

Relatório UTAO n.º 2/2020

Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2020

Coleção: Análise técnica das propostas de Orçamento do Estado

22 de janeiro de 2020

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2020

Coleção: Análise técnica das propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 2/2020

Data de publicação: 22 de janeiro de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 19/01/2020

Disponível em <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

Índice geral

SUMÁRIO EXECUTIVO	1
1 INTRODUÇÃO.....	13
PARTE I — CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJEÇÕES DE CURTO PRAZO	17
2 O CENÁRIO MACROECONÓMICO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS EM CONTEXTO HISTÓRICO E ANALÍTICO.....	19
2.1 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE A POE/2020 E O PPO/2020.....	19
2.2 PREVISÕES PARA 2020	20
2.2.1 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação	20
2.2.2 Rendimento disponível e poupança de famílias e instituições sem fins lucrativos	24
2.2.3 Mercado de trabalho	25
2.2.4 Conta externa.....	26
3 COMPARAÇÕES COM OS PREVISORES OFICIAIS	29
3.1 PREVISÕES SOBRE A ECONOMIA INTERNACIONAL	29
3.2 PREVISÕES SOBRE A ECONOMIA PORTUGUESA	30
3.3 RISCOS A TER EM CONTA NO CENÁRIO MACROECONÓMICO DA POE/2020.....	31
PARTE II — ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL	35
4 MEDIDAS DE POLÍTICA.....	37
4.1 CONTAS PREVISIONAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS E CONCEITOS	37
4.2 MEDIDAS DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES	40
4.3 NOVAS MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	42
4.3.1 Dúvidas na classificação de novas medidas de política	42
4.3.2 Cenário do MF com as novas orientações políticas	47
4.3.3 Revisão da UTAO ao cenário com as novas orientações políticas.....	49
4.4 MEDIDAS COM EFEITOS ORÇAMENTAIS TEMPORÁRIOS E/OU NÃO-RECORRENTES	51
4.5 BALANÇO DAS IMPLICAÇÕES DAS MEDIDAS DE POLÍTICA NO SALDO ORÇAMENTAL	54
4.6 RETOMA DAS AVALIAÇÕES DO MF SOBRE MEDIDAS DE POLÍTICA NOS CAPÍTULOS SEGUINTE	57
5 REVISÕES ENTRE OUTUBRO E DEZEMBRO DE 2019 NA ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL	59
5.1 DIFERENÇAS NOS SALDOS ORÇAMENTAL E PRIMÁRIO	59
5.2 COMPARAÇÃO DE CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES DA POE/2020 COM O PPO/2020 DE OUTUBRO	61
5.3 DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES ÀS METAS ORÇAMENTAIS DA POE/2020	64
5.4 COMPARAÇÃO DAS METAS ORÇAMENTAIS DA POE/2020 COM O PPO/2020 DE OUTUBRO	65
5.5 REVISÃO DO SALDO ESTRUTURAL ENTRE O PPO/2020 DE OUTUBRO E A POE/2020.....	65
5.6 IMPLICAÇÕES EM TERMOS DE ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL.....	67
6 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS ORÇAMENTAIS DO BRAÇO PREVENTIVO DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO	69
6.1 SALDO ORÇAMENTAL	69
6.2 SALDO ESTRUTURAL E CUMPRIMENTO DO OMP	69
6.3 AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DE AJUSTAMENTO EM DIREÇÃO AO OMP: VARIAÇÃO DO SALDO ESTRUTURAL E TETO RECOMENDADO PARA A DESPESA PRIMÁRIA LÍQUIDA	70
6.4 REGRA DA DÍVIDA	71
7 A POE/2020 NO CONTEXTO DO SEMESTRE EUROPEU.....	73
7.1 A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS NO ÂMBITO DO SEMESTRE EUROPEU.....	73
7.1.1 Enquadramento e sequência lógica do Semestre Europeu	73
7.1.2 Recomendações do Conselho da UE	77
7.2 REAÇÃO DA POE/2020 ÀS RECOMENDAÇÕES DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA	78
PARTE III — COMPLEMENTOS DE ANÁLISE ECONÓMICA EM CONTABILIDADE NACIONAL	81
8 ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	83
8.1 A RELEVÂNCIA ECONÓMICA DA ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL	83
8.2 ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL PREVISTA NA POE/2019	84
9 CARGA FISCAL.....	85
9.1 CONCEITO DE CARGA FISCAL	85

9.2	COMPARAÇÃO INTERNACIONAL	86
9.3	EVOLUÇÃO PROJETADA ATÉ 2020.....	88
10	EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA NA ÓTICA DE MAASTRICHT	91
10.1	DÍVIDA BRUTA E LÍQUIDA DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS	91
10.2	DECOMPOSIÇÃO DA VARIAÇÃO DO RÁCIO DA DÍVIDA NO PIB	92
11	HISTÓRIA RECENTE DOS DESVIOS ENTRE EXECUÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO E SUA INTERPRETAÇÃO ...	95
11.1	HIPÓTESES	95
11.2	DESVIOS NA RECEITA TOTAL E SUAS COMPONENTES	96
11.3	DESVIOS NA DESPESA TOTAL E SUAS COMPONENTES	97
PARTE IV — ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....		101
12	VENTILAÇÃO ECONÓMICA EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	103
12.1	A POE/2020 E A ESTIMATIVA PARA 2019	103
12.2	A POE/2020 E AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2020	107
12.2.1	<i>Saldo global, divergência face a mapas da proposta de lei e totais de receita e despesa efetivas.....</i>	<i>107</i>
12.2.2	<i>Receita fiscal</i>	<i>112</i>
12.2.3	<i>Despesas com pessoal</i>	<i>114</i>
12.2.4	<i>Investimento</i>	<i>115</i>
12.3	HISTÓRIA RECENTE DOS DESVIOS ENTRE EXECUÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO NA RECEITA E NA DESPESA	116
12.4	INSTRUMENTOS DE CONTROLO DA EXECUÇÃO DA DESPESA SOB DECISÃO DISCRICIONÁRIA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS 120	
12.4.1	<i>Evolução 2014 a 2019 e previsão para 2020 nos instrumentos convencionais.....</i>	<i>120</i>
12.4.2	<i>Instrumentos não convencionais</i>	<i>123</i>
13	ORÇAMENTO POR ÁREAS DA GOVERNAÇÃO.....	127
13.1	ORÇAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR PROGRAMAS ORÇAMENTAIS.....	127
13.2	O PROGRAMA DA SAÚDE E O SNS131	
13.2.1	<i>Panorama geral do programa da Saúde.....</i>	<i>131</i>
13.2.2	<i>Medidas recentemente tomadas com reflexos financeiros.....</i>	<i>133</i>
13.2.3	<i>Financiamento do SNS</i>	<i>134</i>
14	APRECIÇÃO DAS CONTAS DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	135
14.1	SEGURANÇA SOCIAL	135
14.1.1	<i>Análise agregada: estimativa de execução em 2019 e proposta orçamental para 2020</i>	<i>135</i>
14.1.2	<i>Análise por sistemas de proteção social.....</i>	<i>140</i>
14.2	CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	144
15	SALDO GLOBAL E FARDOS DOS ENCARGOS DA DÍVIDA EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	147
PARTE V — CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		149
16	INFORMAÇÃO NA POE/2020 SOBRE INICIATIVAS ESTRUTURAIS EM ÁREAS DE RELEVO PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	151
16.1	IMPLEMENTAÇÃO DA LEO E DO SNC-AP	151
16.1.1	<i>Recomendações do Tribunal de Contas.....</i>	<i>153</i>
16.1.2	<i>Disposições na POE/2020 relativas à implementação da LEO e do SNC-AP.....</i>	<i>155</i>
16.2	PRINCIPAIS REFERÊNCIAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL RELATIVAS À SAÚDE E ÀS PENSÕES NO ÂMBITO DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	155
16.2.1	<i>Saúde</i>	<i>155</i>
16.2.2	<i>Sistemas de proteção social.....</i>	<i>156</i>
16.2.3	<i>Avaliação</i>	<i>157</i>
ANEXOS		159
ANEXO 1	QUADROS DETALHADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM CONTABILIDADE PÚBLICA	161
ANEXO 2	PAINEL INTERNACIONAL COM PIB REAL POR HABITANTE, EM PARIDADES DE PODER DE COMPRA, DESDE 2000.....	163
ANEXO 3	ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR ÁREAS DE GOVERNAÇÃO (PROGRAMAS): 2014–2020	165
ANEXO 4	CLASSIFICAÇÃO EM CONTAS NACIONAIS DOS IMPOSTOS INCLuíDOS NA CARGA FISCAL ⁽¹⁾	169

Índice de Caixas

CAIXA 1 – ESCLARECIMENTOS DO MF E DECISÕES DA UTAO SOBRE A CLASSIFICAÇÃO DE QUATRO MEDIDAS	45
CAIXA 2 – MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU MEDIDAS NÃO-RECORRENTES NA CLASSIFICAÇÃO DA UTAO	53
CAIXA 3 – AJUSTAMENTOS EFETUADOS AO ORÇAMENTO E À CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	143

Índice de Tabelas

TABELA 1 – CENÁRIO MACROECONÓMICO PREVISTO PELO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS PARA 2019 E 2020: POE/2020 VERSUS PPO/2020	20
TABELA 2 – VARIAÇÃO DA PROCURA GLOBAL E VARIAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES	23
TABELA 3 – PREVISÕES DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS PARA O CRESCIMENTO DO PIB REAL	29
TABELA 4 – PREVISÕES DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS PARA A BALANÇA CORRENTE	30
TABELA 5 – COMPARAÇÃO DAS PREVISÕES SOBRE A ECONOMIA PORTUGUESA ENTRE DIFERENTES INSTITUIÇÕES	31
TABELA 6 – PREVISÕES ORÇAMENTAIS DA POE/2020 PARA OS ANOS DE 2019 E 2020	38
TABELA 7 – MEDIDAS DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES COM IMPACTO ORÇAMENTAL ADICIONAL EM 2020: PPO/2020 (OUT2019) vs POE/2020	40
TABELA 8 – DESCRIÇÃO DAS INTERVENÇÕES ORÇAMENTAIS CLASSIFICADAS PELO MF COMO NOVAS MEDIDAS DE POLÍTICA	43
TABELA 9 – DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS NOVAS ACRESCENTADAS PELA UTAO	44
TABELA 10 – VALOR ORÇAMENTAL DAS NOVAS MEDIDAS POLÍTICAS PREVISTAS PARA 2020: PE/2019–23 vs POE/2020	47
TABELA 11 – EXERCÍCIO DE REVISÃO DE DESPESA 2020	48
TABELA 12 – REVISÃO DA UTAO AO CENÁRIO ORÇAMENTAL DE 2020 ASSOCIADO ÀS NOVAS MEDIDAS DE POLÍTICA	49
TABELA 13 – MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU NÃO-RECORRENTES CONSIDERADAS NA POE/2020	52
TABELA 14 – MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU NÃO-RECORRENTES DO PPO/2020 DE OUTUBRO CONSIDERADAS ELEGÍVEIS PELA UTAO	53
TABELA 15 – SALDO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTAS NACIONAIS, M€: POE/2020 VERSUS PPO/2020 DE OUTUBRO	59
TABELA 16 – SALDO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTAS NACIONAIS, % DO PIB: POE/2020 VERSUS PPO/2020 DE OUTUBRO	60
TABELA 17 – PROJEÇÕES DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES: POE/2020 VERSUS PPO/2020 DE OUTUBRO	62
TABELA 18 – MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU NÃO-RECORRENTES: POE/2020 VERSUS PPO/2020 DE OUTUBRO	63
TABELA 19 – DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES ÀS METAS ORÇAMENTAIS DA POE/2020:	64
TABELA 20 – HIATO DO PRODUTO E COMPONENTE CÍCLICA DO SALDO ORÇAMENTAL SEGUNDO O MF: POE/2020 VERSUS PPO/2020 DE OUTUBRO	66
TABELA 21 – HIATO DO PRODUTO E COMPONENTE CÍCLICA DO SALDO ORÇAMENTAL NO CONFRONTO COM OUTROS PREVISORES: POE/2020 VERSUS PPO/2020 DE OUTUBRO	66
TABELA 22 – REVISÃO DO SALDO ESTRUTURAL ENTRE A PPO/2020 DE OUTUBRO E A POE/2020	67
TABELA 23 – SALDO ESTRUTURAL PROJETADO NA POE/2020	70
TABELA 24 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA NO PERÍODO 2018–2020	72
TABELA 25 – RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS DO CONSELHO, NO ÂMBITO DO SEMESTRE EUROPEU DE 2019	78
TABELA 26 – ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO SEMESTRE EUROPEU DE 2019 NA POE/2020	79
TABELA 27 – INDICADORES DE CARGA FISCAL	86
TABELA 28 – CARGA FISCAL INSCRITA NO PPO/2020: DESAGREGAÇÃO POR COMPONENTES	88
TABELA 29 – CARGA FISCAL SUBJACENTE AO PPO/2020 REVISTA PELA UTAO: DESAGREGAÇÃO POR COMPONENTES	89
TABELA 30 – PRINCIPAIS INDICADORES DA DÍVIDA	91
TABELA 31 – PREVISÕES PARA A VARIAÇÃO NO RÁCIO DA DÍVIDA PÚBLICA	94
TABELA 32 – DÍVIDA PÚBLICA DA POE/2020 FACE A OUTROS EXERCÍCIOS DE PREVISÃO	94
TABELA 33 – CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS PARA 2019: ESTIMATIVA VERSUS OE	104
TABELA 34 – CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2020 NA ÓTICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA	109
TABELA 35 – RECEITA NÃO FISCAL E NÃO CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL CONTA 2018–2020	111
TABELA 36 – RECEITA FISCAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS POR SUBSECTOR 2018–2020	114
TABELA 37 – DESPESAS COM PESSOAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS 2016–2020	115
TABELA 38 – INVESTIMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	115
TABELA 39 – DOTAÇÕES DOS INSTRUMENTOS PARA COBERTURA DE RISCOS, 2014–2020	126
TABELA 40 – ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR PROGRAMA, 2014–2015	128
TABELA 41 – ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR PROGRAMAS, 2016–2019	129
TABELA 42 – ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR PROGRAMA, 2020	130
TABELA 43 – PROGRAMA DA SAÚDE, ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA, 2014–2020	132

TABELA 44 – DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA DO PROGRAMA ORÇAMENTAL DA SAÚDE	134
TABELA 45 – RECURSOS FINANCEIROS PROVENIENTES DO OE PARA O SNS	134
TABELA 46 – ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL PARA 2019 E 2020	138
TABELA 47 – ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL PARA 2020, POR SUBSISTEMA (AJUSTADO)	141
TABELA 48 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL POR SISTEMA (AJUSTADA)	142
TABELA 49 – AJUSTAMENTO DE TRANSFERÊNCIAS DE RECEITA DE AIMI EM 2019 E 2020	143
TABELA 50 – ORÇAMENTO DA CGA PARA 2019 E 2020.....	144
TABELA 51 – RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS CONSTANTES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DA LEO	153
TABELA 52 – CONTA CONSOLIDADA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EVOLUÇÃO ANUAL PREVISTA NO OE/2019 E A ESTIMATIVA PARA 2019 DA POE/2020	161
TABELA 53 – CONTA CONSOLIDADA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: 2018–2020	162
TABELA 54 – VALOR DO PRODUTO INTERNO BRUTO REAL PER CAPITA, EM PARIDADES DE PODER DE COMPRA, E POSIÇÃO RELATIVA DE PORTUGAL: 2000–2018	163
TABELA 55 – ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR PROGRAMA E CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA, 2014–2015.....	165
TABELA 56 – ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR PROGRAMAS E CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA, 2016–2019	166
TABELA 57 – ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR PROGRAMA E CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA, 2020.....	167

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1 – PRODUTO POTENCIAL E PIB OBSERVADO	21
GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO DO PIB REAL	21
GRÁFICO 3 – PROCURA EXTERNA LÍQUIDA DE IMPORTAÇÕES E CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DA ECONOMIA	21
GRÁFICO 4 – PIB REAL PER CAPITA PORTUGUÊS EM PROPORÇÃO DA MÉDIA DA UE E DA ÁREA DO EURO, AJUSTADO PELAS PARIDADES DE PODER DE COMPRA, 2000–2018.....	22
GRÁFICO 5 – COMPOSIÇÃO DO PIB REAL.....	23
GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DO PIB REAL, POR COMPONENTE	23
GRÁFICO 7 – INVESTIMENTO (FBCF)	24
GRÁFICO 8 – INVESTIMENTO (FBCF), POR SECTOR DE ATIVIDADE	24
GRÁFICO 9 – CONSUMO PRIVADO, POUPANÇA E RENDIMENTO DISPONÍVEL DAS FAMÍLIAS	25
GRÁFICO 10 – EMPREGO, POPULAÇÃO ATIVA E TAXA DE DESEMPREGO	25
GRÁFICO 11 – CUSTOS UNITÁRIOS DO TRABALHO NOMINAIS E REAIS	26
GRÁFICO 12 – PRODUTIVIDADE APARENTE DO TRABALHO E REMUNERAÇÕES POR TRABALHADOR	26
GRÁFICO 13 – DECOMPOSIÇÃO DA BALANÇA DE BENS E SERVIÇOS ENTRE COMPONENTES VOLUME E PREÇOS	27
GRÁFICO 14 – COMPOSIÇÃO DAS BALANÇAS CORRENTE E DE CAPITAL.....	27
GRÁFICO 15 – CAPACIDADE/NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS SECTORES PÚBLICO E PRIVADO	27
GRÁFICO 16 – TERMOS DE TROCA E PREÇOS DAS EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES	27
GRÁFICO 17 – PESO DAS EXPORTAÇÕES PORTUGUESAS NO TOTAL DA ÁREA DO EURO E QUOTA DE MERCADO DA ÁREA DO EURO NO COMÉRCIO MUNDIAL.....	28
GRÁFICO 18 – TAXA DE VARIAÇÃO DO PREÇO DAS IMPORTAÇÕES E EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DO PETRÓLEO BRENT.....	28
GRÁFICO 19 – POSIÇÃO LÍQUIDA DE INVESTIMENTO INTERNACIONAL E DÍVIDA EXTERNA LÍQUIDA.....	32
GRÁFICO 20 – INDICADORES DE INTEGRAÇÃO FINANCEIRA NA ÁREA DO EURO	34
GRÁFICO 21 – VARIAÇÃO ACUMULADA DA DÍVIDA PÚBLICA DESDE MARÇO DE 2015 E COMPRAS NO ÂMBITO DO PROGRAMA PSPP	34
GRÁFICO 22 – CONTRIBUIÇÃO DAS NOVAS MEDIDAS DE POLÍTICA PARA A CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL NO PERÍODO DE 2016 A 2020	51
GRÁFICO 23 – IMPLICAÇÕES DAS MEDIDAS DE POLÍTICA NO SALDO ORÇAMENTAL.....	56
GRÁFICO 24 – EVOLUÇÃO DO SALDO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS PROJETADA NA POE/2020	60
GRÁFICO 25 – EVOLUÇÃO DO SALDO PRIMÁRIO E DA DESPESA COM JUROS PREVISTA NA POE/2019	60
GRÁFICO 26 – DO SALDO ORÇAMENTAL DE 2019 AO SALDO ORÇAMENTAL DE 2020 NA POE/2020: VALORES AJUSTADOS DOS EFEITOS DAS MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU NÃO-RECORRENTES	61
GRÁFICO 27 – DO SALDO ORÇAMENTAL DE 2019 AO SALDO ORÇAMENTAL DE 2020 NA POE/2020	61
GRÁFICO 28 – VARIAÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA NAS PREVISÕES PARA 2020 DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES: POE/2020 VERSUS PPO/2020 DE OUTUBRO.....	63
GRÁFICO 29 – DECOMPOSIÇÃO DA REVISÃO DO SALDO ORÇAMENTAL PPO/2020 E A POE/2020	65
GRÁFICO 30 – TRAJETÓRIA DE EVOLUÇÃO DO SALDO ESTRUTURAL: POE/2020 VERSUS PPO/2020.....	66
GRÁFICO 31 – EVOLUÇÃO DA TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA NO PERÍODO 2018–2020, MLSA E REGRA DO VIGÉSIMO.....	72
GRÁFICO 32 – ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL PREVISTA NA POE/2020	84
GRÁFICO 33 – CARGA FISCAL EM PORTUGAL E NA ÁREA DO EURO POR PRINCIPAIS COMPONENTES	87
GRÁFICO 34 – ESTRUTURA DA CARGA FISCAL EM PORTUGAL E NA ÁREA DO EURO EM 2018.....	88
GRÁFICO 35 – CARGA FISCAL SUBJACENTE AO PPO/2020 REVISTA PELA UTAO	90
GRÁFICO 36 – DÍVIDA PÚBLICA E DEPÓSITOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	92
GRÁFICO 37 – PESO DOS DEPÓSITOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL NA DÍVIDA PÚBLICA	92
GRÁFICO 38 – DECOMPOSIÇÃO DA VARIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA NA POE/2020	93
GRÁFICO 39 – EXECUÇÃO VERSUS ORÇAMENTAÇÃO DA RECEITA TOTAL E DAS SUAS COMPONENTES, 2014–2019.....	98
GRÁFICO 40 – EXECUÇÃO VERSUS ORÇAMENTAÇÃO DA DESPESA TOTAL E DAS SUAS COMPONENTES, 2014–2019.....	99
GRÁFICO 41 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA A REVISÃO DO SALDO DA ESTIMATIVA FACE AO OE/2019	105
GRÁFICO 42 – CONTRIBUTOS POR SUBSECTOR PARA A REVISÃO DO SALDO GLOBAL PARA 2019	106
GRÁFICO 43 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO DA RECEITA EFETIVA EM 2019	107
GRÁFICO 44 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO DA DESPESA EFETIVA EM 2019	107
GRÁFICO 45 – EVOLUÇÃO DO SALDO GLOBAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NO PERÍODO 2016–2020.....	108
GRÁFICO 46 – SALDO POR SUBSECTOR 2019–2020	110
GRÁFICO 47 – CRESCIMENTO DA RECEITA VERSUS EXECUÇÃO E PRINCIPAIS CONTRIBUTOS	112
GRÁFICO 48 – EXECUÇÃO VERSUS ORÇAMENTAÇÃO DA RECEITA	118
GRÁFICO 49 – EXECUÇÃO VERSUS ORÇAMENTAÇÃO DA DESPESA	119
GRÁFICO 50 – DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS INICIAIS SOB CONTROLO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2014–2020.....	122
GRÁFICO 51 – GRAU DE EXECUÇÃO E DESVIOS DO PROGRAMAS DA SAÚDE, 2014–2019	131

GRÁFICO 52 – RECEITA COM CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL (PREVISÃO <i>VERSUS</i> EXECUÇÃO) NO PERÍODO 2014–2020	136
GRÁFICO 53 – DESPESA COM PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO	139
GRÁFICO 54 – DESPESA COM SUBSÍDIO DE DOENÇA	139
GRÁFICO 55 – DESPESA COM ABONO DE FAMÍLIA	139
GRÁFICO 56 – DESPESA COM CSI	139
GRÁFICO 57 – SALDO SEGURANÇA SOCIAL, POR SISTEMA (AJUSTADO)	141
GRÁFICO 58 – RECEITA COM CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES PARA A CGA (PREVISÃO <i>VERSUS</i> EXECUÇÃO) NO PERÍODO 2014–2020	145
GRÁFICO 59 – ENCARGOS COM A DÍVIDA: JUROS E AMORTIZAÇÕES BRUTAS	147
GRÁFICO 60 – DÉFICE GLOBAL E DESPESA LÍQUIDA EM ATIVOS FINANCEIROS PELA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	148
GRÁFICO 61 – SALDO GLOBAL E DESPESA LÍQUIDA EM ATIVOS FINANCEIROS PELA SEGURANÇA SOCIAL	148

Índice de Figuras

FIGURA 1 – CRONOGRAMA DO SEMESTRE EUROPEU	75
FIGURA 2 – SISTEMATIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL	140

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AdC	Administração Central
ADSE	Sistema de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas Instituto de Proteção e Assistência na Doença, ADSE, I.P.
AE	Área do Euro
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
ALCOV	Aquisições Líquidas de Cessões de Objetos de Valor
AMECO	<i>Annual Macro-Economic Database of the European Commission</i>
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
CPN	Contrapartida Pública Nacional
CSI	Complemento Solidário para Idosos
DGO	Direção Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DLRR	Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECE	Entidade Contabilística Estado
EM	Estado(s)-Membro(s) da União Europeia
ENIPSSA	Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
EUR/Barril	Euros por barril de petróleo
EUR/USD	Taxa de câmbio: X dólares por 1 euro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEFF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IFM	Instituições Financeiras Monetárias
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IUC	Imposto único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
MLSA	Ajustamento Estrutural Linear Mínimo <i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivo
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PME	Pequena e Média Empresa
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/2020	Proposta de Orçamento do Estado para 2020
pp.	Páginas

Sigla/abreviatura	Designação
PPC	Paridades de Poder de Compra
PPO	Projeto de Plano Orçamental
PPP	Parcerias-Público Privadas
PROTranSP	Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público
PSI	Prestação Social para a Inclusão e complemento
PSPP	Programa de Compras do Sector Público / <i>Public Sector Purchase Programme</i>
PT/2020	Portugal 2020
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
REP	Recomendações Específicas por País
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEO	Síntese de Execução Orçamental
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TdC	Tribunal de Contas
TECG	Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Tvh	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
WEO	<i>World Economic Outlook</i>

Sumário executivo

1. Os resultados principais da análise empreendida no presente relatório sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020) são apresentados neste sumário desenvolvido. Naturalmente, outros resultados e a justificação de todas as conclusões encontram-se nos capítulos seguintes.

O cenário macroeconómico

2. Como efeito de fundo às previsões de curto prazo, dá-se nota que Portugal apresenta, no século XXI, uma trajetória de empobrecimento relativo na comparação do rendimento real por habitante face às médias da União Europeia (UE) e da área do euro. Corrigido pelas paridades de poder de compra, o indicador permanece praticamente estagnado desde 2013, na casa dos 77% na comparação com a UE e na ordem dos 73% no cotejo com a união monetária.

3. A POE/2020 revê o cenário macroeconómico para 2020 face ao que consta do Projeto de Plano Orçamental para 2020 (PPO/2020) de outubro de 2019. Destaca-se a revisão em baixa da capacidade de financiamento do resto do mundo por parte da economia portuguesa, deterioração associada ao sector privado, a qual é compensada pela revisão em alta na variação de existências e aquisições líquidas de cessões de objetos de valor.

4. O cenário macroeconómico da POE/2020 apresenta uma previsão de crescimento económico para 2020 próxima da estimada para 2019. O nível do PIB real continuará acima do produto potencial em 2020, sendo que a taxa de variação se encontra próxima da prevista para o crescimento do produto potencial.

5. Contudo, apesar de a taxa de crescimento do PIB real prevista para 2020 ser idêntica à de 2019, existe uma diferente composição na procura agregada. O contributo negativo da procura externa deverá ser menos acentuado em 2020. No lado da procura interna, destaca-se para 2020 a descida no contributo positivo do investimento.

6. Na POE/2020, prevê-se uma deterioração da capacidade de financiamento do resto do mundo por parte da economia portuguesa para 0,2% do PIB em 2020, atingindo o valor mais baixo desde 2012. Esta deterioração terá como principal contributo o facto de a balança de bens e serviços passar de positiva em 2018 (0,1%) para negativa em 2019 (- 0,8%) e 2020 (- 1,3%). Adicionalmente, o sector privado deverá apresentar uma descida da sua capacidade de financiamento para 0,0% em 2020, sendo o valor mais baixo desde o ano 2009.

7. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) está em recuperação desde 2014 e o MF prevê que supere em 2019 o nível observado em 2005 e que ultrapasse em 2020 o nível observado em 2008. O investimento em construção, apesar do crescimento contínuo desde 2016, permanecerá em 2020 abaixo do nível registado em 2005.

8. O emprego continuará nos anos de 2019 e 2020 a trajetória de subida encetada em 2014, assim como a taxa de desemprego prosseguirá a sua queda, embora desacelerando ligeiramente face aos três anos anteriores.

Medidas de política

9. A transparência da informação orçamental melhorou com a inclusão no relatório do Ministério das Finanças (MF) de indicações sobre a implementação em 2019 e os planos para 2020 das medidas de eficiência na despesa. O grau de detalhe e a estrutura da informação é desigual entre várias áreas da governação e não permite ainda perceber qual é o nível de concretização das medidas anunciadas no passado.

10. Com exceção do exercício de revisão da despesa e dos programas direcionados para o reforço da oferta de transportes públicos e do acesso à habitação, as novas medidas previstas pelo MF concretizam alterações cirúrgicas nas regras de vários impostos com um efeito líquido de redução na receita de 40 M€.

11. As novas medidas de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2020 têm um impacto de -0,06% do PIB no saldo orçamental, sendo este contributo para a consolidação orçamental negativo pela primeira vez nos últimos cinco anos.

12. A UTAO reviu a classificação de medidas do cenário de políticas invariantes da POE/2020 por discordar de algumas opções do MF. Três medidas de política fiscal que o MF classificara como antigas com efeitos orçamentais diretos carreados (*carry over*) exprimem, na avaliação da UTAO, novas orientações de política. Adicionalmente, a UTAO detetou e corrigiu a omissão de efeitos na receita das Administrações Públicas (AP) decorrentes de medidas antigas de política remuneratória também com efeitos carreados para 2020. Na comparação com a quantificação recebida do MF no âmbito da POE/2020, a revisão da UTAO reduz o impacto líquido carreado no saldo orçamental de -837 M€ para -594 M€.

13. A UTAO encontrou também razões para rever a quantificação das chamadas medidas de política novas (novas por concretizarem novas orientações políticas com reflexo direto na receita ou na despesa das AP). Transitou, pois, para esta lista as três medidas de política fiscal que, na sua revisão acima, retirou do elenco de medidas antigas e fez a mesma correção que no parágrafo anterior a efeitos na receita decorrentes da medida nova de atualização transversal de 0,3% nas tabelas remuneratórias da função pública (o contributo líquido da medida para o saldo passa de 70 M€ para 40 M€). A diferença, face à quantificação do MF, no contributo líquido das medidas novas para o saldo orçamental é na ordem dos 10 M€ e, por isso, residual.

14. Em suma, a revisão da UTAO às listas de medidas e aos valores das medidas de política antigas e novas que o MF considerou acrescenta 255 M€ à receita total e ao saldo orçamental previsto para 2020, apesar de tudo uma revisão sem expressão material na receita total projetada pelo MF para 2020. Todavia, o acréscimo daquele montante à meta de 533 M€ que o Governo preconiza para o saldo em contabilidade nacional é relevante.

15. O saldo orçamental no cenário de políticas invariantes é um excedente de 1843 M€. As medidas novas, com um efeito orçamental direto de -121 M€, afetam a economia e esta repercute um efeito orçamental líquido que acresce 310 M€ ao saldo orçamental, de acordo com as previsões do MF, que permite atingir a meta do Governo fixada para 2020 em +0,2% do PIB, com um valor nominal de 533 M€. A estranheza da UTAO perante a magnitude do efeito de repercussão das medidas novas é justificada na Secção 4.5.

16. As dúvidas que a UTAO possuía na análise preliminar à POE/2020 publicada em 3 do corrente sobre a completude do elenco de medidas novas considerado pelo MF foram reapreciadas à luz dos esclarecimentos que o MF entretanto lhe remeteu. São medidas de despesa na saúde e de investimento estruturante em vários sectores, a par de novas contribuições especiais. Embora por razões diferentes das apresentadas naqueles esclarecimentos, justificadas na Subsecção 4.3.1, a UTAO entendeu não as incluir na sua revisão à lista de medidas novas nem na sua revisão à lista de medidas antigas com efeitos orçamentais carreados para 2020. A UTAO anotou também a mudança de critérios de classificação adotada pelo Ministério relativamente a medidas semelhantes adotadas na legislatura anterior.

Previsões orçamentais expurgadas de efeitos temporários e/ou não-recorrentes

17. Incluindo os valores orçamentais temporários e/ou não-recorrentes, a POE/2020 mantém inalterada a estimativa para o saldo orçamental de 2019, em -0,1% do PIB, no cotejo com o PPO/2020 de outubro, e revê em alta o saldo projetado para 2020, de uma situação de equilíbrio orçamental para um excedente de 0,2% do PIB.

18. As medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas na POE/2020 têm um impacto negativo sobre o saldo orçamental em 2019 e 2020, de $-0,5\%$ e $-0,4\%$ do PIB, respetivamente. A UTAO concorda com a classificação como temporárias e/ou não-recorrentes das medidas apresentadas na POE/2020 para 2019 e 2020, embora tenha reservas quanto à não inclusão, neste lote de medidas, das comissões relacionadas com a reprivatização do BPN em 2020. Excluindo o impacto das medidas com esta classificação, a POE/2020 projeta excedentes orçamentais de $0,4\%$ e $0,7\%$ do PIB, respetivamente.

19. A melhoria do saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes prevista para 2020 é a mais moderada dos últimos anos e assenta, em grande medida, na redução da despesa com juros em $0,2$ p.p. do PIB. O saldo primário ajustado aumenta apenas ligeiramente, de $3,5\%$ do PIB para $3,6\%$ do PIB, na medida em que o aumento do peso da receita no PIB, em $0,4$ p.p., é absorvido por uma subida de magnitude idêntica na despesa primária ajustada.

Revisões entre outubro e dezembro de 2019 na estratégia orçamental

20. As projeções da POE/2020 apontam para que seja possível alcançar o Objetivo de Médio Prazo (OMP) em 2020, apesar das novas medidas de política orçamental agravarem, no seu conjunto, o saldo orçamental. O OMP em 2020 é o saldo estrutural valer $0,0\%$ do PIB potencial.

21. Esta estratégia de ajustamento em direção ao OMP é diametralmente oposta à que decorria das projeções orçamentais do PPO/2020 apresentado em outubro último. Com efeito, assentando exclusivamente num cenário de políticas invariantes, o PPO/2020 de outubro projetava uma deterioração do saldo orçamental em 2020, de $-0,3\%$ do PIB em 2019 para $-0,5\%$ do PIB. Este resultado apontava para a necessidade de serem adotadas no OE/2020 medidas de política novas no sentido da consolidação orçamental (*i.e.*, de aumento do saldo estrutural) para que fosse possível atingir o OMP.

22. A revisão da trajetória para o saldo estrutural entre o PPO/2020 de outubro (de deterioração do saldo estrutural) e a POE/2020 (de aumento do saldo estrutural) resulta de dois fatores. Por um lado, foi efetuada uma reavaliação em baixa da componente cíclica do saldo orçamental em 2020, que decorre de alterações ao nível do cenário macroeconómico. Por outro lado, as projeções para o saldo orçamental de 2020 foram, como referido anteriormente, revistas em alta. Porém, estas revisões advêm, principalmente, do cenário de políticas invariantes que é utilizado como ponto de partida na POE/2020 para a realização do exercício orçamental.

23. As diferenças no cenário de políticas invariantes entre a POE de dezembro e o PPO de outubro decorrem de três fatores. Primeiro, a revisão na composição dos efeitos carreados (*carry over*) de medidas antigas. A segunda é a revisão nos efeitos temporários e/ou não-recorrentes de várias medidas. A terceira só pode ser a revisão nos efeitos permanentes de medidas antigas. A UTAO conseguiu analisar e quantificar neste relatório os contributos explicativos dos dois primeiros fatores. Não encontrou informação na documentação da POE que lhe permitisse identificar quais foram os efeitos permanentes nos quais o MF mexeu para preparar a POE.

24. O saldo estrutural previsto para 2020 no PPO de outubro valia $-0,5\%$ do PIB e passa na POE para $0,0\%$ do PIB. Esta melhoria projetada no saldo estrutural é acompanhada pela melhoria em $0,3$ p.p. de PIB no saldo orçamental sem que haja medidas de consolidação orçamental. Não foi possível esclarecer com os elementos que constam do Relatório da POE/2020 nem em questões colocadas ao MF quais as razões que determinaram a revisão do cenário de políticas invariantes e que levaram a que o Ministério passasse a assumir para o saldo estrutural aquela dinâmica de evolução virtuosa, que contrasta com a projetada dois meses antes no PPO/2020 de outubro.

Avaliação do cumprimento das regras orçamentais

25. Portugal encontra-se na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e, nesse contexto, está sujeito ao cumprimento de um conjunto de regras. Baseada na sua análise do plano orçamental para 2020, a UTAO emite a opinião de que todas as regras de disciplina orçamental que vinculam o Estado português serão cumpridas se a execução decorrer de acordo com o plano proposto.

26. A POE/2020 prevê a satisfação folgada do limite mínimo de – 3,0% do PIB para o saldo orçamental que garante a permanência na vertente preventiva do PEC. Simultaneamente, encontra-se prevista uma trajetória de melhoria do saldo estrutural, que coloca as finanças públicas portuguesas em linha com o respetivo OMP em 2020, de 0,0% do PIB potencial, dando cumprimento à recomendação do Conselho da UE dirigida a Portugal. O plano orçamental para 2020 prevê este cumprimento, mas com uma margem mínima de segurança. Satisfazendo o OMP, a avaliação da trajetória de ajustamento do saldo estrutural em direção ao OMP, quer em termos de variação mínima anual do saldo estrutural, quer em termos do limite para a despesa primária líquida, não é aplicável.

27. A regra da dívida de *Maastricht* aplicável a Portugal neste momento tem duas vertentes ou critérios. De acordo com a apreciação da UTAO, a projeção para a dívida pública apresentada na POE/2020 para o período 2019–2020 cumpre a regra da dívida em ambas as vertentes:

- (i) No ano de 2019, o rácio da dívida projetada (118,9%) é inferior ao resultante do método MLSA (*Minimum Linear Structural Adjustment*), assegurando o cumprimento da regra referente ao período transitório após o encerramento do Procedimento por Défice Excessivo (PDE). A POE antevê a possibilidade de satisfazer com uma folga de 1,6 p.p. a regra do MLSA em 2019;
- (ii) No ano de 2020, a observância da redução do rácio da dívida ao ritmo médio anual de um vigésimo (5%), na parte que excede os 60% do PIB, com base na avaliação retrospectiva dos últimos três anos, exige a redução do rácio da dívida, em média, 3,3 p.p. ao ano; esta restrição é satisfeita *ex ante* pela trajetória da dívida projetada na POE/2020, embora com uma margem de segurança muito estreita.

A POE/2020 no contexto do Semestre Europeu

28. No âmbito do Semestre Europeu de 2019, a Comissão Europeia emitiu um conjunto de recomendações específicas para cada um dos Estados-Membros, as quais vieram a ser adotadas pelo Conselho da UE em julho de 2019. Relativamente a Portugal, a Comissão Europeia emitiu e o Conselho da UE adotou um conjunto de quatro recomendações específicas. A primeira recomendação visou o cumprimento do objetivo orçamental de médio prazo, a aceleração da redução do rácio da dívida pública (através da utilização de receitas extraordinárias), a melhoria da qualidade das finanças públicas (com um enfoque na redução dos pagamentos em atraso no setor da saúde) e a sustentabilidade financeira das empresas públicas. A segunda recomendação foi dirigida ao mercado de trabalho e ao setor da segurança social, tendo em vista a redução da segmentação naquele mercado, a melhoria de competências e a sua adequação às exigências do mercado e, por outro lado, o incremento da eficácia e da adequação da rede de proteção social. Em terceiro lugar, o Conselho da UE recomendou que a política económica portuguesa se focalize na investigação e na inovação, nos transportes ferroviários, nas infraestruturas portuárias e na transição energética. Por fim, a quarta recomendação foi dirigida a aspetos relacionados com uma maior celeridade na execução de garantias associadas a créditos em incumprimento, maior eficiência nos processos de insolvência e recuperação de empresas, diminuição da carga administrativa e regulamentar que pesa sobre o setor privado, designadamente nos aspetos que têm a ver com o licenciamento, redução de restrições a profissões altamente regulamentadas e melhoria da eficácia dos tribunais administrativos e fiscais.

Orientação da política orçamental

29. Contrariamente às disposições do PEC, as previsões da POE/2020 têm subjacente uma política orçamental pró-cíclica em 2019 e 2020. Esta orientação resulta da adoção de uma política orçamental restritiva (melhoria do saldo primário estrutural em 2019 e 2020) ao mesmo tempo que a conjuntura económica se deteriora (medida pela redução no hiato do produto).

Carga fiscal

30. O conceito de carga fiscal utilizado pelo MF no Projeto de Plano Orçamental para 2020 (PPO/2020) de dezembro não corresponde ao utilizado habitualmente pelo INE e pela CE, por não incluir os impostos sobre a produção e a importação cobrados em Portugal a favor do orçamento da UE. A

UTAO procedeu à revisão do indicador de carga fiscal utilizado no PPO/2020, de modo a torná-lo comparável com os resultados já apurados até 2018 e que incluem aquela parcela de impostos cobrada em território nacional.

31. Considerando aquela revisão, a POE/2020 tem subjacente um aumento de carga fiscal em 2019, de 34,9% em 2018 (de acordo com os últimos resultados de contas nacionais publicados em dezembro último) para 35,0% em 2019. Para 2020, as projeções orçamentais têm implícito um novo aumento da carga fiscal, para 35,3% do PIB. Quando se considera, adicionalmente, a receita de impostos e contribuições sociais que se encontra omissa nas medidas de política orçamental de 2020, o aumento da carga fiscal em 2020 subjacente à POE/2020 afigura-se ainda superior, colocando a carga fiscal em 35,4% do PIB, o patamar mais elevado da história recente.

32. Quando comparados os países da área do euro com base no conceito harmonizado de carga fiscal, verifica-se que a carga fiscal em Portugal é inferior à registada, em média, nos países desta zona monetária, tendo-se cifrado, em 2018, em 34,9% do PIB em Portugal e 40,8% do PIB na área do euro. Em termos da sua estrutura, verificam-se igualmente diferenças relativamente à média da área do euro. Em Portugal, a carga fiscal é mais concentrada na tributação indireta, que representava em 2018 44% do total, enquanto nos países da área do euro a tributação indireta assume, em média, o peso de 33,1% do total, próximo, aliás, dos pesos registados pelos impostos diretos e pelas contribuições sociais. Naturalmente, para os contribuintes que também são beneficiários de bens e serviços providos pelas Administrações Públicas, importam as contribuições pagas, mas também os benefícios recebidos por aquelas provisões.

Evolução da dívida pública na ótica de Maastricht

33. A POE/2020 prevê uma descida de 6,0 p.p. no rácio da dívida pública no biénio 2019–2020, que deverá fixar-se em 118,9% do PIB em 2019 e 116,2% do PIB em 2020, refletindo uma aceleração em 2019 no ritmo da redução deste rácio, face ao projetado no PPO/2020 de outubro, que decorre do reembolso antecipado de 2 mil M€ de empréstimos obtidos no âmbito da Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira (FEEF) do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) concretizada em outubro último.

34. Para o recuo do peso da dívida no PIB naqueles dois anos contribuem o crescimento do PIB nominal (com – 7,8 p.p.) e os excedentes orçamentais primários (– 6,2 p.p.), ligeiramente superiores aos projetados no PPO/2020 de outubro. A puxar a dívida para cima na sua relação com o produto, estão a taxa de juro (+ 6,0 p.p.) e os ajustamentos défice-dívida (+ 1,9 p.p.).

História recente dos desvios entre execução e orçamentação e sua interpretação

35. A análise em Contabilidade Nacional (CN) e Contabilidade Pública (CP) dos desvios entre os valores orçamentais executados e os valores orçamentais previstos na receita e na despesa identificam alguns padrões de comportamento do previsor MF e conduzem a conclusões convergentes, das quais se destacam:

- (i) Os erros de previsão são inevitáveis na produção de previsões. Por isto, a UTAO evita falar em “erros”, preferindo o termo “desvios”. A análise da UTAO não comporta qualquer juízo de valor sobre se os desvios observados no passado são ou não deliberados, mas entende que eles encerram informação útil para os destinatários da previsão refletirem acerca da credibilidade do comportamento do previsor.
- (ii) Pequenas suborçamentações da receita e ligeiras sobreorçamentações da despesa, sistemáticas e conscientes, podem ser a expressão de um comportamento prudente do previsor, que assim pretende constituir almofadas de segurança durante a execução para acomodar a materialização de riscos descendentes pendentes sobre as metas orçamentais.

- (iii) Os desvios em CN no conjunto da receita e no conjunto da despesa são decrescentes desde 2014 e, nos dois anos mais recentes (2018 e 2019), sugerem um comportamento previsional prudente, com a receita total a ser orçamentada ligeiramente abaixo da execução e a execução da despesa total a ocorrer sensivelmente em linha com a previsão. Em CP, a prudência não é tão evidente; tanto a receita efetiva como a despesa efetiva orçamentadas superam os valores executados desde 2015, com os desvios a serem maiores no caso da despesa.
- (iv) Na análise por componentes da receita, emergem dois padrões de regularidades, em ambas as óticas contabilísticas: sobreorçamentação, desde 2014, da componente não fiscal nem contributiva, a par da suborçamentação, desde 2017, na receita fiscal e contributiva. Este desvio crónico de previsão encerra, no entendimento da UTAO, consequências que importa salientar: (1) deficiente previsão da receita nas suas diversas componentes; (2) padrão de subexecução na receita não fiscal nem contributiva mais do que compensado, desde 2017, pela sobre-execução sucessiva da receita fiscal e contributiva; (3) a não realização de despesa programada, alguma da qual contingente à possibilidade de cobrança da receita que a deve financiar — é notavelmente o caso da Formação Bruta de Capital Fixo (investimento).
- (v) Do lado da despesa, deve salientar-se a expressão muito significativa, no período em análise, de medidas temporárias e/ou-não recorrentes, designadamente os apoios ao sistema financeiro. Quando expurgada deste efeito, a despesa mantém-se globalmente abaixo do previsto ao longo de todo o período de análise na generalidade das suas componentes, assim revertendo o padrão de alinhamento com a previsão notado na conclusão (i) acima, na qual a despesa com aquelas medidas estava incluída. Apenas as despesas com pessoal e prestações sociais excedem ligeiramente o previsto, salientando-se a subexecução persistente e percentualmente expressiva da FBCF (ótica da CN) e do investimento CP).

Ventilação económica em contabilidade pública

- 36.** A estimativa do saldo global das Administrações Públicas para 2019 foi revista em alta, para – 1107 M€. Este novo objetivo, definido como ponto de partida para a feitura da POE/2020, representa cerca de metade do défice em contabilidade pública previsto no OE/2019 aprovado. A melhoria do saldo resulta do recuo da despesa (investimento e outras despesas correntes), que acomoda e compensa a quebra previsional da receita (capital e outras receitas correntes). A Segurança Social é o subsector que mais contribui para esta revisão em alta, contribuindo com 771 M€ para a subida de 1111 M€ no saldo consolidado das AP.
- 37.** A estimativa de 2019 revela uma política orçamental distinta da aprovada no OE/2019 e constitui um ponto de partida para 2020 mais ambicioso para a despesa: poupança superior em 521 M€ face à meta assumida no OE/2019.
- 38.** A POE/2020 prevê um saldo de – 2010 M€ para 2020, tendo implícita uma deterioração do saldo global das AP na ótica da contabilidade pública, ao contrário do previsto em contabilidade nacional. No entanto, o saldo compatível com o objetivo em contas nacionais assume uma poupança de 590 M€ do lado da despesa, devendo fixar-se em – 1420 M€. À semelhança do ano passado, o relatório do MF assume que o Governo não pretende consumir na execução 590 M€ da dotação de despesa para a qual pede aprovação. Não se encontram disponíveis informações sobre as rubricas do classificador da despesa em que se pretende obter esta poupança, pelo que a análise da conta previsional pro rubricas teve de ser efetuada considerando a plenitude dos limites de despesa para os quais se solicita a aprovação do Parlamento.
- 39.** A POE/2020 prevê um crescimento da receita efetiva em 5,8%, suportado por contributos equivalentes da componente fiscal e contributiva e da componente não fiscal nem contributiva, mas esta projeção não parece ser consonante com o observado no ano de 2019. Não se encontra suficientemente fundamentada a expectativa de mudança na composição dos acréscimos da receita cobrada face ao padrão dos anos anteriores.

40. No respeitante à receita fiscal, encontra-se prevista a desaceleração no ritmo de cobrança face a 2019 e o peso da tributação direta no crescimento da receita fiscal deverá igualar o da tributação indireta. Os objetivos de cobrança denotam ambição, mormente na tributação direta (+ 733 M€ ou + 3,1% após + 278M€ ou + 1,2% em 2019). Na arrecadação de tributação indireta, prevê-se progressão mais lenta (2,7%) do que em 2019 (6,3%). Já para os subsectores local e regional o MF prevê que a coleta de impostos indiretos mais do que duplique em 2020 face ao acréscimo de 2,5% esperado em 2019.

41. O limite de despesa efetiva da POE/2020 cresce 6,7%, prevendo-se o aumento em todas as rubricas com exceção de juros, sendo a maior variação positiva esperada na rubrica de investimento. Não obstante, o registo recorrente de subexecução apreciável nas dotações inscritas nos orçamentos dos anos anteriores para realizar investimento leva a encarar com alguma reserva o realismo da previsão, tanto mais que o relatório do MF não explica o que vai mudar na governança das decisões de investimento para agora o desempenho ser diferente.

42. No respeitante às despesas com pessoal, o valor orçamentado traduz um ritmo de crescimento inferior ao esperado no ano de 2019, pese embora se encontrem previstas para o ano de 2020 medidas novas e antigas de política remuneratória que requerem mais despesa nesta rubrica. O valor estimado para estas medidas é superior ao acréscimo orçamentado, pelo que existem indícios de suborçamentação. O exercício de estimação da execução em 2019 que integra a POE reviu em alta a dotação inicialmente orçamentada, reconhecendo suborçamentação no planeamento desse ano.

43. A POE prevê uma despesa em investimento de 6233 M€, que traduz um aumento anual de 32,6% em 2020. A Administração Subnacional é suposta contribuir para realizar 36,2% daquele valor e, de acordo com a estimativa na POE, terá executado em 2019 100% da verba orçamentada inicialmente pelo MF. Para 2020, a POE acredita que a Administração Central (AdC) consiga realizar 62,8% dos 6233 M€ de investimento orçamentado para o conjunto das AP. As intenções na AdC estão escudadas no plano de investimentos anunciados pelo Governo no relatório do MF. A despesa em investimento da empresa Infraestruturas de Portugal (1820 M€) representa cerca de 46,5% desta despesa no universo da AdC, e continua maioritariamente materializada no pagamento a concessionários e subconcessionários ao abrigo dos contratos de parceria (1482 M€). Destaca-se também o programa da defesa (358 M€), no contexto da Lei de Programação Militar, e os programas da saúde (360 M€), da ciência, tecnologia e ensino superior (187 M€), da segurança interna (115 M€) e do ensino básico e secundário (76 M€).

44. As previsões para o investimento, considerando o historial persistente de subexecução no período 2014–2019 identificado na Subsecção 12.2.4, refletindo graus de execução que globalmente se situam entre 75% e 90%, justificam alguma prudência na análise. No ano de 2019 programou-se um aumento da despesa em investimento de 35,1%, que contrasta com o crescimento de 6,6% avançado na estimativa para 2019. A previsão de crescimento do OE/2019 encontra-se aproximadamente em linha com a que a POE projeta para 2020 (+ 32,6%). Conhecendo-se já a execução provisória de 2019 da AdC, o grau de execução da despesa em investimento neste subsector é de 70,2% do OE/2019 e 101,8% da estimativa para 2019, traduzindo um crescimento homólogo de 5,7%, muito aquém dos 50,5% previstos para este subsector no OE/2019. A título exemplificativo, no programa da saúde, o crescimento previsional de 130,1% em 2019 contrasta com o aumento de 7,8% que se logrou alcançar, refletindo um grau de execução que não chega a metade do programado. Para o Metropolitano de Lisboa também se encontrava previsto um aumento de 205,3%, que, em sede de execução, se traduziu numa quebra de 52,2%.

45. O MF recorre todos os anos a instrumentos de controlo da despesa da AdC que consistem na indisponibilização de parte das dotações aprovadas pela Assembleia da República e que apenas pode ser libertada para os serviços sob autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças. No ano de 2020, a totalidade das dotações sob controlo do MF deverá ascender a 1805 M€ (antes de cativações), com a seguinte desagregação por tipo de instrumento: 330 M€ em dotação provisional, 515 M€ em reservas orçamentais e 960 M€ em dotações centralizadas para fins específicos. Estes instrumentos constituem meios ao dispor daquele membro do Governo, no enquadramento vigente, para mitigar riscos e conformar a execução com as metas orçamentais em contabilidade

nacional, atuando sob a forma de racionamento da tesouraria dos serviços da AdC. A UTAO analisa no presente relatório a evolução destes instrumentos no período entre 2014 e 2020, e conclui que:

- (i) As dotações destes instrumentos cresceram entre 2014 e 2018. A POE prevê o aumento de 25% no montante a reter *ab initio* sob a forma destes instrumentos (comparação face a 2019 omitindo cativações);
- (ii) Os instrumentos de racionamento da tesouraria ganharam expressão acrescida enquanto meios de controlo orçamental por parte do MF a partir de 2016, distinguindo-se as cativações e as dotações centralizadas para fins específicos como os instrumentos preferenciais de controlo orçamental. A dotação provisional, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), baixou para 330 M€ em 2019 e 2020, face ao registo na ordem dos 535 M€ nos anos anteriores.
- (iii) As dotações centralizadas para fins específicos foram introduzidas em 2016 e têm crescido desde a sua origem. Embora constituam um instrumento de controlo que proporciona maior flexibilidade ao MF, a sua utilização é contrária ao princípio de especificação da despesa previsto na LEO, uma vez que esta forma de orçamentação não fornece informação sobre o programa orçamental em que se pretende realizar a despesa. Na POE/2020 o valor previsto para as dotações centralizadas cresce cerca de 50% face a 2019.
- (iv) A prestação de informação sobre os valores das dotações iniciais das cativações e sobre os montantes utilizados (*i.e.*, libertados pelo MF) não é suficientemente tempestiva. A divulgação pública das cativações determinadas pelo decreto-lei de execução orçamental é cada vez mais tardia e, em 2019, apenas foi divulgada a um mês do fim do exercício. A lei exige apenas trimestralidade na prestação regular de contas sobre os montantes utilizados.

46. Da análise anterior deve salientar-se, em jeito de balanço, que o aumento observado desde 2014 nas dotações indisponibilizadas através destes instrumentos propicia uma maior discricionariedade ao membro do Governo responsável pelas Finanças no controlo da execução do Orçamento do Estado, conferindo-lhe o poder de decisão final (naturalmente em articulação com o Primeiro-Ministro) sobre a possibilidade de utilização das verbas congeladas e o momento de as descongelar. Mas devem ser ponderados os efeitos perversos sobre a responsabilidade orçamental sectorial, uma vez que não podem ignorar-se as consequências da prática reiterada desta conduta sobre os incentivos dos ministros sectoriais e dos gestores públicos para uma gestão financeira responsável. Não saber até perto do final do ano, todos os anos, os recursos com que se conta penaliza o planeamento e não ajuda à qualidade das políticas e da gestão públicas.

47. O membro do Governo responsável pela área das Finanças dispõe ainda, nas leis orçamentais anuais, de normas que impedem o aumento, entre dois anos consecutivos, da despesa em aquisições de serviços e com pessoal ao nível de cada unidade orgânica da AdC. São normas intrusivas na autonomia de gestão dos serviços públicos e, como são renovadas todos os anos, os seus efeitos acumulados sobre a capacidade de inovação na AdC deverá ser já hoje motivo de reflexão. Os seus efeitos são semelhantes aos das cativações e das reservas orçamentais e os procedimentos exigidos na lei para conseguir eventuais autorizações daquele membro do Governo para excecionamento são administrativamente mais pesados do que os necessários para solicitar descativações e libertações de reservas orçamentais.

Orçamento por áreas de governação

48. A análise por áreas de governação permitiu identificar alguns padrões de regularidade na execução dos programas orçamentais ao longo do período 2014–2019, de entre os quais se destacam:

- Os desvios positivos (orçamentação inicial acima da execução) dos programas da Defesa e da Gestão da Dívida Pública ao longo de todo o período em análise (2014–2019);
- Os desvios negativos do programa do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar registou ao longo de todo o período em análise (2014–2019);

- A execução do programa da Saúde apresentou desvios negativos entre 2014 e 2018. Para 2019 o MF estima um desvio positivo.

49. Em termos nominais, ao longo do período 2014–2019, os desvios associados ao programa de Gestão da Dívida Pública totalizam 2157 M€. Relativamente ao programa da Defesa a despesa efetiva executada foi sempre inferior à previsão inicial, registando também desvios positivos que no período 2014–2019 totalizaram 1262 M€.

50. O programa do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar apresentou desvios negativos e sistemáticos ao longo do período 2014–2019, que no total ascenderam a – 1397,9 M€. Estes desvios ficaram a dever-se, sobretudo, ao facto de a execução da despesa com pessoal se situar muito acima da dotação inicialmente fixada, evidenciando uma prática de suborçamentação com caráter regular ao longo dos anos. Ao longo do período estes desvios desfavoráveis foram parcialmente compensados por uma execução da despesa com aquisição de bens e serviços e da despesa de capital abaixo das dotações inicialmente orçamentadas.

51. O programa da Saúde tem vindo a registar desvios negativos recorrentes e muito expressivos que ascendem a cerca de – 1678 M€ ao longo do período 2014–2019. Estes desvios resultaram da execução da despesa corrente, em particular da despesa com a aquisição de bens e serviços, que se tem vindo a situar sempre acima do inicialmente previsto. Em sentido contrário, a execução da despesa de capital tem-se mantido repetidamente abaixo do inicialmente previsto, contribuindo para atenuar o desvio desfavorável registado ao nível corrente, funcionando como uma “*variável de ajustamento*”. Em 2018, o desvio de execução face à previsão inicial merece especial destaque por ter sido o maior da série, tendo ascendido a – 859,7 M€. Contudo, para 2019, a estimativa apresentada pelo MF na POE/2020 aponta para um desvio favorável de 222,3 M€.

52. Em dezembro de 2019 o Governo aprovou o Plano de Melhoria da Resposta do Serviço Nacional de Saúde, que tem como objetivo, entre outros, a redução da suborçamentação na despesa corrente. Por outro lado, para a área da saúde o exercício orçamental de 2020 estima ganhos de eficiência com o exercício de revisão da despesa no valor de 111 M€, cujos principais contributos são: revisão de preços e participações (35 M€), medidas transversais na área do medicamento (25 M€), novo modelo de governação e acompanhamento do desempenho e avaliação da gestão (20 M€), contribuição extraordinária sobre os dispositivos médicos (12 M€) e combate à fraude (10 M€).

53. No decurso da execução orçamental de 2019, a UTAO identificou um conjunto de alterações orçamentais na área da saúde que tiveram como resultado a injeção de 687,6 M€ em 36 Hospitais EPE, sob a forma de dotações de capital.

54. Para 2020, a despesa efetiva consolidada do programa da Saúde prevista no POE/2020 regista um aumento de 525 M€ face à estimativa de execução apresentada para 2019. Contudo, face à dotação prevista na POE/2019, esta dotação cresce apenas 303 M€, dado que a estimativa de execução do MF para 2019 é inferior em 222 M€ à dotação inscrita na POE/2019.

55. Para uma análise completa do programa da Saúde, importa ter em conta que os recursos financeiros provenientes do OE para o SNS podem ser disponibilizados sob a forma de transferências correntes para o SNS (despesa efetiva) e despesas em dotações de capital para os hospitais e centros hospitalares E.P.E. (despesa não efetiva em ativos financeiros). A despesa efetuada com estas unidades sob a forma de dotações de capital não se encontrava orçamentada inicialmente no OE/2018 nem no OE/2019. Contudo, no decurso da execução orçamental de cada um dos anos foram efetuadas alterações orçamentais (da competência do Governo) para reforço do capital dos hospitais e centros hospitalares E.P.E., de forma a garantir a solvabilidade destas entidades. Ademais, as transferências correntes para o SNS também foram reforçadas durante o decurso de 2018 e 2019. Para 2020, o valor orçamentado como transferência corrente para o SNS é 9956 M€, o qual é superior ao aprovado no OE/2019, em 942 M€, e à execução provisória de 2019, em 566 M€. Salienta-se, contudo, que, tendo em conta o conjunto das transferências correntes e das dotações de capital, o montante previsto para 2020

(9956 M€) situa-se, ainda assim, 121 M€ abaixo da execução provisória conjunta das transferências correntes e dotações de capital em 2019.

Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

56. Os dados da POE/2020 preveem para 2020 o incremento no saldo global da Segurança Social face ao resultado estimado em 2019. Este revelou-se significativamente acima das projeções iniciais. Corrigida a conta para assegurar a comparação entre 2019 e 2020, o saldo global deverá registar um ligeiro decréscimo de 10 M€ para 2235 M€. Para este resultado, contribuirá a manutenção da dinâmica positiva na receita proveniente de contribuições e quotizações (6,3%), consequência, em parte, do acréscimo na massa salarial (emprego e remunerações por trabalhador) e do reforço de verbas fiscais consignadas ao FEFSS. No lado da despesa, encontra-se previsto para 2020 o crescimento acentuado com pensões (4,3%), devido à atualização de pensões e medidas já legisladas, como o regime de pensões de longas carreiras contributivas e a reforma antecipada por flexibilização. Nas prestações sociais, com a exceção das prestações de desemprego, que em 2019 representavam 45% do encargo financeiro de 2014, encontra-se projetado um acréscimo da despesa com Abono de Família, Subsídio por Doença (em 2019 esta despesa representava um acréscimo de 57,5% face a 2013), Rendimento Social de Inserção, Ação Social, Complemento Solidário para Idosos, Prestação Social para Inclusão, e a introdução da dotação de 30 M€ para o subsídio de Apoio ao Cuidador Informal.

57. O acréscimo previsto na despesa com pensões inscrito na POE para o ano de 2020 acomoda, em larga percentagem, os encargos de uma medida com a dimensão do aumento extraordinário de pensões praticado em anos anteriores, que não foi assumida na POE entregue na Assembleia da República. Em comparação com 2019, a POE/2020 prevê para 2020 o valor para a atualização extraordinária de pensões (337,8 M€) semelhante ao observado em 2019. No entanto, para replicar em 2020, nos mesmos moldes, o aumento extraordinário de pensões efetuado em 2019, o encargo terá que exceder o contabilizado em 2019, para compensar a diferença entre os aumentos registados em 2019 e 2020 por via da atualização ordinária de pensões e que são deduzidos no cálculo do aumento extraordinário. Como alternativa, de modo a não ultrapassar a dotação proposta, o pagamento desta atualização poderá não contemplar todos os meses do ano, como sucedeu em 2018.

58. Apesar da ligeira diminuição do excedente global ajustado previsto para 2020 na consolidação de sistemas da Segurança Social (2235 M€), o mesmo é mais robusto do que o excedente estimado para 2019 (2246 M€). Os dois valores são próximos, mas importa notar que o resultado estimado para 2019 contou com o contributo excedentário de 361 M€ do sistema de Proteção Social de Cidadania, em virtude de a execução orçamental da despesa ser inferior ao previsto. Esta situação nem sempre ocorre e resulta de transferências do OE ao abrigo da lei de bases excessivas em 2019 face à despesa que acabou sendo paga. No que diz respeito ao excedente global ajustado previsto para 2020, o mesmo é obtido exclusivamente através do contributo do saldo do sistema previdencial (prevê-se que o de cidadania tenha ligeiro défice), que, a confirmar-se, permitirá um maior canalização de verbas para aplicações financeiras e património imobiliário por parte do FEFSS.

59. De acordo com a POE/2020, deverá assistir-se a um saldo global da CGA negativo em 2020 no montante de 68 M€, em contraste com o excedente orçamental de 55 M€ registado na execução estimada do ano de 2019. A projeção para 2020 é justificada com a redução nas contribuições, resultante da diminuição no número de subscritores. Por isso, está previsto o aumento da comparticipação financeira proveniente do OE para equilibrar a CGA (ao contrário da diminuição verificada em 2019), embora este aumento não pareça suficiente para evitar o défice de 68 M€. O acréscimo de 219 M€ na despesa efetiva está concentrado na despesa com pensões e abonos sob responsabilidade da CGA (+ 168 M€).

60. A execução orçamental no período de 2016 a 2019 evidencia que a receita com contribuições e quotização para a CGA foi sucessivamente suborçamentada, possivelmente devido à não contabilização da dimensão positiva do impacto de medidas, como a reposição salarial e o descongelamento gradual de carreiras ocorridas neste período. Os dados orçamentais da POE/2020

revelam, para 2020, a continuidade de previsão “cautelosa”, que não demonstra ter em conta a receita adicional por via do acréscimo de 3,2% na despesa com pessoal das Administrações Públicas.

Saldo global e fardo dos encargos da dívida em contabilidade pública

61. As amortizações de dívida pública têm representado entre 69% (ano de 2014) e 51% (2018) da receita efetiva do universo consolidado entre a AdC e a Segurança Social, ao longo do quinquénio 2014–2018. A despesa com juros e outros encargos da dívida tem acrescentado 11% (2014) a 10% (2018) ao consumo de receita efetiva necessário para suportar a dívida contraída. A magnitude das amortizações torna clara a imperatividade de manter o acesso do soberano a novas emissões de dívida em condições razoáveis de preço e maturidade.

62. As necessidades líquidas de financiamento da AdC decorrem não só do saldo global ser negativo, mas também da despesa líquida em ativos financeiros. No subsector da Segurança Social, os excedentes orçamentais dos últimos anos no sistema previdencial têm vindo a permitir aplicações sucessivas em ativos financeiros por parte do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Implementação da LEO e do SNC-AP

63. O processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) regista atrasos significativos. Em novembro de 2019 o Tribunal de Contas (TdC) publicou o relatório intercalar da auditoria à implementação da LEO, incluindo o SNC-AP, que teve particular incidência na criação da Entidade Contabilística Estado (ECE) e no eixo relativo à gestão da tesouraria pública. De um modo geral, o TdC não encontrou progressos significativos na implementação da LEO, tendo identificado quatro fragilidades cuja resolução atempada será decisiva para que o processo possa vir a ser concretizado com benefícios superiores aos custos.

64. A primeira fragilidade prende-se com a não operacionalização do modelo de governação da UniLEO em domínios considerados essenciais, como são os casos da liderança, da coordenação e da monitorização. As necessidades de recursos humanos não estão sequer identificadas, uma vez que o próprio modelo de governação da unidade se encontra em processo de reavaliação, desde março de 2019. A este respeito, o MF informou que prevê finalizar o novo planeamento de tarefas de implementação da nova LEO até ao final do primeiro trimestre de 2020.

65. A segunda área de fragilidade identificada pelo TdC é relativa ao plano de implementação da LEO, uma vez que a gestão do processo não permitiu o cumprimento do calendário definido. O plano de implementação da LEO foi revisto em 2018, no qual se incluíam 21 projetos a concluir até 2021, dos quais apenas dois estão finalizados, e não existindo uma hierarquia de prioridades. Nestas condições, o TdC concluiu que a aplicação da LEO no exercício orçamental de 2021 já se encontra comprometida. Neste âmbito, são particularmente graves os atrasos na aprovação de diplomas complementares à LEO, ao SNC-AP, designadamente os relativos à operacionalização da ECE, às normas de consolidação da Conta Geral do Estado, aos requisitos jurídicos do contabilista público e ao modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais.

66. Em terceiro lugar, a UniLEO não tem um plano para operacionalizar a implementação da ECE, nem definiu um prazo para a conceber. Tendo em conta que a ECE é um elemento central para a implementação da LEO, e continuando por concretizar etapas essenciais, não será possível cumprir os prazos em vigor para a apresentação do primeiro orçamento (relativo ao exercício de 2021), das demonstrações financeiras intercalares e da primeira prestação de contas em 2022 (relativa ao exercício de 2021).

67. Por fim, a quarta fragilidade identificada pelo TdC refere-se à Gestão da Tesouraria Pública, salientando que, dos cinco projetos nucleares para a sua operacionalização, dois estão finalizados e um em fase piloto; porém, o projeto mais estrutural encontra-se apenas iniciado.

68. Na sequência das fragilidades elencadas, o TdC emanou três novas recomendações, reiterando outras efetuadas em relatórios anteriores, uma vez que persistem as deficiências que as fundamentaram. Estas recomendações foram dirigidas especificamente ao Ministro das Finanças (três novas recomendações) e à UniLEO, sendo de referir que, no último triénio, mais de metade das recomendações do TdC não foi ainda acolhida.

69. Tendo presente o relatório que acompanha a POE/2020, verifica-se que este não apresenta quaisquer elementos adicionais no que diz respeito ao processo de implementação da nova LEO e do SNC-AP.

Intenções reformistas na Saúde e nas Pensões

70. Os sistemas de saúde e pensões enfrentam um conjunto alargado de desafios, nomeadamente a evolução demográfica, o progresso científico, o desenvolvimento tecnológico e as novas formas de emprego, bem como as aspirações dos cidadãos quanto a melhores níveis de proteção nestas áreas. De um modo geral, estas pressões exigirão o recurso a um conjunto alargado de meios e instrumentos em número e qualidade que permita responder às solicitações enfrentadas, garantindo a sustentabilidade social e financeira destes sistemas. A envergadura dos desafios pela frente exigirá um leque alargado de instrumentos intertemporalmente articulados.

71. A análise da POE/2020 e das Grandes Opções do Plano para 2020 identificou um conjunto alargado de anúncios de medidas e atividades a desenvolver visando satisfazer as aspirações sociais nestes domínios. Todavia, não se vislumbram intenções reformistas de vulto que compatibilizem as ameaças de contexto a médio e longo prazo com a melhoria sustentada dos benefícios sociais.

1 Introdução

72. Este relatório constitui a análise final da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) à [Proposta de Orçamento do Estado para 2020 \(POE/2020\)](#) que o Governo entregou ao Parlamento em 16 de dezembro de 2019. Em 3 de janeiro do corrente ano, a UTAO publicou uma análise preliminar à POE/2020, a tempo de poder ser utilizada na audição da equipa política do Ministério das Finanças perante a Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças (COF). O escasso tempo disponível para a produzir obrigou a deixar de fora alguns temas importantes da política orçamental que tem sido seguida e do programa que o Governo se propõe executar em 2020. O presente documento é, pois, uma edição revista e alargada da apreciação técnica à POE. É divulgada durante a apreciação na especialidade, dias antes de ocorrer a segunda audição da equipa governamental responsável pela área das Finanças, apazada para 27 de janeiro.

73. As principais diferenças entre este documento e o [Relatório UTAO n.º 1/2020](#), de 3 de janeiro, são as seguintes. Quem leu a primeira análise da UTAO apreciará saber o que há de novo neste segundo relatório. A Parte II (Análise dos Cenários Orçamentais em Contabilidade Pública) tem os mesmos capítulos, mas com alguns acrescentos. No Capítulo 4, a Secção 4.5 é nova e sistematiza a contribuição dos diversos tipos de medidas de política e da economia para o saldo orçamental no cenário de políticas invariantes e o saldo orçamental no cenário final (ou cenário com novas orientações políticas). O Ministério das Finanças (MF) respondeu, entretanto, a um pedido de esclarecimento sobre potenciais medidas de política orçamental novas na ordem de várias centenas de milhões de euros que não constam da classificação de medidas novas no seu relatório que acompanha a POE; a consideração desta resposta mereceu a inserção de uma caixa no final da Subsecção 4.3.1. A Parte III (Complementos de Análise Económica em Contabilidade Nacional) é inteiramente nova. Avalia, no Capítulo 8, a postura da política orçamental em 2019 e 2020 com base nas variações do saldo primário estrutural e do hiato do produto. O Capítulo 9 explica os vários indicadores de carga fiscal comumente utilizados na profissão para comparações internacionais e apresenta o posicionamento de Portugal face à média da área do euro desde 2014. A dívida pública é examinada no Capítulo 10, com comentários a vários indicadores importantes para a sua caracterização e identificando os fatores explicativos da redução prevista do seu peso no PIB em 2019 e 2020. A natureza e a magnitude dos desvios entre execução e orçamentação são sinais informativos acerca da credibilidade das previsões e das metas orçamentais. Este tema é apreciado ao longo dos últimos seis anos, em contabilidade nacional no Capítulo 11 e em contabilidade pública na quarta parte do relatório. A Parte IV (Análise das Previsões Orçamentais em Contabilidade Pública) começa no Capítulo 12 com uma versão revista e alargada da ventilação económica tratada no relatório anterior. As novidades estão numa subsecção sobre investimento, na Secção 12.3 que quantifica os desvios entre execução e orçamentação a nível consolidado das Administrações Públicas, entre 2014 e 2019, e na extensão da Secção 12.4 para incorporar uma análise sobre os méritos e os inconvenientes de molduras normativas, repetidas em sucessivas leis orçamentais, que correspondem a versões não convencionais de congelamento da despesa das unidades orgânicas da Administração Central (AdC) em pessoal e aquisições de serviços. O Capítulo 13 compara previsões com execução a nível dos programas orçamentais da AdC com uma ampliação analítica sobre o da Saúde e o financiamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS). A Segurança Social e a Caixa Geral de Aposentações têm as suas contas apreciadas no Capítulo 14. O capítulo seguinte apresenta evidência pouco habitual sobre o fardo da dívida em contabilidade pública, para os anos com contas fechadas, 2014 a 2018. Finalmente, a quinta parte e o Capítulo 16 examinam um conjunto de temas com importância estratégica a médio e longo prazo. À secção que já havia sobre os atrasos significativos na implementação plena da nova Lei de Enquadramento Orçamental e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, junta-se uma nova sobre as sustentabilidades social e financeira nos domínios da Saúde e das Pensões.

74. Existe uma continuidade temática entre este relatório e o relatório que a UTAO publicou em novembro sobre o [Projeto de Plano Orçamental para 2020 \(PPO/2020\)](#) divulgado em 15 de outubro último. Aos leitores interessados em enquadramentos de longo prazo, sugere-se a consulta dos elementos de comparação internacional da economia e das finanças públicas portuguesas

apresentados pela UTAO no seu relatório sobre o PPO, com início no ano 2000. Aquele projeto não é uma proposta de Orçamento do Estado. Consiste num conjunto mínimo de informação padronizado a nível europeu que visa alimentar o processo de supervisão multilateral sobre as perspetivas orçamentais para o ano seguinte conduzido no âmbito do Semestre Europeu. Os países que, à data de 15 de outubro, não dispusessem de um Governo na plena posse das suas funções, como foi o caso de Portugal, estavam dispensados de facultar o seu plano orçamental completo para 2020, devendo apenas entregar os cenários previsionais macroeconómico e orçamental assumindo a continuidade das orientações políticas em vigor àquela data (*cenários de políticas invariantes*). Ora um primeiro estágio na elaboração de um plano orçamental é, precisamente, prever os desenvolvimentos macroeconómicos e orçamentais assumindo a continuidade dessas orientações. O segundo estágio consiste na introdução de eventuais novas orientações políticas que alterem a trajetória de instrumentos orçamentais, de receita ou despesa, para que o terceiro estágio apresente os cenários completos, que combinem as dinâmicas resultantes das medidas de política passadas, que permaneçam em vigor, com as novas medidas de política que reflitam as alterações de orientação pretendidas e ajudem a alcançar as metas orçamentais definidas em contabilidade nacional. Em larga medida, o PPO/2020 devia ser entendido como o ponto de partida para a elaboração da POE/2020. Como se explica neste relatório, acabou por o não ser, pois o Governo alterou-o em dezembro, juntando outro cenário orçamental de políticas invariantes. Deu-se também a circunstância de o OE/2020 ir ser o primeiro orçamento de um ciclo político novo. Neste entendimento, o [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro, analisou o PPO/2020 e aproveitou o prazo de dois meses que mediaria entre a conclusão do PPO e a da POE para carrear para o espaço público um conjunto alargado de informação de contexto que as coleções regulares da UTAO não integram. O Capítulo 2 dessa publicação contém, por isso, uma série de gráficos e quadros que mostram como é que Portugal tinha chegado ao ponto de partida para a elaboração da POE/2020. A análise permanece relevante. Espelham num eixo alargado do tempo (2000 a 2018) e num eixo diversificado de países — todos os da União Europeia (UE), outros da OCDE e economias europeias menos desenvolvidas — a evolução da posição relativa de Portugal em variáveis relevantes para a programação orçamental da nova legislatura, a saber: PIB por habitante, balanças corrente e de capital, saldos das Administrações Públicas e dívida pública consolidada. A informação aí apresentada mantém toda a pertinência para a apreciação do enquadramento estrutural da economia e das finanças públicas portuguesas, encaminhando-se o leitor interessado em leituras de longo prazo para o referido capítulo.

75. Há uma dimensão estratégica e uma dimensão operacional na POE. A dimensão estratégica cuida do modo como a política orçamental conduz as interações entre o sector das Administrações Públicas e os demais sectores da economia, incluindo o Resto do Mundo. Os fluxos financeiros entre sectores impactam nas escolhas de milhões de agentes económicos e é a contabilidade nacional que mede e organiza a informação sobre as interações económicas. A dimensão estratégica projeta-se, por definição do termo, em vários anos vindouros e preocupa-se com a sustentabilidade política e financeira das opções orçamentais tomadas pelo agente público no seu todo. Por isso, faz sentido apreciar a dimensão estratégica do plano orçamental para 2020 na ótica da contabilidade nacional e na perspetiva consolidada das Administrações Públicas. Mas uma proposta de OE é também um guia para a afetação de recursos de tesouraria às políticas públicas e à gestão das entidades públicas que as aplicam. Por isso, importa, ainda, apreciar o plano orçamental do Governo na perspetiva da contabilidade pública. Mesmo sem a mui necessária e sempre adiada informação contabilística nas vertentes financeira e de gestão, o eixo da tesouraria acrescenta valor à análise económica da programação anual da política orçamental. O nível de detalhe da informação disponível é muito maior nesta ótica do que na da contabilidade nacional, tanto na desagregação da classificação das operações económicas, como na identificação dos comportamentos financeiros, desde o nível mais agregado (o conjunto das Administrações Públicas) até ao nível da entidade individual que dispõe de contabilidade própria. Acresce o facto de o voto do Parlamento ser feito sobre mapas elaborados em contabilidade pública.

76. Os orçamentos anuais estão ligados pelo eixo do tempo, o que recomenda a comparação da POE/2020 com o PE/2019–23 e o PPO/2020. Um plano orçamental anual é condicionado pelas opções políticas e os desenvolvimentos financeiros passados e condiciona as escolhas políticas e o desempenho financeiro das Administrações Públicas nos anos seguintes. Por isso, deve ser apreciado no contexto da estratégia orçamental de médio prazo do país. Os Estados-Membros da União Europeia que partilham

o euro têm estratégias orçamentais de médio prazo, consubstanciadas nos Programas de Estabilidade (PE). Em condições normais, a UTAO confrontaria neste relatório as opções estratégicas da POE/2020 com o rumo definido pelo Governo para 2020 no PE/2019–23. Todavia, este exercício não é tecnicamente exequível por causa da revisão metodológica nas séries de contas nacionais introduzida em setembro último. O PE/2019–23 foi construído na base 2011 e a POE/2020 (bem como o PPO/2020, tanto o de 15 de outubro como o de 16 de dezembro) na base 2016.¹ Como o Ministério das Finanças (MF) não disponibilizou a conversão dos cenários orçamentais do PE na nova métrica não é possível a sua comparação com os cenários orçamentais da POE. Naturalmente, o campo de possibilidades orçamentais para 2020 é condicionado também pelas medidas de política tomadas no passado, pelo que a análise da UTAO tenta separar, nas previsões para 2020, o peso do passado das opções políticas assumidas para o futuro na POE/2020. Nesta tarefa, é dada atenção particular ao cenário de políticas invariantes, tanto o que enforma o PPO/2020 de 15 de outubro, como o novo PPO/2020, de 16 de dezembro, que faz parte do acervo documental da POE/2020.

77. O presente relatório identifica quatro conjuntos de condicionantes que limitam as escolhas na elaboração do orçamento. São elas: i) as circunstâncias da economia nacional e do seu enquadramento internacional; ii) o cenário de políticas invariantes, por um lado, e as linhas de orientação e as medidas de política agora preconizadas para 2020, por outro; iii) as regras de disciplina orçamental europeias e portuguesas; e iv) as recomendações emanadas do Semestre Europeu para a política orçamental e as transformações estruturais que contribuem para o alinhamento entre as estratégias europeia e nacional de desenvolvimento económico.

78. Paradoxalmente, as condicionantes do planeamento orçamental anual visam transformá-lo no veículo privilegiado para concretizar as aspirações de médio prazo para a política orçamental e as políticas sectoriais e transversais. É no orçamento anual que se definem os meios financeiros para concretizar os planos de médio prazo, tanto para a política orçamental como para todas as políticas sectoriais e horizontais, o que não deixa de ser um paradoxo. Tal acontece porque não existe um Orçamento do Estado plurianual. Tamanha concentração de expectativas e responsabilidade fazem da elaboração da Proposta de Orçamento do Estado uma tarefa política e tecnicamente muito exigente e que exige o envolvimento transversal dos órgãos de soberania e dos cidadãos na sua discussão.

79. A finalidade principal deste relatório é, pois, contribuir para uma discussão pública esclarecida sobre como a POE lida com as suas condicionantes. A Parte I é dedicada à macroeconomia. Que implicações para a vida das famílias e as decisões das empresas sugerem as previsões macroeconómicas do Governo? Mais ou menos criação de emprego do que em 2018? A dinâmica esperada para o endividamento externo afetará as condições de financiamento das empresas? A Parte II discute os cenários previsionais de finanças públicas em contabilidade nacional, sugerindo respostas a questões como: como seria o saldo orçamental em 2019 e 2020 se não existissem injeções de capital no Novo Banco? A POE continua ou inova na estratégia de aproximação ao objetivo de médio prazo para o saldo estrutural que vem sendo trilhada nos últimos anos? A Parte III responde a interrogações como: com a melhoria dos indicadores agregados de finanças públicas no passado recente, a política orçamental em 2019 e 2020 já está ser contracíclica e expansionista? Que medidas há de carga fiscal e como é que Portugal compara nelas com os seus pares da moeda única? A Parte IV ilumina questões como: a POE confirma ou desmente com a estimativa de execução em 2019 o padrão que o programador orçamental estabeleceu na legislatura anterior de suborçamentar os aumentos nas receitas fiscal e contributiva e sobreorçamentar a despesa de investimento? Que novidades traz a POE sobre os instrumentos de racionamento da tesouraria utilizados pelo MF para controlar a execução orçamental, tanto os convencionais como os não convencionais? Afinal, o SNS vai ou não deixar de acumular dívidas a fornecedores? Finalmente, a Parte V olha para o médio e o longo prazos, para responsabilidade orçamental em todas as áreas da governação e também para as sustentabilidades social e financeira nos domínios da Saúde e das Pensões. Haverá finalmente um Balanço consolidado das Administrações Públicas em 2021? Quando é que os incentivos de todas as áreas da governação e

¹ A UTAO analisou as implicações da revisão metodológica sobre as séries históricas do PIB e da conta das Administrações Públicas nos seguintes textos: Secções 2.2 3.3 e Anexo 3 do [Relatório UTAO n.º 18](#), de 15 de outubro; Secção 4.2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

da gestão públicas estarão alinhados no objetivo de contas certas? Em face das projeções demográficas e do progresso científico e do desenvolvimento tecnológico expectáveis a médio e longo prazos, estarão a ser gizadas medidas de política estruturantes para satisfazer os anseios sociais quanto a cuidados de saúde e pensões de reforma?

