

Relatório UTAO n.º 25/2020

Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2021

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

11 de novembro de 2020

Ficha técnica

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes, com o apoio de Rui Nuno Baleiras.

Título: Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2021

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 25/2020

Data de publicação: 11 de novembro de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 20h00m de 09/11/2020

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

Índice Geral

Índice Geral	i
Índice de Figuras	ii
Índice de Caixas	ii
Índice de Tabelas	iii
Índice de Gráficos	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iv
Sumário executivo	1
Introdução.....	1
Cenário macroeconómico.....	2
Medidas de política.....	3
Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.....	4
A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu.....	6
Orientação da política orçamental.....	7
Evolução da dívida pública na ótica de <i>Maastricht</i>	7
Os determinantes da variação do saldo global.....	8
Receita efetiva.....	10
Instrumentos de controlo da execução da despesa sob decisão discricionária do Ministério das Finanças	12
Programa orçamental da Saúde e financiamento do SNS.....	13
Apreciação das contas dos sistemas de proteção social.....	14
Responsabilidades contingentes.....	15
Anexo 2: Fundo de Resolução, capitalização do Novo Banco e implicações no saldo e na dívida das AP	17
1 Introdução [REVISTO]	19
PARTE I: CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJEÇÕES DE CURTO PRAZO	25
2 O cenário macroeconómico do Ministério das Finanças em contexto histórico e analítico	27
2.1 Previsões para 2021.....	27
2.2 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação.....	28
2.3 Rendimento disponível e poupança de famílias e instituições sem fins lucrativos.....	30
2.4 Mercado de trabalho.....	31
2.5 Conta externa.....	33
3 Comparações com os previsores oficiais	37
3.1 Previsões para a economia internacional.....	37
3.2 Previsões para a economia portuguesa.....	38
3.3 Riscos a ter em conta no cenário macroeconómico da POE/2021.....	40
PARTE II: ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL	43
4 Medidas de política	45
4.1 Contas das Administrações Públicas e conceitos.....	45
4.2 Medidas permanentes do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021	47
4.3 Novas medidas permanentes de política orçamental.....	51
4.3.1 <i>As medidas definidas pelo MF como novas e permanentes</i>	51
4.3.2 <i>Revisão da UTAO</i>	52
4.3.3 <i>Descrição breve das medidas</i>	55
4.3.4 <i>Contributo das novas medidas permanentes para a consolidação orçamental: 2021 e os cinco anos anteriores</i>	56
4.4 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes [REVISTO].....	57
4.5 Balanço das implicações das medidas de política na variação do saldo orçamental [REVISTO].....	61
5 Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento	65
5.1 Estado de vigência das regras.....	65
5.2 Posição de Portugal nos indicadores das regras [NOVO].....	67
5.2.1 <i>Saldo orçamental</i>	67
5.2.2 <i>Saldo estrutural</i>	68
5.2.3 <i>Dívida pública</i>	69
6 A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu	71
6.1 A coordenação de políticas económicas no Semestre Europeu.....	71
6.1.1 <i>Enquadramento e sequência lógica do semestre europeu de 2020</i>	72
6.1.1.1 <i>Fase preparatória: Análise da situação e seguimento do ano anterior</i>	74
6.1.1.2 <i>Fase 1: Orientação política a nível da UE</i>	77
6.1.1.3 <i>Fase 2: Objetivos, políticas e planos específicos por país</i>	79
6.1.1.4 <i>Fase 3: Implementação</i>	80
6.1.2 <i>Recomendações do Conselho da União Europeia</i>	81
6.2 A reação da POE/2021 às recomendações do Conselho da União Europeia.....	82
7 Orientação da política orçamental [NOVO]	85
7.1 A relevância económica da orientação da política orçamental.....	85

7.2	Orientação da política orçamental prevista na POE/2021	86
8	Evolução da dívida pública na ótica de Maastricht [NOVO].....	91
8.1	Dívidas bruta e líquida de depósitos bancários	91
8.2	Decomposição da variação do rácio da dívida no PIB.....	92
	PARTE III: ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA	95
9	Os determinantes da variação do saldo global [MUDANÇA DE EPÍGRAFE].....	97
9.1	Considerações sobre a qualidade da informação prestada.....	97
9.2	Ponto de partida: a estimativa da execução para 2020 e comparações com 2019 e previsões passadas para 2020.....	99
9.3	A POE/2021 e o cenário orçamental das Administrações Públicas em 2021	104
9.3.1	<i>Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas.....</i>	<i>104</i>
9.3.2	<i>Análise das principais rubricas de receita e despesa e dos seus contributos para o saldo global de 2021 [REVISTO]</i>	<i>106</i>
10	Receita efetiva [NOVO].....	109
10.1	Os efeitos das medidas de política COVID-19 na receita em 2020 e 2021	109
10.2	Receita fiscal	114
10.3	Receita não fiscal nem contributiva.....	116
10.3.1	<i>Receita corrente não fiscal nem contributiva</i>	<i>118</i>
10.3.2	<i>Receita de capital</i>	<i>120</i>
11	Instrumentos de controlo da execução da despesa sob decisão discricionária do Ministério das Finanças [NOVO].....	123
11.1	Evolução 2014 a 2020 e previsão para 2021 nos instrumentos convencionais.....	123
11.2	Instrumentos não convencionais.....	127
12	Programa orçamental da Saúde e financiamento do SNS [NOVO]	131
12.1	Programa orçamental da Saúde.....	131
12.2	Contextualização do SNS	133
12.3	Financiamento do SNS	134
13	Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO].....	137
13.1	Segurança Social.....	137
13.1.1	<i>Medidas de política COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social em 2020 e 2021 137</i>	<i>137</i>
13.1.2	<i>Análise agregada: estimativa de execução em 2020 e proposta orçamental para 2021</i>	<i>139</i>
13.1.3	<i>Análise por sistemas de proteção social.....</i>	<i>143</i>
13.2	Caixa Geral de Aposentações.....	146
14	Responsabilidades contingentes [NOVO]	149
14.1	Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado	149
14.2	Garantias a conceder pelo Estado: limites máximos previstos no OE/2020 e na POE/2021	151
14.3	Contingências com origem nas medidas de política COVID-19.....	153
14.4	Responsabilidades contingentes assumidas por entidades do SEE	154
14.5	Riscos e Contingências com origem nas Parcerias Público-Privadas	157
14.5.1	<i>Sector Rodoviário.....</i>	<i>158</i>
14.5.2	<i>Sector Ferroviário</i>	<i>159</i>
14.5.3	<i>Sector da Saúde</i>	<i>159</i>
	PARTE IV: ANEXOS	161
15	Anexo 1: Quadro detalhado da execução orçamental em contabilidade pública	163
16	Anexo 2: Fundo de Resolução, capitalização do Novo Banco e implicações no saldo e na dívida das AP [NOVO].....	165
16.1	O Fundo de Resolução e os acordos celebrados com o Novo Banco e o Estado	165
16.2	Receitas e despesas previsionais do Fundo de Resolução na contabilidade pública das AP para 2021 166	166
16.3	Impactos nas finanças públicas de um eventual empréstimo da banca comercial ao Fundo de Resolução	168
16.4	O que é que as várias peças da POE revelam sobre o montante da eventual recapitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução?	169

Índice de Figuras

Figura 1 – Cronograma do Semestre Europeu	74
Figura 2– Entidades da Saúde	134

Índice de Caixas

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Segurança Social.....	146
--	-----

Índice de Tabelas

Tabela 1 – PIB real por ramo de atividade a preços de base.....	27
Tabela 2 – Produto potencial e hiato do produto.....	28
Tabela 3 – Previsões das instituições internacionais para o crescimento do PIB real.....	37
Tabela 4 – Previsões das instituições internacionais para a balança corrente.....	38
Tabela 5 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital.....	40
Tabela 6 – Previsões orçamentais da POE/2021 para os anos de 2020 e 2021.....	46
Tabela 7 – Medidas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021.....	49
Tabela 8 – Novas medidas de política orçamental em 2021.....	53
Tabela 9 – Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2021.....	54
Tabela 10 – Exercício de revisão da despesa para 2021.....	56
Tabela 11 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020 e 2021: impacto líquido sobre o saldo orçamental considerado pelo MF nas diferentes versões apresentadas.....	57
Tabela 12 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020 e 2021: impacto líquido sobre o saldo orçamental considerado pelo MF e pela UTAO.....	59
Tabela 13 – Saldo orçamental estrutural em 2020 e 2021.....	68
Tabela 14 – Recomendações específicas do Conselho a Portugal, no âmbito do Semestre Europeu de 2020.....	82
Tabela 15 – Acolhimento das recomendações do Semestre Europeu de 2020 na POE/2021.....	83
Tabela 16 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública.....	93
Tabela 17 – Incoerências no saldo global apresentado no relatório da POE/2020.....	98
Tabela 18 – Sugestão de apresentação para o Mapa 4 do Orçamento do Estado de acordo com a LEO: exemplo para os Encargos Gerais do Estado (capítulo 1 do Mapa 4).....	99
Tabela 19 – Contas das AP em contabilidade pública.....	100
Tabela 20 – Conta das Administrações Públicas em 2021 na ótica da contabilidade pública.....	105
Tabela 21 – Efeitos das medidas de política COVID-19 na receita em 2020 e 2021.....	111
Tabela 22 – Receita fiscal das Administrações Públicas em 2021 na ótica da contabilidade pública.....	116
Tabela 23 – Receita não fiscal nem contributiva da Administração Central: 2019–2021.....	118
Tabela 24 – Transferências correntes da União Europeia por programa orçamental: 2019–2021.....	120
Tabela 25 – Transferências de capital da União Europeia por programa orçamental: 2019–2021.....	122
Tabela 26 – Dotações dos instrumentos de controlo da despesa, 2014–2021.....	126
Tabela 27 – Despesa efetiva consolidada no programa orçamental da Saúde.....	132
Tabela 28 – Recursos financeiros provenientes do OE para o SNS.....	135
Tabela 29 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social para 2020 e 2021.....	138
Tabela 30 – Conta da Segurança Social para 2020 e 2021.....	140
Tabela 31 – Orçamento da Segurança Social para 2021, por sistema (ajustado).....	143
Tabela 32 – Conta da Segurança Social, por sistema (ajustada), 2020 e 2021.....	145
Tabela 33 – Orçamento da CGA para 2020 e 2021.....	147
Tabela 34 – Garantias concedidas pelo Estado.....	150
Tabela 35 – Limites máximos para a concessão de garantias: OE/2020, 1.ªAlter. OE/2020 e 2.ªAlter. OE/2020.....	151
Tabela 36 – Limites máximos para a concessão de garantias: proposta para 2021.....	152
Tabela 37 – Contingências assumidas por entidades do SEE (posição em final de período: 30/09/2020, 31/12/2020 e 31/12/2021).....	155
Tabela 38 – Contingências assumidas por entidades do SEE, detalhe por entidade (posição em final de período: 30/09/2020, 31/12/2020 e 31/12/2021).....	156
Tabela 39 – Contingências das PPP rodoviárias (posição em final de período: 2013 a Setembro de 2020).....	158
Tabela 40 – Conta consolidada das Administrações Públicas: comparação entre os anos de 2019, 2020 e 2021.....	163
Tabela 41 – Orçamento do Fundo de Resolução para 2021.....	167
Tabela 42 – Fontes de financiamento da despesa do Fundo de Resolução em 2021.....	168

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Crescimento do PIB real.....	28
Gráfico 2 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia.....	29
Gráfico 3 – Balança de bens e balança de serviços.....	29
Gráfico 4 – Composição do PIB real.....	30
Gráfico 5 – Evolução do PIB real, por componente.....	30
Gráfico 6 – Investimento (FBCF).....	30
Gráfico 7 – Investimento (FBCF), por sector de atividade.....	30
Gráfico 8 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias.....	32
Gráfico 9 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego.....	32
Gráfico 10 – Custos unitários do trabalho nominais e reais.....	33
Gráfico 11 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador.....	33
Gráfico 12 – Taxa de variação do preço das importações e evolução dos preços do petróleo Brent.....	34
Gráfico 13 – Composição das balanças corrente e de capital.....	34

Gráfico 14 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado	34
Gráfico 15 – Termos de troca e preços das exportações e das importações	34
Gráfico 16 – Transferência entre Portugal e União Europeia	35
Gráfico 17 – Posição líquida de investimento internacional e dívida externa líquida	35
Gráfico 18 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia	39
Gráfico 19 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro	39
Gráfico 20 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia.....	40
Gráfico 21 – Contribuição das novas medidas permanentes de política para a consolidação orçamental no período de 2016 a 2021	56
Gráfico 22 – Impacto das medidas de política na variação do saldo orçamental em 2021	62
Gráfico 23 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2021	69
Gráfico 24 – Trajetória de dívida pública e a regra de um vigésimo.....	70
Gráfico 25 – Orientação da política orçamental implícita na POE/2021	87
Gráfico 26 – Evolução do saldo orçamental desde 2014.....	88
Gráfico 27 – Evolução do saldo primário estrutural desde 2014.....	88
Gráfico 28 – Dívida pública na ótica de Maastricht e ativos das AP aplicados em depósitos	92
Gráfico 29 – Dívida pública na ótica de Maastricht líquida de depósitos das AP	92
Gráfico 30 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública	93
Gráfico 31 – Dívida pública portuguesa detida por residentes e por não residentes	94
Gráfico 32 – Detentores da dívida pública portuguesa por sectores institucionais residentes	94
Gráfico 33 – Principais contributos para a revisão do saldo global na Estimativa face à 2.ªAOE/2020	103
Gráfico 34 – Contributos por subsector para a revisão do saldo da estimativa face à 2.ªAOE/2020	103
Gráfico 35 – Evolução do saldo global das administrações públicas no período 2014–2021	104
Gráfico 36 – Saldo por subsector 2020–2021	105
Gráfico 37 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2021 face à sua estimativa de execução em 2020.....	107
Gráfico 38 – Efeitos das medidas de política COVID-19 na receita em 2020 e 2021	112
Gráfico 39 – Rec. corr. não fiscal: Estimativa/2020 vs 2.ªAOE/2020	119
Gráfico 40 – Rec. corr. não fiscal: POE/2021 vs Estimativa/2020	119
Gráfico 41 – Rec. corr. não fiscal: POE/2021 vs 2.ªAOE/2020.....	119
Gráfico 42 – Rec. capital: Estimativa/2020 vs 2.ªAOE/2020.....	121
Gráfico 43 – Rec. capital: POE/2021 vs Estimativa/2020.....	121
Gráfico 44 – Rec. capital: POE/2021 vs 2.ªAOE/2020	121
Gráfico 45 – Dotações orçamentais sob controlo do Ministério das Finanças, 2014–2021	125
Gráfico 46 – Grau de execução e desvios da despesa efetiva consolidada no Programa Orçamental da Saúde, 2014–2020.....	131
Gráfico 47 – Despesa com prestações de desemprego	142
Gráfico 48 – Despesa com subsídio de doença.....	142
Gráfico 49 – Despesa com abono de família	143
Gráfico 50 – Despesa com CSI.....	143
Gráfico 51 – Saldo da Segurança Social, por sistema (ajustado)	143
Gráfico 52 – Evolução nos números de subscritores e pensionistas e em receitas da CGA, 2015–2020	148
Gráfico 53 – Evolução das contingências nas PPP rodoviárias, 2018 a Setembro de 2020	158

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
2.ªAOE/2020	Segunda Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 tal como aprovada pela Assembleia da República
2.ªPAOE/2020	Segunda Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado de 2020
ACSS,I.P.	Administração Central do Sistema de Saúde
ADSE	Sistema de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas Instituto de Proteção e Assistência na Doença, ADSE, I.P.
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AMECO	<i>Annual Macro-Economic Database of the European Commission</i>
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
ARS	Administração Regional de Saúde
AT	Autoridade Tributária
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE/AAAA	Conta Geral do Estado do ano AAAA

Sigla/abreviatura	Designação
COF	Comissão (parlamentar) de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CTUP	Custos do Trabalho por Unidade Produzida
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGS	Direção-Geral da Saúde
EM	Estado(s)-Membro(s)
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EPR	Entidade(s) Pública(s) Reclassificada(s)
ERS	Entidade Reguladora da Saúde
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FdR	Fundo de Resolução
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
FUR	Fundo Único de Resolução
GOP	Grandes Opções do Plano
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IEFP, I.P.	Instituto do Emprego e da Formação Profissional — Instituto Público
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGS	Inspeção Geral das Atividades em Saúde
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.
INFARMED	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.
INSA, I.P.	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge
IPO	Instituto Português de Oncologia
IPST, I.P.	Instituto Português do Sangue e Transplantação
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M\$	Milhões de dólares dos Estados Unidos da América
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
MUR	Mecanismo Único de Resolução
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OE/AAAA	Orçamento do Estado para o ano AAAA
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PDE	Procedimento(s) relativo(s) aos Défices Excessivos
PDF	Portable Document Format
PE	Programa(s) de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PEPP	Pandemic Emergency Purchase Programme
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PNR	Programa(s) Nacional(is) de Reformas
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano AAAA
pp.	Páginas
pp.	Páginas
PPL	Proposta de Lei
PPO/2021	Projeto de Plano Orçamental para 2021
PPP	Parcerias-Público Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSPP	Public Sector Purchase Programme
QPI	Quadro de Políticas Invariantes

Sigla/abreviatura	Designação
REACT	Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
REF	Reposição(ões) de Equilíbrio Financeiro
REP	Recomendação(ões) Específica(s) por País(es)
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SCUT	Sem Custos para o Utilizador
SEE	Setor Empresarial do Estado
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SICAD	Serviços de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e na Dependência
SIGO	Sistema de Informação e Gestão Orçamental
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SURE	<i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>
f.v.h.	Taxa de variação homóloga
TAP	TAP Air Portugal
TSU	Taxa Social Única
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Sumário executivo

Este relatório é a apreciação final da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) à Proposta de Orçamento do Estado para 2021 submetida pelo Governo em 12 de outubro de 2020. Revê e estende substancialmente a avaliação preliminar publicada no [Relatório UTAO n.º 22/2020](#), de 22 de outubro. O Sumário Executivo apresenta as principais conclusões da análise empreendida. Todas as afirmações nele contidas estão fundamentadas nos capítulos seguintes. As siglas usadas estão explicadas na Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos, p. iv.

Introdução

1. O país e o mundo vivem uma conjuntura sem precedentes: a pandemia COVID-19 condiciona e dificulta a programação das finanças públicas e suscita aos cidadãos inúmeras dúvidas sobre a sua relação com as Administrações Públicas enquanto utentes de serviços coletivos, contribuintes, trabalhadores e investidores. Por isso, este relatório assumiu o objetivo de contribuir para uma discussão pública esclarecida sobre como a POE para 2021 lida com todos os cidadãos.

2. A informação sobre as medidas discricionárias de política com expressão orçamental precisa ser francamente melhorada. Um leitor atento da POE tem muita dificuldade em responder objetivamente a duas perguntas: “O que é que o Governo tenciona fazer diferente em 2021, face a 2020, em sede daquelas medidas?” e “ Em quanto é que todas essas mudanças de orientação política impactam no saldo orçamental?”. Três razões concorrem para as dificuldades de resposta inequívoca.

- (i) Existem não uma, mas várias listas de medidas e com valores diferentes ao longo do relatório que acompanha a POE.
- (ii) Faltam elementos informativos cruciais para o leitor entender o significado das medidas. Deveria haver uma apresentação padronizada contendo para cada uma, pelo menos, os seguintes elementos: objetivos, entidade pública responsável pelo impacto orçamental, rubrica dos classificadores em que o impacto será registado, entidade-alvo na economia, valor do efeito direto no saldo orçamental face à execução estimada no ano em curso, e ótica contabilística desse valor.
- (iii) A lista de medidas permanentes antigas (as que transitam do ano em curso para o ano da previsão) mistura medidas cujo contributo exibido para o saldo é o que decorre de alterações parâmetros no desenho das medidas efetuadas no passado (o que está certo) com medidas cujo contributo decorre exclusivamente de alterações previstas no andamento da economia (e que deveria ser contabilizado no cenário de políticas invariantes, mas não como impulso de uma medida discricionária de política).

3. A produção dos dois relatórios da UTAO sobre a POE/2020 foi prejudicada pela demora excessiva e omissões na prestação de esclarecimentos e dados adicionais em formato digital por parte do MF. Grande parte dos pedidos enviados em 25 de setembro não chegou a tempo de ser processada na análise preliminar publicada a 22 de outubro. Só para este relatório foi possível usar a base de dados que guarda a proposta de orçamento para 2021 com muito maior detalhe do que o mostrado no relatório do MF. Só neste relatório foi possível utilizar dados de contabilidade pública em formato Excel. Dos inúmeros dados que não chegaram (*inclusive* uma justificação para a sua ausência), sobressaem os referentes às inter-relações da conta das AP em 2020 e 2021 com as medidas COVID-19, o Plano de Recuperação e Resiliência e a multiplicação das fontes de financiamento europeu em 2021 (subvenções, empréstimos e garantias). A produção da análise final foi atrasada pela vontade da UTAO em rever o conteúdo do relatório anterior à luz da nova informação que apenas chegou a partir de 27 de outubro.

4. Ocorreram várias correções pelo MF a partes do relatório que acompanha a POE e a partes do Projeto de Plano Orçamental (PPO) para 2021 durante a produção deste trabalho, circunstâncias que objetivamente confundiram quem tem o dever de acompanhar estas matérias, como são técnicos e os deputados da Assembleia da República, e perturbaram a realização da análise da UTAO. O relatório da

POE foi objeto de uma errata no dia 13. Ainda assim, nele subsistem duas versões em contabilidade pública para a conta das Administrações Públicas em cada um dos anos (2020 e 2021), quando só deveria haver uma. O PPO conheceu quatro versões entre 12 e 19 de outubro. Para que a avaliação preliminar pudesse ter sido divulgada a 22 de outubro, a UTAO trabalhou com a terceira versão, que lhe foi entregue pelo MF cerca das 20h00m do dia 16. As mudanças em aspetos essenciais para o entendimento público da variação no saldo orçamental entre 2020 e 2021 foram substantivas, sobretudo na identificação e na quantificação de medidas temporárias ou não-recorrentes. A última versão dos dados em contas nacionais, a quarta desta sucessão, veio a ser posteriormente entregue na AR e chegou ao conhecimento da UTAO na manhã do dia 19 de outubro. No Relatório UTAO n.º 24/2020, de 22 de outubro, a Unidade teve que trabalhar com a terceira versão dos dados do MF. Na avaliação final da POE que se oferece neste documento, a UTAO reviu e atualizou a análise dos dados de contas nacionais com base na quarta versão do PPO.

5. O relato destas dificuldades em lidar com a informação do MF para realizar um escrutínio técnico externo e independente da POE serve para alertar os cidadãos e os decisores políticos para a importância de conciliar o tempo da decisão política com o tempo do trabalho técnico. *Errare humanum est, mas a experiência ensina a minimizar o erro.* Tanto os profissionais do Ministério das Finanças como os do Parlamento precisam de tempo para executar as suas tarefas com rigor. Os primeiros necessitam conhecer as metas orçamentais e o elenco completo das medidas de política com antecedência razoável face à data de entrega na AR dos documentos que têm de produzir. Mudar medidas a três ou quatro dias daquela data exponencia a probabilidade de errar. Assim é porque mexer numa medida de política obriga os técnicos a refazer mapas contabilísticos, quadros, gráficos e textos nos documentos para escrutínio público e parlamentar. As referências cruzadas são imensas e muitas não podem estar automatizadas, pelo que é necessário um trabalho de filigrana para evitar erros. Assegurar a coerência entre todas estas peças é uma tarefa minuciosa e morosa que só quem alguma vez passou por este processo é capaz de imaginar. As negociações políticas, dentro do Governo e entre o Governo e os partidos políticos deveriam, pois, respeitar uma data-limite definida antecipadamente pelo ministro/a das Finanças para que ele/a e os seus Serviços se pudessem responsabilizar, com propriedade, pela qualidade da informação que prestarem ao Parlamento, no qual a UTAO se inclui. Os prazos definidos pelo poder político para as análises da UTAO deveriam tomar em conta a opinião da Unidade sobre a razoabilidade dos mesmos para se produzir trabalho técnico célere, mas de qualidade.

6. A POE e as Grandes Opções do Plano (GOP) em apreciação na AR nada informam sobre progressos na implementação da LEO e do SNC-AP nem revisitam a sustentabilidade social e financeira dos regimes de pensões do sistema previdencial de proteção social. Sendo aqueles documentos, pela sua natureza, eventos em que o Governo informa sobre as suas prioridades e as ações que pretende desenvolver no curto e no médio prazos, causa estranheza que a oportunidade não tenha sido aproveitada para credibilizar o processo de operacionalização das inovações de fundo no processo orçamental nem para sinalizar atenção à sustentabilidade social e à sustentabilidades financeira de longo prazo nos regimes de pensões, num contexto perigoso de taxas de juro persistentemente baixas, digitalização dos empregos e envelhecimento e redução populacionais.

Cenário macroeconómico

7. O cenário macroeconómico da POE/2021 prevê uma contração do PIB real de 8,5% em 2020, decorrente de contributos negativos da procura interna e da procura externa. A recuperação prevista para 2021 (5,4%) será insuficiente para voltar ao PIB real do ano 2019. Face à previsão que constava na 2.ª PAOE/2020 em junho passado, verifica-se uma revisão em baixa para o PIB real do biénio 2020–2021.

8. No cenário atual, o MF prevê um abrandamento do crescimento do produto potencial, de 1,5% em 2019 para 0,6% em 2020, recuperando para 1,7% em 2021. O PIB é uma variável de fluxo que reflete o valor de mercado dos bens e serviços finais produzidos num determinado período e território. Contudo, para além da magnitude da contração do PIB real em 2020, será importante determinar em que medida os eventos ocorridos em 2020 poderão impactar negativamente no produto potencial e no financiamento externo.

9. A queda prevista no excedente da balança de serviços para o biénio 2020–2021 tem o forte contributo do sector do turismo. Contudo, o MF prevê uma melhoria do contributo negativo da balança de bens para – 4,4% e – 3,8% em 2020 e 2021, respetivamente. Se se concretizar a previsão para 2021, este será o melhor registo desde o início da série estatística em 1995.

10. No cenário macroeconómico do MF encontra-se prevista para 2020 uma pequena descida no rendimento disponível do sector institucional famílias (– 0,2%); associada a uma forte queda no consumo privado nominal, determinará uma subida expressiva na taxa de poupança para 13,1%, atingindo o nível mais elevado desde o ano 2001.

11. Para 2020, o MF prevê uma queda no emprego associada a dois fluxos adicionais: o aumento do desemprego e a diminuição da população ativa. Com efeito, o aumento da taxa de desemprego será contido devido à descida da população ativa. Adicionalmente, a queda do PIB real será mais acentuada que a do emprego, originando uma descida da produtividade aparente do trabalho. Para 2021 prevê uma recuperação do mercado de trabalho.

12. No cenário macroeconómico encontra-se prevista uma necessidade de financiamento da economia portuguesa para 2020, o que, a confirmar-se, será a primeira vez desde o ano 2012. De referir que apesar do cenário macroeconómico não prever uma deterioração significativa do indicador capacidade/necessidade de financiamento (1,0% do PIB em 2019, – 0,3% do PIB em 2020 e 0,9% em 2021), prevê uma alteração expressiva entre sector público e sector privado. Para a concretização do aumento da capacidade de financiamento do sector privado será muito relevante a concretização do acréscimo da poupança do sector institucional famílias.

13. A concretização para 2020 da taxa de variação prevista para as remunerações (– 0,2%) e para o rendimento disponível das famílias (– 0,2%) é um fator de risco com implicações em indicadores como o consumo privado e o financiamento da economia portuguesa no biénio 2020–2021.

14. A evolução da atividade económica encontra-se condicionada, entre muitos fatores, pelos desenvolvimentos que vierem a ocorrer no domínio da investigação no sector da saúde. Até agora, os decisores de política económica têm tomado medidas sem saberem o momento em que surgirá uma solução médica para a doença COVID-19 que seja segura, eficaz, duradoura e aplicável em larga escala (i.e., vacina ou tratamento antiviral).

Medidas de política

15. A UTAO considera que o Quadro de Políticas Invariantes exposto na POE/2020 é incompleto. Diverge na medida “Estatuto do cuidador Informal” da informação presente em documentos da POE, omite ganhos na receita de IRS e contribuições sociais decorrentes do incremento na despesa com pessoal previsto para 2021 (omissão que se repete há já vários documentos de programação orçamental), e, facto de maior relevância, exclui os efeitos das medidas legislatadas e implementadas no âmbito da pandemia COVID-19.

16. A UTAO solicitou, sem sucesso, esclarecimentos ao MF. No entanto, a UTAO decidiu, dentro das limitações e na medida do possível, rever o efeito das medidas permanentes com presença no terreno e nas contas públicas em 2021.

17. A revisão da UTAO altera significativamente a previsão do impacto direto das antigas medidas permanentes (as que transitam de 2020) de política orçamental no saldo de 2021. Passa de – 1968 M€ para + 735 M€.

18. O quadro de novas medidas permanentes de política orçamental apresentado pelo MF junta medidas já implementadas com medidas permanentes efetivamente novas, contrariando o que afirma no Projeto de Plano Orçamental. Um exemplo desta situação é o caso da medida referente ao Isolamento Profilático inscrita no lado da despesa.

- 19. O MF não prestou qualquer esclarecimento** adicional sobre novas medidas permanentes de política orçamental.
- 20. A UTAO, com a informação disponível, procedeu à revisão do quadro das principais medidas de política orçamental**, passando a refletir exclusivamente o teor e a quantificação do impacto das novas orientações políticas permanentes para 2021. Foram, por isso, excluídas quatro "medidas COVID-19". Adicionalmente, foram incluídos os efeitos na receita de IRS, contribuições sociais e ADSE decorrentes de duas novas medidas na despesa com pessoal previstas para 2021.
- 21. As novas medidas de política adotadas procuram aumentar o rendimento disponível**, seja através de medidas fiscais como o IVA da eletricidade e as retenções na fonte de IRS (com esta, o ganho é revertido aquando do acerto de contas com o fisco em 2022), seja por via da despesa adicional com a medida IVAucher e de iniciativas no âmbito das prestações sociais, nas quais se destaca o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores.
- 22. Na avaliação da UTAO, o contributo direto das novas medidas permanentes para o saldo orçamental de 2021 ascende a – 499,3 M€.** No relatório do MF este contributo mede – 1947,0 M€.
- 23. Ainda assim, o impacto de – 499,3 M€, ou – 0,24% do PIB, é o maior contributo negativo para a consolidação orçamental** dos últimos seis anos.
- 24. O MF foi disponibilizando diferentes quantificações do efeito direto sobre o saldo orçamental decorrente das medidas temporárias ou não-recorrentes, conforme referido no parágrafo 4 acima.** Só numa quarta versão do MF sobre os dados em contas nacionais subjacentes à POE/2021 é que surge o elenco de medidas com quantificação para cada uma delas. Ainda assim, subsistem nesta versão diversas limitações quanto à identificação destas medidas, não só quanto à explicação do seu conteúdo como também quanto à sua valorização.
- 25. Com base na informação disponibilizada, a UTAO discorda da classificação do MF quanto a algumas medidas com efeitos orçamentais temporário ou não-recorrentes.** A discordância centra-se nas operações **com as empresas de transporte aéreo (TAP e SATA), por um lado, e com a execução de garantias relacionadas com a COVID-19 e outras garantias**, por outro.
- 26. A UTAO avalia o impacto, em termos líquidos, do conjunto de medidas temporárias ou não-recorrentes sobre o rácio do saldo orçamental no PIB em – 0,5 p.p. no ano de 2020 e + 0,3 p.p. em 2021.** Estes efeitos são diferentes dos apresentados pelo MF por causa da divergência acima mencionada na classificação destas medidas.
- 27. A partir da análise e da quantificação do efeito orçamental direto dos diferentes tipos de medidas de política referidas anteriormente, a UTAO conclui que os principais contributos para a melhoria do saldo orçamental em 2021 face à estimativa para 2020 prevista na POE, de – 7,3% do PIB para – 4,3% do PIB, decorrem da recuperação projetada para a atividade económica e do impacto diferenciado das medidas temporárias ou não-recorrentes nos dois anos.** Com efeito, prevê-se que estas medidas sejam menos onerosas em 2021 do que em 2020, essencialmente devido à receita adicional proporcionada pelo reembolso das *pre-paid margins* do FEEF prevista para o próximo ano.

Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento

- 28. A memória do passado recente e a situação estrutural das finanças públicas recomendam a monitorização da posição de Portugal face às regras orçamentais e é esta a justificação do capítulo com a epígrafe acima.** Pelo menos até junho de 2021, Portugal e os parceiros na UE beneficiam de tolerância a desvios nas suas trajetórias de aproximação ao objetivo orçamental de médio prazo. A cláusula de derrogação geral prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) está ativa. Porém, a preocupação com a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo não desapareceu e provas credíveis da manutenção do compromisso com este propósito serão exigíveis na próxima Primavera a todos os Estados-Membros quando o Conselho deliberar sobre os desvios que a Comissão Europeia vier então

a identificar com base nas suas previsões de médio prazo. A finalidade deste capítulo é, precisamente, recordar a todos que a posição de Portugal nos indicadores das regras orçamentais estabelecidas na Lei de Enquadramento Orçamental e no PEC tem de ser mantida no radar. Estão bem frescas na memória dos Portugueses os efeitos trágicos do fim, mais ou menos súbito, em 2010 e 2011, da complacência política na UE e das expectativas nos mercados financeiros para com posturas orçamentais expansionistas por parte de pequenas economias com elevada dívida pública.

29. A coordenação das políticas orçamentais nacionais no seio da União Europeia assenta no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Esta peça legislativa é composta por duas vertentes: a vertente preventiva, em que Portugal atualmente se insere, e na qual são considerados o objetivo de médio prazo e os Programas de Estabilidade e de Convergência; e a vertente corretiva, que visa garantir que os Estados-Membros adotam as políticas adequadas para eliminar défices excessivos ou dívida excessiva através da implementação do chamado Procedimento relativo aos Défices Excessivos.

30. No âmbito da vertente preventiva encontram-se definidas regras orçamentais relativas aos seguintes aspetos: i) nível do 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 (a atualização do OMP aplicável a cada EM é realizada a cada três anos); iii) evolução da despesa primária líquida; iv) trajetória da dívida pública.

31. Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. 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. A ativação da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento 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.

32. Embora as regras estejam suspensas, é essencial manter a atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores das regras orçamentais acima recordadas.

33. As projeções da POE/2021 apontam para que o saldo orçamental em 2021 se mantenha abaixo do limite mínimo para o saldo orçamental de $-3,0\%$ do PIB. No entanto, dada a ativação da cláusula de derrogação geral que entretanto sobreveio, a eventual confirmação desta projeção nos dados que vierem a ser apurados pelo INE em março de 2020 poderá ser autorizada pelo Conselho se, nas previsões de médio prazo da Comissão Europeia, a sustentabilidade orçamental a médio prazo não ficar em causa.

34. A trajetória de evolução para o saldo estrutural afasta-se da correção recomendada para este indicador em direção ao Objetivo de Médio Prazo, mas poderá ser autorizada como desvio temporário nos termos da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC ativada ao nível da União Europeia. 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.

35. Sem a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a evolução do rácio da dívida pública em 2020 e anos seguintes estaria sujeita à regra do vigésimo. A regra do vigésimo determina a 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. As previsões na POE/2021 não augurariam a satisfação desta regra caso a derrogação geral não tivesse sido declarada. Sem esta declaração, o cumprimento da regra do vigésimo integraria também o processo de decisão do Conselho em 2021 sobre o cumprimento por Portugal da trajetória de aproximação ao objetivo orçamental de médio prazo.

A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu

36. O processo orçamental português articula-se com o ciclo orçamental instituído pelo Semestre Europeu, através do qual são coordenadas as políticas orçamentais e económicas a nível comunitário. Por esta razão, o processo orçamental português encontra-se balizado por um conjunto de regras que visam, em última instância, coordenar as políticas orçamentais nacionais de todos os países com a da UE em geral.

37. Durante o Semestre Europeu, que decorre sensivelmente entre novembro e o final do 1.º semestre de ano seguinte, decorre uma sequência lógica de atividades que culmina com a adoção, pelo Conselho da UE, de um conjunto de recomendações específicas por país. Assim, no final de 2019, a Comissão Europeia adotou o designado “pacote de outono”, que integra as previsões económicas [de outono] da sua responsabilidade e assinala o início do ciclo anual de coordenação da governação económica.

38. O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta 2020, que integra o referido pacote de outono, constitui o ponto de partida do procedimento anual relativo aos desequilíbrios macroeconómicos que visa identificar e, se necessário, corrigir os desequilíbrios que possam causar entraves ao “bom funcionamento da economia de um Estado-Membro, da União Económica e Monetária ou da União no seu todo”. No relatório sobre o Mecanismo de Alerta, Portugal foi um dos 13 países indicados para análise aprofundada no âmbito do Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos. Relativamente a Portugal, a Comissão veio a concluir que o nosso país registava desequilíbrios macroeconómicos.

39. O Conselho da UE realizou uma reunião a 23 de março, na qual os Ministros da Economia e das Finanças debateram o impacto económico da crise provocada pela Pandemia COVID-19 e a flexibilidade do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo concordado com a apreciação da Comissão, no sentido de ativar a cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A ativação da cláusula de derrogação geral do quadro orçamental da UE foi justificada por *“Uma recessão económica grave na área do euro ou na União no seu conjunto”*. Por outro lado, o elevado grau de incerteza e a dificuldade dos Estados-Membros em quantificar os impactos económicos da crise aportada pela COVID-19 motivaram uma abordagem flexível e pragmática às etapas seguintes do Semestre Europeu. Por esta razão, em abril, os ministros da Economia e das Finanças acordaram em simplificar os requisitos de informação no que respeita ao ciclo do Semestre Europeu para 2020, nomeadamente quanto aos conteúdos dos Programas de Estabilidade.

40. Em resultado do Semestre Europeu de 2020 foram emitidas quatro recomendações específicas para as políticas económicas portuguesas que importa referir:

- *“Tomar todas as medidas necessárias, em consonância com a cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, para combater eficazmente a pandemia COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Reforçar a resiliência do sistema de saúde e assegurar a igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados de longa duração.*
- *Apoiar o emprego e atribuir prioridade às medidas que visem preservar os postos de trabalho. Garantir uma proteção social suficiente e eficaz, bem como o apoio aos rendimentos. Apoiar a utilização das tecnologias digitais, a fim de assegurar a igualdade de acesso a uma educação e formação de qualidade e reforçar a competitividade das empresas.*
- *Executar medidas temporárias destinadas a garantir o acesso à liquidez por parte das empresas, em especial das PME. Antecipar a realização de projetos de investimento público robustos e promover o investimento privado para estimular a recuperação económica. Focalizar o investimento na transição ecológica e digital, em especial na produção e utilização eficientes e não poluentes da energia, bem como nas infraestruturas ferroviárias e na inovação.*
- *Aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.”*

41. A forma como a POE/2021 tem em conta estas recomendações do Conselho, dirigidas especificamente à realidade portuguesa, é apreciada de forma sintética na Secção 6.2.

Orientação da política orçamental

42. As projeções da POE/2021 têm subjacente uma política orçamental expansionista contracíclica em 2020 e uma orientação de política orçamental neutra em 2021. No contexto de uma acentuada variação negativa do hiato do produto em 2020 associada aos efeitos da crise pandémica de COVID-19, a resposta de política no plano orçamental tem vindo a assumir uma orientação marcadamente expansionista. Desta forma, a adoção de uma política orçamental expansionista, quer isto dizer, de deterioração do saldo primário estrutural em 2020, num quadro de deterioração da conjuntura económica, ou seja, de redução do hiato do produto, confere à política orçamental uma orientação contracíclica em 2020. Para 2021, as projeções da POE apontam para uma variação positiva no hiato do produto, associada à melhoria projetada para a atividade económica face a 2020, e para a adoção de uma política orçamental neutra, ou seja, que não se traduz numa alteração do saldo primário estrutural das AP.

43. A evolução registada nos últimos anos em fases favoráveis do ciclo económico, apesar de se ter traduzido numa melhoria do saldo orçamental, não conduziu a uma consolidação orçamental em termos estruturais. Desde que Portugal terminou o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), em 2014, instalou-se uma tendência de melhoria do saldo orçamental das AP, que culminou em 2019 com o primeiro excedente orçamental da história da democracia portuguesa. Porém, esta melhoria do saldo orçamental não foi acompanhada por uma melhoria continuada do saldo primário estrutural, que verificou naquele período uma tendência de redução, evoluindo em sentido contrário ao saldo orçamental.

44. Portugal chega, assim, a 2020 com uma consolidação orçamental em termos estruturais manifestamente insuficiente nos anos anteriores, por ter sido incapaz de adotar políticas orçamentais contracíclicas em momentos de conjuntura económica favorável.

45. A deterioração do saldo primário estrutural que se estima para 2020, em resultado da resposta à crise da pandemia COVID-19, é particularmente acentuada e a POE/2021 não tem implícita para 2021 qualquer melhoria neste indicador. Pese embora a emergência da necessidade de resposta à crise pandémica, esta evolução acrescenta uma fragilidade à situação das finanças públicas portuguesas, que têm no elevado fardo da dívida pública no rendimento gerado anualmente em território nacional uma vulnerabilidade estrutural. **No fundo, é esta vulnerabilidade que limita também a ambição da estabilização macroeconómica em 2020, ou seja, a dimensão absoluta da intervenção orçamental contracíclica e expansionista num ano de queda sem precedentes no PIB.**

46. Face a esta evolução, 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 e um dia dar eficácia à função orçamental de estabilização macroeconómica.

Evolução da dívida pública na ótica de Maastricht

47. O rácio da dívida pública a registar em 2020 deverá ser interpretado com cautela devido à forte contração do denominador, o PIB nominal. De acordo com as previsões da POE/2021, o rácio da dívida pública deverá subir de 117,2% do PIB em 2019 para 134,8% do PIB em 2020, em resultado do aumento do stock de dívida pública em 6,9% (+17,3 mil M€) e da contração do PIB nominal em 7,0%. Para 2021, está prevista uma descida do rácio para 130,9% devido ao contributo do efeito do denominador. Excluindo os ativos das AP aplicados em depósitos, o rácio da dívida deverá situar-se próximo de 123,6% do PIB nominal no final de 2021, ou seja, 13,2 p.p. acima do registado no final do ano 2019.

48. Relativamente à variação acumulada entre 2019 e 2021, o aumento do rácio da dívida pública será determinado, essencialmente, pelos contributos do saldo primário e do efeito dinâmico ou “bola de neve”, sendo este último dominado pelo efeito da taxa de juro. A taxa de juro implícita no stock da dívida tem descido ano após ano até 2,5% em 2019, sendo que a POE/2021 prevê uma descida adicional para 2,1% em 2021.

49. Em 2020, verifica-se o aparecimento de um novo instrumento de dívida pública (o SURE) na sequência dos impactos sociais negativos da pandemia COVID-19, essencialmente no emprego e na despesa pública. O SURE é um apoio temporário para mitigar os riscos do desemprego numa situação de emergência. A Comissão Europeia emite dívida nos mercados financeiros através de obrigações contragarantidas pelos Estados-Membros para com ela conceder empréstimos aos próprios contragarantes em condições mais favoráveis das que seriam possíveis para aqueles com maiores *spreads* de taxa nos mercados da dívida soberana.

50. Quanto à estrutura dos instrumentos de dívida direta, o relatório da POE/2021 prevê que no biénio 2020–2021 se continue a verificar um aumento do peso da dívida titulada a médio e longo prazos (instrumento Obrigações do Tesouro), dando continuidade ao que se tem registado nos últimos anos.

51. As eventuais alterações na estrutura dos detentores da dívida pública portuguesa podem ter efeitos nas taxas de juro, bem como na liquidez dos títulos de dívida pública nos mercados financeiros. A dívida pública detida pelo banco central nacional no âmbito do programa de compras de ativos do sector público (PSPP) é considerada dívida pública detida por sector institucional residente, sendo que o nível do seu *stock* é influenciado pelas decisões de política monetária não convencional do BCE. O montante de dívida pública portuguesa detido pelo banco central nacional era de 43,9 mil M€ no final de agosto de 2020, o que compara com 1,7 mil M€ em janeiro de 2015, momento do anúncio pelo BCE do instrumento PSPP.

Os determinantes da variação do saldo global

52. A POE/2021 contém uma alteração estrutural na forma de apresentação e disponibiliza pela primeira vez os mapas contabilísticos agregados para o subsector da Administração Central, mas a informação apenas é apresentada de forma consolidada para o total de cada um dos mapas. A UTAO propõe um desenho alternativo para o Mapa 4 que recupera o que supõe ter sido a intenção do legislador. A alteração no formato dos mapas na proposta de lei iniciada nesta POE, embora cumpra formalmente o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), fica aquém do objetivo do legislador, o qual tinha como finalidade conhecer o valor consolidado, por natureza de receita e despesa e por entidade, e facilitar a interpretação da informação orçamental pelos utilizadores em geral. Este novo formato cumpre formalmente a LEO, mas em termos de qualidade de informação disponibilizada, perde o detalhe anterior e não permite ganhar transparência. O presente relatório sugere um desenho diferente que supera estes inconvenientes.

53. A previsão do saldo global das Administrações Públicas para 2020 foi revista em baixa para – 13 844 M€, o que constitui um agravamento adicional de 169 M€ face ao cenário orçamental subjacente à 2.ªAOE/2020; embora pouco significativa, a revisão do MF tem subjacentes alterações substantivas nos pesos da receita e da despesa face às suas previsões de julho. A degradação do saldo no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020, em julho, resultava sobretudo de pressões ascendentes da despesa, que não se vieram a confirmar na estimativa de 2020. No entanto, a receita teve uma contração superior à prevista. A presente revisão reflete o efeito combinado da quebra previsional mais acentuada da receita (– 4885 M€; – 5,6%) e da contenção da despesa, que deverá quedar-se aquém do programado (– 4717 M€; – 4,7%).

54. A confirmar-se a estimativa para 2020, o saldo global deverá sofrer um agravamento de – 13 275 M€ face a 2019, resultando de contributos aproximadamente iguais da quebra na cobrança de receita e do aumento da despesa paga. O saldo estimado de – 13 844 M€ representa um agravamento de – 13 275 M€ face a 2019, refletindo contributos aproximadamente iguais da receita (– 7,2%; – 6377 M€) e da despesa (+ 7,7%; + 6898 M€).

55. A revisão em baixa da receita na estimativa de 2020 face à 2.ªAOE/2020 resulta maioritariamente da correção da sobreorçamentação na componente não fiscal nem contributiva da receita apresentada na 2.ªAOE/2020, com um peso de 76% na revisão total. A estimativa para 2020 reduz em 4885 M€ (– 5,6%) a previsão de cobrança de receita em 2020, face à previsão na 2.ªAOE/2020. A generalidade das rubricas da receita, com exceção das contribuições sociais, deverá fechar o ano de 2020 com níveis

de cobrança inferiores ao previsto. Esta revisão em baixa resulta: (1) do agravamento do cenário económico para 2020 presente na POE/2021, designadamente a contração do consumo interno; (2) do impacto de medidas de política COVID-19 não considerados no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020, com destaque para a suspensão de pagamentos por conta de IRC para as PME e micro empresas, avaliada em 1 150 M€, mas que deverá ser parcialmente recuperada em 2021. Estes dois fatores têm um efeito cumulativo estimado de – 1865 M€ na cobrança de receita fiscal; (3) da correção da sobreorçamentação na componente não fiscal nem contributiva da receita apresentada na 2.ªAOE/2020, que representa 76% da revisão total. Em sentido oposto, a evolução mais benévola para o mercado de trabalho ora esperada, com uma quebra menos acentuada do emprego, beneficia o desempenho das contribuições sociais.

56. A evolução da despesa encontra-se influenciada pelo ciclo económico e pelas medidas de política contracíclicas COVID-19, prevendo-se poupanças de 4717 M€ (– 4,7%) na despesa. A estimativa para 2020 e os dados conhecidos da execução orçamental sugerem que o impacto das medidas COVID-19 na execução orçamental de 2020 deverá ser inferior ao previsto na 2.ªAOE/2020. Apenas as despesas com pessoal (– 301 M€) e subsídios (– 4 M€) deverão exceder a dotação orçamentada na 2.ªAOE/2020, sendo os seus desvios largamente compensados pelas poupanças estimadas nas restantes rubricas, no montante total de + 5007 M€. Não existe informação disponível sobre a execução das medidas COVID-19 em 2020. No entanto, na execução conhecida até ao final do mês de agosto, as rubricas da despesa que registam o maior impacto das medidas COVID-19 são as transferências correntes (66,9%), a aquisição de bens e serviços (17,7%) e o investimento (4,7%), representando cerca de 89,3% do total (1905,6 M€). Todos estes agregados deverão registar em 2020 uma execução inferior à programada na 2.ªAOE/2020, apresentando a rubrica de aquisição de bens e serviços o desvio mais significativo do lado da despesa. A rubrica de transferências correntes, para além de ser a que absorve o maior impacto das medidas COVID-19, foi agravada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos em contexto recessivo, uma vez que regista a despesa com prestações sociais (incluem o subsídio de desemprego) e deverá fechar o ano com uma folga de 404 M€ face ao previsto. Assim, mesmo na ausência de informação adicional, parece razoável afirmar que o impacto das medidas COVID-19 na execução orçamental de 2020 deverá ser inferior ao antecipado no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020.

57. A POE/2021 prevê um saldo de – 11 150 M€ na ótica da contabilidade pública para o ano de 2021, que corresponde a uma melhoria de 2694 M€ face à estimativa apresentada para 2020, resultante de um crescimento da receita (10,5%) superior ao aumento projetado da despesa (6,2%). Este objetivo está subjacente à previsão de receitas e limites de despesa para os quais se solicita a aprovação da Assembleia da República.

58. A recuperação prevista para a receita em 2021 assenta no aumento da componente não fiscal nem contributiva, apenas parcialmente explicada pela previsão de recebimento de fundos comunitários no contexto do Plano de Recuperação Europeu. A melhoria da receita fiscal relaciona-se com a evolução mais favorável do cenário macroeconómico e a cobrança adicional de IRC, adiada em 2020 pela suspensão dos pagamentos por conta. A POE/2021 prevê um crescimento da receita em 10,5% (+8705 M€). A recuperação previsional da cobrança assenta no aumento das “Outras receitas correntes” (3212 M€) e das receitas de capital (1718 M€), que, em conjunto, representam 56,6% do crescimento previsto. Os outros contributos provêm da receita fiscal (3011 M€, peso de 34,6%) e da receita contributiva (754 M€, peso de 8,7%). Devem assinalar-se como riscos descendentes para as previsões da receita:

- (i) na receita fiscal, para além do cenário macroeconómico, a fraca recuperação da cobrança de IRC, adiada para 2021 pela suspensão de pagamentos por conta, que será forçosamente contingente nos resultados das empresas em 2020 e só será conhecida no momento da liquidação deste imposto, em maio;
- (ii) o aumento previsto da componente não fiscal nem contributiva é muito superior à receita de fundos comunitários prevista na POE/2021 e não encontra correspondência na evolução histórica deste agregado, comportando riscos de sobreorçamentação.

59. Na despesa, apenas as rubricas de juros e subsídios deverão diminuir face à estimativa para 2020, prevendo-se o aumento das restantes, com destaque para o investimento. A POE/2021 prevê um crescimento de 6,2% (+6011 M€) para a despesa, dos quais 2186 M€ destinados a investimento, apenas parcialmente explicado pelo Plano de Recuperação e Resiliência. Para as despesas com pessoal prevê-se

um crescimento de 969 M€ (+ 4,3%), situando-se 130 M€ acima do aumento estimado para 2020 (840 M€; 3,9%), encontrando-se em linha com as medidas de reforço do emprego público na saúde e na educação e da atribuição de um subsídio de risco extraordinário para profissionais de saúde. A dotação provisional ascende a 500 M€.

Receita efetiva

60. A análise das previsões da receita é particularmente pertinente na POE/2021, porquanto a melhoria de 2694 M€ no saldo global assenta num crescimento expressivo de 8705 M€ (+ 10,5%) desta componente, uma recuperação que contrasta com a igualmente forte revisão em baixa de 4885 M€ (- 5,6%) na estimativa para 2020.

61. Existem riscos descendentes associados às previsões de cobrança de receita da POE/2021, destacando-se:

- (i) **A incerteza do cenário macroeconómico por causa da evolução da pandemia e das medidas de diminuição da atividade económica necessárias à sua contenção.** A cobrança de receita, especialmente na componente fiscal e contributiva, é sensível ao ciclo económico, sendo prejudicada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos em contexto recessivo. A recuperação provisional de 10,5% em 2021 assenta na melhoria do cenário macroeconómico face ao antecipado na 2.ª AOE/2020, designadamente na recuperação do consumo privado e numa evolução mais benévola do mercado de trabalho e do emprego. No entanto, a incerteza associada à evolução da pandemia e às medidas de diminuição da atividade económica necessárias à sua contenção, constituem riscos acrescidos para as previsões da POE/2021, constituindo um exemplo da sua materialização o agravamento da segunda vaga da pandemia e a declaração do Estado de Emergência em Portugal, a vigorar desde o dia 9 de novembro, obrigando à redução da atividade em muitos setores.
- (ii) **A estimativa de recuperação de receita fiscal adiada pela suspensão dos pagamentos por conta de IRC.** No respeitante às previsões de receita fiscal, o aumento da cobrança de IRC assenta na recuperação da receita fiscal adiada no ano em curso pela suspensão de pagamentos por conta, que só irá acontecer se as empresas apresentarem lucros tributáveis no último trimestre do ano em curso.
- (iii) **As previsões insuficientemente fundamentadas na componente não fiscal e não contributiva, que constituem a principal determinante do crescimento previsto para 2021** e que historicamente têm baixos níveis de realização. Em contexto recessivo, o desvio negativo nestas previsões pode fazer perigar a previsão global deste agregado.

62. Em 2021, as medidas de política COVID-19 do lado da receita fazem-na crescer, o que decorre da estimativa de recuperação de receita adiada em 2020, mas também de medidas de aumento da receita cujo propósito dominante é o financiamento de despesa. Na receita, os instrumentos de política utilizados para mitigação dos malefícios da COVID-19 até à POE/2021 têm como objetivo aumentar a liquidez das empresas e das famílias e tiveram efeitos negativos na cobrança. A mesma intenção prossegue na POE/2021, mas também se encontram aqui medidas de aumento da receita, destacando-se a previsão de recebimento de fundos comunitários no contexto da iniciativa europeia REACT e a criação de dois novos impostos, tendo sido um deles anunciado no PEES.

63. No ano de 2020 as medidas de política COVID-19 têm um efeito direto estimado de - 1666 M€ na cobrança de receita, repartido entre a receita contributiva (- 549 M€) e a receita fiscal (- 1117 M€). Neste ano, as principais medidas de política com incidência na receita consistiram no adiamento de obrigações fiscais e contributivas e na suspensão temporária da obrigação de pagamento de contribuições sociais para empresas e trabalhadores independentes, com um impacto direto na execução orçamental estimado em - 1666 M€ na cobrança de 2020, repartido entre a receita fiscal (- 1117 M€) e a receita contributiva (- 549 M€). **A suspensão de pagamentos por conta de IRC, estimada - 1150 M€, constitui a medida de maior impacto na receita,** incidindo sobre a componente fiscal. A quebra de receita de contribuições sociais reflete a isenção temporária de pagamento da Taxa Social Única concedida no quadro de um conjunto de medidas de política destinadas a apoiar o emprego e a manutenção da laboração, nomeadamente, o *layoff* simplificado, o apoio à retoma progressiva e o incentivo financeiro à normalização da atividade empresarial.

64. Em 2021 prevê-se um impacto de + 1742 M€, do qual + 1112 M€ respeitam aos efeitos das medidas legislatadas em 2020 e + 630 M€ às novas medidas previstas na POE. A recuperação da receita adiada pela suspensão dos pagamentos por conta de IRC (+1150 M€) constitui o principal determinante do efeito positivo proveniente de medidas aplicadas em 2020. Nas novas medidas de 2021, destaca-se a previsão de recebimento de receita comunitário no âmbito da iniciativa europeia REACT para financiamento das medidas de despesa COVID-19. Alguns efeitos das medidas de política legislatadas em 2020 irão produzir efeitos durante o ano de 2021, destacando-se o acréscimo previsional da receita fiscal resultante da redução e da suspensão dos pagamentos por conta de IRC em 2020, que deverá ser compensado por um aumento do montante a pagar de imposto no momento da sua liquidação, em maio de 2021 (+1150 M€). A recuperação da receita fiscal adiada em 2020 deverá beneficiar a cobrança, superando os impactos negativos das restantes medidas. No ano de 2021, destaca-se o acréscimo de receita comunitária que se espera receber no âmbito da iniciativa REACT para financiamento das medidas da despesa COVID-19.

65. O impacto das novas medidas de política destinadas a mitigar os efeitos da pandemia COVID-19 previsto na POE/2021 é + 630 M€, que resulta dos efeitos de sinal contrário do aumento previsional das transferências comunitárias no âmbito da iniciativa REACT (+1018 M€) e das medidas de redução da receita fiscal (- 387 M€). As novas medidas de política previstas na POE/2021 têm um impacto direto total de + 630 M€, repartindo os seus efeitos entre a receita não fiscal nem contributiva (+ 1008 M€) e a receita fiscal (- 387 M€). A medida mais significativa da receita encontra-se na componente não fiscal e não contributiva e consiste na previsão de recebimento de receita proveniente da iniciativa REACT (+1018 M€). Na receita fiscal destaca-se a revisão em baixa das tabelas de retenção de IRS (- 200 M€) e a redução do IVA da eletricidade para determinados escalões de potência (- 150 M€).

66. Apesar da melhoria do cenário macroeconómico apresentado na POE/2021, a estimativa para 2020 reviu em baixa a receita fiscal em 1866 M€, determinada pela quebra previsional do IRC e do IVA e da generalidade dos impostos. A confirmar-se este cenário, a receita fiscal deverá recuar 10,8% face a 2019. Se excluirmos o efeito das medidas de política COVID-19, nomeadamente a suspensão dos pagamentos por conta de IRC, a revisão em baixa estimada para 2020 reduz-se para 716 M€, determinada pela tributação indireta. Apesar do cenário macroeconómico da POE/2021 ser mais favorável do que o previsto na 2.ªAOE/2020, a estimativa para 2020 reviu em baixa a receita fiscal, no montante total de 1866 M€ (- 3,9%), com origem maioritária na quebra previsional do IRC (- 880 M€) e do IVA (- 256 M€). Estima-se para a generalidade dos impostos um recuo mais acentuada face ao que fora antecipado na 2.ªAOE/2020, com exceção de Imposto sobre o Tabaco (+ 29 M€), IRS (+ 11 M€) e IUC (+ 3 M€).

67. Em 2021 a POE prevê uma recuperação da cobrança em 6,5% (+3011) face a 2020, que não é suficiente para retornar ao nível pré-crise (2019). O crescimento previsto assenta em contributos aproximadamente iguais da tributação direta e da tributação indireta. Em 2021, a POE prevê uma receita fiscal de 49 290 M€, que traduz uma recuperação de 6,5% (+ 3011 M€), que ainda não é suficiente para regressar ao encaixe pré-crise, permanecendo abaixo da cobrança de 2019 (- 5,0%; - 2598 M€). Esta evolução é explicada pelo cenário macroeconómico, nomeadamente, o consumo privado e o emprego, mas também pelo efeito base da revisão em baixa da estimativa para 2020.

68. O crescimento da receita fiscal em 2021 beneficia do efeito agregado positivo das medidas de política (805 M€), que tem subjacente o aumento previsional da cobrança de IRC, compensando a suspensão dos pagamentos por conta no ano anterior. No entanto, esta previsão comporta um risco descendente, uma vez que depende da obtenção de lucros fiscais pelas empresas num contexto de incerteza elevado determinado pela evolução da pandemia. Excluindo este efeito, o acréscimo previsional de receita reduz-se em 2,5 p.p., para 4,0% (+ 1861 M€).

69. Nos impostos diretos, a cobrança previsional de IRS em 2021 supera o nível alcançado em 2019, impulsionada por uma evolução mais benévola do emprego face à 2.ªAOE/2020, mas também pelas medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração. Em 2021 prevê-se uma recuperação da tributação direta em 7,0% (+ 1483 M€) face ao estimado para 2020, assente maioritariamente na cobrança de IRC (+ 1167 M€) e IRS (+ 210 M€). Em comparação com os níveis pré-crise, prevê-se um recuperação mais rápida do IRS, que em 2021 deverá superar a cobrança alcançada em 2019 (+249 M€;

+ 1,9%), o que poderá ser explicado por uma evolução mais benévola do mercado de trabalho face ao antecipado na 2.ªAOE/2020 e pelas medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração que vêm sendo adotadas desde março. A principal medida de política a afetar esta categoria é a revisão em baixa das tabelas de retenção na fonte de IRS (- 200 M€), que assume um efeito intertemporal neutro, uma vez que a diminuição da receita em 2021 será compensada por uma diminuição de reembolsos em 2022 — no fundo, as famílias deixarão de emprestar dinheiro compulsoriamente ao Estado e sem juros; com as taxas de juro em emissões soberanas até um ano negativas, o Estado não ficará com pior tesouraria.

70. Em 2021 espera-se um aumento de 6,1% nos impostos indiretos, determinado pelo IVA e, em menor escala, pelo ISP. No respeitante à tributação indireta, a cobrança intra-anual do ano de 2020 foi muito influenciada pela prorrogação de obrigações fiscais, no âmbito das medidas COVID-19, com efeitos limitados à cobrança intra-anual. Em 2021 prevê-se um crescimento de 6,1% (+ 1528 M€), com origem no IVA (4,9 p.p.), no ISP (0,7 p.p.) e na generalidade dos restantes impostos desta categoria, que se relaciona com o cenário macroeconómico apresentado pelo MF. Em 2021, a principal medida a afetar esta categoria é a redução do IVA da eletricidade para determinados escalões de potência do contador, com um impacto estimado de - 150 M€.

71. A componente não fiscal nem contributiva da receita constitui o principal motor do acréscimo pre-visual da receita em 2021, com um crescimento de 4930 M€, que contrasta com a revisão em baixa na estimativa para 2020 (- 4885 M€) e a sobreorçamentação recorrente deste tipo de receita nos últimos anos. Num contexto recessivo, em que a cobrança de receita fiscal e contributiva não seja suficiente para compensar os desvios negativos da componente não fiscal nem contributiva, um otimismo excessivo nestas previsões pode comprometer o desempenho global na cobrança de receita, que constitui, de resto, o principal erro de previsão na 2.ªAOE/2020.

72. O acréscimo de receita não fiscal e não contributiva previsto para 2021 assenta, em grande medida, no aumento esperado de transferências da União Europeia (+2498 M€ na Administração Central) nas quais se inclui a previsão de recebimento de 1018 M€ no âmbito da iniciativa REACT de resposta europeia à crise pandémica. A recuperação da receita não fiscal nem contributiva em 2021 assenta, parcialmente, na previsão de recebimento de fundos comunitários adicionais ainda no âmbito do Portugal 2020. Este reforço provirá da iniciativa REACT de apoio à mitigação da crise pandémica e subsequente retoma, através da reprogramação dos fundos da Política de Coesão. A receita de 1018 M€ destina-se aos Programas Orçamentais Trabalho, solidariedade e segurança social (421 M€), Ensino básico e secundário e administração escolar (265 M€), Saúde (235 M€), Ciência, tecnologia e ensino superior (96 M€) e Cultura (0,1 M€).

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

73. A dotação dos instrumentos convencionais de controlo da despesa aumentou em 2020 face a 2019, com a aprovação da 2.ªAOE/2020, programando-se nova subida para 2021, o que traduz uma maior centralização da despesa e um aumento do poder discricionário do MF para aprovar compromissos e pagamentos. Para 2021 encontram-se orçamentados: 500 M€ na dotação provisional, 515 M€ na reserva orçamental e 1440 M€ em dotações centralizadas destinadas afins específicos. Estas últimas destinam-se a: despesas imprevistas com a pandemia (500 M€), financiamento da medida IVAucher (200 M€), regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos (690 M€) e a assegurar a contrapartida nacional em projetos financiados por fundos comunitários (50 M€).

74. O aumento nas dotações centralizadas para fins específicos no período 2020–2021 destina-se a responder à pandemia COVID-19. As dotações centralizadas para fins específicos subiram 796 M€ (+ 124%) de 2019 para 2021, tornando-se a maior categoria de instrumentos de racionamento da despesa em 2020 e 2021 (neste ano, falta conhecer o valor das cativações). As dotações centralizadas para fins específicos somam 1440 M€ em 2021; para despesas imprevistas com a pandemia estão reservados 500 M€ e para financiar a medida IVAucher estão guardados 200 M€. Numa análise por classificação económica, que indica a natureza da despesa que se pretende realizar, a dotação para fazer face a

despesas imprevistas da pandemia encontra-se repartida pelas rubricas de pessoal (250 M€), aquisição de bens e serviços (150 M€), transferências correntes para as famílias (50 M€) e investimento em bens de capital (50 M€). A dotação destinada ao IVAucher encontra-se inscrita na rubrica de subsídios a empresas não financeiras (200 M€).

75. Sugere-se ao Parlamento uma reflexão sobre a manutenção na proposta de lei de disposições extremamente intrusivas na gestão corrente das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Os instrumentos não convencionais de controlo da despesa atuam como uma segunda camada de racionamento da tesouraria, reforçando a intervenção do poder político em atos de gestão corrente demasiadas vezes triviais e que prejudica a qualidade dos serviços prestados às empresas e aos cidadãos sem aparente ganho de causa no cumprimento das metas da política orçamental. Recomenda-se que sejam ouvidos o Governo, mas também antigos e atuais gestores públicos, para ponderação de um eventual alívio nestas restrições, que se mantêm anos a fio nas leis orçamentais, tanto em tempos de tormenta como de bonança económicas.

- O art. 53.º da PPL dá ao Ministro das Finanças o poder discricionário de impedir a aquisição de serviços nos casos em que a AR tenha previamente aprovado o financiamento necessário para tal execução. A verba para renovar ou celebrar um novo contrato com o mesmo objeto está congelada nominalmente há inúmeros anos. Sem aquela autorização, não será possível a um gestor público usar a dotação disponível para praticar tais atos, por muito meritórios economicamente que sejam.
- Os arts 55.º e 56.º da PPL estabelecem restrições adicionais à utilização de dotações aprovadas para dois tipos particulares de serviços a comprar: i) Estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Pode entender-se, até certo ponto, a preferência dada à execução dos serviços pelos trabalhadores das próprias entidades públicas contratantes ou de outras entidades públicas, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há tantos anos seguidos.
- O art. 44.º da PPL tem duas consequências. Primeira, atribui ao Ministro das Finanças o poder discricionário de, a pedido do colega com a tutela sectorial, autorizar a utilização da dotação para pessoal devidamente inscrita no orçamento da entidade pública aprovado pela Assembleia da República. Segunda, impede a substituição de trabalhadores experientes por profissionais com experiência, ao limitar a autonomia dos serviços ao recrutamento para o primeiro escalão das carreiras.
- Os procedimentos para obtenção das autorizações políticas são administrativamente pesados e lentos, conduzindo muitas vezes a situações de indeferimento por falta de decisão em tempo útil. É uma situação semelhante à que se passa para conseguir aceder às dotações dos instrumentos convencionais de racionamento.
- Não se descortina facilmente a vantagem de manter estas normas em vigor quando a sua retirada não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento (seja a despesa nas rubricas Aquisição de Serviços e Encargos com Pessoal, seja a despesa total da entidade pública). Recorda-se que a rubrica Aquisição de Serviços tem sido sempre um alvo privilegiado das cativações formais. É uma rubrica, portanto, sujeita a cativações convencionais e a cativações não convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas. Os instrumentos não convencionais são um travão a mudanças na tecnologia de provisão dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas pelas AP. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública — aquela restrição coloca o prestador a trabalhar no interior do espaço de possibilidades de produção.

Programa orçamental da Saúde e financiamento do SNS

76. Em 2020, estima-se que o desvio negativo na execução do programa orçamental da Saúde face à previsão inicial seja o segundo mais elevado nos últimos sete anos. Reflete uma despesa efetiva superior em 2,6% ao nível previsto na 2.ª AOE, resultante do incremento nas rubricas de aquisição de bens e serviços e despesa com pessoal. Nos últimos sete anos sempre a execução excedeu a orçamentação inicial.

77. A despesa efetiva registará em 2021 um significativo incremento face ao inicialmente previsto no OE/2020 (+ 1291 M€) e posteriormente na 2.ªAOE/2020 (+ 787 M€).

78. A despesa efetiva no programa da Saúde crescerá 4,0% (+ 485 M€) em 2021, quando comparada com a estimativa da execução para 2020, por via do aumento de 200 M€ na rubrica de despesa com pessoal, refletindo as medidas de reforço do emprego público e o subsídio extraordinário de risco para profissionais de saúde, despesa de capital de 306 M€, por via do acréscimo de investimento. Em sentido contrário, prevê-se uma diminuição de 197 M€ na despesa com a aquisição de bens e serviços.

79. O Serviço Nacional de Saúde (SNS) é um conjunto organizado e articulado de estabelecimentos e serviços públicos prestadores de cuidados de saúde debaixo da alçada do Ministério da Saúde e inclui estabelecimentos hospitalares sem natureza empresarial, hospitais e grupos articulados de hospitais e centros de saúde (os centros hospitalares) designados como entidades públicas empresariais (EPE) e, ainda, a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), as Administrações Regionais de Saúde (ARS) e dois institutos.

80. O SNS representa nos encargos do programa orçamental da Saúde mais de quatro quintos da despesa efetiva e a quase totalidade da despesa com pessoal.

81. A dotação referente a transferências correntes para financiamento do SNS em 2021 é residualmente superior (+ 4 M€) à prevista na execução orçamental de 2020.

82. Em 2021, face à estimativa de execução em 2020, os recursos financeiros provenientes do OE para o SNS decrescem 252 M€, em resultado do aumento de 4 M€ nas transferências correntes e a diminuição em 256 M€ no financiamento através de dotações de capital dos Hospitais EPE.

Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

83. Em 2020, o impacto direto das medidas COVID-19 no saldo do subsector Segurança Social é residual, resultante das compensações financeiras transferidas pelo Estado. Estas visam não desviar os recursos tradicionais da Segurança Social dos fins a que se destinam, deixando o financiamento das medidas de política COVID-19 protagonizadas pela área da Segurança Social a cargo do Estado. Cerca de 82% do efeito orçamental direto das medidas COVID-19 no subsector destinam-se a apoiar o emprego e a manutenção da laboração das empresas; nelas avultam as medidas do *lay-off* simplificado e apoio à retoma progressiva.

84. A POE prevê para 2021 o prolongamento, em menor escala, dos encargos com medidas COVID-19 adotadas em 2020, e que visaram isentar a cobrança de TSU, atribuir subsídio de doença por infeção e subsídio por isolamento profilático e, ainda, incentivar a retoma progressiva da atividade laboral. No próximo ano, será criada uma nova medida de proteção dos rendimentos, com um encargo previsto de 400 M€.

85. Em 2021, prevê-se que o impacto orçamental direto das medidas COVID-19 no saldo global da Segurança Social seja nulo, com o contributo de 200 M€ de receita proveniente de transferências correntes da União Europeia marcadas para este fim. Prevê-se que a receita com transferências do OE para o sistema previdencial (176 M€) seja insuficiente em 200 M€ para fazer face à despesa prevista neste sistema com medidas COVID-19, das quais, se destaca o encargo de 309 M€ com o apoio à retoma progressiva. No entanto, a diferença será cobertas com transferências correntes da União Europeia expressamente consignadas ao cofinanciamento de medidas COVID-19 na área social.

