

Relatório UTAO n.º 19/2021

Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

21 de outubro de 2021

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, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

Título: Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 19/2021

Data de publicação: 21 de outubro de 2021

Data-limite para incorporação de informação: 09h00m de 16/10/2021

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

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	ii
Índice de Gráficos	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iii
Sumário executivo	1
Introdução	1
Cenário macroeconómico e previsores internacionais.....	1
Medidas de política.....	2
Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento	4
A POE/2022 no contexto do Semestre Europeu	5
Orientação e riscos da política orçamental	5
Ventilação económica em contabilidade pública.....	6
1 Introdução	9
PARTE I: CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJEÇÕES DE CURTO PRAZO.....	11
2 O cenário macroeconómico do Ministério das Finanças em contexto histórico e analítico	13
2.1 Contextualização e previsões para 2022	13
2.2 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação	15
2.3 Rendimento disponível e poupança de famílias e instituições sem fins lucrativos	17
2.4 Mercado de trabalho	18
2.5 Conta externa.....	20
3 Comparações com os previsores oficiais	23
3.1 Previsões para a economia internacional	23
3.2 Previsões para a economia portuguesa	24
3.3 Riscos a ter em conta no cenário macroeconómico da POE/2022	26
PARTE II: ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL.....	29
4 Medidas de política.....	31
4.1 Contas das Administrações Públicas e conceitos.....	31
4.2 Medidas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2022	33
4.2.1 <i>Medidas permanentes antigas</i>	34
4.2.2 <i>Medidas transitórias antigas (COVID-19)</i>	37
4.2.3 <i>Súmula</i>	39
4.3 Novas medidas permanentes de política orçamental.....	40
4.3.1 <i>As medidas definidas pelo MF como novas e permanentes</i>	40
4.3.2 <i>Revisão da UTAO</i>	41
4.3.3 <i>Descrição breve das medidas</i>	44
4.3.4 <i>Contributo das novas medidas permanentes para a consolidação orçamental: 2022 e os seis anos anteriores</i>	45
4.4 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes (<i>one-offs</i>)	46
4.5 Balanço das implicações das medidas de política na variação do saldo orçamental.....	47
5 Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento	51
5.1 Estado de vigência das regras relevante para o planeamento orçamental de 2022	51
5.2 Posição de Portugal nos indicadores das regras.....	55
5.2.1 <i>Saldo orçamental</i>	55
5.2.2 <i>Saldo estrutural</i>	55
5.2.3 <i>Dívida pública</i>	56
6 A POE/2022 no contexto do Semestre Europeu	59
6.1 A coordenação de políticas económicas no Semestre Europeu	59
6.2 Recomendações do Conselho da União Europeia a Portugal	60
6.3 A reação da POE/2022 às recomendações do Conselho da União Europeia.....	61
7 Orientação e riscos da política orçamental	65
7.1 A relevância económica da orientação da política orçamental	65
7.2 Orientação da política orçamental prevista na POE/2022.....	66
7.3 Riscos do cenário orçamental para 2022	68
PARTE III: ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA	71
8 Ventilação económica em contabilidade pública	73
8.1 Conta das Administrações Públicas na ótica da contabilidade pública e considerandos sobre os mapas orçamentais.....	73
8.2 Variação do saldo global entre 2020 e 2022: o papel das medidas de política COVID-19 e do Plano de Recuperação e Resiliência	74
8.3 A estimativa da execução em 2021	82
8.4 O cenário orçamental das Administrações Públicas proposto para 2022	84
8.4.1 <i>Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas</i>	84
8.4.2 <i>Análise das principais rubricas de receita e despesa e dos seus contributos para o saldo global de 2022</i>	86
PARTE IV: ANEXOS	89

Anexo 1: Quadro detalhado da execução orçamental em contabilidade pública	91
Anexo 2: Notas metodológicas da estimativa para 2021 das medidas de política COVID-19 (Tabela 18).....	93

Índice de Tabelas

Tabela 1 – PIB real por ramo de atividade a preços de base.....	13
Tabela 2 – Produto potencial e hiato do produto.....	14
Tabela 3 – Previsões das instituições internacionais para o crescimento do PIB real.....	23
Tabela 4 – Previsões das instituições internacionais para a balança corrente	24
Tabela 5 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital.....	26
Tabela 6 – Previsões orçamentais da POE/2022 para os anos de 2021 e 2022 (Contabilidade Nacional)	32
Tabela 7 – Medidas permanentes do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021	36
Tabela 8 – Medidas transitórias COVID-19: Impacto orçamental em 2021 e 2022.....	38
Tabela 9 – Impacto líquido adicional no saldo orçamental de 2022: Medidas permanentes e medidas transitórias Covid-19	40
Tabela 10 – Novas medidas de política orçamental em 2022.....	42
Tabela 11 – Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2022	43
Tabela 12 – Exercício de revisão da despesa para 2022	45
Tabela 13 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021 e 2022.....	47
Tabela 14 – Saldo orçamental estrutural em 2021 e 2022.....	56
Tabela 15 – Recomendações específicas do Conselho a Portugal, no âmbito do Semestre Europeu de 2021	61
Tabela 16 – Acolhimento das recomendações do Semestre Europeu de 2021 na POE/2022.....	62
Tabela 17 – Conta das AP em contabilidade pública	74
Tabela 18 – Principais medidas de política COVID-19: 2021 e 2022.....	80
Tabela 19 – Impacto direto das medidas COVID-19 por classificação económica em 2021 e 2022.....	81
Tabela 20 – Conta previsional do PRR em 2021 e 2022, na perspetiva da Administração Central.....	81
Tabela 21 – Conta das Administrações Públicas em 2022 na ótica da contabilidade pública	85
Tabela 22 – Investimento público 2020-2022	87
Tabela 23 – Conta consolidada das Administrações Públicas: comparação entre os anos de 2020, 2021 e 2022.....	91
Tabela 24 – Notas metodológicas da estimativa para 2021 das medidas de política COVID-19 (Tabela 18).....	93

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Crescimento do PIB real	15
Gráfico 2 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia.....	16
Gráfico 3 – Balança de bens e balança de serviços	16
Gráfico 4 – Composição do PIB real.....	16
Gráfico 5 – Evolução do PIB real, por componente	16
Gráfico 6 – Investimento (FBCF).....	17
Gráfico 7 – Investimento (FBCF), por sector de atividade	17
Gráfico 8 – Taxa de poupança do sector institucional Famílias	18
Gráfico 9 – Rendimentos primários recebidos, pagos e saldo	18
Gráfico 10 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias	19
Gráfico 11 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego	19
Gráfico 12 – Custos unitários do trabalho nominais e reais	20
Gráfico 13 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador	20
Gráfico 14 – Taxa de variação do preço das importações e evolução dos preços do petróleo	21
Gráfico 15 – Composição das balanças corrente e de capital.....	21
Gráfico 16 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado	21
Gráfico 17 – Termos de troca e preços das exportações e das importações	21
Gráfico 18 – Transferência entre Portugal e União Europeia	22
Gráfico 19 – Posição de investimento internacional e dívida externa líquida	22
Gráfico 20 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia	25
Gráfico 21 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro	25
Gráfico 22 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia.....	26
Gráfico 23 – Contribuição das novas medidas permanentes de política para a consolidação orçamental no período de 2016 a 2022	46
Gráfico 24 – Impacto das medidas de política na variação do saldo orçamental em 2022.....	49
Gráfico 25 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2022	56
Gráfico 26 – Trajetória de dívida pública e a regra de um vigésimo.....	57
Gráfico 27 – Orientação da política orçamental implícita na POE/2022	67
Gráfico 28 – Evolução do saldo orçamental desde 2014.....	68
Gráfico 29 – Evolução do saldo primário estrutural desde 2014.....	68

Gráfico 30 – Interpretação da variação do saldo global entre 2020 e 2022	78
Gráfico 31 – Impacto direto no saldo orçamental das medidas COVID-2019 em 2020 e 2021, por tipologia de intervenção	79
Gráfico 32 – Principais contributos para a revisão do saldo global na Estimativa face ao OE/2021	83
Gráfico 33 – Contributos por subsector para a revisão do saldo da estimativa face ao OE/2021	83
Gráfico 34 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2013–2022	84
Gráfico 35 – Saldo por subsector 2021–2022	85
Gráfico 36 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2022 face à sua estimativa de execução em 2021	87

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.
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus SARS-COV-2
CTUP	Custos unitários do trabalho por unidade produzida
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EM	Estados-Membros
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IFR	Incentivo Fiscal à Recuperação
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice harmonizado de preços do consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PDE	Procedimento por Défice Excessivo
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano AAAA
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSPP	<i>Public Sector Purchase Programme</i>
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
REACT	Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
REP	Recomendações Específicas por País
RNB	Rendimento Nacional Bruto
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SS	Segurança Social
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
t.v.h.	Taxa de variação homóloga
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TSU	Taxa Social Única
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

Este relatório é a apreciação preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) à Proposta de Orçamento do Estado para 2022 submetida pelo Governo à Assembleia da República em 11 de outubro de 2021. O Sumário Executivo apresenta as principais conclusões da análise empreendida. Todas as afirmações nele contidas estão fundamentadas nos capítulos seguintes. As siglas usadas são identificadas na Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos, p. iii.

Introdução

i. Este é o primeiro de dois relatórios que a Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) tenciona publicar com a sua análise à Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022). Os elementos aqui apresentados são um contributo profissional e independente para a formação de opinião tecnicamente fundamentada, por parte dos legisladores e dos cidadãos, acerca do estado das contas públicas e das escolhas propostas pelo Governo para o próximo exercício orçamental.

ii. Houve um progresso na colaboração recebida por parte do Ministério das Finanças (MF) face à situação lamentável do ano passado, mas os deveres de transparência na prestação de contas e colaboração interinstitucional não estão ainda suficientemente adquiridos no MF. Na mesma altura do ano passado verificou-se uma situação inaceitável entre colegas e órgãos de soberania que têm o dever de colaborar em prol da transparência nas finanças públicas. Desta vez, cerca de um terço dos pedidos de informação foi atendido a tempo de poder ser utilizado na análise preliminar à POE. Permaneceu por entregar, e sem justificação conhecida, a maioria dos dados solicitados. Na década anterior, era maior e mais rápida a colaboração por parte do MF, embora a transparência nunca tenha sido exemplar, como muitos relatórios anteriores da UTAO demonstraram. Para além de uma exigência cívica em democracia, a colaboração em tempo útil com a UTAO é uma obrigação legal que demasiadas vezes não é respeitada.

Cenário macroeconómico e previsores internacionais

iii. Com a exceção do ramo de atividade “construção”, o PIB real a preços de base do 1.º semestre de 2021 foi inferior ao observado no 1.º semestre do ano pré-pandemia de 2019. Adicionalmente, os diversos ramos de atividade apresentaram diferentes magnitudes na taxa de variação negativa entre estes dois semestres em análise.

iv. Caso se concretizem as previsões macroeconómicas da POE/2022, a procura interna em 2022 será superior à de 2019, mas a procura externa líquida passará de positiva a negativa no mesmo período. Com efeito, a procura externa líquida negativa dará um contributo negativo para o financiamento da economia.

v. De acordo com a previsão que consta na POE/2022, as exportações em volume deverão ser a única componente da despesa agregada a ter em 2022 um nível inferior ao observado no ano pré-pandemia de 2019. A procura externa líquida foi negativa em 2020 pela primeira vez desde 2012, sendo que a POE/2022 prevê uma deterioração adicional em 2021, seguida de uma ligeira recuperação em 2022.

vi. A concretizar-se esta possibilidade, repete-se uma fragilidade crónica da economia portuguesa que sempre se verificou em anteriores episódios de forte aceleração da procura interna: fuga de recursos de residentes para não-residentes. Uma parte expressiva do acréscimo da procura interna é satisfeita por produção do Resto do Mundo, seja por rigidez da produção interna seja por enviesamento da procura para bens cuja vantagem comparativa na produção está fora de Portugal.

vii. Em Portugal, o PIB nominal tem sido, ano após ano, superior ao Rendimento Nacional Bruto, o que é determinado pelo facto de o saldo da balança de rendimentos primários entre Portugal e os agentes económicos não residentes (Resto do Mundo) ser sistematicamente negativo. Este saldo negativo é a consequência da Posição de Investimento Internacional (PII) de Portugal ser significativamente negativa, o que condiciona o futuro visto que os saldos de rendimentos primários continuarão negativos.

viii. O cenário macroeconómico da POE/2022 tem implícita uma subida do emprego no biénio 2021–2022 acima do da população ativa, o que refletirá uma descida da taxa de desemprego. Adicionalmente, encontra-se implícita uma descida anual do custo unitário do trabalho por unidade produzida (CTUP) nominal em 2022, mas permanecendo acima do nível observado no ano pré-pandémico de 2019, devido ao facto do crescimento das remunerações por trabalhador ser superior à recuperação da produtividade aparente do trabalho.

ix. A confirmar-se o cenário macroeconómico da POE/2022, a balança de bens e serviços será negativa no triénio 2020–2022, em contraste com o excedente que se verificou no período 2013–2019. Este resultado implica que a recessão económica internacional afetou mais as exportações portuguesas do que as importações. As exportações serão a única componente do PIB real e do PIB nominal com nível em 2022 inferior ao do ano pré-pandemia de 2019.

x. A economia portuguesa passou de uma capacidade de financiamento de 1,0% do PIB em 2019 para uma necessidade de financiamento de 0,1% do PIB em 2020, interrompendo a sequência de capacidades de financiamento que se verificava desde o ano 2012. Contudo, a recessão económica de 2020 implicou uma alteração importante entre os contributos dos sectores público (necessidade de financiamento) e privado (capacidade de financiamento).

xi. No cenário macroeconómico da POE/2022 encontra-se previsto o regresso à capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2021 (0,9% do PIB), seguido de uma melhoria em 2022 (2,1% do PIB), o qual será determinado pelo contributo significativo do saldo dos fluxos com a União Europeia. Para uma visão mais abrangente da relação entre a economia real e a estrutura de financiamento, o cenário macroeconómico poderia incluir previsões para a composição da PII e da dívida externa líquida.

xii. As instituições de referência projetam uma aceleração do crescimento em 2022 para a economia portuguesa, e todas esperam que o PIB real no final de 2022 se situe acima do nível observado em 2019, à semelhança do que projetam para o bloco das economias desenvolvidas.

Medidas de política

xiii. No triénio 2020–2022 a UTAO entendeu incluir no cenário de políticas invariantes um conjunto novo de medidas de política: medidas de política COVID-19.

xiv. A UTAO não reviu o Quadro de Políticas Invariantes exposto na POE/2022. Este revela um impacto negativo no saldo orçamental de 2022 no montante de 2002,9M€ (0,89% do PIB). A não revisão resulta de três razões: i) a UTAO concorda com o MF de que o Quadro contém exclusivamente medidas de política orçamental permanentes; ii) apesar de não lhe ter sido possível no tempo e com os meios disponíveis verificar o rigor das contas apresentadas, entendeu a Unidade que os incrementos em 2022 revelados no acervo da POE são plausíveis; iii) este ano, ao contrário dos mais recentes, não falta no Quadro a previsão dos efeitos na receita dos acréscimos remuneratórios, matéria que motivou então revisões da UTAO.

xv. O Governo prevê manter abertas algumas medidas COVID-19 durante, pelo menos, parte de 2022, sendo que o desligamento progressivo destas medidas abrirá espaço orçamental em 2022.

xvi. O MF não prestou qualquer esclarecimento adicional sobre medidas de política orçamental transitórias COVID-19. Na ausência de esclarecimentos, a UTAO procurou calcular — dentro das limitações descritas no capítulo e na medida do possível — a estimativa do impacto anual no saldo orçamental

das medidas COVID-19 e a previsão da variação a ocorrer em 2022 face a 2021. Este efeito assume particular relevância em 2022.

xvii. A variação estimada do impacto orçamental das medidas transitórias COVID-19 em 2022, face a 2021, melhora o saldo orçamental em 2996 M€ (1,32% do PIB). Do lado da receita, sobressai a diminuição na transferência de verbas europeias, mas esta quebra é mitigada pela recuperação de receita de impostos e contribuições sociais. No que diz respeito à despesa, assiste-se à variação negativa de todas as rubricas, ou seja, um volume de despesa comparativamente inferior, na qual avulta a redução dos encargos com subsídios e prestações sociais.

xviii. O conjunto de medidas de política antigas (permanentes e medidas transitórias COVID-19) dá um contributo positivo para o saldo orçamental de 2022 no montante de 993,2 M€ (0,44% do PIB). A soma das contribuições dos dois tipos de medidas informa o legislador orçamental sobre as pressões ou alívios que o passado acarreta sobre a construção da meta e do cenário previsional para 2022.

xix. A UTAO, com a informação disponível, procedeu à revisão do quadro das principais medidas política orçamental correspondentes a novas orientações políticas. Na opinião da UTAO, há duas medidas COVID-19 em 2022 que, por serem antigas, devem passar para o cenário de políticas invariantes. Na reclassificação da UTAO.

xx. As novas orientações políticas contêm medidas fiscais direcionadas às famílias e às empresas, designadamente, as medidas incluídas no “Pacote IRS e as medidas “eliminação do Pagamento Especial por Conta”, “Alargamento da suspensão do agravamento das tributações autónomas em sede de IRC” e o “Incentivo Fiscal para as empresas que realizem investimento”.

xxi. O encargo líquido previsto com a atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9% vale cerca de 128 M€.

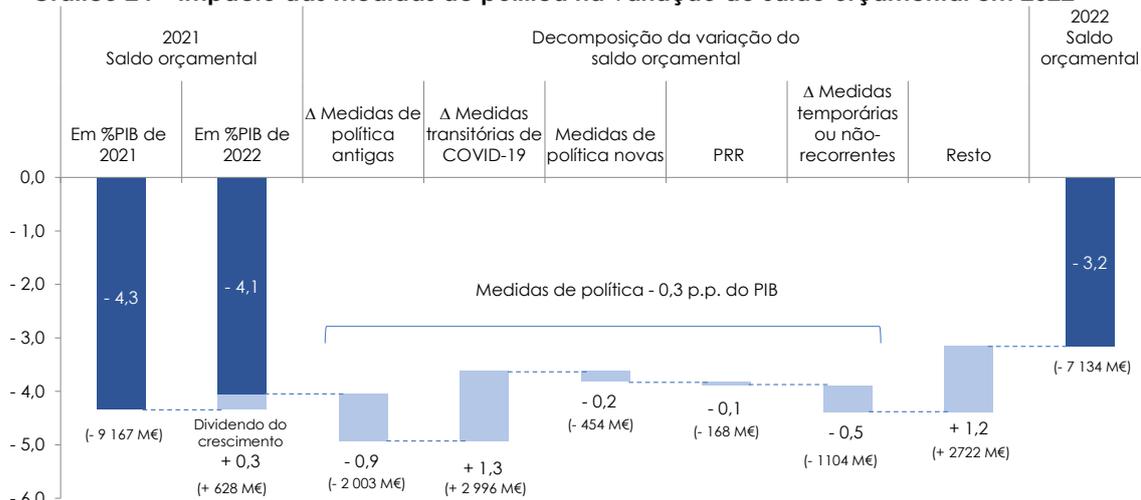
xxii. Na avaliação da UTAO, o contributo direto das novas medidas permanentes para o saldo orçamental de 2022 ascende a – 622 M€. No relatório do MF este contributo mede – 1032 M€. Excluindo o efeito das medidas PRR, o contributo, na versão UTAO, passa a – 454 M€.

xxiii. Ainda assim, o impacto de – 622 M€, ou – 0,27% do PIB, é o maior contributo negativo para a consolidação orçamental dos últimos sete anos.

xxiv. De acordo com o documento “Elementos Informativos e Complementares do OE/2022” que acompanha a POE/2022, as medidas temporárias ou não-recorrentes têm um efeito orçamental positivo sobre o saldo orçamental de 2021, de + 0,3 p.p. do PIB, e negativo sobre o saldo orçamental de 2022, de – 0,2 p.p. do PIB. Não foi possível, para este relatório de Apreciação Preliminar da POE/2022, obter resposta do Ministério das Finanças ao pedido de esclarecimento formulado pela UTAO quanto à identificação das medidas temporárias ou não-recorrentes subjacentes àquela quantificação do impacto líquido sobre o saldo orçamental.

xxv. A partir da análise e da quantificação do efeito orçamental direto dos diferentes tipos de medidas de política referidas anteriormente, a UTAO conclui que, **para a variação entre 2021 e 2022, dois fatores induzem naturalmente uma melhoria do saldo orçamental: o impacto orçamental das medidas transitórias de resposta à pandemia de COVID-19 e a recuperação da atividade económica.** O Gráfico 24, abaixo replicado, sintetiza as escolhas do Governo. Ao nível das medidas de política, porém, o contributo positivo do impacto diferenciado das medidas COVID-19 naqueles anos é mais do que anulado pelo impacto de sinal contrário das restantes medidas de política orçamental, de tal forma que, em termos líquidos, o conjunto das medidas de política (incluindo as medidas transitórias COVID-19) induzem uma deterioração do saldo orçamental em 0,3 p.p. do PIB. No que se refere à atividade económica, para além dos efeitos que a sua recuperação induz na melhoria do saldo orçamental por via dos estabilizadores automáticos, assinala-se também o contributo do dividendo do crescimento. Sendo o ritmo de crescimento do PIB nominal previsto para 2022 claramente mais acentuado do que em anos anteriores, o dividendo do crescimento reflete a redução do défice orçamental expresso em percentagem do PIB induzida por um efeito de denominador.

Gráfico 24 – Impacto das medidas de política na variação do saldo orçamental em 2022



Fontes: MF e cálculos da UTAO.

Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento

xxvi. O Pacto de Estabilidade e Crescimento estabelece um conjunto de regras destinadas a garantir que os países da União Europeia seguem uma trajetória de médio prazo conducente a finanças públicas sólidas e que coordenam as suas políticas orçamentais. Aos países que se encontram abrangidos pela vertente preventiva, aplica-se, se a cláusula de salvaguarda não tivesse sido ativada, um conjunto de regras relativas às seguintes variáveis: saldo orçamental; relação entre o saldo estrutural e o Objetivo de Médio Prazo; evolução da despesa primária líquida e trajetória da dívida pública.

xxvii. A cláusula de derrogação geral das regras do PEC aplica-se aos exercícios económicos de 2020 a 2022. Na sequência do surgimento da pandemia de COVID-19, e tendo em conta os seus impactos económicos e sociais, a Comissão Europeia adotou, em março de 2020, uma comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (cláusula de salvaguarda), que mereceu o acordo do Conselho. Esta foi a primeira vez que foram interrompidas as regras orçamentais de supervisão orçamental. A ativação desta cláusula de salvaguarda facilitou as respostas contracíclicas dos EM em 2020 e 2021 e permanecerá ativa ao longo de 2022. Prevê-se que venha a ser desativada em 2023, retomando-se nessa data os requisitos orçamentais do Pacto de Estabilidade e Crescimento, se entretanto os EM não acordarem noutra formulação das regras e dos procedimentos do PEC.

xxviii. Salienta-se que a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. A cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos no PEC, permitindo, contudo, aos EM que se encontram na vertente preventiva do PEC, desvios temporários da trajetória de ajustamento ao Objetivo de Médio Prazo, desde que os mesmos não coloquem em risco a sua sustentabilidade orçamental no médio prazo.

xxix. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é essencial manter a atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores orçamentais. Não apenas porque é previsível que as regras voltem a entrar em vigor em 2023, mas também, e sobretudo, porque é importante não perder de vista a sustentabilidade das finanças públicas.

xxx. A POE/2022 propõe como meta para o próximo ano um saldo orçamental de -3,2% do PIB, prevenindo, assim, que este indicador se mantenha abaixo do limiar mínimo de -3,0% para o saldo orçamental. Esta infração do limiar mínimo poderá ser autorizada pelo Conselho se, nas previsões de médio prazo da Comissão Europeia, a sustentabilidade orçamental a médio prazo não ficar em causa.

xxxi. A POE/2022 aponta para uma deterioração acentuada do saldo estrutural em 2021, seguida de uma ligeira melhoria em 2022, impulsionada pela redução projetada para a despesa com juros das AP

nesse ano. No entanto, o saldo estrutural deverá permanecer substancialmente abaixo do OMP que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas. Apesar do aumento projetado para o saldo estrutural em 2022, a trajetória de evolução em direção ao OMP afasta-se da correção recomendada para Portugal. Este desvio temporário deverá ser autorizado nos termos da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC ativada ao nível da UE.

xxxii. Sem a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC justificada pela pandemia de COVID-19, a evolução do rácio da dívida pública estaria sujeita à regra do vigésimo. Esta regra determinaria então uma descida no rácio da dívida pública superior em cerca de 13 p.p. àquela que a POE espera para 2022.

A POE/2022 no contexto do Semestre Europeu

xxxiii. O Semestre Europeu é o ciclo de coordenação das políticas económicas, orçamentais, laborais e sociais na UE, fazendo parte da governação económica da União Europeia. O Semestre Europeu prossegue um conjunto de objetivos cuja concretização exige a coordenação de diferentes blocos de políticas económicas e sociais, designadamente: as reformas estruturais centradas na promoção do crescimento e do emprego; as políticas sociais e laborais, em consonância com os princípios do *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*; as reformas estruturais estabelecidas nos planos nacionais de recuperação e resiliência; as políticas orçamentais, para garantir a sustentabilidade das finanças públicas de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento; e a prevenção de desequilíbrios macroeconómicos excessivos na UE. Desta forma, o Semestre Europeu conduz a que os Estados-Membros coordenem entre si as suas políticas nacionais para alcançarem um conjunto de objetivos comuns. Em 2021 o Semestre Europeu tem um ciclo excecional devido à concomitância com a aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. As recomendações específicas por país limitar-se-ão ao domínio das finanças públicas no caso dos EM que tiverem Planos de Recuperação e Resiliência aprovados — é o caso de Portugal.

xxxiv. Em 2021 o Conselho da União Europeia emitiu três recomendações específicas dirigidas a Portugal. As recomendações dirigidas a Portugal são apresentadas na Secção 6.2 e confrontadas com a forma como são (ou não são) acolhidas na POE/2022 (Secção 6.3).

Orientação e riscos da política orçamental

xxxv. As projeções da POE/2022 apontam para que, após a adoção de uma política orçamental expansionista pró-cíclica em 2021, se suceda, em 2022, uma política orçamental com efeito neutro sobre a atividade económica. Esta evolução encontra-se em linha com a orientação da política orçamental adotada em Portugal em anos anteriores, que assumiu uma orientação maioritariamente pró-cíclica e, portanto, contrária às disposições do PEC.

xxxvi. A deterioração do saldo primário estrutural em 2020 e estimada para 2021, em resultado da resposta à crise da pandemia de COVID-19, é particularmente acentuada. **Apesar da derrogação temporária das regras orçamentais estabelecidas no quadro da UE, é importante não perder de vista a necessidade de se retomar uma trajetória de consolidação orçamental que permita manter a sustentabilidade das contas públicas.**

xxxvii. A UTAO identifica três riscos principais do cenário orçamental de 2022: crescimento económico menos forte do que o projetado no cenário macroeconómico, inversão na orientação da política monetária da Área do Euro e regresso das regras de disciplina orçamental em 2023. O primeiro risco assenta em quatro elementos de incerteza na economia mundial, todos eles apontando para um crescimento do PIB real abaixo da taxa de 5,5% em 2022 prevista na POE: controlo da pandemia, escassez de matérias-primas, custos de transporte e custos da transição energética. Menor PIB nominal trará menos receita e maior despesa por ação dos estabilizadores automáticos. O segundo risco decorre dos mandatos dos bancos centrais, em particular o da Área do Euro, e da possível alteração nas expectativas de inflação por parte dos agentes económicos. Caso as autoridades monetárias percecionem subidas na inflação esperada, terão de subir as taxas de juro diretoras e restringir os programas de compra de ativos. A

consequente subida nas taxas de juro de novas emissões de dívida soberana teria um impacto descendente sobre o saldo orçamental. Por fim, **o terceiro risco** decorre da desativação previsível da cláusula de derrogação geral do PEC. Mesmo que as regras orçamentais numéricas regressem numa versão mitigada, a partir de 2023 os EM mais endividados ou com défices observados mais elevados ou estruturais mais distantes do OMP enfrentarão condições mais difíceis de consolidação do que no contexto atual sem regras de cumprimento obrigatório. Logo, consolidação que não se faça nas condições menos exigentes de 2022 (tanto por causa da derrogação geral das regras como por causa da presente postura expansionista da política monetária) terá que ser feita com menos graus de liberdade em 2023 e anos seguintes.

Ventilação económica em contabilidade pública

xxxviii. O Relatório da POE/2022 estabelece os objetivos orçamentais para o saldo global: – 9919 M€ em 2021 e – 7769 M€ em 2022.

xxxix. O cenário orçamental apresentado pelo MF prevê uma melhoria de 3865 M€ entre o encerramento de contas de 2020 e o final de 2022, mas no final deste período o saldo situar-se-á significativamente abaixo (– 7199 M€) do quase equilíbrio alcançado em 2019 (– 569 M€). As contas de 2020 (– 11634 M€) foram muito influenciadas pela crise de saúde e económica, interrompendo a marcha ininterrupta de consolidação entre 2013 e 2019. A confirmar-se o cenário orçamental apresentado na POE/2022, o resultado de 2022 mantém-se longe da situação de quase equilíbrio alcançada no período pré-pandemia.

xl. A UTAO apresenta o impacto na execução orçamental de 2020 a 2022 de dois conjuntos de medidas de política ligados à pandemia e à recuperação económica subsequente: medidas COVID-19 e medidas do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Há o cuidado de evidenciar o contributo das subvenções comunitárias para o financiamento dos dois conjuntos de medidas. Ambos têm peso na execução orçamental, sobretudo na variação do saldo global, razão pela qual se entendeu ser útil a sua evidenciação numa secção autónoma (Secção 8.2) para ajudar a interpretar as escolhas do cenário orçamental apresentado na POE/2022.

xli. O saldo global estimado pelo MF para 2021 (– 9919 M€) prevê uma melhoria de 1715 M€ face ao de 2020, decomponível em: **esforço financeiro das AP com as medidas de política COVID-19, líquido do financiamento comunitário REACT-EU (– 3995 M€); execução do PRR, líquida da comparticipação comunitária (+ 1214 M€); efeitos líquido de outras causas (+ 4495 M€),** que são o ciclo económico, o efeito induzido pelas medidas COVID-19 e PRR e outras políticas públicas, e os determinantes não económicos nem políticos da procura de despesa pública.

xlii. A POE prevê um saldo de – 7769 M€ para 2022, que tem subjacente uma melhoria de 2150 M€ na posição orçamental, explicada pelas seguintes parcelas: **esforço financeiro das AP líquido de financiamento comunitário com as medidas de política COVID-19 (– 147 M€), impacto líquido previsional da implementação do PRR (– 168 M€) e efeito líquido de outras causas (+ 2465 M€).**

- A previsão do **impacto direto das medidas COVID-19 reduz-se significativamente entre 2021 e 2022,** refletindo um menor nível de despesa (apenas 601 M€) face ao ano anterior (que foi de 4510 M€) e beneficia do efeito positivo de 24 M€ das medidas da receita (cobrança de 34 M€ no Adicional de solidariedade sobre o sector bancário e perda de 10 M€ no IVA sobre produtos COVID-19).
- **Em 2022 o impacto líquido previsional do PRR sobre o saldo global é – 168 M€,** uma vez que a despesa (3203 M€) deverá ser superior às transferências europeias (3035 M€). A despesa reparte-se entre a componente corrente (1133 M€; 35,4% do total anual) e a de capital (2070 M€; 64,6%). As rubricas com maior peso na despesa do PRR deverão ser o investimento público (1194 M€; 37,3% do total anual), as transferências de capital (876 M€; 27,3%), a aquisição de bens e serviços (506 M€; 15,8%) e as transferências correntes (366 M€; 11,4%). Nas transferências correntes, um total de 17 M€ (0,5% do total) destina-se à Administração Local, enquanto nas transferências de capital este montante ascende a 154 M€ (4,8%).
- Excluindo as medidas COVID-19 e PRR, **a receita efetiva deverá aumentar 4485 M€ e a despesa efetiva 2019 M€, com um efeito positivo de 2465 M€ sobre o saldo global.** A receita efetiva previsional para

2022 apresenta uma variação global de 7974 M€ (+ 8,8%), que se reduz para 4485 M€ quando expurgada daqueles dois tipos de medidas (3465 M€). A variação de 4485 M€ restante é justificada pelo aumento esperado da receita fiscal (2086 M€) e contributiva (1115 M€) e pelo aumento da componente não fiscal nem contributiva. Na despesa efetiva, o acréscimo total é 5823 M€ (+ 5,8%), mas recua para 3804 M€ depois de excluídos as medidas COVID-19 e PRR da execução previsional.

xliii. A estimativa do saldo global das Administrações Públicas para 2021 foi revista em alta para – 9919 M€, o que constitui um desagravamento de 1234 M€ face ao orçamento inicial de 2021. Esta revisão resulta da contenção da despesa efetiva, que deverá quedar-se aquém do programado (– 1736 M€; – 1,7%), compensando o desvio ligeiramente negativo na receita (– 502 M€; – 0,5%) e permitindo melhorar a posição orçamental.

- **Na receita (– 502 M€; – 0,5%), a evolução estimada para a receita fiscal e contributiva beneficia da melhoria da envolvente macroeconómica e supera os objetivos do OE/2021, quase compensando a subexecução da componente não fiscal nem contributiva da receita.** Deve alertar-se para a dimensão importante da sobreorçamentação nestas componentes (aliás, um padrão típico deste previsor), agravada pela circunstância de terem sido recebidas transferências com origem no Mecanismo de Recuperação e Resiliência, no valor de 1813 M€ que não se encontravam previstas no OE/2021 inicial.
- **Na despesa, a estimativa para o ano corrente prevê poupanças de 1736 M€ (– 1,7%) na despesa, mas indicia um custo superior para as medidas contracíclicas COVID-19 face ao programado no OE/2021.** O ano de 2021 é o que apresenta o maior impacto direto negativo das medidas COVID-19 desde o início da pandemia (4665 M€ em 2020), em resultado do agravamento da situação epidemiológica e do confinamento do primeiro trimestre e consequente necessidade de medidas de política destinadas a reforçar a saúde e apoiar o emprego e o rendimento das famílias. O impacto direto estimado no saldo global de 2021 (5090 M€, sem financiamento comunitário) encontra-se aproximadamente em linha com a previsão do Programa de Estabilidade 2021–2025 (5114 M€).

xliv. A POE/2022 prevê um saldo de – 7769 M€ na ótica da contabilidade pública para o ano de 2022, que traduz uma melhoria de 2150 M€ face à estimativa apresentada para 2021, resultante de um crescimento da receita (8,8%) superior ao aumento projetado da despesa (5,8%).

- **Na receita efetiva (+ 7974 M€; 8,8%), a recuperação prevista assenta na componente não fiscal nem contributiva (+ 5033 M€), justificada pelo aumento previsional das transferências da UE, no contexto do Next Generation EU (3465 M€),** destinadas ao financiamento das medidas de política COVID-19 e PRR. A melhoria da receita fiscal e contributiva relaciona-se com a evolução mais favorável do cenário macroeconómico.
 - Excluindo os recebimentos previsionais do REACT EU (430 M€) e do MRR (3035 M€) em 2022, a que acresce o saldo do PRR estimado para 2021 (1214 M€), referente às transferências comunitárias recebidas a título de adiantamento e não aplicados em despesa, **o crescimento da receita reduz-se para 3294 M€ (+ 3,6%),** com origem na receita fiscal (2086 M€), na receita contributiva (1115 M€) e na variação da rubrica “Outras receitas correntes” e receita de capital não respeitante ao instrumento *Next Generation EU* (93 M€).
- **A evolução esperada para a despesa efetiva (+ 5823 M€; + 5,8%) encontra-se muito influenciada pela diminuição esperada na despesa com as medidas de política COVID-19 (– 3909 M€), compensada parcialmente com a implementação do PRR (3203 M€).**
 - O acréscimo previsional do **investimento** constitui a maior determinante do crescimento da despesa. A variação prevista para a rubrica de **investimento** é + 2178 M€ (+31,5%), mas descontando a despesa prevista com a implementação do PRR (1194 M€), o crescimento do investimento público previsto para 2022 reduz-se para 1325 M€, ficando 59 M€ abaixo do acréscimo estimado para 2021 (1384 M€).

1 Introdução

1. O presente documento constitui a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) à Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022). Incide sobre o acervo documental que o Governo entregou ao Parlamento na noite de 11 de outubro de 2021. Utiliza, também, a base de dados da POE/2022 alojada no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) da Direção-Geral do Orçamento (DGO). Foram incorporados na análise os dados complementares solicitados pela UTAO a diversas entidades que chegaram até às 9h00m do passado dia 16. Aqui se agradece publicamente a colaboração recebida. Os legisladores e o proponente encontram neste relatório matéria para reflexão e ponderação nas decisões políticas que têm pela frente.

2. O trabalho foi executado em nove dias consecutivos. Teve como objetivo ser disponibilizado à Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças (COF) e, de seguida, ao País, na manhã do dia 21 de outubro. Para as 15h00m do dia seguinte está agendada a audição do Senhor Ministro de Estado e das Finanças na abertura da fase de discussão da POE na generalidade. A UTAO tenciona aprofundar a presente análise e entregar um segundo relatório a tempo de ser tomado em conta na segunda audição com o mesmo membro do Governo, marcada para 12 de novembro próximo.

3. A não receção de informação complementar solicitada prejudicou a extensão da presente análise. A UTAO solicitou a vários serviços do Ministério das Finanças, ainda antes de a POE ter sido concluída, dados adicionais aos presentes nos ficheiros PDF entregues pelo Governo à Assembleia da República (AR) na noite de 11 de outubro. Trata-se, por um lado, dos cenários macroeconómico e orçamental e dos quadros do Projeto de Plano Orçamental que integravam aquele acervo, mas em formato Excel. Por outro lado, pediram-se outras variáveis macroeconómicas e de finanças públicas e alguns elementos qualitativos sobre medidas de política referidas na documentação submetida à AR. Não havia nada de substancialmente diferente ou mais moroso para coligir do que em anos anteriores. Todavia, cerca de dois terços dos pedidos formulados quedou-se sem resposta do Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (GPEARI) e da DGO. Da Direção-Geral de Tesouro e Finanças e do Banco Português de Fomento ainda não chegaram os elementos solicitados para serem empregues apenas no segundo relatório. Já a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) entregaram com celeridade toda a informação solicitada. A título exemplificativo, informa-se que ficaram sem resposta: explicação da contradição na quantificação do impacto das medidas *one-off* presente nas Tabelas 6 e 13 do documento "Elementos Informativos e Complementares do OE/2022"; ausência de identificação e especificação das medidas *one-off* de receita e despesa consideradas pelo MF em 2021; código de classificação económica das medidas de política permanentes novas; impactos diretos no saldo orçamental (contas nacionais) de 2021 e 2022 das medidas de política COVID-19; estimativa da execução financeira em contabilidade pública a 31 de dezembro de 2021 das medidas de política COVID-19; impactos diretos do Plano de Recuperação e Resiliência no saldo em contas nacionais do ano de 2021; balanças de bens; balança de serviços; balança de rendimentos primários; população empregada no sector público; população empregada no sector privado. A UTAO conseguiu produzir as suas próprias estimativa e previsão da execução das medidas COVID-19 nas duas óticas contabilísticas recorrendo a outras fontes e a hipóteses suas; tem a confiança suficiente para aqui as publicar, mas alerta para o facto de a fiabilidade poder ser inferior à de exercícios que o MF e o Instituto Nacional de Estatística poderão vir a realizar por não ter tido acesso a toda a informação primária desejável para este fito.

4. Houve um progresso na colaboração recebida por parte do Ministério das Finanças face à situação lamentável do ano passado, mas os deveres de transparência na prestação de contas e colaboração interinstitucional não estão ainda suficientemente adquiridos no MF. A UTAO pede informação adicional para esclarecer os Deputados e os Portugueses sobre o estado das contas públicas e as escolhas propostas pelo Executivo para o próximo exercício orçamental. Até dispõe de uma norma legal que obriga os serviços do MF a prestar esta colaboração em tempo útil (número 3 do artigo 27.º-A da [Lei n.º 77/88](#), de 1 de Julho). A UTAO não a solicita por capricho, mas antes por respeito ao seu dever de seriedade profissional e rigor no escrutínio técnico independente das finanças de todos os cidadãos. Ao faltar, sem

justificação, com a informação solicitada, é aos Portugueses e à Casa da Democracia que o MF falha. Aquando da apreciação da POE/2021, a colaboração por parte dos serviços do MF foi pior, tendo chegado ao cúmulo de nem os dados de contabilidade pública em formato Excel terem sido entregues a tempo de a UTAO os poder usar no primeiro relatório. Só ao fim de sete dias os dados em contas nacionais do Projeto de Plano Orçamental estabilizaram; pelo meio, a UTAO teve de lidar com quatro versões diferentes, entre as que o GPEAR1 lhe enviou e a que encontrou no portal da Comissão Europeia (ver evidência no Capítulo 1 do [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro).