80. A bibliografia utilizada está identificada ao longo do texto à medida que é invocada. As fontes principais são: acervo documental da POE/2020 produzido pelo MF, com destaque para o relatório e a proposta de lei; PPO/2020 divulgado a 15 de outubro pelo MF e sua atualização de 16 de dezembro; PE/2019–23, publicado pelo MF em 15 de abril; notificações das autoridades estatísticas nacionais no âmbito do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, divulgadas duas vezes por ano pelo Instituto Nacional de Estatística (INE); estatísticas macroeconómicas e de contas nacionais por sector institucional, atualizadas trimestralmente pelo INE; algumas publicações da UTAO no ano de 2019. Para além dos elementos de domínio público referidos, este trabalho beneficiou do acesso às bases geridas pelo Direção-Geral do Orçamento com informação sobre a execução orçamental e a POE/2020. Outras fontes, menos frequentemente utilizadas, estão assinaladas ao longo do texto.

81. A UTAO agradece ao MF a colaboração prestada durante a execução do relatório. A sua produção beneficiou, ainda, de ficheiros facultados à UTAO com informação mais detalhada sobre a POE/2020 do que a que é do domínio público, bem como do esclarecimento de parte substantiva das questões suscitadas pela análise dos dados. Por isso, a equipa UTAO agradece a colaboração dos colegas do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais e da Direção-Geral do Orçamento, ambos do MF. Cumpre também reconhecer o mérito da inovação introduzida por estes serviços este ano na comunicação sobre a POE para o grande público. Também se agradece ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social a disponibilização de informação quantitativa.

82. Finalmente, importa reportar que alguns esclarecimentos solicitados e não prestados condicionaram a análise neste relatório. Da lista de perguntas dirigidas ao MF pela UTAO em dezembro que ficaram sem resposta até ao fecho do relatório de 3 de janeiro, algumas foram entretanto esclarecidas e não constam já das linhas abaixo. No início de janeiro foi solicitado o esclarecimento de duas outras questões. No momento em que este relatório é encerrado, permanecem várias dúvidas sem resposta, situação que condicionou o alcance de alguns ângulos de análise.

- Cativações estimadas em 2019 e previstas para 2020 — o MF informou que não dispõe, neste momento, dos valores das dotações iniciais e dos montantes libertados (segundo a estimativa de execução orçamental de 2019) no âmbito daqueles instrumentos de racionamento da tesouraria. A falta destes elementos prejudicou a extensão a 2019 e 2020 da apreciação da evolução que estes instrumentos têm conhecido desde 2014.
- Discriminação dos valores de receita (orçamentados e executados) a título de Receitas Gerais, Financiamento Comunitário, Transferências das AP, Receitas Próprias e Outras, por programa orçamental e por ano (2014 a 2020), em contabilidade pública. — a ausência desta informação limitou o âmbito da análise por programa orçamental no Capítulo 13.
- Explicação para divergências nalguns programas orçamentais entre os valores dos projetos, por programa orçamental, indicados na plataforma SIGO e os valores apresentados para as mesmas variáveis no relatório do MF que acompanha a POE/2020 — a ausência desta informação limitou o âmbito da análise do investimento no conjunto da AdC na Subsecção 12.2.4 e por programa orçamental no Capítulo 13.

Parte I — CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJEÇÕES DE CURTO PRAZO

2 O cenário macroeconómico do Ministério das Finanças em contexto histórico e analítico

83. Este capítulo analisa a coerência interna do cenário macroeconómico que integra a POE/2020. A primeira secção apresenta, brevemente, as principais diferenças deste cenário face ao divulgado dois meses antes no PPO/2020. A segunda secção apresenta, em detalhe, as previsões pontuais de curto prazo do MF, ou seja, para 2019 e 2020. A apreciação das implicações económicas das previsões passa, nesta secção, por as contextualizar nas dinâmicas económicas históricas (na maioria dos casos, desde 2005) e comparar os agregados previstos com o comportamento observado de muitas outras variáveis macroeconómicas com as quais a teoria económica estabelece relações de causalidade. A análise do cenário é completada no capítulo seguinte através da comparação das previsões do MF com as de outras instituições oficiais.

2.1 Principais diferenças entre a POE/2020 e o PPO/2020

84. Na POE/2020 foi efetuada uma revisão do cenário macroeconómico para 2020, destacando-se a **revisão em baixa da capacidade de financiamento da economia portuguesa devido ao contributo do sector privado, o qual foi parcialmente compensado pela revisão em alta do sector público devido ao excedente orçamental**. As previsões macroeconómicas que enquadram a proposta orçamental para 2020 são diferentes das que o MF construiu em outubro último, no PPO/2020. De acordo com o esclarecimento prestado à UTAO, as revisões da POE/2020 face ao PPO/2020 (Tabela 1) refletem informação estatística de 2019 que ficou, entretanto, disponível (efeito base), a atualização das hipóteses externas, bem como alterações de julgamento para 2020. Verifica-se uma revisão despicienda em baixa na taxa de crescimento do PIB real, embora com alterações relevantes nas componentes da despesa agregada, as quais originaram uma revisão em baixa da capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2020. O contributo da procura externa foi revisto em baixa, de -0,1 p.p. no PPO/2020 para -0,5 p.p. na POE/2020. Em sentido oposto, o contributo da componente “variação de existências e aquisições líquidas de cessões de objetos de valor (ALCOV)” foi revisto em alta, de -0,4 p.p. no PPO/2020 para 0,0 p.p. na POE/2020. Adicionalmente, a taxa de poupança do sector institucional famílias foi revista em baixa de 7,4% no PPO/2020 para 6,1% na POE/2020. Adicionalmente, a taxa de inflação, aferida pela variação relativa no Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), foi revista em baixa, de 1,6% para 1,1%.

**Tabela 1 – Cenário macroeconómico previsto pelo Ministério das Finanças para 2019 e 2020:
POE/2020 versus PPO/2020**

(em percentagem e em pontos percentuais)

	2019		2020	
	POE/2020		PPO/2020	
	Out/19	Dez/19	Out/19	Dez/19
PIB na ótica da despesa, em volume (em %)				
PIB	1,9	1,9	2,0	1,9
Consumo privado	2,2	2,2	2,1	2,0
Consumo público	0,9	0,6	0,9	0,8
Formação bruta de capital fixo (FBCF)	8,2	7,3	5,0	5,4
Exportações	2,9	2,5	3,9	3,2
Importações	5,4	5,2	4,1	4,4
Contributos para o crescimento do PIB (em p.p.)				
Procura interna	3,0	3,0	2,1	2,4
da qual: Variação de existências e ALCOV	0,0	0,1	-0,4	0,0
Procura externa líquida	-1,0	-1,1	-0,1	-0,5
Preços (variação, %)				
Deflador do PIB	1,3	1,5	1,4	1,4
Inflação (IHPC)	0,8	0,4	1,6	1,1
Termos de troca	0,0	0,4	0,0	0,1
PIB nominal				
Taxa de variação	3,3	3,4	3,5	3,3
Nível em mil M€	210,6	210,8	217,9	217,8
Mercado de trabalho (variação, %)				
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,3	6,4	5,9	6,1
Emprego	1,1	1,0	0,7	0,6
Custos unitários nominais do trabalho	1,9	1,8	1,6	1,9
Remuneração média por trabalhador	2,7	2,7	2,9	3,2
Produtividade aparente do trabalho	0,8	0,8	1,2	1,3
Financiamento da economia e setor externo (% do PIB)				
Capacidade líquida financiamento face ao exterior	0,3	0,5	0,4	0,2
Balança corrente	-0,9	-0,7	-0,8	-1,0
Balança de bens e serviços	-1,0	-0,8	-1,0	-1,3
Balança de rendimentos primários e secundários	0,0	0,1	0,2	0,3
Balança de capital	1,2	1,2	1,2	1,2
Capacidade líquida financiamento do sector privado	0,3	0,5	0,4	0,0
Capacidade líquida financiamento do sector público	-0,1	-0,1	0,0	0,2
Indicadores de finanças públicas (% do PIB)				
Saldo orçamental	-0,1	-0,1	0,0	0,2
Dívida pública	119,3	118,9	116,2	116,2
Desenvolvimentos cíclicos				
PIB potencial (variação, %)	1,9	1,9	1,9	2,1
Hiato do produto (% do PIB potencial)	1,6	1,5	1,7	1,3

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

2.2 Previsões para 2020

85. Esta secção é uma visita guiada pela UTAO ao cenário macroeconómico de curto prazo produzido pelo Ministério das Finanças constante na POE/2020. A primeira subsecção destaca as previsões pontuais para o crescimento do produto em volume, repartindo-as pelas contribuições das várias componentes da procura agregada. A Subsecção 2.2.2 dispõe sobre a taxa de poupança das famílias e a terceira sobre os desenvolvimentos esperados para variáveis do mercado de trabalho. Finalmente, a Subsecção 2.2.4 expõe a evolução prevista para o saldo da conta externa, decompondo-o, por um lado, nos saldos das várias balanças e, por outro, na contribuição de cada sector institucional para a formação da capacidade (ou da necessidade) líquida de financiamento do (por parte do) resto do mundo.

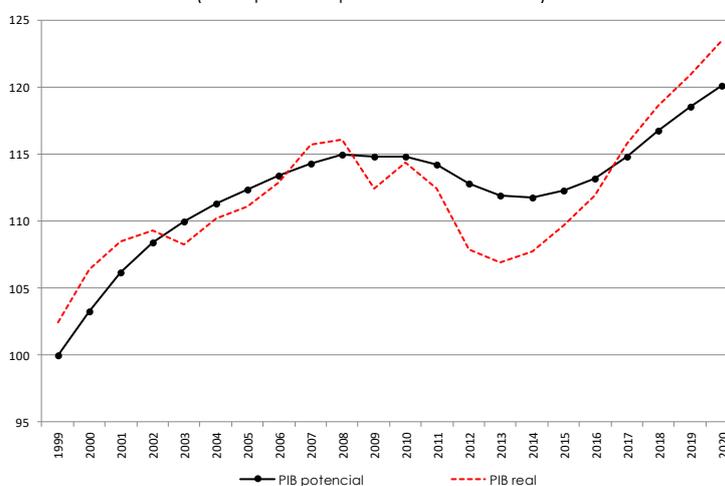
2.2.1 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação

86. O cenário macroeconómico da POE/2020 apresenta uma previsão de crescimento económico para 2020 próxima da estimada para 2019, embora com diferentes contributos das componentes do PIB na ótica da despesa. Relativamente ao hiato do produto, i.e., a diferença entre o PIB real a observar e o produto potencial estimado, o PIB real continuará acima do produto potencial, sendo que a taxa de crescimento prevista para 2020 se encontra próxima da prevista para o produto potencial. No cenário macroeconómico da POE/2020 encontra-se prevista uma desaceleração do crescimento do PIB real (Gráfico 2) de 2,4% em 2018 para 1,9% no biénio 2019–2020, sendo que deverá continuar em nível acima

do produto potencial (Gráfico 1). A previsão para 2020 inclui um contributo negativo da procura externa, medido pela diferença entre exportações e importações em volume, para o crescimento do PIB real em 2019 (-1,1 p.p.) e 2020 (-0,5 p.p.). Com efeito, no cenário macroeconómico prevê-se uma deterioração da capacidade de financiamento da economia (Gráfico 3), de 1,2% do PIB em 2018 para 0,5% e 0,2%, em 2019 e 2020, respetivamente. Esta evolução terá o contributo negativo da balança de bens e serviços (de 0,1% do PIB nominal em 2018 para -0,8% em 2019 e -1,3% em 2020), sendo parcialmente compensado pela ligeira melhoria do conjunto das balanças de rendimentos primários e secundários (de 0,1% do PIB em 2019 para 0,3% em 2020) e pela balança de capital (de 1,0% em 2018 para 1,2% no biénio 2019-2020).² Por sectores institucionais (Gráfico 15), destaca-se a deterioração progressiva da capacidade de financiamento do sector privado (de 1,6% do PIB em 2018 para 0,5% em 2019 e 0,0% em 2020), o que será compensado parcialmente pelo aumento do saldo do sector das Administrações Públicas (de -0,4% em 2018 para -0,1% em 2019 e 0,2% em 2020). De salientar que a capacidade de financiamento do sector privado em 2020 será nula, representando o valor mais baixo desde o ano 2009. Mais informação sobre a conta externa será explorada na Subsecção 2.2.4.

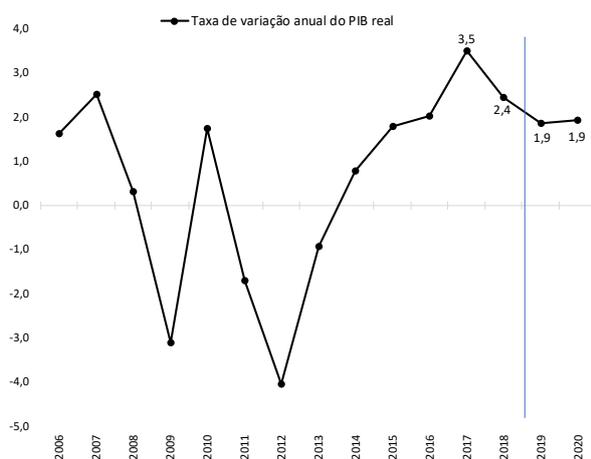
Gráfico 1 – Produto potencial e PIB observado

(Base produto potencial 1999 = 100)



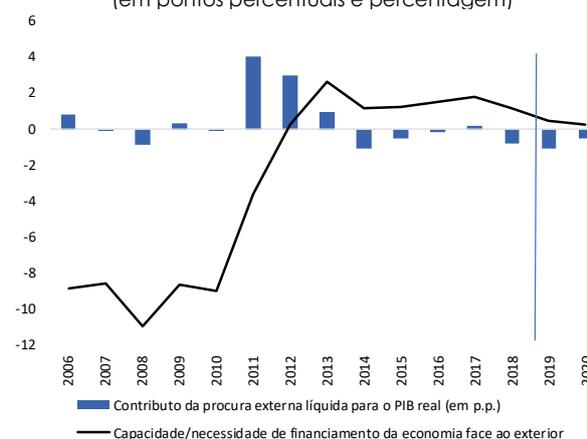
Fontes: Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020), Ameco (anos anteriores), e cálculos da UTAO.

Gráfico 2 – Crescimento do PIB real
(dados encadeados em volume, percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).

Gráfico 3 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia
(em pontos percentuais e percentagem)



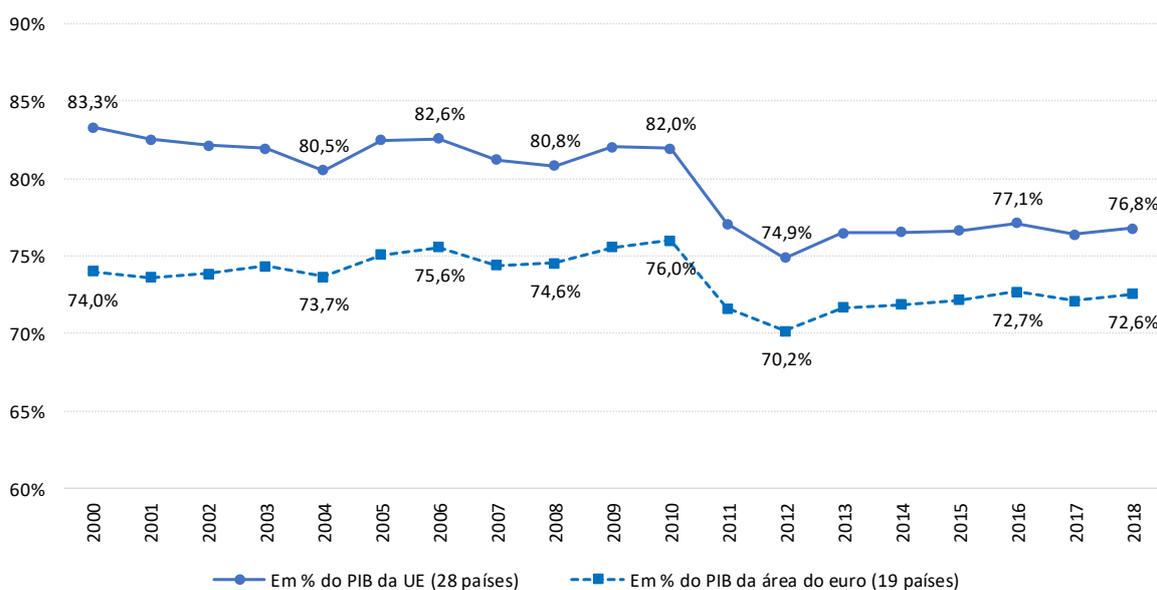
Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).

87. Portugal tem, no século XXI, uma história de divergência para baixo no nível de rendimento por habitante face à generalidade dos parceiros na União Europeia e na área do euro. Após o progresso registado nos primeiros 15 anos da adesão, o Gráfico 4 informa que o país iniciou o século com um nível

² Informação numérica prestada pelo MF no Quadro 5 da atualização de dezembro do [PPO/2020](#).

de rendimento, corrigido pelas paridades do poder de compra, que constituía cerca de 83% do PIB *per capita* média da União Europeia a 28 EM (UE-28) e 74% da da área do euro.³ Os últimos 18 anos acumularam um empobrecimento relativo do poder de compra em Portugal gerado pela atividade económica realizada neste território. A degradação relativa começou com uma certa estagnação na primeira década, seguida de uma queda acentuada durante os anos da crise e da qual o país ainda não recuperou. Em 2018, o rendimento médio de cada português⁴ valia 23 800 € e ocupava o 20.º lugar na ordenação decrescente deste indicador no espaço da UE-28, a mesma posição relativa que um ano antes. Em 2000, a produção interna valia 16 500 €, constituindo então o 16.º valor mais elevado no espaço da UE. No auge da crise, 2012, Portugal estava em 19.º lugar, com 20 000 € por residente. Os detalhes em euros para todos os EM e mais 11 países constam do Anexo 2.

Gráfico 4 – PIB real *per capita* português em proporção da média da UE e da área do euro, ajustado pelas paridades de poder de compra, 2000-2018
(em percentagem)



Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO. | Notas: O painel de dados internacionais com base no qual este gráfico foi construído está no Anexo 2.

88. Para 2020, o principal contributo para o crescimento da procura agregada advém do consumo privado (1,3 p.p.) seguido do da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF, com 1 p.p.).⁵ O contributo da procura externa líquida deverá passar de -1,1 p.p. em 2019 para -0,5 p.p. em 2020, continuando a deterioração da procura externa. De acordo com o cenário apresentado, o consumo privado, em volume, deverá crescer a um ritmo marginalmente acima do previsto para o PIB real, sendo que a FBCF será a componente do PIB com a taxa de crescimento real mais elevada. O consumo privado deverá registar o principal contributo para o crescimento económico, devido ao seu elevado peso na despesa agregada (Gráfico 5 e Gráfico 6). Relativamente à FBCF, mantém-se a recuperação iniciada em 2014; o MF prevê o aumento de 5,4% em 2020, mas a variável ainda ficará (ligeiramente) abaixo do nível registado no ano de 2008. As exportações deverão subir o peso, de 43% em 2019 para 43,5% em 2020. Relativamente ao conjunto das exportações e importações, encontra-se previsto um aumento do grau de abertura da economia, aferido em termos reais, de 86,5% em 2019 para 88,1% em 2020.⁶

³ O PIB real *per capita* num ano é o rácio entre o PIB medido a preços constantes e a população média de cada país nesse ano. Os valores apresentados encontram-se expressos em Paridades de Poder de Compra (PPC), isto é, encontram-se expressos numa grandeza monetária que elimina as diferenças no nível de preços entre países, permitindo, assim, comparar o rendimento por residente sem a distorção causada pelos preços relativos. O Anexo 2 mostra o painel completo destes dados, em euros, para os 28 EM e outras economias, entre os anos 2000 e 2018. Estes valores podem também ser apresentados sob a forma de índice, calculado face à média da União Europeia a 28 países (UE-28), à qual se atribui o nível 100 — é o caso no Gráfico 4. Se o índice de um país é superior a 100 (inferior a 100), isto significa que o seu nível de PIB *per capita* em PPC é superior (inferior) ao da média da UE.

⁴ Em rigor, de cada pessoa residente no território português.

⁵ De referir que, por questões metodológicas, existe uma diferença entre o PIB em volume e a soma das componentes em volume na ótica da despesa. Esta diferença pode influenciar as taxas de crescimento e o contributo de cada componente do PIB.

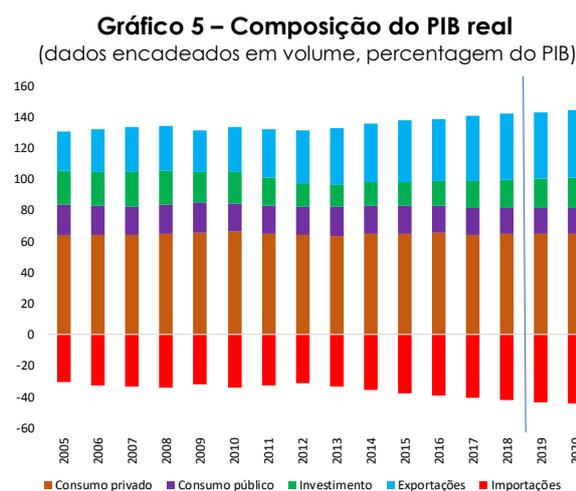
⁶ O grau de abertura da economia é aferido através do peso no PIB da soma das exportações com as importações.

89. O contributo negativo da procura externa líquida para o crescimento do PIB real deverá passar de - 1,1 p.p. em 2019 para - 0,5 p.p. em 2020, devido ao facto do crescimento previsto das exportações exceder o das importações.⁷ De referir que neste conceito de procura externa líquida não é possível apurar o conteúdo importado que se encontra distribuído entre as componentes da procura agregada, i.e., os montantes de importações que se encontram no consumo privado, no consumo público, no investimento e nas exportações. O conteúdo importado de cada componente do PIB é apurado pelo INE nas matrizes simétricas *input-output*, que apresentam os quadros de recursos e empregos das contas nacionais. No entanto, esta informação não é apurada com regularidade e, quando publicada, apresenta já algum desfasamento face ao período de análise. A título de exemplo, o INE publicou em 30/11/2018 o [conteúdo importado do ano 2015](#). Devido à importância do conteúdo importado de cada componente do PIB na ótica da despesa e à limitação no apuramento deste tipo de informação, apresenta-se na Tabela 2 a relação entre variação da procura global e variação das importações.⁸ Para 2020, a POE/2020 prevê um acréscimo da procura global em cerca de 7,7 mil M€, sendo acompanhado por um aumento das importações em cerca de 3,8 mil M€, pelo que ao aumento de 1 € na procura global corresponderá o acréscimo de 0,497 € nas importações. Com efeito, a elasticidade das importações face à procura global será cerca de 1,6%, sendo inferior, mas próxima, da verificada nos anos anteriores.

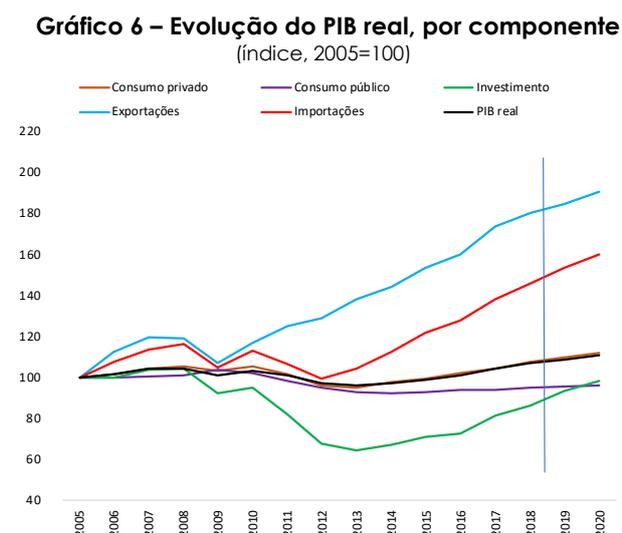
Tabela 2 – Variação da procura global e variação das importações
(em milhões de euros e em percentagem; ano base 2016)

Ano	Δ Procura global (1)	Δ Importações (2)	Δ PIB real (3)	Rácio entre Δ Importações e Δ Procura global (4) = (2/1)*100	Elasticidade das importações face à procura global (5) = (4)*(Procura global _{t-1} / Importações _{t-1})/100
2014	6 363	4 712	1 411	74,1	3,0
2015	8 484	5 168	3 218	60,9	2,3
2016	7 219	3 477	3 692	48,2	1,8
2017	12 441	5 902	6 539	47,4	1,7
2018	9 301	4 588	4 712	49,3	1,7
2019	7 993	4 299	3 696	53,8	1,8
2020	7 721	3 834	3 886	49,7	1,6

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



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).

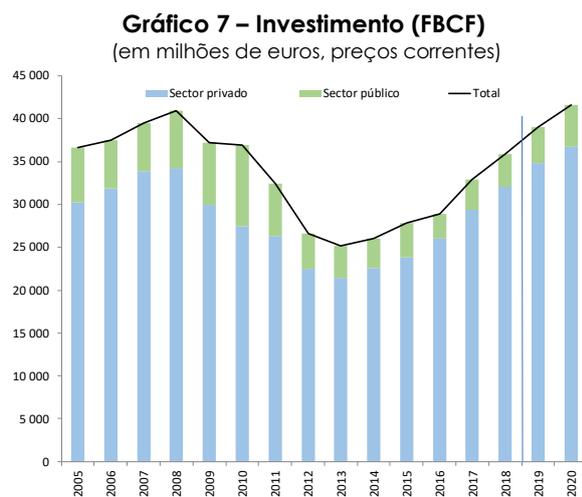


Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).

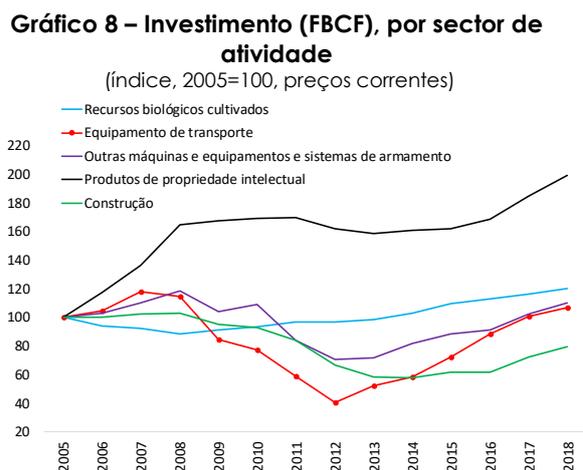
⁷ Neste relatório a procura externa líquida corresponde à diferença entre as exportações e as importações.

⁸ A procura global corresponde à soma de consumo privado, consumo público, investimento e exportações. Todas estas parcelas têm conteúdo importado. A procura externa líquida é a diferença entre exportações e importações. As importações são a soma dos conteúdos importados nas componentes da procura global.

90. De acordo com a POE/2020, a FBCF, medida em termos nominais, deverá desacelerar em 2020, essencialmente devido ao contributo do sector privado. Em termos nominais, a FBCF, principal componente do investimento, deverá situar-se em 8,8% em 2019, desacelerando em 2020 para 6,8%. Para esta evolução deverá contribuir essencialmente a FBCF do sector privado (Gráfico 7), que deverá apresentar um crescimento de 8,6% e 5,5%, em 2019 e 2020, respetivamente. De referir que a FBCF do sector privado corresponderá a cerca de 88,2% da FBCF total durante o ano 2020. De salientar que, até 2018, o sector da construção tem apresentado o maior peso no investimento total (50,3% em 2018), apesar de o sector se encontrar aquém do investimento nominal verificado em 2011 e mesmo em 2005 (Gráfico 8). Tendo em consideração que a componente da FBCF é volátil e que se encontra previsto um contributo importante da FBCF para o crescimento do PIB real em 2020, bem como o facto de o investimento ser determinante para a evolução do produto potencial, a concretização da previsão para a FBCF é um fator de risco importante na materialização dessa evolução.



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).



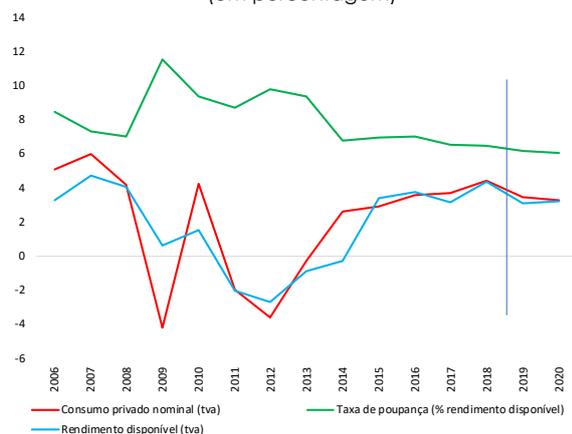
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

2.2.2 Rendimento disponível e poupança de famílias e instituições sem fins lucrativos

91. Na POE/2020 encontra-se previsto um crescimento do rendimento disponível das famílias ligeiramente inferior ao do consumo privado nominal, o que terá efeitos na descida da taxa de poupança deste sector institucional. De acordo com o cenário macroeconómico da POE/2020, o consumo privado em termos nominais deverá subir 3,4% e 3,3% em 2019 e 2020, respetivamente. Contudo, o rendimento disponível do sector institucional “famílias e instituições sem fins lucrativos” deverá aumentar 3,1% em 2019 e 3,2% em 2020.⁹ Com efeito, encontra-se prevista uma descida da taxa de poupança em percentagem do rendimento disponível das famílias e das instituições sem fins lucrativos, de 6,5% em 2018 para 6,2% e 6,1% em 2019 e 2020, respetivamente (Gráfico 9). De referir que a taxa de poupança do sector, calculada em percentagem do rendimento disponível, registou um decréscimo de 2012 (9,8%) para 2018 (6,5%), sendo que na POE/2020 prevê-se uma deterioração adicional da taxa de poupança. Este acréscimo é compatível com as taxas de variação relativa do consumo e do rendimento disponível, atentos os pesos iniciais do consumo e da poupança neste agregado.

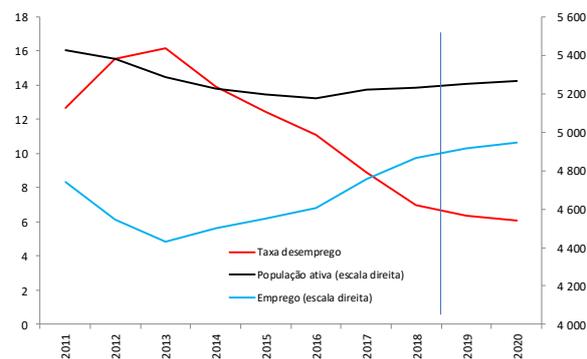
⁹ Com total rigor contabilístico, deve dizer-se que no plano de contas nacionais o Rendimento disponível bruto das famílias e das instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias é igual a: Despesa de consumo final + Poupança bruta – Resíduo. Este resíduo é o Ajustamento pela variação da participação líquida das famílias nos fundos de pensões e tem, tipicamente, um valor negligenciável quando comparado com o Rendimento disponível bruto.

Gráfico 9 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
(em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

Gráfico 10 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego
(em milhares de indivíduos e em percentagem)



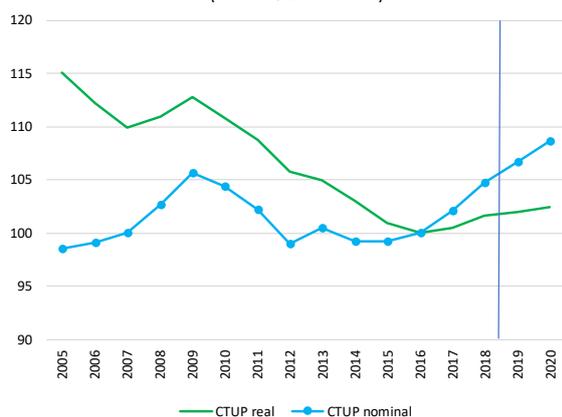
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

2.2.3 Mercado de trabalho

92. Relativamente ao mercado de trabalho, no cenário da POE/2020 encontra-se previsto um acréscimo percentual do emprego superior ao aumento percentual da população ativa, o que redundará na descida da taxa de desemprego. Por sector institucional, em 2020 o ritmo de crescimento do emprego no sector público (0,8%) deverá ser superior ao ritmo a registar no sector privado (0,6%), evolução qualitativamente idêntica à do ano 2019 (1,6% e 0,9%, respetivamente). O emprego no sector privado deverá aumentar em 2020 (0,6%) acima do ritmo de crescimento da população ativa (0,3%), contribuindo também para uma descida da taxa de desemprego de 6,4% em 2019 para 6,1% em 2020 (Gráfico 10).

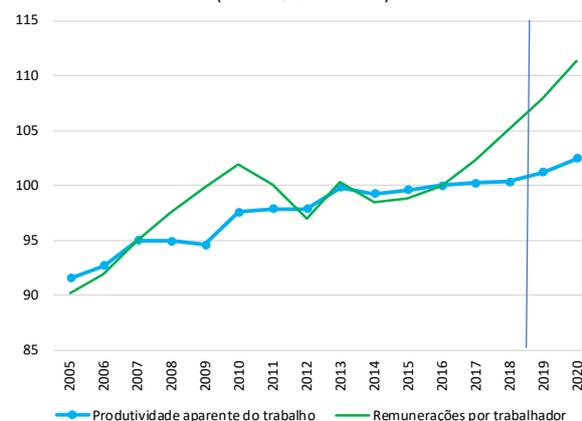
93. Na POE/2020 encontra-se prevista uma subida dos custos unitários do trabalho nominais, devido ao facto de as previsões de crescimento das remunerações por trabalhador serem superiores às previstas para o crescimento da produtividade aparente do trabalho. Relativamente aos custos unitários do trabalho reais, a subida prevista é mais moderada do que no caso dos custos unitários do trabalho nominais, embora permanecendo abaixo dos níveis verificadas antes da crise financeira. Na POE/2020 prevê-se que as remunerações por trabalhador por conta de outrem cresçam 2,7% e 3,2% em 2019 e 2020, respetivamente (Gráfico 12). O PIB real por unidade de emprego (produtividade aparente do trabalho) deverá subir 0,8% e 1,3% nos anos 2019 e 2020, respetivamente, o que corresponderá às taxas de variação mais elevadas desde 2014. Com efeito, os custos unitários do trabalho nominais deverão subir para um nível acima do registado no ano 2009 (Gráfico 11). Quanto aos custos unitários do trabalho reais (Gráfico 11), os aumentos em 2019 e 2020 deverão situar-se em 0,3% e 0,5%, respetivamente, permanecendo num nível significativamente inferior ao verificado antes da crise financeira. Com efeito, o peso das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem no PIB nominal por unidade de emprego em 2020 será inferior ao registado no período anterior a 2014 (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Custos unitários do trabalho nominais e reais
(índice, 2016=100)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

Gráfico 12 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador
(índice, 2016=100)



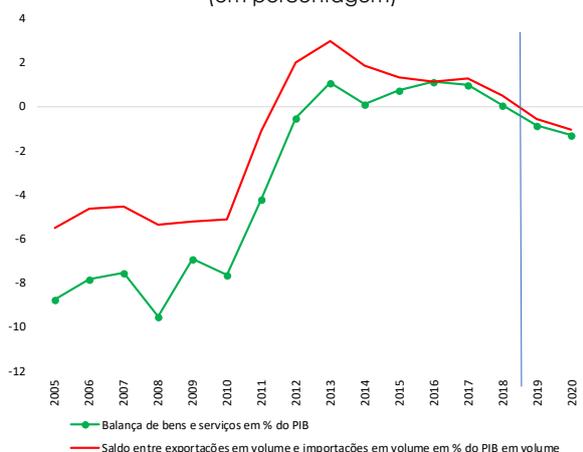
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

2.2.4 Conta externa

94. Na POE/2020, prevê-se uma deterioração da capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2020. A contribuição principal a nível das trocas com o exterior estará na balança de bens e serviços, que passará de positiva em 2018 para negativa nos anos 2019 e 2020. O sector privado deverá apresentar em 2020 capacidade de financiamento nula, sendo o valor mais baixo desde o ano 2009. A capacidade de financiamento da economia portuguesa deverá descer de 1,2% do PIB em 2018 para 0,5% e 0,2% em 2019 e 2020, respetivamente (Gráfico 14 e Gráfico 15). Tendo em consideração a desagregação por balanças, o conjunto das balanças de rendimentos primários e rendimentos secundários deverá subir marginalmente de 2019 para 2020, de 0,1% para 0,3%, respetivamente.¹⁰ Além disso, a balança de capital deverá subir marginalmente, de 1,0% em 2018 para 1,2% em 2019 e 2020, beneficiando do aumento da entrada de fundos comunitários no final do ciclo de programação financeira, transformando-se a balança de capital no principal contributo para a capacidade de financiamento da economia portuguesa. De referir que a balança de bens e serviços registou excedentes durante os anos 2013–2018, mas deverá tornar-se negativa em 2019 e 2020 (Gráfico 13). Adicionalmente, na POE/2020 prevê-se um ligeiro ganho dos termos de troca em 2020 visto que o deflator das exportações deverá crescer ligeiramente acima do das importações (Gráfico 16). Olhando a restrição externa do país pela ótica dos contributos sectoriais, as previsões do Ministério das Finanças apontam para uma melhoria nas necessidades de financiamento das Administrações Públicas, a ponto de passarem a um contributo positivo em 2020 (saldo orçamental de – 0,1% do PIB em 2019 e 0,2% em 2020). Ao invés, o conjunto dos demais sectores residentes registará uma queda significativa na sua capacidade de financiamento face ao resto do mundo (de 1,6% do PIB em 2018 para 0,5% em 2019 e 0,0% em 2020).

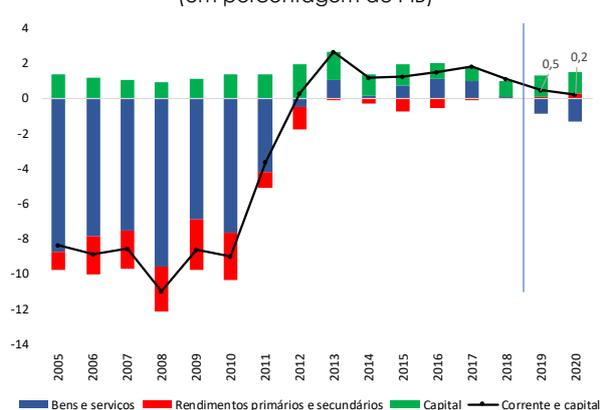
¹⁰ Na POE/2020 não se dispõe da desagregação entre balança de rendimentos primários e balança de rendimentos secundários. Contudo, o saldo é tipicamente negativo no caso da balança de rendimentos primários (– 2,2% do PIB em 2018) e tipicamente positivo na balança de rendimentos secundários (2,3% do PIB em 2018).

Gráfico 13 – Decomposição da balança de bens e serviços entre componentes volume e preços
(em percentagem)



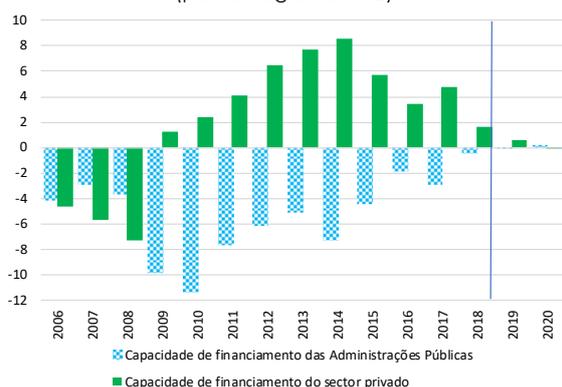
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

Gráfico 14 – Composição das balanças corrente e de capital
(em percentagem do PIB)



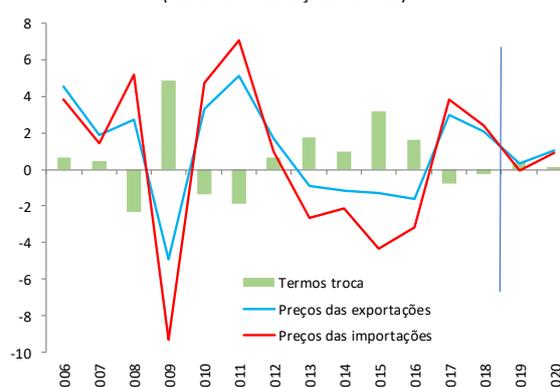
Fontes: INE, BdP e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).

Gráfico 15 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado
(percentagem do PIB)



Fontes: INE, BdP, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

Gráfico 16 – Termos de troca e preços das exportações e das importações
(taxa de variação anual)



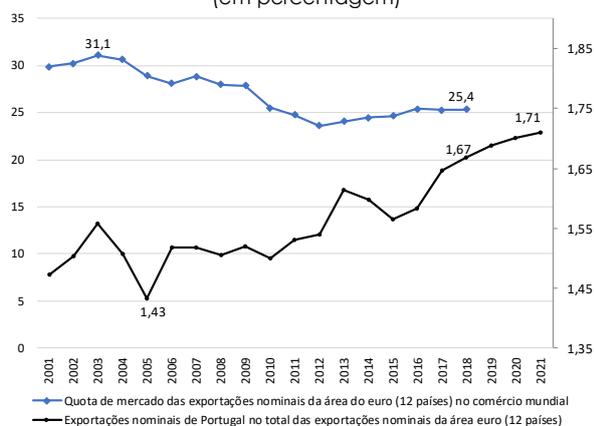
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

95. O cenário da POE/2020 tem subjacente um ligeiro ganho de quotas de mercado em 2020 devido ao facto do crescimento previsto para as exportações superar o da procura externa dirigida à economia portuguesa. De acordo com a POE/2020, a procura externa dirigida à economia portuguesa deverá aumentar cerca de 3,0% em 2020.¹¹ Esta expansão deverá ser inferior ao ritmo de crescimento das exportações portuguesas de 3,2% em 2020, pelo que a POE/2020 pressupõe ganhos marginais de quota de mercado. Adicionalmente, importa destacar que o peso das exportações nominais de Portugal no total das exportações nominais da área do euro (universo comparável dos 12 países iniciais) aumentou entre 2015 e 2018 (Gráfico 17), registando um máximo no ano 2018 (1,67%), em contraste com o mínimo verificado em 2005 (1,43%), o qual deverá continuar a subir no biénio 2019–2020. Este indicador (Gráfico 17) permite comparar o desempenho das exportações portuguesas com o das exportações do conjunto de países que, há mais tempo, partilham com Portugal o mercado único e a política monetária. O comportamento das exportações portuguesas acima do das da área do euro é particularmente importante pois é um sinal de que o país está a contrariar a tendência de perda de quota de mercado por parte da área do euro no comércio mundial, documentada, desde 2001 até 2018, no Gráfico 17. A quota da área do euro (12 países) no comércio mundial desceu de 31,1% em 2003 para 25,4% em 2018.

¹¹ A procura externa é definida como a média ponderada das importações feitas pelos parceiros de Portugal a partir de todo o mundo.

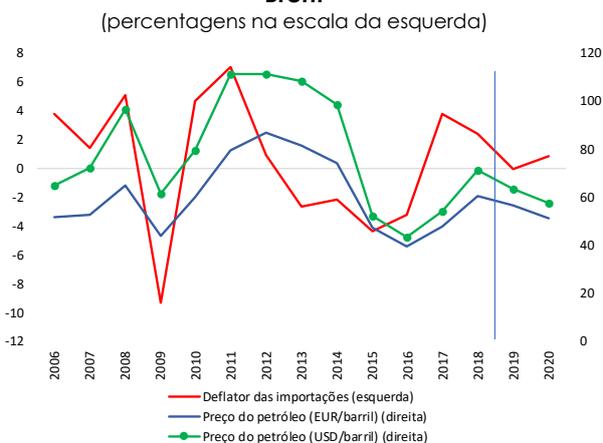
96. No cenário da POE/2020 encontra-se prevista uma taxa de variação anual do deflator do PIB acima da taxa de inflação em 2019, reduzindo-se parcialmente o diferencial em 2020. A evolução do nível geral de preços na economia soma-se à evolução em volume para explicar a evolução do PIB a preços correntes. Como se sabe, o PIB a preços correntes tem grande importância nas regras orçamentais assentes em indicadores de finanças públicas calculados em percentagem do PIB nominal. O cenário da POE/2020 tem implícita uma descida no preço do petróleo de 71,5 USD/barril em 2018 para 63,4 USD/barril em 2019 e 57,7 USD/barril em 2020 (Gráfico 18). Importa referir que uma eventual subestimação do preço do petróleo e, conseqüentemente, do seu efeito no deflator das importações pode ter consequências no valor do PIB e na composição da procura agregada. Este efeito sobre o deflator do PIB dependerá de as restantes componentes do PIB refletirem, mais ou menos do que proporcionalmente, a subida do deflator das importações.

Gráfico 17 – Peso das exportações portuguesas no total da área do euro e quota de mercado da área do euro no comércio mundial
(em percentagem)



Fontes: AMECO, Eurostat e cálculos da UTAO.

Gráfico 18 – Taxa de variação do preço das importações e evolução dos preços do petróleo Brent
(percentagens na escala da esquerda)



Fontes: Energy Information Administration, BCE e cálculos da UTAO.

3 Comparações com os previsores oficiais

97. Este capítulo enquadra o cenário macroeconómico do Ministério das Finanças no conjunto de exercícios de previsão de instituições oficiais de referência que acompanham a economia portuguesa. A Secção 3.1 apresenta as previsões mais recentes para as principais economias mundiais e blocos económicos, produzidas pela Comissão Europeia (CE), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). A Secção 3.2 incide sobre a economia portuguesa, efetuando uma comparação entre as previsões do Ministério das Finanças e as daquelas instituições, a que se juntam as elaboradas pelo Banco de Portugal (BdP) e pelo Conselho das Finanças Públicas (CFP). Por fim, a terceira secção alerta para um conjunto de fatores de risco, internos e externos, incidentes sobre as previsões do MF para a economia portuguesa.

3.1 Previsões sobre a economia internacional

98. De acordo com as previsões das instituições internacionais de referência, o crescimento da economia mundial em 2020 deverá situar-se em torno de 3%, próximo do observado em 2019. Relativamente às principais economias desenvolvidas, a área do euro deverá continuar a apresentar taxa de crescimento do PIB real abaixo da dos Estados Unidos, mas acima da do Japão. Em 2019 e 2020, a área do euro deverá apresentar um crescimento económico ligeiramente superior a 1%, destacando-se o facto de a Alemanha evidenciar um crescimento inferior ao conjunto da área do euro (Tabela 3). Relativamente à principal economia emergente, a China deverá registar uma ligeira desaceleração da taxa de crescimento do PIB real.

Tabela 3 – Previsões das instituições internacionais para o crescimento do PIB real
(taxas de variação)

	2019			2020		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Nov/19	Out/19	Nov/19	Nov/19	Out/19	Nov/19
Mundo	2,9	3,0	2,9	3,0	3,4	2,9
União Europeia	1,4	1,5	-	1,4	1,6	-
Área do euro	1,1	1,2	1,2	1,2	1,4	1,1
Espanha	1,9	2,2	2,0	1,5	1,8	1,6
Alemanha	0,4	0,5	0,6	1,0	1,2	0,4
França	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2
Reino Unido	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,0
EUA	2,3	2,4	2,3	1,8	2,1	2,0
China	6,1	6,1	5,7	5,8	5,8	5,5
Japão	0,9	0,9	1,0	0,4	0,5	0,6
Economias desenvolvidas	-	1,7	-	-	1,7	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	3,9	-	-	4,6	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

99. Relativamente aos fluxos externos, a área do euro deverá manter o excedente da balança corrente ligeiramente acima de 3%. As três instituições internacionais de referência preveem uma ligeira deterioração do excedente da balança comercial da Alemanha, embora permanecendo o país desenvolvido com o maior excedente em percentagem do PIB. Os Estados Unidos deverão continuar com balança corrente negativa em torno dos 2,5%, contribuindo para a necessidade de financiamento do país (Tabela 4). O Reino Unido também deverá permanecer nessa situação, com défice em torno dos 4% do PIB.

Tabela 4 – Previsões das instituições internacionais para a balança corrente
(em percentagem do PIB)

	2019			2020		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Nov/19	Out/19	Nov/19	Nov/19	Out/19	Nov/19
União Europeia (28)	1,9	2,0	-	1,8	1,9	-
Área do euro	3,3	3,4	3,2	3,2	3,2	3,1
Espanha	2,4	0,9	1,6	2,5	1,0	1,3
Alemanha	7,0	7,0	7,3	6,8	6,6	6,5
França	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,8
Reino Unido	-4,3	-3,5	-4,5	-4,2	-3,7	-3,7
EUA	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
China	0,8	1,0	1,4	0,7	0,9	1,4
Japão	3,5	3,3	3,5	3,5	3,3	3,4
Economias desenvolvidas	-	0,6	-	-	0,5	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	0,0	-	-	-0,4	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

3.2 Previsões sobre a economia portuguesa

100. Relativamente à economia portuguesa em 2020, o crescimento do PIB real segundo o Ministério das Finanças encontra-se acima, mas próximo, do previsto por outras instituições de referência. Esta divergência resulta de uma diferente composição das variáveis que o definem na perspetiva da despesa (Tabela 5): o Ministério das Finanças prevê um crescimento mais acentuado no investimento relativamente a Comissão Europeia, OCDE e Conselho das Finanças Públicas; e uma menor deterioração prevista para a procura externa em comparação com as previsões do FMI e do Banco de Portugal. De salientar que tanto o Ministério das Finanças como as restantes instituições preveem uma deterioração da balança de bens e serviços em 2020, a qual se deverá tornar negativa em 2019. Quanto aos custos unitários do trabalho nominais, todas as instituições apontam para uma subida, decorrente de previsões para aumento das remunerações por trabalhador acima das da produtividade aparente do trabalho. Relativamente à taxa de desemprego, todas as instituições preveem uma descida em 2020. No que respeita ao deflator do produto, as previsões do MF são acompanhadas pelas da CE e do FMI, mas situam-se claramente acima das demais. Por conseguinte, o PIB nominal de 2020 previsto por OCDE e CFP fica mais de mil M€ abaixo do antecipado pelo MF.

101. As comparações devem ser interpretadas com cautela devido ao facto de cada instituição ter os seus próprios pressupostos. No caso do FMI, os dados que constam no *World Economic Outlook* publicado em outubro de 2019 refletem a nova base (ano 2016) para o PIB nominal e o PIB em volume de Portugal. Contudo, as previsões do FMI não apresentam dados para as componentes consumo privado, consumo público e investimento. Adicionalmente, de referir que os dados publicados pelo FMI sobre a dívida pública nominal de Portugal não refletem as alterações metodológicas ocorridas em agosto de 2019 que passaram a incluir o valor capitalizado dos juros vencidos no valor dos certificados de aforro. A título de exemplo, o rácio da dívida pública de Portugal para 2018 calculado pelo FMI (120,1%) encontra-se subestimado visto que considera como numerador a série da dívida pública nominal ainda não revista (244,9 mil M€) e o PIB nominal revista em alta (203,9 mil M€). De referir também que o hiato do produto previsto pela OCDE é negativo decorrente de diferentes metodologias para estimação de produto potencial. No caso dos contributos para o crescimento do PIB calculados pelo Banco de Portugal, esta instituição considera uma estimativa das componentes do PIB líquidas de conteúdo importado, tanto na procura interna como nas exportações. Com efeito, para 2020 o contributo das exportações e da procura interna, excluindo o conteúdo importado, será de 0,4 p.p. e 1,3 p.p., respetivamente.

Tabela 5 – Comparação das previsões sobre a economia portuguesa entre diferentes instituições
(taxas de variação, percentagem do PIB, pontos percentuais ou mil milhões de euros)

	2019						2020					
	MF Dez/19	CE Nov/19	FMI Out/19	OCDE Nov/19	CFP Out/19	BdP Dez/19	MF Dez/19	CE Nov/19	FMI Out/19	OCDE Nov/19	CFP Out/19	BdP Dez/19
PIB na ótica da despesa, em volume (em %)												
PIB	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9	1,7	1,6	1,8	1,7	1,7
Consumo privado	2,2	2,3	-	2,1	2,1	2,3	2,0	2,0	-	2,2	1,9	2,1
Consumo público	0,6	0,8	-	0,5	0,7	0,5	0,8	0,8	-	0,6	1,2	0,8
Formação bruta de capital fixo (FBCF)	7,3	6,5	-	6,9	7,6	7,3	5,4	4,8	-	1,2	5,2	5,4
Exportações	2,5	2,7	4,0	2,7	2,7	2,8	3,2	2,7	4,0	1,1	3,1	2,6
Importações	5,2	4,6	5,9	4,9	4,6	5,4	4,4	3,9	5,5	1,4	4,0	4,6
Contributos para o crescimento do PIB (em p.p.)												
Procura interna	3,0	2,8	-	2,8	2,7	-	2,4	2,3	-	2,0	2,1	-
Procura externa líquida	-1,1	-0,8	-	-0,9	-0,8	-	-0,5	-0,6	-	-0,2	-0,4	-
Preços (variação, %)												
Deflator do PIB	1,5	1,4	1,3	1,1	1,3	-	1,4	1,5	1,5	0,5	1,1	-
Inflação (IHPC)	0,4	0,3	0,9	0,3	0,3	0,3	1,1	1,1	1,2	0,5	0,6	0,9
Termos de troca	0,4	0,1	-	0,2	-	-	0,1	0,0	-	-0,2	-	-
PIB nominal												
Taxa de variação	3,4	3,4	3,2	3,0	3,3	-	3,3	3,3	3,1	2,2	2,8	-
Nível em mil M€	210,8	210,8	210,5	210,1	210,6	-	217,8	217,7	217,1	214,8	216,4	-
Mercado de trabalho (variação, %)												
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,4	6,3	6,1	6,5	6,2	6,3	6,1	5,9	5,6	6,4	6,0	5,9
Emprego	1,0	1,0	1,3	0,9	1,2	1,0	0,6	0,5	1,0	0,7	0,6	0,8
Custos unitários nominais do trabalho	1,8	2,2	-	-	-	-	1,9	1,7	-	-	-	-
Remuneração média por trabalhador	2,7	3,2	-	1,9	3,0	-	3,2	2,8	-	1,6	2,4	-
Produtividade aparente do trabalho	0,8	1,0	-	1,1	0,7	-	1,3	1,2	-	1,1	1,1	-
Financiamento da economia e setor externo (% do PIB)												
Capacidade líquida financiamento face ao exterior	0,5	0,8	-	-	0,4	0,4	0,2	0,6	-	-	0,0	0,7
Balança corrente	-0,7	-0,4	-0,6	-1,2	-0,3	-	-1,0	-0,7	-0,7	-1,0	-0,8	-
Balança de bens e serviços	-0,8	-0,7	-	-0,7	-0,6	-0,6	-1,3	-1,2	-	-1,0	-1,0	-1,2
Balança de rendimentos primários e secundários	0,1	0,3	-	-0,5	0,3	-	0,3	0,5	-	-0,1	0,2	-
Balança de capital	1,2	1,2	-	-	0,7	-	1,2	1,2	-	-	0,8	-
Indicadores de finanças públicas (% do PIB)												
Saldo orçamental	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	-	0,2	0,0	0,1	0,0	0,3	-
Dívida pública	118,9	119,5	117,6	119,3	118,5	-	116,2	117,1	114,8	117,1	116,2	-
Desenvolvimentos cíclicos												
PIB potencial (variação, %)	1,9	1,8	1,6	1,7	2,0	-	2,1	1,9	1,6	1,6	2,2	-
Hiato do produto (% do PIB potencial)	1,5	1,7	0,4	-1,8	1,6	-	1,3	1,5	0,4	-1,7	1,1	-

Fontes: Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas, Comissão Europeia, FMI e OCDE.

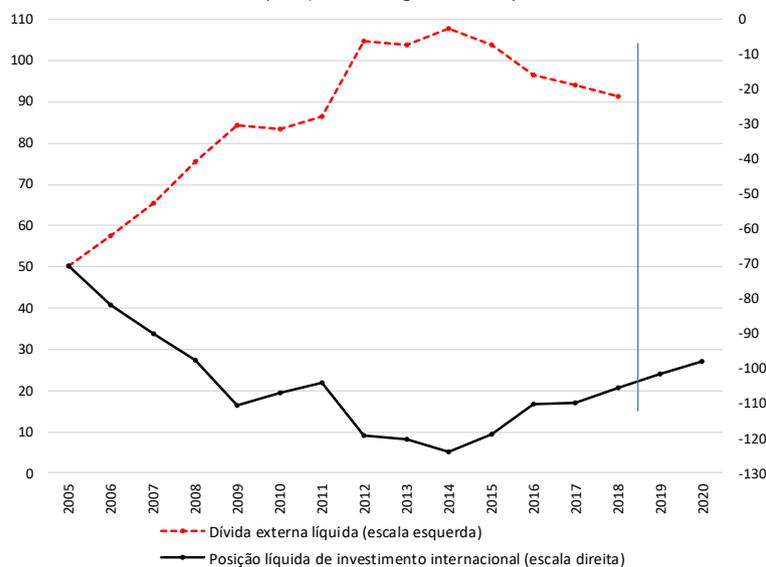
3.3 Riscos a ter em conta no cenário macroeconómico da POE/2020

102. A concretização das previsões macroeconómicas da POE/2020 encontra-se dependente tanto de fatores internos da economia portuguesa como de fatores a ela externos. Qualquer exercício de previsão comporta o risco de não cumprimento. Existem inúmeros elementos de incerteza que impendem sobre o funcionamento da economia e cuja antecipação pelos previsores é impossível. No entanto, é possível e desejável interpretar as previsões pontuais do MF à luz desta incerteza, procurando trazer à consideração dos leitores alguns fatores de risco, porventura os que se afiguram mais plausíveis ou mais impactantes sobre as variáveis macroeconómicas que foram objeto de previsão no relatório do MF que acompanha a POE/2020. É, pois, este o propósito da presente secção. A nível interno, destaca-se a importância do crescimento previsto para a FBCF. Relativamente ao contexto externo, salientam-se as incertezas sobre tensões comerciais, as crises geopolíticas (nomeadamente, os seus efeitos sobre a cadeia de produção de derivados do petróleo), a saída do Reino Unido da União Europeia, bem como o nível de integração/fragmentação financeira na área do euro, e a orientação da política monetária.

103. A posição líquida de investimento internacional (PII) negativa tem um peso significativo no PIB nominal, pelo que a deterioração da capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa no biénio 2019–2020 pode reduzir o seu ritmo de desalavancagem. Este resultado decorre do facto de neste biénio a capacidade de financiamento descer para os níveis mais baixos desde 2013. Com efeito, o aumento da PII deverá acontecer a um ritmo mais lento. Tendo em consideração o peso elevado da dívida externa líquida dentro da PII, e admitindo como pressuposto que o seu peso deverá continuar elevado, então a reduzida capacidade de financiamento a verificar em 2019–2020 deverá contribuir para abrandar o ritmo de descida da dívida externa líquida. Por definição estatística, a dívida externa líquida é uma subcomponente da posição líquida de investimento internacional, ou seja, a dívida externa está dispersa pelas categorias funcionais “investimento direto”, “investimento de carteira” e

“outro investimento”.¹² O rácio da dívida externa no PIB nominal de Portugal situou-se em 91,2% no final de 2018 (Gráfico 19), sendo que o sector institucional Administrações Públicas apresenta o principal contributo para a dívida externa líquida e para a posição líquida negativa do investimento internacional.¹³ A previsão do Ministério das Finanças admite como pressuposto para o biénio 2019–2020 um valor nulo para o conjunto “efeito preço, efeito taxa de câmbio e outros ajustamentos”, pelo que o cenário da POE/2020 tem subjacente uma melhoria da PII de – 105,6% do PIB em 2018 para – 101,7% em 2019 e 98,1% em 2020, beneficiando essencialmente do efeito denominador (*i.e.*, do crescimento do PIB nominal).¹⁴

Gráfico 19 – Posição líquida de investimento internacional e dívida externa líquida
(em percentagem do PIB)



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

104. As previsões do Ministério das Finanças apontam para uma deterioração da capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2020 devido ao contributo do sector privado. Com efeito, a balança de bens e serviços será negativa em 2019 (0,8% do PIB), e pela primeira vez desde 2012, deteriorando-se em 2020 para – 1,3% do PIB. A componente do investimento é a componente do PIB na ótica da despesa que regista a maior variância da taxa de crescimento durante o período 1996–2018. O contributo da FBCF para o crescimento do PIB real deverá descer de 1,4 p.p. em 2019 para 1 p.p. em 2020. Consequentemente, tendo em consideração que o investimento tem um contributo importante para a procura interna e para o *stock* de capital e a produtividade total dos fatores nos anos seguintes, então a sua concretização tem especial importância para se alcançar a previsão de crescimento do PIB a observar naquele biénio e do PIB potencial no biénio e nos anos seguintes.¹⁵ Desde 2009 *inclusive*, o sector privado regista capacidade de financiamento (cerca de 4,6% do PIB em média entre 2009 e 2018), sendo que a POE/2020 prevê uma deterioração significativa (0,5% do PIB em 2019 e 0,0% do PIB em 2020). A concretizar-se esta deterioração prevista, a economia portuguesa deverá reduzir a dívida externa (e melhoria da PII) a um ritmo mais lento que o verificado até 2018. Com efeito, a melhoria prevista na POE/2020 para a PII deverá beneficiar, essencialmente, do contributo do efeito denominador (crescimento do PIB nominal).

105. A economia portuguesa é uma pequena economia aberta integrada na área do euro, pelo que há um conjunto alargado de fatores externos, tais como a integração financeira e o comércio internacional, que poderão condicionar o desempenho dos indicadores da economia nacional,

¹² De modo exaustivo, os instrumentos da PII são o investimento direto, o investimento de carteira, o outro investimento, os ativos de reserva, os derivados financeiros e opções sobre ações concedidas a empregados. Todos os instrumentos têm ativos e passivos relativamente ao resto do mundo. Existe dívida externa nos ativos e passivos incluídos nos três primeiros instrumentos.

¹³ Além disso, as instituições financeiras podem obter financiamento externo que, por sua vez, é direcionado para o financiamento do sector institucional Administrações Públicas.

¹⁴ De referir que as previsões para a PII e para a dívida externa líquida não constam dos quadros definidos pela Comissão Europeia para o Projeto de Plano Orçamental.

¹⁵ De salientar que o referido contributo do investimento para o crescimento do PIB não é líquido de conteúdo importado devido à ausência de informação estatística atempada (*vide* explicação no parágrafo 89). Contudo, a formação bruta de capital fixo e as exportações são as duas componentes do PIB que tipicamente apresentam percentagem mais elevada de conteúdo importado.

essencialmente a FBCF, as exportações e a estrutura de financiamento. A elevada dívida externa e a consequente PII negativa são vulnerabilidades que podem aumentar o risco de contágio à economia nacional em caso de perturbações nos mercados financeiros e de matérias-primas. Relativamente às condições externas, são de referir os riscos decorrentes do facto da procura externa relevante dirigida à economia portuguesa ser afetada pelo protecionismo crescente dos Estados Unidos, bem como da incerteza no âmbito da saída do Reino Unido da União Europeia e do mercado único. Há impactos diretos e efeitos induzidos pelas consequências negativas daqueles processos nas importações dos principais clientes de Portugal. A multiplicação de incidentes políticos e militares com reflexos na capacidade produtiva dos derivados de petróleo não é de excluir nos próximos dois anos, a ponto de poder contrariar a descida significativa no preço desta matéria-prima assumida no cenário macroeconómico do Governo (o que teria as consequências em cadeia nos vários deflatores referidas no parágrafo 96). Relativamente à política monetária da área do euro, o BCE tem reiterado a intenção de manter a política monetária num nível fortemente acomodatório durante um largo período de tempo, através dos programas de estímulos monetários e medidas destinadas a mitigar o efeito das taxas de juro negativas. A probabilidade de reversão desta orientação da política monetária ao longo de 2020 é reduzida.

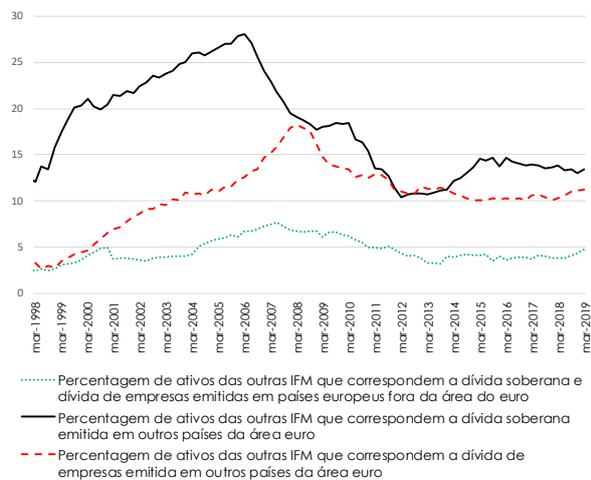
106. Em sentido oposto, de salientar que o nível de integração/fragmentação financeira no mercado de dívida da área do euro poderá representar um risco externo para a estrutura de financiamento da economia portuguesa. Este fator externo pode afetar o nível das taxas de juro das futuras emissões de dívida, os montantes da procura, bem como a estrutura do stock de dívida (maturidades a curto prazo versus maturidades a longo prazo). O nível de integração financeira no mercado de títulos de dívida soberana na área do euro foi de 13,4% em março de 2019 (Gráfico 20), nível que representa cerca de metade do máximo de 28,1% observado em 2006, mas 3 p.p. acima do mínimo (10,4%) observado em 2012.¹⁶ Importa salientar que a evolução deste indicador tem consequências no volume dos fluxos financeiros entre países da área do euro, particularmente nos fluxos financeiros líquidos de países com PII positiva para países com PII negativa.

107. O montante de compras líquidas no âmbito do programa de compras de ativos do sector público (PSSP — Public Sector Purchase Programme) é superior à variação acumulada da dívida pública portuguesa, pelo que esta intervenção do BCE na compra de títulos de dívida pública tem contribuído para um nível baixo da taxa de juro soberana. O programa PSSP foi anunciado em janeiro de 2015 e iniciado em março de 2015 (Gráfico 21), sendo que, no caso de Portugal, o montante de compras líquidas até outubro de 2019 ao abrigo deste instrumento de política monetária não convencional situou-se em cerca de 40,1 mil M€. Este valor é superior ao crescimento acumulado da dívida pública, tanto a dívida na ótica de Maastricht (18 mil M€) como na dívida direta (25,8 mil M€), pelo que tem efeitos favoráveis no financiamento das necessidades brutas do sector institucional Administrações Públicas.

¹⁶ O BCE publica um conjunto alargado de [indicadores de avaliação do nível de integração financeira](#) na área do euro e na União Europeia. Para a presente análise, selecionaram-se os indicadores que refletem o peso das emissões de dívida soberana e o peso das emissões de dívida das empresas no balanço dos bancos (em rigor, das chamadas "outras Instituições Financeiras Monetárias" — IFM): "Share of monetary financial institutions cross-border holdings of debt securities issued by euro area and EU corporates and sovereigns". As séries destes indicadores encontram-se disponíveis até março de 2019, à data de fecho deste relatório.

Gráfico 20 – Indicadores de integração financeira na área do euro

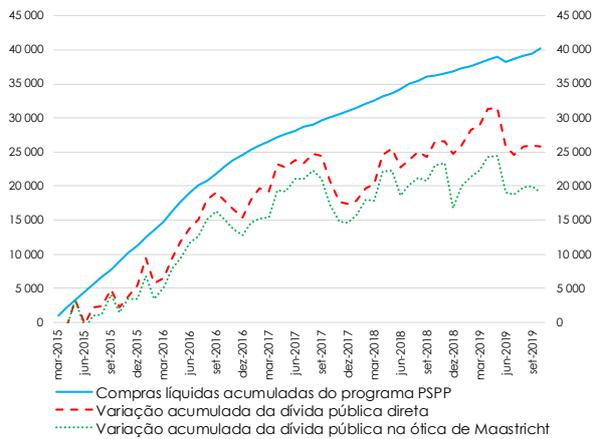
(em percentagem dos ativos das outras instituições financeiras monetárias)



Fontes: BCE.

Gráfico 21 – Variação acumulada da dívida pública desde março de 2015 e compras no âmbito do programa PSPP

(em milhões de euros)



Fontes: BCE, Banco de Portugal, IGCP e cálculos da UTAO. | Nota: Para efeitos de comparabilidade, exclui-se o reembolso ao FMI em março de 2015.

Parte II — ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL

4 Medidas de política

108. A segunda parte deste relatório analisa, sob diferentes ângulos, as previsões do Ministério das Finanças para a conta das Administrações Públicas (AP) em 2019 e 2020, expressas em Contabilidade Nacional. O primeiro ângulo, que é o objetivo do presente capítulo, consiste na caracterização das principais medidas de política orçamental que sustentam as previsões. Outros ângulos surgirão nos capítulos seguintes.

109. O capítulo está assim organizado. A primeira secção introduz aquelas previsões e os conceitos essenciais para a sua interpretação. A Secção 4.2 identifica e quantifica a dimensão das medidas inseridas no cenário de políticas invariantes para o ano de 2020. Apresenta, ainda, uma comparação entre as medidas do cenário de políticas invariantes constantes da POE/2020 e as apresentadas no Projeto de Plano Orçamental (PPO) disponibilizado pelo Governo Português no dia 15 de outubro de 2019, de acordo com as regras europeias. A Secção 4.3 analisa as novas medidas de política, descrevendo-as e quantificando o respetivo impacto no saldo orçamental. Em seguida, a Secção 4.4 identifica e analisa o impacto orçamental das medidas com efeitos temporários e/ou não-recorrentes, essenciais para várias tarefas analíticas nos capítulos seguintes. A UTAO apresenta nas Secções 4.2 e 4.3 revisões fundamentadas às classificações de medidas antigas e novas. O balanço numérico das implicações dos diversos tipos de medida sobre o saldo orçamental é o cerne da Secção 4.5, que assim, sintetizará a análise das secções precedentes. Finalmente, a Secção 4.6 encerra o capítulo para explicar por que é que não é tecnicamente exequível incorporar na conta previsional de 2020 a discutir nos capítulos seguintes as consequências das revisões acima.

4.1 Contas previsionais das Administrações Públicas e conceitos

110. A conta previsional das Administrações Públicas estabelece novos objetivos para o saldo orçamental: défice de 0,1% do PIB em 2019 e excedente de 0,2% do PIB em 2020. O relatório que acompanha a POE/2020 contém a estimativa de execução em 2019 e a previsão para 2020 da conta consolidada do sector Administrações Públicas (AP). A Tabela 6 reproduz tais previsões, para conveniência da exposição subsequente. É utilizado apenas o primeiro grau de desagregação dos classificadores económicos da receita e da despesa.

Tabela 6 – Previsões orçamentais da POE/2020 para os anos de 2019 e 2020

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

	2019	2020	2019	2020	2020/19
	Estimativa	Previsão	Estimativa	Previsão	
	Milhões de euros		% do PIB		t.v.h.
1. Receitas fiscais	52 909	54 709	25,1	25,1	3,4
Impostos s/produção e importação	31 963	33 063	15,2	15,2	3,4
Impostos/rendimentos e património	20 946	21 645	9,9	9,9	3,3
2. Contribuições sociais	25 256	26 359	12,0	12,1	4,4
Das quais: Contribuições sociais efetivas	20 570	21 736	9,8	10,0	5,7
3. Outras receitas correntes	12 308	13 219	5,8	6,1	7,4
4. Total receita corrente (1+2+3)	90 473	94 287	42,9	43,3	4,2
5. Receitas de capital	739	1 028	0,4	0,5	39,0
6. Total receita (4+5)	91 213	95 315	43,3	43,8	4,5
7. Consumo intermédio	11 271	11 595	5,3	5,3	2,9
8. Despesas com pessoal	22 701	23 528	10,8	10,8	3,6
9. Prestações sociais	38 749	39 952	18,4	18,3	3,1
Das quais: prestações que não em espécie	34 730	35 803	16,5	16,4	3,1
10. Juros	6 526	6 365	3,1	2,9	-2,5
11. Subsídios	872	918	0,4	0,4	5,3
12. Outras despesas correntes	5 000	5 289	2,4	2,4	5,8
13. Total despesa corrente (7+8+9+10+11+12)	85 119	87 647	40	40	3,0
da qual: despesa corrente primária	78 593	81 282	37	37	3,4
14. Formação bruta de capital fixo	4 168	4 922	2,0	2,3	18,1
15. Outras despesas de capital	2 100	2 212	1,0	1,0	5,4
16. Total despesas de capital (14+15)	6 267	7 134	3	3,3	13,8
17. Total de despesa (13+16)	91 387	94 782	43	44	3,7
Da qual: despesa corrente primária (17-10)	84 861	88 417	40	41	4,2
18. Cap (+)/ Nec(-) Financiamento líquido (6-17)	-174	533	-0,1	0,2	-

Fontes: MF, reprodução do Quadro 3.2 do relatório que acompanha a POE/2020. | Notas: as previsões neste quadro correspondem ao cenário orçamental com novas orientações políticas (explicação no texto).

111. Antes de se avançar para a análise económica, importa precisar alguns conceitos para melhor explicar o alcance das medidas de política que sustentam as previsões orçamentais. A execução de um orçamento assenta em dois tipos de medidas de política orçamental. Por um lado, em medidas antigas e, por outro, em medidas novas. As primeiras dão origem aos chamados cenários de políticas invariantes e as segundas aos cenários de novas orientações políticas.

112. Existem dois tipos de cenário previsionais, o de medidas antigas e o que contempla todas as medidas de política, incluindo as novas medidas previstas na POE/2020. A Tabela 6 mostra as previsões orçamentais para 2019 e 2020 resultantes do quadro institucional em vigor, do funcionamento da economia, das medidas de política que vêm do passado e das medidas de política que corporizam uma nova orientação política. É por causa deste último ingrediente que o quadro acima se pode apelidar de “cenário orçamental com novas medidas de política” ou “cenário orçamental com novas orientações políticas”. Também é corrente designá-lo simplesmente como “cenário final”. Uma medida nova é uma intervenção das autoridades deliberadamente destinada a mudar o curso de determinada variável orçamental e, neste sentido, a medida nova traduz a vontade de alterar a orientação política subjacente à trajetória da variável. É neste entendimento que se deve interpretar “nova orientação política”. Um exemplo de medida nova para 2020, anunciada na POE/2020, é o “IRS Jovem”: consiste na isenção do rendimento coletável de 2020 de uma parte do rendimento de trabalho dependente obtido por adultos entre os 18 e os 26 anos de idade. É nova porque não existia nos exercícios anteriores e vai alterar a trajetória da receita de IRS em 2020. Para se perceber melhor o efeito das medidas novas na conta previsional é útil construir um cenário virtual, chamado de “cenário de políticas invariantes”, que é um cenário em tudo igual ao anterior, mas sem a inclusão do valor previsto para as novas medidas de receita e despesa. Trata-se de um cenário virtual porque, havendo medidas novas, não é concretizável. No entanto, tem interesse analítico porque a comparação entre os dois cenários é que permite avaliar o efeito líquido das novas orientações políticas sobre as previsões orçamentais.

113. As medidas antigas de política orçamental estão no cerne do cenário de políticas invariantes e há dois tipos de medidas antigas a considerar. As medidas antigas são i) iniciativas políticas já legisladas ou regulamentadas à data do exercício prospetivo para produzirem efeito nos anos da previsão ou ii) medidas recorrentes. Estas consistem em medidas de política tomadas com carácter habitual em anos anteriores e que ainda não estão legisladas nem regulamentadas para poderem ser executadas nos anos da previsão, mas que, por serem recorrentes e não se antevendo razão plausível para não voltarem a ser consagradas, o previsor as integra no seu cenário de medidas antigas. Para exemplos e melhor explicação dos dois tipos de medidas antigas, ler os parágrafos 81 e 82 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), que analisou o Projeto de Plano Orçamental para 2020 (PPO/2020). O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como “cenário de políticas invariantes” (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*). Pretende projetar o futuro assumindo continuidade na orientação da política orçamental. Manter o rumo não quer dizer que os valores (receita ou despesa) das medidas antigas que integram o cenário nos anos da previsão sejam iguais aos que se observaram em anos anteriores. Por um lado, as diferenças virão do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP.¹⁷ Por outro, poderão advir diferenças do facto de as medidas antigas terem um efeito de *carry over* ou “carreamento” para anos futuros. Este efeito acontece quando a medida subjacente foi desenhada para não produzir todo o efeito orçamental desde o dia 1 de janeiro, ou seja, quando a medida foi concebida para entrar em vigor já com o exercício económico a decorrer ou com gradualismo ao longo do ano ou de vários anos na produção de efeitos. Neste caso, a medida vai ter um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona ao verificado no último ano observado. Exemplo de uma medida com efeito de carreamento é o descongelamento de carreiras nas Administrações Públicas. Trata-se de uma medida adotada em 2018 e desenhada para ser implementada de forma gradual nesse ano e em 2019, com o pagamento dos acréscimos remuneratórios dos trabalhadores abrangidos a ser assim faseado: em 2018, 25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro; em 2019, 75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro.¹⁸ Por conseguinte, 2020 será o primeiro ano em que a medida terá execução plena, pelo que, na comparação de 2020 com 2019, o cenário orçamental de políticas invariantes de 2020 terá que identificar o valor adicional da despesa com esta medida (montante a mais face à previsão de execução em 2019).

114. Os valores monetários das medidas exibidos nos quadros com o cenário de políticas invariantes e o cenário de novas orientações políticas traduzem a receita ou a despesa adicional face ao ano imediatamente anterior. As limitações computacionais associadas à complexidade do exercício de programação orçamental obrigam, necessariamente, à assunção de hipóteses simplificadoras. Uma delas consiste em avaliar o custo ou o rendimento de uma medida apenas pelo valor direto na conta das AP. Por exemplo, um subsídio de 100 M€ ao consumo de leite é inscrito no cenário relevante pelo valor dessa dotação e é ignorado na receita e na despesa o eventual efeito induzido na economia pelo estímulo ao consumo e à produção, que poderiam levar, nomeadamente, a mais receita de impostos e menos encargos com subsídio de desemprego. Quando o interesse do analista está em mostrar apenas o efeito diferencial (adicional) das medidas antigas no cenário de políticas invariantes, é frequente usar uma tabela da qual constam apenas as medidas em causa e o seu contributo adicional (carreado) face ao que ela custou ou rendeu no ano anterior: neste tipo de análise, no cenário de políticas invariantes os valores mostrados são o efeito de carreamento (*carry over*) das medidas antigas, e não este acrescido dos valores permanentes, ou seja, daqueles valores que repetem a dinâmica do ano anterior. Ora bem, esta é a opção no presente capítulo e, em particular, é isso que se irá mostrar na Secção 4.2. Já quando o que está em causa não é apenas conhecer o efeito adicional (carreado) das medidas antigas, mas este e o valor permanente de todas as medidas que vêm do passado e que são para manter em vigor, então a tabela do cenário de políticas invariantes pode agregar os efeitos carreados e os efeitos permanentes — um exemplo é a Tabela 17 no próximo capítulo, p. 62. Naturalmente, a conta consolidada previsional das AP (a Tabela 6 acima) tem que incluir tudo: valores carreados e valores permanentes das medidas antigas e ainda o valor das medidas novas.

¹⁷ Por funcionamento habitual entenda-se a tomada de decisões por parte dos serviços no âmbito das orientações políticas em vigor, tais como pagamento das remunerações ao pessoal ao serviço, aquisição de bens e serviços, cobrança de impostos de acordo com os parâmetros decididos no passado, etc.. Corresponde à manutenção em atividade do *status quo* institucional.

¹⁸ Este gradualismo foi consagrado no número 8 do art. 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Lei do OE/2018).

4.2 Medidas do cenário de políticas invariantes

115. O primeiro passo nesta secção é notar que o cenário de políticas invariantes na POE/2020 é diferente do cenário de políticas invariantes apresentado dois meses antes no PPO/2020. Existem medidas com efeito *carry-over* ou “carreamento” em 2020 enunciadas na POE/2020 que não constavam do cenário de políticas invariantes do PPO/2020 disponibilizado anteriormente. Ao comparar os cenários de políticas invariantes subjacentes à POE/2020 e ao PPO/2020 de outubro último, constata-se que foram acrescentadas medidas e revisto o valor do impacto adicional de um conjunto de medidas de cariz social. Do lado da receita, foram adicionadas medidas fiscais: repetição em 2020 do incremento em taxas do Imposto do Selo, a alteração das listas do IVA (atividades nas áreas de Cultura, Lazer e Ciência) e o alargamento do regime da Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR). Do lado da despesa, foram introduzidas a atualização para 2020 no valor de referência do Complemento Solidário para Idosos, a redução na despesa com manuais escolares e dotação para a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo (ENIPSSA). Adicionalmente, foi revisto o custo de medidas com prestações sociais (Abono de Família, Prestação Social de Inclusão e Reformas — carreiras longas e antecipadas), sendo estas alterações justificadas por uma melhor perceção em dezembro de 2019 do que dois meses antes sobre o seu impacto em 2020, tendo em conta que foram medidas introduzidas ao longo de 2019. As colunas “PPO/2020 MF Out2019” e “POE/2020 MF” na Tabela 7 mostram os valores orçamentais apurados pelo previsor Ministério das Finanças para as intervenções que ele próprio classificou como medidas antigas.