86. A estimativa de execução em 2020 divulgada na POE revê em alta substancial o saldo global ajustado previsto na 2.ªAOE/2020 (+895 M€), sendo que esta previsão pode não se concretizar na íntegra, tendo em conta a deterioração da situação sanitária. A subida do saldo (ajustado de fatores que afetam a comparabilidade no biénio) assenta no incremento na receita de contribuições e quotizações (+ 764 M€) e na revisão em baixa da despesa com pensões (- 320 M€), atenuada pelo aumento de

despesa com algumas prestações sociais. No entanto, com a degradação da situação sanitária e económica, são expectáveis impactos negativos por via dos chamados “estabilizadores automáticos”: incremento na despesa com prestações de desemprego e perda de receita com contribuições e quotizações.

87. Na comparação com a execução estimada para 2020, o saldo global da Segurança Social (ajustado) previsto para 2021 deverá diminuir 543 M€. Estão previstas descidas da receita (-2,5%) e da despesa (-0,7%) efetivas durante o ano de 2021, influenciadas pela diminuição do fluxo de verbas referentes a medidas COVID-19. O impacto destes movimentos no saldo deverá ser atenuado pelo crescimento da despesa com pensões (+3,5%) e restantes prestações sociais (+4,0%).

88. A despesa com o aumento extraordinário de pensões previsto na POE/2021 deverá ser revista em alta, de 99 M€ para um encargo superior a 260 M€. A POE assume o pagamento do aumento extraordinário a partir de agosto de 2021. O ministério sectorial sinalizou, entretanto, abertura para antecipar a aplicação da medida para janeiro de 2021, a concretizar em sede de discussão do OE na especialidade. A ideia será acolher o aumento extraordinário de 10€ para pensões de montante até 1,5 vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), com este aumento a ser feito a partir de janeiro de 2021. Esta modificação representará um incremento significativo face ao encargo de 99 M€ orçamentado na POE/2021. Com a antecipação da entrada em vigor da medida, a UTAO estima que o encargo possa ficar acima de 260 M€, sendo que, sem mais alterações ao orçamento da Segurança Social, o saldo global deverá deteriorar-se no valor da diferença entre o encargo da medida inicialmente apresentado e a estimativa acima indicada.

89. A POE/2021 afeta ao orçamento da Segurança Social 517 M€ de receitas consignadas ao FEFSS, de modo a assegurar o equilíbrio orçamental dos regimes gerais do sistema previdencial. A POE avalia em 517 M€ a receita conjunta de Adicional ao IMI e percentagem de IRC consignada legalmente ao reforço da almofada financeira do FEFSS para suportar, pelo menos, dois anos de pensões do sistema previdencial. No entanto, a proposta de lei prevê remover esta consignação no ano de 2021 para poder canalizar aquela verba diretamente para o pagamento de qualquer encargo da Segurança Social. Vê-se na proposta de orçamento que os recursos nele inscritos não chegam para custear todas as despesas, pelo que a suspensão da consignação de receita fiscal à carteira de aplicações financeiras do FEFSS irá servir para financiar o défice global previsto para os regimes gerais do sistema previdencial da Segurança Social em 2021.

90. Uma transferência extraordinária do OE para o orçamento da Segurança Social, no sentido de compensar o saldo negativo dos regimes gerais, conseguiria manter a consignação do AIMI e de IRC ao FEFSS sem alterar o saldo global das Administrações Públicas.

91. O saldo global da CGA registará em 2021 uma deterioração, sendo que nos últimos anos a receita com contribuições e quotizações para CGA foi semelhante, apesar da diminuição significativa no número de subscritores.

Responsabilidades contingentes

92. As responsabilidades contingentes são obrigações cuja materialização ou concretização como perda efetiva é tida como incerta numa determinada data. Neste relatório apresenta-se a mensuração de algumas responsabilidades contingentes que podem tornar-se exigíveis em 2021.

93. A 30 de setembro de 2020, o total de garantias concedidas pelo Estado ascendia a 10 920 M€. Um dos eventos mais relevantes que contribuiu para que este montante não fosse mais elevado foi o término, em junho de 2020, da garantia do Estado ao sector bancário, no valor de 2800 M€, designada por *garantia de carteira*. A dívida garantida pelo Estado às Entidades Públicas Reclassificadas ascendia a 6208 M€ no final de setembro de 2020, um valor próximo do registado no final de dezembro de 2019. Do conjunto destas entidades, as que representam os contributos mais relevantes para o stock de dívida garantida pelo Estado são a Infraestruturas de Portugal, S.A. (1955 M€), a Metropolitano de Lisboa, E.P.E.

(1716 M€), a Parque Escolar, E.P.E. (867 M€), o Fundo de Contragarantia Mútuo (597 M€) e a Metro do Porto, S.A. (509 M€).

94. O teto de garantias a conceder pelo Estado previsto na PPL da POE/2021 é inferior ao valor autorizado para 2020 (2.ª Alteração ao OE/2020). Em 2020 ocorreram duas alterações à lei do OE/2020, que, entre outros aspetos, elevaram os tetos das garantias a conceder pelo Estado em mais 18 150 M€, para um total de 25 881 M€. Para 2021, a PPL do OE/2021 estabelece como teto de garantias a conceder pelo Estado o montante de 14 972 M€.

95. A POE/2021 contempla o montante de 500 M€ em garantias a conceder, eventualmente, à TAP, S.A.. De acordo com o relatório do MF que acompanha a POE/2021, estão previstos 500 M€ para aplicar numa garantia a conceder, em caso de necessidade, à TAP, S.A.. Esta garantia deverá necessária para que a empresa, apesar da crise no sector do transporte aéreo, possa recorrer a financiamento em mercado. Esta garantia poderá vir a ser concedida no âmbito da aplicação do plano de reestruturação da empresa que visa criar condições para a sustentabilidade e a competitividade da empresa.

96. O Banco de Portugal (BdP), no seu Relatório de Estabilidade Financeira de junho de 2020, referiu-se à atuação do Governo português no que respeita à concessão de garantias públicas a empréstimos concedidos a empresas e às moratórias de crédito públicas. De acordo com o referido relatório do BdP, a concessão de garantias públicas a linhas de crédito, até 18 de junho de 2020, ascendeu a 13,4 mil M€, o que esgota o máximo autorizado pela CE.

97. A relevância financeira e o risco para as finanças públicas assumido pelo Estado com a concessão de garantias justifica um acompanhamento regular desta matéria por parte da Assembleia da República, em particular no atual contexto causado pela pandemia da doença COVID-19.

98. No âmbito das medidas de política COVID-19 já tomadas, que visam mitigar os malefícios na saúde e na economia, foram assumidas responsabilidades contingentes pelo Estado, nomeadamente com as seguintes medidas:

- a) Linha de crédito de apoio às empresas (Linha Capitalizar 2018 — COVID-19);
- b) Seguros de crédito à exportação com garantia estatal;
- c) Linha de crédito de apoio à Economia COVID-19;
- d) Moratória para empréstimos de particulares e empresas até 31/03/2021 (prorrogação de prazo de contratos em 12 meses).

99. O Governo português concedeu uma garantia pessoal do Estado à Comissão Europeia no valor de 365,6 M€. No plano europeu, o Regulamento (UE) n.º 2020/672, do Conselho, de 19 de maio de 2020, criou um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), na sequência do surto de COVID-19. Neste âmbito, o Governo português concedeu uma garantia pessoal do Estado à CE (em representação da UE) destinada a assegurar a responsabilidade do Estado Português no âmbito do instrumento europeu SURE, no valor de 365,6 M€. Esta garantia contragarante parte da garantia da própria União Europeia dada aos obrigacionistas e concorre para a utilização dos limites máximos para a concessão de garantias do Estado previstos na Lei do OE/2020.

100. O montante total de responsabilidades contingentes assumidas por entidades que integram o SEE ascendeu a 1478 M€ no final do 3.º trimestre de 2020, prevendo-se que atinja 1727 M€ no final de 2021. De entre as entidades que integram o SEE, as Entidade Públicas Reclassificadas são as que assumem o maior volume de responsabilidades contingentes. Por sectores de atividade, os maiores contributos advêm das infraestruturas, dos transportes e da saúde. A título individual, pela sua relevância, são de destacar a IP – Infraestruturas de Portugal, S.A. (850 M€), a Metropolitano de Lisboa, EPE (280 M€), a PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A. (204 M€) e a EDIA-Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A. (176 M€).

101. Este relatório elenca os riscos associados a cada um dos contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP) relativamente aos quais existiam litígios em curso e pretensões compensatórias já peticionadas ou

outros riscos identificáveis (sectores rodoviário, saúde e ferroviário). No tocante a outros riscos identificáveis, são de referir os inerentes à pandemia COVID-19. Os parceiros privados têm usado o argumento da pandemia para obter dos concedentes públicos compensações ou a reposição do equilíbrio financeiro. De acordo com a UTAP, é “*expectável que venham a ser submetidos pedidos nesse sentido*” pelos parceiros privados, não antecipando aquela Unidade o momento nem a relevância financeira que tais pedidos possam apresentar.

102. No âmbito da pandemia COVID-19, o Governo criou um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, em que se incluem as PPP. Este regime criou medidas extraordinárias e temporárias que visam limitar os efeitos negativos para o Estado decorrentes do acionamento em simultâneo de eventuais direitos compensatórios pelos parceiros privados.

103. Relativamente às PPP do setor rodoviário, o valor dos pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, peticionados pelos parceiros privados aumentou 313 M€ em 2019. Nos primeiros nove meses de 2020, ocorreu uma diminuição de 240 M€ no valor vivo de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro submetidos pelos parceiros privados. Os litígios com os valores peticionados mais significativos, ainda pendentes de resolução, referem-se à subconcessão Algarve Litoral (com dois litígios no valor de 445 M€ e 43 M€) e à subconcessão Baixo Tejo (também com dois litígios no valor de 110 M€ e 34 M€).

104. No sector ferroviário mantém-se um litígio com a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A., através de uma ação executiva com um valor peticionado de 192 M€, tendo o Estado apresentado oposição à ação.

105. No sector da saúde registam-se nove diferendos com as Entidades Gestoras dos Estabelecimentos Hospitalares (componente clínica) dos hospitais de Braga, Cascais, Vila Franca de Xira e Loures, com um valor total peticionado de cerca de 48 M€.

Anexo 2: Fundo de Resolução, capitalização do Novo Banco e implicações no saldo e na dívida das AP

106. No processo de venda do Novo Banco, em outubro de 2017, ficou acordado um mecanismo de capitalização contingente, nos termos do qual o Fundo de Resolução (FdR) se comprometeu a efetuar pagamentos futuros ao Novo Banco. O Estado e o FdR subscreveram entre si um Acordo Quadro que assegura crédito do primeiro ao segundo para financiar parte dos pagamentos ao Novo Banco. Os pagamentos a efetuar pelo FdR ao abrigo deste mecanismo estão limitados ao valor máximo de 3890 M€. Este Acordo Quadro tem a vigência máxima de 11 anos e fixa um limite máximo de 850 M€ por ano para os empréstimos a conceder pelo Estado ao FdR.

107. Até à data, o Estado emprestou 2130 M€ ao Fundo de Resolução, para financiamento das necessidades de financiamento deste fundo decorrentes do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, acordado em 2017. Poderá ainda ser solicitado ao Fundo de Resolução o pagamento de 914 M€ ao abrigo deste mecanismo. Em maio de 2018, o FdR procedeu ao primeiro pagamento ao Novo Banco devido no âmbito do mecanismo de capitalização contingente, no montante de 791,7 M€. Para financiar este pagamento o Fundo de Resolução obteve financiamento junto do Estado, no montante de 430 M€. Em maio de 2019, o Fundo de Resolução procedeu a um segundo pagamento devido ao abrigo deste mecanismo, no valor de 1149,3 M€, com financiamento do Estado no valor de 850 M€. Em maio de 2020, materializou-se a terceiro pagamento, no valor de 1035 M€, financiado, em parte, com recurso a mais 850 M€ de um empréstimo do Estado, ao abrigo do Acordo Quadro celebrado com o Estado. Assim, encontram-se ainda pendentes cerca de 914 M€ de responsabilidades contingentes assumidas pelo FdR que poderão vir a ser reclamadas pelo Novo Banco nos anos vindouros.

108. A previsão de receita total do FdR (receita efetiva e não efetiva) para 2021 é de 714,9 M€, dos quais 275 M€ respeitam a passivos financeiros (empréstimos). No orçamento do FdR encontra-se prevista despesa com ativos financeiros no montante de 476,6 M€, com financiamento através de receita de impostos (94,1 M€) e receitas próprias (382,5 M€, que incluem uma receita de passivos financeiros no valor de 275,0 M€). Esta despesa em ativos financeiros será efetuada em “Bancos/Outras Instituições Financeiras”,

sendo, portanto, compatível com a operação mencionada de capitalização do Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente, ou com outra(s) operação(ões) similares que possam vir a ocorrer num outro Banco/Instituição Financeira.

109. Relativamente às restantes rubricas da despesa do FdR, importa mencionar a transferência para as instituições da União Europeia e a despesa com juros e outros encargos financeiros. A transferência para as instituições da União Europeia deverá ascender a 134,9 M€. A despesa com juros e outros encargos financeiros prevista pelo FdR para 2021 ascende a 102,3 M€, dos quais 83 M€ deverão ser pagos ao credor Estado e 17,5 M€ a “bancos e outras instituições financeiras”.

110. Em sede de orçamentação, sabe-se que o FdR afetou a totalidade do empréstimo a obter junto da banca comercial à aquisição de ativos financeiros no universo “bancos e outras instituições financeiras”. Com efeito, no momento em que lançou na base de dados esta informação, o FdR tencionava utilizar a totalidade do empréstimo junto da banca comercial (275,0 M€) para financiar parcialmente a ou as aquisições de ativos financeiros emitidos por sociedades financeiras que pretende realizar. A informação contabilística não identifica as entidades em concreto sobre as quais há a previsão de aplicação financeira.

111. O FdR pode, contudo, decidir mudar a composição do financiamento até ao momento em que tiver de se comprometer, de facto, com a aquisição de ativos financeiros. As peças previsionais em contabilidade pública na POE (com recurso à plataforma SIGO da DGO) mostram que é intenção do FdR obter um ou vários empréstimos junto da banca comercial até ao valor de 275,0 M€, e não junto do Estado, contrariamente ao que sucedeu nos três pagamentos anteriores efetuadas ao Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente. Contudo, também é seguro afirmar que nada na contabilidade pública orçamental permite concluir que o FdR tenciona aplicar até 476,6 M€ no Novo Banco.

112. Não está prevista qualquer amortização em 2021 da dívida do FdR.

113. A execução financeira do FdR tem impacto nas finanças públicas, quer no défice quer na dívida pública. O FdR é um Serviço e Fundo Autónomo da Administração Central, pelo que qualquer empréstimo que vier a obter junto do sistema financeiro concorrerá para a dívida das Administrações Públicas. Os juros a pagar por esse empréstimo serão considerados despesa das AP e diminuirão o saldo das AP. Estes efeitos serão evidenciados tanto em contabilidade pública como em contabilidade nacional.

114. A ser realizado algum pagamento do FdR ao Novo Banco em 2021 no âmbito do mecanismo de capitalização contingente, ele também terá impacto nas contas públicas e nas duas óticas contabilísticas pois o Novo Banco não consolida contas com as AP. Concretamente, em contabilidade pública será uma despesa com passivos financeiros e agravará o saldo total, mas não contará para o saldo global. Em contabilidade nacional, será uma transferência de capital e diminuirá o saldo orçamental.

115. O eventual pagamento ao Novo Banco não contará para o saldo estrutural. Mantém-se a dívida quanto ao montante da operação de recapitalização do Novo Banco. Da informação contabilística disponível, a melhor interpretação possível é que o MF assume já uma despesa do FdR no Novo Banco entre 94,9 M€ e 295,2 M€, tendo o FdR tesouraria suficiente para, se for necessário, ir além desta aplicação, poder despende até 476,6 M€ no capital do Novo Banco ou na aquisição de outros ativos financeiros, da mesma ou de outra entidade financeira. O PPO admite uma recapitalização do Novo Banco em 2021 apenas no montante de 0,1% do PIB (dados em contas nacionais). Como se disse, a contabilidade pública evidencia uma disponibilidade que poderá chegar ao dobro. Se o FdR vier a gastar mais de 0,1% do PIB em intervenções no sistema financeiro que caíam igualmente sob a classificação de medida *one-off*, essa despesa adicional onerará saldos das AP nas duas perspetivas contabilísticas, mas não contará para o saldo estrutural.

1 Introdução [REVISTO]

116. A Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) conclui neste documento a sua apreciação à [Proposta de Orçamento do Estado para 2021 \(POE/2021\)](#) que o Governo entregou ao Parlamento em 12 de outubro de 2020. Trata-se de uma revisão da análise preliminar publicada no [Relatório UTAO n.º 24/2020](#), de 22 de outubro, e do alargamento substancial e substantivo da mesma. Os cabeçalhos do Índice Geral assinalam com a expressão “[REVISTO]” as matérias cujo conteúdo mudou e com a expressão “[NOVO]” as matérias que constituem material inteiramente novo. Meras correções de lapsos linguísticos sem consequências na interpretação do texto não justificaram o epíteto “revisto”. Este documento é concluído a tempo de poder ser utilizado na segunda audição ao Senhor Ministro de Estado e das Finanças, prevista para as 16h00m do dia 12 do corrente.

117. As duas análises realizadas foram condicionada por dois fatores exógenos à UTAO: datas de audição do Ministro das Finanças e a informação prestada pelo seu ministério sobre a POE/2021. Para produzir a primeira apreciação, mediaram nove dias, incluindo todo um fim-de-semana, entre o acesso à documentação depositada na Assembleia da República (AR) sobre a POE/2021 e a entrega desse relatório ao Presidente da COF. É um tempo exíguo porquanto a apreciação da programação orçamental anual é um exercício muito complexo, repleto de interações entre vários autores e que exige a consideração simultânea e, por vezes, contraditória entre as fontes. Pelas razões expostas no parágrafo 121 e em vários outros nos capítulos seguintes, a informação tornada pública pelo Ministério das Finanças (MF) suscitou dúvidas e necessidade de dados adicionais na posse de serviços do MF e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). A demora, as respostas contraditórias e a incompletude na informação recebida acabaram por condicionar ainda mais a análise que foi possível realizar para produzir tanto o primeiro como este segundo relatório.

118. O país e o mundo vivem uma conjuntura sem precedentes; condiciona a programação das finanças públicas e suscita aos cidadãos inúmeras dúvidas sobre a sua relação com as Administrações Públicas enquanto utentes de serviços coletivos, contribuintes, trabalhadores e investidores. Com efeito, a eclosão e a persistência da pandemia COVID-19 veio alterar substancialmente o modo de relacionamento social e os comportamentos económicos de todos os agentes. A incerteza é enorme sobre várias dimensões da vida individual e da vida coletiva, sejam os desenvolvimentos na frente sanitária, a profundidade das medidas de contenção social e económica que virão a ser introduzidas, o custo da intervenção mitigadora das autoridades públicas sobre os malefícios da doença na saúde e na economia, a capacidade de financiamento desse custo e, claro, a própria capacidade de resposta da economia nacional e das dos principais parceiros comerciais de Portugal. É unânime o reconhecimento das dificuldades que esta incerteza tão complexa gera sobre qualquer exercício de programação orçamental. A POE/2021 foi, pois, construída e deve ser discutida publicamente com a consciência de que os seus pressupostos são voláteis. Este reconhecimento impõe, por isso mesmo, um dever acrescido de esclarecimento dos cidadãos sobre os diversos canais através dos quais se relacionam com as Administrações Públicas (AP). *Ceteris paribus*, agentes económicos melhor informados agem com menos volatilidade e, conseqüentemente, a resposta dos mesmos aos estímulos da política orçamental ganha previsibilidade, o que redundará em benefício do cumprimento das metas para o saldo e a dívida públicas. Por estas razões, a finalidade principal de ambos os relatórios é, pois, contribuir para uma discussão pública esclarecida sobre como a POE lida com todos os cidadãos.

119. Merece destaque a intenção do MF de alargar o acervo informativo disponibilizado publicamente; todavia, este propósito permanece muito aquém do anunciado. Para além dos elementos habituais há muitos anos, relatório e peças legais (proposta de lei e mapas anexos), este ano irão ser disponibilizados no portal dedicado <https://oe2021.gov.pt/> as seguintes peças:

- a) Elementos informativos e complementares do OE/2021;
- b) Síntese OE/2021 (*Budget at a glance*);
- c) Guia para o cidadão;
- d) Mapas da lei em formato XML;

e) Folhas de cálculo com os valores representados nos quadros e gráficos do relatório.

A intenção foi anunciado na Introdução ao relatório do MF que acompanha a POE. Porém, à data de fecho para incorporação de informação neste segundo relatório, dos cinco elementos novos, o referido portal só mostrava a peça a). Mantém-se, pois, a situação que existia à data de publicação do primeiro relatório da UTAO.

120. A preocupação pedagógica e a clareza de redação são apreciáveis na maior parte do relatório do MF. Exemplos deste cuidado revelam-se na explicação das operações de ajustamento na passagem do saldo em contabilidade pública orçamental ao saldo em contabilidade nacional, na exposição do estado de aplicação das regras orçamentais, na caracterização macroeconómica nacional e internacional e na descrição do património financeiro do Estado.

121. A informação sobre as medidas discricionárias de política com expressão orçamental precisa ser francamente melhorada. Um leitor atento terá muita dificuldade em responder objetivamente às perguntas “O que é que o Governo tenciona fazer diferente em 2021, face a 2020, no que àquelas medidas respeita?” e “Em quanto é que todas essas mudanças de orientação política impactam no saldo orçamental?”. **As dificuldades de resposta inequívoca decorrem de várias razões. Primeira,** não existe uma lista de medidas, mas várias listas de medidas e com valores diferentes ao longo do relatório. Há lotes de medidas enunciadas na Nota de Apresentação que subtraem 1 650 milhões de euros (M€) ao saldo, o Capítulo 2 referencia 43 medidas, mas só quantifica uma minoria, o Capítulo mostra 17 medidas antigas (por virem de 2020) e que reduzem o saldo de 2021 em 1 967,6 M€ e 22 medidas novas que reduzem o mesmo saldo em 1 947,0 M€, o Sumário Executivo apresenta outra lista de medidas, a maioria das quais sem quantificação. Fazendo “pesca à linha” nas intenções manifestadas pelos diversos ministérios ao longo do extenso Capítulo 5, o referido leitor seria também capaz de construir outra lista, esta contendo largas dezenas de medidas discricionárias de política. **A segunda dificuldade** em responder objetivamente às duas perguntas acima tem a ver com a falta de precisão na descrição das medidas. A grande maioria das medidas é enunciada sem preocupação de precisar elementos cruciais para o público compreender o seu significado: objetivos, entidade pública responsável pelo impacto orçamental, entidade-alvo na economia, efeito orçamental direto da medida no saldo, por diferença (no caso aplicável) face à execução estimada em 2020, ótica contabilística (nacional ou pública orçamental) do registo desse efeito, rubrica de classificação económica em que o efeito deve ser registado, entre outros elementos que deveriam ser padronizados para se obter uma leitura compreensiva da relação entre as políticas públicas e as contas das AP. **A terceira dificuldade** em responder objetivamente a este desafio decorre, no caso das medidas de política antigas quantificadas no Capítulo 3 do relatório do MF (Quadro 3.2), de o texto não esclarecer se os valores de impacto no saldo decorrem exclusivamente de alterações paramétricas nas medidas efetuadas em 2020 e não plenamente refletidas na execução de 2020 (como parece ser o caso da medida “Aumento da dedução de IRS a partir do segundo dependente”) ou de alterações na atividade económica (como parece ser o caso da medida “Consumos intermédios”). Como é evidente, no primeiro exemplo está-se legitimamente perante uma pressão ou poupança orçamental provocada pelas AP (um impulso de política), mas no segundo caso o efeito na conta pública não decorre de nenhuma ação política. Esta imensa heterogeneidade na apresentação das medidas de política prejudica seriamente o escrutínio independente da relação financeira dos cidadãos com as AP. Para ultrapassar estas dificuldades na leitura do acervo público da POE/2021, e poder contribuir para o melhor esclarecimento dos Senhores Deputados e dos Portugueses, a UTAO solicitou atempadamente informações adicionais a vários serviços do MF.

122. A eficácia na resposta deixou muito a desejar e prejudicou a ambição da UTAO para este relatório. No dia 25 de setembro a Unidade dirigiu pedidos de informação a três serviços do MF e ao IGFSS, com antecedência suficiente para poder ter as respostas nas 24 horas seguintes à entrega da documentação na AR. Todos os anos são enviados estes pedidos e costumam ser respondidos em tempo útil para o primeiro relatório da UTAO, pelo menos em parte substancial. Frisa-se que destes pedidos consta sempre a transmissão dos dados numéricos da POE, incluindo o Projeto de Plano Orçamental (PPO), em milhões de euros com, pelo menos, três casas decimais e em formato Excel sem os quais o trabalho de cálculo pela UTAO resulta muito mais demorado e impreciso. Desta vez, só o IGFSS correspondeu impecavelmente. Em termos de contabilidade pública, o acesso à base de dados em linha na qual consta a POE só foi concedido às 23h00m de Sábado, dia 17 de outubro. Parte dos ficheiros em formato Excel

nesta perspetiva contabilística apenas chegou perto das 12h00m do dia seguinte, quando o rascunho do Capítulo 7 deste relatório já estava quase pronto, razão pela qual se tornou humanamente impossível usar a informação recebida no relatório de 22 de outubro. Só a 27 desse mês chegaram mais dados em contabilidade pública, viabilizando, assim, a inclusão de novos capítulos neste segundo relatório. Em contabilidade nacional, parte da informação requerida a 25 de setembro só chegou pelas 20h00m do dia 15 de outubro. A UTAO pediu esclarecimentos sobre contradições no PPO face à versão entregue à AR no dia 12 e recebeu uma terceira versão pelas 20h00m do dia seguinte. Foi esta a versão usada na avaliação preliminar à POE/2021. No dia 19 de outubro chegou uma quarta versão, que obrigou a uma revisão, neste relatório, a partes do Capítulo 4 (detalhes nos parágrafos seguintes). O pedido de dados sobre responsabilidades contingentes (incluindo as assumidas no âmbito das medidas COVID-19), parcerias público-privadas e sector empresarial do Estado, também solicitado em 25 de setembro, só foram respondidos no final dos dias 2 e 3 de novembro, apesar da insistência em 14 de outubro. Dos inúmeros dados que nunca chegaram sobressaem os referentes às inter-relações da conta das AP em 2020 e 2021 com as medidas COVID-19, o Plano de Recuperação e Resiliência e a multiplicação das fontes de financiamento europeu em 2021 (subvenções, empréstimos e garantias).

123. O trabalho da UTAO e de qualquer pessoa interessada nas finanças públicas foi também prejudicado pelas gralhas e sucessivas revisões à informação sobre as contas públicas prestada originalmente à AR no dia 12 de outubro. Com efeito, foram várias as versões do Orçamento do Estado apresentadas pelo Ministério das Finanças nos primeiros dias do ciclo orçamental de 2021, tanto em contas nacionais como em contabilidade pública. Logo no dia 13 de outubro chega à AR uma errata e uma nova versão do relatório do MF.

124. Houve várias revisões de informação em contabilidade nacional. Na noite de 12 de outubro deram entrada na Assembleia da República a Proposta de Lei (PPL) n.º 61/XIV que “Aprova a Proposta do Orçamento de Estado para 2021”, o Relatório da Proposta de Orçamento do Estado para 2021 que habitualmente acompanha a PPL, e um documento anexo designado por “Elementos Informativos e Complementares do OE/2021”. Neste último documento constavam os quadros do Projeto de Plano Orçamental para 2021 (PPO/2021) a enviar por Portugal à Comissão Europeia no âmbito dos requisitos do Semestre Europeu. Pelas 20h00m de 15 de outubro, em resposta parcial ao pedido de informação e dados em formato Excel formulado a 25 de setembro, a UTAO recebeu do MF uma folha de cálculo com o PPO/2021, que é uma versão dos dados diferente da do dia 12, mas compatível com o PPO/2021 que a Comissão Europeia (CE) veio a disponibilizar no sítio da internet no dia 16 de outubro com informação mais completa (mais variáveis). A UTAO interpelou o MF pelas 12h30m de 16 de outubro acerca das diferenças entre esta segunda versão e a primeira (encontradas, pelo menos, em medidas temporárias ou não-recorrentes, saldo primário, saldo estrutural e garantias). Recebeu pelas 20h00m do mesmo dia uma terceira versão do PPO/2021, diferente das anteriores, correspondente, portanto, a uma terceira versão dos dados em contas nacionais, embora novamente num formato mais reduzido em termos do detalhe da informação do que o que estava desde manhã no sítio da CE.

125. A informação que consta dos quadros do PPO era indispensável para realizar inúmeros cálculos preparatórios da análise económica e a UTAO tomou como boa para produzir a apreciação preliminar a versão mais recente que recebeu diretamente do Ministério (a terceira versão acima referida), ainda por cima porque os seus dados estavam disponíveis em formato digital. Foram os dados desta resposta oficial do MF que a UTAO privilegiou na sua análise de 22 de outubro. As diferenças encontradas entre estas três versões não são exatamente negligenciáveis ou questões de pormenor. No que respeita às medidas temporárias ou não-recorrentes, por exemplo, o impacto líquido estimado pelo MF evoluiu de – 422 M€ no envio à AR, para – 1447 M€ na resposta à UTAO do dia 15 e no envio à CE e para + 84 M€ na resposta à UTAO do dia 16 sobre a incoerência dos valores anteriores. A correta identificação deste efeito é um elemento central na análise da evolução projetada para a evolução das contas públicas, porquanto a exclusão deste efeito é absolutamente necessária para aferir a tendência de evolução de fundo da situação orçamental. Já o primeiro rascunho do relatório estava concluído quando a UTAO tomou conhecimento de mais uma versão de PPO/2021, a quarta na sequência referida. Com efeito, ainda na manhã do dia 19, os deputados da Comissão de Orçamento e Finanças e a UTAO receberam uma versão corrigida do documento “Elementos Informativos e Complementares” anexo à POE/2021, que corresponde a uma segunda versão entregue na AR, mas a uma quarta versão de dados quando

comparada com as três versões elencadas anteriormente. As diferenças da quarta versão face à terceira são já menores e cingem-se a um conjunto mais restrito de variáveis (a UTAO contabilizou diferenças pequenas em cinco células). Adicionalmente, esta última versão de dados em contabilidade nacional conhecida à data dispõe de informação mais completa do que a que foi entregue a 12 de outubro na AR e das que foram facultadas diretamente à UTAO quanto à identificação das medidas temporárias ou não-recorrentes, elementos relevantes para a análise realizada no presente relatório. Esta errata do documento e a quarta versão de PPO foram remetidas pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares à AR pelas 24h00m do dia 16, mas só foram circuladas pelos Deputados e pela UTAO na manhã do dia 19 de outubro. A UTAO usou no presente relatório os dados da quarta versão, não só para rever e atualizar conteúdos no Capítulo 4, como ainda para produzir a Secção 5.2 e os Capítulos 7 e 8.

126. Quanto a dados em contabilidade pública, a UTAO detetou uma contradição interna no Capítulo 4 e no Anexo 1 do relatório que acompanha a POE. Está explicada em detalhe na Secção 9.1 adiante. Importa aqui sumariá-la e dizer como foi superada. Há duas contas das AP em 2020 e duas contas em 2021 no relatório do MF. O esclarecimento do Ministério sobre que contas considerar válidas chegou pelas 12h00m do dia 18 de outubro. Felizmente, coincidiu com a escolha que a UTAO teve de efetuar dias antes para conseguir escrever o Capítulo 9 dentro do prazo estipulado para o relatório de 22 de outubro. As contas corretas são as que constam do Anexo 1 no relatório da POE.

127. O relato destas dificuldades em lidar com a informação do MF para realizar um escrutínio técnico externo e independente da POE serve para alertar os cidadãos e os decisores políticos para a importância de conciliar o tempo da decisão política com o tempo do trabalho técnico. *Errare humanum est, mas a experiência ensina a minimizar o erro.* Tanto os profissionais do Ministério das Finanças como os do Parlamento precisam de tempo para executar as suas tarefas com rigor. Os primeiros necessitam conhecer as metas orçamentais e o elenco completo das medidas de política com antecedência razoável face à data de entrega dos documentos na AR que têm de produzir. Andar a mudar medidas a três ou quatro dias daquela data exponencia a probabilidade de errar. Basta pensar que um OE é um *puzzle* muito complexo. Mexer numa medida de política obriga os técnicos a refazer mapas contabilísticos, quadros, gráficos e textos nos documentos para escrutínio público e parlamentar. As referências cruzadas são imensas e muitas não podem estar automatizadas, pelo que é necessário um trabalho de filigrana para evitar erros. A produção da documentação que integra uma POE é um labor a muitas mãos. Assegurar a coerência entre todas estas peças é uma tarefa tão minuciosa e morosa que só quem alguma vez passou por este processo é capaz de imaginar. As negociações políticas, dentro do Governo e entre o Governo e os partidos políticos, deveriam respeitar uma data-limite definida antecipadamente pelo ministro(a) das Finanças para que ele(a) e os Seus serviços se pudessem responsabilizar, com propriedade, pela qualidade da informação que prestarem ao Parlamento, no qual se inclui a UTAO. Também os prazos definidos pelo poder político na AR para as análises da UTAO deveriam tomar em conta a opinião da Unidade sobre a razoabilidade dos mesmos para se produzir trabalho técnico célere, mas de qualidade.

128. Este relatório usou inúmeras fontes bibliográficas. Elas estão identificadas ao longo do texto, nomeadamente em notas de rodapé e notas de tabelas e gráficos, e provêm de muitas entidades nacionais e estrangeiras. As fontes utilizadas com maior abundância foram, naturalmente, as que integram o acervo documental da POE/2021. A exigência de entregar a primeira (segunda) avaliação à COF até ao dia 22 de outubro (11 de novembro) determinou as 24h00m do dia 16 de outubro de 2020 (24h00m do dia 9 de novembro) como momento de fecho para a incorporação de informação. Por que houve várias versões de documentos e ficheiros do MF a circular entre 12 e 19 de outubro, importa esclarecer que os resultados e as conclusões nesta segunda avaliação estão baseadas nas seguintes fontes de informação primária disponibilizadas pelo MF e pelo IGFSS:

- PPL 61/XIV — ficheiro Word entregue à AR na noite de 12/10/2020;
- Relatório que acompanha a POE/2021 — ficheiro PDF entregue à AR na manhã de 13/10/2020;
- Documento “Elementos Informativos e Complementares do OE/2021” — ficheiro PDF com Errata distribuído aos deputados da COF e aos membros da UTAO na manhã do dia 19/10/2020;
- Projeto de Plano Orçamental para 2021 — Capítulo 3 do documento em formato PDF constante da fonte anterior conhecida no dia 19/10/2020;

- Parte dos dados em contabilidade nacional solicitados em formato digital pela UTAO em 25/09/2020 — ficheiro Excel recebido na noite de 15/10/2020;
- Parte dos dados em contabilidade pública solicitados em formato digital pela UTAO em 25/09/2020 — ficheiros Excel recebidos nas manhãs de 18 e 27 de outubro;
- Acesso à base de dados digital da POE/2021 — disponibilizado na noite de 17/10/2020;
- Parte dos dados sobre responsabilidades contingentes dos vários subsectores públicos e encargos das Parcerias Público-Privadas solicitados em formato digital pela UTAO em 25/09/2020— ficheiros Word, PDF e Excel recebidos em 02/11/2020 e 03/11/2020;
- Totalidade dos dados sobre a conta da Segurança Social solicitados em formato digital pela UTAO em 25/09/2020 e 28/10/2020 — ficheiros Excel recebidos do IGFSS nas tardes de 14/10/2020 e 03/11/2020, respetivamente.

129. Os orçamentos anuais estão ligados pelo eixo do tempo, o que recomenda a comparação da POE/2021 com o PE/2020–24; porém, essa tarefa não é possível por causa da pandemia. Um plano orçamental anual é condicionado pelas opções políticas e os desenvolvimentos financeiros passados, e condiciona as escolhas políticas e o desempenho financeiro das Administrações Públicas nos anos seguintes. Por isso, deve ser apreciado no contexto da estratégia orçamental de médio prazo do país. Os Estados-Membros (EM) da União Europeia que partilham o euro têm estratégias orçamentais de médio prazo, consubstanciadas nos Programas de Estabilidade (PE). Em condições normais, a UTAO confrontaria nestes relatórios as opções estratégicas da POE/2021 com o rumo definido pelo Governo para 2021 no PE/2020–24. Todavia, este exercício é impossível porque o último PE de Portugal, apresentado em 7 de maio deste ano, não contém projeções macroeconómicas nem de agregados das contas públicas para qualquer ano. A eclosão da pandemia COVID-19 tornou este ano atípico e todos os outros EM limitaram os exercícios previsionais nos seus PE de 2020 a dois ou três anos. Num clima prolongado de tamanha incerteza e com uma disrupção tão acentuada na atividade económica desenvolvida deste março, todos os EM terão que rever profundamente os seus planos de médio prazo, pelo que a impossibilidade de contraste entre as previsões da POE para 2021 e as projeções até 2024 acaba por ser natural.

130. A POE e as Grandes Opções do Plano (GOP) em apreciação na AR nada informam sobre progressos na implementação da LEO e do SNC-AP nem revisitam a sustentabilidade social e financeira dos regimes de pensões do sistema previdencial de proteção social. São dois domínios de preocupação estrutural que a UTAO vem acompanhando e alertando em relatórios anteriores. Em julho foram aprovadas na AR alterações à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) que incluíram, nomeadamente, novos adiamentos à operacionalização de várias inovações estruturantes no processo orçamental. Na altura, não foi apresentado nenhum plano que justificasse a suficiência de mais uma vaga de adiamentos. Sendo a POE/2021 e as GOP/2021–23, por natureza, eventos em que o Governo informa sobre as suas prioridades e as ações que pretende desenvolver no curto e no médio prazos, causa estranheza que a oportunidade não tenha sido aproveitada para credibilizar o processo de operacionalização das inovações de fundo no processo orçamental nem para sinalizar atenção à sustentabilidade social e à sustentabilidade financeira de longo prazo dos regimes de pensões, num contexto perigoso de taxas de juro persistentemente baixas, digitalização dos empregos e envelhecimento e redução populacionais.

131. Este relatório apresenta, no último anexo, um esclarecimento aprofundado sobre a participação das contas públicas na recapitalização contingente do Novo Banco em 2021 com o eventual recurso a um empréstimo da banca comercial. Muito foi dito e escrito sobre o assunto no espaço público, antes e depois da entrega da POE no Parlamento. A questão é tecnicamente complexa e há aspetos importantes presentes na informação contabilística da POE que não foram devidamente percebidos por muitos agentes que intervieram nesse espaço. Cumprindo o seu dever de contribuir para o esclarecimento dos legisladores e dos cidadão em geral, a UTAO escreveu o Capítulo 16.

132. O presente documento está estruturado em torno de 16 capítulos. Têm as designações abaixo indicadas.

- Cap. 1— Introdução
- Cap. 2 — O cenário macroeconómico do Ministério das Finanças em contexto histórico e analítico

- Cap. 3 — Comparações com os previsores oficiais
- Cap. 4 — Medidas de política (revisão substancial das Secções 4.4 e 4.5)
- Cap. 5 — Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (Secção 5.2 é nova)
- Cap. 6 — A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu
- Cap. 7 — Orientação da política orçamental [NOVO]
- Cap. 8 — Evolução da dívida pública na ótica de *Maastricht* [NOVO]
- Cap. 9 — Os determinantes da variação do saldo global [MUDANÇA DE EPÍGRAFE]
- Cap. 10 — Receita efetiva [NOVO]
- Cap. 11 — Instrumentos de controlo da execução da despesa sob decisão discricionária do Ministério das Finanças [NOVO]
- Cap. 12 — Programa orçamental da Saúde e financiamento do SNS [NOVO]
- Cap. 13 — Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]
- Cap. 14 — Responsabilidades contingentes [NOVO]
- Cap. 15 — Anexo 1: Quadro detalhado da execução orçamental em contabilidade pública
- Cap. 16 — Anexo 2: Fundo de Resolução, capitalização do Novo Banco e implicações no saldo e na dívida das AP [NOVO]

**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

133. O presente capítulo analisa um conjunto alargado de variáveis económicas, que inclui não só as variáveis do cenário macroeconómico apresentadas no relatório do MF sobre a POE/2021, mas também outros indicadores económicos considerados úteis para melhor avaliar a coerência das previsões. O presente capítulo inclui cinco secções: i) a análise macroeconómica para 2020 e previsões para 2021, ii) os contributos das componentes do PIB na ótica da despesa para a variação anual, iii) as remunerações, o rendimento disponível e a poupança, iv) o mercado de trabalho, e v) as contas externas. Posteriormente, na última secção do capítulo seguinte é efetuada uma análise aos riscos. As previsões para 2020 e 2021 são apreciadas no contexto das dinâmicas observadas desde 2005. Pontualmente, são feitas referências até ao início das séries macroeconómicas em 1995. Para este relatório, o cenário macroeconómico do MF considerado é o que consta do Cap. 1 do relatório do MF e do Cap. 3 do documento “Elementos Informativos e Complementares do OE/2021”, ambos entregues à AR na noite de 12 de outubro de 2020.

2.1 Previsões para 2021

134. O PIB real a preços de base apresentou no 1.º semestre de 2020 uma queda homóloga de 8,8%, refletindo a descida na maioria dos ramos de atividade. Os principais contributos negativos encontram-se em três ramos de atividade (Tabela 1): i) comércio, reparação de veículos, alojamento e restauração, ii) outras atividades de serviços, e iii) indústria. O conjunto destes três ramos de atividade representou cerca de 86% da queda homóloga do PIB real a preços de base no 1.º semestre de 2020. Em sentido oposto, apenas o ramo de atividade da construção registou um crescimento homólogo neste semestre (+2,2%). Importa salientar que uma análise do PIB na ótica da produção consiste na desagregação do valor acrescentado pelos ramos de atividade económica. No entanto, de referir que os valores encontram-se a preços de base, o que é ligeiramente diferente do PIB divulgado na ótica da despesa a preços de mercado, a qual normalmente 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€)	1.º semestre			
		2019 (M€)	2020 (M€)	Varição homóloga (M€)	Taxa variação (%)
Agricultura, silvicultura e pesca	4 022	2 015	1 927	-88	-4,4
Indústria	25 438	12 806	11 036	-1 770	-13,8
Energia, água e saneamento	6 358	3 225	2 949	-276	-8,6
Construção	7 481	3 746	3 829	83	2,2
Comércio e reparação de veículos; alojamento e restauração	35 353	17 522	14 591	-2 930	-16,7
Transportes e armazenagem; atividades de informação e comunicação	15 546	7 724	6 991	-733	-9,5
Atividades financeiras, de seguros e imobiliárias	29 736	14 849	14 799	-50	-0,3
Outras atividades de serviços	51 487	25 566	23 645	-1 921	-7,5
VAB em volume, a preços de base	175 420	87 453	79 767	-7 686	-8,8

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

135. O PIB é uma variável fluxo que reflete o valor dos bens e serviços finais produzidos num determinado período (ano, semestre ou trimestre) e território. Contudo, para além da magnitude da contração do PIB real que se está a registar em 2020, será importante determinar em que medida os eventos ocorridos em 2020 poderão impactar negativamente no produto potencial e na evolução do PIB real em 2021 e nos anos seguintes.

¹ A taxa de variação homóloga do PIB real a preços de mercado no 1.º semestre foi de -9,4%. Resumidamente, 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.

136. O cenário macroeconómico da POE/2021 prevê um abrandamento do crescimento do produto potencial, de 1,5% em 2019 para 0,6% em 2020, recuperando para 1,7% em 2021. Contudo, estas previsões refletem um hiato do produto (Tabela 2), i.e. a diferença entre o PIB observado e o produto potencial em percentagem deste último, de - 5,8% em 2020 e - 2,4% em 2021. As previsões da Comissão Europeia de maio de 2020 previam crescimento do produto potencial mais elevado no biénio 2020–2021 e um hiato do produto menos acentuado. No entanto, importa referir que as variáveis não observadas têm como características a dificuldade de quantificação com exatidão em “tempo real”, a sensibilidade à metodologia e as revisões posteriores das séries. Com efeito, será necessária cautela acrescida nas conclusões sobre variáveis não observadas do biénio 2020–2021, tais como o produto potencial e o hiato do produto, já que a extensão da recessão em 2020 e a enorme incerteza que se prolongará pelos próximos meses poderão provocar mudanças nos parâmetros das estimações das variáveis não observadas difíceis de antecipar neste momento.

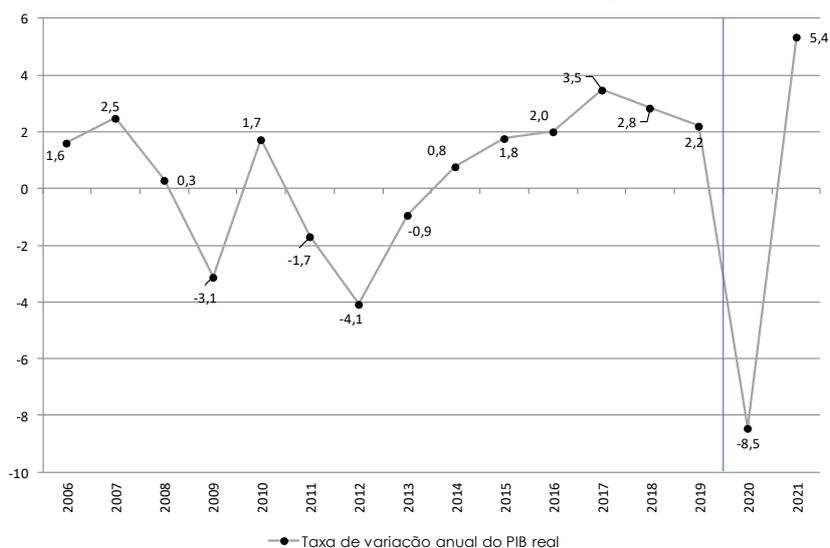
Tabela 2 – Produto potencial e hiato do produto
(em percentagem e em percentagem do produto potencial)

Instituição	Variável	2018	2019	2020	2021
Comissão Europeia (6 de maio de 2020)	Produto potencial (taxa de variação)	-	1,8	0,9	1,8
	Hiato do produto (% do produto potencial)	2,1	2,4	-5,4	-1,7
Ministério das Finanças (15 de outubro de 2020)	Produto potencial (taxa de variação)	-	1,5	0,6	1,7
	Hiato do produto (% do produto potencial)	2,8	3,5	-5,8	-2,4

Fontes: AMECO, MF e cálculos da UTAO.

137. O cenário macroeconómico da POE/2021 prevê uma queda do PIB real de 8,5% em 2020, decorrente de contributos negativos, tanto da procura interna (6,6 p.p.), como da procura externa (1,9 p.p.). Posteriormente, a POE/2021 prevê uma recuperação (Gráfico 1) do PIB real em 2021 (+ 5,4%) sustentado quer na procura interna (4,1 p.p.), quer na procura externa (1,3 p.p.). Contudo, esta recuperação não assegura o regresso ao nível do PIB real observado em 2019 nem ao do ano 2018. Relativamente à previsão que constava na 2.ªPAOE/2020, verifica-se que a POE/2021 prevê em baixa para 2020 e alta para 2021, sendo que o PIB real a registar em 2021 implícito na POE/2021 será inferior ao que se encontrava previsto na 2.ªPAOE/2020.

Gráfico 1 – Crescimento do PIB real
(dados encadeados em volume, percentagem)



Fontes: : INE (anos de 2005 a 2019) e Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021).

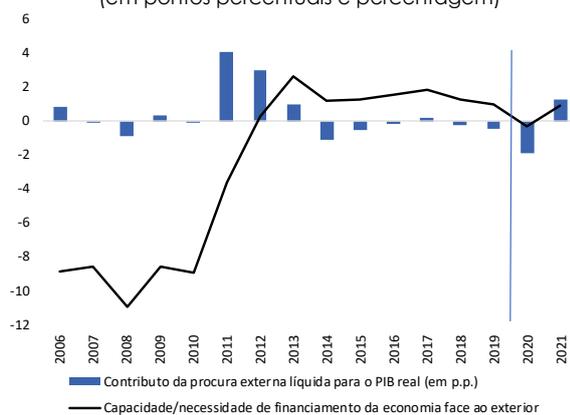
2.2 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação

138. As componentes do PIB real que em 2020 deverão registar os principais contributos para a recessão de 2020 também apresentarão os principais contributos para a recuperação em 2021. Para a contração

do PIB real a registar em 2020, os principais contributos virão do consumo privado (- 4,6 p.p.), do investimento (- 1,9 p.p.) e da procura externa (- 1,9 p.p.). O consumo público deverá ser a componente da procura agregada com um contributo residual para a variação do PIB real em 2020 visto que é a componente do PIB com menor peso (Gráfico 4). As quedas acentuadas do consumo privado e do investimento refletem as dificuldades e a incerteza enfrentadas pelos sectores institucionais famílias, sociedades financeiras e sociedades não financeiras. Quanto à procura externa (Gráfico 2 e Gráfico 5), a contração das exportações (- 22,0%) será mais acentuada do que a das importações (- 17,8%), determinando um contributo negativo para o PIB real. Adicionalmente, a queda acentuada das exportações e das importações irá determinar uma descida no grau de abertura ao exterior da economia portuguesa, de 85,8% do PIB em 2019 para 75,1% em 2020. Posteriormente, para 2021 o MF prevê que as componentes do PIB, excluindo o consumo público, deverão registar uma recuperação significativa, embora nenhuma dessas componentes do PIB regresse ao nível observado em 2019, anterior ao início da pandemia COVID-19.

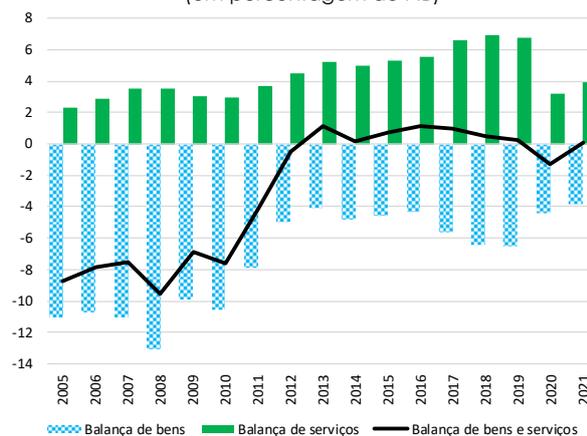
139. Relativamente ao comércio internacional, na POE/2021 prevê-se uma melhoria do contributo negativo da balança de bens, de - 6,5% do PIB em 2019 para - 4,4% e - 3,8% em 2020 e 2021, respetivamente. Se se concretizar a previsão para 2021 (Gráfico 3), este será o melhor registo desde o início da série estatística em 1995. Por outro lado, a balança de serviços deverá descer de um excedente de 6,8% do PIB em 2019 para 3,2% e 4,0% do PIB em 2020 e 2021, respetivamente. Caso se concretize a previsão para 2020, esta será o registo mais baixo desde o ano 2011. De referir que a deterioração da balança de serviços reflete essencialmente, no caso português, as consequências da pandemia COVID-19 no sector do turismo.²

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 2020 e 2021).

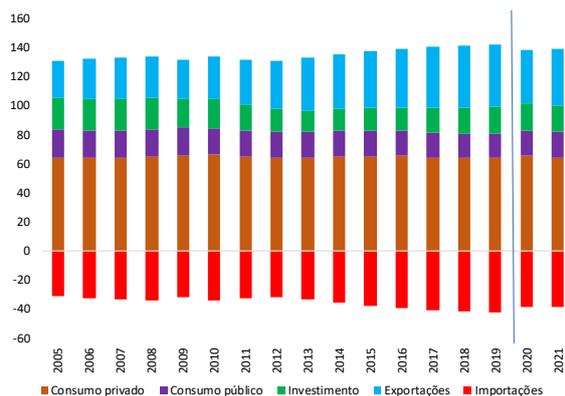
Gráfico 3 – Balança de bens e balança de serviços
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021).

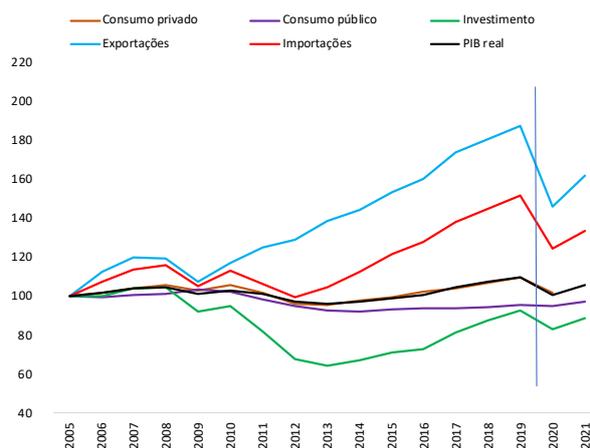
² No relatório *World Economic Outlook* publicado em 13/10/2020, o FMI apresentou Portugal como um dos cinco países no mundo em que a quebra de receita do sector do turismo teve impacto negativo importante no PIB do 1.º semestre de 2020: Grécia, Islândia, México, Portugal e Turquia.

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



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021).

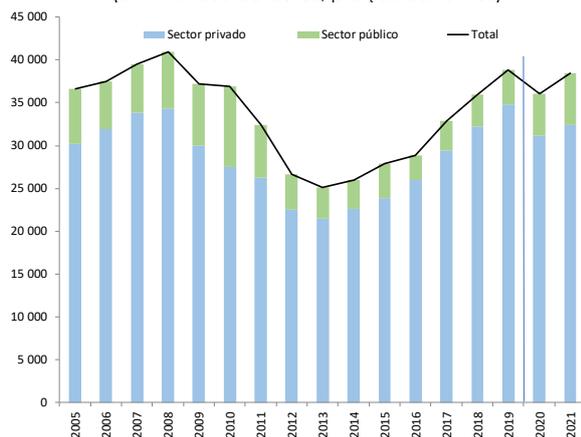
Gráfico 5 – Evolução do PIB real, por componente
(índice, 2005=100)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021).

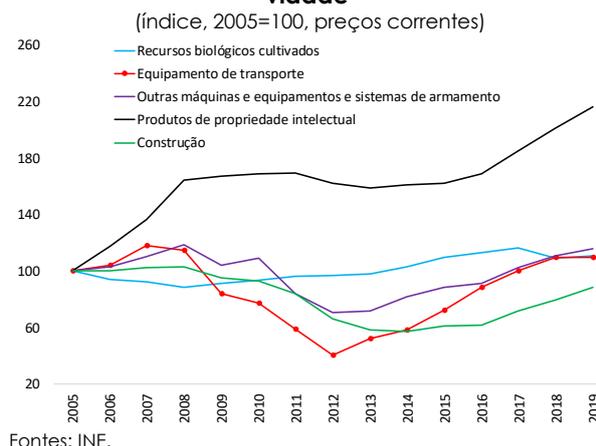
140. De acordo com a POE/2021, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), medida em termos nominais, deverá registar uma queda em 2020, embora com evolução oposta entre sector público e sector privado. Em termos nominais (Gráfico 6), a FBCF, principal componente do investimento, deverá cair 7,1% em 2020, recuperando 6,5% em 2021. Caso se concretize a previsão para 2020, a FBCF das AP deverá aumentar 21,7%, atingindo o valor nominal mais elevado desde 2012. O sector privado deverá registar uma descida de 10,4% em 2020 e uma recuperação de 3,8% em 2021. De referir que a FBCF do sector privado corresponderá a cerca de 86,5% da FBCF total durante o ano 2020. De referir que, até 2019, o sector da construção continua a apresentar o maior peso no investimento total (51,5% em 2019), apesar de o sector se encontrar aquém do investimento nominal verificado no período 2005–2011 (Gráfico 7). Tendo em consideração que a componente da FBCF é volátil e que se encontra previsto um contributo importante da FBCF para a recuperação em 2021, bem como o facto de o investimento ser determinante para a evolução do stock de capital e, conseqüentemente, do produto potencial, a concretização da previsão para a FBCF é um fator essencial para a recuperação económica em 2021 e anos seguintes.

Gráfico 6 – Investimento (FBCF)
(em milhões de euros, preços correntes)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021).

Gráfico 7 – Investimento (FBCF), por sector de atividade
(índice, 2005=100, preços correntes)



Fontes: INE.

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

141. No cenário macroeconómico da POE/2021 encontra-se prevista para 2020 uma pequena descida no rendimento disponível do sector institucional famílias; associada a uma forte queda no consumo privado nominal, determinará uma subida expressiva na taxa de poupança deste sector institucional. De acordo com o cenário macroeconómico da POE/2021, o consumo privado em termos nominais deverá

cair 6,8% em 2020 e recuperar 4,8% em 2021. No entanto, o rendimento disponível do sector institucional famílias deverá descer 0,2% em 2020, seguido de uma recuperação de 0,9% em 2021. Consequentemente, encontra-se prevista uma forte subida da taxa de poupança em percentagem do rendimento disponível das famílias e das instituições sem fins lucrativos, de 7,0% em 2019 para 13,1% em 2020, seguida de uma descida para 9,8% em 2021 (Gráfico 8). Se a previsão para 2020 se concretizar, a taxa de poupança das famílias irá igualar o valor registado no ano 2001, mas será inferior à média do período 1995-2001. Note-se, pois, que o MF espera uma sobre-reacção do consumo privado relativamente à queda do rendimento disponível, com as famílias a procurarem refúgio do rendimento disponível na poupança. Estas previsões sugerem um motivo de precaução acrescida pro parte dos consumidores, um comportamento compreensível em tempos de enorme incerteza sobre o mercado de trabalho e as várias fontes de rendimento disponível.

142. Relativamente às remunerações totais da economia, estas têm um peso importante no rendimento disponível do sector institucional famílias e podem ser desagregadas entre as remunerações provenientes do sector privado e do sector público.³ De acordo com o cenário macroeconómico da POE/2021, as remunerações do total da economia deverão descer 0,2% em 2020, recuperando 2,6% no ano seguinte. Contudo, a evolução para 2020 terá contributos opostos entre sectores público e privado. As remunerações nas Administrações Públicas deverão subir 3,8% em 2020, enquanto no sector privado deverão registar uma descida de 1,5%. No caso do sector privado, a evolução está sujeita a uma maior incerteza relativa à recuperação da atividade produtiva e às medidas de apoio ao emprego.

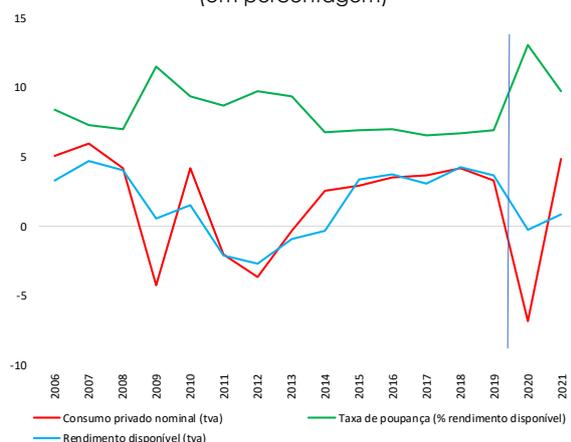
143. No 1.º semestre de 2020, o sector institucional famílias registou o valor nominal de poupança de 8,7 mil M€, o que é o montante semestral mais elevado desde 2010. Com efeito, para que se concretize a previsão que consta no cenário da POE/2021 é necessário que o 2.º semestre de 2020 registre uma poupança das famílias no valor de 10,4 mil M€, sendo o valor mais elevado desde o início da série em 1999. De referir que o sector institucional famílias apresenta heterogeneidade na sua composição, *i.e.* há agregados familiares com perdas significativas de rendimento devido ao facto de estarem expostos a ramos de atividade económica que sofreram um forte impacto negativo provocado pela pandemia COVID-19.

2.4 Mercado de trabalho

144. O cenário macroeconómico da POE/2021 prevê uma descida do emprego em 2020 mais acentuada que a da população ativa, determinando uma subida da taxa de desemprego. Adicionalmente, a queda do PIB real será mais acentuada que a do emprego, originando uma descida da produtividade aparente do trabalho. No cenário da POE/2020 para o mercado de trabalho (Gráfico 9), encontra-se prevista uma descida percentual do emprego em 2020 (3,8%) mais acentuada que a descida percentual da população ativa (-0,4%), o que reflete uma subida da taxa de desemprego de 6,5% em 2019 para 8,7% em 2020. Face ao cenário da 2.ª POE/2020 divulgado em junho, verifica-se uma revisão em baixa da taxa de desemprego decorrente, essencialmente, de um menor aumento no número de desempregados. No entanto, importa referir que no mercado de trabalho verificam-se situações excecionais em curso, nomeadamente as medidas de apoio durante o período de inatividade das empresas (*layoff*), o que tem atenuado a descida do emprego no sector privado. O cenário da 2.ª POE/2021 não separou entre emprego do sector público e emprego do sector privado.

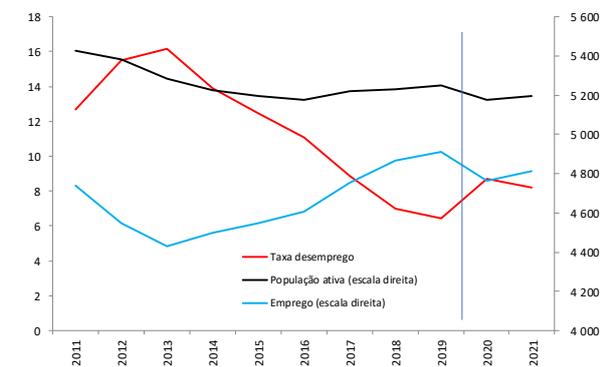
³ Em 2019, as remunerações representaram cerca de 65,6% do rendimento disponível do sector institucional famílias.

Gráfico 8 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
(em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

Gráfico 9 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego
(em milhares de indivíduos e em percentagem)

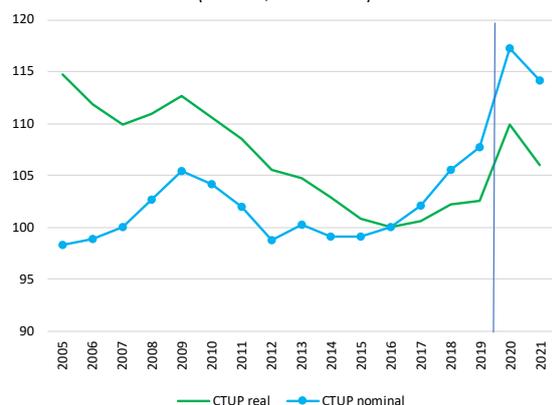


Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

145. Os custos unitários do trabalho por unidade produzida (CTUP) devem ser interpretados com cautela no contexto atual visto que ocorreram fatores que condicionam a comparabilidade no biénio 2020–2021. O cálculo dos CTUP engloba vários indicadores, nomeadamente, o PIB real ou PIB nominal, o emprego, as remunerações dos trabalhadores por conta de outrem e o número de trabalhadores por conta de outrem. Contudo, estes indicadores têm sido afetados por eventos anormais durante o ano 2020, tais como regimes especiais de apoio ao emprego (*layoff*), menor número de horas trabalhadas em 2020 e ainda dificuldades adicionais na recolha de informação estatística. Basta notar, a título ilustrativo, que o regime de *layoff* tem permitido a queda nas remunerações do sector privado proporcionalmente menor do que a queda na produção. Por estes fatores, a presente interpretação da evolução dos CTUP é efetuada com cuidado adicional.

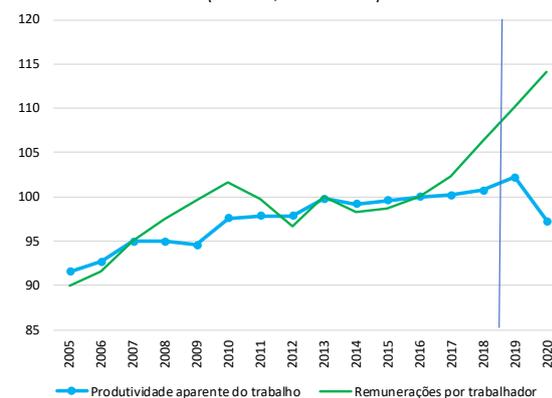
146. No cenário da POE/2021 encontra-se implícita uma subida dos CTUP nominais em 2020, devido ao crescimento positivo das remunerações por trabalhador e à queda da produtividade aparente do trabalho. Quanto aos custos unitários do trabalho reais, a subida prevista é mais moderada em 2020 (7,2%) do que no caso dos custos unitários do trabalho nominais (8,9%). Na POE/2021 prevê-se que as remunerações por trabalhador por conta de outrem cresçam 3,6% e 1,5% em 2020 e 2021, respetivamente (Gráfico 11). O PIB real por unidade de emprego (produtividade aparente do trabalho) deverá registar variações de – 4,8% e 4,3% no biénio 2020–2021, respetivamente. Com efeito, os custos unitários do trabalho nominais deverão subir para o máximo desde o início da série (Gráfico 10). Relativamente aos custos unitários do trabalho reais (Gráfico 10), as variações em 2020 e 2021 deverão situar-se em 7,2% e – 3,5%, respetivamente, permanecendo num nível abaixo do registado antes da crise financeira. Em análises futuras, este indicador poderá beneficiar de uma análise focada nos CTUP do sector privado, mas que está sujeita à disponibilidade de informação.

Gráfico 10 – Custos unitários do trabalho nominais e reais
(índice, 2016=100)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

Gráfico 11 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador
(índice, 2016=100)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

2.5 Conta externa

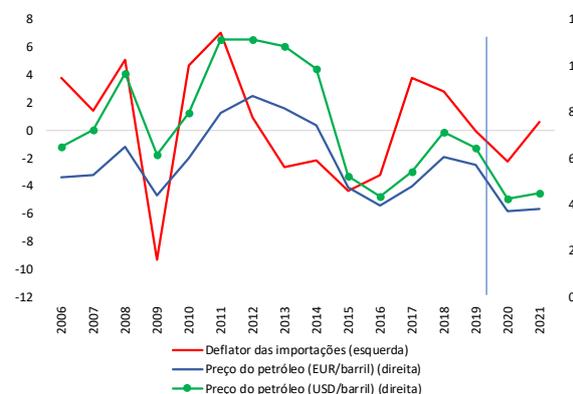
147. No cenário macroeconómico da POE/2021 encontra-se prevista uma necessidade de financiamento da economia portuguesa para 2020 (0,3% do PIB), o que, a confirmar-se, será a primeira vez desde o ano 2012. Posteriormente, na POE/2021 prevê-se um regresso à capacidade de financiamento em 2021 (0,9% do PIB). Tendo em consideração a desagregação por balanças (Gráfico 13), o saldo positivo da balança de rendimentos secundários será praticamente compensada pelo saldo negativo da balança de rendimentos primários, à semelhança dos anos anteriores. Adicionalmente, a balança de capital deverá manter-se positiva, situando-se abaixo, mas próxima, de 1,0% do PIB no biénio 2020–2021. De referir que a balança de bens e serviços deverá registar em 2020 um saldo negativo (1,3% do PIB) pela primeira vez desde 2013, a qual será determinada pela deterioração do excedente da balança de serviços (de 6,8% do PIB em 2019 para 3,2% em 2020), sendo atenuada pela redução do défice da balança de bens (de 6,5% do PIB em 2019 para 4,4% em 2020). Posteriormente, para 2021 o cenário macroeconómico prevê uma recuperação da balança de bens e serviços para 0,1% do PIB, sendo determinado pelos contributos favoráveis das componentes bens e serviços. Caso se concretize a previsão do saldo da balança de bens para 2021 (– 3,8%), este será o melhor desempenho desde o início da série em 1995. É útil, no entanto, recordar que o saldo da balança de pagamentos (balança corrente e balança de capital) já vinha em queda desde 2018, tendo atingido 0,4% do PIB no quarto trimestre de 2019.

148. Relativamente aos termos de troca, a descida no preço das importações em 2020 deverá ser mais acentuada que a do preço das exportações, permitindo um ganho nos termos de troca (Gráfico 15). No caso do preço das importações, este indicador encontra-se influenciado pela descida no preço do petróleo ao longo do ano 2020 (Gráfico 12).

149. Apesar do cenário macroeconómico da POE/2021 não prever uma deterioração significativa do indicador capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa como um todo (de – 0,3% do PIB em 2020 para 0,9% em 2021), o cenário da POE/2021 prevê uma alteração significativa entre sector público e sector privado. A necessidade de financiamento (Gráfico 14) do sector das Administrações Públicas correspondente ao défice orçamental (7,3% do PIB em 2020 e 4,3% em 2021), pelo que para se concretizar a previsão para a economia portuguesa como um todo será necessário que o sector privado registre uma capacidade de financiamento significativa (7,0% do PIB em 2020 e 5,3% em 2021), sendo necessário que se verifique em 2020 o valor mais elevado desde 2015. Para a concretização da capacidade de financiamento do sector privado será muito relevante o contributo da poupança do sector institucional famílias.

Gráfico 12 – Taxa de variação do preço das importações e evolução dos preços do petróleo Brent

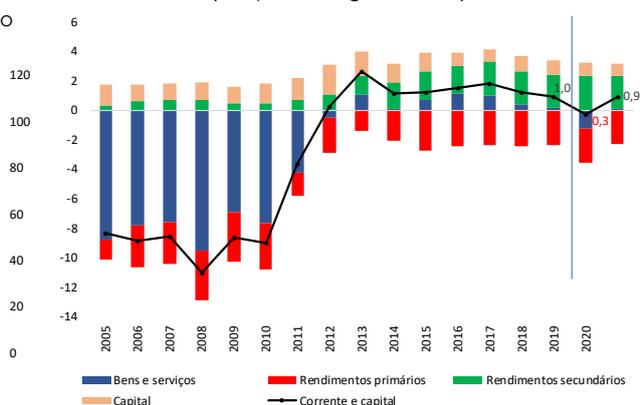
(Taxa de variação do preço das importações e evolução dos preços do petróleo Brent)



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

Gráfico 13 – Composição das balanças corrente e de capital

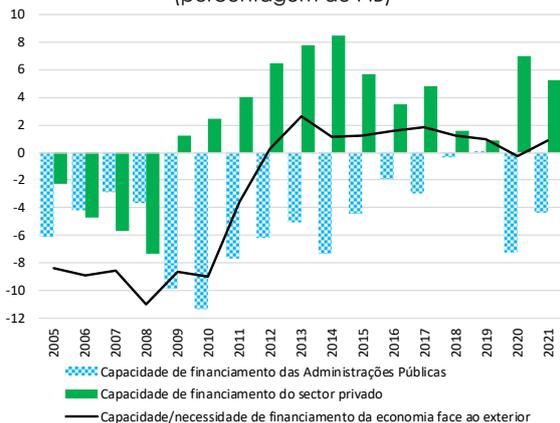
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, BdP e Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021).