5. A apreciação preliminar à POE/2022 desdobra-se em oito capítulos. O Sumário Executivo é uma apresentação desenvolvida dos principais resultados. Após o capítulo introdutório, a análise decorre em três partes. A Parte I é dedicada à macroeconomia, contendo dois capítulos. A Parte II cuida do cenário orçamental em contabilidade nacional e conta com quatro capítulos. A Parte III analisa o cenário pre-visual em contabilidade pública. Sempre que adequado, as estimativas da execução em 2021 e as previsões de execução em 2022 são comentadas num contexto temporal mais vasto, para se perceber até que ponto se distinguem de trajetórias passadas ou se relacionam com dinâmicas de médio prazo de outras variáveis, passadas ou projetadas no Programa de Estabilidade 2021/25. Dois anexos fecham o documento. O próximo relatório poderá rever e estender os presentes capítulos e irá acrescentar outros ângulos de interpretação do plano de curto prazo do Governo para as contas públicas. As partes, os capítulos e os anexos têm as seguintes designações:

1. Introdução

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
3. Comparações com os previsores oficiais

PARTE II: ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL

4. Medidas de política
5. Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento
6. A POE/2022 no contexto do Semestre Europeu
7. Orientação e riscos da política orçamental

PARTE III: ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA

8. Ventilação económica em contabilidade pública

Anexo 1: Quadro detalhado da execução orçamental em contabilidade pública

Anexo 2: Notas metodológicas da estimativa para 2021 das medidas de política COVID-19 (Tabela 18)

**PARTE I: CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJE-
ÇÕES DE CURTO PRAZO**

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

6. O presente capítulo analisa um conjunto alargado de variáveis económicas, que inclui as variáveis do cenário macroeconómico apresentadas no relatório do MF sobre a POE/2022, mas também outros indicadores económicos considerados úteis para interpretar o contexto macroeconómico das previsões. O presente capítulo desdobra-se em cinco secções. Em cada uma delas, os instrumentos gráficos combinam dados observados em contas nacionais (desde 2005, nalgumas variáveis, até 2020) com previsões para 2021 e 2022. A Secção 2.1 retrata a evolução anual da produção acrescentada pelos ramos de atividade e o hiato do produto. A Secção 2.2 olha para o produto pelo lado da despesa, mostrando a dinâmica das várias parcelas da despesa agregada. A Secção 2.3 abre uma janela para o rendimento disponível e mostra a poupança das famílias e das instituições sem fins lucrativos. Os agregados do mercado de trabalho surgem retratados na Secção 2.4. A fechar, a Secção 2.5 documenta a trajetória dos saldos, dos termos de troca e dos stocks entre Portugal e o Resto do Mundo. As previsões para 2021 e 2022 são apreciadas no contexto das dinâmicas observadas desde 2005. Salvo indicação expressa em contrário, as previsões macroeconómicas neste relatório são o cenário macroeconómico do Ministério das Finanças (MF), provindo do Cap. 1 do relatório do MF e do Cap. 4 do documento "Elementos Informativos e Complementares do OE/2022", ambos datados de 12 de outubro de 2020 e constituindo parte do acervo da Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022).

2.1 Contextualização e previsões para 2022

7. Com a exceção do ramo de atividade "construção", o PIB real a preços de base do 1.º semestre de 2021 foi inferior ao observado no 1.º semestre do ano pré-pandemia de 2019. O principal contributo negativo encontra-se no ramo de atividade "comércio, reparação de veículos, alojamento e restauração" devido a uma queda de 18,2% (Tabela 1) entre estes dois períodos. Em sentido oposto, o único ramo de atividade com variação positiva foi o da "construção", o qual registou uma subida de 6,1%. É de salientar que a análise do PIB na ótica da produção implica a desagregação do valor acrescentado bruto pelos ramos de atividade económica. Contudo, importa salientar que os montantes encontram-se a preços de base, o que é ligeiramente diferente do PIB divulgado na ótica da despesa a preços de mercado, a qual habitualmente é utilizada para desagregar as componentes da procura agregada.¹

Tabela 1 – PIB real por ramo de atividade a preços de base
(em milhões de euros (base ano 2016), e em percentagem)

Ramo de atividade	Ano 2019 (M€)	Ano 2020 (M€)	1.º semestre			
			2019 (M€)	2021 (M€)	Varição homóloga 2021 vs 2019 (M€)	Taxa variação 2021 vs 2019 (%)
Agricultura, silvicultura e pesca	4 019	3 780	2 022	2 004	-18	-0,9
Indústria	25 569	23 565	12 865	12 398	-468	-3,6
Energia, água e saneamento	6 644	6 262	3 342	3 134	-208	-6,2
Construção	7 473	7 699	3 744	3 973	229	6,1
Comércio e reparação de veículos; alojamento e restauração	34 806	28 927	17 404	14 237	-3 166	-18,2
Transportes e armazenagem; atividades de informação e comunicação	15 732	14 270	7 823	7 397	-426	-5,4
Atividades financeiras, de seguros e imobiliárias	29 821	29 430	14 915	14 881	-33	-0,2
Outras atividades de serviços	52 311	49 673	25 910	25 269	-641	-2,5
VAB em volume, a preços de base	176 375	163 606	88 025	83 293	-4 732	-5,4

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

8. Para além da magnitude da contração do PIB real registada em 2020, é importante determinar em que medida os eventos ocorridos no biénio 2020–2021 poderão impactar negativamente no produto

¹ Genericamente, a diferença entre o PIB a preços de mercado e o PIB a preços de base corresponde à soma dos impostos sobre a produção e a importação líquidos de subsídios. A título de exemplo, o PIB real a preços de mercado do 1.º semestre de 2021 foi 6,4% inferior ao registado no 1.º semestre de 2019.

potencial, bem como na recomposição do mercado de trabalho, nas contas externas e no financiamento da economia. Tendo em consideração a forte recessão do ano 2020, importa destacar que o PIB é uma variável fluxo que reflete o valor de mercado dos bens e serviços finais produzidos durante um determinado período (ano, semestre ou trimestre) em determinado território.

9. No cenário macroeconómico da POE/2022 encontra-se prevista uma ligeira aceleração do crescimento do produto potencial, de 2,0 % em 2021 para 2,5% em 2022. No entanto, estas previsões refletem um hiato do produto negativo (Tabela 2) no triénio 2020–2022. Com efeito, a diferença entre o PIB observado e o produto potencial em percentagem deste último foi – 6,4% em 2020 e prevê o MF que seja – 3,7% em 2021 e – 0,9% em 2022. Em maio de 2021, a Comissão Europeia tinha divulgado uma previsão para o crescimento do produto potencial mais baixa no triénio 2020–2022, mas um hiato do produto menos negativo. Contudo, é de referir que nenhuma destas variáveis é observável. Trata-se de variáveis construídas por métodos económico-estatísticos cujos valores são sensíveis ao método de estimação e projeção e às revisões das séries estatísticas que servem de suporte às rotinas de cálculo econométrico. As diferenças de valores entre os dois exercícios de apuramento do produto potencial e, por conseguinte, do hiato do produto patentes na Tabela 2 não devem, por isso, surpreender. Há uma dificuldade adicional na previsão de valores entre 2020 e 2022 decorrente das perturbações profundas no processo produtivo das empresas residentes. A extensão da recessão de 2020 e a aceleração em processos de mudança tecnológica que já vinham de trás (como os da digitalização e da descarbonização) poderão já estar a ditar alterações significativas na estrutura produtiva que, por enquanto, os modelos de apuramento destas variáveis não conseguem captar. Provavelmente, dentro de três ou quatro anos já as equações destes modelos conseguirão refletir tais mudanças tecnológicas, bem como as reafectações de recursos entretanto ocorridas entre sectores e entre Portugal e o Resto do Mundo; quando isso acontecer, os valores ora atribuídos a este triénio serão revistos.

Tabela 2 – Produto potencial e hiato do produto
(em percentagem e em percentagem do produto potencial)

Instituição	Variável	2019	2020	2021	2022
Comissão Europeia (12 de maio de 2021)	Produto potencial (taxa de variação)	1,5	1,3	1,5	1,8
	Hiato do produto (% do produto potencial)	3,5	-5,6	-3,3	-0,2
Ministério das Finanças (11 de outubro de 2021)	Produto potencial (taxa de variação)	-	1,5	2,0	2,5
	Hiato do produto (% do produto potencial)	-	-6,4	-3,7	-0,9

Fontes: AMECO, MF e cálculos da UTAO.

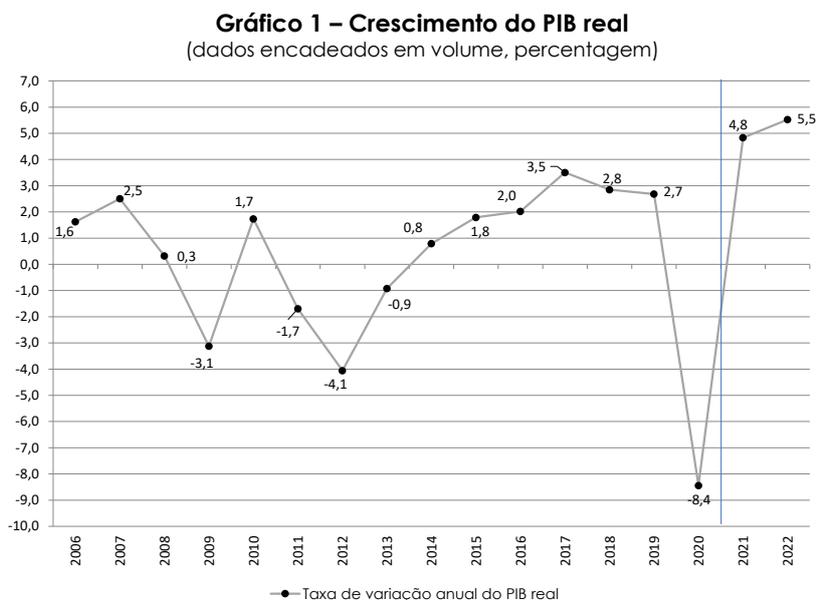
10. Ainda não será em 2022 que as exportações líquidas de importações voltarão a ser positivas, apesar de o contributo da procura externa líquida para a taxa de crescimento do PIB real regressar a terreno positivo. De 2012 a 2019 e a preços constantes, as exportações superaram as importações de bens e serviços. Em 2020 a diferença valeu – 4546 M€ e, no cenário do MF, deverá permanecer negativa até 2022, então valendo – 4018 M€. O PIB real deverá recuperar 4,8% e 5,5% em 2021 e 2022, respetivamente (Gráfico 1). A procura interna explicará 5,2 p.p. e 4,9 p.p., respetivamente, daquelas taxas, atribuindo-se o crescimento restante à procura externa líquida (– 0,4 p.p. em 2021 e + 0,6 p.p. em 2022).

11. A composição da procura agregada à saída da crise pandémica será diferente da que havia em 2019. O PIB real previsto para 2022 deverá superar o nível observado no ano imediatamente anterior à eclosão da pandemia de COVID-19, 2019. Contudo, a composição do PIB real será diferente: o consumo privado, o consumo público e o investimento serão superiores em 2022 face aos volumes registados em 2019, mas o peso da procura externa líquida no PIB deverá descer de 0,7% em 2019 para – 1,9% em 2022. Consequentemente, a balança de bens e serviços terá um contributo negativo para o indicador capacidade/necessidade de financiamento, o que implica que a balança de bens e serviços deixa de dar o contributo favorável para a descida da dívida externa e da Posição de Investimento Internacional (PII) que havia dado no período 2012–2019 (mais informação sobre a conta externa está disponível na Secção 2.5).

12. Caso se concretizem os contributos para a variação do PIB previstos no cenário da POE/2022, a contribuição da procura interna em 2022 será superior à de 2019, mas o da procura externa líquida

passará de positiva para negativa no mesmo período. Com efeito, a procura externa líquida negativa dará um contributo negativo para o financiamento da economia. O cenário macroeconómico da POE/2022 prevê uma recuperação do PIB real em 2021 e 2022 de 4,8% e 5,5%, respetivamente, permitindo atingir em 2022 um nível superior ao observado no ano pré-pandemia de 2019 (Gráfico 1).

13. Quanto à previsão que constava no último Programa de Estabilidade (PE/2021–25), verifica-se que a POE/2022 revê em alta o valor do PIB real a verificar em 2022, apesar do efeito base decorrente da revisão em baixa do PIB do ano 2020, efetuada pela autoridade estatística INE e divulgada em 23 de setembro de 2021.



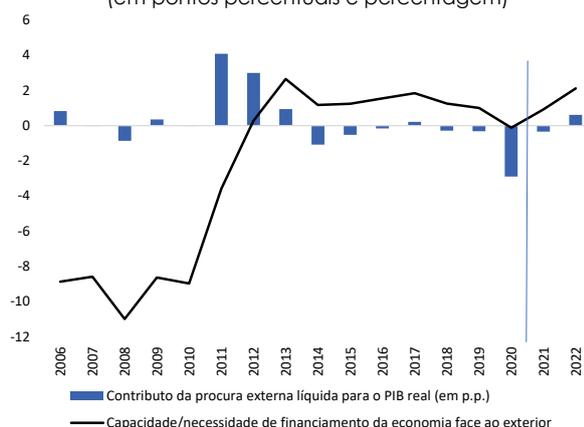
Fontes: INE (anos de 2005 a 2020) e Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022).

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

14. De acordo com a previsão que consta na POE/2022, as exportações em volume deverão ser a única componente da despesa agregada a ter em 2022 um nível inferior ao observado no ano pré-pandemia de 2019. Caso se confirme a previsão do MF, o consumo privado, o consumo público, o investimento e as importações irão recuperar e ultrapassar em 2022 o nível registado em 2019 (Gráfico 4 e Gráfico 5). Consequentemente, pode-se concluir que a quebra do comércio internacional devido à recessão mundial do ano 2020 afetou mais as exportações portuguesas do que as importações. Com efeito, as importações irão aumentar o seu peso relativo em 2022. Além disso, a recuperação das exportações e das importações irá determinar uma subida do grau de abertura ao exterior da economia portuguesa, de 76,2% do PIB em 2020 (mínimo desde 2013) para 83,9% em 2022. Esta possibilidade, a concretizar-se, **repete uma fragilidade crónica da economia portuguesa que sempre se verificou em anteriores episódios de forte aceleração da procura interna: fuga de recursos de residentes para não-residentes.** Uma parte expressiva do acréscimo da procura interna é satisfeita por produção do Resto do Mundo, seja por rigidez da produção interna seja por enviesamento da procura para bens cuja vantagem comparativa na produção está fora de Portugal.

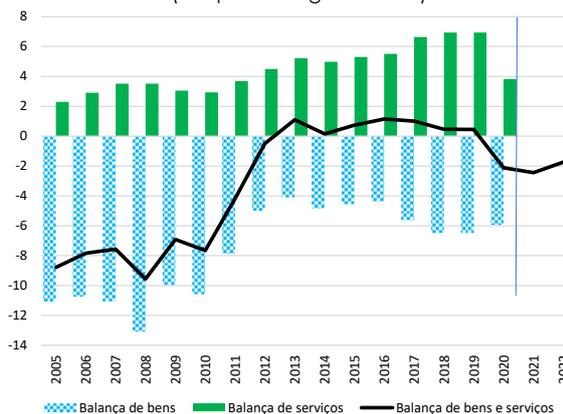
15. Quanto ao comércio internacional, a procura externa líquida foi negativa em 2020 pela primeira vez desde 2012, sendo que a POE/2022 prevê uma deterioração adicional em 2021, seguida de uma ligeira recuperação em 2022. O excedente da balança de serviços desceu para 3,8% do PIB em 2020, valor mais baixo desde 2010 (Gráfico 3). A deterioração da balança de serviços refletiu, essencialmente, as consequências da pandemia COVID-19 no sector do turismo. A balança de bens situou-se em 5,9% em 2020. Apesar da solicitação, o Ministério das Finanças não disponibilizou à UTAO a separação entre a balança de bens e a balança de serviços, a qual seria útil para perceber a dinâmica destas duas componentes.

Gráfico 2 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia
(em pontos percentuais e percentagem)



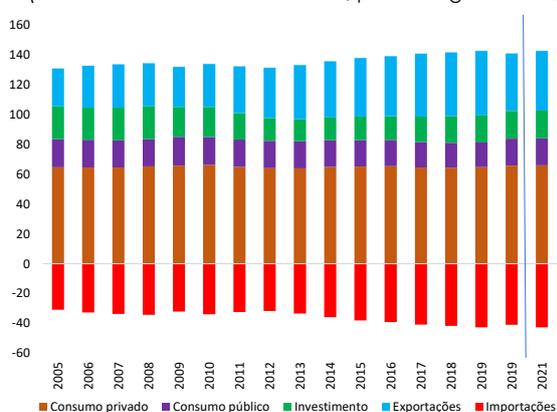
Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022).

Gráfico 3 – Balança de bens e balança de serviços
(em percentagem do PIB)



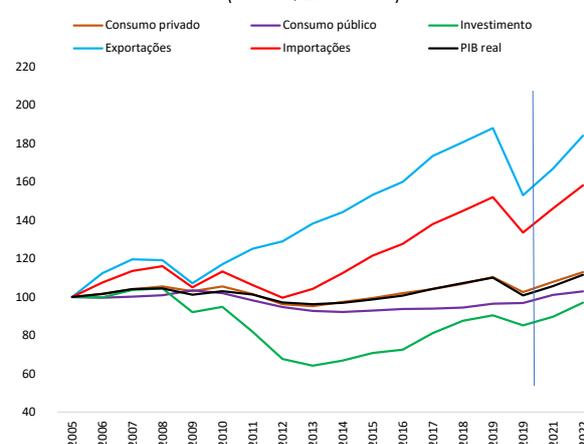
Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022).

Gráfico 4 – Composição do PIB real
(dados encadeados em volume, percentagem do PIB)



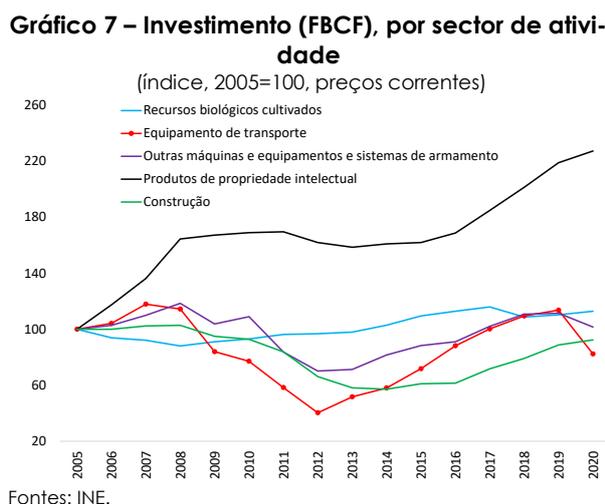
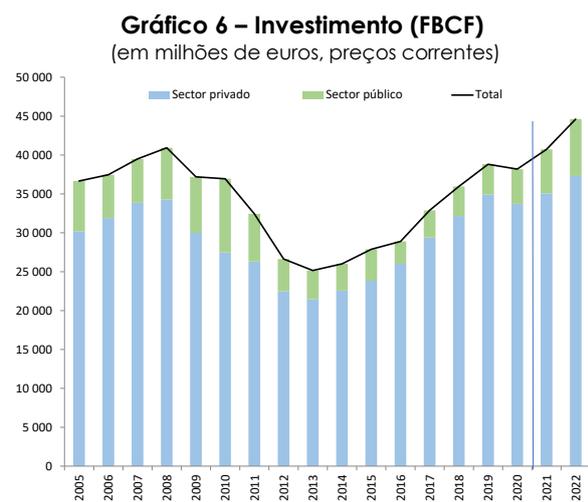
Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022).

Gráfico 5 – Evolução do PIB real, por componente
(índice, 2005=100)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022).

16. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), medida em termos nominais, registou uma queda de 1,6% em 2020, embora com uma evolução oposta entre sector público e sector privado, 14,0% e - 3,4%, respetivamente. Para o biénio 2021–2022 o cenário da POE/2022 prevê aumentos em ambos os sectores. Caso se concretize a previsão para o biénio 2021–2022 (Gráfico 6), a FBCF das AP terá de aumentar 27,3% e 29,1%, respetivamente, atingindo em 2022 o valor nominal mais elevado desde o ano 2011. O sector privado deverá registar subidas de 4,0% e 6,4% no mesmo período. É de salientar que a FBCF do sector privado teve um peso de 88,3% em 2020. O sector da construção continua a apresentar o maior peso no investimento total (54,9% em 2020), apesar deste sector se encontrar aquém do investimento nominal observado no período 2005–2010 (Gráfico 7). Tendo em consideração a volatilidade da FBCF, o contributo significativo da mesma para a recuperação do PIB em 2021 e 2022 e o facto de o investimento ser fundamental para a evolução do stock de capital e do produto potencial, então pode-se concluir que a concretização da previsão para a FBCF é um fator essencial para a recuperação económica.



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022).

Fontes: INE.

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

17. O cenário macroeconómico da POE/2022 prevê uma aceleração do consumo privado nominal em 2022. No entanto, não é possível efetuar uma comparação com a previsão para o rendimento disponível e para a poupança das famílias visto que o Ministério das Finanças não disponibilizou os dados solicitados pela UTAO. De acordo com o cenário macroeconómico da POE/2022, o consumo privado em termos nominais deverá recuperar 6,4% e desacelerar para 6,1% em 2022, permitindo compensar a quebra de 6,4% em 2020. O rendimento disponível desceu 0,7% em 2020, o que determinou uma taxa de poupança de 12,8% (Gráfico 10), o nível mais elevado desde 2002, embora inferior à média do período 1995–2001.

18. Verifica-se uma diferença assinalável entre duas medidas da taxa de inflação e o crescimento do deflator do consumo privado, na observação de 2020 e na previsão para 2022. O deflator terá crescido 0,7% em 2020 (dados do INE) e o MF prevê variação de + 1,3% em 2022. Medida pelo índice de Preços no Consumidor (IPC) e pelo índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), o INE apurou em 2020 a taxa –0,1% para ambas e o MF prevê para 2022 variações de + 0,9%, igualmente para ambas. Entre outros fatores, a divergência poderá ser explicada pela diferente composição entre os cabazes representativos utilizado para calcular a inflação e o “cabaz” efetivamente consumido pelas famílias.

19. Quanto às remunerações totais da economia, estas pesam cerca de dois terços no rendimento disponível do sector institucional famílias, e podem ser desagregadas entre as remunerações pagas pelo sector privado e as pagas pelo sector público.² Tendo por referência o cenário macroeconómico da POE/2022, as remunerações do total da economia deverão subir 4,1% em 2021 e 3,3% em 2022. As remunerações nas Administrações Públicas deverão crescer 4,5% e 3,1% em 2021 e 2022, respetivamente. Já no sector privado as remunerações deverão aumentar 3,9% e 3,4% no mesmo biênio. No entanto, a evolução prevista para o sector privado encontra-se sujeita a uma maior incerteza decorrente da recuperação da atividade produtiva e das medidas de apoio ao emprego.

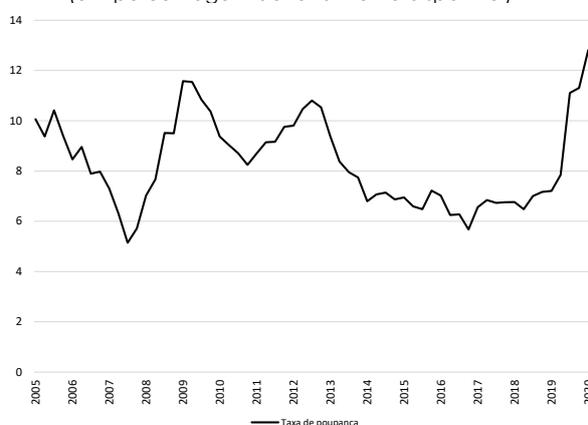
20. Em 2020, o sector institucional famílias registou o montante nominal de poupança de 18,8 mil M€, o correspondente a uma taxa de poupança de 12,8% do rendimento disponível, máximo desde o ano 2002. Não obstante os valores elevados de poupança (Gráfico 8), o sector institucional famílias apresenta heterogeneidade entre agregados familiares. Há famílias com perdas significativas de rendimento devido ao facto de estarem expostas a ramos de atividade económica que tiveram um forte impacto negativo decorrente da pandemia COVID-19. O Ministério das Finanças não disponibilizou à UTAO os dados das previsões para o rendimento disponível das famílias e a taxa de poupança.

² Em 2020, as remunerações corresponderam a cerca de 66,7% do rendimento disponível do sector institucional famílias.

21. Em Portugal, o PIB nominal tem sido, ano após ano, superior ao rendimento nacional bruto (RNB), o que é determinado pelo facto do saldo da balança de rendimentos primários entre Portugal e os agentes económicos não residentes (Resto do Mundo) ser sistematicamente negativo. Este saldo negativo é a consequência do facto da posição de investimento internacional (PII) de Portugal ser significativamente negativa, a qual condiciona o futuro visto que os saldos de rendimentos primários continuarão negativos. Em 2020, o saldo da balança de rendimentos primários situou-se em $-1,6\%$ do PIB, sendo o valor máximo desde o ano 2014 (Gráfico 9). O PIB nominal a preços correntes é o rendimento gerado em território nacional, enquanto o RNB corresponde ao rendimento a preços correntes recebida pelos agentes económicos residentes, independentemente do país onde os rendimentos foram gerados. Em termos gerais, os rendimentos primários correspondem à remuneração dos fatores produtivos, trabalho, terra e capital, pelo que incluem salários, rendas, juros e lucros. Importa salientar que os valores de rendimentos a pagar a não residentes incluem juros da dívida externa portuguesa pública e privada, os quais têm beneficiado do contexto histórico internacional de baixo nível das taxas de juros. O Ministério das Finanças não disponibilizou à UTAO os valores previstos para a balança de rendimentos primários.

Gráfico 8 – Taxa de poupança do sector institucional Famílias

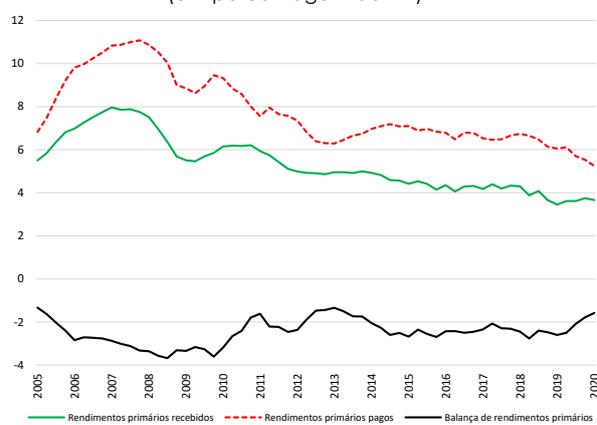
(em percentagem do rendimento disponível)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 9 – Rendimentos primários recebidos, pagos e saldo

(em percentagem do PIB)

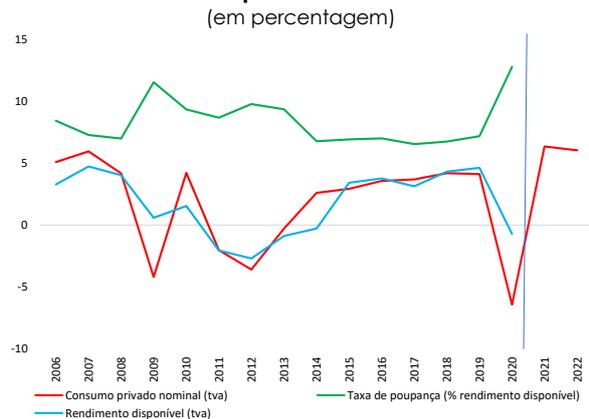


Fontes: INE e cálculos da UTAO.

2.4 Mercado de trabalho

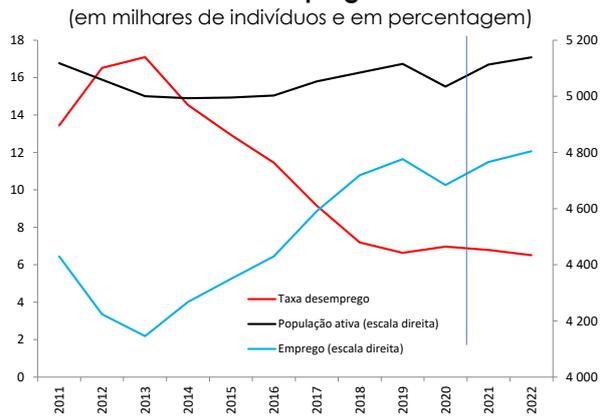
22. O cenário macroeconómico da POE/2022 tem implícita uma subida do emprego no biénio 2021–2022 acima do da população ativa, o que refletirá uma descida da taxa de desemprego. No cenário da POE/2022 para o mercado de trabalho (Gráfico 11), encontra-se prevista uma recuperação do emprego no biénio 2021–2022 (1,8% em 2021 e 0,8% em 2022) mais acentuada do que a da população ativa (1,6% e 0,5%, respetivamente), o que a confirmar-se irá refletir uma descida da taxa de desemprego para 6,8% em 2021 e 6,5% em 2022. Contudo, é de salientar que no mercado de trabalho se verificam situações excecionais após o início da pandemia, particularmente as medidas de apoio durante o período de inatividade das empresas (*layoff* e outras), o que contribuiu para atenuar a descida do emprego no sector privado. O Ministério das Finanças não disponibilizou à UTAO a separação entre emprego do sector público e emprego do sector privado.

Gráfico 10 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
(em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022) e cálculos da UTAO.

Gráfico 11 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego
(em milhares de indivíduos e em percentagem)

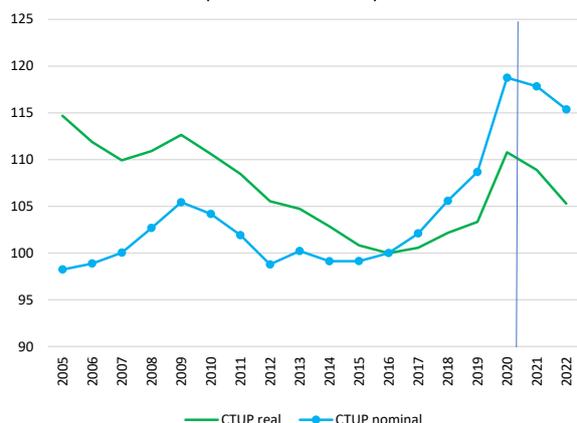


Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022) e cálculos da UTAO.

23. O Custo do Trabalho por Unidade Produzida (CTUP) em termos reais e em termos nominais, embora sejam indicadores importante para aferir a produtividade, devem ser interpretados com cautela no contexto atual visto que ocorreram fatores condicionadores da comparabilidade no triénio 2020–2022. O cômputo dos CTUP abrange vários indicadores, nomeadamente, o PIB real ou o PIB nominal, o emprego, o número de trabalhadores por conta de outrem e as remunerações dos trabalhadores por conta de outrem. No entanto, estes indicadores têm sido afetados por eventos anormais desde o início da pandemia COVID-19, tais como, por exemplo, regimes especiais de apoio ao emprego (*layoff* e outras medidas de política), menor número de horas trabalhadas e dificuldades adicionais na recolha de informação estatística. Com efeito, a descida nas remunerações do sector privado (0,4%) foi proporcionalmente inferior à queda na produção. Por estes fatores, a presente interpretação da evolução dos CTUP deve continuar a ser efetuada com cuidado adicional, à semelhança de há um ano atrás.

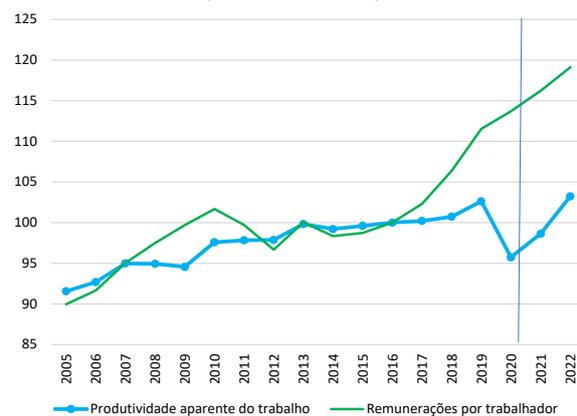
24. No cenário da POE/2022 encontra-se implícita uma descida anual do CTUP nominal em 2022, mas permanecendo acima do nível observado no ano pré-pandémico de 2019, devido ao facto do crescimento das remunerações por trabalhador ser superior à recuperação da produtividade aparente do trabalho. Relativamente ao custo nominal unitário do trabalho, após a subida observada em 2020 (9,3%), a POE/2022 prevê descidas para 2021 e 2022, de 0,8% e 2,1%, respetivamente. Na POE/2022 prevê-se uma subida das remunerações por trabalhador por conta de outrem de 2,2% e 2,5%, em 2021 e 2022, respetivamente (Gráfico 13). O PIB real por unidade de emprego (produtividade aparente do trabalho) deverá registar variações de 3,0% e 4,7% no biénio 2021–2022, respetivamente. Consequentemente, o custo unitário do trabalho nominal atingiu o máximo em 2020 desde o início da série (Gráfico 12). Quanto ao custo real unitário do trabalho (Gráfico 12), as variações em 2021 e 2022 deverão situar-se em -1,7% e -3,3%, respetivamente, embora permanecendo num nível inferior ao observado antes da crise financeira.

Gráfico 12 – Custos unitários do trabalho nominais e reais
(índice, 2016=100)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022) e cálculos da UTAO.

Gráfico 13 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador
(índice, 2016=100)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022) e cálculos da UTAO.

2.5 Conta externa

25. No cenário macroeconómico da POE/2022 encontra-se previsto o regresso à capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2021 (0,9% do PIB), seguido de uma melhoria em 2022 (2,1% do PIB), beneficiando do contributo significativo do saldo dos fluxos com a União Europeia. Em 2020, a economia portuguesa registou uma necessidade de financiamento (0,1% do PIB) pela primeira vez desde 2012 (Gráfico 15), sendo que a POE/2022 prevê o regresso à situação simétrica (capacidade de financiamento) no biénio 2021–2022. Para que este resultado se concretize, a POE/2022 prevê uma melhoria ano após ano da balança de capital, devido ao contributo dos fluxos de fundos da União Europeia, bem como devido ao aumento do saldo positivo do conjunto da balança de rendimentos primários e secundários, com atenuação dada pela deterioração da balança de bens e serviços.³ É de salientar que a balança de bens e serviços em 2020 se situou em – 2,1% do PIB, tendo saldo negativo pela primeira vez desde 2013. O cenário macroeconómico prevê uma deterioração em 2021 para – 2,4% do PIB, recuperando parcialmente em 2022 para – 1,7% do PIB. Num horizonte temporal mais alargado, importa recordar que o saldo conjunto da balança corrente e da balança de capital já vinha em queda desde 2017, tornando-se negativo em 2020 (– 0,1% do PIB).

26. Após a deterioração dos termos de troca no biénio 2020–2021, o cenário da POE/2022 prevê para 2022 uma subida no preço das importações idêntica à no preço das exportações, assegurando a manutenção dos termos de troca em 2022. O cenário do Ministério das Finanças prevê acréscimos equiporcionais no preço das exportações e no preço das importações, 1,4%. Relativamente ao deflator das importações, este indicador encontra-se influenciado pela evolução do preço do petróleo (Gráfico 14 e Gráfico 17).

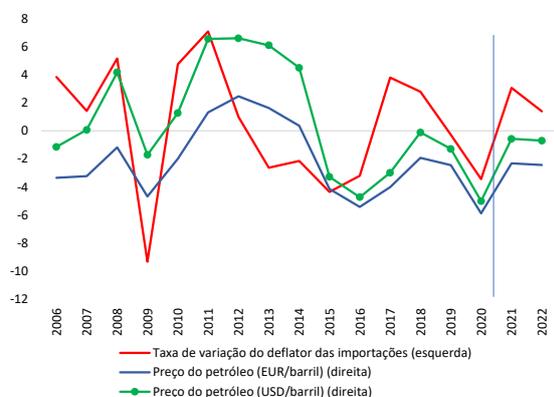
27. A recessão económica de 2020 não determinou uma deterioração significativa no indicador capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa como um todo, mas implicou uma alteração importante entre sector público e sector privado. Aquele indicador, que é também o saldo conjunto das balanças corrente e de capital, passou de 1,0% do PIB em 2019 para – 0,1% do mesmo em 2020. A necessidade de financiamento do sector das Administrações Públicas corresponde ao défice orçamental, ou seja, 4,3% do PIB em 2021 e 3,2% em 2022. Para que se confirme a previsão para a economia portuguesa como um todo (Gráfico 16), será necessário que o sector privado continue a gerar

³ A separação entre balança de rendimentos primários e balança de rendimentos secundários seria benéfica para a análise devido às diferenças entre estas duas balanças, mas o Ministério das Finanças não disponibilizou os dados à UTAO. Genericamente, a balança de rendimentos primários está associada à remuneração dos fatores de produção, enquanto a balança de rendimentos secundários não tem contrapartida económica associada.

uma capacidade de financiamento significativa (5,3% do PIB em 2021 e 2022). É de referir que em 2020 o sector privado registou a capacidade de financiamento (5,7% do PIB) mais elevada desde o ano 2015, tendo sido relevante o contributo da poupança do sector institucional famílias.

Gráfico 14 – Taxa de variação do preço das importações e evolução dos preços do petróleo

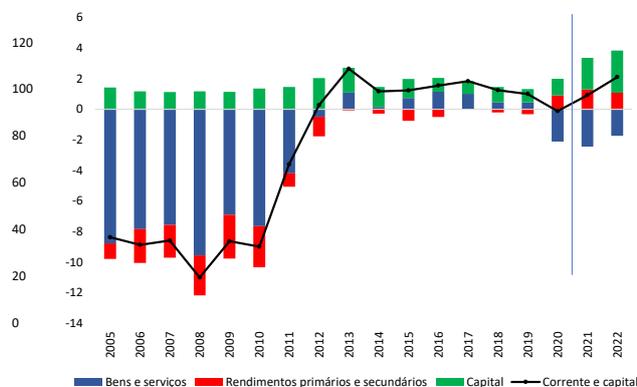
(Taxa de variação do preço das importações e evolução dos preços do petróleo Brent)



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

Gráfico 15 – Composição das balanças corrente e de capital

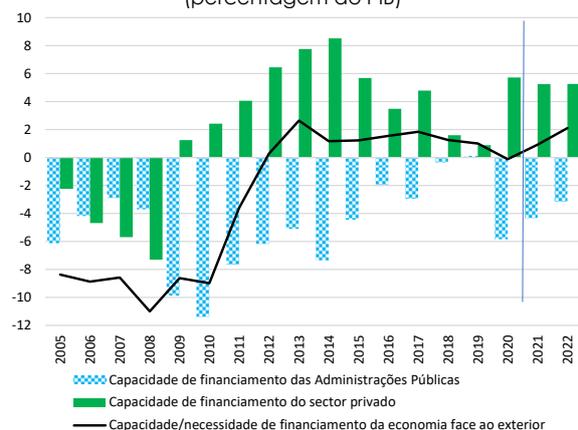
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, BdP e Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022).

Gráfico 16 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado

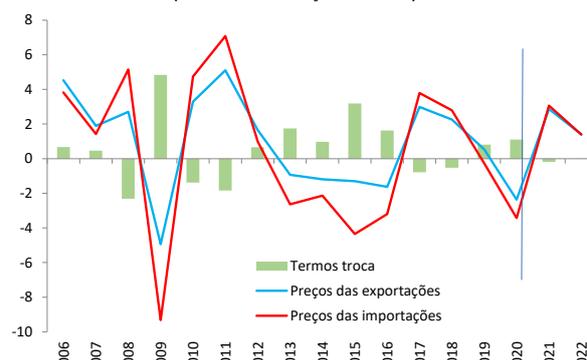
(percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022) e cálculos da UTAO.

Gráfico 17 – Termos de troca e preços das exportações e das importações

(taxa de variação anual)



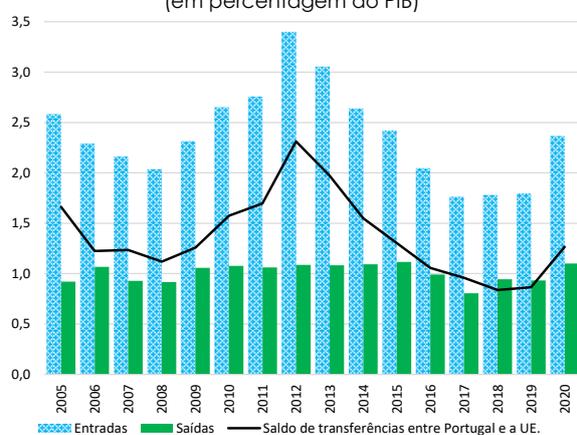
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2021 e 2022) e cálculos da UTAO.