Tabela 7 – Medidas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2020: PPO/2020 (out2019) vs POE/2020
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	PPO/2020 MF Out2019		POE/2020 MF		POE/2020 rev. UTAO	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita						
Impostos sobre a Produção e Importação	-	-	0,70	0,00	-	0,00
Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo	-	-	17,5	0,01	0,0	0,00
Alteração das listas do IVA (incluindo Cultura, Lazer e Ciência)	-	-	-16,8	-0,01	0,0	0,00
Impostos correntes sobre Rendimentos e Património	-	-	-20,0	-0,01	75,9	0,03
Alargamento do Regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Re-investidos)	-	-	-20,0	-0,01	0,0	0,00
Valorizações Remuneratórias	-	-	0,0	0,00	61,1	0,03
Valorizações remuneratórias- Carreiras especiais (Dec.Lei 65/2019)	-	-	0,0	0,00	14,8	0,01
Contribuições Sociais	0,0	0,00	0,0	0,00	149,8	0,07
Valorizações Remuneratórias	0,0	0,00	0,0	0,00	112,0	0,05
Valorizações remuneratórias- Carreiras especiais (Dec.Lei 65/2019)	0,0	0,00	0,0	0,00	37,8	0,02
Vendas	-13,0	-0,01	-12,0	-0,01	-12,0	-0,01
Propinas	-13,0	-0,01	-12,0	-0,01	-12,0	-0,01
Total Medidas do Lado da Receita	-13,0	-0,01	-31,3	-0,01	213,7	0,10
Despesa						
Despesa com Pessoal	621,9	0,29	645,3	0,30	645,3	0,30
Progressões e Promoções	427,8	0,20	427,8	0,20	427,8	0,20
Número de trabalhadores e valorizações remuneratórias	95,3	0,04	95,3	0,04	95,3	0,04
Carreiras especiais (Dec.Lei 65/2019)	98,8	0,05	122,2	0,06	122,2	0,06
Prestações Sociais	151,0	0,07	162,0	0,07	162,0	0,07
Reformas de longa carreiras e reforma antecipada por flexibilização	44	0,02	65	0,03	65	0,03
Prestação social para a Inclusão	20	0,01	64	0,03	64	0,03
Abono de Família	62	0,03	19	0,01	19	0,01
Complemento Solidário para Idosos	-	-	19	0,01	19	0,01
Manuais Escolares	-	-	-39	-0,02	-39	-0,02
Programa de Apoio à Redução Tarifária	25	0,01	26	0,01	26	0,01
Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo (ENIPSSA)	-	-	8	0,00	8	0,00
Total Medidas do Lado da Despesa	772,9	0,35	807,3	0,37	807,3	0,37
Impacto Total no Saldo Orçamental	-785,9	-0,36	-838,6	-0,39	-593,6	-0,27
<i>Por Memória</i>						
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)	0	0,00	56	0,03	264	0,12
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)	786	0,36	895	0,41	858	0,39

Fontes: Ministério das Finanças (PPO/2020 de outubro de 2019 e POE/2020) e cálculos da UTAO | Notas: Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2020 fornecida pelo Ministério das Finanças. Os números devem ser interpretados como o valor carreado (carry over ou diferencial) pelas medidas antigas para o ano de previsão 2020 — detalhes nos parágrafos 113 e 114. A definição de medidas antigas consta do parágrafo 113. Uma despesa com sinal positivo (negativo) significa um impacto carreado que aumenta (reduz) a despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um impacto carreado que aumenta (diminui) a receita. A cor azul é utilizada para assinalar as discordâncias da UTAO com a classificação ou a quantificação de certas medidas, conforme discussão nos parágrafos 118 a 120.

116. Para 2020, e de acordo com o MF, o efeito carry-over ou de carreamento de medidas antigas agrava o saldo orçamental em 839 M€, em grande parte por via da despesa com pessoal. De acordo com os dados fornecidos pelo MF presentes na POE/2020, a totalidade das medidas incluídas no cenário de políticas invariantes comporta, para 2020, um impacto negativo no saldo orçamental de 839 M€ (Tabela 7, coluna "POE/2020 MF"). Para este resultado, o contributo da receita é diminuto e corresponde a um agravamento em cerca de 31 M€. No entanto, a despesa global das medidas antigas tem um impacto adicional de cerca de 807 M€. Ao desagregar a rubrica da despesa, verifica-se que, para 2020, o encargo mais volumoso está na despesa com pessoal (645 M€), proveniente de legislação anteriormente aprovada, relacionada com medidas de valorização salarial como o descongelamento e revisão de carreiras, as promoções e outros direitos. A restante despesa, no valor de 162 M€, corresponde a medidas antigas relacionadas com prestações sociais.

117. Retomem-se os dois cenários de políticas invariantes tal como construídos pelo MF. Da comparação entre eles, deduz-se que as alterações introduzidas em dezembro ao cenário de políticas invariantes da PPO/2020 (outubro de 2019) agravam o saldo orçamental de forma residual, em 0,03 p.p. de PIB (Tabela 7). A transposição de medidas orçamentais incluídas no cenário de políticas invariantes da PPO/2020, apresentada em outubro de 2019, para a POE/2020, dada a conhecer em meados de dezembro, alterou o efeito das mesmas de forma residual, mais concretamente em 0,03 p.p. do PIB, passando de um impacto negativo no saldo orçamental de cerca de 0,36% do PIB para um efeito negativo de 0,39% do PIB, revelando assim que, apesar do número de medidas acrescentadas, e da alteração da quantificação em medidas existentes, a diferença de impacto total no saldo orçamental cifra-se em apenas - 53 M€.

118. A UTAO não concorda com a classificação de três medidas constantes da Tabela 7. A informação disponibilizada pelo MF sobre o desenho das medidas no relatório, na proposta de lei e nos dados facultados à UTAO é escassa e nem sempre chega para validar o apuramento apresentado. Em todo o caso, com a informação existente, a UTAO entende que há três medidas de política fiscal que não satisfazem os critérios expostos no parágrafo 113 para poderem ser classificadas como medidas antigas e, portanto, integram o cenário de políticas invariantes. São as três primeiras medidas elencadas na Tabela 7 e, por esta razão, escritas a azul. Todas têm em comum o facto de a lei orçamental para 2019 ter aprovado alterações qualitativamente parecidas e de modo permanente, *i.e.*, novas redações que ficaram em vigor para todos os anos futuros até serem eventualmente alteradas. O que a POE/2020 vem fazer é, precisamente, definir novos parâmetros para o desenho dos impostos ou dos incentivos fiscais subjacentes a essas medidas, como a seguir se explica. Na opinião da UTAO, tais alterações configuram novas medidas de política. Seja então o caso da medida "Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo". O que o legislador pretende agora é definir novos valores, agravados face aos que fixou há um ano, para as taxas do Imposto do Selo incidentes sobre quatro tipos de crédito ao consumo (verbas 17.2.1, 17.2.2, 17.2.3 e 17.2.4 da Tabela Geral do Imposto do Selo). A medida "Alteração das listas do IVA" consiste em alterar a lista de bens e serviços sujeitos à taxa reduzida. Em concreto, saem da lista sujeita à taxa normal para entrar na lista da taxa reduzida as visitas a vários tipos de equipamentos culturais e passam a ser tributadas à taxa normal as entradas em espetáculos de tauromaquia (até agora tributadas à taxa reduzida). Esta intervenção das autoridades, ao estabelecerem novas taxas de tributação para alguns bens e serviços, consubstancia uma nova medida de política e não uma medida antiga. O facto de a lei orçamental para 2019 também ter alterado as listas anexas ao código do IVA não justifica considerar a nova tabela de taxas reduzidas como uma medida recorrente nem como uma medida anteriormente legislada ou regulamentada para produzir efeitos em 2020. A outra medida de cuja classificação no cenário de políticas invariantes a UTAO discorda é a medida designada na Tabela 7 como "Alargamento do Regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos)". Ela vem alterar um parâmetro no desenho de um incentivo fiscal previsto no Código Fiscal do Investimento, art. 29.º. Eleva de 10 M€ para 12 M€ o teto sobre os quais incide a dedução à coleta de 10% dos lucros retidos e reinvestidos. Tal como no caso das anteriores, esta é uma medida nova. A lei orçamental para 2019 consagrou a elevação daquele limiar de 7,5 M€ para 10 M€, valor que se manterá em vigor durante o ano de 2020 se a alteração ora proposta não existisse ou não for aprovada. A medida constante da POE/2020 pode ser qualitativamente semelhante à do ano passado, mas isso não faz dela uma medida antiga, atenta a definição apresentada no parágrafo 113. As colunas "POE/2020 rev. UTAO" na Tabela 7 são a reconstrução pela UTAO do cenário de políticas invariantes para 2020. Em face do exposto neste parágrafo, as três medidas fiscais aparecem com valor nulo nas colunas referidas e, em contrapartida, são acrescentadas (a azul) ao cenário de políticas novas na Tabela 9, p. 44.

119. A UTAO também não concorda com a omissão de efeitos na receita das AP em 2020 decorrentes da implementação das medidas antigas para a política remuneratória dos trabalhadores deste sector.

Esta discordância justifica também a apresentação de um cenário revisto nas colunas mais à direita da Tabela 7. A justificação é a seguinte. A UTAO, na apreciação ao PPO/2020 realizada em outubro ([Relatório UTAO n.º 19/2019](#)) mencionou duas omissões. A primeira, que fora inicialmente sinalizada e revista pela UTAO aquando da sua análise ao Programa de Estabilidade 2019–23 ([Relatório UTAO n.º 8/2009](#), na Tabela 18, p. 68), diz respeito à discrepância no valor bruto da despesa em 2020 associada à medida de descongelamento de progressões e promoções nas carreiras especiais. Na POE/2020, o MF procedeu a esta correção, corrigindo a despesa bruta dos 98,8 M€ constantes na PPO de outubro para os 122,2 M€ que surgem agora na POE. A segunda omissão é a inexistência de impacto na receita das medidas de valorização remuneratória explicitadas pelo MF. Remunerações mais elevadas (em 645 M€) naturalmente farão entrar na conta das AP um fluxo adicional de IRS, contribuições patronais e dos trabalhadores para a Segurança Social e a CGA e, ainda, de contribuições dos trabalhadores para a ADSE. No entanto, do lado da receita, as colunas da POE/2020 recebidas do MF não mencionam qualquer valor relacionado com valorizações remuneratórias. Salvo melhor opinião, a exclusão dos impactos adicionais na receita provocados por estas medidas na Tabela 7 não faz sentido. A omissão destes impactos corresponde a admitir que as remunerações adicionais estão isentas de imposto e contribuições, o que manifestamente não é verdade. Em vários documentos de programação anteriores, o próprio MF considerou e explicitou o impacto de alteração orçamentais nos dois lados da conta. Por exemplo, no [Programa de Estabilidade 2019-23](#), Quadros II.2.1. e A1.6., o MF explicitou o valor de contribuições sociais e IRS associados à medida “Valorizações remuneratórias” do pessoal. Assim sendo, o cenário revisto pela UTAO nas colunas mais à direita da Tabela 7 acrescenta a azul o efeito na receita resultante das três medidas de despesa com pessoal consideradas pelo MF. Com esta revisão, a receita é acrescida em cerca de 226 M€, reduzindo o impacto carreado (*carry-over*) em 2020 no cenário de políticas invariantes.

120. Na Tabela 7, as células azuis são a revisão da UTAO à quantificação recebida do MF no âmbito da POE/2020; reduzem o impacto do *carry-over* no saldo orçamental de 2020 das orientações políticas em vigor de – 839 M€ para – 594 M€.

A remoção das três medidas de política fiscal do cenário de políticas invariantes da POE/2020 alivia em cerca de 19 M€ o efeito negativo na receita constante do cenário construído pelo MF. Ao invés, o acréscimo da declinação na receita das medidas de remuneração do pessoal das AP acrescenta 226 M€ de impacto carreado (*carry over*) ao saldo orçamental em políticas invariantes. Assim, o conjunto de todas estas revisões resulta na mitigação do impacto adicional negativo no saldo em 245 M€, ou seja, em + 0,12 p.p. do PIB nominal previsto para 2020. Nas colunas “POE/2020 ver. UTAO” inscrevem-se a preto os números que não mudam face aos apresentados pelo MF na POE/2020 e a azul os que são diferentes.

4.3 Novas medidas de política orçamental

121. Novas medidas de política orçamental são intervenções em instrumentos da política orçamental que resultam de alterações deliberadas em orientações políticas.

Distinguem-se, por esta característica, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, da renovação de medidas recorrentes e dos efeitos de carreamento de medidas antigas. Para a UTAO, uma medida nova no ano da previsão tem que ser uma medida que não foi aplicada no ano anterior, podendo estar ou não legislada e regulamentada à data de conclusão do exercício de previsão. No entanto, a fim de o seu efeito na conta previsional poder ser quantificado, é condição essencial a medida estar suficientemente especificada, o que remete para a observação do grau de detalhe da proposta legislativa ou regulamentar ou de outro documento oficial com segurança equivalente que lhe dá suporte.¹⁹

4.3.1 Dúvidas na classificação de novas medidas de política

122. O MF comunicou à UTAO as intervenções em instrumentos de política orçamental que considera deverem ser classificadas como novas medidas de política.

São 13 as medidas com esta natureza. Da análise à documentação que integra a POE/2020, a UTAO procedeu à elaboração de uma descrição sintética para cada uma. O resultado é a Tabela 8.

¹⁹ Uma medida que se encontre legislada mas cuja aplicação esteja dependente da aprovação do OE, também é considerada uma nova medida de política orçamental para o ano a que diz respeito o documento orçamental sujeito a aprovação.

Tabela 8 – Descrição das intervenções orçamentais classificadas pelo MF como novas medidas de política

Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção	Alteração do regime de tributação em sede IRS (nova alínea h do n.º1 do artigo 31.º) e IRC (alínea g do n.º1 do artigo 86-B), aos rendimentos da exploração de estabelecimentos de alojamento local na modalidade de moradia ou apartamento, localizados em área de contenção agravando coeficiente aplicável ao alojamento local integrado em áreas de contenção fixadas pelos municípios, de 0,35 para 0,50, afetando-se o adicional desta receita ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.
Tributação Autónoma de viaturas	Eliminação do agravamento das tributações autónomas para as empresas que apresentem prejuízos nos dois primeiros períodos de tributação (alteração ao n.º 15 do artigo 88.º do CIRC) e o alargamento do primeiro escalão aplicável às viaturas ligeiras (alteração da alínea a do n.º3 do artigo 88.º do CIRC).
Alargamento do Limite da Taxa Reduzida de IRC às PME's e às PME's do Interior	Para as PME's será introduzida a alteração no n.º2 do artigo 87.º do CIRC, que permite o aumento de 15 000 para 25 000 euros do limite máximo da matéria coletável até ao qual é aplicável a taxa reduzida de IRC de 17%. As empresas que exerçam atividade em territórios do Interior e sejam qualificadas como micro, pequena ou média empresa, passa a ser aplicável uma taxa reduzida de IRC de 12,5 % aos primeiros 25 000 euros de matéria coletável, ao invés do anterior limite de 15 000 euros (alteração do n.º 1 artigo 41.º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais-EBF).
Medidas de incentivo à descarbonização	Eliminação faseada da isenção de Imposto ISP e do Adicionamento sobre emissões de CO2 no produto de eletricidade através de carvão e coque de carvão, passando a ser tributados com uma taxa de 50% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO2 (disposição transitória com aplicação sobre as taxas previstas nos artigos 92.º e 92.º-A do Código dos IEC). Eliminação faseada de isenções a outros produtos petrolíferos utilizados na produção de eletricidade: o fuelóleo passa a ser tributado a uma taxa de 25% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO2 e o gás natural a uma taxa de 10% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO2 (disposição transitória com aplicação sobre as taxas previstas nos artigos 92.º e 92.º-A do Código dos IEC). Eliminar majoração de gastos, em sede de IRS e IRC, aplicável à aquisição de gás de petróleo liquefeito (GPL) para abastecimento de veículos. Dedutibilidade do IVA suportado com a eletricidade utilizada em viaturas elétricas ou híbridas plug-in (nova alínea h do n.º2 do artigo 21.º do CIVA). Introdução de novas tabelas de cálculo da componente ambiental do Imposto sobre Veículos (ISV) e de Imposto Único de Circulação (IUC) e adaptação dos limites de CO2 fixados nos regimes de benefício fiscais previstos em sede destes impostos.
Atualização do Imposto sobre o Tabaco e Alteração da Estrutura do Imposto	Novos produtos de tabaco (tabaco aquecido e tabaco eletrónico) são atualizados à taxa de 3,3%. A tributação dos cigarros, é feita uma alteração à estrutura do imposto, em linha com anos anteriores, desvalorizando a componente ad valorem por contraponto com a revisão em alta do elemento específico (alterações: artigo 103.º-A, 104.º-A, 104.º-C, 105.º, 105.º-A do CIEC).
IRS-Jovem	Os rendimentos da categoria A, auferidos por sujeito passivo entre os 18 e os 26 anos, que não seja considerado dependente, ficam parcialmente isentos de IRS, nos três primeiros anos (sendo de 30% no primeiro ano, de 20% no segundo ano e de 10% no terceiro ano, com os limites de 7,5 x IAS, 5 x IAS e 2,5 x IAS) de obtenção de rendimentos após o ano da conclusão de ciclo de estudos igual ou superior ao nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações, mediante opção na declaração de rendimentos (aditamento do artigo 2.º-B ao Código do IRS).
Aumento das deduções em IRS com filhos menores 3 anos	Aumento da dedução à coleta por dependente, sendo o incremento no montante de € 300 e € 150, respetivamente, a partir do segundo dependente, quando existam dois ou mais dependentes que não ultrapassem três anos de idade até 31 de dezembro do ano a que respeita o imposto (alteração do n.º3 do artigo 78.º-A do CIRS).
Programa PROTransP	O Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP) visa apoiar as autoridades de transportes intermunicipais, sendo o financiamento assegurado através de uma verba do Orçamento de Estado consignada ao Fundo Ambiental até 15 milhões de euros, com o objetivo de reforçar e aumentar a oferta de transportes públicos coletivos, privilegiando as zonas onde a penetração destes modos de transportes é mais reduzida e onde o potencial de ganhos de procura ao automóvel é superior, contribuindo assim para a promoção do transporte público coletivo, indução de padrões de mobilidade mais sustentáveis e descarbonização da mobilidade.
1.º Direito	Dotação de verbas que visam a concretização do Programa 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa a promoção de soluções habitacionais para as famílias mais carenciadas e sem alternativa habitacional (Decreto-lei n.º 37/2018 de 4 de maio, Declaração de retificação n.º 28/2018 de 02 de agosto e Portaria n.º 230/2018 de 17 de agosto)
Atualizações salariais (0,3%)	Atualização de 0,3% nos vencimentos dos funcionários da Administração Pública.
Estatuto do cuidador informal	No âmbito do Estatuto do Cuidador Informal (Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro) será regulamentada e gerida pela Segurança Social a atribuição de um subsídio de apoio ao cuidador informal principal, mediante condição de recursos (majorado no caso de acesso ao Seguro Social Voluntário).
Prestações de parentalidade	Reforço da proteção na parentalidade através do aumento do montante diário dos subsídios por riscos específicos e para assistência a filho (de 65% para 100% da remuneração de referência), assim como pela obrigatoriedade de gozo de 20 dias úteis ao nível do subsídio parental exclusivo do pai (paga a 100%). Alterações introduzidas pela Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro (Artigos 43.º, 53.º e 65.º do Código do Trabalho)
Exercício de revisão de despesa	Diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas com o objetivo de criação de ganhos de eficiência duradouros na prestação de serviços públicos.

Fontes: Elaboração da UTAO a partir de relatório do Ministério das Finanças sobre a POE/2020, Proposta de Lei do OE/2020, Estatuto dos Benefícios Fiscais, e Códigos de IRS, IRC, IEC, IVA, do Trabalho e Fiscal de Investimento.

123. A UTAO tem dúvidas sobre a completude desta lista. Por um lado, ela deve ser acrescentada com as três medidas de âmbito fiscal que o MF classificou como medidas antigas e que a UTAO justificou na secção anterior que elas correspondem ao seu entendimento do que são medidas que refletem uma

nova orientação política. Por isso, a UTAO apresentará na Subsecção 4.3.3 uma revisão ao cenário das medidas novas que difere do MF pela presença das medidas descritas na Tabela 9. Por outro lado, existem várias medidas de política enunciadas, com destaque no primeiro capítulo do relatório que acompanha a POE/2020 e no sítio www.oe2020.gov.pt, e cuja omissão da classificação que o MF fez de medidas novas causa estranheza. São elas:

- i. Medidas explícitas de novas contratações de pessoal — 4200 profissionais para o sector da Saúde (sítio acima indicado) e 1000 técnicos qualificados (p. 18 do relatório do MF);
- ii. Medida de reforço na dotação do PO Saúde — mais 524,9 M€ em 2020 face à estimativa de execução em 2019 (cálculo UTAO a partir da p. 176 do relatório do MF);
- iii. Medida de reforço do investimento público em projetos estruturantes — mais 605 M€ em 2020 face à estimativa de execução em 2019 (*idem*, p. 16)²⁰;
- iv. Medidas no âmbito de Contribuições Especiais: a p. 36 do relatório do MF refere a criação de duas novas Contribuições Especiais e indicia a redução na Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético.

124. São medidas de política orçamental que, pela informação transmitida, parecem ter materialidade suficiente para justificar a sua inclusão na classificação de medidas novas. A comunicação do Governo tem enfatizado a elevada prioridade política que a saúde e o investimento público terão na nova legislatura. A UTAO perguntou, portanto, ao MF por que é que nenhuma destas medidas foi comunicada à UTAO na lista de medidas novas nem na lista de medidas antigas. Até ao fecho do relatório com a análise preliminar à POE/2020 ([Relatório UTAO n.º 1/2020](#), de 3 de janeiro, com data de fecho para entrada de informação adicional em 31/12/2019), não foi recebida qualquer explicação. Apesar destas reservas, a UTAO optou nesse relatório por não incluir nenhuma das medidas acima no conjunto de medidas novas de política a analisar nesta secção por não dispor de informação adequada. O valor referidos no caso de ii. está expresso em Contabilidade Pública e a análise aqui é em Contabilidade Nacional. No caso da medida iii., não se conseguiu saber com certeza qual é o critério contabilístico subjacente. De igual modo, a UTAO não tem possibilidade de calcular a despesa e a receita associadas às contratações da medida i. nem a receita esperada com as novas contribuições especiais (medidas iv). Entretanto, o MF respondeu em 15 do corrente às perguntas da UTAO. Os esclarecimentos recebidos levam a UTAO a manter todas as quatro medidas acima fora da classificação de medidas novas e fora da classificação de medidas antigas com efeito de carreamento. A Caixa 2 explica por que é que a UTAO manteve a opção analítica do relatório anterior apesar de agora ter informação nova do MF.

Tabela 9 – Descrição das medidas novas acrescentadas pela UTAO

Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo	Alargamento até 31 de dezembro de 2020 do agravamento em 50% das taxas de Imposto do Selo aplicáveis aos contratos de crédito ao consumo, agravando ainda as taxas gerais de Imposto do Selo respeitantes aos referidos créditos em 10%. (Alteração do artigo 70.º-A do Código do Imposto do Selo e as verbas 17.2.1, 17.2.2, 17.2.3 e 17.2.4 da Tabela Geral do Imposto do Selo).
Alterações das listas do IVA (incluindo Cultura, Lazer e Ciência)	Aplicação de taxa reduzida de IVA (6%) nas prestações de serviços que consistam em proporcionar a visita, guiada ou não, a edifícios classificados de interesse nacional, público ou municipal, museus, entradas em jardins zoológicos, botânicos e aquários públicos. Em sentido inverso, as entradas em espetáculos tauromáquicos passarão em 2020 a ser tributadas em sede de IVA à taxa normal de 23% (alteração e aditamento à Lista I anexa ao Código do IVA).
Alargamento do regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos)	Alteração do limite máximo de lucros retidos e reinvestidos de 10 M€ para 12 M€ para efeito de dedução, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º do Código Fiscal de Investimento, sendo adicionalmente ampliado o prazo de concretização do reinvestimento de três para quatro anos e alargado o âmbito das aplicações relevantes a determinados ativos intangíveis no domínio das aquisições de tecnologia.

125. A UTAO detetou uma contradição no valor da medida “Exercício de revisão de despesa”. Existem dois valores no relatório do MF para a poupança na despesa resultante deste exercício. No Quadro 1.3., p. 20, que desagrega os ganhos de eficiência por sector da governação associados ao exercício de revisão, o total inscrito é 181,2 M€; já no Quadro 3.3., p. 61, a poupança vale 190 M€. Existe, pois, uma pequena diferença de 8,8 M€. O MF esclareceu que o valor correto da medida de revisão de despesa é 190 M€, sendo que até ao fecho deste documento a UTAO não recebeu a retificação do quadro com a ventilação sectorial dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa (Quadro 1.3 do relatório do MF). Apesar da reduzida diferença de montantes, este facto condiciona ligeiramente a exatidão da análise à desagregação por sectores do exercício da revisão de despesa efetuada no parágrafo 129.

²⁰ O relatório do MF (p. 11) define como “estruturante” um projeto de investimento público com valor acima de 19 M€ incluídos nas contas das AP.

Caixa 1 – Esclarecimentos do MF e decisões da UTAO sobre a classificação de quatro medidas

A UTAO perguntou em 19/12/2019 por que razão é que as medidas identificadas no parágrafo 123 acima não foram classificadas pelo MF como medidas antigas com efeito de carreamento para 2020 nem como medidas com efeito orçamental em 2020 correspondentes a novas orientações políticas (medidas novas na aceção explicada no parágrafo 121 acima). A resposta do MF, recebida no final do dia 15/01/2020, informa que não as incluiu em nenhuma das categorias por entender que não preenchem os critérios respetivos. As justificações apontadas e os comentários da UTAO são os seguintes:

i. Medidas explícitas de novas contratações de pessoal — 4200 profissionais para o sector da Saúde e 1000 técnicos qualificados

Resposta: são medidas contabilizadas nas promoções e valorizações profissionais, como um todo. Os efeitos de reposição de recursos humanos e acréscimo do volume de emprego não são considerados como medidas de política.

Comentário: a medida aponta claramente para contratação de novos trabalhadores, pelo que se estranha ter sido contabilizada no bolo das promoções e valorizações que, por definição, só pode ser aplicado ao *stock* de trabalhadores no ativo em 2019. Da resposta, a UTAO entendeu que a entrada ao serviço daqueles profissionais poderá equivaler ou não a acréscimo líquido das saídas que ocorrerão ao longo de 2020 (embora a comunicação política indicie o contrário, ou seja, que se trata de um reforço face ao *stock* no final de 2019) e que alguma estimativa dos encargos com pessoal destas intenções de contratação estará incluída na orçamentação de encargos com pessoal do cenário orçamental final. No entanto, os valores respetivos não fazem parte das três medidas de política antigas cujos efeitos de *carry over* para 2020 constam da Tabela 7, p. 40. Assim, a UTAO, embora não convencida pela argumentação apresentada, não acedeu a informação que lhe permita quantificar o efeito orçamental direto destas medidas, pelo que decidiu manter as medidas i. fora das revisões que efetua às listas do MF com as medidas de política antigas com efeito de carreamento e as medidas de política novas.

Não deixa de ser estranha a aparente mudança de entendimento do MF nesta matéria. Agora, considera que a decisão de reforçar o capital humano do SNS, apesar de ser uma prioridade política claramente assumida pelo Governo, não é classificável como medida de política. Porém, no [relatório que acompanhou a POE/2018](#), classificou e contabilizou uma decisão política de sinal contrário como medida de política orçamental (vide a medida “Emprego público- 2017: Regra 2 por 1; 2018: 3 por 2”, com valores de – 122 M€ em 2017 e – 23 M€ em 2018).

ii. Medida de reforço na dotação do PO Saúde — mais 524,9 M€ em 2020 face à estimativa de execução em 2019

Resposta: o montante de 524,9 M€ refere-se a variações na despesa que incluem planos distintos de pagamento de dívidas de anos anteriores. O reforço inicial do orçamento da Saúde vale 942 M€ e está alinhado com o acréscimo de tetos para cada programa operacional, não tendo sido, por isso, classificado como uma medida de política.

Comentário: este segundo relatório da UTAO sobre a POE/2020 traz um capítulo novo, face ao relatório anterior, que analisa a orçamentação e a execução por programas sectoriais. A Secção 13.2 amplia a informação sobre o da Saúde. Aí se mostra que a dotação inicial para despesa efetiva do programa operacional consolidado do sector da Saúde será 11 225,6 M€, o que representa mais 524,9 M€ do que o orçamentado em 2019 e mais 302,7 M€ face à execução estimada pelo MF nesse ano. Recuando um ano, os acréscimos da dotação inicial em 2019 representaram mais 726 M€ do que o valor homónimo em 2018, mas menos 134 M€ do que a despesa executada em 2018. Em todos os anos desde 2015, a dotação efetiva inscrita inicialmente no programa da Saúde excedeu sempre a execução apurada na Conta Geral do Estado do ano anterior. Portanto, não parece existir neste programa nada de qualitativamente novo face ao passado recente, pelo que a resposta do MF (sobre o alinhamento com acréscimos de tetos em anos anteriores) faz sentido: não parece que o reforço decidido para 2020 concretize uma nova orientação política, apesar da comunicação política sublinhar a prioridade dada à Saúde na POE/2020. E no âmbito estrito do SNS, a informação disponível permite justificar a presença de uma medida de política orçamental nova?

É necessária a apreciação mais fina desenvolvida adiante na Secção 13.2 para responder àquela pergunta. Aí se mostra que o SNS no seu conjunto (que é um subconjunto do sector da Saúde) terá, segundo a POE, o reforço dos tais 942 M€ e sob a forma de transferências correntes provenientes do Estado. Estas servem para pagar os cuidados de saúde que venham a ser comprados pelo Estado às unidades produtoras do SNS. É neste contexto que se deve compreender a alusão na resposta do MF ao pagamento de dívidas. No passado, as unidades produtoras de cuidados de saúde venderam esses cuidados abaixo do seu custo, na medida em que as transferências do Estado, apesar de reforços a meio do ano, não chegaram para pagar a despesa efetiva realizada. As vendas sistemáticas com prejuízo redundaram, apenas no período 2014–2018, na acumulação de – 2311 M€ de resultados operacionais negativos e na acumulação de dívida a fornecedores no montante de

3360 M€ (vide [Relatório UTAO n.º 20/2019](#), de 22 de novembro). Com o reforço ora proposto nas transferências correntes para o SNS, a dotação inicial a atribuir ao sistema em 2020 passa para 9956 M€, que compara com a execução estimada em 2019 de 9389 M€. Mas será o excesso da dotação inicial sobre a execução final na receita de transferências correntes uma novidade? A Tabela 45, p. 134, diz que não. Em 2019, a dotação inicial também superou a execução do ano anterior, em 255 M€. É certo que nos anos 2018 e 2017 sucedeu o contrário (desvios de -173 Me e -80 M€, respetivamente). Portanto, na presença de evidência mista sobre o excesso de despesa das transferências atribuídas inicialmente num ano face às consumidas no anterior, não parece haver razão para se falar numa medida de política nova para o SNS. Seria necessário obter informação sobre uma real mudança no terreno de jogo da gestão financeira do SNS para se alterar esta conclusão, e o MF não providenciou tal evidência.

Portanto, com base na argumentação expendida nos dois parágrafos anteriores, o reforço do financiamento para a despesa efetiva do programa orçamental da Saúde e, em particular, do SNS não satisfaz os critérios necessários para ser classificado como uma medida com impacto orçamental correspondente a uma mudança de orientação política. Assim, a UTAO não pode incluir esta medida na revisão do custeio apresentada na Subsecção 4.3.3.

iii. Medida de reforço do investimento público em projetos estruturantes — mais 605 M€ em 2020 face à estimativa de execução em 2019

Resposta: os projetos em causa foram decididos e aprovados em orçamentos anteriores, não se tratando, por isso, de medidas de política novas. O valor dos mesmos pode variar ao longo do tempo em resultado da evolução nos concursos de adjudicação.

Comentário: a explicação faz sentido e é compatível com a informação sobre o estado de execução dos projetos estruturantes listada no Quadro 1.1, p. 16, do relatório do MF que acompanha a POE. Diz este quadro em que fase se encontra cada um dos 35 projetos nele individualizados: projeto, processo concursal, etapa do processo de contratação, e em obra. Aceita-se que não devam então ser classificados como a expressão material de medida nova de política. No entanto, da informação prestada, parece que os projetos preenchem o critério de medida antiga com efeitos orçamentais carreados para o orçamento e a conta de 2020. Fica então sem se perceber por que é que o MF não os integrou, no cenário de políticas invariantes, como medida antiga com efeito orçamental carreado para 2020. Neste segundo relatório sobre a POE, a UTAO decidiu não incluir a totalidade nem sequer parte da medida na sua revisão de efeitos de carregamento por duas razões: primeira, não conseguiu perceber qual é o critério contabilístico (caixa ou nacional) subjacente à despesa de 605 M€; segunda, sem saber qual é a parcela desta quantia que será financiada com fundos estruturais, não pode computar o contributo líquido dos projetos estruturantes para o saldo orçamental.

Vem ainda a propósito referir que o MF não tem seguido um padrão coerente na classificação do investimento em termos de medidas de política. Na POE/2020 considera que os projetos decididos em ano(s) anterior(es) não configuram medida nova de política. Porém, no relatório que acompanhou a POE/2016 o entendimento foi o contrário. Na altura, considerou a "Aceleração e antecipação da execução dos fundos europeus" como uma medida de política nova, com o valor de 63 M€ (vide pp. 38 e 52 [desse relatório](#)) que, pela informação no relatório, se deduz ser despesa de investimento líquida do financiamento comunitário. Naturalmente, todos ou quase todos os projetos de investimento que contribuíram para este custeio já estavam decididos e, provavelmente, vários estariam já em execução física, tal como agora sucede com os projetos estruturantes.

iv. Medidas no âmbito de Contribuições Especiais

Resposta: o MF informou que as contribuições mencionadas revestem uma de duas formas. Primeira, "autorização legislativa", não tendo, por isso, impacto orçamental mensurável nem calendário para a sua aplicação. Segunda, "ausência de relevância material para serem explicitadas como medidas novas".

Comentário: a contribuição sobre embalagens de uso único figura na proposta de lei como intenção legislativa (art. 253.º). A alteração à contribuição (já existente) sobre o sector energético também assume na proposta de lei a forma de autorização legislativa (art. 250.º). Resulta claro da leitura destas normas que elas não têm a densidade suficiente para se perceber qual será o impacto direto das alterações legislativas no orçamento para 2020. Já quanto aos fornecedores de dispositivos médicos do SNS, o clausulado da proposta de lei (art. 248.º) afirma claramente que a contribuição extraordinária nele especificada entrará em vigor com a publicação da lei orçamental. O detalhe presente nos primeiros quatro artigos do regime proposto é suficiente para o Ministério da Saúde e o MF serem capazes de prever a ordem de grandeza da receita esperada. No entanto, o art. 5.º do referido regime cria a possibilidade de isentar deste novo imposto os fornecedores que aderirem sem reservas a um acordo que aqueles ministérios se propõem realizar com os representantes da indústria visando impor tetos à despesa pública com a aquisição de dispositivos médicos e reagentes. Esta condição impõe incerteza, neste momento, à abrangência da medida e logo à quantificação do seu efeito orçamental direto. Por todos estes motivos, a UTAO aceita não ser viável a inclusão das três contribuições especiais na lista de medidas novas.

4.3.2 Cenário do MF com as novas orientações políticas

126. A Tabela 10 mostra o valor orçamental direto das novas medidas de política que o MF considerou na POE/2020. São assumidas, nesta subsecção e na referida tabela, as medidas de política consideradas pelo MF como novas. A tabela também inclui, para efeitos de comparação, o cenário de novas medidas do anterior documento de programação orçamental com esta natureza, o Programa de Estabilidade (PE) 2019–23, apresentado em 15 de abril de 2019.

Tabela 10 – Valor orçamental das novas medidas políticas previstas para 2020: PE/2019–23 vs POE/2020
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	PE/2019-23 MF		POE/2020 MF	
	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita				
Benefícios Fiscais em Impostos sobre a produção e importação	90	0,04	-	-
Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção	-	-	10	0,00
Tributações Autónomas	-	-	-15	-0,01
Alargamento do Limite da Taxa Reduzida de IRC às PME's e às PME's do interior	-	-	-24	-0,01
Medidas de incentivo à descarbonização	-	-	29	0,01
Atualização do Imposto sobre o Tabaco e Alteração da Estrutura do Imposto	-	-	9	0,00
IRS-Jovem	-	-	-25	-0,01
Aumentos das deduções IRS com filhos menores 3 anos	-	-	-24	-0,01
Total	90	0,04	-40	-0,02
Despesa				
Programa PROTransP	-	-	15	0,01
Programa 1.º Direito	-	-	136	0,06
Actualizações salariais (0,3%)	-	-	70	0,03
Estatuto do cuidador informal	-	-	30	0,01
Prestações de parentalidade	-	-	30	0,01
Exercício de revisão de despesa	-280	-0,13	-190	-0,09
Total	-280	-0,13	91	0,04
Impacto total	370	0,17	-131	-0,06
<i>Por Memória</i>				
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)	370	0,17	237	0,11
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)	0	0,00	369	0,17

Fontes: Ministério das Finanças (PE/2019-23 e POE/2020) e cálculos da UTAO | Notas: 1) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2020 fornecida pelo Ministério das Finanças. 2) Uma despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

127. As novas medidas de política orçamental têm impactos específicos em diferentes rubricas dos classificadores económicos. Este parágrafo olha para as colunas encabeçadas pela epígrafe “POE/2020 MF” na Tabela 10; a comparação com o PE será feita mais à frente. Com exceção do exercício de revisão da despesa e dos programas direcionados para o reforço da oferta de transportes públicos e do acesso à habitação, as principais medidas novas de política orçamental incidem, essencialmente, sobre as rubricas “impostos”, “despesa com pessoal” e “prestações sociais”. **No que diz respeito a medidas relacionadas com impostos**, há a destacar dois aspetos: i) o efeito líquido na receita esperada com estas medidas é diminuto, correspondendo a uma redução de 40 M€ ii) as medidas concretizam alterações cirúrgicas nas regras de vários impostos, dirigidas diretamente a algumas categorias de agentes económicos. As empresas são afetadas com a alteração na tributação autónoma de viaturas e o alargamento do limite da taxa reduzida de IRC para PME's. Os proprietários de alojamento local sujeitos ao regime especial de tributação em sede de IRS veem a sua rentabilidade líquida influenciada pelo aumento do Coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção em grandes cidades. As medidas de incentivo à descarbonização visam estimular mudanças comportamentais nas empresas produtoras de energia e nos consumidores. Os jovens que entram no mercado de trabalho são visados com a medida de benefício fiscal denominada “IRS-Jovem”, que isenta parcialmente de IRS os rendimentos de categoria A nos três primeiros anos após conclusão dos estudos. De referir ainda a intenção de aumentar as deduções por dependente no IRS a famílias com dois ou mais filhos menores de três anos. **Em relação a medidas com pessoal**, a POE/2020 prevê

atualização transversal de 0,3% nas remunerações dos funcionários da Administração Pública, à qual atribui o gasto bruto de 70 M€, mas não indica qual é o acréscimo de receita fiscal e contributiva que lhe está associado. A UTAO procurará suprir esta omissão na Subsecção 4.3.3. **No que se refere às prestações sociais**, a POE/2020 contempla duas novas medidas de política orçamental com custo previsto de 60 M€. Uma das medidas pretende regulamentar e implementar via Segurança Social a atribuição do subsídio de apoio ao cuidador informal, e a outra reforça a dotação das prestações de parentalidade para cobrir a 100% subsídios de riscos específicos de assistência a dependentes e gozo da licença parental.

128. A POE/2020, em comparação com o projetado no PE/2019–23, revela uma alteração no sentido do impacto referente a novas medidas de política orçamental. O PE/2019–23 perspetivava para 2020 um impacto positivo no saldo orçamental de 370 M€ (0,17% do PIB), em resultado de novas medidas de política orçamental, decorrente, essencialmente, da arrecadação de receita com benefícios fiscais no montante de 90 M€ e de medidas de revisão da despesa que projetavam uma poupança de 280 M€. A POE/2020 inverte o sinal da contribuição líquida do pacote de medidas novas para o saldo orçamental, pois as medidas inscritas evidenciam agora um contributo líquido negativo de 131 M€. Assim sendo, verifica-se uma diferença de 501 M€ entre as projeções, decorrente da inversão do impacto na receita e nas despesas por via das medidas agora indicadas, sendo que na receita são contabilizados – 130 M€ e na despesa + 371 M€, este resultante da introdução de medidas novas e da redução em um terço do impacto do exercício de revisão de despesa.

129. Cerca de três quintos dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa advêm do sector da Saúde (Tabela 11). A análise neste parágrafo está prejudicada pelo facto de o valor total da poupança decorrente deste exercício ter sido confirmado à UTAO em 190 M€ pelo MF. O MF ainda não teve, contudo, oportunidade de rever a distribuição por áreas de governação disponibilizada na p. 20 do seu relatório, como foi explicado no parágrafo 125 acima. A Tabela 11, ao basear-se nessa distribuição, exhibe uma poupança total de 181,2 M€. Nos últimos anos, as Propostas de Orçamento do Estado têm anunciado medidas relacionadas com o exercício de revisão de despesa pública que visa obter ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos. A POE/2020 apresenta, também, uma estimativa de ganhos de eficiência decorrentes da aplicação do exercício de revisão de despesa. Consta-se na Tabela 11 que cerca de três quintos, ou seja, 111,1 M€, provirá do sector da Saúde, assente maioritariamente em iniciativas como a revisão de preços e participações, ações transversais na área do medicamento e ganhos na otimização do modelo de governação. É recorrente, para um mesmo ano, em documentos orçamentais as estimativas de revisão de despesas serem alteradas sem justificação adicional. Outro reparo prende-se com o facto de *a posteriori* não ser possível aferir da aplicação das medidas inscritas no exercício de revisão de despesas, assim como os resultados obtidos face ao previsto. No entanto, merece registo positivo a informação extensa que o relatório deste ano incluiu (Secção 1.2), à semelhança do ano anterior, sobre as iniciativas em curso com este objetivo. O grau de detalhe e a estrutura são desiguais para as várias áreas de governação, mas trata-se de prestação de contas que importa enaltecer. Há, no entanto, melhorias a fazer. Partes no relatório deste ano repetem o que foi anunciado há um ano sem justificação para a ausência de implementação (caso dos serviços de tratamento de correspondência postal na Justiça). Deseja-se que no fecho de contas de 2019 seja possível ao MF reportar, de forma padronizada e tão completa e verificável quanto possível, o resultado das medidas de eficiência anunciadas na POE/2019 e que essa prática passe a ser corrente nos anos seguintes.

Tabela 11 – Exercício de revisão de despesa 2020
(estimativa de ganhos de eficiência)

Sector/Áreas	M€	%
Saúde	111,1	61,3
Educação	20,7	11,4
Serviços Partilhados e Compras Públicas	23,2	12,8
Justiça	26,2	14,5
Total	181,2	

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2020) e cálculos da UTAO | Notas: O Sector da Educação inclui a contratação dos docentes para substituir a componente letiva dos docentes aposentados.

4.3.3 Revisão da UTAO ao cenário com as novas orientações políticas

130. Pelas razões anteriormente expostas, a UTAO entende que a informação prestada pelo MF no conjunto de documentos que constitui a POE/2020 é suficiente para alargar o domínio de medidas novas. A Secção 4.2 justificou a mudança de três medidas de índole fiscal da lista de medidas antigas para a lista de medidas novas (descritas na Tabela 9). A UTAO entende que a valorização na despesa da medida sobre salários dos trabalhadores das AP deve, por coerência na programação orçamental, dar também origem a uma valorização na receita: folha de salários mais elevada gerará mais réditos de IRS, contribuições patronais e dos trabalhadores para a Segurança Social e a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e mais contribuições dos trabalhadores para a ADSE. Foi exatamente este raciocínio que levou a UTAO a rever, na Tabela 7, a despesa líquida de três medidas antigas no cenário de políticas invariantes. Este foi também o entendimento histórico do MF até ao anterior exercício de programação orçamental, o PE/2019-23, pelo que se estranha a mudança de atitude.²¹ Em respeito pela coerência metodológica das suas análises, a UTAO entendeu acrescentar aqueles efeitos do lado da receita ao seu apuramento do cenário com novas orientações políticas. Por conseguinte, estas opções justificam a apresentação de uma versão revista do cenário com novas medidas de política na Tabela 12. As alterações introduzidas pela UTAO à versão do MF estão identificadas a azul.

Tabela 12 – Revisão da UTAO ao Cenário Orçamental de 2020 associado às novas medidas de política
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	POE/2020 MF		POE/2020 rev. UTAO	
	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita				
Benefícios Fiscais em Impostos sobre a produção e importação	-	-	-	-
Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção	10	0,00	10	0,00
Tributações Autónomas	-15	-0,01	-15	-0,01
Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo	-	-	18	0,01
Alteração das listas do IVA (incluindo Cultura, Lazer e Ciência)	-	-	-17	-0,01
Alargamento do Limite da Taxa Reduzida de IRC às PME's e às PME's do interior	-24	-0,01	-24	-0,01
Alargamento do Regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Re-investidos)	-	-	-20	-0,01
Medidas de incentivo à descarbonização	29	0,01	29	0,01
Atualização do Imposto sobre o Tabaco e Alteração da Estrutura do Imposto	9	0,00	9	0,00
IRS-Jovem	-25	-0,01	-25	-0,01
Aumentos das deduções IRS com filhos menores 3 anos	-24	-0,01	-24	-0,01
Valorizações Remuneratórias (IRS e contribuições sociais) - actualizações salariais	0	0,00	30	0,01
Total	-40	-0,02	-30	-0,01
Despesa				
Programa PROTransP	15	0,01	15	0,01
Programa 1.º Direito	136	0,06	136	0,06
Actualizações salariais (0,3%)	70	0,03	70	0,03
Estatuto do cuidador informal	30	0,01	30	0,01
Prestações de parentalidade	30	0,01	30	0,01
Exercício de revisão de despesa	-190	-0,09	-190	-0,09
Total	91	0,04	91	0,04
Impacto total				
	-131	-0,06	-121	-0,06
<i>Por Memória</i>				
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)	213	0,10	285	0,13
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)	345	0,16	406	0,19

Fontes: Ministério das Finanças (PE/2019-23 e POE/2020) e cálculos da UTAO | Notas: 1) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2020 fornecida pelo Ministério das Finanças. 2) Uma despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

²¹ A atitude do MF mudou, pela primeira vez, no comunicado à imprensa de 3 de maio de 2019, a propósito da quantificação de efeitos orçamentais da medida de contagem integral do tempo de serviço que esteve congelado para efeitos de valorização salarial por progressão nas carreiras especiais. Ver detalhes no Anexo 2 do [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), de 7 de maio.

131. A atualização transversal de 0,3% nas tabelas remuneratórias das AP tem uma despesa bruta esperada de 70 M€ e uma receita esperada de 30 M€. O parágrafo explica esta afirmação. Na POE/2020 está inscrita para 2020 uma nova medida de política orçamental relacionada com Atualizações Salariais das remunerações na Administração Pública com um impacto de 70 M€ no lado da despesa. A POE/2020 não esclarece se este valor corresponde à totalidade da despesa com esta medida nem informa sobre a contrapartida do lado da receita. O MF, na resposta de dia 15/01/2020 aos esclarecimentos anteriormente solicitados, confirmou os cálculos prévios da UTAO. Assim sendo, a UTAO, aplicando a metodologia utilizada pelo próprio MF em exercícios orçamentais anteriores ([Programa de Estabilidade 2017-2021](#) Quadro II.2.3., pág. 18, [Programa de Estabilidade 2019-23](#), Quadros II.2.1, pág. 14, e A1.6. pág.42), considerou que: i) o valor da medida inscrita na despesa inclui os encargos salariais e as contribuições patronais para a Segurança Social; ii) devem ser considerados na receita das AP os descontos para IRS e as contribuições patronais e dos trabalhadores para a Segurança Social e a CGA, e ainda, as contribuições dos trabalhadores para a ADSE. Esta revisão acresce cerca de 30 M€ à receita esperada em 2020, o que permite concluir que a medida com atualizações salariais terá uma despesa líquida de cerca de 40 M€ (Tabela 12).

132. O MF confirmou, entretanto, as contas da UTAO explicadas no parágrafo anterior. A UTAO havia solicitado em 19/12/2020 a quantificação da contrapartida da medida de atualização salarial transversal na receita prevista para 2020. A resposta apenas chegou no dia 15 do corrente e confirma os cálculos acima.

133. As três medidas fiscais acrescentadas pela UTAO representam um impacto diminuto no saldo orçamental. A introdução da medida de Imposto do Selo sobre o Crédito ao Consumo acresce cerca de 18 M€ à coleta, uma receita adicional absorvida pelo efeito negativo na receita das medidas referente à alteração das listas do IVA e do Alargamento do Regime de Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos (- 17 M€ e - 20 M€ respetivamente). Assim, o impacto agregado da introdução destas três medidas fiscais comporta um agravamento diminuto do saldo orçamental, em cerca de 19 M€.

134. Face ao apresentado pelo MF na POE/2020, a revisão de novas medidas efetuada pela UTAO tem um impacto líquido residual no saldo orçamental. A introdução, por parte da UTAO, de três novas medidas de política e da quantificação da contrapartida do lado da receita da medida de Atualizações Salariais das remunerações na Administração Pública, refletem, face ao previsto na POE/2020, uma melhoria residual de 10 M€ no impacto líquido de todas as medidas novas sobre o saldo orçamental (de - 131 M€ para - 121 M€). Este facto decorre de a soma dos ganhos de receita ser praticamente absorvido por medidas com sinal contrário na receita (Tabela 12).

135. As novas medidas de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2020 têm, na revisão da UTAO, um impacto líquido negativo de 0,06% do PIB. Face ao cenário de políticas invariantes, as novas medidas de política orçamental na POE, a materializarem-se, representam um agravamento líquido do saldo em 121 M€ ou 0,06% do PIB (Tabela 12) decorrente de medidas que preconizam diminuições de despesa e aumentos de receita no sentido da redução do saldo orçamental em cerca de 285 M€, que são absorvidas por medidas em sentido contrário em cerca de 406 M€. Neste sentido, é de salientar que as novas medidas orçamentais, no seu conjunto, a concretizarem-se, apresentam sinal contrário à consolidação orçamental, refletindo os impactos ligeiramente negativos do lado da receita e da despesa no saldo orçamental. Este resultado decorre, essencialmente, de medidas que reduzem a receita através de benefícios fiscais (ex.: IRS-jovem, alargamento do regime da DLRR e aumentos nas deduções com filhos em sede de IRS), sendo que a despesa crescerá em virtude dos encargos com atualizações salariais, prestações sociais e habitação, superiores ao valor da poupança de despesa perspectivado com o exercício de revisão de despesa.

Gráfico 22 – Contribuição das novas medidas de política para a consolidação orçamental no período de 2016 a 2020

(em milhões de euros e em percentagem do PIB*)



Fontes: Ministério das Finanças (POE/2016,2017,2018,2019 e 2020), UTAO cálculos e relatórios de apreciação à POE (2016,2017,2018,2019 e 2020). | Nota: * os dados em percentagem de PIB foram calculados utilizando o valor nominal do PIB apresentado anualmente nas respetivas Proposta de Orçamento de Estado.

136. O contributo para a consolidação orçamental das novas medidas de política que a POE/2020 traz é negativo pela primeira vez nos últimos cinco anos. No período de 2016 a 2018, o conjunto das novas medidas de política orçamental contribuiu sempre para a consolidação orçamental, ou seja, o saldo agregado destas medidas concorreu para a melhoria do saldo orçamental e o cumprimento da trajetória de ajustamento estrutural em direção ao Objetivo de Médio Prazo. O Gráfico 22 mostra que, de 2016 a 2018 o contributo líquido foi positivo e crescente: 621 M€ (0,33% do PIB) em 2016; 742 M€ (0,39% do PIB) em 2017 e 888 M€ (0,44% do PIB) em 2018. Em 2019, a contribuição líquida das novas medidas para o saldo diminuiu, mas permaneceu positiva, cifrando-se em 311 M€ (0,15% do PIB), vide Gráfico 22. Para 2020, e de acordo com os dados da POE/2020, alvo de revisão pela UTAO, verifica-se uma alteração de comportamento, no sentido de o efeito líquido no saldo orçamental das novas medidas de política ser praticamente residual e contribuir ligeiramente para o seu agravamento (-121 M€; -0,06% do PIB). O contributo para a consolidação das contas públicas decorrente das novas medidas de política deverá ser negativo em 2020. Como se viu na Tabela 7, as medidas antigas também têm um impacto carregado negativo, na ordem dos -594 M€. Estes factos não deixam ser interessantes, tanto mais por sucederem no ano em que se prevê a chegada ao OMP.

137. Não é exequível avaliar ex post a contribuição líquida das medidas de política, novas e antigas, para o saldo orçamental. A análise empreendida nesta secção e na anterior usou os valores orçamentais previstos para o impacto direto de cada uma das medidas na receita e na despesa totais, em contabilidade nacional. Seria certamente interessante repetir o exercício com os valores, de facto, executados, pois é natural existirem diferenças, mais ou menos significativas, entre uma abordagem e outra. Infelizmente, a análise ex post não é tecnicamente possível. O MF nunca fez este exercício — pelo menos, ele não é do domínio público — e também nunca divulgou os ingredientes necessários para a UTAO ou outra entidade externa o poder realizar. No passado, a UTAO solicitou essa informação ao MF, mas não obteve resposta.

4.4 Medidas com efeitos orçamentais temporários e/ou não-recorrentes

138. A apreciação do impacto esperado de uma proposta de OE na posição intertemporal das contas das AP requer o apuramento dos efeitos orçamentais temporários e/ou não-recorrentes incluídos no leque de medidas de política contemplado na proposta. Uma proposta de orçamento contém, amiúde, algumas medidas cuja concretização gera operações orçamentais sem efeitos permanentes ou duradouros nas finanças públicas. A fim de se obter um retrato mais aproximado da contribuição do orçamento proposto para o percurso intertemporal das contas públicas, é recomendável ao analista o expurgo das medidas de política que se espera tenham apenas efeitos temporais e/ou não-recorrentes nas contas das AP. É esse o propósito desta secção, construída com a ajuda de elementos solicitados ao MF.

139. As medidas temporárias e/ou não-recorrentes previstas na POE/2020 têm um impacto negativo sobre o saldo orçamental de - 0,5% do PIB em 2019 e - 0,4% do PIB em 2020. Tanto em 2019 como em 2020, destaca-se o efeito negativo sobre o saldo orçamental decorrente da recapitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução (Tabela 13). Em 2019, esta despesa ascendeu a 1149 M€ (0,5% do PIB) e o Ministério das Finanças prevê que em 2020 se realize uma nova injeção de capital no valor de 600 M€ (cerca de 0,3% do PIB). Em sentido contrário, o Ministério das Finanças prevê que a recuperação da garantia do BPP possa beneficiar o saldo orçamental em ambos os anos, mas sobretudo em 2020 (em 145 M€, o equivalente a 0,1% do PIB). Para 2020, encontram-se ainda previstas medidas que deverão ter um efeito de agravamento do saldo orçamental, entre as quais se salientam a indemnização a realizar pela Câmara Municipal de Lisboa na sequência de uma decisão judicial e a conversão de ativos por impostos diferidos, ambas num montante equivalente a 0,1% do PIB.

Tabela 13 – Medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas na POE/2020

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	2019	2020
Receita	51	145
Recuperação de Garantia do BPP	51	145
Despesa	1 149	1 050
Injeção Capital Novo Banco	1 149	600
Ativos por Impostos Diferidos		130
Decisão Judicial - Câmara Municipal Lisboa		160
Garantias - Fundo Garantia Caixa de Crédito Agrícola Mútuo		80
Indemnização da IP à subconcessão do Algarve Litoral		80
Saldo orçamental	-1 098	-905
<i>Saldo orçamental (em % do PIB)</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,4</i>

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

140. A UTAO concorda com a classificação como temporárias e/ou não-recorrentes das medidas apresentadas na POE/2020 para 2019 e 2020, embora tenha reservas quanto à não inclusão das despesas com comissões relacionadas com a reprivatização do BPN neste lote de medidas. A Caixa 2 identifica as medidas temporárias e/ou não-recorrentes utilizadas pela UTAO para efeitos da análise realizada no presente relatório. Há, contudo, que assinalar que o relatório da POE/2020 refere estarem previstas, enquanto despesas excepcionais, comissões a pagar pela reprivatização do BPN, no valor de 59,7 M€ em 2019 e 55 M€ em 2020 (Quadro 4.31., p. 114 do Relatório). O Ministério das Finanças, porém, não classifica esta despesa como medida temporária e/ou não-recorrente (Quadro 3.3, página 61) e não esclarece no relatório em que consistem aquelas despesas. Acresce ainda que os quadros anteriormente referidos estão construídos em óticas contabilísticas diferentes, pelo que não é possível concluir pela inclusão desta despesa no conjunto de medidas temporárias e/ou não-recorrentes sem informação adicional.²² A UTAO solicitou em 19 de dezembro ao Ministério das Finanças esclarecimentos sobre esta medida, tendo os esclarecimentos sido prestados após a publicação da análise preliminar, no [Relatório UTAO n.º 1/2020](#), de 3 de janeiro. Na resposta, o Ministério das Finanças esclarece que, pelo facto de se referirem a obrigações do Estado Português resultantes do processo de reprivatização do BPN, recorrentes em vários exercícios orçamentais, deixam de ser elegíveis como medidas temporárias. Este esclarecimento suscita um comentário da UTAO, nos termos a seguir expostos. Seguindo o mesmo critério, então, também estariam em condições semelhantes as sucessivas injeções de capital no Novo Banco que se têm repetido nos últimos anos e que resultam de obrigações a que o Estado Português se encontra vinculado em resultado das condições de venda do Novo Banco. Nessas circunstâncias, o saldo estrutural seria inferior ao que tem vindo a ser apurado e em 2020 Portugal permaneceria aquém do OMP. Dada a assimetria na classificação das despesas relacionadas com o BPN e das despesas relacionadas com o Novo Banco, a UTAO mantém a reserva já assinalada no relatório anterior quanto à não inclusão das despesas relacionadas com a reprivatização do BPN no conjunto das medidas temporárias e/ou não-recorrentes.

²² Com efeito, o quadro de despesas excepcionais está construído numa ótica de contabilidade pública e o Quadro 3.3 do Relatório da POE/2020, que alude às medidas temporárias e/ou não recorrentes, adota a ótica de contas nacionais, pelo que pode tratar-se de um desfasamento entre o momento do pagamento e o momento de reconhecimento da despesa numa ótica de especialização do exercício.

141. Face às medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas elegíveis pela UTAO na análise ao PPO/2020, o impacto líquido sobre o saldo orçamental mantém-se inalterado, embora o Ministério das Finanças tenha revisto o leque de medidas consideradas e o valor projetado para algumas das medidas. No [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), que analisou o PPO/2020 de outubro, a UTAO concluiu que as medidas que reuniam condições para ser classificadas como temporárias e/ou não-recorrentes tinham um impacto de - 0,5% do PIB em 2019 e - 0,4% do PIB em 2020 (Tabela 14), tendo, portanto, um impacto líquido sobre o saldo orçamental idêntico ao que agora resulta da POE/2020 (Tabela 13). Ao nível das medidas identificadas pelo MF, verificaram-se, contudo, diversas alterações. Desde logo, entre o conjunto de medidas apontadas na POE/2020, deixou de constar a “antecipação do imposto sobre o tabaco por aprovação tardia do OE” em 2019, medida relativamente à qual a UTAO levantara reservas e não considerou como elegível na análise ao PPO/2020 de outubro. Do lado da receita, permanece, assim, como medida temporária e/ou não-recorrente na POE/2020 a recuperação da garantia do BPP, tendo, todavia, sido adiado para 2020 parte do montante que o MF antecipava receber ainda em 2019 no PPO/2020 de outubro. No [Relatório UTAO n.º 21/2019](#), publicado a 11 de dezembro, a UTAO havia já sinalizado a possibilidade deste adiamento ocorrer. Do lado da despesa, o Ministério das Finanças reviu em baixa a estimativa para a conversão de ativos por impostos diferidos de 2020 e eliminou o impacto que esperava ter por via desta operação em 2019, por ocasião do PPO/2020 de outubro. Por último, na POE/2020 surge agora uma nova medida que acresce à despesa em 2020, decorrente da indemnização a pagar pela IP à subconcessão do Algarve Litoral.

Tabela 14 – Medidas temporárias e/ou não-recorrentes do PPO/2020 de outubro consideradas elegíveis pela UTAO
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	2019	2020
Receita	135	61
Recuperação de Garantia do BPP	135	61
Despesa	1 285	1 002
Injeção Capital Novo Banco	1 149	600
Ativos por Impostos Diferidos	136	162
Decisões Judiciais-Câmara Municipal Lisboa		160
Garantias - Fundo Garantia Caixa de Crédito Agrícola Mútuo		80
Saldo	-1 150	-941
<i>Saldo orçamental (em % do PIB)</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,4</i>

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Caixa 2 – Medidas temporárias e/ou medidas não-recorrentes na classificação da UTAO

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

2014: Efeito sobre o saldo orçamental: **- 3,6 p.p. do PIB**

- (i) Financiamento do Estado à Carris e à STCP (- 0,7 p.p.);
- (ii) Perdão do empréstimo (*write-off*) que a Parvalorem detinha sobre o BPN Crédito (- 0,1 p.p.);
- (iii) Capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução (- 2,8 p.p.).

2015: Efeito sobre o saldo orçamental: **- 1,3 p.p. do PIB**

- (i) Venda e resolução do Banif (- 1,4 p.p.);
- (ii) Contribuição extraordinária para o Fundo de Resolução (+ 0,1 p.p.).

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

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

2017:	Efeito sobre o saldo orçamental: – 2,2 p.p. do PIB (i) Recapitalização da CGD (– 2,0 p.p.); (ii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.); (iii) Swaps da STCP e da Carris (– 0,1 p.p.); (iv) Recuperação da garantia do BPP (+ 0,0 p.p.); (v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,0 p.p.); (vi) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa (– 0,0 p.p.); (vii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,0 p.p.).
2018:	Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.); (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,4 p.p.); (iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,1 p.p.); (iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (– 0,0 p.p.); (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).
2019:	Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.); (ii) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.).
2020:	Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,4 p.p. do PIB (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,3 p.p.); (ii) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.); (iii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.); (iv) Pagamento de indemnização a realizar pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (– 0,1 p.p.); (v) Garantias do Fundo de Garantia e Caixa de Crédito Agrícola Mútuo (– 0,0 p.p.); (vi) Indemnização da Infraestruturas de Portugal à subconcessão do Algarve Litoral na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas (– 0,0 p.p.).

4.5 Balanço das implicações das medidas de política no saldo orçamental

142. Nesta secção sintetizam-se os impactos direto e repercutido na previsão de saldo orçamental produzidos pelas medidas de política orçamental preconizadas pelo MF para o exercício económico de 2020. Mostra também como é que se passa do saldo em cenário de políticas invariantes ao saldo no cenário final. O impacto direto é o valor inscrito pelo MF nas rubricas da conta previsional que albergam o(s) instrumento(s) de política a utilizar na implementação da medida. Por exemplo, a medida de alívio fiscal designada por “IRS Jovem” está classificada na rubrica “Impostos correntes sobre o rendimento e o património” e tem o efeito direto de – 25 M€ na receita. Isentar parcialmente o rendimento tributável dos jovens contribuintes abrangidos pela medida implica o Estado e os Governos Regionais prescindirem daquele montante de receita, valor que foi previsto pelo MF assumindo que a medida nada altera na economia (nomeadamente, salários e volume de emprego). Porém, é de esperar que os agentes económicos reajam ao estímulo político e modifiquem o seu comportamento: se a medida levar a um acréscimo do rendimento disponível dos jovens, eles consumirão mais e pouparão mais, de acordo com as propensões marginais respetivas. Se os empregadores acabarem por pagar menos por emprego jovem, eles poderão empregar mais jovens, investir mais em capital físico, poupar mais ou, simplesmente, aumentar o lucro. A conjugação destas respostas induzidas na economia pelo efeito orçamental direto da medida repercute-se nas contas públicas, seja através de mais impostos sobre o consumo, eventualmente de mais IRS, de menos encargos com subsídio de desemprego, e mais contribuições sociais. Mas o reajustamento da economia e das finanças públicas desencadeado pela

medida de política não ficará por aqui. As consequências de cada uma daquelas respostas sobre o PIB, por sua vez, levarão a vagas sucessivas de efeitos sobre inúmeros agregados económicos e orçamentais, no que é conhecido em economia pelo *processo do multiplicador*. O MF tem um modelo macroeconómico que o ajuda a prever estes efeitos repercutidos no orçamento. A descrição desta cadeia de efeitos desencadeados pela medida “IRS Jovem” é exportável para explicar a totalidade dos efeitos económicos e orçamentais de qualquer outra medida de política contemplada nas secções anteriores. Portanto, as medidas têm um efeito direto e um efeito repercutido no orçamento. Tanto o cenário orçamental de políticas invariantes como o cenário final têm que incluir a soma dos dois tipos de impacto, direto e repercutido. A única diferença entre os dois cenários reside no tipo de medidas consideradas na projeção, conforme referido no parágrafo 112.

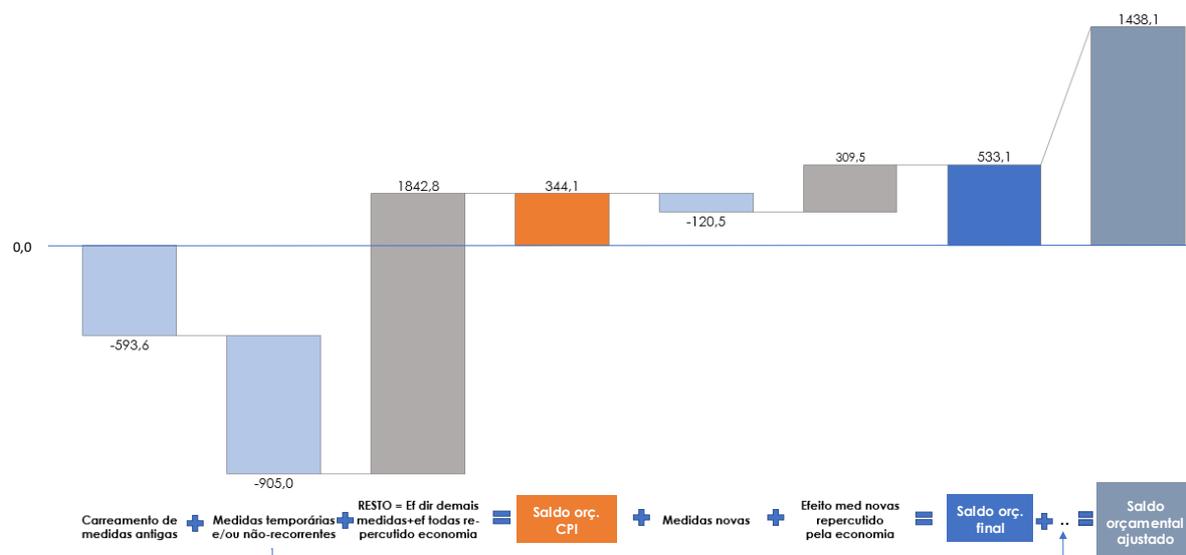
143. O MF previu que, sem alteração das orientações políticas, o saldo orçamental em 2020 valerá cerca de 344,1 M€. A UTAO chegou a este número multiplicando o PIB nominal previsto pelo MF (217 802 971 €) pelo saldo orçamental em percentagem do PIB que consta do PPO de dezembro (0,158%). A barra cor-de-laranja no Gráfico 23 é proporcional a 344,1 M€. Trata-se do saldo orçamental no cenário de políticas invariantes.

144. Por construção e para finalidade pedagógica, o cenário de políticas invariantes pode ser decomposto em três blocos. O primeiro bloco é o conjunto de efeitos carreados para 2020 de medidas de política antigas que não produziram a plenitude dos seus efeitos orçamentais diretos no ano anterior. Foi explicado na Secção 4.2. Os impactos diretos líquidos sobre o saldo orçamental somam – 593,6 M€, na revisão efetuada pela UTAO nessa secção ao custeio apresentado pelo MF. Agravam o saldo no valor absoluto daquela quantia, conforme mostra a coluna mais à esquerda do Gráfico 23.

145. O segundo bloco é composto pelo impacto direto das medidas de política temporárias e/ou não recorrentes; agravam o saldo em 905,0 M€. A UTAO concordou na Secção 4.4 com o custeio das medidas com esta natureza divulgadas pelo MF. A segunda barra azul clara no Gráfico 23 é proporcional ao valor absoluto daquele número. No seu conjunto, estes dois tipos de medidas têm um efeito direto negativo no saldo, ascendendo a – 1498,6 M€.

146. Finalmente, o terceiro bloco abriga o efeito direto das demais medidas antigas que serão mantidas em vigor, assim como o efeito orçamental repercutido por todas as medidas antigas e ainda o efeito repercutido nas finanças públicas pela própria atividade económica. À falta de melhor designação, o Gráfico 23 atribui o nome “Resto” a este bloco. Em termos do lado da receita e do lado da despesa, este bloco é, de longe, o que tem maior materialidade. Transporta para 2020 a inércia do sistema, ou seja, o reflexo na conta das AP do conjunto multifacetado de características institucionais e económicas e das orientações políticas passadas. O impacto líquido do “Resto” no saldo orçamental para 2020 é estimado pela UTAO em 1842,8 M€. Este número é obtido por diferença, de acordo com a equação representada no gráfico. Resulta algebricamente das previsões do MF. A interpretação é a seguinte. A atividade económica e o conjunto de efeitos orçamentais permanentes das escolhas tomadas pelas AP com base nas orientações políticas do passado geram um excedente de 1842,8 M€. Andando para a esquerda no gráfico, vê-se que as medidas com efeitos orçamentais excecionais, no sentido de os seus efeitos diretos não alterarem a posição intertemporal das contas públicas, reduzem este excedente em 905,0 M€. O efeito adicional, em 2020, de medidas antigas que tiveram apenas expressão orçamental parcial em 2019 retira 593,6 M€ àquele excedente produzido pelo “status quo”, pela inércia do sistema. O resultado destas operações aritméticas é o saldo orçamental do cenário de políticas invariantes (barra cor-de-laranja), no montante de + 344,1 M€.

Gráfico 23 – Implicações das medidas de política no saldo orçamental
(em milhões de euros)



Fontes: relatório do MF sobre a POE/2020, ficheiro Excel do MF com o PPO de dezembro de 2019 e cálculos da UTAO. | Notas: CPI = Cenário de Políticas Invariantes. As operações aritméticas referidas no gráfico estão explicadas no texto desta secção.

147. Ao cenário de políticas invariantes o previsor acrescenta o impacto orçamental direto das medidas de política novas. Mostrou-se na Secção 4.3 que o relatório do MF apresenta um conjunto de medidas de política a implementar pela primeira vez em 2020 e que traduzem novas orientações de política. Na revisão ao custeio feita fundamentadamente pela UTAO, as medidas novas reduzem diretamente o saldo orçamental em 120,5 M€ (barra azul clara à direita da laranja).

148. As medidas novas afetam a economia e esta repercute um efeito orçamental líquido que acrescenta 309,5 M€ ao saldo. Estas medidas, cuja quantificação de efeitos diretos consta da Tabela 12, diminuem a receita em 30 M€ e aumentam a despesa em 91 M€, produzindo um efeito líquido de – 120,5 M€ no saldo orçamental. Tal como as medidas antigas, também estas impulsionam respostas dos agentes económicos e põem em marcha a interação económica entre o sector das AP e os restantes sectores institucionais sob a forma do mecanismo dos multiplicadores da receita e da despesa. A soma de todos os efeitos repercuidos na conta previsional das AP vale 309,5 M€ (barra cinzenta). Esta quantia é obtida por diferença entre o valor do saldo no cenário orçamental final que o MF colocou no seu relatório (533,1 M€, barra azul escura) e a soma do saldo em políticas invariantes (344,1 M€) com o efeito direto líquido das medidas novas (– 120,5 M€). Note-se que todo o raciocínio exposto nesta secção consiste em deduções lógicas da informação prestada pelo MF. Não há no Gráfico 23 nenhum julgamento da UTAO que possa interferir no cálculo dos somas parciais que são as barras cor-de-laranja e azul escura. Quando muito, pode dizer-se que: sem a revisão da UTAO ao custeio do carry over, que retirou cerca de 245 M€ ao efeito orçamental direto carreado, a barra azul mais à esquerda seria maior e a cinzenta "Resto" também, exatamente no mesmo montante de 245 M€. Porém, por construção, o saldo em políticas invariantes continuaria a ser 344,1 M€. O mesmo se poderia dizer da revisão da UTAO ao custeio direto das medidas de política novas e do seu efeito orçamental repercuido: o saldo final continuaria a valer 533,1 M€.

149. Se não houvesse medidas com efeitos diretos temporários e/ou não-recorrentes, as AP poderiam atingir um excedente em 2020 de 1438,1 M€. Por definição, estas medidas não geram um efeito permanente nas finanças públicas. Se fosse possível prescindir dessas medidas, o saldo orçamental do cenário final seria 2,7 vezes superior ao primeiro *superavit* projetado em contas nacionais no período democrático (barra com cor azul acinzentada). Nos relatórios trimestrais da UTAO sobre execução orçamental em contabilidade nacional, este conceito de saldo é designado como "saldo orçamental ajustado" (destas medidas, precisamente). Note-se que as medidas *one off*, no valor previsto de 905,0 M€, valem mais, em termos orçamentais diretos, do que a soma das medidas novas com o efeito carreado das medidas antigas, 714,1 M€.

150. Terminada a interpretação das implicações das medidas sobre o saldo orçamental apurado pelo MF para ser atingido em 2020, impõem-se duas observações. A primeira é para manifestar estranheza pela magnitude, em valor absoluto, dos efeitos repercutidos pelas medidas novas. Têm implícito um multiplicador de repercussão com o nível – 2,57. Por cada euro de despesa líquida direta adicionada pelas medidas novas, a economia devolve um excedente de 2,57 euros. O sinal afigura-se correto, mas o valor absoluto da grandeza parece pouco plausível, excessivo, atendendo à natureza das medidas e ao lapso de tempo curto (menos de um ano) para a produção de efeitos orçamentais repercutidos. **A segunda observação tem a ver com o valor das medidas de política que à UTAO pareciam encaixar no critério de medidas novas (antes de receber o esclarecimento do MF)**, e que o MF não classificou desta forma, nem sequer como medidas antigas com efeito de carreamento. São as quatro medidas com materialidade substancial enunciadas no parágrafo 123, p. 43, deste relatório. Em que barra do Gráfico 23 estarão então estas medidas? Os esclarecimentos que entretanto o MF prestou (ver explicações na Caixa 1, p. 45) sugerem que não estão nas barras de cor azul clara, mas sim na cinzenta “Resto”. Neste caso, tendo sido, de facto, orçamentadas, estarão a contribuir para os saldos indicados no gráfico, embora parte dos seus efeitos possam estar incorretamente classificados, pelas razões expressas nos comentários da UTAO na referida Caixa 1. A outra possibilidade, menos verosímil, mas teoricamente possível, é não terem sido contempladas, pelo menos na sua plenitude, no exercício de previsão em contas nacionais. Esta omissão, embora implausível, ajudaria a perceber o impacto direto do “Resto”, da inércia, ser tão positivo no saldo orçamental. Esta quantificação ajudaria a mostrar que o impacto orçamental direto decorrente do carreamento e das medidas novas é expansionista²³ e, mesmo assim, o saldo passaria de défice em 2019 para excedente em 2020. Não ajuda também o facto de os Estados-Membros serem incoerentes entre anos próximos na classificação das suas medidas, como se exemplificou com o MF português na Caixa 1, p. 45.

4.6 Retoma das avaliações do MF sobre medidas de política nos capítulos seguintes

151. A revisão da UTAO às listas de medidas e aos valores das medidas de política antigas e novas que o MF considerou acrescenta 255 M€ à receita total e ao saldo orçamental previsto para 2020, apesar de tudo uma revisão sem expressão material na receita total projetada pelo MF para 2020. A revisão da UTAO coincide com a avaliação do MF no que diz respeito aos efeitos orçamentais sobre a despesa total. Como se pode confirmar na Tabela 7 e na Tabela 12, as diferenças estão todas no lado da receita e decaem por inteiro para o saldo orçamental. A revisão do impacto líquido dos dois conjuntos de medidas na receita total e no saldo orçamental importaria em cerca de 255 M€, resultante da melhoria de 245 M€ no valor carregado de medidas antigas e da melhoria de 10 M€ proveniente do rearranjo no custeio das medidas novas. Quer isto dizer que o saldo orçamental previsto para 2020 na Tabela 6, 533 M€, poderá estar subavaliado no montante de 255 M€, cerca de metade da meta nominal da POE/2020, à conta da omissão de algumas receitas decorrentes da implementação de medidas previstas pelo MF no Quadro 3.3. do relatório que acompanha a POE. Aquele valor acrescenta cerca de uma décima de PIB à meta de excedente orçamental assumida pelo Governo, mas tem uma materialidade muito reduzida quando comparado com a receita total projetada pelo MF: não chega a 0,3% dos 95 315 M€ de receita total constante na referida Tabela 6. O Senhor Ministro das Finanças assegurou entretanto, na audição havida perante a COF no dia 6 do corrente, que, apesar de omitida no quadro das medidas de política, a receita adicional pro elas produzida foi incluída na conta previsional das AP, pelo que aquele acréscimo de excedente (face aos 533 M€) não existirá.

152. As dúvidas que a UTAO exprimiu sobre a completude do elenco de medidas novas considerado pelo MF no relatório de análise preliminar foram reapreciadas no presente documento à luz dos esclarecimentos entretanto prestados pelo MF. A Subsecção 4.3.1 mencionou, no parágrafo 123, p. 43, quatro medidas de política anunciadas pelo Governo e referidas no capítulo introdutório do relatório do MF que, apesar de parecerem satisfazer o critério de medida de política nova e terem um valor orçamental direto muito apreciável, na ordem das centenas de milhões de euros, não foram pelo MF classificadas no referido Quadro 3.3. como tal. Da apreciação da UTAO aos esclarecimentos entretanto recebidos do MF, e relatada na Caixa 1, p. 45, não resultaram razões para alterar as revisões ao custeio de medidas novas. Dando o benefício da dúvida que foram corretamente orçamentadas pelo MF em

²³ A soma dos efeitos orçamentais diretos de todas as medidas de política explicitadas no Gráfico 23 vale – 1619,2 M€ (= – 593,6 – 905,0 – 120,5).

contabilidade nacional, a UTAO tem de concluir, salvo melhor opinião, que elas estão inscritas no cenário de políticas invariantes, mas integradas no conjunto de medidas antigas com efeitos permanentes. A UTAO não consegue esclarecer em que rubricas dos classificadores económicos elas estão inscritas.

153. O saldo e as demais rubricas da conta projetada das AP para 2020 que a UTAO considerará doravante não são, por hipótese técnica, afetados pela revisão que a UTAO fez nas secções anteriores às listas de medidas e aos valores das medidas de política antigas e novas que o MF considerou. As revisões que a UTAO justificou anteriormente (Tabela 7 e Tabela 12) como devendo ser introduzidas nas listas de medidas antigas e novas deveriam ter como consequência a revisão da própria conta das AP prevista para 2020. Porém, a UTAO não o pode fazer, por não dispor das ferramentas analíticas nem do capital humano do MF indispensáveis para reconstruir toda a previsão da POE. Acresce que o valor líquido da revisão efetuada tem uma materialidade tão pequena face ao valor da receita total que tamanho empreendimento dificilmente se justificaria numa análise custo-benefício.

154. A despesa extraordinária com a reprivatização do BPN será considerada, no que se segue, como fazendo parte dos efeitos orçamentais permanentes. Esta despesa, no valor de 60 M€ em contabilidade pública, foi descrita no parágrafo 140, p. 52. O esclarecimento solicitado ao MF não eliminou, antes adensou, a opinião de que as comissões e os demais encargos com a reprivatização daquele banco deveriam ter tido o mesmo tratamento que as despesas de recapitalização do Novo Banco decorrentes do acordo para a sua reprivatização parcial. Desconhecendo mais pormenores e a conversão daquele montante em contabilidade nacional, não resta outra possibilidade à UTAO que não seja assumir que as comissões pagas no âmbito do processo de reprivatização do BPN têm um carácter recorrente.

155. Também por hipótese técnica, a UTAO assume que o custeio das medidas elencadas no citado parágrafo 123, p. 43, está incluído na conta previsional das AP. Esta hipótese torna-se necessária para a análise subsequente pelos motivos expostos no parágrafo 152.

156. Portanto, por limitações operacionais e falta de informação, a análise nos capítulos seguintes deste relatório tem que ignorar as revisões da UTAO apresentadas nas Secções 4.2 e 4.3 e a dúvida levantada na Secção 4.4. Pelas razões acabadas de avançar nos parágrafos precedentes, a UTAO terá que se cingir às contas do MF sempre que houver necessidade de usar os valores dos efeitos carreados de medidas de política antigas, dos efeitos de medidas de política novas e dos efeitos temporários e/ou não-recorrentes de quaisquer medidas. Assim, a UTAO regressará no próximo capítulo à previsão da conta das AP tal e qual como o MF a elaborou e está reproduzida na Tabela 6.

5 Revisões entre outubro e dezembro de 2019 na estratégia orçamental

157. O presente capítulo pretende aferir a estratégia orçamental que a POE/2020 propõe implementar na prossecução da convergência do saldo estrutural para o Objetivo de Médio Prazo (OMP). Ao mesmo tempo, compara-a com a estratégia que o PPO/2020 de outubro apontava. A primeira secção mostra como é que as metas para os saldos orçamental e primário variaram da PPO para a POE. A Secção 5.2 compara o cenário de políticas invariantes da POE/2020 com o PPO/2020 de outubro, tanto em termos de efeitos permanentes, como em termos dos efeitos específicos das medidas de política antigas e novas, e dos efeitos temporários e/ou não recorrentes presentes na previsão do MF 8efeitso, portanto, avaliados no Capítulo 4). A Secção 5.3 compara o cenário de políticas invariantes da POE/2020 com as metas finais da mesma, tendo em consideração os impactos orçamentais diretos das novas medidas de política orçamental que a POE/2020 propõe implementar. Partindo dos elementos apurados nas secções anteriores, a Secção 5.4 decompõe as principais revisões do saldo orçamental que a POE/2020 introduziu face ao PPO/2020 de outubro, aferindo o contributo das revisões realizadas ao nível do cenário de políticas invariantes. A Secção 5.5 analisa a revisão do saldo estrutural realizada pelo Ministério das Finanças entre o PPO/2020 de outubro e a POE/2020, identificando quer o contributo que decorre da revisão do saldo orçamental, quer o contributo da revisão da componente cíclica do saldo orçamental em virtude das alterações introduzidas ao nível do cenário macroeconómico. Por fim, a Secção 5.6 avalia as implicações, em termos de estratégia orçamental, decorrentes das alterações assinaladas nas secções anteriores, entre o exercício de projeção de outubro, realizado no PPO/2020, e o de dezembro, plasmado na POE/2020.

5.1 Diferenças nos saldos orçamental e primário

158. A POE/2020 mantém inalterada a estimativa para o saldo orçamental de 2019, em - 0,1% do PIB, face às últimas projeções do Ministério das Finanças e revê em alta o saldo orçamental projetado para 2020, para um excedente de 0,2% do PIB. Retoma-se nesta secção a conta previsional completa das AP para os anos de 2019 e 2020 apresentada na Tabela 6, p. 38. Recorde-se que o PPO/2020 apresentado em outubro último, elaborado num cenário de políticas invariantes, apontava como estimativa para o saldo orçamental de 2019 um resultado praticamente idêntico ao que agora consta na POE/2020 (em M€ na Tabela 15 e em percentagem do PIB na Tabela 16), equivalente a -0,1% do PIB. Para 2020, na ausência de medidas de política orçamental novas, o PPO/2020 de outubro projetava que se pudesse verificar um saldo orçamental equilibrado, equivalente a 0,0% do PIB (Tabela 16). A POE/2020, considerando já novas medidas de política, que não se encontravam projetadas no PPO/2020 de outubro, bem como uma revisão à valorimetria permanente e adicional de medidas antigas e considerando também as revisões introduzidas no cenário macroeconómico (identificadas na Secção 2.1), aponta para um saldo orçamental superior em 2020, de + 0,2% do PIB. Este excedente orçamental em Contabilidade Nacional, a concretizar-se, será o primeiro da história da democracia portuguesa.