Gráfico 14 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado

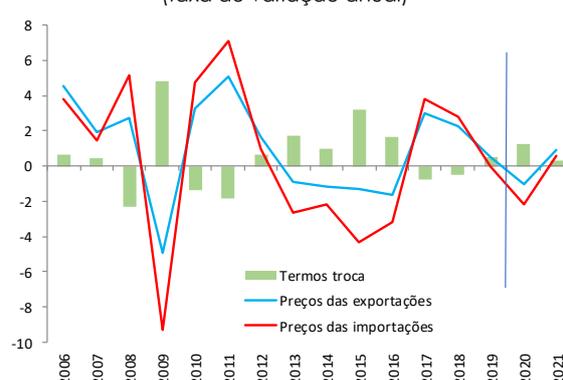
(percentagem do PIB)



Fontes: INE, BdP, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

Gráfico 15 – Termos de troca e preços das exportações e das importações

(taxa de variação anual)



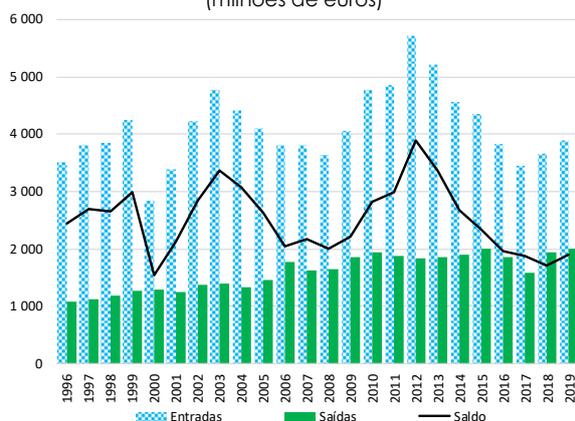
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

150. Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia são registados nas balanças de rendimentos primários e secundários e na balança de capital, sendo que têm influenciado positivamente o indicador capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa. Com efeito, os novos fundos comunitários na sequência das medidas COVID-19, e o respetivo acréscimo da contribuição financeira de Portugal para o orçamento da União Europeia, deverão ter efeitos no indicador da capacidade/necessidade de financiamento de Portugal. Os fluxos entre Portugal e a União Europeia incluem, no lado da despesa de Portugal, a contribuição financeira com base no rendimento nacional bruto, os direitos aduaneiros, os direitos niveladores agrícolas e outros. No lado da receita de transferências, Portugal recebe da União Europeia diversos fundos comunitários. Em 2019 o saldo positivo (Gráfico 16) favorável a Portugal foi de 1,9 mil M€ (0,9% do PIB), sendo que o valor máximo da série sucedeu em 2012 (3,9 mil M€ e 2,3 % do PIB). Nos anos futuros, os novos fundos comunitários adicionais no âmbito das medidas COVID-19, excluindo empréstimos, poderão ter impacto direto no indicador da capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa. A UTAO solicitou ao MF uma desagregação das previsões de todas as fontes de subvenções europeias novas, mas não obteve resposta até ao fecho deste relatório.

151. O cenário macroeconómico não inclui previsão sobre as componentes da posição líquida de investimento internacional (PII) e da dívida externa. Tendo em consideração que a alteração na composição da estrutura de financiamento afeta variáveis da economia real que já constam do cenário macroeconómico, seria vantajoso que as próximas projeções do MF incluíssem as variáveis que compõem

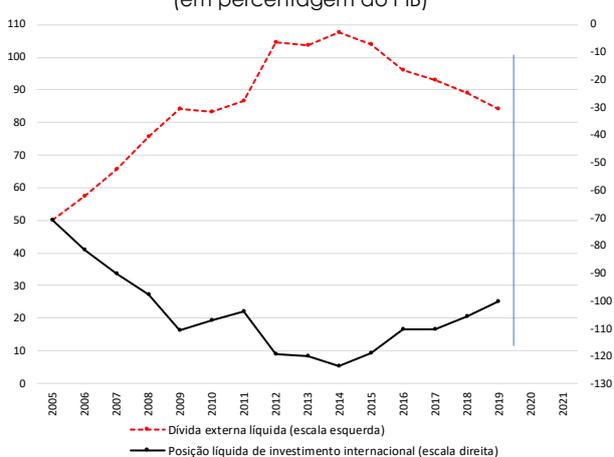
a PII e a dívida externa. A PII situou-se em 100,3% no final de 2019, refletindo uma melhoria deste rácio em 5,4 p.p. do PIB face ao ano anterior (Gráfico 17). A dívida externa líquida é um subconjunto da PII, sendo que esta se situou em 84,3% do PIB no final de 2019, refletindo uma descida estimada em 4,6 p.p. de PIB. De referir que um dos principais contributos para a descida da dívida externa é a redução no sector das Administrações Públicas. Para este efeito, tem contribuído a dívida pública adquirida pelo Banco de Portugal no âmbito do instrumento não convencional de política monetária PSPP (*Public Sector Purchase Programme*), cuja parte mais significativa é executada pelo banco central nacional. A dívida pública detida por este é considerada como dívida detida por residentes 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 2019, cerca de 71% do stock total de títulos ao abrigo do PSPP (48,9 mil M€) em 31/12/2019 correspondia a dívida pública portuguesa (aproximadamente 34,7 mil M€).⁴

Gráfico 16 – Transferência entre Portugal e União Europeia
(milhões de euros)



Fontes: BdP e cálculos da UTAO.

Gráfico 17 – Posição líquida de investimento internacional e dívida externa líquida
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, BdP e cálculos da UTAO.

⁴ Adicionalmente, o Banco de Portugal detém títulos de dívida pública adquirido no âmbito do instrumento de política monetária não convencional *Securities Markets Programme* no montante de 1,2 mil M€.

3 Comparações com os previsores oficiais

152. Neste capítulo apresenta-se uma comparação das previsões efetuadas pelas instituições internacionais de referência para a economia mundial e principais países, bem como uma comparação das previsões divulgadas por instituições nacionais e internacionais para a economia portuguesa. A Secção 3.1 compara as previsões da OCDE, da CE e do FMI para a economia mundial e para um conjunto alargado de países. De realçar que é dada mais relevância às previsões do FMI devido ao facto de estas serem mais recentes (13 de outubro) e de disporem de um conjunto mais alargado de indicadores. A Secção 3.2 compara os vários previsores no que respeita às seguintes variáveis da economia portuguesa: PIB em volume, taxa de desemprego, variação dos preços no consumidor e indicadores de capacidade/necessidade de financiamento. Por fim, a terceira secção discorre sobre os riscos que impendem sobre as previsões pontuais entretanto analisadas.

3.1 Previsões para a economia internacional

153. De acordo com os previsores oficiais, a queda do PIB real nas economias desenvolvidas que se irá verificar em 2020 não será totalmente recuperada em 2021 para o nível verificado em 2019. Os previsores considerados na Tabela 3 coincidem em projetar para a Área do Euro uma recessão em 2020 mais acentuada do que nos Estados Unidos da América e no Japão. Dentro da área do euro, os três exercícios de previsão também coincidem em projetar recessão mais acentuada em Espanha, seguida de muito perto pelo Reino Unido, enquanto a Alemanha deverá registar uma recessão mais modesta (Tabela 3; a França, no caso da OCDE). Quanto à principal economia emergente, a China deverá apresentar uma descida na taxa de crescimento do PIB real em 2020, mantendo-se positiva no caso do FMI, mas passando a negativa no caso da OCDE), prevendo-se uma aceleração em 2021. Relativamente às previsões mais recentes do FMI divulgadas em outubro, estas efetuaram um revisão da contração económica prevista em junho de 2020, sendo que o FMI considera que a recessão em 2020 não será tão severa como inicialmente previsto devido às medidas tomadas pelos decisores de política monetária e política orçamental.

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

	2020			2021		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/19	Out/19	Jun/20	Jul/20	Out/19	Jun/20
Mundo	-	-4,4	-6,8	-	5,2	4,0
União Europeia	-8,3	-7,6	-	5,8	5,0	-
Área do euro	-8,7	-8,3	-10,3	6,1	5,2	5,0
Espanha	-10,9	-12,8	-12,8	7,1	7,2	6,3
Alemanha	-6,3	-6,0	-7,7	5,3	4,2	3,8
França	-10,6	-9,8	-1,4	7,6	6,0	6,5
Reino Unido	-9,7	-9,8	-12,8	6,0	5,9	7,0
EUA	-	-4,3	-7,9	-	3,1	3,0
China	-	1,9	-3,2	-	8,2	5,7
Japão	-	-5,3	-6,7	-	2,3	0,8
Economias desenvolvidas	-	-5,8	-	-	3,9	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	-3,3	-	-	6,0	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE. | Notas: (i) No caso da OCDE foi considerada a média entre o cenário mais favorável e o cenário adverso. O cenário favorável assume como pressuposto uma única vaga da pandemia COVID-19 durante a primavera de 2020, enquanto o cenário mais desfavorável tem como pressuposto duas vagas da pandemia COVID-19 durante o ano 2020 (uma vaga na primavera e depois uma segunda vaga, menos severa, em outubro/novembro).

154. Quanto aos fluxos externos, a Área do Euro deverá manter o excedente da balança corrente, sendo superior a 2% em 2021. As duas instituições internacionais de referência preveem que a Alemanha continue a apresentar um excedente da balança comercial significativo (Tabela 4), permanecendo como o país desenvolvido com o maior excedente em percentagem do PIB. Os Estados Unidos deverão continuar a apresentar um défice da balança corrente, ligeiramente superior a 2,0%, contribuindo para a necessidade de financiamento do país. O Reino Unido também deverá continuar a registar um saldo negativo da balança corrente no biénio 2020–2021.

155. De acordo com as previsões do FMI, as economias em desenvolvimento e mercados emergentes deverão apresentar uma recessão menos acentuada em 2020 e uma recuperação mais forte em 2021. No entanto, o conjunto destas economias deverá registar uma deterioração da balança corrente entre 2020 e 2021, enquanto o conjunto das economias desenvolvidas deverá manter um saldo positivo da mesma no mesmo período.

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

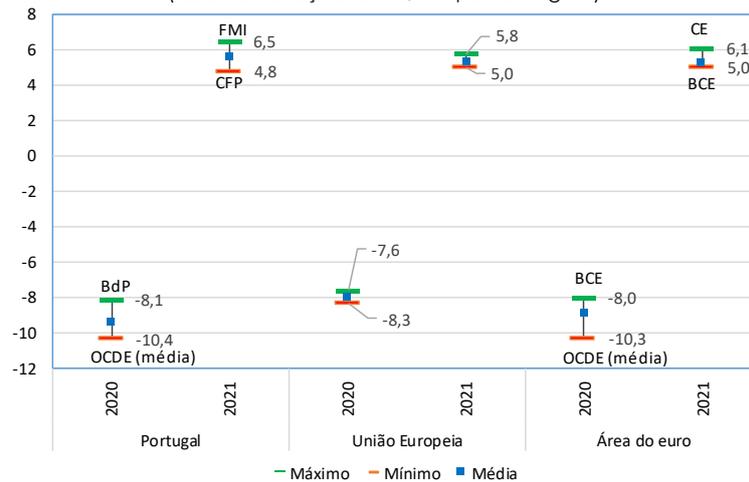
	2020			2021		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/20	Out/20	Jun/20	Jul/20	Out/20	Jun/20
União Europeia	-	2,3	-	-	2,8	-
Área do euro	-	1,9	2,7	-	2,4	2,4
Espanha	-	0,5	2,3	-	0,9	2,0
Alemanha	-	5,8	5,9	-	6,8	5,4
França	-	-1,9	0,6	-	-1,8	0,1
Reino Unido	-	-2,0	-3,6	-	-3,8	-3,6
EUA	-	-2,1	-2,1	-	-2,1	-2,2
China	-	1,3	0,6	-	0,7	0,9
Japão	-	2,9	3,8	-	3,2	3,6
Economias desenvolvidas	-	0,5	-	-	0,6	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	-0,1	-	-	-0,4	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE. | Notas: (i) No caso da OCDE foi considerada a média entre o cenário mais favorável e o cenário adverso. O cenário favorável assume como pressuposto uma única vaga da pandemia COVID-19 durante a primavera de 2020, enquanto o cenário mais desfavorável tem como pressuposto duas vagas da pandemia COVID-19 durante o ano 2020 (uma vaga na primavera e depois uma segunda vaga, menos severa, em outubro/novembro).

3.2 Previsões para a economia portuguesa

156. Os previsores oficiais para a economia portuguesa continuam a projetar uma contração do PIB real em 2020, seguida de uma recuperação parcial em 2021, a qual não assegura o regresso ao nível observado em 2019. A entidade com previsão sobre Portugal mais pessimista (Gráfico 18) para 2020 é a OCDE (média entre os dois cenários pandémicos), enquanto a entidade que prevê uma recuperação mais acentuada em 2021 é o FMI (6,5%). Quanto à União Europeia e à Área do Euro, pode-se concluir que as previsões mais recentes não são tão pessimistas como as divulgadas na primavera; agora, tomam em consideração o abrandamento da situação pandémica nos segundo e terceiro trimestres e as medidas de política orçamentais e monetárias que suavizaram o impacto negativo da doença na economia. Chama-se, no entanto, a atenção para o facto de os desenvolvimentos mais recentes da COVID-19 não estarem plenamente refletidos nas previsões do próprio FMI, publicadas em 13 de outubro. Como é do conhecimento geral, os indicadores sanitários estão a deteriorar-se acentuadamente desde setembro em inúmeros países, tendo já em outubro inúmeras autoridades imposto confinamentos sectoriais e regionais cujas consequências económicas e nas finanças públicas não estarão certamente refletidas nas previsões mais recentes que são conhecidas.

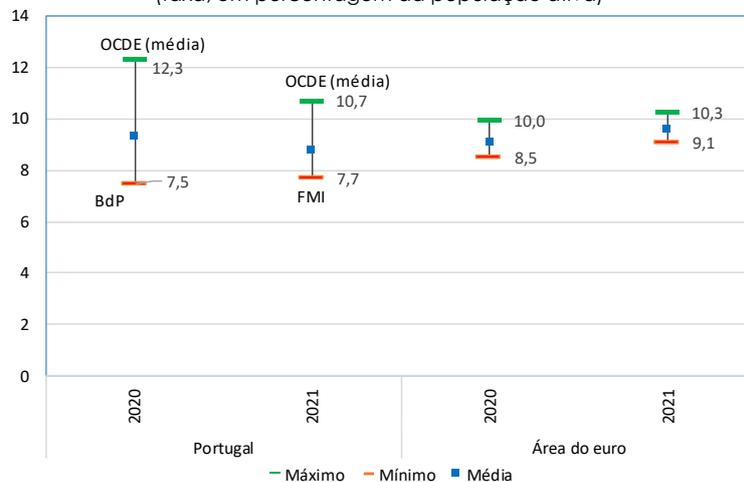
Gráfico 18 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fontes: BCE, BdP, CE, CFP, FMI e OCDE. | Notas: (i) No caso da OCDE foi considerada a média entre o cenário mais favorável e o cenário adverso. O cenário favorável assume como pressuposto uma única vaga da pandemia COVID-19 durante a primavera de 2020, enquanto o cenário mais desfavorável tem como pressuposto duas vagas da pandemia COVI-19 durante o ano 2020 (uma vaga na primavera e depois uma segunda vaga, menos severa, em outubro/novembro)..

157. As previsões das diversas instituições apontam para uma subida da taxa de desemprego em 2020 e uma descida parcial em 2021, sendo que a média prevista para Portugal será próxima da prevista para a Área do Euro. As projeções do Banco de Portugal apresentam a previsão mais baixa para 2020 (7,5%) entre as várias instituições de referência (Gráfico 19), enquanto para 2021 a previsão mais baixa é do FMI (7,7%). De referir que as previsões oficiais apontam para taxas de desemprego próximas entre Portugal e a Área do Euro. No caso do FMI, esta instituição fez uma revisão em baixa da taxa de desemprego para o biénio 2020–2021 face às previsões de primavera.

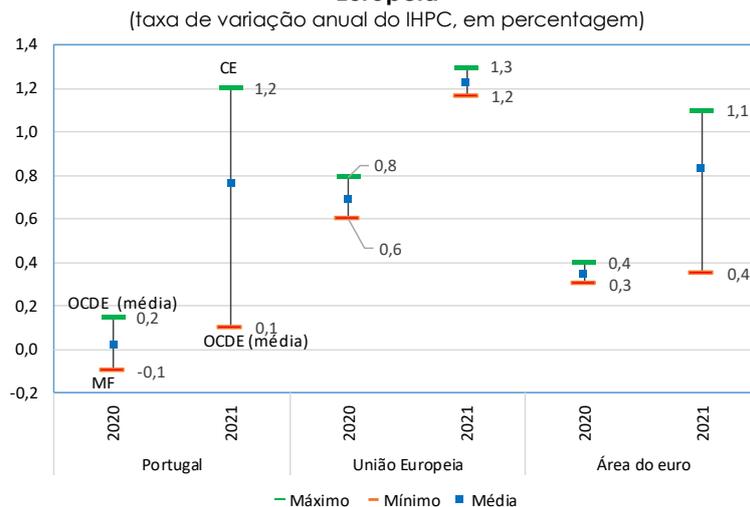
Gráfico 19 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro
(taxa, em percentagem da população ativa)



Fontes: BCE, BdP, CE, CFP, FMI e OCDE. | Notas: (i) No caso da OCDE foi considerada a média entre o cenário mais favorável e o cenário adverso.

158. Quanto à variação do índice de preços no consumidor, as diversas instituições preveem uma taxa de variação baixa em 2020, seguida de uma subida em 2021, embora ainda para um nível aquém do objetivo de política monetária do BCE (i.e. abaixo de 2%, mas próximo). No caso de Portugal (Gráfico 20), o MF prevê -0,1% em 2020 e 0,7% em 2021, sendo que se encontra próximo do intervalo formado pelas previsões das outras instituições. Relativamente à Área do Euro, as instituições internacionais preveem taxas de variação positivas baixas do IHPC em 2020, prevendo uma ligeira aceleração em 2021. Nota-se que as previsões pontuais do MF para as variáveis percorridas nesta secção estão dentro dos intervalos do painel de previsões, com a única exceção da Índice Harmonizado de Preços no Consumidor em 2020.

Gráfico 20 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia



159. Relativamente ao conjunto balanço corrente e balanço de capital, os previsores oficiais utilizam a ótica das contas nacionais ou a ótica da balanço de pagamentos. A Tabela 5 sintetiza as diferentes previsões disponíveis para Portugal em 2020 e 2021 e enquadra a diferença de valores para 2019, sendo que o objetivo é efetuar uma comparação rigorosa, *i.e.*, comparar a mesma ótica e o mesmo indicador. De referir que a ótica das contas nacionais é utilizada por CE, INE, CFP e MF, enquanto a ótica da balanço de pagamentos é utilizada por FMI, OCDE, Banco de Portugal e BCE.

160. Quanto à capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa, aferida pelo soma da balanço corrente e de capital na ótica das contas nacionais, a previsão do MF para 2020 (- 0,3% do PIB) é superior à do CFP (- 1,3%), à semelhança da previsão para 2021 (0,9% pelo MF e - 1,4% pelo CFP). Estas diferenças resultam, essencialmente, de uma previsão mais otimista do MF relativamente ao saldo da balanço de bens e serviços e à capacidade de financiamento do sector privado.

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

	Ótica das contas nacionais				Ótica da balanço de pagamentos			
	Instituição	2019	2020	2021	Instituição	2019	2020	2021
Balanço corrente	CE	-	-	-	FMI	-0,1	-3,1	-3,5
	CFP	-0,1	-2,4	-2,5	OCDE	-0,1	-0,2	-0,1
	MF	0,2	-1,2	0,1				
Balanço corrente e de capital	CE	-	-	-				
	CFP	0,8	-1,3	-1,4	BdP	0,9	-0,6	n.d.
	MF	1,0	-0,3	0,9				

Fontes: BdP, CE, FMI, CFP, MF e OCDE. | Notas: (i) A diferença para o ano 2019 entre o CFP e o MF decorre do facto de o cenário macroeconómico já incluir informação mais recente do INE, *i.e.*, o cenário macroeconómico inclui dados das Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional divulgados pelo INE em 23/09/2020.

3.3 Riscos a ter em conta no cenário macroeconómico da POE/2021

161. Em outubro, o FMI efetuou uma revisão em alta das previsões para o PIB mundial de 2020, em comparação com o que tinha previsto em junho, de - 4,9% para -4,4%. Para este resultado têm contribuído as decisões de política monetária em conjunto com as de política orçamental nas diversas áreas geográficas de referência. Sabe-se que 81 economias em desenvolvimento recorreram a [financiamento junto do FMI](#) no montante conjunto de 250 mil M\$, o que perfaz cerca de 25% da capacidade total desta instituição para empréstimos aos países membros. Este número ilustra uma das pressões sobre a oferta mundial de capital financeiro.

162. Na Área do Euro têm sido tomadas decisões que combinam a política monetária e a política orçamental. No caso da política monetária não convencional, o BCE apresentou em março de 2020 o programa de compras de ativos devido à emergência pandémica PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*) no montante inicial de 750 mil M€, o qual foi reforçado em 600 mil M€ no mês de junho, perfazendo um total de 1350 mil M€ até, pelo menos, meados de 2021. O montante de compras acumulado até ao dia 9 de outubro situou-se em 584,7 mil M€. Os ativos elegíveis correspondem condições idênticas à praticadas para o programa alargados de compras que o BCE mantém em execução.

163. A evolução da atividade económica e a concretização das previsões das diversas instituições encontram-se condicionadas, entre muitos fatores, pelos desenvolvimentos que vierem a ocorrer no domínio da investigação no sector da saúde. A recessão que se verifica em 2020 é o resultado do choque que não estava previsto nos cenários de análise de risco. Com efeito, as autoridades de política económica têm tomado decisões mitigadoras dos efeitos negativos. No entanto, os decisores de política económica têm tomado decisões e efetuado previsões sem saberem o momento em que surgirá uma solução médica para a doença COVID-19 que seja segura, eficaz, duradoura e aplicável em larga escala (i.e. vacina ou tratamento antiviral). Esta situação atual do sector da saúde gera incerteza na atividade económica, o que é um enorme obstáculo para as previsões. Adicionalmente, enquanto não existir uma solução médica, há incerteza relativamente à propagação da doença, o que acrescenta dúvidas sobre futuros confinamentos parciais ou totais e a fiabilidade das previsões macro-orçamentais. Assim, as previsões macroeconómicas e orçamentais conhecidas no momento presente não podem ser consideradas tão fiáveis como no passado recente.

164. A concretização da taxa de variação prevista para as remunerações do sector privado e para o rendimento disponível das famílias é um fator de risco com implicações em vários indicadores importantes do cenário macroeconómico, desde o consumo privado até ao financiamento da economia portuguesa. Como fator de risco em 2020 destaca-se a concretização da taxa de variação das remunerações recebidas pelo sector institucional famílias (-0,2%), o que por sua vez influencia o rendimento disponível (-0,2%). Tendo em conta a previsão do rendimento disponível em 2020, o MF pressupõe uma taxa de poupança de 13,1%, valor máximo desde 2001 mas abaixo da média (13,5%) do observada no período 1995–2001. A concretização deste pressuposto é fundamental para a concretização da capacidade de financiamento do sector privado (7,0% do PIB), a qual, por sua vez, é determinante para assegurar uma necessidade de financiamento da economia portuguesa de apenas 0,3% do PIB em 2020.

165. Adicionalmente, outros riscos de natureza política poderão condicionar os fluxos do comércio internacional e do sector financeiro, tendo implicações na recuperação da economia nacional durante o médio e longo prazos. Importa referir que as tensões comerciais entre os Estados Unidos e a China permanecem tensas em vários domínios, estando associadas a medidas de protecionismo. Na Europa importa destacar ainda a incerteza decorrente das relações entre a União Europeia e o Reino Unido devido ao fim do acordo transitório que termina em 2020. Caso as duas partes falhem um acordo definitivo, poderá surgir um aumento das barreiras comerciais. O financiamento dos planos nacionais de recuperação e resiliência poderá originar uma forte procura de recursos financeiros, o que poderá ter implicações no nível de integração/fragmentação financeira da Área do Euro. Adicionalmente, verificam-se riscos políticos com consequências económicas associadas à tecnologia 5G (quinta geração de telecomunicações). Devido ao aumento das disputas comerciais para o domínio desta tecnologia, o fornecimento global das plataformas de 5G enfrenta ameaças de uma possível bifurcação.

PARTE II: ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL

4 Medidas de política

166. A segunda parte deste relatório analisa, sob diferentes ângulos, as previsões do Ministério das Finanças para a conta das Administrações Públicas (AP) em 2020 e 2021, expressas em Contabilidade Nacional. O presente capítulo estuda as medidas de política com expressão orçamental que o Ministério das Finanças considera no terceiro capítulo do seu relatório como sustentando a diferença entre as previsões de receita e despesa previstas para 2021 e as que estima executar até final de 2020.

167. O capítulo está assim organizado. A primeira secção introduz as contas das AP em 2020 e 2021 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 inseridas no cenário de políticas invariantes para o ano de 2021. A Secção 4.3 debruça-se sobre as novas medidas permanentes de política que o Governo pretende adotar para executar em 2021. Em seguida, a Secção 4.4 identifica e analisa o impacto orçamental das medidas com efeitos temporários ou não-recorrentes. A UTAO apresenta em cada uma destas secções revisões face à POE/2021, quer quanto à classificação entre medidas antigas e novas nas Secções 4.2 e 4.3, quer quanto à classificação das medidas temporárias ou não-recorrentes na Secção 4.4. O balanço numérico das implicações dos diversos tipos de medida sobre a passagem do saldo estimado para 2020 ao saldo previsto para 2021 é o cerne da Secção 4.5. Nesta síntese, a análise consegue decompor a variação do saldo orçamental em contributos dos três tipos de medidas e em contributos de uma variável híbrida que reúne o efeito de medidas não explicitadas pelo MF com efeitos induzidos pela economia nas contas públicas.

4.1 Contas das Administrações Públicas e conceitos

168. As contas apresentadas no relatório do MF para o universo consolidado das Administrações Públicas estabelecem os seguintes objetivos para o saldo orçamental: défice de 7,3% do PIB em 2020 e excedente de 4,3% do PIB em 2021. O relatório que acompanha a POE/2021 contém a estimativa de execução em 2020 e a previsão para 2021 da conta consolidada do sector Administrações Públicas (AP). A Tabela 6 reproduz as contas, para conveniência da exposição subsequente. Segue-se nesta secção uma explicação sumária dos três tipos de medidas de política que habitualmente um programador orçamental deve considerar e empregar na construção da sua previsão. Exemplos e uma explicação mais desenvolvida podem ser lidos na Secção 4.1 do [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro.

Tabela 6 – Previsões orçamentais da POE/2021 para os anos de 2020 e 2021
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

	2020	2021	2021/20	2020	2021
	Estimativa	Previsão		Estimativa	Previsão
	Milhões de euros		t.v.h.	% do PIB	
1. Receitas fiscais	47 100	50 441	7,1	23,8	23,9
Impostos s/produção e importação	28 656	30 522	6,5	14,5	14,5
Impostos/rendimentos e património	18 444	19 918	8,0	9,3	9,4
2. Contribuições sociais	24 758	25 733	3,9	12,5	12,2
Das quais: Contribuições sociais efetivas	20 081	21 149	5,3	10,1	10,0
3. Vendas	6 542	6 872	5,0	3,3	3,3
4. Outras receitas correntes	4 881	5 970	22,3	2,5	2,8
5. Total receita corrente (1+2+3+4)	83 281	89 016	6,9	42,0	42,2
6. Receitas de capital	1 183	2 608	120,5	0,6	1,2
7. Total receita (5+6)	84 464	91 623	8,5	42,6	43,5
8. Consumo intermédio	11 501	11 972	4,1	5,8	5,7
9. Despesas com pessoal	23 787	24 609	3,5	12,0	11,7
10. Prestações sociais	40 611	41 952	3,3	20,5	19,9
Das quais: prestações que não em espécie	36 382	37 570	3,3	18,4	17,8
11. Juros	5 819	5 487	-5,7	2,9	2,6
12. Subsídios	3 112	1 861	-40,2	1,6	0,9
13. Outras despesas correntes	5 658	6 287	11,1	2,9	3,0
14 Total despesa corrente 8+9+10+11+12+13)	90 487	92 167	1,9	45,6	43,7
da qual: despesa corrente primária	84 668	86 680	2,4	42,7	41,1
15. Formação bruta de capital fixo	4 884	6 019	23,2	2,5	2,9
16. Outras despesas de capital	3 517	2 569	-27,0	1,8	1,2
17. Total despesas de capital (15+16)	8 401	8 588	2,2	4,2	4,1
18. Total de despesa (14+17)	98 888	100 755	1,9	49,9	47,8
Da qual: despesa primária (18-11)	93 069	95 268	2,4	47,0	45,2
19. Cap (+)/ Nec(-) Financiamento líquido (7-18)	-14 423	-9 132	-	-7,3	-4,3

Fontes: MF, reprodução do Quadro 3.1 do relatório que acompanha a POE/2021. | Notas: as previsões para 2021 neste quadro correspondem ao cenário orçamental final (o que integra todas as medidas de política com execução financeira em 2021).

169. A coluna “2021–previsão” na Tabela 6 incorpora os impactos no saldo de: 1) medidas de política permanentes, 2) medidas de política com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes e 3) novas medidas de política permanentes. Na compreensão da passagem do saldo estimado para 2020 ao saldo previsto para 2021, pode começar-se por considerar o papel das medidas de carácter permanente. Estas medidas, também designadas como medidas antigas, são: i) iniciativas políticas 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 cessam (parcialmente ou na totalidade) os efeitos para o futuro, alterando o seu impacto orçamental; ii) medidas recorrentes. Estas consistem em medidas de política tomadas com carácter habitual em anos anteriores e que ainda não estão legisladas nem regulamentadas para poderem ser executadas nos anos da previsão, mas que, por serem recorrentes e não se antevendo razão plausível para não voltarem a ser consagradas, o previsor as integra no seu cenário de medidas antigas. 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.⁵ 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

⁵ 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.

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.

170. As medidas com efeitos orçamentais temporários ou com efeitos não-recorrentes produzem um efeito orçamental transitório e não alteram, pela sua natureza, a tendência de fundo da evolução do saldo orçamental. Podem também ser designadas como medidas pontuais, mas sempre na aceção de que não são permanentes nem produzem efeitos duradouros.

171. 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.

4.2 Medidas permanentes do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021

172. O MF, aplicando as alterações introduzidas este ano na Lei de Enquadramento Orçamental, apresentou em finais de agosto o Quadro de Políticas Invariantes. Durante a ano de 2020, foram introduzidas alterações⁶ à Lei de Enquadramento Orçamental. Em resultado de uma delas, o Governo passa a disponibilizar à Assembleia da República, até 31 de agosto de cada 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*”.

173. O Quadro de Políticas Invariantes disponibilizado em agosto aponta para um impacto negativo no saldo orçamental de 1956 M€ em 2021. Esta peça chegou à AR e à UTAO sob a forma de um documento de três páginas intitulado “*Quadro de Políticas Invariantes (QPI)*” capeado por um ofício do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças de 31/08/2020. Não se encontrou versão na Internet para aqui colocar a hiperligação. De acordo o exposto na p. 2 desse documento, os dados correspondem à variação de receitas e despesas asseguradas e comprometidas para os anos seguintes com um impacto incremental no ano 2021 face a 2020, que se traduz num agravamento do saldo orçamental em 2021, no montante de 1956 M€ (Tabela 7).

174. O Quadro de Políticas Invariantes esclarece a não consideração 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...*”.

175. O relatório que acompanha a POE/2021 replica o quadro de políticas invariantes apresentado em agosto. A Subsecção 3.2.2 do relatório que acompanha a POE/2021 (“*Impacto das Medidas de Política Orçamental*”) contém o Quadro de Políticas Invariantes⁷ que corresponde praticamente na íntegra ao anteriormente apresentado na Assembleia da República em finais de agosto de 2020, tendo apenas sido acrescentado o efeito diminuto na despesa (11,2 M€) da medida de Aumento de Assistentes Operacionais. Esta alteração fez 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 1967,6^oM€ (Tabela 7 abaixo).

⁶ Lei n.º41/2020, de 18 de agosto.

⁷ Quadro 3.2 do Relatório da POE/2021, versão de 13 de outubro..

176. A UTAO considera que o Quadro de Políticas Invariantes exposto na POE/2020 é incompleto. Por um lado, importa dar nota de alguma divergência entre os documentos da POE referentes a uma medida. Por outro lado, repetindo a omissão de Propostas de Orçamento de anos anteriores, não se encontra refletido o efeito na receita de IRS e contribuições sociais decorrente do incremento na despesa com pessoal previsto para 2021. O facto de maior relevância, tendo em conta a sua dimensão, trata-se da exclusão no relatório da POE/2021 dos efeitos das medidas legisladas e implementadas no âmbito da COVID-19. Não se entende como é que estas medidas não são explicitadas no cenário de políticas invariantes, não só porque várias adotadas em 2020 irão impactar as contas de vários anos futuros como porque o Governo se prepara para adotar novas medidas COVID-19 para executar em 2021. Aliás, reconhece na lista de novas medidas permanentes algumas que relevam claramente do combate aos malefícios da pandemia na saúde e na economia, como se identificará na Secção 4.3. Logo, por coerência, as medidas permanentes COVID-19 tomadas em 2020 e que tiverem execução esperada em 2021 com valor diferente do estimado em 2020 deveriam surgir na Tabela 7.

177. A UTAO solicitou, sem sucesso, esclarecimentos ao MF. Na resposta ao pedido de informações e elementos que a UTAO solicitou ao MF em 25 de setembro, não foram prestados esclarecimentos adicionais sobre medidas permanentes antigas bem como sobre medidas permanentes novas de política orçamental. Apesar da informação diminuta e incompleta nos dados constantes na POE/2021 e na ausência de esclarecimento por parte do MF, a UTAO decidiu, dentro das limitações descritas e na medida do possível, rever o efeito das medidas permanentes com presença no terreno e nas contas públicas em 2021. Fê-lo nas próximas páginas para as medidas antigas e fê-lo para as medidas novas na Secção 4.3.

Tabela 7 – Medidas 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 2020		POE/2021 MF		POE/2021 rev. UTAO	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita						
Impostos correntes sobre Rendimentos e Património	-40,3	-0,02	-40,3	-0,02	1163,8	0,55
Suspensão dos pagamentos por conta	-	-	-	-	1150,0	0,55
IRS Jovem	-16,0	-0,01	-16,0	-0,01	-16,0	-0,01
Aumento da dedução de IRS a partir do segundo dependente	-24,3	-0,01	-24,3	-0,01	-24,3	-0,01
IRS -retenções incremento na despesas com pessoal	-	-	-	-	54,1	0,03
Contribuições Sociais	-	-	-	-	615,6	0,29
Recuperação de contribuições afetas a isenção atribuídas em 2020	-	-	-	-	477,6	0,23
S.S. CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	-	-	-	-	138,0	0,07
Vendas	-47,3	-0,02	-47,3	-0,02	-47,3	-0,02
Redução das Taxas moderadoras do SNS nos cuidados de saúde primária	-47,3	-0,02	-47,3	-0,02	-47,3	-0,02
Total Medidas do Lado da Receita	-87,6	-0,04	-87,6	-0,04	1732,1	0,82
Despesa						
Consumo Intermédio	307,0	0,15	307,0	0,15	307,0	0,15
Consumo intermédio s/ PPP	320,0	0,15	320,0	0,15	320,0	0,15
Poupança com Parcerias Público ou Privadas rodoviárias	-13,0	-0,01	-13,0	-0,01	-13,0	-0,01
Despesa com Pessoal	410,8	0,19	422,0	0,20	445,7	0,21
Progressões e Promoções	231,0	0,11	231,0	0,11	231,0	0,11
Carreiras especiais (Dec.Lei 65/2019)-mitigação do congelamento	102,0	0,05	102,0	0,05	125,7	0,06
Contratações em curso	75,0	0,04	75,0	0,04	75,0	0,04
Hospital de Braga (ex.PPP)	2,8	0,00	2,8	0,00	2,8	0,00
Aumento de Assistentes Operacionais	-	-	11,2	0,01	11,2	0,01
Prestações Sociais	603,0	0,29	603,0	0,29	362,0	0,17
Pensões	457,1	0,22	457,1	0,22	457,1	0,22
Complemento Solidário para Idosos	12,7	0,01	12,7	0,01	12,7	0,01
Estatuto do cuidador informal	30,0	0,01	30,0	0,01	30,0	0,01
Isolamento Profilático	-	-	-	-	-18,0	-0,01
Redução das mensalidades das creches	13,0	0,01	13,0	0,01	13,0	0,01
Prestações de Parentalidade e Assistência a 3.ª Pessoa	45,0	0,02	45,0	0,02	45,0	0,02
Subsídio doença COVID-19	-	-	-	-	16,5	0,01
Outras Medidas COVID-19	-	-	-	-	-239,5	-0,11
Reforço do apoio a alunos do ensino superior	45,2	0,02	45,2	0,02	45,2	0,02
Subsídios	-	-	-	-	-665,2	-0,32
Medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade	-	-	-	-	-665,2	-0,32
Juros	-161,0	-0,08	-161,0	-0,08	-161,0	-0,08
Juros devidos pelas Administrações Públicas	-161,0	-0,08	-161,0	-0,08	-161,0	-0,08
Outra despesa Corrente	17,0	0,01	17,0	0,01	17,0	0,01
Transferência para Orçamento da União Europeia	17,0	0,01	17,0	0,01	17,0	0,01
Despesa de Capital (FBCF)	692,0	0,33	692,0	0,33	692,0	0,33
Obras de Proximidade (inscritas no PEES)	102,0	0,05	102,0	0,05	102,0	0,05
Investimentos Estruturantes	590,0	0,28	590,0	0,28	590,0	0,28
Total Medidas do Lado da Despesa	1 868,8	0,89	1 880,0	0,89	997,5	0,47
Impacto Total no Saldo Orçamental	-1 956,4	-0,93	-1 967,6	-0,93	734,6	0,35
<i>Por Memória</i>						
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)	174	0,08	174	0,08	2 916	1,38
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)	2 130	1,01	2 142	1,02	2 182	1,03

Fontes: Ministério das Finanças (Quadro de Políticas Invariantes-Ofício de 31 de agosto de 2020 da Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças e relatório da POE/2021) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2021 fornecida pelo Ministério das Finanças. (ii) Os números devem ser interpretados como o efeito adicional em 2021 produzido pelas medidas antigas face ao que se estima terem valido em 2020. Assim, um número com sinal positivo (negativo) numa medida de despesa significa que a despesa total cresce (diminui) em 2021 no montante desse número por ação dessa medida. Analogamente, um número positivo (negativo) numa medida de receita significa um acréscimo (diminuição) de receita em 2021 por comparação com 2020. 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. (iii) A cor azul é utilizada para assinalar as discordâncias da UTAO com a classificação ou a quantificação de certas medidas.

178. A POE/2021 reporta valores contraditórios de impacto orçamental da medida referente ao estatuto do cuidador informal. O Quadro de Políticas Invariantes dá conta de um encargo adicional de 30 M€ em 2021, por via da medida referente ao estatuto do cuidador informal. Porém, o quadro com as principais receitas e despesas da Segurança Social indica variação nula em 2021 dos encargos com esta medida.⁸ No entanto, tendo por base a residual execução orçamental conhecida até agosto de 2020, é plausível que a quase totalidade deste encargo com esta medida transite para 2021.

179. Em 2021, o incremento na despesa com pessoal das AP corresponderá a um encargo bruto de 446 M€ e a uma receita implícita de 192 M€ (Tabela 7; células a azul). Os pagamentos adicionais na

⁸ Ver Quadro 4.18 do [Relatório MF que acompanha a POE/2021](#) (versão de 13 de outubro), p. 99.

rubrica despesa com pessoal previstos para 2021 (446 M€) advêm de cinco medidas listadas na tabela. A maior parte deste volume decorre de processo de progressão e promoção. Merece referência aqui um processo particular, que é a medida de “descongelamento de progressões e promoções nas carreiras especiais”. Salvo melhor opinião, o MF esqueceu-se de acrescentar no lado da despesa desta medida os encargos das entidades patronais públicas com contribuições sociais, que a UTAO estima em +125,7 M€. Do lado da receita, faltam todas as repercussões de todos os acréscimos remuneratórios contabilizados na despesa. Assim, a UTAO entende faltarem na contabilização da receita feita pelo MF o efeito das cinco medidas de pessoal indicadas na Tabela 7. Não parece coerente contar os efeitos das medidas na despesa e ignorar os efeitos que as mesmas medidas produzem na receita, se o objetivo do exercício for identificar corretamente as pressões das medidas sobre o saldo orçamental no ano da previsão. Assim, a UTAO sugere uma revisão da quantificação do impacto no saldo das cinco medidas incluídas na rubrica Despesas com Pessoal. É o que fez através das inscrições a azul na Tabela 7: do lado da despesa, acrescenta à medida de “descongelamento de progressões e promoções nas carreiras especiais” os encargos com as contribuições para os regimes de proteção social dos seus trabalhadores (ADSE e Segurança Social). No lado da receita, adicionou os fluxos que as cinco medidas de acréscimo de despesa com pessoal irão provocar na conta de 2021: são 192 M€, distribuídos por encaixes de IRS, contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais para a Segurança Social e a CGA, e ainda, contribuições dos trabalhadores para a ADSE.

180. Estas omissões de receita gerada por acréscimos remuneratórios começam a ser regra nos relatórios do MF, obrigando a UTAO a sinalizar publicamente a sua discordância. Não se percebe a insistência na criação deste ruído público. A UTAO não tem possibilidade de avaliar se os efeitos na receita estão ou não devidamente incluídos na projeção de receita das AP que vem ao Parlamento pois não pode correr o modelo macroeconómico do ministério para o confirmar. Quer, no entanto, acreditar que o modelo está programado para não cometer o mesmo erro que sistematicamente os relatórios da POE vêm revelando nos últimos anos.⁹

181. Ao Quadro de Políticas Invariantes a UTAO acrescentou a variação em 2021 no impacto de medidas COVID-19. Neste particular, é importante dar nota que durante o ano de 2020 foram legisladas inúmeras medidas para mitigar os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Algumas dessas medidas têm enorme materialidade em 2020, na ordem das centenas de milhões de euros. Como tal, é importante refletir no quadro de políticas invariantes quanto é que estas medidas, adotadas em 2020 e que continuarão em 2021, vão custar a mais ou a menos em 2021 face à execução estimada para 2020. Do mesmo modo, importa saber e quantificar quais das medidas COVID-19 executadas em 2020 não estarão em vigor no ano seguinte, pois tal facto acarreta uma poupança no saldo de 2021 que deve ser conhecido. A UTAO pediu estes dados ao MF no dia 25 de setembro. Todavia, não recebeu resposta em contabilidade nacional nem em contabilidade pública. Como tal, tendo em conta a limitação de informação, a UTAO acrescentou ao quadro de políticas invariantes um conjunto de medidas que já conhecia, designadamente: i) suspensão dos pagamentos por conta com um impacto negativo na receita em 2020, mas que em 2021, será expetável a recuperação desta receita, sendo que é plausível, em virtude do impacto da crise pandémica nos resultados das empresas, que esta receita só seja parcialmente arrecadada; ii) recuperação na receita de contribuições sociais, pois o impacto previsto para 2021 das medidas de isenção das entidades patronais (71 M€) é substancialmente inferior à execução estimada das mesmas em 2020 (549 M€); iii) variação em 2021 face a 2020 dos encargos com um conjunto de medidas que se mantêm em vigor em 2021, como sejam o isolamento profilático e o subsídio de doença COVID-19. Neste sentido, é de salientar que o MF, em 2021, prevê encargos no montante de 965 M€ com medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade. Sem mais esclarecimentos, a UTAO considera que são medidas já implementadas, e como tal, a variação do impacto orçamental (diferença entre 2021 e 2020) das mesmas deve estar refletido no Quadro de Políticas Invariantes. Adicionalmente, foi incluído a variação na despesa com outras medidas COVID-19, que por via do seu término, não registam impacto orçamental em 2021 (Tabela 7, células a azul).

⁹ Ver [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), Tabela 18, p. 68; [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), Tabela 5, págs. 38-39 e [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), Tabela 7, págs 40-42.

182. Na Tabela 7, as células azuis são a revisão da UTAO à quantificação recebida do MF no âmbito da POE/2021; alteram o impacto das medidas permanentes no saldo orçamental de 2021, passando-o de – 1968 M€ para + 735 M€. Após a inclusão de duas medidas fiscais, da medida de recuperação de contribuições sociais e das receitas implícitas provenientes do incremento da despesa com pessoal, o impacto no total da receita altera-se: de um decréscimo de 88 M€ para um incremento de 1732 M€. No lado da despesa, verifica-se que a integração de várias medidas com incidência nas rubricas de prestações sociais e subsídios reduz o impacto de 1880 M€ para 998 M€. Com estas alterações, o impacto no saldo orçamental das medidas permanentes antigas deixa de corresponder a um agravamento de 1968 M€ (0,93% do PIB) para se transformar numa melhoria de 735 M€ (0,35 do PIB).

183. A UTAO quer acreditar que as divergências de impactos orçamentais face às contas do MF encontradas nesta secção não têm efeito na conta das AP proposta à AR para aprovação. Sem possibilidade de acesso a informação mais detalhada, nomeadamente ao modelo macroeconómico que serve de base à construção do orçamento em contas nacionais, a UTAO apenas pode dizer que as suas divergências com o MF nesta secção se limitam ao conteúdo da lista de medidas permanentes antigas que o MF entendeu mostrar no Quadro de Políticas Invariantes (versão atualizada no Quadro 3.2 do relatório que acompanha a POE, corrigido em 13 de outubro). Seria demasiado grave que o referido modelo não contabilizasse devidamente todas as medidas e todos os seus efeitos orçamentais. O que porventura se passa é que as medidas mostradas no referido Quadro 3.2 refletem a escolha política de querer valorizar na comunicação determinados medidas em detrimento de outras ou de querer destacar no relatório um determinado impacto no saldo. Dada a assimetria de informação, a UTAO também não está em condições de garantir que a versão proposta por si na Tabela 7 (nas duas colunas mais à direita) seja a lista exaustiva dos efeitos orçamentais diferenciais em 2021 das medidas permanentes do cenário de políticas invariantes. Essa colunas devem, pois, ser interpretadas como a correção possível de uma lista incompleta de medidas permanentes antigas que o MF entendeu relevar de entre todas as que, na verdade, integram o cenário de políticas invariantes de 2021.

4.3 Novas medidas permanentes de política orçamental

184. Nesta secção são apresentadas e analisadas as novas medidas permanentes de política económica. Na Subsecção 4.3.1 são apresentadas 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 cinco anos anteriores e em 2021 o contributo das medidas permanentes e novas de política orçamental para a consolidação orçamental.

4.3.1 As medidas definidas pelo MF como novas e permanentes

185. A POE/2021 dá a conhecer as principais medidas de política orçamental para 2021. Assim apelida o Quadro 3.3 do [relatório](#) que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2021. Nele apresenta um conjunto de medidas de política orçamental com o valor que prevê para cada uma delas na conta de 2021. De acordo com este quadro, o MF indica que em 2021 as medidas de política orçamental com efeito na receita terão um impacto positivo no saldo de 1132 M€ (0,5% do PIB), sendo que, no lado da despesa, o impacto das medidas será negativo em 3079 M€ (1,5% do PIB). Como tal, é previsto que o conjunto destas medidas contribua para o agravamento do saldo em 1947 M€ (0,9% do PIB). A coluna “POE/2021 MF” da Tabela 8 abaixo reproduz a lista de medidas e dos seus efeitos, na contabilização do MF. Já agora, esclarece-se que aquele mesmo quadro é igual à Tabela 13 do chamado “Projeto de Plano Orçamental”, apresentado à AR sob a forma de Capítulo 3 do documento “Elementos informativos e complementares do OE/2021”. Nessa tabela, cujo título é “Medidas discricionárias”, é referido que todas as medidas nela listadas são permanentes e que ainda não se encontram implementadas.

186. O quadro de medidas de política orçamental apresentado pelo MF agrega medidas já implementadas e novas medidas de política orçamental, contrariando o que afirma no Projeto de Plano Orçamental. Após uma análise ao quadro de medidas de política orçamental que se encontra no relatório da POE/2021, é possível identificar a inclusão de medidas de política que foram anteriormente legisladas e que não correspondem a novas orientações políticas. Um exemplo desta situação é o caso da medida inscrita no lado da despesa referente ao Isolamento Profilático. Ela foi legislada durante o ano de 2020 para dar resposta a um constrangimento causado pela pandemia COVID-19 e, claro, já tem execução financeira em 2020. Ora o que o MF apresenta no referido quadro corresponderá a uma estimativa de encargos com esta medida em 2021. No entanto, esta e outras medidas que foram anteriormente legisladas e aplicadas em 2020 devem ser classificadas como medidas permanentes no quadro de políticas invariáveis; e é aí que deve ficar refletido o efeito orçamental diferencial em 2021. Salvo melhor opinião, as medidas como o isolamento profilático, que já estão no terreno em 2020, contrariam a afirmação do MF na Tabela 13 do Projeto de Plano Orçamental de que ainda não estão implementadas.

4.3.2 Revisão da UTAO

187. O MF não prestou qualquer esclarecimento adicional sobre novas medidas permanentes de política orçamental. A UTAO solicitou atempadamente (25 de setembro de 2020) informação sobre estas medidas, procurando obter o maior grau possível de esclarecimentos sobre o teor e os impactos das mesmas. O MF, na resposta que enviou à UTAO em 15 de outubro, não incluiu qualquer informação referente a novas medidas de política orçamental para 2021.

188. A UTAO reviu então o Quadro 3.2 intitulado “Principais medidas de política orçamental para 2021”. Tendo por base a informação constante na POE/2021 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 2021. Esta revisão encontra-se refletida na coluna a azul “POE/2021 rev. UTAO” da Tabela 8. São 18 medidas que foram consideradas como novas medidas de política orçamental, e que se encontram descritas sinteticamente na Tabela 9. Neste exercício foram excluídas quatro medidas que anteriormente estavam inscritas no quadro apresentado pelo MF, a saber: i) medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade; ii) isolamento profilático; iii) subsídio de doença COVID-19 e iv) EPI e outras despesas de saúde. De acordo com a descrição apresentada, estas medidas correspondem, na sua essência, a “medidas COVID-19” que foram legisladas e executadas durante o ano de 2020 e que vão ter também expressão orçamental em 2021. É possível identificar estas medidas nos documentos de execução orçamental de 2020. Como tal, devem ser consideradas como medidas permanentes e constar do Quadro de Políticas Invariáveis valorizando-se apenas o diferencial do impacto em 2021 face a 2020. A UTAO procedeu a este ajustamento na Tabela 7.

189. As medidas “subsídio extraordinário de risco para profissionais de saúde” e “reforço do emprego público” têm uma despesa bruta esperada de 270 M€ e uma receita esperada de 116 M€. Na POE/2021 estão inscritas, para 2021, duas novas medidas de política orçamental com reflexos na despesa com pessoal: i) subsídio extraordinário de risco para profissionais de saúde, com um impacto de 60 M€; e ii) reforço do emprego público com incidência em novas contratações, com um impacto de 210 M€. A POE/2021 não esclarece se o valor corresponde à totalidade da despesa com estas medidas nem informa sobre a contrapartida do lado da receita. Como tal, e de acordo com a alteração já introduzida no Quadro de Políticas Invariáveis (explicada no parágrafo 179), deve ser considerado o impacto na arrecadação de receita implícita (116 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 8 – Novas medidas de política orçamental em 2021

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	POE/2021 MF		POE/2021 rev. UTAO	
	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita				
Iva da electricidade	-150	-0,07	-150	-0,07
Retenções na fonte de IRS	-200	-0,09	-200	-0,09
Desagravamento das tributações autónomas IRC	-10	0,00	-10	0,00
Redução temporária do IVA do gel e máscaras	-23	-0,01	-23	-0,01
Redução das portagens	-10	0,00	-10	0,00
Lotaria Instantânea "Do Património Cultural"	5	0,00	5	0,00
REACT	1020	0,48	1020	0,48
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	500	0,24	500	0,24
Valorizações Remuneratórias (IRS, contribuições sociais e ADSE) - reforço emprego público e subsídio extraordinário de risco p/ profissionais de saúde	0	0,00	116	0,06
Total	1132	0,54	1248	0,59
Despesa				
Medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade	965	0,46	-	-
Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores	450	0,21	450	0,21
Isolamento Profilático	42	0,02	-	-
Subsídio doença COVID-19	24	0,01	-	-
Aumento extraordinário das pensões	99	0,05	99	0,05
EPI e outras despesas com saúde	300	0,14	-	-
Subsídio extraordinário de risco p/ profissionais de saúde	60	0,03	60	0,03
Reforço do emprego público, nomeadamente na saúde e educação	210	0,10	210	0,10
Aumento do limiar mínimo do Subsídio de Desemprego	75	0,04	75	0,04
Alargamento ao 2.º escalão Creches	11	0,01	11	0,01
Escola Digital	278	0,13	278	0,13
IVAucher: devolução IVA restauração, alojamento e cultura	200	0,09	200	0,09
Investimento Público no âmbito do PRR	500	0,24	500	0,24
Revisão de despesa	-135	-0,06	-135	-0,06
Total	3 079	1,46	1 748	0,83
Impacto total	-1 947	-0,92	-499,3	-0,24
<i>Por Memória</i>				
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)	1660	0,79	1777	0,84
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)	3607	1,71	2276	1,08

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2021) e cálculos da UTAO | Notas: 1) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2021 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.

190. As novas medidas de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2021 têm, feita a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo de 0,24% do PIB. As novas medidas permanentes de política orçamental na POE, a concretizarem-se, representam um agravamento líquido do saldo em 499 M€ ou 0,24% do PIB (Tabela 8), por via de medidas que retratam diminuições de despesa e aumentos de receita que contribuem para melhorar o saldo orçamental em cerca de 1777 M€. Em sentido contrário e de maior dimensão, encontram-se previstas medidas com impacto negativo no saldo em cerca de 2276 M€. Neste sentido, para o impacto das medidas de consolidação concorrem, principalmente, as verbas de fundos europeus e a medida de revisão de despesa. No que concerne ao impacto de medidas que agravam o saldo, destacam-se a despesa no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores e a redução de arrecadação de impostos com as medidas do IVA da eletricidade e as retenções na fonte de IRS.

Tabela 9 – Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2021

IVA da eletricidade	Autorização legislativa, implementada em 2020, com efeitos a partir de janeiro 2021, que visa diminuir o IVA da eletricidade, passando este a ser progressivo, sendo aplicada uma taxa intermédia aos primeiros níveis de consumo, em relação a potências contratadas em baixa tensão normal (BTN). Prevê uma majoração de 50% do valor do limite até ao qual é aplicável a taxa intermédia para as famílias numerosas, considerando-se como tais os agregados constituídos por cinco ou mais pessoas.
Retenções na fonte de IRS	Ajustamento nas tabelas de retenção na fonte de IRS, de modo a esbater o diferencial entre as retenções na fonte realizadas pelos trabalhadores dependentes e o valor final de imposto a pagar, incidindo em particular sobre os os trabalhadores dependentes (1 ou 2 titulares de rendimento).
Desagravamento das tributações autónomas IRC	Suspensão para os períodos de tributação de 2020 e 2021 do agravamento de 10% nas tributações 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).
Redução temporária do IVA do gel e máscaras	Aplicação temporária da taxa reduzida de IVA (alínea) do n.º 1 e as alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º do Código do IVA) à venda de máscaras de proteção respiratória, e de gel desinfetante cutâneo cuja utilização é recomendável como medida de combate à propagação do surto de COVID-19.
Redução das portagens	Implementação, com efeitos em 2021, de um sistema de descontos nas taxas de portagens em vias ex-SCUT, em territórios do interior, por forma a garantir a uniformização das reduções existentes, com descidas mais significativas nos veículos ligeiros.
Lotaria Instantânea "Do Património Cultural"	Criação de um jogo autónomo de lotaria instantânea denominado "Do Património Cultural", cuja receita será consignada ao Fundo de Salvaguarda do Património Cultural e visa ser uma fonte de financiamento do programa plurianual de meios e investimentos para a reabilitação, preservação e dinamização do património cultural classificado.
REACT	Verbas de transferências da União Europeia ao abrigo da iniciativa REACT-UE (Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa) que visa apoiar medidas de recuperação de setores que afetados pela pandemia, nomeadamente: i) criação e manutenção de postos de trabalho; ii) apoio a sistemas de cuidados de saúde; iii) fornecimento de capital de exploração; iv) apoio ao investimento para as pequenas e médias empresas; v) Pacto Ecológico Europeu; vi) transição digital.
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência	Verbas de transferências da União Europeia ao abrigo do mecanismo de Recuperação e Resiliência, para as quais, Portugal apresenta junto das estâncias europeias, um Plano de Recuperação e Resiliência que será alvo de análise e aprovação.
Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores	Criação de prestação denominada por Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores, com o objetivo de assegurar a continuidade dos rendimentos das pessoas em situação de particular desproteção económica causada pela pandemia da doença COVID-19, designadamente, pessoas desempregadas desprotegidas socialmente e trabalhadores independentes e do serviço doméstico com quebras significativas no seu rendimento. Apoio temporário pago mensalmente até dezembro de 2021, com um valor entre 50€ e os 501,16€.
Aumento extraordinário das pensões	Atualização extraordinária, a partir de agosto de 2021, 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€. 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.
Subsídio extraordinário de risco p/ profissionais de saúde	Criação de um subsídio extraordinário e de caráter transitório, no valor de 20% do salário base (até ao máximo de 219 euros mensais), direcionado aos profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde ou integrados no Ministério da Saúde, que exerçam funções em regime de trabalho subordinado, pratiquem de forma permanente atos direta e maioritariamente relacionados com pessoas suspeitas ou doentes infetados com COVID-19.
Reforço do emprego público, nomeadamente na saúde e educação	Reforço na política de contratação com particular incidência em profissionais de saúde, (contratação de 4200 novos profissionais) e na educação.
Aumento do limiar mínimo do Subsídio de Desemprego	Majoração do limite mínimo do subsídio de desemprego, sendo que a prestação de desemprego é majorada de forma a atingir o valor mínimo correspondente a 1,15 do IAS, desde que as remunerações que serviram de base ao cálculo do subsídio de desemprego correspondam, pelo menos, ao salário mínimo nacional.
Alargamento ao 2.º escalão Creches	Alargamento da gratuidade de frequência de creche a todas as crianças que frequentem creche pública ou abrangida pelo sistema de cooperação e cujo agregado familiar pertença ao 2.º escalão de rendimentos da comparticipação familiar.
Escola Digital	Desenvolvimento do Programa de Universalização da Escola Digital, que visa dotar as escolas, os docentes e os alunos para o desenvolvimento de competências digitais no trabalho escolar.
IVAucher	Programa temporário de apoio e estímulo ao consumo em setores fortemente afetados pela pandemia da doença COVID-19, o qual consiste num mecanismo que permite ao consumidor final acumular o valor correspondente à totalidade do IVA suportado em consumos nos setores do alojamento, cultura e restauração, durante um trimestre, e utilizar esse valor, durante o trimestre seguinte, em consumos nesses mesmos setores.
Investimento Público no âmbito do PRR	Despesa de Investimento suportada ao abrigo do Plano de Recuperação e Resiliência.
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/2021, Proposta de Lei do OE/2021, e Códigos de IRS, IRC, e IVA.

191. As novas medidas de política orçamental revelam impactos específicos em diferentes rubricas dos classificadores económicos. Com exceção do exercício de revisão da despesa, da criação do jogo de lotaria Instantânea "Do Património Cultural" e da medida IVAucher, as principais medidas permanentes novas 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

192. Apresenta-se seguidamente uma breve descrição do que cada medida permanente nova pretende ser. A Tabela 9 condensa a informação sobre cada uma que a UTAO recolheu em diferentes fontes do MF, identificadas em nota à mesma.

193. As medidas fiscais adotadas procuram aumentar o rendimento disponível. Representam uma diminuição na receita de 383 M€, ou seja 0,17% do PIB, em grande parte devido às medidas de redução do IVA na eletricidade e da diminuição de retenções na fonte em sede de IRS para o rendimento do trabalho dependente. Note-se, porém, que esta medida não corresponde a uma redução de impostos, mas sim a um aumento de liquidez temporário, que é anulado com o acerto de contas em 2022. Esta medida só produz efeitos em remunerações acima dos 659€ mensais.¹⁰ De referir ainda duas outras medidas fiscais de menor dimensão e direcionadas: i) redução temporária do IVA, para a taxa mínima aplicável a gel e máscaras aplicadas no combate a crise sanitária; ii) redução de portagens nas vias ex-SCUT em territórios do interior.

194. As medidas relacionadas com despesa com pessoal são direcionadas em larga medida aos sectores Saúde e Educação. Os encargos líquidos previstos com medidas com pessoal representam 154 M€, e advêm da criação temporária de um subsídio extraordinário de risco para profissionais de saúde com intervenção direta sobre doentes COVID-19. Por outro lado, a medida "reforço do emprego" visa reforçar a contratação de profissionais de saúde e educação (Tabela 8).

195. As receitas de capital ao abrigo da iniciativa REACT e do PRR para 2021 correspondem a 1520 M€ e visam cobrir parte da despesa de investimento público no âmbito do PRR e dos encargos com medidas de âmbito social, sanitário e de estímulo à atividade empresarial. Adicionalmente, está previsto o investimento de 278 M€ no programa de universalização da escola digital.

196. As novas medidas de política no âmbito das prestações sociais assumem uma dimensão significativa. Correspondem a uma despesa adicional de 635 M€, repartida pelas medidas: i) Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (450 M€), sendo este apoio temporário e pago até dezembro de 2021; Aumento Extraordinário das pensões a partir de agosto 2021 (99 M€); Aumento do limiar mínimo do Subsídio de Desemprego (75 M€); e Alargamento ao 2.º escalão Creches (11 M€).

197. A POE/2021 prevê a criação de uma nova medida com o custo de 200 M€, decorrente da iniciativa IVAucher. De realçar que esta medida, contabilizada como subsídio, visa a atribuição de vouchers relativos ao IVA de bens e serviços que os consumidores finais suportem na restauração, no turismo e nas atividades culturais. A verba de 200 M€ disponibilizada com esta medida para 2021 pode ser rapidamente absorvida, caso se registre um aumento inesperado do consumo nestes sectores de atividade, gerando assim, um incremento na receita do IVA, bem como estimulará os consumidores a solicitar fatura com maior frequência sendo assim uma medida que também contribuirá para diminuição da evasão fiscal.

198. A maioria dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa advém do sector da Saúde (Tabela 10). A POE/2021, tal como as Propostas de Orçamento do Estado de anos anteriores, apresenta uma estimativa de ganhos de eficiência decorrente da aplicação do exercício de revisão de despesa. De acordo com a Tabela 10, cerca de 58%, ou seja, 78,1 M€, serão obtidos através

¹⁰ De acordo com as tabelas de retenção de IRS sobre trabalho dependente para 2020. Este montante deverá ser alvo de revisão, tendo em conta o aumento, em 2021, da remuneração mínima mensal garantida.

do sector da Saúde, por via de iniciativas como a gestão dos contratos de financiamento, revisão de preços de comparticipação, combate à fraude e contribuição extraordinária de dispositivos médicos. Os restantes ganhos de eficiência advêm do sector da Justiça e dos Serviços Partilhados e Compras Públicas. Seria uma melhoria na prestação de contas que o relatório do MF do próximo ano pudesse demonstrar a concretização destes ganhos de eficiência ou justificar por que é que não foram obtidos. Esta mesma sugestão tinha sido formulada no parágrafo 129 do [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro (análise à POE/2020), mas constata-se que não foi acolhida pelo MF.

Tabela 10 – Exercício de revisão da despesa para 2021
(estimativa de ganhos de eficiência)

	M€	%
Saúde	78,1	57,7
Administração Interna	6,1	4,5
Serviços Partilhados e Compras Públicas	21	15,5
Justiça	30,1	22,2
Total	135,3	

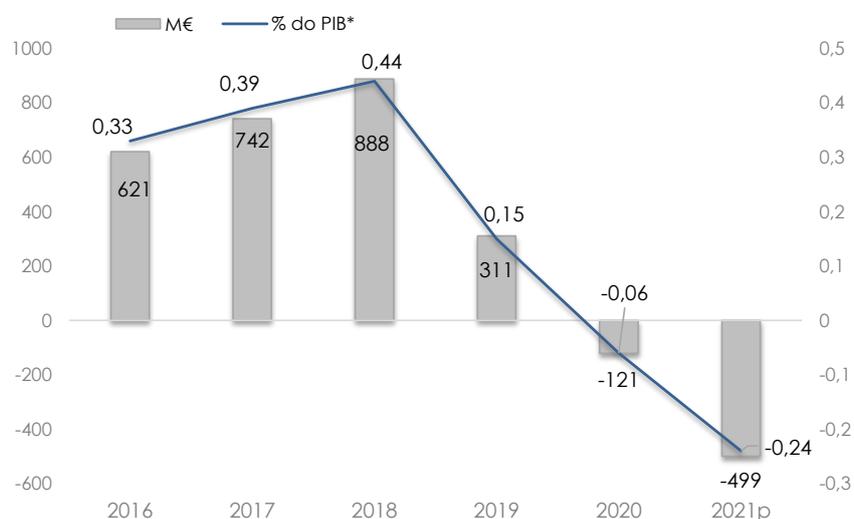
Fontes: Ministério das Finanças (POE/2021) e cálculos da UTAO.

4.3.4 Contributo das novas medidas permanentes para a consolidação orçamental: 2021 e os cinco anos anteriores

199. O contributo negativo para a consolidação orçamental das novas medidas de política com carácter permanente presente na POE/2021 é o maior dos últimos seis anos. No período de 2016 a 2018, o saldo agregado destas medidas concorreu para a melhoria do saldo orçamental e o cumprimento da trajetória de ajustamento estrutural em direção ao Objetivo de Médio Prazo, 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 no ano de 2020 este contributo terá sido negativo em 121 M€ (0,06% do PIB) vide Gráfico 21. Para 2021, e de acordo com os dados da POE/2021, na revisão efetuada pela UTAO, o efeito líquido das novas medidas deverá acentuar o contributo para o agravamento do saldo orçamental em 494 M€ (-0,24% do PIB). Este facto é justificado pela adoção de novas medidas de política direcionadas para a estabilização e a recuperação económicas a partir da crise causada pela pandemia COVID-19.

Gráfico 21– Contribuição das novas medidas permanentes de política para a consolidação orçamental no período de 2016 a 2021

(em milhões de euros e percentagem do PIB*)



Fontes: Ministério das Finanças (POE/2016,2017,2018,2019,2020), UTAO cálculos e relatórios de apreciação à POE (2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021). | 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 [REVISTO]

200. Para a aferição do impacto no saldo orçamental do conjunto de medidas de política previstas na POE/2021, a realizar na secção seguinte, importa ainda identificar os efeitos orçamentais de medidas com natureza temporária ou não-recorrente subjacentes à proposta em apreço. Estas medidas não alteram, pela sua natureza, a tendência de fundo da evolução do saldo orçamental. Por esse motivo, importa identificar e excluir o seu impacto orçamental na análise a realizar. Esta secção tem como propósito identificar entre as medidas previstas na proposta do OE aquelas que se enquadram na classificação de medidas temporárias ou não-recorrentes e apurar o seu impacto direto no saldo orçamental.

201. O MF apresentou três quantificações distintas do efeito orçamental das medidas temporárias ou não-recorrentes. As duas primeiras em documentos oficiais: uma no documento com elementos informativos complementares que acompanha a POE/2021 e que foi entregue na AR a 12 de outubro, e outra no Projeto de Plano Orçamental para 2021 (PPO/2021) submetido à Comissão Europeia e que esteve disponível no sítio da mesma na manhã do dia 16 de outubro (entretanto removida). Esta segunda versão coincidiu com o PPO em ficheiro Excel que a UTAO recebeu do MF em 15 de outubro. Em resposta à questão da UTAO sobre a incoerência entre os valores apresentados nos dois documentos, o MF respondeu com o envio de uma terceira versão, diferente das anteriores. Nos elementos entregues na AR a 12 de outubro, estas medidas produzem, na avaliação do MF, um efeito sobre o saldo orçamental em percentagem do PIB de -1,1 p.p. em 2020 e -0,2 p.p. em 2021 (Tabela 11). Já no PPO/2021 disponível no sítio da CE na manhã de 16 de outubro, a quantificação do MF para o efeito das mesmas medidas é -1,2 p.p. do PIB em 2020 e -0,7 p.p. do PIB em 2021. Esta segunda quantificação foi igualmente remetida na resposta oficial do MF à UTAO em 15 de outubro num ficheiro em formato Excel com elementos informativos do PPO/2021 habitualmente solicitados por esta unidade para a preparação do seu relatório de apreciação das POE. Colocada a questão ao MF, sobre qual dos valores estaria correto, este respondeu com o envio de uma terceira versão, diferente das anteriores, no final do dia 16, sem qualquer explicação para a divergência assinalada pela UTAO. Para efeitos do presente Relatório, a UTAO optou por utilizar a terceira versão por ser esta a versão mais recente. Entre as três versões disponibilizadas, as diferenças são particularmente expressivas em 2021. Por ordem cronológica, a quantificação do MF para o efeito das medidas de política temporárias ou não-recorrentes evoluiu de -422 M€ no envio à AR em 12 de outubro, para -447 M€ no envio à CE e à UTAO em 15 de outubro e para +84 M€ na resposta à UTAO em 16 de outubro sobre a inconsistência dos valores anteriores. Todos os valores foram apurados a partir das percentagens do PIB e do valor do PIB nominal considerados pelo MF.

**Tabela 11 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020 e 2021:
impacto líquido sobre o saldo orçamental considerado pelo MF nas diferentes versões apresentadas**

		Em milhões de euros		Em % do PIB	
		2020	2021	2020	2021
Impacto no saldo orçamental (resposta à UTAO 16/10/2020)	(1)''' 3.ª versão	-2 419	84	-1,2	0,0
Impacto no saldo orçamental (PPO/2021 enviado à CE)	(1)'' 2.ª versão	-2 282	-1 447	-1,2	-0,7
Impacto no saldo orçamental (POE/2021 entregue na AR)	(1)' 1.ª versão	-2 181	-422	-1,1	-0,2

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2021, PPO/2021 e informação enviada à UTAO) e cálculos da UTAO. | Notas: (1)' 1.ª versão: Informação que consta nos Elementos Informativos e Complementares da POE/2021, entregues à AR no dia 12 de outubro. (1)'' 2.ª versão: Informação reportada no PPO/2021 disponível no sítio da CE na manhã de 16 de outubro. Coincide com os quadros em Excel do PPO/2021 enviados pelo MF à UTAO na noite de 15 de outubro. (1)''' 3.ª versão: Informação enviada pelo MF à UTAO na noite de 16 de outubro em resposta à questão sobre a divergência encontrada entre os valores da 1.ª versão e os valores da 2.ª versão.

202. De acordo com a terceira versão, o MF estima que as medidas temporárias ou não-recorrentes tenham um impacto negativo sobre o saldo orçamental de -1,2% do PIB em 2020 e virtualmente nulo em 2021 (Tabela 11). Contudo, a identificação das medidas subjacentes àquela quantificação foi muito insuficiente, tendo sido essa a informação que foi possível à UTAO utilizar na versão preliminar da análise à POE/2021 (Relatório UTAO n.º 24/2020, de 22 de outubro). O Relatório da POE/2021 apresentado pelo MF não identifica o conjunto de medidas com impacto orçamental que o Ministério considerou terem

um efeito temporário ou não-recorrente sobre o saldo orçamental. A informação que apresenta é parcellar e insuficiente para cada um dos anos em apreço. O documento identifica apenas três das medidas a que o MF atribui uma natureza temporária e não-recorrente: empréstimo e garantia à TAP, garantia à SATA e reembolso das *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF). O valor destas medidas é insuficiente para explicar a quantificação do impacto líquido no saldo orçamental apresentado pelo MF. Refira-se que a UTAO solicitou informação detalhada sobre estes elementos ao MF, logo em 25 de setembro, não tendo sido, porém, obtida uma resposta a este respeito. Na ausência destes elementos, a avaliação que foi possível realizar no relatório anterior, enviado à COF a 22 de novembro, foi necessariamente parcial. Em relatórios anteriores sucederam situações semelhantes. A título de exemplo, a informação sobre a identificação e a quantificação destas medidas foi veiculada no relatório do CFP e fornecida pelo MF àquele organismo aquando da 2.ªAOE/2021. Recorde-se que já por essa ocasião, o MF se recusou igualmente a prestar esses elementos informativos à UTAO, o que constitui uma falta de transparência reiterada, uma discriminação inadmissível entre entidades avaliadoras independentes e, objetivamente, um obstáculo ao escrutínio político das contas públicas pelo órgão de soberania competente.