28. As transferências líquidas da União Europeia para Portugal têm influenciado positivamente o indicador capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa. Estes fluxos financeiros são registados nas balanças de rendimentos primários e secundários e na balança de capital. Consequentemente, tanto os novos fundos comunitários transferidos e a transferir para Portugal para financiar certas medidas COVID-19 e o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), como o acréscimo na contribuição nacional para o orçamento comunitário, terão efeitos na capacidade/necessidade de financiamento de Portugal. Os fluxos entre Portugal e a União Europeia (UE) incluem, no lado da despesa de Portugal, a contribuição financeira com base no RNB, os direitos aduaneiros, os direitos niveladores agrícolas e outros. No lado da receita de transferências, Portugal recebe da União Europeia diversos fundos comunitários.⁴ Em 2020, o saldo positivo (Gráfico 18) favorável a Portugal situou-se em 2,5 mil M€ (1,3% do PIB), valor máximo desde o ano 2015 (2,3 mil M€ ou 1,3 % do PIB).

⁴ No sentido de evitar possível confusão de interpretação, é de referir que a balança de rendimentos primários não regista os empréstimos obtidos no âmbito do programa SURE – Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, bem como os empréstimos ao abrigo do PRR visto que os fluxos financeiros em causa resultam de empréstimos.

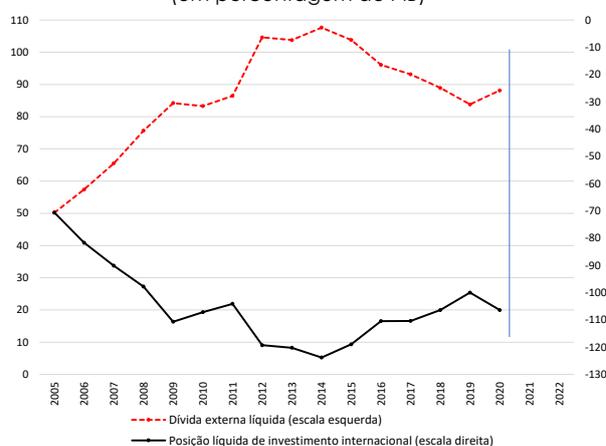
29. Para uma visão mais abrangente entre a economia real e a estrutura de financiamento, o cenário macroeconómico poderia incluir uma previsão sobre a composição da Posição de Investimento Internacional (PII) e da dívida externa. A alteração na composição da estrutura de financiamento afeta variáveis da economia real que já constam do cenário macroeconómico, pelo seria útil que as projeções do MF incluíssem as variáveis que compõem a PII e a dívida externa. A PII situou-se em 106,4% no final de 2020, refletindo uma deterioração deste rácio em 6,4 p.p. do PIB em relação ao final do ano anterior (Gráfico 19). A dívida externa líquida é um subconjunto da PII, tendo valido 88,1% do PIB no final de 2020, refletindo uma subida em 4,3 p.p. do PIB. Em 2020, para o aumento da dívida externa e a consequente descida da PII contribuíram o saldo orçamental negativo e o efeito denominador decorrente da recessão económica. De referir que a dívida pública adquirida pelo Banco de Portugal no âmbito do instrumento não convencional de política monetária PSPP (*Public Sector Purchase Programme*) é classificada como dívida detida por sector institucional residente e como componente de risco não partilhada com o Eurosistema. De acordo com o Relatório do Conselho de Administração do Banco de Portugal relativo a 2020, cerca de 75% do stock total de títulos ao abrigo do PSPP (51,4 mil M€) em 31/12/2020 correspondia a dívida pública portuguesa (aproximadamente 38,6 mil M€).⁵

Gráfico 18 – Transferência entre Portugal e União Europeia
(em percentagem do PIB)



Fontes: BdP, INE e cálculos da UTAO.

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



Fontes: INE, BdP e cálculos da UTAO.

⁵ Além disso, o Banco de Portugal detém títulos de dívida pública adquiridos no âmbito do instrumento de política monetária não convencional *Securities Markets Programme* no montante de 464 M€.

3 Comparações com os previsores oficiais

30. O presente capítulo compara as previsões efetuadas pelas instituições internacionais de referência para a economia mundial e para os principais blocos regionais, bem como aprecia as previsões do Ministério das Finanças para a economia portuguesa com as produzidas por essas instituições internacionais e duas instituições portuguesas. A Secção 3.1 compara as previsões da Organização para a Co-Operação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE), da Comissão Europeia (CE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) para a economia mundial e para um conjunto alargado de países. De realçar que é dada mais relevância ao exercício do FMI devido a ser mais recente (outubro de 2021) e conter previsões para um conjunto mais alargado de variáveis. As previsões da OCDE de setembro de 2021 apenas incidem sobre o PIB real e preços dos principais países. A Secção 3.2 compara o cenário macroeconómico previsional da POE/2022 com os exercícios mais recentes para a economia portuguesa divulgados, à data, pelas instituições nacionais e internacionais de referência: Banco de Portugal (BdP) e Conselho das Finanças Públicas (CFP), no primeiro conjunto, e as organizações internacionais acima referidas, no segundo. Em concreto, a comparação incide sobre as seguintes variáveis: PIB em volume, taxa de desemprego, variação dos preços no consumidor e indicadores de capacidade/necessidade de financiamento. As previsões da OCDE nesta secção têm que ser as de maio de 2021. Por último, a Secção 3.3 trata dos riscos que impedem sobre as previsões pontuais anteriormente analisadas.

3.1 Previsões para a economia internacional

31. De acordo com os previsores oficiais, o crescimento do PIB real mundial deverá desacelerar em 2022 devido ao contributo quer das economias desenvolvidas quer das economias em desenvolvimento e de mercados emergentes. Os previsores considerados na Tabela 3 coincidem em projetar um crescimento na Área do Euro durante o biénio 2021 e 2022 inferior ao previsto para os Estados Unidos da América e o Reino Unido. Dentro da Área do Euro, a Alemanha deverá acelerar em 2022, enquanto a França deverá registar uma desaceleração (Tabela 3). Relativamente à principal economia emergente, a China deverá apresentar uma desaceleração do crescimento em 2022, mas mantendo-se acima (FMI) do ritmo de crescimento do conjunto de economias em desenvolvimento e de mercados emergentes. As previsões do FMI divulgadas em outubro efetuaram uma ligeira revisão em baixa (-0,1 p.p.) do crescimento do PIB real mundial face ao divulgado em julho de 2021. Relativamente à inflação, os valores mais elevados verificados em 2021 estarão associados ao desencontro entre oferta e procura, bem como à subida homóloga dos preços das matérias-primas. Contudo, o FMI considera que as pressões inflacionistas deverão ser mais contidas em 2022, sobretudo no segundo semestre,

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

	2021			2022		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Mai/21	Out/21	Set/21	Mai/21	Out/21	Set/21
Mundo	-	5,9	5,7	-	4,9	4,5
União Europeia	4,8	5,1	-	4,5	4,4	-
Área do euro	4,8	5,0	5,3	4,8	4,3	4,6
Espanha	6,2	5,7	6,8	6,3	6,4	6,6
Alemanha	3,6	3,1	2,9	4,6	4,6	4,6
França	6,0	6,3	6,3	4,2	3,9	4,0
Reino Unido	-	6,8	6,7	-	5,0	5,2
EUA	-	6,0	6,0	-	5,2	3,9
China	-	8,0	8,5	-	5,6	5,8
Japão	-	2,4	2,5	-	3,2	2,1
Economias desenvolvidas	-	5,2	-	-	4,5	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	6,4	-	-	5,1	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE (setembro de 2021).

32. Relativamente aos fluxos externos, a Área do Euro continuará a registar um excedente da balança corrente, situando-se em 2,6% e 2,7% do PIB, para 2021 e 2022, respetivamente. A Alemanha continuará a registar um excedente da balança corrente significativo, permanecendo como o país desenvolvido

com o maior excedente. Em sentido oposto, os Estados Unidos deverão continuar a registar um défice da balança corrente (Tabela 4), de 3,5% do PIB no biénio 2021 e 2022, contribuindo para uma necessidade de financiamento do país. O Reino Unido também deverá continuar a registar um saldo negativo da balança corrente (- 3,4% do PIB em 2021 e 2022).

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

	2021			2022		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/21	Out/21	Jun/21	Jul/21	Out/21	Jun/21
União Europeia	-	3,0	-	-	3,1	-
Área do euro	-	2,6	-	-	2,7	-
Espanha	-	0,4	-	-	1,4	-
Alemanha	-	6,8	-	-	6,9	-
França	-	-1,7	-	-	-1,4	-
Reino Unido	-	-3,4	-	-	-3,4	-
EUA	-	-3,5	-	-	-3,5	-
China	-	1,6	-	-	1,5	-
Japão	-	3,5	-	-	3,3	-
Economias desenvolvidas	-	0,4	-	-	0,3	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	0,8	-	-	0,6	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE (setembro de 2021).

33. Tendo por referência as previsões do FMI para 2022, a economia mundial deverá registar uma desaceleração no crescimento do PIB real, quer no bloco das economias desenvolvidas, quer no bloco das economias em desenvolvimento e de mercados emergentes. Contudo, estes dois blocos económicos deverão apresentar uma ligeira deterioração da balança corrente em 2022, embora permanecendo positiva e próxima do equilíbrio.

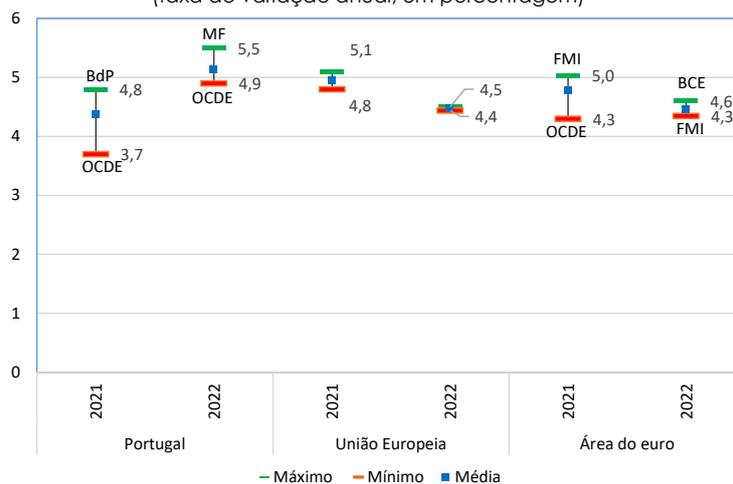
3.2 Previsões para a economia portuguesa

34. O exercício de comparação de previsões é benéfico para assegurar a contextualização com as previsões das restantes instituições oficiais, mas as inferências devem ser feitas com cautela. Para começar, note-se que as entidades internacionais não apresentam previsões para um conjunto alargado de indicadores da economia portuguesa, pelo que não é possível fazer uma comparação rigorosa e identificar quais as componentes que determinaram as divergências nas previsões do PIB real, do mercado de trabalho e das contas externas. Adicionalmente, a comparação também se encontra limitada pelo facto de os exercícios não serem realizados no mesmo período, pelo que resultam de conjuntos de informação diferentes.⁶ Duas outras razões ajudam a explicar diferenças entre as estimativas pontuais de diferentes previsores: por um lado, diferenças nas hipóteses formuladas por cada um sobre a incorporação de medidas de política; por outro, a existência de duas metodologias para apuramento da balança corrente e de capital (ótica das contas nacionais e ótica da balança de pagamentos). Em todo o caso, abstraindo de pequenas diferenças pontuais, é possível olhar para as previsões pontuais e traçar padrões, neles situando as estimativas do MF.

35. Os previsores oficiais para a economia portuguesa projetam uma aceleração do crescimento em 2022, todos eles prevendo que o PIB real no final de 2022 se situe já acima do nível observado em 2019. A entidade com previsão sobre Portugal mais pessimista (Gráfico 20) é a OCDE (no exercício divulgado em maio de 2021, o mais antigo do painel montado nesta secção). As entidades mais otimistas são o BdP (4,8% em 2021) e o MF (5,5% em 2022). Relativamente à União Europeia e à Área do Euro, pode-se concluir que a recuperação económica em 2022 deverá desacelerar face à prevista para 2021.

⁶ As previsões utilizadas nesta secção foram divulgadas em momentos diferentes: OCDE (31 de maio), CE (07 de julho), BCE (9 de setembro), CFP (16 de setembro), Banco de Portugal (06 de outubro), MF (11 de outubro) e FMI (12 de outubro).

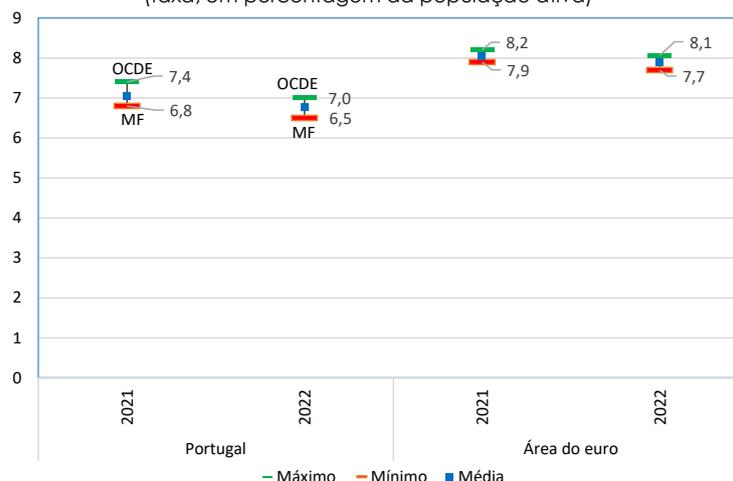
Gráfico 20 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fontes: BCE, BdP, CE, CFP, FMI e OCDE (maio de 2021).

36. As previsões das diversas instituições apontam para uma ligeira descida da taxa de desemprego em 2021, tanto em Portugal como na Área do Euro, sendo que deverá ser mais baixa no caso português. As projeções do MF apresentam a previsão mais baixa para o biénio 2021–2022 (6,8% e 6,5%, respetivamente) entre o conjunto das várias instituições de referência (Gráfico 21). A OCDE prevê a taxa de desemprego mais elevada para o mesmo período.

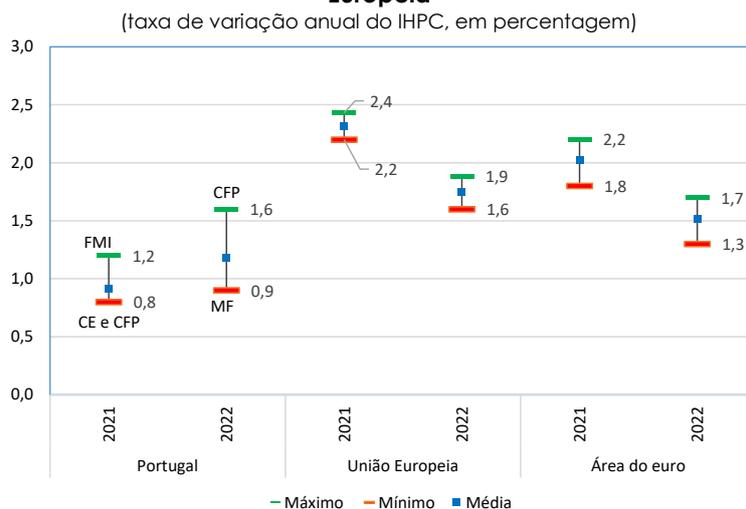
Gráfico 21 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro
(taxa, em percentagem da população ativa)



Fontes: BCE, BdP, CE, CFP, FMI e OCDE (maio de 2021).

37. Relativamente à variação do IPC em 2022, as diversas instituições preveem uma taxa de variação mais baixa em Portugal do que na Área do Euro e na União Europeia. No caso português, a variação dos preços deverá ser inferior ao objetivo de política monetária da BCE (2%), enquanto na Área do Euro estará acima no ano 2020. No caso de Portugal (Gráfico 22), o MF prevê 0,9% em 2021 e 2022, sendo que, se se concretizar, ficará aquém da meta de referência da política monetária. Quanto à Área do Euro, as instituições internacionais preveem taxas de variação do IHPC mais baixas em 2022, regressando a níveis inferiores à meta de 2%.

Gráfico 22 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia



Fontes: BCE, BdP, CE, CFP, FMI e OCDE (maio de 2021).

38. Quanto ao conjunto balança corrente e balança de capital, as entidades oficiais utilizam a ótica das contas nacionais ou a ótica da balança de pagamentos. A Tabela 5 sumariza as diferentes previsões disponíveis para Portugal no biénio 2021–2022 e enquadra a diferença de valores para 2020, sendo que o objetivo é efetuar uma comparação rigorosa, ou seja, comparar o mesmo indicador segundo a mesma ótica. É de salientar que a ótica das contas nacionais é utilizada por CE, INE, CFP e MF, enquanto a ótica da balança de pagamentos é utilizada por FMI, OCDE, Banco de Portugal e BCE.

39. Relativamente à capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa, aferida pelo soma da balança corrente com a balança de capital na ótica das contas nacionais, a previsão do MF para 2021 (0,9% do PIB) é superior à do CFP (0,1%), tal como a previsão para 2022 (2,1% pelo MF e 1,6% pelo CFP). Estas diferenças resultam, essencialmente, de previsões mais otimistas do MF relativamente ao saldo da balança de capital no ano 2021 e do conjunto da balança de rendimentos primários e secundários no ano 2022.

Tabela 5 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital
(por instituição e em percentagem do PIB)

	Ótica das contas nacionais				Ótica da balança de pagamentos			
	Instituição	2020	2021	2022	Instituição	2020	2021	2022
Balança corrente	CE	-	-	-	FMI	-1,1	-1,7	-2,1
	CFP	-1,1	-1,3	-1,2	OCDE	-1,2	-1,1	-0,4
	MF	-1,2	-1,1	-0,7				
Balança corrente e de capital	CE	-	-	-	BdP	0,0	1,0	n.d.
	CFP	0,1	0,1	1,6				
	MF	-0,1	0,9	2,1				

Fontes: BdP, CE, FMI, CFP, MF e OCDE (maio 2021). | Notas: (i) A diferença para o ano 2020 entre o CFP e o MF decorre do facto de o cenário macroeconómico já incluir informação mais recente do INE, i.e., de o cenário macroeconómico do MF incluir os dados das Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional divulgados pelo INE em 23/09/2021.

3.3 Riscos a ter em conta no cenário macroeconómico da POE/2022

40. Em outubro de 2021, o FMI efetuou uma ligeira revisão em baixa para o crescimento do PIB mundial de 2021 (5,9%) face ao que tinha previsto em julho passado (6,0%), em resultado das disrupções do lado da oferta no caso das economias desenvolvidas e devido à deterioração da situação pandémica no caso dos países em desenvolvimento. Em 2022, as economias desenvolvidas irão ultrapassar o nível de PIB real verificado no ano pré-pandemia de 2019, mas as economias em desenvolvimento e dos mercados emergentes poderão ter perdas de PIB devido ao atraso no processo de vacinação COVID-19.

41. Na Área do Euro, o objetivo revisto em 2021 para a política monetária consiste na convergência da inflação a médio prazo para 2%, passando a dar-se idêntica importância aos desvios à direita e aos

desvios à esquerda daquela percentagem. Face às recentes pressões inflacionistas, o BCE considera que não deve ter uma “sobre reação” pois considera-as largamente decorrentes de choques transitórios do lado da oferta. Relativamente à política monetária não convencional decidida na sequência do COVID-19, importa realçar que o BCE apresentou em março de 2020 o programa de compras de ativos PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*) no montante inicial de 750 mil M€, o qual foi posteriormente reforçado até 1850 mil M€. O stock de compras acumulado até 8 de outubro de 2021 situou-se em 1423 mil M€. Os critérios para elegibilidade dos ativos correspondem às condições para o programa alargado de compras que o BCE mantém em execução. Relativamente à situação de há um ano atrás, o nível de incerteza atual que as autoridades de política económica enfrentam é mais baixo visto que existe já uma solução médica (vacina) para prevenir a doença COVID-19 que genericamente se tem revelado segura, eficaz e aplicável em larga escala.

42. A confirmar-se o cenário macroeconómico da POE/2022, a balança de bens e serviços será negativa no triénio 2020–2022, em contraste com o excedente que se verificou no período 2013–2019. Este resultado implica que a recessão económica internacional afetou mais as exportações portuguesas do que as importações. As exportações serão a única componente do PIB real e do PIB nominal com nível em 2022 inferior ao do ano pré-pandemia de 2019. O saldo negativo da balança de bens e serviços representa um contributo negativo para o financiamento da economia portuguesa. Com efeito, será o conjunto das balanças de rendimentos primários e secundários e da balança de capital, que incluem as transferências da União Europeia de montante significativo, que irão assegurar uma capacidade de financiamento da economia nacional nos anos 2021 e 2022. A capacidade da produção nacional servir o acréscimo da procura interna pesa sobre a fiabilidade da previsão da balança.

43. Por fim, a recuperação da economia nacional durante o médio prazo encontra-se naturalmente sujeita a outros riscos de natureza política que poderão condicionar o comércio internacional e o sector financeiro. Importa salientar que as tensões entre os Estados Unidos e a China permanecem em vários domínios, destacando-se a situação de Taiwan. Esta pequena economia é fonte de empresas de alta tecnologia, sendo que produzem os semicondutores mais avançados necessários para a indústria mundial. Um cenário extremo de conflito militar teria consequências para a economia mundial. Adicionalmente, a empresa chinesa do ramo imobiliário *Evergrande* tem tido dificuldades para efetuar os reembolsos de dívida em cerca de 300 mil M\$, podendo estar em causa um possível efeito de contágio internacional. A falta de regulação nos mercados de *criptoativos*, os quais têm montantes envolvidos cada vez mais significativos, é uma área de preocupação para as autoridades monetárias e financeiras. A nível nacional, é de salientar os riscos associados ao fim dos regimes de moratórias públicas concedidas no âmbito da pandemia COVID-19. O Relatório UTAO n.º 8/2021, “[Apreciação do Programa de Estabilidade 2021–2025](#)” contém, na Secção 4.2, uma análise alargada deste risco.

44. Caso os aumentos da taxa de inflação continuem em 2022 na Área do Euro, o BCE poderá decidir que a sua política monetária seja menos acomodatória, podendo determinar um aumento das taxas de juro diretoras e conseqüentemente afetar as taxas de juros dos mercados financeiros. Este cenário seria um obstáculo adicional para a recuperação da atividade económica em Portugal. A subida do nível de preços na Área do Euro em 2021 está genericamente associada a choques no lado da oferta devido a disrupções nas cadeias de produção nalguns mercados e as subidas de preço das matérias-primas. Contudo, o mandato do BCE consiste, genericamente, em assegurar a estabilidade do nível geral de preços. Com efeito, as decisões do BCE impactam na economia real através dos mecanismos de transmissão: as taxas de juros dos mercados monetário e bancário, as expectativas, os preços dos ativos, as decisões de investimento e poupança, a oferta de crédito, a procura agregada e o nível geral de preços. Em termos microeconómicos, um investidor procura investir no mercado (matérias-primas, ações de empresas, dívida soberana, imobiliário, etc...) com a melhor rentabilidade real tendo em consideração o risco, a liquidez do investimento, e os níveis observados e esperados dos preços dos ativos, da taxa de câmbio e da taxa de inflação. Quando a inflação aumenta acima do nível que esperava numa determinada área geográfica (tipicamente país ou área monetária) ou mercado, então o investidor ponderará reafectar a sua carteira de investimento em função do choque inflacionista. O [relatório da UTAO n.º 11/2021 Condições dos mercados, dívida pública e dívida externa: maio de 2021](#) analisou em detalhe na Secção 2.2. os sinais de inflação nos mercados financeiros e reais internacionais. Importa referir que sendo Portugal um país com dívida externa líquida elevada em percentagem do PIB e com balança de

rendimentos primários negativa, então as eventuais subidas do nível das taxas de juros teriam como consequência a deterioração da balança de rendimentos primários.

PARTE II: ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL

4 Medidas de política

45. A segunda parte deste relatório analisa, sob diferentes ângulos, as previsões do Ministério das Finanças para a conta das Administrações Públicas (AP) em 2021 e 2022, expressas em Contabilidade Nacional. O presente capítulo estuda as medidas de política com expressão orçamental que o Ministério das Finanças (MF) considera no terceiro capítulo do seu relatório como suportando a diferença entre as previsões de receita e despesa previstas para 2022 e as que estima executar até final de 2021.

46. O capítulo está assim organizado. A primeira secção apresenta as contas das AP em 2021 e 2022 e os conceitos essenciais que a UTAO utilizará nas secções seguintes para escrutinar o impacto das medidas no saldo orçamental. A Secção 4.2 cuida da quantificação das medidas permanentes e das medidas transitórias (COVID-19) inseridas no cenário de políticas invariantes do ano de 2022. A Secção 4.3 debruça-se sobre as novas medidas permanentes de política que o Governo pretende adotar para executar em 2022. Em seguida, a Secção 4.4 identifica e analisa o impacto orçamental das medidas com efeitos temporários ou não-recorrentes (também conhecidas na gíria das finanças públicas por *one-off*). O balanço numérico das implicações dos diversos tipos de medida na passagem do saldo estimado para 2021 ao saldo previsto para 2022 é exposto na Secção 4.5. Nesta síntese, a análise consegue decompor a variação do saldo orçamental em contributos de: dividendo do crescimento, cinco tipos de medidas, e uma variável híbrida que reúne o efeito de medidas não explicitadas pelo MF com os efeitos induzidos pela economia nas contas públicas.

4.1 Contas das Administrações Públicas e conceitos

47. As contas reportadas no relatório do MF para o universo consolidado das Administrações Públicas estabelece os seguintes objetivos para o saldo orçamental: défice de 4,3% do PIB em 2021 e de 3,2% do PIB em 2022. O relatório que acompanha a POE/2022 contém a estimativa de execução em 2021 e a previsão para 2022 da conta consolidada do sector Administrações Públicas (AP). A Tabela 6 reproduz as contas, de modo a facilitar a exposição subsequente. Segue-se nesta secção uma explicação sumária dos tipos de medidas de política que devem ser consideradas e empregues na construção da previsão orçamental.

48. A coluna “2022–previsão” na Tabela 6 incorpora os impactos no saldo de: 1) medidas de política permanentes; 2) medidas de política transitórias (COVID-19); 3) medidas de política com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes; 4) novas medidas de política permanentes. As restantes secções irão dissecar o contributo esperado de cada tipo de medida para a variação do saldo orçamental em contas nacionais entre 2021 e 2022. Antes disso, será útil esclarecer os leitores sobre o significado de cada tipo de medida, bem como sobre o exercício de previsão intercalar que as boas práticas internacionais recomendam: o cenário de políticas invariantes.

49. Para melhor se compreenderem os efeitos de todos os tipos de medida de política com expressão na conta previsional das AP, é habitual elaborar-se um cenário orçamental de políticas invariantes no mesmo ano da previsão (no caso da POE/2022, é o ano de 2022). Trata-se de um cenário orçamental intermédio, entre o saldo de partida (estimado para o ano anterior, 2021) e o saldo a que se pretende chegar no final do ano da previsão (2022 neste caso). Este cenário apresenta as previsões para a receita e a despesa públicas considerando expressamente o impacto financeiro das medidas de política permanentes adotadas no passado e que se sabe irem ser mantidas em vigor no(s) ano(s) da previsão. Neste sentido, **as medidas permanentes são também conhecidas como medidas antigas. As medidas permanentes podem ser de dois tipos:** i) medidas já desenhadas e ii) medidas recorrentes. **As primeiras** são iniciativas políticas que se encontram já legisladas ou regulamentadas à data do exercício prospetivo para produzirem efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que não irão produzir (parcialmente ou na totalidade) efeitos em contas futuras, alterando, assim, o seu impacto orçamental. **As medidas recorrentes** 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. 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.⁷ 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 assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona ao verificado no último ano observado.

Tabela 6 – Previsões orçamentais da POE/2022 para os anos de 2021 e 2022 (Contabilidade Nacional)
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

	2021	2022	2022/21	2021	2022
	Estimativa	Previsão		Estimativa	Previsão
	Milhões de euros		t.v.h.	% do PIB	
1. Receitas fiscais	51 959	54 234	4,4	24,5	24,0
Impostos s/produção e importação	31 307	33 176	6,0	14,8	14,7
Impostos/rendimentos e património	20 652	21 058	2,0	9,8	9,3
2. Contribuições sociais	26 886	28 108	4,5	12,7	12,4
Das quais: Contribuições sociais efetivas	22 058	23 215	5,2	10,4	10,3
3. Vendas	6 796	7 033	3,5	3,2	3,1
4. Outras receitas correntes	6 589	6 766	2,7	3,1	3
5. Total receita corrente (1+2+3+4)	92 230	96 141	4,2	43,6	42,5
6. Receitas de capital	2 609	2 476	-5,1	1,2	1,1
7. Total receita (5+6)	94 839	98 618	4,0	44,8	43,6
8. Consumo intermédio	12 309	13 076	6,2	5,8	5,8
9. Despesas com pessoal	25 003	25 782	3,1	11,8	11,4
10. Prestações sociais	41 910	42 558	1,5	19,8	18,8
Das quais: prestações que não em espécie	37 498	38 094	1,6	17,7	16,8
11. Juros	5 401	5 108	-5,4	2,6	2,3
12. Subsídios	4 420	1 155	-73,9	2,1	0,5
13. Outras despesas correntes	5 622	6 330	12,6	2,7	2,8
14 Total despesa corrente 8+9+10+11+12+13)	94 665	94 008	-0,7	44,7	41,6
da qual: despesa corrente primária	89 264	88 900	-0,4	42,1	39,3
15. Formação bruta de capital fixo	5 668	7 317	29,1	2,7	3,2
16. Outras despesas de capital	3 672	4 427	20,5	1,7	2,0
17. Total despesas de capital (15+16)	9 340	11 744	25,7	4,4	5,2
18. Total de despesa (14+17)	104 006	105 752	1,7	49,1	46,7
Da qual: despesa primária (18-11)	98 605	100 644	2,1	46,5	44,4
19. Cap (+)/ Nec(-) Financiamento líquido (7-18)	-9 167	-7 134	-	-4,3	-3,2

Fontes: MF, reprodução do Quadro 3.1 do relatório que acompanha a POE/2022. | Notas: as previsões para 2022 neste quadro correspondem ao cenário orçamental final (o que integra todas as medidas de política com execução financeira em 2022).

50. No triénio 2020–2022 a UTAO entendeu incluir no cenário de políticas invariantes um conjunto novo de medidas de política: medidas de política COVID-19. São iniciativas tomadas pelos três níveis territoriais do sector institucional AP para combater os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Em rigor, estas medidas não devem ser classificadas como permanentes porque foram criadas, precisamente, com uma finalidade transitória, delimitada no tempo à presença de sinais da doença na sociedade. Neste sentido, terminando a pandemia, estas medidas de política deverão deixar de existir. Uma vez

⁷ 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.

que assumiram em 2021 uma expressão financeira muito substancial, com contributos para o saldo orçamental em contas nacionais na ordem dos 3600 milhões de euros (M€), e todos os indicadores sanitários e económicos apontam para a retoma total da atividade económica no quarto trimestre de 2021 e ao longo de 2022, é pertinente a sociedade tomar conhecimento do espaço orçamental libertado pelo fim progressivo das medidas COVID que a POE/2022 anuncia. Justifica-se incluir e explicitar estas medidas no cenário de política invariáveis porque são medidas já legisladas e regulamentadas à data do exercício de previsão; neste sentido, **são também medidas antigas**, tal e qual como as medidas dos tipos i) e ii) apresentadas no parágrafo 49.

51. Fora do cenário de políticas invariáveis, há a considerar dois tipos de medidas de política: medidas permanentes novas e medidas novas com natureza temporária ou não-recorrente. Em ambos os casos são medidas que não estiveram no terreno em anos anteriores aos de previsão, daí partilharem o adjetivo “novas”.

52. As novas medidas permanentes de política 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. 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; caso contrário, a quantificação é espúria.

53. Finalmente, as medidas novas com natureza temporária ou natureza não-recorrente são medidas concebidas para terem um impacto pontual nas contas públicas nos anos de previsão. Estas medidas não alteram, pela sua natureza, a tendência de fundo da evolução do saldo orçamental, mas podem modificá-lo num número reduzido de anos. O seu desenho deve deixar claro que este impacto não alterará em permanência a trajetória intertemporal das contas públicas. Atentas as possibilidades de abuso na utilização desta definição por parte das autoridades orçamentais nacionais, a UE tem em vigor um dispositivo metodológico que visa uniformizar a aplicação do conceito nos Estados-Membros: o Código de Conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento⁸ e as orientações publicadas pela Comissão Europeia sobre esta matéria.⁹ Se houvesse novas medidas COVID-19 para estrear em 2022, elas partilhariam esta característica de transitoriedade no efeito, mas a UTAO iria segregá-las das demais medidas por causa da sua enorme materialidade e especificidade para uma estratégia orçamental de médio prazo e por o dispositivo comunitário afastar expressamente a sua inclusão na aceção que utiliza de medidas temporárias e medidas não-recorrentes (medidas *one-off*). A exclusão de operações COVID-19 da classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes foi, com efeito, reconhecida pela Comissão Europeia na própria [Avaliação do Programa de Estabilidade de Portugal de 2020](#), a qual refere que: *“In light of the activation of the general escape clause, the measures taken in response to the coronavirus outbreak in 2020 are not treated as one-off and are thus not excluded from the estimation of the structural budget balance.”*

4.2 Medidas do cenário de políticas invariáveis com impacto orçamental adicional em 2022

54. O impacto no saldo orçamental das medidas do cenário de políticas invariáveis é apresentado em termos diferenciais face ao ano anterior. A UTAO segue aqui a convenção de outros analistas de apreciar o contributo das medidas de política antigas para o ano da previsão (2022) apenas através do seu efeito adicional face ao verificado no ano anterior (2021). Não tem outra solução porque depende, para este exercício, dos dados facultados pelo MF (no relatório que acompanha a POE e no documento “Elementos Informativos e Complementares do OE/2022”) e estes são assim apresentados. O efeito adicional acima referido pode ser negativo ou positivo. A quantificação exprime o efeito direto nas contas

⁸ Comissão Europeia (2016), [Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes](#), julho de 2016.

⁹ Comissão Europeia (2015), “One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance”, [Report on public finances in EMU 2015](#), Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65.

públicas de cada medida de política, ou seja, assumindo tudo o resto constante. Esta hipótese corresponde a dizer que os agentes económicos não reagem às alterações paramétricas nos instrumentos de política (i.e., não modificam, as suas escolhas por causa das medidas de política). Como se poderá confirmar adiante, a quantificação divulgada pelo MF como efeito de medidas permanentes antigas em 2022 exclui também o efeito induzido pelo cenário macroeconómico na expressão orçamental destas medidas. Recorde-se que a mera alteração de 2021 para 2022 na base económica do instrumento de política induz um impacto do mesmo nas contas previsionais; o que aqui se diz é que tal efeito é ignorado nas contas desta secção.

55. Esta secção faz uma apreciação das medidas permanentes e das medidas transitórias (COVID-19) com impacto orçamental adicional em 2022, contidas no cenário de políticas invariantes. Pelas razões expostas no parágrafo 50, a UTAO classificou as medidas de política COVID-19 como medidas antigas e, portanto, acrescentou-as ao cenário de políticas invariantes apresentado pelo MF. Por é, este acréscimo é discutido em separado, apenas na Subsecção 4.2.2.

4.2.1 Medidas permanentes antigas

56. O MF apresentou em finais de agosto o Quadro de Políticas Invariantes. De acordo com o estabelecido no disposto na alínea j), n.º1 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental ([Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro), o Governo disponibilizou à Assembleia da República, no dia 31 de agosto do corrente ano o “*Quadro de políticas invariantes incorporando o impacto de medidas autorizadas na receita e na despesa, com indicação do impacto no ano em curso e no ano seguinte, designadamente com despesa fiscal, carreiras, prestações sociais e investimentos estruturantes*”.

57. O Quadro de Políticas Invariantes apresentado em agosto aponta para um impacto negativo no saldo orçamental de 2053,8 M€ em 2022. Esta peça chegou à AR e à UTAO sob a forma de um documento de quatro páginas intitulado “Quadro de Políticas Invariantes (QPI)” capeado por um ofício do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças de 31/08/2021. De acordo com o exposto na p. 2 desse documento, os dados correspondem a medidas de política permanentes que acarretam variação de receitas e despesas asseguradas e comprometidas para os anos seguintes com um impacto incremental no ano de 2022 face a 2021, que corresponde a um agravamento do saldo orçamental em 2022, no montante de 2053,8 M€ (Tabela 7).

58. O Quadro de Políticas Invariantes esclarece a exclusão de certas medidas. Na nota metodológica do documento, o MF informa que se encontram excluídas “*novas medidas de política a adotar, medidas de carácter temporário e extraordinário, medidas implementadas ou a implementar no âmbito da pandemia COVID-19, bem como os efeitos resultantes dos estabilizadores automáticos da economia...*”. Como tal, o Quadro de Políticas Invariantes apresentado pelo MF contém unicamente medidas de política orçamental permanentes antigas, na aceção explicada na secção anterior, no parágrafo 49.

59. O relatório que acompanha a POE/2022 traz um novo quadro de políticas invariantes. Muda muito pouco face ao divulgado em agosto. A Subsecção 3.2.2 do relatório que acompanha a POE/2022 (“Impacto das Medidas de Política Orçamental”) inclui o Quadro de Políticas Invariantes.¹⁰ As únicas diferenças estão na quantificação do impacto adicional em 2022 (face a 2021) nas medidas “despesas com pessoal” e “investimentos estruturantes”. Estas alterações fizeram com que o agravamento do saldo orçamental resultante das 17 medidas permanentes antigas (listadas no referido Quadro 3.2) fosse revisto para o valor de 2002,9 M€ — ver, com distribuição das medidas por rubrica de classificação económica, a Tabela 7 adiante.

60. A UTAO não reviu o Quadro de Políticas Invariantes exposto na POE/2022. Ao contrário do sucedido em análises efetuadas a documentos orçamentais de anos anteriores, a UTAO não introduziu qualquer revisão ao Quadro de Políticas Invariantes apresentado na POE/2022. Para esta opção concorrem três

¹⁰ [Quadro 3.2](#) do relatório do MF que acompanha a POE/2022.

justificações. Em primeiro lugar, a assunção que o Quadro apresentado pelo MF corresponde exclusivamente a medidas de política orçamental permanentes, excluindo o efeito de outro tipo de medidas (parágrafo 58). A UTAO apresenta separadamente na Subsecção 4.2.2 o efeito das medidas de política COVID-19, que são também medidas antigas, mas com validade temporária ou transitória. Tendo tido expressão financeira significativa em 2020 e 2021 e estando em curso o seu desligamento, comportam impactos relevantes para caracterizar o ponto de partida na elaboração da previsão orçamental para 2022. Em segundo lugar, não lhe sendo possível no tempo e com os meios disponíveis verificar o rigor das contas apresentadas, mas parecendo-lhe que os incrementos em 2022 revelados no acervo da POE são plausíveis, a UTAO não coloca reservas aos números do MF. Por último, é de destacar o facto do Quadro de Políticas Invariantes apresentado pelo MF em finais de agosto e na POE/2022 refletir as consequências na receita (IRS, contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais para a Segurança Social e a CGA, e ainda, contribuições dos trabalhadores para a ADSE) decorrentes do aumento das despesas com pessoal.¹¹ Em anos anteriores, os documentos de programação do MF omitiram estes efeitos e motivaram revisões por parte da UTAO. Saúda-se, pois, o regresso do MF a uma prática mais transparente. A inclusão desta receita permite aferir o impacto bruto e o impacto líquido dos respetivos incrementos na despesa com pessoal.

61. As medidas permanentes do cenário de políticas invariantes refletem um impacto adicional líquido no saldo orçamental de 2022 que é negativo em 2002,9M€ (0,89% do PIB), por via, essencialmente, do aumento da despesa. As medidas de política orçamental anteriormente legisladas de carácter permanente, presentes no quadro de políticas invariantes incluído no relatório que acompanha a POE/2022, representam um agravamento adicional do saldo orçamental em 2002,9 M€ ou 0,89% do PIB (Tabela 7). Este resultado advém, essencialmente, do incremento prevista para a despesa (2224,2 M€, ou 0,98% do PIB) no qual sobressaem os encargos adicionais com pessoal, pensões, investimentos estruturantes e consumos intermédios. O impacto positivo no saldo orçamental por via do acréscimo de receita (221,3 M€, ou 0,10% do PIB) é comparativamente diminuto e advém da receita arrecadada com impostos e contribuições sociais a cobrar sobre o aumento nas remunerações dos trabalhadores das AP.