**Tabela 15 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, M€:
POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**
(em milhões de euros)

	POE/2020			PPO/2020 outubro			Revisão		
	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação
Saldo Orçamental	-175	533	708	-124	-94	31	-51	627	678
Saldo Primário	6 351	6 898	547	6 430	6 420	-10	-80	478	557
Juros	6 526	6 364	-161	6 557	6 514	-43	-31	-149	-118
PIB	210 773	217 803	7 030	210 619	217 918	7 298	154	-115	-269

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

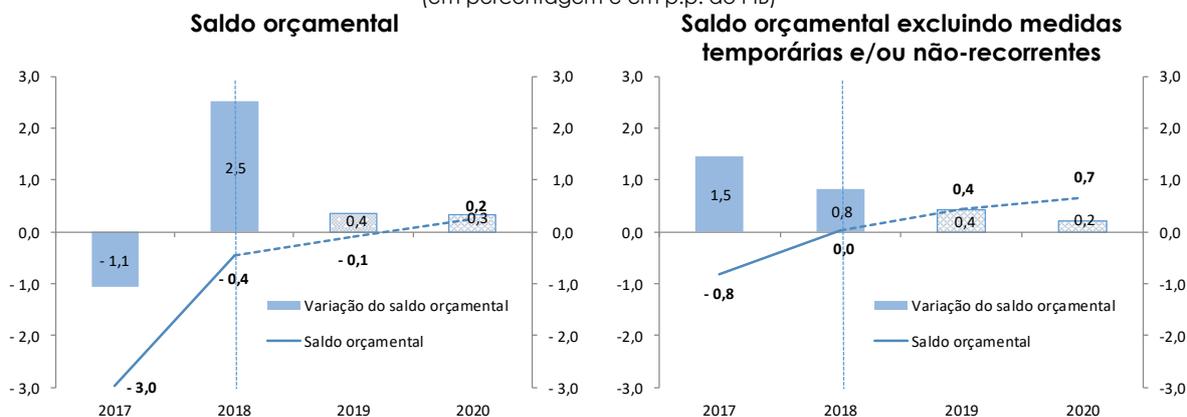
**Tabela 16 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, % do PIB:
POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**
(em percentagem do PIB)

	POE/2020			PPO/2020 outubro			Revisão		
	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação
Saldo Orçamental	-0,1	0,2	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3
Saldo Primário	3,0	3,2	0,2	3,1	2,9	-0,1	0,0	0,2	0,3
Juros	3,1	2,9	-0,2	3,1	3,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

159. A melhoria do saldo orçamental projetada na POE para 2020 é a mais moderada dos últimos anos. As projeções da POE têm subjacente uma melhoria do saldo orçamental em 0,2 p.p. do PIB em 2020, uma melhoria que corresponde ligeiramente a mais de metade da que o Ministério das Finanças estima alcançar em 2019 (Gráfico 24). Quando se exclui o impacto das medidas temporárias e/ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental, verifica-se que, desde o encerramento do Procedimento relativo a Défices Excessivos, as melhorias de saldo das AP em contas nacionais são progressivamente menores, com o acréscimo do saldo orçamental proposto para 2020 a equivaler apenas a 0,2 p.p. do PIB.

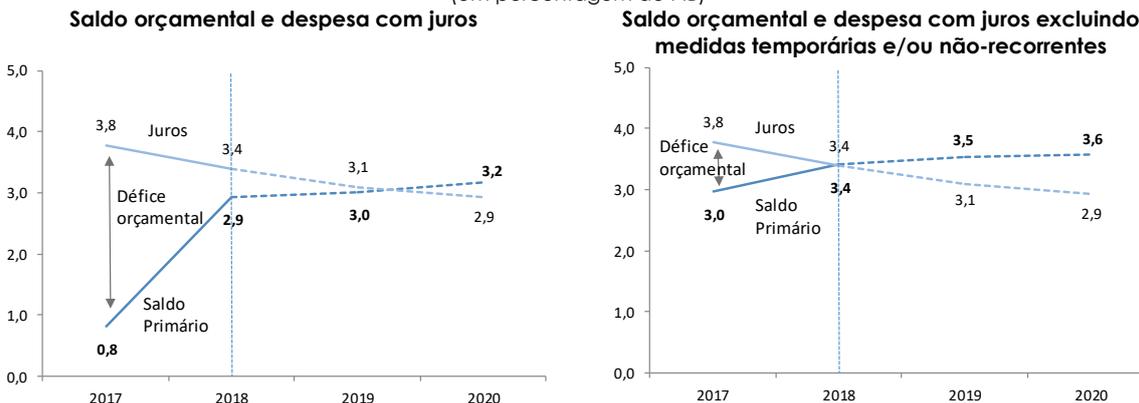
Gráfico 24 – Evolução do saldo orçamental das Administrações Públicas projetada na POE/2020
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

160. O ligeiro aumento do saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes subjacente às projeções da POE/2020 assenta em grande medida na redução projetada para a despesa com juros. O impacto negativo das medidas temporárias e/ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental apresentadas na POE/2020 reduz-se em 2020, contribuindo deste modo para melhorar o saldo orçamental em 0,1 p.p. do PIB (veja-se a este propósito a Secção 4.4). Excluindo o efeito destas medidas, o saldo primário ajustado projetado na POE/2020 aumenta apenas ligeiramente em 2020, para 3,6% do PIB, sendo a redução do peso da despesa com juros no PIB que determina a melhoria do saldo orçamental ajustado (Gráfico 25).

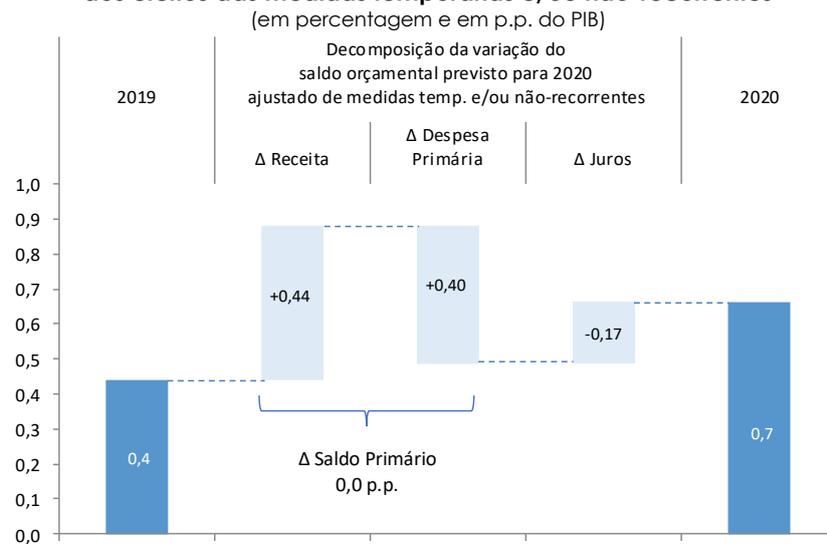
Gráfico 25 – Evolução do saldo primário e da despesa com juros prevista na POE/2019
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

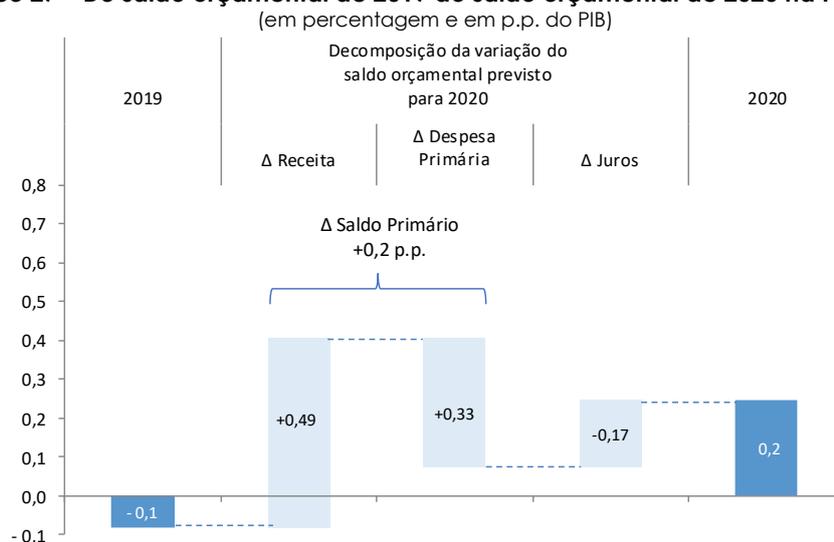
161. Ao nível do saldo primário ajustado, encontra-se previsto um aumento no peso da receita no PIB que é quase totalmente absorvido por um simultâneo aumento no peso da despesa primária. As projeções da POE/2020 apontam para um aumento da receita ajustada das Administrações Públicas em 2020, na ordem dos 0,44 p.p. do PIB, que contribui para elevar o saldo orçamental (Gráfico 26). Simultaneamente, encontra-se projetado um acréscimo no peso da despesa primária ajustada face ao PIB, em 0,40 p.p., que absorve na sua quase totalidade o aumento que o Ministério das Finanças projeta alcançar do lado da receita, aumentando apenas ligeiramente o saldo primário ajustado (Gráfico 26). Sem expurgar o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, o saldo primário evidencia um aumento de 0,2 p.p. do PIB nas projeções da POE/2020, que resulta de um aumento da receita superior ao aumento projetado para a despesa primária (Gráfico 27).

Gráfico 26 – Do saldo orçamental de 2019 ao saldo orçamental de 2020 na POE/2020: valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias e/ou não-recorrentes



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 27 – Do saldo orçamental de 2019 ao saldo orçamental de 2020 na POE/2020



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

5.2 Comparação de cenário de políticas invariantes da POE/2020 com o PPO/2020 de outubro

162. O cenário de políticas invariantes da POE/2020 é uma revisão do mesmo cenário apresentado no PPO/2020 de outubro último. Face ao cenário de políticas invariantes da PPO/2020 de outubro de 2019, o cenário de políticas invariantes da POE/2020, regista para 2020, alterações ao nível da receita e despesa totais e do saldo orçamental. A receita agregada foi revista, crescendo 0,4 p.p. do PIB (Tabela

17 e Gráfico 28), sendo que ao decompor este agregado, verifica-se que o maior contributo para este resultado advém do aumento de 0,2 p.p. na rubrica Outras Receitas, sem que se consigam identificar na documentação do MF medidas que justifiquem a dimensão desta alteração. Adicionalmente, regista-se o aumento de 0,1 p.p. do PIB na receita com rendimentos de propriedade e um acréscimo de igual grandeza na receita de impostos sobre a produção e importação. A despesa total regista também um incremento de 0,2 p.p. do PIB face ao previsto na PPO/2020. Os contributos para o crescimento da despesa são provenientes das rubricas outras despesas, despesa com pessoal e subsídios (0,1 p.p. cada) que não são compensados pela diminuição em juros e prestações sociais (Tabela 17 e Gráfico 28). As alterações incluídas na receita e na despesa têm impacto no saldo orçamental de 2020. Assim, a POE/2020 apresenta no cenário de políticas invariantes um saldo orçamental revisto em alta de 0,2 p.p. do PIB, em relação a 0,0 % do PIB na PPO/2020 de 15 de outubro.

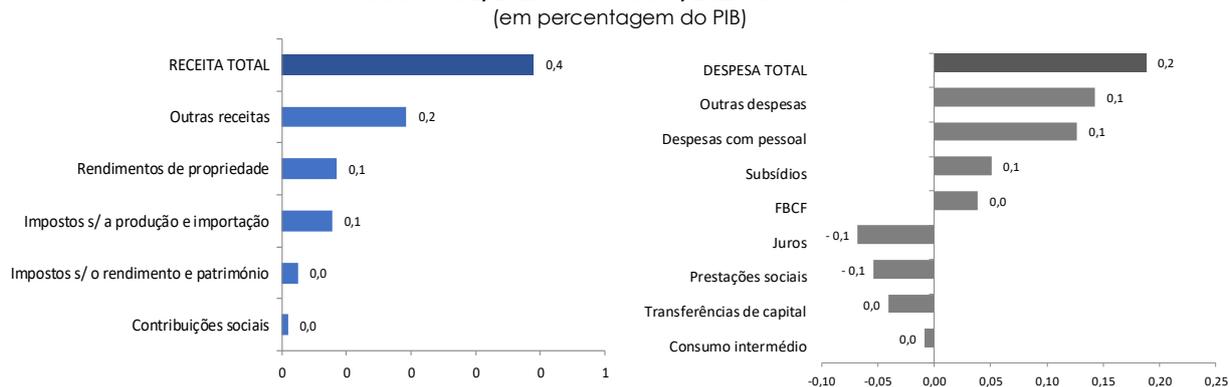
**Tabela 17 – Projeções do cenário de políticas invariantes:
POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**
(em percentagem do PIB)

	POE/2020 Cenário de políticas invariantes		PPO/2020 outubro		Revisão face ao PPO/2020 outubro	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
1. Receita total em políticas invariantes	43,3	43,7	43,4	43,3	-0,1	0,4
1.1. Impostos sobre a produção e importação	15,2	15,1	15,2	15,1	0,0	0,1
1.2. Impostos sobre o rendimento e património	9,9	9,9	9,9	9,9	0,0	0,0
1.3. Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4. Contribuições sociais	12,0	12,1	12,0	12,1	0,0	0,0
1.5. Rendimentos de propriedade	0,8	0,9	0,8	0,8	0,0	0,1
1.6. Outras receitas	5,4	5,7	5,4	5,5	0,0	0,2
2. Despesa total em políticas invariantes	43,4	43,5	43,4	43,4	-0,1	0,2
2.1. Despesas com pessoal	10,8	10,8	10,7	10,7	0,0	0,1
2.2. Consumo intermédio	5,3	5,4	5,4	5,4	0,0	0,0
2.3. Prestações sociais	18,4	18,3	18,4	18,4	0,0	-0,1
2.4. Juros	3,1	2,9	3,1	3,0	0,0	-0,1
2.5. Subsídios	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,1
2.6. Formação bruta de capital fixo	2,0	2,3	2,0	2,2	0,0	0,0
2.7. Transferências de capital	1,0	0,9	1,1	1,0	-0,1	0,0
2.8. Outras despesas	2,4	2,5	2,3	2,4	0,0	0,1
3. Saldo orçamental	-0,1	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,2
Saldo primário	3,0	3,1	3,1	2,9	0,0	0,1
Juros	-3,1	-2,9	-3,1	-3,0	0,0	0,1

Fontes Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

163. Esta revisão assume relevância por constituir o ponto de partida para a realização do exercício orçamental, que é agora mais favorável do que o antecipado em outubro. Face ao PPO/2020, a revisão em alta do saldo orçamental (de 0,0 % para 0,2% do PIB) apresentada no cenário de políticas invariantes da POE/2020 deriva da melhoria do saldo primário e da redução dos encargos com juros. O saldo primário regista uma melhoria de 0,13 p.p. (de 2,9 para 3,1% do PIB) assente, essencialmente, no incremento da receita. No que diz respeito à despesa com juros, a atualização dos dados indica uma poupança de 0,07 p.p. (de -3,0% para -2,9% do PIB) nos encargos com esta rubrica(parte inferior da Tabela 17). É importante refer que os dados agora apresentados correspondem a uma melhoria do ponto de partida para a concretização do exercício de programação orçamental de 2020. É sobre os resultados obtidos na modelização do cenário de políticas invariantes, e tendo em conta as metas finais que se pretende atingir no ano seguinte, que são tomadas decisões políticas quanto à natureza e à dimensão de novas medidas de política orçamental — vide explicação no Gráfico 23, p. 56.

Gráfico 28 – Variação da receita e da despesa nas previsões para 2020 do cenário de políticas invariantes: POE/2020 versus PPO/2020 de outubro



Fontes Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

164. A avaliação agora mais favorável quanto à dinâmica das contas das AP realizada pelo Ministério das Finanças não decorre, contudo, da revisão das medidas de política orçamental subjacentes àquele cenário de políticas invariantes, nem à revisão do impacto das medidas temporárias e/ou não-recorrentes. A revisão, na POE/2020, do cenário de políticas invariantes do PPO/2020 de outubro último, obriga à análise de algumas variáveis que permitem a justificação direta da avaliação agora mais favorável. Nesse sentido, é importante aferir se decorreu uma revisão das medidas de política orçamental subjacentes àquele cenário. A Secção 4.2 deste relatório procedeu, para 2020, à análise das medidas incluídas nos cenários de políticas invariantes dos documentos fornecidos pelo MF (POE/2020 e PPO/2020 de outubro último). Da comparação entre os respetivos cenários, foi concluído que as medidas incluídas na POE/2020 traduzem-se num agravamento do saldo orçamental em 0,03 p.p. do PIB (de -0,36 % para -0,39% do PIB), sendo esta revisão residual e não justificativa da melhor dinâmica das contas da AP apresentada na POE/2020 (Tabela 7). Outra das variáveis que poderá justificar a melhoria no saldo orçamental em 2020 é a revisão das medidas temporárias e/ou não-recorrentes. Contudo, da análise às medidas com efeitos orçamentais temporárias e/ou não-recorrentes realizada na Secção 4.4, que se resume na Tabela 18, constata-se que a única alteração introduzida na POE/2020 foi o diferimento parcial para 2020 da recuperação da garantia prestada ao BPP, mas que o valor afeto a esta operação, classificado em Outras receitas, não é suficiente para justificar a alteração acima identificada (Tabela 17 ou Gráfico 28), de 0,2 p.p. do PIB nesta rubrica. Assim sendo, para 2020, a melhoria em 0,2% do PIB do saldo orçamental constante na POE/2020 não deriva da revisão das medidas temporárias e/ou não-recorrentes.

Tabela 18 – Medidas temporárias e/ou não-recorrentes: POE/2020 versus PPO/2020 de outubro
(em percentagem do PIB)

	POE/2020		PPO/2020 outubro		Revisão	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Receita	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Recuperação de Garantia do BPP	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Despesa	0,5	0,5	0,6	0,5	-0,1	0,0
Injeção Capital Novo Banco	0,5	0,3	0,5	0,3	0,0	0,0
Ativos por Impostos Diferidos		0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0
Decisões Judiciais-Câmara Municipal Lisboa		0,1		0,1	0,0	0,0
Garantias - Fundo Garantia Caixa de Crédito Agrícola Mútuo		0,0		0,0	0,0	0,0
Indeminização da IP à subconcessão do Algarve Litoral		0,0		0,0	0,0	0,0
Saldo	-0,5	-0,4	-0,5	-0,4	0,0	0,0

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

165. Em conclusão, as diferenças entre cenários de políticas invariantes não são inteiramente explicadas pelas revisões dos efeitos carreados (carry over) de medidas antigas e dos efeitos temporários e/ou não-recorrentes de outras medidas. Este é o balanço da análise nesta secção. Assim sendo, a parte não explicada das variações assinaladas para o ano 2020 na coluna "Revisão" da Tabela 17 tem de ficar a dever-se a alterações não explicitadas pelo MF na valorimetria dos efeitos permanentes das medidas antigas. Algumas terão mudado de valor entre um cenário de políticas invariantes e outro.

5.3 Do cenário de políticas invariantes às metas orçamentais da POE/2020

166. As novas medidas de política orçamental valem pouco e, por isso, as metas finais da POE são idênticas ao cenário de políticas invariantes da POE. Na Subsecção 4.3.2 deste relatório foi feita a apreciação, para 2020, das novas medidas de política orçamental constantes da POE/2020. Da análise efetuada, verifica-se que a dimensão das novas medidas para 2020 é pouco relevante e que comporta um impacto que agrava o saldo orçamental em apenas 0,06% do PIB. A junção do cenário de políticas invariantes ao conjunto das novas medidas de política orçamental permite a obtenção das metas finais da POE. Nesse sentido, a Tabela 19 compara as metas orçamentais finais e o cenário de políticas invariantes subjacentes à POE/2020. Por construção, esta diferença dá o valor orçamental direto das medidas novas de política orçamental. Da comparação, é possível concluir: i) o saldo orçamental estimado para 2019 não é revisto, ou seja, prevê-se que a execução orçamental em 2019 se traduzirá num saldo orçamental negativo de 0,1% do PIB, correspondendo este referencial ao ponto de partida para a execução orçamental de 2020; ii) para 2020, a diferença entre as projeções é residual, sendo que se mantém a previsão de excedente orçamental de 0,2% do PIB. Num quadro em pontos percentuais do PIB com apenas uma casa decimal o valor orçamental das medidas novas não tem expressão e é por isto que a coluna de diferenças apenas contém um dígito significativamente diferente de zero na coluna "2020". Recorde-se a magnitude desses valores orçamentais contabilizados pelo MF e que estão na Tabela 10. Repare-se que as medidas com impacto na receita anulam-se quase totalmente umas às outras, de tal modo que não surpreende que os impactos imputados às rubricas corretas do classificador da receita redundem num acréscimo desta em apenas 0,1 p.p. (Tabela 19). No caso da despesa, a explicação é semelhante. Note-se, apenas, que a medida com efeito mais expressivo na Tabela 10 (Exercício de revisão da despesa, com – 190 M€) se dispersa por várias rubricas do classificador económico da despesa na Tabela 19, a ponto de nenhuma conseguir exibir uma diferença significativamente diferente de 0,0 p.p. do PIB.

Tabela 19 – Do Cenário de Políticas Invariantes às Metas Orçamentais da POE/2020:
(em percentagem e pontos percentuais do PIB)

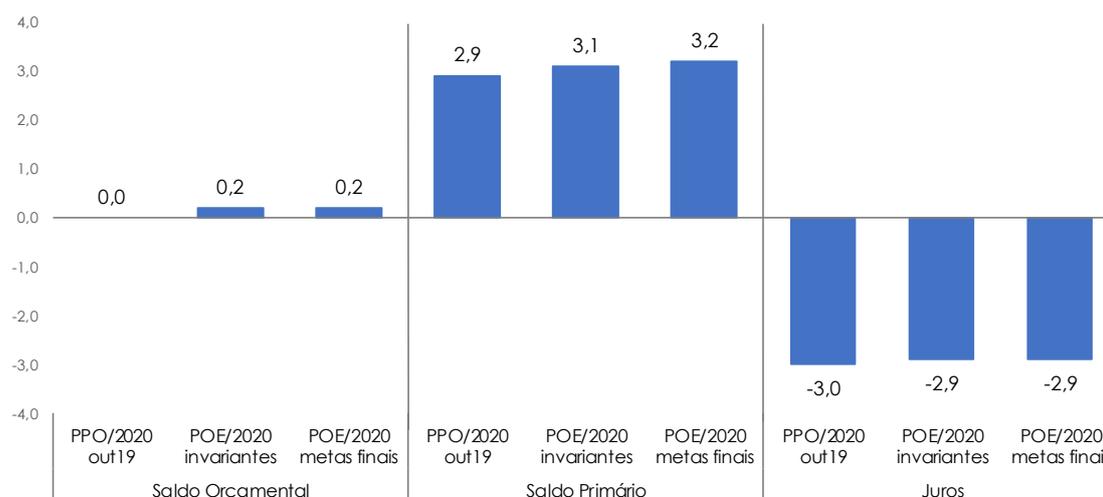
	POE/2020 Metas orçamentais		POE/2020 Cenário de políticas invariantes		Diferença	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
1. Receita total	43,3	43,8	43,3	43,7	0,0	0,1
1.1. Impostos sobre a produção e importação	15,2	15,2	15,2	15,1	0,0	0,0
1.2. Impostos sobre o rendimento e património	9,9	9,9	9,9	9,9	0,0	0,0
1.3. Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4. Contribuições sociais	12,0	12,1	12,0	12,1	0,0	0,0
1.5. Rendimentos de propriedade	0,8	0,9	0,8	0,9	0,0	0,0
1.6. Outras receitas	5,4	5,7	5,4	5,7	0,0	0,0
2. Despesa total	43,4	43,5	43,4	43,5	0,0	0,0
2.1. Despesas com pessoal	10,8	10,8	10,8	10,8	0,0	0,0
2.2. Consumo intermédio	5,3	5,3	5,3	5,4	0,0	0,0
2.3. Prestações sociais	18,4	18,3	18,4	18,3	0,0	0,0
2.4. Juros	3,1	2,9	3,1	2,9	0,0	0,0
2.5. Subsídios	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
2.6. Formação bruta de capital fixo	2,0	2,3	2,0	2,3	0,0	0,0
2.7. Transferências de capital	1,0	0,9	1,0	0,9	0,0	0,0
2.8. Outros5	2,4	2,5	2,4	2,5	0,0	0,0
3. Saldo orçamental	-0,1	0,2	-0,1	0,2	0,0	0,1
Saldo primário	3,0	3,2	3,0	3,1	0,0	0,1
Juros	-3,1	-2,9	-3,1	-2,9	0,0	0,0

Fontes Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

5.4 Comparação das metas orçamentais da POE/2020 com o PPO/2020 de outubro

167. Face ao acima exposto, conclui-se que a revisão das metas orçamentais que constam da POE/2020 face ao PPO/2020 de outubro advém, essencialmente, da alteração empreendida pelo MF no cenário de políticas invariantes. As alterações registadas entre a POE/2020 e o PPO/2020 de outubro último advém, essencialmente, da revisão em alta do cenário de políticas invariantes e não do impacto de novas medidas de política orçamental inscritas na POE/2020, pois estas retratam um agravamento residual do saldo orçamental, insuficiente para explicar a melhoria de duas décimas de PIB no mesmo encontrada na passagem do PPO para as previsões finais da POE. O Gráfico 30 evidencia que as metas finais previstas em termos de saldo orçamental, saldo primário e despesa com juros são essencialmente idênticas às do cenário de políticas invariantes da POE/2020, verificando um incremento residual no saldo primário previsto, decorrente do aumento ligeiro na receita que não é compatível com o impacto na receita das novas medidas de políticas previsto para 2020 (disponíveis na Tabela 10, p. 47). Como tal, a revisão das metas orçamentais constantes da POE/2020 resultam da revisão do cenário de políticas invariantes da PPO/2020 de outubro. Mais, de acordo com a conclusão da Secção 5.2 no parágrafo 165, p. 63, é possível ir mais longe e dizer que a revisão das metas empreendida pelo MF em dezembro na POE/2020 é explicada por: revisão não explicitada nos efeitos permanentes de medidas antigas, revisão explicitada na composição e valorimetria de efeitos carreados das medidas antigas e revisão explicitada na composição e na valorimetria das medidas com efeitos temporários e/ou não-recorrentes.

Gráfico 29 – Decomposição da revisão do saldo orçamental PPO/2020 e a POE/2020
(em percentagem do PIB)



Fontes Ministério das Finanças e cálculos da UTAO

5.5 Revisão do saldo estrutural entre o PPO/2020 de outubro e a POE/2020

168. Para além das revisões ao saldo orçamental, ao saldo primário e à despesa com juros acima identificadas, a POE/2020 revê também a componente cíclica do saldo orçamental, relevante para a aferição do saldo estrutural subjacente. Face ao PPO/2020 de outubro, a POE/2020 revê em baixa o crescimento real do PIB em 2019 e 2020, em -0,1 p.p. (a este propósito, veja-se o Capítulo 2). Simultaneamente, o cenário macroeconómico da POE/2020 revê em alta o crescimento do PIB potencial da economia portuguesa em 2019, em +0,1 p.p., e de forma mais acentuada em 2020, em +0,2 p.p. (Tabela 20). Em resultado destas alterações que se traduzem num menor nível de PIB observado e num maior nível de PIB potencial, o hiato do produto, que mede o afastamento entre aquelas variáveis, é revisto em baixa e de forma mais acentuada em 2020, passando a apontar para uma redução do hiato do produto entre 2019 e 2020. Estas alterações refletem-se diretamente na identificação da componente cíclica do saldo orçamental, que surge também revista em baixa na POE/2020 quando comparada com o PPO/2020 de outubro. Significa isto que a componente do saldo orçamental atribuível à fase do ciclo económico é agora, na avaliação do Ministério das Finanças, menor e que, *ceteris paribus*, a componente estrutural do saldo orçamental, já excluindo o efeito das

medidas temporárias e/ou não-recorrentes, passa a ser superior. Quando comparada a componente cíclica do saldo orçamental projetada na POE/2020 com a apurada por outras entidades, verifica-se: primeiro, têm em comum a redução na componente cíclica do saldo orçamental entre aqueles anos; segundo, o nível da componente cíclica do saldo orçamental projetado na POE/2020 afigura-se compatível com o calculado por outras entidades (Tabela 21).

Tabela 20 – Hiato do produto e componente cíclica do saldo orçamental segundo o MF: POE/2020 versus PPO/2020 de outubro

(em percentagem do PIB e, no caso do hiato, em percentagem do PIB potencial)

	POE/2020 Metas orçamentais		PPO/2020 outubro		Revisão face ao PPO/2020 outubro	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Crescimento real do PIB	1,9	1,9	1,9	2,0	-0,1	-0,1
Crescimento do PIB potencial	1,9	2,1	1,9	1,9	0,1	0,2
Hiato do produto	1,5	1,3	1,6	1,7	-0,1	-0,4
Componente orçamental cíclica	0,8	0,7	0,8	0,9	-0,1	-0,2

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Tabela 21 – Hiato do produto e componente cíclica do saldo orçamental no confronto com outros pre- visores: POE/2020 versus PPO/2020 de outubro

(em percentagem do PIB e, no caso do hiato, em percentagem do PIB potencial)

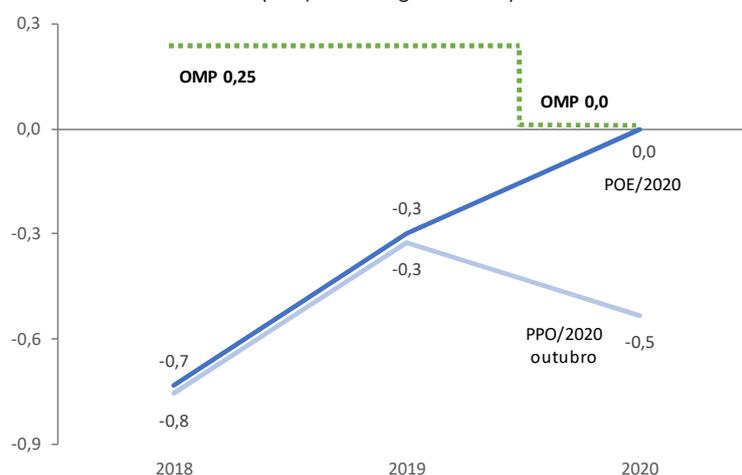
	POE/2020 Metas orçamentais		Comissão Europeia		Conselho das Finanças Públicas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Hiato do produto	1,5	1,3	1,7	1,5	1,6	1,1
Componente orçamental cíclica	0,8	0,7	0,9	0,8	0,9	0,6

Fontes: CE [Base de Dados AMECO](#) (7 de Novembro de 2019), CFP [Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2019-2023 \(Atualização\)](#) (10 de outubro de 2019), Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

169. A revisão do saldo orçamental e a reavaliação da componente cíclica consideradas na POE/2020 conduzem a uma revisão em alta expressiva do saldo estrutural de 2020, face à previsão no PPO/2020 de outubro (Gráfico 30). Em outubro, num cenário em políticas invariantes, o Ministério das Finanças apontava para a deterioração do saldo estrutural entre 2019 e 2020, de -0,3% do PIB para -0,5% do PIB. Nas projeções agora apresentadas na POE/2020, partindo de um saldo estrutural idêntico em 2019, de -0,3% do PIB, o Ministério das Finanças aponta, pelo contrário, para uma melhoria do saldo estrutural para 0,0% do PIB em 2020.

Gráfico 30 – Trajetória de evolução do saldo estrutural: POE/2020 versus PPO/2020

(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Tabela 22 – Revisão do saldo estrutural entre a PPO/2020 de outubro e a POE/2020
(em percentagem do PIB e, no caso do OMP, em percentagem do PIB potencial)

	POE/2020 Metas orçamentais			PPO/2020 outubro			Revisão face ao PPO/2020 outubro		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
1. Saldo orçamental	-0,4	-0,1	0,2	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,2
2. Medidas temporárias e/ou não-recorrentes	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	0,0	0,0	0,0
3. Componente orçamental cíclica	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9	0,0	0,0	-0,2
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	-0,7	-0,3	0,0	-0,8	-0,3	-0,5	0,0	0,0	0,5
5. Objetivo de Médio Prazo	0,25	0,25	0,0	0,25	0,25	0,0	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: As medidas temporárias e/ou não-recorrentes encontram-se identificadas na Caixa 2. Para 2018, o saldo estrutural apurado pela UTAO difere do que consta do Quadro 3.6 do Relatório da POE/2020. Esta diferença decorre de se manter a divergência face ao Ministério das Finanças quanto à classificação das medidas temporárias e/ou não-recorrentes de 2018: o Ministério das Finanças considera para esse ano medidas com um impacto líquido no saldo orçamental equivalente a -0,7% do PIB, enquanto o impacto das medidas identificadas como elegíveis pela UTAO ascende a -0,5% do PIB. As medidas temporárias e/ou não-recorrentes de 2018 foram já alvo de análise por esta unidade no [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), que apreciou o Programa de Estabilidade 2019-23, e no [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), que apreciou o Projeto de Plano Orçamental para 2020 apresentado pelo Ministério das Finanças em outubro último.

5.6 Implicações em termos de estratégia orçamental

170. A alteração do saldo estrutural subjacente ao cenário de políticas invariantes por parte do Ministério das Finanças entre o PPO/2020 de outubro e a POE/2020 apresentada dois meses depois tem implicações em termos da definição da estratégia orçamental. Tendo em conta que as novas medidas de política assumem uma dimensão reduzida, quer individualmente, quer em termos do seu impacto líquido agregado, e atendendo também a que as projeções dos dois cenários orçamentais da POE/2020 são muito idênticos, então a melhoria do saldo estrutural que é possível aferir no cenário das metas orçamentais da POE/2020 deverá residir no cenário de políticas invariantes apresentado pelo Ministério das Finanças no mesmo documento. Quer isto dizer que a POE assume que, mesmo na ausência de novas medidas de política de consolidação orçamental, deveria ser possível atingir o OMP através de uma dinâmica orçamental virtuosa com o saldo orçamental a aumentar três décimas de PIB e o saldo estrutural a aumentar cinco décimas de PIB. A UTAO questionou o Ministério das Finanças sobre a revisão da trajetória do saldo estrutural e sobre os fatores que poderiam explicar esta dinâmica de evolução projetada para 2019 e 2020. Na resposta à UTAO, o Ministério das Finanças referiu que a POE/2020 incluía, face ao PPO/2020 de outubro, uma atualização completa do cenário e dos seus pressupostos, mas não foi esclarecedora quanto aos fatores que levam agora o Ministério a considerar uma dinâmica virtuosa para o saldo estrutural nem os fatores determinantes da revisão da sua trajetória de evolução face ao PPO/2020 de outubro.

171. Em termos da estratégia necessária para atingir o OMP a que Portugal se encontra vinculado no âmbito da vertente preventiva do PEC, a mensagem inerente à POE/2020 passa a ser diametralmente oposta à que decorria das projeções orçamentais da PPO/2020 de outubro último. A POE/2020 agora apresentada em dezembro projeta que seja possível alcançar o OMP em 2020 sem que seja necessário adotar medidas de política novas que contribuam para a consolidação orçamental. Com efeito, a POE/2020 projeta para 2020 um saldo estrutural equilibrado, em linha com o OMP, tendo por base um conjunto de novas medidas de política orçamental de dimensão reduzida e que em termos líquidos produzem um efeito praticamente nulo sobre o saldo orçamental (veja-se a este respeito a Secção 4.3) e um *carry-over* das medidas do cenário de políticas invariantes negativo (Secção 4.2), não contribuindo, portanto, para a consolidação orçamental em termos estruturais. Estas projeções consubstanciam uma alteração significativa face ao PPO/2020 de outubro. Recorde-se que, de acordo com a análise realizada pela UTAO no [Relatório n.º 9/2019](#), o PPO/2020 apontava a necessidade de implementar medidas de política adicionais, de montante equivalente a 0,28 p.p. do PIB, a fim de colocar o saldo estrutural de 2020 num valor compatível com o OMP, i.e., que o fizesse aumentar em cerca de 0,5 p.p. do PIB para alcançar um saldo estrutural equilibrado.

172. Nestas circunstâncias, e dado o impacto relevante que a revisão produz em termos de estratégia orçamental, a UTAO considera não estarem reunidos os elementos necessários para esclarecer as alterações do saldo estrutural, nomeadamente as que decorrem da revisão do cenário de políticas invariantes.

6 Avaliação do cumprimento das regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento

173. Portugal encontra-se na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e, nesse contexto, está sujeito ao cumprimento de um conjunto de regras que visam, em última instância, assegurar a solidez e a sustentabilidade das finanças públicas de cada Estado-Membro no médio prazo.

Desde o encerramento do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, em 2017, que Portugal se encontra no braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). O braço preventivo do PEC estabelece um conjunto de requisitos que devem enquadrar o planeamento orçamental nos Estados-Membros (EM), incluindo a respetiva adoção de políticas, tendo em consideração as diferentes fases do ciclo económico. Os requisitos a observar por cada EM na condução da política orçamental são definidos tomando em conta a situação específica de cada país, de modo a que o seu cumprimento possa conduzir a uma situação orçamental sólida e evitar a ocorrência de défices (e dívidas) excessivo(a)s e, simultaneamente, promover a coordenação de políticas orçamentais ao nível europeu.

174. Para o efeito, encontram-se estipuladas regras relativamente i) ao nível do saldo orçamental e regras quanto ii) à relação do saldo estrutural com o objetivo de médio prazo, iii) quanto ao crescimento da despesa primária líquida e iv) quanto à trajetória da dívida pública.

A primeira regra da permanência no braço preventivo do PEC é a manutenção do saldo orçamental acima do limite inferior de $-3,0\%$ do PIB. Para além do cumprimento deste limite, são definidas para cada EM três regras adicionais: ii) cumprimento do objetivo de médio prazo (OMP), critério que é satisfeito se o saldo estrutural for, pelo menos, igual ao valor do OMP ou, no caso contrário, se a variação no saldo estrutural respeitar uma aproximação mínima ao OMP; iii) no caso de o EM ter um saldo estrutural inferior ao seu OMP, terá que cumprir o limite máximo recomendado para o crescimento da despesa primária líquida, compatível com a trajetória de ajustamento em direção ao OMP; iv) cumprimento de dois critérios de redução da dívida pública, no caso de EM com um rácio da dívida acima do valor de referência de 60% do PIB e que tenham estado sujeitos ao Procedimento relativo ao Défice excessivo até três anos antes. As secções darão mais detalhes sobre a caracterização das regras. A aferição das regras para efeitos do procedimento a instaurar em caso de incumprimento é da responsabilidade da Comissão Europeia e ocorre após o encerramento das contas. No entanto, o planeamento orçamental deve ser feito de modo a prevenir a emergência de incumprimentos na execução, pelo que é importante sujeitar a POE/2020 a um escrutínio prévio para detetar eventuais riscos de violação das regras. Deste modo, o que a UTAO fará neste capítulo é uma avaliação *ex ante* das previsões orçamentais tendo em vista a emissão de uma opinião sobre a perspetiva de cumprimento *ex post* das regras.

175. Detalham-se em seguida as regras de disciplina orçamental que vinculam o Estado português na condução da política orçamental no âmbito do braço preventivo do PEC em cada um dos domínios anteriormente referidos e avalia-se o respetivo cumprimento desses requisitos quantitativos.

6.1 Saldo orçamental

176. A POE/2020 prevê o cumprimento do limite mínimo para o saldo orçamental, que garante a permanência na vertente preventiva do PEC. As projeções orçamentais da POE/2020 apontam para que o saldo orçamental se mantenha claramente acima de $-3,0\%$ do PIB até 2020. A concretização do plano orçamental levará ao cumprimento do limite mínimo definido para este indicador.

6.2 Saldo estrutural e cumprimento do OMP

177. Para cada EM é definido um OMP, expresso em termos do quociente entre saldo estrutural de cada país e o respetivo PIB potencial. O OMP ocupa um lugar central no âmbito dos requisitos da vertente preventiva do PEC. Este objetivo estabelecido para o saldo estrutural tem como propósito assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e o cumprimento do limite de $-3,0\%$ do PIB definido para o saldo orçamental, exceto em circunstâncias particularmente adversas. A atualização do OMP mínimo aplicável a cada EM é realizada pela Comissão Europeia a cada três anos, sendo possível a um EM adotar um OMP mais exigente, caso entenda estarem reunidas condições para o atingir.

178. O saldo estrutural é apurado a partir do saldo orçamental, tendo em conta o efeito orçamental do ciclo económico e das medidas de política temporárias e/ou não-recorrentes. O saldo estrutural exprime o saldo orçamental (em contabilidade nacional) que seria alcançado pelo país caso o nível de atividade económica correspondesse ao seu valor potencial²⁴ e não se verificassem medidas de natureza temporária nem não-recorrente. Deste modo, o saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental ajustado do efeito do ciclo económico e excluindo o efeito de medidas com natureza temporária e/ou não-recorrente nas contas das administrações públicas.

179. Para o triénio 2020–2022, o OMP de Portugal corresponde a um saldo estrutural equilibrado, ou seja, equivalente a 0,0% do PIB potencial. Em 2019, a Comissão Europeia procedeu à revisão dos OMP dos Estados-Membros para o triénio 2020–2022, tendo, no caso de Portugal, este objetivo sido revisto de um saldo estrutural excedentário em 2019, com o nível 0,25% do PIB potencial, para um saldo estrutural equilibrado, de 0,0% do PIB potencial, nos três anos subsequentes.

180. Na vertente preventiva do PEC, os EM devem atingir um saldo estrutural igual ou superior ao respetivo OMP ou encontrar-se numa trajetória adequada de convergência em direção ao OMP. Uma vez definido, o OMP consiste num limiar mínimo para o rácio do saldo estrutural face ao PIB potencial a respeitar pelos planos orçamentais e suas execuções.

181. Na avaliação do cumprimento do OMP de cada EM, a Comissão Europeia considera uma margem de flexibilidade de 0,25 p.p. do PIB. No caso de Portugal, em virtude da aplicação desta margem, o saldo estrutural estará em linha com o OMP a partir de um saldo estrutural de – 0,25% do PIB.

182. A POE/2020 projeta uma trajetória de melhoria do saldo estrutural, que coloca as finanças públicas portuguesas em linha com o respetivo OMP, dando cumprimento à recomendação do Conselho dirigida a Portugal. De acordo com as projeções da POE/2020, o saldo estrutural deverá aumentar de –0,3% do PIB potencial em 2019 para 0,0% do PIB potencial em 2020 (Tabela 23). A concretizar-se este resultado, Portugal deverá alcançar em 2020 o OMP e, deste modo, dar cumprimento às recomendações do Conselho da União Europeia dirigidas a Portugal (veja-se a este respeito a Subsecção 7.1.2).

Tabela 23 – Saldo estrutural projetado na POE/2020
(em percentagem e em p.p. do PIB)

	2018	2019	2020
1. Saldo orçamental	-0,4	-0,1	0,2
2. Medidas temporárias e/ou não-recorrentes	-0,5	-0,5	-0,4
3. Componente orçamental cíclica	0,8	0,8	0,7
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	-0,7	-0,3	0,0
5. Variação do saldo estrutural		0,4	0,3
6. Objetivo de Médio Prazo	0,25	0,25	0,00
7. Desvio face ao OMP (7=4-6)	-1,0	-0,6	0,0

Fontes: POE/2020 e Comissão Europeia.

6.3 Avaliação da trajetória de ajustamento em direção ao OMP: variação do saldo estrutural e teto recomendado para a despesa primária líquida

183. Para os EM que se encontrem abaixo do OMP, a Comissão Europeia avalia o cumprimento da trajetória de ajustamento do saldo estrutural recomendada em direção àquele objetivo. Um EM que não tenha ainda alcançado o seu OMP, ou que dele se desvie em algum dos anos do horizonte de projeção, deve prosseguir uma trajetória de ajustamento adequada para o alcançar. Essa trajetória é medida pela variação do saldo estrutural e complementada com a análise da regra da despesa primária líquida.

²⁴ O produto potencial é o nível do PIB resultante do emprego de todos os fatores de produção à sua taxa normal e em condições de eficiência tecnológica. A taxa normal de utilização de um recurso é o grau de intensidade do emprego compatível com o crescimento nulo do preço desse fator. Eficiência tecnológica significa que os bens e serviços são produzidos de acordo com a melhor tecnologia disponível e sem desperdício dos recursos contratados.

184. Uma vez que a POE/2020 aponta para que o OMP seja atingido em 2020, a avaliação da trajetória de ajustamento do saldo estrutural português em direção ao seu OMP não é aplicável. Isto significa que, desde que atinja o OMP em 2020, a trajetória de ajustamento em direção ao OMP não será objeto de avaliação, nem em termos da variação do saldo estrutural, nem em termos do crescimento da despesa primária líquida.

6.4 Regra da dívida

185. A regra da dívida de Maastricht aplicável a Portugal neste momento tem duas vertentes ou critérios. Uma aplica-se ao nível da dívida a observar no final de 2020 e a outra ao nível da dívida a verificar em cada um dos anos do triénio 2017 a 2019. São sumariamente explicadas nos dois parágrafos seguintes, respetivamente.

186. O cumprimento da regra da dívida é examinado para EM com rácios da dívida superiores a 60% do PIB. O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) estabelece que, caso o rácio da dívida pública de um país se situe acima do valor de referência de 60% do PIB, então a parte da dívida que exceda este valor de referência deverá ser reduzido ao ritmo médio de um vigésimo (5%) em cada ano, ao longo de três anos. O cumprimento desta regra é aferido de duas maneiras: modo retrospectivos (com base nos valores observados nos três anos anteriores) e modo prospetivo (considerando o ano anterior, o ano corrente e o ano seguinte), expurgando da análise os efeitos do ciclo económico.

187. Os países que se encontravam em Procedimento relativo aos Défices Excessivos na data da adoção do Six Pack, em novembro de 2011, entre os quais Portugal, beneficiam de disposições transitórias relativamente à regra da dívida, nos três anos subsequentes à correção do défice excessivo.

A existência de um período transitório tem como propósito assegurar que os EM dispõem de tempo suficiente para realizar, depois, uma redução estrutural ao ritmo enunciado no parágrafo anterior. Durante este período, o EM deve realizar "progressos suficientes" em direção ao cumprimento da regra da dívida, os quais, de acordo com o Código de Conduta do PEC, se traduzem no cumprimento de um ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA, siglas de *Minimum Linear Structural Adjustment*). Este indicador corresponde ao ajustamento linear do saldo orçamental estrutural durante os três anos do período de transição que assegura que, no final do mesmo, pelo menos uma das configurações descritas no parágrafo anterior para a regra da dívida é alcançada. Na comparação da trajetória observada do rácio da dívida pública com a trajetória calculada com base no MLSA, devem ser asseguradas duas condições:

- (i) O ajustamento estrutural anual não deve apresentar um desvio superior a 0,25% do PIB face ao MLSA, de modo a garantir que a trajetória de redução definida pelo EM é sustentada durante os três anos do período de transição;
- (ii) Em qualquer momento durante o período de transição, o ajustamento anual estrutural remanescente não deve exceder 0,75% do PIB, exceto se a condição i) representar um esforço anual superior a 0,75% do PIB. Com esta condição pretende-se assegurar que o esforço realizado é realista.

188. Na sequência do encerramento do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, no período 2017–2019 Portugal encontra-se sujeito ao período transitório em matéria do cumprimento da regra da dívida, passando, a partir de 2020, a estar sujeito à regra geral de redução do desvio da dívida pública face ao valor de referência em um vigésimo ao ano. Para a avaliação do cumprimento da meta da dívida na POE/2020 importa, assim, aferir:

- (i) O cumprimento do MLSA no período 2018–2019;
- (ii) No ano de 2020, a observância da redução do rácio da dívida ao ritmo médio anual de um vigésimo (5%), na parte que excede os 60% do PIB, com base na avaliação retrospectiva dos últimos três anos.

189. De acordo com a apreciação da UTAO, a projeção para a dívida pública apresentada na POE/2020 para o período 2019–2020 cumpre a regra da dívida. Com efeito:

- (i) No ano de 2019, o rácio da dívida projetada (118,9%) é inferior ao resultante do método MLSA (120,5%), assegurando o cumprimento da regra referente ao período transitório, situação ilustrada no Gráfico 31;
- (ii) No ano de 2020, a aferição da redução do rácio da dívida pública ao ritmo adequado implica avaliação retrospectiva para o período 2018–2020. Neste período, o rácio da dívida deverá decrescer, em média, 3,3 p.p. ao ano, sendo esta restrição satisfeita pela trajetória da dívida projetada na POE/2020.

Tabela 24 – Evolução da dívida pública no período 2018–2020
(em percentagem do PIB nominal e pontos percentuais)

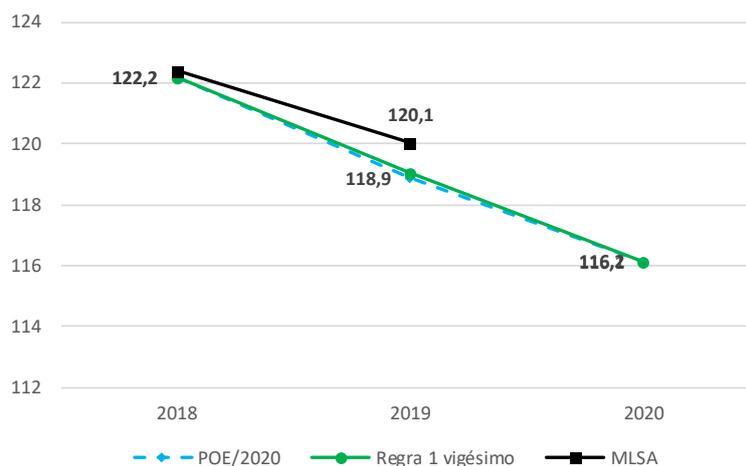
	2018	2019	2020
POE/2020	122,2	118,9	116,2
Regra 1 vigésimo	122,2	119,1	116,1
MLSA	122,4	120,1	

Por memória

	2018	2019	2020	Média 2018-2020
Redução para a trajetória da dívida apresentada na POE/2020	-3,9	-3,3	-2,7	-3,3
Redução para a trajetória da dívida de acordo com a Regra 1 vigésimo	-3,9	-3,1	-3,0	-3,3

Fontes: Ministério das Finanças, Instituto Nacional de Estatística, AMECO e cálculos da UTAO. O ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) foi recalculado tendo por base a informação estatística e as previsões mais recentes e os cenários macroeconómico e orçamental subjacentes à POE/2020.

Gráfico 31 – Evolução da trajetória da dívida pública no período 2018–2020, MLSA e regra do vigésimo
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: Ministério das Finanças, Instituto Nacional de Estatística, AMECO e cálculos da UTAO.

7 A POE/2020 no contexto do Semestre Europeu

190. Neste capítulo procede-se à análise da forma como a POE/2020 se enquadra no Semestre Europeu. Recorde-se que Portugal, à semelhança dos demais Estados-Membros, participa no exercício de governança económica da UE designado por “Semestre Europeu” e que o Projeto de Plano Orçamental, que integra a documentação da POE/2020, esclarece obrigatoriamente como é que o Governo se propõe acolher as recomendações específicas do Conselho dirigidas a Portugal. A Secção 7.1 apresenta a dinâmica e os instrumentos de coordenação das políticas económicas e orçamentais dos países da UE. A Subsecção 7.1.1 explica o enquadramento e a sequência cronológica de funcionamento do Semestre Europeu em 2019. A Subsecção 7.1.2 destaca as Recomendações Específicas por País (REP) do Conselho dirigidas a Portugal. Refira-se que, relativamente à POE/2020, o caso português apresenta a particularidade de terem ocorrido eleições legislativas a 6 de outubro de 2019, motivo pelo qual o Governo Português procedeu à entrega junto da Comissão Europeia, em outubro de 2019, de um Projeto de Plano Orçamental para 2020 (PPO/2020) num quadro de políticas invariantes, excluindo, assim, todas as novas medidas que o Governo resultante das referidas eleições pudesse vir a projetar para o ano 2020. Por este motivo o PPO/2020 anteriormente entregue junto da Comissão Europeia foi atualizado em dezembro de 2019, na sequência da entrega da POE/2020 na Assembleia da República, de forma a integrar as medidas de política novas constantes desta iniciativa legislativa.

7.1 A coordenação de políticas económicas no âmbito do Semestre Europeu

191. O Semestre Europeu é o quadro institucional no qual decorre a coordenação das políticas económicas dos países da União Europeia. Neste contexto, e em determinados momentos do ano, são debatidos os planos orçamentais e económicos e monitorizados os progressos realizados. O Semestre Europeu reflete o ciclo anual de coordenação de políticas económicas e orçamentais na União Europeia, tendo em vista o aprofundamento da articulação entre a dimensão nacional e a da União.

192. O Semestre Europeu implica o acompanhamento simultâneo das políticas económicas, orçamentais e de emprego dos Estados-Membros durante um período de seis meses em cada ano. De acordo com as orientações políticas dadas anualmente pelo Conselho Europeu em março, os Estados-Membros apresentam todos os anos, no mês de abril:

- Programas Nacionais de Reformas para as respetivas **políticas económicas**, que estabelecem um cenário macroeconómico de médio prazo, objetivos nacionais de execução da Estratégia Europa 2020 da UE para o emprego e o crescimento, a identificação dos principais obstáculos ao crescimento, e ainda medidas relativas a iniciativas destinadas a reforçar o crescimento a curto prazo;
- Programas de Estabilidade ou Convergência para as suas **políticas orçamentais**. Os países da área do euro apresentam programas de estabilidade; os EM que não pertencem à área do euro apresentam programas de convergência. Estes programas estabelecem objetivos orçamentais de médio prazo, as principais hipóteses relativas à evolução previsível da economia, uma descrição das medidas de política orçamental e económica, e uma análise da forma como a alteração das hipóteses pode afetar a situação orçamental e a dívida pública.

193. De seguida, o Conselho adota as recomendações específicas por país (REP) e pareceres, fornecendo eventuais explicações nos casos em que as recomendações adotadas não correspondam às propostas pela Comissão.

7.1.1 Enquadramento e sequência lógica do Semestre Europeu

194. O processo orçamental português encontra-se enquadrado no ciclo orçamental instituído pelo Semestre Europeu, através do qual se coordenam as políticas orçamentais e económicas a nível comunitário. O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi criado em simultâneo com a moeda

única, com o objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas na área do euro.²⁵ O nível de coordenação das políticas orçamentais e económicas não foi suficiente para lidar com os desequilíbrios orçamentais enfrentados pelos EM, que se tornaram mais prementes com o agudizar da crise de 2008. Assim, o Semestre Europeu foi criado em 2010 no contexto da reforma da governança das políticas económicas na UE, com o objetivo de implementar um sistema integrado para corresponder a necessidades comuns dos EM, visando assegurar a coordenação das políticas nacionais ao longo do ano, uma maior clareza das regras que vinculam todos os EM, um acompanhamento mais próximo dos desenvolvimentos macroeconómicos e orçamentais de cada país e da União no seu conjunto, e maior celeridade na aplicação de sanções em caso de incumprimento. Em 2011, o Semestre Europeu foi reforçado com a aprovação de um pacote de seis propostas legislativas (*Six Pack*),²⁶ em 2012 ganhou o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança](#)²⁷, e, em 2013, foi completado com a aprovação de um pacote de duas propostas legislativas (*Two Pack*).²⁸ Com estes aditamentos, o Semestre Europeu passou a contemplar, desde 2011, o designado “*braço preventivo*” do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que conduziu a uma maior integração e coerência entre a supervisão económica e a supervisão orçamental.

195. O Semestre Europeu garante que os EM discutem entre si e com a Comissão Europeia os seus planos orçamentais e económicos em momentos específicos ao longo do ano. O cronograma do Semestre Europeu encontra-se esquematizado na Figura 1. A sequência de eventos instituída pelo Semestre Europeu permite que cada país possa analisar e comentar os planos orçamentais dos outros, bem como permite à Comissão Europeia formar projeções sobre os desenvolvimentos expectáveis a nível da União e sugerir orientações de política orçamental em tempo útil a cada país, antes de serem aprovadas as normas nacionais sobre programação orçamental. Em 2015, foi efetuada uma nova reformulação do Semestre Europeu, com a intenção de flexibilizar regras e reforçar a ligação entre política orçamental e reformas estruturais orientadas para o crescimento e o emprego.

²⁵ O Pacto de Estabilidade e Crescimento tem como base legal os artigos n.º 121, n.º 126, n.º 136 e o Protocolo n.º 12 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. As Resoluções do Conselho n.º 1466/97 e n.º 1467/97 estabelecem o braço preventivo e o braço corretivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento; disponíveis em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en.

²⁶ O *six-pack* é um conjunto de seis diplomas jurídicos adotados em 2011, a saber:

1. [Regulamento n.º 1173/2011](#), de 16 de novembro, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro;
2. [Regulamento n.º 1174/2011](#), de 16 de novembro, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro;
3. [Regulamento n.º 1175/2011](#), de 16 de novembro, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e à coordenação das políticas económicas;
4. [Regulamento n.º 1176/2011](#), de 16 de novembro, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos;
5. [Regulamento n.º 1177/2011](#), de 8 de novembro, relativo à aceleração e à clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos;
6. [Diretiva 2011/85/eu](#), de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

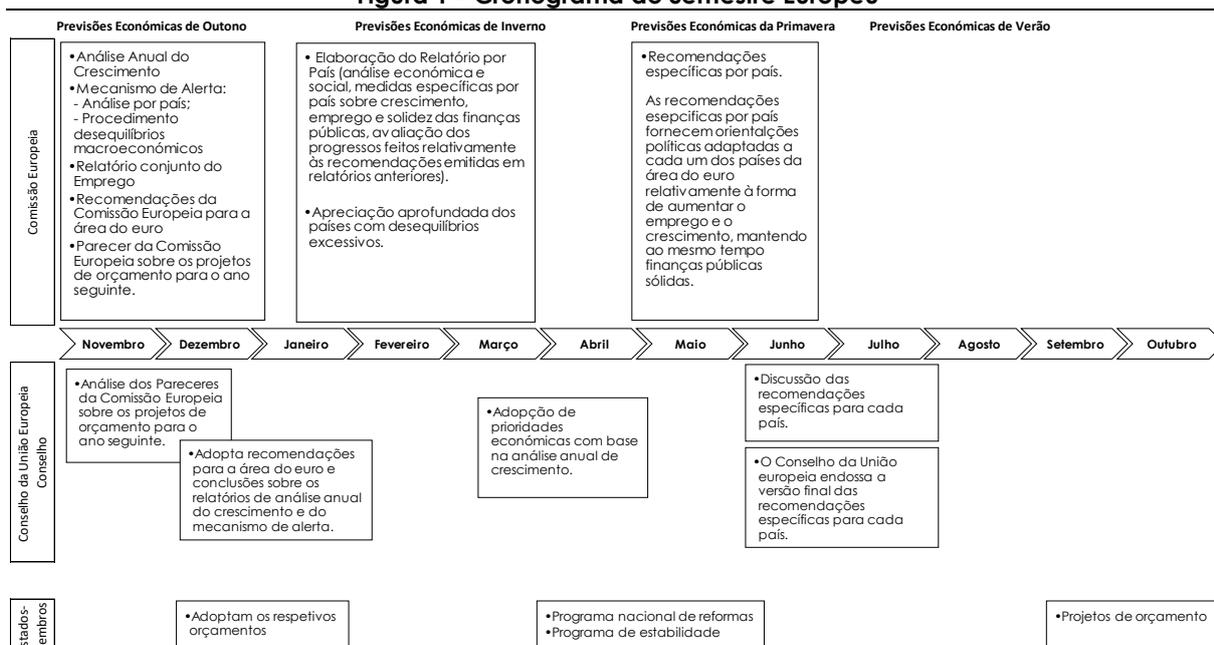
Este pacote legislativo teve como objetivo melhorar o controlo das políticas orçamentais e macroeconómicas dos Estados-Membros. Na componente orçamental, o *six-pack* é composto por: (i) dois regulamentos, que fortalecem as vertentes preventiva e corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), como é o caso da definição quantitativa do que é um “desvio significativo” e operacionalizando o critério da dívida; (ii) um regulamento, que introduz um processo gradual e coerente para a imposição de sanções, bem como um sistema de votação por maioria qualificada inversa; e (iii) uma diretiva, que estabelece os requisitos mínimos aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais. Na componente macroeconómica, introduz dois regulamentos que criam o enquadramento formal para a monitorização e a correção de desequilíbrios macroeconómicos.

²⁷ O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança entrou em vigor em janeiro de 2013 nos 25 países signatários; disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm. Inclui, na sua Parte II, o chamado “Fiscal Compact”, que estabelece o Objetivo de Médio Prazo e a regra de equilíbrio orçamental.

²⁸ O *two-pack* é composto por dois Regulamentos sobre governação económica:

1. [Regulamento n.º 472/2013](#), de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro;
 2. [Regulamento n.º 473/2013](#), de 21 de maio de 2013, disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro.
- Estes regulamentos entraram em vigor a 31 de maio de 2013, sendo aplicáveis aos Estados-Membros da área do euro, tendo introduzido: (i) disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção de défices excessivos; sendo aplicável uma monitorização mais próxima aos Estados-Membros que se encontrem sujeito ao Procedimento aplicável em caso de Déficit Excessivo (PDE), para que a Comissão possa avaliar se existe risco de não cumprimento do prazo para corrigir o défice excessivo; (ii) reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira, sendo estes países sujeitos a uma monitorização reforçada.

Figura 1 – Cronograma do Semestre Europeu



Fonte: Adaptação UTAO do "Cronograma do Semestre Europeu", disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-euro-pean-semester-timeline_en.pdf.

196. O Semestre Europeu de 2019 teve início em novembro de 2018 com a publicação, por parte da Comissão Europeia, das previsões económicas de outono. O Semestre Europeu em curso iniciou-se a 21 de novembro de 2018, com a publicação do pacote de documentos que integram as previsões económicas de outono, a saber:

- [Análise Anual do Crescimento para 2019](#)
- [Projeto de relatório conjunto sobre o emprego que acompanha a Análise Anual do Crescimento para 2019](#)
- [Relatório sobre o Mecanismo de Alerta 2019](#)
- [Projeto de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro para 2019](#)

197. O Conselho recebeu os documentos para o Semestre Europeu de 2019, endereçados pela Comissão Europeia. No final de novembro, a Comissão Europeia publicou o "pacote de outono" que contém os documentos relativos ao Semestre Europeu de 2019, tendo-os endereçado ao Conselho da União Europeia. Este conjunto de documentos baseia-se nas previsões económicas de outono (de 2018) da Comissão e desenvolve as prioridades referidas no discurso do Presidente da Comissão sobre o estado da União. De seguida, sintetiza-se o conteúdo de cada um destes documentos.

198. A Análise Anual do Crescimento para 2019 identificou as prioridades económicas e sociais para a UE e os Estados-Membros. Na Análise Anual do Crescimento para 2019 a CE estabeleceu as prioridades económicas e sociais às quais a UE, no seu conjunto, e os Estados-Membros devem dedicar mais atenção. Este documento assinala também que, apesar de a economia europeia estar atualmente a entrar no seu sexto ano consecutivo de crescimento económico, este crescimento não beneficia todos os cidadãos e países da mesma forma, permanecendo vulnerável a fatores como a instabilidade mundial e aos desafios a médio e a longo prazo. Em simultâneo, os riscos e os desafios externos enfrentados pela União e pelos EM multiplicam-se, exigindo uma resposta por parte de uma Europa mais forte e mais unida.

199. O projeto de Relatório Conjunto sobre o Emprego utiliza um "Painel de Indicadores Sociais", publicado em novembro de 2018, avalia o desempenho dos EM com base em 14 indicadores. Este relatório tem igualmente em conta as reformas políticas nacionais relativamente aos objetivos definidos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Num atual contexto de diminuição da pobreza e melhoria dos mercados laborais, 13 dos 14 indicadores principais do "Painel de Indicadores Sociais" registaram, em média, uma melhoria homóloga face ao ano anterior. Contudo, este estudo conclui que a recuperação económica registada até então continuava a não beneficiar todos os cidadãos e países da mesma

forma. Na opinião dos autores, o atual ciclo económico deverá proporcionar uma oportunidade para intensificar reformas nos mercados de trabalho e nos sistemas de proteção social com o objetivo de os tornar mais inclusivos, resilientes e equitativos, promovendo desta forma a convergência rumo a melhores condições de vida e trabalho na UE. No mercado de trabalho, o desemprego regressou ao nível anterior à crise, mantendo-se, contudo, elevado em vários EM. A taxa de desemprego atingiu 6,9% no segundo trimestre de 2018, situando-se no nível mais baixo dos anteriores dez anos. Na área do euro, a taxa de desemprego do 2.º trimestre de 2018 situava-se em 8,3%, mantendo-se, assim, 1 p.p. mais elevada do que o mínimo registado em 2008.

200. O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta 2019 marcou o início do procedimento anual relativo aos desequilíbrios macroeconómicos e visava identificar e, se necessário, corrigir os desequilíbrios que pudessem comprometer o bom funcionamento da economia da UE. Portugal foi um dos países indicados para uma análise aprofundada no âmbito do Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos. De acordo com este relatório, a Comissão Europeia tencionava realizar, em 2019, apreciações aprofundadas em 13 EM da UE, a saber: Alemanha, Bulgária, Chipre, Croácia, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Portugal, Roménia e Suécia.

201. Projeto de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro para 2019. As recomendações para a área do euro proporcionam um aconselhamento personalizado aos EM que integram a área do euro sobre questões relevantes para o bom funcionamento da área do euro no seu conjunto, tais como as políticas relacionadas com a correção de desequilíbrios macroeconómicos, a orientação da política orçamental da área do euro e a conclusão da União Económica e Monetária. O [Projeto de Recomendação do Conselho sobre política económica da área do euro para 2019](#) recomendava que, no período 2019–2020, os EM da área do euro intervissem, quer a nível individual quer coletivamente, no âmbito do EUROGRUPO, no sentido de:

- (i) Aprofundar o mercado único, melhorando o quadro empresarial e empreendendo as reformas dos mercados do produto e dos serviços com vista a reforçar a sua resiliência. Neste âmbito, a proposta recomendava reduzir a dívida externa, empreender reformas destinadas a aumentar a produtividade nos EM da área do euro que registem défices da balança corrente, reforçar as condições de apoio ao crescimento dos salários e aplicar medidas que promovam o investimento nos EM da área do euro com grandes excedentes da balança corrente;
- (ii) Proceder à reconstituição das reservas orçamentais nos países da área do euro com elevados níveis de dívida pública, apoiar o investimento público e privado e melhorar a qualidade e a composição das finanças públicas em todos os países;
- (iii) Transferir a carga fiscal que recai sobre o trabalho para outras bases tributáveis e reforçar os sistemas de ensino e o investimento nas competências, bem como a eficácia e a adequação das políticas ativas do mercado de trabalho destinadas a apoiar a transição profissional. Combater a segmentação do mercado de trabalho e garantir sistemas adequados de proteção social na área do euro;
- (iv) Tornar operacional o mecanismo de financiamento do Fundo Único de Resolução, instituir um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos e reforçar o quadro europeu de regulamentação e supervisão. Neste domínio, a Comissão recomendava a desalavancagem ordenada dos grandes volumes da dívida privada, a redução rápida do nível de crédito mal parado na área do euro e o impedimento do seu desenvolvimento, nomeadamente através da supressão do enviesamento fiscal a favor do endividamento;
- (v) Progredir rapidamente na conclusão da União Económica e Monetária, reforçando o papel internacional do euro, tendo em conta as propostas da Comissão, nomeadamente as relativas ao setor financeiro, bem como o Programa de Apoio às Reformas e ao Instrumento de Estabilização do Investimento no âmbito da proposta para o quadro financeiro plurianual 2021–2027.

202. Em Janeiro de 2019, o Conselho formulou as suas conclusões sobre as orientações macroeconómicas e orçamentais e acerca do relatório sobre o mecanismo de alerta. Neste âmbito, o Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros) adotou conclusões sobre o pacote do Semestre Europeu 2019 e aprovou um projeto de recomendação sobre a política económica da área do euro, através dos seguintes documentos:

- [Conclusões do Conselho sobre a Análise Anual do Crescimento;](#)
- [Conclusões do Conselho acerca do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta;](#)
- [Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro.](#)

203. Em março de 2019 foi efetuada a apresentação dos relatórios por país e as apreciações aprofundadas, as quais vieram a ser adotadas em maio. No Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros) de 12 de março, a Comissão apresentou uma panorâmica **dos relatórios por país** e das apreciações aprofundadas, no quadro do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. Os ministros debateram a aplicação das **recomendações específicas por país** relacionadas com o investimento. Posteriormente, a 17 de maio, o Conselho de Assuntos Económicos e Financeiros adotou conclusões sobre os resultados das análises aprofundadas e a implementação das anteriores recomendações específicas de cada país para 2018.

204. Em junho de 2019 a Comissão emitiu as recomendações para 2019, específicas para cada um dos EM. No dia 5 de junho de 2019, a Comissão Europeia publicou a sua proposta de Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal 2019–23. Após a discussão e posterior adoção pelo Conselho das referidas recomendações, espera-se que estas sejam acolhidas nas políticas nacionais implementadas por Portugal (e pelos restantes Estados-Membros) ao longo dos 12 meses seguintes.

205. Em julho, o Conselho da UE adotou formalmente as recomendações específicas por país. A 9 de julho, o Conselho adotou formalmente as recomendações específicas por país de 2019. O Conselho emitiu as suas recomendações e pareceres de 2019 dirigidos aos EM sobre as respetivas políticas económicas, orçamentais e de emprego, concluindo, assim, o exercício do Semestre Europeu deste ano. As recomendações tinham antes sido debatidas pelo Conselho Europeu de 20 de junho e as partes relativas à política do emprego foram aprovadas pelo Conselho EPSCO a 8 de julho.²⁹ O objetivo geral das recomendações foi incentivar os EM a aumentar o seu potencial de crescimento, modernizando as suas economias e reforçando a resiliência. Neste sentido, e apesar das incertezas a nível mundial e das condições menos favoráveis, o Conselho prevê que as economias de todos os EM cresçam em 2020 e que o desemprego se situe no nível mais baixo de sempre. Neste contexto, as recomendações específicas por país incidem sobre a aplicação de reformas estruturais, as estratégias para fomentar o investimento e o incentivo a políticas orçamentais responsáveis. A Subsecção 7.1.2 apresenta as recomendações específicas dirigidas pelo Conselho a Portugal.

7.1.2 Recomendações do Conselho da UE

206. Em resultado do Semestre Europeu de 2019, emanaram quatro recomendações específicas para as políticas económicas portuguesas. As propostas apresentadas pela Comissão em 5 de junho de 2019 foram adotadas pelo Conselho da União Europeia em 9 de julho, nos termos em que foram propostas.³⁰ A Tabela 25 elenca as quatro recomendações específicas dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, as quais devem balizar as opções orçamentais nacionais em 2019–2020.

²⁹ EPSCO é o acrónimo de “Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores”. O Conselho EPSCO tem por missão aumentar os níveis de emprego e melhorar as condições de vida e trabalho, assegurando um elevado nível de saúde humana e a defesa dos consumidores na UE.

³⁰ A proposta de recomendações teve origem na Comissão Europeia e consta do documento “Recomendação de Recomendação do Conselho, Relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2019”, {COM(2019) 522 final}, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0522:FIN:PT:PDF>. O texto aprovado pelo Conselho está identificado na fonte da Tabela 25 e disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10175-2019-INIT/pt/pdf>.

Tabela 25 – Recomendações específicas do Conselho, no âmbito do Semestre Europeu de 2019

Recomendação n.º 1

Attingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário.

Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas.

Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais.

Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.

Recomendação n.º 2

Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho.

Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho.

Aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação.

Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.

Recomendação n.º 3

Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, nos transportes ferroviários e infraestruturas portuárias, na transição energética e para uma economia hipocarbónica, e no alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.

Recomendação n.º 4

Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a créditos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação.

Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento.

Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas.

Aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.

Fonte: "Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2019 e que emite um parecer do conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2019", adotada pelo Conselho em 9 de julho de 2019. Consultada em 16/12/2018 e disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10175-2019-INIT/pt/pdf>.

7.2 Reação da POE/2020 às recomendações do Conselho da União Europeia

207. Nesta secção apresenta-se a forma como o Semestre Europeu de 2019 se refletiu na Proposta de Orçamento do Estado para 2020. A Tabela 26 elenca a avaliação do grau de acolhimento pelo Governo Português, em sede da POE/2020, das recomendações específicas dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, apresentadas na Subsecção 7.1.2. Apenas a primeira recomendação diz diretamente respeito à política orçamental prosseguida pelo Governo Português, razão pela qual este documento só avalia esta recomendação. Esclarece-se que o Capítulo 8 do Projeto de Plano Orçamental para 2020 contém a avaliação do Governo a todas as recomendações.

Tabela 26 – Acolhimento das recomendações do Semestre Europeu de 2019 na POE/2020

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2020
<p>Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário.</p>	<p>Na opinião do Governo, Portugal alcançou um ajustamento estrutural muito significativo de 1,2 p.p. do PIB, prevendo-se que atinja o objetivo orçamental de médio prazo (saldo estrutural nulo), em 2020.</p> <p>A avaliação da UTAO apresentada na Secção 6.2 conclui que a POE/2020 projeta uma trajetória de melhoria do saldo estrutural, em linha com o objetivo de médio prazo definido pela Comissão Europeia, perspetivando-se, assim, o cumprimento da recomendação do Conselho nesta vertente (parágrafo 182).</p>
<p>Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das Administrações Públicas.</p>	<p>O Governo justifica o cumprimento desta recomendação, argumentando que, desde 2016, o rácio da dívida pública registou uma tendência decrescente. Relativamente a 2018, o rácio da dívida bruta das Administrações Públicas, na ótica de Maastricht, face ao PIB notificado pelo INE foi de 122,2%, registando-se uma redução entre 2016 e 2018, de 9,3 p.p..</p> <p>Mais ainda, o Governo compromete-se a que <i>"as receitas extraordinárias continuarão a ser alocadas para reduzir o rácio da dívida das administrações públicas."</i></p> <p>A UTAO confirma a evolução de 9,3 p.p. no rácio da dívida pública transmitida pelo Governo. Não pode, todavia, confirmar se a recomendação do Conselho quanto ao uso de receitas extraordinárias foi cumprida. A impossibilidade decorre de várias dificuldades técnicas. Primeira, não existe uma definição de "receitas extraordinárias (<i>windfall gains</i>) na comunicação original em inglês da Comissão Europeia, COM82019, 522 final, de 05/06/2019, pelo que nem sequer se sabe, contabilisticamente, o que é que a recomendação prescreve. Segunda, a recomendação não definiu um período preciso para angariação da receita e aplicação da medida. Terceira, sem consignação dessas receitas numa conta exclusiva e operações financeiras explícitas de amortização antecipada com esses recursos, não é possível saber se o valor total de amortizações antecipadas no período de referência seria, pelo menos, igual ao valor das receitas extraordinárias cobradas nesse período.</p>
<p>Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais.</p>	<p>O Governo apresenta um conjunto de elementos conducentes à concretização da recomendação, com enfoque nos seguintes aspetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Melhoria da eficiência e controlo da despesa da Administração Pública; – Exercício de revisão da despesa pública, tendo em vista uma maior eficiência da despesa pública, em várias áreas, designadamente: Saúde, Educação, Justiça, Administração Interna, Compras Públicas, Património do Estado, Setor Empresarial do Estado e gestão de recursos humanos. No setor da saúde foi iniciado um plano de injeção de capital em entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e reforçado o modelo de acompanhamento e desempenho, tendo sido criada uma Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde (EMSPoS), visando a redução dos níveis de endividamento e adequado financiamento. AS Administrações Regionais de Saúde têm reforçado o acompanhamento das PPP da Saúde; – Evolução favorável dos pagamentos em atraso (dívida vencida há mais de 90 dias). <p>Do ponto de vista da UTAO, a avaliação do cumprimento desta recomendação exige uma análise mais abrangente da condição das finanças públicas portuguesas. No tocante ao SNS, a recente análise da UTAO (Relatório UTAO n.º 21/2019, Evolução Orçamental: janeiro a setembro de 2019, 22 de novembro) aponta para <i>"insuficiências na dotação inicial para aquisições de bens e serviços no Programa Orçamental da Saúde"</i>, dívida comercial a representar, no final de 2018, cerca de 90% dos 3,8 mil M€ que constituem o passivo do SNS e acumulação de prejuízos operacionais de 2,3 mil M€ no quinquénio 2014–18. São elementos para reflexão perante as recomendações do Conselho de <i>"orçamentação adequada"</i> e <i>"redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais"</i>.</p>

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2020
<p>Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.</p>	<p>No âmbito do plano de ação para a reforma das empresas públicas, o Governo indica que está a adotar um conjunto de medidas com o objetivo de garantir e acelerar a sustentabilidade financeira do Setor Empresarial do Estado, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Análise aprofundada dos planos de atividades e orçamentos das empresas públicas; – Reforço da monitorização através da análise de dados trimestrais; – Melhoria gradual da estrutura de capital das empresas; – Liquidação de empresas públicas não-produtivas ou redundantes; – Negociação e implementação de contratos para compensar certas empresas pelo serviço público prestado, por exemplo no setor dos transportes: Sociedade de Transportes Coletivos do Porto (STCP), Metro do Porto, Transtejo/Soflusa e CP-Comboios de Portugal, Metropolitano de Lisboa. <p>No setor da saúde o Governo indica que foi lançado um novo programa para resolver os pagamentos em atraso nos hospitais através da introdução de um novo modelo de governação que prevê o aumento dos orçamentos anuais e uma monitorização conjunta mais apertada do Ministério das Finanças e do Ministério da Saúde.</p> <p>A este respeito, a UTAO considera relevante a tomada de medidas que possam reforçar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, cujos efeitos práticos futuros devem ser alvo de monitorização. Na área dos Hospitais e Centros Hospitalares EPE, são necessárias reformas financeiras e de gestão, como justificado no relatório acima identificado.</p>

Fontes: "Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2019 e que emite um parecer do conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2019", adotada pelo Conselho em 9 de julho de 2019. Consultada em 16/12/2018 e disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10175-2019-INIT/pt/pdf>. Ministério das Finanças (Projeto de Plano Orçamental 2020).

Parte III — COMPLEMENTOS DE ANÁLISE ECONÓMICA EM CONTABILIDADE NACIONAL

208. A Parte III é nova relativamente ao relatório anterior sobre a POE/2020. Não integrou a análise preliminar da POE/2020 por escassez de tempo. Acrescenta quatro temas em contabilidade nacional. Assim, o Cap. 8 aprecia a orientação da política orçamental, o Cap. 9 a evolução da carga fiscal, o Cap. 10 a dívida pública na aceção de *Maastricht* e o Cap. 11 a magnitude dos desvios entre previsão e execução desde 2014.

8 Orientação da política orçamental

209. Com base na variação do saldo primário estrutural, este capítulo avalia a orientação da política orçamental proposta na POE/2020. A orientação da política orçamental é medida habitualmente pela variação do saldo primário estrutural e pretende aferir o efeito que as medidas discricionárias de política produzem sobre a trajetória das finanças públicas. O saldo primário estrutural corresponde ao saldo orçamental das AP em contas nacionais expurgado de um conjunto de fatores que influenciam a sua evolução de forma não duradoura, a saber: (i) efeito do ciclo económico, (ii) efeitos decorrentes de medidas temporárias e/ou não-recorrentes e ainda (iii) as despesas com juros, na medida em que a sua evolução tende a refletir a acumulação de dívida em períodos anteriores e a alteração nas condições de mercado, não sendo nenhuma destas duas situações diretamente atribuível a decisões de política no presente de uma pequena economia aberta. A orientação da política orçamental entende-se como *expansionista* quando o efeito das medidas discricionárias de política conduz a uma deterioração (redução) do saldo primário estrutural, e como *restritiva* quando o efeito das medidas produz uma melhoria (aumento) do saldo primário estrutural. Os adjetivos têm a sua inspiração no sinal do impacto agregado de curto prazo das medidas de política no produto observado — *expansionista* quando o resultado é a expansão do nível de atividade económica no curto prazo e *restritiva* quando o resultado é a contração desse nível, também no curto prazo.

8.1 A relevância económica da orientação da política orçamental

210. As disposições do PEC preconizam a adoção de políticas orçamentais contracíclicas pelos EM a fim de poderem criar espaço para o funcionamento de estabilizadores em períodos baixos do ciclo sem colocar em causa o cumprimento do limite inferior para o saldo orçamental. A política orçamental diz-se *contracíclica* quando o seu efeito contribui para reduzir a amplitude do ciclo económico. Será então *contracíclica* se tiver uma postura restritiva em fases altas do ciclo económico e uma postura expansionista na fase baixa do ciclo económico. Pelo contrário, a política orçamental é entendida como *pró-cíclica* quando o efeito da política orçamental amplifica o efeito do ciclo económico, quer através de uma política orçamental restritiva num contexto de uma fase baixa do ciclo económico, quer através de uma política orçamental expansionista numa fase alta do ciclo económico.

211. A adoção de políticas orçamentais contracíclicas visa, em última instância, assegurar a capacidade do Estado poder oferecer um seguro contra o risco de más conjunturas económicas, contribuindo para uma suavização das flutuações do ciclo económico. Estas flutuações são elas próprias uma característica intrínseca à evolução da atividade económica ao longo do tempo. De uma maneira geral, os agentes económicos são avessos ao risco de perdas na atividade económica (salários, lucros, etc.), o que significa que estão dispostos a pagar nas conjunturas boas um prémio de seguro, sob a forma de impostos acrescidos ou menor despesa pública, para receberem do Estado nas conjunturas más uma indemnização, sob a forma de alívio fiscal ou maior despesa pública. Desta forma, conseguem alisar as flutuações. O exercício de estabilização da economia pressupõe, deste modo, amearhar recursos nas fases altas do ciclo para os poder utilizar nas fases baixas, daqui decorrendo a prescrição normativa de a política orçamental ser desenhada para poder ser sempre *contracíclica*. A inexistência deste cuidado coloca em risco a capacidade futura de o Estado poder oferecer o seguro contra o risco de más conjunturas, pois essa capacidade ficará dependente da disponibilidade de terceiros para financiar a dívida que teria de ser criada para substituir os recursos que não foram amearhados pelo Estado nas fases altas do ciclo.