203. Só numa quarta versão do MF sobre os dados em contas nacionais subjacentes à POE/2021 viria a ser finalmente disponibilizada à AR a lista de medidas subjacentes àquela quantificação, ainda que com diversas limitações. É com base nestes elementos que a UTAO procede agora à revisão da análise apresentada nesta secção do relatório anterior. Na errata do documento com elementos informativos e complementares que chegou ao conhecimento da UTAO e dos Deputados na manhã de 19 de outubro, o MF listou na Tabela 13, relativa às medidas discricionárias, o conjunto de medidas que considerou terem uma natureza temporária ou não-recorrente. As diferenças entre a terceira e a quarta versão nos dados em contas nacionais são já menores do que entre as anteriores e, concretamente, no que concerne às medidas temporárias ou não-recorrentes, o impacto líquido sobre o saldo orçamental manteve-se inalterado face à terceira versão dos dados (Tabela 12 a seguir). Na informação disponibilizada nesta quarta versão sobre as medidas temporárias ou não-recorrentes subsistem, ainda assim, diversas limitações. Desde logo o facto da listagem completa de medidas ser apresentada apenas em percentagem do PIB, arredondada à primeira casa decimal, o que inviabiliza o conhecimento do exato valor nominal de todas as medidas em causa. Por exemplo, para a recuperação da garantia do BPP, medida sobre a qual o Relatório do OE é omissivo, a Errata dos Elementos Informativos e Complementares mostra o valor de 0,0% do PIB tanto para 2020 como para 2021, o que não permite aferir o seu valor nominal expresso em euros em qualquer um daqueles anos. Recorde-se que esta receita tem sido sucessivamente revista e adiada para o ano seguinte pelo MF no âmbito dos sucessivos OE e PE. Acresce ainda que todas as medidas são apenas enunciadas com uma descrição muito sucinta, quase telegráfica, sem ser disponibilizado em qualquer parte daquele ou de outros documentos da POE/2021 explicação, ainda que breve, do seu conteúdo. Veja-se, por exemplo, uma medida que o MF identifica na Tabela 16 como “execução de garantias (inclui COVID-19)”, que onera o saldo orçamental em 0,1 p.p. do PIB em 2021. Não é possível a partir desta descrição vaga identificar quais as garantias a que se reporta no âmbito da COVID-19 nem noutros âmbitos que parecem ser aqui também considerados pelo MF.

**Tabela 12 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020 e 2021:
impacto líquido sobre o saldo orçamental considerado pelo MF e pela UTAO**

		Em % do PIB	
		2020	2021
Impacto no saldo orçamental (MF: terceira e quarta versão)	(A)	-1,2	0,0
Receita		0,0	0,5
Recuperação da garantia do BPP	(1)	0,0	0,0
Reembolso das <i>pre-paid margins</i> do FEEF	(2)		0,5
Despesa		1,2	0,5
Empréstimo e garantia à TAP	(3)	0,6	0,2
Garantia à SATA	(4)	0,1	
Recapitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução	(5)	0,5	0,1
Devolução de contribuições FGCAM	(6)	0,0	
Decisão Judicial CM Lisboa	(7)		0,1
Execução de garantias (inclui COVID-19)	(8)		0,1
Impacto no saldo orçamental (UTAO)	(B) =-(A)+(3)+(4)+(8)	-0,5	0,3

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2021, PPO/2021 e informação enviada à UTAO) e cálculos da UTAO. | Notas: (1) Terceira versão: Informação enviada pelo MF à UTAO na noite de 16 de outubro em resposta à questão sobre a divergência encontrada entre os valores da 1.ª versão e os valores da 2.ª versão. Quarta versão: Informação disponibilizada à UTAO e aos Deputados na manhã de 19 de outubro. (2) Encontram-se assinaladas a azul as medidas que a UTAO considerou não serem elegíveis para classificação como medidas temporárias ou não-recorrentes relevante no apuramento do saldo estrutural.

204. O MF identifica na quarta versão duas medidas do lado da receita e seis medidas do lado da despesa às quais atribui natureza temporária ou não-recorrente. Na receita, as medidas consideradas pelo MF produzem um efeito positivo sobre o saldo orçamental de 2021, em percentagem do PIB, de 0,5 p.p., e aproximadamente nulo em 2020. São consideradas neste âmbito duas medidas:

- (i) Recuperação da garantia do BPP — operação cujo impacto ascende a 0,0 p.p. do PIB, tanto em 2020 como em 2021, sendo desconhecido o seu valor nominal conforme referido no parágrafo anterior;
- (ii) Reembolso das *pre-paid margins* do FEEF prevista para 2021 — o MF estima que esta receita ascenda a 0,5% do PIB, o que corresponde a um encaixe nominal de receita no valor de 1088 M€ de acordo com a informação veiculada no Relatório do OE, sendo esta a medida mais expressiva do lado da receita.

Do lado da despesa, o MF considera um leque mais alargado de medidas que agravam, todas elas, o saldo orçamental. São elas:

- (iii) Empréstimo à TAP em 2020, seguido de uma garantia a um empréstimo a obter pela TAP nos mercados financeiros em 2021 — o Relatório do OE estima que estas operações ascendam a 1200 M€ em 2020 e a 500 M€ em 2021, o que onera o saldo orçamental em 0,6 p.p. e 0,2 p.p. do PIB em cada um daqueles anos, respetivamente. Individualmente esta é a operação temporária ou não-recorrente de montante mais elevado considerada pelo MF no lado da despesa;
- (iv) Garantia concedida pelo Governo Regional dos Açores à SATA em 2020 — tem o valor de 133 M€ no Relatório do OE, o que agrava o saldo orçamental em 0,1 p.p. do PIB;
- (v) Recapitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução em 2020 e 2021 — de acordo com o [comunicado do Fundo de Resolução de 4 de junho](#), em 2020 foram injetados 1035 M€ no Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, o que corresponde a um acréscimo de despesa de 0,5 p.p. do PIB (vide [Relatório UTAO n.º 22/2020](#)). Este impacto encontra-se em linha com a informação que consta da Errata do documento “Elementos Informativos e Complementares” que integra a POE apresentada pelo Ministério das Finanças (a quarta versão). Para 2021, este mesmo documento considera uma despesa adicional de 0,1 p.p. do PIB. É de notar, porém, que o orçamento para 2021 do Fundo de Resolução, em contabilidade pública portanto, aponta para um montante total de investimento em ativos financeiros de instituições financeiras superior àquela cifra, i.e., equivalente a 0,2% do PIB — explicação na Secção 16.2. deste relatório. Por este motivo, não é de excluir que a despesa com transferências de capital

em contas nacionais venha a ser superior aos 0,1% do PIB identificados pelo MF (ver Secção 16.4);

- (vi) Devolução de contribuições do Fundo de Garantia e Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM) em 2020 — esta operação foi realizada na primeira metade do ano e ascendeu a 80 M€ (vide [Relatório UTAO n.º 22/2020](#)), o que corresponde a um efeito quase nulo em percentagem do PIB;
- (vii) Decisão judicial relativa à Câmara Municipal de Lisboa em 2021 — o MF estima que a indemnização a pagar ascenda a 0,1% do PIB;
- (viii) Execução de garantias (inclui COVID-19) em 2021 — relativamente a esta medida, que vale 0,1% do PIB, o MF não esclarece a que garantias se refere em concreto, como referido no parágrafo 203 acima.

205. A UTAO discorda da classificação do MF quanto a três daquelas medidas. A discordância centra-se nas operações com as empresas de transporte aéreo [operações (iii) e (iv) do parágrafo anterior], por um lado, e com a execução de garantias relacionadas com a COVID-19 e outras garantias [operação (viii) do mesmo parágrafo], por outro. Estas operações encontram-se assinaladas a azul na Tabela 12. No que concerne às operações com as empresas de transporte aéreo, estas medidas são consideradas despesas de capital em contas nacionais e oneram o saldo orçamental das AP, produzindo um impacto conjunto de 0,7 p.p. do PIB em 2020 e 0,2 p.p. do PIB em 2021. Porém, a UTAO diverge do MF quanto à classificação destas operações de aumento de despesa como medidas temporárias ou não-recorrentes. Como regra geral, de acordo com o Código de Conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento¹¹ e as orientações publicadas pela Comissão Europeia sobre esta matéria,¹² podem ser consideradas medidas temporárias ou não-recorrentes operações pontuais tendentes a melhorar o saldo orçamental. Porém, só em situações muito excecionais previstas nas orientações da Comissão Europeia, medidas que aumentam a despesa poderão ser consideradas como temporárias ou não-recorrentes, conforme é explicado detalhadamente no [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), de 7 de maio. Tendo em conta a situação económico-financeira das empresas em causa já no período anterior à emergência de pandemia COVID-19, considera-se que estas operações de aumento de despesa não se enquadram nessas situações de exceção, pelo que a UTAO não classifica as operações relacionadas com as empresas de transporte aéreo como medidas temporárias ou não-recorrentes.¹³ Relativamente à medida que o MF designou por “execução de garantias (inclui COVID-19)”, verifica-se que o MF não considera, e bem, como medida temporária nem como medida não-recorrente nenhuma das outras medidas de política tomadas com o idêntico propósito de combater os malefícios sanitários e económicos da pandemia, medidas essas que levam à redução de receita ou ao aumento de despesa. Conforme se poderá verificar nas Secções 4.2 e 4.3, são várias as medidas com esta natureza que são consideradas pelo MF como medidas discricionárias de política sem carácter *one-off*, na aceção aqui utilizada para identificar medidas temporárias ou não-recorrentes com relevância para a identificação do saldo estrutural. Assim, por analogia e continuidade argumentativa, a UTAO discorda da sua classificação como medidas temporárias ou não-recorrentes. Como último argumento justificativo desta discordância, a UTAO recorda o julgamento da Comissão Europeia, à qual compete preservar a uniformidade metodológica entre Estados-Membros. A exclusão de operações COVID-19 da classificação de medidas temporárias ou 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.*”.

206. Atendendo à divergência face ao MF apresentada no parágrafo anterior, a UTAO considera que, em termos líquidos, as medidas temporárias ou não-recorrentes terão um impacto sobre o saldo orçamental em percentagem do PIB de – 0,5 p.p. em 2020 e + 0,3 p.p. em 2021. Pelos motivos justificados anteriormente, a UTAO entendeu excluir da categoria de medidas temporárias ou não-recorrentes as operações com as empresas de transporte aéreo em 2020 e 2021 e a execução de garantias em 2021,

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Esta posição da UTAO decorre do que é prescrito na Subsecção 3.4.8 de *Ibid.* — regras de classificação aplicáveis a “Financial support to SOEs including loss-making SOEs”.

assinaladas a azul na Tabela 12. Desta forma, a UTAO estima que as medidas temporárias ou não-recorrentes produzam um efeito sobre o saldo orçamental em percentagem do PIB de $-0,5$ p.p. em 2020 e $+0,3$ p.p. em 2021.

4.5 Balanço das implicações das medidas de política na variação do saldo orçamental [RE-VISTO]

207. Esta secção procura sintetizar o contributo das medidas de política analisadas nas secções anteriores para a variação do saldo orçamental em 2021 e distingui-lo do efeito da atividade económica.

Tendo as secções anteriores analisado o efeito orçamental direto¹⁴ dos diferentes tipos de medidas de política, importa reunir a informação apurada até aqui de modo a aferir qual é o contributo direto das medidas de política para a variação proposta na POE/2021 do saldo orçamental face a 2020, e distinguir esse contributo do efeito sobre o saldo orçamental gerado pela variação da atividade económica. Importa salientar que este último efeito incorpora quer o efeito induzido das medidas de política sobre a atividade económica e desta sobre o saldo orçamental, quer o efeito da evolução da própria atividade económica não associada às medidas que se preveem ter efeito em 2021. É esse o propósito desta secção.

208. Por construção, a variação do saldo orçamental pode ser decomposta em diferentes blocos. O primeiro bloco é o conjunto de efeitos a mais em 2021 (face a 2020) das medidas de política permanentes antigas. Este conjunto corresponde ao impulso orçamental em 2021 das medidas consideradas no cenário de políticas invariantes. Foi explicado na Secção 4.2. A UTAO discordou, nessa secção, do efeito líquido destas medidas apresentado na POE/2021, por ter sido apurado com base numa listagem incompleta, que omitia o efeito de medidas relevantes, nomeadamente o efeito de medidas implementadas no âmbito da COVID-19. A partir da informação que foi possível coligir pela UTAO, apurou-se que as medidas permanentes antigas produzem um efeito líquido positivo sobre a variação do saldo orçamental em 2021 de 734,6 M€, o correspondente a 0,35% do PIB (vide Tabela 7, p. 49). Este efeito encontra-se identificado na primeira barra da decomposição da variação do saldo orçamental apresentada no Gráfico 22 (azul clara).

209. Ao efeito direto produzido pelas medidas anteriores sobre o saldo orçamental, acresce o efeito direto das novas medidas permanentes de política orçamental previstas para 2021, que corresponde, assim, ao segundo bloco. Relativamente ao impulso destas medidas, a análise realizada na Secção 4.3 concluiu que ele ascende em 2021 a $-499,3$ M€, $-0,24\%$ do PIB (vide Tabela 8, p. 53). Esta quantificação incorpora uma revisão realizada pela UTAO ao efeito apurado pelo MF na POE/2021. O principal motivo desta revisão resulta de se encontrarem indevidamente incorporadas na quantificação apresentada na POE/2021 medidas já implementadas e que, por esse motivo, devem ser consideradas no lote de medidas de política antigas. O efeito líquido das novas medidas de política é apresentado na segunda barra (azul clara) dos contributos para a variação do saldo no Gráfico 22.

210. O terceiro bloco é constituído pela variação do efeito sobre o saldo orçamental produzido pelas medidas de política temporárias ou não-recorrentes. Recorde-se que na Secção 4.4 a UTAO discordou do efeito direto líquido destas medidas apresentado na POE/2021, quer para 2020 quer para 2021, por incluírem transferências de capital para empresas de transporte aéreo e a execução de garantias relacionadas com o COVID-19. Com base na avaliação realizada das medidas temporárias ou não-recorrentes, a UTAO apurou um efeito negativo sobre o saldo orçamental de 2020, no montante de $-0,5\%$ do PIB, e positivo sobre o saldo de 2021, equivalente a $+0,3\%$ do PIB (vide Tabela 12, p. 59). Desta forma, o impacto diferenciado das medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020 e 2021 contribui para melhorar o saldo orçamental 0,8 p.p. do PIB. Neste contributo, destaca-se o reembolso das *pre-paid margins*

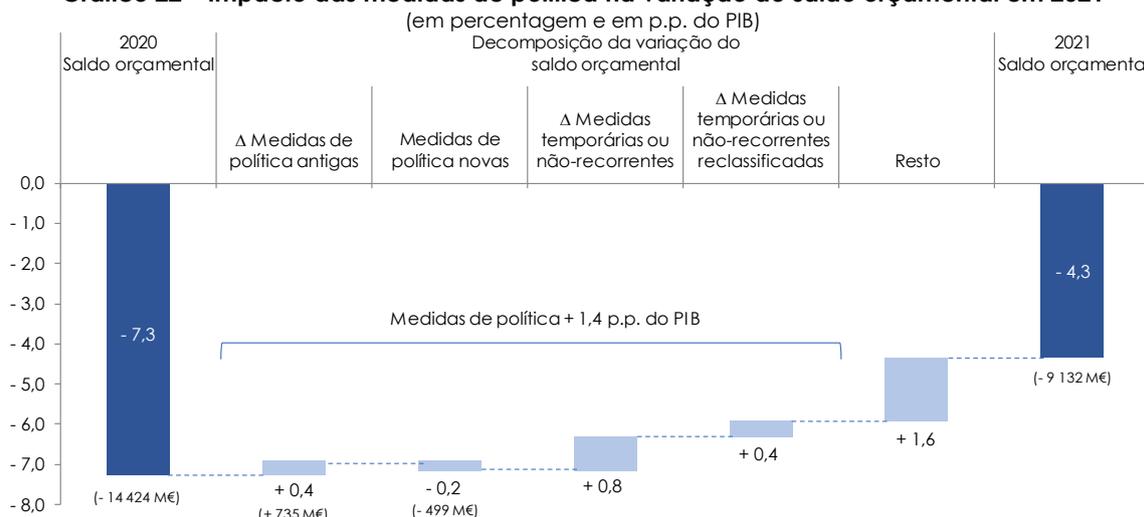
¹⁴ O efeito orçamental direto é o valor da medida na conta estimado pelo MF (ou pela UTAO) assumindo que o comportamento dos agentes económicos não muda por causa da medida ser aplicada. Qualquer medida que altere esse comportamento desencadeia um segundo efeito na conta pública. Como? A reação da economia 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*.

do FEEF previsto para 2021. No Gráfico 22, a variação do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes encontra-se assinalado na terceira barra (azul clara) dos contributos.

211. O quarto bloco resulta da reclassificação das medidas temporárias ou não-recorrentes. O empréstimo à TAP e a garantia concedida à SATA em 2020 não podem ser consideradas pontuais e agravam o saldo orçamental nesse ano em 1 333 M€, cerca de 0,7 p.p. do PIB. Para 2021, encontra-se prevista a concessão de uma garantia a um empréstimo a obter pela TAP nos mercados financeiros que agrava o saldo orçamental de 2021 em 500 M€, o equivalente a 0,2 p.p. do PIB. Também não pode ser considerada como medida temporária ou não-recorrente a execução de garantias que resultem de medidas de resposta à COVID-19, cujo valor previsto pelo MF ascende a 0,1% do PIB em 2021. Tomadas em conjunto, as operações anteriormente referidas correspondem a medidas de política com materialidade relevante para a variação do saldo orçamental entre 2020 e 2021. Pela variação do valor que assumem nos dois anos, contribuem para melhorar o saldo orçamental em 2021 face a 2020 em + 0,4 p.p. do PIB. Este constitui o quarto bloco dos contributos de política para a variação do saldo no Gráfico 22.

212. Finalmente, o quinto e último bloco abriga i) o efeito orçamental induzido por todas as medidas de política referidas nos blocos anteriores, ii) o efeito repercutido nas finanças públicas pela evolução da própria atividade económica e ainda iii) 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 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, porque a correta identificação deste contributo depende crucialmente da identificação e da quantificação completa das medidas subjacentes ao orçamento de 2021 e a análise nas secções anteriores já permitiu perceber que há no orçamento de 2021 o efeito de muitas outras medidas de política que não foram evidenciadas pelo MF nem pela UTAO, esta rubrica residual incluirá também o efeito direto e o efeito induzido de todas as medidas de política não explicitamente identificadas nos blocos anteriores. Por esse motivo, à falta de melhor designação, atribui-se no Gráfico 22 a designação de “Resto” a este último bloco.

Gráfico 22 – Impacto das medidas de política na variação do saldo orçamental em 2021



Fontes: MF e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores nominais em milhões de euros encontram-se identificados entre parêntesis. No caso das medidas temporárias ou não-recorrentes, incluindo as três medidas que foram reclassificadas pela UTAO, não é

possível, a partir da informação disponibilizada pelo MF, identificar o seu valor nominal em euros, mas apenas em percentagem do PIB arredondada à primeira casa decimal. Esta limitação de informação prejudica igualmente a precisão em milhões de euros da componente identificada como "Resto", uma vez que é apurada por diferença a partir das restantes.¹⁵

213. O principal contributo para a melhoria do saldo orçamental em 2021 decorre, assim, da recuperação projetada para a atividade económica e do impacto diferenciado das medidas temporárias ou não-recorrentes entre 2020 e 2021. A meta anual prevista na POE/2021, de – 4,3% do PIB (– 9132 M€), tem implícito um desagravamento do saldo orçamental das AP em 2,9 p.p. do PIB (5292 M€) face a 2020. O conjunto das medidas de política identificadas anteriormente contribui para melhorar o saldo orçamental de 2021 em 1,4 p.p. do PIB (Gráfico 22), ou seja, ligeiramente menos de metade da variação prevista para o saldo orçamental em percentagem do PIB. Entre estas, assumem maior expressão dois tipos de medidas: a variação do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental, nomeadamente devido à receita adicional proporcionada pelo reembolso das *pre-paid margins* do FEEF em 2021; segue-se a variação do custo das operações agregadas no Gráfico 22 em "medidas temporárias ou não-recorrentes reclassificadas" e a variação do impacto orçamental das medidas de política antigas. Por sua vez, a variável residual que se designou por "Resto", e onde se inclui o efeito da recuperação da atividade económica prevista para 2021, explica ligeiramente mais de metade da melhoria projetada para o saldo orçamental.

¹⁵ Este gráfico na avaliação preliminar à POE (era o Gráfico 22 no [Relatório UTAO n.º 24/2020](#), p. 50) expressou em milhões de euros o contributo de todas as componentes para a variação do saldo. Isso foi possível porque na terceira versão de Projeto de Plano Orçamental havia menos medidas temporárias ou não-recorrentes, estando todas elas quantificadas em milhões de euros no relatório do MF. Agora, na quarta versão, surgiram mais medidas e para elas o MF não providenciou maior precisão de impacto do que a percentagem do PIB com uma casa decimal. Dado que poderão estar em causa erros de aproximação, para cima ou para baixo, na ordem dos 200 M€, a UTAO optou por apenas mostrar no Gráfico 22 deste documento a quantificação em percentagem do PIB para as medidas temporárias ou não-recorrentes. Como o contributo do Resto é calculado de modo residual, também ele apenas é quantificado sob a forma percentual.

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

214. A ativação da cláusula de derrogação geral pelo Conselho não elimina a importância de manter no radar da política orçamental a posição das finanças públicas portuguesas perante as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no Pacto de Estabilidade e Crescimento. É certo que qualquer Estado-Membro da UE que divirja da trajetória de convergência para o seu objetivo orçamental de médio prazo em 2020 e previsivelmente em 2021, por causa das medidas discricionárias de estímulo à proteção sanitária e à economia, poderá contar com a permissão dos outros desde que mantenha o propósito credível de retomar aquela trajetória assim que a situação pandémica estiver ultrapassada. Esta condicionante deve, pois, justificar a monitorização da posição de qualquer país perante os indicadores usados para aferir o cumprimento das regras. É por esta razão que a UTAO decidiu escrever o presente capítulo. A primeira secção descreve brevemente as regras e explica em que consiste a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral inscrita no Pacto de Estabilidade e Crescimento. A Secção 5.2 quantifica a posição de Portugal em 2020 e 2021 nos indicadores de saldo orçamental, saldo estrutural e dívida pública.

5.1 Estado de vigência das regras

215. A coordenação das políticas orçamentais nacionais no seio da União Europeia assenta no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). É um conjunto de peças legislativas aprovadas em 1997 e reformadas em 2005 e 2011, e operacionaliza as disposições do Tratado de Funcionamento da União Europeia (Tratado de *Maastricht*) sobre a vigilância das finanças públicas dos Estados-Membros (EM). É composto por duas vertentes. **A vertente preventiva**, em que Portugal atualmente se insere, e na qual 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 chamado Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE).

216. No âmbito da vertente preventiva encontram-se definidas regras orçamentais relativas aos seguintes aspetos: i) nível do 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 (a atualização do OMP aplicável a cada EM é realizada a cada três anos); iii) evolução da despesa primária líquida; iv) trajetória da dívida pública.

217. Para Portugal, no triénio 2020–2022, o OMP corresponde a um saldo estrutural equilibrado (0,0% do PIB potencial). Este indicador é um limiar mínimo para o rácio do saldo estrutural no PIB potencial que Portugal deve respeitar. Na avaliação do cumprimento do OMP de cada EM, a CE considera uma margem de flexibilidade de $0,25\%$ do PIB, pelo que, no caso de Portugal, considera-se que o saldo estrutural está em linha com o OMP se for igual ou superior a $-0,25\%$ do PIB.

218. Para os EM que se situem abaixo do OMP a avaliação da CE tem em conta a trajetória de ajustamento do saldo estrutural recomendada em direção àquele objetivo. Esta trajetória é medida através da variação do saldo estrutural e complementada com a regra da evolução da despesa primária líquida.

219. Relativamente à regra da dívida de *Maastricht*, há que ter em conta que foram definidas dois requisitos: um relativo ao nível de dívida a alcançar no final de 2020 e outro relativo ao nível de dívida ocorrido em cada um dos anos do triénio 2017 a 2019. Esta regra aplica-se aos EM que apresentem um rácio de dívida pública, na ótica de *Maastricht*, superior a 60% do PIB. Para os países com rácios de dívida pública superiores a 60% do PIB, o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação 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, durante três anos. Para os 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. Uma vez que Portugal deixou de estar sujeito à vertente corretiva do PEC em 2017, tendo encerrado o Procedimento relativo aos Défices Excessivos, Portugal esteve sujeito a um período transitório para o cumprimento da regra da dívida, no triénio 2017–2019. Em 2020 Portugal encontra-se 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 (2018–2020).

220. Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A cláusula de derrogação geral, como enunciada no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho,¹⁶ 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 prevê venha a 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.

221. 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.¹⁷

222. A ativação da cláusula de derrogação geral 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 a ter em conta na avaliação da Comissão e na decisão do Conselho sobre o cumprimento da trajetória de ajustamento para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo. Obviamente, também importam as dinâmicas do saldo observado e do saldo estrutural. Na redação em vigor do n.º 1 do art. 5.º do [Regulamento \(CE\) n.º 1466/97, de 7 de julho](#), existe o seguinte parágrafo 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 trajetória 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.

223. O Conselho, naquela reunião de 23 de março subscreveu a posição da CE expressa na comunicação de 20 de março e entendeu que a situação pandémica em curso é uma “ocorrência excepcional” na aceção da norma citada no parágrafo 222. Portugal ficou então autorizado a desviar-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo se não colocar em risco a sua sustentabilidade orçamental a médio prazo. Este preceito respeita ao efeito da ativação para os EM que, como Portugal, se encontram vinculados ao cumprimento da vertente preventiva do PEC.

224. A cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. A decisão do Conselho mantém o funcionamento dos procedimentos do PEC, mas permite 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

¹⁶ 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).

¹⁷ Conforme [comunicado da reunião ECOFIN](#) de 23/03/2020.

a desviarem-se das trajetórias para as suas contas públicas exigíveis em circunstâncias normais, permitindo, paralelamente, que a Comissão e o Conselho adotem as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do Pacto.

225. Portugal encontra-se atualmente na vertente preventiva do PEC e está sujeito à regra relativa à evolução da dívida pública. Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou a Portugal que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida¹⁸ não excedesse 0,7% em 2019, o que correspondia a um ajustamento estrutural anual de 0,6% PIB. A avaliação da Comissão confirma a existência de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada rumo ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019, bem como na consideração conjunta dos anos 2018 e 2019.¹⁹ **No entanto, dada a ativação da cláusula de derrogação geral que entretanto sobreveio, não se justificam para Portugal, de momento, outras etapas no âmbito do procedimento relativo aos desvios significativos.**

226. A próxima secção apresenta a situação prevista para Portugal em 2020 e 2021 nos indicadores usados para as regras do saldo orçamental, do saldo estrutural e da dívida pública. É uma secção nova por não ter havido tempo para a produzir no âmbito da análise preliminar à POE/2021, o objeto do [Relatório UTAO n.º 24/2020](#), de 22 de novembro.

5.2 Posição de Portugal nos indicadores das regras [NOVO]

227. Embora as regras estejam suspensas, é essencial manter a atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores das regras orçamentais acima explicadas. 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. Isso poderá suceder dentro de menos de dois anos. Acresce que não devem ser esquecidas as lições da última grande crise económica e de finanças públicas na UE. Também em 2009 os Chefes de Estado e Governo assumiram o compromisso conjunto de usarem a política orçamental com todo o vigor possível para contrariar a recessão que então se estava a instalar na Europa. Poucos meses volvidos, a perceção nos mercados financeiros e a coesão política mudaram radicalmente. Os países com fundamentos mais vulneráveis à entrada da crise depressa subiram nas medidas de risco dos investidores e começaram a enfrentar cada vez maiores dificuldades, em preço e quantidade, para financiarem dívida nova e refinanciarem dívida antiga. Esses países foram também aqueles que saíram em piores condições económico-financeiras da crise de 2008–2013. Portanto, é avisado não perder esta memória e manter o olho sobre a evolução nos indicadores das regras de disciplina orçamental mais notórias. É este o propósito da presente secção.

5.2.1 Saldo orçamental

228. As projeções da POE/2021 apontam para que o saldo orçamental em 2021 se mantenha abaixo do limite mínimo para o saldo orçamental de – 3,0% do PIB. 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 2021 de um saldo orçamental em 2020 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 originaria a abertura de um Procedimento por Défices Excessivos. No entanto, dada a ativação da cláusula

¹⁸ 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 alisada 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.

¹⁹ Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020 relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de estabilidade de Portugal para 2020, publicado no JO C 282 de 26.8.2020, p. 144, §11, disponível nesta [hiperligação](#).

de derrogação geral que entretanto sobreveio, **aquela eventual confirmação 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 222 acima. Talvez seja por esta razão que o Relatório do MF que justifica a POE/2021 afirma na p. 70 que o “Ministério das Finanças prevê um défice orçamental (para 2022) abaixo do limite de 3%, assegurando assim que, num cenário em que a cláusula de derrogação geral seja levantada, o limite do Pacto de Estabilidade e Crescimento é cumprido”.

5.2.2 Saldo estrutural

229. A POE/2021 tem implícita uma deterioração acentuada do saldo estrutural em 2020, seguida de uma ligeira melhoria em 2021, associada à redução projetada para a despesa com juros das AP. Tendo em consideração a avaliação das medidas temporárias ou não-recorrentes realizada na Secção 4.4, a UTAO estima para 2020 um saldo estrutural de – 3,7% do PIB potencial e apura para 2021 um saldo estrutural de – 3,4% do PIB para 2021 implícito nas projeções da POE/2021 (Tabela 13). Em ambos os anos o saldo estrutural situa-se bastante abaixo do OMP de 0,0% do PIB potencial definido para este indicador, conforme referido na Secção anterior. A melhoria do saldo estrutural em 2021 assenta na redução prevista pelo MF para a despesa com juros, uma vez que o saldo primário estrutural se mantém inalterado em 2021 face a 2020.

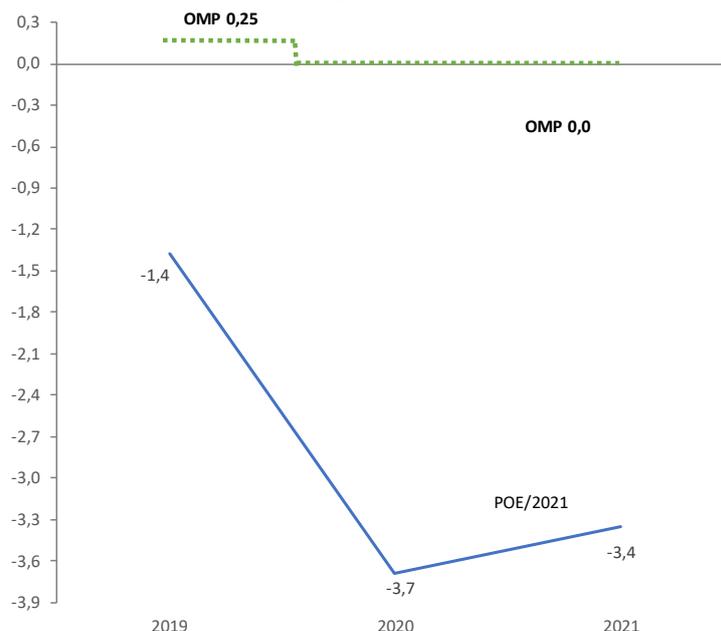
Tabela 13 – Saldo orçamental estrutural em 2020 e 2021
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	2020	2021
1. Saldo orçamental	-7,3	-4,3
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes (UTAO)	-0,5	0,3
3. Componente orçamental cíclica	-3,1	-1,3
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	-3,7	-3,4
5. Objetivo de Médio Prazo	0,0	0,0
6. Juros	2,9	2,6
7. Saldo primário estrutural (7=4+6)	-0,8	-0,8

Fontes: POE/2021 e UTAO. | Notas: (i) As cifras do MF provêm da quarta versão do Projeto de Plano Orçamental divulgada em 19 de outubro. (ii) No apuramento do saldo estrutural foram consideradas as medidas temporárias ou não-recorrentes que resultam da avaliação efetuada pela UTAO na Secção 4.4. (iii) O denominador nas linhas 1, 2 e 6 é o PIB (nominal) observado e nas linhas 3, 4, 5 e 7 é o PIB (nominal) potencial.

230. A trajetória de evolução para o saldo estrutural afasta-se da correção recomendada para este indicador em direção ao OMP (Gráfico 23), mas poderá ser autorizada como desvio temporário nos termos da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC ativada ao nível da UE. Os saldos estruturais projetados para 2020 e 2021 são inferiores ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) fixado para Portugal — Tabela 13 e Gráfico 23. 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. 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 23 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2021
(em percentagem do PIB potencial)



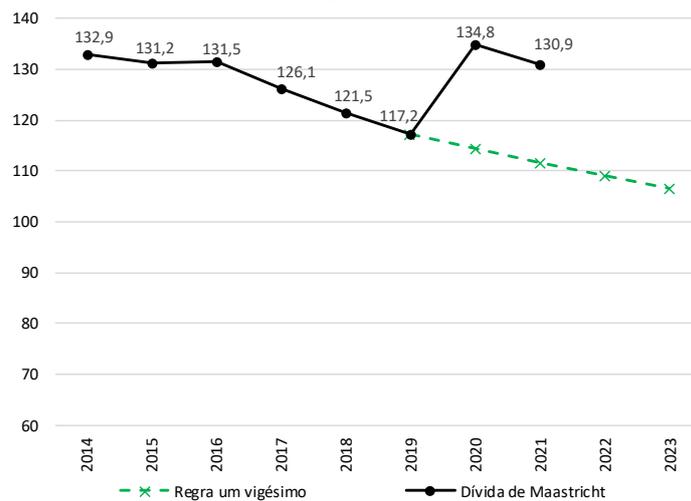
Fontes: CE (Projeções do Outono de 2020), POE/2021 e cálculos da UTAO. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural.

5.2.3 Dívida pública

231. Em junho de 2017, o Conselho da União Europeia decidiu retirar Portugal do Procedimento relativo aos Défices Excessivos. No período 2017–2019 Portugal encontrou-se sujeito ao período transitório em matéria do cumprimento da regra da dívida, passando, a partir de 2020, a estar sujeito à regra geral de redução do desvio da dívida pública face ao valor de referência (60%) em um vigésimo em cada ano. O ano 2019 correspondeu, assim, ao último ano do período transitório definido para aplicação do ajustamento estrutural linear mínimo.

232. Sem a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a evolução do rácio da dívida pública em 2020 e anos seguintes estaria sujeita à regra do vigésimo. A regra do vigésimo determina a 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 valor de 117,2% do PIB em 2019 (Gráfico 24), então o valor seria 114,3% do PIB em 2021 se a regra estivesse em vigor. Este número é calculado assim: $117,2 - (117,2 - 60) / 20 = 114,3$. Como se vê no Gráfico 25, as previsões na POE/2021 não augurariam a satisfação desta regra caso a derrogação geral não tivesse sido declarada. Sem esta declaração, o cumprimento da regra do vigésimo integraria também o processo de decisão do Conselho em 2021 sobre o cumprimento por Portugal da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo.

Gráfico 24 – 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/2021 no contexto do Semestre Europeu

233. Neste capítulo apresenta-se uma análise da forma como a POE/2021 se enquadra no âmbito do Semestre Europeu. Portugal, tal como os demais Estados-Membros, participa no exercício de governança económica da União Europeia (UE) designado por Semestre Europeu. A POE/2021, e o Projeto de Plano Orçamental que a acompanha, devem exprimir a forma como o Governo acolhe as recomendações específicas do Conselho da União Europeia dirigidas a Portugal. A Secção 6.1 apresenta a dinâmica e os instrumentos de coordenação das políticas económicas e orçamentais dos países da UE. Na Subsecção 6.1.1 explica-se o enquadramento e a sequência cronológica de funcionamento do Semestre Europeu em 2020. A Subsecção 6.1.2 destaca as Recomendações Específicas por País (REP) do Conselho dirigidas a Portugal. A Secção 6.2 pretende explicar como é que o Semestre Europeu de 2020 se refletiu na POE/2021, designadamente através da análise das REP.

6.1 A coordenação de políticas económicas no Semestre Europeu

234. O Semestre Europeu é o quadro institucional de coordenação das políticas económicas e orçamentais na União Europeia. A sua designação deriva do facto de decorrer, maioritariamente, nos primeiros seis meses de cada ano e faz parte do enquadramento de governação económica da UE. Durante o Semestre Europeu, os Estados-Membros procedem ao alinhamento de objetivos das políticas orçamentais e económicas nacionais em conformidade com regras e metas fixados para o conjunto da UE. Neste contexto, e em determinados momentos do ano, são debatidos os planos orçamentais e económicos e monitorizados os progressos realizados. O Semestre Europeu reflete o ciclo anual de coordenação de políticas económicas e orçamentais na União Europeia, tendo em vista o aprofundamento da articulação entre as dimensões nacionais e a da União.

235. O Semestre Europeu 2020 abrange três blocos de coordenação das políticas económicas:

- As **reformas estruturais**, centradas na promoção do crescimento e do emprego de acordo com a Estratégia Europa 2020;
- 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.

Neste âmbito, e de acordo com as orientações políticas definidas anualmente pelo Conselho Europeu em março, os Estados-Membros apresentam, todos os anos, no decurso do mês de abril (exceção para o ano 2020, em virtude da pandemia causada pela doença COVID-19):

- **Programas de Estabilidade ou de Convergência** para as suas **políticas orçamentais** de médio prazo. Os países da Área do Euro apresentam programas de estabilidade; os EM que não pertencem a esta união monetária apresentam programas de convergência. Uns e outros estabelecem estratégias orçamentais de médio prazo, preveem a evolução de determinadas variáveis macroeconómicas e de contas públicas, descrevem as medidas de política orçamental e económica que pretendem implementar no período abrangido pelas previsões, e uma análise de sensibilidade de variáveis macro-orçamentais a alterações nos pressupostos das suas previsões;
- **Programas Nacionais de Reformas** para as respetivas **políticas económicas**, que estabelecem um cenário macroeconómico de médio prazo, objetivos nacionais de execução da Estratégia Europa 2020 da UE para o emprego e o crescimento, a identificação dos principais obstáculos ao crescimento, e ainda medidas relativas a iniciativas destinadas a reforçar o crescimento a curto prazo.

236. Posteriormente, o Conselho adota as Recomendações Específicas por País (REP) e pareceres, fornecendo eventuais explicações nos casos em que as recomendações adotadas não correspondam às inicialmente propostas pela Comissão. As REP são documentos que apresentam uma análise da situação económica em cada EM e recomendam as medidas que cada país deve aplicar nos 12 meses

seguintes. São elaboradas pela CE para cada EM, aprovadas pelo Conselho Europeu em junho e adotadas pelo Conselho da UE em julho. As REP 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 combate ao desemprego, entre outros. As REP são publicadas pela Comissão em maio, depois de concluir a avaliação dos programas nacionais de reformas, dos programas de estabilidade e dos programas de convergência.

237. Em 2020, o surto de coronavírus COVID-19 motivou a simplificação dos requisitos de informação exigíveis aos Estados-Membros. Dado o alto grau de incerteza nas consequências económicas e sociais da pandemia COVID-19, os requisitos para os relatórios que os EM apresentaram no âmbito do Semestre Europeu de 2020 foram simplificados. Contudo, os principais marcos do Semestre Europeu foram mantidos, levando em consideração os tempos difíceis que os EM enfrentam. **As subsecções que se seguem densificam o contexto institucional do Semestre Europeu resumido nos parágrafos anteriores e apresentam as REP dirigidas a Portugal em 2020.**

6.1.1 Enquadramento e sequência lógica do semestre europeu de 2020

238. O processo orçamental português, definido na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), prevê a articulação com o ciclo orçamental instituído pelo Semestre Europeu, através do qual são coordenadas as políticas orçamentais e económicas a nível comunitário. O PEC é um conjunto de regras para a ordenação das políticas orçamentais nacionais na UE. Foi criado em simultâneo com a moeda única, e tem como objetivo garantir a solidez das finanças públicas na Área do Euro, necessária para assegurar a estabilidade dos preços e promover o crescimento sustentável e a criação de emprego.²⁰

239. O PEC tem duas vertentes: a vertente preventiva e a corretiva. A **vertente preventiva** procura garantir políticas orçamentais sustentáveis ao longo do ciclo económico alcançando os objetivos orçamentais a médio prazo, que são diferentes para cada Estado-Membro. A **vertente corretiva** procura garantir que os países da UE tomem medidas corretivas se os seus défice orçamental ou dívida pública ultrapassarem os valores de referência consagrados no Tratado, de 3% e 60% do PIB, respetivamente.

240. O Semestre Europeu foi criado em 2010 e reforçado nos anos seguintes, num contexto da reforma da governança das políticas económicas na UE, visando assegurar a coordenação das políticas nacionais ao longo do ano, uma maior clareza das regras que vinculam todos os EM, um acompanhamento mais próximo dos desenvolvimentos macroeconómicos e orçamentais de cada país e da União no seu conjunto, e maior celeridade na aplicação de sanções em caso de incumprimento. Em 2011, o Semestre Europeu foi reforçado com a aprovação de um pacote de seis propostas legislativas (*Six Pack*),²¹ em

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 de Funcionamento da União Europeia. As Resoluções do Conselho n.º 1466/97 e n.º 1467/97 estabelecem o braço preventivo e o braço corretivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento; disponíveis em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en.

²¹ O *Six-Pack* é um conjunto de seis diplomas jurídicos adotados em 2011, a saber:

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

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

2012 ganhou o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação](#)²², e, em 2013, foi completado com a aprovação de um pacote de duas propostas legislativas (*Two Pack*).²³ Com estes aditamentos, o Semestre Europeu passou a contemplar, desde 2011, o designado “*braço preventivo*” (vertente preventiva) do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que conduziu a uma maior integração e coerência entre a supervisão económica e a supervisão orçamental.

241. O Semestre Europeu garante que os EM discutem entre si e com a Comissão Europeia os seus planos orçamentais e económicos em momentos específicos ao longo do ano. O cronograma do Semestre Europeu encontra-se esquematizado na Figura 1. Em termos lógicos, está dividido em quatro fases. Uma primeira fase preparatória, que decorre em novembro e dezembro, para análise da situação e seguimento do ano anterior. Nesta fase, a CE procede à análise das políticas orçamentais e estruturais (de que resulta a Análise Anual do Crescimento) e dos desequilíbrios macroeconómicos (através da elaboração do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta). Nesta fase é também elaborado o Projeto de Recomendações da CE para a área do euro. Segue-se a Fase 1 (janeiro a março), em que se define a orientação política ao nível da UE, envolvendo o Conselho da UE, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu. É nesta fase que o Conselho da UE estuda a Análise Anual do Crescimento e as recomendações da CE para a Área do Euro, adotando no final as suas conclusões. Com base no relatório sobre o Mecanismo de Alerta, a CE efetua uma análise aprofundada dos países com potenciais desequilíbrios macroeconómicos. O Parlamento Europeu emite um parecer, sob a forma de Resolução, sobre o Relatório de Análise Anual do Crescimento. Na fase seguinte, Fase 2 (abril a julho), são definidos os objetivos, políticas e planos específicos para cada país. Os EM traçam os seus objetivos, prioridades e planos específicos, vertidos nos já referidos Programas Nacionais de Reformas e Programas de Estabilidade ou de Convergência. A CE elabora os Projetos de REP. O Conselho da UE discute e acorda a versão final das REP, que posteriormente são aprovadas em sede do Conselho Europeu pelos Chefes de Estado ou de Governo dos EM. Por fim, o Conselho da UE adota as REP, sendo remetidas aos EM para serem tidas em conta nos respetivos processos de decisão nacional conducentes à aprovação dos orçamentos nacionais para o ano seguinte (Fase 3: Execução, aplicação efetiva das REP nos OE de cada EM). **Nos Pontos seguintes procede-se ao detalhe e à análise dos eventos e documentos que materializaram o Semestre Europeu 2020 para Portugal.**

²² O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação entrou em vigor em janeiro de 2013 nos 25 países signatários; disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm. Inclui, na sua Parte II, o chamado “Fiscal Compact”, que estabelece o Objetivo de Médio Prazo e a regra de equilíbrio orçamental.

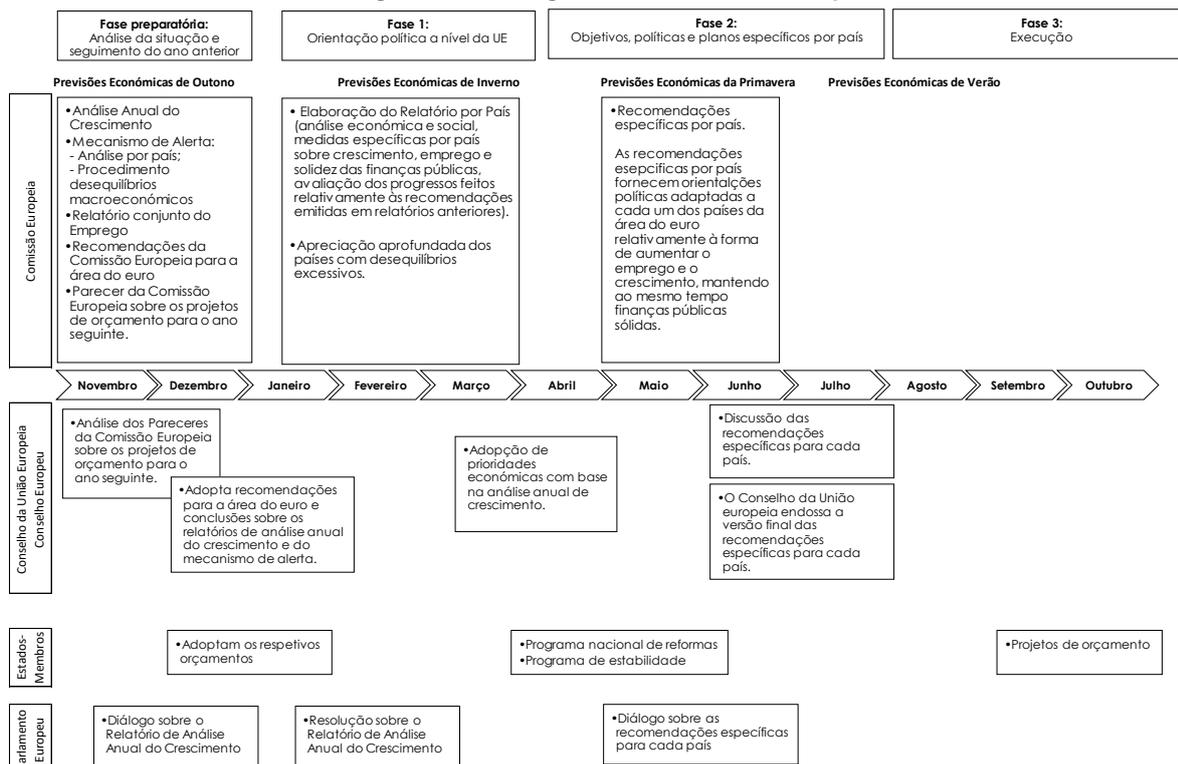
²³ O *Two-Pack* é composto por dois Regulamentos sobre governação económica:

1. [Regulamento n.º 472/2013](#), de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro;

2. [Regulamento n.º 473/2013](#), de 21 de maio de 2013, disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro.

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

Figura 1 – Cronograma do Semestre Europeu



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

6.1.1.1 Fase preparatória: Análise da situação e seguimento do ano anterior

242. O planeamento do Semestre Europeu de 2020 ocorreu em novembro de 2019 com a publicação do Roteiro para o Semestre Europeu 2020. Este roteiro teve como objetivo assegurar que todas as formações competentes do Conselho e as suas instâncias preparatórias trabalhassem de forma coordenada e coerente na preparação da documentação e dos debates sobre o Semestre Europeu. Este roteiro estava dividido em duas fases, a primeira abrangendo o período até ao Conselho Europeu de março, e a segunda relativa ao período compreendido entre o Conselho Europeu de março e o de junho de 2020. O Roteiro do Semestre Europeu encontra-se disponível na página *online* do Conselho Europeu/Conselho da União Europeia, na seguinte [hiperligação](#).

243. Em 17 de dezembro, a CE adotou o pacote de outono, um conjunto de documentos que integram o Semestre Europeu 2020. Este pacote, que integra as previsões económicas de outono da CE, assinala o início do ciclo anual de coordenação da governação económica. Com a publicação deste conjunto de documentos, a CE estabelece as prioridades económicas gerais para a UE e dota os países da UE com as orientações políticas para o ano seguinte. Os próximos parágrafos sintetizam o conteúdo destes documentos:

- [Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2020](#)
- [Single Market Performance Report 2019](#) (Relatório de Desempenho do Mercado Único 2019) que acompanha a Estratégia Anual para o Crescimento sustentável 2020
- [Relatório sobre o Mecanismo de Alerta 2020](#)
- [Projeto de recomendação do Conselho sobre a política económica da Área do Euro para 2020](#)

244. Na Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável, a Comissão definiu as prioridades da UE em matéria económica, em geral, e de emprego, em particular, no âmbito da qual se podem criar sinergias, soluções de compromisso entre as quatro dimensões da agenda para o crescimento. O Pacto Ecológico

Europeu ([European Green Deal](#)),²⁴ com um horizonte temporal até 2050, constitui a nova estratégia de crescimento, colocando a sustentabilidade — em todas as suas vertentes — e o bem-estar dos cidadãos no centro da ação política. Para este efeito, é requerida a conjugação de quatro dimensões complementares: ambiente, produtividade, estabilidade e equidade. Assim, a CE apresenta neste documento: (i) as perspetivas económicas para a Europa, (ii) um novo paradigma para enfrentar os desafios com que a Europa se depara, (iii) a sustentabilidade ambiental e a transição para a neutralidade climática, como resposta aos desafios climáticos e ambientais, (iv) o crescimento da produtividade, como fator determinante para o rendimento futuro e aumento do emprego na Europa, (v) a equidade, e o respeito pelos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, como um meio para reforçar o desempenho económico e social da UE, (vi) a necessidade de estabilidade macroeconómica e coordenação das políticas orçamentais nacionais, no respeito do PEC, como pré-requisitos para assegurar a resistência a choques futuros e apoiar o bom funcionamento da União Económica e Monetária, e (vii) a reorientação do Semestre Europeu: a nova estratégia de crescimento, centrada na sustentabilidade competitiva, contribuirá para que sejam alcançados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Nações Unidas. Esta reorientação do Semestre Europeu foi iniciada nesta Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2020 e teve continuidade nas fases que se seguem, devendo prosseguir nos próximos anos.

245. O Relatório de desempenho do Mercado Único 2019 foi o primeiro esforço para monitorar e avaliar o desempenho do mercado único de uma forma abrangente. O relatório de 2019 sobre o desempenho do Mercado Único avalia o desempenho económico do mercado único da UE e assinala os domínios em que os Estados-Membros devem levar a cabo reformas estruturais para otimizar este desempenho. Abrange os bens, os serviços, a energia, a digitalização, a contratação pública e a integração dos mercados de capitais. Este relatório acompanhou a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2020, apresentada pela Comissão, a qual define as prioridades estratégicas centradas na sustentabilidade competitiva e constitui o ponto de partida do Semestre Europeu de 2020. Esta avaliação de desempenho do Mercado Único, teve em conta o seguinte conjunto de elementos:

- **Os obstáculos à prossecução dos benefícios do Mercado Único** que impedem a transmissão dos benefícios do Mercado Único aos cidadãos e às empresas;
- **Os objetivos finais do mercado único**, de que são exemplo, não apenas mais comércio ou atividades transfronteiriças, mas também os objetivos que lhes estão subjacentes, como mais escolha, preços mais baixos, maior produtividade e elevados padrões de segurança do consumidor, e proteção ambiental;
- **Uma ampla gama de atividades relevantes para o bom desempenho do Mercado Único**, incluindo o seu desempenho ambiental e a transformação digital, como, por exemplo, o comércio e o investimento transfronteiriços.

246. O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta 2020 constitui o ponto de partida do procedimento anual relativo aos desequilíbrios macroeconómicos que visa identificar e, se necessário, corrigir os desequilíbrios que possam causar entraves ao «bom funcionamento da economia de um Estado-Membro, da União Económica e Monetária ou da União no seu todo» [artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1176/2011]. A análise efetuada no âmbito do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta assenta na leitura económica de um painel de indicadores selecionados, complementada por um conjunto mais vasto de indicadores auxiliares, instrumentos de avaliação e informações suplementares, a fim de identificar os Estados-Membros nos quais existem potenciais desequilíbrios económicos que impliquem a adoção de medidas estratégicas. Este relatório define os Estados-Membros que têm de ser analisados no âmbito de uma apreciação aprofundada, para se avaliar a forma como os riscos macroeconómicos se estão a acentuar ou a atenuar e determinar se existem desequilíbrios ou desequilíbrios excessivos. Em função das discussões deste relatório no Parlamento Europeu e no âmbito do Conselho e do EUROGRUPO, a Comissão elabora as Análises Aprofundadas sobre os Estados-Membros em causa. De acordo com a prática corrente, é efetuada uma Análise Aprofundada para os Estados-Membros em que tenham sido detetados desequilíbrios no ciclo de Análises Aprofundadas precedente. As conclusões das Análises

²⁴ A 11 de dezembro de 2019, a Comissão Europeia publicou o [Pacto Ecológico Europeu \(European Green Deal\)](#), um conjunto de 50 ações a implementar até 2050, que deverá permitir à União alcançar a neutralidade carbónica, retardando o aquecimento global e atenuando os seus efeitos.

Aprofundadas serão integradas nas Recomendações Específicas por País (REP) no âmbito do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas.

247. No relatório sobre o Mecanismo de Alerta, Portugal foi um dos 13 países indicados para análise aprofundada no âmbito do Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos. De acordo com este relatório, a Comissão Europeia tencionava realizar, em 2020, apreciações aprofundadas em 13 EM da UE, identificados como registando desequilíbrios ou desequilíbrios excessivos à luz das análises aprofundadas de fevereiro de 2019. Dez EM foram identificados como apresentando desequilíbrios (Alemanha, Bulgária, Croácia, Espanha, França, Irlanda, Países Baixos, Portugal, Roménia e Suécia), enquanto Chile, Grécia e Itália foram identificados como registando desequilíbrios excessivos.

248. O Relatório relativo a Portugal foi publicado em 26 de fevereiro de 2020, no qual a Comissão concluiu que Portugal registava desequilíbrios macroeconómicos.²⁵ Em particular, a CE salientou que os grandes volumes de passivos externos líquidos e de dívida pública e privada, bem como a elevada percentagem de créditos não produtivos, constituem fatores de vulnerabilidade, num contexto de baixo crescimento da produtividade.

249. O Projeto de recomendação do Conselho sobre a política económica da Área do Euro para 2020 estabeleceu cinco recomendações. As recomendações para a Área do Euro proporcionam um aconselhamento aos EM que formam a união monetária sobre questões relevantes para o seu bom funcionamento, tais como as políticas relacionadas com a correção de desequilíbrios macroeconómicos, a orientação da política orçamental da Área do Euro e a conclusão da União Económica e Monetária. O [Projeto de Recomendação do Conselho sobre política económica da Área do Euro para 2020](#) recomendava que, no período 2020–2021, os EM intervissem, quer a nível individual quer coletivamente, no âmbito do EUROGRUPO, no sentido de:

- **Nos Estados-Membros da Área do Euro que apresentam défices da balança corrente ou uma dívida externa elevada, prosseguir as reformas destinadas a reforçar a competitividade e a reduzir a dívida externa. Nos Estados-Membros da Área do Euro com grandes excedentes da balança corrente, reforçar as condições que apoiam o crescimento dos salários,** respeitando o papel dos parceiros sociais, e aplicar medidas que promovam os investimentos público e privado. **Para todos os Estados-Membros, o projeto de recomendação preconizava:** promover a produtividade através da melhoria do ambiente empresarial e da qualidade das instituições, aumentar a resiliência através da melhoria do funcionamento dos mercados de bens e serviços, nomeadamente através do aprofundamento do mercado único, e apoiar a transição justa e inclusiva para uma economia verde e digital competitiva através de investimentos corpóreos e incorpóreos, tanto públicos como privados.
- **Nos Estados-Membros com níveis de dívida elevados, prosseguir políticas prudentes para colocar a dívida pública de forma credível numa trajetória descendente sustentável. Nos Estados-Membros com uma situação orçamental favorável, utilizá-la para reforçar os investimentos de elevada qualidade.** Em caso de deterioração das perspetivas, adotar uma orientação orçamental de apoio a nível agregado, prosseguindo simultaneamente as políticas no pleno respeito do PEC, tendo em conta as circunstâncias específicas de cada país e evitando medidas pro-cíclicas na medida do possível, e estar pronto a coordenar as políticas no EUROGRUPO. Melhorar a eficácia dos quadros orçamentais nacionais e a qualidade das finanças públicas e adotar medidas fiscais e outras medidas orçamentais relevantes favoráveis ao crescimento que promovam uma economia sustentável. Apoiar e executar as ações da UE para combater o planeamento fiscal agressivo e combater o nivelamento por baixo da fiscalidade das empresas.
- **Reforçar os sistemas de educação e formação e o investimento em competências.** Aumentar a eficácia de políticas ativas do mercado de trabalho que apoiem a integração no mercado de trabalho e as transições profissionais bem-sucedidas, incluindo a criação de mais empregos digitais e verdes. Promover a participação no mercado de trabalho, incluindo a participação das mulheres, e transferir a carga fiscal que pesa sobre o trabalho, em especial no caso dos trabalhadores com baixos rendimentos e das segundas fontes de rendimento. Promover a criação de empregos de qualidade e de condições de trabalho justas e fazer face à segmentação do mercado

²⁵ Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, Relatório relativo a Portugal de 2020, que acompanha o documento Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu e ao EUROGRUPO. Disponível na seguinte hiperligação: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0521&from=EN>.

de trabalho. Melhorar o acesso a sistemas de proteção social adequados e sustentáveis. Aumentar a eficácia do diálogo social e promover a negociação coletiva.

- **Concluir a União Bancária dando início a negociações políticas sobre o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos**, tomando medidas para melhorar a gestão de crises e prevendo disposições para a liquidez na resolução e para tornar operacional o mecanismo de financiamento do Fundo Único de Resolução. Reforçar o quadro regulamentar e de supervisão europeu, nomeadamente através do reforço da supervisão e da aplicação das regras em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. Promover uma desalavancagem ordenada de grandes volumes de dívida privada, nomeadamente através da supressão da distorção fiscal a favor do endividamento. Continuar a permitir a rápida redução do nível dos créditos não produtivos por parte dos bancos da área do euro e evitar a sua acumulação. Renovar esforços para concluir a União dos Mercados de Capitais.
- **Realizar progressos ambiciosos no aprofundamento da União Económica e Monetária**, concretizar rapidamente as ações identificadas na Declaração da Cimeira do Euro de dezembro de 2019 e avançar em todos os outros aspetos, com vista a reforçar o papel internacional do euro e projetar os interesses económicos da Europa a nível mundial. Aprofundar a União Económica e Monetária e reforçar a sua responsabilidade democrática, respeitando plenamente o mercado interno da União e de forma aberta e transparente em relação aos Estados-Membros não pertencentes à Área do Euro.

6.1.1.2 Fase 1: Orientação política a nível da UE

250. Em 18 de fevereiro de 2020, o Conselho (formação Assuntos Económicos e Financeiros) aprovou uma recomendação sobre a política económica da área do euro para 2020. Esta recomendação seria posteriormente adotada formalmente pelo Conselho Europeu na sua reunião de março. Na sua reunião de 18 de fevereiro, o Conselho (ECOFIN — Assuntos Económicos e Financeiros) formulou as suas conclusões sobre as orientações macroeconómicas e orçamentais e acerca do relatório sobre o mecanismo de alerta, concordando amplamente com a análise que a CE efetuou sobre os desequilíbrios macroeconómicos na UE e na Área do Euro. Neste âmbito, o Conselho aprovou uma recomendação sobre a política económica da Área do Euro:

- [Recomendação do Conselho sobre a política económica da Área do Euro.](#)

251. Em 20 de fevereiro de 2020 o Conselho aprovou uma resolução sobre educação e formação no Semestre Europeu. Os ministros da Educação adotaram uma resolução com o objetivo de garantir debates informados sobre as reformas e o investimento na educação e na formação. A resolução aprovada apelava ao envolvimento adequado dos ministros da educação no Semestre Europeu quando são discutidas questões relacionadas com a educação e a formação:

- [Resolução do Conselho sobre educação e formação no Semestre Europeu.](#)

252. O Conselho da Competitividade, que decorreu a 27-28 de fevereiro, discutiu *Single Market Performance Report 2019 (Relatório de Desempenho do Mercado Único 2019)* que acompanha a *Estratégia Anual para o Crescimento sustentável 2020*. O Conselho procedeu a uma troca de opiniões sobre as conclusões do relatório de desempenho do mercado único, elaborado pela Comissão. De uma forma geral, os ministros concordaram quanto à necessidade de uma abordagem holística no que diz respeito à integração do Mercado Único, destacando, ao mesmo tempo, domínios específicos com potencial inexplorado, como os serviços. A melhor aplicação e execução das regras do Mercado Único, bem como uma maior normalização, harmonização e reconhecimento mútuo, continuam a ser os principais instrumentos para maximizar os benefícios do Mercado Único.

253. A 5 de março, realizou-se o Conselho (Ambiente), no decurso do qual, entre outros assuntos específicos da área do ambiente, os ministros da UE debateram a melhor forma de integrar a sustentabilidade ambiental no Semestre Europeu. Os ministros do Ambiente da UE debateram a dimensão ambiental do Semestre Europeu. O Semestre constitui uma oportunidade para integrar as preocupações ambientais

nas políticas mais vastas em matéria de economia e investimento. A racionalização das políticas ambientais é uma obrigação que decorre dos Tratados e dá resposta à necessidade cada vez mais premente de alcançar uma sociedade sustentável.

254. A 23 de março, o Conselho da UE (ECOFIN) realizou uma reunião por teleconferência na qual os Ministros da Economia e das Finanças debateram o impacto económico da crise da COVID-19 e a flexibilidade do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo concordado com a apreciação da Comissão. No contexto da crise provocada pela pandemia COVID-19, os ministros debateram a flexibilidade do PEC, à luz da [comunicação apresentada pela Comissão Europeia em 20 de março](#) sobre os aspetos económicos desta crise. Os ministros emitiram uma declaração comum na qual **concordam com a avaliação da Comissão de que estão reunidas as condições para a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC (Quadro Orçamental da UE).**

255. Ativação da cláusula de derrogação geral do quadro orçamental da UE — Uma recessão económica grave na área do euro ou na União no seu conjunto. No fecho da reunião do Conselho de 23 de março, os ministros das Finanças da UE emitiram uma [declaração sobre o PEC no contexto da crise provocada pela COVID-19](#), na qual concordaram com a avaliação da Comissão de que estavam reunidas as condições para recurso à cláusula de derrogação geral do quadro orçamental da UE. Em síntese, os elementos essenciais da referida [declaração](#) foram os seguintes:

- **A pandemia de COVID-19 conduziu a um importante choque económico** cujos efeitos negativos significativos já se fazem sentir na União Europeia. As consequências para as economias da UE dependerão tanto da duração da pandemia como das medidas tomadas pelas autoridades nacionais e europeias;
- **A recessão económica grave que agora se prevê para este ano [2020] exige uma resposta estratégica determinada, ambiciosa e coordenada.** É essencial agir de forma decisiva para garantir que o choque seja tão curto e limitado quanto possível e não provoque danos permanentes às economias e, por conseguinte, à sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo;
- Os ministros das Finanças dos Estados-Membros da UE concordam com a avaliação da Comissão, exposta na sua [comunicação de 20 de março de 2020](#), de que **estão reunidas as condições para o recurso à cláusula de derrogação geral do quadro orçamental da UE — uma recessão económica grave da área do euro ou da União no seu conjunto;**²⁶
- O recurso a esta cláusula assegurará a flexibilidade necessária para tomar todas as medidas necessárias para prestar apoio aos nossos sistemas de saúde e de proteção civil e para proteger as economias da UE, nomeadamente através de um maior estímulo discricionário e de uma ação coordenada dos Estados-Membros, concebida, conforme adequado, para ser oportuna, temporária e bem direcionada;
- **Os ministros continuam plenamente empenhados no respeito do PEC.** A cláusula de derrogação geral permitirá à Comissão e ao Conselho tomarem as medidas necessárias de coordenação das políticas no âmbito do PEC, afastando-se dos requisitos orçamentais que seriam normalmente aplicáveis, a fim de fazer face às consequências económicas da pandemia;

²⁶ A Comissão Europeia propôs a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC no quadro da sua estratégia de resposta rápida, determinada e coordenada à pandemia de coronavírus. Após a aprovação pelo Conselho, a ativação desta cláusula permite que os Estados-Membros se desviem temporariamente das obrigações normais estabelecidas no quadro orçamental europeu, a fim de permitir uma resposta eficaz à crise.

Esta cláusula facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de grave recessão económica grave, encontrando-se estabelecida no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do [Regulamento \(CE\) n.º 1466/97](#), bem como no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do [Regulamento \(CE\) n.º 1467/97](#).

A cláusula de derrogação de âmbito geral permite aos EM tomar medidas orçamentais para fazer face a uma situação deste tipo de forma adequada, no âmbito dos procedimentos preventivos e corretivos do PEC. Concretamente, no que se refere à **vertente preventiva**, o artigo 5.º, n.º 1, e o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 estabelecem que **«em períodos de recessão económica grave que afete a Área do Euro ou toda a União, os Estados-Membros podem ser autorizados a desviar-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo (...), desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo»**. No que diz respeito à **vertente corretiva**, o artigo 3.º, n.º 5, e o artigo 5.º, n.º 2, estipulam que, **em caso de recessão económica grave na Área do Euro ou na União no seu conjunto, o Conselho, sob recomendação da Comissão, pode também decidir adotar uma trajetória orçamental revista**.

Tendo em conta a grave recessão económica, **a Comissão considerou que estavam reunidas as condições para ativar a cláusula de derrogação de âmbito geral**, pela primeira vez desde a sua criação, em 2011, e **solicitou ao Conselho a aprovação desta conclusão**. **A cláusula de derrogação de âmbito geral não suspende os procedimentos no âmbito do PEC**, mas permite à Comissão e ao Conselho adotar as necessárias medidas de coordenação de políticas no quadro do PEC, desviando-se dos requisitos orçamentais que se aplicaríamos normalmente aos EM.

- O acordo de 23 de março reflete a firme determinação dos signatários em responder eficazmente aos atuais desafios, reestabelecer a confiança e apoiar uma recuperação rápida.

6.1.1.3 Fase 2: Objetivos, políticas e planos específicos por país

256. O elevado grau de incerteza e a dificuldade dos EM em quantificar os impactos económicos da crise aportada pela COVID-19 motivaram uma abordagem flexível e pragmática às etapas seguintes do Semestre Europeu. Dado o elevado grau de incerteza associado a qualquer tentativa de prever os efeitos económicos da pandemia, bem como a rápida evolução das medidas orçamentais de reação à situação, os Estados-Membros enfrentaram grandes dificuldades em apresentar projeções orçamentais e económicas credíveis. Por este motivo, os ministros e a Comissão concordaram em adotar uma abordagem flexível e pragmática na execução das etapas seguintes do Semestre Europeu deste ano, designadamente quanto aos requisitos exigíveis aos PE.

257. Assim, na reunião de 16 de abril do Conselho da UE (ECOFIN), os ministros da Economia e das Finanças debateram a mais recente avaliação do impacto económico da pandemia COVID-19 e a resposta estratégica, tendo chegado a um acordo sobre a simplificação dos requisitos de informação no que respeita ao ciclo do Semestre Europeu para 2020. Tendo em conta o elevado grau de incerteza decorrente das consequências socioeconómicas da pandemia COVID-19, a Comissão propôs um processo simplificado para o exercício do Semestre Europeu deste ano. O objetivo consistiu em assegurar a prossecução das principais etapas do Semestre Europeu, tendo simultaneamente em conta os tempos difíceis que os Estados-Membros atravessavam. A opção seguida foi a de seguir uma abordagem simplificada no que toca à apresentação pelos Estados-Membros dos Programas Nacionais de Reformas e dos Programas de Estabilidade ou de Convergência (PNR e PEC). Apesar das diligências desenvolvidas pela UTAO junto do MF e da CE, a Unidade não conseguiu aceder ao documento com orientações da CE para os EM prepararem os seus PE — relato no Relatório [UTAO n.º 10/2020](#), de 12 de maio, sobre o Programa de Estabilidade de Portugal 2020–24 (cf. Secção 2.1, p. 9 e seguintes: §45–48).

258. Na reunião de 19 de maio, o Conselho adotou as suas conclusões sobre os relatórios por país do Semestre Europeu 2020 e relativamente ao progresso na implementação das recomendações específicas por país emitidas no ano anterior. Estas conclusões fazem parte do processo anual de avaliação dos procedimentos relativos aos desequilíbrios macroeconómicos. Contudo, em 2020, refletem a situação excecional associada à grave deterioração económica resultante da pandemia COVID-19. As [conclusões adotadas](#) centraram-se nos desafios estruturais e nas vulnerabilidades que continuam a ser relevantes no atual ambiente económico incerto e em mutação e que podem ser relevantes para uma estratégia de recuperação. No que respeita à **implementação das recomendações específicas por país de 2019**, o Conselho fez notar que **a taxa geral de implementação permaneceu baixa**, apesar do contexto económico bastante favorável nos últimos anos. A implementação das reformas continuou a variar entre as áreas de política e entre países, tendo sido mais forte nos serviços financeiros e nas políticas ativas de mercado de trabalho. Foram alcançados **poucos progressos ao nível da concorrência no sector dos serviços e no que diz respeito à sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo**.

259. A 9 de junho de 2020 os ministros das Finanças discutiram o plano de recuperação para a Europa e as recomendações específicas por país. Os ministros procederam a uma troca de pontos de vista com a Comissão sobre a recuperação da Europa após a crise de COVID-19, com enfoque nas necessidades de reparação, recuperação e resiliência. Foi debatida a estrutura básica do **plano de recuperação da Europa**. O plano de recuperação apresentado a 27 de maio identificou necessidades de investimento significativas na UE às quais a Comissão propõe dar resposta com uma série de medidas destinadas a alavancar um montante estimado de 3,1 biliões de euros. Nesta reunião, os ministros salientaram a importância de utilizar fundos para garantir uma recuperação sustentável e alcançar objetivos estratégicos comuns, como a transição ecológica e digital. **Foi debatida a relação do Semestre Europeu com o plano de recuperação**, bem como a avaliação das necessidades nacionais de investimento e reforma, sublinhando a necessidade de assegurar o máximo impacto, minimizar os encargos administrativos e evitar duplicações. Os ministros abordaram igualmente questões relacionadas com a dimensão global

do instrumento de recuperação, a natureza e os critérios de atribuição dos fundos ou o quadro de governação. A Comissão, o Banco Central Europeu (BCE) e o Banco Europeu de Investimento (BEI) apresentaram um ponto de situação da aplicação das medidas tomadas até à data.

260. Ainda no decurso desta reunião, os ministros das Finanças discutiram a preparação das recomendações específicas por país para o exercício de 2020 do Semestre Europeu. As recomendações fornecem orientações estratégicas adaptadas a cada Estado-Membro da UE sobre a forma de impulsionar o emprego e o crescimento, mantendo simultaneamente a solidez das finanças públicas. Tendo em conta a grave deterioração da situação económica em todos os EM devida à pandemia de COVID-19 e a ativação das medidas de flexibilidade prevista no PEC em março de 2020 (cf. §255 acima, ativação da cláusula de derrogação geral do quadro orçamental da UE), as recomendações deste ano centram-se em cinco áreas prioritárias: investimento nos sistemas de saúde; preservação do emprego e resposta ao impacto social da crise; investigação e desenvolvimento; garantia de cedência de liquidez e estabilidade do sector financeiro; preservação do mercado único e da circulação de bens e serviços.

261. Em 20 de julho de 2020, o Conselho adotou as suas recomendações e pareceres sobre as políticas económicas, orçamentais e de emprego dos Estados-Membros para 2020, bem como a recomendação relativa à área do euro. As recomendações específicas por país em 2020 tiveram em conta o contexto específico da pandemia COVID-19 e a ativação, em 20 de março de 2020, da cláusula de derrogação geral prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Relativamente às medidas a curto prazo para atenuar as consequências da pandemia, as recomendações específicas por país refletiram as seguintes prioridades económicas:

- Investir no acesso, na eficácia e na resiliência dos cuidados de saúde;
- Preservar o emprego e dar resposta ao impacto social da crise;
- Colocar o ênfase em investigação e desenvolvimento;
- Garantir a cedência de liquidez à economia e a estabilidade do sector financeiro;
- Preservar o mercado único e a circulação de mercadorias e serviços.