62. Em 2022, as medidas permanentes antigas na rubrica “Despesa com pessoal” acrescentarão 468,5 M€ à despesa das AP e 196,3 M€ à receita. Trata-se de efeitos de carreamento de certas dimensões da política remuneratória (contratações em curso, mitigação do impacto do congelamento em carreiras especiais, aumentos salariais para assistentes operacionais e assistentes técnicos nas escolas) e do efeito orçamental causado por dinâmicas diferentes nos dois anos noutras dimensões daquela despesa (progressões e promoções e outras despesas não explicadas pelo MF). Portanto, o impacto adicional no saldo de 2022 das medidas permanentes antigas na área do pessoal vale 272,2 M€. Finalmente, se se quiser conhecer o incremento total na despesa com pessoal para 2022 é necessário adicionar o impacto líquido das medidas novas de aumento da massa salarial das AP, que se encontram descritos na Tabela 10, Secção 4.3.

¹¹ A Tabela 7 apresenta a decomposição em IRS e Contribuições Sociais que a UTAO realizou ao valor de 196,2 M€ indicado pelo MF para a receita conjunta nestas rubricas.

Tabela 7 – Medidas permanentes do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	QPI-LEO art.º 75 MF - 31 Agosto 2021		POE/2022 MF	
	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita				
Impostos correntes sobre Rendimentos e Património	55,3	0,02	55,3	0,02
IRS -retenções incremento na despesa com pessoal	55,3	0,02	55,3	0,02
Impostos sobre a Produção e Importação	25,0	0,01	25,0	0,01
Contribuição sobre as embalagens de utilização única em refeições	10,0	0,00	10,0	0,00
Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas	15,0	0,01	15,0	0,01
Contribuições Sociais	141,0	0,06	141,0	0,06
S.S. CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	141,0	0,06	141,0	0,06
Total Medidas do Lado da Receita	221,3	0,10	221,3	0,10
Despesa				
Consumo Intermédio	450,0	0,20	450,0	0,20
Despesa com Pessoal	579,6	0,26	468,5	0,21
Progressões e Promoções	251,0	0,11	251,0	0,11
Carreiras especiais (Dec. Lei 65/2019) -mitigação do congelamento	51,0	0,02	51,0	0,02
Contratações em curso	75,0	0,03	75,0	0,03
Hospital de Braga Vila Franca de Xira	12,1	0,01	12,1	0,01
Aumento de Assistentes Operacionais e Assistentes Técnicos na escola	21,7	0,01	21,7	0,01
Outras despesas	168,8	0,07	57,7	0,03
Prestações Sociais	754,7	0,33	754,7	0,33
Pensões	605,0	0,27	605,0	0,27
Estatuto do cuidador informal	20,0	0,01	20,0	0,01
Aumento das prestações sociais - atualização do IAS	12,8	0,01	12,8	0,01
Gratuidade das creches (impacto incremental no ano letivo 2021/2022)	8,1	0,00	8,1	0,00
Gratuidade dos passes sociais (Antigos Combatentes)	10,0	0,00	10,0	0,00
Outras transferências e prestações sociais	98,8	0,04	98,8	0,04
Subsídios	44,0	0,02	44,0	0,02
Financiamento de redução de portagens	44,0	0,02	44,0	0,02
Juros	-150,0	-0,07	-150,0	-0,07
Juros devidos pelas Administrações Públicas	-150,0	-0,07	-150,0	-0,07
Outra despesa Corrente	42,6	0,02	42,6	0,02
Transferência para Juntas de Freguesia (remuneração pelo menos a meio tempo do Presidente da Junta de Freguesia)	21,0	0,01	21,0	0,01
Transferência para Orçamento da União Europeia	21,6	0,01	21,6	0,01
Despesa de Capital (FBCF)	554,1	0,24	614,4	0,27
Material militar 2 navios patrulha oceânica (adicional)	53,4	0,02	53,4	0,02
Investimentos Estruturantes	500,7	0,22	561,0	0,25
Total Medidas do Lado da Despesa	2 275,0	1,01	2 224,2	0,98
Impacto Total no Saldo Orçamental	-2 053,7	-0,91	-2 002,9	-0,89
<i>Por Memória</i>				
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)	371	0,16	371	0,16
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)	2 425	1,07	2 374	1,05

Fontes: Ministério das Finanças (*Quadro de Políticas Invariantes*-Ofício de 31 de agosto de 2021 da Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças e relatório da POE/2022) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) a classificação económica das medidas é da responsabilidade da UTAO. (ii) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2022 fornecida à UTAO pelo Ministério das Finanças. (iii) Os números devem ser interpretados como o efeito adicional em 2022 produzido pelas medidas antigas face ao que se estima terem valido em 2021. Assim, um número com sinal positivo (negativo) numa medida de despesa significa que a despesa total cresce (diminui) em 2022 no montante desse número por ação direta dessa medida. Analogamente, um número positivo (negativo) numa medida de receita significa um acréscimo (diminuição) de receita em 2022 por comparação com 2021. A diferença entre as variações na receita e as variações na despesa dá o contributo das medidas do cenário de políticas invariantes para a variação do saldo (de 2021 para 2022).

63. A POE/2022 reporta valores divergentes quanto ao impacto orçamental da medida “estatuto do cuidador informal”. O Quadro de Políticas Invariantes dá conta de um encargo adicional de 20 M€ em 2022. Porém, o quadro com as principais receitas e despesas da Segurança Social (Quadro 4.11 do [Relatório MF que acompanha a POE/2022](#), p. 115) indica variação de 25 M€ em 2022 dos encargos com esta medida. Neste particular, é de destacar o facto de a medida ter sido legislada em 2019,¹² mas ter

¹² [Lei n.º 100/2019](#), de 6 de setembro.

vindo a revelar uma execução financeira diminuta e muito abaixo do referencial anual previsto em Orçamento do Estado. Esta situação explica os incrementos anuais sucessivos inscritos no cenário de política invariante sem que a dotação anual para esta medida seja concomitantemente alterada (mantém-se em 30 M€ desde o ano 2020).

64. Finalmente, dá-se conta que afinal uma alteração à POE/2021 aprovada na AR teve e continuará a ter impacto orçamental. Trata-se da medida “redução de portagens em várias autoestradas”, inserida na lei orçamental para 2021 (Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro) através dos artigos 425.º e 426.º. Na revisão da conta inicial das AP em contabilidade pública subjacente ao OE aprovado, a DGO avaliou em – 3,2 M€ o impacto de todas as Propostas de Alteração submetidas pelos Deputados e aprovadas pelo Parlamento em novembro de 2020. Duas das 291 Propostas de Alteração aprovadas são a medida acima identificada. Agora, na nota q) ao referido Quadro 3.2 presente no relatório que acompanha a POE/2021 é dito que esta medida tem um impacto anual estimado de 88 M€. Quer isto dizer que só duas das 291 propostas valem quase 28 vezes mais do que o total reconhecido na Síntese de Execução Orçamental. Curiosamente, a UTAO produziu uma avaliação do impacto económico-orçamental destas medidas no [Relatório UTAO n.º 29/2020](#), de 25 de novembro.

4.2.2 Medidas transitórias antigas (COVID-19)

65. O Governo prevê manter abertas algumas medidas COVID-19 durante, pelo menos, parte de 2022. São, contudo, medidas já aplicadas em 2021, pelo que se trata de medidas antigas e, por isso, tem sentido agregá-las ao cenário de políticas invariante. Ao mesmo tempo, a maioria das medidas COVID-19 vigentes em 2021 foi ou será entretanto descontinuada. Assim sendo, importa conhecer a estimativa de execução em 2021 e a previsão de execução em 2022 para se poder apurar a contribuição destas medidas de efeito transitório para a variação do saldo orçamental.

66. O desligamento progressivo das medidas COVID abrirá espaço orçamental em 2022. Importa apurá-lo e perceber o que o Governo pretende fazer com ele. O apuramento será feito nesta subsecção e o destino apontado pelo Governo na POE será elucidado na última secção deste capítulo (Secção 4.5). As medidas COVID-19 são medidas de política pública criadas pelas autoridades portuguesas para combater os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Por definição, são, pois, medidas de política com duração limitada e que não podem ser confundidas com medidas permanentes. Deram um contributo expressivo para a degradação do saldo orçamental em 2020 e 2021. Para 2022, e de acordo com a escassa informação apresentada na POE/2022, os impactos previstos com estas medidas serão substancialmente inferiores aos registados nos dois anteriores. É por essa razão, que na apreciação da previsão orçamental para 2022, importa aferir a dimensão da diminuição destes impactos em 2022 face ao ano de 2021. Tal dado permite apreender o contributo positivo para a melhoria do saldo orçamental dado pelo *phasing out* destas medidas transitórias.

67. O MF não prestou qualquer esclarecimento adicional sobre as medidas de política orçamental transitórias COVID-19. A UTAO solicitou atempadamente (8 de outubro) informação sobre estas medidas, procurando obter o maior grau possível de esclarecimentos sobre o teor e os impactos das mesmas. Apesar da informação diminuta e incompleta nos dados constantes na POE/2022 e na ausência de esclarecimentos por parte do MF, a UTAO procurou calcular — dentro das limitações descritas e na medida do possível — a estimativa do impacto anual no saldo orçamental das medidas COVID-19 e a previsão da variação a ocorrer em 2022 face a 2021. Para a realização desta tarefa, assumiram relevância os dados fornecidos atempadamente pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) em resposta a pedido da UTAO.

Tabela 8 –Medidas transitórias COVID-19: Impacto orçamental em 2021 e 2022
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

	2021		2022		Variação 2021/2022	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita efetiva	945	0,45	24	0,01	-921	-0,41
Impostos indiretos	-48,7	-0,02	-10,0	0,00	39	0,02
Impostos diretos	-365,8	-0,17	34,0	0,02	400	0,18
Contribuições sociais	-234,8	-0,11			235	0,10
Outras receitas correntes	-5,4	0,00			5,4	0,00
Receitas de Capital	1600,0	0,76			-1 600	-0,71
Despesa efetiva	4517	2,13	600	0,27	-3917	-1,73
Consumo intermédio	818,7	0,39	400,0	0,18	-419	-0,19
Despesas com pessoal	408,1	0,19			-408	-0,18
Prestações sociais	900,2	0,43			-900	-0,40
Subsídios	2024,0	0,96	200,0	0,09	-1 824	-0,81
Outras despesas correntes	16,6	0,01			-17	-0,01
FBCF	263,0	0,12			-263	-0,12
Outras despesas de capital	86,7	0,04			-87	-0,04
Saldo orçamental	-3 572	-1,69	-576	-0,25	2 996	1,32

Fontes: Ministério das Finanças (relatório da POE/2022 e Programa de Estabilidade 2021–2025)), DGO, IGFSS, AT, e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2021 e 2022 fornecida pelo Ministério das Finanças. (ii) Os números da variação devem ser interpretados como o efeito adicional em 2022 produzida pelas medidas face ao que se estima terem valido em 2021. Assim, um número com sinal positivo (negativo) numa medida de despesa significa que a despesa total cresce (diminui) em 2022 no montante desse número por ação dessa medida. Analogamente, um número positivo (negativo) numa medida de receita significa um acréscimo (diminuição) de receita em 2022 por comparação com 2021. A diferença entre as variações na receita e as variações na despesa dá o contributo para a variação do saldo das medidas transitórias COVID-19 incluídas no cenário de políticas invariantes.

68. As medidas transitórias COVID-19 deverão dar um contributo negativo para o saldo orçamental de 2021 no montante de 3572 M€ (1,69% do PIB), por via, essencialmente, da despesa realizada. Estima-se que as medidas de política orçamental COVID-19 possam agravar o saldo orçamental em 3572 M€ ou 1,69% do PIB (Tabela 8). Há medidas que impactaram diretamente na despesa e outras na receita das AP. Os efeitos do lado da despesa são dominantes em 2021. Estima a UTAO que estes possam ascender a 4517 M€ ou 2,13% do PIB, até ao próximo dia 31 de dezembro. Nesta cifra, sobressaem os encargos com: i) consumo intermédio (818,7 M€), rubrica onde se regista os encargos de saúde relacionados com vacinação, testes, equipamentos de proteção individual e outros materiais; ii) despesas com pessoal (408,1 M€), referente ao reforço de recursos humanos no Serviço Nacional de Saúde; iii) prestações sociais (900,2 M€), resultante de medidas de proteção dos rendimentos das famílias através do reforço do sistema de proteção social; iv) subsídios (2024 M€) que incorpora, entre outros, os encargos com as medidas “lay-off”, “apoio extraordinário à retoma progressiva” e “incentivos à normalização da atividade empresarial”. O impacto positivo da receita (945 M€ ou 0,45% do PIB) no saldo orçamental, advém essencialmente, da receita de capital (1600 M€) referente a transferências de fundos europeus (REACT-EU e FSE) destinados a custear encargos com a pandemia. Esta receita absorve a quebra estimada com impostos diretos (-365,8 M€; por via do impacto da medida “IRC-fim da suspensão de pagamentos por conta”) e contribuições (234,8 M€) resultante, essencialmente, da medida “isenção de pagamento de TSU”.

69. Em 2022, prevê-se que o impacto orçamental das medidas transitórias COVID-19 seja substancialmente inferior ao estimado para 2021. Apesar do relatório que acompanha a POE/2022 não dispor de forma agregada a previsão dos impactos orçamentais em 2022 das medidas transitórias COVID-19, a UTAO compilou na Tabela 8 os dados existentes. Assim, prevê-se que estas medidas possam ter um impacto negativo no saldo orçamental de 2022 no montante de 576 M€ (0,25% do PIB). Este resultado reflete a previsão do reduzido impacto positivo na receita de 24 M€ (0,1% do PIB) decorrente da soma de duas parcelas: impacto negativo da manutenção da redução temporária da taxa de IVA para equi-

pamentos COVID-19 (despesa fiscal de 10 M€) e receita a arrecadar com o imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário”, + 34 M€.¹³ No lado da despesa, prevê-se que os encargos de 600 M€ (0,27% do PIB), sejam repartidos pela rubrica “consumo intermédio” (400 M€), direcionados para vacinação e testes COVID, e pela rubrica “subsídios” (200 M€) decorrente da medida “incentivo extraordinário à normalização da atividade económica”.

70. A variação estimada do impacto orçamental das medidas transitórias COVID-19 em 2022, face a 2021, representa uma melhoria no saldo orçamental de 2996 M€ (1,32% do PIB). A comparação entre os impactos das medidas transitórias COVID-19 estimados em 2021 e os previstos em 2022 revela uma diminuição do volume de encargos líquidos para as AP. O ritmo de desligamento das medidas COVID-19 previsto no acervo da POE/2022 cria espaço orçamental de 2996 M€ (1,32% do PIB). Esta é a previsão de melhoria no saldo orçamental de 2022 associação do *phasing out* das medidas COVID-19. Esta melhoria decorre da diferença entre a variação negativa da receita (- 921 M€; 0,41% do PIB) e a da despesa (- 3917 M€; 1,73% do PIB). Do lado da receita, salienta-se a diminuição da transferência de verbas de fundos europeus, que se contrapõe à recuperação da receita com impostos e contribuições sociais. No que diz respeito à despesa, assiste-se à variação negativa de todas as rubricas, ou seja, um volume de despesa comparativamente inferior, na qual se destaca a redução dos encargos em subsídios e prestações sociais.

71. O Capítulo 8 deste relatório apreciará a execução financeira das medidas COVID-19 em contabilidade pública. As contas são diferentes nas duas óticas contabilísticas, mas em ambas se encontra um perfil de desligamento progressivo destas medidas de política.

4.2.3 Súmula

72. O impacto orçamental adicional em 2022 (face a 2021) das medidas de política antigas (permanentes e transitórias COVID-19) é relevante na elaboração da previsão orçamental para 2022. Na construção da previsão orçamental é indispensável a elaboração do cenário de políticas invariantes. Para tal é necessário aferir os impactos de medidas de política orçamental antigas que produzem impactos adicionais no ano da projeção. Para tal, é convencional proceder-se à identificação e quantificação das medidas de política permanentes antigas. Este cálculo permite compreender as pressões ou poupanças orçamentais que podem advir das medidas permanentes num cenário de políticas invariantes. Atendendo à especificidade e à materialidades das medidas de política COVID-19, entendeu a UTAO dever ir além das práticas convencionadas e avaliar também o contributo destas medidas, que têm uma duração de curto prazo, para a variação do saldo orçamental entre 2021 e 2022. Estas medidas foram legisladas em 2020 e 2021 e tiveram também impactos orçamentais adicionais em 2021 (face a 2020). Para 2022, com o controlo esperado da situação epidemiológica, faz sentido aprofundar o desligamento progressivo destas medidas, que, aliás, já começou. A presente secção apurou um contributo positivo materialmente apreciável para a redução do saldo orçamental em 2022, que deve ser agregado ao das medidas permanentes antigas no cenário de políticas invariantes. **A soma das contribuições dos dois tipos de medidas informa o legislador orçamental sobre as pressões e as folgas que o passado acarreta sobre a construção da meta e do cenário previsional para 2022.**

¹³ O MF considera a criação deste imposto em 2020 como uma medida COVID-19. Porém, nada na legislação que o criou sugere tratar-se de uma medida temporária e a sua receita ficou consignado a uma necessidade permanente de financiamento, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (fundo criado para garantir, pelo menos dois anos de pensões de velhice do regime de repartição).

Tabela 9 – Impacto líquido adicional no saldo orçamental de 2022: Medidas permanentes e medidas transitórias Covid-19

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

		M€	% PIB
1	Medidas permanentes	-2002,9	-0,89
2.	Medidas transitórias: COVID-19	2 996,1	1,32
Impacto orçamental adicional (Medidas permanentes+ Medidas transitórias: COVID-19)		993,2	0,44
3.=(1+2)			

Fontes: Ministério das Finanças (*Quadro de Políticas Invariantes*-Ofício de 31 de agosto de 2021 do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças e relatório da POE/2022), DGO, IGFSS, AT, e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2022 fornecida pelo Ministério das Finanças. (ii) Os números devem ser interpretados como o efeito adicional em 2022 produzido pelas medidas antigas face ao que se estima terem valido em 2021. Assim, um número com sinal positivo (negativo) numa medida de despesa significa que a despesa total cresce (diminui) em 2022 no montante desse número por ação dessa medida. Analogamente, um número positivo (negativo) numa medida de receita significa um acréscimo (diminuição) de receita em 2022 por comparação com 2021.

73. A soma de efeitos orçamentais diretos das medidas de política permanentes antigas com os das medidas de política transitórias antigas (COVID-19) é uma contribuição positiva para o saldo orçamental de 2022. Ao agregar o impacto orçamental das medidas permanentes em 2022 (2002,9 M€; 0,89% do PIB) com o impacto adicional estimado referente às medidas transitórias COVID-19 (2996 M€; 1,32% do PIB), obtém-se um impulso líquido de 993,2 M€ (0,44% do PIB) para a melhoria do saldo orçamental de 2022 — Tabela 9.

74. Como nota informativa adicional, esclarece-se que haverá, na realidade, muitas outras medidas de política antigas a ter efeitos adicionais em 2022, para além das explicitadas nas tabelas anteriores.

A UTAO não consegue identificar exaustivamente o universo de medidas de política antigas que terão em 2022 um impacto no saldo diferente do que terão tido em 2021 — nem porventura qualquer entidade do MF consegue este fito. E circunscreve-se esta afirmação aos efeitos orçamentais decorrentes de mudanças paramétricas, como se explicou nos parágrafos 49 e 54. De fora dos efeitos diretos ficam ainda os decorrentes do ciclo económico e de movimentos inesperados na procura de serviços públicos.

4.3 Novas medidas permanentes de política orçamental

75. Nesta secção são expostas e analisadas as novas medidas permanentes de política económica com expressão orçamental materialmente relevante. A identificação das medidas que cabem nesta definição cabe ao MF, que é a organização com os meios indispensáveis para a tarefa. Tal como no caso das medidas antigas, o levantamento das medidas novas é subjetivo, parcial e não explicado pelo MF. Na Subsecção 4.3.1 são descritas as medidas definidas pelo MF como novas e permanentes. Pelas razões adiante expostas, são alvo de revisão por parte da UTAO na Subsecção 4.3.2. De seguida, na Subsecção 4.3.3, é realizada uma breve descrição das medidas, e por fim, a Subsecção 4.3.4 revela qual tem sido nos seis anos anteriores e em 2022 o contributo das novas medidas permanentes de política orçamental para a consolidação orçamental.

4.3.1 As medidas definidas pelo MF como novas e permanentes

76. A POE/2022 dá a conhecer as principais medidas de política orçamental para 2022. Assim apelida o Quadro 3.3 do relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2022. Nele é apresentado um conjunto de medidas de política orçamental com o valor que prevê para cada uma delas na conta de 2022. De acordo com este quadro, o MF indica que em 2022 as medidas de política orçamental com efeito na receita terão um impacto positivo no saldo de 2790 M€ (1,2% do PIB), sendo que, no lado da despesa, o impacto das medidas será negativo em 3822 M€ (1,7% do PIB). Como tal, é previsto que o conjunto destas medidas contribua para o agravamento do saldo em 1032 M€ (0,5% do PIB).

A coluna "POE/2022 MF" da Tabela 10 abaixo reproduz a lista de medidas e dos seus efeitos, na contabilização em contas nacionais do MF.

77. O quadro de medidas de política orçamental apresentado pelo MF agrega medidas já implementadas e novas medidas de política orçamental. Após uma análise ao quadro de medidas de política orçamental que se encontra no relatório da POE/2022, é possível identificar a inclusão de medidas de política que foram anteriormente legisladas e que não correspondem, portanto, a novas orientações políticas. Trata-se de medidas que foram legisladas para dar resposta a um constrangimento causado pela pandemia COVID-19 e, claro, já tem execução financeira em 2021. Assim, o que o MF apresenta no referido quadro corresponderá a uma estimativa de encargos com estas medidas em 2022 e como tal, devem ser classificadas como medidas transitórias COVID-19 e transpostas para o cenário de políticas invariantes para nele ficar refletido o efeito orçamental diferencial em 2022 das decisões políticas passadas.

4.3.2 Revisão da UTAO

78. A UTAO reviu o Quadro 3.2 intitulado "Principais medidas de política orçamental para 2022". Tendo por base a informação constante na POE/2022 e, em particular, no relatório que acompanha a iniciativa legislativa, a UTAO procedeu à revisão do quadro de principais medidas de política orçamental, de modo a que o mesmo possa refletir exclusivamente o teor e a quantificação do impacto das novas orientações políticas permanentes para 2022. Esta revisão encontra-se refletida na coluna a azul "POE/2022 rev. UTAO" da Tabela 10. São 12 medidas (sendo que duas correspondem a agregado de medidas) que foram consideradas pelo MF como novas medidas de política orçamental, e que se encontram descritas sinteticamente na Tabela 11. Neste exercício, foram excluídas duas medidas que anteriormente estavam inscritas no quadro apresentado pelo MF, designadamente: i) redução temporária da taxa de IVA para equipamento COVID-19; ii) consumos intermédios incluindo despesa com vacinação e testes COVID-19. De acordo com a descrição apresentada e sem esclarecimentos adicionais, estas medidas correspondem, na sua essência, a "medidas COVID-19" que foram legisladas e executadas durante o ano de 2021 e que vão ter também expressão orçamental em 2022. É possível identificar estas medidas nos documentos de execução orçamental de 2021. Como tal, devem ser consideradas como medidas transitórias COVID-19, valorizando-se apenas o diferencial do impacto em 2022 face a 2021. A UTAO já integrou estas medidas na Tabela 8.

79. A medida agregada "massa salarial das Administrações Públicas" preconiza uma despesa bruta esperada de 310 M€ e uma receita esperada de 125 M€. Na POE/2022 está inscrita, para 2022, uma nova medida de política orçamental que agrega dois impactos com reflexos na despesa com pessoal: i) atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas, com um impacto de 225 M€; e ii) outras medidas de revalorização remuneratória e de reforço de pessoal, com um impacto de 85 M€. No lado da receita é considerado o impacto na arrecadação de receita implícita (125 M€) com estas medidas, por via do fluxo adicional de IRS, contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais para a Segurança Social e a CGA, e ainda, contribuições dos trabalhadores para a ADSE.

Tabela 10 – Novas medidas de política orçamental em 2022
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	POE/2022 MF		POE/2022 rev. UTAO	
	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita				
Pacote IRS	-205	-0,09	-205	-0,09
Majoração da dedução por dependente, a partir do 2.º filho				
Alargamento IRS Jovem				
Alargamento da vigência do Programa Regressar				
Revisão de Escalões- desdobramento dos 3.º e 6.º escalões				
Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)	-150	-0,07	-150	-0,07
Eliminação do Pagamento Especial por Conta	-10	0,00	-10	0,00
Redução temporária da Taxa de IVA para equipamento COVID-19	-10	0,00	0	0,00
Alargamento da suspensão do agravamento das tributações autónomas IRC	-5	0,00	-5	0,00
Alteração da taxa de subscrição de TV	10	0,00	10	0,00
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	125	0,06	125	0,06
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	3035	1,34	3035	1,34
Total	2790	1,23	2800	1,24
Despesa				
Atualização extraordinária das pensões	76	0,03	76	0,03
Garantia para a infância (efeito em 2022)	70	0,03	70	0,03
Massa Salarial das Administrações Públicas				
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	225	0,10	225	0,10
Outras medidas de revalorização remuneratória e de reforço de pessoal	85	0,04	85	0,04
Investimento público e outra despesa no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	3203	1,42	3203	1,42
Consumos intermédios incluindo despesa com vacinação e testes COVID-19	400	0,18	0	0,00
Revisão de despesa	-237	-0,10	-237	-0,10
Total	3 822	1,69	3 422	1,51
Impacto total	-1 032	-0,46	-622	-0,27
<i>Por Memória</i>				
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)	3407	1,51	3407	1,51
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)	4439	1,96	4029	1,78
Impacto total sem efeito PRR	-864	-0,38	-454	-0,20

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2022) e cálculos da UTAO | Notas: 1) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2022 fornecida pelo Ministério das Finanças. 2) Uma medida de despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

80. As novas medidas de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2022 têm, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo de 0,27% do PIB. As novas medidas permanentes de política orçamental na POE, a concretizarem-se, retratam um agravamento líquido do saldo em 622 M€ ou 0,27% do PIB (Tabela 10), por via de medidas que retratam diminuições de despesa e aumentos de receita que contribuem para melhorar o saldo orçamental em cerca de 3407 M€. Em sentido contrário e de maior dimensão, encontram-se previstas medidas com impacto negativo no saldo em cerca de 4439 M€. Como tal, para o impacto das medidas de consolidação contribuem, principalmente, as verbas de fundos europeus no âmbito do PRR, a medida de revisão de despesa e a receita decorrente do aumento das despesas com pessoal. Em relação ao impacto de medidas que agravam o saldo, destacam-se a despesa no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, o aumento da massa salarial das Administrações Públicas e a redução de arrecadação de impostos com as medidas do “Pacote IRS” e o incentivo fiscal em sede de IRC destinado à recuperação económica.

Tabela 11 – Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2022

Pacote IRS	<p>Este agregado incorpora 4 medidas:</p> <p>(i) majoração faseada da dedução por dependente, a partir do segundo filho, alargando a dedução à coleta por dependente até aos seis anos, aplicável a partir do segundo filho (majoração de 150€ e 75€, respetivamente, para o segundo dependente e seguintes que, ultrapassando os três anos, não ultrapassem seis anos de idade até 31 de dezembro do ano a que respeita o imposto, independentemente da idade do primeiro dependente-Artigo 78-A do CIRS);</p> <p>(ii) alargamento do IRS Jovem - prolongamento da isenção de três para cinco anos. Os rendimentos da categoria A e B, auferidos por sujeito passivo entre os 18 e os 26 anos, que não seja considerado dependente, ficam parcialmente isentos de IRS, nos cinco primeiros anos (sendo de 30% nos dois primeiros anos, de 20% nos dois anos seguintes e de 10% no último 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 12.º-B ao Código do IRS);</p> <p>(iii) ampliação da vigência do Programa Regressar - contribuintes que se tornem fiscalmente residentes em 2021, 2022 ou 2023, e que cumprem os critérios de elegibilidade e benefícios subjacentes ao Programa, beneficiam da exclusão de tributação de 50% de rendimentos do trabalho dependente e independente durante 5 anos (disposição transitória artigo 12.º-A do Código do IRS);</p> <p>(iv) revisão de escalões através do desdobramento dos terceiro e sexto escalões - em 2022, o n.º 1 do artigo do artigo 68.º do Código de IRS, será alterado, passando a incluir nove escalões em vez dos atuais sete. O terceiro escalão (rendimento colectável de 10 736€ a 15 216€ será taxado a 26,5%), o sétimo escalão (rendimento colectável de 36 757€ a 48 033€ será taxado a 43,5%). Adicionalmente o último escalão (taxa de 48%) passará a ser aplicado a montantes de rendimento colectável superiores a 75 009€.</p>
Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)	Crédito fiscal que corresponde à dedução à coleta de IRC das despesas de investimento em ativos afetos à exploração, que sejam efetuadas entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2022, permitindo-se a dedução à coleta de IRC até 25% das novas despesas de investimento (máximo das despesas de investimento elegíveis é de 5 M€).
Eliminação do Pagamento Especial por Conta (PEC)	Eliminação do pagamento especial por conta através da extinção da obrigação de entrega do PEC para todas as empresas, não colocando em causa os regimes atuais de dedução à coleta e reembolso dos pagamentos efetuados em anos anteriores, revogando o artigo 106.º do Código do IRC.
Suspensão do agravamento das tributação autónomas IRC	Alargamento da suspensão para o período de tributação de 2022 do agravamento de 10% nas tributação autónomas derivado a prejuízos fiscais (n.º 14 do artigo 88.º do Código do IRC), desde o sujeito passivo tenha obtido lucro tributável em um dos três períodos de tributação anteriores ou que corresponde a períodos de tributação de início de atividade ou a um dos dois períodos seguintes. Apenas aplicável às cooperativas e às micro, pequenas e médias empresas (critérios definidos no artigo 2.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro).
Alteração da taxa de subscrição de TV	Os operadores de serviços de televisão por assinatura ou por subscrição serão sujeitos ao pagamento de uma taxa semestral de 2€ por cada subscrição de acesso a serviços de televisão.
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	A despesa a cargo das Administrações Públicas com salários de trabalhadores tem repercussões do lado da receita contributiva, bem como por via dos impostos e contribuições devidas ao Estado por esses trabalhadores, em particular decorrente do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e contribuições para a Segurança Social e CGA.
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência	Verbas de transferências da União Europeia ao abrigo do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português, enquadrado no Mecanismo de Recuperação e Resiliência, desenvolvido no âmbito da iniciativa Next Generation EU, com o objetivo de mitigar o impacto económico e social da crise provocada pela doença COVID-19 e a promoção da convergência económica e da resiliência das economias da União Europeia. O PRR aprovado em junho de 2021 dispõe de um montante de recursos que ascendem a cerca de 13,9 mil M€ de subvenções (a que acrescem empréstimos no montante de 2,6 mil M€), aplica-se a todo o território nacional e vai implementar um conjunto de reformas e de investimentos, com execução até 2026.
Atualização extraordinário das pensões	Atualização extraordinária, a partir de agosto de 2022, de 10€ por pensionista cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), sendo que aos pensionistas que recebam, pelo menos, uma pensão que tenha sido atualizada no período entre 2011 e 2015, a atualização corresponderá a 6€. O valor da atualização regular anual, efetuada em janeiro de 2022, é incorporado no valor da atualização extraordinária. São abrangidas pela atualização as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência atribuídas pela Segurança Social e as pensões de aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente atribuídas pela CGA.
Garantia para a infância (efeito em 2022)	Medida destinada a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos, pertencentes a agregados familiares que se encontram em situação de pobreza extrema, repartida por: <p>(i) o valor do abono de família das crianças e jovens com idade inferior a 18 anos, pertencentes ao 1.º e 2.º escalão, é aumentado de forma progressiva em 2022 de modo a assegurar, em 2023, um valor total de abono de família de 600€ por ano. Para 2022, o valor anual do abono de família será de 492€ (crianças e jovens com idades entre os 6 e os 17 anos pertencentes aos 1.º e 2.º escalões da Segurança Social);</p> <p>(ii) prestação pecuniária de caráter regular, que complementa a prestação do abono de família, de modo a garantir, em 2023, um montante global de 1200€ por ano por criança ou jovem, sendo que em 2022 o apoio complementa a prestação do abono de família, de modo a garantir, 840€ por ano por criança ou jovem;</p> <p>(iii) complemento garantia para infância - As crianças e jovens, beneficiárias do abono de família, com idade até aos 17 anos, inclusive, que não obtenham um valor total anual de 600€, entre o valor do abono de família atribuído e a dedução à coleta a que se refere o artigo 78.º-A do Código do IRS apurada na liquidação de IRS efetuada no ano em que foi pago o abono, têm direito a receber a diferença, mediante transferência efetuada pela AT. Este complemento será pago pela primeira vez no primeiro trimestre de 2023, tendo por base os valores de abono atribuídos em 2022 e a dedução à coleta a que se refere o artigo 78.º-A do Código do IRS relativa aos rendimentos de 2021 objeto de liquidação em 2022.</p>
Massa salarial das Administrações Públicas	Atualização de 0,9% das remunerações dos trabalhadores da Administração Pública e outras medidas de revalorização remuneratória e de reforço de pessoal.
Investimento público e outra despesa no âmbito do PRR	Despesa de investimento e outra despesa direcionada para cumprimento das iniciativas incorporadas nos eixos (resiliência, transição digital e transição climática) estabelecidos no Plano de Recuperação e Resiliência português.
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/2022, Proposta de Lei do OE/2022, e Códigos de IRS, IRC, e IVA.

81. As novas medidas de política orçamental revelam impactos específicos em diferentes rubricas dos classificadores económicos. Com exceção do exercício de revisão da despesa, as principais novas medidas permanentes de política orçamental encontram-se agregadas nas rubricas “impostos”, “despesa com pessoal”, “receita de capital”, “despesa de capital” e “prestações”.

4.3.3 Descrição breve das medidas

82. De seguida apresenta-se uma breve descrição do que cada medida permanente nova pretende ser. A Tabela 11 condensa a informação sobre cada uma que a UTAO recolheu em diferentes fontes do MF, identificadas em nota à mesma.

83. As medidas fiscais adotadas estão direcionadas às famílias e às empresas. No caso das famílias, as medidas fiscais preconizadas procuram aumentar o rendimento disponível, nomeadamente através do agregado de medidas contidas no denominado “Pacote IRS”, sendo que estas trazem uma diminuição esperada na receita de 205 M€, ou seja, 0,09% do PIB. Para as empresas, encontram-se previstas as medidas “eliminação do Pagamento Especial por Conta” e “Alargamento da suspensão do agravamento de tributações autónomas em sede de IRC”, sendo que o impacto orçamental destas medidas é diminuto e corresponde a uma perda de receita estimada em 15 M€. Adicionalmente, as empresas que realizarem nova despesa de investimento, poderão beneficiar de um crédito fiscal através da dedução à coleta de IRC até 25% das respetivas despesas de investimento. De referir ainda, a medida fiscal de alteração da taxa de subscrição do serviço de televisão, que se prevê poder incrementar a receita em 10 M€, com 50% do produto da cobrança desta taxa a ir para receita própria da empresa Rádio e Televisão de Portugal.

84. A POE/2022 não apresenta o impacto orçamental detalhado das quatro medidas fiscais, que compõe a denominada medida agregada “Pacote Fiscal”. O impacto orçamental da medida Pacote Fiscal foi avaliado pelo MF numa perda de receita de 205 M€ em 2022. No entanto, não é detalhado o impacto de cada uma das quatro medidas que compõem este agregado, designadamente: i) majoração faseada da dedução à coleta por dependente; ii) alargamento da isenção parcial (de três para cinco anos) de rendimentos do trabalho de jovens qualificados; iii) alargamento da vigência do Programa Regressar que concede uma isenção de 50% em sede de IRS durante cinco anos a contribuintes que se tornem residentes em 2021, 2022 e 2023; iv) revisão dos escalões através do desdobramento dos terceiros e sexto escalões, que trará uma redução de receita fiscal.¹⁴ O efeito na receita do desdobramento dos escalões do IRS pode começar a ter impactos no início de 2022, caso este efeito seja refletido a tempo nas próximas tabelas de retenção na fonte.

85. O encargo líquido previsto com a atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%, representa cerca de 128 M€.

86. O PRR será responsável pelas maiores fatias de acréscimo de receita e despesa provenientes de novas medidas permanentes. As receitas de capital provenientes da UE ao abrigo do PRR para 2022 correspondem a 3035 M€ e visam cobrir a quase totalidade da despesa de investimento público no âmbito do PRR (3203 M€). Assim, espera-se um contributo líquido negativo das medidas PRR para o saldo orçamental de 2022 no valor de 168 M€ (0,07% do PIB).

87. As novas medidas de política no âmbito das prestações sociais assumem uma dimensão de 0,06% do PIB. Correspondem a uma despesa adicional de 146 M€, repartida pelas medidas: i) “Aumento extraordinário das pensões a partir de agosto de 2022” (76 M€), sendo que este aumento de 10 € mensais brutos por pensionista elegível incorpora o valor da atualização regular anual, efetuada em janeiro de 2022; e ii) “Garantia para a infância” (efeito em 2022 de 70 M€), sendo que esta medida agrega os encargos adicionais com a prestação “abono de família” e cria uma nova prestação com o nome da medida que visa complementar o abono de família, cujo encargo em 2022 se prevê que seja de 35,5 M€.

¹⁴ Na apresentação do POE/2022 o Ministro das Finanças anunciou que o desdobramento dos escalões do IRS teria um impacto de 150 milhões de euros para as famílias.

88. A estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa é o mais alto dos últimos três anos. A POE/2022, em comparação com as Propostas de Orçamento do Estado dos dois anos anteriores, apresenta uma estimativa de ganhos de eficiência mais elevada decorrente da aplicação do exercício de revisão de despesa. Para 2022, a estimativa é quantificada em 237,4 M€, correspondendo a um incremento significativo face às estimativas que constavam na POE/2020 e na POE/2021 (190 M€ e 135 M€, respetivamente). De acordo com a Tabela 12, cerca de 56,3%, ou seja, 133,5 M€, serão obtidos através das iniciativas que visam ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços e identificar medidas geradoras de recuperação de receitas próprias. Os restantes ganhos de eficiência advêm das iniciativas de reafectação interna de recursos, aumento na produtividade dos serviços, otimização da gestão do património imobiliário e outras iniciativas. Estas iniciativas pretendem ser implementadas nos diversos ministérios e sectores, sendo que a POE/2022 destaca o objetivo de ganhos de eficiência no sector da Saúde na ordem dos 70 M€. A UTAO sugere novamente que seria uma melhoria na prestação de contas que o relatório do MF do próximo ano pudesse demonstrar a concretização dos ganhos de eficiência anunciados em POE anteriores ou justificar por que é que não foram obtidos.¹⁵

Tabela 12 – Exercício de revisão da despesa para 2022
(estimativa de ganhos de eficiência)

	M€	%
Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços	65,9	27,8
Otimização da gestão do património imobiliário	19,0	8,0
Reforço da capacidade de serviços públicos responderem a pressões do lado da procura através de realocação interna de recursos humanos	34,0	14,3
Aumento da produtividade dos serviços	29,9	12,6
Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias	67,6	28,5
Outras iniciativas	21	8,8
Total	237,4	

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2022) e cálculos da UTAO.

89. A medida “englobamento dos rendimentos de mais-valias mobiliárias especulativas” não se encontra descrita nem quantificada no quadro de novas medidas de política orçamental em 2022 apresentado pelo MF. Esta medida é mencionada sucintamente no relatório que acompanha a POE/2022.¹⁶ Visa um grupo restrito de contribuintes e aplica-se a um dos rendimentos das três categorias sujeitas a taxa liberatória e para os quais o englobamento fiscal é, até agora, opcional. Assim, é alvo de englobamento obrigatório a diferença entre as mais-valias e as menos-valias obtidas em operações de venda de partes sociais e outros valores mobiliários detidos pelo sujeito passivo durante menos de um ano e cujo sujeito passivo obtenha um rendimento coletável, incluindo aquela diferença, igual ou superior ao valor do último escalão de IRS (na proposta de lei, este baixa de 80 882 € para 75 009 €). Em declarações públicas, o Ministro de Estado e das Finanças avançou uma previsão de 10 M€ de encaixe para o Estado com esta medida,¹⁷ mas avisou para a enorme incerteza neste cálculo. Com efeito, os contribuintes potencialmente afetados poderão optar por adiar a venda ou procurar soluções de enquadramento fiscal menos penalizantes. A POE/2022 anuncia que a potencial receita decorrente do englobamento obrigatório do saldo entre mais-valias e menos-valias “especulativas” é consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

4.3.4 Contributo das novas medidas permanentes para a consolidação orçamental: 2022 e os seis anos anteriores

90. O contributo negativo para a consolidação orçamental das novas medidas de política com carácter permanente incluído na POE/2022 é o maior dos últimos seis. No período de 2016 a 2018, o saldo

¹⁵ Saúda-se um primeiro esforço neste sentido dado no relatório da Conta Geral do Estado de 2019, publicado em junho de 2020.