212. No contexto de uma área de moeda única, em que vários países partilham uma moeda comum e abdicaram de uma política monetária autónoma, a importância da função de estabilização exercida pela política orçamental assume um papel ainda mais relevante. Por um lado, porque nestas circunstâncias os países dispõem de menos instrumentos de política capazes de contribuir para suavizar os ciclos económicos. Por outro lado, porque, ao partilharem a mesma área monetária, o comportamento aventureiro de um país gera externalidades negativas para os parceiros a nível das taxas de juro, em geral tanto mais significativas quanto maior for a economia do Estado aventureiro e a dimensão do seu desequilíbrio orçamental. A existência de regras credíveis de disciplina orçamental visa minimizar o incentivo a *moral hazard* (risco moral) por parte de qualquer Estado. Esta é, no fundo, a racionalidade económica da exigência do PEC quanto a um saldo não inferior a - 3% do PIB e de uma dívida pública não superior a 60% do PIB e da construção dos mecanismos de monitorização e correção de desequilíbrios excessivos nas finanças públicas existentes a nível europeu, tanto no que concerne ao saldo orçamental como no que respeita à dívida pública. *Ceteris paribus*, quanto maior for o nível de endividamento em relação à dimensão da economia, mais vulnerável e menos eficaz é a função orçamental de estabilização.

8.2 Orientação da política orçamental prevista na POE/2019

213. Contrariamente à recomendação referida nos parágrafos anteriores, as projeções da POE/2020 têm subjacente uma política orçamental pró-cíclica em 2019 e 2020. As projeções da POE/2020 no plano orçamental assumem uma orientação restritiva da política orçamental em 2019 e 2020, que dá continuidade à orientação restritiva já assumida em 2018. Simultaneamente, as projeções da POE/2020 para o cenário macroeconómico apontam para que a economia portuguesa tenha transitado de uma fase alta do ciclo económico em 2018 para uma fase baixa do ciclo a partir de 2019 (Gráfico 32). A combinação de uma política orçamental restritiva, quer isto dizer, de melhoria do saldo primário estrutural em 2019 e 2020, num contexto de deterioração da conjuntura económica, ou seja, de redução do hiato do produto, confere à política orçamental uma natureza pró-cíclica tanto em 2019 como em 2020 (ver círculo a azul no gráfico) e, portanto, contrária ao preconizado pelo PEC. As variações do saldo primário estrutural em 2019 e 2020 foram apresentadas na Tabela 23, p. 70. Os níveis do PIB potencial comunicados pelo MF são 198 478 M€ em 2019 e 202 664 M€ em 2020. Nos mesmos anos, os níveis estimado e previsto de PIB a preços constantes são 201 436 M€ e 205 322 M€, respetivamente.

Gráfico 32 – Orientação da política orçamental prevista na POE/2020
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE, POE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último.

9 Carga fiscal

214. Este capítulo analisa a carga fiscal prevista na POE/2020 para 2020, contextualizando a evolução projetada para 2020 num período mais alongado, que se inicia em 2014. A análise que se segue considera, para 2019 e 2020, os valores da carga fiscal subjacente às projeções orçamentais da POE/2020, identificados explicitamente no PPO/2020 enviado à CE em dezembro último.³¹ Para anos anteriores, até 2018, são utilizados os valores apurados pelo INE, conforme a última divulgação das Contas Nacionais por Sector Institucional, concretizada no final de dezembro de 2019. Note-se que esta divulgação é posterior às revisões dos resultados orçamentais publicadas em setembro, no âmbito do calendário regular de revisão das estatísticas de contas nacionais e da mudança de base destas estatísticas. Por este motivo, os valores que constam da análise que se segue correspondem à versão mais atual dos resultados de contas nacionais e diferem ligeiramente dos que constam do destaque mais recente do INE sobre a carga fiscal, publicado em 13 de maio de 2019.³²

215. O capítulo abre com um breve enquadramento sobre o conceito de carga fiscal. A fim de melhor clarificar a definição do indicador que é objeto de análise nesta secção, a primeira secção apresenta as diferentes medidas de carga fiscal preconizadas para este indicador no âmbito do Grupo de Trabalho de Contas Nacionais do Eurostat e esclarece qual é o conceito habitualmente utilizado pelo INE e por entidades supra-nacionais para efeitos de aferição da carga fiscal e de comparações internacionais entre países.

9.1 Conceito de carga fiscal

216. A carga fiscal é uma medida sintética que procura medir, para o conjunto da economia, os impostos e as contribuições sociais pagos pelos agentes económicos por unidade de valor acrescentado nessa economia.

217. Existem diferentes indicadores de carga fiscal, que diferem entre si na medição das contribuições sociais. De um modo geral, todas as medidas de carga fiscal incluem a receita fiscal que é cobrada no território e as contribuições sociais pagas, as quais, à semelhança do que sucede no caso da receita fiscal, assumem um carácter de obrigatoriedade para os agentes económicos sobre os quais recai a obrigação legal de pagamento. De modo a garantir harmonização entre Estados-Membros na medição da carga fiscal, essencial para viabilizar comparações internacionais, o Grupo de Trabalho de Contas Nacionais do Eurostat estabeleceu, em 2001, um conjunto de indicadores possíveis de carga fiscal que vão desde um conceito mais estreito de carga fiscal até um indicador de natureza mais abrangente (Tabela 27). Na sua versão mais restrita, o **Indicador 1** de carga fiscal identificado na tabela apenas tem em consideração as contribuições efetivas pagas ao subsector Segurança Social. Se a este indicador forem acrescentadas as contribuições sociais efetivas obrigatórias pagas a entidades de outros subsectores das AP, obtém-se o Indicador 2. O **Indicador 2** contempla, portanto, o montante total das contribuições obrigatórias pagas pelos empregadores e pelos trabalhadores para regimes contributivos de seguro social. Se a estas contribuições somarmos as contribuições sociais imputadas, obtém-se o **Indicador 3** de carga fiscal, que considera o valor total das contribuições sociais (efetivas e imputadas). Estas últimas, as contribuições sociais imputadas, correspondem às contribuições pagas pelas entidades empregadoras para regimes não contributivos de seguro social, majoradas por uma componente estimada pela autoridade estatística, de modo a assegurar o equilíbrio atuarial do sistema. Em Portugal, as contribuições sociais imputadas correspondem, sobretudo, a contribuições do Estado para a CGA. Por último, se ao valor de carga fiscal representado no indicador 3 forem acrescentadas as contribuições sociais efetivas voluntárias pagas às AP, obtém-se o **Indicador 4** de carga fiscal. As contribuições voluntárias correspondem, por exemplo, ao pagamento efetuado por emigrantes que pretendem completar as contribuições relativas ao número de anos que trabalharam fora do país. Frequentemente, na compilação

³¹ Ver Tabela 10, p. 11, em *Projeto de Plano Orçamental: 2020*, Lisboa: Ministério das Finanças. Consultado em 17/12/2019, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2020_dbp_update_pt_pt_0.pdf.

³² Instituto Nacional de Estatística, *Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2018*, de 13 de maio de 2019.

das contas nacionais não é possível distinguir entre contribuições efetivas obrigatórias e voluntárias, sendo o montante total compilado de forma conjunta.

Tabela 27 – Indicadores de carga fiscal

+ Impostos sobre a produção e a importação cobrados pelas AP e pela UE
+ Impostos sobre o rendimento e património
+ Impostos de capital
+ Contribuições sociais efetivas obrigatórias pagas à segurança social
= Indicador 1
+ Contribuições sociais efetivas obrigatórias pagas a outros subsectores das administrações públicas
= Indicador 2
+ Contribuições sociais imputadas
= Indicador 3
+ Contribuições sociais efetivas voluntárias pagas às administrações públicas
= Indicador 4

Fonte: Eurostat, [Taxation Trends in the European Union, 2019 edition – Annex B: Methodology and explanatory notes](#).

218. A medida de carga fiscal habitualmente utilizada pelo Eurostat, pela Comissão Europeia e pelo INE corresponde ao Indicador 2, que exclui as contribuições sociais imputadas. Para além das contribuições sociais efetivas, incluem-se no numerador deste indicador os impostos pagos pelos contribuintes, ou seja: (i) os **impostos diretos**, que correspondem aos impostos correntes sobre o rendimento e o património adicionados dos impostos de capital³³ e (ii) os **impostos indiretos**, os quais compreendem os impostos sobre a produção e a importação cobrados em Portugal e que são receita das AP e das instituições da UE.³⁴ Estes últimos incluem impostos recolhidos pelas AP em nome das instituições da UE, tais como impostos relacionados com a política agrícola comum, impostos alfandegários pagos nas transações com países terceiros e a parcela de IVA que é estatutariamente receita comunitária. Em contas nacionais, os impostos liquidados pelos EM em benefício da UE não são, por conseguinte, considerados receita das AP dos EM. O denominador do indicador 2 corresponde ao PIB nominal a preços correntes. O conceito de carga fiscal assim medido corresponde a uma medida sintética, que considera valores agregados para o conjunto da economia e não é representativa das incidências legal e económica da carga fiscal a nível individual dos contribuintes, as quais variam consideravelmente de contribuinte para contribuinte. Será este o indicador de carga fiscal utilizado na secção seguinte.

219. A lista de impostos diretos e indiretos existentes em Portugal é imensa. As designações oficiais dos tributos podem iludir, já que muitos se chamam de impostos, mas também há inúmeros casos apelidados de taxas, licenças, contribuições, etc.. O Anexo 4 apresenta a lista oficial vigente em maio de 2019, na ótica da contabilidade nacional. São mais de 150 taxas, licenças, contribuições, impostos e outros pagamentos equiparados a integrar em Portugal o universo de Impostos incluídos pela autoridade estatística competente no Indicador 2 de carga fiscal. A lista no anexo excluiu deliberadamente as contribuições sociais que integram o indicador, mas a fonte usada para construir a tabela no anexo mostra quais são e quanto valeram entre 1995 e 2018. Apesar do IRS e do IRC serem os impostos mais relevantes em termos de receita na tributação direta, e do IVA ser o imposto com maior peso nos impostos indiretos, existe um leque muito vasto de outros pagamentos coercivos efetuados pelos agentes económicos que contribuem também para a liquidação e a coleta de impostos em Portugal.

9.2 Comparação internacional

220. Quando comparados os países da área do euro, verifica-se que a carga fiscal em Portugal é inferior à carga fiscal registada, em média, nos países desta zona monetária. De acordo com os dados apurados pelo INE, a carga fiscal em Portugal ascendeu a 34,9% do PIB em 2018 (Gráfico 33). Face à área do

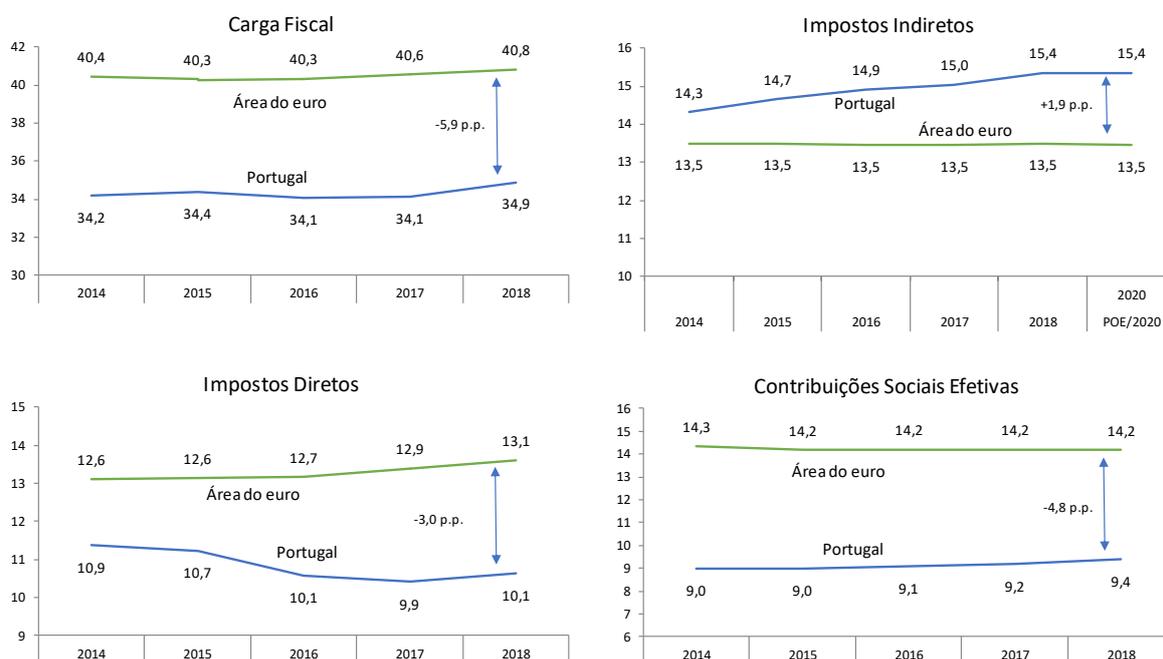
³³ Na classificação económica da receita das Administrações Públicas, os impostos sobre rendimento e património são impostos diretos de natureza corrente, enquanto os impostos de capital se encontram incluídos na receita de capital das Administrações Públicas.

³⁴ Os impostos indiretos cobrados em Portugal que são receita das instituições da UE não somam para a receita total do sector institucional Administrações Públicas. Nas contas nacionais por sector institucional, estes impostos são registados como receita do sector institucional designado Resto do Mundo e ascendem a cerca de 0,1% do PIB.

euro, na qual a carga fiscal ascendeu no mesmo ano a 40,8% do PIB, a carga fiscal de Portugal era inferior em 5,9 p.p. do PIB. Pese embora o hiato existente face à área do euro, não se pode concluir através desta comparação que a carga fiscal em Portugal é necessariamente alta ou baixa. Um julgamento qualitativo quanto à dimensão da carga fiscal dependerá sempre de dois fatores: (i) de uma avaliação complementar quanto ao nível de bens e serviços que é possível fornecer aos cidadãos por unidade cobrada de impostos e contribuições (um país que cobre mais impostos e contribuições e que forneça uma menor quantidade e qualidade de serviços e de bens coletivos à sua população, será menos eficiente do ponto de vista puramente económico); e dependerá também (ii) das preferências coletivas quanto ao grau de intervenção do Estado na economia, uma avaliação que é, em última instância, um juízo de valor com natureza política. A análise seguinte não qualifica o nível da carga fiscal, limitando-se a fornecer a comparação numérica internacional com base no Indicador 2.

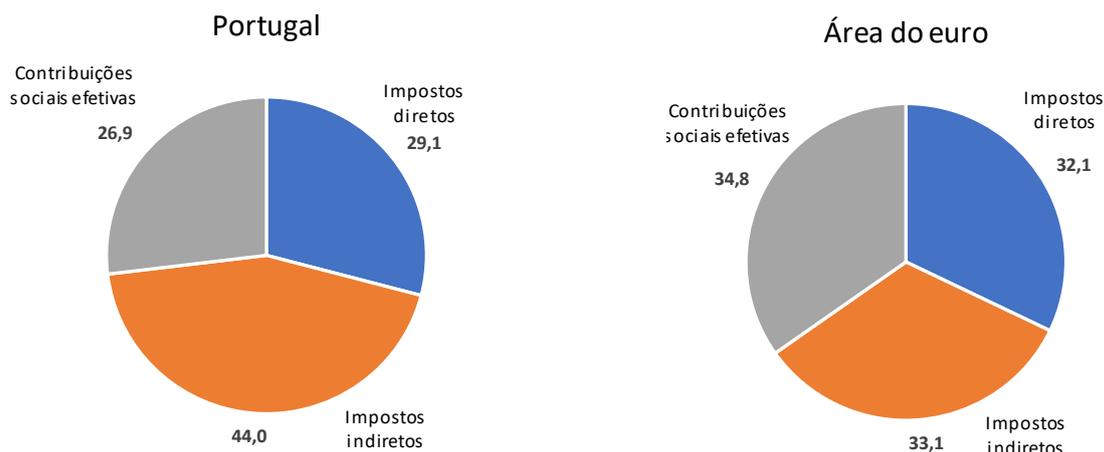
221. Em termos da sua estrutura, a carga fiscal em Portugal é mais concentrada na tributação indireta do que a média da área do euro. Considerando a desagregação da carga fiscal por principais componentes, verifica-se que tanto os impostos diretos como as contribuições sociais efetivas têm um peso no PIB inferior ao registado na área do euro. Nos impostos indiretos, pelo contrário, a carga fiscal em Portugal é superior à registada na área do euro (Gráfico 33). Considerando os dados já apurados para 2018 (Gráfico 34), Portugal apresenta uma estrutura diversa da que se verifica nos países da área do euro. Em Portugal, a carga fiscal encontra-se mais concentrada nos impostos diretos, que assumem um peso de 44% no total da carga fiscal, seguindo-se os impostos diretos, com 29,1% do total, e as contribuições sociais efetivas, com 26,9%. No conjunto dos países que partilham o euro como moeda única, a carga fiscal encontra-se repartida de forma quase equitativa entre impostos indiretos, impostos diretos e contribuições sociais, cabendo a estas o maior peso no total.

Gráfico 33 – Carga fiscal em Portugal e na área do euro por principais componentes
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Eurostat, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: A carga fiscal apresentada nos gráficos corresponde ao Indicador 2 apresentado na Tabela 27. Os impostos indiretos compreendem os impostos sobre a produção e importação destinados às AP nacionais e à UE. Os impostos diretos incluem os impostos sobre o rendimento e o património e os impostos de capital. As contribuições sociais compreendem apenas as contribuições efetivas. Os dados acima representados foram apurados pela UTAO com base nos dados mais recentes de Contas Nacionais por Sector Institucional divulgados pelo INE em dezembro último, já após a mudança de base de contas nacionais implementada pelo INE nos dados divulgados desde setembro de 2019. Em resultado desta atualização, em 2018, por exemplo, a carga fiscal que resulta dos dados mais recentes ascende a 34,9% do PIB (visível no 1.º gráfico deste conjunto), um valor que difere do que consta do destaque *Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2018*, publicado pelo INE a 13 de maio de 2019, com base na versão das estatísticas de contas nacionais disponível naquela data e ainda apuradas na anterior base de contas nacionais, que apontava para uma carga fiscal de 35,4% do PIB em 2018. A atualização dos resultados da carga fiscal à luz da nova versão de contas nacionais afigura-se necessária de modo a tornar os resultados apurados até 2018 comparáveis com os que a POE/2020 procura estimar para 2019 e projetar para 2020. Este apuramento realizado pela UTAO para Portugal é compatível com os dados da carga fiscal disponíveis na [base de dados da Comissão Europeia](#), que divulga a informação relativa aos EM e à área do euro já na nova base de contas nacionais.

Gráfico 34 – Estrutura da carga fiscal em Portugal e na área do euro em 2018
(em percentagem do total)



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

9.3 Evolução projetada até 2020

222. O conceito de carga fiscal apresentado pelo Ministério das Finanças no PPO/2020 de dezembro não corresponde ao utilizado habitualmente. Na Tabela 10, p. 11 do [PPO/2020](#), o Ministério das Finanças estima para 2019 uma carga fiscal de 34,9% do PIB e projeta para 2020 uma carga fiscal de 35,1% do PIB. A partir da informação que consta no Relatório do MF que acompanha a POE/2020 e da informação adicional solicitada pela UTAO ao Ministério das Finanças, é possível concluir que aquele indicador de carga fiscal não inclui os impostos sobre a produção e a importação cobrados a favor da UE (Tabela 28), contrariamente ao solicitado no *template standard* previsto para os quadros de reporte do PPO/2020 e também contrariamente ao que resulta da construção de qualquer um dos possíveis indicadores de carga fiscal esquematizados na Tabela 27. Estes impostos cobrados em Portugal que são receita da UE ascenderam nos últimos anos a cerca de 0,2% do PIB. De forma a aferir a carga fiscal para 2019 e 2020 subjacente ao PPO/2020 e possibilitar a sua comparação com os valores da carga fiscal apurados para anos anteriores pelo INE, na análise que se segue a UTAO revê os valores da carga fiscal indicados pelo Ministério das Finanças na Tabela 10, p. 11, do PPO/2020 de dezembro. Para o efeito, na ausência de informação para a componente em falta, a UTAO considerou para os impostos sobre a produção e importação cobrados a favor da UE em 2019 e 2020 um peso face ao PIB idêntico registado anualmente nos últimos três anos, de acordo com os dados já apurados pelo INE (Tabela 29).

Tabela 28 – Carga fiscal inscrita no PPO/2020: desagregação por componentes
(em percentagem do PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	PPO/2020	
						2019	2020
Carga fiscal	34,2	34,4	34,1	34,1	34,9	34,9	35,1
Impostos indiretos	14,3	14,7	14,9	15,0	15,4	15,2	15,2
Impostos sobre a produção e a importação receita das AP	14,2	14,6	14,7	14,9	15,2	15,2	15,2
Impostos sobre a produção e a importação receita da UE	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2		
Impostos diretos	10,9	10,7	10,1	9,9	10,1	9,9	9,9
Impostos sobre o rendimento e património	10,9	10,7	10,1	9,9	10,1	9,9	9,9
Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuições sociais efetivas	9,0	9,0	9,1	9,2	9,4	9,8	10,0

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: A carga fiscal até 2018 foi apurada de acordo com os dados mais recentes de Contas Nacionais por Sector Institucional publicados pelo INE em dezembro último, que atualiza os resultados da carga fiscal divulgados pelo INE em maio de 2019. Mais informação sobre esta atualização poderá ser consultada na nota explicativa do Gráfico 33.

Tabela 29 – Carga fiscal subjacente ao PPO/2020 revista pela UTAO: desagregação por componentes
(em percentagem e em p.p. do PIB)

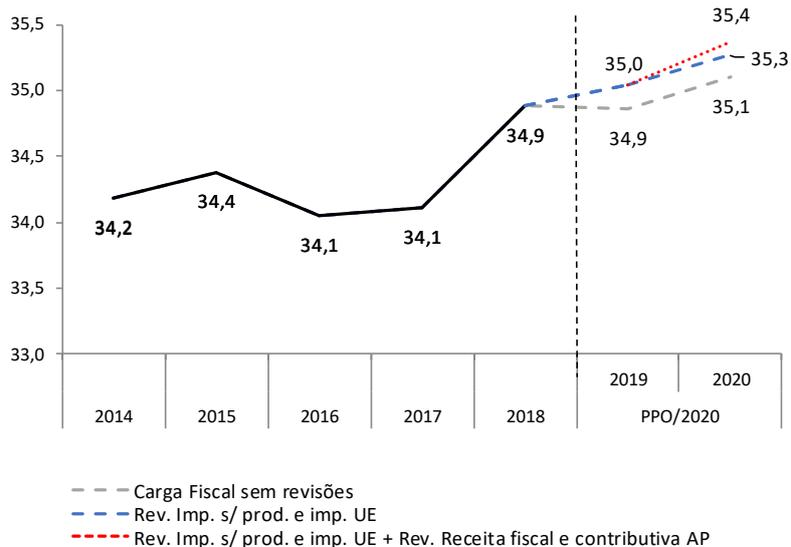
	2014	2015	2016	2017	2018	PPO/2020 rev. UTAO		Variação entre	
						2019	2020	2014 e 2019	2019 e 2020
Carga fiscal	34,2	34,4	34,1	34,1	34,9	35,0	35,3	0,9	0,2
Impostos indiretos	14,3	14,7	14,9	15,0	15,4	15,3	15,4	1,0	0,0
Impostos sobre a produção e a importação receita das AP	14,2	14,6	14,7	14,9	15,2	15,2	15,2	0,9	0,0
Impostos sobre a produção e a importação receita da UE	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0
Impostos diretos	10,9	10,7	10,1	9,9	10,1	9,9	9,9	-0,9	0,0
Impostos sobre o rendimento e património	10,9	10,7	10,1	9,9	10,1	9,9	9,9	-0,9	0,0
Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuições sociais efetivas	9,0	9,0	9,1	9,2	9,4	9,8	10,0	0,8	0,2

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: A carga fiscal até 2018 foi apurada de acordo com os dados mais recentes de Contas Nacionais por Sector Institucional publicados pelo INE em dezembro último, que atualiza os resultados da carga fiscal divulgados pelo INE em maio de 2019. Mais informação sobre esta atualização poderá ser consultada na nota explicativa do Gráfico 33.

223. Considerando o indicador na revisão da UTAO, constata-se que as projeções da POE/2020 apontam para um aumento da carga fiscal em 2019 e contemplam um novo agravamento em 2020, que deverá colocar a carga fiscal sobre a economia portuguesa no patamar mais elevado da história recente. A estimativa das contas das AP de 2019 apresentada na POE/2020 tem subjacente uma carga fiscal de 35% do PIB. Esta estimativa aponta para que, **entre 2014 e 2019**, a carga fiscal sobre a economia portuguesa tenha crescido 0,9 p.p. do PIB (Tabela 35), um aumento que teve também subjacente uma recomposição das componentes que integram este indicador: acréscimo da carga fiscal ao nível dos impostos indiretos (+ 1,0 p.p. do PIB) e decréscimo, em magnitude próxima, ao nível dos impostos diretos (- 0,9 p.p. do PIB). A receita de contribuições sociais efetivas, por sua vez, terá evidenciado entre 2014 e 2019 um aumento de 0,8 p.p. do PIB, para o qual contribuiu o aumento do peso das remunerações no PIB, que, no mesmo período, terá subido 0,4 p.p. do PIB. Para **2020**, a POE/2020 aponta para um novo aumento da carga fiscal, em 0,2 p.p. do PIB, para 35,3% do PIB, o valor mais elevado alcançado por este indicador na história recente. Terá por base acréscimos nas proporções no PIB das contribuições sociais efetivas e da tributação indireta.

224. Se adicionalmente se considerar a receita de impostos e contribuições sociais que não se encontrava especificada nas medidas de política orçamental, o aumento da carga fiscal em 2020 subjacente à POE/2020 afigura-se ainda maior. Conforme detalhado e analisado nas Secções 4.2 e 4.3, na quantificação do impacto das medidas de política orçamental apresentada na POE/2020 encontram-se omisas receitas de impostos e contribuições sociais de 223,7 M€ em 2020, dos quais 213,7 M€ associados a medidas de anos anteriores com efeitos de carry-over em 2020 (Tabela 7) e 10 M€ decorrentes de novas medidas de política (Tabela 12). A UTAO questionou o Ministério das Finanças quanto a estes montantes de receita em falta, nomeadamente, quanto à sua inclusão ou não na receita total das metas orçamentais projetadas na POE/2020. Até ao fecho do relatório não foi possível obter um esclarecimento escrito. Caso os 223,7 M€, cerca de 0,1% do PIB, não estejam incluídos na receita fiscal e contributiva, então torna-se relevante corrigir esta subestimação da receita. Nestas circunstâncias, a carga fiscal que decorre da POE/2020 cifra-se em 35,4% do PIB, o que corresponde a um aumento de 0,3 p.p. do PIB face a 2019 (Gráfico 35).

Gráfico 35 – Carga fiscal subjacente ao PPO/2020 revista pela UTAO
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Até 2018, os valores apresentados no gráfico correspondem à carga fiscal conforme resultados de contas nacionais por setor institucional divulgados em dezembro último pelo INE. Mais informação sobre esta atualização poderá ser consultada na nota explicativa do Gráfico 33. Para 2019 e 2020, a série a cinzento representa a carga fiscal tal como apresentada pelo Ministério das Finanças na Tabela 10, p. 11 do PPO/2020 de dezembro. Por seu turno, a série a azul apresenta as projeções para a carga fiscal subjacentes à POE/2020 incorporando a revisão da UTAO que pretende tornar os valores projetados comparáveis com os valores apurados até 2018, com a inclusão dos impostos sobre a produção e importação cobrados em Portugal e que são receita da UE. Esta série corresponde à representação gráfica dos valores que constam da Tabela 29. Por último, a vermelho surge a série que apresenta a carga fiscal implícita na POE/2020 quando, para além da revisão considerada na série a azul, se considera também a receita fiscal e contributiva das AP que se encontra omissa nos impactos das medidas de política apresentados na POE/2020 e que foram objeto de revisão pela UTAO no Capítulo 4.

10 Evolução da dívida pública na ótica de Maastricht

225. Este capítulo descreve os desenvolvimentos nos principais indicadores da dívida nos anos de 2018 a 2020. Apresenta a evolução observada e prevista desses indicadores e interpreta economicamente a mesma. A primeira secção concentra-se no stock bruto e líquido de depósitos e a segunda decompõe a variação do rácio da dívida bruta no PIB nos fatores clássicos: saldo primário, taxa de crescimento nominal do produto, taxa de juro nominal da dívida e ajustamentos défices-dívida.

10.1 Dívida bruta e líquida de depósitos bancários

226. A POE/2020 prevê uma descida no rácio da dívida para 118,9% do PIB em 2019 e 116,2% do PIB em 2020, refletindo uma aceleração no ritmo da redução do rácio da dívida no ano 2019, face ao projetado no PPO/2020. Esta alteração para 2019 decorre do reembolso antecipado de 2 mil M€ de empréstimo obtidos no âmbito da Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira (FEEF) do PAEF, concretizada em outubro último, com um efeito positivo sobre todos os indicadores da dívida em 2019. A POE/2020 prevê que o rácio da dívida pública na ótica de Maastricht se situe em 118,9% do PIB no final do ano de 2019 e em 116,2% do PIB no final de 2020 (Tabela 30 e Tabela 31), refletindo uma descida acumulada de 6,0 p.p. entre o final de 2018 e o de 2020. Esta melhoria encontra-se em linha com o projetado no PPO/2020 apresentado pelo Ministério das Finanças em outubro. No entanto, a POE/2020, na comparação com o PPO/2020 de outubro, prevê uma aceleração no ritmo da redução do rácio da dívida em 2019 (-3,3% na POE contra -2,9% no PPO) e travagem em 2020 (-2,7% contra -3,1%). Esta alteração resulta, em parte, do reembolso antecipado de uma *tranche* (com maturidade em dezembro de 2025) no valor de 2 mil M€ (0,9% do PIB) ao FEEF, efetuado a 17 de outubro de 2019. Embora esta operação se encontrasse incorporada no cenário da dívida apresentado pelo MF em outubro, estaria presumivelmente prevista para 2020. A sua concretização ainda no ano de 2019 teve efeitos positivos sobre todos os indicadores da dívida: (1) o rácio da dívida pública no PIB decresce 3,3 p.p. em 2019 e 2,7 p.p. em 2020; (2) o stock da dívida nominal deverá fixar-se em 250,6 mil M€ em 2019 e 253,0 mil M€ em 2020; (3) o custo de financiamento implícito na dívida reduz-se 0,3 p.p. no biénio 2019-2020, devendo fixar-se em 2,6% em 2019 e 2,5% em 2020, refletindo em todos os casos níveis inferiores ao projetado no PPO/2020 (Tabela 30). Vale também a pena notar que, embora o valor nominal da dívida aumente 1,5% ao longo do horizonte de análise (segunda linha da Tabela 30), a diminuição do peso da dívida no PIB é possível porque o cenário macroeconómico subjacente à POE/2020 prevê uma taxa de crescimento do PIB nominal (3,4% em 2019 e 3,3% em 2020) superior à taxa de crescimento da dívida nominal no período (0,6% e 1,0%, respetivamente, vide segunda linha da Tabela 30).

Tabela 30 – Principais indicadores da dívida
(em mil milhões de euros e percentagem do PIB nominal)

	POE/2020						PPO/2020						PE/2019-23		
	2018	2019	2020	Var 2018/19	Var 2019/20	Var acumulada 2018-2020	2018	2019	2020	Var 2018/19	Var 2019/20	Var acumulada 2018-2020	Var 2018/19	Var 2019/20	Var acumulada 2018-2020
Dívida Pública (em % PIB)	122,2	118,9	116,2	-3,3	-2,7	-6,0	122,2	119,3	116,2	-2,9	-3,1	-6,0	-2,9	-3,4	-6,3
Dívida Pública (em mil milhões)	249,1	250,6	253,0	0,6	1,0	1,5	249,1	251,3	253,3	0,9	0,8	1,7	1,0	0,5	1,5
Despesas com juros (em mil milhões)	6,9	6,5	6,4	-5,4	-2,5	-7,7	6,9	6,6	6,5	-5,0	-0,6	-5,6	-1,9	-3,6	-5,5
Despesas com juros (em % PIB)	3,4	3,10	2,9	-0,3	-0,2	-0,5	3,4	3,11	3,0	-0,3	-0,1	-0,4	-0,2	-0,2	-0,4
Taxa de juro implícita na dívida (em % PIB)	2,8	2,6	2,5	-0,2	-0,1	-0,3	2,8	2,6	2,6	-0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2

Fontes: Ministério das Finanças (Relatório POE/2020, PPO/2020 e PE/2019-23) e cálculos da UTAO. | Nota: A taxa de juro implícita na dívida pública do ano t ($t = 2018$ a 2020) é apurada através do quociente entre a despesa com juros registada no ano t e o stock da dívida observado no final do ano anterior, $t-1$.

227. O saldo dos depósitos da Administração Central (AdC) deverá representar 5,8 p.p. da dívida pública em 2019, aumentando ligeiramente o seu peso para 6,0 p.p. em 2020. O saldo dos depósitos bancários da Administração Central (AdC) constitui uma das aplicações da dívida pública. Trata-se de uma almofada financeira que fornece confiança aos potenciais investidores em dívida soberana,

sinalizando a capacidade do país de reembolsar os compromissos vincendos nos curto e médio prazos. O saldo dos depósitos bancários depende de vários fatores, designadamente as necessidades de financiamento, o plano de amortizações da dívida pública e o sentimento dos mercados. Genericamente, a redução das necessidades de financiamento associada a saldos orçamentais excedentários ou nulos das AP deverá contribuir para reduzir o nível de depósitos, enquanto a aproximação de datas de reembolsos programados da dívida pública deverá aumentar o seu nível. De acordo com informação prestada pelo MF, o valor nominal dos depósitos deverá ser de 12,2 mil M€ em 2019, aumentando 0,8 mil M€, para 13,0 mil M€, em 2020. Representam 5,8 p.p. da dívida pública em 2019 e 6,0 p.p. em 2020, com uma subida de 0,2 p.p. no período em análise. A informação sobre o saldo dos depósitos da AdC foi fornecida à UTAO pelo MF, notando-se o facto de esta previsão ser exatamente igual à que o MF previra em abril último no PE/2019–23.

Gráfico 36 – Dívida pública e depósitos da Administração Central
(em percentagem do PIB nominal)

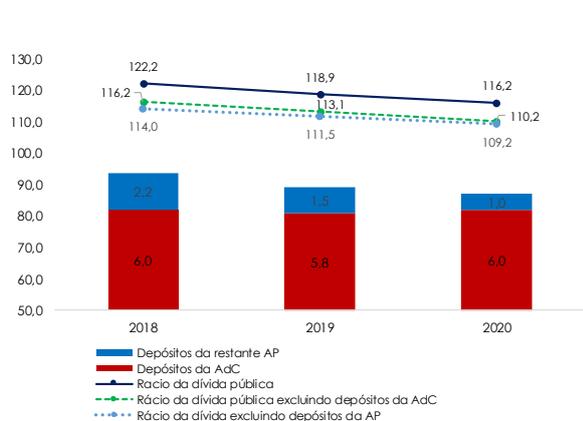
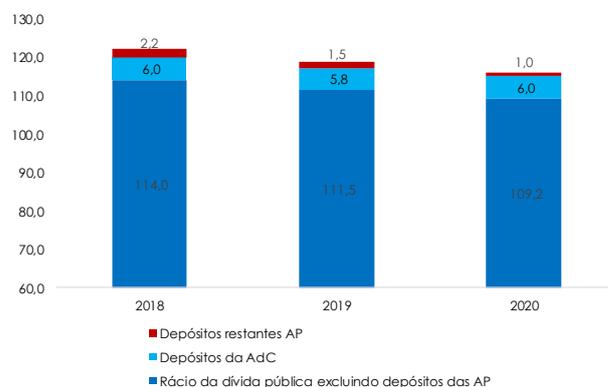


Gráfico 37 – Peso dos depósitos da Administração Central na dívida pública
(em percentagem do PIB nominal)

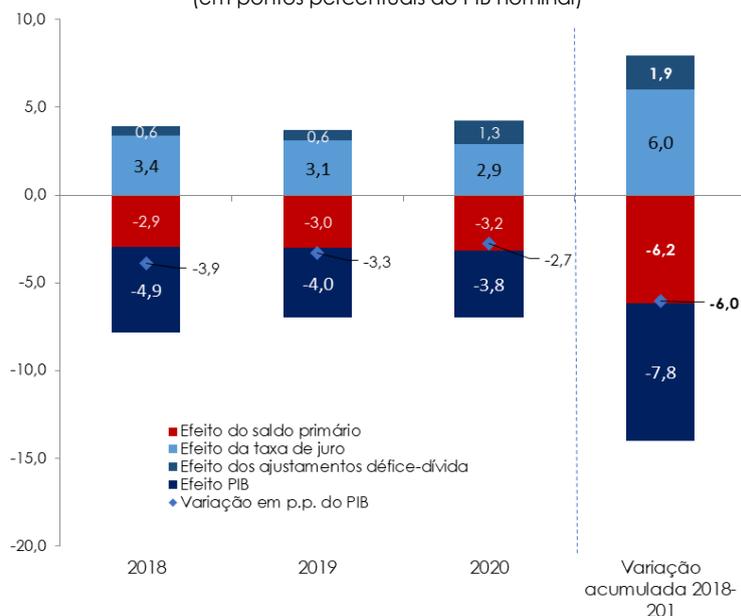


Fontes: Ministério das Finanças (Relatório POE/2020, PPO/2020 e PE/2019–23) e cálculos da UTAO.

10.2 Decomposição da variação do rácio da dívida no PIB

228. A POE/2020 prevê uma descida de 6,0 p.p. no rácio da dívida pública no biénio 2019–2020, constituindo o crescimento do PIB e os excedentes orçamentais primários as principais explicações para este recuo. Em tempos economicamente normais, a taxa de crescimento nominal do produto é positiva e contribui, *ceteris paribus*, para reduzir a dívida em percentagem do produto (é o chamado “dividendo do crescimento”). Em tempos economicamente normais, a taxa de juro nominal implícita na dívida é positiva e impacta positivamente no rácio da dívida (tudo o resto constante, taxa mais elevada causa mais despesa com juros, saldo orçamental menor e rácio da dívida maior). Em tempos economicamente normais, o saldo primário e o conjunto dos fatores de ajustamento défice-dívida podem ter qualquer sinal. A Tabela 31 e o Gráfico 38 quantificam a contribuição de cada uma destas variáveis para a variação da dívida de *Maastricht* em percentagem do PIB nominal. A POE/2020 prevê uma descida acumulada neste rácio de 6,0 p.p. entre os anos de 2018 e 2020, dos quais 3,3 p.p. em 2019 e 2,7 p.p. em 2020. Esta evolução resulta: (1) do crescimento do produto nominal, que contribui com 4,0 p.p. e 3,8 p.p. em 2019 e 2020, respetivamente, para aquelas variações no rácio da dívida; (2) da acumulação de excedentes no saldo primário, que se estima alcançar 3,0% em 2019 e 3,2% em 2020, com um efeito cumulativo de – 6,2 p.p. no rácio da dívida; (3) em sentido inverso, a taxa de juro nominal implícita na dívida contribui para aumentar o rácio da dívida com 6,0 p.p. (3,1 em 2019 e 2,9 p.p. em 2020; (4) também para aumentar o rácio da dívida, contribuem os fatores de ajustamento entre o saldo orçamental e a dívida, com + 0,6 p.p. em 2019 e + 1,3 p.p. em 2020. Esta variável, calculada como um resíduo, embora possa assumir valores substanciais nalguns anos, inclui todos os elementos que contribuem para a variação no *stock* da dívida, para além do saldo primário, da taxa de juro nominal implícita e da taxa de crescimento do produto nominal. Mais explicações na Caixa 2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro. A descida prevista na taxa de juro (vista na última linha da Tabela 30) atenua o efeito negativo desta variável sobre a variação do rácio da dívida. Portanto, como o contributo dos dividendos do crescimento supera o da taxa de juro em cada ano, pode também afirmar-se que o efeito dinâmico retira 0,9 p.p. ao rácio da dívida em 2019 e 2020.

Gráfico 38 – Decomposição da variação da dívida pública na POE/2020
(em pontos percentuais do PIB nominal)



Fontes: Ministério das Finanças (Relatório POE/2020) e cálculos da UTAO. | Nota: a barra mais à direita resulta da soma das variações que cada uma das componentes da variação do rácio da dívida no produto teve nos anos de 2019 e 2020.

229. A POE/2020 mantém inalterada a previsão de redução da dívida pública no período 2019–2020 face ao PPO/2020, mas reflete o maior contributo do saldo primário para este recuo, bem como uma recomposição anual dos ajustamentos défice-dívida decorrentes da amortização antecipada do empréstimo ao FEEF em outubro de 2019. A Tabela 31 permite comparar a POE/2020 com os exercícios de previsão mais recentes do MF. Tomando como referência o PPO/2020 (outubro de 2019), o cenário da dívida projetado na POE mantém inalterada a previsão de redução da dívida no período 2019–2020 (6,0 p.p.), mas melhora em 0,2 p.p. o contributo do saldo primário para a variação (efeito cumulativo de – 6,2 p.p.). Devido ao calendário eleitoral das eleições legislativas portuguesas, o PPO foi apresentado num cenário de políticas invariantes, ou seja, considerando apenas o efeito das medidas já legisladas, pelo que a POE apresenta uma trajetória para o saldo primário ligeiramente mais exigente e que se aproxima da redução percentual programada na PE/2019-23. A operação de amortização parcial antecipada do empréstimo do FEEF, em outubro, também influenciou a dinâmica da dívida pública, via ajustamentos défice-dívida. Embora o efeito agregado desta componente no biénio 2019–2020 aumente apenas 0,1 p.p. na POE/2020 (para +1,9 p.p.), existe uma recomposição da sua distribuição anual. A utilização de 2 mil M€ do saldo dos depósitos bancários da AdC para o reembolso antecipado ao FEEF refletiu-se na redução para 0,6 p.p. do valor deste efeito em 2019, que deverá aumentar para 1,3 p.p. em 2020. A comparação com o PE/2019–23 deverá ser feita com prudência devido às alterações metodológicas introduzidas em agosto, que influem no numerador e no denominador do rácio da dívida pública.³⁵ No entanto, estas alterações afetam o nível das variáveis, mas não a sua variação, que deverá manter-se aproximadamente inalterada, tal como referido pela UTAO na apreciação do Projeto de Plano Orçamental para 2020 — [Relatório UTAO n.º 19/2019](#). Assim sendo, a POE/2020 mantém a previsão, já constante do PPO, de uma redução menos acentuada da dívida, em – 0,3 p.p. do PIB, que resulta, sobretudo, da previsão de uma diminuição em 0,1 p.p. do saldo primário em cada um dos períodos. É claro que, numa decomposição mais fina da variação no *stock* da dívida em percentagem do PIB, se percebe que, por ordem decrescente, os fatores que mais p.p. dão para explicar essa redução são o crescimento do PIB nominal (–7,8 p.p.), o nível do saldo primário (–6,2 p.p.) e a taxa de juro nominal implícita na dívida (6,0 p.p.).

³⁵ As alterações metodológicas de agosto têm efeitos tanto no numerador do rácio (inclusão do valor capitalizado dos juros dos certificados de aforro no *stock* de dívida), como no denominador (alteração na série do PIB a preços de mercado, em consequência da revisão da base das contas nacionais do ano 2011 para o ano 2016). Estas mudanças foram já explicitadas pela UTAO na sua análise à dívida pública de janeiro a julho — [Relatório UTAO n.º 14/2019](#) — e na apreciação do Projeto de Plano Orçamental para 2020 — [Relatório UTAO n.º 19/2019](#).

Tabela 31 – Previsões para a variação no rácio da dívida pública

(em percentagem e pontos percentuais do PIB nominal)

	POE/2020				PPO/2020				PE/2019-23	
	2018	2019	2020	Variação acumulada 2018-20 ¹	2018	2019	2020	Variação acumulada 2018-20 ¹	Variação acumulada 2018-20 ¹	
Dívida Pública (% do PIB)	122,2	118,9	116,2	-6,0	122,2	119,3	116,2	-6,0	-6,3	
(1)=(2)+(3)+(6) Variação em p.p. do PIB	-3,9	-3,3	-2,7	-6,0	-3,9	-2,9	-3,1	-6,0	-6,3	
(2) Efeito do saldo primário	-2,9	-3,0	-3,2	-6,2	-2,9	-3,1	-2,9	-6,0	-6,5	
(3)=(4)+(5) Efeito dinâmico ou "bola de neve"	-1,5	-0,9	-0,9	-1,8	-1,5	-0,8	-1,0	-1,8	-2,2	
(4) Efeito da taxa de juro	3,4	3,1	2,9	6,0	3,4	3,1	3,0	6,1	6,3	
(5) Efeito do PIB	-4,9	-4,0	-3,8	-7,8	-4,9	-3,9	-4,0	-7,9	-8,5	
(6) Efeito dos ajustamentos défice-dívida	0,6	0,6	1,3	1,9	0,6	0,9	0,9	1,8	2,3	
Por memória:										
Taxa de juro implícita na dívida (em %)	2,8	2,6	2,5		2,8	2,6	2,6			

Fontes: Ministério das Finanças (Relatório da POE/2020, PPO/2020 e PE/2019-23 e cálculos da UTAO. | Notas: (1) Cada célula nesta coluna é a soma das colunas correspondentes aos anos 2019 e 2020. A taxa de juro implícita na dívida pública do ano t ($t = 2018$ a 2020) é apurada através do quociente entre a despesa com juros registada no ano t e o stock da dívida observado no final do ano anterior, $t-1$. Em bom rigor, só faz sentido empregar a expressão "efeito bola de neve" como sinónimo de efeito dinâmico quando a taxa de juro nominal implícita na dívida supera a taxa de crescimento nominal do PIB, o que não sucede nos anos 2018 a 2020. A dedução algébrica da decomposição nas parcelas (2) a (6) da variação da dívida pública efetuada nesta tabela está feita e interpretada economicamente na Caixa 2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

230. O nível de dívida pública projetado na POE/2020 encontra-se aproximadamente em linha com os previsores internacionais para o ano de 2019, mas em 2020 a CE e a OCDE assumem um nível mais elevado para o rácio da dívida, com um diferencial de + 0,9 p.p.. A comparação entre as previsões para a dívida constantes da POE/2020 e outros previsores deve ser feita com cautela, considerando as alterações metodológicas introduzidas nas séries de contas nacionais em setembro de 2019, com efeitos tanto no numerador do rácio (inclusão do valor capitalizado dos juros dos certificados de aforro no stock de dívida), como no denominador (alteração na série do PIB a preços de mercado, em consequência da revisão da base das contas nacionais do ano 2011 para o ano 2016). Estas mudanças foram já explicitadas pela UTAO na sua análise à dívida pública de janeiro a julho — [Relatório UTAO n.º 14/2019](#) — e na apreciação do Projeto de Plano Orçamental para 2020 — [Relatório UTAO n.º 19/2019](#). Tal como referido na Secção 3.2, dedicada à comparação dos previsores internacionais sobre a economia portuguesa, os dados que constam no *World Economic Outlook* publicado pelo FMI em outubro de 2019 refletem a nova base (ano 2016) para o PIB (efeito denominador), mas não incluem no valor da dívida o valor capitalizado dos certificados de aforro (efeito numerador), pelo que o rácio da dívida calculada para Portugal nesta série se encontra subestimado (Tabela 5). Como é sabido, os exercícios de previsão, sendo concluídos em datas diferentes, não usam todas a mesma informação. Outra razão para entender as diferenças nos valores previstos são as diferenças metodológicas entre previsores (diferenças a nível de modelos macroeconómicos, hipóteses sobre medidas de política em vigor, e julgamento dos analistas). Na Tabela 32 encontram-se listados, à direita, os referenciais comparáveis, que são os dois exercícios de previsão mais recentes do MF e a previsão do INE para o final de 2019 no contexto da 2.ª Notificação do PDE. Os três incorporam as alterações metodológicas nas contas nacionais acima referidas. Constata-se que a POE estima o valor mais baixo para a dívida no final de 2019 (250,6 mil M€), presumivelmente em resultado da antecipação do reembolso ao FEEF. A não consideração deste efeito também afeta as previsões da CE e da OCDE para o rácio da dívida em 2019. No ano de 2020, estas instituições assumem valores mais conservadores (117,1%) para o peso da dívida no PIB face à POE/2020 e ao CFP (116,2%), com um diferencial de - 0,9 p.p..

Tabela 32 – Dívida pública da POE/2020 face a outros exercícios de previsão
(em percentagem do PIB nominal) (em mil milhões de euros)

	2019	2020		2019	2020
POE/2020 (dez 2019)	118,9	116,2	POE/2020 (dez 2019)	250,6	253,0
CE (nov 2019)	119,5	117,1	PPO/2020 (out 2019)	251,3	253,3
OCDE (nov 2019)	119,3	117,1	PDE (set 2019)	251,6	
PPO/2020 (out 2019)	119,3	116,2			
CFP (out 2019)	118,5	116,2			

Fontes: Ministério das Finanças (Relatório POE/2020 e PPO/2020), Comissão Europeia, Conselho das Finanças Públicas, INE, OCDE e cálculos da UTAO.

11 História recente dos desvios entre execução e orçamentação e sua interpretação

231. Este capítulo aprecia o registo histórico recente dos desvios em contabilidade nacional entre os valores orçamentais executados e os valores orçamentais previstos. Esta informação tem interesse para perceber se há algum padrão de regularidade. A existência ou não de padrões releva para os cidadãos enquadrarem o exercício de previsão da própria POE/2020.

232. São analisados os desvios entre a execução e a previsão no período 2014–2019, tanto ao nível da receita total e da despesa total, como ao nível das respetivas desagregações, a saber:

- (i) Receita:
 - a. Receita total
 - b. Receita fiscal e contributiva
 - c. Outras receitas correntes
 - d. Receita de capital
- (ii) Despesa:
 - a. Despesa total
 - b. Despesa primária
 - c. FBCF
 - d. Outras despesas de capital

11.1 Hipóteses

233. A análise foi efetuada em nível (milhões de euros), expurgando as variáveis dos valores orçamentais diretos produzidos pelas medidas temporárias e/ou não-recorrentes (apresentadas na Caixa 2, Secção 4.4), que pela sua natureza, afetam a interpretação dos resultados. Em todo o caso, os gráficos neste capítulo ilustram a magnitude dos impactos orçamentais diretos gerados por estas medidas (procurar *one offs* nas legendas).

234. A UTAO preferiu analisar os desvios em termos nominais (milhões de euros) em vez de em percentagem do PIB. O exercício de projeção subjacente a cada Orçamento do Estado implica a previsão das variáveis orçamentais, mas também do cenário macroeconómico. Os desvios da receita e da despesa exprimem a diferença entre a execução e a previsão e, quando medidos em percentagem do PIB, refletem não apenas aquela diferença (no numerador), mas também o efeito do PIB no denominador. Este efeito tem duas fontes. Uma é a diferença natural entre o valor do PIB usado no momento da previsão e o valor do PIB conhecido após a execução; este desvio tem a mesma natureza de “erro” que tem o desvio nominal entre o agregado orçamental executado e o agregado orçamental previsto (são os erros inerentes a qualquer exercício de previsão, sempre assacados, ainda que injustamente, ao previsor). A outra fonte do efeito denominador não é controlável pelo previsor MF e teve influência na mensuração dos desvios em percentagem do PIB, no período analisado. Trata-se das revisões à série do PIB que a autoridade estatística INE sempre faz retrospectivamente, seja porque incorpora nova informação que não existia no momento em que divulgou a primeira estimativa para o PIB de determinado ano, seja porque reviu a própria metodologia de apuramento das componentes do PIB (mudança da base das séries em contas nacionais). Ora os dois tipos de revisão aconteceram e tiveram impacto nos valores do PIB de 2014 a 2018 vigentes à data deste relatório. Acrescentaram um elemento de erro na previsão que não depende do previsor. Assim, para evitar que o erro no denominador contamine a interpretação dos desvios entre execução e previsão no numerador, a UTAO decidiu apenas apresentar os resultados da sua análise em termos de desvios apurados em unidades monetárias.

235. Como nota prévia à análise dos desvios nominais, considerando a execução líquida dos efeitos de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, deve notar-se que:

- (i) O ano de 2014 não é diretamente comparável com os restantes, quer pela diferença de referencial contabilístico,³⁶ quer por se encontrar muito influenciado pelo efeito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), com *terminus* em julho desse ano, encontrando-se o exercício de previsão e a execução muito influenciados por esta condicionante.
- (ii) A execução do ano de 2019 não é uma observação validada pela autoridade estatística. Corresponde à estimativa constante do relatório que acompanha a POE/2020. Os valores estimados refletem a execução já conhecida do ano em curso (neste caso, dez meses)³⁷, mas também os objetivos de política orçamental do Governo, devendo a sua interpretação ser encarada com a devida reserva.

11.2 Desvios na receita total e suas componentes

236. A análise conjunta dos desvios nominais da receita (diferença entre execução e orçamentação ou previsão), ilustrada no Gráfico 39, considerando a execução líquida dos efeitos de medidas temporárias e/ou não recorrentes, permite várias conclusões.

- (i) No período 2015–2019 o valor dos desvios da **receita total**, em percentagem da previsão, oscila entre – 3,5% em 2016 e + 0,9% em 2019 — a confirmar-se a estimativa para este ano do relatório que acompanha a POE/2020 — devendo destacar-se que desde 2017 a amplitude dos desvios tem vindo a reduzir-se sucessivamente. A execução da receita manteve-se abaixo do previsto até 2017, excedendo o objetivo em 2018 e 2019, salientando-se que a amplitude dos desvios positivos é sempre inferior à dos negativos.
- (ii) No mesmo período, os desvios da **receita fiscal e contributiva** oscilam entre – 2,0% (em 2016) e + 3,2% (em 2018). **Esta componente da receita vem ultrapassando os objetivos desde 2017.**
- (iii) A análise combinada das componentes da receita, em nível, permite concluir que **a evolução da receita total é maioritariamente determinada pelo andamento da receita fiscal e contributiva** e que **o desvio entre execução e previsão na receita total é influenciado negativamente pelas “Outras receitas correntes” e receitas de capital**, com a execução destas duas continuamente abaixo da previsão em todo o horizonte de análise.³⁸ Olhando para a escala nos eixos verticais, percebe-se que a receita fiscal e contributiva é a principal determinante da receita total. Quanto a desvios, em 2017 a receita fiscal e contributiva ultrapassou o orçamentado em 1348 M€, mas este efeito não foi suficiente para colmatar a enorme subexecução da componente não fiscal nem contributiva, quedando-se a receita total abaixo do objetivo do OE em 804 M€.
- (iv) **A receita de capital constitui a componente da receita com um erro de previsão mais significativo**, que aumenta quando o agregado é expurgado de medidas temporárias. Entre 2016 e 2018 **a execução não atinge sequer a metade do previsto**, sendo que em 2017 se reduz a um terço.
- (v) **A confirmar-se a estimativa para 2019, este deverá ser o ano com um menor erro de previsão:** (1) a receita total deverá exceder o orçamentado em apenas 0,5%, apresentando o menor desvio absoluto e relativo no período; (2) A receita fiscal e contributiva irá situar-se

³⁶ Mudança para o referencial de contas nacionais de SEC1995 para SEC2010, encontrando-se a série da execução ajustada dos efeitos da mudança, mas não a série da orçamentação, pelo que as duas séries não são diretamente comparáveis e os valores obtidos para os desvios também não reproduzem a realidade.

³⁷ A estimativa de execução das AP constante do relatório do MF que acompanha a POE/2020 há de ter começado a ser escrita em novembro, numa altura em que o mês mais recente com contas provisórias fechadas era outubro.

³⁸ A confirmar-se a estimativa para 2019, constante do Relatório que acompanha a POE/2020 prevê-se que a rubrica “Outras receitas correntes” ultrapasse a previsão do OE/2019 em 185 M€

1,2% acima do previsto, mas reduzindo o desvio em 2,0 p.p. face ao ano anterior; (3) a execução da componente “Outras receitas correntes” deverá quedar-se aproximadamente em linha com o projetado, pela primeira vez no horizonte temporal analisado; (4) A execução da receita de capital deverá ultrapassar metade do valor orçamentado (taxa de execução prevista de 52,1%), também pela primeira vez desde 2015. No entanto, deverá notar-se que a execução em 2019, por se tratar de uma estimativa e não de dados observados, compilados e validados pela autoridade estatística nacional, os seus valores se encontrem sujeitos a reserva até aos apuramentos do INE, deles podendo resultar alterações nos níveis da receita total e das suas componentes.

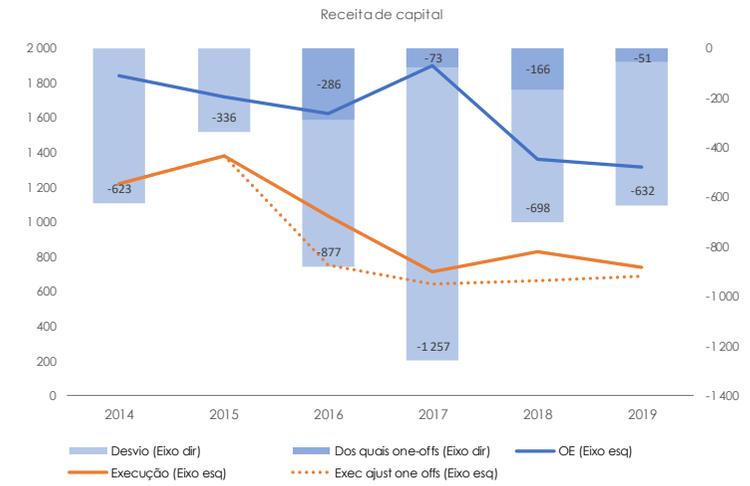
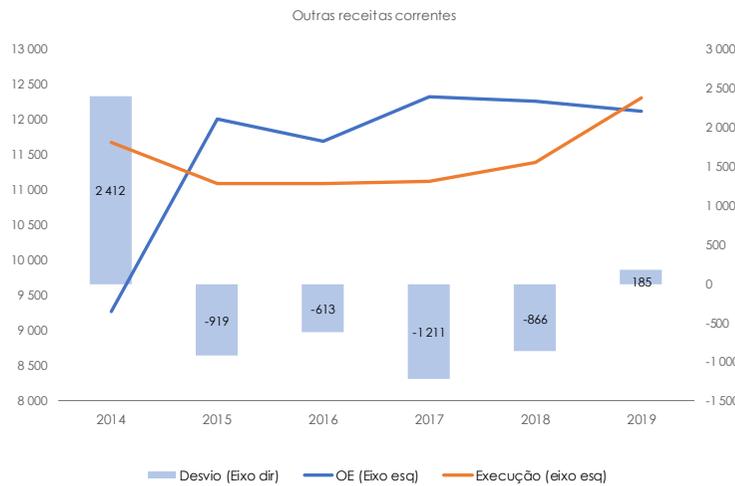
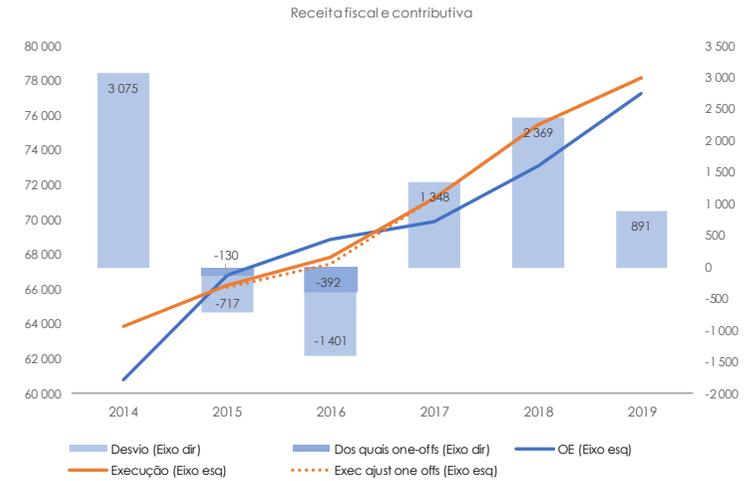
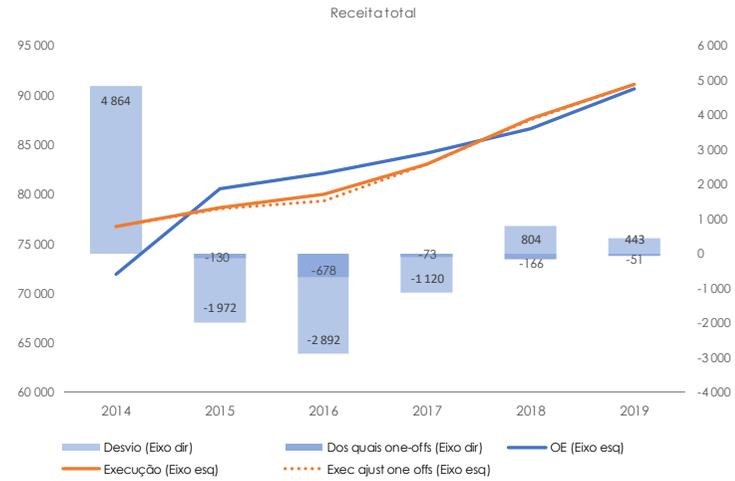
- (vi) A conclusão mais saliente desta análise confirma os desenvolvimentos que têm vindo a ser sinalizados pela UTAO na coleção de acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública e sistematizados na Secção 12.2.4: **a existência de uma sobreorçamentação persistente na componente não fiscal nem contributiva da receita, designadamente em “outras receitas correntes” e receitas de capital, a par da suborçamentação, desde 2017, na receita fiscal e contributiva.** Este **desvio crónico de previsão** encerra, no entendimento da UTAO, consequências que importa salientar: (1) deficiente previsão da receita nas suas diversas componentes; (2) padrão de sobreorçamentação na receita não fiscal nem contributiva parcialmente compensado, desde 2017, pela suborçamentação sucessiva da receita fiscal e contributiva; (3) a não realização de despesa programada, alguma da qual contingente à possibilidade de cobrança da receita que a deve financiar. Como se perceberá adiante, este condicionamento entre receita e despesa é particularmente evidente na relação entre transferências de capital e FBCF das AP, ambas manifestamente subexecutadas cronicamente.

11.3 Desvios na despesa total e suas componentes

237. Do lado da despesa, o registo histórico recente do previso aponta para os resultados seguintes.

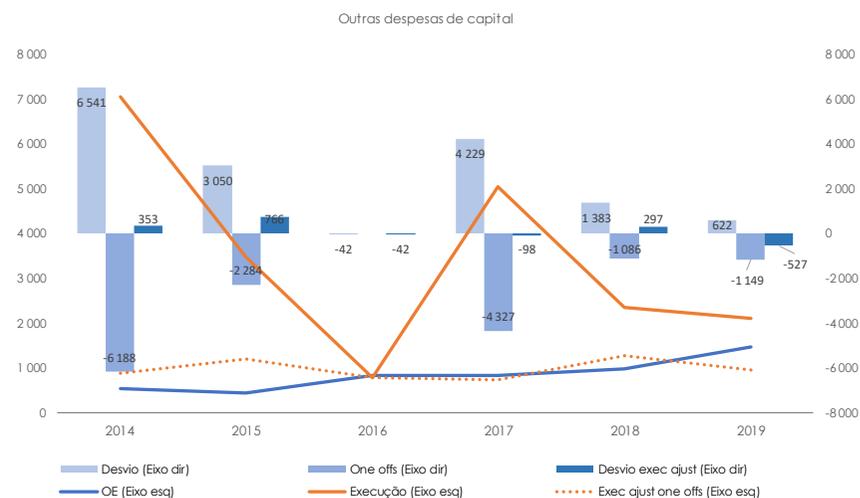
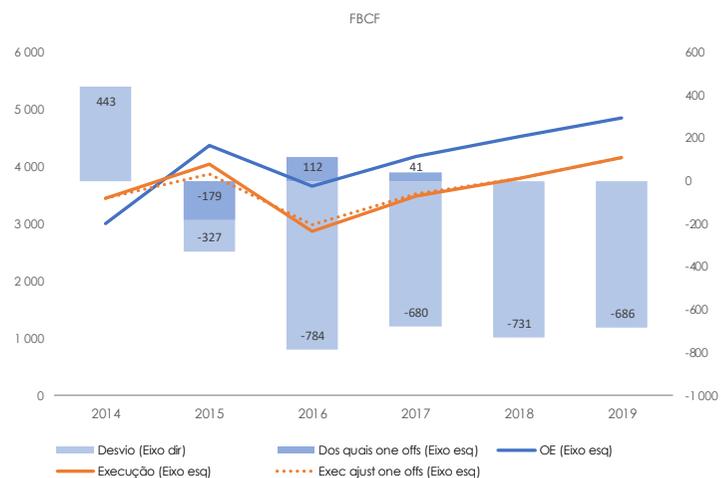
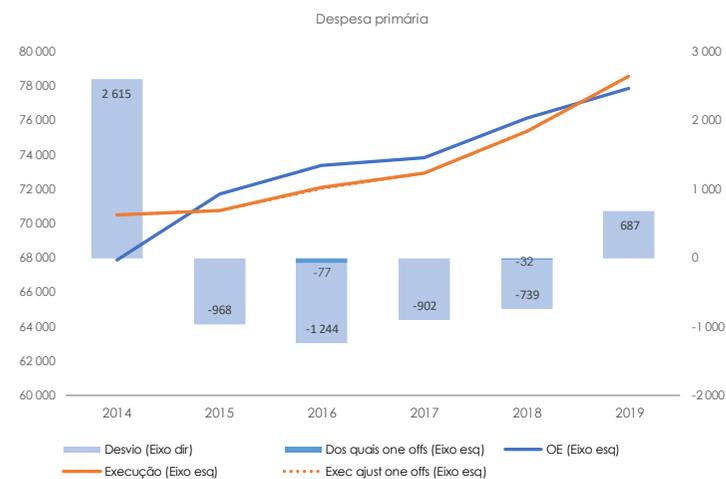
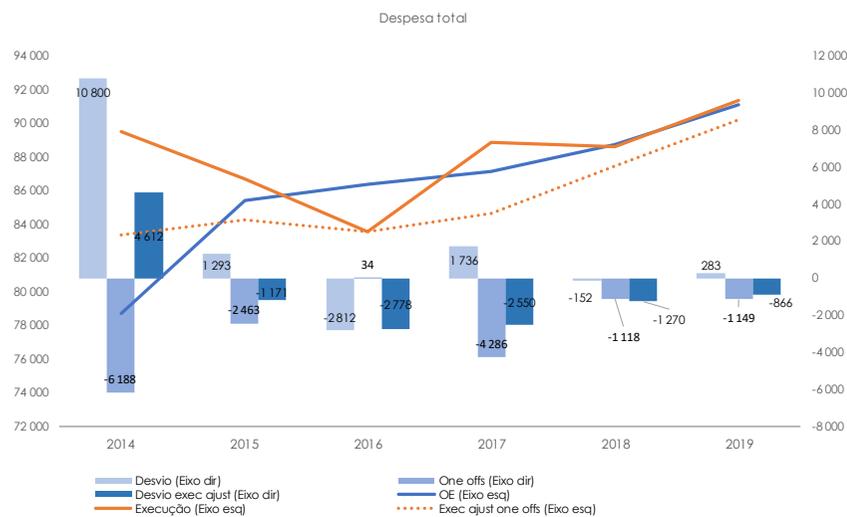
- (i) No período 2015–2019 a execução da despesa total excede ligeiramente a previsão em 2015 e 2017, refletindo taxas de execução de 101,5% e 102,0%, respetivamente, devendo quedar-se em linha com o previsto em 2019. No entanto, **quando líquida de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, a execução mantém-se abaixo do projetado ao longo de todo o período de análise**, com taxas de execução que variam entre 96,8% em 2016 e 99,0% em 2019, devendo salientar-se que as taxas de execução crescem ao longo deste período. Esta **diferença entre a execução e a execução líquida de medidas temporárias e/ou não recorrentes assume uma expressão muito significativa no período**. Recorde-se que as medidas de apoio ao sistema financeiro, registadas em contabilidade pública como aquisição de ativos financeiros, são registadas em contabilidade nacional como transferências de capital, rubrica que integra o agregado “Outras despesas de capital”.
- (ii) **Esta contenção observa-se genericamente em todas as restantes rubricas da despesa corrente, com a exceção das despesas com pessoal e prestações sociais, que excedem ligeiramente o previsto.** Os encargos com pessoal das AP teve o desvio máximo, + 3,2% acima do orçamentado, em 2015, situando-se genericamente em torno de + 1,0% ao longo do período de análise. Deve salientar-se que a despesa primária deverá exceder ligeiramente o valor orçamentado em 2019.
- (iii) **Ao nível da despesa de capital, na execução do investimento, aferida pela FBCF, observa-se uma subexecução recorrente**, com taxas de execução em torno de 85%, refletindo desvios de previsão de – 15,0%. A rubrica “Outras despesas de capital”, supostamente residual, apresenta um comportamento errático, com um desvio que atinge 4228 M€ em 2017, representando uma execução sete vezes superior à esperada, uma vez que acomoda as medidas de apoio ao sistema financeiro (parte importante das chamadas medidas *one off*), que nunca são adequadamente previstas em sede de orçamentação.

Gráfico 39 – Execução *versus* orçamentação da receita total e das suas componentes, 2014–2019
(em milhões de euros)



Fontes: MF, INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 40 – Execução versus orçamentação da despesa total e das suas componentes, 2014–2019
(em milhões de euros)



Fontes: MF, INE e cálculos da UTAO.

Parte IV — ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA

238. A análise económica em contabilidade pública é substancialmente enriquecida neste relatório.

A análise em contabilidade pública dispôs apenas de um tema no relatório anterior da UTAO, que procedeu à avaliação preliminar da POE/2020. Era a apreciação dos agregados orçamentais das AP, e por subsector, de acordo com a classificação económica da receita e da despesa efetivas. Comparou a previsão para 2020 com a estimativa de execução e 2019, tanto em termos de receita e despesa agregadas como em termos da receita fiscal e dos encargos com pessoal. Com mais tempo para a sua produção, o presente documento alargou aquele tema, que é agora o Capítulo 12, com material novo, sobre investimento, história recente dos desvios entre execução e orçamentação e instrumentos de controlo da despesa por parte do MF. O presente relatório distingue-se ainda do anterior nesta Parte IV por agregar vários capítulos concebidos de raiz. São o Capítulo 13, que analisa a POE por áreas da governação, o Capítulo 14, que se debruça especificamente sobre os sistemas de proteção social, e o Capítulo 15, que introduz um tema pouco explorado na dívida pública, que é o peso do seu serviço nas execuções em contabilidade pública.

12 Ventilação económica em contabilidade pública

239. O presente capítulo aprecia a estimativa de execução em 2019 e as previsões orçamentais para 2020 na perspetiva da contabilidade pública e, mais concretamente, na vertente orçamental.

São mostradas comparações entre ambas e com o orçamento aprovado para 2019 e o orçamento executado em 2018, usando as rubricas da classificação económica a nível do saldo e dos totais de receita e despesa efetivas (Secção 12.1 e Subsecção 12.2.1). Os temas da Secção 12.2 são abordados pro subsector. A Subsecção 12.2.2 destaca as alterações previstas na arrecadação fiscal. Uma análise à evolução da despesa com pessoal desde 2016 (Subsecção 12.2.3) sugere a possibilidade de haver suborçamentação em 2020. O investimento é tratado na Subsecção 12.2.4, que compara as execuções com as orçamentações por subsector, particularizando o da Administração Central nas áreas da governação e entidades empresariais com maior expressão nesta variável. A Secção 263 faz, em contabilidade pública, o exercício paralelo ao realizado no Capítulo 11 em contabilidade nacional: história recente dos desvios entre execução e orçamentação na receita e na despesa. O capítulo termina, na Secção 12.4, com informação e análise sobre instrumentos convencionais e não convencionais de política orçamental que o MF utiliza para controlar a despesa através do racionamento da tesouraria das entidades públicas.

12.1 A POE/2020 e a estimativa para 2019

240. A previsão do saldo global das Administrações Públicas para 2019 foi revista em alta. A nova meta de – 1107M€, definida como ponto de partida do OE/2020, representa cerca de metade do défice em contabilidade pública previsto no OE/2019 aprovado pela Assembleia da República. A melhoria do saldo resulta do recuo da despesa em 2,5%, que acomoda e compensa a quebra previsional de 1,3% na receita.

O acervo da POE/2020 traz, como é habitual, a estimativa do Ministério das Finanças para a execução acumulada das AP a 31 de dezembro do ano corrente. Este ano, a estimativa reviu o saldo global para – 1107M€, que compara com o objetivo de – 2217 M€ aprovado no OE/2019. A revisão de + 1111 M€ agora apresentada reduz para metade o défice orçamental inicialmente previsto, decorrendo esta estimativa da evolução da execução orçamental, que se aproxima do final do seu ciclo anual, e dos objetivos da política orçamental — Tabela 33. Aritmeticamente, a melhoria do saldo resulta da revisão em baixa da despesa no montante de 2287 M€ (– 2,5%), que mais do que compensa a quebra previsional de 1177 M€ na receita (– 1,3%). O Gráfico 41 e os dois próximos parágrafos identificam as rubricas da despesa e da receita que mais contribuíram para a revisão da meta do saldo global.

Tabela 33 – Conta das administrações públicas para 2019: estimativa versus OE
(em milhões de euros e percentagem)

	OE/2019	Estimativa 2019	Estimativa 2019 vs OE/2019	
			M€	%
Receita corrente	87 502	87 312	-190	-0,2
Impostos diretos	23 427	23 700	273	1,2
Impostos indiretos	28 079	28 332	252	0,9
Contribuições de Segurança Social	21 721	22 439	719	3,3
Outras receitas correntes	14 275	12 841	-1 434	-10,0
Diferenças de consolidação	0	0	0	
Despesa corrente	85 562	84 657	-904	-1,1
Consumo público	36 543	36 008	-534	-1,5
Despesas com o pessoal	21 039	21 542	503	2,4
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	15 504	14 466	-1 037	-6,7
Aquisição de bens e serviços	13 056	13 383	326	2,5
Outras despesas correntes	2 447	1 084	-1 364	-55,7
Subsídios	1 492	1 004	-488	-32,7
Juros e outros encargos	8 303	8 224	-79	-1,0
Transferências correntes	38 698	38 895	197	0,5
Diferenças de consolidação	526	526	0	
Saldo corrente	1 940	2 655	714	
Receita de capital	3 302	2 315	-987	-29,9
Diferenças de consolidação	65	65	0	0,0
Despesa de capital	7 459	6 076	-1 383	-18,5
Investimentos	5 957	4 700	-1 257	-21,1
Transferências de capital	1 435	1 311	-123	-8,6
Outras despesas de capital	67	64	-3	-4,3
Diferenças de consolidação	0	0	0	
Receita efetiva	90 804	89 627	-1 177	-1,3
Despesa efetiva	93 021	90 734	-2 287	-2,5
Saldo global	-2 217	-1 107	1 111	
Despesa corrente primária	77 258	76 433	-825	
Saldo corrente primário	10 244	10 879	635	
Despesa total primária	84 718	82 509	-2 209	
Saldo primário	6 086	7 118	1 031	

Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (1) Os valores da coluna OE/2019 correspondem aos valores do Orçamento do Estado de 2019, aprovado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro; (2) Os valores da coluna Estimativa 2019 constituem as estimativas atualizadas do Governo para o exercício em curso, constantes do Relatório que acompanha a POE/2020, e decorrem da evolução da execução orçamental e também dos objetivos de política orçamental definidos. A estimativa para 2019 constitui o ponto de partida para o OE/2020.

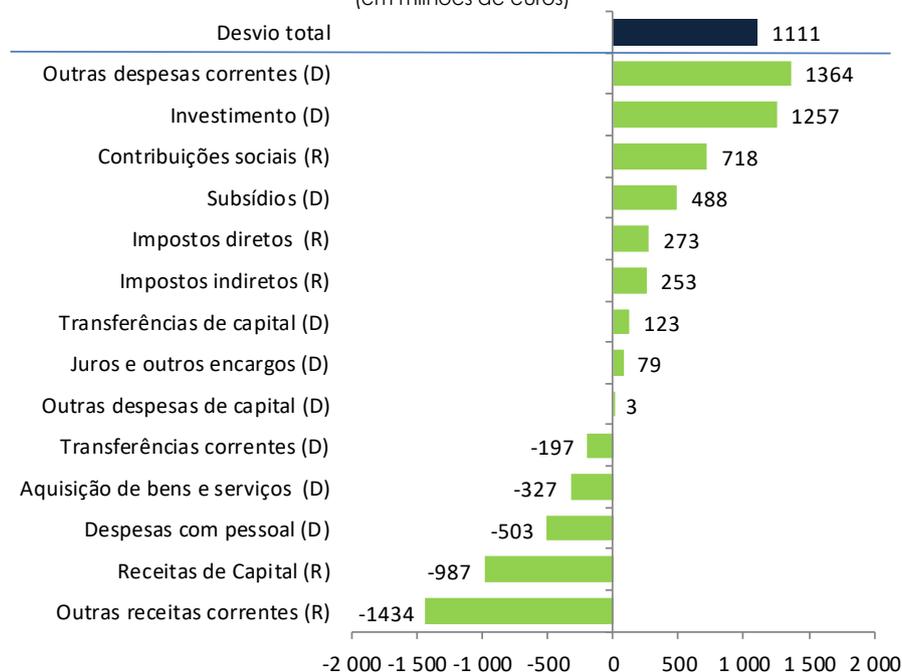
241. A redução na meta da despesa deve-se, essencialmente, às rubricas Outras despesas correntes e Investimento. Do lado da despesa, apenas as rubricas de despesas com pessoal (+ 503 M€), aquisição de bens e serviços (+ 327 M€) e transferências correntes (+ 197 M€) deverão exceder a dotação inicialmente orçamentada, sendo os seus desvios largamente compensados pelo recuo das restantes rubricas da despesa, no montante agregado de – 3314 M€. As diminuições mais significativas verificam-se em “Outras despesas correntes” (– 1364 M€) e no investimento (– 1257 M€). No entanto, a rubrica “Outras despesas correntes” inclui a dotação provisional (330 M€)³⁹ e a reserva orçamental (470 M€),⁴⁰ ambas dotações classificadas neste agregado de despesa e cuja utilização (com um valor agregado

³⁹ A dotação provisional é classificada nas “Outras despesas correntes” em sede de orçamentação e gerida centralmente pelo Ministério das Finanças. A utilização desta dotação, criada para fazer face a despesas não previstas, urgentes e inadiáveis, implica a reafectação da verba inicial a outras rubricas do classificador económico e outros programas orçamentais onde se revele necessária. Assim, a utilização de 307 M€ da dotação de 2019 não altera o valor do desvio total da despesa, mas sim a interpretação do desvio da rubrica “Outras despesas correntes”.

⁴⁰ A reserva orçamental constitui um congelamento de uma pequena parte da dotação inicial total de cada serviço, registada na rubrica “Outras despesas correntes”. Só pode ser libertada com a aprovação conjunta do membro do governo sectorial competente e do membro do governo responsável pela área das finanças. Teve uma utilização (i.e., descongelamento) de 261M€ até ao final de novembro de 2019. Esta utilização implica a reafectação da verba a outras rubricas do classificador económico onde se revelem necessárias e não implica alterações no valor total da despesa, mas sim na interpretação do desvio da rubrica “Outras despesas correntes”.

de 538 M€ em 2019) implica alterações orçamentais de reafecção a outras rubricas do classificador económico da despesa. Para uma correta interpretação, este desvio deverá ser expurgado deste efeito. Assim procedendo, estima-se que a execução ajustada de "Outras despesas correntes" ascenderá a – 796 M€, pelo que o investimento será a rubrica da despesas das AP com a contração de execução prevista mais significativa.

Gráfico 41 – Principais contributos para a revisão do saldo da Estimativa face ao OE/2019
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: Os desvios apresentados no gráfico medem a contribuição de cada uma das rubricas para a revisão do saldo global entre o OE/2019 e a Estimativa para 2019 do relatório da POE/2020. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a execução excedeu (ficou abaixo) da previsão do orçamento inicial, contribuindo positivamente (negativamente) para o desvio total observado. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou abaixo da (excedeu a) dotação inscrita no orçamento inicial, contribuindo negativamente para o desvio total observado.

242. A redução na meta da receita está concentrada na cobrança de receitas não fiscais nem contributivas, apesar da subida na meta da receita fiscal e contributiva. Do lado da receita, a evolução favorável na cobrança da receita fiscal e contributiva, que conduziu à revisão em alta dos valores previsionais para as contribuições sociais (+ 718 M€), impostos diretos (+ 273 M€) e impostos indiretos (+ 253 M€), não é suficiente para absorver o andamento desfavorável observado durante o ano em curso, na componente não fiscal e não contributiva da receita, levando à revisão em baixa das "Outras receitas correntes" (– 1434 M€) e receitas de capital (– 987 M€). As transferências da UE (de capital e correntes) e a venda de bens e serviços são as rubricas que mais contribuem para a revisão em baixa daquelas categorias (Tabela 35).

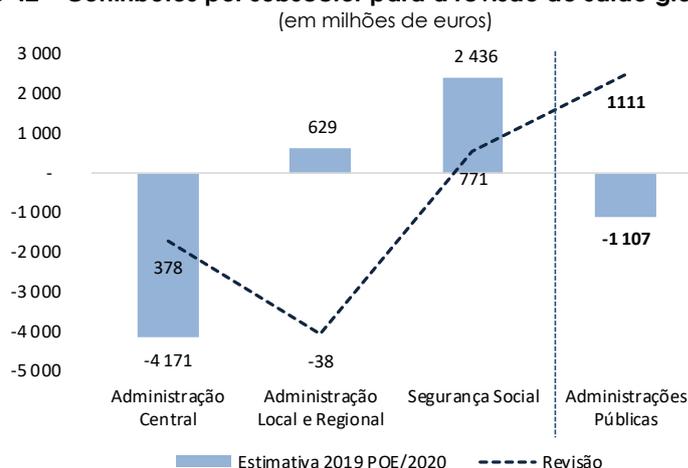
243. As revisões ora apresentadas pelo MF confirmam o diagnóstico que a UTAO tem vindo a fazer ao longo do ano nos seus relatórios mensais sobre a execução orçamental em contabilidade pública. O orçamento aprovado para o ano económico de 2019 subpreviu o acréscimo de impostos e contribuições, sobrepreviu o aumento das receitas não fiscais nem contributivas e sobredotou o investimento das AP. O confronto com a realidade executada deu-se neste exercício de estimação da execução. Este ponto é desenvolvido no parágrafo 246 abaixo.