262. A médio prazo, os esforços centrar-se-ão em alcançar um crescimento sustentável e inclusivo, contribuindo simultaneamente para a transição ecológica e digital. As recomendações dirigem-se aos 27 Estados-Membros, bem como ao Reino Unido, que continua a fazer parte da análise do Semestre Europeu até 31 de dezembro de 2020, em conformidade com a disposição do acordo de saída relativa ao período de transição.

263. A adoção das recomendações e dos pareceres sobre as políticas económicas, orçamentais e de emprego dos Estados-Membros para 2020 e da recomendação relativa à Área do Euro preenchem a etapa final do Semestre Europeu de 2020. O Conselho Europeu aprovou as recomendações específicas por país e as recomendações para a Área do Euro na sua reunião de 17 e 18 de julho. A sua adoção pelo Conselho, em 20 de julho, concluiu o exercício do Semestre Europeu de 2020.

6.1.1.4 Fase 3: Implementação

264. A fase de execução diz respeito aos Estados-Membros e respeita à forma como estes têm em conta as recomendações que lhes foram dirigidas pelo Conselho para incorporação nos processos orçamentais nacionais para o ano seguinte. Durante os restantes seis meses do ano, período a que por vezes se chama "semestre nacional", os EM têm em conta as recomendações que lhes foram dirigidas pelo Conselho quando elaboram os orçamentos nacionais para o ano seguinte. 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 até ao final do ano. A Subsecção 6.1.2 apresenta as recomendações específicas dirigidas pelo Conselho a Portugal. A Secção 6.2 analisa a forma como a POE/2021 integra (ou não) estas recomendações.

265. O próximo ciclo do Semestre Europeu terá início em novembro próximo, quando a Comissão apresentar a sua visão sobre as prioridades de ação da UE, na sua Análise Anual do Crescimento para 2021.

6.1.2 Recomendações do Conselho da União Europeia

266. Enquanto as recomendações específicas para Portugal de 2020 colocam o ênfase na resposta às consequências sociais e económicas da pandemia e na facilitação da retoma económica, as recomendações específicas de 2019 focavam-se nas reformas consideradas essenciais para enfrentar os desafios estruturais de médio prazo. Contudo, o Conselho refere que as recomendações específicas de 2019 continuam a ser pertinentes e continuarão a ser monitorizadas ao longo do Semestre Europeu no próximo ano. Todas as recomendações específicas de 2019 deverão ser tidas em conta na programação estratégica do financiamento da política de coesão após 2020, *inclusive* nas medidas destinadas a atenuar a crise atual, bem como nas estratégias de saída da atual crise.

267. Em resultado do Semestre Europeu de 2020 detalhado na subsecção anterior, emanaram quatro recomendações específicas para as políticas económicas portuguesas.²⁷ No contexto do Semestre Europeu de 2020, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal, que publicou, em fevereiro, no [Relatório Relativo a Portugal de 2020](#). À luz dessa avaliação, o Conselho examinou posteriormente o PE/2020, cujo parecer se encontra refletido na recomendação 1 abaixo,²⁸ e o PNR/2020. As recomendações específicas por país de 2020 têm em conta a necessidade de combater a pandemia COVID-19 e de facilitar a recuperação económica como um primeiro passo necessário para permitir um ajustamento dos desequilíbrios. As recomendações específicas por país de 2020 referentes aos desequilíbrios macroeconómicos identificados pela Comissão, nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, têm os números 1, 2, 3 e 4 na Tabela 14 que se segue. Ela elenca as quatro recomendações específicas dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, as quais devem balizar as opções orçamentais nacionais em 2020–2021.

²⁷ A proposta de recomendações teve origem na Comissão Europeia e consta do documento "Recomendação de Recomendação do Conselho, Relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2020", disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0522&rid=10>. O texto aprovado pelo Conselho está identificado na fonte da Tabela 14 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).

²⁸ Parecer efetuado ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do [Regulamento \(CE\) n.º 1466/97](#).

Tabela 14 – Recomendações específicas do Conselho a Portugal, no âmbito do Semestre Europeu de 2020

Recomendação n.º 1

Tomar todas as medidas necessárias, em consonância com a cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, para combater eficazmente a pandemia COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente.

Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.

Reforçar a resiliência do sistema de saúde e assegurar a igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados de longa duração.

Recomendação n.º 2

Apoiar o emprego e atribuir prioridade às medidas que visem preservar os postos de trabalho.

Garantir uma proteção social suficiente e eficaz, bem como o apoio aos rendimentos.

Apoiar a utilização das tecnologias digitais, a fim de assegurar a igualdade de acesso a uma educação e formação de qualidade e reforçar a competitividade das empresas.

Recomendação n.º 3

Executar medidas temporárias destinadas a garantir o acesso à liquidez por parte das empresas, em especial das PME.

Antecipar a realização de projetos de investimento público robustos e promover o investimento privado para estimular a recuperação económica.

Focalizar o investimento na transição ecológica e digital, em especial na produção e utilização eficientes e não poluentes da energia, bem como nas infraestruturas ferroviárias e na inovação.

Recomendação n.º 4

Aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.

Fonte: "Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020" (2020/C 282/22), aprovada pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de julho e adotada pelo Conselho em 20 julho de 2020. Consultada em 17/10/2020 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.

6.2 A reação da POE/2021 às recomendações do Conselho da União Europeia

268. Nesta secção apresenta-se a forma como o Semestre Europeu de 2020 se refletiu na Proposta de Orçamento do Estado para 2021. Das quatro recomendações dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, apresentadas na Subsecção 6.1.2, a primeira é a que mais respeita à política orçamental prosseguida pelo Governo Português. Assim, a análise subsequente limita-se à Recomendação n.º 1. Como se observa na Tabela 14, esta tem três desdobramentos. Os mesmos são copiados para a coluna esquerda da tabela seguinte. A Tabela 15 mostra, na coluna direita, dois aspetos. O primeiro são as declarações do Governo de aderência aos três desdobramentos da Recomendação n.º 1, formuladas através dos objetivos e de medidas concretas que pretende concretizar com o orçamento de 2021. O segundo aspeto é a avaliação da UTAO sobre as perspetivas de cumprimento da recomendação.

Tabela 15 – Acolhimento das recomendações do Semestre Europeu de 2020 na POE/2021

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2021
<p>Tomar todas as medidas necessárias, em consonância com a cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, para combater eficazmente a pandemia COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente.</p>	<p>Na opinião do Governo, o exercício orçamental de 2021, tem como grandes prioridades o <i>"combate e controlo da pandemia, reforço da capacidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e recuperação da economia portuguesa, protegendo o rendimento das famílias, o emprego e a atividade empresarial"</i>.²⁹</p> <p>De entre o vasto conjunto de medidas apresentado pelo Governo na documentação da POE/2021 para reforço do sector da saúde, salientam-se as seguintes (quantificações são da responsabilidade do MF):³⁰</p> <p>i) Reforço dos recursos humanos do SNS em 8400 profissionais, no biénio 2020–2021;</p> <p>ii) Reforço do orçamento do SNS em 2021: + 200 M€;</p> <p>iii) Reforço da capacidade do INEM através da contratação de 261 novos profissionais;</p> <p>iv) criação de um subsídio de risco extraordinário para os profissionais de saúde quês e encontram na linha da frente da resposta à COVID-19 (20% do salário base, com um máximo de 219 euros);</p> <p>v) Aumento do investimento nos cuidados de saúde primários em 2021: +90 M€;</p> <p>vi) Alargamento da rede de cuidados continuados integrados, com um investimento de 27 M€ em 2021;</p> <p>vii) Reforço do Programa de Saúde Mental em 2021: +19 M€;</p> <p>viii) Início da construção do novo Hospital Central do Alentejo e lançamento do concurso par a construção do novo Hospital de Proximidade do Seixal.</p> <p>Do ponto de vista da UTAO, a avaliação do cumprimento desta recomendação exige uma análise mais detalhada e o acompanhamento subsequente da execução destas e de outras medidas. Contudo, a dimensão financeira das medidas ora sinalizadas pelo Governo parece bastante reduzida face à dimensão de problemas crónicos detetados anteriormente neste sector, como sejam as práticas de suborçamentação e a elevada dívida do SNS escrutinadas em vários relatórios da UTAO nos últimos 24 meses.</p>
<p>Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.</p>	<p>Dívida Pública:</p> <p>As projeções do Governo apontam para elevados níveis de dívida pública nos próximos anos. Os dados mais recentes do INE indicam que o rácio da dívida pública na ótica de <i>Maastricht</i> situou-se em 117,2% do PIB em 2019. A previsão do Governo para 2020 e 2021 é de 134,8% e 130,9% do PIB, respetivamente. Esta evolução pressupõe um aumento da dívida pública de 17,6 p.p. do PIB em 2020 e uma redução de 3,9 p.p. do PIB em 2021. De acordo com os cálculos do Governo, o forte aumento da dívida pública em % do PIB, que se estima ocorrer em 2020, resulta, em grande medida, do "efeito PIB" com um contributo de 8,9 p.p.. A diminuição deste rácio, para níveis que se considerem mais sustentáveis, depende, em grande medida, da evolução da economia e da taxa de juro média. Salienta-se que a redução prevista para 2021 tem subjacente um impacto do "efeito PIB" de – 8,0 p.p., pelo que, caso a atividade económica não recupere tanto como ora previsto, este resultado poderá não ser alcançado.</p> <p>É justo reconhecer que o Governo teve o cuidado de colocar no relatório que apresenta a POE/2021 a sua projeção para o saldo orçamental em 2022 (fora do horizonte temporal do OE em discussão): – 2,8% do PIB. O intuito é sinalizar o seu compromisso com o retorno às regras do PEC para ausência de défice excessivo num ano em que se assume estar a pandemia extinta e a economia em franca recuperação.</p> <p>Não é demais lembrar que as AP enfrentam um risco de taxa de juro muito significativo. Embora não seja previsível nos próximos 12 meses a sua subida, por causa do consenso entre autoridades nacionais e bancos centrais na manutenção da política monetária acomodaticia, a verdade é que tal consenso no passado (2009) rapidamente se esborou. Na p. 325 do relatório do MF, é mostrado que o acréscimo permanente de 1 p.p. na taxa de juro implícita na dívida elevaria o peso da mesma no PIB em 16,5 p.p. no ano de 2035 (Gráfico 6.9). As consequências na fatura de juros e amortizações seria muito considerável, agravando</p>

²⁹ Ministério das Finanças, Relatório que acompanha a POE/2021, versão corrigida em 13/10/2020, p. VII.

³⁰ *Ibidem*, p. IX.

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2021
	<p>permanentemente a pressão sobre o saldo orçamental (mais 360 M€ em contas nacionais, 0,17% do PIB, só em 2021 — Quadro 6.5, p. 321).</p> <p>Investimento:</p> <p>Na opinião do Governo, “O Orçamento do Estado para 2021 mantém a aposta no investimento público, com um crescimento em 2021 superior a 20%. Um crescimento em grande medida justificado pela forte execução que se prevê de investimentos estruturantes, em áreas como a mobilidade sustentável, rodovia, infraestruturas de saúde e transição digital na educação, ao que se deverão acrescentar os investimentos no âmbito do novo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)”³¹</p> <p>Na avaliação da UTAO, pese embora o Governo preveja para a FBCF do sector das Administrações Públicas um acréscimo de 23,2%, entre a estimativa para 2020 e o valor considerado no orçamento para 2021, em Contas Nacionais, é necessário ter em conta que esta variável registou valores relativamente baixos nos anos mais recentes: 3795 M€ (1,9% do PIB) em 2018 e 3980 M€ (1,9% do PIB) em 2019. A execução estimada para 2020 é superior em 904 M€ à conseguida em 2019. Na ótica da contabilidade pública, o grau de execução do investimento entre janeiro e julho de 2020 é baixo. Excluindo a despesa com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (IP), a despesa em investimento para 2020 orçamentada no OE/2020 foi de 4753 M€, o que corresponde a um aumento de 38,8%. Contudo, até ao mês de julho de 2020, a execução (excluindo concessões da IP) situou-se em 1653 M€, refletindo um acréscimo de 13,1% (Relatório UTAO n.º 21/2020).</p> <p>O Governo criou também um incentivo ao investimento privado, Crédito Fiscal Extraordinário de Investimento, no valor de 208 M€, a vigorar no 1.º semestre de 2021, como incentivo ao investimento e à manutenção dos postos de trabalho. A par desta medida, encontra-se previsto na POE/2021 um incentivo fiscal temporário de fomento à internacionalização de pequenas e médias empresas, através da majoração de 10% das despesas incorridas em ações de promoção externa, para efeitos do lucro tributável.</p>
<p>Reforçar a resiliência do sistema de saúde e assegurar a igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados de longa duração.</p>	<p>Tal como referido no primeiro desdobramento da Recomendação 1 (<i>vide primeira linha desta tabela</i>), o Governo apresenta no Relatório que acompanha a POE/2021 um conjunto de medidas para reforçar o sistema de saúde.</p> <p>Contudo, a sua eficácia dependerá do modo como forem implementadas. A informação disponibilizada sobre cuidados de saúde de longa duração é escassa e não serão seguramente os 27 M€ de investimento previsto numa das medidas acima reproduzida que fará a diferença neste domínio.</p>

Fontes: “Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020”, adotada pelo Conselho em 20 de julho de 2020. Consultada em 17/10/2020 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 (Projeto de Plano Orçamental 2020).

³¹ *Ididem*, p. VII.

7 Orientação da política orçamental [NOVO]

269. Este capítulo avalia a orientação da política orçamental que resulta da POE/2021, com base na variação do saldo primário estrutural. A orientação da política orçamental é medida habitualmente através da variação do saldo primário estrutural e pretende aferir o efeito que as medidas discricionárias de política e a tendência estrutural de evolução da atividade económica produzem sobre a trajetória das finanças públicas. O saldo primário estrutural corresponde ao saldo orçamental das AP em contas nacionais expurgado de um conjunto de fatores que influenciam a sua evolução de forma não duradoura, a saber: (i) efeito do ciclo económico, (ii) efeitos decorrentes de medidas temporárias ou não-recorrentes e ainda (iii) as despesas com juros, na medida em que a sua evolução tende a refletir a acumulação de dívida em períodos anteriores e 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. Os adjetivos têm a sua inspiração no sinal do impacto agregado de curto prazo das medidas de política no produto observado — *expansionista* quando o resultado é a expansão do nível de atividade económica no curto prazo, *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

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

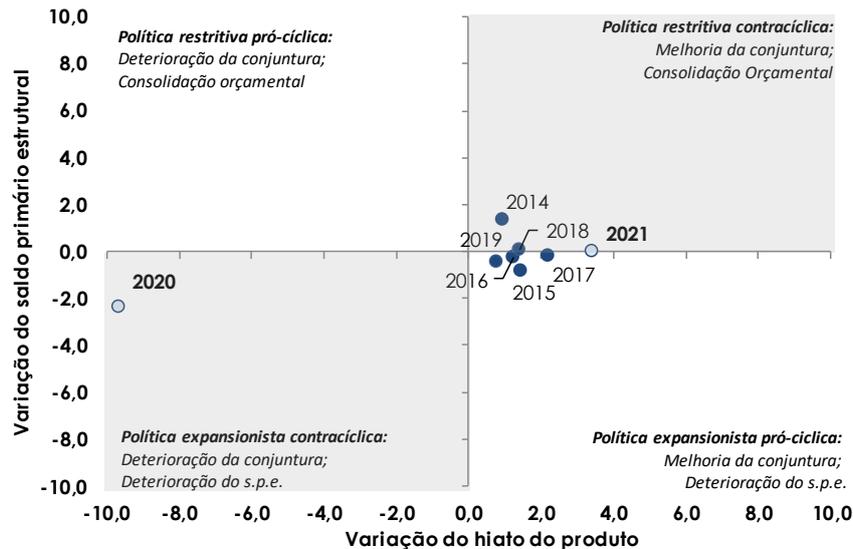
271. A adoção de políticas orçamentais contracíclicas visa assegurar a capacidade do Estado poder oferecer um seguro contra o risco de más conjunturas económicas, como aquela que presentemente Portugal e, de um modo geral, o mundo atravessam, contribuindo para uma suavização das flutuações do ciclo económico. Estas flutuações são elas próprias uma característica intrínseca à evolução da atividade económica ao longo do tempo ou podem decorrer de eventos inesperados como a pandemia 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, para receberem do Estado nas conjunturas más uma indemnização, sob a forma de alívio fiscal ou maior despesa pública. Desta forma, conseguem alisar as flutuações, o que melhora o seu bem-estar precisamente porque são avessos ao risco. Este é um dos papéis que a política orçamental deve exercer. **É designado na literatura económica como 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.

272. Numa geografia monetária comum, em que vários países partilham uma moeda e abdicaram de políticas monetária e cambial autónomas, a importância da função de estabilização exercida pela política orçamental nacional assume um papel ainda mais relevante. No entanto, um nível de endividamento elevado constitui um fator de vulnerabilidade. Sem liberdade para influenciar taxas de juro e de câmbio através de intervenções dos seus bancos centrais ditadas pelo interesse nacional de contrariar ciclos económicos, o arsenal nacional para suavizar as flutuações macroeconómicas fica reduzido 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 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. Esta premissa é particularmente relevante no caso português, em que o Estado enfrenta a necessidade de contribuir para a estabilização da atividade económica, através da adoção de uma política orçamental expansionista, num contexto de um nível de dívida pública que se encontra entre os mais elevados da Área do Euro. 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 Estado-Membro 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/2021

273. As projeções da POE/2021 têm subjacente uma política orçamental expansionista contracíclica em 2020 e uma orientação de política orçamental neutra em 2021. No contexto de uma acentuada variação negativa do hiato do produto em 2020 associada aos efeitos da crise pandémica de COVID-19, a resposta de política no plano orçamental tem vindo a assumir uma orientação marcadamente expansionista. Desta forma, a adoção de uma política orçamental expansionista, quer isto dizer, de deterioração do saldo primário estrutural em 2020, num quadro de deterioração da conjuntura económica, ou seja, de redução do hiato do produto, confere à política orçamental uma orientação contracíclica em 2020. Para 2021, as projeções da POE apontam para uma variação positiva no hiato do produto, associada à melhoria projetada para a atividade económica face a 2020, e para a adoção de uma política orçamental neutra, ou seja, que não se traduz numa alteração do saldo primário estrutural das AP (Gráfico 25). Esta avaliação da orientação da política orçamental tem por base o saldo primário estrutural em 2020 e 2021 apurado pela UTAO na Secção 5.2, tendo em conta a avaliação das medidas temporárias ou não-recorrentes que poderá ser consultada na Secção 4.4. O hiato do produto considerado para 2020 e 2021 é o que resulta das projeções da POE/2021 para o cenário macroeconómico, apresentadas na Errata dos Elementos Informativos e Complementares entregue na AR. Até 2019 foram utilizados os dados apurados para ambos os indicadores pela CE nas Projeções Económicas do Outono, de 5 de novembro.

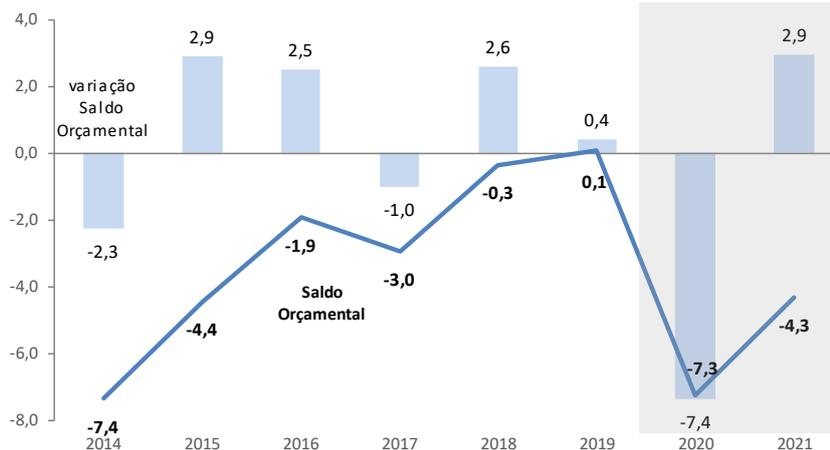
Gráfico 25 – Orientação da política orçamental implícita na POE/2021
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE (Projeções do Outono de 2020), POE/2021 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.

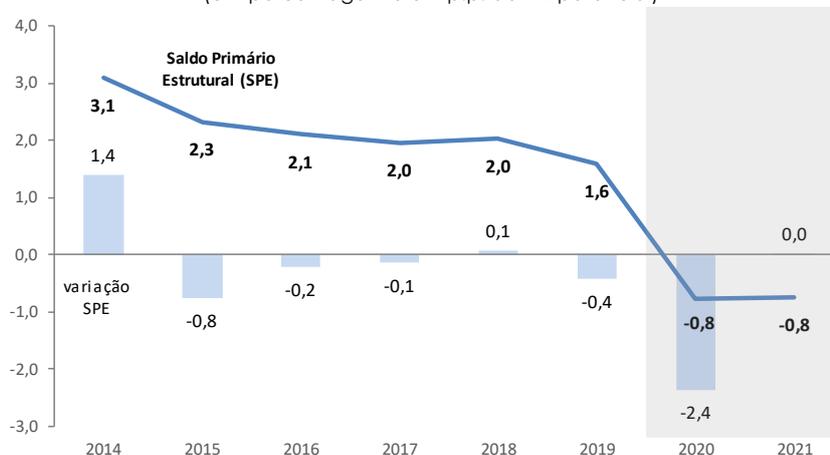
274. A evolução registada nos últimos anos em fases favoráveis do ciclo económico, apesar de se ter traduzido numa melhoria do saldo orçamental, não conduziu a uma consolidação orçamental em termos estruturais. Comece-se por notar que, com a exceção de 2020, o hiato do produto aumentou em todos os anos (vide Gráfico 25), ou seja, a conjuntura económica melhorou quase sempre. Considerando a evolução desde 2014, ano em que Portugal terminou o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), verificou-se uma tendência de melhoria do saldo orçamental das AP, que culminou em 2019 com o primeiro excedente orçamental da história da democracia portuguesa (Gráfico 26). Porém, esta melhoria do saldo orçamental não foi acompanhada por uma melhoria continuada do saldo primário estrutural (Gráfico 27). Com efeito, entre 2014 e 2019 o saldo primário estrutural verificou até uma tendência de redução, evoluindo em sentido contrário ao saldo orçamental. 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, sendo por isso um indicador revelante 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. Como se disse, esses anos foram de melhoria da conjuntura económica, o que requereria uma postura orçamental contracionista, não apenas por que esse é que seria o sentido contracíclico da conjuntura de expansão como também para permitir amediar os recursos necessários para financiar orientações expansionistas em futuras conjunturas de retração económica. Esta seria, pois, a trajetória exigida para se ter um funcionamento eficaz da estabilização macroeconómica por via orçamental. Assim não sucedeu e Portugal chega a 2020 com uma consolidação orçamental em termos estruturais manifestamente insuficiente, por ter sido incapaz de adotar políticas orçamentais contracíclicas em momentos de conjuntura económica favorável (a única exceção no período em apreço é o próprio ano de 2014).

Gráfico 26 – Evolução do saldo orçamental desde 2014
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, POE/2021 e cálculos da UTAO. | Nota: Encontram-se assinaladas a sombreado a estimativa para 2020 e a projeção para 2021 apresentadas na POE/2021.

Gráfico 27 – Evolução do saldo primário estrutural desde 2014
(em percentagem e em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE (Projeções do Outono de 2020), POE/2021 e cálculos da UTAO. | Notas: Encontram-se assinaladas a sombreado a estimativa para 2020 e a projeção para 2021 apresentadas na POE/2021. O saldo primário estrutural para 2020 e 2021 implícito na POE/2021 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.

275. A deterioração do saldo primário estrutural que se estima para 2020, em resultado da resposta à crise da pandemia de COVID-19, é particularmente acentuada e a POE/2021 não tem implícita para 2021 qualquer melhoria neste indicador. Quer isto dizer que, apesar do cenário macroeconómico apresentado pelo MF na POE/2021 considerar uma recuperação da atividade económica em 2021, as opções de política previstas naquele documento não projetam qualquer melhoria estrutural ao nível do saldo primário. Pese embora a emergência da necessidade de resposta à crise pandémica, esta evolução acrescenta uma fragilidade à situação das finanças públicas portuguesas, que têm no elevado fardo da dívida pública no rendimento gerado anualmente em território nacional uma vulnerabilidade estrutural. **No fundo, é esta vulnerabilidade que limita também a ambição da estabilização macroeconómica em 2020, ou seja, a dimensão absoluta da intervenção orçamental contracíclica e expansionista num ano de queda sem precedentes no PIB.** Faça-se uma conta simples para explicar melhor o argumento. Mesmo com os estímulos orçamentais, a recessão retirará cerca de 8,5% ao rendimento dos residentes. Digamos que esta é a perda de rendimento infligida pela COVID-19 líquida da “indenização” de aproximadamente 0,8% atribuída pelo segurador público. Em termos da perda bruta, *i.e.*, o valor dos danos, a indemnização vale cerca de 8,6%. **Ora poucas pessoas comprariam um seguro que pagasse uma indemnização tão baixa. O problema é que a situação financeira do segurador não lhe permite compensar significativamente melhor e os clientes não têm um segurador alternativo no mercado. É neste sentido que se afirmou acima que a eficácia da função orçamental de estabilização é**

muito baixa em Portugal e não pode ser melhor por causa da vulnerabilidade estrutural de que enferma a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

276. Face a esta evolução, 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 e um dia dar eficácia à função orçamental de estabilização macroeconómica.

8 Evolução da dívida pública na ótica de Maastricht [NOVO]

277. Neste capítulo apresenta-se uma análise do rácio da dívida pública no produto em duas secções.

Na primeira secção encontra-se desagregada a evolução entre dívida pública de *Maastricht* e os ativos das AP aplicados em depósitos. Na segunda secção procede-se à análise dos principais contributos para o aumento do rácio da dívida pública em 2020 e 2021, bem como à decomposição da estrutura dos detentores da dívida pública portuguesa até ao presente.

8.1 Dívidas bruta e líquida de depósitos bancários

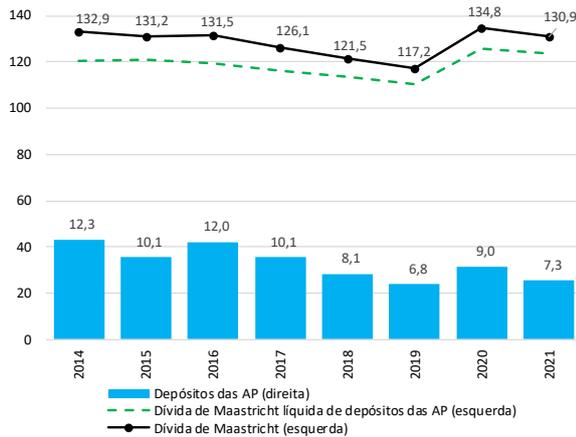
278. Esta secção tem como finalidade analisar o peso dos ativos das AP aplicados em depósitos. Resumidamente, este instrumento tem como finalidade assegurar liquidez necessária em contexto de incerteza ou garantir recursos financeiros para picos de amortização de dívida que ocorrem numa data concreta.

279. Referir que no âmbito da POE/2021 o MF não publicou e não disponibilizou o valor dos ativos das AP e da Administração Central aplicados em depósitos. Com efeito, a UTAO tenta apresentar nesta secção um valor aproximado para os depósitos detidos pelas AP tendo em consideração quatro fontes de informação: i) relatório da POE/2021, ii) apresentação do IGCP aos investidores em 10/09/2020, iii) dados da autoridade estatística BdP para a dívida de *Maastricht*, e iv) séries da do PIB nominal publicadas em junho e setembro de 2020 pelo INE.

280. De acordo com as previsões que constam da POE/2021, o rácio da dívida pública deverá atingir 134,8% do PIB em 2020, determinado por um aumento do stock de dívida pública em 6,9% (+17,3 mil M€) e uma contração do PIB nominal em 7,0%. O ano 2020 interrompe a trajetória descendente do rácio da dívida pública iniciada em 2017 (Gráfico 28), sendo que o rácio observado em 2019 (117,2%) representa o valor mais baixo desde o ano 2012. O aumento do rácio da dívida pública em 2020 terá os contributos dos ativos aplicados em depósitos, da dívida pública líquida desses depósitos e da forte contração do PIB nominal. Para 2021 encontra-se prevista na POE/2021 uma recuperação destes três contributos, mas que não será suficiente para regressar ao rácio observado no final do ano de 2019.

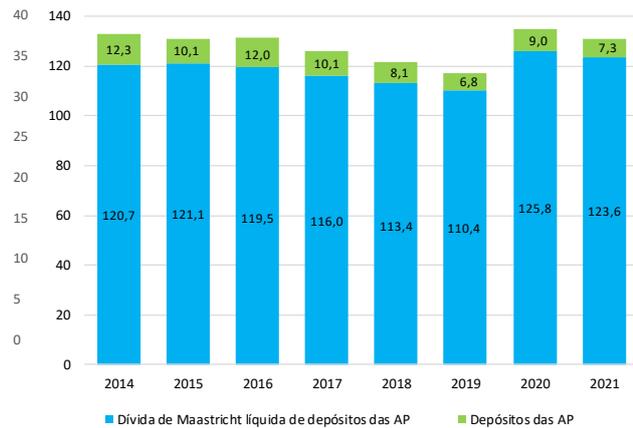
281. Excluindo os ativos das AP aplicados em depósitos, o rácio da dívida deverá situar-se próximo de 123,6% do PIB nominal no final de 2021, sendo 13,2 p.p. acima do registado no final do ano 2019. O peso da aplicação de dívida em depósitos subirá de 6,8% em 2019 para 9,0% em 2020, o que facilitará a gestão da liquidez em contexto de elevada incerteza (Gráfico 29), sendo que o mesmo deverá descer para cerca de 7,3% no final de 2021. Em termos nominais, os depósitos das AP deverão subir de 14,5 mil M€ no final de 2019 para cerca de 17,8 mil M€ em 2020, descendo em 2021 para cerca de 15,3 mil M€.

Gráfico 28 – Dívida pública na ótica de Maastricht e ativos das AP aplicados em depósitos
(em percentagem do PIB nominal)



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

Gráfico 29 – Dívida pública na ótica de Maastricht líquida de depósitos das AP
em percentagem do PIB nominal)



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

282. Em 2020, verifica-se o aparecimento de um novo instrumento de dívida pública (o SURE) na sequência dos impactos sociais negativos da pandemia COVID-19, essencialmente no emprego e na despesa pública.³² De acordo com a estrutura dos instrumentos da dívida direta para o ano 2020, que consta no relatório da POE/2021 (Quadros 4.25 e 4.26), o MF prevê que o montante obtido através do instrumento SURE atinja 3 mil M€, sendo que em 2021 o montante acumulado deste instrumento se situe em 5,9 mil M€. Recordar-se que este instrumento consiste na emissão de dívida pela Comissão Europeia para conceder empréstimos em condições favoráveis a países da União Europeia no montante total até 100 mil M€, sendo que o Conselho aprovou até agora 87,9 mil M€ para 17 países. Este programa visa responder ao aumento súbito da despesa pública decorrente das medidas de manutenção do emprego devido à pandemia COVID-19 (emprego por conta de outrem e por conta própria). Para assegurar o financiamento deste instrumento, a Comissão Europeia emite obrigações sociais (*Social Bonds Framework*). Em outubro de 2020, foi emitido o montante inicial de 17 mil M€ com maturidades em 2030 (10 mil M€) e 2040 (7 mil M€), beneficiando de taxa de juro negativa na maturidade a 10 anos. Os empréstimos concedidos são sustentados por um sistema de garantias voluntárias dos países da União Europeia. A contribuição de cada país para o montante total da garantia tem por base o seu rendimento nacional bruto.

8.2 Decomposição da variação do rácio da dívida no PIB

283. O rácio da dívida pública a registar em 2020 deverá ser interpretado com cautela devido à forte contração do PIB nominal no ano em curso. O rácio é constituído por uma variável *stock* (numerador: dívida pública) e por uma variável *fluxo* (denominador: PIB nominal). Com efeito, a variável *stock* permanece no início do ano seguinte, enquanto a variável *fluxo* parte do nível zero no início do ano seguinte. Deste modo, seria importante conhecer o peso da dívida pública, a verificar após o fim da atual recessão, no produto potencial nominal, o qual será o íman para a recuperação da variável PIB nominal.

284. Relativamente à variação acumulada entre 2019 e 2021, o aumento do rácio da dívida pública será determinado essencialmente pelos contributos do saldo primário e do efeito dinâmico ou “bola de neve”, sendo este último determinado essencialmente pelo efeito da taxa de juro. Em 2020 o saldo orçamental primário será negativo pela primeira vez desde o ano 2015 (Tabela 16 e Gráfico 30), determinando um contributo acumulado no biénio de + 6,1 p.p. de PIB para o aumento do rácio da dívida pública. O contributo acumulado no biénio 2020–2021 pelo PIB nominal é desfavorável (+ 0,9 p.p.) visto que o PIB nominal a verificar em 2021 não regressará ao nível observado em 2019. Já a taxa de juro implícita no *stock* de dívida pública contribuirá com 6,5 p.p. para o acréscimo de 13,7 p.p. no peso da dívida no produto.

³² [SURE - Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency](#).

285. Quanto à taxa de juro implícita no stock da dívida, esta tem descido ano após ano, desde 3,8% em 2014 para 2,5% em 2019, sendo que a POE/2021 prevê uma descida adicional para 2,1% em 2021. Com efeito, esta diminuição tem ajudado a conter o “efeito da taxa de juro” (2,6 p.p. do PIB em 2021 será o valor mais baixo). A título de exemplo, se a taxa de juro implícita em 2021 fosse superior em 1 p.p. (3,1% em vez de 2,1%), o montante de juros seria mais elevado em 2673 M€ (i.e., + 1,3 p.p. de PIB) e o contributo dos juros para o acréscimo do rácio da dívida pública seria de 3,9 p.p. de PIB.

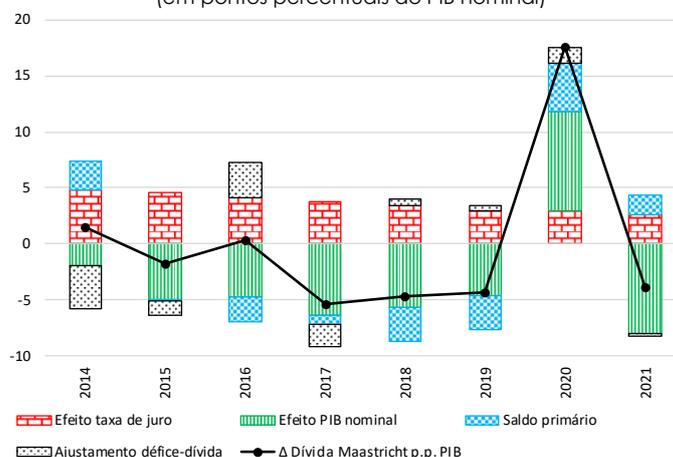
286. O efeito dos ajustamentos défice-dívida inclui, entre outros fatores, a variação dos ativos em depósitos das AP, sendo que em 2020 está previsto um forte reforço do investimento neste ativo, seguido de uma redução em 2021. Os ajustamentos défice-dívida deverão dar um contributo de 1,4 p.p. do PIB para a subida do rácio da dívida pública em 2020, seguido de um contributo no sentido descendente em 2021. Os depósitos estão incluídos neste efeito com contributos de cerca de 2,2 p.p. e - 1,7 p.p. para 2020 e 2021, respetivamente.³³

Tabela 16 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública
(em percentagem e pontos percentuais do PIB nominal)

	Dados observados						POE/2021		Variação acumulada entre 2019 e 2021
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Dívida Pública (% do PIB)	132,9	131,2	131,5	126,1	121,5	117,2	134,8	130,9	-
(1)=(2)+(3)+(6) Variação em p.p. do PIB	1,5	-1,8	0,3	-5,4	-4,7	-4,3	17,6	-3,9	13,7
(2) Efeito do saldo primário	2,5	-0,1	-2,2	-0,8	-3,0	-3,1	4,3	1,7	6,1
(3)=(4)+(5) Efeito dinâmico ou "bola de neve"	2,9	-0,3	-0,6	-2,6	-2,3	-1,7	11,8	-4,2	7,7
(4) Efeito da taxa de juro	4,9	4,6	4,1	3,8	3,4	3,0	2,9	3,9	6,8
(5) Efeito do PIB	-1,9	-4,9	-4,8	-6,3	-5,7	-4,6	8,9	-8,0	0,9
(6) Efeito dos ajustamentos défice-dívida	-3,9	-1,3	3,2	-2,0	0,7	0,4	1,4	-1,5	0,0
Por memória:									
Taxa de juro nominal implícita na dívida (em %)	3,8	3,6	3,3	3,0	2,8	2,5	2,3	2,1	
Taxa de crescimento do PIB nominal	1,5	3,8	3,8	5,1	4,7	4,0	-7,0	6,3	

Fontes: BdP, INE, Ministério das finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

Gráfico 30 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública
(em pontos percentuais do PIB nominal)



Fontes: BdP, INE, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

287. Quanto à estrutura dos instrumentos de dívida direta, o relatório da POE/2021 prevê que no biénio 2020–2021 se continue a verificar um aumento do peso da dívida titulada a médio e longo prazos (instrumento Obrigações do Tesouro), dando continuidade ao que se tem registado nos últimos anos. O aumento da dívida direta do Estado (+ 36,3 mil M€) no biénio 2020–2021 terá como fontes de financiamento as Obrigações do Tesouro (+ 32,6 mil M€) e o instrumento SURE (5,9 mil M€). Relativamente à dívida contraída durante e no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, o stock deverá permanecer igual entre o final de 2019 e o final de 2021 (49,6 mil M€), sem amortizações, portanto. De-

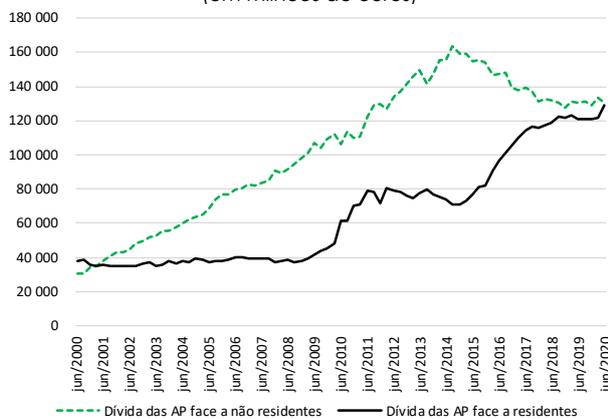
³³ Os 2,2 p.p. em 2020 foram calculados pela UTAO com base na apresentação do IGCP aos investidores em 10/09/2020 e no PIB nominal constante do PPO/2021. O número “- 1,7 p.p.” em 2021 é informação do relatório do MF que acompanha a POE/2021.

compõe-se em empréstimos obtidos ao abrigo do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e do Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira, cujos montantes em dívida se manterão no biénio em 25,3 mil M€ e 24,3 mil M€, respetivamente.

288. As eventuais alterações na estrutura dos detentores da dívida pública portuguesa podem ter efeitos nas taxas de juro, bem como na liquidez dos títulos de dívida pública nos mercados financeiros. A dívida pública detida por não residentes é uma das componentes da dívida externa de Portugal, sendo que o elevado montante de dívida externa é considerado como um dos canais de transmissão de crises e choques externos à economia nacional.³⁴ No final de agosto de 2020, o montante de dívida pública portuguesa detida por residentes é próxima do montante detido por não residentes (Gráfico 31), sendo que o peso da dívida pública detida por residentes tem aumentado desde 2015 devido ao contributo do instrumento de política monetária não convencional relativo às compras de ativos do sector público e à elevada parcela das mesmas que fica no balanço do Banco de Portugal.

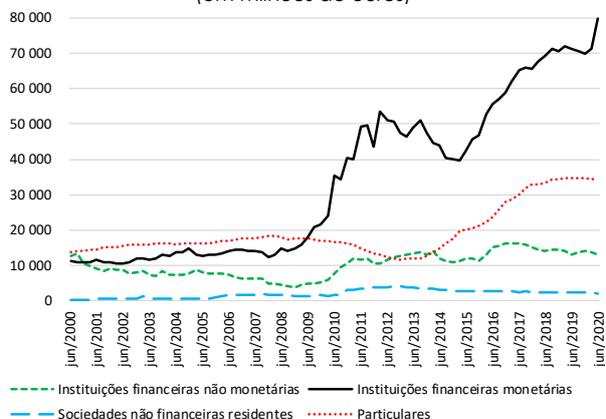
289. A dívida pública detida pelo banco central nacional no âmbito do programa de compras de ativos do sector público (PSPP) é considerada dívida pública detida por sector institucional residente, sendo que o nível do seu stock é determinado pelas decisões de política monetária não convencional do BCE.³⁵ As instituições financeiras monetárias detêm a parte mais significativa da dívida pública (Gráfico 32) entre os sectores institucionais residentes. De referir que dentro das instituições financeiras monetárias encontra-se o banco central nacional, sendo que o montante de dívida pública portuguesa detido por este era de 43,9 mil M€ no final de agosto de 2020, o que compara com 1,7 mil M€ em janeiro de 2015, momento do anúncio pelo BCE do instrumento PSPP. Adicionalmente, destaca-se também a importância do sector institucional Particulares, o qual inclui os Certificados de Aforro e os Certificados do Tesouro detidos pelas famílias, como o segundo sector institucional residente mais relevante enquanto detentor de dívida pública.

Gráfico 31 – Dívida pública portuguesa detida por residentes e por não residentes
(em milhões de euros)



Fontes: BdP.

Gráfico 32 – Detentores da dívida pública portuguesa por sectores institucionais residentes
(em milhões de euros)



Fontes: BdP.

³⁴ A dívida pública elevada e totalmente detida por não residentes implicaria uma exposição muito elevada a choques externos. No entanto, a dívida pública elevada e totalmente detida por residentes poderia também ter riscos para os residentes devido à não diversificação dos investimentos pelos investidores nacionais. Em caso de incumprimento do devedor, os restantes sectores institucionais residentes seriam afetados com perdas significativas, pelo que seria prejudicial para a economia nacional como um todo. Por exemplo, se houver um "hair cut" na dívida pública portuguesa as famílias perdem a poupança acumulada em Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro e o FEFS perde boa parte da sua carteira de aplicações (a parte constituída por títulos da dívida pública portuguesa), ou seja, os Portugueses perdem o aforro nacional nele guardado para fazer face às necessidades de pagamento de pensões futuras.

³⁵ PSPP - Public Sector Purchase Programme.

PARTE III: ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA

9 Os determinantes da variação do saldo global [MUDANÇA DE EPÍGRAFE]

290. O presente capítulo realiza a apreciação do cenário orçamental em contabilidade pública para 2021. São efetuadas observações críticas, mas construtivas, na Secção 9.1, à qualidade da informação prestada ao público e à UTAO sobre a conta das AP em 2020 e 2021 naquela perspetiva contabilística. A Secção 9.2 começa por apresentar a conta consolidada das AP para o período 2019–2021, para depois se concentrar na comparação da estimativa de execução para 2020 com as previsões da 2.ª Alteração ao OE/2020 (2.ªAOE/2020), aprovadas pela AR a 3 de julho. Constituinte o ano de 2020 o ponto de partida do OE/2021, esta análise é particularmente relevante no contexto de incerteza associado à pandemia COVID-19 e aos seus efeitos sobre a economia. Na Secção 9.3 analisa-se o cenário orçamental previsto para 2021, comparando-o com a estimativa para 2020 e apreciando as principais rubricas da receita e despesa que concorrem para a formação do saldo global em 2021.

291. A receita e a despesa são analisadas em maior detalhe no resto da PARTE . A receita é objeto de atenção particular no Capítulo 10 por causa da volatilidade que as suas previsões estão a ter nos exercícios de 2020 do MF. A despesa, por sua vez, é objeto de análise aprofundada nos capítulos seguintes. Com efeito, o Capítulo 11 apresenta a evolução dos instrumentos de controlo da despesa sob controlo do Ministro das Finanças. O Capítulo 12 analisa o programa orçamental da Saúde e o financiamento do SNS. Já o Capítulo 13 aprecia as contas dos sistemas de proteção social embutidos na Segurança Social e na Caixa Geral de Aposentações.

9.1 Considerações sobre a qualidade da informação prestada

292. Existem duas contas das AP em contabilidade pública no relatório do MF; deve tratar-se de um lapso. O Capítulo 4 desse documento, precisamente dedicado à exposição da situação financeira das AP nesta perspetiva contabilística, exhibe no Quadro 4.1, p. 71,³⁶ a conta consolidada das AP que mostra, como saldo global, – 13 994 M€ na execução estimada para 2020 e – 10 262 M€ na previsão para 2021. Porém, na p. 330 do mesmo relatório, está outra conta para o mesmo universo e os mesmos anos, mas com valores diferentes para a receita e a despesa. Com efeito, o Quadro A3, p. 330, revela um saldo global de – 13 844 M€ para 2020 e – 11 150 M€ para 2021. A Tabela 17 resume as contradições internas em contabilidade pública que a UTAO encontrou no relatório do MF. A Unidade perguntou ao MF pelas 17h30m do dia 15 de outubro a razão para haver duas contas e pediu a conta correta para cada ano que deve ser considerada pelos leitores do relatório. No entanto, os esclarecimentos não chegaram até ao fecho da entrada de informação para o primeiro relatório da UTAO, com a análise preliminar à POE.^{37,38} A outra contradição é apenas aparente. Refere-se exclusivamente ao saldo global e decorre do modo como o MF passa do saldo global para a previsão de saldo orçamental (em contabilidade nacional). O Quadro 3.4, p. 68, do seu relatório indica um saldo global em 2021 de – 10 560 M€, também reproduzido na Tabela 17 para conveniência dos leitores. Porém, ao contrário da primeira contradição, esta é explicada pelo próprio relatório do MF e é compreensível. Em nota a esse quadro é dito que o saldo global nele exibido é superior em 590 M€ ao saldo global (contabilidade pública) indicado no referido Quadro A3. Assim sucede, com efeito, e fica claro que o MF prevê não executar, pelo menos, 590 M€ do teto de despesa efetiva fixada na proposta de lei para a Administração Central. Portanto, neste caso a contradição é apenas aparente, pois está assumida e justificada. Neste caso, a UTAO

³⁶ As páginas são da versão corrigida do [Relatório do MF que acompanha a POE](#) e que foi entregue à AR no dia 13/10/2020.

³⁷ Foi recebida uma resposta pelas 11h00m do dia 18 ao conjunto de pedidos formulado pela UTAO em 25 de setembro. A data de fecho para incorporação de informação neste trabalho fora fixada nas 24h00m de sexta-feira, dia 16 de outubro, para ser possível satisfazer o compromisso perante a COF de entregar este relatório em tempo útil para ser apreciado antes da audição do ministro das Finanças agendada para o dia 23 de outubro. Em todo o caso, a resposta não esclarece por que é que há duas contas diferentes no relatório do MF tornado público. Até ao momento, só saiu uma errata ao mesmo (a 13 de outubro), pelo que o aparente lapso se mantém no domínio público.

³⁸ Na preparação do segundo relatório (que é o presente documento) a mensagem da DGO referida na nota de rodapé 37 foi lida e tomada em conta. Cumpre agora informar que a mesma trazia soma só conta das AP em contabilidade pública.

apenas gostaria de poder informar o público sobre a distribuição da poupança ou não-execução de 590 M€ pelas rubricas de despesa deste subsector. Já antecipando que pudesse surgir esta aparente divergência no saldo global, a UTAO pediu essa distribuição ao MF no dia 25 de setembro.³⁹ **Sem o esclarecimento do MF em tempo útil sobre a conta correta, a UTAO teve então que escolher a conta a analisar.** Obviamente, as AP não têm duas contas e não faria sentido analisar duas contas. Pareceu-lhe mais plausível a conta presente no Anexo 1, ou seja, a conta exposta no Quadro A3, p. 330. É ela que é compatível, no ano de 2021, com a conta das AP para 2021 em contabilidade nacional por causa do ajustamento de - 590 M€ na despesa da Administração Central explicado no parágrafo 292. Sobre o ano de 2020, nota-se que a conta da Administração Central no Quadro 4.2, p. 72, coincide com a coluna deste subsector na conta de 2020 do Quadro A3. A mesma compatibilidade se encontra para o saldo global das Administrações Subnacionais (Quadros 4.13 e 4.15, pp. 93 e 95, respetivamente) e da Segurança Social (Quadro 4.18, p. 99).

Tabela 17 – Incoerências no saldo global apresentado no relatório da POE/2020

(em milhões de euros e percentagem)

	Quadros do Relatório da POE/2021						Diferenças						
	Quadro 4.1, p. 71		Quadro A3, p. 330		Quadro 3.4, p. 68		Difª Quadros 4.1 e A3			Difª Quadros 4.1 e 3.4		Difª Quadros A3 e 3.4	
	Est/2020 (1)	POE/2021 (2)	Est/2020 (3)	POE/2021 (4)	Est/2020 (5)	POE/2021 (6)	Est/2020 (7)=(1)-(3)	POE/2021 (8)=(2)-(4)	Est/2020 (9)=(1)-(5)	POE/2021 (10)=(2)-(6)	Est/2020 (11)=(3)-(5)	POE/2021 (12)=(4)-(6)	
Saldo global	-13 994	-10 262	-13 844	-11 150	-13 840	-10 560	-149	888	-154	298	-4	-590	

Fontes: Relatório POE/2021 do MF e cálculos da UTAO.

293. Em contraste com o que é habitual, o MF não deu acesso em tempo útil aos dados da contabilidade pública em formato digital. Habitualmente, o MF dá acesso à plataforma digital SIGO na qual está carregada, em detalhe, a proposta de orçamento para o ano seguinte. Desta vez, a POE/2021 foi entregue no dia 12 de outubro à AR e a UTAO só teve acesso à base de dados que a suporta pelas 23h00m de 17 de outubro, um lapso de tempo que lhe parece excessivo e prejudicial face aos prazos apertados da discussão da POE. Relativamente a informação adicional, habitualmente o MF responde aos pedidos de esclarecimento da UTAO com ficheiros que se têm revelado muito úteis para elaborar as suas análises. Também neste caso o tempo de resposta foi muito lato e o volume solicitado só foi parcialmente entregue pelas 12h00m do dia 18 de outubro, especialmente se se considerar que os pedidos de informação foram remetidos a 25 de setembro. Tarde de mais para se poder iniciar a análise da UTAO com esta ferramenta. Não teria havido relatório com a análise preliminar da UTAO ([Relatório UTAO n.º 24/2020](#), de 22 de outubro) a tempo da audição do Senhor Ministro das Finanças no Parlamento no dia 23 de outubro se a análise da Unidade em contabilidade pública se tivesse iniciado apenas ao meio-dia desse Domingo. Nessa altura, já o primeiro rascunho estava quase pronto para poder ser revisto a partir da manhã seguinte. O presente capítulo teve, pois, que ser preparado insolitamente apenas com base na informação prestada em documentos do MF no formato PDF.

294. A POE/2021 disponibiliza pela primeira vez os mapas contabilísticos agregados para o subsector da Administração Central, mas a informação consolidada apenas é apresentada para o total de cada um dos mapas. No caso do Mapa 4, no qual se apresentam as despesas de cada entidade da Administração Central, existe uma aparente duplicação, porque se adiciona à despesa de cada uma delas as transferências recebidas do OE (receita), impedindo perceber qual é o verdadeiro orçamento de despesa de cada uma. A UTAO propõe um desenho alternativo para os mapas que recupera o que supõe ter sido a intenção do legislador. A alteração no formato dos mapas na proposta de lei, embora cumpra formalmente o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), fica aquém do objetivo do legislador, o qual tinha como finalidade conhecer o valor consolidado, por natureza de receita e de despesa e por entidade, e facilitar a interpretação da informação orçamental pelos utilizadores em geral. As partes da POE/2021 que vão a votação parlamentar são o articulado (Proposta de Lei n.º 61/XIV) e os mapas contabilísticos a ela anexos, que detalham, por natureza e classificação orgânica, a previsão de receitas e o limite de despesas para os quais se pretende a aprovação da Assembleia da República. Este ano, verifica-se uma alteração estrutural na apresentação dos mapas contabilísticos, prevista no

³⁹ O MF esclareceu na referida mensagem de 18 de outubro qual a conta correta, sem justificar a presença de duas no relatório, mas não prestou esclarecimentos sobre a divergência de 590 M€ entre o saldo que decorre dos Mapas de Lei e o saldo de partida para a passagem à perspetiva de contas nacionais.

artigo 42.º da LEO, que passam a ser apresentados de forma agregada para o subsector da Administração Central. Anteriormente, individualizava-se a informação em função do regime financeiro das entidades, distinguindo entre Estado e Serviços e Fundos Autónomos (SFA), que, em conjunto, constituem o subsector da Administração Central. A nova forma de apresentação da informação só faz sentido se for apresentada de forma consolidada, facilitando a interpretação da informação orçamental pelos utilizadores em geral, o que não acontece. Tomando como exemplo os Mapas 3 e 5, relativos à classificação económica das despesas e das receitas da Administração Central, respetivamente, note-se que neles se procede à mera soma algébrica do universo do Estado com o dos SFA, sem consolidar as transações entre os dois sectores institucionais. Desta forma, perde-se a informação individualizada disponibilizada anteriormente e não se ganha em transparência. A consolidação é feita apenas para o total do mapa, não permitindo, por exemplo, aferir a coerência entre este mapa contabilístico e a conta da Administração Central apresentada no relatório da POE/2021. Adicionalmente, no Mapa 4, onde se apresentam as despesas de cada entidade, a nova apresentação não é esclarecedora, uma vez que mistura as despesas de cada instituição com as transferências a receber do OE, criando uma aparente duplicação, não obstante a consolidação da despesa total. Tomando como exemplo os Encargos Gerais do Estado (capítulo 1 do Mapa 4), a **Tabela 18 constitui uma sugestão de apresentação da informação** que pode ajudar os utilizadores na sua interpretação.

Tabela 18 – Sugestão de apresentação para o Mapa 4 do Orçamento do Estado de acordo com a LEO: exemplo para os Encargos Gerais do Estado (capítulo 1 do Mapa 4)
(em milhões de euros)

Serviços	Despesa por entidade (1)	Transferência do OE (2)	Total Mapa 4 para o Capítulo 1 (3)=(1)+(2)
Presidência da República	16,767	-	16,767
Orgânica de transferência	-	15,812	15,812
Assembleia da República	179,266	-	179,266
Orgânica de transferência	-	141,024	141,024
Supremo Tribunal de Justiça	12,098	-	12,098
Tribunal Constitucional	9,837	-	9,837
Orgânica de transferência	-	9,001	9,001
Supremo Tribunal Administrativo	7,143	-	7,143
Tribunal de Contas	27,652	-	27,652
Gabinete Representante da República - Açores	1,132	-	1,132
Gabinete Representante da República - Madeira	0,992	-	0,992
Conselho Económico e Social	1,453	-	1,453
Conselho Superior da Magistratura	154,804	-	154,804
Orgânica de transferência	154,558	-	154,558
Conselho de Finanças Públicas	2,670	-	2,670
Orgânica de transferência	-	2,670	2,670
Administração Local	3 286,713	-	3 286,713
Administração Regional	534,077	-	534,077
Procuradoria Geral da República	25,960	-	25,960
Orgânica de transferência	-	22,981	22,981
Projetos	0,158	-	0,158
Orgânicas de transferência	-	0,900	0,900
Total	4 415,281	192,389	4 607,669

Fontes: Mapa contabilístico n.º 4 da POE/2021, capítulo 1 do mapa (Encargos Gerais do Estado).

9.2 Ponto de partida: a estimativa da execução para 2020 e comparações com 2019 e previsões passadas para 2020

295. Esta secção aprecia a estimativa de execução para 2020. Vale sempre a pena avaliar a estimativa de execução a partir da qual o programador orçamental estabelece os seus planos económico-financeiros para o ano da proposta de OE. Este princípio adquire especial acuidade no ano de 2020 por

causa dos eventos excecionais que a pandemia está a trazer para a economia e as contas públicas. O ponto de partida para a POE referente ao exercício económico de 2021 tem-se, com efeito, revelado extremamente móvel. A Assembleia da República teve de aprovar três leis do Orçamento do Estado para 2020, duas das quais refletem cenários orçamentais distintos, com previsões de cobrança e despesa muito diferentes.⁴⁰ Assim, a estimativa de execução final que o MF publicou em 13 de outubro está sujeita a maior incerteza do que é típico nesta altura de anos anteriores. Porém, antes de iniciar a tarefa, apresenta-se no próximo parágrafo e na Tabela 19 a sinopse da conta consolidada das AP nos anos de 2019 a 2021.

296. O Relatório da POE/2021 estabelece os objetivos orçamentais para o saldo global: – 13 844 M€ em 2020 e – 11 150 M€ em 2021.⁴¹ O relatório que acompanha a POE/2021 contém a conta previsional consolidada das Administrações Públicas na ótica da contabilidade pública para o biénio 2020–2021, a qual tem subjacente os objetivos para o saldo global: posições deficitárias de 13 844 M€ (7,0 p.p. do PIB) em 2020 e 11 150 M€ (5,3 p.p. do PIB) em 2021. A Tabela 19 apresenta a conta consolidada das AP nas seguintes dimensões: execução orçamental em 2019, referenciais de 2020 (OE/2020, 2.ªAOE/2020 e estimativa de execução), bem como a previsão para 2021. A estimativa de 2020 e a previsão para 2021 constam do relatório do MF que acompanha a POE, a execução de 2019 provém da Conta Geral do Estado desse ano e os dois outros referenciais para 2020 são as contas iniciais saídas da aprovação pela AR do primeiro orçamento e da segunda alteração ao orçamento de 2020.

Tabela 19 – Contas das AP em contabilidade pública
(em milhões de euros e percentagem)

	2019	OE/2020	2.ªAOE/2020	Estimativa 2020	POE/2021	Variação M€			Taxa de variação %		
						Est/2020	POE/2021	POE/2021	Est/2020	POE/2021	POE/2021
						vs 2ªAOE/2020	vs Est/2020	vs 2019	vs 2ªAOE/2020	vs Est/2020	vs 2ªAOE/2020
Receita corrente	86 937	91 426	84 145	80 681	87 668	-3 465	6 987	730	-4,1	8,7	0,8
Impostos diretos	23 600	24 433	22 334	21 090	22 573	-1 244	1 483	-1 027	-5,6	7,0	-4,4
Impostos indiretos	28 287	29 092	25 810	25 189	26 717	-621	1 528	-1 570	-2,4	6,1	-5,6
Contribuições de Segurança Social	22 413	23 467	21 163	22 087	22 841	924	754	428	4,4	3,4	1,9
Outras receitas correntes	12 609	14 434	14 610	12 314	15 526	-2 296	3 212	2 918	-15,7	26,1	23,1
Diferenças de consolidação	28	1	228	0	10	-228	10	-17			
Despesa corrente	83 585	88 748	93 003	89 906	92 950	-3 097	3 044	9 365	-3,3	3,4	11,2
Consumo público	35 959	38 970	40 029	37 414	40 919	-2 616	3 506	4 960	-6,5	9,4	13,8
Despesas com o pessoal	21 576	22 115	22 115	22 416	23 385	301	969	1 809	1,4	4,3	8,4
Aquis. de bens e serv. e out. desp. corr.	14 383	16 855	17 914	14 998	17 534	-2 917	2 537	3 151	-16,3	16,9	21,9
Aquisição de bens e serviços	13 274	14 293	15 034	14 016	15 288	-1 018	1 272	2 014	-6,8	9,1	15,2
Outras despesas correntes	1 109	2 562	2 880	982	2 246	-1 898	1 265	1 137	-65,9	128,9	102,5
Subsídios	1 148	1 652	2 397	2 401	2 284	4	-117	1 136	0,2	-4,9	98,9
Juros e outros encargos	8 086	7 988	7 923	7 780	7 279	-143	-501	-807	-1,8	-6,4	-10,0
Transferências correntes	38 353	39 916	42 607	42 203	42 343	-404	140	3 990	-0,9	0,3	10,4
Diferenças de consolidação	37	221	47	109	124	62	16	87			
Saldo corrente	3 353	2 679	-8 858	-9 225	-5 282	-368	3 943	-8 635			
Receita de capital	2 182	3 382	3 482	2 061	3 779	-1 421	1 718	1 597	-40,8	83,4	73,2
Diferenças de consolidação	8	0	0	22	0	22	-22	-8			
Despesa de capital	6 104	8 089	8 299	6 680	9 647	-1 619	2 967	3 543	-19,5	44,4	58,1
Investimentos	4 826	6 235	6 447	5 528	7 714	-919	2 186	2 888	-14,3	39,5	59,8
Transferências de capital	1 198	1 403	1 401	1 073	1 432	-329	359	234	-23,4	33,5	19,5
Outras despesas de capital	55	375	375	80	356	-295	276	301	-78,8	347,5	543,6
Diferenças de consolidação	24	76	76	0	145	-76	145	121			
Receita efetiva	89 119	94 808	87 627	82 742	91 447	-4 885	8 705	2 328	-5,6	10,5	2,6
Despesa efetiva	89 688	96 837	101 303	96 586	102 597	-4 717	6 011	12 908	-4,7	6,2	14,4
Saldo global	-569,50	-2 028	-13 675	-13 844	-11 150	-169	2 694	-10 581			
Despesa corrente primária	75 498	80 760	85 080	82 126	85 671	-2 954	3 545	10 172	-3,5	4,3	13,5
Saldo corrente primário	11 439	10 667	-935	-1 445	1 997	-511	3 442	-9 442			
Despesa total primária	81 602	88 848	93 379	88 806	95 318	-4 573	6 512	13 716	-4,9	7,3	16,8
Saldo primário	7 517	5 960	-5 752	-6 064	-3 871	-312	2 193	-11 388			

Fontes: CGE/2019, OE/2020, 2.ªAOE/2020, Relatório POE/2021 e cálculos da UTAO.

297. A estimativa do saldo global das Administrações Públicas para 2020 foi agora revista em baixa para – 13 844 M€, o que constitui um agravamento adicional de 169 M€ face ao cenário orçamental subja-

⁴⁰ São a Lei n.º 2/2020, o primeiro OE/2020 publicado em Diário da República no dia 31 de março, a Lei n.º 13/2020, de 7 de maio, que promove a primeira alteração à lei do OE/2020, e a Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que realiza a segunda alteração à lei do OE/2020, A primeira alteração foi processual e não teve materialidade nos agregados orçamentais.

⁴¹ No que se segue, a UTAO usa como estimativa de execução em 2020 e previsão para 2021 a conta mostrada no Quadro A3 do relatório do MF, p. 330. Sublinha-se que a UTAO não teve acesso a dados em formato digital.

cente à 2.ªAOE/2020, em julho. Esta revisão reflete o efeito combinado da quebra previsional mais acentuada da receita (– 4885 M€; – 5,6%) e da contenção da despesa, que deverá quedar-se aquém do programado (– 4717 M€; – 4,7%) — Tabela 19. As alterações esperadas na receita e na despesa incorporam a evolução orçamental do terceiro trimestre, entretanto conhecida, e refletem o agravamento do cenário macroeconómico da POE/2021 para o ano corrente face ao apresentado em julho (2.ªPAOE/2020). Para além do ciclo económico, a execução orçamental em 2020 encontra-se muito influenciada pelas medidas de política discricionária contracíclica destinadas a mitigar os malefícios da pandemia COVID-19. O Relatório da POE/2020 não disponibiliza informação sobre o impacto estimado destas medidas, apesar do pedido expresso neste sentido dirigido ao MF em 25 de setembro. Assim, não é possível apurar ou isolar estes efeitos na estimativa para 2020.

298. A confirmar-se a estimativa para 2020, o saldo global (– 13 844 M€) deverá sofrer um agravamento de – 13 275 M€ face a 2019, resultando de contributos aproximadamente iguais da quebra na cobrança de receita e do aumento da despesa paga. O agravamento do saldo global face à 2.ªAOE/2020, embora tenha uma expressão reduzida (– 169 M€), tem subjacente alterações significativas nos pesos da receita e da despesa face às previsões do MF de julho. O saldo estimado de – 13 844 M€ representa um agravamento de – 13 275 M€ face a 2019, refletindo contributos aproximadamente iguais da receita (– 7,2%; – 6377 M€) e da despesa (+ 7,7%; + 6898 M€). Já o saldo projetado em julho (– 13 675 M€) traduz uma redução homóloga de 13 106 M€ (presente na Tabela 40, em anexo, p. 163) que resulta, sobretudo, de pressões ascendentes da despesa (+ 12,9%; + 11 614 M€) e apenas marginalmente do recuo da receita (– 1,7%; – 1492 M€).

299. A estimativa para 2020 reduz em 4885 M€ (– 5,6%) a previsão de cobrança de receita em 2020, face à previsão na 2.ªAOE/2020. Esta revisão em baixa resulta: (1) do agravamento do cenário económico para 2020 presente na POE/2021; (2) do impacto de medidas de política COVID-19 não considerados no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020, não sendo possível individualizar estes dois efeitos; (3) da correção da sobreorçamentação na componente não fiscal nem contributiva da receita apresentada na 2.ªAOE/2020, que representa 76% da revisão total. Os contributos de cada componente para a revisão do saldo encontram-se ilustrados no Gráfico 24, verificando-se que a generalidade das rubricas da receita, com exceção das contribuições sociais, deverão fechar o ano de 2020 com níveis de cobrança inferiores ao previsto na 2.ª AOE/2020.

- A **receita fiscal** apresenta um desvio de – 1865 M€, representando 38% do recuo adicional da receita estimado (– 4885 M€). Esta evolução encontra correspondência no agravamento do cenário macroeconómico da POE/2021 para 2020, designadamente no recuo de 7,1% do consumo privado (previsão de – 4,3% em julho). Para além dos efeitos do ciclo económico, que se transmite à execução orçamental por via do funcionamento dos estabilizadores automáticos, a cobrança de receita fiscal encontra-se influenciada pelas medidas de política destinadas a mitigar os malefícios da pandemia COVID-19, designadamente a prorrogação de obrigações fiscais. Embora a maior parte destas medidas tenham natureza temporária, constituindo um mero adiamento do momento de cobrança, a verdade também é que elas comportam um risco descendente para as finanças públicas: se os contribuintes que aproveitaram as dilações de pagamento perderem entretanto capacidade económica, as AP poderão vir a nunca encaixar a totalidade da receita fiscal e contributiva diferida. Os seus efeitos também já se encontravam refletidos nas previsões de receita da 2.ªAOE/2020. No entanto, destaca-se como fator explicativo desta revisão em baixa a aprovação de um conjunto de benefícios fiscais adicionais para as PME e micro empresas como a suspensão de pagamentos por conta de IRC e a devolução antecipada dos pagamentos especiais por conta não utilizados, decidida após a entrada em vigor da 2.ªAOE/2020. Esta legislação diminui de forma definitiva a receita de IRC cobrada em 2020, embora seja expectável a sua recuperação parcial em 2021, no momento da liquidação do IRC respeitante a 2020, encontrando-se este impacto estimado em 1150 M€ (Tabela 7).⁴²
- As **contribuições sociais** constituem a única rubrica da receita para a qual existe um aumento da expectativa de cobrança em 2020 (+ 924 M€). Para esta evolução contribui um cenário mais benévolo para o mercado de trabalho do que o antecipado em julho, com um recuo de – 3,8%

⁴² A estimativa de impacto da medida de suspensão de pagamentos por conta do IRC encontra-se quantificada no Tabela 7, p. 49. Lista as medidas do quadro de políticas invariantes de acordo com a apreciação crítica da UTAO. Esta encontra-se na perspetiva de contas nacionais, que considera a ótica do acréscimo. No entanto, no caso desta medida o impacto é semelhante na ótica das contas nacionais e na ótica de contabilidade pública.

no emprego (– 3,9% em julho). A confirmar-se esta estimativa, a receita de contribuições sociais deverá recuar 326 M€ (– 1,5%) no biénio 2019–2020 (Tabela 40).

- A **componente não fiscal nem contributiva da receita** apresenta a maior revisão em baixa face ao cenário orçamental da 2.ªAOE/2020: – 2296 M€ nas “Outras receitas correntes” e – 1421 M€ nas receitas de capital, que em conjunto explicam 76% do desvio total da receita. Estas rubricas foram revistas em alta na 2.ªAOE/2020, com base na expectativa de aumento de transferências comunitárias para os programas orçamentais P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, P016—Saúde e para o IEFP, para financiamento das medidas COVID-19 relacionadas com a saúde, reforço do sistema de proteção social e apoio ao emprego e laboração. Este aumento considerou apenas os acréscimos de receita comunitária que se esperava cobrar, mas não os fatores descendentes decorrentes da pandemia e do ciclo económico, que afetam o encaixe de algumas receitas nesta categoria (taxas, multas, vendas de património e vendas de bens e serviços), evidenciando indícios de sobreorçamentação, para a qual a UTAO alertou, no seu [Relatório n.º 16/2020](#), de 9 de julho. A evolução da execução orçamental confirmou, entretanto, este risco descendente, uma vez que a cobrança se quedou a metade do esperado nas “Outras receitas correntes” e em cerca de um terço na receita de capital.⁴³ A estimativa corrige, assim, a sobreorçamentação da componente não fiscal nem contributiva da receita presente na 2.ªAOE/2020.

300. A estimativa para 2020 prevê poupanças de 4717 M€ (– 4,7%) na despesa, indiciando um custo menor para as medidas contracíclicas COVID-19 face ao programado na 2.ªAOE/2020. A análise aos contributos das rubricas de despesa para a revisão do saldo, no Gráfico 33, permite concluir que apenas as despesas com pessoal (– 301 M€) e subsídios (– 4 M€) deverão exceder a dotação orçamentada na 2.ªAOE/2020, sendo os seus desvios largamente compensados pelas poupanças estimadas nas restantes rubricas, no montante total de + 5007 M€. As diminuições mais significativas verificam-se em “Outras despesas correntes” (1898 M€), aquisição de bens e serviços (1018 M€) e investimento (919 M€). No entanto, a rubrica “Outras despesas correntes” inclui a dotação provisional (630 M€) e a reserva orçamental (515 M€), ambas dotações 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 então para 753 M€.