¹⁶ [Relatório MF que acompanha a POE/2022](#), pp. 35 e 36.

¹⁷ [Declarações na conferência de imprensa](#) no Ministério das Finanças em 12 de outubro de 2021 para apresentação pública da POE/2022

agregado destas medidas contribuiu para a melhoria do saldo orçamental e o cumprimento da trajetória de ajustamento estrutural em direção ao Objetivo de Médio Prazo, tendo o contributo líquido sido 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, cifrando-se em 311 M€ (0,15% do PIB), sendo que nos anos de 2020 e 2021 este contributo terá sido negativo em 121 M€ (0,06% do PIB) e 499 M€ (0,24% do PIB) vide Gráfico 23. Para 2022, e de acordo com os dados da POE/2022, na revisão efetuada pela UTAO, o efeito líquido das novas medidas deverá agravar o saldo orçamental em 622 M€ (0,27% do PIB). Este contributo negativo, num momento em que se encontram suspensas as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, revela uma parte do destino que o Governo entendeu dar à poupança de 993,2 M€ proveniente das medidas antigas. Ver-se-á melhor na Secção 4.5 quais foram as escolhas do Governo na passagem do saldo de 2021 para o saldo de 2022.

Gráfico 23 – Contribuição das novas medidas permanentes de política para a consolidação orçamental no período de 2016 a 2022

(em milhões de euros no eixo da esquerda e em percentagem do PIB* no eixo da direita)



Fontes: Ministério das Finanças (POE/2016,2017,2018,2019,2020 e 2021), UTAO cálculos e relatórios de apreciação à POE (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022). | Nota: * os dados em percentagem de PIB foram calculados utilizando o valor nominal do PIB apresentado anualmente nas respetivas Propostas de Orçamento do Estado.

4.4 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes (one-offs)

91. Importa ainda aferir o impacto orçamental de medidas com natureza temporária ou não-recorrente, também designadas por one-off na gíria comunitária, de modo a completar a avaliação do conjunto de medidas de política previstas na POE/2022, a realizar na secção seguinte. Estas medidas não alteram, pela sua natureza, a tendência de evolução do saldo orçamental numa perspetiva duradoura. Por esse motivo, importa identificar e excluir o seu impacto orçamental na análise a realizar. Esta secção procede à identificação do impacto orçamental das medidas que se enquadram na classificação de medidas temporárias ou não-recorrentes.

92. De acordo com os Elementos Informativos e Complementares que acompanham a POE/2022, as medidas temporárias ou não-recorrentes têm um efeito orçamental positivo sobre o saldo orçamental de 2021, de + 0,3 p.p. do PIB, e negativo sobre o saldo orçamental de 2022, de - 0,2 p.p. do PIB. Do lado da receita das AP, estas medidas traduzem-se num acréscimo de receita em 0,6 p.p. do PIB em 2021, e num aumento de despesa em 0,2 p.p. do PIB em 2021 e em 2022 (Tabela 13). Não é possível, contudo, à UTAO identificar e aferir a classificação das medidas que estarão subjacentes àquela quantificação. Esta impossibilidade prende-se com o facto de haver uma contradição entre o impacto orçamental líquido das medidas temporárias ou não-recorrentes apresentado na Tabela 6 do documento de Elementos Informativos e Complementares e a identificação individualizada das medidas realizada na Tabela 13 do mesmo documento. Não foi possível obter resposta do Ministério das Finanças ao pedido de esclarecimento formulado pela UTAO, para este relatório de Apreciação Preliminar da POE/2022.

Tabela 13 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021 e 2022

Unidade: percentagem do PIB

	2021	2022
Impacto no saldo orçamental	0,3	-0,2
Receita	0,6	0,0
Despesa	-0,2	-0,2

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2022). | Nota: perante a contradição não explicada pelo MF, a UTAO optou por usar nesta tabela a previsão compatível com o apuramento do saldo estrutural apresentado na Tabela 6 do documento "Elementos Informativos e Complementares do OE/2022").

4.5 Balanço das implicações das medidas de política na variação do saldo orçamental

93. Esta secção resume o contributo das medidas de política analisadas nas secções anteriores para a variação do saldo orçamental em 2022 e distingue-o do efeito da atividade económica. Partindo da análise realizada nas secções anteriores sobre o efeito orçamental direto¹⁸ dos diferentes tipos de medidas de política, importa reunir a informação apurada de modo a aferir qual é o contributo direto das diferentes medidas para a variação do saldo orçamental entre 2021 e 2022 proposto na POE/2022. É esse o propósito desta secção.

94. A variação do saldo orçamental pode ser decomposta em diferentes blocos. O primeiro bloco reflete o contributo do dividendo do crescimento para a variação do saldo orçamental expresso em percentagem do PIB. As projeções da POE/2022 apontam para um crescimento do PIB nominal de 6,9% em 2022, que resulta, por um lado, da recuperação da atividade económica que cresce 5,5% em termos reais, e por outro, de um crescimento do deflator do PIB em 1,3%. Sendo o ritmo de crescimento do PIB nominal previsto para 2022 claramente mais acentuado do que em anos anteriores, importa quantificar o contributo deste aumento para a redução do défice orçamental expresso em percentagem desse indicador. Este contributo é apresentado na primeira barra azul clara no Gráfico 24 (a contar da esquerda) e contribui, por si só, para melhorar o saldo orçamental em 0,3 p.p. do PIB. Para além deste efeito de denominador sobre a variação do saldo orçamental em percentagem do PIB, um aumento do PIB nominal contribui também para uma variação positiva do próprio numerador daquele rácio — o saldo orçamental expresso em termos nominais. Esse efeito reflete o impacto da atuação dos chamados estabilizadores automáticos sobre o saldo orçamental. Com efeito, do lado da receita, um aumento do PIB nominal reflete-se, em termos gerais, num alargamento da base tributável e, por essa via, conduz a um aumento da receita. Do lado da despesa das AP, por sua vez, o maior crescimento da economia melhora as condições do mercado de trabalho e conduz a menor despesa pública em prestações sociais. Estes efeitos do crescimento no numerador são parte da quantificação apresentada no sexto bloco do Gráfico 24, como se explicará melhor adiante. Portanto, o primeiro bloco, ao olhar apenas para o efeito do crescimento no denominador, avalia por defeito o contributo da expansão económica para a melhoria do saldo orçamental. Diz que, no mínimo, o dividendo do crescimento acrescenta 0,3 p.p. de PIB nominal (cerca de 628 M€) ao saldo orçamental de 2022.

95. O segundo bloco corresponde aos efeitos incrementais em 2022 face a 2021 produzidos por medidas de política permanentes antigas. Este conjunto de medidas integra o cenário de políticas invariantes. A UTAO identificou estas medidas na Subsecção 4.2.1, e em consonância com o apresentado pelo MF no Quadro 3.2. do relatório que acompanha a POE/2022. As medidas permanentes antigas produzem um efeito líquido negativo sobre a variação do saldo orçamental, em 2022, de 2002,9 M€, o correspondente a 0,89% do PIB (vide Tabela 7). Este efeito encontra-se identificado na segunda barra azul clara

¹⁸ O efeito orçamental direto é o valor da medida na conta estimado pelo MF (ou pela UTAO) assumindo que o comportamento dos agentes económicos não muda por causa da medida ser aplicada. Qualquer medida que altere esse comportamento desencadeia um segundo efeito na conta pública. A reação da economia manifesta-se, em abstrato, em todos os agregados macroeconómicos (rendimento, consumo, investimento, emprego, preços, etc.) e a variação nestes agregados vai impactar, por sua vez, várias rubricas de receita e despesa das AP (por ação dos chamados estabilizadores automáticos). O conjunto destes impactos provocados por uma medida que afete a economia pode ser apelidado de *efeito orçamental induzido*.

(a contar da esquerda) como um dos efeitos que explica a variação do saldo orçamental apresentada no Gráfico 24.

96. O terceiro bloco corresponde ao impacto incremental no saldo orçamental de 2022 das medidas transitórias antigas. São as medidas de política COVID-19. São medidas de política pública adotadas em anos anteriores para combater os malefícios da pandemia e que produzem efeitos por um período indeterminado e de forma transitória. A UTAO identificou e quantificou estas medidas na Subsecção 4.2.2. As medidas transitórias COVID-19, produzem um efeito líquido positivo sobre a variação do saldo orçamental, em 2022, de 2996 M€ o correspondente a 1,32% do PIB (vide Tabela 8). Por serem medidas provenientes do passado, também integram o cenário de políticas invariantes. Este efeito encontra-se identificado na terceira barra azul clara como um dos fatores explicativos da variação do saldo orçamental apresentada no Gráfico 24.

97. Ao efeito direto produzido pelas medidas anteriores sobre o saldo orçamental, acresce o efeito direto das novas medidas permanentes de política orçamental previstas para 2022, que corresponde, assim, ao quarto bloco. Relativamente ao impulso destas medidas, a análise realizada na Secção 4.3 concluiu que ele ascende em 2022 a – 622 M€, – 0,27% do PIB (vide Tabela 10, p. 42). Ao se excluir desta quantificação o efeito das medidas PRR, o impacto das novas medidas de política orçamental é reduzido a – 454 M€, – 0,20% do PIB (vide por memória Tabela 10, p. 42). A quantificação apresentada incorpora uma revisão realizada pela UTAO ao efeito apurado pelo MF na POE/2022. O principal motivo desta revisão resulta de se encontrarem indevidamente incorporadas na quantificação apresentada na POE/2022 medidas já implementadas e que, por esse motivo, devem ser consideradas no lote de medidas de política antigas (o que a UTAO também fez). O efeito líquido das novas medidas de política, sem PRR, é apresentado na quarta barra (azul clara) no Gráfico 24 que identifica os contributos para a variação do saldo orçamental.

98. O quinto bloco de medidas corresponde ao efeito líquido do agregado de medidas no âmbito do PRR. Este bloco de medidas é destacado do conjunto de novas medidas permanentes de política orçamental de modo a permitir a visualização específica do impacto líquido destas medidas no saldo orçamental de 2022. Esclarece-se que o MF não forneceu a quantificação em contas nacionais da execução estimada do PRR em 2021, pelo que o exercício no gráfico pressupõe execução nula de receita e despesa PRR em 2021.¹⁹ Ao invés, para 2022 há informação no relatório do MF, concretamente no Quadro 3.3.. Dele se retiraram os valores de 3035 M€ para receita PRR (toda com origem comunitária) e 3203 M€ para despesa PRR. Assim, as medidas de receita e despesa agregadas no âmbito do PRR agravam o saldo orçamental de 2022 em 168 M€ (0,07% do PIB). No Gráfico 24, este contributo encontra-se assinalado na quinta barra azul clara.

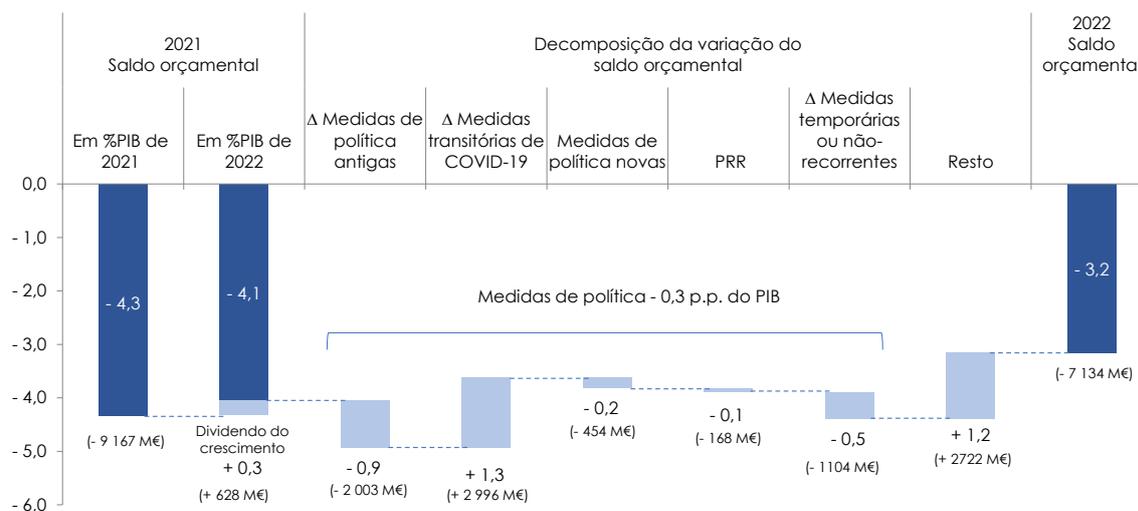
99. O sexto bloco é constituído pela variação do efeito sobre o saldo orçamental produzido pelas medidas de política temporárias ou não-recorrentes. Na Secção 4.4, a UTAO identificou o impacto líquido destas medidas, de + 0,3 p.p. do PIB, em 2021, e de – 0,2 p.p. do PIB, em 2022, de acordo com a informação apresentada nos Elementos Informativos e Complementares que acompanham a POE/2022. Desta forma, o impacto diferenciado das medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021 e 2022 contribui para agravar o saldo orçamental em 0,5 p.p. do PIB. No Gráfico 24, este contributo encontra-se assinalado na sexta barra azul clara.

100. Finalmente, o sétimo e último bloco abriga um efeito residual não explicado pelas componentes anteriores. A UTAO apelidou-o de “Resto” por ter a natureza residual que se passa a explicar. Incluem-se nesta componente vários efeitos, nomeadamente, o efeito orçamental induzido por todas as medidas de política referidas nos blocos anteriores, o efeito repercutido nas finanças públicas pela evolução da própria atividade económica e ainda os efeitos orçamentais direto e induzido das medidas de política que o MF não identificou e a UTAO não encontrou. Após identificados os impulsos diretos das medidas

¹⁹ Em contabilidade pública existe na base de dados do OE/2021 e na base de dados da POE/2022, ambas no SIGO da DGO, informação sobre execução de PRR nos dois anos. O nível de detalhe permitiu à UTAO construir na Secção 8.2 uma conta previsional, por rubrica de classificação económica, das receitas e despesas PRR. Porém, faltam elementos para um analista externo como é a UTAO saber como passar de uma ótica contabilística a outra. Seria preciso aceder a detalhe qualitativo sobre as medidas para saber aplicar os fatores de conversão daquela conta em contabilidade nacional.

discricionárias de política agrupadas em função da sua natureza, estão reunidas as condições para identificar o contributo da atividade económica para a variação do saldo orçamental. Este contributo incorpora quer o efeito de alterações da atividade económica que ocorrem independentemente de quaisquer medidas discricionárias de política orçamental quer o efeito orçamental induzido pela resposta da economia às medidas de política que foi possível identificar e quantificar. No entanto, por que a correta identificação deste contributo depende crucialmente da identificação e da quantificação completa das medidas subjacentes ao orçamento de 2022, esta rubrica residual incluirá também o efeito direto e o efeito induzido de todas as medidas de política não explicitamente identificadas nos blocos anteriores. Em rigor, não é só a dinâmica económica que contribui para o valor do "Resto". Neste montante estão também refletidos os efeitos nos agregados orçamentais causados por alterações em 2022 (face a 2021) nos determinantes não económicos nem políticos da realização financeira das rubricas orçamentais (como, por exemplo, a variação na procura de medicamentos comparticipados).

Gráfico 24 – Impacto das medidas de política na variação do saldo orçamental em 2022
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: MF e cálculos da UTAO.

101. Na variação do saldo orçamental de 2021 para a meta orçamental de 2022, dois fatores induzem naturalmente uma melhoria do saldo orçamental: o impacto orçamental das medidas transitórias de resposta à pandemia de COVID-19 e a recuperação da atividade económica. A meta anual prevista na POE/2022, de - 3,2% do PIB (- 7134 M€), aponta para um desagravamento do saldo orçamental das AP em 1,2 p.p. do PIB (2033 M€) face a 2021 (Gráfico 24). Esta variação tem subjacente um aumento do saldo orçamental em 1,3 p.p. do PIB, associado ao impacto diferenciado das medidas de resposta à pandemia de COVID-19. No entanto, este efeito é mais do que anulado pelo impacto orçamental de sinal contrário das restantes medidas de política orçamental identificadas anteriormente, de tal forma que, em termos líquidos, o conjunto das medidas de política (incluindo as medidas transitórias de COVID-19) induzem uma deterioração do saldo orçamental em 0,3 p.p. do PIB. Destaca-se, no sentido do agravamento do saldo, a variação do impacto orçamental das medidas de política antigas e das medidas temporárias ou não-recorrentes. Outro fator que contribui para a melhoria do saldo orçamental é a recuperação da atividade económica. Este efeito está repartido por duas componentes. A primeira está no denominador do rácio do saldo no PIB nominal: é o dividendo do crescimento e liberta recursos orçamentais na ordem dos 0,2 p.p. do PIB. A segunda faz parte, porventura sendo a mais expressiva, do bloco residual "Resto": não é possível nesta análise dissociá-la do efeito induzido pelas medidas de política sobre a atividade económica e daí sobre o saldo orçamental, nem da dinâmica não-económica da procura por despesa pública.

5 Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento

102. A ativação, em 2020, da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), conhecida como cláusula de salvaguarda, interrompeu o normal funcionamento das regras de supervisão orçamental instituídas na UE. Ainda assim, esta circunstância não elimina a importância de manter as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no PEC no radar da política orçamental, estando a sua reativação prevista para 2023. Nestas circunstâncias, a margem orçamental legal criada pela ativação da cláusula de salvaguarda deve ser gerida com muita cautela por causa da elevada exposição de Portugal aos investidores financeiros não residentes e aos muitos riscos que o futuro próximo encerra, para a economia e as finanças públicas. A experiência já ensinou que, no fim do dia, a limitação do espaço orçamental que conta não é jurídica, mas sim económica, e depende da credibilidade do Soberano em se comprometer com uma trajetória compatível com a capacidade de solver as responsabilidades entretanto assumidas. Nesta avaliação permanente que os operadores financeiros e os outros Estados-Membros realizam conta o respeito manifestado perante as regras numéricas legalmente em vigor. Na mesma forma ou noutra, as regras numéricas irão regressar em breve e, por isso, vale a pena prestar atenção ao tema no momento em que o Parlamento decide um novo orçamento anual. Está a decorrer um diálogo entre a Comissão e os EM sobre uma possível revisão das regras, mas a ideia consensual, para já, é que a cláusula de salvaguarda irá ser levantada em 2023. O percurso a seguir deve contemplar a transição de um período em que se verificou um estímulo orçamental muito significativo (o período da crise pandémica) para uma fase em que esse estímulo começa a ser gradualmente retirado. O exercício orçamental de 2022, beneficiando ainda da cláusula de derrogação geral, surge num momento de encruzilhada sobre o futuro da supervisão multilateral das contas públicas nacionais. Manda a prudência que nas decisões políticas sobre o Orçamento para 2022 se parta do princípio de que as regras que vigoraram até 2019 irão aplicar-se à execução de 2023.

103. A necessidade de se iniciar a preparação do regresso às regras orçamentais do braço preventivo do PEC, previsivelmente em 2023, justifica as considerações constantes deste capítulo. Uma primeira secção descreve brevemente as regras e explica em que consiste a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral (cláusula de salvaguarda) inscrita no PEC. A Secção 5.2 quantifica a posição de Portugal em 2021 e 2022 nos indicadores de saldo orçamental, saldo estrutural e dívida pública.

5.1 Estado de vigência das regras relevante para o planeamento orçamental de 2022

104. O Pacto de Estabilidade e Crescimento estabelece um conjunto de regras destinadas a garantir que os países da União Europeia seguem uma trajetória de médio prazo conducente a finanças públicas sólidas e que coordenam as suas políticas orçamentais. A coordenação das políticas orçamentais nacionais no seio da União Europeia (UE) assenta no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). O PEC é um conjunto de peças legislativas, inicialmente aprovadas em 1997 e posteriormente reformadas em 2005 e 2011, que operacionaliza as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativamente à vigilância das finanças públicas dos Estados-Membros (EM). É composto por duas vertentes: a vertente preventiva, na qual Portugal se insere atualmente, em que são considerados o objetivo de médio prazo e os Programas de Estabilidade e de Convergência; e a vertente corretiva, que visa garantir que os EM adotam as políticas adequadas para eliminar défices excessivos ou dívida excessiva através da implementação do designado Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE).²⁰

²⁰ 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 sobre o 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.

105. Para os países que se encontram abrangidos pela vertente preventiva, aplicam-se (se a cláusula de salvaguarda não estiver ativa) regras numéricas relativas às seguintes variáveis:

- i) saldo orçamental — limite inferior equivalente a -3% do PIB;
- ii) relação entre o saldo estrutural e o Objetivo de Médio Prazo (OMP) — para cada EM é definido um OMP, expresso como quociente entre o saldo estrutural de cada país e o seu PIB potencial (os OMP aplicáveis a cada EM são atualizados a cada três anos);²¹
- iii) evolução da despesa primária líquida — taxa de crescimento da despesa primária líquida deve ser igual ou inferior à taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo (parágrafo 109);
- iv) trajetória da dívida pública — a proporção da dívida acima do valor de referência (60%) deverá ser reduzida ao ritmo de um vigésimo (5%) em cada ano. A avaliação do cumprimento da regra da dívida é aferida tendo em conta três abordagens: abordagem retrospectiva (*backward looking rule*); horizonte de três anos; abordagem prospetiva (*forward looking rule*); horizonte de três anos; incorporação do impacto do ciclo económico na dívida (*Cyclical adjusted debt*). Para maior detalhe, ver parágrafo 110.

106. No caso de a evolução orçamental de um EM resultar num desvio significativo do seu OMP ou da trajetória de ajustamento nesse sentido, a Comissão recomendará ao Conselho a abertura do denominado Procedimento de Desvio Significativo. Neste caso, as autoridades nacionais do EM visado serão convidadas a retomar uma política orçamental mais prudente antes de se sujeitarem à aplicação de sanções pelo Conselho previstas no Procedimento relativo a Défices Excessivos, ao abrigo da vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

107. No triénio 2020–2022 o OMP definido para Portugal corresponde a um saldo estrutural equilibrado (0,0% do PIB potencial). Assim, em 2022, se as regras não estivessem suspensas, Portugal deveria respeitar este limiar mínimo definido para o rácio do saldo estrutural no PIB potencial. No entanto, a avaliação efetuada pela CE quanto ao cumprimento do OMP de cada EM admite sempre uma margem de flexibilidade de $0,25\%$ do PIB, pelo que, no caso português considera-se que o saldo estrutural estaria em linha com o OMP se for igual ou superior a $-0,25\%$ do PIB potencial. Mais abaixo ver-se-á que as regras orçamentais encontram-se suspensas desde março de 2020, por ativação da cláusula de derrogação geral (parágrafo 111 e seguintes).

108. Os EM que não cumpram o OMP são objeto de uma avaliação por parte da CE. Esta avaliação tem em conta a trajetória de ajustamento recomendada para se atingir a meta estabelecida para o saldo estrutural. Em termos operacionais esta trajetória é medida através dos desvios do saldo estrutural e complementada com a análise da regra de despesa (*benchmark* da despesa). Assim, um desvio do saldo estrutural, face ao ajustamento necessário para o cumprimento do OMP, será considerado significativo se for igual ou superior a $0,5$ p.p. do PIB nesse ano ou se for igual ou superior a $0,25$ p.p. em dois anos consecutivos. A avaliação efetuada pela CE não se limita apenas à verificação dos progressos alcançados ao nível da melhoria do saldo estrutural, tem também em conta se a trajetória da despesa é ou não sustentável, nos termos definidos na regra de despesa (*benchmark* da despesa).

109. A regra de despesa estabelece que a taxa de crescimento da despesa primária líquida deve ser igual ou inferior à taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo, dependendo da posição do país em relação aos seus objetivos orçamentais de médio prazo (OMP). Esta regra foi introduzida na reforma de 2011, no designado “Six Pack”. Os aumentos de despesa que forem além da taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo devem ser compensados por medidas discricionárias adicionais, do lado da receita. Assim, a regra de despesa complementa o objetivo orçamental de médio prazo (OMP), colocando o crescimento da despesa primária líquida numa trajetória sustentável e, portanto, ajudando o país a alcançar (ou manter) o OMP.²²

²¹ A definição de metas para o saldo orçamental em termos estruturais permite ter em consideração as oscilações do ciclo económico e filtram os efeitos de medidas pontuais e outras medidas temporárias.

²² A despesa pública primária líquida inclui a despesa pública total com exclusão das despesas com juros, das despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e das alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é alçada pela média dos últimos quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou os aumentos de receitas impostos por lei. São excluídas as medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa.

110. A verificação do cumprimento da regra da dívida de Maastricht deve ser efetuada para os EM cujo rácio exceda 60% do PIB. Para os EM com rácios de dívida pública superiores a 60% do PIB, o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União económica e Monetária](#) estabelece que a proporção da dívida acima do valor de referência (60%) deverá ser reduzida ao ritmo de um vigésimo (5%) em cada ano. Relativamente aos países que se encontravam em PDE na data em que foi adotado o *Six Pack*, novembro de 2011, no qual se inclui Portugal, foram estabelecidas disposições transitórias relativamente à regra da dívida, nos três anos seguintes à correção do défice excessivo. Em 2017 Portugal deixou de estar sujeito à vertente corretiva do PEC, tendo encerrado o Procedimento relativo aos Défices Excessivos no prazo recomendado (2016). Por este motivo, Portugal ficou sujeito a um período transitório de três anos quanto ao cumprimento da regra da dívida, que terminou em 2019. Relativamente a 2022, se a cláusula geral de derrogação não tivesse sido ativada, Portugal encontrar-se-ia sujeito à regra geral de redução do desvio da dívida pública face ao valor de referência (60% do PIB) em um vigésimo por ano, tendo em conta a avaliação retrospectiva dos últimos três anos (2020–2022). Assim, o critério da dívida pública considera-se cumprido se o excesso do rácio da dívida que ultrapassa o valor de referência diminuir, no triénio anterior, a uma taxa média anual igual ou superior a um vigésimo.²³ O cumprimento da regra da dívida pode ser também alcançado se as previsões orçamentais da Comissão Europeia apontarem para que a redução necessária do excesso de dívida venha a ocorrer no triénio que inclua os dois anos seguintes ao último ano para o qual os dados estão disponíveis. Assim, a avaliação do cumprimento da regra da dívida é aferida tendo em conta três abordagens:

- Abordagem retrospectiva (*backward looking rule*): horizonte de três anos
- Abordagem prospetiva (*forward looking rule*): horizonte de três anos
- Incorporação do impacto do ciclo económico na dívida (*Cyclical adjusted debt*)

No caso de o incumprimento do critério da dívida se verificar nestas três abordagens considera-se que o EM violou a condição do artigo 126.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) sendo desencadeada a abertura de um Procedimento relativo a Défices Excessivos (PDE).

111. Nos parágrafos anteriores elencaram-se as regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Contudo, em 20 de março de 2020, a Comissão Europeia adotou uma comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (cláusula de salvaguarda). Esta conclusão mereceu o acordo do Conselho. A cláusula de derrogação geral, como enunciada no n.º 1 do artigo 5.º, no n.º 3 do artigo 6.º, no n.º 1 do artigo 9.º, e no artigo n.º 3 do 10.º, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e no n.º 5 do artigo 3.º, e no n.º 2 do artigo 5.º, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho,²⁴ facilita a coordenação das políticas orçamentais em caso de recessão económica grave. Na sua comunicação de 20 de março de 2020, a Comissão considerou que, tendo em conta a grave recessão económica que se previa resultar da pandemia COVID-19, estavam reunidas as condições para a ativação da cláusula de derrogação geral, e solicitou ao Conselho que aprovasse esta conclusão. Nesta sequência, em 23 de março de 2020, os ministros das Finanças dos Estados-Membros manifestaram o seu acordo com esta apreciação da Comissão e concordaram que a grave recessão económica exigia uma resposta determinada, ambiciosa e coordenada. O Conselho reviu-se no conteúdo da comunicação da CE acima invocada.²⁵

112. Salienta-se que, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. O percurso do rácio da dívida pública no PIB é um dos elementos que enformam a avaliação da Comissão e a decisão do Conselho sobre o cumprimento da trajetória de ajustamento para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo. Em paralelo, também relevam as dinâmicas seguidas pelo saldo observado e saldo estrutural. A redação

²³ Na avaliação do critério da dívida deve ser tido em conta o impacto do ciclo económico no ritmo de redução da dívida, em linha com o estabelecido no Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

²⁴ Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

²⁵ Conforme [comunicado da reunião ECOFIN](#) de 23/03/2020.

em vigor do n.º 1 do art. 5.º do [Regulamento \(CE\) n.º 1466/97, de 7 de julho](#), dispõe o seguinte, aplicável a qualquer EM da Área do Euro abrangido pelo braço preventivo do PEC:

“Em caso de ocorrência excepcional não controlável pelo Estado-Membro em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou em períodos de recessão económica grave que afecte a área do euro ou toda a União, os Estados-Membros podem ser autorizados a desviarem-se temporariamente da trajectória de ajustamento ao objectivo orçamental de médio prazo a que se refere o terceiro parágrafo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo”.

No que respeita à vertente corretiva, o Conselho pode também decidir, com base numa recomendação da Comissão, adotar uma trajetória orçamental diferente da prescrita para circunstâncias normais.

113. O Conselho, na referida reunião de 23 de março de 2020, subscreveu a posição da CE expressa na comunicação de 20 de março de 2020 e considerou que a situação pandémica existente à data enquadrava-se uma “ocorrência excepcional”, na aceção da norma citada no parágrafo 112. Portugal (e os restantes EM) ficou autorizado a desviar-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo se tal não colocar em risco a sua sustentabilidade orçamental a médio prazo. Esta disposição respeita à ativação da cláusula de salvaguarda para os EM que, como Portugal, se encontram vinculados ao cumprimento da vertente preventiva do PEC.

114. Em 3 de março de 2021, a CE adotou uma comunicação estabelecendo novas orientações estratégicas para a coordenação das políticas orçamentais e a elaboração dos Programas de Estabilidade e de Convergência dos Estados-Membros. Fez parte do [pacote da Primavera do Semestre Europeu](#). Esta comunicação anunciava também o parecer da Comissão no sentido de a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação da economia, com o nível da atividade económica na UE ou na área do euro, quando comparado com o nível anterior à crise (2019). Com base nas suas previsões da primavera de 2021, a Comissão Europeia considerou, em 2 de junho de 2021, que estavam reunidas as condições para continuar a aplicar a cláusula de derrogação de âmbito geral em 2022 e para a desativar a partir de 2023.²⁶

115. Salienta-se que a cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, permitindo contudo que, os EM que se encontram na vertente preventiva do PEC se desviem temporariamente da trajetória de ajustamento ao Objetivo de Médio Prazo, desde que tal não coloque em risco a sua sustentabilidade orçamental no médio prazo. A decisão em vigor do Conselho manteve o funcionamento dos procedimentos do PEC, mas permitiu à Comissão e ao Conselho aceitarem requisitos orçamentais diferentes dos que se aplicariam caso a derrogação geral não estivesse em vigor. A ativação desta cláusula autoriza, assim, os EM a desviarem-se das trajetórias para as suas contas públicas exigíveis de acordo com o OMP, permitindo, paralelamente, que a Comissão e o Conselho adotem as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do Pacto.

116. Dois exercícios económicos decorridos na vigência da cláusula de derrogação geral do PEC, a sua desativação não se encontra já decidida. A cláusula aplicar-se-á ainda aos documentos de programação e prestação de contas de 2022, mas há sinais de que será desativada no exercício orçamental seguinte. Terminadas as condições que ditaram a ativação da cláusula de salvaguarda, é expectável o regresso aos requisitos das regras orçamentais do PEC. Com efeito, a recuperação económica encetada em 2021 e a prevista para 2022, permitirão à generalidade dos Estados-Membros alcançar, em 2023, um nível de atividade económica pelo menos igual ao registada em 2019, antes da pandemia de COVID-19 eclodir. Efetivamente, na área do Euro, após a recessão de 6,5% do PIB registada em 2020, as mais recentes previsões económicas da Comissão Europeia apontam para um crescimento do PIB de 4,8% em 2021 e 4,5% em 2022. Para o conjunto da UE, a queda do PIB em 2020 foi de 6,0%, prevendo-se uma recuperação de 4,8% em 2021 e 4,5% em 2022.²⁷

²⁶ Comunicação da Comissão – Coordenação das políticas económicas em 2021: superar a COVID-19, apoiar a recuperação e modernizar a nossa economia (COM(2021) 500 final de 2.6.2021), p. 6, disponível em: https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-500_en.pdf

²⁷ Comissão Europeia, *Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels recovery*. Disponível na seguinte hiperligação: [Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels recovery | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/summer-2021-economic-forecast-reopening-fuels-recovery)

117. A próxima secção apresenta a situação prevista para Portugal em 2021 e 2022 nos indicadores usados para as regras do saldo orçamental, do saldo estrutural e da dívida pública.

5.2 Posição de Portugal nos indicadores das regras

118. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é essencial manter a atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores orçamentais acima identificados, não apenas porque é previsível que as regras voltem a entrar em vigor em 2023, mas também, e sobretudo, porque é importante não perder de vista a sustentabilidade das finanças públicas. É certo que o Conselho da UE suspendeu as regras do PEC que obrigam os países na vertente preventiva a percorrer determinadas trajetórias para variáveis-chave das suas finanças públicas. Todavia, também é claro que a suspensão é temporária e que será revista assim que a situação pandémica esteja controlada e um conjunto significativo de EM encete uma recuperação económica sustentada, previsivelmente em 2023. Acresce que não deve ser esquecida a razão primordial que levou à definição de regras orçamentais, que é a necessidade de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazos em cada EM. Portanto, é avisado manter a vigilância sobre a evolução nos indicadores das regras de disciplina orçamental mais notórias. É este o propósito da presente secção.

5.2.1 Saldo orçamental

119. A POE/2022 propõe como meta para o próximo ano um saldo orçamental de – 3,2% do PIB, prevendo, assim, que este indicador se mantenha abaixo do limiar mínimo de – 3,0% para o saldo orçamental. Em circunstâncias normais, em que não estivesse ativa a cláusula de derrogação geral referida na secção anterior, a confirmação no apuramento pelo INE a reportar ao Eurostat em março de 2022 de um saldo orçamental em 2021 inferior ao limite mínimo de – 3,0% do PIB estabelecido no Protocolo n.º 12 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e a projeção de manutenção de um saldo orçamental ainda inferior a esse limite no ano seguinte, originariam a abertura de um procedimento por défice excessivo. No entanto, dada a ativação da cláusula de derrogação geral que entretanto sobreviveu, **aquela infração do limiar mínimo poderá ser autorizada pelo Conselho se, nas previsões de médio prazo da Comissão Europeia, a sustentabilidade orçamental a médio prazo não ficar em causa** — releia-se o trecho final do texto do Regulamento (CE) n.º 1466/97, de 7 de julho, reproduzido no parágrafo 112 acima. Precisamente tendo em conta a questão da sustentabilidade orçamental a médio prazo, o MF refere expressamente no Relatório da POE/2022, na página 67, que: *“Este é um orçamento equilibrado que permite fomentar a recuperação e retomar uma trajetória sustentável em 2022, com a perspectiva de atingir um défice abaixo dos 3% em 2023, cumprindo assim com as regras europeias no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento”*.

5.2.2 Saldo estrutural

120. A POE/2022 tem implícita uma deterioração acentuada do saldo estrutural em 2021, seguida de uma ligeira melhoria em 2022, impulsionada pela redução projetada para a despesa com juros das AP nesse ano. Entre 2021 e 2022, de acordo com as projeções que resultam da POE/2022, o saldo estrutural das AP deverá aumentar 0,2 p.p. do PIB potencial, para – 2,5% (Tabela 14), uma evolução que contrasta com a deterioração acentuada deste indicador na ordem dos 0,7 p.p. do PIB potencial em 2021 (Gráfico 25). O aumento do saldo primário estrutural projetado para 2022 deverá refletir a redução prevista para a despesa com juros, já que ao nível do saldo primário estrutural se encontra previsto um ligeiro agravamento, na ordem dos 0,1 p.p. do PIB potencial.

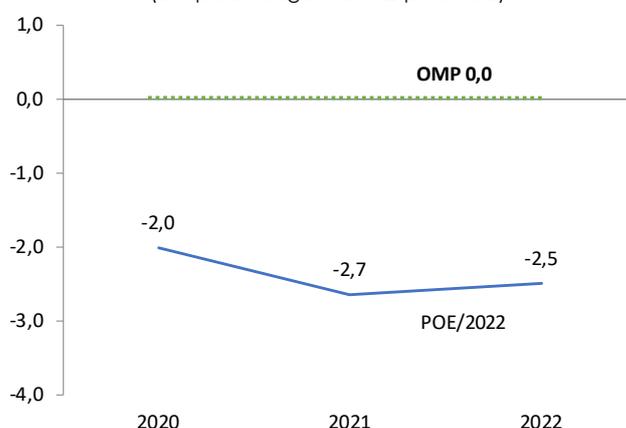
Tabela 14 – Saldo orçamental estrutural em 2021 e 2022
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	2021	2022
1. Saldo orçamental	-4,3	-3,2
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes (UTAO)	0,3	-0,2
3. Componente orçamental cíclica	-2,0	-0,5
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	-2,7	-2,5
5. Objetivo de Médio Prazo	0,0	0,0
6. Juros	2,6	2,3
7. Saldo primário estrutural (7=4+6)	-0,1	-0,2

Fontes: POE/2022 e UTAO. | Notas: (i) No apuramento do saldo estrutural foi considerado o impacto orçamental das medidas temporárias ou não-recorrentes identificado pela UTAO na Secção 4.4. (ii) O denominador nas linhas 1, 2 e 6 é o PIB observado (a preços correntes) e nas linhas 3, 4, 5 e 7 é o PIB potencial (a preços correntes também).

121. O saldo estrutural deverá permanecer, deste modo, substancialmente abaixo do OMP que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas. A trajetória de evolução em direção ao OMP afasta-se da correção recomendada para Portugal (Gráfico 25), mas poderá ser autorizada como desvio temporário nos termos da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC ativada ao nível da UE. O saldo estrutural projetado para 2022 é inferior ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) fixado para Portugal em 0% do PIB potencial — Tabela 14 e Gráfico 25. O julgamento pela Comissão e pelo Conselho de eventual incumprimento da regra do saldo estrutural basear-se-ia, em circunstâncias normais, na apreciação do ritmo de aproximação do saldo estrutural ao OMP e da evolução do indicador da regra da despesa, estabelecido em 0,6 p.p. do PIB potencial em cada ano. Contudo, conforme explicado na secção anterior, estando ativa a cláusula de derrogação geral das regras orçamentais inscritas no PEC, o desvio encontra-se autorizado pelo Conselho desde que não ponha em causa a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo. A aferição desta sustentabilidade será um aspeto técnico e político a acompanhar na próxima Primavera.

Gráfico 25 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2022
(em percentagem do PIB potencial)



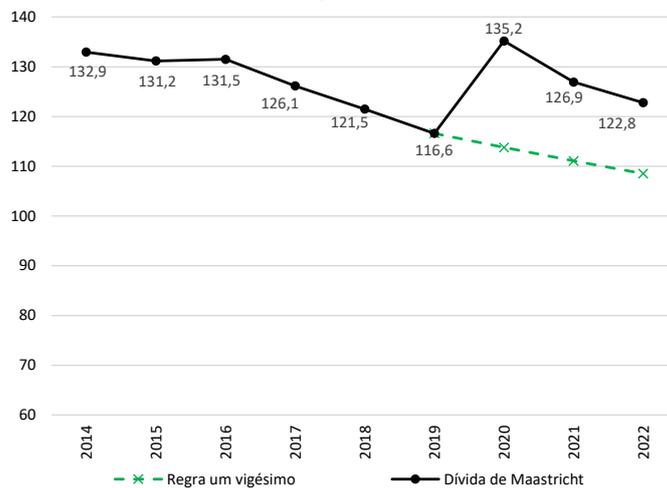
Fontes: CE (Projeções da Primavera de 2021) e POE/2022. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural.

5.2.3 Dívida pública

122. O Conselho da União Europeia retirou Portugal do Procedimento relativo aos Défices Excessivos em junho de 2017. Com efeito, no período 2017–2019 Portugal ficou sujeito a um período transitório para o cumprimento da regra da dívida, sendo que a partir de 2020 estaria sujeito à regra geral de redução em um vigésimo anual do desvio da dívida pública face ao valor de referência (60%). O ano 2019 foi o último ano do período transitório, o qual obedeceu ao ajustamento estrutural linear mínimo.