244. O limite para a despesa verificado na estimativa de 2019, e que constitui o ponto de partida para a construção do orçamento para 2020, traduz um objetivo de política orçamental mais ambicioso: acrescentar 521 M€ à meta inicial de poupar 590 M€ na dotação total de despesa efetiva assumida no OE/2019. O relatório que acompanhou a POE/2019 assumiu a intenção de fechar o ano de 2019 com um saldo global superior em 590 M€ à diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva inscritas nos mapas da proposta de lei submetida ao Parlamento. Recorde-se que este número surgiu no quadro da passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional e foi analisado

no [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro.⁴¹ Correspondendo a uma solicitação da UTAO, o MF veio, no início de 2019, informar quais eram as rubricas em que essa poupança pretendia ser obtida. Eram todas do lado da despesa. Se a receita fosse executada pelo valor previsto, uma execução que ficasse 590 M€ abaixo do teto aprovado garantiria o objetivo de poupança que o Governo considerou há um ano indispensável para alcançar a meta que estabeleceu em contabilidade nacional para o saldo orçamental. Ora bem, a presente revisão em baixa da despesa ascende a 2287 M€ (- 2,5 p.p.) face ao objetivo inscrito nos mapas da lei orçamental aprovada. Uma vez que a receita apresenta uma correção previsional de - 1177 M€, o cumprimento do objetivo, em termos de saldo, subjacente aos Mapas da Lei aprovados no OE/2019 teria que ser acomodada do lado da despesa por uma correção no mesmo montante (- 1177 M€). Somando-lhe a intenção política de não gastar 590 M€ da dotação aprovada para a despesa efetiva, obtém-se uma revisão de - 1767 M€ (- 1,9 p.p.) na despesa a executar. Todavia, a estimativa de execução da despesa que agora é apresentada corresponde a uma revisão de - 2287 M€, ou seja, excede em 521 M€ (0,6 p.p.) o objetivo da política orçamental inicialmente assumido para a despesa em contabilidade pública. Esta estimativa torna-se, por isso, num objetivo mais ambicioso, em 521 M€, para a despesa no ano em curso, e passa a constituir o ponto de partida para a elaboração do OE/2020 em contabilidade pública.

245. A Segurança Social apresenta o maior contributo de sinal positivo para a revisão do saldo, representando cerca de 69% do total. Numa abordagem por subsectores (Gráfico 42), a Segurança Social apresentou o maior contributo (+ 771 M€) para a revisão global de + 1111 M€ no saldo das AP, seguida da Administração Central (+ 378 M€), que agrega o subsector Estado e os Serviços e Fundos Autónomos e, em sentido contrário, a Administração Regional e Local (- 38 M€). Para este desempenho do subsector Segurança Social, contribuiu a revisão em alta das contribuições sociais (+ 718 M€) que se preveem cobrar até ao final de 2019.

Gráfico 42 – Contributos por subsector para a revisão do saldo global para 2019



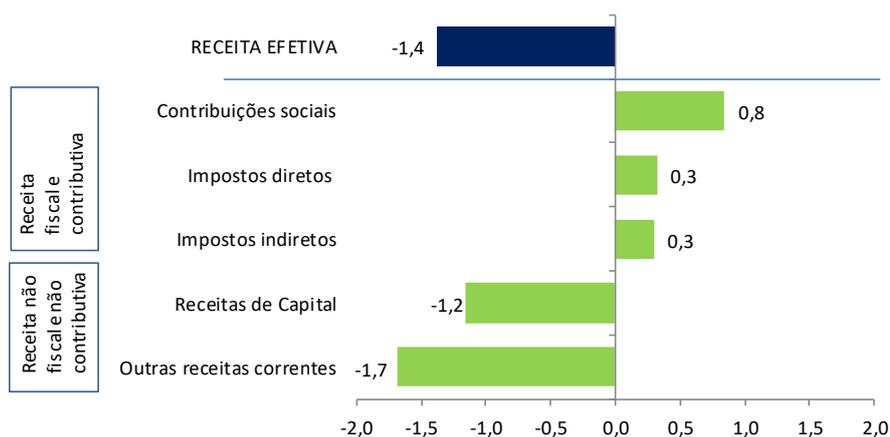
Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO.

246. A estimativa 2019 revela uma política orçamental distinta da aprovada no OE/2019 e um ponto de partida mais ambicioso para a despesa. A revisão em alta da estimativa para o saldo global em 2019 tem subjacente alterações significativas nos níveis da receita e da despesa, mas também uma recomposição importante do peso dos seus componentes. A confirmar-se a estimativa agora apresentada, a execução do ano de 2019 reflete uma política económica e orçamental distinta daquela que foi definida no OE/2019 e aprovada na Assembleia da República, conforme detalhado na Tabela 52, em anexo. Estima-se que o crescimento agregado da receita acabe o ano sendo inferior em 1,4 p.p. ao previsto no OE/2019 (Gráfico 43), uma vez que a sobreexecução da componente fiscal e contributiva (+ 1,5 p.p.) não será previsivelmente suficiente para compensar a subexecução da componente não fiscal nem contributiva (- 2,8 p.p.). A previsão de despesa subjacente à estimativa para 2019 é inferior em 2,6 p.p. ao objetivo do OE/2019 (Gráfico 44), sendo a contenção observada nesta variável orçamental superior à necessária para acomodar a receita em falta e traduzindo um objetivo de política orçamental distinto do definido no OE/2019 — ponto analisado no parágrafo 244 acima. Com efeito, apenas as rubricas de despesa com pessoal, aquisição de bens e serviços e transferências correntes apresentam desvios positivos (+ 1,2 p.p. no total), situando-se todas as outras

⁴¹ Reserva B) no Anexo 1.

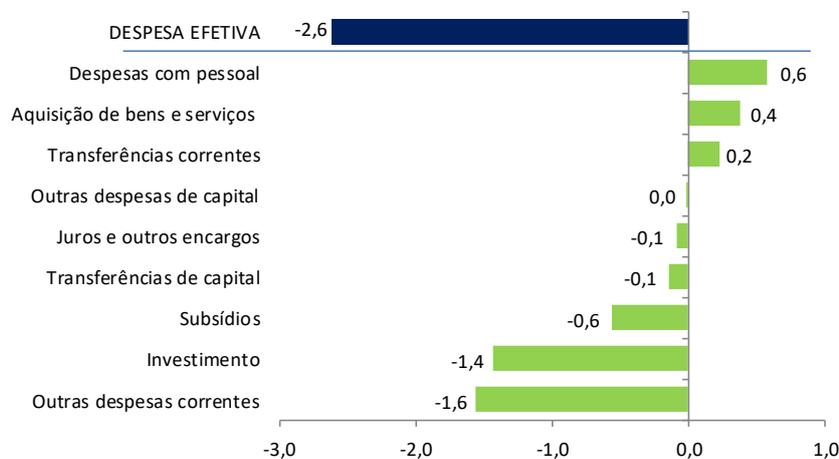
abaixo do objetivo. A análise conjunta dos desvios da receita e da despesa indica, pois: (1) execução subverte os planos orçamentais para a receita inseridos no do OE/2019 aprovado, sobressaindo o peso da componente fiscal e contributiva durante a execução em detrimento das receitas de capital e "Outras receitas correntes"; (2) subexecução das receitas de capital, aspeto que encontra paralelo na sobreorçamentação das despesas de investimento; (3) ligeira suborçamentação de gastos relacionados com a gestão corrente (despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e transferências correntes); (4) estimativa da despesa aponta para contenção superior à assumida na aprovação do OE/2019 e assunção, no final do ano, de objetivo mais ambicioso para esta variável, que irá servir de ancoragem para a despesa orçamentada para 2020.

Gráfico 43 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva em 2019
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: CGE/2018, DGO, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO.

Gráfico 44 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva em 2019
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças, CGE/2018, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO.

12.2 A POE/2020 e as Administrações Públicas em 2020

247. Esta secção aprecia a conta previsional para 2020 do conjunto das Administrações Públicas e de cada subsector. Para maior facilidade de acompanhamento, o texto prossegue do saldo global para (algumas) rubricas individuais dos classificadores económicos da receita e da despesa. A abordagem consiste na comparação da previsão para 2020 com a execução estimada de 2019.

12.2.1 Saldo global, divergência face a mapas da proposta de lei e totais de receita e despesa efetivas

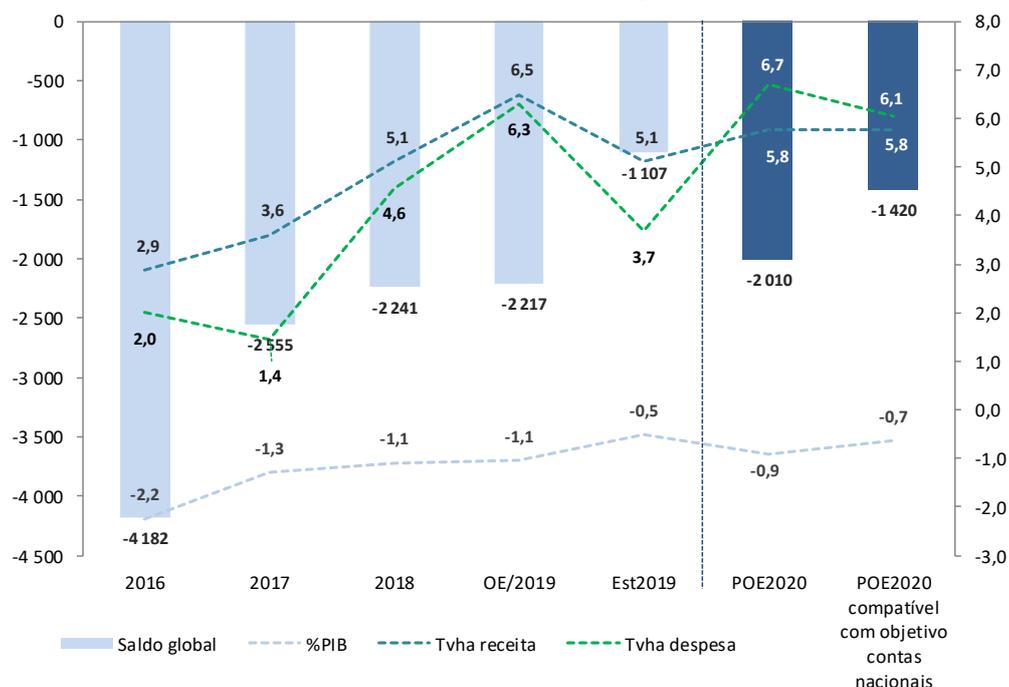
248. A POE/2020 tem implícita uma deterioração do saldo global das Administrações Públicas para 2020 na ótica da contabilidade pública, ao contrário do previsto em contabilidade nacional. A POE/2020

prevê um saldo de – 2010 M€ na ótica da contabilidade pública para o ano de 2020, que corresponde a uma deterioração de 904 M€ face à estimativa apresentada para 2019, resultante de um aumento projetado da despesa (6,7%) superior ao crescimento da receita (5,8%). O saldo de – 2010 M€ aqui referido decorre da conta consolidada das Administrações Públicas apresentada no relatório que acompanha a POE/2020 e reproduzido na Tabela 34. Este valor resulta dos níveis de receita previstos e dos limites de despesa assumidos, conforme detalhe nos Mapas da Lei do Orçamento do Estado propostos para aprovação pela Assembleia da República.

249. No entanto, importa frisar que, à semelhança do ano passado, o relatório do MF assume que o Governo não pretende consumir na execução 590 M€ da dotação de despesa para a qual pede aprovação. Em nota ao quadro que mostra a passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contabilidade nacional (Quadro 3.4, p. 63 do relatório), o MF assume, sem o afirmar explicitamente, o objetivo de não gastar 590 M€ da dotação total de despesa efetiva proposta para o subsector Administração Central, não se encontrando disponível o detalhe de onde pretende efetuar esta poupança.⁴² A UTAO pediu ao MF a desagregação daquele montante pelas rubricas dos classificadores económicos de receita e despesa, mas não obteve resposta. Compreende-se que não seja uma prioridade neste momento para a operacionalização do OE, mas não deixa de constituir uma falta de transparência a omissão desta informação ao Parlamento antes de ele apreciar e votar a POE/2020. Na falta desta informação, e para poder prosseguir a análise da conta previsional proposta publicamente, a UTAO vai assumir que a totalidade dos 590 M€ será afeta ao lado da despesa, sob a forma de cativação.

250. Mediante a hipótese de subtração de 590 M€ ao limite de despesa da Administração Central (AdC), o saldo em contabilidade pública compatível com o objetivo económico a atingir em contas nacionais passa de – 2010 M€ para – 1420 M€. Nestas circunstâncias, o agravamento do saldo, face à estimativa de execução em 2019, deverá ascender a 314 M€ e o aumento projetado da despesa reduz-se de 6,7% para 6,1%. Note-se que o Gráfico 45 projeta visualmente a despesa (linha tracejada verde) incorporando, no seu total, o objetivo de baixar em 590 M€ o teto proposto para a AdC. Na medida em que a UTAO não se pode substituir ao MF na afetação da poupança às rubricas do classificador económico da despesa, a Tabela 34 e a Tabela 53 reproduzem a conta previsional do sector AP incluindo os 590 M€ na despesa efetiva total.

Gráfico 45 – Evolução do saldo global das administrações públicas no período 2016–2020
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2016 a 2018, Relatório da POE/2020, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO

⁴² A frase é: "O saldo da Administração Central em contabilidade nacional parte dos limites máximos da despesa fixados em contabilidade pública para se obter uma estimativa que inclui um diferencial de 590 M€, diferindo assim do apresentado no Anexo A1".

251. A apreciação do orçamento proposto para cada subsector que, a seguir, se faz inclui a verba de 590 M€ que o MF assume não querer executar no saldo proposto em contabilidade pública para a AdC Na ausência da ventilação daquela poupança forçada, não existe alternativa metodológica para fazer esta análise. A Tabela 34 e o Gráfico 47 apresentam, com esta limitação, a conta previsional de cada subsector e a consolidação para o sector AP.

Tabela 34 – Conta das administrações públicas em 2020 na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros e percentagem)

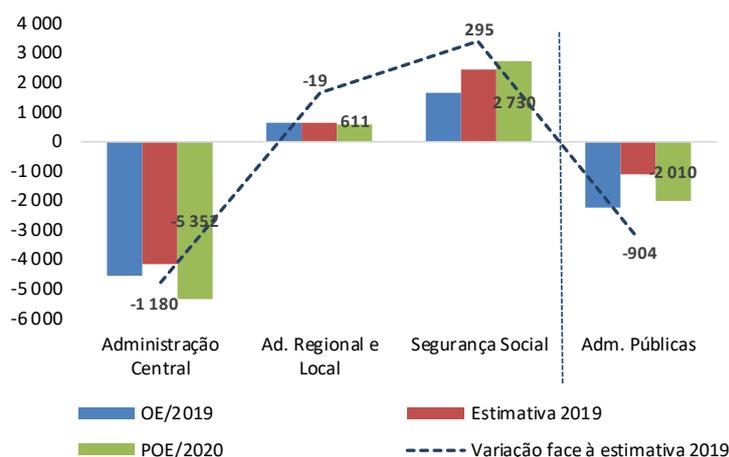
	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	Taxa de variação administrações públicas POE/2020 vs OE/2019	Taxa de variação administrações públicas POE/2020 vs Estimativa 2019
Receita corrente	64 148	10 910	31 497	91 426	4,5	4,7
Impostos diretos	20 530	3 903	0	24 433	4,3	3,1
Impostos indiretos	27 514	1 334	244	29 092	3,6	2,7
Contribuições de Segurança Social	3 938	0	19 529	23 467	8,0	4,6
Outras receitas correntes	12 148	5 670	11 724	14 434	1,1	12,4
Diferenças de consolidação	17	3	0	1		
Despesa corrente	66 140	9 014	28 706	88 732	3,7	4,8
Consumo público	30 828	7 647	488	38 964	6,6	8,2
Despesas com o pessoal	17 675	4 118	316	22 108	5,1	2,6
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	13 153	3 529	172	16 855	8,7	16,5
Aquisição de bens e serviços	10 803	3 332	158	14 293	9,5	6,8
Outras despesas correntes	2 351	198	14	2 563	4,7	136,4
Subsídios	568	317	1 232	1 643	10,1	63,6
Juros e outros encargos	7 774	239	16	7 988	-3,8	-2,9
Transferências correntes	26 931	803	26 970	39 916	3,1	2,6
Diferenças de consolidação	39	8	0	221		
Saldo corrente	-1 992	1 896	2 791	2 694		
Receita de capital	2 630	1 570	13	3 382	2,4	46,1
Diferenças de consolidação	0	0	0	0		
Despesa de capital	5 989	2 855	73	8 087	8,4	33,1
Investimento	3 917	2 259	56	6 233	4,6	32,6
Transferências de capital	1 856	398	17	1 403	-2,2	7,0
Outras despesas de capital	184	192	0	375	458,8	483,6
Diferenças de consolidação	32	7	0	76		
Receita efetiva	66 777	12 480	31 510	94 808	4,4	5,8
Despesa efetiva	72 129	11 870	28 779	96 819	4,1	6,7
Saldo global	-5 352	611	2 730	-2 010		
Despesa corrente primária	58 366	8 776	28 690	80 744	4,5	5,6
Saldo corrente primário	5 782	2 135	2 807	10 682		
Despesa total primária	64 355	11 631	28 763	88 831	4,9	7,7
Saldo primário	2 422	849	2 747	5 978		

Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: esta tabela reproduz a informação nos mapas propostos para aprovação pela Assembleia da República.

252. É projetada uma melhoria apenas no saldo do subsector Segurança Social, encontrando-se previstos agravamentos ao nível da Administração Central e das Administrações Subnacionais. Em termos desagregados por subsector, apenas a Segurança Social apresenta uma melhoria previsional (295 M€) em 2020 face à execução estimada em 2019, devendo agravar-se os saldos da Administração Central (- 1 180 M€) e das Administrações Subnacionais (- 19 M€), conforme ilustrado no Gráfico 46. Com a poupança pretendida de 590 M€ na AdC, o saldo global deste subsector apenas se deteriorará em 590 M€ no cotejo com a estimativa de 2019.

Gráfico 46 – Saldo por subsector 2019–2020

(em milhões de euros)



Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO

253. A POE/2020 prevê um aumento de 5,8% na receita efetiva, alicerçando este crescimento num contributo aproximadamente equilibrado da componente fiscal e contributiva e das restantes receitas, ao contrário do que vem sendo o padrão da execução orçamental em 2019 e nos anos anteriores, períodos em que a receita fiscal e contributiva constitui o motor de crescimento da receita. Tendo como referência a estimativa para 2019, a POE/2020 prevê uma cobrança de receita de 94 808 M€, que representa um acréscimo nominal de 5181 M€, assente nos contributos das “Outras receitas correntes” (+ 1593 M€; + 12,4%), da receita fiscal (+ 1493 M€; + 2,9%), das receitas de capital (+ 1067 M€; + 46,1%) e das contribuições sociais (+ 1028 M€; + 4,6%) — Tabela 53. Estas variações traduzem um crescimento de 5,8% na receita efetiva, assente nos contributos de 3,0 p.p. da componente não fiscal nem contributiva da receita e de 2,8 p.p. da receita fiscal e contributiva. A confirmar-se a estimativa apresentada para 2019, o crescimento de 5,1% da receita será alcançado com um contributo de 4,0 p.p. da componente fiscal e contributiva e 1,1 p.p. das restantes receitas, o que difere da estrutura previsional de cobrança de receita avançada para 2020. Idêntico padrão tinha sido identificado pela UTAO para os anos de 2017 e 2018, no seu [Relatório n.º 20/2019](#), publicado a 22 de novembro, sobre a execução orçamental de janeiro a setembro.

254. Em 2019, a receita não fiscal e não contributiva foi revista em baixa no valor de 2733 M€ na AdC, em resultado da subexecução observada na generalidade das rubricas, mas com maior peso nas transferências (correntes e de capital) da União Europeia e na venda de bens e serviços correntes. Para 2020, prevê-se um acréscimo de 2889 M€ nesta componente da receita, baseado, em larga medida, no desempenho destas rubricas, sem que, no entanto, o Relatório que acompanha a POE/2020 apresente uma fundamentação assaz convincente para esta alteração. A receita não fiscal e não contributiva da Administração Central foi revista em baixa no valor de 2733 M€ na estimativa para 2019, encontrando-se previsto na POE/2020 um aumento de 2889 M€. A AdC representa cerca de 83,0% da receita não fiscal e não contributiva prevista na POE/2020. A análise da decomposição por rubrica de classificação económica neste subsector, na Tabela 35, revela que a estimativa para 2019 revê em baixa a quase totalidade das rubricas (exceto a rubrica “Outras receitas de capital”), dos quais 1545 M€ na componente corrente da receita não fiscal nem contributiva e 1188 M€ na receita de capital, num total de 2733 M€. Na componente corrente, as maiores correções tiveram lugar na venda de bens e serviços correntes (– 502 M€) e nas transferências correntes (– 325 M€),⁴³ para as quais se preveem acréscimos de 780 M€ e 456 M€, respetivamente, em 2020. Numa perspetiva agregada, o incremento da componente corrente da receita não fiscal nem contributiva previsto para o ano de 2020 é de 1590 M€, quase simétrico da revisão em baixa da estimativa para 2019 (– 1545 M€), com especial incidência nas rubricas que apresentaram uma maior subexecução no ano em curso. Já na receita de capital, a revisão é originária, na sua quase totalidade, nas transferências de capital (– 1111 M€),⁴⁴ prevendo-se para o ano de 2020 um acréscimo de 1099 M€ na mesma rubrica, o que corresponde à repetição do padrão de anos anteriores.

⁴³ A correção nas transferências correntes acontece, sobretudo, nas transferências de fora do perímetro das Administrações Públicas, presumivelmente da União Europeia, embora não se disponha de informação com este nível de detalhe na Estimativa para 2019.

⁴⁴ A correção nas transferências de capital acontece, sobretudo, nas transferências de fora do perímetro das Administrações Públicas, presumivelmente da União Europeia, embora não se disponha de informação com este nível de detalhe na Estimativa para 2019.

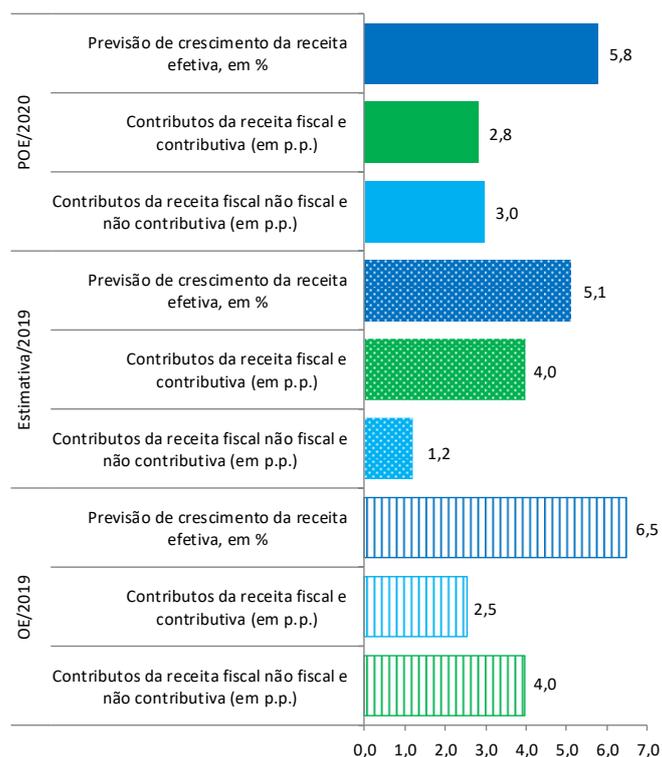
Tabela 35 – Receita não fiscal e não contributiva da Administração Central Conta 2018–2020
(em milhões de euros e percentagem)

	2018	OE/2019	Est/2019	POE/2020	Variação					
					OE/2019 vs 2018		Est/2019 vs OE/2019		POE/2020 vs Est/2019	
					M€	%	M€	%	M€	%
Receita corrente não fiscal e não contributiva	10 354	12 121	10 576	12 166	1 767	17,1	-1 545	-12,7	1 590	15,0
Taxas, multas e outras penalidades	3 101	3 467	3 289	3 359	366	11,8	-178	-5,1	69	2,1
Rendimentos da propriedade	906	1 403	1 156	1 216	496	54,8	-247	-17,6	60	5,2
Transferências correntes:	2 399	2 735	2 410	2 866	336	14,0	-325	-11,9	456	18,9
Administrações Públicas	1 547	1 759	1 702	1 741	212	13,7	-57	-3,2	39	2,3
Outras	852	976	708	1 125	124	14,6	-268	-27,4	417	58,8
<i>das quais:</i>										
União Europeia	686	784	-	940	97	14,2	-	-	-	-
Venda de bens e serviços correntes	2 983	3 406	2 904	3 685	423	14,2	-502	-14,7	780	26,9
Outras receitas correntes	954	1 110	816	1 023	157	16,4	-294	-26,5	207	25,4
Diferenças de conciliação	11	0	0	17						
Receita de capital:	1 478	2 518	1 330	2 630	1 040	70,4	-1 188	-47,2	1 300	97,7
Venda de bens de investimento	214	331	250	485	118	55,1	-81	-24,6	235	94,0
Transferências de capital:	1 187	2 121	1 009	2 114	934	77,7	-1 112	-52,4	1 106	109,6
Administrações Públicas	11	22	21	28	11	98,8	-1	-5,2	7	33,1
Outras	1 176	2 099	988	2 087	923	78,4	-1 111	-52,9	1 099	111,2
<i>das quais:</i>										
União Europeia	1 016	1 922	-	1 819	905	89,1	-	-	-	-
Outras receitas de capital	77	36	42	30	-41	-53,1	6	16,3	-12	-27,6
Diferenças de conciliação	0	29	29	0	29				-29	
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	11 832	14 639	11 906	14 795	2 806	23,7	-2 733	-18,7	2 889	24,3

Fontes: Ministério das Finanças, Estimativa 2019, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO | Nota: A receita encontra-se consolidada de fluxos dentro da Administração Central, designadamente rendimentos de propriedade, transferências, subsídios e vendas de bens e serviços correntes no Programa da Saúde.

255. A POE/2020 prevê um crescimento da receita suportado por contributos equilibrados da componente fiscal e contributiva da receita e nas restantes receitas, mas esta projeção não parece ser consonante com o observado no ano de 2019, não se encontrando suficientemente fundamentada a expectativa de mudança na composição da estrutura da receita cobrada. No Gráfico 47 encontra-se ilustrado o crescimento da receita no período 2019–2020, constatando-se que, em sede de programação, no OE/2019 se previa um crescimento da receita de 6,5%, predominantemente explicado pela componente não fiscal e não contributiva (4,0 p.p.) e, só em menor grau, pela componente fiscal e contributiva (2,5 p.p.). A estimativa para 2019 não só reviu em baixa a previsão de crescimento para 2019 (5,1%), mas também a própria estrutura da cobrança. O crescimento da receita é maioritariamente determinado pela receita fiscal e contributiva (4,0 p.p.), com um contributo muito inferior ao projetado da componente não fiscal e não contributiva. A POE/2020 pretende estabelecer um padrão mais equilibrado de cobrança da receita, assentando as suas previsões de crescimento (5,8%) num contributo aproximado da componente fiscal e contributiva (2,8 p.p.) e da componente nem fiscal nem contributiva (3,0 p.p.). Neste sentido, como se deteta no referido gráfico, a POE/2020 corrige o desequilíbrio entre componentes, mas continua a não bater certo com o registo histórico das capacidades de execução de uma e outra componentes de receita. Com efeito, esta projeção: (1) difere do padrão de execução observado no ano de 2019 e (2) o exercício de orçamentação de 2020 não parece suficientemente coerente com a história das execuções, uma vez que continua a apostar no reforço de rubricas subexecutadas, sem fundamentar esta insistência.

Gráfico 47 – Crescimento da receita versus execução e principais contributos
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças, Estimativa2019, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO.

256. O limite de despesa da POE/2020 cresce 6,7%, prevendo-se um aumento em todas as rubricas da despesa com exceção de juros, sendo a maior variação positiva a da componente de investimento. O limite de despesa da POE/2020 é de 96 819 M€, o que traduz o acréscimo nominal de 6085 M€ (+ 6,7%), com origem em investimento (+ 1532 M€; + 32,6%), "Outras despesas correntes" (+ 1479 M€; + 136,4%), transferências correntes (+ 1021 M€; + 2,6%), aquisição de bens e serviços (+ 910 M€; + 6,8%), subsídios (+ 639 M€; + 63,6%), despesas com o pessoal (+ 566 M€; + 2,6%), "Outras despesas de capital" (+ 311 M€; + 483,6%), transferências de capital (+ 91 M€; + 7,0%) e juros (- 239 M€; - 2,9%) — Tabela 53. A rubrica "Outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (330 M€), a reserva orçamental (515 M€) e uma parcela da dotação centralizada de regularização de passivos não financeiros e aplicação de ativos (15 M€), que, no seu conjunto, ascendem a 860 M€. No decurso da execução orçamental estas verbas são utilizadas por reafectação a outras rubricas de classificação económica através de alterações orçamentais. A interpretação da variação da rubrica "Outras despesas correntes" deverá, por isto, ser líquida desse valor, ascendendo a + 618 M€ (+ 57,1%). A confirmar-se o cenário orçamental desenhado na POE, no ano de 2020 deverá assistir-se a um aumento significativo da despesa de capital, designadamente na componente de investimento. Em 2020 o investimento deverá apresentar um contributo de 1,7 p.p. para a variação total da despesa (6,7%), que compara favoravelmente com um reduzido contributo de 0,3 p.p. para o incremento da despesa (3,7%) em 2019 — Tabela 53. O registo recorrente de subexecução apreciável nas dotações inscritas nos orçamentos dos anos anteriores para realizar investimento leva a encarar com alguma reserva o realismo da previsão, tanto mais que o relatório do MF não explica o que vai mudar na governança das decisões de investimento para agora o desempenho ser diferente.

12.2.2 Receita fiscal

257. A POE/2020 prevê um crescimento de 2,9% na receita fiscal, o que reflete uma desaceleração do ritmo de cobrança face a 2019. A contribuição da tributação direta para o aumento da arrecadação fiscal em 2020 deverá igualar a da tributação indireta. A estimativa para 2019 reviu em alta a receita fiscal, tanto na componente direta como indireta, num total de 526 M€ (1,0%) — Tabela 36. A POE/2020 apresenta um aumento da receita fiscal de 2,9% (+ 1493 M€) face à execução estimada para 2019 — Tabela 52. Este objetivo deverá ser alcançado com contributos aproximadamente iguais da tributação

direta (1,4 p.p.) e indireta (1,5 p.p.), o que representará uma recomposição na estrutura de acréscimo da cobrança, uma vez que, em 2019, o crescimento estimado de 3,9% deverá ser determinado, sobretudo, pela tributação indireta (3,3 p.p.) já que o contributo da direta ficará pelos 0,6 p.p. — Tabela 53. Numa análise por subsectores, o aumento anual da receita fiscal em 2020 é decomponível em 2,5 p.p. no subsector Estado e 0,4 p.p. na Administração Regional e Local.

258. A revisão em alta do objetivo de 2019 para os impostos diretos foi determinada, sobretudo, pela evolução da cobrança de IRS no subsector Estado. A estimativa para 2019 reviu os impostos diretos em + 273 M€ (+ 1,2%) no conjunto das AP devido, sobretudo, à evolução da cobrança de IRS (+ 273 M€) no subsector Estado (Tabela 36), apenas parcialmente atenuada pela subexecução previsional da categoria “Outros impostos diretos” (– 81 M€), num total de 239 M€ (+ 2,5%) para a Administração Central. Ao nível das Administrações Subnacionais, embora não se encontre disponível informação por tipo de imposto, a revisão foi de + 0,9%. A confirmarem-se as previsões para 2019, o IRS é o imposto que apresenta um desvio de maior amplitude (+ 273 M€; +2,1%), ultrapassando a cobrança neste ano a barreira dos 13 000 M€ — Tabela 36.

259. Em 2020, a POE prevê uma aceleração significativa do ritmo de cobrança de todos os impostos diretos, constituindo o IRS o principal motor do crescimento. Em 2020, a POE prevê um crescimento agregado de 733 M€ (+ 3,1%) para a tributação direta, que compara com acréscimo expectável de 278 M€ (+ 1,2%) em 2019, traduzindo um objetivo anual mais ambicioso para esta classe de impostos — Tabela 53. Numa análise por tipo de imposto e por subsector, apresentada na Tabela 36, o IRS constitui o principal motor de crescimento da sua categoria na Administração Central. O acréscimo de 408 M€ na cobrança previsional representa cerca de 63% do aumento total da tributação direta neste subsector (649 M€; + 3,3%), seguido pela categoria “Outros” (126 M€; + 34,3%) e pelo IRC (115 M€; + 1,8%). Em todos os casos, as previsões traduzem ritmos de crescimento bastante superiores aos que deverão ser alcançados em 2019. A categoria “Outros” foi revista em baixa na estimativa de 2019 e deverá fechar o ano com uma quebra homóloga de – 131 M€ quando comparada com a CGE/2018. Na Administração Local, espera-se um acréscimo de cobrança de 17 M€ para o IMT e 41 M€ para o IMI, que em ambos os casos representam mais do dobro do aumento que se espera alcançar em 2019 (7 M€ e 26 M€, respetivamente).

260. O objetivo de cobrança para 2019 nos impostos indiretos aumentou 253 M€, largamente determinado pelo IVA e, em menor escala, pelo Imposto sobre o Consumo de Tabaco. A previsão de cobrança de impostos indiretos aumentou 0,9% (253 M€) no âmbito da estimativa para 2019, com contributos de + 0,9 p.p. do IVA, + 0,5 p.p. do Imposto sobre o Consumo de Tabaco, + 0,1 p.p. do ISP e, em sentido contrário, do ISV e da categoria “Outros”, com – 0,2 p.p. cada. Numa abordagem por subsectores, a revisão tem origem sobretudo no subsector Estado (+ 305 M€), parcialmente atenuada pelo subsectores Serviços e Fundos Autónomos (– 40 M€) e Administrações Subnacionais (– 13 M€), mantendo-se a Segurança Social aproximadamente em linha com a previsão inicial do OE/2019 (+ 1 M€) — Tabela 36.

261. Em 2020, prevê-se um aumento de 2,7% na cobrança de impostos indiretos, o que reflete uma desaceleração significativa face ao esperado em 2019, radicanado esta projeção na evolução do IVA e do ISP na Administração Central. A POE prevê para o ano de 2020 um aumento de 761 M€ (+ 2,7%) para a tributação indireta (Tabela 53), traduzindo uma desaceleração de 3,6 p.p. face ao crescimento estimado para 2019 (1669 M€; 6,3%). Este abrandamento radica no subsector Estado, cujo aumento previsional de 2,4% em 2020 compara com a estimativa de 6,8% em 2019, com contributos do IVA (– 2,0 p.p.), do ISP (– 1,2 p.p.), do Imposto sobre o Consumo de Tabaco (– 0,7 p.p.) e do Imposto do Selo (– 0,7 p.p.). Mesmo com a desaceleração projetada, em 2020 o IVA constitui o principal determinante do crescimento dos impostos indiretos, com um acréscimo previsional de 575 M€ (+ 3,2%), que representa cerca de 84% do aumento da Administração Central (685 M€; + 2,6%). Seguem-se os contributos do Imposto do Selo (+ 98 M€; + 5,8%), do ISP (+ 60 M€; + 1,6%), do IUC (+ 21 M€; + 1,6%), da categoria “Outros” (+ 77 M€; + 9,3%) e em sentido contrário do IABA (– 21 M€; – 9,3%), do ISV (– 44 M€; – 6,0%) e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco (– 83 M€; – 5,6%). No subsector da Segurança Social prevê-se um aumento de 1,2% na categoria “Outros”. Não existindo detalhe por tipo de imposto para as Administrações Subnacionais, é apenas possível aferir que em 2020 a cobrança de impostos indiretos deverá aumentar 5,8%, que compara com o aumento de 2,4% esperado em 2019.

Tabela 36 – Receita fiscal das Administrações Públicas por subsector 2018–2020
(em milhões de euros e percentagem)

	2018	OE/2019	Est2019	Est2019 vs OE2019		Est2019 vs 2018		Execução jan-novembro 2019	Grau execução estimativa	POE/2020	POE/2020 vs Est2019		POE/2020 vs OE/2019			
				M€	%	M€	%				M€	%	M€	%	M€	%
Subsector Estado, dos quais:	44 320,6	45 635	46 132	497	1,1	1 812	4,1	41 315	89,6	47 408	1 276	2,8	1 773	3,9		
Impostos diretos	19 742,3	19 689	19 881	192	1,0	139	0,7	16 842	84,7	20 530	649	3,3	841	4,3		
IRS	12 904	12 905	13 178	273	2,1	273	2,1	11 504	87,3	13 586	408	3,1	681	5,3		
IRC	6 340	6 336	6 337	1	0,0	-3	-0,1	4 965	78,4	6 452	115	1,8	116	1,8		
Outros	498	448	367	-81	-18,1	-131	-26,3	373	101,7	493	126	34,3	45	10,0		
<i>dos quais:</i>																
Adicional ao IMI	136	131	-	-	-	-	-	138	-	140	-	-	-	-		
Impostos indiretos	24 578,2	25 946	26 251	305	1,2	1 673	6,8	24 473	93,2	26 877,9	627	2,4	931	3,6		
ISP	3 286	3 643	3 660	17	0,5	374	11,4	3 362	91,8	3 721	60	1,6	77	2,1		
IVA	16 670	17 499	17 758	259	1,5	1 088	6,5	16 652	93,8	18 334	575	3,2	835	4,8		
ISV	767	803	735	-68	-8,5	-32	-4,2	676	91,9	691	-44	-6,0	-112	-13,9		
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 376	1 347	1 483	135	10,0	107	7,8	1 381	93,2	1 400	-83	-5,6	53	3,9		
IABA	291	295	281	-14	-4,7	-10	-3,4	257	91,5	260	-21	-7,4	-35	-11,8		
Imposto do Selo	1 564	1 684	1 686	2	0,1	121	7,8	1 544	91,6	1 784	98	5,8	100	5,9		
IUC	370	395	396	1	0,3	26	7,0	368	93,1	417	21	5,3	22	5,7		
Outros	254	281	253	-29	-10,1	-1	-0,5	233	92,5	272	19	7,6	-9	-3,3		
Serviços e Fundos Autónomos	611,4	618	625	7	1,1	14	2,2	607	97,2	636,3	11	1,8	18	2,9		
Impostos diretos	0	0	47	47	-	-	-	-	0,0	0	-46	-100	-	-		
Impostos indiretos	611	618	578	-40	-6,5	-33	-5,4	607	105,0	636	58	10,0	18	2,9		
ISP	0	11	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-11	-100,0		
IVA	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-		
Outros	687	607	-	-	-	-	-	607	-	636	-	-	29	4,8		
Segurança Social, impostos indiretos	241,5	241	241	1	0,2	0	-0,1	225	93,1	244,2	3	1,2	3	1,4		
Impostos indiretos	242	241	241	1	0,2	0	-0,1	225	93,1	244	3	1,2	3	1,4		
Administração Regional e Local	4 911	5 012	5 033	21	0,4	122	2,5	4 224	83,9	5 237	204	4,0	225	4,5		
Impostos diretos	3 680	3 738	3 773	34	0,9	93	2,5	3 043	80,7	3 903	131	3,5	165	4,4		
<i>dos quais:</i>																
IRS	393	-	-	-	-	-	-	311	-	-	-	-	-	-		
IRC	166	-	-	-	-	-	-	132	-	-	-	-	-	-		
IMT	1 004	1 075	1 011	-64	-6,0	7	0,7	921	91,1	1 028	17	1,7	-47	-4,4		
IMI	1 510	1 521	1 536	15	1,0	26	1,7	1 016	66,1	1 577	41	2,7	56	3,7		
Derrama	308	-	-	-	-	-	-	346	-	-	-	-	-	-		
Outros	299	-	-	0	-	0	-	318	-	-	-	-	-	-		
Impostos indiretos	1 231	1 274	1 261	-13	-1,0	30	2,4	1 181	93,6	1 334	73	5,8	60	4,7		
<i>dos quais:</i>																
IVA	740	-	-	-	-	-	-	697	-	-	-	-	-	-		
IUC	276	-	296	-	-	-	-	265	89,5	311	15	5,2	-	-		
Outros	215	-	-	-	-	-	-	219	-	-	-	-	-	-		
Total	50 085	51 506	52 032	526	1,0	1 947	3,9	46 372	89,1	53 525	1 493	2,9	2 019	3,9		

Fontes: CGE/2018, Relatório POE/2020, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: A execução apresentada corresponde à publicada na Síntese de Execução Orçamental da DGO até ao final do mês de novembro.

12.2.3 Despesas com pessoal

262. O valor orçamentado para as despesas com pessoal na POE/2020 traduz um ritmo de crescimento inferior ao esperado no ano de 2019, pese embora se encontrem previstas para o ano de 2020 medidas de política orçamental que se traduzem num agravamento desta despesa. O valor estimado para estas medidas é superior ao acréscimo orçamentado, pelo que existem indícios de suborçamentação. A POE/2020 prevê o aumento de 2,6% (566 M€) em encargos com trabalhadores, que traduz um crescimento significativamente inferior ao acréscimo de 4,5% (926 M€) esperado em 2019 — Tabela 37, Tabela 52 e Tabela 53. As despesas com pessoal foram revistas em alta no âmbito da estimativa 2019, constituindo o maior desvio da despesa (+ 503 M€), indiciando algum grau de suborçamentação inicial no OE/2019, que parece ir repetir-se em 2020. Com efeito, encontram-se previstas na POE medidas de política orçamental que agravam esta rubrica de classificação económica, designadamente respeitantes ao descongelamento de carreiras e promoções, à revisão de carreiras e outros direitos e às atualizações salariais, avaliados pela UTAO na Tabela 7 (efeito de carreamento ou “carry over” de medidas antigas) e na Tabela 8 (encargos diretos de medidas novas), cujo valor agregado ascende a 715 M€. Verifica-se, assim, que o acréscimo nominal de 566 M€ previsto para as despesas com pessoal em 2020 é inferior em 149 M€ ao valor conjunto das medidas de política orçamental com impacto nesta rubrica. Note-se que, por ausência da informação solicitada ao MF (vide parágrafo 123 acima, p. 43), a UTAO não está em condições de confirmar se o acréscimo de despesa remuneratória decorrente das medidas de recrutamento para a saúde (4200 profissionais) e transversais de técnicos qualificados (1000 pessoas) já está incluído na previsão de despesa para 2020.

Tabela 37 – Despesas com pessoal das administrações públicas 2016–2020
(em milhões de euros e percentagem)

	2016	2017	2018	2019		POE/2020	Variação anual percentual				
				OE/2019	Estimativa 2019		2016/2017	2017/2018	OE2019 Vs 2018	Est2019 Vs 2018	POE2020 vs Est2019
1. Administração Central	15 837	16 253	16 565	16 891	17 241	17 675	2,6	1,9	2,0	4,1	2,5
2. Segurança Social	252	262	267	306	283	316	3,7	2,2	14,3	5,9	11,6
3. Administração Regional e Local	3 534	3 645	3 784	3 843	4 018	4 118	3,1	3,8	1,6	6,2	2,5
4. Administrações Públicas	19 623	20 159	20 616	21 039	21 542	22 108	2,7	2,3	2,1	4,5	2,6

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado 2016 a 2018, Relatório POE/2020, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

12.2.4 Investimento

263. A POE/2020 prevê um investimento de 6233 M€, que representa um aumento de 32,6% face à estimativa para 2019. Da lista de investimentos anunciados, destacam-se, pelo seu volume, intervenções na rodovia e na ferrovia, obras de expansão das redes de metropolitano, aquisição de frotas de transportes públicos e a construção de infraestruturas para o sector da saúde. Na Tabela 38 decompõe-se o investimento por subsectores das AP, bem como os contributos dos programas orçamentais e entidades mais representativas da AdC nesta variável. Com efeito, as linhas referentes à AdC nesta tabela representam, no seu conjunto, cerca de 92% da execução provisória de 2019 e 87% da dotação orçamentada para o subsector na POE/2020. Na decomposição por subsectores, encontra-se prevista uma aceleração do investimento em todos, sendo o aumento mais expressivo na Administração Central (+ 49,1%), seguindo-se a Segurança Social (+ 30,6%) e a Administração Regional e Local (+ 11,3%). No último ano para o qual há dados fechados sobre a execução, 2018, constata-se que a AdC, a Administração Regional e Local e a Segurança Social responderam por 57,4%, 42,1% e 0,5%, respetivamente, do volume total de 4411 M€ de investimento pago pelas AP.

Tabela 38 – Investimento das Administrações Públicas
(em milhões de euros e percentagem)

	Execução provisória jan-dez				Referências anuais			Taxa de variação						
	2018	2019	M€	%	Grau de execução do OE/2019	Grau de execução da Est2019	OE/2019	Est/2019	POE/2020	OE/2019 vs CGE/2018	Est2019 vs CGE/2018	POE2020 vs OE/2019	POE2020 vs Est2019	POE2020 vs Exec2019
Administração Central , dos quais:	2 532	2 675	143	5,7	70,2	101,8	3 811	2 628	3 917	50,5	3,8	2,8	49,1	46,4
Infraestruturas de Portugal (IP):	1 614	1 624	10	0,6	85,5	-	1 900	-	1 820	17,8	-	-4,2	-	12,1
Concessões	1 473	1 402	-71	-4,8	93,9	-	1 493	-	1 482	1,3	-	-0,7	-	5,7
Outros investimentos da IP	140	222	81	57,9	54,5	-	407	-	338	189,9	-	-17,0	-	52,4
Defesa Nacional	262	335	73	27,7	86,3	-	388	-	358	48,1	-	-7,7	-	7,0
Segurança Interna	39	62	23	58,6	59,6	-	103	-	115	166,4	-	11,1	-	86,6
Saúde	140	151	11	7,8	46,8	-	322	-	360	130,1	-	11,8	-	138,6
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	112	120	8	7,5	92,9	-	129	-	187	15,7	-	45,0	-	56,2
Ensino Básico e Sec. e Adm. Escolar	25	39	14	55,4	46,9	-	84	-	76	231,4	-	-9,3	-	93,4
EDIA	6	8	2	33,0	19,4	-	43	-	43	584,3	-	0,1	-	415,0
Programas Pólis	16	20	4	23,5	37,1	-	53	-	64	233,2	-	20,6	-	225,5
CP - Comboios de Portugal	18	23	5	25,4	47,6	-	48	-	34	163,3	-	-30,4	-	46,1
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	24	31	7	28,1	42,4	-	73	-	37	201,8	-	-49,3	-	19,5
Agência Portuguesa do Ambiente	7	11	3	47,7	28,7	-	37	-	43	415,2	-	17,3	-	309,0
Metro do Porto	13	13	-1	-6,4	17,4	-	72	-	100	438,0	-	37,6	-	690,4
Metropolitano de Lisboa	26	13	-14	-52,2	15,7	-	80	-	131	205,3	-	63,7	-	945,2
Dotação centralizada:														
Contrapartida pública nacional	10	17	7	75,7	33,8	-	50	-	50	420,5	-	0,0	-	196,3
Segurança Social	23	-	-	-	-	-	54	43	56	139,1	88,8	3,1	30,6	-
Administração Regional e Local	1 856	-	-	-	-	-	2 092	2 029	2 259	12,7	9,4	8,0	11,3	-
Total das Administrações Públicas	4 411	-	-	-	-	-	5 957	4 700	6 233	35,1	6,6	4,6	32,6	-

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado de 2018 e Relatório POE/2020, Ministério das Finanças, e cálculos da UTAO. Nota: (1) Os dados referentes à execução acumulada entre janeiro e dezembro de 2019 foram extraídos da base de dados SIGO (informação extraída a 21.01.2020 às 17h00).

264. O Relatório da POE/2020 estima que o investimento das AP se situe no final de 2019 em 4700 M€, o que representa um desvio de - 1257 M€ face ao OE/2019. A taxa de execução estimada na POE para 2019 é 78,8%. A AdC é responsável por 55,9%, com uma taxa de execução de 69,0%. A Administração Subnacional executou, segundo esta estimativa, 100% da dotação prevista inicialmente no OE pelo MF, contribuindo com 2029 M€ (43,2%) para o investimento total das AP. O contributo da Segurança Social é residual, na ordem de 1%.

265. Porém, a estimativa provisória para 2019, disponibilizada já depois da divulgação da POE, mostra um grau de execução de 70,2% do investimento na AdC. À data de fecho do presente documento, já se encontra disponível a informação sobre a execução provisória da AdC para o ano de 2019, o que permite uma análise mais aprofundada do que a disponibilizada na estimativa do Relatório da POE/2020. É, pois, possível afirmar agora que, neste subsector, a execução do investimento entre janeiro e dezembro do ano de 2019 foi de 2675 M€, o que traduz um grau de execução de 70,2% do OE/2019 e 101,8% da estimativa da POE/2020, com desvios de - 1136 M€ e + 47 M€, respetivamente. Devem notar-se a importância das concessões da empresa Infraestruturas de Portugal, que representam mais de metade (52%) do investimento da AdC e as observações acerca da qualificação daquela despesa como investimento que têm sido apontadas pela UTAO na sua coleção sobre a execução em contabilidade pública.⁴⁵ Excluindo a despesa com concessões do universo da AdC, o grau de execução do investimento reduz-se para 33,4%. Nos restantes programas orçamentais, os principais montantes encontram-se no programa da Defesa Nacional (335 M€) e no da Saúde (151 M€), com graus de execução de 86,3% e 46,8%, respetivamente, face aos tetos de despesa no orçamento inicial de 2019. A execução do investimento da AdC em 2019 reflete o aumento anual de 5,7% face ao ano anterior e contrasta com a previsão de crescimento de 50,5% prevista no OE/2019.

266. Em 2020, os contributos esperados de cada subsector mantêm as posições relativas de 2019. A AdC contribuirá com 62,8% para o investimento total das AP, na ordem dos 6233 M€. As Administrações Regional e Local assegurarão 36,2% e a Segurança Social 0,9%.

267. No detalhe dentro da AdC, sobressai, uma vez mais, a empresa Infraestruturas de Portugal, com a parcela maior de investimento (1820 M€; 46,5% do subsector e 29% da despesa em investimento das AP), destinada, maioritariamente, ao pagamento de despesa de concessionários e subconcessionários (1482 M€). Destaca-se também o programa da defesa (358 M€), no contexto da Lei de Programação Militar, e os programas da saúde (360 M€), da ciência, tecnologia e ensino superior (187 M€), da segurança interna (115 M€) e do ensino básico e secundário (76 M€). Deve salientar-se que nos programas da saúde (+138,6%), da segurança interna (+86,6%) e do ensino básico e secundário (+93,4%) se encontram programadas variações que representam cerca do dobro da execução provisória de 2019. Para o Metropolitano de Lisboa (131 M€) e o Metro do Porto (100 M€), encontra-se prevista uma despesa em investimento no ano de 2020 cerca de nove e sete vezes superior ao executado em 2019, refletindo o programa de investimentos anunciado. Valerá a pena apreciar a magnitude destes crescimentos anunciados para 2020 com o registo histórico dos desvios entre execução e orçamentação, tema do próximo parágrafo e da próxima secção.

268. A POE prevê variações muito expressivos da despesa em investimento em 2020, encontrando-se esta previsão suportada pelo plano de investimentos anunciados pelo Governo. Em 2019 também se programou o aumento da despesa em investimento, que contrasta com os crescimentos alcançados durante a execução. Em 2019 também se encontrava previsto um aumento desta despesa nas AP, na ordem dos 35,1%, que acabou por não se concretizar na execução. Com efeito, o OE/2019 previa um aumento de 50,5% na despesa em investimento na AdC, que contrasta com o crescimento de 5,7% observado. A previsão de 2019 encontra-se aproximadamente em linha com a que agora se projeta para 2020 (+ 46,4%). Assim, por exemplo, no programa da saúde, o crescimento previsional de 130,1% em 2019 contrasta com o aumento de 7,8% que se logrou alcançar, refletindo um grau de execução que não chega a metade do programado. Para o Metropolitano de Lisboa também se encontrava previsto um aumento de 205,3%, que, em sede de execução, se traduziu numa quebra de 52,2%.

12.3 História recente dos desvios entre execução e orçamentação na receita e na despesa

269. Neste capítulo analisam-se os desvios entre a previsão e a execução no período 2014–2019, em contabilidade pública. A análise complementa a que foi feita no Cap. 11 na perspetiva da contabilidade nacional. Os resultados são qualitativamente semelhantes. Na receita e na despesa

⁴⁵ Os pagamentos anuais da empresa Infraestruturas de Portugal aos parceiros privados destinam-se a compensá-los pelas despesas correntes e de capital efetuadas ao abrigo dos contratos de concessão e subconcessão.

foram analisadas componentes considerados relevantes para a respetiva interpretação, seguidamente listadas:

- (i) Receita:
 - a. Receita efetiva
 - b. Receita fiscal e contributiva
 - c. Receita não fiscal e não contributiva
- (ii) Despesa:
 - a. Despesa efetiva
 - b. Investimento

270. Como nota prévia, deve salientar-se que a execução do ano de 2019 corresponde ao valor avançado na estimativa constante do relatório que acompanha a POE/2020. Os valores estimados refletem a execução já conhecida do ano em curso (neste caso, dez meses) e os objetivos de política orçamental do Governo, devendo a sua interpretação ser encarada com a devida reserva.

271. A análise conjunta dos desvios nominais da receita, ilustrados no Gráfico 48, permite concluir:

- (i) No período 2014–2019 a execução da **receita efetiva** situa-se maioritariamente abaixo da previsão (as exceções são os anos de 2014 e 2017), com desvios que oscilam entre – 2,1% em 2016 e – 1,2% em 2018.
- (ii) No mesmo período, os desvios da **receita fiscal e contributiva** oscilam entre – 0,8% (em 2015) e + 4,7% (em 2014). **Esta componente da receita vem ultrapassando os objetivos desde 2017.**
- (iii) A execução da receita não fiscal nem contributiva encontra-se abaixo do previsto ao longo de todo o período de análise, com desvios de grande amplitude, no intervalo – 16,7% (em 2018) a – 4,0% (em 2015).

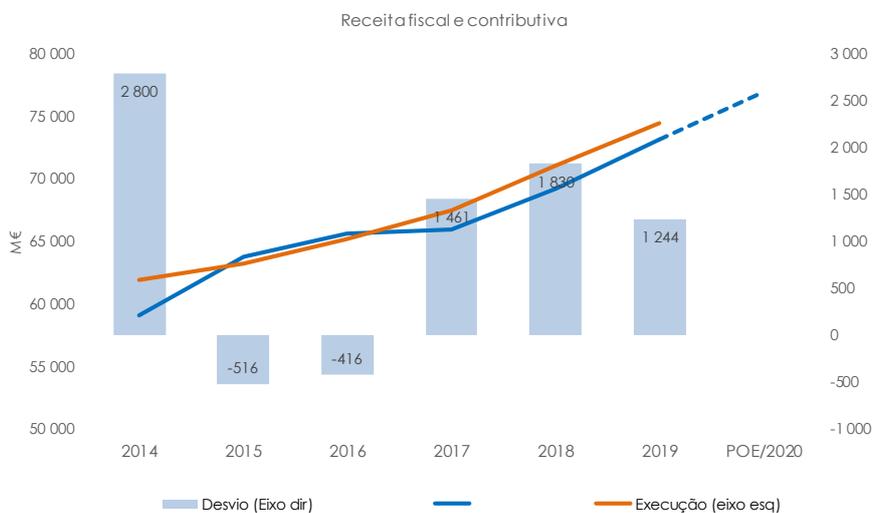
272. A conclusão mais saliente desta análise é a confirmação, num período mais alongado, dos desenvolvimentos que têm vindo a ser sinalizados pela UTAO para 2018 e 2109 na coleção de acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública — [Relatório UTAO n.º 21/2019](#), por exemplo. A conclusão mais saliente desta análise é a confirmação, num período mais alongado, dos desenvolvimentos que têm vindo a ser sinalizados pela UTAO para 2018 e 2109 na coleção de acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública — [Relatório UTAO n.º 21/2019](#), por exemplo. Os resultados replicam as tendências encontradas no exercício desta natureza realizado em contas nacionais (Secção 11): existência de sobreorçamentação persistente na componente não fiscal nem contributiva da receita parcialmente compensada, desde 2017, pela suborçamentação da receita fiscal e contributiva. Estes desvios recorrentes na orçamentação encerram, no entendimento da UTAO, consequências que importa salientar: (1) deficiente previsão da receita nas suas diversas componentes; (2) a existência de sobreorçamentação recorrente da receita não fiscal nem contributiva, que a UTAO tem mostrado na referida coleção que está concentrada nas transferências de capital da UE e nas vendas de bens e serviços, determina expectativas infundadas de execução em categorias específicas da despesa mais dependente daquelas receitas (com o investimento à cabeça); (3) a suborçamentação da receita fiscal e contributiva, por ocorrer na componente mais volumosa da receita efetiva, é um sintoma de prudência na elaboração dos orçamentos, se não for exagerada, mas tem também um efeito deliberado na comunicação política sobre as novidades orçamentais para o ano seguinte.

273. Do lado da despesa, os desvios estão ilustrados no Gráfico 49 e deles decorrem as seguintes observações:

- (i) No período 2015–2019 a **execução da despesa efetiva permanece sempre aquém do previsto no OE**, sendo o desvio máximo – 3,4% da despesa orçamentada e o mínimo – 1,7% da mesma.
- (ii) A **despesa com investimento** também permanece sempre aquém do previsto, mas com **desvios de previsão muito superiores**, que chegam a alcançar – 24,2% em 2018.

274. Numa análise conjunta aos desvios da receita e da despesa, conclui-se que existe um desvio de previsão significativo associado à despesa em investimento, com sinais de sobreorçamentação, tal como anteriormente referido pela UTAO na sua coleção de acompanhamento da mensal da execução em contabilidade pública — [Relatório UTAO n.º 21/2019](#), por exemplo. **Este padrão tem correspondência na receita de capital, parte substancial da qual serve para financiar o investimento das AP.**

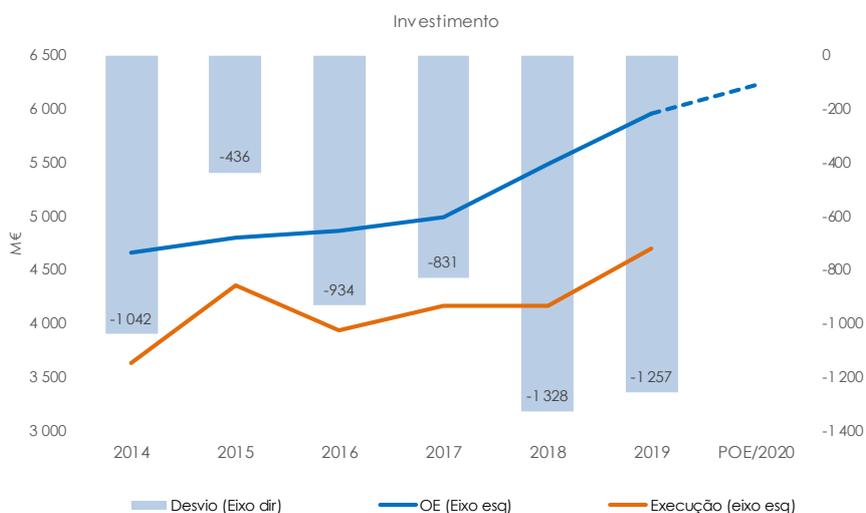
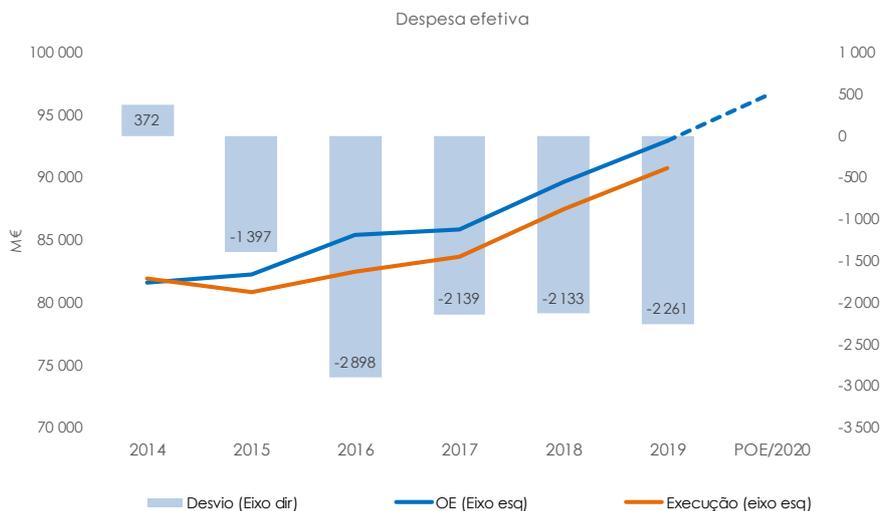
Gráfico 48 – Execução versus orçamentação da receita





Fontes: Ministério das Finanças (POE de 2014 a 2020 e Conta Geral do Estado referentes aos anos de 2014 a 2018) e cálculos da UTAO.

Gráfico 49 – Execução versus orçamentação da despesa



Fontes: Ministério das Finanças (POE de 2014 a 2020 e Conta Geral do Estado referentes aos anos de 2014 a 2018) e cálculos da UTAO.

12.4 Instrumentos de controlo da execução da despesa sob decisão discricionária do Ministério das Finanças

275. A presente secção apresenta e analisa dois tipos de instrumentos que o MF utiliza para manter a execução da despesa sob controlo e assim mitigar as consequências da materialização de riscos adversos e garantir mais facilmente o cumprimento das metas da política orçamental. O primeiro tipo reveste a forma de dotações especiais nos programas orçamentais da AdC sobre as quais existe informação numérica: dotação provisional, dotações centralizadas, cativações e reservas orçamentais. O segundo tipo produz efeitos semelhantes aos das cativações e das reservas orçamentais, mas opera através de restrições legais à autonomia das unidades orgânicas para recomporem a despesa face ao ano anterior. As restrições que serão aqui apreciadas estão implantadas na utilização das dotações para aquisição de serviços e recrutamento de recursos humanos. Salvo melhor opinião, estas restrições passaram a integrar as leis orçamentais na presente década, no período mais difícil da crise orçamental. Por comodidade expositiva, o primeiro tipo de instrumentos será designado como instrumentos convencionais e o segundo como instrumentos não convencionais. A terminologia advém de uma analogia com a política monetária, na qual o primeiro adjetivo se aplica aos instrumentos de política clássicos, mais antigos, e o segundo aos instrumentos de política que nasceram no auge da crise financeira internacional.

12.4.1 Evolução 2014 a 2019 e previsão para 2020 nos instrumentos convencionais

276. A dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e as reservas orçamentais constituem meios ao dispor do Ministério das Finanças no enquadramento vigente para mitigar riscos e conformar a execução com as metas em contabilidade nacional, atuando sob a forma de racionamento da tesouraria dos serviços da Administração Central. A subsecção analisa a evolução destes instrumentos de controlo orçamental entre 2014 e 2020, definidos legalmente como sendo da esfera de competência do Ministério das Finanças. Podem ser caracterizados sumariamente nos seguintes termos:

- (i) A dotação provisional constitui o exemplo mais conhecido deste instrumento de controlo orçamental, destinando-se a fazer face a despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO);
- (ii) As cativações e as reservas orçamentais constituem retenções de verbas do orçamento de despesa aprovado pelo Parlamento, introduzidas na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental, traduzindo-se na redução da dotação utilizável pelas unidades orgânicas da AdC. A libertação destes montantes — descativação e libertação da reserva — é sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. A partir de maio de 2018, o detalhe das cativações desagregadas por ministério, programa e medida integra a informação sobre a execução orçamental a ser enviada trimestralmente pelo Governo à Assembleia da República.
- (iii) As dotações centralizadas constituem verbas destinadas a fazer face a objetivos específicos de política orçamental, assegurando-se através da sua gestão centralizada um controlo mais efetivo do Ministério das Finanças sobre o cumprimento dos objetivos de política orçamental e também a adequação das necessidades às disponibilidades em todos os momentos, por forma a assegurar a execução orçamental pretendida.

277. As dotações destes instrumentos cresceram entre 2014 e 2018. A POE prevê o aumento de 25% no montante a racionar à cabeça sob a forma destes instrumentos (comparação face a 2019 omitindo cativações). Estas dotações funcionam como instrumentos de racionamento da tesouraria. Os serviços vêem-se impedidos de dispor sobre a totalidade das dotações de despesa efetiva atribuídas pelo orçamento aprovado. A eventual autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças para a libertação dos montantes congelados naquelas dotações traduz-se num reforço de financiamento para permitir a assunção de mais compromissos e o pagamento de mais despesa. No

período 2014–2018, as dotações registadas no OE sob aquelas designações subiram continuamente, passando de 1657 M€ em 2014 para 3002 M€ em 2018, assistindo-se a um ligeiro recuo em 2019, para 2497 M€ — informação no Gráfico 50. Na POE/2020, o montante orçamentado ascende a 1805 M€, mas este valor não inclui as cativações, cujo montante global previsional não é ainda conhecido.⁴⁶ Deixando de fora da comparação as cativações registadas no passado, conclui-se que a POE prevê aumentar em 25%, face a 2019, a dotação dos instrumentos de racionamento da tesouraria — Gráfico 50 e Tabela 39.

278. Os instrumentos de racionamento da tesouraria ganharam expressão acrescida enquanto meios de controlo orçamental por parte do Ministério das Finanças a partir de 2016, com a criação das dotações centralizadas para fins específicos. De então para hoje, as cativações e as dotações centralizadas para fins específicos distinguem-se como sendo as categorias preferenciais destes instrumentos. Na POE/2020 está previsto um novo incremento no valor das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, para 960 M€. Assiste-se, desde 2016, a um impulso nas dotações dos instrumentos de cobertura de riscos orçamentais e controlo da execução orçamental, quando são criadas as dotações centralizadas para fins específicos. Neste ano, assistiu-se ao crescimento de 55% nestes instrumentos,⁴⁷ mas com uma diminuição do peso da dotação provisional e da reserva enquanto instrumentos de gestão orçamental centralizada, a par do aumento na utilização das cativações (+ 71,4%) e a criação da dotação centralizada para fazer face às reversões remuneratórias. No ano de 2017, observa-se um novo aumento, agora de 9,3%, mantendo-se a estrutura do ano anterior, com grande importância relativa das cativações. No ano de 2018 o crescimento desacelera para 1,9% e as dotações centralizadas para fins específicos transformam-se no segundo instrumento mais importante de racionamento da tesouraria da AdC. O ano de 2019 constitui o primeiro do período em que se assiste a um recuo neste tipo de dotações (– 16,8% face ao ano anterior), com origem, sobretudo, nas dotações centralizadas para fins específicos (– 11,4 p.p.) e na dotação provisional (– 5,5 p.p.) — Gráfico 50 e Tabela 39.

279. Ao longo da execução orçamental, as dotações destes instrumentos são utilizadas, pelo menos em parte. Por utilização entenda-se a parte da dotação inicialmente inscrita que o membro do Governo responsável pela área das Finanças autoriza a ser empregue na execução orçamental, ou seja, que passa a integrar a dotação disponível das unidades orgânicas da AdC. Ao passar a esta situação de disponibilidade, pode ser utilizada para a assunção de novos compromissos e a realização de mais pagamentos. Os próximos parágrafos, bem como a Tabela 39, dão conta da evolução nas dotações iniciais e nos montantes utilizados na execução orçamental.

280. Numa análise por tipo de instrumentos, a dotação provisional tem vindo a perder importância relativa, passando de cerca de 534 M€ em 2014 para 330 M€ em 2019, mantendo-se esta projeção inalterada em 2020. Esta dotação é tradicionalmente utilizada na íntegra durante a orçamentação, com exceção do ano de 2014, em que a quantia utilizada não chegou a metade. Em 2019, apresenta um grau de utilização de 93,1% até ao final do mês de novembro.

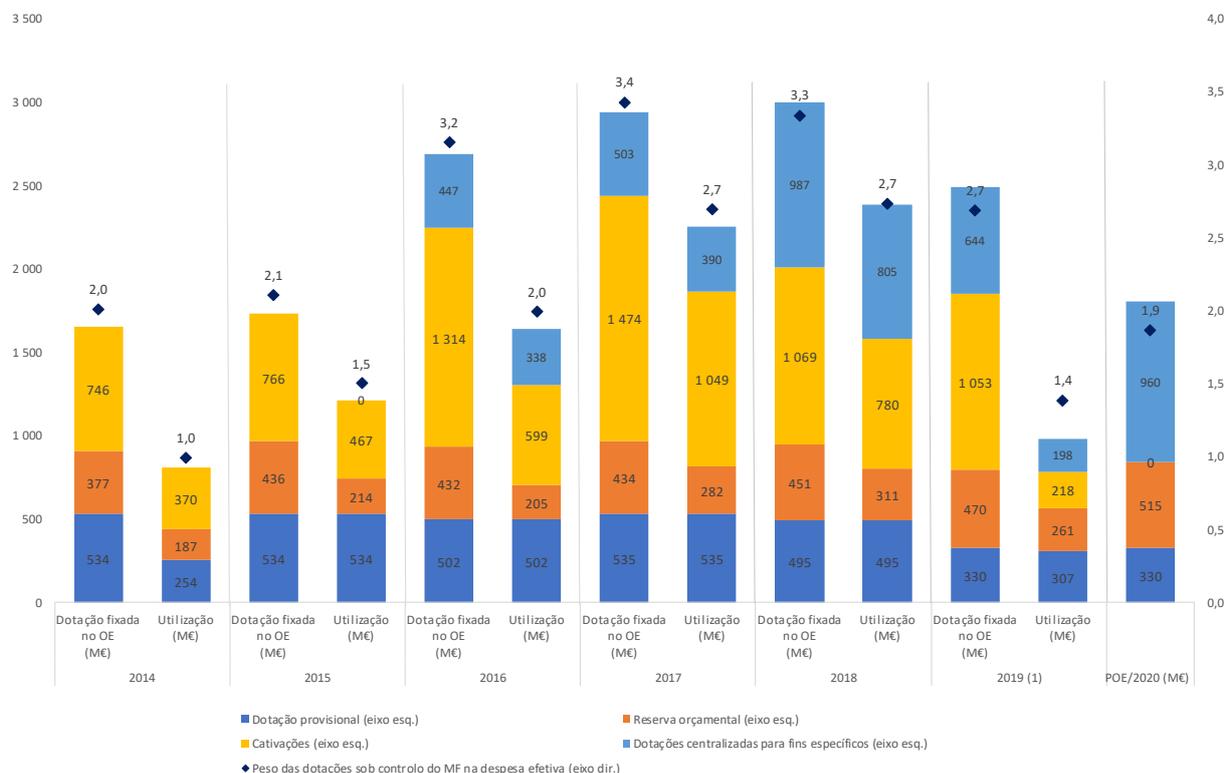
281. As cativações e a reserva orçamental tiveram um aumento significativo no período em análise. Em 2020, o valor da reserva deverá aumentar para 515 M€. As cativações e a reserva orçamental conheceram um incremento significativo no período, alcançando o seu valor máximo em 2017, com 1908 M€, e fixando-se em cerca de 1520 M€ nos anos de 2018 e 2019. No entanto, o ano de 2016 foi o mais expressivo no respeitante às poupanças alcançadas por esta via, uma vez que a utilização autorizada foi inferior a metade (46%) do montante inicialmente retido — Tabela 53. No ano de 2019 foi apenas utilizado 31% da dotação inicial, mas só são conhecidos os montantes de cativações utilizados até ao final do mês de setembro. No ano de 2020 o montante da reserva orçamental ascende a 515 M€

⁴⁶ As cativações são as constantes na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO), a publicar no decurso da execução orçamental. A UTAO pediu a previsão do montante total de cativações e da sua distribuição por rubricas da classificação económica, mas a resposta recebida referiu não ter, neste momento, previsão disponível. Perante este facto, a comparação da POE/2020 com a evolução no passado recente evolução nas dotações para cobertura de riscos e controlo da execução orçamental tem que ignorar esse instrumento.

⁴⁷ O crescimento de 55% (linha 5. da Tabela 32) tem a seguinte origem: 31,5 p.p. em cativações, 25,8 p.p. em dotações centralizadas para fins específicos, – 1,8 p.p. na dotação provisional e – 0,2 p.p. na reserva orçamental,. Daqui decorre uma diminuição acentuada do peso da dotação provisional e da reserva orçamental enquanto instrumentos de controlo e mitigação de riscos.

para a AdC. O montante global das cativações só será divulgado oficialmente meses após a publicação do decreto-lei de execução do orçamento de 2020. Em 2019, só se veio a ter conhecimento público das cativações totais na Síntese de Execução Orçamental divulgada pela DGO em 26 de novembro. A bem da transparência, espera-se que não seja necessário aguardar outra vez pelo final do ano para conhecer a totalidade da dotação indisponível a título de cativações no orçamento de 2020.

Gráfico 50 – Dotações orçamentais iniciais sob controlo do Ministério das Finanças, 2014–2020
(em milhões de euros)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado 2014 a 2018, Ministério das Finanças, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (1) O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE e posteriormente no Decreto-Lei de execução orçamental, não se encontrando disponível esta informação para o ano de 2020; (2) A execução para o ano 2019 é o valor acumulado até ao final do mês de novembro, já que o MF não forneceu estimativa de execução até final do ano; (3) A informação sobre a utilização das cativações em 2019 refere-se ao final do mês de setembro, tendo sido publicada pelo Ministério das Finanças na síntese de Execução Orçamental (SEO) publicada em 26 de novembro de 2019.

282. As dotações centralizadas para fins específicos têm crescido desde a sua origem. Embora constituam um instrumento de controlo que proporciona maior flexibilidade ao Ministério das Finanças, a sua utilização é contrária ao princípio de especificação da despesa previsto na LEO. As dotações centralizadas foram introduzidas em 2016 e a sua utilização em termos de controlo da execução foi crescente ao longo do período em análise: de 447 M€ em 2016 para 987 M€ em 2018, reduzindo-se para 644 M€ em 2019. A POE/2020 prevê um novo incremento, agora para 960 M€. O grau de utilização também assumiu uma expressão crescente entre 2016 (75,6%) e 2018 (81,6%). Em 2019 o grau de utilização conhecido (até 30 de novembro) ascende apenas a 30,7%. No respeitante à incidência por natureza económica da despesa, pode afirmar-se que as dotações centralizadas para fins específicos incidiram, essencialmente, sobre despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, regularização de passivos não financeiros da AdC e investimento. A criação de dotações para fins específicos centralizadas junto do Ministério das Finanças, embora compreensível do ponto de vista do controlo, contraria o princípio de especificação da despesa determinado pela LEO, uma vez que não se detalha em que programa orçamental se pretende realizar a despesa, tal como anteriormente referido pela UTAO, no seu [Parecer Técnico n.º 2/2017](#).⁴⁸

⁴⁸ Este princípio encontra-se explicitado no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro: “As despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social são estruturados em programas, por fontes de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico”.

283. Em jeito de balanço da comparação interanual feita nesta subsecção, diga-se que o aumento nas dotações indisponibilizadas por estes instrumentos propicia uma maior discricionariedade ao Ministério das Finanças no controlo da execução do Orçamento do Estado, mas devem ser ponderados os efeitos perversos sobre a responsabilidade orçamental sectorial. Deve salientar-se que, embora durante o período em análise se assista a um aumento muito expressivo nas dotações racionadas (*i.e.*, impedidas de ter utilização livre por parte dos serviços), também é verdade que se observa a elevação da taxa de utilização dessas dotações, que atinge o seu máximo em 2018 (79,7%). Pode-se argumentar que o MF libertou proporcionalmente mais recursos em 2018, mas também é verdade que o valor absoluto das indisponibilidades iniciais atingiu o pico nesse ano (3002 M€)— detalhes na Tabela 39. Já 2019 poderá ser o ano com menor taxa de libertação dos capitais racionados (39,4%, a julgar pela utilização acumulada até 30 de novembro — 30 de setembro no caso das cativações). A intensificação do racionamento inicial nos programas orçamentais pode dar ao MF uma almofada de conforto para compensar riscos adversos e ajudar o país a atingir as metas anuais da política orçamental. Do ponto de vista da gestão das políticas e dos serviços públicos, chegar ao fim do ano com dotação libertada sob o poder discricionário do MF não é o mesmo que iniciar o ano contando com esse montante no planeamento anual. A incerteza pesa. Acresce que uma coisa é a tesouraria e outra são os compromissos de despesa. Portanto, a elevação das dotações congeladas propicia maior margem de discricionariedade ao membro do Governo responsável pela área das Finanças sobre a execução do Orçamento do Estado conferindo-lhe o poder de decisão final (naturalmente em articulação com o Primeiro-Ministro) sobre a possibilidade de utilização das verbas congeladas e o momento de as descongelar. No entanto, não devem ignorar-se as consequências da prática reiterada desta conduta sobre os incentivos dos ministros sectoriais e dos gestores públicos para uma gestão financeira responsável. Não saber até perto do final do ano, todos os anos, os recursos com que se conta não ajuda à qualidade das políticas e da gestão públicas.

12.4.2 Instrumentos não convencionais

284. Esta subsecção apresenta e aprecia dois outros instrumentos sob controlo do membro do Governo responsável pela área das Finanças, que nasceram depois dos analisados na subsecção anterior. Como se verá, servem para condicionar a despesa em duas rubricas específicas, aquisição de serviços e encargos com pessoal, e são bastante intrusivos na autonomia de gestão das unidades orgânicas da Administração Central.

285. A proposta de lei orçamental para 2020 repete disposições de anos anteriores que configuram, na prática, dois outros tipos de cativação. As quatro categorias de dotações sob controlo do Ministério das Finanças analisadas na Subsecção 12.4.1 são mais conhecidas publicamente e, pelas décadas que algumas possuem, podem apelidar-se de instrumentos “convencionais”. O seu peso no orçamento e na conta pode ser quantificado, como as páginas anteriores mostraram. Ao lado destes, existem outros instrumentos, pouco conhecidos fora da gestão das entidades públicas, que, por analogia com o que se passa na política monetária, se podem designar como instrumentos “não convencionais” de controlo da despesa pública — não são passíveis de quantificação, pelo menos sem pedido especial ao MF. **O primeiro destes instrumentos opera no âmbito da aquisição de serviços.** Desde há vários anos que a lei orçamental, em conjunto com o decreto-lei de execução orçamental, contém normas que visam travar o crescimento da despesa da AdC em aquisições de serviços. A proposta de lei para 2020 repete esta prática no art. 51.º, do qual se reproduzem os primeiros quatro números.

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

2 — Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2020, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2019 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2019.

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

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

286. O MF tem, pois, o poder discricionário de impedir a execução de aquisição de serviços nos casos em que a Assembleia da República aprovou o financiamento necessário para tal execução.

O efeito prático dos números 1 e 2 é cativar qualquer euro a mais, face à execução do ano anterior, que a unidade orgânica tenha inscrito no seu orçamento. Esta norma aplica-se também às entidades que financiam a sua atividade com receitas próprias (excluindo fundos comunitários). A eficácia no desenvolvimento normal da atividade de uma unidade orgânica da AdC, como sucede com qualquer empresa privada, pode exigir mudanças na composição da despesa sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Essas mudanças poderão passar pela necessidade de celebrar contratos com o mesmo objeto que envolvam mais encargos (basta pensar que o número 2 acima se repete há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, e que comprar mais qualidade no futuro para um serviço prestado no passado não envolve mudança no objeto da contratação) ou mesmo por gastar mais no ano t na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano $t-n$, com $n = 1, 2, \dots, N$, em que N é o ano mais antigo que limita a despesa da rubrica no exercício t . Por outras palavras, a manutenção, anos a fio, dos números 1 e 2 é um travão a mudanças na tecnologia de provisão dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas pela administração pública. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública (aquela restrição coloca o prestador a trabalhar no interior do espaço de possibilidades de produção). Não se percebe a vantagem de manter estas normas em vigor quando a sua retirada não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento. Os números 3 e 4 descrevem o princípio geral de "descativação", que segue, em linhas gerais, a mesma tramitação que a libertação de dotações cativadas formalmente. A terminar, e reforçando a obstaculização à gestão pública, recorda-se que a rubrica aquisição de serviços tem sido sempre um alvo privilegiado das cativações formais.

287. O segundo tipo de constrangimento à gestão com aspetos parecidos com cativação de despesa sucede no âmbito da contratação de recursos humanos.

Repetindo disposições de anos anteriores, a lei orçamental proposta para 2020 estabelece, no art. 42.º, que a generalidade⁴⁹ das pessoas coletivas públicas e das empresas do sector público empresarial só podem recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos que o decreto-lei de execução orçamental estabelecer. A título de exemplo, o número 3 do art. 157.º do decreto-lei de 2019 diz: que "(...) fica autorizado o recrutamento destinado à substituição, para a mesma função, de trabalhadores que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora e desempenhem tarefas correspondentes a necessidades permanentes, se a remuneração dos trabalhadores a contratar corresponder à base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno (...)" (itálico da UTAO). Só por si, esta norma, que vem acompanhada de várias condições, impede a substituição de ativos por trabalhadores com experiência. Os números 4 e 5, a seguir reproduzidos, prescrevem para o recrutamento de pessoal o mesmo mecanismo que se analisou acima no caso das aquisições de serviços.

"4 - *Do recrutamento a que se refere o número anterior não pode resultar um aumento dos gastos com pessoal face ao ano anterior, devendo estar preenchidos, no momento do recrutamento, os requisitos previstos nas alíneas b) a d) do número seguinte.*

5 - *Nos casos não abrangidos pelos números anteriores, o membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, pode ainda autorizar, em situações excecionais devidamente sustentadas na análise custo-benefício efetuada pelas entidades, com fundamento na existência de relevante interesse público, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos, o recrutamento de trabalhadores, desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:*

a) *Os encargos decorrentes do recrutamento estejam incluídos na proposta de orçamento anual e plurianual, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por*

⁴⁹ O artigo exclui um número restrito de entidades do âmbito de aplicação desta norma.

referência a base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, quando existam;

b) O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;

c) Seja impossível satisfazer as necessidades por recurso a pessoal que já se encontre colocado, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade;

d) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, na sua redação atual."

288. O membro do Governo responsável pela área das Finanças tem o poder discricionário de, a pedido do colega com a tutela sectorial, autorizar a utilização da dotação para pessoal devidamente inscrita no orçamento aprovado pela Assembleia da República. Esta conclusão resulta da leitura conjugada dos números citados. Muito provavelmente, o decreto-lei de execução orçamental a publicar em 2020 irá repetir estas disposições. Em abono desta moldura, deve reconhecer-se que a enorme rigidez na operacionalização dos despedimentos por justa causa nas AP justifica rigidez equivalente na admissão de trabalhadores, pelo que uma situação não deve ser apreciada sem a outra. O ponto que se pretende fazer neste parágrafo, que se insere numa secção sobre mecanismos de controlo da despesa pública à disposição do MF, é apenas que as regras citadas têm efeitos semelhantes aos dos instrumentos quantificados na subsecção anterior (ditos convencionais): constrangimentos à gestão e à qualidade da produção das unidades orgânicas e disponibilidade de um instrumento não convencional para controlar a execução orçamental e apoiar a concretização das metas da política orçamental.