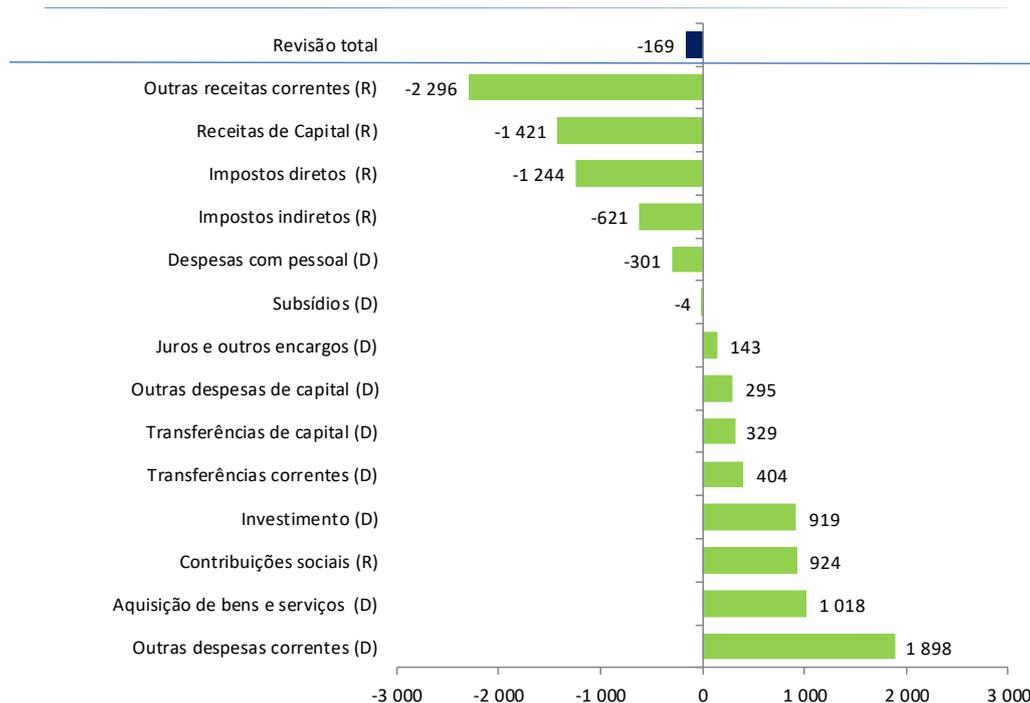
- A evolução da despesa encontra-se influenciada pelo ciclo económico e pelas medidas de política contracíclicas COVID-19. Não existe informação disponível sobre a execução destas medidas em 2020, apesar do pedido expresso da UTAO, não sendo possível a esta Unidade individualizar tais efeitos. No entanto, na execução conhecida até ao final do mês de agosto, as rubricas da despesa que registam o maior impacto das medidas COVID-19 são as transferências correntes (66,9%), aquisição de bens e serviços (17,7%) e investimento (4,7%), representando cerca de 89,3% do total (1905,6 M€).⁴⁴ Todos estes agregados deverão registar em 2020 uma execução inferior à programada na 2.ªAOE/2020, apresentando a rubrica de aquisição de bens e serviços o desvio mais significativo do lado da despesa. Assim, mesmo na ausência de informação adicional, **parece razoável afirmar que o impacto das medidas COVID-19 na execução orçamental de 2020 deverá ser inferior ao antecipado no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020.**
- A rubrica de **transferências correntes** sofre pressões ascendentes em contextos recessivos, registando as despesas com os apoios sociais (como, por exemplo, o subsídio de desemprego). Também regista as despesas com as medidas COVID-19, designadamente as que visam o reforço do sistema de proteção social e o apoio ao emprego e à laboração. Até ao final do mês de agosto o efeito COVID-19 nas transferências correntes constitui 66,9% do efeito orçamental direto conhecido de todas as medidas COVID.⁴⁵ A poupança de 404 M€ prevista para este agregado encontra-se, assim, em consonância com o cenário mais favorável para o mercado de trabalho em 2020; nele se espera, com efeito, um agravamento menos acentuado da taxa de desemprego, para 8,7% (era 9,6% em julho) e com um impacto inferior ao esperado por parte das medidas de política COVID-19. A confirmar-se a estimativa para 2020, a despesa com transferências correntes deverá crescer 10,0% (+ 3850 M€) face a 2019, representando 43,7% da despesa efetiva estimada — Tabela 40.

⁴³ Cálculos da UTAO, a partir dos dados publicados na Síntese de Execução Orçamental da DGO de agosto de 2020.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

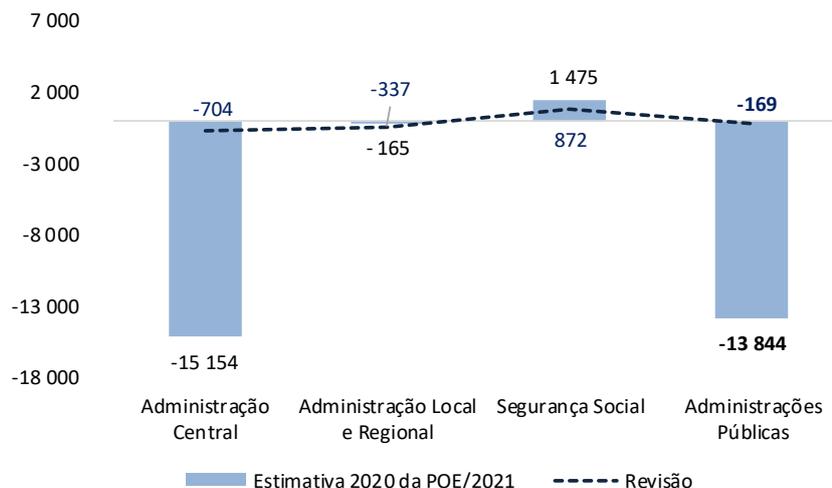
Gráfico 33 – Principais contributos para a revisão do saldo global na Estimativa face à 2.ªAOE/2020
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2021 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 2.ª Alteração ao OE/2020 aprovada pela AR e a Estimativa para 2020 no relatório da POE/2021. 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.

301. A revisão em baixa do saldo das AP em – 169 M€ reflete o agravamento do défice da Administração Central e do défice das Administrações Subnacionais, parcialmente atenuada pelo aumento do excedente da Segurança Social. A Segurança Social é o único subsector que contribui positivamente (+ 872 M€) para a revisão global do saldo das AP (– 169 M€), atenuando parcialmente o agravamento dos défices da Administração Central (– 704 M€) e das Administrações Subnacionais (– 337 M€). Para este desempenho do subsector Segurança Social, contribuiu a revisão em alta das contribuições sociais que se preveem cobrar até ao final de 2020 (+ 924 M€).

Gráfico 34 – Contributos por subsector para a revisão do saldo da estimativa face à 2.ªAOE/2020
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2021 e cálculos da UTAO.

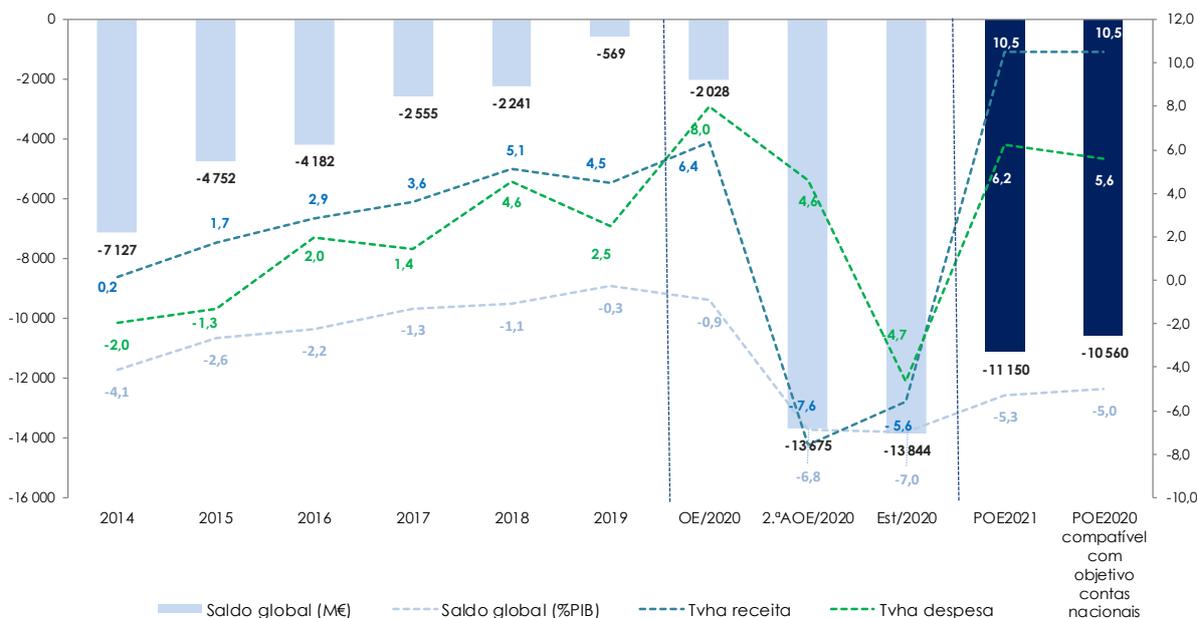
9.3 A POE/2021 e o cenário orçamental das Administrações Públicas em 2021

302. Esta secção faz uma apreciação preliminar à conta previsional para 2021 do conjunto das Administrações Públicas e de cada subsector, comparando a evolução de cada rubrica entre a estimativa para 2020 e a previsão para 2021, apreciando os seus contributos para o saldo global.

9.3.1 Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas

303. A POE/2021 prevê um saldo de – 11 150 M€ na ótica da contabilidade pública para o ano de 2021, que corresponde a uma melhoria de 2694 M€ face à estimativa apresentada para 2020, resultante de um crescimento da receita (10,5%) superior ao aumento projetado da despesa (6,2%). Este saldo decorre da conta consolidada das Administrações Públicas apresentada no relatório que acompanha a POE/2021, reproduzido detalhado por subsector na Tabela 20. 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. Por outras palavras, a UTAO não efetuou o ex-purgo de 590 M€ que o MF afirma não ir executar em 2021 no conjunto da despesa da Administração Central para a qual pede autorização.⁴⁶

Gráfico 35 – Evolução do saldo global das administrações públicas no período 2014–2021
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2014 a 2019, OE/2020, 2.ªAOE/2020, Relatório da POE/2021 e cálculos da UTAO

304. A POE/2021 assume o objetivo de poupança de 590 M€ na despesa para a qual pede aprovação. O saldo na ótica da contabilidade pública compatível com o objetivo de contas nacionais é – 10 560 M€. À semelhança dos dois anos anteriores, o MF assume o objetivo de poupança de 590 M€, refletido na diferença entre o saldo global na ótica da contabilidade pública, que decorre dos Mapas da Lei da POE/2021, e o saldo de partida para a passagem às contas nacionais (Quadro 3.4, p. 68 do relatório). O objetivo é legítimo, assinalando-se apenas que a especificação das rubricas onde se pretende efetuar a poupança acrescentaria transparência ao processo orçamental. Por uma questão de facilidade operacional, assume-se que a totalidade deste montante será afeta à despesa, sob a forma de cativações. O Gráfico 35 projeta visualmente este cenário orçamental, no qual o saldo global melhora para – 10 560 M€ e o crescimento da despesa se reduz para 5,6%. É importante referir que esta poupança também não está retirada da conta das AP para 2021 reproduzida na Tabela 20 e na Tabela 40.

⁴⁶ Essa afirmação está na p. 98 do relatório do MF (versão de 13 de outubro), na nota (a) ao Quadro 3.4 que procede à passagem do saldo global ao saldo orçamental em contas nacionais. A distribuição dos 590 M€ por rubricas da receita e da despesa foi solicitado ao MF, mas a resposta chegou tarde demais para poder ser incluída neste relatório. Por isso, a UTAO, para não ficar parada nesta secção, teve que usar a conta da Administração Central incluindo os 590 M€ que o MF afirma não ir executar.

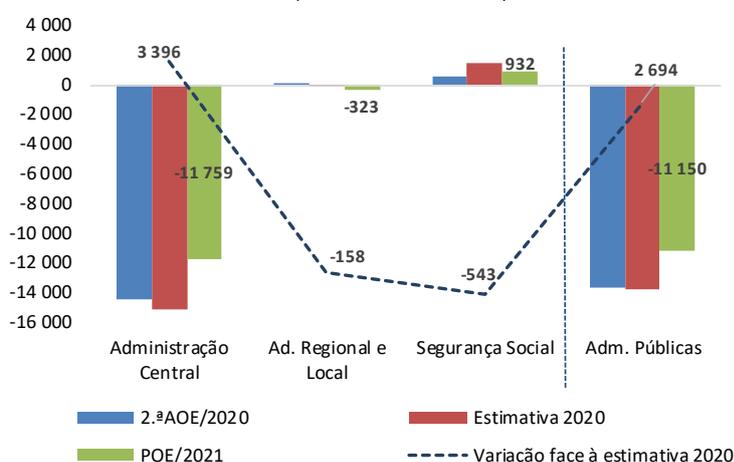
Tabela 20 – Conta das Administrações Públicas em 2021 na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros e percentagem)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	Taxa de variação APs POE/2021 vs 2.ªAOE/2020	Taxa de variação APs POE/2021 vs 2019
Receita corrente	61 679	10 552	31 668	87 668	8,7	0,8
Impostos diretos	19 052	3 522	0	22 573	7,0	-4,4
Impostos indiretos	25 416	1 074	227	26 717	6,1	-5,6
Contribuições de Segurança Social	3 913	0	18 928	22 841	3,4	1,9
Outras receitas correntes	13 197	5 956	12 513	15 526	26,1	23,1
Diferenças de consolidação	102	0	0	10		
Despesa corrente	69 156	9 358	30 667	92 950	3,4	11,2
Consumo público	32 464	7 938	517	40 919	9,4	13,8
Despesas com o pessoal	18 721	4 347	317	23 385	4,3	8,4
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	13 743	3 591	199	17 534	16,9	21,9
Aquisição de bens e serviços	11 700	3 412	176	15 288	9,1	15,2
Outras despesas correntes	2 043	179	23	2 246	128,9	102,5
Subsídios	1 202	419	1 201	2 284	-4,9	98,9
Juros e outros encargos	7 083	198	12	7 279	-6,4	-10,0
Transferências correntes	28 407	804	28 936	42 343	0,3	10,4
Diferenças de consolidação	0	0	0	124		
Saldo corrente	-7 477	1 193	1 001	-5 282		
Receita de capital	3 008	1 590	7	3 779	83,4	73,2
Diferenças de consolidação	0	1	0	0		
Despesa de capital	7 290	3 106	76	9 647	44,4	58,1
Investimento	5 133	2 523	58	7 714	39,5	59,8
Transferências de capital	1 899	391	18	1 432	33,5	19,5
Outras despesas de capital	163	193	0	356	347,5	543,6
Diferenças de consolidação	95	0	0	145		
Receita efetiva	64 687	12 141	31 675	91 447	10,5	2,6
Despesa efetiva	76 446	12 465	30 743	102 597	6,2	14,4
Saldo global	-11 759	-323	932	-11 150		
Despesa corrente primária	62 073	9 160	30 655	85 671	4,3	13,5
Saldo corrente primário	-394	1 391	1 013	1 997		
Despesa total primária	69 363	12 267	30 731	95 318	7,3	16,8
Saldo primário	-4 676	-125	944	-3 871		

Fontes: Relatório POE/2021, CGE/2019 e cálculos da UTAO.

305. A POE/2021 projeta uma melhoria do saldo da Administração Central e agravamentos ao nível das Administrações Subnacionais e da Segurança Social. Numa abordagem por subsector, a melhoria do saldo concentra-se na Administração Central (+ 3396 M€), sendo parcialmente atenuada pelo agravamento do défice das Administrações Subnacionais (- 158 M€) e pela diminuição do excedente da Segurança Social (- 543 M€), ilustrados no Gráfico 36.

Gráfico 36 – Saldo por subsector 2020–2021
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2021 e cálculos da UTAO.

9.3.2 Análise das principais rubricas de receita e despesa e dos seus contributos para o saldo global de 2021 [REVISTO]

306. A melhoria de 2694 M€ no saldo global resulta de um crescimento da receita (+ 8705 M€; + 10,5%) superior ao da despesa (+ 6011 M€; + 6,2%). Os contributos de cada rubrica para a passagem da estimativa de 2020 para a previsão de 2021 encontram-se ilustrados no Gráfico 37.

- **Na receita**, a recuperação prevista assenta no aumento da componente não fiscal nem contributiva, apenas parcialmente explicada pela previsão de recebimento de fundos comunitários no contexto do Plano de Recuperação Europeu. A melhoria da receita fiscal relaciona-se com a evolução mais favorável do cenário macroeconómico e com a cobrança adicional de IRC, adiada em 2020 pela suspensão dos pagamentos por conta.
- A recuperação da cobrança prevista na POE/2021 assenta no aumento das **“Outras receitas correntes”** (3212 M€) e das **receitas de capital** (1718 M€), que, em conjunto, representam 56,6% do crescimento previsto. Os outros contributos provêm da receita fiscal (3011 M€, peso de 34,6%) e da receita contributiva (754 M€, 8,7%).
- O agregado **“Outras receitas correntes”** regista as transferências da União Europeia esperadas no contexto da iniciativa REACT de apoio à mitigação e retoma da crise pandémica, através reprogramação dos fundos da Política de Coesão,⁴⁷ encontrando-se estimadas em 1020 M€ (ver Tabela 8, p. 53).⁴⁸ O incremento remanescente previsto (2192 M€) não encontra correspondência na evolução recente deste agregado, cuja cobrança aumentou 498 M€ em 2019 e deverá decrescer 294 M€ em 2020. A previsão da POE/2021 representa um crescimento de 2918 M€ face ao alcançado em 2019 — Tabela 40.
- A previsão das **receitas de capital** beneficia das transferências do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, no montante previsto de 500 M€ (Tabela 8), destinados a apoiar o investimento.⁴⁹ O aumento adicional de 1218 M€ compara com uma variação de + 119 M€ em 2019 e – 121 M€ em 2020 (estimativa). A previsão da POE/2021 representa um crescimento de 1597 M€ (+73,2%) face ao alcançado em 2019 — Tabela 18 em anexo, p. 163.
- **Na receita fiscal**, o ano de 2020 foi muito marcado pela pandemia COVID-19. A cobrança está a ser prejudicada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos e pelas medidas de política destinadas à sua mitigação. No ano de 2021 o aumento previsto de 7,0% (+ 1483 M€) nos impostos diretos beneficia da liquidação de IRC respeitante a 2020, no montante estimado de 1150 M€ (Tabela 7, p. 49), adiada pela suspensão dos pagamentos por conta para um universo significativo de empresas. Em sentido oposto, a cobrança de IRS deverá ser negativamente impactada pela redução das tabelas de retenção, com contrapartida na redução de reembolsos no ano de 2022 (Tabela 8, p. 49)⁵⁰. Nos impostos indiretos, o crescimento previsional de 6,1% (+ 1528 M€) relaciona-se com a melhoria do cenário macroeconómico apresentado pelo MF, esperando-se uma recuperação de 3,9% no consumo privado.
- **Na despesa**, apenas as rubricas de juros e subsídios deverão registar um decréscimo face à estimativa para 2020, prevendo-se um aumento das restantes, com destaque para o investimento.
- A evolução prevista para a rubrica de **investimento** (+ 2186 M€) é apenas parcialmente explicada pelo investimento público de 500 M€ no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (com correspondência em receita), na Tabela 8, p. 53. A confirmar-se esta previsão, as despesas com investimento deverão crescer 59,8% (+ 2888 M€) face a 2019 (Tabela 40).
- Para as **despesas com pessoal** prevê-se um crescimento de 969 M€ (+ 4,3%), superior à variação anual estimada para a rubrica em 2020 (+840 M€; +3,9%, Tabela 40), o que pode ser explicado pelas progressões nas carreiras de funcionários públicos, pelas contratações em curso e por outras medidas legisladas em anos anteriores (445,7 M€, na Tabela 7) (e pelas novas medidas de reforço do emprego público na saúde e na educação e de atribuição de um subsídio de risco extraordinário para profissionais de saúde (270 M€, na Tabela 8).

⁴⁷ A [iniciativa REACT](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/2020_mff_reacteu_en.pdf) é um programa comunitário resultante da reprogramação de 55 mil M€ da dotação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) do período 2014–2020 que ainda não estava contratada com beneficiários. É dinheiro rearranjado nos programas operacionais dos EM com regras de flexibilidade acrescida. 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. Mais informação em https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/2020_mff_reacteu_en.pdf.

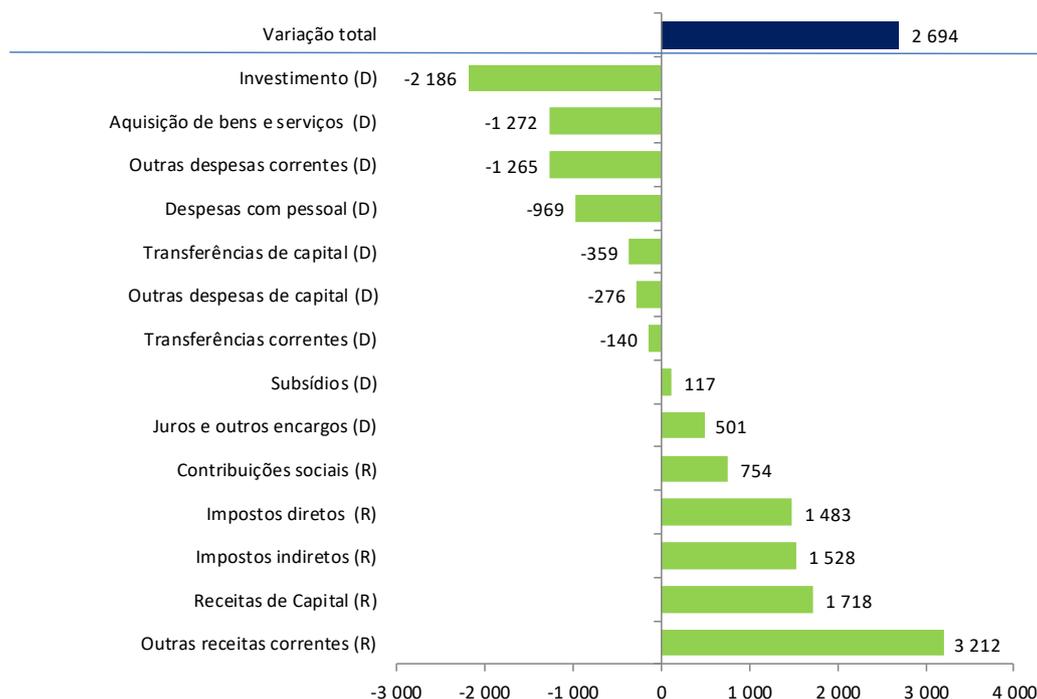
⁴⁸ Esta transferência encontra-se assinalada na Tabela 8, p. 53, que especifica as novas medidas permanentes de política orçamental da POE/2021, na versão revista pela UTAO. Aquele valor está medido em contas nacionais, que considera a ótica do acréscimo. No entanto, na ausência de informação adicional, considera-se a estimativa de contas nacionais uma aproximação suficientemente boa na ótica de contabilidade pública.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

- As **transferências correntes** acomodam o funcionamento dos estabilizadores automáticos e as medidas de política de apoio ao rendimento das famílias e ao emprego, encontrando-se aproximadamente em linha com a estimativa de 2020 (+ 140 M€; + 0,3%). Neste ano as transferências correntes deverão crescer 3850 M€ (+ 10,0%) face a 2019. Deve notar-se que, em 2021, se mantêm em vigor uma parte significativa das medidas legisladas em 2020, como, por exemplo, o subsídio de doença COVID-19 e a baixa por isolamento profilático, a que acrescem novas, como a nova prestação social de apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores e o alargamento da gratuidade das creches às famílias que pertençam ao segundo escalão de rendimentos da comparticipação familiar — Tabela 7 e Tabela 8.
- Para as **“outras despesas correntes”** prevê-se um aumento de 1265 M€, que se reduz para 765 M€ quando expurgado dos 500 M€ orçamentados em dotação provisional.

Gráfico 37 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2021 face à sua estimativa de execução em 2020
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2021 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 2020 e a previsão para 2021 do relatório da POE/2021. O desvio negativo (positivo) nas rubricas da receita significa que a previsão para 2021 se situa abaixo (acima) da execução estimada para 2020, contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado no saldo global. O desvio negativo (positivo) numa rubrica de despesa significa que a previsão para 2021 excede a (fica abaixo da) a execução estimada em 2020, contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado no saldo global.

10 Receita efetiva [NOVO]

307. Este capítulo aprofunda a análise das previsões das componentes da receita, dedicando uma secção às medidas de política COVID-19 que marcaram a evolução da cobrança no biénio 2020–2021. A análise das previsões da receita é particularmente pertinente no caso em apreço porquanto a melhoria de 2694 M€ no saldo global assenta num crescimento expressivo de 8705 M€ (+ 10,5%) na receita, uma recuperação que contrasta com a igualmente forte revisão em baixa de 4885 M€ (– 5,6%) entre a estimativa para 2020 e a previsão que o mesmo previsor fizera em junho aquando da aprovação da 2.ª AOE/2020 — valores na Tabela 19. O principal desvio da estimativa apresentada para 2020 face ao cenário orçamental da 2.ª AOE/2020 teve origem na receita (–4885 M€), quedando-se a despesa abaixo do antecipado (– 4717 M€) — mesma Tabela 19. Deve notar-se que a previsão da 2.ª AOE/2020 dista apenas um trimestre da atualização agora apresentada, ponto de partida para o cenário orçamental de 2021, sendo estas previsões realizadas num contexto de elevada incerteza decorrente da evolução da pandemia COVID-19, dos seus efeitos na saúde, na economia e, obviamente, nas contas públicas. São estes os motivos que levaram a UTAO a optar por aprofundar neste capítulo a análise às previsões da receita subjacentes à POE/2021.

308. O capítulo também pretende dar ao leitor mais informação sobre receita do que aquela que consta do relatório do MF. O Relatório do MF que acompanha a POE/2021 contém um maior detalhe nas previsões de despesa do que nas de receita. A UTAO decidiu, por isso, explorar outras fontes para fornecer ao leitor uma perspetiva mais equilibrada sobre os dois lados das contas previsionais.

309. No respeitante à organização do capítulo, entendeu-se detalhar primeiramente as medidas de política COVID-19 e os seus efeitos sobre a cobrança de receita no período 2020–2021 (Secção 10.1), por ser um tema transversal à análise e pela sua importância na evolução orçamental do período, passando depois às previsões da receita fiscal (Secção 10.2) e da componente não fiscal nem contributiva (Secção 10.3).

10.1 Os efeitos das medidas de política COVID-19 na receita em 2020 e 2021

310. Esta secção sistematiza as medidas COVID-19 no biénio 2020–2021 e os seus efeitos sobre as previsões da receita. Desde março de 2020 foram legisladas muitas medidas de política discricionária no contexto da pandemia COVID-19: (1) numa primeiro período, entre março e junho, as medidas visaram responder à emergência de saúde pública e minimizar os efeitos da paralisação económica, protegendo o emprego, apoiando a manutenção da laboração e reforçando o sistema de proteção social para proteção dos rendimentos das famílias; (2) num segundo período, meses de junho e julho, foi apresentado, no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), um conjunto de medidas da fase de “estabilização”, com o objetivo de apoiar a retoma da atividade no período pós-confinamento. A aprovação da 2.ª AOE/2020, em vigor desde 24 de julho. Legislou e providenciou espaço orçamental para muitas delas; (3) desde então têm vindo a ser implementadas aquelas e outras medidas, entre as quais se destaca a suspensão dos pagamentos por conta para as PME; (4) a POE/2021 anuncia também um conjunto de novas medidas para 2021, com efeitos na receita e na despesa, enunciadas na Secção 4.3 (Tabela 8, p. 53).

311. Na receita, os instrumentos de política utilizados até à POE/2021 têm como objetivo aumentar a liquidez das empresas e das famílias. A mesma intenção prossegue na POE/2021, na qual se encontram também medidas de aumento da receita cujo propósito dominante é o financiamento de despesa. As medidas das primeira e segunda fases de intervenção consistiram, sobretudo, no adiamento ou suspensão temporária de obrigações fiscais e contributivas, existindo também medidas incidentes sobre a componente não fiscal nem contributiva (como reduções de rendas de feirantes, isenção de passes sociais e bilhetes nos transportes públicos, não cobrança de multas de estacionamento, moratórias de rendas na habitação social, etc.). Adicionalmente, foram criados dois novos impostos, anunciados no PEES e agora na POE/2021, destinados ao financiamento de medidas do lado da despesa. De um modo geral,

as medidas têm sido determinantes para a evolução da receita durante o ano de 2020 e os seus efeitos diretos têm vindo a ser acompanhados pela UTAO na sua [coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública](#). No contexto da POE/2021, continuam a ser determinantes para a compreensão da estimativa para 2020 e das previsões para 2021. Os parágrafos seguintes pretendem ajudar a compreender e sistematizar os efeitos das medidas no biénio 2020-2021, que afetam, de uma forma transversal, as restantes secções deste capítulo.

312. A análise que se segue assenta no tratamento de dados formulado pela UTAO na Tabela 21. Apresenta todas as medidas de política COVID-19 do lado da receita das AP para as quais há informação na base de dados de execução orçamental gerida pela DGO. Os valores correspondem ao efeito orçamental direto na cobrança líquida, seja ele observado (até 30/09/2020), estimado (para todo o ano de 2020) ou previsto (execução acumulada em 2021). Deve notar-se que não há informação na base de dados para algumas medidas referidas na tabela e para muitas outras que, estando em vigor, não são mencionadas neste relatório. O universo das medidas tomadas pelas Administrações Regional e Local não está minimamente presente na tabela. Há três painéis de dados na mesma. De cima para baixo, o primeiro lista as medidas com informação disponível, o segundo resume os efeitos por rubricas do classificador económico da receita e o terceiro resume os efeitos por imposto da Administração Central.

313. No ano de 2020 as medidas de política COVID-19 têm um efeito direto estimado de – 1666 M€ na cobrança de receita, repartido entre a receita contributiva (– 549 M€) e a receita fiscal (– 1117 M€). Em 2021 prevê-se um impacto de + 1742 M€, dos quais + 1112 M€ respeitantes aos efeitos das medidas legislativas em 2020 e + 630 M€ às novas medidas previstas na POE. Pode parecer estranho que o efeito conjunto de medidas COVID-19 em 2021 seja de aumento da receita das AP, mas a explicação é simples. Há, de facto, medidas discricionárias novas da iniciativa das autoridades nacionais com o intuito de aumentar a liquidez das famílias e essas correspondem, de facto, a uma perda de receita pública — são as medidas com sinal negativo na coluna 2 da Tabela 21. Mas há duas outras categorias de medidas tomadas no âmbito COVID-19 que têm sinal positivo e dominam a primeira categoria. São a perceção em 2021, aquando da autoliquidação com a entrega do Modelo 22, da receita correspondente aos pagamentos por conta que foram suspensos em 2020 e a receita fiscal de fundos comunitários no âmbito da iniciativa REACT.

314. A recuperação da receita fiscal adiada em 2020 deverá beneficiar a cobrança e, só por si, superará, nas previsões do MF, os impactos negativos das restantes medidas. No ano de 2021, destaca-se o acréscimo de receita comunitária que se espera receber no âmbito da iniciativa REACT para financiamento de medidas de despesa COVID-19. No ano de 2020 a cobrança de receita foi prejudicada pelo cenário macroeconómico, designadamente pela quebra do consumo privado e do emprego, pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos em contexto recessivo e pelas medidas de política discricionária de natureza contracíclica destinadas a mitigar os efeitos da pandemia COVID-19 na economia e na sociedade. Na receita, as principais medidas de política consistiram no adiamento de obrigações fiscais e contributivas e na suspensão temporária da obrigação de pagamento de contribuições sociais para empresas e trabalhadores independentes, com um impacto direto na execução orçamental estimado em – 1666 M€ na cobrança de 2020, repartido entre a receita fiscal (– 1117 M€) e a receita contributiva (– 549 M€) — coluna “Estimativa de impacto orçamental no final de 2020” da Tabela 21. Foram também legislativas outras medidas que prejudicam a receita, como, por exemplo, as moratórias em rendas habitacionais até 30 de setembro e a suspensão temporária da taxa de acostagem devida pelas embarcações de pesca (em março, por 90 dias).⁵¹ O seu impacto, quando conhecido, é relativamente diminuto (– 3 M€)⁵² e não existem estimativas para o conjunto do ano.

⁵¹ As medidas de política COVID-19 têm vindo a ser acompanhadas pela UTAO, na sua coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública, encontrando-se listadas em anexo a cada apreciação da evolução orçamental desde março de 2020. A listagem mais recente destas medidas (incluindo uma breve descrição e fundamentação legal) encontra-se no [Relatório UTAO n.º 21/2020](#), de 15 de setembro. A moratória em rendas habitacionais é a medida n.º 36 e a suspensão temporária das taxas de acostagem devida pelas embarcações de pesca é a medida n.º 27 do Anexo 4 nesse relatório.

⁵² A estimativa de impacto para a medida de moratórias de rendas habitacionais encontra-se Síntese de Execução Orçamental da DGO de setembro, no Anexo Estatístico.

Tabela 21 – Efeitos das medidas de política COVID-19 na receita em 2020 e 2021
(milhões de euros)

Medidas	Rubrica receita	Tipo de efeitos	Montante total diferido durante o ano de 2020	Montante que permanece diferido no final do 3º trimestre	Estimativa de impacto orçamental no final de 2020	POE 2021		
						Efeito medidas 2020 (1)	Novas medidas (2)	Total (3)=(1)+(2)
Receita fiscal			-2429	-997	-1117	1183	-378	805
Impostos diretos			-1395	-818	-1117	1183	-210	973
1 Flexibilização entrega das retenções na fonte do 2º trimestre 2020	IRS e IRC	Temporário	-245	-36	-	-	-	-
2 Suspensão dos pagamentos por conta	IRC	Temporário	-1150	-781	-1150	1150	-	1150
3 Adicional de solidariedade sobre o setor bancário	Impostos diretos diversos	Temporário	-	-	33	33	-	33
4 Revisão tabela retenções na fonte	IRS	Temporário	-	-	-	-	-200	-200
5 Desagravamento tributação autónoma micro, pequenas e médias empresas	IRC	Definitivo	-	-	-	-	-10	-10
Impostos indiretos			-1034	-111	0	0	-168	-168
6 Flexibilização do pagamento do IVA do 2º trimestre 2020	IVA	Temporário	-1034	-111	-	-	-	-
7 Redução temporária do IVA do gel e máscaras	IVA	Definitivo	-	-	-	-	-23	-23
8 Iva da eletricidade	IVA	Definitivo	-	-	-	-	-150	-150
9 Lotaria instantânea do Património Cultural	Lotarias	Definitivo	-	-	-	-	5	5
Impostos diretos e indiretos			n.d.	-69	n.d.	n.d.	-	-
10 Suspensão de processos de execução fiscal	Impostos diretos e indiretos	Temporário	n.d.	-69	n.d.	n.d.	-	-
Receita contributiva			-115	-613	-549	-71	0	-71
11 Isenção de pagamento de TSU (ao abrigo do atual lay-off simplificado, apoio à retoma progressiva e incentivo financeiro à normalização da atividade empresarial)	Contribuições segurança social	Definitivo	-	-470	-549	-71	-	-71
12 Flexibilização do pagamento de contribuições sociais no 2º trimestre 2020	Contribuições segurança social	Temporário	-115	-71	-	-	-	-
13 Suspensão de processos de execução fiscal	Impostos diretos e indiretos	Temporário	n.d.	-72	n.d.	n.d.	-	-
Receita não fiscal e não contributiva			0	0	0	0	1008	1008
14 Isenção de temporária de taxas de acostagem para as embarcações de pesca	Taxas, multas e outras penalidades	Definitivo	-	-	n.d.	-	-	-
15 Redução das portagens	Taxas, multas e outras penalidades	Definitivo	-	-	-	-	-10	-10
16 Moratória de rendas habitacionais até 30 de setembro	Rendimentos da propriedade	Temporário	-	-	n.d.	-	-	-
17 Financiamento iniciativa REACT	Transf correntes e capital e outras receitas correntes	Definitivo	-	-	n.d.	-	1018	1018
Total			-2544	-1610	-1666	1112	630	1742

Por memória:

Impacto das medidas por classificação económica	2020	2021
R.01 - Impostos diretos	-1117	973
R.02 - Impostos indiretos	0	-168
R.03 - Contribuições sociais	-549	-71
R.04 - Taxas, multas e outras penalidades	0	-10
R.05 - Rendimentos da propriedade	0	0
R.06 - Transferências correntes	0	790
R.07 - Venda de bens e serviços correntes	0	0
R.08 - Outras receitas correntes	0	80
R.10 - Transferências de capital	0	147
Total	-1666	1742

Impacto das medidas por imposto e por ano	2020	2021
Impostos diretos	-1117	973
IRS	-	-200
IRC	-1150	1140
Outros impostos diretos	33	33
Impostos indiretos	0	-168
IVA	-	-173
Outros impostos indiretos	0	5
Total	-1117	805

Fontes: Informação prestada à UTAO pela Autoridade Tributária (AT) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Anexo Estatístico da *Síntese de Execução Orçamental: setembro 2020*, 27 de outubro, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Cálculos da UTAO. | Nota: As medidas de política da estimativa para 2020 e as novas medidas de 2021 encontram-se na Tabela 7 e na Tabela 8 e estão quantificadas em contabilidade nacional, que considera a ótica do acréscimo. No entanto, na ausência de informação adicional, considera-se a estimativa de contas nacionais uma aproximação suficientemente boa na ótica de contabilidade pública.

315. Em 2021, sentir-se-á na execução orçamental os efeitos diretos de medidas adotadas em 2020 e os efeitos diretos de medidas novas, i.e., medidas que só entrarão em vigor no próximo ano. Um e outras estão nas colunas 1 e 2 da Tabela 21. Entre as medidas de política legisladas em 2020 que produzirão

efeitos durante o ano de 2021, estão: (1) o acréscimo previsional da receita fiscal resultante da redução e da suspensão dos pagamentos por conta de IRC em 2020, que deverá ser compensado por um aumento do montante a pagar de imposto no momento da sua liquidação, em maio de 2021 (+1150 M€), (2) a receita do adicional de solidariedade sobre o sector bancário (+ 33 M€) e (3) a suspensão temporária de obrigações contributivas, concedida no âmbito das medidas de apoio ao emprego e à laboração (- 71 M€). Já as novas medidas de política previstas na POE/2021 terão um impacto previsional de +630 M€, repartido entre a receita fiscal (- 378 M€) e a receita não fiscal nem contributiva (+1008 M€), destacando-se, nesta última, as transferências comunitárias que se espera receber no âmbito da iniciativa REACT, um programa da UE de resposta à emergência da pandemia.

316. A decomposição do efeito das medidas entre 2020 e 2021 encontra-se ilustrada no Gráfico 38. Da esquerda para a direita, a primeira barra vertical aglutina os impulsos orçamentais diretos das medidas COVID-19 de receita que o MF estima materializarem-se até final de 2020. Prevê para 2021 o impacto direto de + 1742 M€, do qual o valor + 1112 M€ resultará de medidas legisladas em 2020 e + 630 M€ das novas medidas anunciadas na POE/2021.



Fontes: Informação prestada à UTAO pela Autoridade Tributária (AT) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e cálculos da UTAO, PEES (2.ºAOE/2020), Relatório POE/2020.

317. As medidas de isenção temporária do pagamento de contribuições sociais, destinadas a apoiar o emprego e a manutenção da laboração, traduzem perdas definitivas de receita, no valor previsional de - 549 M€ em 2020 e - 71 M€ em 2021. A quebra de receita de contribuições sociais reflete a isenção temporária de pagamento da Taxa Social Única, concedida no quadro de um conjunto de medidas de política destinadas a apoiar o emprego e a manutenção da laboração, designadamente o *layoff* simplificado, o apoio à retoma progressiva e o incentivo financeiro à normalização da atividade empresarial.⁵³ Estas medidas traduzem uma perda definitiva de receita, com um impacto previsional de - 549 M€ em 2020 e - 71 M€ em 2021, representando 2,5% da cobrança previsional de contribuições sociais no ano em curso e 0,3% no seguinte — Tabela 21 e Gráfico 38.

318. A quebra de 1150 M€ na receita de IRS em 2020 traduz o impacto das medidas de redução e suspensão dos pagamentos por conta de IRC, representando 17,7% da receita deste imposto em 2019 (Tabela 22). Resulta do efeito cumulativo das seguintes medidas, que abrangem uma fatia muito significativa do tecido empresarial português:

- Redução dos pagamentos por conta para as empresas com quebras de faturação superiores

⁵³ As medidas de política COVID-19 têm vindo a ser acompanhadas pela UTAO, na sua coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública, encontrando-se listadas em anexo a cada apreciação da evolução orçamental desde março de 2020. A listagem mais recente destas medidas (incluindo uma breve descrição e fundamentação legal) encontra-se no [Relatório UTAO n.º 21/2020](#), de 15 de setembro. O *layoff* simplificado constitui a medida n.º 16 do Anexo 4 e o apoio à retoma progressiva e o incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial constituem as medidas n.º 5 e n.º 6 do Anexo 5, respetivamente.

a 20% no primeiro semestre de 2020 e suspensão dos mesmos se a quebra de faturação for superior a 40%, prevista na 2.ª AOE/2020 ([Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho](#));

- Alargamento da suspensão dos pagamentos por conta a todas as pequenas e médias empresas e cooperativas ([Lei n.º 29/2020, de 31 de julho](#)).

319. A suspensão de pagamentos por conta de IRC configura um adiamento do momento da cobrança, com efeitos intertemporais nulos, diminuindo a receita de 2020, mas beneficiando a de 2021. No entanto, constitui um risco descendente para as previsões da receita de IRC em 2021, uma vez que a recuperação do imposto é contingente na obtenção de lucros tributáveis das empresas respeitantes ao ano de 2020, num contexto de grande incerteza associado à evolução da pandemia e aos seus efeitos sobre a atividade económica. Os pagamentos por conta pagos pelas empresas ao Estado constituem meros adiantamentos do imposto a pagar, uma estimativa definida com base na atividade dos contribuintes no ano anterior. A suspensão destes pagamentos não afeta a determinação do imposto do ano em curso. Os efeitos desta medida revestem uma natureza temporária, uma vez que a liquidação de IRC referente ao ano de 2020 será apurada em maio de 2021, com a entrega do Modelo 22 e depende dos proveitos e dos custos incorridos em 2020 que concorrem para o apuramento da matéria coletável, bem como das deduções fiscais legalmente permitidas. O montante do imposto apurado não é afetado por esta medida, apenas o imposto a pagar. No ano de 2021, o imposto a pagar pelas empresas beneficiárias será teoricamente mais elevado, por não terem sido realizados os pagamentos por conta habituais no ano anterior. No entanto, a recuperação desta receita dependerá da existência de resultados fiscais positivos (lucro tributável) em 2020, razão pela qual constitui um risco descendente para as previsões de IRC na POE/2021, num contexto de incerteza extrema quanto aos resultados empresariais no último trimestre do ano. Teoricamente, a medida tem efeitos intertemporais nulos por não alterar a liquidação do imposto: (1) encontrando-se em vigor, diminui os adiantamentos recebidos pelo Estado em 2020, mas aumenta a cobrança de 2021; (2) sem a suspensão de pagamentos por conta, a receita aumentaria em 2020, mas os montantes dos reembolsos seriam mais elevados em 2021. Na prática, tudo depende da sinistralidade económica no tecido empresarial, seja a que ocorrer na determinação da matéria coletável que vier a ser apurada no fecho de contas de 2020, seja a que ocorrer na tesouraria e na própria sobrevivência das empresas em 2021, até ao momento de fazerem contas com o fisco.

320. As restantes medidas de política legisladas em 2020 com efeitos na cobrança de receita consistiram sobretudo na prorrogação do prazo de obrigações fiscais e contributivas. Este tipo de medidas também comporta um risco para as finanças públicas, que se relaciona com a perda de capacidade económica do contribuinte entre o momento de diferimento e o da cobrança da receita. Há a distinguir duas categorias de medidas:

- Possibilidade de **diferimento de impostos e contribuições sociais** do 2.º trimestre, através da flexibilização da entrega de retenções na fonte de impostos diretos, das contribuições sociais e da liquidação do IVA, possibilitando o seu pagamento em três ou seis prestações, cujo prazo termina no final de 2020;⁵⁴
- **Suspensão das execuções fiscais e contributivas** até ao final do mês de junho,⁵⁵ tendo sido criado em setembro um regime de pagamento faseado de dívidas tributárias respeitantes a IRS e IRC,⁵⁶ cujos efeitos se estendem ao ano 2021.

321. No final do terceiro trimestre permanecem diferidos 147 M€ de receita fiscal e 71 M€ de receita contributiva, que se espera serem cobrados até ao final de 2020. A recuperação da receita referente à suspensão de execuções fiscais deverá prejudicar a receita de 2020, prolongando-se até 2021. Os efei-

⁵⁴ As medidas de política COVID-19 têm vindo a ser acompanhadas pela UTAO, na sua coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública, encontrando-se listadas em anexo a cada apreciação da evolução orçamental desde março de 2020. A listagem mais recente destas medidas (incluindo uma breve descrição e fundamentação legal) encontra-se no [Relatório UTAO n.º 21/2020](#), de 15 de setembro. A flexibilização do pagamento de retenções na fonte de impostos e do IVA liquidado do 2.º trimestre encontra-se detalhada na medida n.º 24 do Anexo 4. A flexibilização do pagamento de contribuições sociais constitui as medidas n.º 14 e n.º 20 do Anexo 4.

⁵⁵ A suspensão de execuções fiscais e contributivas corresponde às medidas n.º 11 e n.º 21, respetivamente, do Anexo 4 do [Relatório UTAO n.º 21/2020](#), de 15 de setembro.

⁵⁶ [Despacho n.º 354/2020.XXI](#).

tos das medidas de flexibilização do pagamento de receita fiscal e contributiva são limitados à cobrança intra-anual de 2020, tendo sido diferidos 1279 M€ de receita fiscal (representa 2,5% da cobrança de 2019) e 115 M€ de receita contributiva (peso de 0,5% da cobrança de 2019) até ao final do segundo trimestre do ano. Ao longo do terceiro trimestre foi recuperada 88,5% (1132 M€) da receita fiscal diferida e 38,1% (44 M€) da receita contributiva adiada, evidenciando um bom ritmo de recuperação da receita durante o terceiro trimestre. O IVA foi o imposto mais afetado por esta medida, com um diferimento total de 1034 M€, que ascende a 5,8% da receita deste imposto em 2019, permanecendo apenas 10% (111 M€) deste montante por cobrar no final de setembro. As medidas de suspensão de execuções fiscais e contributivas tiveram um impacto negativo de 69 M€ e 72 M€, respetivamente, na cobrança até ao final do terceiro trimestre. A possibilidade de pagamento faseado de dívidas fiscais deverá prolongar os efeitos da medida até 2021 — Tabela 21.

322. Na receita, o impacto das novas medidas de política destinadas a mitigar os efeitos da pandemia COVID-19 previsto na POE/2021 é + 630 M€, que resulta dos efeitos de sinal contrário do aumento previsional das transferências comunitárias no âmbito da iniciativa REACT (+1018 M€) e das medidas de redução da receita fiscal (- 387 M€). As novas medidas de política previstas na POE/2021 têm um impacto direto total de + 630 M€ e encontram-se listadas no painel superior da Tabela 21, repartindo-se os seus efeitos entre a receita não fiscal nem contributiva (+ 1008 M€) e a receita fiscal (- 387 M€).⁵⁷ A medida mais significativa da receita encontra-se na componente não fiscal e não contributiva e consiste na previsão de recebimento de receita proveniente da iniciativa REACT (+1018 M€), uma iniciativa comunitária destinada a apoiar os Estados-Membros na resposta à crise pandémica, que resulta da reprogramação de dotações não comprometidas dos Fundos Estruturais e de Investimento do período 2014–2020.⁵⁸ Esta receita destina-se a financiar as medidas da despesa de mitigação dos efeitos da crise e de incentivo à retoma e encontra-se detalhada na Secção 10.3 (incluindo a distribuição por programa orçamental, com indicação da despesa a que se destina, na Tabela 24 e na Tabela 25). Na receita fiscal destaca-se a revisão em baixa das tabelas de retenção de IRS (- 200 M€) e a redução do IVA da eletricidade para determinados escalões de consumo (- 150 M€). Deve notar-se que a revisão das tabelas de IRS produz efeitos temporários, pois embora proporcione um acréscimo de liquidez aos agentes económicos em 2021 não altera o cálculo do imposto, apenas diminui o montante dos reembolsos em 2022 — Tabela 21.

10.2 Receita fiscal

323. A estimativa para 2020 reviu em baixa a receita fiscal em 1866 M€ (- 3,9%), determinada pela quebra previsional do IRC (- 880 M; - 1,8 p.p.), do IVA (- 256 M€; - 0,5 p.p.) e da generalidade dos impostos. A confirmar-se este cenário, a receita fiscal deverá recuar 10,8% face a 2019. A estimativa para 2020 reviu em baixa a receita fiscal, no montante total de 1866 M€ (- 3,9%), com origem maioritariamente na quebra previsional do IRC (880 M€; contributo de - 1,8 p.p.) e do IVA (256 M€; contributo de - 0,5 p.p.) no subsector da Administração Central. Estima-se uma quebra na generalidade dos impostos mais acentuada face ao que fora antecipado na 2.ªAOE/2020, com exceção do Imposto sobre o Tabaco (+ 29 M€), do IRS (+ 11 M€) e do IUC (+ 3 M€). Não se encontra disponível a revisão por imposto nas Administrações Subnacionais. Numa análise por tipo de imposto, o recuo da tributação direta (- 1245 M€; - 2,6 p.p.) foi superior ao da indireta (- 621 M€; - 1,3 p.p.). A confirmar-se a estimativa agora avançada, em 2020 a cobrança de receita fiscal deverá recuar 10,8% (- 5609 M€) face à execução de 2019, com contributos de - 6,0 p.p. dos impostos indiretos e - 4,8 p.p. dos impostos diretos — ver Tabela 22.

324. Se excluirmos o efeito das medidas de política COVID-19, nomeadamente, a suspensão dos pagamentos por conta de IRC, a revisão em baixa estimada para 2020 reduz-se para 716 M€, determinada pela tributação indireta. A cobrança de 2020 foi muito marcada pela pandemia COVID-19, penalizada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos em contexto recessivo e pelas medidas de política destinadas à sua mitigação. Para uma melhor contextualização, apresentou-se na Tabela 21, p. 111, os efeitos das medidas de política COVID-19 sobre a receita no período 2020–2021. No final do ano de 2020,

⁵⁷ Para uma descrição mais detalhada de cada medida, vide Tabela 9, Subsecção 4.3.3.

⁵⁸ Mais informação em https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/2020_mff_reacteu_en.pdf.

a suspensão de pagamentos por conta de IRC para um universo significativo de empresas tem um impacto estimado de – 1150 M€ nos impostos diretos (medida n.º 2 da Tabela 21). Excluindo este efeito, a revisão da receita fiscal face à previsão da 2.ªAOE/2020 reduz-se para 716 M€ (– 1,5%), determinada pela evolução dos impostos indiretos (– 621 M€; peso de – 1,3 p.p.) e apenas marginalmente pelos impostos diretos (– 95 M€; peso de – 0,2 p.p.). Deve notar-se que os impostos diretos registam o maior impacto das medidas de política no biénio 2020–2021: – 1150 M€ em 2020 e + 940 M€ em 2021 (Tabela 21). A apreciação da variação dos agregados de receita em 2021, que se segue nos próximos parágrafos, é relacionada com a evolução dos agregados macroeconómicos mais próximos das suas bases de incidência.

325. Em 2021 a POE prevê uma recuperação da cobrança de 6,5% (+3011) face a 2020, que não é suficiente para retornar ao nível pré-crise (2019). O crescimento previsto assenta em contributos aproximadamente iguais da tributação direta e da tributação indireta. Em 2021, a POE prevê uma receita fiscal de 49 290 M€, que traduz uma recuperação de 6,5% (+ 3011 M€), que ainda não é suficiente para recuperar ao nível pré-crise, permanecendo abaixo da cobrança de 2019 (– 5,0%; – 2598 M€). Esta evolução é explicada pelo cenário macroeconómico, designadamente o consumo interno e o emprego, mas também pelo efeito base da revisão em baixa da estimativa para 2020. O crescimento que se pretende alcançar em 2021 assenta em contributos sensivelmente iguais da tributação direta (3,2 p.p.) e da tributação indireta (3,3 p.p.) — Tabela 22.

326. O crescimento da receita fiscal em 2021 beneficia do efeito agregado positivo das medidas de política (805 M€), que tem subjacente o aumento previsional da cobrança de IRC, compensando a suspensão dos pagamentos por conta no ano anterior. No entanto, esta previsão comporta um risco descendente, uma vez que depende da obtenção de lucros fiscais pelas empresas em 2020 e da sua capacidade de pagamento fiscal em 2021 num contexto de incerteza elevado determinado pela evolução da pandemia. Excluindo este efeito, o acréscimo previsional de receita reduz-se em 2,5 p.p., para 4,0% (+ 1861 M€). Em 2021 os efeitos diretos das medidas de política, desenvolvidos na Secção 10.1, beneficiam a receita fiscal, com um impacto agregado positivo (+805 M€), explicado pela expectativa de obtenção de uma cobrança mais elevada de IRC no momento da sua liquidação, em resultado da suspensão dos pagamentos por conta em 2020 (+1150 M€). Este acréscimo de receita respeitante ao ano anterior excede largamente as novas medidas previstas na POE (– 378 M€) — Tabela 21 e Gráfico 38. No entanto, a previsão de recuperação da receita de IRC comporta riscos, uma vez que é contingente na obtenção de lucros fiscais positivos por parte das empresas, num contexto de elevada incerteza no último trimestre do ano. Excluindo este efeito, o crescimento previsional da receita fiscal reduz-se em 2,5 p.p., situando-se em 4,0% (+ 1861 M€) — Tabela 22.

327. Nos impostos diretos, a cobrança previsional de IRS supera o nível alcançado em 2019, impulsionada por uma evolução mais benévola do emprego face à 2.ªAOE/2020, mas também pelas medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração. Em 2021 prevê-se uma recuperação da tributação direta em 7,0% (+ 1483 M€) face ao estimado para 2020, assente maioritariamente na cobrança de IRC (5,5 p.p.; + 1167 M€) e IRS (1,0 p.p.; + 210 M€), no subsector Estado. O IRC constitui a principal determinante deste crescimento, mas excluindo o acréscimo esperado de cobrança referente à suspensão dos pagamentos por conta em 2020 (+ 1150 M€), o incremento é de apenas 0,4 p.p. (+ 17 M€). No IRS, a receita é negativamente impactada pela redução das tabelas de retenção na fonte (– 200 M€, medida n.º 3 da Tabela 21). Em comparação com os níveis pré-crise, prevê-se uma recuperação mais rápida do IRS, que em 2021 deverá superar a cobrança alcançada em 2019 (+249 M€; + 1,9%), o que poderá ser explicado por uma evolução mais benévola do mercado de trabalho face ao antecipado na 2.ªAOE/2020,⁵⁹ com uma redução do emprego inferior à esperada e pelas medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração que vêm sendo adotadas desde março, entre as quais se destacam o *layoff*, o apoio à retoma progressiva e o incentivo financeiro à normalização da atividade empresarial⁶⁰ — Tabela 22.

⁵⁹ O cenário macroeconómico da POE/2021 prevê um recuo no emprego de 3,8%, inferior ao previsto na 2.ªAOE/2020 (3,9%).

⁶⁰ As medidas de política COVID-19 têm vindo a ser acompanhadas pela UTAO, na sua coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública, encontrando-se listadas em anexo a cada apreciação da evolução orçamental desde março

328. No ano de 2020 os impostos indiretos sofreram um impacto significativo causado pelas medidas de política COVID-19, mas limitado à cobrança intra-anual. Para 2021 espera-se um aumento de 6,1%, determinado pelo IVA e, em menor escala, pelo ISP. No respeitante à tributação indireta, a cobrança intra-anual do ano de 2020 foi muito influenciada pela prorrogação de obrigações fiscais, no âmbito das medidas COVID-19, destacando-se a flexibilização do pagamento das declarações de IVA do 2.º trimestre, possibilitando-se a entrega em três ou seis prestações mensais (medida n.º 5 da Tabela 21). Esta medida atingiu o seu impacto máximo no mês de junho (- 1034 M€) e a receita deverá ser recuperada até ao final do mês de novembro. Os dados da execução orçamental indicam um bom ritmo de cobrança. Em 2021 prevê-se um crescimento de 6,1% (+ 1528 M€), com origem no IVA (4,9 p.p.), no ISP (0,7 p.p.) e na generalidade dos restantes impostos desta categoria no subsector Estado, que se relaciona com o cenário macroeconómico apresentado pelo MF, esperando-se uma recuperação de 3,9% no consumo privado — Tabela 22. Em 2021, a principal medida a afetar esta categoria é a redução do IVA da eletricidade para determinados escalões de potência, com um impacto estimado em - 150 M€ (medida n.º 8, da Tabela 21).

Tabela 22 – Receita fiscal das Administrações Públicas em 2021 na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	2019	OE 2020	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020	Revisão: estimativa vs 2.ªAOE2020			Execução jan-set 2020		Grau de exec da Est 2020	POE 2021	POE/2021 vs Est2020			POE/2021 vs 2019		
					M€	%	p.p.	M€	%			M€	%	p.p.	M€	%	p.p.
Subsector Estado, dos quais:	46 022	47 408	42 207	41 012	-1 195	-2,8	-2,5	31 345	76,4		43 867	2 855	7,0	6,2	-2 156	-4,7	-4,2
Impostos diretos	19 871	20 530	18 538	17 658	-880	-4,7	-1,8	13 465	76,3		19 052	1 393	7,9	3,0	-819	-4,1	-1,6
IRS	13 171	13 586	13 199	13 210	11	0,1	0,0	9 488	71,8		13 420	210	1,6	0,5	249	1,9	0,5
IRC	6 317	6 452	4 813	3 967	-846	-17,6	-1,8	3 600	90,7		5 134	1 167	29,4	2,5	-1 183	-18,7	-2,3
Outros	383	493	526	481	-45	-8,5	-0,1	377	78,5		497	16	3,3	0,0	114	29,9	0,2
dos quais:																	
Adicional ao IM	140	140	140	137	-3	-2,2	0,0	-	-		140	3	2,3	0,0	0	0,0	0,0
Contrib sobre o sector bancário	179	180	180	177	-3	-1,7	0,0	-	-		179	2	1,0	0,0	0	-0,2	0,0
Contrib extraordin sobre o setor energético (CESE)	55	161	161	128	-33	-20,2	-0,1	-	-		137	9	6,8	0,0	82	148,9	0,2
Adic solidariedade sobre o setor bancário	-	-	33	33	0	0,0	0,0	-	-		33	0	0,0	0,0	33	-	-
Impostos indiretos	26 152	26 878	23 669	23 354	-315	-1,3	-0,7	17 879	76,6		24 815	1 462	6,3	3,2	-1 336	-5,1	-2,6
ISP	3 517	3 721	3 249	3 234	-15	-0,5	0,0	2 505	77,5		3 403	169	5,2	0,4	-114	-3,2	-0,2
IVA	17 863	18 334	16 028	15 771	-256	-1,6	-0,5	12 005	76,1		17 000	1 228	7,8	2,7	-863	-4,8	-1,7
ISV	727	691	492	454	-37	-7,6	-0,1	329	72,3		458	3	0,7	0,0	-270	-37,1	-0,5
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 427	1 400	1 371	1 400	29	2,1	0,1	1 169	83,5		1 400	0	0,0	0,0	-27	-1,9	-0,1
IABA	279	260	241	232	-10	-4,0	0,0	175	75,7		242	10	4,4	0,0	-38	-13,5	-0,1
Imposto do Selo	1 685	1 784	1 636	1 622	-13	-0,8	0,0	1 215	74,9		1 633	11	0,7	0,0	-51	-3,1	-0,1
IUC	402	417	381	384	3	0,8	0,0	294	76,6		397	13	3,3	0,0	-6	-1,4	0,0
Outros	251	272	272	257	-15	-5,5	0,0	188	73,1		284	27	10,6	0,1	33	13,1	0,1
Serviços e Fundos Autónomos	644	636	636	576	-60	-9,4	-0,1	427	74,1		601	25	4,3	0,1	-44	-6,8	-0,1
Impostos indiretos	644	636	636	576	-60	-9,4	-0,1	427	74,1		601	25	4,3	0,1	-44	-6,8	-0,1
Outros	644	636	636	576	-60	-9,4	-0,1	427	74,1		601	25	4,3	0,1	-44	-6,8	-0,1
Segurança Social	247	244	244	244	0	0,0	0,0	153	62,6		227	-18	-7,2	0,0	-21	-8,3	0,0
Impostos indiretos	247	244	244	244	0	0,0	0,0	153	62,6		227	-18	-7,2	0,0	-21	-8,3	0,0
Administração Regional e Local	4 974	5 237	5 057	4 446	-610	-12,1	-1,3	3 309	74,4		4 596	150	3,4	0,3	-378	-7,6	-0,7
Impostos diretos	3 730	3 903	3 796	3 431	-365	-9,6	-0,8	2 469	71,9		3 522	90	2,6	0,2	-208	-5,6	-0,4
dos quais:																	
IRS	391	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	248	-		n.d.	-	-	-	-	-	-
IRC	175	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	72	-		n.d.	-	-	-	-	-	-
IMT	1 010	1 028	n.d.	808	-	-	-	677	83,8		820	12	1,5	0,0	-190	-19	-0,4
IMI	1 489	1 577	n.d.	1 496	-	-	-	968	64,7		1 526	30	2,0	0,1	37	2	0,1
Derama	354	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	267	-		n.d.	-	-	-	-	-	-
Outros	311	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	237	-		n.d.	-	-	-	-	-	-
Impostos indiretos	1 244	1 334	1 261	1 015	-246	-19,5	-0,5	840	82,8		1 074	60	5,9	0,1	-170	-14	-0,3
dos quais:																	
IVA	761	-	n.d.	n.d.	-	-	-	551	-		n.d.	-	-	-	-	-	-
IUC	287	311	n.d.	287	-	-	-	220	76,7		287	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Outros	196	-	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-		n.d.	-	-	-	-	-	-
Total	51 888	53 525	48 144	46 279	-1 866	-3,9	-3,9	35 233	76,1		49 290	3 011	6,5	6,5	-2 598	-5,0	-5,0

Fontes: Base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO), informação adicional prestada à UTAO pela Autoridade Tributária e pela Direção-Geral do Orçamento, CGE/2019, OE/2020, 2.ªAOE/2020, Relatório da POE/2021, Síntese de Execução Orçamental DGO de setembro e cálculos da UTAO.

10.3 Receita não fiscal nem contributiva

329. A componente não fiscal nem contributiva da receita constitui o principal motor do acréscimo pre-visual da receita em 2021, com um crescimento de 4930 M€, que contrasta com a revisão em baixa na estimativa para 2020 (- 4885 M€). O valor do acréscimo previsto para 2021 é quase simétrico do do

de 2020. A listagem mais recente destas medidas (incluindo uma breve descrição e fundamentação legal) encontra-se no [Relatório UTAO n.º 21/2020](#). O layoff simplificado constitui a medida n.º 16 do Anexo 4 e o apoio à retoma progressiva e o incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial, constituem as medidas n.º 5 e n.º 6 do Anexo 5, respetivamente.

revisto em 2020. A POE prevê para 2021 um acréscimo na cobrança de receita de 8705 M€ (+10,5%) face ao estimado para 2020, o qual tem na componente não fiscal nem contributiva um contributo assinalável (+ 4930 M€; 6,0 p.p.). Seguem-se os contributos da receita fiscal (+ 3011 M€; 3,6 p.p.) e da receita contributiva (+ 754 M€; 0,9 p.p.). A componente não fiscal nem contributiva da receita constitui, pois, o maior contributo para o crescimento previsional da receita em 2021, que contrasta com a sua revisão em baixa na estimativa para 2020 (– 4885 M€; – 5,6%). O decréscimo estimado de – 2296 M€ nas “Outras receitas correntes” e de – 1421 M€ na receita de capital, representam, em conjunto, 76,1% do desvio total em 2020, indicando que o erro de previsão da 2.ªAOE/2020 aconteceu sobretudo na componente não fiscal nem contributiva da receita. Deve notar-se também a amplitude da revisão entre a previsão da 2.ªAOE/2020 e a apresentada da POE/2021, embora as duas distem apenas um trimestre entre si. Este tipo de desvio é recorrente no programador MF, como inúmeros relatórios da UTAO vêm diagnosticando nos últimos anos: o agregado “receita não fiscal nem contributiva” é sistematicamente sobre-estimado, haja ou não pandemia.⁶¹ A Tabela 23 detalha a cobrança de receita não fiscal nem contributiva da Administração Central (AdC) observada em 2019 e as previsões para 2020–2021. Na impossibilidade de analisar com o detalhe pretendido esta componente da receita para o conjunto das AP, considera-se o subsector da AdC uma boa aproximação, pois representa 85% da cobrança de “Outras receitas correntes” e 80% da receita de capital prevista para 2021.

330. O acréscimo de receita não fiscal e não contributiva previsto para 2021 inclui a previsão de recebimento de 1018 M€ da iniciativa REACT, no contexto da resposta europeia à crise pandémica. A recuperação da receita não fiscal em 2021 assenta parcialmente na previsão de recebimento de fundos comunitários adicionais ainda no âmbito do Portugal 2020. Este reforço provirá da iniciativa REACT⁶² de apoio à mitigação da crise pandémica e subsequente retoma, através da reprogramação dos fundos da Política de Coesão. A receita de 1018 M€, encontra-se repartida entre as transferências correntes (790 M€), as transferências de capital (147 M€) e as outras receitas correntes (80 M€). Destina-se aos Programas Orçamentais Trabalho, solidariedade e segurança social (421 M€), Ensino básico e secundário e administração escolar (265 M€), Saúde (235 M€), Ciência, tecnologia e ensino superior (96 M€) e Cultura (0,1 M€).

⁶¹ O [Relatório n.º 2/2020 da UTAO](#), que aprecia a Proposta de Orçamento do Estado para 2020, analisa a história recente dos desvios entre orçamentação e execução da receita entre 2014 e 2019 e conclui existir no período um desvio negativo significativo na componente não fiscal e não contributiva da receita, atenuada desde 2017 pelo desvio positivo da componente fiscal e contributiva. Em contexto recessivo esta sobreorçamentação da receita é mais notada.

A respeito da sobreorçamentação da receita não fiscal e não contributiva na 2.ªAOE/2020, a UTAO alertou para este risco descendente no seu [Relatório n.º 16/2020](#), de apreciação sintética da evolução orçamental de janeiro a maio.

⁶² A [iniciativa REACT](#) é um programa comunitário resultante da reprogramação à escala da UE de 55 mil M€ da dotação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) do período 2014–2020 que ainda não estava contratada com beneficiários. São verbas rearranjadas nos programas operacionais dos EM com regras de flexibilidade acrescida. 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. Mais informação em https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/2020_mff_reacteu_en.pdf.

Tabela 23 – Receita não fiscal nem contributiva da Administração Central: 2019–2021
(em milhões de euros e percentagem)

	2019	OE 2020	2.ºAOE 2020	Estimati va 2020	POE 2021	Variação								Por memória	
						Est/2020 vs 2.ºAOE/2020		POE/2021 vs Est/2020		POE/2021 vs 2.ºAOE/2020		POE/2021 vs 2019		Exec jan- set 2020	Grau de exec da Est/2020
						M€	%	M€	%	M€	%	M€	%		
						M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Receita corrente não fiscal e não contributiva	10 652	12 166	13 153	10 582	13 299	-2 571	-19,5	2 716	25,7	146	1,1	2 647	24,9	7 385	69,8
Taxas, multas e outras penalidades	3 300	3 359	3 359	2 800	3 175	-559	-16,6	375	13,4	-183	-5,5	-125	-3,8	1 964	70,1
Rendimentos da propriedade	1 140	1 216	1 216	860	985	-356	-29,3	126	14,6	-230	-19,0	-154	-13,5	593	69,0
Transferências correntes:	2 474	2 866	3 425	3 182	3 934	-244	-7,1	752	23,6	508	14,8	1 460	59,0	2 121	66,7
Administrações Públicas	1 686	1 741	2 038	2 001	1 680	-37	-1,8	-321	-16,0	-358	-17,6	-5	-0,3	1 600	80,0
Outras	788	1 125	1 387	1 180	2 253	-207	-14,9	1 073	90,9	866	62,4	1 465	185,9	521	44,2
das quais:															
União Europeia	634	940	1 202	-	2 061	-	-	-	-	859	71	1 427	225	426	-
Venda de bens e serviços correntes	2 877	3 685	3 691	2 693	3 955	-998	-27,0	1 262	46,9	264	7,2	1 079	37,5	1 427	53,0
Outras receitas correntes	805	1 023	1 445	1 049	1 148	-397	-27,5	99	9,5	-298	-20,6	343	42,7	1 181	112,6
Diferenças de conciliação	57	17	17	0	102	-17	-	102	-	84	486,3	45	-	99	-
Receita de capital:	1 328	2 630	2 630	1 360	3 008	-1 270	-48,3	1 648	121,2	378	14,4	1 680	126,5	859	63,2
Venda de bens de investimento	205	485	485	159	360	-326	-67,3	201	126,8	-125	-25,8	155	75,4	135	85,1
Transferências de capital:	1 075	2 114	2 114	1 182	2 617	-933	-44	1 435	121,5	502	23,7	1 542	143,5	682	57,7
Administrações Públicas	6	28	28	12	21	-16	-58,0	10	83,4	-6	-22,9	15	245,9	7	56,2
Outras	1 069	2 087	2 087	1 170	2 595	-917	-43,9	1 425	121,8	508	24,4	1 527	142,9	675	57,7
das quais:															
União Europeia	862	1 819	1 819	-	2 313	-	-	-	-	494	27	1 450	168	51	-
Outras receitas de capital	31	30	30	20	31	-11	-34,9	12	58,6	1	3,3	1	2,5	37	188,4
Diferenças de conciliação	18	0	0	0	0	0	-	0	-	-	-	-18	-100,0	5	-
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	11 980	14 795	15 783	11 942	16 307	-3 841	-24,3	4 364	36,5	3 816	-99,4	4 327	36,1	8 244	69,0

Fontes: Base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO), informação adicional prestada à UTAO pela Autoridade Tributária e pela Direção-Geral do Orçamento, CGE/2019, OE/2020, 2.ºAOE/2020, Relatório da POE/2021, Síntese de Execução Orçamental DGO de setembro e cálculos da UTAO.

10.3.1 Receita corrente não fiscal nem contributiva

331. A POE prevê um aumento de 25,7% na cobrança de receita corrente não fiscal e não contributiva em 2021, assente maioritariamente na venda de bens e serviços e nas transferências correntes da União Europeia. A cobrança de receita corrente não fiscal nem contributiva da receita da AdC deverá situar-se em 13 299 M€ em 2021, traduzindo um aumento de 2716 M€ (+ 25,7%) face à estimativa para 2020, assente na venda de bens e serviços correntes (+ 1262 M€) e nas “Outras transferências correntes” (+ 1073 M€), provenientes, maioritariamente, da União Europeia — Gráfico 40. Não obstante a forte revisão em baixa da estimativa desta receita para 2020 (- 2571 M€), a POE prevê superar ligeiramente a previsão da 2.ºAOE/2020 (+ 146 M€) e a receita cobrada em 2019 (+2647 M€) — Tabela 23, Gráfico 39, Gráfico 40 e Gráfico 41. Deve ser tido em conta o otimismo exagerado que a orçamentação desta receita, bem como da receita de capital, tem encontrado nas execuções dos últimos quatro anos, como a UTAO tem evidenciado em vários relatórios — a análise temporal mais longa está disponível na primeira fonte mencionada na nota de rodapé 61.

332. A POE/2021 prevê um acréscimo de 1262 M€ (46,9%) para 2021 nas vendas de bens e serviços correntes, o que pode estar relacionado com o efeito base decorrente da estimativa para 2020. A cobrança esperada para 2021 é superior à alcançada em 2019, devendo sinalizar-se o risco de sobreorçamentação na previsão de receita desta componente, decorrente do facto da execução até setembro de 2020 registar um baixo grau de execução. A venda de bens e serviços correntes em 2021 deverá situar-se 1262 M€ acima do estimado para 2020, constituindo o maior acréscimo previsional desta categoria (Gráfico 40). No entanto, esta sofreu a maior revisão em baixa na estimativa para 2020 (- 998 M€), constituindo o desvio mais significativo face à previsão da 2.ºAOE/2020 (Gráfico 39).⁶³ A POE/2021 prevê uma cobrança de 3955 M€, superior quer à da 2.ºAOE/2020 (em 264 M€), quer ao nível alcançado em 2019 (em 1079 M€). Também importa salientar que a execução orçamental acumulada até ao fim do 3.º trimestre reflete uma baixa execução da estimativa para 2020 (53,0%) e das previsões da 2.ºAOE/2020

⁶³ Desvio este que é a evidência mais recente do padrão de sobreorçamentação revelado pelo MF.

(38,6%), devendo assinalar-se o risco de sobreorçamentação na previsão de receita desta componente — Tabela 23.