123. Sem a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento devido à pandemia de COVID-19, a evolução do rácio da dívida pública iria estar sujeita à regra do vigésimo. Esta regra determinaria uma descida anual do rácio da dívida pública, na parte que excede o patamar de 60% do PIB estipulado pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e pela Lei de Enquadramento Orçamental. Tendo em consideração o rácio de 116,6% do PIB em 2019 (Gráfico 26), então as previsões que constam na POE/2022 não iriam satisfazer esta regra caso a derrogação geral não tivesse sido declarada.

Gráfico 26 – Trajetória de dívida pública e a regra de um vigésimo
(em percentagem do PIB nominal)



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

6 A POE/2022 no contexto do Semestre Europeu

124. Neste capítulo apresenta-se uma breve análise da forma como a POE/2022 se enquadra no Semestre Europeu. Portugal, tal como os demais Estados-Membros, integra o exercício de governança económica da União Europeia (UE) designado por Semestre Europeu. A POE/2022, e o Projeto de Plano Orçamental 2022 que a acompanha, devem exprimir a forma como o Governo português acolhe as recomendações específicas do Conselho da União Europeia dirigidas a Portugal. A Secção 6.1 explica sucintamente a dinâmica e os instrumentos de coordenação das políticas económicas e orçamentais dos países da UE. A Secção 6.2 destaca as Recomendações Específicas por País do Conselho dirigidas a Portugal. A Secção 6.3 pretende explanar de que forma o Semestre Europeu de 2020 está refletido na POE/2022, designadamente analisando o acolhimento na POE das referidas Recomendações Específicas dirigidas a Portugal.

6.1 A coordenação de políticas económicas no Semestre Europeu

125. O Semestre Europeu é o ciclo de coordenação das políticas económicas, orçamentais, laborais e sociais na UE. Faz parte da governação económica da União Europeia. Inicialmente, o Semestre Europeu consistia, essencialmente, num exercício económico, no entanto, o processo evoluiu e passou a integrar outros domínios de ação pertinentes. Em termos cronológicos, o Semestre Europeu centra-se nos primeiros seis meses de cada ano, durante o qual os Estados-Membros procedem ao alinhamento das suas políticas orçamentais e económicas nacionais com a estratégia de desenvolvimento da UE. Na sequência da proclamação do *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*, o Semestre Europeu proporciona também um quadro para a coordenação e o acompanhamento dos esforços dos Estados-Membros com vista à concretização dos princípios e direitos estabelecidos por este pilar.

126. O Semestre Europeu prossegue um conjunto de objetivos cuja concretização exige a coordenação de diferentes blocos de políticas económicas e sociais, designadamente:

- As reformas estruturais centradas na promoção do crescimento e do emprego;
- As políticas sociais e laborais, em consonância com os princípios do *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*;
- As reformas estruturais estabelecidas nos planos nacionais de recuperação e resiliência;
- As políticas orçamentais, para garantir a sustentabilidade das finanças públicas de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- A prevenção de desequilíbrios macroeconómicos excessivos na UE.

127. Desta forma, o Semestre Europeu leva os Estados-Membros coordenarem entre si as suas políticas individuais para alcançarem um conjunto de objetivos comuns tidos como essenciais. São eles: contribuir para assegurar a convergência e a estabilidade na UE; contribuir para garantir a solidez das finanças públicas; fomentar o crescimento económico; prevenir desequilíbrios macroeconómicos excessivos na UE; coordenar e acompanhar as políticas sociais e de emprego; e, acompanhar a execução dos planos nacionais de recuperação e resiliência. O alinhamento de estratégias é suposto reforçar a eficácia da UE e de cada EM no cumprimento das metas partilhadas. Existem papéis específicos para vários órgãos políticos:

- O Papel da Comissão Europeia — Anualmente, a Comissão procede a uma análise pormenorizada do plano orçamental de cada Estado-Membro, dos seus problemas macroeconómicos e da eventual necessidade de reformas estruturais. Na sequência desta análise, a Comissão propõe ao Governo de cada Estado-Membro da UE recomendações específicas para o ano seguinte.
- O Papel do Conselho — O Conselho aprova e adota formalmente as propostas de recomendações específicas por país oriundas da Comissão, podendo ou não introduzir alterações justificadas. As recomendações dirigidas a Portugal são analisadas na Secção 6.2.
- O Papel dos Governos nacionais dos Estados-Membros da UE — Os Governos nacionais tomam decisões políticas em resposta às recomendações específicas por país, com base em medidas próprias

que consideram adequadas. Os projetos de planos orçamentais nacionais para o ano seguinte têm de ser apresentados à Comissão Europeia e ao EUROGRUPO até meados de outubro, seguindo-se o processo de aprovação nacional dos orçamentos nacionais até ao final do ano. É expectável que os orçamentos nacionais reflitam as recomendações específicas sobre finanças públicas que são dirigidas aos Estado-Membros. A Subsecção 6.2 apresenta as recomendações específicas dirigidas pelo Conselho a Portugal. A Secção 6.3 analisa a forma como a POE/2022 incorpora (ou não) estas recomendações.

128. O Semestre Europeu de 2021 é um ciclo excecional devido à concomitância com a aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O Semestre Europeu de 2021 e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência estão intrinsecamente ligados e os seus prazos respetivos sobrepõem-se durante o exercício de 2021. Por este motivo, o Semestre Europeu de 2021 foi temporariamente adaptado para o co-ordenar com o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#). A publicação da [Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável](#) lançou o ciclo deste ano e dá continuidade à estratégia para o crescimento do ano passado, com base no [Pacto Ecológico Europeu](#) e no conceito de sustentabilidade competitiva. Assim, a aplicação do Semestre Europeu de 2021 teve em conta o seguinte:

- Os Estados-Membros são incentivados a apresentar programas nacionais de reformas e planos de recuperação e resiliência num único documento integrado. Estes planos devem fornecer uma panorâmica das reformas e dos investimentos que os Estados-Membros pretendem realizar, em conformidade com os objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência;
- As avaliações da Comissão sobre o conteúdo dos planos de recuperação e resiliência substituem os relatórios por país do Semestre Europeu em 2021;
- As recomendações específicas por país incidem apenas na situação orçamental e não haverá recomendações estruturais específicas por país em 2021 para os Estados-Membros que tenham apresentado planos de recuperação e resiliência;
- A Comissão continuará a monitorizar e avaliar o risco de desequilíbrios macroeconómicos durante o novo ciclo do Semestre Europeu, com especial incidência nos riscos emergentes causados pela crise do coronavírus.

6.2 Recomendações do Conselho da União Europeia a Portugal

129. As recomendações específicas por país apresentam uma análise da situação económica em cada Estado-Membro e recomendam as medidas que cada país deve aplicar nos doze meses seguintes. São propostas pela Comissão Europeia para cada Estado-Membro, aprovadas pelo Conselho Europeu em junho e adotadas pelo Conselho da UE em julho. As recomendações específicas por país podem versar sobre domínios como o estado das finanças públicas, as reformas dos regimes de pensões, os desafios da educação e da inovação, as medidas de criação de emprego e de combate ao desemprego, entre outros. A Comissão Europeia publica as recomendações específicas por país em maio, depois de concluir a sua avaliação sobre os programas nacionais de reformas e os programas de estabilidade ou de convergência.

130. Na reunião de 18 de junho de 2021 o Conselho adotou 27 recomendações sobre os Programas de Estabilidade ou de Convergência. Estes programas refletem a decisão de manutenção em vigor da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, abordando as orientações da política orçamental dos Estados-Membros em termos qualitativos. A Comissão Europeia avaliou os programas tendo em conta as suas previsões da primavera de 2021 e a cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC. Recorde-se que esta cláusula foi ativada em março de 2020, na sequência dos impactos económicos da pandemia de COVID-19, e permite uma maior flexibilidade orçamental aos Estados-Membros. Em 2 de junho a Comissão Europeia adotou as suas recomendações tendo em vista as recomendações do Conselho sobre os programas. As 27 recomendações (e a nota explicativa) foram aprovadas pelo Conselho na reunião de 18 de junho de 2021.

131. O Conselho aprovou três recomendações específicas dirigidas a Portugal.²⁸ As recomendações específicas do Conselho dirigidas a Portugal em 2021 centram-se na política orçamental, com enfoque na utilização do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, na sustentabilidade orçamental no médio prazo e na composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como do das despesas, bem como na qualidade das medidas orçamentais. Decorrendo da terceira especificidade do Semestre Europeu de 2021 (terceiro ponto-bala do par. 128), o Conselho só endereçou recomendações de finanças públicas porque Portugal apresentou um plano de recuperação e resiliência. A Tabela 15 abaixo elenca as três recomendações específicas dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, as quais devem balizar as opções orçamentais de Portugal em 2021 e 2022. Logo, são relevantes para julgar a POE/2022.

Tabela 15 – Recomendações específicas do Conselho a Portugal, no âmbito do Semestre Europeu de 2021

Recomendação n.º 1

Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente;

Preservar o investimento financiado a nível nacional;

Limitar o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional,

Recomendação n.º 2

Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo;

Aumentar, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento;

Recomendação n.º 3

Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, bem como à qualidade das medidas orçamentais, com o objetivo de assegurar uma recuperação sustentável e inclusiva;

Dar prioridade ao investimento sustentável e favorável ao crescimento, em especial ao investimento que apoie a transição ecológica e digital;

Dar prioridade às reformas orçamentais estruturais que ajudem a disponibilizar financiamento para as prioridades estratégicas do Estado e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo, aumentando nomeadamente, se for o caso, a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

Fonte: "Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2021 (2021/C 304/22)". Consultada em 15/10/2021 e disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(22\)&rid=11](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(22)&rid=11) | Nota: as recomendações estão reproduzidas literalmente.

6.3 A reação da POE/2022 às recomendações do Conselho da União Europeia

132. Nesta secção apresenta-se a forma como o Semestre Europeu de 2021 se refletiu na Proposta de Orçamento do Estado para 2022. As três recomendações dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, apresentadas na Secção 6.2, versam sobre a forma como a política orçamental é prosseguida

²⁸ A proposta de recomendações teve origem na Comissão Europeia e consta do documento "Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION delivering a Council opinion on the 2021 Stability Programme of Portugal", disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:522:FIN&rid=3>. O texto aprovado pelo Conselho está identificado na fonte da Tabela 15 e disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0729\(22\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0729(22)&from=EN).

pelo Governo Português. Como se observa na Tabela 15, as recomendações podem ser desdobradas no seu conteúdo. Estes desdobramentos são copiados para a coluna esquerda da tabela seguinte. A Tabela 16 mostra, na coluna direita, dois aspetos. Em primeiro lugar, procura identificar as declarações do Governo Português de aderência aos desdobramentos de cada uma das recomendações, formuladas através dos objetivos e das medidas concretas que pretende concretizar com o orçamento para 2022. Em segundo lugar, apresenta a avaliação da UTAO sobre as perspetivas de cumprimento do desdobramento em causa.

Tabela 16 – Acolhimento das recomendações do Semestre Europeu de 2021 na POE/2022

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2022
<p>Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente</p>	<p>O Relatório que acompanha a POE/2022 dedica a Secção 2.3 a "Investimentos e Reformas do Plano de Recuperação e Resiliência". Há noutras parcelas do relatório inúmeras referências qualitativas e quantitativas aos investimentos financiados pelo PRR. O Projeto de Plano Orçamental tem as tabelas 16 e 17 preenchidas (são quadros uniformizados sobre o PRR que os EM devem preencher para se aferir de modo rápido sobre a dimensão financeira da despesa e do financiamento do PRR nacional).</p> <p>No documento Elementos Informativos e Complementares, publicado pelo Governo, encontra-se uma secção com notas metodológicas sobre a quantificação dos impactos macroeconómicos do PRR no crescimento e no emprego. Estas secções apresentam algum detalhe qualitativo no que respeita às infraestruturas de saúde e à habitação e inclusão no mercado de trabalho. É também apresentado o Capítulo 2, dedicado à "Qualidade das Finanças públicas – Projetos previstos no PRR".</p> <p><u>Observações da UTAO</u></p> <p>Os conteúdos apresentados no Relatório que acompanha a POE/2022 dão evidência do recurso ao PRR para financiar um conjunto de investimentos em várias áreas da governação.</p>
<p>Preservar o investimento financiado a nível nacional</p>	<p>Na referida secção documento Elementos Informativos e Complementares não são apresentados quaisquer dados quantitativos relativos aos impactos económicos do PRR no crescimento e no emprego. No Capítulo 2 desta publicação são apresentados um conjunto de projetos, previstos no PRR, que visam a qualidade das finanças públicas. A sua aplicação estende-se no período 2021–2026 e engloba três investimentos no valor global de 406 M€, com o seguinte detalhe:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Sistema de informação de gestão financeira pública (163 M€); — Modernização da infraestrutura do sistemas de informação patrimonial da Autoridade Tributária (43 M€); — Transição digital da Segurança Social (200 M€). <p>No tocante ao PRR importa referir o risco identificado pelo CFP no seu parecer às previsões macroeconómicas subjacente à POE/2022. Refere o CFP que o cenário do Ministério das Finanças apresenta um risco adicional associado à execução do PRR, acrescentando que: "uma execução do PRR a um nível inferior ao esperado poderá afetar de forma decisiva o investimento e penalizar o crescimento da economia no horizonte de previsão".</p> <p>Este relatório da UTAO analisa com destaque a expressão financeira do PRR. Da conta previsional em contabilidade pública (Tabela 20) retira-se que a receita (despesa) será 1813 M€ (1241 M€) em 2021 e 3035 M€ (3203 M€) em 2022. Neste ano, a despesa PRR representará 28,1% da despesa de capital prevista para o conjunto das AP (11 382 M€). As subvenções a executar em 2022 representam 21,8% dos 13,9 mM€ reservados para Portugal no horizonte de cinco anos, que é uma percentagem acima de um quinto.</p> <p>O défice orçamental é reduzido nas duas óticas contabilísticas, mas o progresso no saldo estrutural é muito modesto (0,2 p.p. de PIB potencial) e permanece muito afastado do OMP (2,5 p.p. abaixo).</p> <p>Nestas circunstâncias é razoável concluir que o MRR está bem presente na POE/2022. O desequilíbrio orçamental que origina neste ano é mínimo (-128 M€ em 2022). Não há indícios que o perfil de investimentos comprometa a sustentabilidade orçamental a médio prazo.</p>
<p>Limitar o crescimento das despesas correntes</p>	<p>Em contabilidade nacional, o MF prevê redução no peso da despesa corrente no PIB, de 44,7% em 2021 (valor estimado) para 41,6% do PIB em 2022. Esta redução representa uma diminuição nominal homóloga de 0,7%.</p>

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2022
financiadas a nível nacional	<p><u>Observações da UTAO</u></p> <p>Uma vez que a despesa corrente é financiada através de financiamento nacional mas também por financiamento europeu, não é possível concluir, com toda a certeza, sobre a evolução da primeira componente. Ainda assim, e uma vez que a previsão constante na POE/2022 aponta para uma redução da despesa corrente em 2022, será razoável admitir que esta recomendação possa vir a ser concretizada. A verificação do cumprimento exigiria uma análise detalhada da despesa, não exequível no período reservado para a elaboração do presente relatório.</p> <p>Anda assim, cumpre informar que a evolução prevista na POE/2022 em contabilidade pública é oposta: a despesa corrente (financiada pelo conjunto de todos os instrumentos disponíveis) subirá de 92 027 M€ em 2021 para 95 306 M€ em 2022 (+3,6%).</p>

Recomendação do Conselho n.º 2	POE/2022
Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo	<p>A análise de sustentabilidade apresentada no Relatório do MF que acompanha a POE/2022 revela que o indicador de sustentabilidade de médio prazo aponta para um risco elevado, uma vez que, "para atingir um rácio da dívida de 60% em 2040, a melhoria anual do saldo estrutural primário até 2030 deverá ser de 0,96 pp". O elevado peso da dívida pública em percentagem do PIB é o principal fator, a que se somam as despesas com o envelhecimento, de que são exemplo os encargos com pensões e saúde.</p> <p>De igual modo, a Comissão Europeia, no <i>Relatório de Acompanhamento Pós-Programa</i>, da primavera de 2021, "sinaliza a existência de um risco médio alicerçado na manutenção de um saldo primário estrutural (excluindo a variação das despesas com o envelhecimento) de 2,4% a partir de 2029, que contrasta com a média de 2% entre 2029 e 2040 utilizada nas projeções nacionais".</p> <p>Relativamente ao risco de sustentabilidade de longo prazo, os cenários nacional e da Comissão Europeia indicam um risco baixo, existindo contudo pressões orçamentais no longo prazo, decorrentes das despesas com saúde e, em menor escala, dos cuidados de longa duração.</p> <p>No tocante à dívida pública, o seu crescimento recente, sobretudo em resultado da pandemia de COVID-19, torna mais imperioso o regresso a uma trajetória de redução contínua deste indicador. A projeção efetuada no Relatório que acompanha a POE/2022 (Subsecção 6.5.3) assume pressupostos muito exigentes para a economia portuguesa, nomeadamente a redução do défice estrutural para 1,4% em 2025 e um crescimento médio real do PIB de 2,5% entre 2023 e 2025. Ainda assim, a dívida pública só desceria abaixo de 90% do PIB em 2038 e abaixo de 60% em 2069.</p> <p>Nestas condições ganha especial relevância a recomendação do Conselho.</p>
Aumentar, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento	<p>O investimento, medido pela FBCF em contas nacionais, registou níveis de execução relativamente modestos no período pré-crise pandémica (3904 M€ em 2019). Para 2021 a estimativa aponta para que esta componente ascenda a 5668 M€ (2,7% do PIB) e em 2022 prevê-se que suba para 7317 M€ (3,2% do PIB).</p> <p>O recurso ao PRR pode ser um instrumento facilitador da execução desta variável. Contudo, o impacto do investimento no potencial de crescimento do país resulta também da qualidade dos projetos em que é aplicado, variável que não é possível aferir nesta sede, mas que deve ser tida em conta nas opções do Governo. Neste sentido, espera-se que (entre outros critérios atendíveis) sejam privilegiados os investimentos cujo impacto favorável no PIB potencial seja mais significativo.</p>

Recomendação do Conselho n.º 3	POE/2022
Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional,	A POE/2022 apresenta um conjunto de medidas identificadas como de recuperação económica e social, alicerçadas no investimento público, na melhoria dos rendimentos das famílias, no apoio às empresas, na recuperação dos sectores da saúde e da educação (reforço do SNS e recuperação das aprendizagens).

Recomendação do Conselho n.º 3	POE/2022
<p>bem como à qualidade das medidas orçamentais, com o objetivo de assegurar uma recuperação sustentável e inclusiva</p>	<p>Elenca também um conjunto de medidas sociais que visam, entre outros objetivos, o apoio às famílias com filhos, a erradicação da pobreza infantil, o aumento da justiça fiscal em sede de IRS, o reforço da resiliência do SNS, a facilitação do acesso a habitação e melhoria das respostas sociais.</p> <p>Não é possível, nesta sede, avaliar a qualidade das medidas referidas, em termos de da sua sustentabilidade e contributos para a inclusão social. Tal só é possível através de estudos especificamente direcionadas a estes objetivos.</p>
<p>Dar prioridade ao investimento sustentável e favorável ao crescimento, em especial ao investimento que apoie a transição ecológica e digital</p>	<p>O Relatório que acompanha a POE/2022 elenca um conjunto de objetivos relacionados com esta recomendação, designadamente os vertidos nas Subsecções “2.2.2 Construir uma sociedade digital” (transição digital, aprofundar a transição digital na Administração Pública) e 2.2.3 Um Portugal mais verde” (desenvolvimento da fiscalidade ambiental, eficiência energética – autoconsumo e investimento na transição climática).</p> <p>A UTAO vê como positiva a preocupação do Governo com os aspetos ecológicos e digitais, em linha com a recomendação do Conselho. Contudo, não devem ser descurados os aspetos relacionados com a viabilidade económica e a sustentabilidade financeira dos investimentos bem como os impactos expectáveis no crescimento do produto potencial. Este tipo de avaliação só é exequível através de estudos específicos e direcionados a estes objetivos.</p>
<p>Dar prioridade às reformas orçamentais estruturais que ajudem a disponibilizar financiamento para as prioridades estratégicas do Estado e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo, aumentando nomeadamente, se for o caso, a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.</p>	<p>O Relatório que acompanha a POE/2022 apresenta uma secção dedicada ao Programa Orçamental Finanças (PO05), no qual se elenca um conjunto de medidas relacionadas com reformas orçamentais estruturais. É o caso da reforma e modernização da gestão financeira pública, nomeadamente através da implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), da Entidade Contabilística Estado, da orçamentação por programas e sua articulação com o Quadro Plurianual das Despesas Públicas.</p> <p>É também referida a intenção de simplificar a organização e o funcionamento da Administração Pública, por exemplo através da melhoria dos serviços partilhados, do reforço das tecnologias de informação e comunicação e da melhoria do Sistema Nacional de Compras Públicas.</p> <p>Sendo conhecido o mérito da generalidade das medidas acima referenciadas, não é possível, contudo, avaliar a sua exequibilidade <i>ex-ante</i>. Contudo, e tendo em conta o progresso muito lento que se registou na implementação de algumas destas medidas no passado recente (de que são exemplo as vicissitudes na implementação da LEO e do SNC-AP) é razoável imputar um certo grau de dúvida quanto à concretização das metas definidas para 2022.</p>

Fonte: “Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2021 (2021/C 304/22)”. Consultada em 15/10/2021 e disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(22\)&rid=11](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(22)&rid=11). Ministério das Finanças (Proposta de Orçamento do Estado para 2022: Relatório, Elementos Informativos e Complementares e Projeto de Plano Orçamental 2022).

7 Orientação e riscos da política orçamental

133. Este capítulo analisa a orientação da política orçamental subjacente à POE/2022. A orientação da política orçamental é aferida a partir da variação do saldo primário estrutural e pretende avaliar o efeito sobre a trajetória das finanças públicas que resulta quer da adoção de medidas discricionárias de política orçamental, quer da tendência estrutural de evolução da atividade económica. 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 ou não-recorrentes (as *one-off*) 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 o preço médio do financiamento vivo, 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. Por sua vez, a orientação da política orçamental é considerada *neutra* se não se materializa numa variação (positiva ou negativa) do saldo primário estrutural. Esta classificação baseia-se no sinal do impacto agregado das medidas de política na atividade económica — *expansionista* quando o resultado é a *expansão* do nível de atividade no curto prazo, *restritiva* quando o resultado é a *contração* desse nível, também no curto prazo, e *neutra* quando não produz qualquer efeito.

7.1 A relevância económica da orientação da política orçamental

134. O PEC preconiza a adoção de políticas orçamentais contracíclicas pelos EM, que permitam 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 amplia 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.

135. Políticas orçamentais contracíclicas contribuem para a estabilização macroeconómica e visam assegurar a capacidade do Estado poder oferecer um seguro contra o risco de más conjunturas económicas, como aquela que Portugal e o resto do mundo têm vindo a atravessar na sequência da pandemia de COVID-19. As flutuações do ciclo económico são intrínsecas à evolução da própria atividade económica ao longo do tempo ou podem decorrer de eventos inesperados como a pandemia de COVID-19 com impactos mais profundos sobre a atividade económica. 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 primária, para receberem do Estado nas conjunturas más uma indemnização, sob a forma de alívio fiscal ou maior despesa pública primária.* Desta forma, conseguem alisar as flutuações, o que melhora o seu bem-estar precisamente porque são avessos ao risco. Esta é uma função que a política orçamental deve desempenhar, a *função de estabilização macroeconómica da política orçamental.* O exercício de estabilização da economia pressupõe, deste modo, amealhar 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 amealhados pelo Estado nas fases altas do ciclo.

136. A função de estabilização exercida pela política orçamental nacional assume um papel ainda mais relevante numa área monetária comum, como é a área do euro, em que vários países partilham uma mesma moeda e abdicaram de políticas monetária e cambial autónomas. Sem possibilidade de influenciar as taxas de juro e de câmbio através de intervenções dos seus bancos centrais ditadas pelo interesse nacional de contrariar ciclos económicos, os instrumentos à disposição de cada EM para suavizar as flutuações macroeconómicas a nível nacional ficam reduzidos aos instrumentos orçamentais. Há, todavia, limites à capacidade de os utilizar. Numa zona monetária com políticas orçamentais nacionais autónomas, o comportamento aventureiro de um país que redunde na criação de défices orçamentais elevados 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. O próprio mercado financeiro se encarrega de colocar um travão à eficácia da função orçamental de estabilização, travão esse que decorre da perceção de risco entre os credores quanto à capacidade do Soberano para servir a dívida emitida e a dívida nova que, em cada momento, se propuser emitir. *Ceteris paribus*, quanto maior for o nível de dívida em relação à dimensão da economia, mais vulnerável e menos eficaz consegue ser a função orçamental de estabilização. Claro que, enquanto durar o consenso no Conselho de Governadores, o apoio sem precedentes da política monetária comum que se vive hoje na Área do Euro mitiga o risco de subida súbita na taxa de juro ou mesmo de interrupção abrupta da oferta de capital, como sucedeu em 2010 e 2011, mas um EM não deve planear a sua política orçamental tomando tal apoio como irrevogável a médio prazo. É por isso que as condições de sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo não podem ser esquecidas na conjuntura atual.

7.2 Orientação da política orçamental prevista na POE/2022

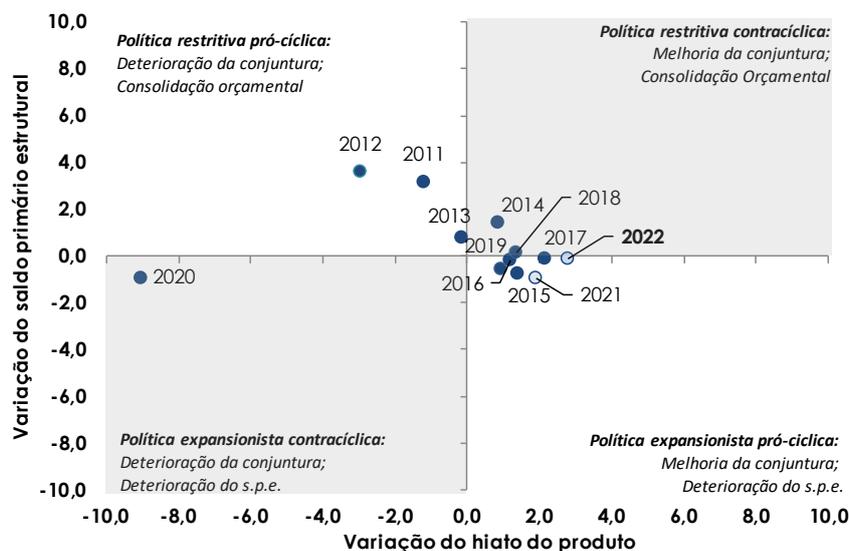
137. É comum utilizar-se o hiato do produto como um indicador da fase do ciclo económico e a variação no hiato do produto como um indicador da alteração na conjuntura económica. O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial, ambos a preços constantes. Um hiato positivo sinaliza uma fase alta do ciclo económico, no sentido de a produção realizada resultar de uma utilização dos recursos disponíveis com intensidade superior à considerada *normal*. Por exemplo, oito horas por dia útil é a intensidade que muitos consideram normal para o fator trabalho e a intensidade que os modelos baseados na função de produção costumam utilizar para calcular o produto potencial. Um aumento (diminuição) no hiato do produto sinaliza uma melhoria (deterioração) na conjuntura económica, quer o hiato seja positivo ou negativo, no início ou no fim do período analisado.

138. As projeções da POE/2022 apontam para que, após a adoção de uma política orçamental expansionista pró-cíclica em 2021, se suceda, em 2022, uma política orçamental com efeito praticamente neutro sobre a atividade económica. A resposta de política à emergência da crise pandémica de COVID-19 tem vindo a assumir, no plano orçamental, uma orientação marcadamente expansionista de suporte ao emprego e à atividade económica. Em termos orçamentais, esta política traduziu-se numa deterioração do saldo primário estrutural em 2020, que se deverá repetir novamente em 2021, na ordem dos 0,9 p.p. do PIB potencial ao ano (Gráfico 27). A adoção de uma política orçamental expansionista no contexto de recuperação da atividade económica a que se tem vindo a assistir em 2021, com uma variação positiva no hiato do produto, traduz-se numa política orçamental pró-cíclica em 2021, que reforça a expansão da atividade económica. Para 2022, a POE/2022 aponta para que a política orçamental passe a assumir uma orientação aproximadamente neutra, com uma redução do saldo primário estrutural das AP em 0,1 p.p. do PIB potencial,²⁹ num ano em que se encontra prevista a continuação

²⁹ Em rigor aritmético, sendo a variação no saldo primário estrutural negativa, dever-se-ia classificar a postura da política orçamental como restritiva. Porém, atendendo aos vários fatores de incerteza que impendem sobre o cálculo desta medida, é aceitável não valorizar uma décima de ponto percentual de PIB na variação daquele saldo, pelo que qualificar tal orientação de aproximadamente neutra não choca.

da expansão da atividade económica consubstanciada num aumento do hiato do produto mais acentuado do que em 2021.

Gráfico 27 – Orientação da política orçamental implícita na POE/2022
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE (Projeções da Primavera de 2021), POE/2022 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. Encontram-se assinaladas a sombreado as situações em que a política orçamental assume uma natureza contracíclica e, por conseguinte, se encontra de acordo com as orientações normativas da teoria económica e subscritas pelo PEC.

139. A evolução estimada para 2021 e projetada para 2022 na POE/2022 encontra-se em linha com a orientação da política orçamental adotada em Portugal em anos anteriores, que assumiu uma orientação maioritariamente pró-cíclica e, portanto, contrária às disposições do PEC. Quanto ao sentido da variação no saldo primário estrutural, deverá passar de expansionista em 2021 a neutra em 2022. Desde a conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), em 2014, e até 2019, último ano antes da emergência da crise pandémica, verificou-se uma tendência clara de correção do saldo orçamental das AP em Portugal, que viria a culminar, em 2019, com o primeiro excedente orçamental (em contas nacionais) da história da democracia portuguesa (Gráfico 28). Contudo, esta evolução não foi acompanhada por uma consolidação orçamental em termos estruturais, tendo o saldo primário estrutural verificado até uma tendência de redução (Gráfico 29). Este indicador traduz a evolução da situação das finanças públicas que não foi induzida pelas flutuações do ciclo económico nem pela variação de medidas consideradas temporárias ou não-recorrentes, nem pela variação da despesa com juros, sendo por isso um indicador relevante para aferir a tendência de fundo da situação orçamental das AP associada a medidas de política com efeitos duradouros e à evolução estrutural da economia portuguesa. Tendo em conta que os anos anteriores à crise pandémica beneficiaram de uma melhoria da conjuntura económica, traduzida pelo aumento do hiato do produto naquele período (vide Gráfico 27), a redução do saldo primário estrutural traduziu a adoção de uma política orçamental expansionista e maioritariamente pró-cíclica. Com efeito, recuando até ao início da série de dados sobre o saldo primário estrutural apurada pela Comissão Europeia, que se reporta a 2011, a política orçamental em Portugal apenas assumiu uma orientação contracíclica e em linha com as recomendações do PEC em dois destes anos: em 2014, ano de conclusão do PAEF, e em 2020, ano de emergência da crise pandémica de COVID-19. Salvaguardando estes dois anos de exceção, a política orçamental adotada em Portugal foi maioritariamente pró-cíclica, assim contrariando as disposições do PEC e autolimitando a capacidade de estabilização macroeconómica em anos futuros. O Gráfico 27 também permite concluir que a política orçamental tem oscilado entre posturas expansionistas e posturas restritivas, com alguns anos de postura aproximadamente neutra (como se prevê agora para 2022).

Gráfico 28 – Evolução do saldo orçamental desde 2014

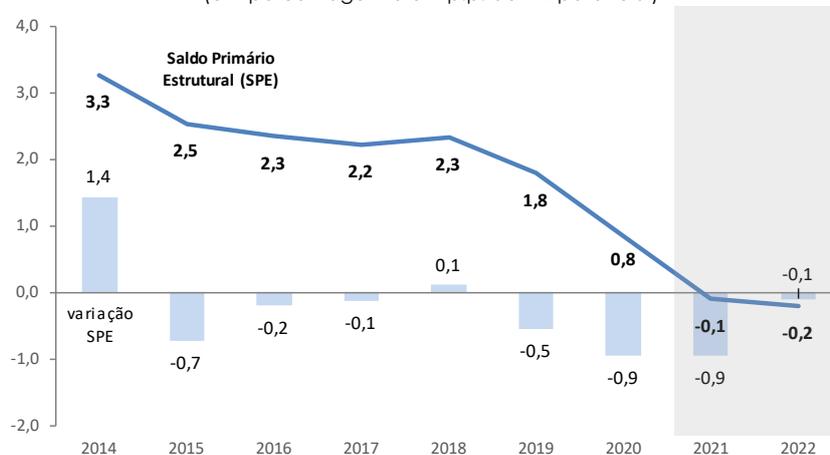
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, POE/2022 e cálculos da UTAO. | Nota: Encontram-se assinaladas a sombreado a estimativa para 2021 e a projeção para 2022 apresentadas na POE/2022.

Gráfico 29 – Evolução do saldo primário estrutural desde 2014

(em percentagem e em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE (Projeções da Primavera de 2021), POE/2022 e cálculos da UTAO. | Notas: Encontram-se assinaladas a sombreado a estimativa para 2021 e a projeção para 2022 apresentadas na POE/2022. O saldo primário estrutural para 2021 e 2022 implícito na POE/2022 tem em consideração a avaliação das medidas temporárias ou não-recorrentes realizada pela UTAO na Secção 4.4. O apuramento do saldo primário estrutural poderá ser consultado na Secção 5.2.

140. A deterioração do saldo primário estrutural em 2020 e estimada para 2021, em resultado da resposta à crise da pandemia de COVID-19, é particularmente acentuada. Apesar da derrogação temporária das regras orçamentais estabelecidas no quadro da UE, é importante não perder de vista a necessidade de se retomar uma trajetória de consolidação orçamental que permita manter a sustentabilidade das contas públicas.

7.3 Riscos do cenário orçamental para 2022

141. A UTAO identifica três riscos principais do cenário orçamental de 2022: crescimento económico menos forte do que o projetado no cenário macroeconómico, inversão na orientação da política monetária da Área do Euro e regresso das regras de disciplina orçamental em 2023. Comece-se com a análise do primeiro risco. Vários fatores de incerteza ameaçam com risco de descida a taxa de 6,9% revista na POE/2022 para o crescimento do PIB nominal no próximo ano. O primeiro é a pandemia. Ela permanece violenta em extensas partes do globo, o que potencia o aparecimento de novas estirpes mesmo nas economias mais avançadas. Sendo um cenário incerto, que não é possível de antever com elevada probabilidade, é ainda assim um risco que não é de excluir e que, a materializar-se, terá impacto negativo sobre a evolução da atividade económica e, conseqüentemente, sobre o cenário orçamental previsto para 2022. O segundo fator de incerteza sobre a atividade económica em Portugal

é a contração na oferta agregada que o mundo está a experimentar desde o segundo trimestre de 2021. Ninguém sabe muito bem como começou nem, sobretudo, como e quando irá terminar. Por ora, as instituições internacionais de referência acreditam que as perturbações nas cadeias logísticas irão terminar no primeiro semestre de 2022. Não é só a falta de componentes eletrónicos que está a travar as trocas comerciais globais. A forte expansão da procura, sobretudo na China e nas economias avançadas, está a pressionar a exploração de muitas matérias-primas e a causar entupimentos em muitos nós de transporte marítimo e ferroviário, do mar da China à Califórnia, da costa leste americana às estradas britânicas, ao Canal da Mancha e a vários portos importantes no norte da Europa. Por outras palavras, os custos de transporte estão a subir e será uma questão de tempo até se transmitirem ao retalho. Portugal, com um grau de abertura ao comércio internacional de 83,9% em 2022 (vide par. 14, p. 15), será prejudicado pelo agravamento ou o alongamento desta crise na oferta. Tanto mais se se confirmar a previsão da POE de o perfil de despesa voltar a assentar na procura interna, muito dependente de importações. Não haja dúvidas de que a execução do PRR será atingida com particular intensidade se este risco se confirmar porque o investimento público (e também o privado) em Portugal é historicamente intensivo em importações. A transição energética, por muitas vantagens que traga no longo prazo, tem custos económicos no médio prazo, e mais duradouros do que os acima discutidos, e que se têm vindo a revelar à medida que novas medidas de descarbonização são implementadas, pelo que esses custos de transição poderão não estar a ser corretamente antecipados pelas previsões das instituições internacionais e do MF na POE. Em síntese, a mensagem deste parágrafo é que a concretização de menor crescimento económico levará a menos receita e a mais despesa públicas, por ação dos estabilizadores automáticos, assim tornando mais penoso o regresso à trajetória de consolidação orçamental.

142. O segundo risco, a alteração na postura da política monetária, poderá começar em 2022 e acentuar-se nos anos seguintes. Prende-se com as expectativas de inflação. Num contexto de baixas taxas de juro como aquele a que se tem vindo a assistir, a poupança da despesa das AP com juros tem sido um elemento importante na contenção das pressões descendentes sobre o saldo orçamental. Ainda assim, em contas nacionais as AP deverão dedicar 5,2% da despesa total em 2021 ao pagamento de juros e comissões (5401 M€) sobre a dívida viva (em contabilidade pública serão 7295 M€ ou 7,2% da despesa efetiva em 2021). Nas projeções da POE/2022, é considerado que as taxas de juro se deverão manter em níveis mínimos numa perspetiva histórica. No entanto, não é de excluir um aumento das taxas de juro, principalmente se a subida nos preços da energia, de matérias-primas e de produtos intermédios em escassez (semicondutores, por exemplo) vier a materializar-se em pressões inflacionistas, que os bancos centrais não entendam como transitórias e associadas a estrangulamentos temporários do lado da oferta. A este respeito, importa estar atento à evolução nas expectativas de inflação dos agentes económicos. Há inquéritos internacionais regulares a painéis de avaliadores que os bancos centrais e os Tesouros nacionais consultam para tentar avaliar o risco de tais expectativas passarem para os operadores financeiros. Basicamente, uma subida na inflação esperada pelos investidores em obrigações de taxa fixa (como são os Bilhetes do Tesouro e as Obrigações do Tesouro português) “come” a rentabilidade das suas aplicações, pelo que os emitentes terão que subir a taxa de juro das emissões seguintes se quiserem manter a atratividade relativa dos seus títulos. Perante uma subida das taxas de juro, e pese embora a substituição de dívida pública a taxas mais elevadas por dívida pública a taxas mais baixas a que se tem assistido nos últimos anos, perante a necessidade de refinanciamento da dívida (emissão de nova dívida para pagar dívida que se vence), esta subida trará necessariamente uma pressão sobre a despesa das AP e, conseqüentemente, sobre o saldo orçamental. Ora os bancos centrais estão atentos aos inquéritos periódicos a painéis de avaliadores para tentarem detetar precocemente sinais de mudança nas expectativas de inflação. Se os detetarem, terão que agir e deixar o rumo acomodatório que têm seguido até agora. Não será uma mudança brusca, mas a Reserva Federal e o Banco de Inglaterra já verbalizaram a possibilidade de subirem taxas indicadoras para os mercados financeiros. Uma postura contracionista da política monetária será uma mudança de regime para as políticas orçamentais na Área do Euro: passarão a ter que consolidar as contas públicas sem a ajuda dos estímulos monetários.

143. Finalmente, o terceiro risco está nas regras de disciplina orçamental. Como se mostrou na Secção 5.1, as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) estão suspensas, uma situação que facilitou imenso a resposta dos EM aos desafios da pandemia. Porém, todos os EM, embora uns mais do que

outros, vão sair da crise pandémica mais endividados e com défices maiores, ou seja, com menor espaço orçamental. Terão que, forçosamente, adotar medidas de consolidação. Portugal está entre as economias orçamentalmente mais limitadas. Como se deu conta naquela secção, o fim da derrogação das regras do PEC será em 2022, estando aberto um processo de consultas entre a CE e os EM sobre o futuro das mesmas. Qualquer que venha a ser a configuração decidida, é certo que Portugal deixará de contar com a margem de liberdade legal que tem tido desde 2020 para fazer as suas escolhas orçamentais. A redução do défice e da dívida que não efetuar em 2022 terá que implementar em 2023 num contexto institucional europeu mais desfavorável: alguma forma de contenção legal nas finanças públicas e uma política monetária contraccionista.