Tabela 39 – Dotações dos instrumentos para cobertura de riscos, 2014–2020
(em milhões de euros e percentagem)

	2014			2015			2016			2017			2018			2019 ⁽¹⁾			POE/2020 ⁽²⁾ (M€)
	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	
Dotação provisional	534	254	47,6	534	534	100,0	502	502	100,0	535	535	100,0	495	495	100,0	330	307	93,1	330
Reserva orçamental	377	187	49,6	436	214	49,0	432	205	47,4	434	282	65,1	451	311	68,9	470	261	55,6	515
Cativações	746	370	49,6	766	467	60,9	1 314	599	45,6	1 474	1 049	71,2	1 069	780	73,0	1 053	218 ⁽³⁾	20,7	n.d.
Dotações centralizadas para fins específicos	0	0	-	0	0	-	447	338	75,6	503	390	77,5	987	805	81,6	644	198	30,7	960
Reversão remuneratória							447	338	75,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contrapartida nacional										100	17	16,9	100	10	9,6	50	14	27,8	50
Saúde										100	70	69,8	85	74	86,7	85	49	57,4	85
Orçamento participativo										3	3	100,0	5	0	0,3	5	4	83,6	5
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos										300	300	100,0	480	460	95,8	400	27	6,8	690
Incêndios													187	132	70,8	-	-	-	-
Descongelamento carreiras													130	130	99,7	-	-	-	-
Redução tarifária																104	104	100,0	130
Total	1 657	811	48,9	1 736	1 214	69,9	2 695	1 644	61,0	2 946	2 256	76,6	3 002	2 391	79,7	2 497	984	39,4	1 805

Por memória

1. Despesa efetiva (M€)	82 345	81 966		82 376	80 893		85 459	82 505		85 877	83 692		89 891	87 517		93 021	70 985		96 819
2. Peso relativo das dotações para cobertura de riscos na despesa efetiva (%)	2,0	1,0		2,1	1,5		3,2	2,0		3,4	2,7		3,3	2,7		2,7	1,4		1,9
3. Dotações não utilizadas (M€)		846			522			1 051			690			611			1 513		
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)		51,1			30,1			39,0			23,4			20,3			60,6		
5. Tvha da dotação total dos instrumentos (%)				4,8			55,3			9,3			1,9			-16,8			-27,7
6. Tvha das dotações centralizadas para fins específicos na dotação total dos instrumentos (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,5	15,3		96,2	106,6		-34,8	-75,4		49,0
7. Peso das dotações centralizadas no total do instrumento (%)	-	-	-	-	-	-	16,6	20,6		17,1	17,3		32,9	33,7		25,8	20,1		53,2

Fonte: Relatórios da Conta Geral do Estado 2014 a 2018, Ministério das Finanças, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (1) A execução para o ano 2019 é acumulada até ao final do mês de novembro; (2) O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE e posteriormente no Decreto-Lei de execução orçamental, não se encontrando disponível esta informação para o ano de 2020; (3) A informação sobre a utilização das cativações em 2019 reporta-se ao final do mês de setembro, tendo sido publicada pelo Ministério das Finanças na SEO de novembro.

13 Orçamento por áreas da governação

289. Neste capítulo apresenta-se uma análise da orçamentação e da execução orçamental por áreas da governação no período 2014–2020. A abordagem seguida tira partido da estrutura de classificação da receita e da despesa por programas orçamentais (já que os mesmos estão organizados, no período em apreço, por ministérios) e, dentro desta, por classificação económica. Para aquele efeito, procedeu-se à recolha dos montantes orçamentados e executados por programa orçamental e classificação económica. Em termos cronológicos, registam-se quebras de série em 2016 e 2020, anos em que os programas orçamentais sofreram alterações de âmbito significativas (em virtude de alterações na lei orgânica do Governo), razão pela qual a compilação de dados nas tabelas apresenta em separado os períodos 2014–2015, 2016–2019 e 2020. Relativamente à análise da receita, e uma vez que a UTAO não tem acesso às bases de dados com a receita dos Serviços Integrados, foi solicitada informação adicional ao MF, com o objetivo de obter a desagregação por “Receitas Gerais”, “Financiamento Comunitário”, “Transferências das AP”, “Receitas Próprias” e “Outras receitas”. Esta informação não chegou até à data de fecho do relatório. O capítulo começa com uma análise global, com ênfase nalgumas regularidades interanuais (Secção 13.1). A Secção 13.2 analisa, em maior profundidade, o programa da Saúde e a sua relação financeira com o universo do Sistema Nacional de Saúde (SNS). Para os leitores interessados em maior detalhe sobre o tema do capítulo, sugere-se a consulta do Anexo 3.

13.1 Orçamentação e execução orçamental por programas orçamentais

290. Nesta secção apresenta-se a orçamentação e a execução por programa orçamental. Importa começar com três observações metodológicas que devem ser tidas em conta na interpretação dos resultados. A primeira observação informa que os programas orçamentais foram analisados na sua forma consolidada. Quer isto dizer que se cancelaram as operações financeiras entre unidades orgânicas pertencentes ao mesmo programa orçamental. **A segunda observação esclarece que os desvios entre orçamento e execução exibidos nas próximas páginas utilizam as dotações iniciais da despesa como referência para os valores orçamentados.** Por esta razão, o valor executado da despesa é, em alguns casos, superior à dotação inicial, gerando desvios negativos.⁵⁰ **A terceira observação respeita ao Ministério das Finanças.** Este tem duas singularidades no âmbito do presente capítulo. Por um lado, é a única área da governação a gerir dois programas, “Gestão da Dívida Pública” e “Finanças” (este teve designações diferentes noutros anos). Por outro, o programa Finanças abriga, não apenas as dotações necessárias para financiar a sua própria atividade, mas também dotações para reforçar, eventualmente e sob autorização discricionária do membro do Governo responsável por esta área, as dotações corrigidas de outros ministérios. São a Dotação Provisional e as Dotações Centralizadas para Fins Específicos, instrumentos de cobertura de riscos orçamentais e racionamento da tesouraria de outros programas orçamentais, apreciados na Secção 12.4. A natureza específica destas dotações, incluídas no programa orçamental Finanças, deturpa a apreciação do programa nos mesmos moldes que se faz para os demais. Não se pode, pois, interpretar do mesmo modo a taxa de execução do programa Finanças porque aquelas dotações se destinam, no decorrer da execução, a ser reafectadas (*i.e.*, “executadas”) a outros programas, em função do juízo político sobre a necessidade sectorial do reforço de dotação e a necessidade de controlar a despesa efetiva para cumprir as metas da política orçamental. A natureza daqueles instrumentos confere uma variabilidade muito significativa às diferenças interanuais entre orçamentação e execução neste programa.

291. A análise nesta secção replica, ao nível de cada programa orçamental, a análise agregada dos desvios entre orçamentação e execução realizada noutros capítulos deste relatório. A Secção 12.3 fê-la em contabilidade pública, a mesma ótica contabilística aqui usada, e o Capítulo 11 em contabilidade nacional.

⁵⁰ Este resultado pode parecer bizarro porque as regras da contabilidade pública não permitem executar despesa que não se encontre previamente orçamentada, pelo que, cumprindo-se a lei, os desvios só poderiam ser positivos (execução sempre abaixo da dotação orçamentada). Ele apenas é possível porque se emprega a dotação inicial e não a dotação corrigida como medida do valor orçamentado. Tal é o procedimento realizado porque o objetivo desta secção não é analisar as alterações orçamentais efetuadas ao longo do ano e que se traduzem, muitas vezes, no reforço das dotações inicialmente atribuídas, em casos que estas eram insuficientes para acomodar a despesa a efetuar. O orçamento corrigido é aquele que, partindo do orçamento inicial, contempla todas as alterações orçamentais efetuadas ao longo do exercício económico, quer estas sejam da competência do Governo ou das Unidades Orgânicas.

292. Os dados analisados nas tabelas seguintes fazem emergir os seguintes padrões de regularidade:

- Os programas da Defesa e da Gestão da Dívida Pública apresentaram desvios favoráveis ao longo de todo o período em análise (2014–2019);
- O programa do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar registou desvios negativos ao longo de todo o período em análise (2014–2019);
- O programa da Saúde apresentou desvios negativos entre 2014 e 2018, estimando-se um desvio positivo para 2019.

293. Ao longo do período 2014–2019, os desvios associados ao programa de Gestão da Dívida Pública totalizam 2157 M€. A execução orçamental tem vindo a demonstrar que os valores orçamentados para este programa têm sido significativamente superiores aos efetivamente necessários para suportar a despesa efetiva com os encargos da dívida pública. O desvio mais significativo ocorreu no ano de 2016. Par cada um dos anos, os desvios registados ascenderam a: 313 M€ em 2014, 412 M€ em 2015, 773 M€ em 2016, 419 M€ em 2017, 117 M€ em 2018 e 123 M€ em 2019 (valor estimado).

294. Entre 2014 e 2019 a despesa efetiva do programa da Defesa foi sempre inferior à previsão inicial, registando desvios positivos que somaram 1262 M€. A execução orçamental do programa da Defesa tem vindo a registar níveis de execução inferiores aos valores inicialmente orçamentados, sendo este diferencial mais significativo ao nível da despesa corrente do que da despesa de capital. Por ano, os desvios registados apresentaram a seguinte discriminação:

- 2014: 138,4 M€, dos quais 106,6 M€ na despesa corrente e 31,8 M€ na despesa de capital;
- 2015: 216,7 M€, dos quais 206,6 M€ na despesa corrente e 10,1 M€ na despesa de capital;
- 2016: 190,0 M€, dos quais 154,5 M€ na despesa corrente e 35,5 M€ na despesa de capital;
- 2017: 176,7 M€, dos quais 146,0 M€ na despesa corrente e 30,7 M€ na despesa de capital;
- 2018: 188,9 M€, dos quais 196,0 M€ na despesa corrente e – 7,1 M€ na despesa de capital;
- 2019: de acordo com a estimativa constante na POE/2020, o programa da Defesa deverá registar um desvio favorável de 351,5 M€ (valor estimado).

Tabela 40 – Orçamento e execução orçamental por programa, 2014–2015
(em milhões de euros e percentagem)

Despesa Efetiva	2014				2015			
	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)
Prog. 001 - Órgãos de soberania	2 989	2 993	100,1	-4,3	3 093	3 137	101,4	-43,9
Prog. 002 - Governação e Cultura	725	665	91,7	60,2	779	719	92,3	60,2
Prog. 003 - Finanças e Administração Pública	12 582	13 578	107,9	-995,9	3 580	3 505	97,9	75,2
Prog. 004 - Gestão da dívida pública	7 305	6 992	95,7	313,2	7 508	7 097	94,5	411,6
Prog. 005 - Representação Externa	317	343	108,1	-25,6	345	334	96,9	10,8
Prog. 006 - Defesa	2 136	1 997	93,5	138,4	2 213	1 996	90,2	216,7
Prog. 007 - Segurança Interna	1 932	1 990	103,0	-58,0	1 954	1 961	100,4	-7,5
Prog. 008 - Justiça	1 304	1 413	108,4	-109,7	1 336	1 386	103,8	-50,5
Prog. 009 - Economia	3 235	3 064	94,7	170,6	3 725	3 436	92,2	289,9
Prog. 010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	410	231	56,4	178,5	649	346	53,4	302,7
Prog. 011 - Agricultura e Mar	1 269	1 345	106,0	-75,6	1 161	1 083	93,3	77,6
Prog. 012 - Saúde	8 204	8 481	103,4	-277,5	9 024	9 396	104,1	-371,5
Prog. 013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 739	5 883	102,5	-144,8	5 478	5 793	105,8	-315,0
Prog. 014 - Ciência e Ensino Superior	2 178	2 228	102,3	-50,5	2 245	2 212	98,5	32,8
Prog. 015 - Solidariedade, Empleo e Segurança Social	10 637	10 437	98,1	200,2	19 955	19 652	98,5	303,5
Total	60 960	61 640	101,1	-680,8	63 045	62 052	98,4	992,6

Fontes: Ministério das Finanças, Relatórios da POE/2014 e POE/2015, CGE/2014, CGE/2015 e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores orçamentados encontram-se líquidos de cativações. Os valores apresentados correspondem a despesa efetiva consolidada.

295. O programa do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar apresenta desvios negativos sistemáticos ao longo de todo o período 2014–2019 (num total de –1397,9 M€), sobretudo determinados pela execução da despesa com pessoal muito acima da dotação inicialmente fixada. Estes desvios desfavoráveis têm vindo a ser parcialmente compensados por uma execução da despesa com aquisição de bens e serviços e despesa de capital abaixo do inicialmente previsto. A execução orçamental do programa do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar tem vindo a registar

níveis de execução muito superiores aos valores inicialmente orçamentados. Entre 2014 e 2019 este programa deverá ter registado desvios que ascendem a – 1397,9 M€ (notar que a execução em 2019 é ainda uma estimativa). A principal origem destes desvios crónicos reside na despesa corrente, em particular nas despesas com pessoal que sucessivamente superam significativamente os valores orçamentados. Pelo contrário, a despesa na aquisição de bens e serviços e a despesa de capital têm vindo a contribuir para mitigar o referido desvio negativo, por apresentarem níveis de execução inferiores aos previstos inicialmente. A relevância destes desvios justifica uma discriminação por ano:

- 2014: – 144,8 M€, dos quais – 309,5 M€ na despesa corrente (– 783,5 M€ na despesa com o pessoal), mitigados pelo contributo da aquisição de bens e serviços, com um desvio de + 35,4 M€, e da despesa de capital, com um desvio de + 164,7 M€;
- 2015: – 315,0 M€, dos quais – 304,1 M€ na despesa corrente (– 433,1 M€ na despesa com o pessoal), mitigados pelo contributo da aquisição de bens e serviços, com um desvio de + 42,3 M€. A despesa de capital apresentou um desvio de – 10,9 M€;
- 2016: – 413,1 M€, dos quais – 496,6 M€ na despesa corrente (– 541,3 M€ na despesa com o pessoal), mitigados pelo contributo da aquisição de bens e serviços, com um desvio de + 45,3 M€, e da despesa de capital, com um desvio de + 83,5 M€;
- 2017: – 269,6 M€, dos quais – 374,9 M€ na despesa corrente (– 410,7 M€ na despesa com o pessoal), mitigados pelo contributo da aquisição de bens e serviços, com um desvio de + 28,4 M€, e da despesa de capital, com um desvio de + 105,3 M€;
- 2018: – 157,1 M€, dos quais – 206,5 M€ na despesa corrente (– 396,3 M€ na despesa com o pessoal), mitigados pelo contributo da aquisição de bens e serviços, com um desvio de + 25,0 M€, e da despesa de capital, com um desvio de + 49,4 M€;
- 2019: de acordo com a estimativa constante na POE/2020, o programa do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar deverá registar um desvio desfavorável de 98,3 M€ (valor estimado).

Tabela 41 – Orçamento e execução orçamental por programas, 2016–2019
(em milhões de euros e percentagem)

Despesa Efetiva	2016				2017				2018				2019			
	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	Estimativa a OE/2020 (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)
Prog. 001 - Órgãos de soberania	3 171	3 192	100,7	-21,2	3 464	3 412	98,5	52,6	3 477	3 474	99,9	2,9	3 682	3 677	99,9	5,3
Prog. 002 - Governação	146	131	89,8	14,9	154	134	87,2	19,6	178	144	80,6	34,5	171	1 029	603,2	-858,4
Prog. 003 - Representação externa	374	355	94,9	19,1	379	369	97,4	9,7	396	370	93,3	26,6	415	389	93,8	25,8
Prog. 004 - Finanças	3 974	3 533	88,9	441,1	3 646	3 632	99,6	13,3	4 090	4 119	100,7	-28,8	4 134	3 725	90,1	408,7
Prog. 005 - Gestão da Dívida Pública	8 154	7 381	90,5	772,7	7 543	7 124	94,4	419,1	7 270	7 152	98,4	117,2	7 419	7 296	98,3	123,4
Prog. 006 - Defesa	2 142	1 952	91,1	190,0	2 150	1 973	91,8	176,7	2 137	1 948	91,2	188,9	2 327	1 976	84,9	351,5
Prog. 007 - Segurança Interna	1 956	1 967	100,6	-11,0	1 981	1 959	98,9	21,4	2 086	1 979	94,9	106,9	2 101	1 993	94,8	108,3
Prog. 008 - Justiça	1 366	1 391	101,8	-24,7	1 294	1 251	96,6	43,6	1 364	1 301	95,4	63,0	1 469	1 402	95,4	67,3
Prog. 009 - Cultura	415	411	99,2	3,5	435	420	96,6	14,9	471	457	97,1	13,8	492	439	89,3	52,8
Prog. 010 - Ciência, tecnologia e ensino superior	2 253	2 180	96,8	72,8	2 385	2 269	95,1	115,9	2 543	2 403	94,5	140,0	2 761	2 541	92,0	219,9
Prog. 011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 714	6 127	107,2	-413,1	5 903	6 172	104,6	-269,6	6 118	6 275	102,6	-157,1	6 304	6 403	101,6	-98,3
Prog. 012 - Trabalho, solidariedade e Segurança Social	19 701	19 513	99,0	187,9	19 613	19 399	98,9	213,6	19 396	19 080	98,4	316,1	20 126	19 592	97,3	533,4
Prog. 013 - Saúde	9 450	9 675	102,4	-224,8	9 763	9 930	101,7	-166,8	10 197	11 057	108,4	-859,7	10 923	10 701	98,0	222,3
Prog. 014 - Planeamento e infraestruturas	3 280	2 909	88,7	371,2	3 046	2 719	89,3	327,1	3 273	2 974	90,9	298,7	3 414	2 844	83,3	569,8
Prog. 015 - Economia	644	498	77,2	146,6	578	448	77,4	130,6	529	615	116,2	-85,7	613	451	73,5	162,2
Prog. 016 - Ambiente	870	598	68,8	271,4	813	900	110,6	-86,6	1 206	1 283	106,4	-77,2	1 360	1 278	94,0	81,9
Prog. 017 - Agricultura, florestas, desenvolvimento rural e mar	942	1 116	118,4	-173,6	1 004	1 069	106,5	-65,3	1 167	1 036	88,8	131,3	1 218	888	72,9	330,3
Prog. 018 - Mar	80	51	63,4	29,3	79	59	74,2	20,5	89	59	66,9	29,4	118	66	56,1	51,7
Total	64 631	62 978	97,4	1 652,1	64 229	63 239	98,5	990,3	65 987	65 726	99,6	260,8	69 047	66 689	96,6	2 357,9

Fontes: Ministério das Finanças, Relatórios da POE/2016, POE/2017, POE/2018, POE/2019, POE/2020, CGE/2016, CGE/2017, CGE/2018 e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores orçamentados encontram-se líquidos de cativações. Os valores apresentados correspondem a despesa efetiva consolidada.

Tabela 42 – Orçamento e execução orçamental por programa, 2020
(em milhões de euros e percentagem)

Despesa Efetiva	OE/2020 Inicial (M€)
Prog. 001 - Órgãos de soberania	3.961
Prog. 002 - Governação	1.079
Prog. 003 - Economia	640
Prog. 004 - Representação externa	476
Prog. 005 - Finanças	4.849
Prog. 006 - Gestão da dívida pública	7.197
Prog. 007 - Defesa	2.446
Prog. 008 - Segurança interna	2.149
Prog. 009 - Justiça	1.505
Prog. 012 - Cultura	514
Prog. 013 - Ciência, tecnologia e ensino superior	2.848
Prog. 014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	6.444
Prog. 015 - Trabalho, solidariedade e Segurança Social	11.496
Prog. 016 - Saúde	11.226
Prog. 017 - Ambiente e ação climática	1.643
Prog. 018 - Infraestruturas e habitação	3.394
Prog. 020 - Agricultura	1.165
Prog. 021 - Mar	124
Total	63.154

Fontes: Ministério das Finanças, Relatório da POE/2020 e cálculos da UTAO.

Notas: Os valores orçamentados encontram-se líquidos de cativações. Os valores apresentados correspondem a despesa efetiva consolidada.

296. O programa da Saúde regista desvios negativos recorrentes e muito expressivos ao longo dos anos 2014 a 2019 (num total de – 1678,0 M€), principalmente motivados pela execução da despesa corrente, em particular da despesa com a aquisição de bens e serviços. A execução da despesa de capital tem-se mantido repetidamente abaixo do inicialmente previsto, contribuindo para atenuar o desvio desfavorável, funcionando como uma “variável de ajustamento”. A execução orçamental do programa da Saúde registou ao longo do período 2014–2019 níveis de execução muito acima dos valores inicialmente orçamentados. Os desvios totalizam – 1678,0 M€ no conjunto dos seis anos (notar que a execução em 2019 é ainda uma estimativa). A principal origem destes desvios permanentes advém da execução da despesa corrente, em particular da aquisição de bens e serviços correntes que repetidamente superaram de forma muito expressiva os valores inicialmente orçamentados. Em sentido oposto, a despesa de capital tem vindo a contribuir para atenuar o referido desvio negativo, por apresentar níveis de execução inferiores aos inicialmente previstos. Desta forma, a execução da despesa de capital no programa da Saúde parece assumir o papel de uma “variável de ajustamento”, contribuindo para diminuir o défice sistemático registado neste programa orçamental. A dimensão dos desvios do programa da Saúde e o seu detalhe por ano são os seguintes:

- 2014: – 277,5 M€, dos quais – 314,4 M€ na despesa corrente (– 238,6 M€ na despesa com a aquisição de bens e serviços), atenuados pelo contributo da despesa de capital, com um desvio favorável de + 36,9 M€;
- 2015: – 371,5 M€, dos quais – 393,3 M€ na despesa corrente (– 534,3 M€ na despesa com a aquisição de bens e serviços), atenuados pelo contributo da despesa de capital, com um desvio favorável de + 21,8 M€;
- 2016: – 224,8 M€, dos quais – 339,1 M€ na despesa corrente (– 496,1 M€ na despesa com a aquisição de bens e serviços), atenuados pelo contributo da despesa de capital, com um desvio favorável de + 114,3 M€;
- 2017: – 166,8 M€, dos quais – 328,4 M€ na despesa corrente (– 493,7 M€ na despesa com a aquisição de bens e serviços), atenuados pelo contributo da despesa de capital, com um desvio favorável de + 161,6 M€;
- 2018: – 859,7 M€, dos quais – 1013,6 M€ na despesa corrente (– 201,6 M€ na despesa com o pessoal, e, – 969,0 M€ na despesa com a aquisição de bens e serviços), atenuados pelo contributo da despesa de capital, com um desvio favorável de + 153,9 M€;
- 2019: de acordo com a estimativa constante na POE/2020, o programa da Saúde deverá registar um desvio favorável de 222,3 M€ (valor estimado).

297. Os desvios orçamentais relativos aos programas do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e da Saúde, detalhados nos parágrafos 295 e 296, respetivamente, evidenciam práticas de suborçamentação com carácter regular ao longo dos anos. A UTAO tem alertado para estes desvios em análises recentes, dando sustentação às conclusões de suborçamentação crónica nos programas da Saúde e do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar.

298. Na secção seguinte procede-se à análise das medidas recentemente anunciadas ao nível do Programa da Saúde, com impacto em 2019 e em 2020, designadamente o reforço da respetiva dotação orçamental em cada um dos anos. A prestação de cuidados de saúde tem sido apresentada como uma grande prioridade para a legislatura recentemente iniciada e o Governo já anunciou várias medidas de política que a visam corporizar. A próxima secção irá também analisar a relação financeira entre o programa da Saúde e as contas do universo das entidades que constituem o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

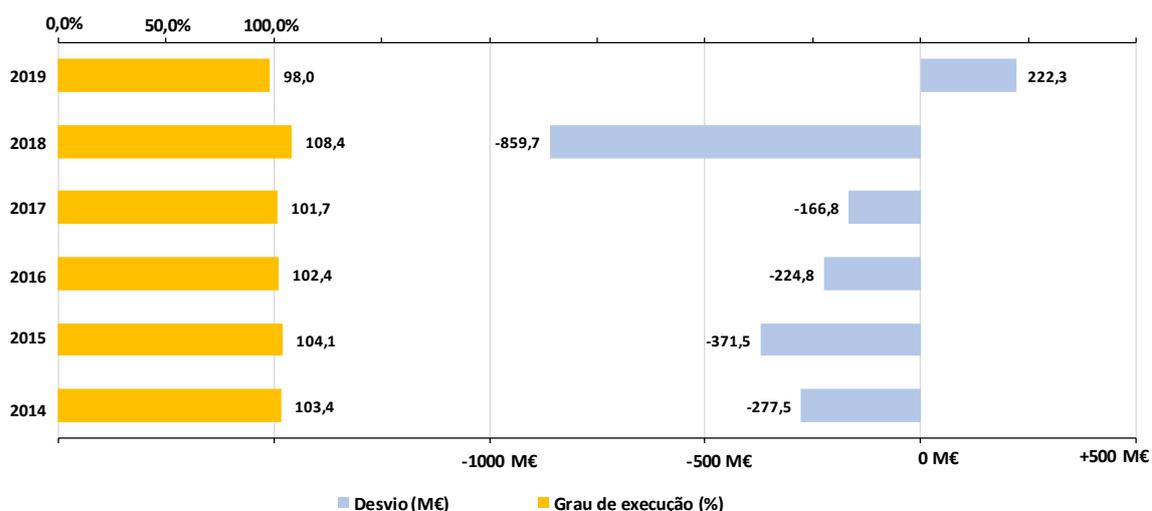
13.2 O programa da Saúde e o SNS

13.2.1 Panorama geral do programa da Saúde

299. No decorrer de 2019, o défice do SNS agravou-se de forma mais acentuada a partir de junho, divergindo do objetivo anual traçado. A execução financeira do SNS em 2019 tem vindo a registar défices mensais superiores aos do ano anterior. Até ao final de novembro de 2019, o SNS registou um défice acumulado de 654 M€ (era 560 M€ um mês antes), afastando-se significativamente do objetivo previsto no OE/2019 para o conjunto do ano, que era um défice de, apenas, 90 M€. No que respeita aos pagamentos em atraso, o montante da dívida a fornecedores ascendia a 818 M€ em novembro, tendo aumentado 78 M€ desde outubro (740 M€) e cerca de 330 M€ face ao início do ano.⁵¹

300. O programa da Saúde tem vindo a registar desvios negativos expressivos face às previsões iniciais de cada um dos anos. Entre 2014 e 2018 o programa da Saúde registou desvios negativos cuja soma acumulada é – 1900 M€. O desvio de execução face à programação em 2018 merece destaque por ter sido o maior da série, tendo ascendido a – 859,7 M€ — ver Gráfico 51. Para 2019, a estimativa apresentada na POE/2020 aponta para um desvio favorável de 222,3 M€.

Gráfico 51 – Grau de execução e desvios do Programas da Saúde, 2014–2019
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças, Relatórios da POE/2014–2020, CGE/2014–2018 e cálculos da UTAO. | Notas: Foram considerados os valores orçamentados líquidos de cativações. A execução de 2019 corresponde à estimativa apresentada na POE/2020.

301. A análise da execução do Programa da Saúde por classificação económica permite verificar que os desvios se concentram na despesa corrente, sendo que a despesa de capital contribui para atenuar aquele desvio negativo. A Tabela 43 detalha a evolução do Programa da Saúde no que respeita à sua

⁵¹ [Síntese da Execução Orçamental da DGO, novembro de 2019](#), Anexo 16.

dotação inicial, execução e desvios registados. No período 2014–2018 os desvios registados concentraram-se na despesa corrente, com uma incidência recorrente e substancial na aquisição de bens e serviços. A execução da despesa de capital situou-se sempre abaixo das dotações inicialmente previstas, contribuindo para mitigar o referido desvio negativo, e parecendo ter sido utilizada para amortecer as faltas de dotação total sistemáticas no conjunto do programa (taxas de execução inferiores a 51% em todos os anos, exceto 2015).⁵²

**Tabela 43 – Programa da Saúde, orçamento e execução orçamental
por classificação económica, 2014–2020**

(em milhões de euros e percentagem)

Despesa Efetiva Consolidada por Classificação económica	2014				2015			
	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)
Prog. 012 - Saúde	8 204	8 481	103,4	-277,5	9 024	9 396	104,1	-371,5
<i>Despesa corrente, da qual:</i>	8 143	8 457	103,9	-314,4	8 836	9 230	104,5	-393,3
<i>Despesas com pessoal</i>	964	1 010	104,8	-46,0	3 639	3 556	97,7	83,0
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	7 127	7 365	103,3	-238,6	5 029	5 564	110,6	-534,3
Despesa de capital	61	24	39,7	36,9	188	166	88,4	21,8
Despesa Efetiva Consolidada por Classificação económica	2016				2017			
	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)
Prog. 012 - Saúde	9 450	9 675	102,4	-224,8	9 763	9 930	101,7	-166,8
<i>Despesa corrente, da qual:</i>	9 218	9 558	103,7	-339,1	9 485	9 814	103,5	-328,4
<i>Despesas com pessoal</i>	3 771	3 763	99,8	8,2	3 992	3 970	99,5	21,8
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	5 200	5 696	109,5	-496,1	5 262	5 755	109,4	-493,7
Despesa de capital	232	117	50,6	114,3	278	117	41,9	161,6
Despesa Efetiva Consolidada por Classificação económica	2018				2019			
	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	Estimativa OE/2020 (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)
Prog. 012 - Saúde	10 197	11 057	108,4	-859,7	10 923	10 701	98,0	222,3
<i>Despesa corrente, da qual:</i>	9 896	10 909	110,2	-1 013,6	10 597	-	-	-
<i>Despesas com pessoal</i>	3 951	4 153	105,1	-201,6	4 239	-	-	-
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	5 689	6 658	117,0	-969,0	6 072	-	-	-
Despesa de capital	301	147	48,9	153,9	326	-	-	-
Despesa Efetiva Consolidada por Classificação económica	2020							
	OE Inicial (M€)							
Prog. 012 - Saúde	11 226							
<i>Despesa corrente, da qual:</i>	10 863							
<i>Despesas com pessoal</i>	4 641							
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	5 996							
Despesa de capital	363							

Fontes: Ministério das Finanças, Relatórios da POE/2014–2020, CGE/2014–2018 e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores orçamentados encontram-se líquidos de cativações. Os valores apresentados correspondem a despesa efetiva consolidada.

⁵² Não há graus de execução em 2019 na Tabela 43 porque os elementos necessários para os calcular não existem na estimativa do MF que acompanha a POE/2020 nem na execução provisória para 2019, disponibilizada já no corrente mês, na base de dados SIGO/DGO. Neste último caso, a UTAO não consegue consolidar dados de um programa orçamental por incompatibilidades nos registos contabilísticos de compradores e vendedores de bens e serviços. Só a DGO é capaz de realizar esta operação.

13.2.2 Medidas recentemente tomadas com reflexos financeiros

302. Em dezembro de 2019 o Governo aprovou o Plano de Melhoria da Resposta do Serviço Nacional de Saúde (PMR-SNS), tendo como objetivo, entre outros, a redução da suborçamentação na despesa corrente. Através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2019](#), de 27 de dezembro, o Governo aprovou o PMR-SNS. Estabelece orientações a concretizar oportunamente em atos legais, administrativos e operacionais concretos visando, entre outras finalidades, a redução sustentada do nível de suborçamentação da saúde no que se refere à despesa corrente. Neste sentido, esta resolução pretende contribuir para alcançar uma redução da dívida global do SNS e reduzir sustentadamente os prazos de pagamento deste universo. Para o efeito, em termos genéricos, é referido que tal desiderato *“implicará a criação de regras estruturais por cada entidade que impeçam a acumulação de novos pagamentos em atraso e diminuam o stock da dívida existente, melhorando a sua eficiência operacional e adequando os recursos disponíveis”*. Para o efeito, foram aprovadas, entre outras, as seguintes medidas, com impacto orçamental:⁵³

- Reforço da dotação inicial do Programa da Saúde para 2020 em 800 M€, tendo em vista a interrupção da acumulação de dívida e o aumento da capacidade de resposta do SNS;
- Aprovar a Programação Plurianual de Investimentos do PMR-SNS, com a dotação total de 190 M€ e autorização para incorporação na dotação de cada ano do saldo do exercício anterior;
- Atribuir 4 M€ para “incentivos institucionais”, referentes a 2019;
- Prever o valor de 100 M€ para a operacionalização de modelos de desempenho em trabalho hospitalar nos Centros de Responsabilidade Integrados, no âmbito dos contratos-programa de cada entidade hospitalar;
- Prever um reforço orçamental no valor de 550 M€, destinado à redução do stock de pagamentos em atraso do SNS em 2019.

303. Para a área da saúde, o exercício orçamental de 2020 estima ganhos de eficiência com o exercício de revisão da despesa no valor de 111 M€. De entre as medidas de consolidação orçamental e de revisão da despesa pública previstas na POE/2020, as respeitantes à área da saúde totalizam 111 M€, sendo as mais significativas as seguintes: revisão de preços e participações (35 M€), medidas transversais na área do medicamento (25 M€), novo modelo de governação e acompanhamento do desempenho e avaliação da gestão (20 M€), contribuição extraordinária sobre os dispositivos médicos (12 M€) e combate à fraude (10 M€).

304. No decurso da execução orçamental de 2019, a UTAO identificou um conjunto de alterações orçamentais que tiveram como resultado a injeção de 687,6 M€ nos Hospitais EPE. Estas operações foram efetuadas através das rubricas da despesa em ativos financeiros, sob a forma de dotações de capital. Com efeito, em 2019 foram levadas a cabo alterações orçamentais que reforçaram as dotações da despesa em ativos financeiros destinadas a dotações de capital para os hospitais. Até novembro de 2019 haviam sido executados 437,6 M€ para dotações de capital nos Hospitais EPE (despesa com ativos financeiros). Em dezembro foram executados mais 250 M€ a este título. Assim, a execução total (provisória) da despesa com ativos financeiros, entre janeiro e dezembro de 2019, destinada ao reforço das dotações de capital de 36 Hospitais EPE, ascendeu a 687,6 M€.

305. Relativamente ao orçamento para 2020, a despesa efetiva consolidada do Programa da Saúde regista um aumento de 525 M€ na dotação orçamentada face à estimativa de execução apresentada para 2019, dotação essa que apenas cresce 303 M€ face à dotação prevista no OE/2019. Uma vez que a estimativa para a execução do programa da Saúde em 2019 é inferior, em 222 M€, à dotação inscrita na POE/2019, o valor orçamentado para 2020 (11 226 M€) representa um acréscimo de 303 M€ face à

⁵³ Além destas medidas, foram também aprovadas através desta resolução um conjunto de normas orientadoras com impacto direto na eficiência do SNS, nomeadamente no que respeita a: recrutamento de profissionais de saúde, autonomia das entidades de saúde que integram o SNS, contratos de gestão, planos de atividades e orçamento, prémios de gestão, aplicação da lei dos compromissos (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), avaliação sistémica da organização do tempo de trabalho dos profissionais do SNS, melhoria do planeamento e da eficiência, modelos de incentivos e avaliação de desempenho, avaliação da rede de cuidados hospitalares, melhoria da qualidade e da eficiência e revisão da monitorização financeira e operacional do SNS.

dotação prevista na POE/2019 (Tabela 44). Será importante aguardar pelo fecho de contas de 2019 para se perceber até que ponto a execução ficará mesmo abaixo da dotação inicial, o que seria a primeira vez nos seis anos examinados.

Tabela 44 – Despesa efetiva consolidada do programa orçamental da Saúde
(em milhões)

Classificação	2018		2019		2020	Variação anual em 2020 vs.	
	OE	CGE	OE	Execução estimada	POE/2020	OE/2019	Execução estimada para 2019
Despesas com pessoal	3 951	4 153	4 239	n.d.	4 641	402	n.d.
Aquisição de bens e serviços	5 689	6 658	6 072	n.d.	5 996	-76	n.d.
Outra despesa corrente	256	99	286	n.d.	226	-60	n.d.
Despesa de capital	301	147	326	n.d.	363	37	n.d.
Total	10 197	11 057	10 923	10 701	11 226	303	525

Fontes: Orçamento do Estado, CGE e POE/2020. | Notas: n.d. significa "não disponível".

13.2.3 Financiamento do SNS

306. Os recursos financeiros provenientes do OE para o SNS podem ser disponibilizados sob a forma de transferências correntes para o SNS (despesa efetiva) e despesas em dotações de capital para os hospitais EPE (despesa não efetiva em ativos financeiros). A despesa em dotações de capital não se encontrava orçamentada inicialmente no OE/2018 nem no OE/2019. Contudo, no decurso da execução orçamental foram efetuadas alterações orçamentais da competência do Governo no sentido de reforçar o capital dos hospitais EPE (Tabela 45). Adicionalmente, as transferências correntes para o SNS também foram reforçadas durante o decurso dos anos 2018 e 2019. Para 2020, o valor orçamentado para a transferência corrente a favor do SNS é 9956 M€, sendo superior ao aprovado no OE/2019 em 942 M€ e acima da execução provisória de 2019⁵⁴ em 566 M€. No entanto, analisando o conjunto das transferências correntes e das dotações de capital, o total para 2020 (9956 M€) é, ainda assim, inferior à execução provisória conjunta de 2019 das transferências correntes e dotações de capital em 121 M€. As dotações de capital, que são despesa com ativos financeiros, têm sido necessárias para recapitalizar os hospitais e centros hospitalares E.P.E., sendo empregues na amortização parcial da dívida acumulada no passado.⁵⁵ É certo que o reforço na dotação efetiva poderá permitir uma gestão operacional menos restritiva, mas, dado o papel da procura na explicação da dinâmica dos custos operacionais, o aumento da transferência corrente para o SNS ora previsto não representa, só por si, um acréscimo dos recursos financeiros totais para o SNS, podendo não libertar tesouraria suficiente para liquidar pagamentos em atraso. Estes argumentos levam a UTAO a sinalizar o risco de novas injeções de capital serem necessárias antes de 2020 terminar.

Tabela 45 – Recursos financeiros provenientes do OE para o SNS
(em milhões)

Classificação	2016		2017		2018		2019		2020	Variação anual em 2020 vs.	
	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	Execução provisória	POE/2020	OE/2019	Execução provisória de 2019
Transferência corrente para o SNS (despesa efetiva)	7 923	8 159	8 079	8 600	8 427	8 759	9 014	9 389	9 956	942	566
Dotações de capital dos hospitais EPE (despesa não efetiva)	0	0	0	500	0	507	0	688	0	0	-688
Total	7 923	8 159	8 079	9 100	8 427	9 266	9 014	10 077	9 956	942	-121

Fontes: Orçamento do Estado, CGE, POE/2020 e base de dados SIGO. | Nota: Exclui-se desta análise a dotação centralizada no Ministério das Finanças para fins específicos na área da Saúde. A utilização desta dotação pelo sector não está garantida quando começa a execução de um OE, pelo que não compara diretamente com as transferências correntes para o SNS quantificadas nesta tabela.

⁵⁴ A execução provisória ficou disponível na plataforma de informação SIGO já em janeiro de 2020, portanto após o fecho da estimativa presente no relatório do MF que acompanha a POE/2020.

⁵⁵ O Relatório UTAO n.º 20/2019, de 22 de novembro, deu conta do prejuízo de 2260 M€ acumulado pelo SNS no quinquénio 2014-2018 e da queda acentuada de fundos próprios, que tomou as injeções de capital incontornáveis para manter as instituições solventes.

14 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

307. Neste capítulo é analisada a proposta orçamental de 2020 dos sistemas de proteção social da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações. A apreciação das contas da Segurança Social reparte-se em dois pontos: a proposta orçamental consolidada e a decomposição por sistemas. Por fim, é realizada a análise orçamental agregada da Caixa Geral de Aposentações.

14.1 Segurança Social

14.1.1 Análise agregada: estimativa de execução em 2019 e proposta orçamental para 2020

308. Nos parágrafos seguintes são apresentados e analisados os dados da estimativa para 2019 e da proposta orçamental para 2020 da Segurança Social, contando para o efeito com os referenciais anuais constantes do OE/2019, bem como dos elementos da estimativa para 2019 e da previsão para 2020 que fazem parte da POE/2020. Adicionalmente, recorreu-se a dados complementares que foram solicitados ao e disponibilizados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

309. A POE/2020 revê significativamente em alta o saldo global da Segurança Social para 2019. O relatório do MF apresenta uma estimativa para 2019 de 2436 M€ (Tabela 46, parte superior), o que representa uma significativa revisão em alta de 771 M€ (+46,3%) quando comparado com o valor de 1665 M€ aprovado no OE/2019. Este desempenho do saldo em 2019 é resultado do crescimento da receita com contribuições e quotizações (+598 M€) e da revisão em baixa de algumas rubricas da despesa com prestações sociais, nomeadamente. i) Ação Social (- 62 M€); ii) Complemento Solidário para Idosos (- 49 M€); iii) Prestação Social para a Inclusão (PSI) e complemento (- 109 M€), sendo que no caso da PSI a revisão em baixa se justifica com a entrada em vigor, somente no último trimestre, do alargamento desta prestação a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos.

310. A despesa total com ações de formação profissional com suporte em fundos europeus inscrita na estimativa para 2019 levanta dúvidas à UTAO pois requer uma execução em dezembro superior em 40% à execução observada no conjunto dos 11 meses anteriores. A estimativa para 2019 com esta despesa financiada com fundos europeus reflete o crescimento de 215 M€ face ao previsto no OE/2019 (Tabela 46). Esta situação não se afigura plausível face aos dados disponíveis da execução orçamental desta rubrica. Com efeito, até novembro de 2019 a despesa nesta rubrica apresentava um grau de execução de 47,4%, ou seja, 651 M€ executados face aos 1344 M€ previstos para o ano como todo. Para que a despesa com esta rubrica atinja os valores indicados na estimativa de 2019 será necessário que, em dezembro de 2019, a mesma tenha crescido 908 M€, ou seja, acréscimo de 40% face ao que foi possível executar nos 11 meses anteriores.

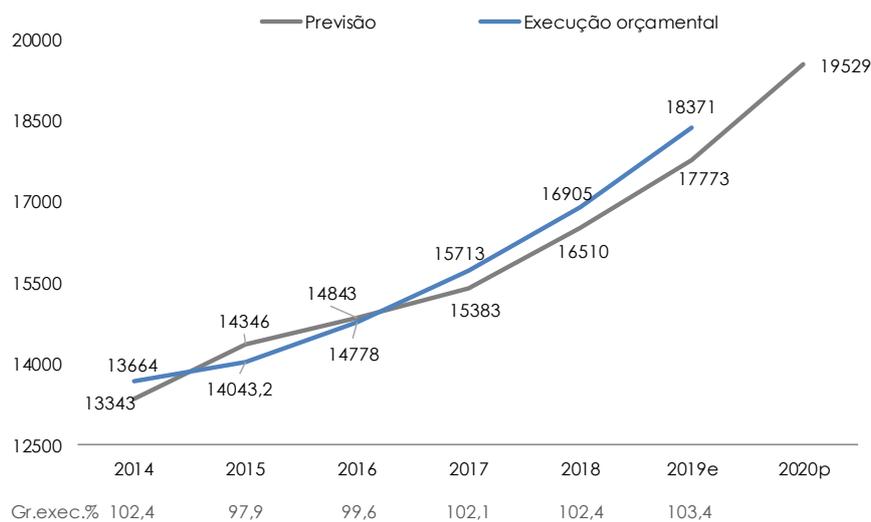
311. O saldo ajustado para 2019 foi revisto em alta, registando o incremento de 63,3%. Os dados deste subsector são influenciados no biénio 2019-2020 pelos seguintes fatores que comprometem a comparabilidade homóloga: i) expurgo do saldo de fundos europeus (transferências do Fundo Social Europeu via programas operacionais do PT2020 e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) via Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, em ambos os casos destinadas a beneficiários fora do sector das AP) por forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; ii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; iii) retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 para o FEFSS, no âmbito do imposto Adicional ao IMI. A Caixa 3, p. 143, explica a necessidade destes três ajustamentos. Após a introdução dos respetivos ajustamentos na informação fornecida pelo MF, prevê-se que o saldo global da Segurança Social em 2019 se venha a fixar em 2246 M€, o que representa o acréscimo de 63,3% (+824 M€) face à previsão do OE/2019 (parte inferior da Tabela 46).

312. De acordo com a POE/2020, o saldo global da Segurança Social (não ajustado) deverá atingir o montante de 2731 M€. Para 2020, o saldo global da Segurança Social prevê-se que seja superior em 295 M€ face ao saldo global estimado para o ano de 2019 (2436 M€), sendo que após o exercício de

ajustamento mencionado no parágrafo anterior, a comparação entre o saldo estimado para 2019 e o saldo previsto para 2020 reflete um ligeiro decréscimo de cerca de 11 M€ em 2020. Em qualquer caso, prevêem-se subidas da receita e da despesa efetivas durante o ano de 2020. A despesa crescerá 4,0%, sendo que a receita crescerá 4,7% antes e 3,7% após os ajustamentos, o que significa um variação incremental inferior à despesa (parte inferior da Tabela 46).

313. Para 2020, o principal contributo para o crescimento da receita advém do acréscimo previsto com a receita de contribuições e quotizações. A POE/2020 prevê o incremento de 3,7% na receita efetiva ajustada, assente, essencialmente, no aumento de 6,3% (1157 M€) em contribuições e quotizações. De acordo com a informação no relatório da POE/2020, este desempenho positivo da receita com contribuições e quotizações deverá refletir o enquadramento macroeconómico previsto para 2020, nomeadamente, a evolução do crescimento do PIB nominal (3,3%), o aumento de 3,2% na remuneração média por trabalhador, e o aumento do emprego em 0,6%, sendo complementado por maior eficácia nas liquidações e cobrança de contribuições e ainda na recuperação de créditos junto de contribuintes. Adicionalmente, encontra-se projetado o aumento nas transferências correntes da AdC decorrente dos acréscimos na rubrica IVA social (+29 M€) e consignação de IRC (+ 178 M€, aumento de 89,7% em 2020), assim como o incremento de 87 M€ na receita proveniente do Adicional ao IMI (parte inferior da Tabela 46).

Gráfico 52 – Receita com contribuições e quotizações para a Segurança Social (previsão versus execução) no período 2014–2020
(em milhões de euros)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas. O valor de previsão de 2014 corresponde ao referencial inscrito no primeiro OE retificativo de 2014.

314. De 2014 a 2019 as receitas com contribuições e quotizações para a Segurança Social terão registado um incremento de 34,5%. Caso se confirme a estimativa para 2019 da receita com contribuições e quotizações no valor de 18 371 M€, este representará um acréscimo de 4707 M€ (+34,5%) face ao valor da execução orçamental observado em 2014. Para 2020, encontra-se previsto um acréscimo significativo, que, a verificar-se, elevará para + 43% a variação face à receita obtida com esta rubrica em 2014 (Gráfico 52).

315. Anualmente, desde 2016, a receita observada com contribuições e quotizações para Segurança supera as previsões orçamentais. A estimativa para 2019 aponta para que as receitas com contribuições e quotizações registem o crescimento de 598 M€ face à previsão do OE/2019. Neste particular, é de salientar, que desde 2016, se verifica que os níveis de execução orçamental da receita com esta rubrica excede a previsão em cada ano (Gráfico 52). Para este resultado, terá contribuído a evolução mais positiva do que o esperado de vários fatores, como a evolução do mercado de trabalho (aumento da massa salarial, sobretudo ditada pela diminuição no nível de desemprego) e a subida na retribuição mínima mensal garantida.

316. O orçamento da Segurança Social prevê para 2020 um crescimento acentuado na despesa com pensões. De acordo com a POE/2020, prevê-se que a despesa com pensões aumente 745 M€ (+4,3%) face a 2019, sendo que 619 M€ (+4,5%) se referem a pensões de velhice, 97 M€ (+3,9%) a pensões de sobrevivência e 29 M€ (+2,5%) a pensões de invalidez.

317. O valor previsto para o acréscimo na despesa com pensões inscrito na POE/2020 para o ano de 2020 acomoda, em larga escala, os encargos da medida “aumento extraordinário de pensões” praticada em anos anteriores. O orçamento da Segurança Social para 2020, parte integrante da POE/2020, inclui a parcela de atualização extraordinária de pensões no valor de 337,8 M€, sendo este montante praticamente igual ao encargo total estimado para 2019 com esta rubrica (337,4 M€) (Tabela 46). No entanto, o valor orçamentado para 2020 pode não comportar a totalidade dos encargos de uma nova atualização extraordinária de pensões. Em anos anteriores, esta medida consistia num aumento extraordinário das pensões mais baixas que garantisse a cada beneficiário o crescimento da prestação em 6 € ou 10 €, consoante a situação de cada um, deduzido do valor da atualização anual das pensões.⁵⁶ Em 2019 as pensões foram alvo de atualização ordinária assente na indexação ao nível de inflação anual e do crescimento do PIB que se traduziu em aumentos de 0,78% e 1,6%, sendo que em 2020, em virtude de um menor nível de inflação no ano de 2019, os aumentos serão inferiores (0,24% e 0,7%, respetivamente)⁵⁷. Assim sendo, para aplicar em 2020, nos mesmos moldes, o aumento extraordinário de pensões efetuado em 2019, o encargo será superior ao contabilizado em 2019, de modo a compensar a diferença entre os aumentos registados em 2019 e 2020 por via da atualização ordinária de pensões. No entanto, para não exceder a verba orçamentada, a alternativa poderá passar por retardar o início do pagamento da atualização extraordinária, solução que foi adotada em 2018, ano em que o pagamento desta atualização se iniciou em agosto.

⁵⁶A atualização extraordinária aplicada em anos anteriores incide sobre pensões mais baixas (inferiores a 1,5 vezes o nível do Indecente de Apoios Sociais, IAS), com as seguintes características. Primeira, para os pensionistas que recebam, pelo menos, uma pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015, o valor da atualização extraordinária é igual a 6 €, por pensionista, deduzido do valor da atualização anual das pensões. Segunda, para os pensionistas que não recebam qualquer pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015, o valor da atualização extraordinária é igual a 10 €, por pensionista, deduzido do valor da atualização regular das pensões.

⁵⁷ A atualização anual das pensões tem como indicadores de referência o crescimento real do produto interno bruto (PIB), correspondente à média da taxa do crescimento médio anual dos últimos dois anos, terminados no 3.º trimestre do ano anterior àquele a que se reporta a atualização e a variação média dos últimos 12 meses do índice de preços ao consumidor (IPC), sem habitação, disponível em dezembro do ano anterior a que se reporta a atualização – [Lei n.º 53-B/2006 de 29 de dezembro](#).

Tabela 46 – Orçamento da Segurança Social para 2019 e 2020

(em milhões de euros e percentagem)

	OE/2019	Estimativa 2019	POE/2020	Var. Absoluta Estimativa 2019 e OE/2019	Var. Absoluta POE/2020 e Estimativa 2019	tva (%) POE/2020 vs Estimativa 2019
1. Receita Corrente - da qual:	29 475	30 102	31 498	627	1 395	4,6
Contribuições e quotizações	17 773	18 371	19 529	598	1 157	6,3
Receitas de jogos sociais	241	230	233	-11	3	1,4
Transf. correntes da Ad. Central	9 036	9 033	9 383	-3	351	3,9
— Financ. da LBSS e outras	6 987	6 987	6 927	0	-61	-0,9
— Transf. OE regime subst. Bancário	453	447	437	-5	-11	-2,3
— IVA Social	854	854	883	0	29	3,4
— Transf. OE relativa IRC	199	199	377	0	178	89,7
— Transf. OE relativa AIMI	50	50	283	0	233	465,4
Transf. do Fundo Social Europeu+FEAC	1 623	1 624	1 527	0	-97	-5,9
Outras receitas correntes	800	845	826	44	-19	-2,3
2. Receita de Capital	7	7	12	0	5	65,8
3. Receita Efetiva (1+2)	29 482	30 110	31 510	627	1 400	4,7
4. Despesa Corrente - da qual:	27 760	27 631	28 727	-129	1 096	4,0
Pensões, das quais:	17 382	17 443	18 187	61	745	4,3
— Sobrevivência	2 407	2 462	2 559	55	97	3,9
— Invalidez	1 077	1 159	1 188	82	29	2,5
— Velhice	13 529	13 484	14 103	-45	619	4,6
— Parcela de atual. extraord. de pensões	369	337	338	-32	0	0,1
Sub. familiar a crianças e jovens	792	793	830	1	37	4,6
Subsídio por doença	600	611	642	11	31	5,0
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 208	1 227	1 198	19	-30	-2,4
Complemento Solidário p/ Idosos	265	216	235	-49	19	8,8
Prestações de Parentalidade	575	596	664	21	69	11,5
Ação social	1 919	1 857	1 991	-62	134	7,2
Rendimento Social de Inserção	381	349	356	-32	7	2,0
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	0	0	30	0	30	:
Prestação Social p /a Inclusão e complemento	447	338	402	-109	64	18,9
Pensões do Regime Sub. Bancário	462	449	438	-13	-10	-2,3
Outras despesas correntes	1 304	1 312	1 372	8	60	4,5
Ações de Formação Prof.e Ação Social	1 466	1 695	1 597	229	-97	-5,7
— das quais: c/ suporte no FSE	1 344	1 559	1 482	215	-77	-5,0
5. Despesa de Capital	58	43	52	-15	9	20,7
6. Despesa Efetiva (4+5)	27 818	27 674	28 779	-144	1 105	4,0
7. Saldo Global (3-6)	1 665	2 436	2 731	771	295	
Por memória: após ajustamentos						
1A. Receita corrente	29 232	29 912	31 002	680	1 090	3,6
Contribuições e quotizações	17 773	18 371	19 529	598	1 157	6,3
Transf. OE relativa AIMI	50	123	210	73	87	70,5
Transf. correntes da Ad. Central	8 837	8 834	9 006	-3	172	1,9
3A. Receita efetiva (1A + 2)	29 240	29 919	31 014	680	1 095	3,7
4A. Despesa corrente	27 760	27 631	28 727	-129	1 096	4,0
Pensões	17 382	17 443	18 187	61	745	4,3
Ações de Formação Profissional	1 466	1 695	1 597	229	-97	-5,7
— das quais: c/ suporte no FSE	1 344	1 559	1 482	215	-77	-5,0
5A. Despesa de capital	58	43	52	-15	9	20,7
6A. Despesa efetiva	27 818	27 674	28 779	-144	1 105	4,0
7A. Saldo Global (3A - 6A)	1 422	2 246	2 235	824	-10	

Fontes: Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: as linhas 1 a 7 não contém o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 7.A contém esse ajustamento que inclui os seguintes fatores: descritos na Caixa 3 i) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; ii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; iii) Retificação das transferências de verbas, em 2019 e 2020, no âmbito do AIMI. Os referenciais anuais indicados para 2019 são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa resultante da aprovação do OE/2019 pela Assembleia da República.

318. Para 2019, com a exceção das prestações de desemprego, encontra-se projetado um acréscimo da despesa com prestações sociais. O orçamento da Segurança Social previsto na POE/2020 prevê, para o conjunto das principais prestações sociais, despesa adicional, face à execução estimada em 2019, de cerca de 361 M€, sendo que, no caso das prestações de desemprego, se antecipa a redução de 30 M€, em linha com a tendência verificada nos últimos anos de diminuição da taxa de desemprego (Gráfico 53). O aumento na despesa com prestações sociais é influenciado pela atualização do Indexante dos Apoios Sociais. Para 2020 está previsto um acréscimo na despesa com: i) Abono de Família, mais 4,6% (Gráfico 55); ii) Subsídio por Doença, mais 5,0% (Gráfico 54); iii) Complemento Solidário para Idosos, mais 8,8% (Gráfico 56); iv) Prestações de Parentalidade, mais 11,5%;

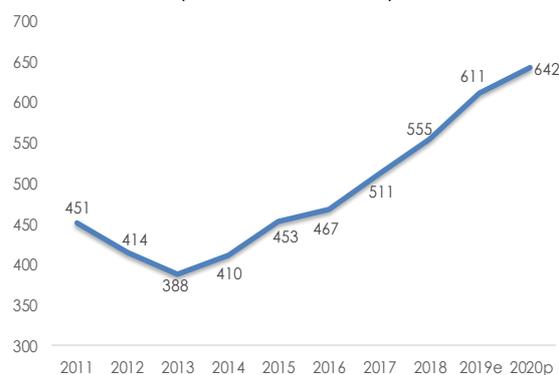
v) ação social, mais 7,2%, devido ao reforço de medidas no âmbito da RNCCI e do PROCOOP;⁵⁸ vi) Prestação Social para a Inclusão, mais 18,9%; vii) nova rubrica de subsídio de Apoio ao Cuidador Informal, com a dotação inicial de 30 M€.

Gráfico 53 – Despesa com prestações de desemprego
(em milhões de euros)



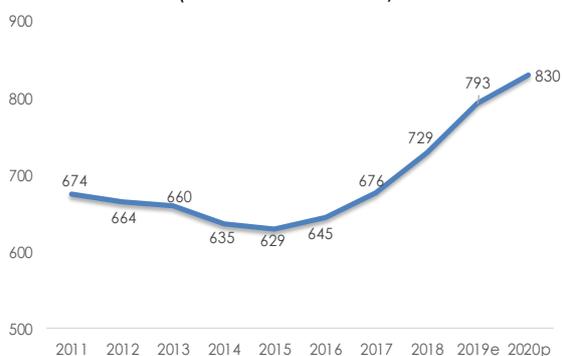
Fonte: Banco de Portugal e IGFSS.

Gráfico 54 – Despesa com subsídio de doença
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal e IGFSS..

Gráfico 55 – Despesa com abono de família
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal e IGFSS.

Gráfico 56 – Despesa com CSI
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal e IGFSS.

319. Em 2019, a despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego corresponde a 45% do valor registado em 2014. A diminuição no nível de desemprego no período de 2014 a 2019 permitiu reduzir os encargos com prestações de desemprego e apoio ao emprego em 1511 M€, o que corresponde a uma redução de cerca de 55% face ao valor registado em 2014. Para 2020, prevê-se uma diminuição (2,4%) inferior ao ritmo verificado em anos anteriores, em resultado da expectativa de uma certa estabilização no nível de desemprego (Gráfico 53).

320. Para 2020, encontra-se previsto a continuidade do reforço na despesa com as prestações sociais Abono de família e Complemento Solidário para Idosos. Desde 2015 que se regista anualmente um acréscimo na despesa com Abono de família e Complemento Solidário para Idosos (CSI), que se reflete em 2019, face a 2015, num incremento de 26,1% e 13%, respetivamente (Gráfico 55 e Gráfico 56). Para 2020, prevê-se o reforço na despesa com a prestação CSI, nomeadamente no aumento da cobertura da prestação e do valor de referência desta prestação. A extensão ao segundo escalão da medida de eliminação dos rendimentos dos descendentes para efeito de avaliação de recursos do requerente também ajuda a perceber o aumento no valor orçamentado. No que respeita à prestação de Abono de Família, o reforço na despesa deve-se a mexidas nos escalões⁵⁹ e à majoração para segundos e terceiros filhos.

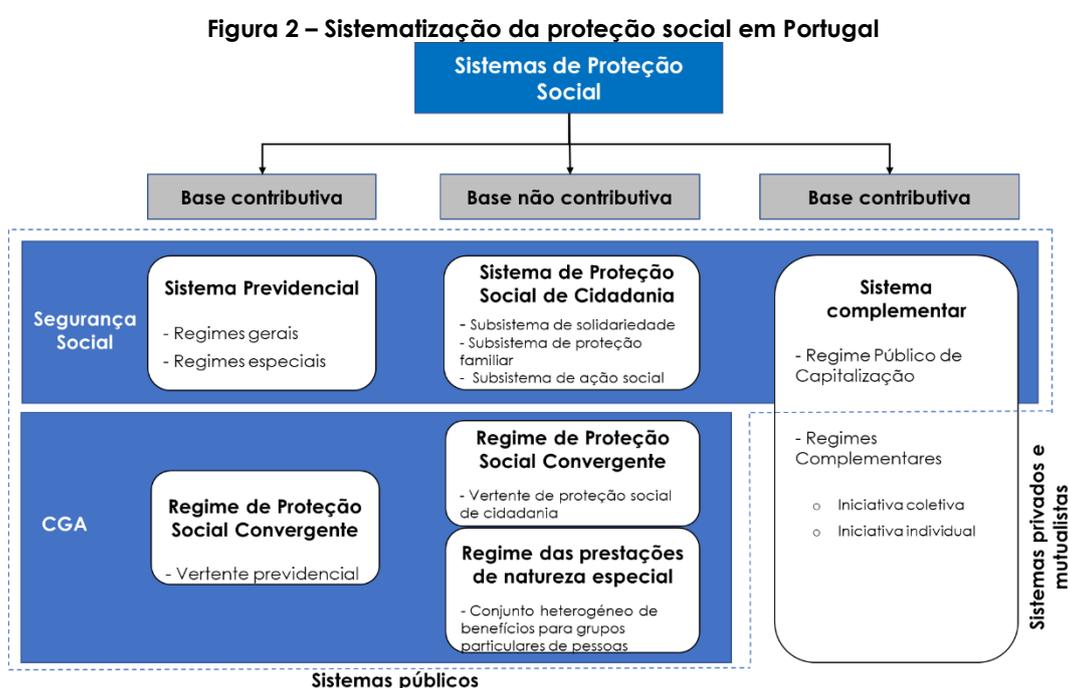
⁵⁸ RNCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e PROCOOP - Programa de Celebração de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais.

⁵⁹ Reforço do quarto escalão do abono de família e aumento gradual desta prestação para as crianças entre os 12 e os 36 meses, convergindo em julho com o valor que era atribuído às crianças até aos 12 meses.

14.1.2 Análise por sistemas de proteção social

321. Esta subsecção vem dar continuidade à estreia da análise por sistemas de proteção social que a UTAO introduziu no segundo semestre de 2019, na coleção de acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública ([Relatório n.º17/2019](#)) e que transpõe agora para a apreciação do orçamento da Segurança Social previsto para 2020. Os sistemas a analisar são o de previdência e o de cidadania. Neste sentido, **será desagregado o contributo de cada sistema para a previsão do saldo global de 2020 e comparado com o orçamentado e estimado para 2019.**

322. A lei de bases da Segurança Social ([Lei n.º4/2007, de 16 de janeiro](#)) estabelece a arquitetura dos sistemas de proteção social em Portugal. Os sistemas públicos são geridos pela Segurança Social e pela Caixa Geral de aposentações (CGA). A Figura 2 facilita a apreensão da realidade institucional. O conjunto de entidades que formam a Segurança Social são responsáveis pela administração de três sistemas de proteção social que se diferenciam na forma como se financiam e no tipo de proteção concedida: sistema previdencial, sistema de proteção social de cidadania e sistema complementar.⁶⁰



Fontes: construção da UTAO a partir da legislação vigente.

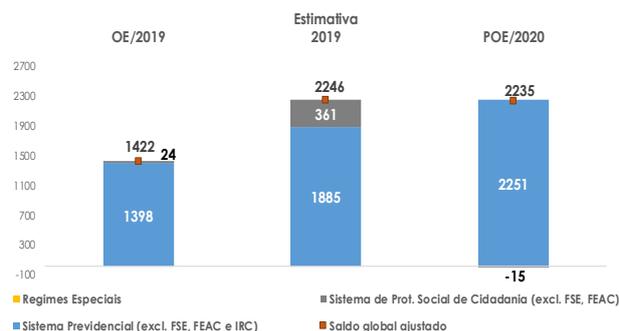
323. A POE/2020 prevê para 2020 um excedente global (ajustado) da Segurança Social de 2235 M€, que advém exclusivamente do sistema previdencial. Para 2020, a POE/2020 prevê um excedente no saldo global (ajustado) no montante de 2235 M€, prevendo-se que este valor seja obtido exclusivamente através do contributo do saldo do sistema previdencial, o qual se prevê que atinja o excedente de 2251 M€, sendo que o contributo do sistema de proteção social de cidadania é negativo em 15 M€ (Tabela 47 e Gráfico 57). O excedente previsto para 2020, no saldo do sistema previdencial advém em larga medida do saldo dos regimes especiais (+1584 M€) resultante sobretudo do incremento de 1157 M€ (face à estimativa de 2019) da principal fonte de financiamento, ou seja, a receita com contribuições e quotizações para a Segurança Social. Adicionalmente, é projetado que o contributo do FEFSS atinja um excedente de 666 M€, decorrente, nomeadamente, de rendimentos de propriedade no valor de 475 M€ e de 210 M€ provenientes, via transferências do OE, da receita consignada de AIMI (Tabela 48 e Caixa 3). Recorda-se que o FEFSS também recebe consignações de IRC, mas esses valores não surgem na Tabela 48 por causa do ajustamento de efeitos transitórios que prejudicam as comparações com período homólogos (fator 1 explicado na Caixa 3).

⁶⁰ É a letra da própria lei de bases a dizer que o sistema de Segurança Social se decompõe em três sistemas, em vez de, como poderia parecer mais adequado do ponto de vista lógico-linguístico, em três subsistemas. Se os três (sub)sistemas são de proteção social, também não se percebe a racionalidade de o legislador ter apensado a expressão "proteção social à designação do segundo.

Tabela 47 – Orçamento da Segurança Social para 2020, por subsistema (ajustado)
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Receita	Despesa	Saldo
Previdencial	22241	19990	2251
Regimes gerais	21556	19972	1584
FEFSS	685	18	666
Regimes especiais	446	446	0
Proteção social de cidadania	8328	8343	-15
Proteção familiar	1734	1734	0
Solidariedade	4249	4249	0
Ação Social	2346	2361	-15
	30569	28334	2235

Gráfico 57 – Saldo Segurança Social, por sistema (ajustado)
(em milhões de euros)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores: descritos na Caixa 3: i) Transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; ii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, iii) Retificação das transferências de verbas, em 2019 e 2020, no âmbito do AIMI. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) aparece nas contas da SS dentro do sistema previdencial, mas é importante perceber que ele não é um subsistema de proteção social; trata-se simplesmente de um instrumento financeiro para assegurar a capacidade de pagamento de pensões do sistema previdencial durante, pelo menos, dois anos.

324. Para 2019, o saldo global da Segurança Social (ajustado) é revisto em alta no montante adicional de 824 M€. O OE/2019 projetava para o ano de 2019 um excedente orçamental da Segurança Social de 1422 M€, alicerçado no contributo de 1398 M€ do sistema previdencial e 24 M€ do sistema de proteção social de cidadania — Tabela 48. A estimativa orçamental para 2019 incluída na POE/2020 reviu em alta (de 1422 M para 2246 M€) o excedente do saldo global da Segurança Social. Para este resultado contribui o excedente adicional do sistema previdencial em 487 M€, assente nos incrementos adicionais 598 M€ na receita com contribuições e quotizações e na transferência não prevista para o FEFSS, de cerca de 73 M€ da verba em falta de AIMI referente ao ano de 2017. No entanto, é de salientar, que o contributo adicional remanescente para a revisão em alta em 2019, no montante 337 M€, advém do excedente do sistema de proteção Social de Cidadania, em virtude da execução inferior da despesa (Gráfico 57 e Tabela 48).

325. De acordo com a estimativa de 2019, a despesa efetiva do sistema de proteção social de cidadania é reduzida em 367 M€ face ao projetado no OE/2019. Ao analisar os dados da estimativa para 2019, é possível verificar que a despesa efetiva no sistema de proteção social de cidadania é reduzida em 367 M€ (-3,4%) face à meta orçamental inscrita no OE/2019. Para este resultado contribuiu a menor despesa execução do que a prevista em certas rubricas deste sistema, nomeadamente: i) Complementos Sociais, menos 71 M€; ii) Ação Social, menos 63 M€; iii) Subsídio Social de Desemprego, menos 21 M€; iv) Rendimento Social de Inserção, menos 32 M€; v) Prestação Social para a Inclusão e complemento, menos 109 M€; e vi) Complemento Solidário para Idosos, menos 49 M€ (Tabela 48). É de salientar que a não execução da totalidade da despesa é justificada pela diminuição no número de beneficiários de prestações, como são os exemplos do RSI e do Subsídio Social de Desemprego, e simultaneamente, com a implementação, em 2019, mais tarde do que o previsto, de medidas como o alargamento da prestação social de inclusão a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos.

326. Para 2020, face à estimativa de 2019, prevê-se o incremento de 366 M€ no excedente do saldo do sistema previdencial. A POE/2020, face à estimativa de execução de 2019, projeta um reforço do excedente orçamental do sistema previdencial no montante de 366 M€ (Tabela 48 e Gráfico 57). Para este resultado contribuirá o crescimento de 6,3% (+1157 M€) nas contribuições e quotizações e o aumento de 87 M€ nas verbas transferidas para o FEFSS através da receita consignada do AIMI para este fundo. O incremento esperado na receita deste sistema supera o incremento previsto na despesa (+3,8%), nomeadamente com o aumento projetado em pensões (+702 M€) — Tabela 48. No que diz respeito ao sistema de Proteção Social de Cidadania, a POE/2020 prevê um saldo ajustado negativo de 10 M€, decorrente do incremento de 374 M€ na despesa com Ação Social, Complementos Sociais, Abono de Família e Complemento Social para Idosos e PSI.

Tabela 48 - Execução orçamental da Segurança Social por sistema (ajustada)
(em milhões de euros e em percentagem)

	OE/2019	Estimativa 2019	POE/2020	Var. Absoluta Estimativa 2019 e OE/2019	Var. Absoluta POE/2020 e Estimativa 2019	tva (%) POE/2020 vs Estimativa 2019
1.Sistema Previdencial						
Regimes Gerais						
Receita Efetiva - da qual:	19 888	20 531	21 552	643	1 021	5,0
Contribuições e quotizações	17 773	18 371	19 529	598	1 157	6,3
Transferências do OE	332	332	311	0	-20	-6,1
Transf. da CGA (Pensões unificadas)	167	171	173	3	3	1,5
Outras Receitas	1 616	1 657	1 620	41	-37	-2,2
Despesa Efetiva - da qual:	19 014	19 243	19 968	229	725	3,8
Pensões, das quais:	13 664	13 800	14 502	137	702	5,1
— Sobrevivência	2 026	2 077	2 171	51	94	4,5
— Invalidez	802	869	889	67	20	2,3
— Velhice	10 606	10 625	11 212	19	587	5,5
Subsídio de desemprego	910	954	932	44	-22	-2,3
Transf. para CGA (Pensões unificadas)	537	537	538	0	0	0,1
Transf. para emprego, higiene e form. profissional	692	692	752	0	60	8,7
Subsídio por doença	600	611	642	11	31	5,0
Subsídio de parentalidade	575	574	643	-1	69	12,0
Ações de Formação Profissional (suporte CPN)	121	121	101	0	-20	-16,8
Outras despesas	1 914	1 954	1 868	40	-87	-4,4
Saldo Global Regimes Gerais	874	1 288	1 584	414	296	23,0
Regimes Especiais						
Receita Efetiva - da qual:	462	456	446	-6	-10	-2,2
Transferência do OE - R.S. Bancário	453	447	437	-5	-11	-2,3
Despesa Efetiva - da qual:	462	456	446	-6	-10	-2,2
Regime Substitutivo Bancário	453	447	437	-5	-10	-2,3
Saldo Global Regimes Especiais	0	0	0	0	0	8,7
Saldo Global Sist. Previdencial s/ FEFS	874	1 288	1 584	414	296	23,0
FEFS						
Receita efetiva da qual:	535	607	685	72	77	12,7
AIMI	50	123	210	73	87	70,4
Despesa efetiva	11	11	18	0	7	68,6
Saldo Global FEFS	524	597	666	72	70	11,7
Total Saldo Global Sist. Previdencial c/ FEFS	1 398	1 885	2 251	487	366	19,4
2.Sistema de Proteção Social de Cidadania						
Receita Efetiva - da qual:	8 360	8 330	8 329	-30	-2	0,0
Transferências do OE - LBSS	6 792	6 792	6 732	0	-61	-0,9
Receita de jogos sociais	229	230	233	0	3	1,4
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	12	12	11	0	0	-3,0
IVA social	854	854	883	0	29	3,4
Outras Receitas	473	442	469	-30	27	6,1
Despesa Efetiva - da qual:	8 337	7 969	8 344	-367	374	4,7
Complementos sociais	1 993	1 922	1 975	-71	54	2,8
Ação Social	2 220	2 157	2 318	-63	160	7,4
Pensões por antecipação da idade da reforma	677	682	702	5	20	2,9
Abono de Família	792	793	830	1	37	4,6
Subsídio social de desemprego	155	135	130	-21	-5	-3,8
Pensões sociais, das quais:	551	552	511	1	-41	-7,4
Rendimento social de inserção	381	349	356	-32	7	2,0
Prestações por dependência	359	380	390	20	11	2,8
Prestações por deficiência, das quais:	603	500	571	-103	71	14,2
— Prestação social p/ a Inclusão e comp.	447	338	402	-109	64	18,9
Complemento Solidário para Idosos	265	216	235	-49	19	8,8
Outra despesa	341	285	327	-56	42	14,7
Saldo Global	24	361	-15	337	-376	-104,2
Saldo Global (S. Previdencial + S. de Proteção Social de Cidadania)	1 422	2 246	2 235	824	-10	

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social e Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 3: i) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; ii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, iii) Retificação das transferências de verbas, em 2019 e 2020, no âmbito do AIMI.

327. Em 2019, a despesa com o subsídio de doença cresceu 57,5% face ao valor registado em 2013. O subsídio de doença é uma despesa financiada pela receita do sistema previdencial. Desde 2013, os encargos com a prestação de doença cresceram 223 M€, ou seja, 57,5% face ao valor registado em 2013. Para 2020 e comparando com o valor previsto na estimativa para 2019, prevê-se um novo

incremento de 31 M€ (Gráfico 54), elevando para 65,5% o crescimento acumulado desde 2013. A expansão na despesa com esta prestação só poderá ter explicação nos seguintes fatores: aumento no número de beneficiários, alargamento do prazo médio das licenças por doença, subida no salário médio de referência para cálculo do valor da prestação e alteração em parâmetros do subsídio. O crescimento na despesa com esta rubrica estará em parte relacionado com o aumento do nível de emprego, o crescimento da massa salarial e alterações em parâmetros do subsídio registados nos últimos anos. No entanto, o número de beneficiários no período de 2013 a 2018 cresceu cerca de 44%, a um ritmo bastante superior ao crescimento do número de residentes empregados (cerca de 9,3%).⁶¹ É de salientar que o aumento na despesa desta ou outra prestação afeta ao sistema previdencial retira dimensão ao excedente orçamental deste sistema e, por consequência, diminui as verbas transferidas, anualmente, para reforço do FEFSS, que é financiado, em larga medida, através do excedente do sistema previdencial.

Caixa 3 – Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Segurança Social

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2019 ou 2020, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade neste biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos.

(1) Eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A Lei do OE/2018 (artigo 232.º) e a Lei do OE/2019 (artigo 267.º) determinaram a consignação de 2% da receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a ser efetuada de forma faseada e crescente nos seguintes termos: 0,5% em 2018; 1,0% em 2019; 1,5% em 2020; 2,0% em 2021 e anos seguintes. Tratando-se de valores crescentes, importa anular o seu efeito no período 2018–2021 para não prejudicar a comparabilidade homóloga dos dados. Tratando-se de transferências entre subsectores das AP, este ajustamento não tem efeitos no saldo, mas é relevante quando se avalia o desempenho dos subsectores Estado e Segurança Social separadamente.

(2) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Determinadas entidades das AP são intermediários financeiros entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertencem ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus, a entrada dos mesmos no sector das AP com destino a outros sectores da economia tem de coincidir com o valor das saídas, i.e., o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das AP num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus destinados a outros sectores observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado nas Tabela 46 e Tabela 48.

(3) Retificação das verbas transferidas em 2019 e 2020 no âmbito do AIMI. Na POE/2020 encontram-se inscritas as transferências para o FEFSS no montante de 50 M€ e 282,7 M€ em 2019 e 2020, respetivamente. No entanto, de acordo com a execução orçamental da Segurança Social de outubro de 2019 e o esclarecimento prestado ao Tribunal de contas (anexo do parecer do Tribunal de Contas à CGE/2018), constata-se que em outubro de 2019 foi transferido adicionalmente para o FEFSS a verba de 73 M€ relativo ao remanescente do AIMI cobrado em 2017, sendo que a POE/2020 estipulava que este valor seria transferido durante o ano de 2020. Como tal, a rubrica de receita relativa ao Adicional ao IMI é corrigida nos anos 2019 e 2020 de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 49 – Ajustamento de transferências de receita de AIMI em 2019 e 2020
(em milhões de euros)

	2019	2020
Transferências inscritas na POE/2020	50,0	282,7
Ajustamento - transf. de out 2019	73,0	-73,0
Valor ajustado	123,0	209,7

Fontes: IGFSS, e [Tribunal de Contas: parecer sobre a CGE de 2018](#), Anexo – exercício do contraditório, páginas A41 a A44.

⁶¹ De acordo com [Portal do INE](#) a população empregada no 4.º trimestre de 2013 era 4,469 milhões de pessoas; já no 4.º trimestre de 2018 ascendia a 4,883 milhões.

14.2 Caixa Geral de Aposentações

328. Nesta secção é realizada a apreciação da proposta orçamental para 2020 relativa à Caixa Geral de Aposentações (CGA). Para o efeito, são utilizados os referenciais anuais constantes do OE/2019 e as previsões para 2020 contidas na POE/2020. Estes dados serão comparados com as contas da execução orçamental provisória de 2019, que à data da realização deste relatório se encontram já disponíveis e permitem uma análise mais completa.

329. A CGA apresentou em 2019 um excedente orçamental, contrariando as previsões do OE/2019. A CGA, ao contrário da previsão inscrita no OE/2019 de um saldo negativo (- 60 M€), registou no final de 2019 um excedente orçamental de 55 M€, sendo este valor superior em 115 M€ à meta orçamental inscrita no OE/2019 (- 60 M€). Este resultado reflete evoluções distintas da receita e da despesa efetivas em relação ao inicialmente previsto no OE/2019. A receita efetiva decresceu 38 M€ face ao previsto no OE/2019, essencialmente justificada por uma menor comparticipação financeiro do OE para o equilíbrio da CGE (- 92ºM€) e pela contração de 61 M€ em rendimentos de propriedade. Estes desenvolvimentos absorveram a evolução positiva da receita com contribuições e quotizações (+ 96 M€) — Tabela 50. Esta subida deverá ter ficado a dever-se às promoções entre os trabalhadores das AP. A despesa efetiva decresceu a um ritmo superior, fixando-se 153 M€ abaixo do referencial previsto no OE/2019, em grande medida devido à evolução registada no pagamento de pensões e abonos.

330. De acordo com a POE/2020, deverá assistir-se a uma deterioração do saldo global da CGA. Em 2020, o saldo global negativo deverá atingir o nível - 68 M€, ou seja, um agravamento de 123 M€ face ao excedente registado na execução provisória de 2019. No lado da receita, encontra-se prevista a redução de 2,8% nas contribuições dos subscritores e entidades, decorrente da diminuição no número de subscritores — visto se tratar de sistema fechado a novos subscritores desde 31/12/2005. Com efeito, para fazer face ao aumento de despesa prevista com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (+1,9%), a comparticipação financeira proveniente do OE para o equilíbrio da CGA deverá aumentar 2,7% (Tabela 50). Adicionalmente, encontra-se previsto o acréscimo de 16 M€ (4,4%) na transferência do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado, de modo a colmatar o aumento na despesa da respetiva rubrica, na qual se destaca o acréscimo dos encargos (+31 M€ face ao OE/2019) com militares e agentes militarizados decorrente dos efeitos do Decreto-Lei n.º 3/2017, de 6 de janeiro.

Tabela 50 - Orçamento da CGA para 2019 e 2020
(em milhões de euros e em percentagem)

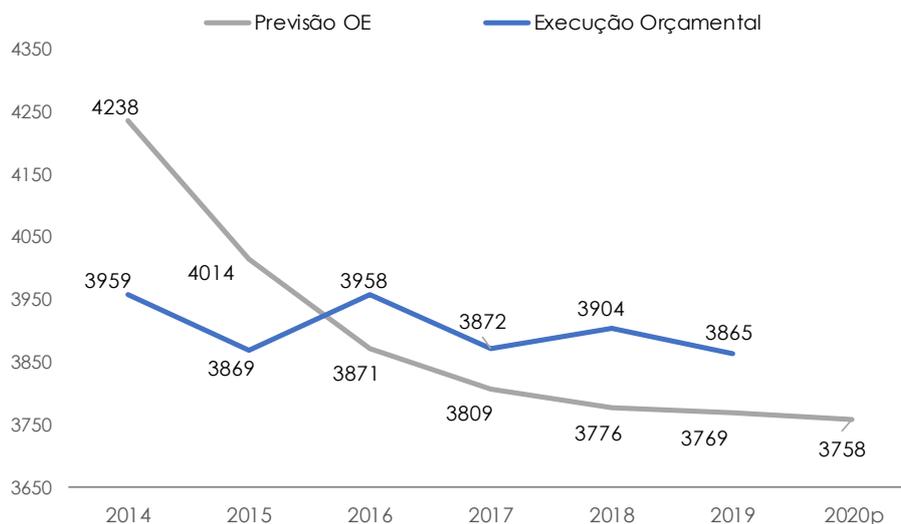
	OE/2019	Execução Provisória 2019	POE/2020	Variação nominal Ex. Orc./2019 vs OE/2019	Variação nominal POE/2020 vs Ex. Orc./2019	Iva (%) POE 2020/OE 2019
1. Receita corrente	10 023	9 985	10 081	-38	97	1,0
Contribuições para a CGA, das quais:	3 877	3 974	3 867	97	-108	-2,7
Contribuições - subscritores e entidades	3 769	3 865	3 758	96	-107	-2,8
Contribuições - compensação por pagamento de pensões	108	109	108	1	-1	-0,7
Transferências correntes, das quais:	5 882	5 809	5 957	-73	148	2,6
Comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGA	4 984	4 892	5 024	-92	132	2,7
Transf. do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado	352	370	386	19	16	4,4
Pensão unificada - responsabilidade da Segurança Social	537	545	538	8	-7	-1,3
Rendimentos de propriedade	262	201	255	-61	55	27,3
Outras Receitas Correntes	2	2	2	-1	1	-
2. Receita de capital	0	0	0	0	0	-
3. Receita Efetiva	10 023	9 985	10 082	-38	96	1,0
4. Despesa corrente, da qual:	10 083	9 930	10 150	-153	219	2,2
Transferências correntes, das quais:	10 040	9 901	10 107	-140	206	2,1
Pensões e abonos responsabilidade CGA	8 884	8 719	8 887	-165	168	1,9
Pensões e abonos responsabilidade Estado	330	347	367	17	21	6,0
Pensões e abonos responsabilidade outras entidades	645	635	645	-10	10	1,6
Transferência para a segurança social	182	180	183	-2	3	1,8
5. Despesa de capital	0	0	0	0	0	-
6. Despesa Efetiva	10 083	9 930	10 150	-153	219	2,2
7. Saldo global	-60	55	-68	115	-123	

Fonte: IGFSS, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: O referencial anual para 2019 corresponde ao OE/2019 aprovado pela Assembleia da República.