Gráfico 39 – Rec. corr. não fiscal: Estimativa/2020 vs 2.ªAOE/2020
(em milhões de euros)

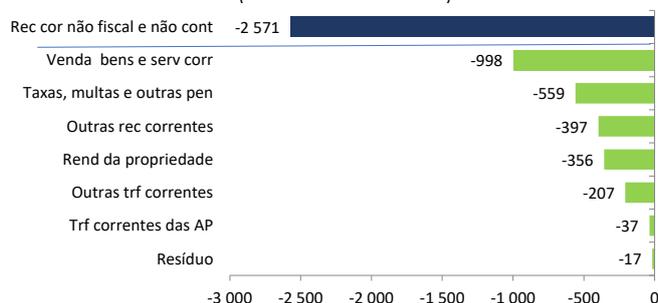


Gráfico 40 – Rec. corr. não fiscal: POE/2021 vs Estimativa/2020
(em milhões de euros)

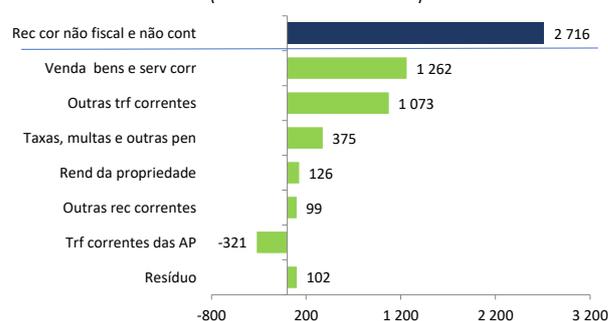
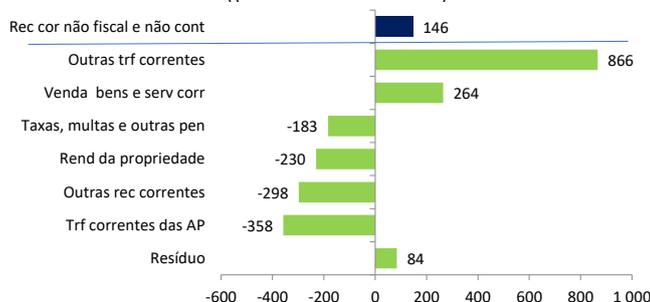


Gráfico 41 – Rec. corr. não fiscal: POE/2021 vs 2.ªAOE/2020
(em milhões de euros)



Fontes: Base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO), informação adicional prestada pela DGO, 2.ªAOE/2020, Relatório da POE/2021 e cálculos da UTAO.

333. As transferências comunitárias deverão ascender a 2061 M€ em 2021, destinadas maioritariamente ao programa orçamental da Saúde, ao programa da Ciência, tecnologia e ensino superior e ao programa do Trabalho, solidariedade e segurança social. A previsão de cobrança para 2021 é mais do triplo da execução alcançada em 2019. A POE/2021 prevê receitas de transferências correntes de 3934 M€ para o subsector da AdC, mas o seu valor reduz-se para 2253 M€ quando consolidado das transferências entre organismos das AP. Esta previsão tem implícita uma variação de + 1073 M€ (+ 90,9%) quase duplicando o valor estimado para a cobrança em 2020 — Tabela 23 e Gráfico 40. A maior parte destas transferências tem origem na União Europeia (UE), devendo o seu valor ascender a 2061 M€ em 2021, repartindo-se pelos programas Saúde (489 M€), Ciência, tecnologia e ensino superior (414 M€), Trabalho, solidariedade e segurança social (345 M€), Agricultura (226 M€), Ambiente e ação climática (189 M€) e Ensino básico e secundário e administração escolar (157 M€), que, em conjunto, representam 88% desta receita previsional. O nível das transferências comunitárias em 2021 deverá triplicar face ao observado em 2019 (+ 1427 M€; + 225%), situando-se também significativamente acima do previsto na 2.ªAOE/2020 (+ 859 M€; + 71%), destacando-se a este respeito os aumentos de 428 M€ no programa da saúde (PO16) e 309 M€ no programa do trabalho, solidariedade e segurança social (PO15) — Tabela 24.

334. O aumento previsional das transferências comunitárias assenta parcialmente no apoio das instituições europeias às medidas de mitigação dos efeitos da pandemia, destacando-se 790 M€ com origem na iniciativa REACT.⁶⁴ Este valor é destinado: (1) ao financiamento do programa Ativar (141 M€) e da medida de incentivo extraordinário à normalização (200 M€), num total de 341 M€ canalizados via IEF, no PO do Trabalho, solidariedade e segurança social; (2) ao apoio das medidas destinadas a combater a pandemia COVID-19 (220 M€), no PO da Saúde; (3) aos estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário (125 M€), no PO do Ensino básico e secundário e administração escolar e (4) ao Fundo de Ação Escolar (96 M€), no PO da Ciência, tecnologia e ensino superior (PO13).

⁶⁴ Vide nota de rodapé 62.

Tabela 24 – Transferências correntes da União Europeia por programa orçamental: 2019–2021
(em milhões de euros e percentagem)

	2019	OE 2020	2.ªAOE 2020	Est 2020	POE 2021	Variação							
						Est/2020 vs 2.ªAOE/2020		POE/2021 vs Est/2020		POE/2021 vs 2.ªAOE/2020		POE/2021 vs 2019	
						M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Transferências correntes:	2 474	2 866	3 425	3 182	3 934	-244	-7,1	752	23,6	508	14,8	1 460	59,0
Administrações Públicas	1 686	1 741	2 038	2 001	1 680	-37	-1,8	-321	-16,0	-358	-17,6	-5	-0,3
Outras	788	1 125	1 387	1 180	2 253	-207	-14,9	1 073	90,9	866	62,4	1 465	185,9
das quais:													
União Europeia	634	940	1 202	n.d	2 061	-	-	-	-	859	71,4	1 427	225,0
PO01 - Órgãos de soberania	n.d	1	1	n.d	1	-	-	-	-	0	-4,4	-	-
PO02 - Governação	n.d	53	53	n.d	56	-	-	-	-	2	4,7	-	-
PO03 - Economia	n.d	22	22	n.d	23	-	-	-	-	1	4,1	-	-
PO04 - Representação externa	n.d	43	43	n.d	29	-	-	-	-	-14	-33,2	-	-
PO05 - Finanças	n.d	5	5	n.d	27	-	-	-	-	22	404,5	-	-
PO07 - Defesa	n.d	11	11	n.d	10	-	-	-	-	0	-4,6	-	-
PO08 - Segurança interna	n.d	47	47	n.d	40	-	-	-	-	-7	-15,8	-	-
PO09 - Justiça	n.d	10	10	n.d	10	-	-	-	-	-1	-5,1	-	-
PO12 - Cultura	n.d	10	10	n.d	15	-	-	-	-	5	50,0	-	-
PO13 - Ciência, tecnologia e ensino superior	n.d	285	285	n.d	414	-	-	-	-	129	45,2	-	-
PO14 - Ensino básico e secundário e administração escolar	n.d	42	282	n.d	157	-	-	-	-	-125	-44,2	-	-
PO15 - Trabalho, solidariedade e segurança social	n.d	35	35	n.d	345	-	-	-	-	309	877,3	-	-
PO16 - Saúde	n.d	40	62	n.d	489	-	-	-	-	428	692,8	-	-
PO17 - Ambiente e acção climática	n.d	43	43	n.d	189	-	-	-	-	146	336,7	-	-
PO18 - Infraestruturas e habitação	n.d	8	8	n.d	9	-	-	-	-	1	10,8	-	-
PO20 - Agricultura	n.d	256	256	n.d	226	-	-	-	-	-30	-11,6	-	-
PO21 - Mar	n.d	29	29	n.d	22	-	-	-	-	-7	-24,6	-	-

Fontes: Base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO), informação adicional prestada à UTAO pela Autoridade Tributária e pela Direcção-Geral do Orçamento, CGE/2019, OE/2020, 2.ªAOE/2020, Relatório da POE/2021, Síntese de Execução Orçamental DGO de setembro e cálculos da UTAO.

10.3.2 Receita de capital

335. A POE prevê cobrar em 2021 mais do dobro da receita de capital estimada para 2020, ancorando as suas expectativas no aumento das transferências da União Europeia. A POE/2021 prevê uma receita de capital de 3008 M€, que traduz um crescimento de 1648 M€ (+121,2%) face a 2020 e representa mais do dobro da receita estimada para o ano em curso e cobrada em 2019 (+126,5%). Esta evolução previsional contrasta com a revisão em baixa da estimativa para 2020 (-1270 M€) face à 2.ªAOE/2020. Nos últimos anos tem sido sempre assim. Como se vê, reencontra-se na receita de capital o mesmo padrão de sobreorçamentação que tem sido típico do MF na programação da receita corrente não fiscal nem contributiva. O acréscimo de receita de capital que se pretende cobrar radica maioritariamente no aumento das “Outras transferências de capital” (+1425 M€; +121,8%), com origem sobretudo na União Europeia, e, em menor escala, na venda de bens de investimento (+201 M€) — Tabela 24, Gráfico 42 e Gráfico 43.

336. A receita com a venda de bens e serviços de investimento programada para 2021 ascende a 360 M€, representando mais do dobro do valor estimado para 2020, concentrando-se a cobrança previsional na alienação de edifícios (61%), e “Outros bens de investimento” (37%). A venda de bens e serviços de investimento na AdC deverá situar-se em 360 M€, mas reduz-se para 308 M€ quando expurgada das operações entre organismos pertencentes ao perímetro das AP. As operações de venda previstas concentram-se nos Programas Orçamentais das Finanças (202 M€), do Trabalho, solidariedade e segurança social (61 M€) e das Infraestruturas e habitação (6 M€). Numa análise por tipo de património que se pretende alienar, a venda de edifícios (187 M€) constitui a parcela mais significativa, seguida por “Outros bens de investimento” (113 M€) e por terrenos e habitações (8 M€). Destacam-se, pela sua representatividade, as seguintes operações: (1) a **venda de terrenos e habitações** realizada pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. (4 M€), no Programa Orçamental (PO) das Infraestruturas e habitação; (2) a **venda de edifícios** pela Oitante, S.A. (159 M€), representando esta operação cerca de

metade do valor que se prevê obter nesta rubrica, e pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, no capítulo das despesas excecionais (23 M€), ambos no PO das Finanças; (3) a **venda de “Outros bens de investimento”** pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (59 M€) e pela Banif Imobiliária, S.A. (12 M€), no PO do Trabalho, solidariedade e segurança social e no PO das Finanças, respetivamente. Deve notar-se as operações de venda orçamentadas representam cerca do dobro da cifra que se estima alcançar em 2020 (+201 M€; + 126,8%) e que a evolução da cobrança no final do 3.º trimestre revela um grau de execução de 85,1% da estimativa para este ano, que se reduz para apenas 27,8% quando comparada com a da previsão na 2.ª AOE/2020 — Tabela 24.

Gráfico 42 – Rec. capital: Estimativa/2020 vs 2.ªAOE/2020

(em milhões de euros)

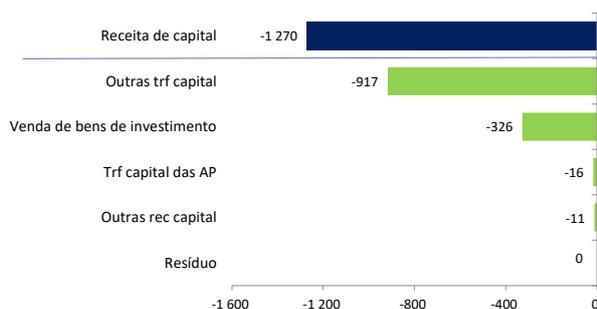


Gráfico 43 – Rec. capital: POE/2021 vs Estimativa/2020

(em milhões de euros)

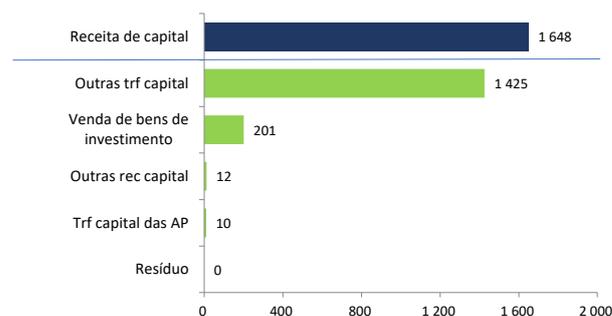
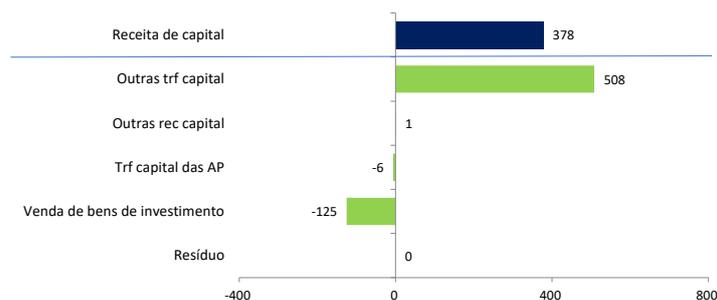


Gráfico 44 – Rec. capital: POE/2021 vs 2.ªAOE/2020

((em milhões de euros))



Fontes: Base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO), informação adicional prestada pela DGO, 2.ªAOE/2020, Relatório da POE/2021 e cálculos da UTAO.

337. A previsão das receitas de capital com origem em transferências comunitárias ascende a 2313 M€ em 2021, o que representa mais do dobro da cobrança estimada para 2020, repartindo-se por vários programas orçamentais, incluindo 147 M€ da iniciativa REACT, destinados ao financiamento da medida de universalização da escola digital e ao programa orçamental da saúde. A POE prevê para 2021 transferências de capital de 2617 M€ para o subsector da AdC, que se reduz para 2595 M€ quando consolidado das operações entre organismos das AP. Esta previsão traduz um aumento de 1435 M€ (+121,8%), representando mais do dobro da cobrança estimada para 2020 — Tabela 25 e Gráfico 43. As transferências da União Europeia constituem a componente mais expressiva desta rubrica, com um peso de 88,4%, devendo atingir 2313 M€ em 2021. São destinadas ao financiamento de políticas de habitação (201 M€) e ao investimento na ferrovia (256 M€), no PO de Infraestruturas e habitação (473 M€), ao apoio ao turismo no PO da Governação (420 M€), ao PO da Agricultura (414 M€), ao PO da Economia (282 M€) e ao PO do Ensino básico e secundário e administração escolar (190 M€), repartindo-se o remanescente pelos restantes programas orçamentais — Tabela 25. As transferências comunitárias incluem 147 M€ da iniciativa REACT,⁶⁵ divididos entre o programa orçamental da Saúde (7 M€) e o apoio à medida de universalização da escola digital, no PO do Ensino básico e secundário e administração escolar (140 M€) — Tabela 25.

⁶⁵ Vide nota de rodapé 62, p. 117.

Tabela 25 – Transferências de capital da União Europeia por programa orçamental: 2019–2021

(milhões de euros e percentagem)

	2019	OE 2020	2.ºAOE 2020	Est 2020	POE 2021	Variação							
						Est/2020 vs 2.ºAOE/2020		POE/2021 vs Est/2020		POE/2021 vs 2.ºAOE/2020		POE/2021 vs 2019	
						M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Transferências de capital:	1 075	2 114	2 114	1 182	2 617	-933	-44,1	1 435	121,5	502	23,7	1 542	143,5
Administrações Públicas	6	28	28	12	21	-16	-58,0	10	83,4	-6	-22,9	15	245,9
Outras	1 069	2 087	2 087	1 170	2 595	-917	-43,9	1 425	121,8	508	24,4	1 527	142,9
das quais:													
União Europeia	862	1 819	1 819	-	2 313	-	-	-	-	494	27,2	1 450	168,2
PO01 - Órgãos de soberania	n.d	0	0	n.d	0	-	-	-	-	0	-36,2	-	-
PO02 - Governação	n.d	566	566	n.d	420	-	-	-	-	-146	-25,7	-	-
PO03 - Economia	n.d	399	399	n.d	282	-	-	-	-	-117	-29,4	-	-
PO04 - Representação externa	n.d	0	0	n.d	1	-	-	-	-	0	101,6	-	-
PO05 - Finanças	n.d	2	2	n.d	1	-	-	-	-	-1	-38,3	-	-
PO07 - Defesa	n.d	4	4	n.d	22	-	-	-	-	18	430,9	-	-
PO08 - Segurança interna	n.d	2	2	n.d	2	-	-	-	-	0	-10,9	-	-
PO09 - Justiça	n.d	4	4	n.d	23	-	-	-	-	19	486,9	-	-
PO12 - Cultura	n.d	14	14	n.d	13	-	-	-	-	-1	-7,2	-	-
PO13 - Ciência, tecnologia e ensino superior	n.d	121	121	n.d	171	-	-	-	-	50	41,2	-	-
PO14 - Ensino básico e secundário e administração escolar	n.d	1	1	n.d	190	-	-	-	-	189	-	-	-
PO15 - Trabalho, solidariedade e segurança social	n.d	0	0	n.d	0	-	-	-	-	0	-	-	-
PO16 - Saúde	n.d	56	56	n.d	121	-	-	-	-	65	116,0	-	-
PO17 - Ambiente e acção climática	n.d	127	127	n.d	160	-	-	-	-	33	25,8	-	-
PO18 - Infraestruturas e habitação	n.d	133	133	n.d	473	-	-	-	-	340	256,4	-	-
PO20 - Agricultura	n.d	364	364	n.d	414	-	-	-	-	51	13,9	-	-
PO21 - Mar	n.d	24	24	n.d	19	-	-	-	-	-5	-22,1	-	-

Fontes: Base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO), informação Ministério das Finanças, CGE/2019, OE/2020, 2.ºAOE/2020, Relatório da POE/2021, Síntese de Execução Orçamental da DGO de setembro e cálculos da UTAO.

11 Instrumentos de controlo da execução da despesa sob decisão discricionária do Ministério das Finanças [NOVO]

338. Neste capítulo a UTAO analisa os instrumentos de política ao dispor do Ministério das Finanças, no atual enquadramento legal, para controlar a execução da despesa e ajudar a atingir as metas da política orçamental. Para atingir estes objetivos dispõem de instrumentos convencionais, que constituem o objeto da Secção 11.1 e de instrumentos não convencionais, explicados na Secção 11.2.

11.1 Evolução 2014 a 2020 e previsão para 2021 nos instrumentos convencionais

339. Os instrumentos de política convencionais ao dispor do Ministério das Finanças para controlar a despesa e mitigar os riscos da execução, conformando-os aos objetivos da política, são: a dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e a reserva orçamental. A sua evolução no período 2014–2019 foi objeto de análise aprofundada no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, que apreciou a POE/2020 (Secção 12.4). Esta secção beneficia desse trabalho e pretende analisar a evolução da utilização destes instrumentos durante o ano de 2020 e nas previsões para 2021, detalhados na Tabela 26 e ilustrados no Gráfico 45. Começa-se, porém, com uma breve definição de cada um dos instrumentos, para melhor contextualização:

- (i) A dotação provisional constitui o exemplo mais conhecido deste instrumento de gestão orçamental, destinando-se a fazer face a despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Está inscrita na rubrica “Outras despesas correntes”, no capítulo das despesas excecionais, no programa orçamental das Finanças. A sua utilização é realizada através de alterações orçamentais de reafectação às rubricas que se pretende reforçar, sendo da competência exclusiva do Ministro das Finanças e tipicamente delegada no Secretário de Estado com a tutela do Orçamento;
- (ii) As dotações centralizadas não se encontram previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, mas foram introduzidas na prática orçamental a partir de 2016 e constituem verbas destinadas a fazer face a objetivos específicos de política orçamental, assegurando-se através da sua gestão centralizada um controlo mais efetivo do Ministério das Finanças (MF) sobre o cumprimento dos objetivos de política orçamental e também a adequação das necessidades às disponibilidades em todos os momentos, por forma a assegurar a execução orçamental pretendida. Estas dotações também são inscritas no capítulo das despesas excecionais, no programa orçamental das Finanças.
- (iii) As cativações e a reserva orçamental constituem retenções de verbas do orçamento de despesa aprovado, introduzidas na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental, traduzindo-se na redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos. As cativações incidem tipicamente sobre rubricas de bens e serviços e transferências e são definidas considerando a execução orçamental do ano anterior, com o objetivo de travar o aumento da despesa. A reserva constitui uma retenção de 2,5% do orçamento de cada serviço ou entidade das AP. A libertação destes montantes — descativação e libertação da reserva — é sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. A partir de maio de 2018, o detalhe das cativações desagregadas por ministério, programa e medida integra a informação sobre a execução orçamental enviada trimestralmente pelo Governo à Assembleia da República.

340. A dotação dos instrumentos convencionais de controlo da despesa aumentou face a 2019, no contexto da 2.ªAOE/2020, programando-se nova subida para 2021, o que traduz uma maior centralização da despesa e um aumento do poder discricionário do MF. A dotação dos instrumentos convencionais de despesa ascendeu a 2386 M€ no OE/2020 (orçamento inicial), o que traduz um decréscimo de 4,5% face ao previsto no OE/2019, e representou 2,5% da despesa efetiva orçamentada para 2020 (vide Tabela 26). O reforço da dotação provisional (+ 300 M€) na 2.ªAOE/2020 aumentou o valor destes instrumentos para 2686 M€, representando um acréscimo de 7,5% face ao programado no ano anterior e aumentando o seu peso na despesa para 2,7%. Para 2021, a POE prevê uma dotação de 2455 M€, superior à previsão inicial de 2020 e muito ligeiramente abaixo da de 2019. Contudo, estas duas últimas incluíam valor na categoria Cativações, informação que ainda não está disponível na previsão

para 2021 — Tabela 26. A diferença face a 2019 é tão pequena (– 42 M€) que, com elevadíssima probabilidade, o valor com as cativações que saírem da lei do OE/2021 excederá o do orçamento de 2019. Vale a pena recordar que o MF costuma lançar uma segunda vaga de cativações a meio da execução, através do decreto-lei de execução orçamental informaçãõ.

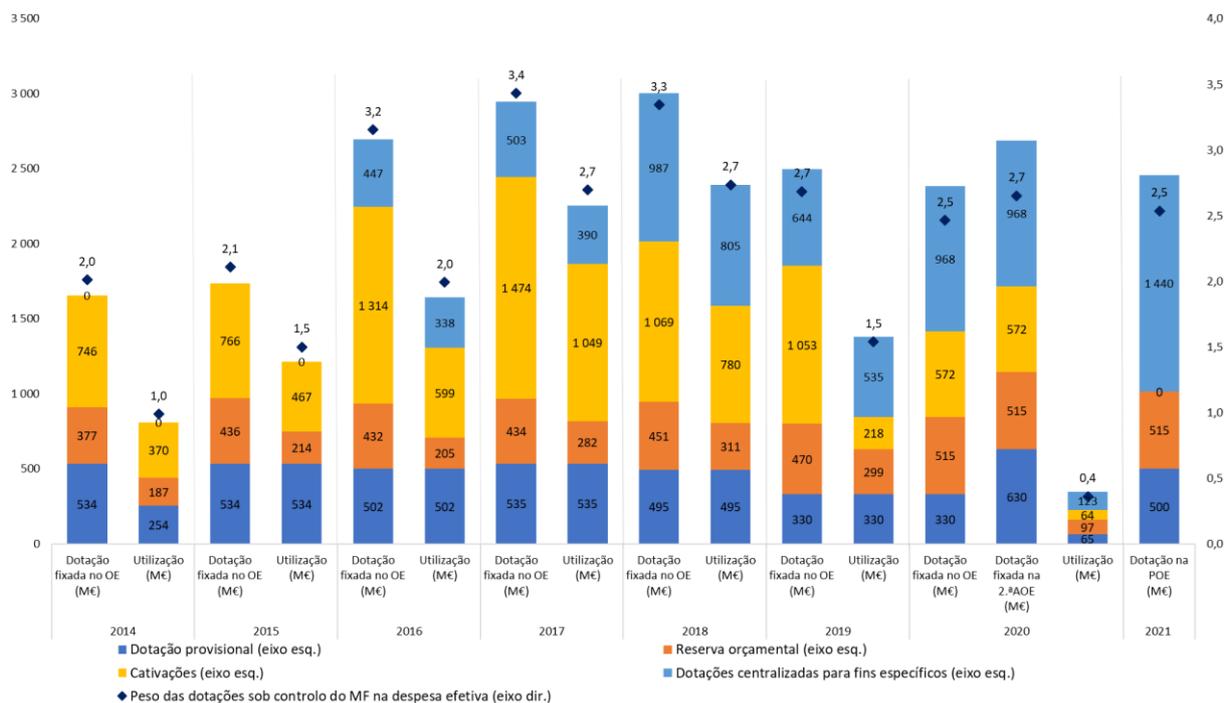
341. O aumento na dotação dos instrumentos de gestão centralizada no período 2020–2021 destina-se à resposta à pandemia COVID-19. Numa análise por tipo de instrumento (Tabela 26), assiste-se em 2020 ao aumento da dotação provisional (+ 300 M€), das dotações centralizadas (+ 325 M€) e da reserva orçamental (+ 45 M€), mas ao decréscimo muito significativo das cativações (– 481 M€), o instrumento mais avultado entre 2014 e 2019 para conter a despesa. O Gráfico 45 dá uma imagem rápida das alterações relativas.⁶⁶ O aumento programado para 2021 assenta no reforço do valor das dotações centralizadas (+ 472 M€; + 48,7%), a par da redução na dotação provisional (– 130 M€; – 20,6%). Neste ano, foram inscritas duas novas dotações centralizadas: a primeira destinada a fazer face a despesas imprevistas da pandemia (500 M€) e a segunda a mitigar os seus efeitos na economia, através da medida IVAucher, destinada a estimular o consumo de serviços dos sectores mais afetados pela crise, mediante a devolução de parte do IVA consumido sob a forma de um vale que deverá ser utilizado no pagamento de consumos futuros nos mesmos sectores (200 M€). Numa análise por classificação económica, que indica a natureza da despesa que se pretende realizar, a dotação para fazer face a despesas imprevistas da pandemia encontra-se repartida pela rubrica de despesas com o pessoal (250 M€), aquisição de bens e serviços (150 M€), transferências correntes para as famílias (50 M€) e investimento em bens de capital (50 M€). A dotação destinada ao IVAucher encontra-se inscrita na rubrica de subsídios a empresas não financeiras (200 M€). O incremento nas dotações centralizadas para fins específicos de 2019 para 2021 (+ 796 M€; + 124%) indicia a vontade de manter sob controlo do MF almofadas para injetar em medidas já anunciadas e em medidas adicionais que se venham a revelar necessárias para combater os malefícios da COVID-19 na saúde e na economia. Repare-se que desaparecem dentro desta categoria as subcategorias presentes em anos anteriores e que não tinham, pois, a ver com a pandemia (redução tarifária, descongelamento de carreiras, orçamento participativo, etc.). No mesmo sentido vai o pedido na PPL da POE/2021 para a AR autorizar o Governo a proceder às alterações entre programas orçamentais que vier a considerar necessárias para financiar medidas excepcionais COVID-19.⁶⁷

342. O reforço da dotação dos instrumentos de gestão centralizada não se traduz num aumento da utilização destas verbas, que no seu conjunto tiveram uma utilização de 13% até ao final do terceiro trimestre. Decorridos três trimestres do ano, consumiu-se apenas 10,3% (65 M€) da dotação provisional e 12,7% (13 M€) das dotações centralizadas para fins específicos. No entanto, historicamente assiste-se à aceleração na utilização destas dotações no final do ano — Tabela 26.

⁶⁶ Em 2020, pelo menos até 30 de setembro, o Governo não lançou a habitual segunda vaga de cativações, determinada pelo decreto-lei de execução orçamental. Usou um instrumento alternativo, na segunda alteração ao OE/2020, para conseguir um racionamento maior do que no ano anterior. A alternativa foi a dotação provisional, que passou de 330 M€ na versão original deste OE para 630 M€ na versão ora em vigor.

⁶⁷ [Número 21 do art. 8.º da PPL n.º 61/XIV.](#)

Gráfico 45 – Dotações orçamentais sob controlo do Ministério das Finanças, 2014–2021
(milhões de euros)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado 2015 a 2019, base de dados orçamentais do Ministério das Finanças (SIGO) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE e posteriormente no Decreto-Lei de Execução Orçamental, não se encontrando disponível esta informação para o ano de 2021; (ii) A utilização de todas as dotações no ano 2020 corresponde ao valor acumulado apenas até ao final do mês de setembro; (iii) A informação sobre a utilização das cativações em 2020 refere-se ao final do mês de setembro, tendo sido publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) publicada em 27 de outubro de 2020. Neste ano, não ocorreu, pelo menos até final do 3.º trimestre, a segunda vaga de cativações tipicamente determinada pela publicação do referido decreto-lei.

Tabela 26 – Dotações dos instrumentos de controlo da despesa, 2014–2021
em milhões de euros e percentagem)

Instrumentos de controlo da despesa	2014			2015			2016			2017			2018			2019			2020				2021
	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Dotação fixada na 2.ªAOE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação na POE (M€)
Dotação provisional	534	254	47,6	534	534	100,0	502	502	100,0	535	535	100,0	495	495	100,0	330	330	100,0	330	630	65	10,3	500
Reserva orçamental	377	187	49,6	436	214	49,0	432	205	47,4	434	282	65,1	451	311	68,9	470	299	63,6	515	515	97	18,8	515
Cativações	746	370	49,6	766	467	60,9	1 314	599	45,6	1 474	1 049	71,2	1 069	780	73,0	1 053	218	20,7	572	572	64	11,2	-
Dotações centralizadas para fins específicos	0	0	-	0	0	-	447	338	75,6	503	390	77,5	987	805	81,6	644	535	83,0	968	968	123	12,7	1 440
Contrapartida nacional										100	17	16,9	100	10	9,6	50	17	33,8	50	50	1	2,0	50
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos										300	300	100,0	480	460	95,8	400	352	88,0	690	690	0	0,0	690
Despesas imprevistas da pandemia													-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500
Ivaucher													-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	200
Redução tarifária													-	-	-	104	104	100,0	139	139	104	75,0	-
Incêndios													187	132	70,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Descongelamento carreiras													130	130	99,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Saúde										100	70	69,8	85	74	86,7	85	57	67,7	85	85	18	20,9	-
Orçamento participativo										3	3	100,0	5	0	0,3	5	4	83,6	5	5	0	0,0	-
Reversão remuneratória							447	338	75,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1 657	811	48,9	1 736	1 214	69,9	2 695	1 644	61,0	2 946	2 256	76,6	3 002	2 391	79,7	2 497	1 381	55,3	2 386	2 686	348	13,0	2 455
																			-4,5	7,5			-8,6
Por memória																							
1. Despesa efetiva (M€)	82 345	81 966		82 376	80 893		85 459	82 505		85 877	83 692		89 767	87 402		93 021	89 688		96 837	101 303	96 586		96 819
2. Peso relativo das dotações para cobertura de riscos na despesa efetiva (%)	2,0	1,0		2,1	1,5		3,2	2,0		3,4	2,7		3,3	2,7		2,7	1,5		2,5	2,7	0,4		2,5
3. Dotações não utilizadas (M€)		846			522			1 051			690			611			1 116				2 337		
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)		51,1			30,1			39,0			23,4			20,3			44,7				87,0		
5. Tvha da dotação total dos instrumentos (%)				4,8				55,3			9,3			1,9		-16,8			-4,5	7,5			-8,6
6. Tvha das dotações centralizadas para fins específicos na dotação total dos instrumentos (%)	-	-		-	-		-	-		12,5	15,3		96,2	106,6		-34,8	-33,6		50,4	50,4	-77,0		48,7
7. Peso das dotações centralizadas p/ fins espec. na dot. total dos instrumentos (%)	-	-		-	-		16,6	20,6		17,1	17,3		32,9	33,7		25,8	38,7		40,6	36,1	35,2		58,6
8. Peso das cativações na dotação total dos instrumentos (%)	45	46		44	38		49	36		50	46		36	33		42	16		24	21			n.d.
9. Peso da dotação provisional na dotação total dos instrumentos (%)	32	31		31	44		19	31		18	24		16	21		13	24		14	23			20

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado 2015 a 2019, base de dados orçamentais do Ministério das Finanças (SIGO) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE e posteriormente no decreto-lei de execução orçamental. Nenhum destes montantes está disponível para o ano de 2021; (ii) A utilização e o respetivo grau no ano 2020 reporta-se a 30 de setembro apenas; (iii) A informação sobre a utilização das cativações em 2020 refere-se ao final do mês de setembro, tendo sido publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) publicada em 27 de outubro de 2020.

11.2 Instrumentos não convencionais

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

344. A proposta de lei orçamental para 2021 repete disposições de anos anteriores que configuram, na prática, dois outros tipos de cativação. As quatro categorias de dotações sob controlo do Ministério das Finanças analisadas na Secção 11.1 são mais conhecidas publicamente e, pelas décadas que algumas possuem, podem apelidar-se de instrumentos "convencionais". O seu peso no orçamento e na conta pode ser quantificado, como as páginas anteriores mostraram. Ao lado destes, existem outros instrumentos, pouco conhecidos fora da gestão das entidades públicas, que, por analogia com o que se passa na política monetária, se podem designar como instrumentos "não convencionais" de controlo da despesa pública — não são passíveis de quantificação, pelo menos sem pedido especial ao MF.

345. O primeiro destes instrumentos opera no âmbito da aquisição de serviços. Desdobra-se em restrições aplicáveis à generalidade dos serviços e em restrições aplicáveis a serviços específicos. **Comece-se por apreciar o primeiro desdobramento.** Desde há vários anos que a lei orçamental, em conjunto com o decreto-lei de execução orçamental, contém normas que visam travar o crescimento da despesa da AdC e da Segurança Social em aquisições de serviços de qualquer tipo. A proposta de lei para 2021 repete esta prática no art. 53.º, ainda que este ano com uma técnica legislativa diferente e que consiste em apenas dizer quais são as alterações cirúrgicas que promove na redação da lei orçamental de 2020.⁶⁸ Efetuando as substituições devidas, o conteúdo dos quatro primeiros números é o seguinte:

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

2 — Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2021, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2019 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2019.

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

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

346. O MF tem, pois, o poder discricionário de impedir a execução de aquisição de serviços nos casos em que a Assembleia da República aprovou o financiamento necessário para tal execução. O efeito prático dos números 1 e 2 é cativar qualquer euro a mais, face à execução de 2019, que a unidade orgânica tenha inscrito no seu orçamento. Esta norma aplica-se também às entidades que financiam a sua atividade com receitas próprias (excluindo fundos comunitários).⁶⁹ A eficácia no desenvolvimento normal da atividade de uma unidade orgânica da AdC ou da Segurança Social, como sucede com qualquer empresa privada, pode exigir mudanças na composição da despesa sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Essas mudanças poderão passar pela necessidade de celebrar contratos com o mesmo objeto que envolvam mais encargos (basta pensar que o número 2 acima se repete há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, e que comprar mais

⁶⁸ Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na redação em vigor (é a que resulta das alterações introduzidas até à Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho). O artigo desta lei que é resgatado, com alterações, para a PPL n.º 61/XIV é o 64.º.

⁶⁹ Para 2021 a lista de exceções foi alargada às aquisições de serviços financiadas pela Lei de Programação Militar ou pela Lei das Infraestruturas Militares (n.º 2 do art. 53.º da PPL n.º 61/XIV).

qualidade no futuro para um serviço prestado no passado não envolve mudança no objeto da contratação) ou mesmo por gastar mais no ano t na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano $t-n$, com $n = 1, 2, \dots, N$, em que N é o ano mais antigo que limita a despesa da rubrica no exercício t . Por outras palavras, a manutenção, anos a fio, dos números 1 e 2 é um travão a mudanças na tecnologia de provisão dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas pela administração pública. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública (aquela restrição coloca o prestador a trabalhar no interior do *espaço de possibilidades de produção*). Não se percebe a vantagem de manter estas normas em vigor quando a sua retirada não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento (seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública). Os números 3 e 4 descrevem o princípio geral de “descativação”, que segue, em linhas gerais, a mesma tramitação que a libertação de dotações cativadas formalmente. A terminar, recorda-se que a rubrica aquisição de serviços tem sido sempre um alvo privilegiado das cativações formais. É uma rubrica, portanto, sujeita a cativações convencionais e a cativações não convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

347. A dupla obstaculização à boa gestão das entidades públicas é ainda agravada no caso de determinados tipos de serviços. São eles: i) Estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e às cativações não convencionais identificadas no parágrafo 346, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. Constam dos artigos 55.º e 56.º, respetivamente, da PPL. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do art. 55.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Pode até entender-se o privilégio dado à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, **mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há tantos anos**, como se verá nos próximos parágrafos. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só será possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças. Em milhares de casos, os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos de centenas ou meia dúzia de milhares de euros por ano (basta pensar no caso de um tarefeiro para substituir uma trabalhadora indiferenciada que tenha entrado em licença de maternidade). **Causa impressão que esta intromissão tão capilar na gestão corrente das organizações seja mesmo necessária ano após ano.**

348. O segundo tipo de constrangimento à gestão com aspetos parecidos aos da cativação de despesa sucede no âmbito da contratação de recursos humanos. Repetindo disposições de anos anteriores, a lei orçamental proposta para 2021 estabelece, no art. 44.º, que a generalidade⁷⁰ das pessoas coletivas públicas e das empresas do sector público empresarial só podem recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos que o decreto-lei de execução orçamental estabelecer. A título de exemplo, o número 3 do art. 157.º do decreto-lei de 2019⁷¹ diz: que“(…) fica autorizado o recrutamento destinado à substituição, para a mesma função, de trabalhadores que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora e desempenhem tarefas correspondentes a necessidades permanentes, se a remuneração dos trabalhadores a contratar corresponder à base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno (…).” (sublinhado da UTAO). Só por si, esta norma, que vem acompanhada de várias condições, **impede a substituição de ativos por trabalhadores com experiência**. Os números 4 e 5, a seguir reproduzidos, prescrevem para o recrutamento de pessoal o mesmo mecanismo que se analisou acima no caso das aquisições de serviços.

⁷⁰ O artigo exclui um número restrito de entidades do âmbito de aplicação desta norma.

⁷¹ [Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#). Por sinal, este diploma está ainda em vigor por força do seu art. 210.º, uma vez que o Governo não promoveu até à data de fecho deste relatório a publicação do diploma equivalente para o ano em curso.

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

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

a) Os encargos decorrentes do recrutamento estejam incluídos na proposta de orçamento anual e plurianual, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, quando existam;

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

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

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

349. O membro do Governo responsável pela área das Finanças tem, pois, o poder discricionário de, a pedido do colega com a tutela sectorial, autorizar a utilização da dotação para pessoal devidamente inscrita no orçamento da entidade pública aprovado pela Assembleia da República. Esta conclusão resulta da leitura conjugada dos números citados. Muito provavelmente, o decreto-lei de execução orçamental a publicar em 2021 irá repetir estas disposições. Em abono desta moldura, deve reconhecer-se que a enorme rigidez na operacionalização dos despedimentos por justa causa nas AP justifica rigidez equivalente na admissão de trabalhadores, pelo que uma situação não deve ser apreciada sem a outra.

350. O propósito desta secção foi alertar os legisladores para a utilidade de repensarem seriamente a manutenção destes instrumentos não convencionais. É certo que eles podem ajudar o MF a conter a despesa abaixo dos tetos aprovados pela AR e a limitar a assunção de certos compromissos de despesa plurianuais (caso do pessoal, sobretudo). Se as normas da LEO que corresponsabilizam os ministros sectoriais pelo cumprimento das metas, introduzem programas orçamentais avaliáveis pelos resultados e conferem previsibilidade na programação orçamental de médio prazo já estivessem em vigor, em vez de serem sucessivamente adiadas, tanto os instrumentos convencionais como os não convencionais seriam quase totalmente dispensáveis. Mas os legisladores devem também ter em conta o preço que o país paga em termos da qualidade dos serviços públicos prestados às empresas e aos cidadãos por causa de todo este arsenal de instrumentos de controlo se manter em vigor acriticamente, tantos anos a fio, sejam eles de crise ou de expansão económica. Eles são uma intromissão profunda do poder político na gestão corrente das organizações públicas, que verticaliza e centraliza tanto decisões importante como decisões triviais na vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas. **Recomenda-se que sejam ouvidos o Governo, mas também antigos e atuais gestores públicos, para ponderação de um eventual alívio nestas restrições.**

12 Programa orçamental da Saúde e financiamento do SNS [NOVO]

351. Neste capítulo é analisado de forma sucinta o programa orçamental da Saúde e o financiamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Esta apreciação é repartida em três pontos: na Secção 12.1 é realizada uma abordagem resumida ao programa da Saúde. De seguida, a Secção 12.2 contextualiza o Serviço Nacional de Saúde no âmbito do sector da Saúde. Por fim, na Secção 12.3 é realizada a análise resumida ao financiamento do Serviço Nacional de Saúde.

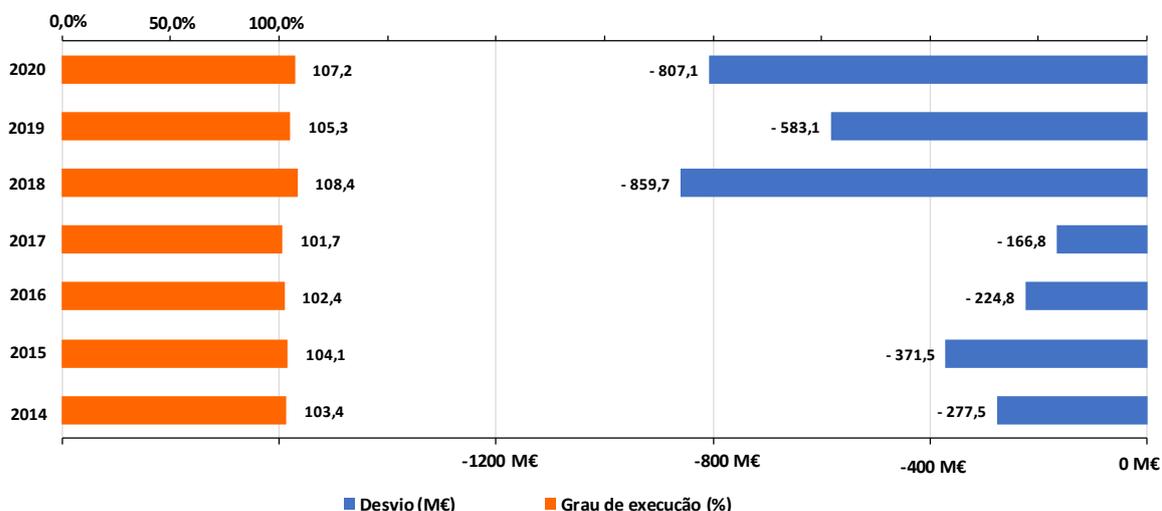
12.1 Programa orçamental da Saúde

352. Em 2020, estima-se que o desvio negativo na execução da despesa efetiva consolidada do programa da Saúde face à previsão inicial seja o segundo mais elevado nos últimos sete anos. Os desvios de execução são medidos, neste capítulo, como a diferença entre a dotação inicial do programa orçamental e o valor da sua execução acumulada a 31 de dezembro. No período de 2014 a 2020 o programa da Saúde registou sempre desvios negativos na despesa efetiva consolidada e a sua soma acumulada é - 3291M€ (Gráfico 46). Significa que a dotação inicial é sistematicamente insuficiente (suborçamentada) para fazer face aos pagamentos que acabam sendo feitos até 31 de dezembro. O desvio de 807 M€ previsto para 2020 corresponde ao segundo mais elevado nos últimos cinco anos, a seguir ao registado no ano de 2018 (-860 M€). No entanto, trata-se de execuções orçamentais em realidades diferentes. No ano de 2020, a crise sanitária originada pela pandemia COVID-19 veio acarretar encargos extraordinários de dimensão significativa e que não seriam expeáveis numa situação sem pandemia, e como tal, não se encontravam, naturalmente, incluídos na previsão inicial do OE.

353. . No ano de 2020, em resposta à crise sanitária, o programa orçamental da Saúde foi reforçado na 2.ªAOE/2020. Com o espoletar da crise sanitária causada pela pandemia COVID-19 foram adotadas medidas de política no sentido de aumentar a capacidade de resposta do SNS para conter a pandemia e mitigar os malefícios da doença na saúde das pessoas. Como tal, o teto de despesa do programa da Saúde foi reforçado em 345,2 M€ na 2.ªAOE face à dotação inicialmente prevista no OE/2020, por via de transferências correntes provenientes do subsector Estado. Adicionalmente, as entidades do Programa foram autorizadas pelo Governo a utilizar 159,2 M€ de saldos de gerência anterior para financiar despesa em 2020.

Gráfico 46 – Grau de execução e desvios da despesa efetiva consolidada no Programa Orçamental da Saúde, 2014–2020

(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças, Relatórios da POE/2014–2021, CGE/2014–2019 e cálculos da UTAO. | Notas: Foram considerados os valores orçamentados líquidos de cativações. A execução de 2020 corresponde à estimativa apresentada na POE/2021.

354. A previsão da execução do programa da Saúde para o ano de 2020 aponta para uma despesa efetiva superior em 2,6% ao teto fixado na 2.ª AOE. A execução orçamental estimada para 2020 do Programa Orçamental da Saúde incluída no relatório que acompanha a POE/2021 prevê que a execução da despesa efetiva consolidada seja superior em 2,6% (+302 M€) à dotação autorizada pela AR na 2.ªAOE/2020 — Tabela 27. Este resultado advém do incremento nas rubricas Aquisição de bens e serviços (+400 M€) e Pessoal (+101 M€), e é atenuado pelo decréscimo nas rubricas Outras despesas correntes (-169 M€) e Despesas de capital (-30 M€). No caso da rubrica Aquisição de bens e serviços, é de notar que esta sofre um crescimento de 810 M€ face ao previsto no OE/2020 inicial. No entanto, é de salientar que o valor de execução estimado nesta rubrica para 2020 engloba a contabilização do pagamento de dívida comercial vencida no montante de 256 M€.72 A parte remanescente deste incremento terá, em boa medida, justificação nos encargos registados com a implementação de medidas COVID-19 (Ex: aquisição de EPI). A mesma razão explicará o aumento na rubrica Despesa com pessoal por via da adoção de medidas de reforço de recursos humanos (contratação e horas extras).73

355. Durante a execução orçamental de 2020, os Hospitais EPE receberam dotações de capital no valor de 256 M€. À data de fecho deste relatório e tendo em conta a execução orçamental conhecida (até setembro), foi possível identificar a execução de 256 M€ de despesa em ativos financeiros para dotações de capital nos Hospitais EPE, inseridos no SNS. Esta verba destinou-se ao pagamento de dívida comercial vencida — vide nota de rodapé 72.

Tabela 27 – Despesa efetiva consolidada no programa orçamental da Saúde
(em milhões de euros)

Classificação	2019		2020				2021	Variação anual em 2021 vs.		
	OE	CGE	OE	2.ª AOE	Execução estimada	Variação Ex. estimada vs 2.ª AOE	POE/2021	OE/2020	2.ª AOE 2020	Execução estimada para 2020
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)	(8)=(7)-(3)	(9)=(7)-(4)	(10)=(7)-(5)
Despesas com pessoal	4 239	4 455	4 641	4 641	4 742	101	4 942	301	301	200
Aquisição de bens e serviços	6 072	6 800	5 996	6 406	6 806	400	6 609	614	203	-197
Outra despesa corrente	286	86	227	245	76	-169	251	24	6	175
Despesa de capital	326	166	363	439	409	-30	715	352	276	306
Total	10 923	11 506	11 226	11 731	12 033	302	12 517	1 291	787	485

Fontes: Orçamento do Estado 2018, 2019 e 2020, 2.ªAOE/2020, CGE/2019, POE/2021 e cálculos da UTAO.

356. A despesa efetiva consolidada nesta área da governação registará em 2021 um significativo incremento face ao inicialmente previsto no OE/2020 e posteriormente na 2.ªAOE/2020. De acordo com a POE/2021, a despesa efetiva consolidada do programa orçamental da Saúde registará um incremento de 1291 M€ (11,5%) face ao inicialmente previsto no OE/2020 e 787M€ (6,7%) na comparação com a projeção da 2.ªPAOE/2020 (Tabela 27).

357. Na comparação com a execução estimada para 2020, a despesa efetiva consolidada no programa da Saúde crescerá 4,0% em 2021. A previsão para 2021 da despesa efetiva consolidada do programa da Saúde aponta para um crescimento de 4,0% (+485 M€) face ao valor estimado para a execução orçamental de 2020. Para este resultado contribuirá o aumento de 200 M€ na despesa com pessoal, refletindo as medidas de reforço do emprego público e o subsídio extraordinário de risco para profissionais de saúde (Tabela 8, p. 53). Adicionalmente, perspetiva-se um incremento na despesa de capital de 306 M€, por via do acréscimo de investimento. Em sentido contrário, prevê-se uma diminuição de 197 M€ na despesa com a aquisição de bens e serviços (Tabela 27).

358. Os números da execução estimada acima utilizados estão sujeitos a erro. Neste momento, como o ano económico ainda não fechou, a estimativa que o MF incluiu no seu relatório que acompanha a POE/2021 é a melhor informação disponível sobre o estado do programa. Como qualquer previsão, está sujeita a erro. A história mostra que o erro neste programa é frequente, materialmente relevante e com o mesmo sinal desde, pelo menos, 2014. No relatório do MF que acompanhou a POE/2020, a estimativa

72Como foi reportado no [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), de 20 de maio.

73 Na sua avaliação à POE/2020, a UTAO mostrou que desvios negativos na despesa com pessoal não são um padrão neste programa. Entre 2014 e 2018, a execução só excedeu a dotação inicial em 2014 e 2018.

de execução em 2019 foi fechada conhecendo-se já os dados provisórios da execução até 30 de novembro. Então previa-se executar 10 701 M€ na despesa efetiva consolidada, correspondendo-lhe um desvio positivo de 222,3 M€,⁷⁴ mas a execução definitiva, apurada no relatório da Conta Geral do Estado sete meses depois, acabou por ascender a 11 506 M€, passando para um desvio negativo (- 583,1 M€). Tipicamente, ocorrem operações de monta nas últimas semanas de cada ano, nomeadamente as injeções de capital para amortização de pagamentos em atraso. Serve este parágrafo para recomendar cuidado na extração de conclusões a partir da comparação da estimativa de execução com execuções encerradas e previsões de execução para o ano seguinte.

359. O exercício de revisão da despesa na área da Saúde durante o exercício orçamental de 2021 prevê ganhos de eficiência no montante de 78,1 M€. De entre as medidas associadas ao exercício de revisão de despesa anunciadas no relatório que acompanha a POE/2021, 78,1 M€ correspondem à área da Saúde, sendo as mais relevantes, pela sua dimensão, as seguintes: i) gestão dos contratos de financiamento (25 M€); ii) revisão de preços e participações (25 M€); iii) combate à fraude (10M€) e iv) contribuição extraordinária sobre os dispositivos médicos (8 M€).

12.2 Contextualização do SNS

360. Compete ao Ministério da Saúde a responsabilidade de definir a política nacional de saúde, garantindo uma utilização sustentável dos recursos. De acordo com a Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, Base 20), o SNS é um conjunto organizado e articulado de estabelecimentos e serviços públicos prestadores de cuidados de saúde. As entidades que compõem a área da pública da Saúde em Portugal estão identificadas na Figura 2. O universo do Serviço Nacional de Saúde (SNS) é um subconjunto desta área. Está assinalado com fundo azul na Figura 2. Inclui estabelecimentos hospitalares sem natureza empresarial, hospitais e grupos articulados de hospitais e centros de saúde (os centros hospitalares) designados como entidades públicas empresariais (EPE), e ainda a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e as Administrações Regionais de Saúde (ARS). Estas últimas entidades não prestam cuidados de saúde, mas consolidam contas com as primeiras, pelo que, do ponto de vista contabilístico, estão integradas no SNS. Adicionalmente, o Ministério da Saúde inclui entidades que não prestam diretamente cuidados de saúde, estando excluídas do SNS. Integram este grupo os Serviços Partilhados (SPMS), o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), a Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde (INFARMED), a Entidade Reguladora da Saúde e um conjunto de quatro entidades pertencentes à Administração Direta do Estado.

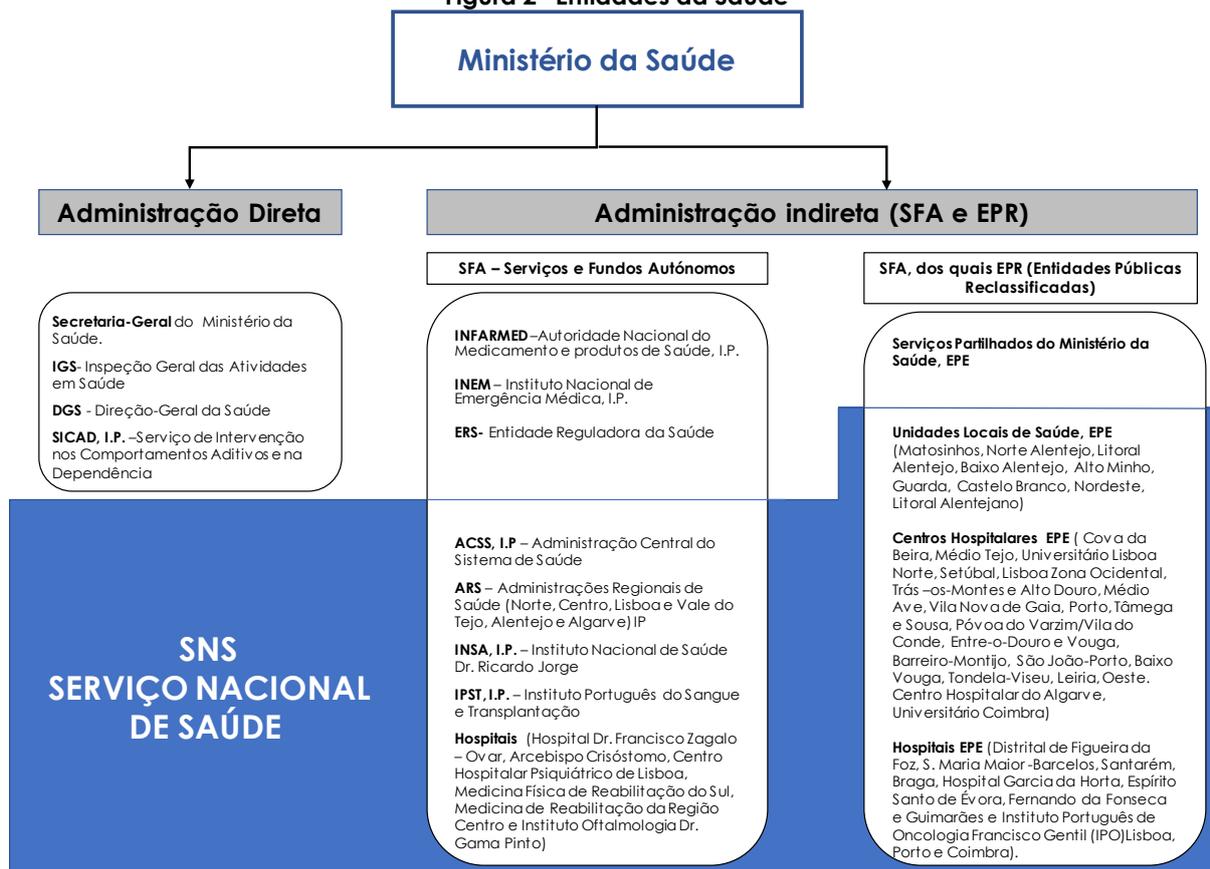
361. O Serviço Nacional de Saúde responde por mais de quatro quintos da despesa efetiva consolidada do programa da Saúde. Anualmente, a dotação específica relativa à transferência do Orçamento do Estado para financiamento do Serviço Nacional de Saúde representa mais de quatro quintos da despesa efetiva do programa da Saúde. Como exemplo, e de acordo com os dados constantes na POE/2021 para o ano de 2021, as transferências correntes para o financiamento do SNS correspondem a 82,4% da totalidade da despesa efetiva consolidada prevista no programa da Saúde. Estas transferências vão juntar-se a outros recursos financeiros para financiar a despesa efetiva do SNS.

362. O SNS representa a quase totalidade da despesa com pessoal prevista no programa da Saúde. Tendo por base indicação do Ministério da Saúde,⁷⁵ o SNS, em finais de 2019, contava com cerca de 140 mil efetivos, e tendo por base a informação disponibilizada na POE/2021, da despesa total com pessoal prevista no programa da Saúde "...cerca de 96,6% está alocada às entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS)".

⁷⁴ Ver p. 132 do [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro.

⁷⁵ Página 42 da nota explicativa do Ministério da Saúde referente à POE/2021, no âmbito da Audição na Comissão de Orçamento e Finanças no dia 5 de novembro de 2020

Figura 2– Entidades da Saúde



Fontes: Portal do Serviço Nacional de Saúde e elaboração da UTAO. | Notas: Administração Direta do Estado integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva Estado que, de modo direto e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma atividade tendente à satisfação das necessidades coletivas. A Administração Indireta do Estado integra as entidades públicas, distintas da pessoa coletiva "Estado", dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que desenvolvem uma atividade administrativa que prossegue fins próprios do Estado. A Administração Indireta do Estado compreende dois tipos de entidades: Serviços e Fundos personalizados e Entidades Públicas Empresariais (EPE). Estas estavam originalmente classificadas no sector institucional das Sociedades Não Financeiras e foram entretanto reclassificadas para o sector das AP, concretamente para o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central.

12.3 Financiamento do SNS

363. Em 2020, com os dados disponíveis, estima-se que os recursos financeiros provenientes do OE para o SNS ascenderão a 10 568 M€. Os recursos financeiros do OE para o SNS podem ser disponibilizados sob a forma de transferências correntes para o SNS (são despesa efetiva para o Estado e receita efetiva para o SNS, ou seja, para o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos) e dotações de capital para os Hospitais EPE (despesa em ativos financeiros para o Estado e receita de passivos financeiros para as entidades do SNS).⁷⁶ Para 2020, a POE/2021 estima que a transferência corrente para o SNS corresponderá a 10 311 M€. Adicionalmente, e como mencionado no parágrafo 355, durante o ano de 2020 os Hospitais EPE receberam dotações de capital no valor de 256 M€. Assim, estima-se que os recursos financeiros provenientes do OE para o SNS em 2020 ascenderão a 10 568 M€ (Tabela 28).

364. A dotação referente a transferências correntes para financiamento do SNS em 2021 é residualmente superior à prevista na execução orçamental de 2020. Em 2021, a dotação prevista em despesa de transferências correntes para financiamento do SNS é de 10 315 M€, ou seja, superior em 4 M€ face à estimativa para o ano de 2020. Quando comparada com as verbas previstas no OE/2020 e na 2.ªAOE/2020, o incremento corresponde a 159 M€ e 50 M€, respetivamente. De notar, que a execução orçamental em 2020, acarretará sempre um volume maior despesa para o SNS, em virtude da situação pandémica causada pela doença COVID-19. A manutenção para 2021, do montante da dotação de

⁷⁶ Em contabilidade orçamental (caixa) a entidade que recebe uma dotação de capital regista uma receita de passivo financeiro. A mesma operação em contabilidade financeira é um aumento de capital registado no balanço.

transferência correntes para o financiamento do SNS, é sinal que se pretende disponibilizar preventivamente verbas para o SNS, de modo a providenciar recursos que permitam o combate da crise sanitária (Tabela 28).

Tabela 28- Recursos financeiros provenientes do OE para o SNS
(em milhões)

Classificação	2019		2020					2021	Variação anual em 2021 vs		
	OE	CGE	OE	2.ªAOE	Estimativa 2020 da POE/2021	Execução até 30 de setembro	Despesa total prevista para 2020	POE/2021	2.ªAOE 2020	Estimativa 2020	Despesa total prevista em 2020
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(8)-(4)	(10)=(8)-(5)	(11)=(8)-(7)
Despesa efetiva											
Transferência corrente para o SNS	9 014	9 389	9 956	10 265	10 311	7 713	10 311	10 315	50	4	4
Despesa não efetiva											
Dotações de capital dos hospitais EPE	0	684	0	0	0	256	256	0	0	0	-256
Total	9 014	10 073	9 956	10 265	10 311	7 970	10 568	10 315	50	4	-252

Fontes: Orçamento do Estado de 2019, CGE 2019, 2.ªAOE/2020, POE/2021 e base de dados SIGO. | Notas: (i) Este quadro está desenhado na perspetiva contabilística do Estado. (ii) Excluem-se desta análise: a) a dotação centralizada no Ministério das Finanças para fins específicos na área da Saúde. A utilização desta dotação pelo sector não está garantida quando começa a execução de um OE, pelo que não compara diretamente com as transferências correntes para o SNS quantificadas nesta tabela; b) a receita consignada para a área da saúde (contribuição dispositivos médicos, contribuição extraordinária da indústria farmacêutica e imposto sobre as bebidas não alcoólicas).

365. Em 2021, os recursos financeiros provenientes do OE para o SNS decrescem 252 M€. Ao comparar a estimativa da execução orçamental do ano de 2020 com as transferências correntes previstas na POE/2021, a que se adiciona a despesa em dotações de capital já efetuada em 2020, verifica-se que o financiamento do SNS através de recursos financeiros provenientes do OE regista uma diminuição de 252 M€. Para este resultado contribui o aumento de 4 M nas transferências correntes e a diminuição em 256 M€ no financiamento através de dotações de capital dos Hospitais EPE — Tabela 28. Aplica-se à interpretação deste resultado a mesma cautela que a UTAO recomendou no parágrafo 358, p. 132.

13 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]

366. Neste capítulo é analisada a proposta orçamental de 2021 para os sistemas de proteção social da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações. A apreciação das contas da Segurança Social na Secção 13.1 divide-se em três pontos: análise do impacto orçamental em 2020 e 2021 das medidas de política COVID-19, proposta orçamental consolidada e decomposição por sistemas. Por último, na Secção 13.2 é realizada a análise orçamental agregada da Caixa Geral de Aposentações.

367. Este capítulo beneficiou de várias fontes de dados primários. A apreciação das contas dos sistemas de proteção social geridos pela Segurança Social e pela Caixa Geral de Aposentações (CGA), conta com os referenciais anuais constantes da 2.ªAOE/2020, bem como com os elementos da estimativa de execução orçamental para 2020 e da previsão para 2021, que fazem parte da documentação da POE/2021. Adicionalmente, recorreu-se a dados em ficheiros no formato Excel que foram facultados diretamente pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), em resposta a solicitação da UTAO.

13.1 Segurança Social

368. A apreciação das contas da Segurança Social para 2020 e 2021 não pode ser realizada sem levar em conta os efeitos da COVID-19. O surgimento em força da crise sanitária, a partir do final do 1º trimestre de 2020, por via da pandemia Covid-19, teve consequências económicas de grande dimensão em 2020 e os efeitos irão ainda sentir-se no ano 2021. Neste contexto, foi necessário ajustar as previsões orçamentais para 2021 e 2021. Como tal, a apreciação realizada às contas da Segurança Social para 2020 e 2021 tem em conta o contexto de imprevisibilidade decorrente da pandemia COVID-19.

13.1.1 Medidas de política COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social em 2020 e 2021

369. Ao longo do ano de 2020 foram adotadas medidas de política para mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia, com efeitos nas contas públicas. Um número considerável das medidas adotadas foi executado através do subsector da Segurança Social.

370. Em 2020, o impacto direto no saldo da Segurança Social decorrente das medidas COVID-19 é residual. A Tabela 29 dá uma imagem rápida e completa dos efeitos diretos das medidas de política COVID-19 nas contas previsionais do subsector. De acordo com a estimativa de execução orçamental para 2020, o impacto orçamental direto das medidas de política COVID-19 no saldo global da Segurança Social será residualmente positivo (+10,8 M€). Esta situação é resultado do financiamento por via do Orçamento do Estado dos encargos suportados pela Segurança Social com a aplicação das medidas COVID-19. A preocupação de não desviar recursos da Segurança Social consagrados a tudo o resto para pagar as medidas COVID-19 foi acautelada legalmente nos diplomas que foram saindo ao longo do ano e foi acautelada financeiramente na revisão do orçamento da Segurança Social que decorreu da entrada em vigor da 2.ªAOE/2020.

371. As transferências do Orçamento do Estado visam financiar a perda de receita e a despesa adicional com medidas COVID-19. A estimativa para 2020 prevê que a Segurança Social receba através de transferências do Orçamento do Estado o montante de 2497,6 M€. Desta verba, 548,6 M€ são direcionados para neutralizar o efeito da perda de receita com a medida de isenção de pagamento de Taxa Social Única (TSU) atribuída às entidades patronais abrangidas pelas medidas de *Layoff* Simplificado e Apoio à Retoma Progressiva. Os restantes 1938,2 M€ são destinados a custear a despesa com as outras medidas adotadas no âmbito da COVID-19 (Tabela 29).

372. Grande parte da despesa estimada para 2020 advém dos encargos com medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração. Ainda na Tabela 29 se vê que, do montante total de despesa

estimada para 2020 com medidas Covid-19 (1938,2 M€), cerca de 82,2% (1592,2 M€) decorrem de encargos com medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração, designadamente: i) Layoff Simplificado e Apoio à Retoma Progressiva (1110 M€); ii) Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial (297,2 M€); iii) Apoio Extraordinário à Redução da Atividade Económica de Trabalhadores Independentes (185 M€).

Tabela 29 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social para 2020 e 2021

(em milhões de euros)

Rubricas	2.º AOE 2020	Estimativa 2020	POE 2021
(1) Receita Efetiva	1 943,8	1 949,0	776,0
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. Previdencial-COVID	1 720,2	1 725,4	176,0
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. prof. social cidadania -COVID	223,6	223,6	400,0
Transferência do OE - Neutralização do efeito de isenção de pagamento de TSU	548,6	548,6	71,0
Isenção da obrigação de pagamento de TSU	-548,6	-548,6	-71,0
Transferências correntes da União Europeia - Medidas COVID ¹	-	-	200,0
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	-	-	-
<u>Medidas com efeito temporário:</u>			
Diferimento de pagamento de contribuições sociais 2.º trimestre 2020	-	-	-
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	-	-	-
(2) Despesa Efetiva	1 943,8	1 938,2	776,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	8,5	8,5	24,0
Subsídio de doença por isolamento profilático	60,0	60,0	42,0
Prorrogação de Subsídio de desemprego, desemprego provisório e majoração	16,6	31,7	0,0
Apoio extraordinário à redução da atividade económica de TI	185,0	185,0	0,0
Subsídios de assistência a filho e a neto (COVID)	3,0	3,0	1,0
Lay-off simplificado (COVID) e Apoio à Retoma Progressiva	1 110,0	1 110,0	309,0
Incentivo extraordinário normalização atividade empresarial	297,2	297,2	0,0
Proteção trabalhadores independentes e informais	38,0	38,0	0,0
Rendimento Social de Inserção (RSI) - COVID	15,5	15,0	0,0
Medida prorrogação subsídio social de desemprego	40,0	40,0	0,0
Apoio excepcional à família (COVID)	100,0	100,0	0,0
Complemento de estabilização	70,0	49,3	0,0
Outras	0,0	0,5	0,0
Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores -(nova medida)	0,0	0,0	400,0
(3) = (1) – (2) Impacto orçamental direto no saldo global da Segurança Social	0,0	10,8	0,0

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. 2.º AOE/2020, Relatório da POE/2021 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector. (ii) Observação 1 – Informação disponibilizada na [Nota Explicativa](#) para a audição parlamentar da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, ocorrida no dia 10 de novembro. Consta do quadro na p. 19 da nota referida. Este quadro exhibe o orçamento do sistema previdencial (repartição). Os 200 M€ estão na linha intitulada "Transferências correntes do exterior — medidas COVID".

373. A POE/2021 prevê o prolongamento, em menor dimensão, dos encargos com medidas COVID-19 adotadas em 2020. No âmbito do Subsector da Segurança Social, a POE/2021, revela que um conjunto de medidas COVID-19 adotadas em 2020 continuará em 2021 a produzir efeitos orçamentais. No entanto, o número de medidas e a dimensão financeira diminuem substancialmente (ver Tabela 29). Transitam para 2021 medidas de proteção dos rendimentos das famílias, como são os casos dos Subsídios de Doença por Isolamento, de Infeção por SARS-CoV-2 e de Assistência a Filho e Neto. Adicionalmente, mantêm-se em vigor as medidas de Isenção do Pagamento de TSU por parte das entidades patronais abrangidas pela medida de Apoio à Retoma Progressiva.

374. Para 2021 é criada uma nova medida de proteção dos rendimentos. Trata-se de uma nova prestação a vigorar durante o ano de 2021, denominada como Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores, e prevê-se que venha a ser a medida com maior dimensão financeira em 2021 (400 M€).

375. Há uma divergência entre fontes na orçamentação da medida nova. Duas fontes consultadas para preparar este capítulo apresentam valores diferentes para o encargo previsível com esta medida. Os dados presentes no relatório do MF que integra a POE/2021 indicam 450 M€ (conforme referido na Tabela 8, p. 53) para esta nova medida de política orçamental, sendo que os dados fornecidos pelo IGFSS

à UTAO indicam uma despesa para a Segurança Social na ordem dos 400 M€. Foi este o valor que a UTAO optou por mostrar na Tabela 29 para manter a coerência com a orçamentação das demais medidas na área da Segurança Social. A diferença de 50 M€ pode ter a ver com diferenças na ótica de registo contabilístico (nacional no primeiro caso, pública no segundo). Mas também pode resultar simplesmente da falta de atualização numa das fontes. Fica a dúvida sobre qual é, de facto, o montante com o qual a conta previsional das AP foi feita, numa e noutra perspetiva contabilística.

376. O montante previsto de transferências do OE para a Segurança Social, de modo a custear as medidas COVID-19 em 2021, ascende a 647 M€. Deste valor, 71 M€ destinam-se a neutralizar o efeito de isenção de Pagamento de TSU atribuída a entidades patronais. Dos 576 M€ remanescentes, 400 M€ serão para custear a despesa com a nova medida de Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores e 176 M€ participam o encargo de 376 M€ previsto com as restantes medidas, nas quais se destaca o encargo previsto de 309 M para a medida de Apoio à Retoma Progressiva das Empresas.

377. O financiamento dos encargos com medidas para responder aos desafios socioeconómicos da pandemia em 2021 está assegurado na conta previsional da Segurança Social. A Tabela 29 evidencia a existência de recursos suficientes para pagar os encargos diretos previstos com medidas COVID-19. É por isso que o saldo na última linha da tabela é nulo. A informação disponibilizada na documentação da POE entregue em outubro na AR e os dados adicionais facultados à UTAO pelo IGFSS não individualizavam, no orçamento completo do subsector, a transferência da UE de 200 M€ com o fim específico de custear medidas de política COVID-19 suportadas por esse orçamento. Porém, já este capítulo estava praticamente finalizado quando foi distribuída, a 9 de novembro, a [Nota Explicativa](#) para a audição parlamentar da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, ocorrida no dia seguinte, no âmbito da apreciação do OE na especialidade. Este documento mostra no orçamento da Segurança Social para 2021 a previsão de uma receita de 200 M€ a título de transferências da União Europeia referente a medidas COVID-19.⁷⁷ Esta receita surgia na informação anterior aglutinada na rubrica Outras receitas correntes (vide Tabela 30), uma designação que não permitiu à Unidade perceber, sem ter visto a Nota Explicativa, que havia na mesma recursos marcados para financiamento de medidas COVID-19.

378. Surpresas na evolução da situação sanitária podem agravar os encargos com as medidas COVID-19. A estimativa para 2020 e a POE/2021 preveem encargos que foram calculados tendo em conta determinado cenário que os programadores assumiram para a evolução da situação sanitária e económica. Naturalmente, havendo agravamento inesperado da pandemia e do subsequente impacto na economia, é expectável a necessidade de reforçar ou reformular as medidas já adotadas (ex.: subsídios de doença por isolamento profilático e infeção, prorrogação do subsídio de desemprego, apoio à retoma progressiva), assim como proceder ao desenho e implementação de novas medidas.