PARTE III: ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA

8 Ventilação económica em contabilidade pública

144. O presente capítulo realiza a apreciação do cenário orçamental em contabilidade pública para 2022. Privilegia a classificação económica das operações das AP com os demais sectores institucionais. A Secção 8.1 apresenta a conta das Administrações Públicas (AP) desde 2019 e os objetivos orçamentais para o biénio 2021–2022, bem como considerandos sobre a forma de apresentação da informação orçamental. A Secção 8.2 é inovadora nos documentos da UTAO e resulta de um aturado exercício de exploração das bases de dados da DGO. Explica a passagem do saldo apurado em 2020 ao saldo estimado para 2021 e deste ao saldo previsto para 2022. Nesta explicação assumem particular significado político e financeiro as medidas de política COVID-19 e as medidas de política do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). A par delas, a secção elucida também as contribuições para o saldo global de 2021 e 2022 dadas pelas transferências financeiras comunitárias e pelo conjunto de todos os demais canais de variação anual da despesa e da receita públicas. A Secção 8.3 apresenta brevemente a estimativa de 2021, que constitui o ponto de partida de 2022, comparando-a com o referencial do OE/2021. Finalmente, a Secção 8.4 aprecia a previsão para 2022 nas principais rubricas de classificação económica.

8.1 Conta das Administrações Públicas na ótica da contabilidade pública e considerandos sobre os mapas orçamentais

145. O Relatório da POE/2022 estabelece os objetivos orçamentais para o saldo global: – 9919 M€ em 2021 e – 7769 M€ em 2022. O relatório que acompanha a POE/2022 contém a conta previsional consolidada das AP na ótica da contabilidade pública para o biénio 2021–2022, com os seguintes objetivos para o saldo global: défice de 9919 M€ (– 4,7 p.p. do PIB) em 2021 e 7769 M€ (– 3,4 p.p. do PIB) em 2022. A Tabela 17 apresenta a conta consolidada das AP desde 2019 nas seguintes dimensões: execução orçamental em 2019 e 2020, referenciais de 2021 (OE/2021 e estimativa de execução), bem como a previsão para 2022. A estimativa de 2021 e a previsão para 2022 constam do relatório do MF que acompanha a POE, as execuções de 2019 e 2020 provêm da Conta Geral do Estado destes anos e o OE/2021 é a conta subjacente à aprovação da AR do articulado e dos mapas contabilísticos que integram a lei orçamental para 2021.

146. O cenário orçamental apresentado pelo MF prevê uma melhoria de 3865 M€ entre o encerramento de contas de 2020 e o final de 2022, mas ainda significativamente abaixo (– 7199 M€) do quase equilíbrio alcançado em 2019. A confirmar-se a estimativa para 2021, o cenário orçamental apresentado na POE/2022 representa uma melhoria face aos referenciais anteriores: o saldo global deverá recuperar 1715 M€ no ano corrente e 2150 M€ em 2022. Traduz uma melhoria acumulada de 3865 M€ entre o encerramento de contas de 2020 e o resultado previsional de 2022. Escolheu-se apresentar este intervalo temporal porque 2020 foi o primeiro ano de fecho de contas após o início da pandemia, muito influenciado pela dupla crise, sanitária e económica, com um saldo global de – 11 634 M€, que traduz um agravamento anual de 11 064 M€, interrompendo a tendência ininterrupta de consolidação entre 2013 e 2019 (Gráfico 34, p. 84).³⁰ A confirmar-se o cenário orçamental apresentado na POE/2022, a o resultado de 2022 mantém-se longe da situação de quase equilíbrio alcançada imediatamente antes do período pandémico (– 569 M€ em 2019)— Tabela 17.

147. A UTAO recomenda a apresentação dos Mapas contabilísticos da proposta de lei que acompanha a POE/2022 numa perspetiva consolidada, num formato que torne inteligível para os cidadãos as receitas e as despesas da Administração Central. Numa perspetiva global de apreciação da qualidade de informação prestada, o MF voltou a apresentar este ano os mapas contabilísticos numa perspetiva não consolidada de fluxos no interior do subsector Administração Central, o que não permite aos cidadãos

³⁰ A pandemia de COVID-19 deflagrou em Portugal a 2 de março de 2020, data em que o Serviço Nacional de Saúde detetou o primeiro doente.

obter uma imagem verdadeira dos níveis da receita e da despesa deste subsector. A não consolidação das transferências (correntes e de capital) entre o Estado e os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) induz mesmo em erro, dando a ilusão de duplicação do financiamento estatal destes últimos. Recomenda-se, por isso, tal como se fez no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro, que o MF promova uma reformulação destes mapas para os tornar mais amigos dos leitores não especialistas.

Tabela 17 – Conta das AP em contabilidade pública
(em milhões de euros e percentagem)

	2019	2020	OE/2021	Estimativa 2021	POE/2022	Variação M€				Taxa de variação %			
						Est/2021	Est/2021	POE/2022	POE/2022	Est/2021	Est/2021	POE/2022	POE/2022
						vs 2020	vs OE/2021	vs Est/2021	vs 2020	vs 2020	vs OE/2021	vs Est/2021	vs 2020
Receita corrente	86 937	82 315	87 668	87 916	94 304	5 601	248	6 388	11 989	6,8	0,3	7,3	14,6
Impostos diretos	23 600	22 804	22 573	23 506	24 064	702	933	558	1 261	3,1	4,1	2,4	5,5
Impostos indiretos	28 287	25 865	26 717	26 949	28 477	1 084	232	1 528	2 612	4,2	0,9	5,7	10,1
Contribuições sociais	22 413	22 399	22 841	23 955	25 070	1 556	1 114	1 115	2 671	6,9	4,9	4,7	11,9
Outras receitas correntes	12 609	11 227	15 527	13 236	16 683	2 009	-2 291	3 447	5 456	17,9	-14,8	26,0	48,6
Diferenças de consolidação	28	20	10	270	9	250	260	-261	-11				
Despesa corrente	83 585	87 866	92 954	92 027	95 306	4 161	-927	3 279	7 440	4,7	-1,0	3,6	8,5
Consumo público	35 959	36 647	40 916	38 395	42 847	1 748	-2 521	4 452	6 200	4,8	-6,2	11,6	16,9
Despesas com pessoal	21 576	22 467	23 385	23 277	24 285	810	-108	1 008	1 818	3,6	-0,5	4,3	8,1
Aquis. de bens e serv. e out. desp. corr.	14 383	14 180	17 530	15 118	18 562	938	-2 412	3 444	4 382	6,6	-13,8	22,8	30,9
Aquisição de bens e serviços	13 274	13 376	15 291	14 172	16 090	796	-1 119	1 918	2 714	5,9	-7,3	13,5	20,3
Outras despesas correntes	1 109	804	2 240	946	2 472	142	-1 294	1 526	1 668	17,7	-57,8	161,3	207,6
Subsídios	1 148	1 668	2 284	2 371	2 064	703	87	-307	396	42,2	3,8	-12,9	23,8
Juros e outros encargos	8 086	7 596	7 279	7 295	6 901	-301	16	-394	-695	-4,0	0,2	-5,4	-9,1
Transferências correntes	38 353	41 906	42 350	43 440	43 258	1 534	1 090	-182	1 352	3,7	2,6	-0,4	3,2
Diferenças de consolidação	37	49	125	526	236	477	401	-290	187				
Saldo corrente	3 353	-5 551	-5 286	-4 111	-1 002	1 440	1 175	3 109	4 549				
Receita de capital	2 182	1 685	3 779	3 029	4 615	1 344	-750	1 586	2 930	79,7	-19,8	52,4	173,9
Diferenças de consolidação	8	5	0	34	9	29	34	-25	4				
Despesa de capital	6 104	7 768	9 647	8 838	11 382	1 070	-809	2 544	3 614	13,8	-8,4	28,8	46,5
Investimentos	4 826	5 188	7 714	6 913	9 091	1 725	-801	2 178	3 903	33,2	-10,4	31,5	75,2
Transferências de capital	1 198	2 458	1 432	1 702	2 031	-756	270	329	-427	-30,8	18,9	19,3	-17,4
Outras despesas de capital	55	98	356	87	257	-11	-269	170	159	-10,9	-75,6	195,4	163,3
Diferenças de consolidação	24	24	145	136	3	112	-9	-133	-21				
Receita efetiva	89 119	84 000	91 447	90 946	98 919	6 945	-502	7 974	14 919	8,3	-0,5	8,8	17,8
Despesa efetiva	89 688	95 634	102 600	100 865	106 688	5 230	-1 736	5 823	11 054	5,5	-1,7	5,8	11,6
Saldo global	-569	-11 634	-11 153	-9 919	-7 769	1 715	1 234	2 150	3 865				
Despesa corrente primária	75 498	80 270	85 674	84 732	88 405	4 462	-942	3 673	8 135	5,6	-1,1	4,3	10,1
Saldo corrente primário	11 439	2 045	1 994	3 184	5 899	1 140	1 191	2 715	3 854				
Despesa total primária	81 602	88 038	95 321	93 570	99 787	5 531	-1 751	6 217	11 749	6,3	-1,8	6,6	13,3
Saldo primário	7 517	-4 038	-3 874	-2 624	-868	1 414	1 250	1 756	3 170				

Fontes: CGE/2019, CGE/2020, OE/2021, Relatório POE/2022 e cálculos UTAO.

8.2 Variação do saldo global entre 2020 e 2022: o papel das medidas de política COVID-19 e do Plano de Recuperação e Resiliência

148. Esta secção apresenta o impacto da crise COVID-19 sobre a execução orçamental entre 2020 e 2022, analisando: (1) a vertente de combate à crise, apresentando o impacto das medidas de política COVID-19 e o apoio financeiro comunitário correspondente; (2) a vertente que se pretende de apoio à retoma, constituída pelo Plano de Recuperação e Resiliência e respetivo financiamento via instrumento *Next Generation EU*. Têm ambas um contributo materialmente relevante para a variação do saldo previsto para 2022. No início de 2020 deflagrou em Portugal a pandemia de COVID-19, tendo sido adotadas medidas de política orçamental destinadas a combater e mitigar os seus malefícios na saúde e na economia, com efeitos muito significativos na execução orçamental nos anos de 2020 (execução fechada de 4665 M€) e 2021 (execução estimada de 5090 M€) — Gráfico 31. Em resposta à crise, a União Europeia implementou um conjunto de mecanismos de emergência (iniciativa CRII e CRII+, atual REACT),³¹ para

³¹ As iniciativas CRII (Coronavirus Investment Initiative) e CRII+ constituem dois instrumentos de emergência de resposta à pandemia COVID-19, criados em 2020 pela Comissão Europeia, com o objetivo de apoiar financeiramente os Estados Membros nas medidas de política de combate e mitigação da crise sanitária. A iniciativa REACT-EU (Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa) integra o instrumento *EuroNext Generation EU*, dando continuidade e alargando o âmbito destas iniciativas de emergência. Destina-se a cofinanciar medidas de mitigação e recuperação da crise tomadas pelos EM, no âmbito da saúde, do rendimento e do

apoiar financeiramente os Estados-Membros (EM) na implementação destas medidas. Em 2021 foi criado o instrumento *Euro Next Generation EU*,³² um pacote de estímulos entre 2021 e 2026 destinado a acelerar a retoma pós-pandemia e reforçar a resiliência económica, social e institucional, promovendo a transformação estrutural da economia europeia, operacionalizado através da implementação dos Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) em cada país. O PRR português foi aprovado pela CE em 16 de junho de 2021, com um envelope financeiro de 16,6 mil M€, dos quais 13,9 mil M€ em subvenções e 2,7 mil M€ em empréstimos. As medidas de política COVID-19 (combate à crise), o PRR (retoma) e os fluxos financeiros europeus destinados ao seu financiamento produzem efeitos sobre a execução da conta das AP que importa analisar. O Gráfico 30 individualiza cada um destes efeitos, tendo como ponto de partida o saldo global em cada ano:

- O esforço financeiro das AP com as medidas COVID-19 (constituído por perda de receita e despesa adicional) é observável nas barras com cor verde escura. Note-se que o financiamento da UE recebido pelas AP para cobrir algumas medidas COVID-19 não está nas barras verdes da receita: aparece nas barras azuis claras de receita REACT-EU. A estimativa para 2021 e a previsão para 2022 respeitantes a esta componente são apresentadas na Tabela 18 e sintetizadas na Tabela 19. No entanto, o gráfico também evidencia o impacto em cada ano das medidas COVID-19 líquido deste financiamento — fá-lo nas barras horizontais azuis escuras intituladas “esforço financeiro líquido das AP com COVID-19”;
- As subvenções recebidas da UE respeitantes ao instrumento *Next Generation EU* encontram-se nas barras azuis clara verticais, individualizando-se os recebimentos provenientes da iniciativa REACT-EU e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).³³ Os valores apresentados combinam a informação constante no relatório da POE/2022 com a presente na base de dados orçamentais do SIGO. O REACT-EU, constituindo uma continuação das iniciativas de emergência de resposta à crise (CRII e CRII+), destina-se ao financiamento das medidas COVID-19. É por isso que, na base do gráfico, se soma (dentro de barras horizontais sob chavetas) o contributo nacional com o contributo comunitário para o saldo global das medidas COVID-19;
- A despesa com a implementação do PRR pode ler-se nas barras verdes claras verticais, resultando da informação observada na base de dados SIGO. Em barras azuis escuras horizontais lê-se a diferença entre receita comunitária para PRR (colunas MRR) e a despesa pública nacional no PRR;
- Os outros efeitos que determinam a variação anual da receita e da despesa encontram-se evidenciados nas barras laranjas. Provêm do ciclo económico, dos efeitos induzidos das medidas de política (COVID e PRR), dos efeitos diretos e induzidos pelas muitas outras medidas de política pública não especificadas e ainda por alterações na procura de despesa pública não explicadas pelas causas anteriores.³⁴ Permitem aferir a evolução da execução orçamental excluindo os efeitos COVID-19 e PRR, bem como os financiamentos comunitários para umas medidas e outras. No fundo, este agregado “Outros” é o equivalente em contabilidade pública ao resíduo “Resto” que a UTAO construiu em contabilidade nacional no Gráfico 24, p. 49.

149. O saldo estimado pelo MF para 2021 prevê uma melhoria de 1715 M€ face a 2020. O relatório da POE/2022 estima um saldo de – 9919 M€ para 2021, o que representa uma melhoria de 1715 M€ face a 2020, decomponível no esforço financeiro das AP com as medidas de política COVID-19 (– 3995 M€), no efeito positivo do adiantamento de fundos comunitários do PRR sobre a execução orçamental

emprego nas regiões mais afetadas pela pandemia. O REACT-EU constitui um pacote financeiro de 55 mil M€, resultante da reprogramação dos fundos sobranes da política de coesão (FEDER, FSE, FEAC) do período de programação 2014–2020.

³² O *EuroNext Generation EU* consiste num pacote de estímulos limitados a seis anos (2021 a 2026) para ajudar na recuperação dos efeitos da pandemia COVID-19 e promover a transformação estrutural da economia europeia, no valor total de 750 mil M€. É composto por vários instrumentos: o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) constitui o mais importante, no valor de 672,5 mil M€, entre subvenções e empréstimos aos EM. Os restantes constituem instrumentos de financiamento destinados a apoiar objetivos estratégicos europeus destacando-se o REACT-EU, as iniciativas canalizadas através do Fundo Regional para o Desenvolvimento, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu para Ajuda aos Mais Carenciados.

O Regulamento (UE) n.º 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro, criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57/17 de 18.2.2021).

³³ O MRR constitui o principal instrumento do *Next Generation EU*, mas existem outros, como o Fundo para a Transição Justa. A parte do MRR que virá para Portugal entre 2021 e 2026 terá 3,9 mil M€ de subvenções e 2,7 mil M€ de empréstimos. Note-se que a análise nesta secção é sobre o saldo global. Ora os empréstimos são contabilizados numa rubrica que não entra no cálculo do saldo global (rubrica 12, Passivos financeiros). Por este motivo, a altura das barras azuis do MRR no Gráfico 24 não reflete o valor dos empréstimos recebidos.

³⁴ Por exemplo, o estado de saúde geral da população pode determinar mais ou menos procura por medicamentos comparticipados em 2022 face a 2021 e esta oscilação não decorre de nenhuma daquelas causas.

(+ 1214 M€) e em efeitos não atribuíveis a estas componentes (+ 4495 M€), que incluem o ciclo económico, o efeito induzido das medidas COVID-19 e PRR e de outras políticas públicas, e determinantes não económicos nem políticos na procura de despesa pública. **Salienta-se neste período a mobilização dos recursos financeiros das AP para o combate à pandemia, tanto na vertente de mitigação (medidas COVID-19) como de recuperação (PRR), uma vez que a variação da restante despesa (122 M€) representa apenas a 2,3% do crescimento deste agregado.** O relatório da POE/2022 apresenta uma estimativa de – 9919 M€ para o saldo global em 2021, o que representa uma melhoria de 1715 M€ face a 2020 (Tabela 17 e Tabela 23). A decomposição desta variação anual encontra-se no Gráfico 30:

- No ano de 2021 **o efeito direto estimado das medidas de política COVID-19 (antes do financiamento comunitário) com impacto no saldo global é – 5090 M€**, resultando do efeito cumulativo de perda de receita (– 580 M€) e aumento de despesa (– 4510 M€) — Tabela 18 e Tabela 19. Se se acrescentar à receita o financiamento comunitário do REACT-EU (1095 M€), **o esforço financeiro líquido das AP com a mitigação da pandemia reduz-se para 3995 M€** (barra azul horizontal no Gráfico 30);
- Neste ano, o **PRR tem um impacto líquido positivo de 1214 M€** sobre o saldo global, uma vez que a receita recebida na ótica da contabilidade pública (1813 M€) é superior à execução da despesa estimada (598 M€), detalhadas na conta previsional do PRR para o biénio 2021–2022, na Tabela 20. Deve salientar-se que a receita sobrança de 2021 deverá financiar a despesa com a implementação do PRR em 2022 e que o PRR não se encontrava considerado no cenário orçamental do OE/2021;³⁵
- Excluindo as componentes acima à receita e à despesa efetivas, conclui-se que a receita deverá aumentar 4617 M€ e a despesa 122 M€, com um **efeito líquido de 4495 M€ sobre o saldo global**, resultando esta evolução do ciclo económico, dos efeitos induzidos das medidas de política (COVID-19 e PRR) e de outras políticas públicas não especificadas, bem como de determinantes não económicos nem políticos subjacentes à dinâmica dos agregados orçamentais:
 - A receita apresenta um desvio fracamente negativo (– 0,5%; – 502 M€) face ao objetivo do OE/2021, impulsionada pelo desempenho da componente fiscal e contributiva, que quase compensa a subexecução da componente não fiscal e não contributiva — Tabela 17 e Gráfico 32;³⁶
 - Na despesa, merece destaque a mobilização dos recursos financeiros das AP para o combate à pandemia, tanto na vertente de combate e mitigação (medidas COVID-19) como de recuperação (PRR), uma vez que a variação da restante despesa (122 M€) corresponde apenas a 2,3% da variação anual deste agregado — Tabela 17.

150. A POE prevê um saldo de – 7769 M€ para 2022, que tem subjacente uma melhoria de 2150 M€ na posição orçamental. Esta melhoria (Tabela 17 e Tabela 23) é explicada pelas seguintes parcelas: esforço financeiro das AP líquido de financiamento comunitário com as medidas de política COVID-19 (– 147 M€), impacto líquido previsional da implementação do PRR (– 168 M€) e efeitos não atribuíveis a estas componentes (+ 2465 M€), que incluem o ciclo económico, o efeito induzido das medidas COVID-19 e PRR e de outras políticas públicas, bem como a ação de determinantes não económicos nem políticos sobre os agregados orçamentais. A passagem do saldo estimado de 2021 para a previsão de 2022 é esquematizada no Gráfico 30:

- A previsão do **impacto direto das medidas COVID-19 sobre o saldo global é – 577 M€** (antes de considerado o financiamento comunitário do REACT-EU). Reflete um menor nível de despesa (apenas 601 M€) face ao ano anterior (que foi de 4510 M€) e beneficia do efeito positivo de 24 M€ das medidas da receita (cobrança de 34 M€ no Adicional de solidariedade sobre o sector bancário e perda de 10 M€ no IVA sobre produtos COVID-19),³⁷ conforme Tabela 18 e Tabela 19. **O esforço financeiro das AP, líquido do financiamento comunitário REACT (430 M€), reduz-se em 2022 para 147 M€.**
- **Em 2022 o impacto líquido previsional do PRR sobre o saldo global é – 168 M€**, uma vez que a despesa (3203 M€) deverá ser superior às transferências do MRR (3035 M€). A despesa reparte-se entre a componente corrente (1133 M€; 35,4% do total anual) e a de capital (2070 M€; 64,6%). As rubricas com maior peso são o investimento público (1194 M€; 37,3% do total anual), as transferências de capital

³⁵ Convém lembrar que Portugal está a receber no último trimestre de 2021 uma fatia de fundos europeus a título de adiantamento do envelope a que terá direito no conjunto dos cinco anos. As próximas fatias serão condicionais na execução física e financeira dos projetos, bem como no cumprimento das metas reformistas acordadas com a CE.

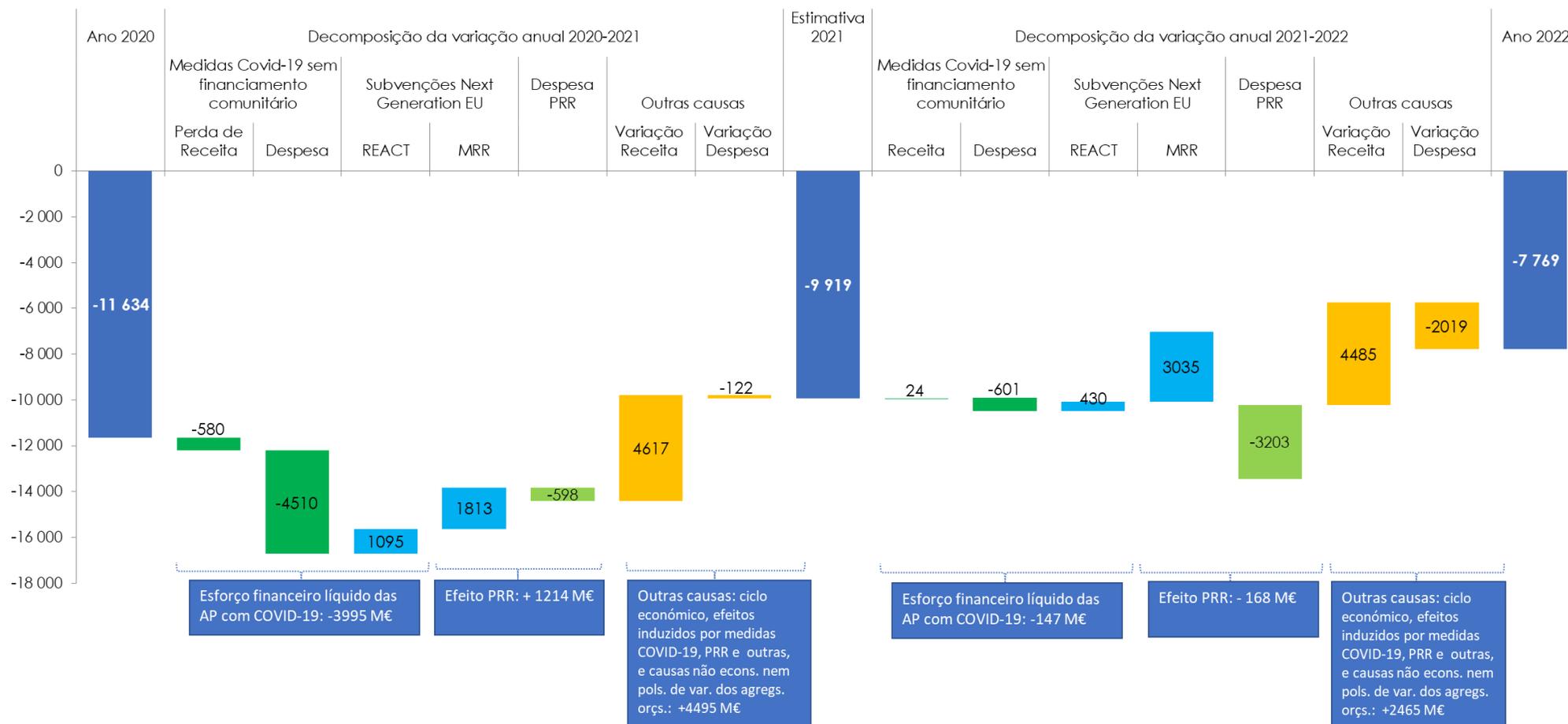
³⁶ A variação da receita e da despesa na estimativa para 2021 é analisada com maior detalhe na Secção 8.3.

³⁷ O Adicional de solidariedade sobre o sector bancário é um imposto legislado na 2.ª Alteração ao OE/2021, com o objetivo de reduzir o impacto da despesa adicional da Segurança Social com a pandemia. Na verdade, é um imposto que parece ter vindo para ficar pois nada na lei determina uma vigência curta e a sua receita foi consignada *ab initio* a uma necessidade permanente e de longo prazo de financiamento público, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

(876 M€; 27,3%), a aquisição de bens e serviços (506 M€; 15,8%) e as transferências correntes (366 M€; 11,4%). Nas transferências correntes, um total de 17 M€ (0,5% do total) destina-se à Administração Local, enquanto nas transferências de capital este montante ascende a 154 M€ (4,8%) — Tabela 20;

- Excluindo estas componentes, **a receita deverá aumentar 4485 M€ e a despesa 2019 M€, com um efeito positivo de 2465 M€ sobre o saldo global**. Estes são os impactos residuais de tudo o resto que afeta a execução orçamental (evolução do ciclo económico, efeitos induzidos das medidas de política (COVID e PRR) e de outras políticas públicas não especificadas, e ainda os determinantes não económicos nem políticos que impelem os agregados orçamentais para valores em 2022 diferentes dos verificados em 2021. A variação para cada uma das rubricas é melhor detalhada na Secção 8.4.2:
 - A receita efetiva previsional apresenta uma variação global de 7974 M€ (+ 8,8%), que se reduz para 4485 M€ quando expurgada do efeito COVID-19 e das subvenções do instrumento Next Generation EU (3465 M€). A variação de 4485 M€ residual apurada é justificada pelo aumento esperado das receitas fiscal (2086 M€) e contributiva (1115 M€) e pelo aumento das “Outras receitas correntes” e da receita de capital que não têm origem no REACT (430 M€) nem no MRR (3035 M€) — Tabela 17, Gráfico 30e Gráfico 36;
 - O acréscimo total de despesa efetiva na POE/2022 é 5823 M€(+ 5,8%), mas recua para 3804 M€ depois de excluídos os efeitos COVID-19 e PRR na execução previsional.

Gráfico 30 – Interpretação da variação do saldo global entre 2020 e 2022
(em milhões de euros)

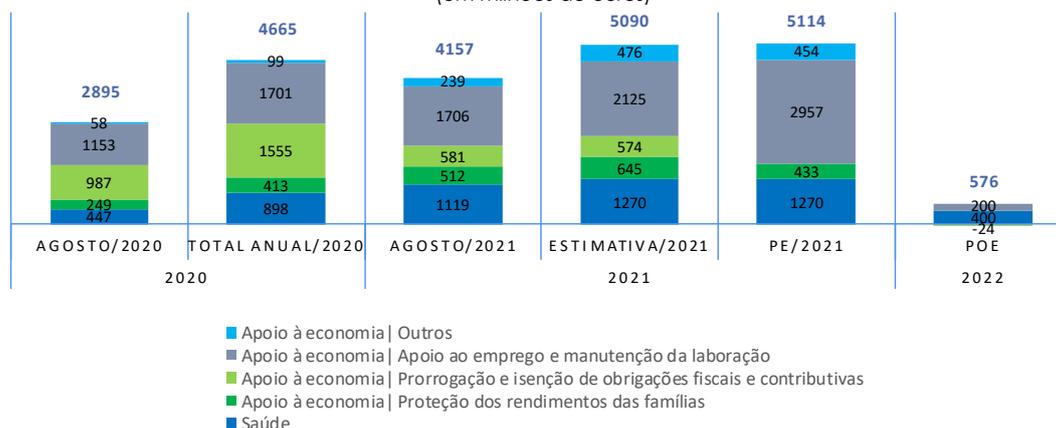


Fontes: CGE/2020, Relatório POE/2022, base de dados SIGO (Ministério das Finanças) e cálculos da UTAO | Notas: (i) melhorias (agravamentos) do saldo global são representada(o)s por barras com sinal positivo (negativo). (ii) As colunas "Outros" apuram as variações residuais na receita efetiva e na despesa efetiva em cada um dos anos, 2021 e 2022. À receita (despesa) efetiva apurada na Tabela 17, a UTAO subtraiu os valores de receita (despesa) identificados nas colunas à esquerda de "Outros" e depois calculou a diferença na nova receita (despesa) efetiva entre 2021 e 2020 e entre 2022 e 2021. São estas diferenças que surgem nas barras verticais laranjas.

151. No ano de 2021 o impacto direto estimado das medidas de política COVID-19 com impacto no saldo global é 5090 M€, encontrando-se prevista uma diminuição para 577 M€ em 2022 (variação anual de - 4513 M€) , refletindo a expectativa de desagravamento da situação epidemiológica e da vacinação de mais de 85% da população portuguesa (Gráfico 31):

- O ano de 2021 é o que apresenta o maior impacto negativo direto das medidas COVID-19 desde o início da pandemia (4665 M€ em 2020), em resultado do agravamento da situação epidemiológica e do confinamento do primeiro trimestre e consequente necessidade de medidas de política destinadas a reforçar a saúde e apoiar o emprego e o rendimento das famílias. O impacto direto estimado para 2021 encontra-se aproximadamente em linha com a previsão do Programa de Estabilidade 2021-2025 (5114 M€).
- Em 2021 o impacto estimado direto estimado no saldo global das medidas COVID-19 reparte-se entre a tipologia saúde (1270 M€; 25,0% do impacto total) e apoio à economia (3820 M€; 75,0%);
 - No apoio à economia distinguem-se as medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração (2125 M€; 41,7% do impacto total), de proteção dos rendimentos das famílias (645 M€; 12,7%), de prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas (574 M€; 11,3%) e da categoria residual "Outros" (476 M€; 9,4%).

Gráfico 31 – Impacto direto no saldo orçamental das medidas COVID-2019 em 2020 e 2021, por tipologia de intervenção
(em milhões de euros)



Fontes: Anexo Estatístico da Síntese de Execução Orçamental: agosto 2021, 27 de setembro, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Execução Orçamental, agosto de 2021, Lisboa. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Dados de IGFSS e AT facultados diretamente à UTAO. Base de dados SIGO, Ministério das Finanças. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A execução das medidas COVID em 2021 foi estimada pela UTAO na Tabela 18.

Tabela 18 – Principais medidas de política COVID-19: 2021 e 2022
(em milhões de euros e percentagem)

Instrumentos de intervenção reportados pela DGO, agregados segundo as medidas de política dos Tipos 2 e 3 definidos pela UTAO		CE	Estimativa para 2021			Por memória: previsão de impacto anual apresentada no OE/2021		Por memória: previsão de impacto anual apresentada no PE/2021		2022	Variação 2021 - 2022
N.º	Título		Execução estimada pela UTAO	Exec total das AP na rubrica	Peso na execução	Valor previsto	Peso exec/prev	Valor previsto	Peso exec/prev		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=[(4)/(5)]*100	(7)	(8)=[(4)/(7)]*100	(9)	(10)=[(4)/(9)]*100	(11)	(12)=[(11)-(5)]
Saúde: Aumento da capacidade do SNS, contenção da pandemia, tratamento e mitigação da doença			1270			-	-	1270	100,0%	400	-870
1	Reforço de recursos humanos (contratações, horas extra e formação)	D.01	408,1	23 277	1,8%	-	-	270	151,2%	0,0	-408,1
2	Saúde: medicamentos, testes, vacinas e EPI	D.02	755,7	14 172	5,3%	-	-	1 000	75,6%	400,0	-355,7
3	Outros serviços: EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	D.02	62,0	14 172	0,4%	-	-	-	-	0,0	-62,0
4	Saúde: aquisição de ventiladores e outros equipamentos	D.07	44,1	6 913	0,6%	-	-	-	-	0,0	-44,1
Apoio à Economia			3820			-	-	3844	99,4%	177	-3643
Proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço do sistema de proteção social			645			-	-	433	148,9%	0	-645
5	Isolamento profilático	D.04	106,4	43 440	0,2%	94,7	112,4%	-	-	0,0	-106,4
6	Subsídios de assistência a filho e a neto	D.04	24,8	43 440	0,1%	27,8	89,4%	164	130,7%	0,0	-24,8
7	Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	D.04	82,9	43 440	0,2%	80,8	102,6%	-	-	0,0	-82,9
8	Prorrogação desemprego, subsídio social de desemprego e diminuição prazos de garantia	D.04	176,1	43 440	0,4%	130,9	134,5%	-	-	0,0	-176,1
9	Apoio excepcional à família	D.04	50,9	43 440	0,1%	51,7	98,4%	-	-	0,0	-50,9
10	Apoio extraordinário proteção social	D.04	19,7	43 440	0,0%	19,0	103,5%	-	-	0,0	-19,7
11	Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	D.04	75,6	43 440	0,2%	98,0	77,1%	270	159,9%	0,0	-75,6
12	Outros apoios de proteção social e do rendimento das famílias	D.04	108,8	43 440	0,3%	-	-	-	-	0,0	-108,8
Prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas			574			-	-	-	-	-24	-598
13	Estimativa de incumprimento receita diferida: IRS	R.01	0,7	23 506	0,0%	-	-	-	-	0,0	-0,7
14	Limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRC para micro empresas, PME e cooperativas	R.01	397,7	23 506	1,7%	-	-	-	-	0,0	-397,7
15	Estimativa de incumprimento receita diferida: IRC	R.01	0,4	23 506	0,0%	-	-	-	-	0,0	-0,4
16	Adicional de solidariedade sobre o sector bancário	R.01	-33,0	23 506	-0,1%	-	-	-	-	-34,0	-1,0
17	Estimativa de incumprimento receita diferida: IVA	R.02	25,7	26 949	0,1%	-	-	-	-	0,0	-25,7
18	Flexibilização do pagamento do IVA do 3.º trimestre de 2020, recuperado em 2021	R.02	-75,0	26 949	-0,3%	-	-	-	-	0,0	75,0
19	Redução temporária da taxa de IVA para equipamentos COVID	R.02	23,0	26 949	0,1%	-	-	-	-	10,0	-13,0
20	Isonção pagamento contribuições sociais	R.03	206,0	23 955	0,9%	71,0	290,2%	-	-	0,0	-206,0
21	Suspensão das obrigações de cumprimento dos planos prestacionais em curso e suspensão dos processos de execução contributiva	R.03	28,8	23 955	0,1%	-	-	-	-	0,0	-28,8
Medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração do lado da despesa			2125			-	-	2 957	71,9%	200	-1925
22	Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhadores independentes	D.04	213,9	43 440	0,5%	133,9	159,8%	-	-	0,0	-213,9
23	Lay-off	D.04	370,5	43 440	0,9%	298,7	124,1%	-	-	0,0	-370,5
24	Apoio extraordinário à retoma progressiva	D.04	524,4	43 440	1,2%	241,5	217,1%	-	-	0,0	-524,4
25	Outros apoios ao emprego (transferências correntes)	D.04	29,7	43 440	0,1%	-	-	-	-	0,0	-29,7
26	Programa Ativar: bolsas de formação	D.04	99,2	43 440	0,2%	-	-	-	-	0,0	-99,2
27	Programa Ativar: apoio ao emprego	D.02	62,0	14 172		295,0	156,6%			0,0	-62,0
		D.05	299,8	2 371	12,6%					0,0	-299,8
		D.06	1,1	946	0,1%					0,0	-1,1
28	Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	D.05	193,9	2 371	8,2%	361,0	100,6%	-	-	200,0	6,1
29	Novo Incentivo à normalização da atividade empresarial	D.05	169,3	2 371	7,1%	-	-	-	-	0,0	-169,3
30	Outros apoios (subsídios)	D.05	74,1	2 371	3,1%	-	-	-	-	0,0	-74,1
31	Outros apoios (transferências capital)	D.08	86,7	1 702	5,1%	-	-	-	-	0,0	-86,7
Outros			476			-	-	-	-	1	-475
32	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	R.07	5,4	13 236	0,0%	-	-	-	-	0,0	-5,4
33	Univ ersalização da escola digital	D.02	39,5	14 172	0,3%	279,0	70,3%			0,0	-39,5
		D.07	156,5	6 913	2,3%					-	-
34	Outros encargos (aquisições de bens e serviços)	D.02	1,0	14 172	0,0%	-	-	-	-	0,0	-1,0
35	IVAucher	D.05	193,1	43 440	0,4%	-	-	-	-	1,0	-192,1
36	Outros encargos (transferências correntes)	D.04	41,1	43 440	0,1%	-	-	-	-	0,0	-41,1
37	Outros encargos (outras despesas)	D.06	16,6	946	1,8%	-	-	-	-	0,0	-16,6
38	Outros encargos (investimento)	D.07	22,8	6 913	0,3%	-	-	-	-	0,0	-22,8
Efeito orçamental direto no saldo global das AP das medidas com execução conhecida			5090			-	-	5 114	99,5%	577	-4513

Fontes: Base de dados SIGO, Ministério das Finanças. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Autoridade Tributária (AT). Anexo Estatístico da Síntese de Execução Orçamental: agosto 2021, 27 de setembro, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Execução Orçamental, agosto de 2021, Lisboa. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A execução relatada na coluna 4 deve ser interpretada como medida do esforço financeiro das AP portuguesas no período nela indicado: impacto no saldo. Valores positivos nesta coluna correspondem a agravamento do saldo e tanto podem resultar de medidas de política que acrescem à despesa como de medidas de política que reduzem receita. Valores negativos indicam impactos destinados a financiar este esforço financeiro, como por exemplo medidas legislativas de criação de receita fiscal adicional.

Notas metodológicas: A coluna (4) apresenta a estimativa da UTAO para a execução das medidas de política COVID-19 no conjunto do ano de 2021. A Tabela 24 do Anexo 2 explica detalhadamente a construção da estimativa. O acervo da POE não contém uma estimativa do MF para a execução das medidas COVID-19 até final de 2021.

Tabela 19 – Impacto direto das medidas COVID-19 por classificação económica em 2021 e 2022
(em milhões de euros e percentagem)

	2021 (1)	2022 Relatório POE/2022 (2)	2022 BD Sigo (3)	Variação 2021/2022 Relatório POE/2022 (4)=(2)-(1)	Variação 2021/2022 BD Sigo (5)=(3)-(1)	2022 BD Sigo vs Relatório POE/2022 (6)=(3)-(2)
Receita efetiva	580	-24	-24	-604	-604	0
R.01 - Impostos diretos	365,8	-34,0	-34,0	-400	-400	0,0
R.02 - Impostos indiretos	-26,3	10,0	10,0	36	36	0,0
R.03 - Contribuições sociais	234,8	0,0	0,0	-235	-235	0,0
R.07 - Venda de bens e serviços correntes	5,4	0,0	0,0	-5	-5	0,0
Despesa efetiva	4510	601	1406	-3909	-3105	805
D.01 - Despesas com pessoal	408,1	0	311	-408	-97	311
D.02 - Aquisição de bens e serviços	920,2	400	535	-520	-385	135
D.04 - Transferências correntes	1924,0	0	339	-1 924	-1 585	339
D.05 - Subsídios	930,2	201	201	-729	-729	0
D.06 - Outras despesas correntes	17,6	0	1	-18	-17	1
D.07 - Investimento	223,5	0	14	-223	-209	14
D.08 - Transferências capital	86,7	0	4	-87	-83	4
Saldo global ajustado	5 090	577	1 382	-4 513	-3 709	805

	2021	2022	Variação 2021/2022
Financiamento europeu (subvenções) EU Next Generation	2908	3465	557
REACT	1095,0	429,7	-665
PRR	1812,5	3035,2	1 223

Fontes: Relatório POE/2022, Tabela 18 e base de dados SIGO - Ministério das Finanças. | Notas: (i) Os impactos em cada uma das rubricas devem ser interpretados como medida do esforço financeiro das AP portuguesas no período nela indicado: impacto no saldo. Valores positivos nesta coluna correspondem a agravamento do saldo e tanto podem resultar de medidas de política que acrescem à despesa como de medidas de política que reduzem receita. Valores negativos indicam impactos destinados a financiar este esforço financeiro, como por exemplo medidas legislativas de criação de receita fiscal adicional.