331. Nos últimos anos, a receita com contribuições e quotizações para a CGA foi sucessivamente suborçamentada. No período de 2016 a 2019, é possível verificar que a receita com contribuições e quotizações para a CGA foi alvo de suborçamentação, ou seja, a execução orçamental desta rubrica,

em cada ano, foi superior ao previsto no exercício de orçamentação (Gráfico 58). É natural que na base da orçamentação da receita com contribuições e quotizações da CGA se tenha em conta a redução progressiva no número de subscritores, em virtude da CGA ser um sistema fechado a novas subscrições. No entanto, a execução orçamental de 2016 a 2019 vem demonstrar que, anualmente, no processo elaboração do orçamento não é tido em conta a dimensão do impacto de medidas com efeito positivo na receita com contribuições e quotizações, nomeadamente a reposição salarial nos anos de 2016 e 2017 e o descongelamento gradual de carreiras nos anos de 2018 e 2019. De salientar que cerca de 63% dos funcionários públicos das Administrações públicas é subscritora da CGA.⁶² Para 2020, os dados inscritos na proposta orçamental evidenciam a continuidade de uma previsão “cautelosa”, refletindo a quebra na receita com contribuições e quotizações de 2,8% face à execução provisória de 2019 (Tabela 50), possivelmente acomodando a quebra durante o ano de 2020 no número total de subscritores. No entanto, a orçamentação desta rubrica parece não incluir o impacto positivo previsto de medidas de aumento da massa salarial por via de progressões e promoções anteriormente legisladas (efeitos de carreamento) e da nova medida de atualização salarial (ambas revistas pela UTAO na Tabela 7 e na Tabela 12, respetivamente), que em conjunto representam para 2020 o aumento de 3,6% na rubrica de despesa com pessoal das Administrações Públicas, com contrapartida no aumento da receita com contribuições sociais.

Gráfico 58 – Receita com contribuições e quotizações para a CGA (previsão versus execução) no período 2014–2020
(em milhões de euros)



Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., DGO e cálculos da UTAO | Notas Os valores referentes a 2014 encontram-se expurgados dos montantes da Contribuição Especial de Solidariedade. O valor de previsão de 2014 corresponde ao referencial a inscrito no primeiro OE retificativo de 2014.

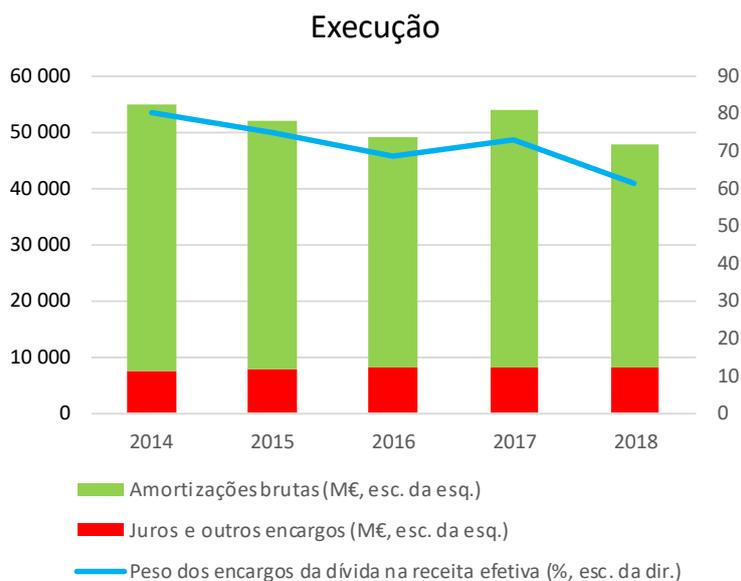
⁶² De acordo com a Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP), a 30 de setembro de 2019 o emprego no sector das Administrações Públicas situou-se em 689 760 postos de trabalho. A CGA, na mesma data, contava com 434 703 subscritores.

15 Saldo global e fardo dos encargos da dívida em contabilidade pública

332. O presente capítulo pretende analisar o peso dos encargos com a dívida pública, focando-se não só na despesa efetiva com juros, mas também na despesa não efetiva decorrente das amortizações brutas. A fonte de informação utilizada decorre essencialmente dos mapas que constam na lei do OE e na CGE. A oportunidade para este tema decorre de a discussão pública em Portugal sobre dívida e o seu fardo estar centrada na despesa com juros e comissões a intermediários financeiros e do custo de oportunidade dessa despesa. Este enviesamento da discussão tanto surge no contexto de contabilidade nacional como no de contabilidade pública. Ora, é importante chamar a atenção do público para outro elemento que, ainda por cima, condiciona, mais do que os juros, a liberdade de escolher utilizações alternativas para os impostos cobrados em Portugal. O fardo adicional chama-se amortização do capital em dívida.

333. As amortizações têm representado entre 69% e 51% da receita efetiva no quinquénio 2014–2018 do universo consolidado entre a AdC e a Segurança Social. O Gráfico 59 descreve a evolução no serviço da dívida deste universo no período indicado. As amortizações excedem largamente os juros em todos os anos. Em 2018, último ano para o qual há contas encerradas, a despesa com juros (e outros encargos) valeu 8127 M€ enquanto o valor bruto das amortizações ascendeu a 39,6 mil M€. Uma e outro são pagamentos direcionadas a entidades exteriores às Administrações Públicas (*i.e.* instituições financeiras, famílias e instituições internacionais), pois os dados reportados no gráfico consolidam contas entre unidades orgânicas daqueles dois subsectores. De referir que os juros e as amortizações brutas correspondem aos recursos financeiros que as AP têm de obter para cumprir em cada exercício económico as obrigações decorrentes da dívida pública contraída em períodos anteriores. O serviço da dívida, que é a soma das duas componentes, pesou 80% da receita efetiva em 2014, tendo vindo a cair para representar 47 705 M€ ou 61% da receita efetiva cobrada em 2018. Como é evidente, dado o nível extremamente elevado do capital em dívida, os serviços prestados pelas AP aos cidadãos colapsariam se o sector não fosse capaz de levantar empréstimos novos no mercado financeiro ou utilizar receita de ativos financeiros para suportar o fardo das amortizações.

Gráfico 59 – Encargos com a dívida: juros e amortizações brutas
(milhões de euros e percentagem)



Fontes: Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

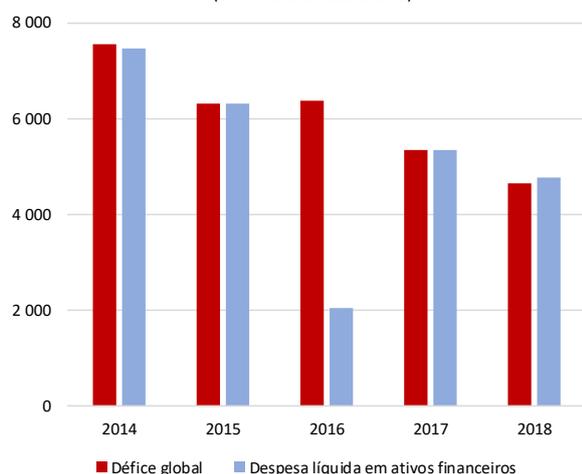
334. Na Administração Central, as necessidades líquidas de financiamento decorrem não só do saldo global ser negativo, mas também da despesa líquida em ativos financeiros, muito pressionada nos últimos anos com apoios concedidos ao sector financeiro. As necessidades líquidas de financiamento são a diferença entre as emissões novas de dívida e as amortizações do stock vivo ou, por outras

palavras, são a receita líquida de despesa em passivos financeiros. O défice global da Administração Central reduziu-se entre 2014 e 2018, descendo de 7,6 mil M€ para 4,6 mil M€. A despesa líquida deste subsector com ativos financeiros tem assumido, na maioria dos anos entre 2014 e 2018, uma grandeza praticamente igual ao défice global. Isto é visível no Gráfico 60. A soma das barras vermelha e azul no indica o valor das necessidades líquidas de financiamento da AdC entre 2014 e 2018. Naquela despesa líquida com ativos financeiros avultam as aplicações da AdC em instituições financeiras. Em 2014, foram aplicados 3900 M€ no âmbito do Banco Espírito Santo; em 2015, 2744 M€ foram gastos com o Banif; em 2017, 2500 M€ foram usados para recapitalizar a Caixa Geral de Depósitos; em 2018, foram injetados 792 M€ no Novo Banco através do Fundo de Resolução.

No subsector da Segurança Social, os excedentes orçamentais têm vindo a permitir a posterior aplicação em ativos financeiros através do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. O saldo orçamental deste subsector aumentou de 429 M€ em 2014 até 2086 M€ em 2017 e 1977 M€ em 2018, situando-se acima do saldo inicialmente previsto na lei do OE. Com efeito, os excedentes orçamentais registados ano após ano permitiriam a aplicação em ativos financeiros no triénio 2016–2018 (Gráfico 61), os quais têm como principal finalidade reforçar a capacidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social cumprir a sua missão, que é garantir o pagamento das pensões do sistema previdencial durante, pelo menos, dois anos.

Gráfico 60 – Déficit global e despesa líquida em ativos financeiros pela Administração Central

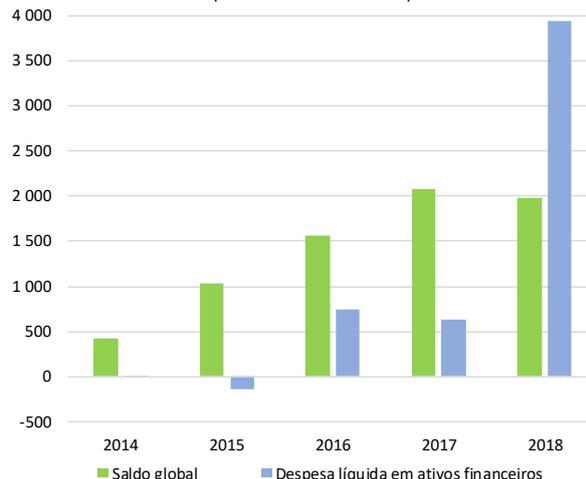
(em milhões de euros)



Fontes: Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

Gráfico 61 – Saldo global e despesa líquida em ativos financeiros pela Segurança Social

(em milhões de euros)



Fontes: Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

PARTE V — CONSIDERAÇÕES FINAIS

16 Informação na POE/2020 sobre iniciativas estruturais em áreas de relevo para a sustentabilidade das finanças públicas

335. Este relatório acrescenta a Secção 16.2 abaixo ao conteúdo deste capítulo incluído no relatório anterior da UTAO sobre a POE/2020.

16.1 Implementação da LEO e do SNC-AP

336. Tal como já referido em anteriores relatórios da UTAO, o processo de implementação da nova LEO e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) regista atrasos. Nesta secção, apresenta-se a mais recente informação disponível quanto ao estado de implementação do SNC-AP e da nova LEO aprovados em setembro de 2015. Com efeito, o Tribunal de Contas (TdC) publicou em novembro de 2019 o [Relatório n.º 25/2019, 2.ª Secção, Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019 \(relatório intercalar VII\)](#), no qual atualiza a sua apreciação sobre o processo de implementação da LEO. Também a UTAO tem vindo a alertar para os sucessivos atrasos que se têm registado, quer relativamente à implementação da LEO quer no que diz respeito ao SNC-AP (Cf. Secção 11.2 do [Relatório UTAO n.º 8/2019, Apreciação do Programa de Estabilidade 2019–2023](#)).

337. Em novembro, o TdC publicou o relatório intercalar da auditoria à implementação da LEO, incluindo o SNC-AP, com particular enfoque na criação da Entidade Contabilística Estado (ECE) e no eixo relativo à gestão da tesouraria pública. Em termos gerais, o TdC não regista progressos significativos na implementação da LEO, tendo identificado quatro fragilidades cuja resolução atempada é crucial para que o processo possa ser concretizado com benefícios superiores aos custos, designadamente:

- (i) Modelo de governação da UniLEO e afetação de recursos humanos e financeiros;
- (i) Plano de implementação da LEO;
- (ii) Entidade Contabilística Estado (ECE);
- (iii) Gestão da tesouraria pública.

338. No tocante ao modelo de governação da UniLEO, o TdC identifica que a não operacionalização do modelo de governação da UniLEO em domínios fundamentais, como é o caso da liderança, coordenação e monitorização, traduziu-se numa execução muito baixa dos projetos previstos no Plano de Implementação da LEO, encontrando-se o próprio modelo de governação em reavaliação desde março de 2019, sem prazo definido.⁶³ De acordo com o relatório do TdC, no último triénio não foram implementados nem definidos procedimentos que garantam a articulação entre as várias estruturas da UniLEO e a monitorização do Plano de Implementação da LEO.

339. Por outro lado, não estão integralmente identificadas as necessidades em termos de recursos humanos. De acordo com a UniLEO, a identificação das necessidades de recursos humanos depende do resultado do processo de reflexão sobre o modelo de governação, que se encontra em reavaliação desde março de 2019.

340. Em sede de contraditório, o MF informou, que prevê finalizar o planeamento de tarefas quanto à implementação da nova LEO até ao final do 1.º Trimestre de 2020, incluindo as constantes de recomendações específicas por serem matérias estruturantes, como é o caso da implementação da ECE. Relativamente ao modelo de governação referiu ainda que será reforçada a organização com base em “princípios colaborativos” de forma a incluir técnicos mais especializados sem descapitalizar outras instituições (quer de dentro, quer de fora do Ministério da Finanças).

⁶³ A estrutura da UniLEO é composta por três Gabinetes (Gabinete Executivo, Gabinete Técnico e Gabinete Gestão e Coordenação de Projetos), uma Comissão de acompanhamento, um Coordenador e um Responsável Técnico.

341. Relativamente ao Plano de Implementação da LEO, a principal fragilidade identificada prende-se com o facto de a gestão do processo não ter permitido o cumprimento de calendários. O plano de implementação da LEO, revisto em 2018, inclui 21 projetos a concluir até 2021, dos quais apenas dois estão concluídos, não existindo uma hierarquia de prioridades. A aplicação da LEO no exercício orçamental de 2021 já está comprometida. A Lei que aprovou a LEO⁶⁴ definiu um prazo de três anos para a sua implementação (artigo 8.º), pelo que esta aplicar-se-ia plenamente ao exercício orçamental de 2019. O Plano de Implementação da LEO, elaborado pela UniLEO em junho de 2017, estabelecia um conjunto de projetos e um cronograma que era compatível com o prazo definido na Lei. Contudo, em março de 2018 o Governo apresentou uma revisão ao Plano de Implementação da LEO, tendo adiado por dois anos a sua aplicação, para o exercício de 2021. No entender do TdC, o cronograma definido prevê um total de 21 projetos, a concretizar até ao final de 2020, sem identificar, contudo, as atividades a desenvolver, as metas intermédias e os produtos correspondentes a alcançar. Pelo que, o baixo nível de concretização dos projetos, associado à insuficiente implementação do modelo de governação da UniLEO, impedirá a aplicação plena da LEO no exercício orçamental de 2021. De acordo com o apurado no relatório do TdC, apenas se encontravam concluídos dois projetos, e, quatro projetos que deveriam estar concluídos no 1.º semestre de 2019 ainda não tinham sequer sido iniciados.⁶⁵

342. Segundo o TdC, são particularmente graves os atrasos na aprovação de diplomas complementares à LEO, ao SNC-AP, designadamente os relativos à operacionalização da ECE, às normas de consolidação da CGE, aos requisitos jurídicos do contabilista público e ao modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais. De acordo com o relatório de Auditoria do TdC, não se registou qualquer avanço na revisão e na aprovação de diplomas basilares, designadamente: Lei de Bases da Contabilidade Pública, Regime de Administração Financeira do Estado, orçamentação por programas, classificadores, Lei-Quadro dos Institutos Públicos, Organização da Administração Direta do Estado, Quadro Plurianual de Programação Orçamental, Regime de Gestão de Tesouraria do Estado, Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado e regulamentação da certificação legal das demonstrações orçamentais. A indefinição do quadro legal constitui um obstáculo à execução dos projetos previstos. Ademais, não existem ainda novos modelos de proposta de Orçamento do Estado (necessários no decurso de 2020, para que seja possível aplicar plenamente a LEO em 2021), de preparação das demonstrações financeiras previsionais, nem da CGE.

343. A Entidade Contabilística Estado é um elemento central para a implementação da LEO, contudo, a UniLEO não tem um plano para operacionalizar a sua implementação, nem um prazo definido para o conceber, e continuam por concretizar etapas essenciais. De acordo com o relatório do TdC, continuam por concretizar etapas essenciais para a operacionalização da ECE, o que não permite cumprir os prazos atualmente em vigor quanto à apresentação do primeiro orçamento (relativo ao exercício de 2021), das demonstrações financeiras intercalares e da primeira prestação de contas em 2022 (relativa ao exercício de 2021). Com efeito, até à data de elaboração do referido relatório do TdC, continuavam por operacionalizar:

- A identificação de todas as entidades agentes do Estado relevantes;
- O sistema de suporte à contabilidade e relato (que não teve qualquer desenvolvimento relevante desde fevereiro de 2018);
- O levantamento dos processos a integrar contabilisticamente na ECE (sem desenvolvimentos significativos desde setembro de 2018);
- A definição dos procedimentos para a prestação de informação pelas oito entidades agentes do Estado e subsequente estimativa de necessidades de desenvolvimento ou adaptação dos sistemas de informação locais;⁶⁶

As razões invocadas conduzem a concluir pela necessidade urgente de um plano para a implementação total da ECE que inclua todos os requisitos técnicos e institucionais indispensáveis.

⁶⁴ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental), posteriormente alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro (1.º alteração) e pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto (2.º alteração).

⁶⁵ Para maior detalhe, consultar o cronograma constante do [Relatório n.º 25/2019, 2.ª Secção, Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019 \(relatório intercalar VII\)](#), do Tribunal de Contas.

⁶⁶ Estes atrasos condicionam aplicação de um período experimental para teste dos requisitos técnicos e institucionais dos fluxos de informação entre os sistemas de informação dos agentes do Estado e o sistema de suporte à ECE, aumentando assim o risco de implementação.

344. Relativamente à quarta fragilidade identificada pelo TdC, a Gestão da Tesouraria Pública, salienta-se que, dos cinco projetos essenciais à sua operacionalização, dois estão finalizados e um em fase piloto, porém o projeto mais estrutural está apenas iniciado. O elemento basilar à concretização do Eixo II — Gestão da Tesouraria Pública, é o projeto 2.2 — Modelo de gestão de tesouraria (componente central), o qual ainda não apresenta resultados. Este projeto depende da definição de regimes financeiros que deverão resultar da revisão (ainda não efetuada) da Lei de Bases da Contabilidade Pública, das propostas a apresentar pelos consultores da OCDE e do Banco Mundial, bem como da avaliação de projetos em curso relativos à fatura eletrónica e ao documento contabilístico e de cobrança.

345. Os projetos Fatura Eletrónica *inbound* e *outbound* encontram-se finalizados e em fase piloto em algumas entidades, registando-se uma implementação gradual das obrigações de receber e emitir faturas eletrónicas. Desde 18 de abril de 2019 a receção é obrigatória para as entidades da administração direta do Estado e institutos públicos.

346. O projeto Documento Contabilístico e de Cobrança, a utilizar nas receitas não fiscais, baseia-se num modelo conceptual em revisão, encontrando-se em fase piloto numa entidade. O projeto piloto está a ser implementado na Guarda Nacional Republicana, com os procedimentos de teste a decorrerem até ao final de 2019. Prevê-se a sua entrada em funcionamento no primeiro semestre de 2020 para três tipos de receita (certidões de acidente, emissão de pareceres e coimas). Após esta fase, segue-se a avaliação do projeto e do seu impacto na emissão de faturas eletrónicas em outros sistemas de informação.

347. Os projetos da Fatura Eletrónica (*inbound* e *outbound*) e do Documento Contabilístico de Cobrança carecem de finalização, massificação da utilização e integração com outros desenvolvimentos no âmbito da implementação da LEO. No entender do TdC, a concretização destes projetos apresenta vantagens ao nível da qualidade da informação, previsibilidade de recebimentos e reconciliação com a tesouraria. No entanto, para a concretização deste potencial, aqueles projetos carecem de finalização, massificação na sua utilização e integração com outros projetos complementares.

16.1.1 Recomendações do Tribunal de Contas

348. Na sequência das fragilidades elencadas, o Tribunal de Contas emanou três novas recomendações, reiterando as anteriormente efetuadas nos Relatórios com os números 22/2017, 23/2017, 8/2018 e 13/2019, todos da 2.ª Secção, uma vez que subsistem as deficiências que fundamentaram a sua formulação. As referidas recomendações são dirigidas especificamente ao Ministro das Finanças (três novas recomendações) e à UniLEO. A tabela seguinte elenca o conjunto das novas recomendações efetuadas e das ora reiteradas pelo TdC.

Tabela 51 – Recomendações do Tribunal de Contas constantes do relatório de auditoria à implementação da LEO

#	Recomendações novas	Destinatário
1	A concretização das responsabilidades pela liderança da reforma das finanças públicas, tal como preconizada na LEO 2015, ao nível das suas várias componentes de execução técnica e de gestão de projetos.	Ministro das Finanças
2	O processo de reforma previsto na LEO pressupõe uma estratégia de médio prazo. Para tal, deve ser assegurada de forma tempestiva: <ol style="list-style-type: none"> 1. A reformulação do Plano de implementação da LEO que atribua prioridade à implementação da ECE e ao processo de revisão e desenvolvimento do quadro legal, designadamente os relativos à operacionalização da ECE, as normas de consolidação da CGE, os requisitos jurídicos do contabilista público e o modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais; 2. A identificação dos responsáveis pela liderança dos processos nos diversos níveis da tomada de decisões; 3. A disponibilização dos meios (humanos, organizativos e de suporte informativo) à UniLEO em articulação com as demais entidades públicas; 4. O estabelecimento de mecanismos de monitorização e controlo do Plano de implementação da LEO. 	Ministro das Finanças
3	A elaboração de um plano de implementação da ECE e dos respetivos testes aos requisitos técnicos e institucionais por forma a assegurar, desde o início, a inclusão de um conjunto de operações materialmente relevantes, sob pena de comprometer a elaboração da CGE nos termos previstos na LEO.	Ministro das Finanças

#	Recomendações reiteradas	Destinatário
Recomendação n.º 2 Relat. N.º 8/2018, 2.ª Secção	"Promova a recalendarização dos projetos e assegure a coordenação das vertentes legal, técnica e contabilística com impacto nos sistemas de informação, de forma a minimizar o prazo de implementação e o respetivo custo".	Ministro das Finanças
Recomendação n.º 3 Relat. N.º 8/2018, 2.ª Secção	"Identifique e atribua as competências específicas às entidades coordenadoras dos programas orçamentais para o acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas".	Ministro das Finanças
Recomendação n.º 3 Relat. N.º 13/2019, 2.ª Secção	"Instituir regras de articulação com as diversas entidades de forma a assegurar a concretização de cada um dos projetos do plano."	UniLEO
Recomendação n.º 4 Relat. N.º 13/2019, 2.ª Secção	"Reforçar o acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP e da LEO com reuniões periódicas envolvendo os diversos atores."	UniLEO
Recomendação n.º 5 Relat. N.º 22/2017, 2.ª Secção	"Que assegure a produção atempada das propostas de revisão dos normativos legais, face ao seu impacto na definição da arquitetura do Estado, evitando o recurso a soluções transitórias, com sucessivas adaptações nos sistemas de informação e custos adicionais".	UniLEO
Recomendação n.º 6 Relat. N.º 22/2017, 2.ª Secção	"Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO".	UniLEO
Recomendação n.º 3 Relat. N.º 23/2017, 2.ª Secção	"Enquanto entidade responsável pela gestão do projeto de implementação da ECE proceda ao seu efetivo e adequado acompanhamento identificando os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades, mensurando os desvios importantes e aplicando as medidas corretivas necessárias".	UniLEO
Recomendação n.º 5 Relat. N.º 23/2017, 2.ª Secção	"Promova o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuando como agentes do Estado terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE".	UniLEO
Recomendação n.º 6 Relat. N.º 23/2017, 2.ª Secção	"Elabore e submeta a aprovação do membro do Governo responsável pela área do orçamento o regulamento interno de funcionamento da UniLEO".	UniLEO
Recomendação n.º 6 Relat. N.º 8/2018, 2.ª Secção	"Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva".	UniLEO
Recomendação n.º 7 Relat. N.º 8/2018, 2.ª Secção	"Promova junto das entidades competentes a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO".	UniLEO

Fonte: [Relatório n.º 25/2019, 2.ª Secção, Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019 \(relatório intercalar VII\)](#), do Tribunal de Contas.

349. Salienta-se que a decisão do TdC, expressa no relatório intercalar, obriga o MF a informar o TdC sobre as decisões tomadas, o acatamento e respetivo alinhamento com as recomendações formuladas, incluindo as dirigidas à UniLEO. Como data limite, para este reporte, o TdC estabelece o final de abril de 2020, após a data prevista para o "*planeamento das tarefas quanto à implementação da nova LEO*", cuja previsão de conclusão é o final do 1.º trimestre de 2020. Ademais, o TdC deliberou no sentido de reportar à Assembleia da República (5.ª Comissão permanente, ou seja a Comissão de Orçamento e Finanças, COF) sobre o acompanhamento das recomendações formuladas pelo TdC no relatório referido e em anteriores relatórios.

350. No último triénio, mais de metade das recomendações do TdC não foi acolhida. Relativamente ao acompanhamento das recomendações do TdC, expressas nos relatórios que têm vindo a ser emitidos por aquele Tribunal e relacionados com a LEO, o SNC-AP e a ECE, foi possível verificar que, das 29 recomendações emitidas pelo TdC, nenhuma foi acolhida na sua plenitude, 7 foram acolhidas apenas parcialmente e 16 não foram acolhidas. Relativamente às restantes, verificam-se situações de ausência de informação (2 recomendações), prejudicadas (2 recomendações) e reformuladas (2 recomendações).

16.1.2 Disposições na POE/2020 relativas à implementação da LEO e do SNC-AP

351. Compulsado o relatório da POE/2020, constata-se que não apresenta quaisquer elementos adicionais no que diz respeito ao processo de implementação da nova LEO e do SNC-AP. No texto do relatório que acompanha a POE/2020, é apenas feita uma referência ao projeto de implementação da Fatura Eletrónica, que se encontra em curso, e no âmbito da melhoria dos serviços partilhados de finanças é referido o *“reforço da abordagem colaborativa com outras entidades das administrações públicas, desde logo com a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO): para além do aumento qualitativo da prestação de serviços pretende-se continuar a redução de custos e o aumento de eficácia e eficiência nos processos de gestão financeira e orçamental, com otimizações e integrações no âmbito do GERFIP, fatura eletrónica, soluções orçamentais (designadamente soluções aplicacionais centrais do Ministério das Finanças), e maior integração com outros processos, incluindo soluções aplicacionais das administrações públicas”*. Em suma, e em linha com o referido pelo TdC, também a UTAO salienta que é preciso muito mais para viabilizar a implementação da LEO e do SNC-AP no exercício orçamental de 2021.

16.2 Principais referências de política orçamental relativas à Saúde e às Pensões no âmbito dos Sistemas de Proteção Social

352. O objetivo desta secção é dar conta aos leitores das medidas com impacto potencialmente estrutural sobre a sustentabilidade financeira de duas áreas com a maior relevância para os cidadãos e enorme pressão orçamental a curto, médio e longo prazos. Trata-se da área da Saúde e da área das Pensões. A UTAO tem dado relevo a este assunto sempre que adequado. Por exemplo, o [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), de 7 de maio, analisando o Programa de Estabilidade para o quinquénio 2019–2023, dedicou o seu Capítulo 11 a este assunto. Tratando-se do documento estratégico para as finanças públicas no médio prazo, procurou as intenções de reforma nele presentes e no documento-companheiro Programa Nacional de Reformas. Espelhando a POE e as Grandes Opções do Plano tantas intenções políticas para o ano de 2020, entendeu a UTAO dever repetir aqui o exercício de maio último.

16.2.1 Saúde

353. De acordo com o indicado no relatório da POE/2020, a prioridade concedida ao sector da saúde resulta na definição de um plano plurianual. Com efeito, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2019](#), de 27 de dezembro, referida na Subsecção 13.2.2, elenca um conjunto de medidas para o sector. Em particular, esta resolução refere a aprovação do quadro de Programação Plurianual de Investimentos, associado ao Plano de Melhoria da Resposta do Serviço Nacional de Saúde, com o montante de 190 M€. Por outro lado, é também referido pelo Governo o reforço da dotação orçamental do SNS para 2020 em 926 M€, face ao orçamento de 2019, tendo em vista o aumento da capacidade de resposta do SNS. Neste âmbito, o Governo prevê:

- A contratação de 8400 profissionais de saúde, ao longo dos anos 2020 e 2021, distribuídos pelos vários grupos profissionais;
- O reforço do investimento em instalações e equipamentos; e,
- Melhorias no acompanhamento e avaliação da gestão das unidades do SNS.

354. Neste âmbito, o Governo refere a necessidade de aumentar a capacidade de resposta do SNS face ao aumento em volume e em complexidade da procura por cuidados de saúde. Em linha com o preâmbulo da resolução que aprova o Plano de Melhoria da Resposta do Serviço Nacional de Saúde, o relatório que acompanha a POE/2020 estabelece como objetivo dar início a um novo ciclo de reforço orçamental e maior eficiência da despesa na área da saúde, enquadrando um conjunto mais alargado de medidas que visam a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços prestados aos utentes.

355. O reforço orçamental anunciado para o SNS, no valor de 942 M€, tem a vantagem de introduzir na programação orçamental das unidades de saúde uma parcela da despesa que anteriormente se

encontrava fora do orçamento, por prática de suborçamentação. Contudo, se forem tidas em conta as dotações extraordinárias para aumentar o capital das unidades empresariais do SNS, que têm assumido um carácter recorrente nos últimos anos, não se regista um aumento significativo na dotação orçamental afeta à área da saúde (cf. parágrafo 13.2.3). É objetivo do Governo intensificar a capacidade de resposta do SNS, designadamente através da contratação de 8400 profissionais de saúde ao longo do biénio 2020–2021, do reforço do investimento em instalações e equipamentos e da melhoria no acompanhamento financeiro e operacional do SNS. Contudo, o historial recente dos recorrentes reforços extraordinários de recursos afetos ao SNS, por exemplo através de dotações de capital em 2019 (no valor de 687,6 M€), permite à UTAO concluir que o acréscimo da dotação orçamental afeta à área da saúde é de apenas 303 M€. Neste âmbito, ganha maior relevância a referência constante do relatório do POE/2020 segundo a qual “O reforço dos recursos alocados ao SNS e da autonomia financeira das suas entidades só será sustentável com um reforço do modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação do desenvolvimento das funções de gestão nas entidades públicas empresariais (EPE) integradas no SNS.” É evidente para observadores externos que os estrangulamentos na gestão da generalidade das unidades prestadoras de cuidados de saúde do SNS não se resume à insuficiência de dotações. Há um mundo de erros de gestão a visitar num sistema que é demasiado grande e complexo para concentrar no poder político tantos atos de gestão que deveriam estar descentralizados, com responsabilização pelos resultados, nos conselhos de administração.

356. Tendo em vista a melhoria da capacidade e da qualidade de resposta do SNS, o Ministério das Finanças refere ter em curso um investimento global de cerca de 950 M€ para a construção de seis novos hospitais até 2023. Contudo, este montante refere-se à previsão do total agregado para os seis hospitais, do qual foram executados 16 M€ em 2019, prevendo-se 103 M€ para 2020. A execução dos restantes 831 M€ não se encontra calendarizada.

357. Concomitantemente com a POE/2020, a PPL n.º 4/XIV/1, que aprova as Grandes Opções do Plano (GOP) para 2020, apresenta um conjunto de medidas relativas ao sector da saúde. Relativamente às Parcerias Público-Privadas do setor da saúde, é assumido o compromisso de não se contratar nenhuma nova PPP para a gestão clínica em estabelecimento hospitalar em que ela não exista. Em termos genéricos, as GOP/2020 referem um conjunto de objetivos e as respetivas ações, dos quais se salientam:

- Garantir cuidados de saúde primários com mais respostas;
- Reduzir os custos que os cidadãos suportam com a saúde;
- Assegurar tempos adequados de resposta;
- Apostar nos cuidados com a saúde desde os primeiros anos de vida;
- Melhorar as condições de trabalho no SNS;
- Garantir a participação dos cidadãos no SNS;
- Promover a modernização do SNS.

16.2.2 Sistemas de proteção social

358. O relatório que acompanha a POE/2020 elenca um conjunto de medidas na área do trabalho e dos sistemas de proteção social que se pode sistematizar nos seguintes pontos:

- Promover o crescimento demográfico, melhor qualidade de vida, mais e melhores oportunidades, sem discriminações e tratando os cidadão sénior com dignidade;
- Criar melhores condições para a natalidade e parentalidade;
- Promover um mercado de trabalho digno e a valorização do trabalho;
- Reforçar o papel do serviço público de emprego e apostar em políticas ativas de emprego para um mercado de trabalho mais inclusivo;
- Melhorar os níveis de qualificação e potenciar a aprendizagem ao longo da vida;
- Proteger os idosos e combater a pobreza;
- Melhorar a inclusão para as pessoas com deficiência;
- Otimizar e simplificar a relação Estado — Cidadãos — Empresas.

359. No domínio da proteção social, um dos objetivos identificado nas GOP/2020 consiste em adaptar a segurança social aos desafios do envelhecimento. Neste âmbito, o Governo apresenta um conjunto de medidas, designadamente:

- Aumentar a diversificação de fontes de financiamento da Segurança Social, nomeadamente alargando a consignação de receitas fiscais para o fortalecimento do sistema;
- Estimular a adesão a certificados de reforma e a outras poupanças de natureza idêntica;
- Reavaliar o regime de acidentes profissionais e doenças profissionais, de modo a reforçar a proteção dos trabalhadores e a repartição equilibrada de responsabilidades entre empregadores, seguradoras e serviços públicos;
- Promover esquemas complementares de proteção social;
- Aprofundar o combate à fuga e à evasão contributivas, aumentando as bases de incidência como forma de desincentivar práticas de subdeclaração e melhorando o desempenho dos sistemas de informação e os mecanismos de partilha de dados;
- Aumentar a capacidade em estruturas residenciais para idosos a custos controlados e adequados às pensões existentes e às reais necessidades nacionais.

16.2.3 Avaliação

360. Os sistemas de saúde e pensões enfrentam um conjunto alargado de desafios, tendo em conta, a título meramente exemplificativo, a evolução demográfica, o progresso científico, o desenvolvimento tecnológico, as novas formas de emprego, bem como as aspirações dos cidadãos quanto a melhores níveis de proteção nestas áreas. Em geral, todas estas pressões exigirão o recurso a um conjunto alargado de meios e instrumentos em número e qualidade que permita responder às solicitações enfrentadas, garantindo a sustentabilidade social e financeira destes sistemas.⁶⁷ A envergadura dos desafios pela frente exigirá um leque alargado de instrumentos intertemporalmente articulados.

São ténues os sinais de veia reformista nestes domínios que compatibilizem as ameaças de contexto a médio e longo prazo com a melhoria sustentada dos benefícios sociais. A análise da POE/2020 e das GOP/2020 identificou um conjunto alargado de medidas e atividades a desenvolver visando satisfazer melhor as necessidades sociais nestes domínios. Porém, não se vislumbram sinais de reformas estruturantes em preparação nestas áreas. A intenção que mais se aproxima do desiderato de antecipar a resolução de problemas de sustentabilidade social e financeira colocados pelas pressões de médio e longo prazo na sociedade encontra-se no financiamento das pensões. Os documentos de programação aqui examinados enunciam a intenção de aprofundar a diversificação de fontes fiscais consignadas ao pagamento de pensões, um caminho que vem sendo trilhado desde a anterior legislatura.

⁶⁷ Para uma análise económica da relação entre sustentabilidade social e sustentabilidade financeira de uma política social, ver a Subsecção 11.1.3 do [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), de 7 de maio, sobre o Programa de Estabilidade 2019–23.

ANEXOS

Anexo 1 Quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública

Tabela 52 – Conta consolidada das Administrações Públicas: comparação entre a evolução anual prevista no OE/2019 e a estimativa para 2019 da POE/2020
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	CGE2018 vs OE2019					CGE2018 vs Estimativa2019				
	Execução		Variação homóloga		Contributo P.P.	2018	Estimativa 2019	Variação homóloga		Contributo P.P.
	2018	2019	M€	%				M€	%	
RECEITA CORRENTE	83 214	87 502	4 288	5,2	5,0	83 214	87 312	4 099	4,9	4,8
Impostos diretos	23 422	23 427	5	0,0	0,0	23 422	23 700	278	1,2	0,3
Impostos indiretos	26 662	28 079	1 417	5,3	1,7	26 662	28 332	1 670	6,3	2,0
Contribuições sociais	20 991	21 721	730	3,5	0,9	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7
Outras receitas correntes	12 111	14 275	2 164	17,9	2,5	12 111	12 841	730	6,0	0,9
Diferenças de consolidação	27	0				27	0			
DESPESA CORRENTE	81 817,8	85 562	3 744	4,6	4,3	81 818	84 657	2 840	3,5	3,2
Consumo público	35 140	36 543	1 403	4,0	1,6	35 140	36 009	869	2,5	1,0
Despesas com pessoal	20 616	21 039	423	2,1	0,5	20 616	21 542	926	4,5	1,1
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 524	15 504	980	6,7	1,1	14 524	14 467	-57	-0,4	-0,1
Aquisição de bens e serviços	12 926	13 056	131	1,0	0,1	12 926	13 383	457	3,5	0,5
Outras despesas correntes	1 598	2 447	849	53,1	1,0	1 598	1 084	-515	-32,2	-0,6
Subsídios	953	1 492	539	56,5	0,6	953	1 004	51	5,3	0,1
Juros e outros encargos	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	8 428	8 224	-204	-2,4	-0,2
Transferências correntes	37 055	38 698	1 643	4,4	1,9	37 055	38 895	1 840	5,0	2,1
<i>Dotação provisional</i>						0				
Diferenças de consolidação	241	526				241	526			
SALDO CORRENTE	3 584	1 940	-1 644			3 584	2 655	-929		
RECEITAS DE CAPITAL	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	2 062	2 315	253	12,3	0,3
Diferenças de consolidação	18	65				18	65			
DESPEAS DE CAPITAL	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	5 699	6 076	377	6,6	0,4
Investimento	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	4 411	4 700	290	6,6	0,3
Transferências de capital	1 172	1 435	262	22,4	0,3	1 172	1 311	139	11,8	0,2
Outras despesas de capital	107	67	-40	-37,2	0,0	107	64	-43	-39,8	0,0
Diferenças de consolidação	9	0				9	0			
RECEITA EFETIVA	85 275,8	90 804	5 528	6,5	6,5	85 276	89 627	4 352	5,1	5,1
DESPESA EFETIVA	87 517	93 021	5 504	6,3	6,3	87 517	90 734	3 217	3,7	3,7
SALDO GLOBAL	-2 241	-2 217	24			-2 241	-1 107	1 134		
<i>Por memória:</i>										
Receita fiscal	50 085	51 506	1 422	2,8	1,7	50 085	52 032	1 948	3,9	2,3
Contribuições Sociais	20 991	21 721	730	3,5	0,9	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7
Despesa corrente primária	73 390	77 258	3 868	5,3	4,4	73 390	76 433	3 043	4,1	3,5

Fontes: CGE/2018, Ministério das Finanças, Relatório da POE/2020 e cálculos da UTAO.

Tabela 53 – Conta consolidada das Administrações Públicas: 2018–2020
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Est2019 vs CGE/2018					OE2020 vs OE2019					OE2020 vs Est2019				
	CGE2018	Est2019	M€	%	Contributo p.p.	OE2019	OE2020	M€	%	Contributo p.p.	Est2019	OE2020	M€	%	Contributo p.p.
RECEITA CORRENTE	83 214	87 312	4 099	4,9	4,8	87 502	91 426	3 924	4,5	4,3	87 312	91 426	4 114	4,7	4,6
Impostos diretos	23 422	23 700	278	1,2	0,3	23 427	24 433	1 006	4,3	1,1	23 700	24 433	733	3,1	0,8
Impostos indiretos	26 662	28 332	1 669	6,3	2,0	28 079	29 092	1 013	3,6	1,1	28 332	29 092	761	2,7	0,8
Contribuições sociais	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7	21 721	23 467	1 746	8,0	1,9	22 439	23 467	1 028	4,6	1,1
Outras receitas correntes	12 111	12 841	730	6,0	0,9	14 275	14 434	159	1,1	0,2	12 841	14 434	1 593	12,4	1,8
Diferenças de consolidação	27	0				0	1				0	1			
DESPESA CORRENTE	81 817,8	84 657	2 840	3,5	3,2	85 561,7	88 732	3 170	3,7	3,4	84 657	88 732	4 075	4,8	4,5
Consumo público	35 140	36 008	868	2,5	1,0	36 213	38 964	2 751	7,6	3,0	36 008	38 964	2 955	8,2	3,3
Despesas com pessoal	20 616	21 542	926	4,5	1,1	21 039	22 108	1 070	5,1	1,1	21 542	22 108	566	2,6	0,6
Aq. bens e serv.e out. desp. coi	14 524	14 466	-58	-0,4	-0,1	15 174	16 855	1 681	11,1	1,8	14 466	16 855	2 389	16,5	2,6
Aquisição de bens e serviços	12 926	13 383	457	3,5	0,5	13 056	14 293	1 236	9,5	1,3	13 383	14 293	910	6,8	1,0
Outras despesas correntes	1 598	1 084	-515	-32,2	-0,6	2 447	2 563	115	4,7	0,1	1 084	2 563	1 479	136,4	1,6
Subsídios	953	1 004	51	5,3	0,1	1 492	1 643	151	10,1	0,2	1 004	1 643	639	63,6	0,7
Juros e outros encargos	8 428	8 224	-203	-2,4	-0,2	8 303	7 988	-315	-3,8	-0,3	8 224	7 988	-236	-2,9	-0,3
Transferências correntes	37 055	38 895	1 840	5,0	2,1	38 698	39 916	1 218	3,1	1,3	38 895	39 916	1 021	2,6	1,1
<i>Dotação provisional</i>	0	0				0					0	0			
Diferenças de consolidação	241	526	284	117,7	0,3	526	221				526	221	-304	-57,9	-0,3
SALDO CORRENTE	3 584	2 655	-930			1 940	2 694	754			2 655	2 694	40		
RECEITAS DE CAPITAL	2 062	2 315	253	12,2	0,3	3 302	3 382	80	2,4	0,1	2 315	3 382	1 067	46,1	1,2
Diferenças de consolidação	18	65				65	0				65	0			
DESPESAS DE CAPITAL	5 699	6 076	377	6,6	0,4	7 459	8 087	627	8,4	0,7	6 076	8 087	2 011	33,1	2,2
Investimento	4 411	4 700	290	6,6	0,3	5 957	6 233	275	4,6	0,3	4 700	6 233	1 532	32,6	1,7
Transferências de capital	1 172	1 311	139	11,9	0,2	1 435	1 403	-32	-2,2	0,0	1 311	1 403	91	7,0	0,1
Outras despesas de capital	107	64	-43	-39,9	0,0	67	375	308	458,8	0,3	64	375	311	483,6	0,3
Diferenças de consolidação	9	0				0	76				0	76			
RECEITA EFETIVA	85 275,8	89 627	4 351	5,1	5,1	90 804,1	94 808	4 004	4,4	4,4	89 627	94 808	5 181	5,8	5,8
DESPESA EFETIVA	87 517	90 734	3 217	3,7	3,7	93 021	96 819	3 798	4,1	4,1	90 734	96 819	6 085	6,7	6,7
SALDO GLOBAL	-2 241	-1 107	1 134			-2 217	-2 010	206			-1 107	-2 010	-904		
<i>Por memória:</i>															
Receita fiscal	50 085	52 032	1 947	3,9	2,3	51 506	53 525	2 019	3,9	2,2	52 032	53 525	1 493	2,9	1,7
Contribuições Sociais	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7	21 721	23 467	1 746	8,0	1,9	22 439	23 467	1 028	4,6	1,1
Despesa corrente primária	73 390	76 433	3 043	4,1	3,5	77 258	80 744	3 486	4,5	3,7	76 433	80 744	4 311	5,6	4,8

Fontes: CGE/2018, Ministério das Finanças, Relatório da POE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: A conta previsional de 2020 nesta tabela reproduz os mapas da proposta de lei do OE para 2020. Logo, não subtraiu na despesa efetiva nem acresceu na receita efetiva a verba de 590 M€ que o relatório que acompanha a POE/2020 afirma que terá de desonerar o saldo global a executar (mais explicações nos parágrafos 249 e 250 acima).

Anexo 2 Painel internacional com PIB real por habitante, em paridades de poder de compra, desde 2000

Tabela 54 – Valor do Produto Interno Bruto real per capita, em paridades de poder de compra, e posição relativa de Portugal: 2000–2018

(em euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE (28 países)	19.800	20.600	21.300	21.600	22.600	23.400	24.700	26.100	26.100	24.500	25.500	26.200	26.700	26.800	27.700	29.100	29.300	30.100	31.000
UE (27 países)	19.900	20.700	21.400	21.600	22.600	23.500	24.800	26.200	26.200	24.600	25.600	26.300	26.800	26.900	27.800	29.200	29.400	30.200	31.100
Área do euro (19 países)	22.300	23.100	23.700	23.800	24.700	25.700	27.000	28.500	28.300	26.600	27.500	28.200	28.500	28.600	29.500	30.900	31.100	31.900	32.800
Área do euro (18 países)	22.400	23.300	23.900	24.000	24.800	25.800	27.100	28.600	28.400	26.700	27.600	28.300	28.600	28.700	29.600	31.000	31.200	31.900	32.800
Alemanha	24.100	24.900	25.300	25.700	26.800	27.400	28.700	30.400	30.400	28.500	30.400	32.100	32.800	33.100	34.700	35.800	36.100	36.900	37.800
Áustria	25.700	25.800	26.800	27.300	28.600	29.800	31.200	32.500	32.700	31.100	32.200	33.600	35.100	35.200	36.000	37.600	37.600	38.100	39.400
Bélgica	24.400	25.000	26.000	26.200	27.100	28.200	29.200	30.300	29.900	28.700	30.500	31.000	32.100	32.200	33.200	34.800	34.900	35.400	36.300
Bulgária	5.600	6.100	6.700	7.100	7.700	8.700	9.300	10.400	11.100	10.600	11.200	11.800	12.300	12.200	12.900	13.800	14.300	14.900	15.700
Chipre	18.700	19.900	20.200	20.600	21.900	23.600	24.800	27.100	27.500	25.800	25.600	25.100	24.100	22.300	22.200	23.800	25.400	26.400	27.600
Croácia	9.200	10.100	10.900	11.500	12.300	13.000	14.400	15.900	16.400	15.200	15.100	15.600	15.900	16.000	16.200	17.200	17.700	18.500	19.400
Dinamarca	25.100	25.600	26.300	26.100	27.900	29.000	30.900	32.100	32.600	30.700	32.900	33.500	33.900	34.300	35.300	36.900	37.100	38.300	39.700
Eslováquia	10.000	10.800	11.400	12.000	12.900	14.100	15.600	17.400	18.700	17.500	19.100	19.700	20.400	20.600	21.400	22.500	21.200	21.500	22.600
Eslóvenia	15.800	16.500	17.400	17.900	19.200	20.300	21.300	22.700	23.400	20.900	21.300	21.800	22.000	22.000	22.800	23.800	24.200	25.500	26.900
Espanha	18.900	20.000	20.900	21.200	23.500	25.400	26.700	26.300	24.400	24.300	24.000	24.000	22.000	23.800	24.700	26.300	26.700	27.600	28.100
Estónia	8.200	8.900	10.000	11.100	12.300	14.100	15.900	18.200	18.000	15.700	16.700	18.700	19.800	20.300	21.500	22.100	22.300	23.600	25.300
Finlândia	23.500	24.100	24.600	24.600	26.400	27.200	28.500	31.200	31.700	28.900	29.800	30.900	30.900	30.500	32.000	32.100	32.100	33.100	34.400
França	22.900	23.900	24.500	23.900	24.600	25.900	26.900	28.100	27.700	26.400	27.500	28.300	28.500	29.000	29.600	30.700	30.600	31.100	32.100
Grécia	17.100	18.200	19.400	20.300	21.500	21.700	23.600	24.200	24.400	23.100	21.500	19.700	19.100	19.200	19.800	20.200	19.900	20.300	21.100
Hungria	10.400	11.500	12.500	13.100	13.700	14.500	15.200	15.700	16.400	15.700	16.500	17.300	17.500	18.000	18.900	20.000	19.800	20.600	21.900
Irlanda	26.500	28.300	30.300	30.700	32.800	34.400	36.600	38.500	34.900	31.600	33.100	33.900	35.000	35.200	37.700	52.000	51.500	54.500	58.600
Itália	23.700	24.400	24.700	24.700	24.900	25.500	26.700	28.000	27.900	26.100	26.700	27.300	27.200	26.500	26.700	27.700	28.500	29.100	29.700
Letónia	7.000	7.800	8.600	9.300	10.300	11.800	13.000	14.900	15.400	12.900	13.500	14.900	16.100	16.700	17.600	18.900	19.900	19.900	21.300
Lituânia	7.400	8.200	9.000	10.200	11.000	12.300	13.600	15.700	16.400	13.800	15.300	17.200	18.600	19.600	20.800	21.700	22.100	23.600	24.800
Luxemburgo	48.400	48.500	50.400	50.900	54.200	57.900	64.500	69.100	68.400	62.500	65.500	69.300	69.200	70.000	74.400	78.000	78.800	78.500	80.900
Malta	16.000	16.000	16.800	17.600	18.100	18.900	19.200	20.500	20.700	19.900	21.300	21.600	22.300	22.800	24.600	27.200	27.800	29.100	30.400
Países Baixos	27.900	28.800	29.600	28.900	30.300	32.000	33.900	36.200	36.700	33.900	34.500	35.200	35.700	36.200	36.300	37.800	37.400	38.500	39.900
Polónia	9.300	9.600	10.100	10.400	11.300	11.800	12.500	13.800	14.500	15.900	17.000	17.800	17.900	18.700	18.700	19.900	20.000	20.800	21.800
Portugal	16.500 (16.º)	17.000 (16.º)	17.500 (16.º)	17.700 (17.º)	18.200 (17.º)	19.300 (17.º)	20.400 (17.º)	21.200 (18.º)	21.100 (18.º)	20.100 (18.º)	20.900 (19.º)	20.200 (18.º)	20.000 (19.º)	20.500 (19.º)	21.200 (20.º)	22.300 (19.º)	22.600 (18.º)	23.000 (20.º)	23.800 (20.º)
Reino Unido	23.100	24.100	25.000	25.700	27.100	27.800	28.800	29.400	29.000	26.600	27.800	28.000	29.000	29.400	30.400	32.000	31.500	32.000	32.500
República Checa	14.200	15.200	15.600	16.500	17.600	18.600	19.600	21.500	21.900	20.900	21.100	21.700	22.000	22.400	23.800	25.300	25.600	26.800	28.000
Roménia	5.100	5.600	6.200	6.400	7.600	8.200	9.600	11.300	13.300	12.700	13.000	13.500	14.300	14.500	15.200	16.300	17.400	19.000	20.100
Suécia	25.800	25.900	26.400	26.800	28.400	28.900	31.000	33.500	33.200	30.500	32.300	33.600	34.200	33.900	34.700	36.800	36.000	36.700	37.300

Par memória:

Albânia	3.400	3.700	4.000	4.200	4.600	5.000	5.400	6.000	6.500	6.700	7.400	7.700	8.000	7.800	8.300	8.800	8.600	9.100	9.600
Bósnia e Herzegovina	:	:	:	:	:	5.900	6.500	7.200	7.600	7.200	7.500	7.800	7.900	8.100	8.300	8.800	9.000	9.200	9.700
EUA	31.800	32.200	32.600	33.500	35.300	37.400	38.300	39.500	38.200	35.700	37.000	37.600	39.000	39.000	40.500	42.700	41.600	41.900	43.700
Islândia	26.000	27.600	27.900	27.700	30.100	31.700	32.300	34.000	34.000	31.800	30.300	30.800	31.700	32.400	33.700	36.700	37.900	38.600	40.400
Japão	23.500	23.900	24.200	24.600	25.700	26.900	27.400	28.500	27.500	25.200	26.800	27.000	28.100	28.700	28.900	30.400	28.700	28.400	28.700
Macedónia do Norte	5.400	5.300	5.500	5.600	6.100	6.700	7.200	7.700	8.300	8.400	8.700	8.800	9.000	9.400	10.400	10.800	10.900	11.500	
Montenegro	5.200	5.800	6.000	6.100	6.500	7.000	8.700	10.300	10.900	9.900	10.400	10.900	10.900	11.300	13.000	13.000	13.000	14.800	
Noruega	32.400	32.800	32.600	32.700	36.000	40.600	44.800	46.100	48.800	42.100	44.300	46.800	49.400	49.200	48.600	45.400	42.100	43.800	46.900
Sérvia	5.300	5.600	6.200	6.500	7.200	7.800	8.400	9.300	10.000	9.500	9.800	10.400	10.500	10.700	11.200	11.300	11.300	11.600	12.200
Suíça	31.100	31.700	32.200	31.800	32.900	34.300	37.100	40.800	41.400	39.200	40.500	42.400	43.700	44.200	45.600	48.100	47.000	46.800	48.100
Turquia	8.300	7.900	7.900	8.100	9.100	10.000	11.200	12.600	12.600	11.700	13.200	14.700	15.500	16.300	17.700	19.300	18.900	19.600	19.700

Fontes: Eurostat (Base de dados consultada em 30 de dezembro de 2019, disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=sdg_10_10) e cálculos da UTAO.

Notas: os números ordinais que surgem entre parênteses na linha azul identificam a posição de Portugal na lista ordenada de Estados-Membros da União Europeia a 28 com maior PIB real por habitante em paridades de poder de compra.

Anexo 3 Orçamento e execução orçamental por áreas de governação (programas): 2014–2020

Tabela 55 – Orçamento e execução orçamental por programa e classificação económica, 2014–2015
(em milhões de euros e percentagem)

Despesa Efetiva Consolidada por Programa Orçamental e Classificação económica	2014				2015			
	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)
Prog. 001 - Órgãos de soberania	2 989	2 993	100,1	-4,3	3 093	3 137	101,4	-43,9
Despesa corrente, da qual:	2 365	2 367	100,1	-1,4	2 467	2 472	100,2	-5,4
Despesas com pessoal	113	113	100,0	0,0	114	111	97,3	3,1
Aquisição de bens e serviços	23	26	112,8	-2,9	25	26	104,4	-1,1
Despesa de capital	624	627	100,5	-2,9	626	665	106,1	-38,5
Prog. 002 - Governação e Cultura	725	665	91,7	60,2	779	719	92,3	60,2
Despesa corrente, da qual:	681	636	93,5	44,5	729	684	93,8	44,9
Despesas com pessoal	255	289	113,2	-33,6	319	293	91,8	26,1
Aquisição de bens e serviços	261	221	84,5	40,6	259	240	92,8	18,6
Despesa de capital	45	29	64,7	15,7	50	35	69,6	15,3
Prog. 003 - Finanças e Administração Pública	12 582	13 578	107,9	-995,9	3 580	3 505	97,9	75,2
Despesa corrente, da qual:	12 483	13 463	107,9	-980,3	3 414	3 390	99,3	23,7
Despesas com pessoal	659	566	85,9	93,2	535	545	101,9	-10,0
Aquisição de bens e serviços	613	610	99,6	2,6	213	227	106,5	-13,9
Despesa de capital	99	114	115,9	-15,6	166	115	69,0	51,5
Prog. 004 - Gestão da dívida pública	7 305	6 992	95,7	313,2	7 508	7 097	94,5	411,6
Despesa corrente, da qual:	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas com pessoal	-	-	-	-	-	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesa de capital	-	-	-	-	-	-	-	-
Prog. 005 - Representação Externa	317	343	108,1	-25,6	345	334	96,9	10,8
Despesa corrente, da qual:	315	338	107,5	-23,5	336	323	96,0	13,4
Despesas com pessoal	153	165	107,9	-12,1	165	160	96,7	5,4
Aquisição de bens e serviços	39	35	89,8	4,0	45	38	84,7	6,9
Despesa de capital	3	5	172,4	-2,1	8	11	131,0	-2,6
Prog. 006 - Defesa	2 136	1 997	93,5	138,4	2 213	1 996	90,2	216,7
Despesa corrente, da qual:	1 969	1 862	94,6	106,6	2 018	1 812	89,8	206,6
Despesas com pessoal	1 215	1 261	103,8	-46,0	1 257	1 276	101,6	-19,7
Aquisição de bens e serviços	500	493	98,7	6,7	569	482	84,7	86,8
Despesa de capital	167	135	80,9	31,8	195	185	94,8	10,1
Prog. 007 - Segurança Interna	1 932	1 990	103,0	-58,0	1 954	1 961	100,4	-7,5
Despesa corrente, da qual:	1 888	1 953	103,5	-65,3	1 902	1 917	100,8	-14,8
Despesas com pessoal	1 503	1 597	106,3	-94,3	1 533	1 572	102,5	-38,4
Aquisição de bens e serviços	258	259	100,4	-1,1	280	249	89,0	30,9
Despesa de capital	44	37	83,5	7,3	52	45	86,0	7,3
Prog. 008 - Justiça	1 304	1 413	108,4	-109,7	1 336	1 386	103,8	-50,5
Despesa corrente, da qual:	1 226	1 372	111,9	-146,0	1 274	1 349	105,9	-75,0
Despesas com pessoal	919	1 055	114,8	-135,7	997	1 039	104,2	-42,2
Aquisição de bens e serviços	252	266	105,2	-13,2	240	281	117,0	-40,8
Despesa de capital	78	42	53,5	36,3	62	38	60,6	24,5
Prog. 009 - Economia	3 235	3 064	94,7	170,6	3 725	3 436	92,2	289,9
Despesa corrente, da qual:	1 586	1 385	87,3	200,7	1 930	1 702	88,2	227,8
Despesas com pessoal	350	347	99,1	3,0	461	438	94,9	23,7
Aquisição de bens e serviços	546	442	80,9	104,4	799	623	78,0	175,3
Despesa de capital	1 649	1 679	101,8	-30,1	1 796	1 734	96,5	62,1
Prog. 010 - Ambiente, Orden. do Território e Energia	410	231	56,4	178,5	649	346	53,4	302,7
Despesa corrente, da qual:	241	177	73,2	64,6	465	267	57,4	198,1
Despesas com pessoal	72	70	97,4	1,9	86	81	93,7	5,4
Aquisição de bens e serviços	70	34	49,4	35,3	99	77	78,2	21,6
Despesa de capital	168	55	32,4	113,9	185	80	43,3	104,6
Prog. 011 - Agricultura e Mar	1 269	1 345	106,0	-75,6	1 161	1 083	93,3	77,6
Despesa corrente, da qual:	837	871	104,0	-33,1	648	634	97,9	13,9
Despesas com pessoal	202	212	104,7	-9,5	199	196	98,3	3,3
Aquisição de bens e serviços	103	89	86,5	13,9	128	87	67,9	41,0
Despesa de capital	432	475	109,8	-42,5	513	449	87,6	63,7
Prog. 012 - Saúde	8 204	8 481	103,4	-277,5	9 024	9 396	104,1	-371,5
Despesa corrente, da qual:	8 143	8 457	103,9	-314,4	8 836	9 230	104,5	-393,3
Despesas com pessoal	964	1 010	104,8	-46,0	3 639	3 556	97,7	83,0
Aquisição de bens e serviços	7 127	7 365	103,3	-238,6	5 029	5 564	110,6	-534,3
Despesa de capital	61	24	39,7	36,9	188	166	88,4	21,8
Prog. 013 - Ensino Básico e Secundário e Adm. Escolar	5 739	5 883	102,5	-144,8	5 478	5 793	105,8	-315,0
Despesa corrente, da qual:	5 468	5 778	105,7	-309,5	5 278	5 582	105,8	-304,1
Despesas com pessoal	3 797	4 581	120,6	-783,5	3 948	4 381	111,0	-433,1
Aquisição de bens e serviços	124	88	71,4	35,4	135	93	68,6	42,3
Despesa de capital	271	106	39,1	164,7	200	211	105,4	-10,9
Prog. 014 - Ciência e Ensino Superior	2 178	2 228	102,3	-50,5	2 245	2 212	98,5	32,8
Despesa corrente, da qual:	1 908	1 971	103,3	-63,5	1 947	1 937	99,5	9,7
Despesas com pessoal	1 218	1 286	105,5	-67,4	1 280	1 253	97,9	26,8
Aquisição de bens e serviços	309	296	95,8	12,9	290	297	102,4	-7,0
Despesa de capital	270	257	95,2	13,0	298	275	92,3	23,1
Prog. 015 - Solidariedade, Emprego e Seg. Social	10 637	10 437	98,1	200,2	19 955	19 652	98,5	303,5
Despesa corrente, da qual:	10 575	10 391	98,3	183,7	19 873	19 602	98,6	270,7
Despesas com pessoal	294	308	105,0	-14,7	322	317	98,4	5,1
Aquisição de bens e serviços	293	241	82,4	51,7	310	251	81,0	58,8
Despesa de capital	62	46	73,4	16,5	82	50	60,2	32,8
Total	60 960	61 640	101,1	-680,8	63 045	62 052	98,4	992,6

Fontes: Ministério das Finanças, Relatórios da POE/2014 e POE/2015, CGE/2014, CGE/2015 e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores orçamentados encontram-se líquidos de cativos. Os valores apresentados correspondem a despesa efetiva consolidada.

Tabela 56 – Orçamento e execução orçamental por programas e classificação económica, 2016–2019
(em milhões de euros e percentagem)

Despesa Efetiva Consolidada por Programa Orçamental e Classificação económica	2016				2017				2018				2019			
	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	CGE Execução (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)	OE Inicial (M€)	Estimativa OE/2020 (M€)	Grau de execução (%)	Desvio face ao OE inicial (M€)
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)
Prog. 001 - Órgãos de soberania	3 171	3 192	100,7	-21,2	3 464	3 412	98,5	52,6	3 477	3 474	99,9	2,9	3 682	3 677	99,9	5,3
Despesa corrente, da qual:	2 843	2 854	100,4	-10,5	3 111	3 066	98,5	45,4	3 120	3 118	99,9	1,7	3 294	-	-	-
Despesas com pessoal	114	116	102,1	-2,4	264	260	98,4	4,3	261	265	101,5	-4,0	268	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	26	26	98,8	0,3	24	27	113,5	-3,2	34	27	78,9	7,2	35	-	-	-
Despesa de capital	327	338	103,3	-10,7	353	346	98,0	7,2	357	356	99,7	1,2	389	-	-	-
Prog. 002 - Governação	146	131	89,8	14,9	154	134	87,2	19,6	178	144	80,6	34,5	171	1 029	603,2	-858,4
Despesa corrente, da qual:	138	125	90,4	13,3	142	128	90,0	14,2	164	132	80,7	31,6	162	-	-	-
Despesas com pessoal	78	79	100,3	-0,2	85	81	95,3	4,0	88	80	90,6	8,3	95	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	38	27	72,5	10,4	36	28	78,8	7,6	41	32	76,9	9,5	42	-	-	-
Despesa de capital	8	6	75,5	1,6	12	6	54,2	5,4	14	12	79,9	2,9	8	-	-	-
Prog. 003 - Representação externa	374	355	94,9	19,1	379	369	97,4	9,7	396	370	93,3	26,6	415	389	93,8	25,8
Despesa corrente, da qual:	363	348	96,1	14,1	366	361	98,9	4,2	383	359	93,9	23,5	403	-	-	-
Despesas com pessoal	185	182	98,3	3,1	194	187	96,4	7,0	197	186	94,2	11,5	204	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	55	44	80,8	10,5	52	47	90,5	4,9	59	47	80,0	11,7	71	-	-	-
Despesa de capital	12	7	58,0	5,0	13	8	57,7	5,5	13	10	76,7	3,1	12	-	-	-
Prog. 004 - Finanças	3 974	3 533	88,9	441,1	3 646	3 632	99,6	13,3	4 090	4 119	100,7	-28,8	4 134	3 725	90,1	408,7
Despesa corrente, da qual:	3 654	3 267	89,4	386,5	3 352	3 370	100,5	-18,2	3 817	3 850	100,9	-33,2	3 841	-	-	-
Despesas com pessoal	566	551	97,4	14,9	614	596	97,1	17,6	621	570	91,8	51,1	619	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	228	213	93,3	15,2	231	240	103,8	-8,8	265	237	89,4	28,0	260	-	-	-
Despesa de capital	321	266	83,0	54,6	294	262	89,3	31,5	274	269	98,4	4,4	293	-	-	-
Prog. 005 - Gestão da Dívida Pública	8 154	7 381	90,5	772,7	7 543	7 124	94,4	419,1	7 270	7 152	98,4	117,2	7 419	7 296	98,3	123,4
Despesa corrente, da qual:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas com pessoal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesa de capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prog. 006 - Defesa	2 142	1 952	91,1	190,0	2 150	1 973	91,8	176,7	2 137	1 948	91,2	188,9	2 327	1 976	84,9	351,5
Despesa corrente, da qual:	1 894	1 740	91,8	154,5	1 913	1 767	92,4	146,0	1 882	1 686	89,6	196,0	1 939	-	-	-
Despesas com pessoal	1 209	1 248	103,3	-39,8	1 277	1 275	99,8	2,0	1 267	1 197	94,5	69,5	1 223	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	522	438	83,9	83,9	511	447	87,4	64,2	465	444	95,4	21,3	495	-	-	-
Despesa de capital	247	212	85,6	35,5	237	207	87,1	30,7	255	262	102,8	-7,1	388	-	-	-
Prog. 007 - Segurança Interna	1 956	1 967	100,6	-11,0	1 981	1 959	98,9	21,4	2 086	1 979	94,9	106,9	2 101	1 993	94,8	108,3
Despesa corrente, da qual:	1 870	1 931	103,3	-61,6	1 896	1 933	102,0	-37,1	1 991	1 937	97,3	54,4	1 992	-	-	-
Despesas com pessoal	1 509	1 607	106,5	-97,7	1 552	1 599	103,0	-47,3	1 590	1 590	100,0	0,0	1 609	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	275	221	80,1	54,7	255	224	87,8	31,0	278	245	88,1	33,1	234	-	-	-
Despesa de capital	86	35	41,0	50,6	84	26	30,7	58,5	95	42	44,6	52,5	109	-	-	-
Prog. 008 - Justiça	1 366	1 391	101,8	-24,7	1 294	1 251	96,6	43,6	1 364	1 301	95,4	63,0	1 469	1 402	95,4	67,3
Despesa corrente, da qual:	1 309	1 364	104,2	-55,2	1 222	1 228	100,5	-5,9	1 285	1 273	99,1	12,1	1 405	-	-	-
Despesas com pessoal	1 009	1 062	105,2	-52,1	914	943	103,2	-28,9	921	970	105,3	-48,9	973	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	253	269	106,6	-16,6	284	263	92,7	20,6	309	269	87,0	40,0	365	-	-	-
Despesa de capital	58	27	47,2	30,5	73	23	31,7	49,5	79	28	35,5	50,9	64	-	-	-
Prog. 009 - Cultura	415	411	99,2	3,5	435	420	96,6	14,9	471	457	97,1	13,8	492	439	89,3	52,8
Despesa corrente, da qual:	394	395	100,3	-1,3	409	397	97,1	11,9	443	439	99,0	4,5	453	-	-	-
Despesas com pessoal	152	144	95,2	7,3	166	152	91,7	13,8	169	158	93,4	11,2	171	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	173	186	107,6	-13,2	180	180	99,9	0,2	203	207	102,3	-4,6	201	-	-	-
Despesa de capital	21	16	76,6	4,8	26	23	88,4	3,0	27	18	65,8	9,3	39	-	-	-
Prog. 010 - Ciência, tecnologia e ensino superior	2 253	2 180	96,8	72,8	2 385	2 269	95,1	115,9	2 543	2 403	94,5	140,0	2 761	2 541	92,0	219,9
Despesa corrente, da qual:	1 973	1 963	99,5	10,1	2 082	2 038	97,9	44,4	2 142	2 127	99,3	15,6	2 335	-	-	-
Despesas com pessoal	1 280	1 301	101,6	-20,7	1 380	1 352	98,0	27,8	1 426	1 393	97,7	33,3	1 546	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	304	286	94,3	17,4	294	303	103,0	-8,8	311	325	104,6	-14,2	324	-	-	-
Despesa de capital	280	218	77,6	62,7	303	231	76,4	71,5	401	277	69,0	124,4	426	-	-	-
Prog. 011 - Ensino Básico e Secund. e Adm. Escola	5 714	6 127	107,2	-413,1	5 903	6 172	104,6	-269,6	6 118	6 275	102,6	-157,1	6 304	6 403	101,6	-98,3
Despesa corrente, da qual:	5 509	6 005	109,0	-496,6	5 704	6 079	106,6	-374,9	6 029	6 236	103,4	-206,5	6 207	-	-	-
Despesas com pessoal	4 086	4 628	113,2	-541,3	4 274	4 685	109,6	-410,7	4 408	4 804	109,0	-396,3	4 607	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	153	107	70,3	45,3	133	104	78,6	28,4	135	110	81,4	25,0	130	-	-	-
Despesa de capital	205	122	59,3	83,5	198	93	46,8	105,3	89	39	44,4	49,4	97	-	-	-
Prog. 012 - Trabalho, solidariedade e Seg. Social	19 701	19 513	99,0	187,9	19 613	19 399	98,9	213,6	19 396	19 080	98,4	316,1	20 126	19 592	97,3	533,4
Despesa corrente, da qual:	19 613	19 474	99,3	138,9	19 536	19 347	99,0	189,0	19 283	19 031	98,7	251,6	19 994	-	-	-
Despesas com pessoal	356	369	103,7	-13,3	354	342	96,6	11,9	380	355	93,5	24,7	421	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	258	232	89,7	26,6	280	223	79,7	57,0	296	236	79,5	60,6	299	-	-	-
Despesa de capital	88	39	44,2	49,0	77	52	67,8	24,6	113	49	43,1	64,5	132	-	-	-
Prog. 013 - Saúde	9 450	9 675	102,4	-224,8	9 763	9 930	101,7	-166,8	10 197	11 057	108,4	-859,7	10 923	10 701	98,0	222,3
Despesa corrente, da qual:	9 218	9 558	103,7	-339,1	9 485	9 814	103,5	-328,4	9 896	10 909	110,2	-1 013,6	10 597	-	-	-
Despesas com pessoal	3 771	3 763	99,8	8,2	3 992	3 970	99,5	21,8	3 951	4 153	105,1	-201,6	4 239	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	5 200	5 696	109,5	-496,1	5 262	5 755	109,4	-493,7	5 689	6 658	117,0	-969,0	6 072	-	-	-
Despesa de capital	232	117	50,6	114,3	278	117	41,9	161,6	301	147	48,9	153,9	326	-	-	-
Prog. 014 - Planeamento e infraestruturas	3 280	2 909	88,7	371,2	3 046	2 719	89,3	327,1	3 273	2 974	90,9	298,7	3 414	2 844	83,3	569,8
Despesa corrente, da qual:	1 408	1 127	80,1	280,2	1 315	1 167	88,8	147,3	1 438	1 307	90,9	131,0	1 432	-	-	-
Despesas com pessoal	352	335	95,2	16,9	376	345	91,9	30,3	384	361	93,9	23,4	394	-	-	-
Aquisição de bens e serviços	677	487	71,9	190,2	614	475	77,4	138,9	626	503	80,3	123,3	635	-	-	-
Despesa de capital	1 873	1 782	95,1	91,0	1 732	1 552	89,6	179,8	1 835	1 667	90,9	167,7	1 983	-	-	-
Prog. 015 - Economia	644	498	77,2</													

Tabela 57 – Orçamento e execução orçamental por programa e classificação económica, 2020
(em milhões de euros e percentagem)

Despesa Efetiva Consolidada por Programa Orçamental e Classificação económica	2020
	OE Inicial (ME)
Prog. 001 - Órgãos de soberania	3.961
Despesa corrente, da qual:	3.340
Despesas com pessoal	289
Aquisição de bens e serviços	42
Despesa de capital	621
Prog. 002 - Governação	1.079
Despesa corrente, da qual:	934
Despesas com pessoal	178
Aquisição de bens e serviços	690
Despesa de capital	145
Prog. 003 - Economia	640
Despesa corrente, da qual:	412
Despesas com pessoal	112
Aquisição de bens e serviços	113
Despesa de capital	228
Prog. 004 - Representação externa	476
Despesa corrente, da qual:	462
Despesas com pessoal	225
Aquisição de bens e serviços	99
Despesa de capital	14
Prog. 005 - Finanças	4.849
Despesa corrente, da qual:	4.259
Despesas com pessoal	608
Aquisição de bens e serviços	327
Despesa de capital	590
Prog. 006 - Gestão da dívida pública	7.197
Despesa corrente, da qual:	-
Despesas com pessoal	-
Aquisição de bens e serviços	-
Despesa de capital	-
Prog. 007 - Defesa	2.446
Despesa corrente, da qual:	2.088
Despesas com pessoal	1.127
Aquisição de bens e serviços	739
Despesa de capital	358
Prog. 008 - Segurança interna	2.149
Despesa corrente, da qual:	2.025
Despesas com pessoal	1.668
Aquisição de bens e serviços	236
Despesa de capital	124
Prog. 009 - Justiça	1.505
Despesa corrente, da qual:	1.446
Despesas com pessoal	1.015
Aquisição de bens e serviços	365
Despesa de capital	59
Prog. 012 - Cultura	514
Despesa corrente, da qual:	465
Despesas com pessoal	178
Aquisição de bens e serviços	202
Despesa de capital	48
Prog. 013 - Ciência, tecnologia e ensino superior	2.848
Despesa corrente, da qual:	2.396
Despesas com pessoal	1.592
Aquisição de bens e serviços	363
Despesa de capital	452
Prog. 014 - Ensino Básico e Secundário e Adm. Escolas	6.444
Despesa corrente, da qual:	6.353
Despesas com pessoal	4.749
Aquisição de bens e serviços	138
Despesa de capital	91
Prog. 015 - Trabalho, solidariedade e Seg. Social	11.496
Despesa corrente, da qual:	11.423
Despesas com pessoal	403
Aquisição de bens e serviços	279
Despesa de capital	73
Prog. 016 - Saúde	11.226
Despesa corrente, da qual:	10.863
Despesas com pessoal	4.641
Aquisição de bens e serviços	5.996
Despesa de capital	363
Prog. 017 - Ambiente e ação climática	1.643
Despesa corrente, da qual:	1.235
Despesas com pessoal	242
Aquisição de bens e serviços	272
Despesa de capital	408
Prog. 018 - Infraestruturas e habitação	3.394
Despesa corrente, da qual:	1.378
Despesas com pessoal	399
Aquisição de bens e serviços	633
Despesa de capital	2.015
Prog. 020 - Agricultura	1.165
Despesa corrente, da qual:	652
Despesas com pessoal	159
Aquisição de bens e serviços	108
Despesa de capital	513
Prog. 021 - Mar	124
Despesa corrente, da qual:	92
Despesas com pessoal	33
Aquisição de bens e serviços	28
Despesa de capital	32
Total	63.154

Fontes: Ministério das Finanças,
Relatório da POE/2020 e
cálculos da UTAO.

Notas: Os valores
orçamentados encontram-se
líquidos de cativos. Os valores
apresentados correspondem a
despesa efetiva consolidada.

Anexo 4 Classificação em Contas Nacionais dos Impostos incluídos na Carga Fiscal⁽¹⁾

IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E A IMPORTAÇÃO

Impostos sobre os produtos

Impostos do tipo valor acrescentado (IVA)

Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

Impostos e direitos sobre a importação, excepto o IVA

Direitos de importação

Direitos aduaneiros

Impostos sobre a importação, excepto o IVA e direitos sobre a importação

Impostos sobre produtos agrícolas importados

Quotização sobre o açúcar e isoglucose

Impostos especiais sobre o consumo (importação)

Imposto sobre o tabaco (importação)

Imposto sobre o álcool (importação)

Imposto sobre as bebidas alcoólicas (importação)

Imposto sobre a cerveja (importação)

Imposto sobre as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (importação)

Impostos sobre os produtos, excepto o IVA e os impostos sobre a importação

Impostos especiais sobre o consumo (produção nacional)

Imposto sobre o tabaco (produção nacional)

Imposto sobre o álcool (produção nacional)

Imposto sobre as bebidas alcoólicas (produção nacional)

Imposto sobre a cerveja (produção nacional)

Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos

Contribuição sobre os sacos de plástico leves (produção nacional)

Imposto sobre as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (produção nacional)

Imposto do selo

Imposto do selo sobre operações bancárias

Imposto do selo sobre prémios de seguro

Imposto do selo sobre serviços recreativos

Imposto do selo sobre arrendamento de prédios

Imposto do selo sobre operações de endividamento

Imposto do selo sobre escrituras e hipotecas

Imposto do selo sobre operações de compra e venda

Imposto do selo sobre reuniões de capitais

Imposto do selo - diversos

Imposto sobre operações financeiras e de capital

Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) / SISA

Impostos sobre o registo de automóveis

Imposto sobre veículos (ISV) / Imposto automóvel

Impostos sobre lotarias, jogos e apostas

Imposto especial de jogo

Impostos sobre prémios de seguros

Contribuição sobre prémios de seguros de vida e de não vida destinada ao sistema nacional de proteção civil e emergência médica

Contribuição sobre os prémios comerciais de contratos de seguro automóvel destinada à Prevenção Rodoviária

Contribuição sobre os prémios comerciais da cobertura obrigatória do seguro de responsabilidade civil automóvel destinada ao Fundo de Garantia Automóvel

Contribuição sobre os prémios de acidentes de trabalho destinada ao Fundo de Acidentes de Trabalho

Outros impostos sobre serviços específicos

Taxa de exploração sobre as instalações elétricas

Taxa de segurança sobre os passageiros do transporte aéreo

Taxas de fiscalização do jogo

Taxa de exibição sobre a publicidade comercial

Impostos gerais sobre as vendas

Compensação devida pela reprodução ou gravação de obras

Lucros dos monopólios fiscais

Lucros do Departamento de Jogos da SCML

IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E A IMPORTAÇÃO (continuação)

- Outros impostos sobre os produtos não especificados
 - Imposição suplementar sobre os excedentes leiteiros
 - Taxa sobre a comercialização de produtos, aparelhos e equipamentos médicos
 - Taxa de promoção e certificação de produtos víquicos
 - Taxa de certificação sobre o Vinho do Porto
- Outros impostos sobre a produção
 - Impostos sobre a propriedade ou utilização de terrenos, edifícios ou outras estruturas
 - Imposto municipal sobre imóveis (IMI) / Contribuição autárquica
 - Taxa sobre infraestruturas ferroviárias
 - Taxa de regulação das infraestruturas rodoviárias
 - Taxa de segurança alimentar mais
 - Taxa municipal de proteção civil
 - Impostos sobre a utilização de ativos fixos para fins de produção
 - Imposto único de circulação
 - Contribuição extraordinária sobre o setor energético
 - Impostos pagos pelas empresas pela obtenção de licenças comerciais ou profissionais
 - Taxas de legalização e de concessão do direito de plantação de vinha
 - Taxa de licenciamento anual para o exercício da pesca e utilização das artes
 - Serviços gerais e licenças concedidas às empresas
 - Taxas das conservatórias e notários
 - Taxa de utilização de frequências
 - Taxa anual sobre a atividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações electrónicas
 - Taxa sobre a atividade de prestador de serviços postais explorados em concorrência
 - Taxa sobre instaladores e outras entidades relacionadas com Infra-estruturas de Telecomunicações em Edifícios (ITED)
 - Licença de exercício da actividade televisiva
 - Taxa pela atribuição de títulos habilitadores aos operadores de rádio e de televisão
 - Taxas sobre atividades de transporte rodoviário
 - Taxa de registo de prestadores de cuidados de saúde
 - Tarifas do Sistema de Identificação Electrónica de Veículos
 - Impostos sobre a poluição resultante das atividades produtivas
 - Taxa recursos hídricos
 - Licença especial de ruído
 - Licenças de emissão de gases com efeito de estufa
 - Outros impostos sobre a produção não especificados
 - Custas dos tribunais
 - Outros impostos indirectos
 - Dívidas de impostos indirectos regularizadas ou cobradas coercivamente
 - Emolumentos do registo de automóveis
 - Contribuição sobre as entidades concessionárias das redes de transporte de energia
 - Taxa sobre operações de concentração
 - Taxa de regulação dos serviços de águas e resíduos
 - Taxa de regulação da qualidade da água para consumo humano
 - Taxas de comercialização e regulação do INFARMED
 - Taxa de regulação do setor da construção e do imobiliário
 - Taxa sobre as entidades que prosseguem actividades no âmbito da comunicação social
 - Comparticipação sobre inspeções e reinspeções de veículos e sobre exames de condução
 - Taxa de supervisão dos fundos, dos intermediários financeiros, de entidades emittentes e de gestão individual de carteiras
 - Taxa de supervisão das empresas de seguros e das entidades gestoras de fundos de pensões
 - Contribuição das empresas de seguro relativa ao capital de remição das pensões em pagamento
 - Contribuições para o Fundo de Garantia de Depósitos e de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
 - Contribuição sobre o sector bancário
 - Contribuições para o Fundo de Resolução
 - Prestação para a constituição e manutenção obrigatória de reservas de produtos petrolíferos
 - Contribuição para o sistema de indemnização aos investidores
 - Taxa anual sobre os operadores de serviços de televisão por subscrição
 - Contribuição sobre a indústria farmacêutica

IMPOSTOS CORRENTES SOBRE O RENDIMENTO, PATRIMÓNIO, ETC.

Impostos sobre o rendimento**Impostos sobre o rendimento das pessoas singulares ou das famílias**

Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

Impostos sobre o rendimento ou lucro das sociedades excluindo ganhos de detenção

Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

Derrama

Outros impostos correntes**Impostos de capitação**

Taxa municipal turística

Licenças pagas pelas famílias

Imposto de uso, porte e detenção de armas

Licença de Caça

Imposto único de circulação

Taxa sobre o serviço da Banda do Cidadão e sobre o serviço amador e amador satélite

Outros impostos correntes não especificados

Custas dos tribunais

Imposto do selo sobre juros bancários

Outros impostos diretos

Emolumentos do registo de automóveis

Contribuição para o audiovisual

Taxa de recursos hídricos

Licença especial de ruído

IMPOSTOS DE CAPITAL

Impostos sobre as transferências de capital

Imposto sobre as sucessões e doações

Fonte: INE, destaque [Estatísticas das Receitas Fiscais](#), de 13 de maio de 2019. | Nota: (1) A lista apresentada é a desagregação dos impostos cobrados em Portugal que são receita das AP portuguesas e receita da UE. O leitor interessado encontra na fonte indicada os valores entre 1995 e 2018 de todos e cada um dos tributos acima listados. A classificação de impostos que aqui se identifica corresponde à classificação utilizada no apuramento das contas nacionais anteriormente à mudança de base destas estatísticas, implementada em setembro de 2019. Atendendo ao caráter anual daquela publicação do INE, a nova listagem de impostos, já compatível com a nova base de contas nacionais, será disponibilizada em maio de 2020. A lista aqui reproduzida exclui as contribuições sociais que fazem parte do Indicador 2 de carga fiscal discutido na Secção 9.1 acima.