Tabela 20 – Conta previsional do PRR em 2021 e 2022, na perspetiva da Administração Central
(em milhões de euros)

	2021	2022	Variação
Receita	1 813	3 035	1 223
Receita corrente	n.d.	1 692	-
R.06 - Transferências correntes	n.d.	1 692	-
Receita de capital	n.d.	1 343	-
R.10 - Transferências de capital	n.d.	1 343	-
Despesa	598	3 203	2 605
Despesa corrente	104	1 133	1 029
D.01 - Despesas com pessoal	-	5	5
D.02 - Aquisição de bens e serviços	54	506	451
D.04 - Transferências correntes	43	366	324
D.05 - Subsídios	-	79	79
D.06 - Outras despesas correntes	7	177	170
Despesa de capital	494	2 070	1 576
D.07 - Investimento	341	1 194	853
D.08 - Transferências capital	153	876	722
Saldo global	1 214	-168	1 382
Saldo corrente	n.d.	559	-
Saldo de capital	n.d.	-727	-

Fontes: Relatório POE/2022, base de dados SIGO (Ministério das Finanças) e cálculos UTAO. | Notas: (i): A conta previsional aqui apresentada está na ótica da Administração Central, ou seja está consolidada de transferências e subsídios no interior deste subsector, mas inclui as transferências e subsídios para a Segurança Social e para a Administração Regional e Local. (ii) A despesa estimada para a implementação do PRR em 2021 corresponde à dotação anual corrigida na medida orçamental respetiva, observada na base de dados da execução orçamental de setembro (SIGO).

8.3 A estimativa da execução em 2021

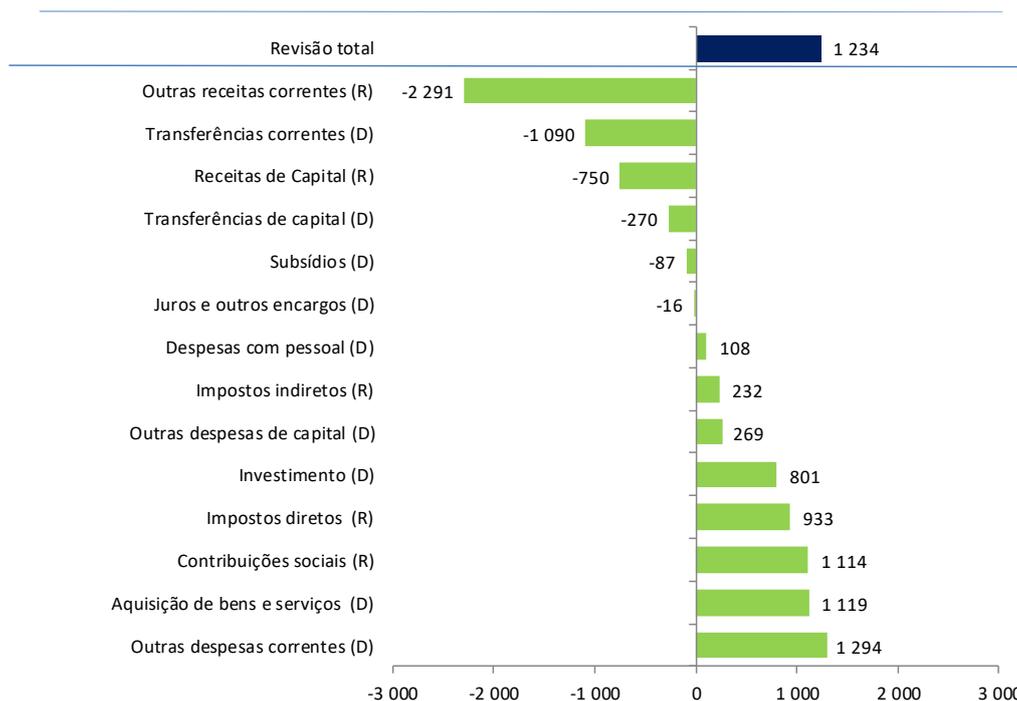
152. Esta secção aprofunda a análise da estimativa de execução para 2021, iniciada na Secção 8.2. O ano de 2021 revestiu-se de uma incerteza acrescida nas previsões, devido ao contexto pandémico, com vários desenvolvimentos não incorporados no cenário inicial do OE/2021, como o confinamento do primeiro trimestre, a campanha de vacinação COVID-19 ou a aprovação do PRR português. A estimativa agora apresentada pelo MF constitui o ponto de partida das previsões para 2022.

153. A estimativa do saldo global das Administrações Públicas para 2021 foi revista em alta para – 9919 M€, o que constitui um desagravamento de 1234 M€ face ao orçamento inicial de 2021. Esta revisão resulta da contenção da despesa efetiva, que deverá quedar-se aquém do programado (– 1736 M€; – 1,7%), compensando o desvio ligeiramente negativo na receita (– 502 M€; – 0,5%) e permitindo melhorar a posição orçamental — Tabela 17. Os contributos de cada componente da receita e da despesa para a revisão do saldo encontram-se ilustrados no Gráfico 32. As alterações esperadas incorporam a evolução orçamental até ao final do terceiro trimestre e refletem a melhoria do cenário macroeconómico da POE/2022 para o ano corrente face ao apresentado com a POE/2021. A execução orçamental em 2021 encontra-se muito influenciada pela pandemia, tanto na vertente de combate e mitigação (medidas de política COVID-19), como de recuperação (PRR), bem como pelos fluxos financeiros recebidos da UE ao abrigo do instrumento *Next Generation EU*. Embora pesem relativamente pouco na despesa e na receita efetivas de cada ano, assumem grande peso em termos da explicação da variação do saldo global de 2020 para 2021 e de 2021 para 2022. Estas contribuições diferenciais foram calculadas na Secção 8.2.

154. A estimativa para 2021 reduz em 502 M€ (– 0,5%) a previsão de cobrança de receita, face à previsão do OE/2021. A evolução estimada para a receita fiscal e contributiva, beneficiando da melhoria da envolvente macroeconómica, supera os objetivos do OE/2021, quase compensando a subexecução da componente não fiscal nem contributiva da receita. A estimativa para a receita fiscal e contributiva situa-se 2279 M€ acima do previsto no OE/2021, enquanto a componente não fiscal nem contributiva deverá quedar-se 3040 M€ abaixo do objetivo, encontrando-se os contributos de cada rubrica para a revisão do saldo evidenciados no Gráfico 32. O desempenho da receita fiscal e contributiva beneficiou da melhoria do cenário macroeconómico face ao OE/2021 e da evolução mais benévola do que a antecipada para o emprego e o consumo privado. Na componente não fiscal nem contributiva, a rubrica “Outras receitas correntes” apresenta a maior revisão nominal da estimativa (– 2291 M€), incluindo atividades sensíveis ao abrandamento da atividade económica, como as “Taxas, multas e outras penalidades” e as “Vendas de bens e serviços correntes”. No entanto, deve alertar-se para a dimensão importante da sobreorçamentação nestas componentes (aliás, um padrão típico deste previsor), agravada pela circunstância de terem sido recebidas transferências com origem no Mecanismo de Recuperação e Resiliência, no valor de 1813 M€ (painel inferior da Tabela 19) que não se encontravam previstas no OE/2021 inicial.

155. A estimativa para o ano corrente prevê poupanças de 1736 M€ (– 1,7%) na despesa, mas indicia um custo superior para as medidas contracíclicas COVID-19 face ao programado no OE/2021. A análise aos contributos das rubricas de despesa para a revisão do saldo, no Gráfico 32, permite concluir que as transferências correntes (– 1090 M€), as transferências de capital (– 270 M€), os subsídios (– 87 M€) e os juros (– 16 M€) deverão situar-se acima da dotação orçamental do OE/2021, num total de 1463 M€. Estas rubricas (exceto juros) registam a despesa com as medidas de apoio à economia COVID-19, indiciando um custo para as mesmas superior ao previsto no OE/2021. Este referencial não incluía o confinamento e consequente abrandamento da atividade económica no primeiro trimestre de 2021, que implicou a necessidade de adotar medidas adicionais de apoio à economia. Esta evolução é coerente com a estimativa anual de execução das medidas COVID-19, que indica uma execução de 99,5% face ao previsto no Programa de Estabilidade (Tabela 18). As restantes rubricas deverão encerrar o ano em níveis inferiores ao previsto, permitindo alcançar a poupança estimada (1736 M€). A rubrica “Outras despesas correntes” apresenta o maior desvio nominal (1294 M€), mas inclui a dotação provisional (493 M€) e a reserva orçamental (360 M€), ambas classificadas neste agregado de despesa, cuja utilização implica alterações orçamentais de reafectação a outras rubricas do classificador económico. Para uma correta interpretação, o desvio deverá ser expurgado deste efeito, reduzindo-se para 1121 M€.

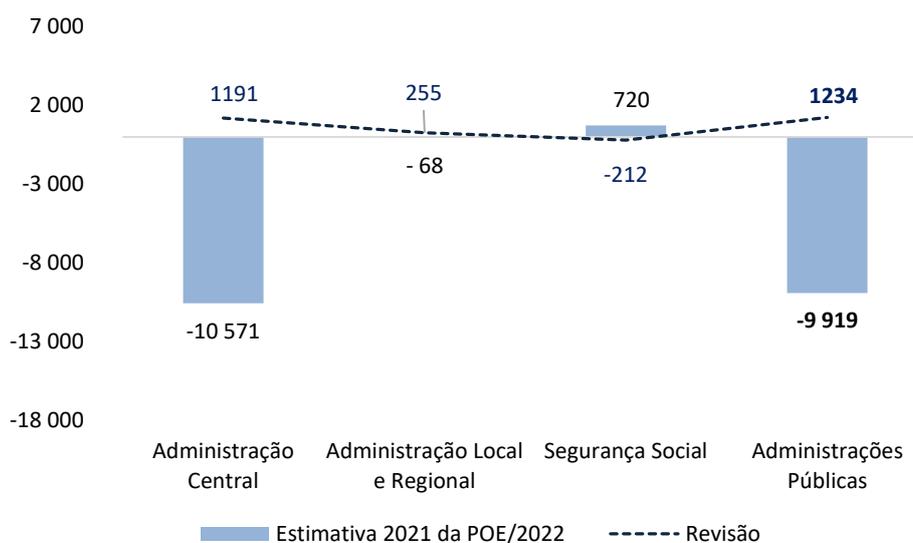
Gráfico 32 – Principais contributos para a revisão do saldo global na Estimativa face ao OE/2021
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2022 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/2021 (aprovado pela AR) e a Estimativa para 2021 apresentada no relatório MF da POE/2022. O desvio negativo (positivo) nas rubricas da receita significa que a estimativa de cobrança se situa abaixo (acima) da previsão do orçamento, contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado. O desvio negativo (positivo) numa rubrica de despesa significa que a estimativa de execução excede a (fica abaixo da) dotação inscrita no orçamento, contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado.

156. A revisão em alta do saldo das AP em 1234 M€ reflete a melhoria do défice da Administração Central e das Administrações Subnacionais, atenuada pela diminuição do excedente da Segurança Social. A POE/2022 estima um desagravamento do défice da Administração Central (+ 1191 M€) e das Administrações Subnacionais (+ 255 M€). A Segurança Social é o único subsector que contribui negativamente (- 212 M€) para a melhoria do saldo das AP — Gráfico 33.

Gráfico 33 – Contributos por subsector para a revisão do saldo da estimativa face ao OE/2021
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2022 e cálculos da UTAO.

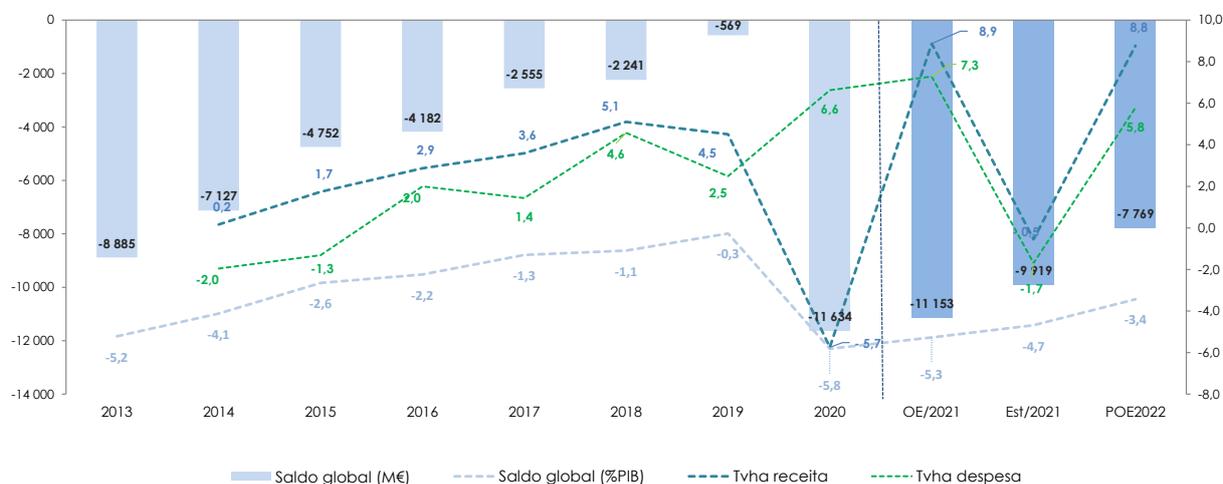
8.4 O cenário orçamental das Administrações Públicas proposto para 2022

157. Esta secção faz uma apreciação preliminar à conta previsional para 2022 do conjunto das Administrações Públicas e de cada subsector, comparando a evolução de cada rubrica entre a estimativa para 2021 e a previsão para 2022, apreciando os seus contributos para o saldo global.

8.4.1 Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas

158. A POE/2022 prevê um saldo de – 7769 M€ na ótica da contabilidade pública para o ano de 2022, que traduz uma melhoria de 2150 M€ face à estimativa apresentada para 2021, resultante de um crescimento da receita (8,8%) superior ao aumento projetado da despesa (5,8%). Este saldo decorre da conta consolidada das Administrações Públicas apresentada no relatório que acompanha a POE/2022, reproduzido detalhado por subsector na Tabela 21. Este valor resulta dos níveis de receita previstos e dos limites de despesa, conforme detalhe nos Mapas da Lei do Orçamento do Estado propostos para aprovação pela Assembleia da República.

Gráfico 34 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2013–2022
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2013 a 2020, OE/2021, Relatório da POE/2022 e cálculos da UTAO. | Notas: as barras com tom claro exprimem valores executados (passados, portanto) e as barras com tom escuro referem-se a períodos que ainda não passaram (estimativa ou previsão).

159. Na POE/2022 existe coerência entre o saldo global na ótica da contabilidade pública e o saldo de partida para a passagem às contas nacionais (Quadro 1.4, p. 75 do relatório). O saldo apresentado na ótica da contabilidade pública decorre das previsões de receita e despesa detalhadas nos Mapas Contabilísticos da Proposta de Lei que integra o acervo POE/2022, que são objeto de aprovação pela AR. A coerência entre a ótica da contabilidade pública e nacional constitui uma medida de transparência que importa relevar. Em anos anteriores, o MF chegou a acrescentar um anel suplementar para segurar a meta pretendida para o saldo em contabilidade pública na ordem dos 590 M€, precisamente entre os dois saldos, conforme a UTAO foi notando nos seus relatórios.

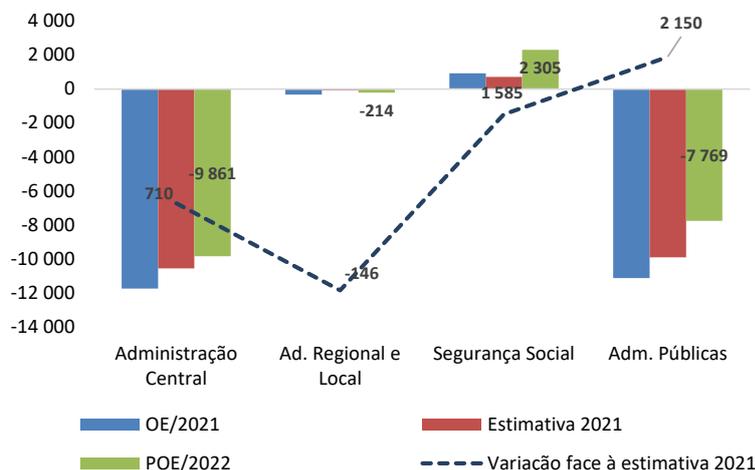
Tabela 21 – Conta das Administrações Públicas em 2022 na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros e percentagem)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	Taxa de variação APs POE/2022 vs Est/2021	Taxa de variação APs POE/2022 vs 2020
Receita corrente	65 882	11 826	33 310	94 304	7,3	14,6
Impostos diretos	20 119	3 945	0	24 064	2,4	5,5
Impostos indiretos	27 094	1 143	240	28 477	5,7	10,1
Contribuições sociais	4 195	0	20 875	25 070	4,7	11,9
Outras receitas correntes	14 456	6 738	12 195	16 683	26,0	48,6
Diferenças de consolidação	18	0	0	9		
Despesa corrente	71 189	9 920	30 911	95 306	3,6	8,5
Consumo público	34 003	8 318	526	42 847	11,6	16,9
Despesas com pessoal	19 167	4 793	325	24 285	4,3	8,1
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	14 835	3 525	201	18 562	22,8	30,9
Aquisição de bens e serviços	12 533	3 370	187	16 090	13,5	20,3
Outras despesas correntes	2 302	155	15	2 472	161,3	207,6
Subsídios	797	361	1 613	2 064	-12,9	23,8
Juros e outros encargos	6 720	222	10	6 901	-5,4	-9,1
Transferências correntes	29 669	1 020	28 761	43 258	-0,4	3,2
Diferenças de consolidação	0	0	0	236		
Saldo corrente	-5 307	1 906	2 400	-1 002		
Receita de capital	3 663	1 612	8	4 615	52,4	173,9
Diferenças de consolidação	6	0	0	9		
Despesa de capital	8 217	3 731	102	11 382	28,8	46,5
Investimento	5 799	3 197	95	9 091	31,5	75,2
Transferências de capital	2 179	514	7	2 031	19,3	-17,4
Outras despesas de capital	236	21	0	257	195,4	163,3
Diferenças de consolidação	3	0	0	3		
Receita efetiva	69 545	13 438	33 318	98 919	8,8	17,8
Despesa efetiva	79 406	13 652	31 013	106 688	5,8	11,6
Saldo global	-9 861	-214	2 305	-7 769		
Despesa corrente primária	64 469	9 698	30 900	88 405	4,3	10,1
Saldo corrente primário	1 413	2 128	2 410	5 899		
Despesa total primária	72 686	13 430	31 002	99 787	6,6	13,3
Saldo primário	-3 140	8	2 315	-868		

Fontes: Relatório POE/2022, CGE/2020 e cálculos da UTAO.

160. A POE/2022 projeta uma melhoria do saldo da Administração Central e da Segurança Social e um agravamento no das Administrações Subnacionais. Numa abordagem por subsector, a melhoria do saldo concentra-se na Segurança Social (+ 1585 M€) e na Administração Central (+ 710 M€), sendo prejudicado pelo agravamento do défice previsional das Administrações Subnacionais (- 146 M€), ilustrados no Gráfico 35. A Segurança Social é o único subsector das AP com uma posição excedentária previsional em 2022.

Gráfico 35 – Saldo por subsector 2021–2022
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2022 e cálculos da UTAO.

8.4.2 Análise das principais rubricas de receita e despesa e dos seus contributos para o saldo global de 2022

161. A melhoria de 2150 M€ no saldo global resulta de um crescimento da receita (+ 7974 M€; + 8,8%) superior ao da despesa (+ 5823 M€; + 5,8%). Os contributos de cada rubrica para a passagem da estimativa de 2021 para a previsão de 2022 encontram-se ilustrados no Gráfico 36.

- Na receita efetiva, a recuperação prevista assenta na componente não fiscal nem contributiva, justificada pelo aumento previsional das transferências da UE, no contexto do *Next Generation EU*, destinadas ao financiamento das medidas de política COVID-19 e do PRR. A melhoria da receita fiscal e contributiva relaciona-se com a evolução mais favorável do cenário macroeconómico.
 - O crescimento previsional da receita (7974 M€) assenta na componente não fiscal nem contributiva (5033 M€), uma vez que o aumento das “**Outras receitas correntes**” (3447 M€) e das **receitas de capital** (1586 M€) representam em conjunto 63,1% do acréscimo total. Os restantes contributos provêm da receita fiscal (2086 M€, peso de 26,2%) e da receita contributiva (1115 M€, 14,0%) — Tabela 17 e Tabela 23.
 - As rubricas da componente não fiscal nem contributiva da receita registam as transferências da UE no contexto do instrumento *Next Generation EU*, esperando receber-se em 2022 um total de 3465 M€, repartidos entre o MRR (3035 M€) e o REACT-EU (430 M€), destinados a financiar o PRR e algumas medidas de política COVID-19, respetivamente, encontrando-se estes efeitos aprofundados na Secção 8.2 e esquematizados no Gráfico 30.³⁸ Deve também notar-se que em 2021 o montante de receita que se estima receber do MRR (1813 M€) é superior à despesa estimada (598 M€), devendo originar um saldo de 1214 M€, que deverá beneficiar a cobrança em 2022 (Gráfico 30). Em conjunto, estes efeitos totalizam 4679 M€ e encontram-se aproximadamente em linha com o aumento previsional da POE/2022.
 - Na **receita fiscal**, o crescimento previsional de 2086 M€ tem origem nos impostos indiretos (+ 1528 M€; + 5,7%) e diretos (+ 558 M€; + 2,4%), beneficiando da melhoria do cenário macroeconómico:
 - Espera-se para 2022 uma recuperação de 6,1% no consumo privado, que deverá impulsionar a tributação indireta.
 - No respeitante aos impostos diretos, o cenário subjacente à POE/2022 aponta para um crescimento de 1,8% do emprego e 4,1% das remunerações totais da economia. A POE/2022 anuncia um conjunto de medidas de política com efeitos negativos sobre a cobrança: o pacote de estímulos do IRS (– 205 M€), o incentivo fiscal à recuperação (– 150 M€), a eliminação do pagamento especial por conta de IRC (– 10 M€) e o desagravamento das tributações autónomas de IRC (– 5 M€), com um efeito agregado de – 205 M€ sobre o IRS e – 165 M€ sobre o IRC — Tabela 10.
 - O aumento previsto para a receita contributiva (1115 M€) também se encontra em linha com a melhoria do emprego e das remunerações que impulsionam os impostos diretos. Ao contrário dos dois anos anteriores, não se encontram previstas medidas de política de isenção temporária de contribuições sociais.
- A evolução esperada para a despesa efetiva encontra-se muito influenciada pela diminuição esperada na despesa com as medidas de política COVID-19 (– 3909 M€), compensada parcialmente com a implementação do PRR (3203 M€) — Tabela 19, Tabela 20 e Gráfico 30.
 - O acréscimo previsional do **investimento** constitui a maior determinante do crescimento da despesa efetiva. A variação prevista para a rubrica de **investimento** é + 2178 M€ (+31,5%). A variação no investimento público previsional do PRR (853 M€, na Tabela 20 e na Tabela 22) explica 39,2% do acréscimo nesta rubrica. Excluindo a componente PRR, na Tabela 22, o crescimento do investimento público previsto para 2022 reduz-se para 1325 M€, ficando 59 M€ abaixo do acréscimo estimado para 2021 (1384 M€).

³⁸ O REACT e o MRR são instrumentos do *EuroNext Generation EU*, o qual consiste num pacote de estímulos temporários para ajudar a recuperação dos efeitos da pandemia COVID-19 e promover a transformação estrutural da economia europeia, no valor total de 750 mil M€. Os estímulos são canalizados para as economias de cada EM através dos seus PRR, que no caso português foi aprovado pela CE em 16 de junho de 2021, com um envelope financeiro de 16,6 mil M€, dos quais 13,9 mil M€ em subvenções e 2,7 mil M€ em empréstimos.

O MRR constitui o instrumento mais importante do *Next Generation EU*, no valor de 672,5 mil M€, entre subvenções e empréstimos aos EM, tendo sido criado pelo Regulamento (UE) n.º 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro.

A iniciativa REACT-EU (Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa) destina-se a cofinanciar medidas de mitigação e recuperação da crise tomadas pelos EM, no âmbito da saúde, do rendimento e do emprego nas regiões mais afetadas pela pandemia. Constitui um pacote financeiro de 55 mil M€, resultante da reprogramação dos fundos sobranes dos fundos de coesão (FEDER, FSE, FEAC) do quadro comunitário 2014–2020.

Tabela 22 – Investimento público 2020-2022

(em milhões de euros)

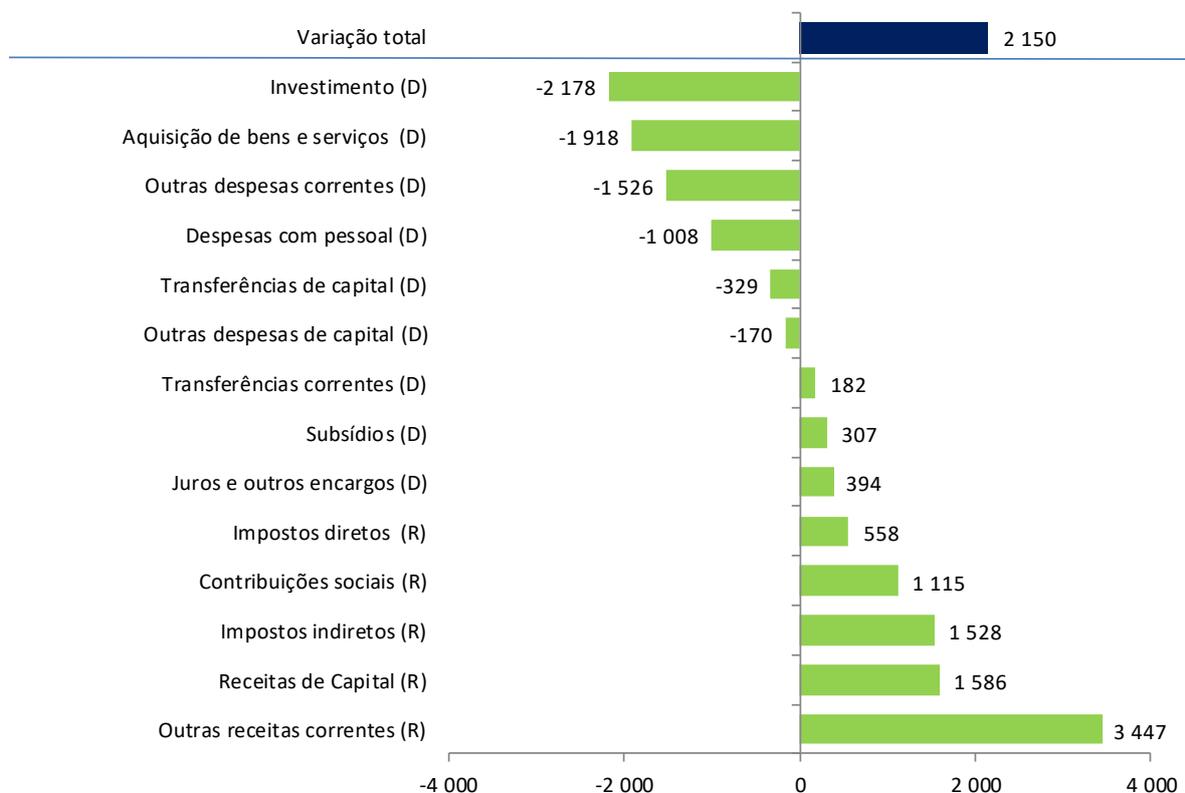
	2020	2021	2022	Variação 2020/2021	Variação 2021/2022
Investimento AP	5 188	6 913	9 091	1 725	2 178
Investimento PRR	-	341	1 194	341	853
Investimento AP sem PRR	5 188	6 572	7 897	1 384	1 325

Fontes: Relatório POE/2022, CGE/2020, base de dados SIGO e cálculos da UTAO.

- A despesa com **aquisição de bens e serviços** deverá crescer 1918 M€ (13,5%), reduzindo-se este acréscimo para 1012 M€ (7,1%) se excluir a despesa em saúde respeitante à pandemia (400 M€, na Tabela 18) e à implementação do PRR (506 M€, na Tabela 20). Estes dois efeitos cumulativos são responsáveis por 47,2% deste crescimento.
- Para as **“outras despesas correntes”** prevê-se um aumento de 1526 M€, que se reduz para 976 M€ quando expurgado dos 550 M€ orçamentados em dotação provisional.

Gráfico 36 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2022 face à sua estimativa de execução em 2021

(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2022 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 a Estimativa para 2021 e a previsão para 2022 do relatório da POE/2022. O desvio negativo (positivo) nas rubricas da receita significa que a previsão para 2022 se situa abaixo (acima) da execução estimada para 2021, contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado no saldo global. O desvio negativo (positivo) numa rubrica de despesa significa que a previsão para 2022 excede a (fica abaixo da) a execução estimada em 2021, contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado no saldo global.

PARTE IV: ANEXOS

Anexo 1: Quadro detalhado da execução orçamental em contabilidade pública

Tabela 23 – Conta consolidada das Administrações Públicas: comparação entre os anos de 2020, 2021 e 2022
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	CGE2020 vs OE/2021					CGE2020 vs Estimativa2021					CGE2020 vs POE2022				
	2020	OE/2021	Variação homóloga M€	%	Contributo p.p.	2020	Estimativa 2021	Variação homóloga M€	%	Contributo p.p.	2020	POE/2022	Variação homóloga M€	%	Contributo p.p.
RECEITA CORRENTE	82 315	87 668	5 353	6,5	6,4	82 315	87 916	5 601	6,8	6,7	82 315	94 304	11 989	14,6	14,3
Impostos diretos	22 804	22 573	-231	-1,0	-0,3	22 804	23 506	702	3,1	0,8	22 804	24 064	1 261	5,5	1,5
Impostos indiretos	25 865	26 717	852	3,3	1,0	25 865	26 949	1 084	4,2	1,3	25 865	28 477	2 612	10,1	3,1
Contribuições sociais	22 399	22 841	441	2,0	0,5	22 399	23 955	1 556	6,9	1,9	22 399	25 070	2 671	11,9	3,2
Outras receitas correntes	11 227	15 527	4 299	38,3	5,1	11 227	13 236	2 009	17,9	2,4	11 227	16 683	5 456	48,6	6,5
Diferenças de consolidação	20	10				20	270				20	9			
DESPESA CORRENTE	87 866	92 954	5 088	5,8	5,3	87 866	92 027	4 161	4,7	4,4	87 866	95 306	7 440	8,5	7,8
Consumo público	36 647	40 916	4 269	11,6	4,5	36 647	38 395	1 748	4,8	1,8	36 647	42 847	6 200	16,9	6,5
Despesas com pessoal	22 467	23 385	918	4,1	1,0	22 467	23 277	810	3,6	0,8	22 467	24 285	1 818	8,1	1,9
Aq. bens e serv.e out. desp. co	14 180	17 530	3 351	23,6	3,5	14 180	15 118	938	6,6	1,0	14 180	18 562	4 382	30,9	4,6
Aquisição de bens e serviços	13 376	15 291	1 915	14,3	2,0	13 376	14 172	796	5,9	0,8	13 376	16 090	2 714	20,3	2,8
Outras despesas correntes	804	2 240	1 436	178,6	1,5	804	946	142	17,7	0,1	804	2 472	1 668	207,6	1,7
Subsídios	1 668	2 284	616	36,9	0,6	1 668	2 371	703	42,2	0,7	1 668	2 064	396	23,8	0,4
Juros e outros encargos	7 596	7 279	-316	-4,2	-0,3	7 596	7 295	-301	-4,0	-0,3	7 596	6 901	-695	-9,1	-0,7
Transferências correntes	41 906	42 350	444	1,1	0,5	41 906	43 440	1 534	3,7	1,6	41 906	43 258	1 352	3,2	1,4
Dotação provisional						0	0				0	0			
Diferenças de consolidação	49	125	75	152,3	0,1	49	526				49	236	187	377,4	0,2
SALDO CORRENTE	-5 551	-5 286	266			-5 551	-4 111	1 440			-5 551	-1 002	4 549		
RECEITAS DE CAPITAL	1 685	3 779	2 094	124,2	2,5	1 685	3 029	1 344	79,7	1,6	1 685	4 615	2 930	173,9	3,5
Diferenças de consolidação	5	0				5	34				5	9			
DESPESAS DE CAPITAL	7 768	9 647	1 879	24,2	2,0	7 768	8 838	1 070	13,8	1,1	7 768	11 382	3 614	46,5	3,8
Investimento	5 188	7 714	2 525	48,7	2,6	5 188	6 913	1 725	33,2	1,8	5 188	9 091	3 903	75,2	4,1
Transferências de capital	2 458	1 432	-1 027	-41,8	-1,1	2 458	1 702	-756	-30,8	-0,8	2 458	2 031	-427	-17,4	-0,4
Outras despesas de capital	98	356	258	264,8	0,3	98	87	-11	-10,9	0,0	98	257	159	163,3	0,2
Diferenças de consolidação	24	145				24	136				24	3			
RECEITA EFETIVA	84 000	91 447	7 447	8,9	8,9	84 000	90 946	6 945	8,3	8,3	84 000	98 919	14 919	17,8	17,8
DESPESA EFETIVA	95 634	102 600	6 966	7,3	7,3	95 634	100 865	5 230	5,5	5,5	95 634	106 688	11 054	11,6	11,6
Ajustamento para contas nacionais						0	0				0	0			
SALDO GLOBAL	-11 634	-11 153	481			-11 634	-9 919	1 715			-11 634	-7 769	3 865		
<i>Por memória:</i>															
Receita fiscal	48 669	49 290	622	1,3	0,7	48 669	50 455	1 787	3,7	2,1	48 669	52 541	3 873	8,0	4,6
Contribuições Sociais	22 399	22 841	441	2,0	0,5	22 399	23 955	1 556	6,9	1,9	22 399	25 070	2 671	11,9	3,2
Despesa corrente primária	80 270	85 674	5 404	6,7	5,7	80 270	84 732	4 462	5,6	4,7	80 270	88 405	8 135	10,1	8,5

Fontes: CGE/2020, OE/2021, Relatório da POE/2022 e cálculos da UTAO.

Anexo 2: Notas metodológicas da estimativa para 2021 das medidas de política COVID-19 (Tabela 18)

A coluna (4) da Tabela 18 apresenta a estimativa da UTAO para a execução das medidas de política COVID-19 no conjunto do ano de 2021, apresentando-se seguidamente as notas metodológicas que presidiram à sua elaboração. Genericamente, o ponto de partida foi a execução de cada medida apresentada na Síntese de Execução Orçamental do mês de agosto, divulgada a 27 de setembro pela DGO, por se tratar da informação mais atualizada disponível na data de fecho para inclusão de informação neste relatório. A UTAO beneficiou de informação adicional do IGFSS e da AT, fornecida a pedido. Seguidamente, apresenta-se o detalhe de cada medida ou conjunto de medidas.

Tabela 24 – Notas metodológicas da estimativa para 2021 das medidas de política COVID-19 (Tabela 18)

Linha da tabela	Fonte / Forma de cálculo da coluna (4) – Estimativa para 2021
(1) a (4)	Estas quatro medidas correspondem à tipologia saúde e foram calculadas de forma agregada. Assumiu-se que a execução vai igualar a estimativa apresentada pelo MF no PE/2021-2025. No respeitante à distribuição por rubricas, assumiu-se a mesma distribuição da Síntese de Execução Orçamental de agosto.
(5) a (11) (22) a (24) (28)	Estimativa anual, fornecida a pedido pelo IGFSS.
(12)	Rubrica residual de "Outros apoios às famílias", com informação correspondente à execução orçamental de agosto para os subsectores Administração Central, Administração Local e Administração Regional e ainda a estimativa anual do IGFSS para o subsector Segurança Social.
(13), (15), (17)	A estimativa de incumprimento por imposto baseia-se na informação fornecida pela AT relativa aos planos prestacionais referentes a 2021, com base na informação disponível até ao final do mês de setembro: 1. Para os planos prestacionais que já terminaram calculou-se o incumprimento; 2. Para os planos prestacionais ainda a decorrer calculou-se uma taxa de incumprimento de 3,5% relativamente ao valor diferido. Esta taxa foi a que se verificou, em média, nos diferimentos de receita fiscal no final do ano de 2020, pelas contas da UTAO. No ano de 2021 o pagamento dos planos prestacionais em curso deverá ser concluído até ao final do mês de dezembro. O IVA deve ser entregue no 2.º mês seguinte após o facto económico que o origina (fatura). Assim, a informação do final de setembro constitui uma boa aproximação à receita diferida até ao final de 2021.
(14)	O calendário fiscal estabelece a obrigatoriedade de realizar pagamentos por conta de IRC, a título de adiantamento de imposto do ano em curso, nos meses de julho, agosto e dezembro: 1. A AT disponibilizou informação sobre o efeito desta medida para os dois primeiros pagamentos por conta; 2. Estima-se que o terceiro pagamento por conta, a realizar em dezembro, seja igual à média dos dois anteriores.
(16)	O Adicional de solidariedade sobre o sector bancário constitui um imposto criado na 2.ª AOE/2020 (artigo 18.º da Lei n.º 27-A/2020, de 31 de dezembro), cuja receita é consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (artigo 9.º da Lei n.º 27-A/2020). O valor apresentado é o observado na cobrança de 2021. É apresentado com um sinal negativo porque, tal como explicado na nota (i) à Tabela 18, trata-se de uma receita destinada a suportar as medidas de política COVID-19. Tal foi assumido na justificação desta medida legislativa, que integra a "Exposição de motivos" da Proposta de Lei n.º 33/XIV , que foi posteriormente aprovada como a Lei n.º 27-A/2020: "É igualmente criado um adicional de solidariedade sobre o setor bancário, cuja receita é adstrita a contribuir para suportar os custos da resposta pública à atual crise, através da sua consignação ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social."
(18)	Receita de IVA diferida em novembro e dezembro de 2020 e recebida entre janeiro e abril de 2021, no valor de 75 M€. O "Regime extraordinário de diferimento de obrigações fiscais e contributivas relativas aos meses de novembro e dezembro de 2020" possibilitou a flexibilização do pagamento do IVA a ser entregue nos meses de novembro e dezembro, estabelecendo a possibilidade de en-

Linha da tabela	Fonte / Forma de cálculo da coluna (4) – Estimativa para 2021
	trega faseada em três ou seis prestações. ³⁹ Esta receita foi recebida nos cofres do Estado entre novembro de 2020 e abril de 2021. A receita recebida em 2021 aparece com sinal positivo porque beneficia a cobrança de 2021, mas é relativa a 2020.
(19)	Valor previsional da redução do IVA para gel e máscaras, constante do Quadro 3.3, na página 65 do Relatório MF da POE/2021 .
(20)	Execução orçamental de agosto da medida de isenção temporária de contribuições sociais, para empresas inseridas no regime de "layoff" simplificado, apoio à retoma progressiva, incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial e novo incentivo à normalização da atividade empresarial.
(21), (25) (30) a (32) (34) (36) a (38)	Execução orçamental de agosto, divulgada no Anexo Estatístico da Síntese da DGO publicada em 27 de setembro de 2021.
(26) e (27)	Para a estimativa da execução em 2021 do Programa Ativar utilizou-se a dotação corrigida desta medida constante da base de dados orçamental SIGO. Esta é superior à dotação aprovada no OE/2021 e considerou-se uma previsão para a despesa das AP que se pretende realizar até ao final de 2021. Informação extraída a 15 de outubro de 2021, com referência ao final do mês de setembro.
(29)	Para a estimativa de execução em 2021 do "Novo incentivo à normalização da atividade empresarial" utilizou-se a dotação corrigida desta medida constante da base de dados orçamental SIGO. Esta é superior à dotação aprovada no OE/2021 e considerou-se uma previsão para a despesa das AP que se pretende realizar até ao final de 2021. Informação extraída a 15 de outubro de 2021, com referência ao final do mês de setembro.
(33)	Para a estimativa de execução em 2021 da "Universalização da escola digital" utilizou-se a dotação corrigida desta medida constante da base de dados orçamental SIGO. Esta é inferior à dotação aprovada no OE/2021 e considerou-se uma previsão para a despesa das AP que se pretende realizar até ao final de 2021. Informação extraída a 15 de outubro de 2021, com referência ao final do mês de setembro.
(35)	Dotação disponível da medida IVAucher, base de dados orçamental SIGO, referente ao final do mês de setembro. Informação extraída a 15 de outubro de 2021, com referência ao final do mês de setembro.

Fontes: Base de dados SIGO, Ministério das Finanças, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Autoridade Tributária (AT). Anexo Estatístico da Síntese de Execução Orçamental: agosto 2021, 27 de setembro, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Lisboa. Cálculos da UTAO.

³⁹ A possibilidade de diferimento de obrigações fiscais foi instituída pelo "Regime extraordinário de diferimento de obrigações fiscais e contributivas relativas aos meses de novembro e dezembro de 2020" previsto no [artigo n.º 9-A do Decreto-Lei n.º 99/2020, de 22 de novembro](#).



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

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