13.1.2 Análise agregada: estimativa de execução em 2020 e proposta orçamental para 2021

379. A POE/2021 revê significativamente em alta o saldo global da Segurança Social para 2020. O relatório do MF apresenta uma estimativa para 2020 de 1476 M€ (Tabela 30, parte superior), o que corresponde a uma significativa revisão em alta de 873 M€ (244,8%) quando comparada com o valor de 603 M€ aprovado na 2.ª AOE/2020. Dá-se nota que as previsões incluídas na 2.ª AOE/2020 foram elaboradas num momento de grande incerteza e imprevisibilidade sobre os efeitos económicos nas contas públicas causados pela pandemia COVID-19. A melhoria do saldo global reflete o crescimento da receita com contribuições e quotizações (+764 M€) e a revisão em baixa da despesa com pensões (-320 M€), revelando *a posteriori* que a revisão efetuada na 2.ª AOE/2020 de incremento de 153,1 M€ por via do aumento extraordinário de pensões para 2020 não teria sido necessária. A condicionar um melhor resultado no saldo global, destaca-se o incremento em algumas prestações, nomeadamente: Subsídio por Doença(+115 M€) e Prestação Social para Inclusão e Complemento(+26 M€).

⁷⁷ Consta do quadro na p. 19 da [nota referida](#). Este quadro exhibe o orçamento do sistema previdencial (repartição). Os 200 M€ estão na linha intitulada "Transferências correntes do exterior — medidas COVID".

380. O saldo global ajustado para 2020 foi revisto em alta, registando o incremento de 260,2%. Os dados deste subsector são influenciados no biénio 2020–2021 pelos seguintes fatores que comprometem a comparabilidade homóloga: i) expurgo do saldo de fundos europeus — transferências do Fundo Social Europeu via programas operacionais do PT2020 e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) via Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, em ambos os casos destinadas a beneficiários fora do sector das AP — por forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; ii) reafectação de verbas em 2021, no âmbito do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (este ajustamento não tem expressão na análise agregada). A Caixa 1, p. 146, explica a necessidade destes ajustamentos. Após a introdução dos mesmos na informação fornecida pelo MF, prevê-se que o saldo global da Segurança Social no final de 2020 venha a ser 1452 M€, o que representa um acréscimo de 260,2% (+895 M€) face à previsão da 2.ªAOE/2020 — parte inferior da Tabela 30.

Tabela 30 – Conta da Segurança Social para 2020 e 2021
(em milhões de euros e percentagem)

	2.ª AOE 2020	Estimativa 2020	POE/2021	Var. Absoluta Estimativa 2020 e 2.ª AOE /2020	Var. Absoluta POE/2021 e Estimativa 2020	Iva (%) POE/2021 vs Estimativa 2020
1. Receita Corrente - da qual:	31 943	32 406	31 668	463	-738	-2,3
Contribuições e quotizações; da qual:	17 225	17 988	18 928	764	940	5,2
Receitas de jogos sociais	244	244	233	0	-11	-4,7
Transf. correntes da Ad. Central	12 089	12 084	10 043	-6	-2 040	-16,9
— Financ. da LBSS e outras	7 107	7 107	7 034	0	-73	-1,0
— Medidas excecionais e temporárias (COVID)	2 492	2 498	647	5	-1 851	-74,1
— Transf. OE regime subst. Bancário	437	436	425	-1	-11	-2,5
— IVA Social	883	883	915	0	32	3,6
— Transf. OE relativa IRC	377	377	377	0	0	0,0
— Transf. OE relativa AIMI	283	283	140	0	-143	-50,5
— Transf. OE Adic. à Contrib. do S. Bancário	33	33	33	0	0	0,0
Transf. do Fundo Social Europeu	1 502	1 326	1 389	-175	63	4,8
Outras receitas correntes	821	730	981	-91	251	34,3
2. Receita de Capital	12	3	7	-9	4	110,7
3. Receita Efetiva (1+2)	31 955	32 409	31 675	454	-734	-2,3
4. Despesa Corrente - da qual:	31 292	30 882	30 681	-410	-201	-0,7
Pensões, das quais:	18 340	18 020	18 642	-320	622	3,5
— Sobrevivência	2 559	2 519	2 584	-39	65	2,6
— Invalidez	1 187	1 173	1 159	-14	-14	-1,2
— Velhice	14 060	13 835	14 306	-225	471	3,4
— Parcela de atual. extraord. de pensões	491	449	547	-42	99	22,0
Sub. familiar a crianças e jovens	862	832	823	-30	-9	-1,0
Subsídio por doença	600	715	763	115	48	6,7
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 509	1 514	1 643	5	129	8,5
Complemento Solidário p/ Idosos	235	241	259	6	18	7,3
Prestações de Parentalidade	664	678	711	13	33	4,8
Medidas excecionais e temporárias (COVID)	1 944	1 938	776	-6	-1 162	-60,0
Complemento-creche	16	16	27	0	11	68,8
Ação social	2 028	2 070	2 112	42	42	2,0
Rendimento Social de Inserção	370	342	340	-28	-2	-0,7
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	30	30	30	0	0	:
Prestação Social p/a Inclusão e complemento	402	428	402	26	-26	-6,1
Pensões do Regime Sub. Bancário	446	444	434	-1	-11	-2,4
Outras despesas correntes	1 364	1 364	1 401	0	37	2,7
Ações de Formação Prof. e Ação Social	1 363	1 198	1 315	-165	117	9,7
— das quais: c/ suporte no FSE	1 262	1 107	1 231	-155	123	11,1
5. Despesa de Capital	60	51	62	-9	10	20,5
6. Despesa Efetiva (4+5)	31 352	30 933	30 743	-418	-190	-0,6
7. Saldo Global (3-6)	603	1 476	932	873	-543	
Por memória: após ajustamentos						
1A. Receita corrente	31 898	32 383	31 576	485	-807	-2,5
Contribuições e quotizações; da qual:	17 225	17 988	18 928	764	940	5,2
Transf. OE relativa AIMI	210	283	140	73	-143	-50,5
Transf. correntes da Ad. Central	11 712	11 706	9 666	-6	-2 040	-17,4
2A. Receita efetiva (1A + 2)	31 910	32 386	31 583	476	-803	-2,5
3A. Despesa corrente	31 292	30 882	30 681	-410	-201	-0,7
Pensões	18 340	18 020	18 642	-320	622	3,5
Ações de Formação Profissional	1 363	1 198	1 315	-165	117	9,7
— das quais: c/ suporte no FSE	1 262	1 107	1 231	-155	123	11,1
4A. Despesa de capital	60	51	62	-9	10	20,5
5A. Despesa efetiva	31 352	30 933	30 743	-418	-190	-0,6
6A. Saldo Global (2A - 5A)	558	1 452	840	895	-613	

Fontes: Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. (ii) As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento e o mesmo decorre da consideração dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: i) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020 e do Fundo Europeu de Auxílio

às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. (iii) Os referenciais anuais indicados para 2020 são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República da 2.ª AOE/2020 e a estimativa apresentada pelo MF no relatório que acompanha a POE/2021.

381. A estimativa de execução orçamental para 2020 pode ser afetada pela deterioração da situação sanitária. A elaboração da estimativa para 2020 foi realizada pelo Governo no final do 3.º trimestre de 2020. Entretanto, à data deste relatório, a situação sanitária agravou-se, sendo que este desenvolvimento pode afetar as contas finais da execução orçamental em 2020 do subsector da Segurança Social de uma maneira que o previsor não antecipou. Por um lado, poderão aumentar os encargos com medidas como o Isolamento Profilático e o Subsídio de Doença (COVID-19, embora estes custos adicionais, a ocorrerem, serão compensados por receitas adicionais provenientes de transferências do OE. Em caso de degradação da situação económica, são também exetáveis impactos negativos por via dos chamados “estabilizadores automáticos”: incremento na despesa com prestações de desemprego e perda de receita com contribuições e quotizações.

382. De acordo com a POE/2021, o saldo global da Segurança Social (não ajustado) deverá registar um decréscimo significativo. Para 2021, o saldo global da Segurança Social deverá ser inferior em 543 M€ ao saldo global estimado para o ano de 2020 (1476 M€). Após o exercício de ajustamento referido no parágrafo 380, a comparação entre o saldo estimado para 2020 e o saldo previsto para 2021 mostra uma diminuição de 613 M€. Em qualquer caso, estão previstas descidas na receita e na despesa efetivas durante o ano de 2021. A despesa decresce 0,6%, sendo que a receita desce 2,3% antes e 2,5% após o ajustamento, o que significa, em qualquer caso, uma contração maior do que a da despesa.

383. O principal contributo para o decréscimo da receita advém da diminuição prevista com transferências do OE no âmbito das medidas COVID-19. A POE/2021 prevê a diminuição de 2,5% na receita efetiva ajustada, assente, em grande parte, no decréscimo de 74,1% (- 1851 M€) da transferência do Orçamento do Estado para custear os encargos com medidas excecionais e temporárias (COVID-19). Este decréscimo, em 2021, é justificado pela previsão de menos medidas e menos encargos totais com as mesmas. Adicionalmente, é referir a redução de 50,5% (- 143 M€) na receita do AIMI (de novo, ver a Tabela 30.), já que a receita estimada com esta rubrica no ano de 2020 deverá incluir verbas de acertos referentes a anos precedentes.⁷⁸ Em sentido contrário e a atenuar a quebra na receita efetiva, prevê-se para 2021, face à estimativa de 2020, o crescimento de 5,2% (+940 M€) nas contribuições e quotizações, refletindo assim, a exetativa de alguma recuperação económica e a mitigação do efeito da medida de Isenção do Pagamento de TSU.

384. O orçamento da Segurança Social prevê para 2021 o incremento de 3,5% na despesa com pensões. De acordo com a informação presente na POE/2021, a despesa com pensões deverá aumentar 622 M€ (+3,5%) face à estimativa de 2020. Este resultado advém dos incrementos de 471 M€ (+3,4%) nas pensões de velhice, 65 M€ (+2,6%) nas pensões de sobrevivência, 99 M€ (+22%) na parcela de atualização extraordinária, mas também da redução de 14 M€ (-1,2%) no encargo com pensões de invalidez (ainda a).

385. O aumento extraordinário de pensões previsto na POE/2021 deverá ser revisto em alta. O orçamento da Segurança Social para 2021, parte integrante da POE/2021, prevê um aumento extraordinário das pensões a ser pago a partir do mês de agosto, com um encargo previsto de 99 M€. Em 2020, esta medida teve efeitos a partir de maio. No entanto, de acordo com a indicação da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deixada na AR,⁷⁹ esta medida será alterada em sede de discussão do OE na especialidade, de modo a acolher o aumento extraordinário de 10€ para pensões de valor até 1,5 vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), sendo que este aumento será pago a partir

⁷⁸Em 2018 e 2019 foram transferidos para o FEFSS, ao abrigo da consignação de AIMI, as verbas de 50 M€ e 123M€, respetivamente. No entanto, a verba adicional de 73 M€ transferida em 2019 correspondeu ao acerto de contas referente ao ano de 2017, ou seja, a diferença entre a receita líquida e o valor transferido em 2017. De acordo com a [CGE 2019](#), a consignação ao FEFSS deste imposto, ascendeu em 2018 a 136,2 M€ e em 2019 a 139,9 M€. Como tal, encontra-se por regularizar a diferença entre a receita líquida e o valor transferido para o FEFSS, nos anos de 2018 e 2019.

⁷⁹ Indicação da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social na audição perante a Comissão de Orçamento e Finanças no dia 26 de outubro de 2020.

de janeiro de 2021. Esta modificação, a concretizar-se, representará um incremento significativo em relação à verba de 99 M€ prevista na POE/2021, pois antecipa de agosto para janeiro o início do pagamento e o aumento será de 10€ para todas as pensões até 1,5 vezes o nível do IAS e não de 6 ou 10€, como se encontrava previsto.⁸⁰ Como tal, o aumento extraordinário de pensões em 2021 deverá acarretar uma despesa acima dos 260 M€,⁸¹ sendo que, sem mais alterações ao orçamento da Segurança Social, o saldo global deverá deteriorar-se pelo diferencial entre o encargo da medida inicialmente apresentada e o da alteração introduzida.

386. Para 2021, a diminuição da despesa com prestações sociais advém essencialmente do decréscimo da despesa com medidas COVID-19. O orçamento da Segurança Social incluído na POE/2021 prevê uma quebra acentuada na despesa com prestações sociais (-917 M€), face à estimativa de 2020, sendo que este resultado é explicado pela redução de 1162 M€ na despesa com medidas excecionais e temporárias (COVID-19). Com efeito, a despesa com as restantes prestações aumenta 245 M€, no seu conjunto, com a seguinte decomposição: i) Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego, mais 8,5% (Tabela 30 e Gráfico 47), explicado pela adoção da medida Aumento do Limiar Mínimo do Subsídio (Tabela 8, p. 53) e pelo incremento potencial no número de prestações de desemprego; ii) Subsídio de Doença, mais 6,7% (Gráfico 48); iii) Complemento Solidário para Idosos, mais 7,3% (Gráfico 50); iv) Prestações de Parentalidade, mais 4,8%; v) Ação Social, mais 2,0%; vi) Abono de Família, menos 1,0% (Gráfico 49); vii) Prestação Social para Inclusão e Complemento, menos 6,1%, viii) Complemento Creche, mais 68,8% em virtude do alargamento da gratuidade da frequência de creches (descrição na Tabela 9, p. 54). A previsão para outras prestações sociais pode ser encontrada na listagem sob a linha 4 da Tabela 30.

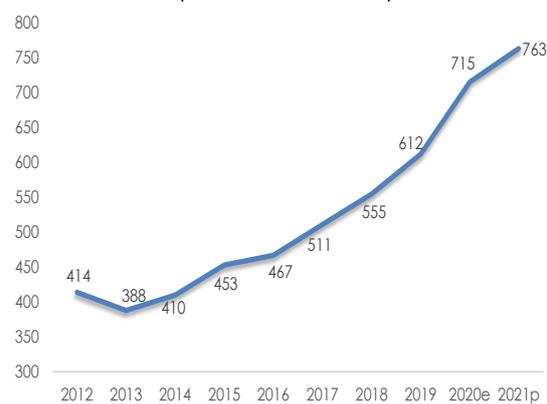
387. A queda verificada desde 2013 na despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego registou uma inversão. Em 2020, ao contrário do inicialmente previsto no Orçamento do Estado, a despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego registará um incremento, interrompendo a tendência de quebra verificada desde o ano de 2014 (Gráfico 47). Esta alteração, com início no 2.º trimestre de 2020, é justificada pelos efeitos da pandemia COVID-19 na economia e, em concreto, no mercado de trabalho. Algumas das medidas adotadas para apoiar o emprego (ex. *Layoff Simplificado* e Apoio à Retoma Progressiva) permitiram minorar o impacto nesta rubrica, embora tenham aumentado a despesa pública noutras. Para 2021, prevê-se a manutenção da trajetória de incremento nesta rubrica.

Gráfico 47 – Despesa com prestações de desemprego
(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS.

Gráfico 48 – Despesa com subsídio de doença
(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS.

⁸⁰ A atualização extraordinária aplicada em anos anteriores incidiu sobre pensões mais baixas (inferiores a 1,5 vezes o nível do IAS, com as seguintes características. Primeira, para os pensionistas que recebiam, pelo menos, uma pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015, o valor da atualização extraordinária foi 6 €, por pensionista, deduzido do valor da atualização anual das pensões. Segunda, para os pensionistas que não receberam qualquer pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015, o valor da atualização extraordinária foi 10 €, por pensionista, deduzido do valor da atualização regular das pensões.

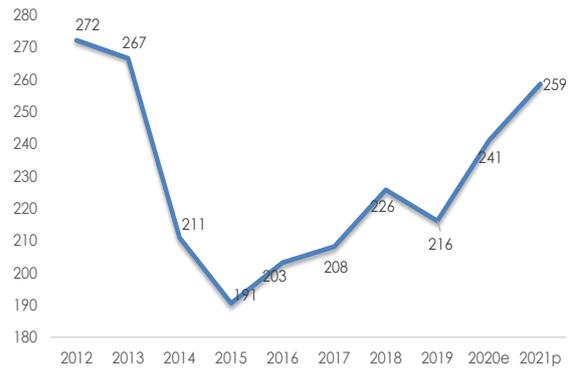
⁸¹ Estimativa linear da UTAO, tendo por base o montante do aumento extraordinário de pensões previsto na POE/2021 e o número de pensões abrangidas pela medida.

Gráfico 49 – Despesa com abono de família
(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS.

Gráfico 50 – Despesa com CSI
(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS.

13.1.3 Análise por sistemas de proteção social

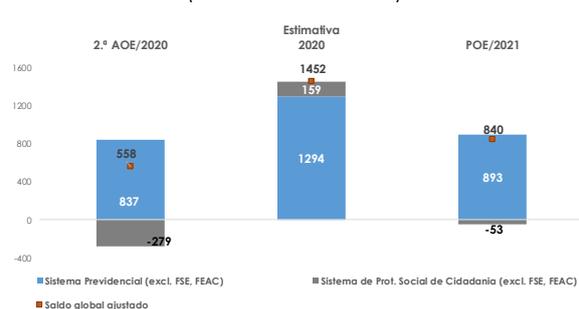
388. Para 2020, o saldo global da Segurança Social (ajustado) é revisto em alta no montante adicional de 895 M€. Viu-se na subsecção anterior que a 2.ªAOE/2020 projeta para o ano de 2020 um excedente orçamental da Segurança Social de 558 M€. Aqui, mostra-se que o mesmo advém da situação financeira do sistema previdencial. Com efeito, está previsto um excedente de 837 M€ no sistema previdencial, suficiente para absorver o contributo negativo de 279 M€ do sistema de proteção social e cidadania — Gráfico 51. Note-se que se está a considerar neste parágrafo a conta ajustada de fatores que limitam a comparabilidade no biénio 2020–2021 — painel inferior, portanto, da Tabela 32. A estimativa de execução orçamental para 2020, incluída na POE/2021, reviu em alta (de 558 M€ para 1452 M€) o excedente do saldo da Segurança Social. Para este resultado contribuirá o excedente adicional do sistema previdencial em 457 M€, assente no incremento adicional da receita com contribuições e quotas e na redução da despesa com pensões. Adicionalmente, é de salientar que o contributo adicional remanescente para a revisão em alta em 2020, no montante de 438 M€, advém do excedente do sistema de proteção social de cidadania, em virtude da execução inferior da despesa, nomeadamente nas rubricas de pensões e outra despesa (Gráfico 51 e Tabela 32).

Tabela 31 – Orçamento da Segurança Social para 2021, por sistema (ajustado)
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Receita	Despesa	Saldo
Previdencial	22395	21502	893
Regimes gerais	21346	21488	-142
FEFSS	1049	14	1035
Regimes especiais	434	434	0
Proteção social de cidadania	8773	8826	-53
Proteção familiar	1777	1777	0
Solidariedade	4641	4641	0
Ação Social	2355	2408	-53
	31168	30328	840

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: i) Transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; iii) Reafectação de verbas em 2021, no âmbito do FEFSS. (2) O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) aparece nas contas da SS dentro do sistema previdencial, mas é importante perceber que ele não é um subsistema de proteção social; trata-se, simplesmente, de um instrumento financeiro para assegurar a capacidade de pagamento de pensões do sistema previdencial durante, pelo menos, dois anos.

Gráfico 51 – Saldo da Segurança Social, por sistema (ajustado)
(em milhões de euros)



389. A POE/2021 afeta ao orçamento da Segurança Social receitas consignadas ao FEFSS. O artigo 228.º da PPL n.º 61/XIV estipula que a receita consignada ao FEFSS referente ao Adicional ao IMI e à percentagem de IRC, no montante agregado de 517 M€, seja afeta ao Orçamento da Segurança Social, de forma extraordinária e para assegurar o equilíbrio geral da Segurança Social. De uma forma linear, no ano de 2021, o Governo pretende que receitas consignadas ao FEFSS sejam utilizadas para equilibrar as

contas do subsector Segurança Social. Importa esclarecer que estas consignações desde a sua criação foram sempre destinadas ao reforço do FEFSS para reforçar a sua capacidade de pagar pensões futuras do sistema previdencial. O Adicional ao IMI, que foi introduzido na Lei do OE/2017,⁸² dita a atribuição da receita deste imposto ao FEFSS. No que concerne à consignação de uma percentagem de IRC, esta consignação foi introduzida na Lei do OE/2018 e reforçada na Lei do Orçamento do Estado de 2019 e 2020.⁸³ Ora o número 1 do art.º 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (Bases Gerais do Sistema de Segurança Social) atribui às receitas do Fundo a finalidade de cobrir, pelo menos, dois anos de encargos previsíveis com pensões. **Assim, para 2021, contrariando a expectativa dos contribuintes e a determinação legal subjacente à criação daquelas consignações de impostos ao FEFSS, o montante de 517 M€ cobrado aos contribuintes será utilizado para cobrir despesa corrente do orçamento da Segurança Social e não para reforçar as reservas da Segurança Social para pagar pensões futuras.** A UTAO, face ao exposto e de modo a não prejudicar a comparação no biénio 2020-2021, procedeu na sua análise a um ajustamento que reafecta, em 2021, as respetivas consignações ao FEFSS. Este ajustamento é evidenciado na Tabela 31 e na Tabela 32 e é detalhado na Caixa 1.

390. Para 2021, a POE/2021 prevê um excedente global (ajustado) da Segurança Social de 840 M€, que se obtêm exclusivamente através do excedente do saldo global do FEFSS.⁸⁴ Para 2021, a POE/2021 prevê um excedente no saldo global ajustado no montante de 840 M€, sendo que este resultado é obtido exclusivamente através do contributo do sistema previdencial, o qual se prevê que atinja o excedente de 893 M€. No entanto é de referir que este excedente no sistema previdencial é obtido pelo contributo do saldo global do FEFSS (+1035 M€), por via da receita das consignações (IRC, Adicional ao IMI e Adicional à Contribuição do Sector Bancário) e rendimentos de aplicações, sendo que o saldo dos regimes gerais (sistema previdencial sem FEFSS) apresentam um contributo negativo de 142 M€ (Tabela 31 e Tabela 32). Adicionalmente, é projetado que o contributo do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o saldo global seja negativo em 53 M€ (Gráfico 51 e Tabela 32).

391. Para 2021, face à estimativa de 2020, prevê-se uma redução no excedente no saldo do sistema previdencial. A POE/2021, face à estimativa da execução de 2020, projeta uma redução do excedente orçamental do sistema previdencial no montante de 400 M€ (Tabela 32 e Gráfico 51). Para este resultado contribuirá, essencialmente, o diferencial de 670 M€ entre as transferências do OE e as despesas no âmbito das medidas excecionais (COVID-19) e a diminuição de 143 M€ na receita de AIMI. Em sentido contrário, salienta-se o incremento de 940 M€ receita com contribuições e quotizações atenuada pelo aumento da despesa corrente com pensões (+470 M€) e algumas prestações sociais, nomeadamente: i) subsídio de desemprego (+64 M€); ii) subsídio de doença (+48 M€); iii) subsídio de parentalidade (+33 M€). No que diz respeito ao sistema de proteção social de cidadania, a POE/2021, prevê um saldo ajustado negativo de 53 M€, decorrente dos incrementos de 3,1% na despesa e 0,6% na receita, que é afetada pelo decréscimo de 1,7% nas transferências do OE ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social.

⁸² Artigo 218.º da [Lei n.º 42/2016](#), de 28 de dezembro.

⁸³ Artigo 232.º da [Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro, artigo 267.º da [Lei n.º 71/2018](#), de 31 de dezembro, e artigo 336.º da [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março.

⁸⁴ Dar nota que a referência ao saldo global do FEFSS equipara-se ao apresentado em documentos orçamentais como saldo do subsistema Previdencial de Capitalização. Por outro lado, a referência ao saldo global dos regimes gerais, equipara-se ao saldo do subsistema Previdencial de Repartição.

Tabela 32 – Conta da Segurança Social, por sistema (ajustada), 2020 e 2021

(em milhões de euros e em percentagem)

	2.ºAOE/2020	Estimativa 2020	POE/2021	Var. Absoluta Estimativa 2020 e 2.ºAOE/2020	Var. Absoluta POE/2021 e Estimativa 2020	Iva (%) POE/2021 vs Estimativa 2020
1.Sistema Previdencial						
Regimes Gerais						
Receita Efetiva - da qual:	21 794	22 051	21 592	257	-459	-2,1
Contribuições e quotizações	17 225	17 988	18 928	764	940	5,2
Transferências do OE	1 339	310	327	-1 028	16	5,3
Transferências do OE - Medidas Excepcionais -COVID	2 269	2 274	247	5	-2 027	-89,1
Transf. da CGA (Pensões unificadas)	173	177	183	4	6	3,5
Outras Receitas	789	1 302	1 908	513	606	46,5
Despesa Efetiva - da qual:	22 123	21 916	21 734	-207	-182	-0,8
Pensões, das quais:	14 271	14 129	14 599	-142	470	3,3
— Sobrevivência	2 171	2 130	2 188	-41	58	2,7
— Invalidez	889	880	860	-8	-20	-2,3
— Velhice	11 212	11 118	11 550	-93	432	3,9
Subsídio de desemprego	1 128	1 219	1 283	91	64	5,2
Transf. para CGA (Pensões unificadas)	538	538	552	0	15	2,7
Subsídio por doença	642	715	763	74	48	6,7
Subsídio de parentalidade	664	678	711	13	33	4,8
Ações de Formação Profissional (suporte CPN)	101	91	84	-10	-7	-7,4
Medidas Execucionais e temporárias- COVID	1 718	1 733	376	15	-1 357	-78,3
Outras despesas	2 723	2 509	2 992	-214	483	19,2
Saldo Global Regimes Gerais	-329	134	-142	463	-276	-205,6
Regimes Especiais						
Receita Efetiva - da qual:	446	445	434	-1	-11	-2,5
Transferência do OE - R.S. Bancário	437	436	425	-1	-11	-2,5
Despesa Efetiva - da qual:	446	445	434	-1	-11	-2,5
Regime Substitutivo Bancário	437	436	425	-1	-11	-2,5
Saldo Global Regimes Especiais	0	0	0	0	0	-24,0
Saldo Global Sist. Previdencial s/ FEFSS	-329	134	-142	463	-277	-205,8
FEFSS						
Receita efetiva da qual:	1 184	1 178	1 049	-7	-128	-10,9
AIMI	283	283	140	0	-143	-50,5
Despesa efetiva	18	18	14	0	-4	-22,1
Saldo Global FEFSS	1 166	1 159	1 035	-7	-124	-10,7
Total Saldo Global Sist. Previdencial c/ FEFSS	837	1 294	893	457	-400	-31,0
2.Sistema de Proteção Social de Cidadania						
Receita Efetiva - da qual:	8 779	8 718	8 773	-61	55	0,6
Transferências do OE - LBSS	6 912	6 029	5 929	-883	-100	-1,7
Transferências do OE - Medidas Excepcionais -COVID	224	224	400	0	176	78,9
Receita de jogos sociais	233	233	217	0	-16	-6,8
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	11	11	9	0	-2	-20,9
IVA social	883	883	915	0	32	3,6
Outras Receitas	516	1 338	1 302	822	-35	-2,6
Despesa Efetiva - da qual:	9 058	8 559	8 826	-499	267	3,1
Complementos sociais	1 975	1 944	1 988	-31	44	2,2
Ação Social	2 367	2 384	2 366	17	-18	-0,8
Pensões por antecipação da idade da reforma	702	607	642	-95	35	5,8
Abono de Família	862	832	823	-30	-9	-1,0
Subsídio social de desemprego	166	149	147	-17	-1	-0,9
Pensões sociais	613	511	474	-102	-37	-7,3
Rendimento social de inserção	370	342	340	-28	-2	-0,7
Prestações por dependência	390	380	392	-10	12	3,1
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	30	30	30	0	0	0,0
Prestações por deficiência, das quais:	973	1 013	1 030	40	17	1,7
— Prestação social p/ a Inclusão e comp.	402	428	433	26	5	1,1
Complemento Solidário para Idosos	235	241	259	6	18	7,3
Medidas Excepcionais e temporárias- COVID	226	205	400	-21	195	95,3
Outra despesa	552	350	369	-202	20	5,6
Saldo Global	-279	159	-53	438	-212	-133,7
Saldo Global (S. Previdencial + S. de Proteção Social de Cidadania)	558	1 452	840	894	-613	

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: i) Transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; iii) Reafectação de verbas em 2021, no âmbito do FEFSS.

392. A transferência extraordinária do OE para o orçamento da Segurança Social, no sentido de compensar o saldo negativo dos regimes gerais no sistema previdencial, não alterando o saldo global das

Administrações Públicas, permitiria manter a consignação do AIMI e do IRC ao FEFSS. Como anteriormente referido, o saldo global do sistema previdencial é excedentário graças ao contributo do saldo global do FEFSS. Ora, para 2021, o Governo pretende afetar aos regimes gerais a receita consignada ao FEFSS referente ao Adicional ao IMI e à percentagem de IRC, de modo a equilibrar as contas do subsector nesse ano. No entanto, uma transferência extraordinária do OE para o orçamento da Segurança Social no montante de 142 M€ possibilitaria neutralizar o saldo negativo previsto para o sistema previdencial sem o FEFSS (Tabela 32). Esta alternativa, já em anos passados utilizada, não teria impacto no saldo global das Administrações Públicas, pois, no fundo, passaria o défice do subsector Segurança Social para o subsector Estado. Ela seria suficiente para que as consignações referentes ao Adicional ao IMI (140 M€) e à percentagem de IRC (377 M€) se mantivessem no FEFSS e aplicadas pelo mesmo para capitalizar rendimento para o futuro e assim cumprir a finalidade para os quais foram criados.

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Segurança Social

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2020 ou 2021, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade neste biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos.

(1) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Determinadas entidades das AP são intermediários financeiros entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertence ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus (dez anos no caso do Portugal 2020), a entrada dos mesmos no sector das AP com destino a outros sectores da economia tem de coincidir com o valor das saídas, i.e., o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das AP num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus destinados a outros sectores observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado na Tabela 30, na Tabela 31 e na Tabela 32.

(2) Reaffectação de verbas em 2021, no âmbito do FEFSS. A POE/2021, no artigo 228.º da proposta de lei, determina que as verbas de uma % da receita de IRC, consignadas ao FEFSS desde 2018, transitem em 2021, de forma extraordinária para o orçamento dos regimes gerais (vulgo, sistema previdencial de repartição) de forma a assegurar o equilíbrio de contas. Adicionalmente, encontra-se igualmente prevista, a tramitação da receita referente ao AIMI para a alçada de toda a conta da Segurança Social, podendo ser aplicada no financiamento de qualquer despesa do subsector. No entanto, as verbas de AIMI e a percentagem de IRC têm sido consecutivamente consignadas por lei ao FEFSS.⁸⁵ Assim sendo, de modo a expurgar a operação extraordinária e permitir a comparabilidade no biénio 2020–2021, a UTAO procede a um ajustamento que reafecta ao FEFSS, em 2021, as verbas consignadas de AIMI e IRC. Este ajustamento está espelhado na Tabela 31 e na Tabela 32.

13.2 Caixa Geral de Aposentações

393. Nesta secção é realizada a apreciação sintética da proposta orçamental para 2021 relativa à Caixa Geral de Aposentações. Para o efeito, são utilizados os referenciais anuais constantes na POE/2021 e no OE/2020. Este referencial é idêntico ao da 2.ªAOE/2020, que não introduziu qualquer alteração ao orçamento inicial da Caixa Geral de Aposentações para o ano de 2020. Os dados referentes à estimativa para 2020 não se encontram disponíveis na documentação da POE/2021, inviabilizando, assim, a sua comparação com a previsão para 2021.

394. De acordo com a POE/2021, o saldo global da CGA registará uma deterioração. Em 2021, prevê-se que o saldo global seja negativo em 82 M€, ou seja, um agravamento de 14 M€ face ao valor do saldo global estabelecido no OE/2020 aprovado pela AR em fevereiro de 2020. No lado da receita, encontra-se prevista a redução de 0,8% nas contribuições de subscritores e entidades, resultante, em grande medida, da diminuição no número de subscritores. A CGA é um sistema fechado a novos subs-

⁸⁵ Nos termos das normas legais mencionadas nas notas de rodapé 82 e 83.

critores desde 31/12/2005. No entanto, este efeito de redução é atenuado pelo incremento nas contribuições e quotizações dos beneficiários no ativo, resultante do aumento na despesa com pessoal prevista para 2021 na Administração Pública e decorrente, essencialmente, de progressões e promoções na generalidade das carreiras e do descongelamento de carreiras especiais (conforme visto na Tabela 7, p. 49). De modo a fazer face ao ligeiro aumento de despesa prevista com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (+0,2%), a comparticipação financeira proveniente do OE para o equilíbrio da CGA deverá aumentar 1,1%. Adicionalmente, encontra-se previsto o acréscimo de 5,9% na transferência do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado, de modo a colmatar o aumento na despesa da respetiva rubrica, na qual se evidencia o acréscimo (+ 18,5 M€ face ao OE/2020) dos encargos com militares e agentes militarizados decorrente dos efeitos do Decreto-Lei n.º 3/2017, de 6 de janeiro.

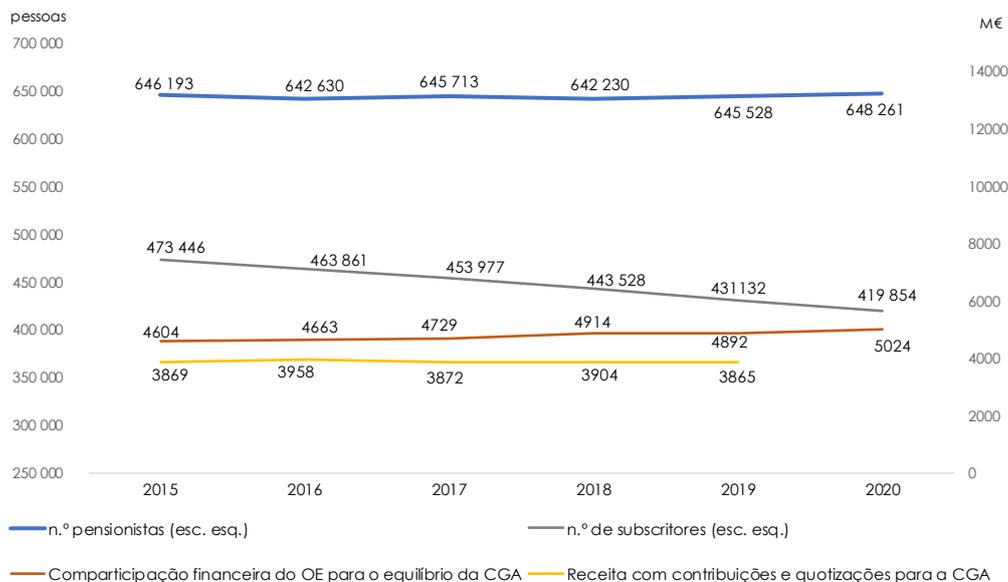
Tabela 33 – Orçamento da CGA para 2020 e 2021
(em milhões de euros e em percentagem)

	2020 OE/2.ªAOE	POE/2021	Variação nominal POE/2021 vs OE/2020	Iva (%) POE 2021/ OE 2020
1. Receita corrente	10 081	10 138	56	0,6
Contribuições para a CGA, das quais:	3 867	3 841	-26	-0,7
Contribuições - subscritores e entidades	3 758	3 730	-29	-0,8
Contribuições - compensação por pagamento de pensões	108	111	3	2,8
Transferências correntes, das quais:	5 957	6 050	93	1,6
Comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGA	5 024	5 080	56	1,1
Transf. do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado	386	409	23	5,9
Pensão unificada - responsabilidade da Segurança Social	538	552	15	2,7
Rendimentos de propriedade	255	244	-11	-4,4
Outras Receitas Correntes	2	2	0	-
2. Receita de capital	0	0	0	-
3. Receita Efetiva	10 082	10 138	56	0,6
4. Despesa corrente, da qual:	10 150	10 220	70	0,7
Transferências correntes, das quais:	10 107	10 175	68	0,7
Pensões e abonos responsabilidade CGA	8 907	8 927	20	0,2
Pensões e abonos responsabilidade Estado	367	390	23	6,2
Pensões e abonos responsabilidade outras entidades	645	663	18	2,7
Transferência para a segurança social	183	190	8	4,2
5. Despesa de capital	0	0	0	-
6. Despesa Efetiva	10 150	10 220	70	0,7
7. Saldo global	-68	-82	-14	

Fonte: IGFSS, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: O referencial anual indicado para 2020 corresponde às previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2020.

395. Nos últimos anos a receita com contribuições e quotizações para CGA foi semelhante, apesar da diminuição significativa no número de subscritores. No período de dezembro de 2015 a setembro de 2020 a o número de subscritores da CGA registou uma redução de 11,3%. No entanto, as receitas com contribuições e quotizações, durante o mesmo período, evidenciam uma certa estabilidade, tendo em conta que os valores arrecadados anualmente foram semelhantes. Para esta evolução contribuíram os diversos incrementos na massa salarial dos funcionários e agentes das Administrações Públicas, com efeito positivo na receita de contribuições e quotizações, nomeadamente a reposição salarial nos anos de 2016 e 2017, o descongelamento gradual de carreiras especiais e as progressões e promoções na generalidade das carreiras a partir de 2018, bem como a atualização salarial de 2020. A evolução da receita com contribuições e quotizações, aliada à estabilidade no número de pensionistas, em parte por via do aumento da idade da reforma, contribuíram para que o acréscimo na comparticipação financeira do Orçamento do Estado para o equilíbrio da CGA, no período de 2015 a 2020 (cerca de 9,1%), fosse inferior ao ritmo da redução no número de subscritores (Gráfico 52).

Gráfico 52 – Evolução nos números de subscritores e pensionistas e em receitas da CGA, 2015–2020
(em milhares de pessoas e milhões de euros)



Fonte: IGFSS, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Para o ano de 2020, os número de subscritores e pensionistas correspondem aos dados disponíveis no mês de setembro.

14 Responsabilidades contingentes [NOVO]

396. Neste capítulo, apresenta-se a mensuração de algumas responsabilidades contingentes que podem tornar-se exigíveis em 2021. A Secção 14.1 aborda as garantias concedidas pelo Estado até 30 de setembro de 2020, tendo por base informação constante da documentação POE/2021 entregue na AR, do SIGO/DGO e de contributos obtidos junto da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf). Esta análise é complementada na Secção 14.2 pelas disposições legais constantes da PPL do OE/2021 relativas aos limites máximos para a concessão de garantias propostos para autorização parlamentar. A emergência da pandemia levou à assunção de garantias muito expressivas por parte do Estado, pelo que se justifica partilhar com os leitores a informação apurada pela UTAO na Secção 14.3. O Sector Empresarial do Estado possui também um stock considerável de responsabilidades contingentes, do qual se dá conta na Secção 14.4. Finalmente, a Secção 14.5 analisa os riscos e as responsabilidades com origem nos contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP) da Administração Central, entre os quais se incluem os pedidos de Reposição de Equilíbrios Financeiros (REF) efetuados pelos parceiros privados. A análise das PPP é feita por sector de atividade económica.

397. As responsabilidades contingentes são obrigações cuja materialização ou concretização como uma perda efetiva é tida como incerta numa determinada data. Tendo como referência Baleiras *et al.* (2018, p. 417),⁸⁶ a incerteza destas responsabilidades pode residir em três fatores distintos: i) na exigência (ou não exigência) do seu cumprimento; ii) no momento em que as obrigações devem ser pagas; ou, iii) quanto ao valor a pagar propriamente dito. Pelo que, “*embora estas responsabilidades tenham nascido no passado, a sua transformação em dever de pagar depende de evento(s) futuro(s) cuja ocorrência não decorre unicamente da ação da entidade*” que assumiu a responsabilidade. A informação sobre responsabilidades contingentes das AP é incompleta e encontra-se fragmentada ao longo do relatório que acompanha a POE/2021. Por exemplo, a informação apresentada pelo relatório do MF é omissa quanto às obrigações deste tipo a nível dos subsectores local e regional; em resposta a pedido da UTAO, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças esclareceu que não acompanha esta situação. O relatório da POE/2021 aborda apenas as responsabilidades da Administração Central, e de forma incompleta. Por exemplo, não são mencionadas as indemnizações que possam vir a resultar de processos judiciais em curso (com exceção das que dizem respeito a PPP) e que poderão tornar-se exigíveis no próximo ano. Apenas com recurso a um sistema de contabilidade financeira, consolidado a nível das AP, seria possível ter uma valoração de todas estas obrigações de materialização incerta. Nesta impossibilidade, procede-se à análise da informação disponível no relatório que acompanha a POE/2021, designadamente no que respeita à concessão de garantias por parte do Estado, completando-a com outras fontes de informação públicas, como é o caso da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), no que respeita às PPP.

14.1 Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado

398. A 30 de setembro de 2020, o total de garantias concedidas pelo Estado ascendia a 10 920 M€. A Tabela 34 elenca a evolução do conjunto de garantias concedidas pelo Estado no período entre 31/12/2017 e 30/09/2020. Um dos factos mais relevantes foi o término, em junho de 2020, da garantia do Estado ao sector bancário, no valor de 2800 M€, designada por *garantia de carteira*, relacionada com dívida de um conjunto de instituições de crédito portuguesas (CGD, Banco BPI, Novo Banco e BCP). A garantia de carteira é um instrumento através do qual o Estado assegura o cumprimento das obrigações assumidas por instituições de crédito portuguesas (BPI, CGD, Novo Banco e BCP) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), enquanto garantes ou mutuárias de financiamentos concedidos pelo BEI, no caso de alguma delas falhar o pagamento das suas obrigações. As responsabilidades assumidas por estas instituições de crédito junto do BEI, garantidas pelo Estado, dizem respeito a uma carteira de operações

⁸⁶ BALEIRAS, RUI NUÑO, DIAS, RUI e ALMEIDA, MIGUEL (2018), *Finanças Locais: Princípios Económicos, Instituições e a Experiência Portuguesa desde 1987*, coleção Livros do CFP, vol. 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Disponível em www.cfp.pt e na [versão digital \(PDF\)](#).

de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal. Esta garantia tinha um prazo de sete anos, com maturidade em 2020, tendo terminado em junho deste ano.

399. A dívida garantida pelo Estado às Entidades Públicas Reclassificadas ascendia a 6208 M€ no final de setembro de 2020, um valor próximo do registado no final de dezembro de 2019. As Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) com os contributos mais relevantes para o stock de dívida garantida pelo Estado eram a Infraestruturas de Portugal, S.A. (1955 M€), a Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1716 M€), a Parque Escolar, E.P.E. (867 M€), o Fundo de Contragarantia Mútuo (597 M€) e a Metro do Porto, S.A. (509 M€). Entre janeiro e setembro de 2020, o total das garantias concedidas às EPR diminuiu 15 M€. A POE/2021 prevê a concessão de apoios do Estado às EPR, por via da Direção-Geral do Tesouro e das Finanças (DGTF), quer sob a forma de empréstimos e dotações de capital (que se traduzem numa despesa com ativos financeiros por parte do Estado) quer sob a forma de concessão de garantias. Estas operações permitem às entidades beneficiárias obter o financiamento necessário para cumprir os pagamentos do serviço da dívida junto da banca, mitigando-se assim o risco de incumprimento. Refira-se a inclusão, em 2020, da EPAL e do IHRU no conjunto de entidades beneficiárias de garantias concedidas pelo Estado, com valores garantidos de 94 e 70 M€, respetivamente. Na secção 14.2 serão abordados os valores e limites máximos previstos na Proposta de Lei do OE/2021 sobre estas matérias.

400. Relativamente a outras entidades, não incluídas nas EPR, o montante mais significativo diz respeito a garantias concedidas ao Grupo AdP — Águas de Portugal. De acordo com o relatório da POE/2020, o montante de dívida garantida pelo Estado a este grupo empresarial ascendia a 1131 M€ no final de setembro de 2020, sendo relativa a financiamentos contraídos junto do BEI, encontrando-se previsto para 2021 o reembolso de 62 M€. No tocante à dívida garantida a outras entidades (que não sejam EPR nem EPNR), o valor garantido pelo Estado Português ascendia a 1214 M€, encontrando-se previstos para 2021 reembolsos no valor de 53 M€.⁸⁷

Tabela 34 – Garantias concedidas pelo Estado
(em milhões de euros)

	31-dez-2017	31-dez-2018	31-dez-2019	30-jun-2020	30-set-2020	Varição 1.º Semestre 2020	Varição Jan. - Set. 2020
Fonte:	CGE/2017	CGE/2018	CGE/2019	Relatório POE/2021	DGTF POE/2021		
1. Garantias concedidas ao setor bancário	2 800	2 800	2 800	-	-	-2 800	-2 800
Garantia de carteira	2 800	2 800	2 800	-	-	-2 800	-2 800
2. Garantias concedidas a outras entidades	15 494	14 239	13 802	11 017	10 920	-2 785	-2 882
Entidades Públicas Reclassificadas	11 260	9 505	6 222	6 290	6 208	68	-15
Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.)	2 700	2 604	2 023	1 986	1 955	-37	-68
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	2 398	2 302	1 821	1 733	1 716	-88	-105
Parvalorem, S.A.	1 995	1 244	-	-	-	0	0
Parque Escolar, E.P.E.	983	884	854	867	867	13	13
Metro do Porto, S.A.	690	603	555	526	509	-29	-46
CP - Comboios de Portugal, E.P.E.	643	615	94	65	56	-30	-38
Fundo de Resolução	566	385	200	200	200	-0	-0
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva	512	198	160	153	150	-7	-10
FCGM - Fundo de Contragarantia Mútuo	466	557	516	597	597	81	81
Parups, S.A.	307	113	-	-	-	0	0
Parparticipadas, SGPS, S.A.	-	-	-	-	-	0	0
EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres	-	-	-	94	91	94	91
IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	-	-	-	70	67	70	67
Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 376	1 324	1 275	1 239	1 231	-35	-44
AdP - Águas de Portugal, S.A.	1 276	1 224	1 175	1 139	1 131	-35	-44
STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto	100	100	100	100	100	0	0
Regiões Autónomas	1 398	1 792	2 031	2 274	2 267	243	236
RAM - Região Autónoma da Madeira	1 370	1 767	2 008	2 251	2 246	243	238
APRAM - Administração dos Portos da RAM	28	25	23	23	21	-0	-2
Outras Entidades¹	1 461	1 619	4 273	1 213	1 214	-3 060	-3 059
3. Total de garantias concedidas	18 294	17 039	16 602	11 017	10 920	-5 585	-5 682

Fontes: Ministério das Finanças (Relatórios CGE/2017, CGE/2018, CGE/2019 e POE/2021). Notas: 1 – Inclui garantias a um conjunto de entidades, predominantemente de carácter público, e a países terceiros objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento.

401. A consulta à base de dados da DGO (SIGO) permitiu verificar que a POE/2021 contempla uma verba orçamentada em despesa com ativos financeiros, para execução de garantias, que ascende a 81 M€. Deste valor, 61 M€ respeita a dotações previstas para execução de garantias em operações com EPR e

⁸⁷ No Relatório que acompanha a POE/2021, o MF refere que o conjunto referido como "outras entidades" engloba 26 entidades, maioritariamente de carácter público, e países objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento.

os restantes 20 M€ referem-se a dotações previstas para despesa com execução de garantias ou seguros relativos a outros países ou organizações internacionais.

14.2 Garantias a conceder pelo Estado: limites máximos previstos no OE/2020 e na POE/2021

402. A relevância financeira e o risco para as finanças públicas assumido pelo Estado com a concessão de garantias justifica um acompanhamento regular desta matéria por parte da Assembleia da República, em particular no atual contexto causado pela pandemia da doença COVID-19. À semelhança dos OE de anos anteriores, a PPL do OE/2021 estabelece que o Governo remete trimestralmente à Assembleia da República a listagem dos projetos beneficiários de garantias ao abrigo dos números 1 e 4 do Artigo 126.º. Esta listagem deve incluir a caracterização física e financeira individual, bem como a discriminação de todos os apoios e benefícios que lhes forem prestados pelo Estado, para além das garantias concedidas ao abrigo do artigo 126.º (PPL do OE/2021, a [PPL n.º 61/XIV](#)). As repercussões económicas da atual pandemia COVID-19 ainda não são totalmente conhecidas, mas constituem um fator de agravamento do risco assumido pelo Estado no que respeita às garantias por si assumidas.

Tabela 35 – Limites máximos para a concessão de garantias: OE/2020, 1.ª Alter. OE/2020 e 2.ª Alter. OE/2020

(em milhões de euros)

Garantia	Disposição legal	Limite OE/2020	Limite 1.ª alteração OE/2020	Limite 2.ª alteração OE/2020
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	Art. 161.º, n.º 1	4 000	4 000	4 000
Concessão de garantias a operações de seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento.	Art. 161.º, n.º 2, a)	2 000	3 000	4 250
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	Art. 161.º, n.º 2, b)	200	1 300	2 600
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	Art. 161.º, n.º 4	500	7 000	14 000
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	Art. 161.º, n.º 5	49	49	49
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (gestão da dívida da RAM e construção do novo Hospital Central da Madeira).	Art. 161.º, n.º 7, a) e b)	458	458	458
Concessão de garantias a financiamento a contrair pela RAA (gestão da dívida da RAA).	Art. 161.º, n.º 8	100	100	100
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	Art. 161.º, n.º 9	400	400	400
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	Art. 161.º, n.º 10	25	25	25
Total		7 731	16 331	25 881

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2020, Lei n.º 2/2020, de 31 de março; 1.ª alteração ao OE/2020, Lei n.º 13/2020, de 7 de maio; 2.ª alteração ao OE/2020, Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho. | Notas: 1 – Inclui as garantias pessoais do Estado, com caráter excepcional, para cobertura de responsabilidades assumidas no âmbito de investimentos financiados pelo Banco Europeu de Investimento — número 3 do artigo 161.º.

403. Em 2020 houve duas alterações à lei do OE/2020, que, entre outros aspetos, visaram elevar os tetos das garantias a conceder pelo Estado em mais 18 150 M€. A 1.ª alteração ao OE/2020 (Lei n.º 13/2020, de 7 de maio) mais do que duplicou os limites máximos aplicáveis às garantias concedidas pelo Estado. Na sua formulação inicial, o OE/2020 estabeleceu como limite máximo a garantir um total de 7731 M€, distribuído da forma detalhada na Tabela 35. A 1.ª alteração ao OE/2020, publicada a 7 de maio, menos de dois meses após a aprovação do OE/2020, aumentou os limites anteriormente definidos em mais 8600 M€ (+6500 M€, para a concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, +1100 M€ para a concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo e +1000 M€ para a concessão de garantias a operações de seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento). Em julho, com a 2.ª alteração à Lei do OE/2020, estes limites foram novamente aumentados em mais 9550 M€, nas mesmas rubricas anteriormente referidas (+7000 M€ para a concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, +1300 M€ para a concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo e +1250 M€ para a concessão de garantias a operações de seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento). No seu conjunto,

as duas alterações ao OE/2020 aumentaram os limites máximos às garantias a conceder pelo Estado em 18 150 M€ (Tabela 35).

404. Para 2021, a PPL do OE/2021 estabelece como teto de garantias a conceder pelo Estado o montante de 14 972 M€. A PPL do OE/2021 estabelece, como limite máximo para a concessão de garantias, um total de 14 972 M€, distribuído da forma que se encontra detalhada na Tabela 36.

405. A POE/2021 contempla o montante de 500 M€ em garantias a conceder, eventualmente, à TAP, S.A.. De acordo com o relatório do MF que acompanha a POE/2021, encontram-se previstos 500 M€ de garantias a conceder, em caso de necessidade, à TAP, S.A.. Esta garantia será necessária para que a empresa, apesar da crise no sector do transporte aéreo, se possa financiar em mercado. Esta garantia poderá vir a ser concedida no âmbito da aplicação do plano de reestruturação que permita criar as condições para a sustentabilidade e a competitividade da empresa.

Tabela 36 – Limites máximos para a concessão de garantias: proposta para 2021
(em milhões de euros)

Garantia	Disposição legal	Limite POE/2021
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	Art. 126.º, n.º 1	5 000
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros.	Art. 126.º, n.º 2	2 000
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	Art. 126.º, n.º 3	1 350
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	Art. 126.º, n.º 5	6 000
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	Art. 126.º, n.º 6	49
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida). ²	Art. 126.º, n.º 8	-
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	Art. 126.º, n.º 9	159
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	Art. 126.º, n.º 10	400
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	Art. 126.º, n.º 11	15
Total		14 972

Fontes: Ministério das Finanças: PPL n.º 61/XIV/2, aprova o OE/2021. | Notas: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus, artigo 126.º, n.º 4. 2 – A concessão de garantias pessoais pelo Estado aos financiamentos a contrair por cada uma das Regiões Autónomas, no âmbito da estratégia de gestão da dívida seguida por cada uma das Regiões, nos termos das disposições relativas ao limite à dívida regional e ao refinanciamento das suas dívidas, tem como limite máximo 7% da dívida total de cada uma das Regiões Autónomas, referente ao ano de 2019, calculada nos termos do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual.

406. A este respeito, o Banco de Portugal (BdP), no seu Relatório de Estabilidade Financeira de junho de 2020, referiu-se à atuação do Governo português no que respeita à concessão de garantias públicas a empréstimos concedidos a empresas e às moratórias de crédito públicas. Estas medidas visam o apoio à liquidez das empresas e dos particulares. Em particular, as moratórias de crédito permitem conciliar a continuidade da atividade das empresas perante o impacto da crise sanitária, evitando que a crise de tesouraria imediata se transforme numa insolvência. Contudo, estes instrumentos constituem, como se disse acima, uma responsabilidade contingente do Estado, que assume maior relevância no contexto atual de grande incerteza causada pela pandemia. De acordo com o referido relatório do BdP, a concessão de garantias públicas a linhas de crédito, até 18 de junho de 2020, ascendeu a 13,4 mil M€, o que corresponde ao máximo autorizado pela CE.⁸⁸

⁸⁸ Nos 13,4 mil M€ incluem-se as Linhas de Crédito Capitalizar COVID-19, com uma dotação de 400 M€ que não está compreendida no teto fixado pela Comissão Europeia ao abrigo do Quadro Temporário de Auxílios de Estado. Pormenores adicionais nas pp. 145–6 do [relatório do banco central](#).

14.3 Contingências com origem nas medidas de política COVID-19

407. No âmbito das medidas de política COVID-19 já tomadas, que visam mitigar os malefícios na saúde e na economia, foram assumidas responsabilidades contingentes pelo Estado. A UTAO identificou um conjunto de medidas, cuja execução acarreta responsabilidades para o Estado, tendo diligenciado junto da DGTF a obtenção de informação sobre o ponto de situação da execução destas medidas a 30 de Setembro de 2020, a estimativa para o final do ano e a previsão para 2021. Para as medias abaixo identificadas, e de acordo com os elementos disponibilizados pela DGTF, é possível informar o seguinte:⁸⁹

- f) Linha de crédito de apoio às empresas (Linha Capitalizar 2018 — COVID-19)
- Foi efetuado o pedido, pela SPGM – Sociedade de Investimento, S. A. (SPGM)/Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), para concessão de garantia pessoal do Estado, no montante de 44 M€. Este pedido inclui a extensão da “Linha Capitalizar 2018 – Overbooking II”, no valor de 14M€, e a criação de uma sublinha “COVID-19”, no valor de 30 M€. Este pedido encontra-se em análise, não existindo, nesta data, *stock* constituído de garantias concedidas pelo Estado a esta linha.
- g) Seguros de crédito à exportação com garantia estatal
- A Facilidade de curto prazo “OCDE 2020” foi aprovada em 5 de junho de 2020, por Despacho dos Senhores Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital e Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, com o limite máximo garantido de 750 M€. Esta medida vigora até 31 de dezembro de 2020, sendo possível a sua prorrogação mediante acordo entre partes.
 - Esta Facilidade destina-se a garantir operações de seguro de créditos à exportação, contratadas em complemento de apólices de seguro celebradas entre as empresas e as seguradoras, para países considerados temporariamente não negociáveis pela Comunicação da CE, de 28 de março (2020/C 101 1/01) e pela Comunicação da CE “Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal de apoio à economia no atual contexto do surto de COVID-19”. Em 13 de outubro de 2020, em aditamento a esta última Comunicação, a CE considerou todos os riscos comerciais e políticos associados às exportações para aqueles países como temporariamente não negociáveis até 30/06/2021, sendo expectável que esta Facilidade venha a ser prorrogada.
 - No âmbito desta Facilidade, foram celebrados protocolos com as quatro seguradoras que operam no mercado deste tipo de seguro, tendo sido emitidas, até 30/09/2020, 156 apólices, no montante de 61 M€ (Classificação OCDE 2020), a que corresponde um montante máximo indemnizável de 55 M€.
- h) Linha de crédito de apoio à Economia COVID-19
- Foi efetuado um pedido pela SPGM para a concessão de garantia pessoal do Estado, no montante de 148M€. Este pedido encontra-se em análise, não existindo, nesta data, *stock* de garantias concedidas pelo Estado a esta Linha de Crédito.
- i) Moratória para empréstimos de particulares e empresas até 31/03/2021 (prorrogação de prazo de contratos em 12 meses)
- No âmbito das medidas adotadas ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março](#), foi aprovada uma moratória de seis meses, até 30/09/2020, posteriormente prorrogada até 31/03/2021, que prevê: a proibição de revogação (total ou parcial) das linhas de crédito contratadas e empréstimos concedidos, a prorrogação ou suspensão dos créditos por um prazo de vigência da presente medida, de forma a garantir a continuidade do financiamento às famílias e empresas e a prevenir eventuais incumprimentos.
 - Contudo, a aplicação desta medida é feita pelas Instituições de Crédito, pelo que a DGTF não dispõe de dados sobre esta matéria que está a ser acompanhada pelo Banco de Portugal, não dispondo a UTAO, nesta data, informação específica a este respeito.
- j) Outras medidas de política COVID-19 em que há responsabilidades contingentes para o Estado
- Despacho n.º 5503-B/2020, do Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, de 12 de maio de 2020: **concessão de garantia pessoal do Estado** para cobertura de responsabilidades assumidas pelo FCGM em contragarantia das garantias prestadas pelas Sociedades de Garantia Mútua (SGM) ao abrigo da linha global de apoio de 6200 M€ que inclui as seguintes Linhas de Crédito: COVID-19 — Apoio a Empresas da Restauração e Similares; COVID-19 — Apoio a Empresas do Turismo; COVID-19 — Apoio a Agências de Viagem, Animação Turística, Organização de Eventos e Similares; e, COVID-19 — Apoio à Atividade Económica, no montante global de 794 M€.

⁸⁹ A informação disponibilizada nas alíneas que se seguem deste parágrafo teve como fonte a informação obtida junto da DGTF, que a UTAO agradece, na sequência de um pedido de informação formulado por si. O texto das alíneas é uma adaptação da resposta recebida, sem alteração da sua mensagem, mas adequando-a ao estilo de redação deste relatório.

- Despacho n.º 8029-A/2020, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 14 de agosto: **concessão de garantia do Estado**, no montante de 63 M€, para cobertura de responsabilidades assumidas pelo FCGM em contragarantia das garantias prestadas pelas SGM ao abrigo do produto «Garantias financeiras COVID -19» no valor de 70 M€.
- Despacho n.º 7522/2020, do Senhor Secretário de Estado das Finanças, de 22 de julho: concessão de garantia do Estado, no montante de 227 M€, ao BEI, no âmbito do «*Pan-European Guarantee Fund*» em resposta à COVID-19, visando a participação de Portugal no Fundo de Garantia, permitindo assim o apoio a PME's, *Midcaps* e outras empresas afetadas pela pandemia COVID-19, como também às entidades e empresas do sector público da área da saúde e investigação neste sector ou de produção de serviços essenciais relacionados com a pandemia COVID-19.

408. Não foi possível apurar a utilização das garantias COVID-19. Apesar das diligências efetuadas neste sentido, não se obteve do MF estimativa para 2020 nem previsão para 2021 de eventuais execuções de garantias concedidas.

409. No plano europeu, o Regulamento (UE) 2020/672, do Conselho, de 19 de maio de 2020, criou um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), na sequência do surto de COVID-19. Para o efeito, o Governo português concedeu uma garantia pessoal do Estado à CE no valor de 365,6 M€. Este instrumento (SURE) permite à UE conceder assistência financeira, sob a forma de empréstimos, aos EM que registem aumentos da despesa pública, efetiva ou prevista, desde 01/02/2020, em consequência das medidas nacionais adotadas, em resposta à pandemia, relacionadas com os seus efeitos no mercado de trabalho e com o financiamento de medidas sanitárias. Para a prossecução desta medida, tornou-se necessário que o Governo português concedesse esta garantia, dado que o instrumento em causa apenas se tornará disponível depois de todos os EM terem contribuído para a sua operacionalização, contragarantindo o risco assumido pela União, através da assinatura de um acordo de garantia, previsto no Regulamento (UE) 2020/672, do Conselho. Nestas condições, o Governo português concedeu uma garantia pessoal do Estado à CE (em representação da UE) destinada a assegurar a responsabilidade do Estado Português no âmbito do instrumento europeu SURE, no valor de 365,6 M€ ([Despacho n.º 7073-A/2020](#), de 8 de julho de 2020, do Secretário de Estado das Finanças). Esta garantia concorre para os limites máximos para a concessão de garantias do Estado previstos na Lei do OE/2020. Até à data de corte da informação, a DGTF não tinha informação sobre os montantes já utilizados, referentes a empréstimos garantidos neste âmbito, nem sobre as previsões de utilização deste instrumento.

14.4 Responsabilidades contingentes assumidas por entidades do SEE

410. Nesta secção elencam-se as responsabilidades contingentes assumidas por entidades que integram o SEE. Com base na informação disponibilizada pela DGTF, apresenta-se algum detalhe das responsabilidades contingentes assumidas por entidades que integram o Sector Empresarial do Estado (SEE). A informação recolhida respeita ao *stock* de responsabilidades contingentes identificadas no final do 3.º trimestre de 2020, a estimativa para 31/12/2020 e a previsão para 31/12/2021. (Tabela 37).

411. O montante total de responsabilidades contingentes assumidas por entidades que integram o SEE ascendeu a 1478 M€ no final do 3.º trimestre de 2020, prevendo-se que atinja 1727 M€ no final de 2021. De acordo com a informação disponibilizada pela DGTF as entidades que integram o SEE assumiram responsabilidades contingentes valorizadas em 1478 M€ à data de 30/09/2020. A estimativa destas entidades é de que, no decurso do 4.º trimestre de 2020 venham a registar um acréscimo de 122 M€, devendo representar 1600 M€ no final de 2020. Para 2021 a previsão aponta para uma subida de 127 M€ face à estimativa para 2020, alcançando os 1727 M€. A listagem completa das entidades do SEE que reportaram responsabilidades contingentes encontra-se espelhada na Tabela 38.

Tabela 37 – Contingências assumidas por entidades do SEE (posição em final de período: 30/09/2020, 31/12/2020 e 31/12/2021)
(em milhões de euros)

Responsabilidades Contingentes Assumidas pelo SEE	30-set-2020	Estimativa 31-dez-2020	Previsão 31-dez-2021
	<i>Fonte:</i> DGTf POE/2021	DGTf POE/2021	DGTf POE/2021
1. Assumidas por EPR	1 447	1 575	1 708
EPE - Entidades Públicas Empresariais	496	473	468
SA - Sociedades Anónimas	952	1 102	1 240
2. Assumidas por EPNR	31	25	19
EPE - Entidades Públicas Empresariais	0,03	0,03	0,03
SA - Sociedades Anónimas	31	25	19
3. Total de responsabilidades contingentes assumidas pelo SEE	1 478	1 600	1 727

Fontes: Direção-Geral do Tesouro e Finanças e cálculos da UTAO.

412. De entre as entidades que integram o SEE, as EPR são as que assumem o maior volume de responsabilidades contingentes. Por sectores de atividade, os maiores contributos advêm das infraestruturas, dos transportes e da saúde. Do universo total de entidades que integram o SEE, é nas EPR que se concentra a grande maioria das responsabilidades contingentes. Na previsão para 2021, as EPR indicam uma previsão de 1708 M€ (98,9% do total) em responsabilidades contingentes, face a um total de 1727 M€. Tendo em conta a forma jurídica da entidades, as EPR constituídas sob a forma de Sociedades Anónimas (S.A.) são as que contabilizam os maiores montantes (1240 M€), sendo o remanescente assumido pelas Entidades Públicas Empresariais (EPE). Tendo em conta o sector de atividade das entidades que integram as EPR, é nas infraestruturas que se registam o maior volume de responsabilidades contingentes (cerca 1044 M€, na previsão para 2021), a que se seguem os transportes (330 M€, na previsão para 2021) e a saúde (142 M€, na previsão para 2021). A título individual, pela sua relevância, são de destacar a IP – Infraestruturas de Portugal, S.A. (850 M€), a Metropolitano de Lisboa, EPE (280 M€), a PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A. (204 M€) e a EDIA-Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A. (176 M€). A listagem completa encontra-se disponível na Tabela 38.

Tabela 38 – Contingências assumidas por entidades do SEE, detalhe por entidade (posição em final de período: 30/09/2020, 31/12/2020 e 31/12/2021)

(em milhões de euros)

Entidade	Tipo de Entidade	Responsabilidades Contingentes (ME)		
		30/set./2020	Estimativa para 31/dez./2020	Previsão para 31/dez./2021
IP - Infraestruturas de Portugal, S.A.	EPR	550,3	700,3	850,3
Metropolitano de Lisboa, EPE	EPR	284,2	281,3	279,8
Parpública-Participações Públicas, SGPS, S.A.	EPR	203,7	203,7	203,7
EDIA-Empresa Desenv.Infraest Alqueva, S.A.	EPR	183,2	183,2	176,2
Centro Hospitalar Universitário Lisboa Central, EPE	EPR	62,2	45,2	45,2
CP-Comboios de Portugal, EPE	EPR	42,1	42,1	41,8
APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.	EPNR	26,9	21,6	16,3
Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Norte, EPE	EPR	20,8	20,8	20,8
Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE	EPR	11,5	11,4	11,4
Hospital da Senhora da Oliveira Guimarães, EPE ¹	EPR	10,9	10,9	10,9
Centro Hospitalar Universitário de S. João, EPE	EPR	10,2	10,2	10,2
Metro do Porto, S.A.	EPR	8,8	8,8	8,8
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	EPR	7,1	7,1	7,1
SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE ¹	EPR	7,1	7,1	7,1
Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, EPE	EPR	5,2	5,1	4,1
Centro Hospitalar Universitário do Algarve, EPE	EPR	4,9	4,8	4,8
PARVALOREM, S.A.	EPR	4,5	4,5	-
AICEP-Agência para Investimento Comércio Externo de Portugal, EPE	EPR	4,2	4,2	4,1
Hospital Santa Maria Maior, EPE	EPR	3,5	3,5	3,5
Centro Hospitalar Póvoa do Varzim - Vila do Conde, EPE	EPR	3,1	3,1	3,0
Centro Hospitalar Tondela-Viseu, EPE	EPR	3,0	3,0	3,0
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, EPE	EPR	2,3	1,1	1,1
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE	EPR	2,1	1,4	1,3
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE	EPR	2,0	2,0	2,0
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE	EPR	2,0	2,0	2,0
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE	EPR	1,7	1,7	-
APS - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.	EPNR	1,5	1,5	1,5
Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPE	EPR	1,2	1,2	1,2
EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SGPS, S.A.	EPNR	1,2	1,2	0,1
Centro Hospitalar Universitário Cova da Beira, EPE	EPR	1,2	1,0	1,0
Hospital do Espírito Santo de Évora, EPE	EPR	1,0	1,0	1,0
Unidade Local de Saúde do Nordeste, EPE	EPR	0,9	0,8	0,6
RTP - Rádio e Televisão de Portugal S.A.	EPR	0,7	0,7	0,7
Lusa - Agência de Notícias de Portugal S.A.	EPNR	0,5	0,5	0,2
Docapesca-Portos e Lotas, S.A.	EPNR	0,5	0,5	0,5
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, EPE	EPR	0,5	0,5	0,5
VianaPolis-Soc.Des.Progra. Polis Viana do Castelo S.A.	EPR	0,2	0,2	0,2
IdD - Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais, S.A.	EPR	0,2	0,2	0,2
Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE	EPR	0,2	0,2	0,2
ENSE - Entidade Nacional para o Setor Energético, EPE	EPR	0,2	0,2	0,2
Unidade Local de Saúde do Litoral Alentejano, EPE	EPR	0,2	0,2	0,1
Parque Escolar, EPE	EPR	0,1	0,1	0,0
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE	EPR	0,0	0,0	-
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE	EPNR	0,0	0,0	0,0
Hospital Distrital de Santarém, EPE	EPR	0,0	0,0	-
Marina do Parque das Nações, S.A.	EPR	0,0	0,0	0,0
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.	EPNR	-	-	-
APL - Administração do Porto de Lisboa, S.A.	EPNR	-	-	-
APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.	EPNR	-	-	-
Centro Hospitalar de Leiria, EPE	EPR	-	-	-
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE	EPR	-	-	-
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, EPE	EPR	-	-	-
Centro Hospitalar do Médio Ave, EPE	EPR	-	-	-
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE	EPR	-	-	-
Centro Hospitalar do Oeste, EPE	EPR	-	-	-
Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, EPE	EPR	-	-	-
Centro Hospitalar entre o Douro e Vouga, EPE	EPR	-	-	-
Centro Hospitalar Universitário do Porto, EPE	EPR	-	-	-
FRME-Fundo Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, S.A.	EPR	-	-	-
Hospital de Braga, EPE	EPR	-	-	-
Hospital de Magalhães Lemos, EPE	EPR	-	-	-
Hospital Garcia da Orta, EPE	EPR	-	-	-
Instituto Português de Oncologia de Coimbra Francisco Gentil, EPE	EPR	-	-	-
Instituto Português de Oncologia de Lisboa Francisco Gentil, EPE	EPR	-	-	-
Instituto Português de Oncologia do Porto Francisco Gentil, EPE	EPR	-	-	-
Metro do Mondego, S.A.	EPR	-	-	-
MOBI.E, S.A.	EPNR	-	-	-
OPART - Organismo de Produção Artística EPE	EPR	-	-	-
PARPARTICIPADAS, SGPS, S.A.	EPR	-	-	-
Parques de Sintra - Monte da Lua, S.A.	EPNR	-	-	-
PARUPS, S.A.	EPR	-	-	-
Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, S.A.	EPNR	-	-	-
SIRESP - Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A.	EPNR	-	-	-
Sociedade Transportes Colectivos do Porto, S.A.	EPNR	-	-	-
Teatro Nacional D. Maria II EPE	EPR	-	-	-
Teatro Nacional S. João EPE	EPR	-	-	-
TRANSTEIO-Transportes do Tejo, S.A.	EPR	-	-	-
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE	EPR	-	-	-
TOTAL		1 477,9	1 600,1	1 726,7

Fontes: Direção-Geral do Tesouro e Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: 1 – Não foi obtida resposta da entidade quanto à estimativa para 2020 e previsão para 2021, tendo-se assumido o valor registado em 30/09/2020.

14.5 Riscos e Contingências com origem nas Parcerias Público-Privadas

413. Nesta secção identificam-se os litígios em curso e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados e ainda pendentes de resolução, relativamente aos contratos de PPP, objeto de acompanhamento e reporte por parte da UTAP, nos termos do regime legal aplicável às PPP (Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio). No decurso da execução destes projetos, e de acordo com o previsto nos respetivos contratos, podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar reivindicações dos parceiros privados para a Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) do respetivo contrato. Na origem destes eventos estão geralmente modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público, alterações legislativas com impacto específico no contrato e casos de força maior. Nestas circunstâncias, podem ocorrer, ao longo do período de vida de uma PPP, diferendos entre as partes, dos quais podem resultar riscos potenciais ou responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros. De um modo geral, estes diferendos são resolvidos em sede de tribunal arbitral, seguindo os procedimentos definidos no regime legal aplicável às PPP.

414. Nas subsecções seguintes elencam-se os riscos associados a cada um dos contratos de PPP para os quais existam litígios em curso e pretensões compensatórias já peticionadas ou outros riscos identificáveis (sectores rodoviário, saúde e ferroviário). No tocante a outros riscos identificáveis, é de referir os inerentes à pandemia COVID-19, que tem vindo a ser sinalizada pelos parceiros privados como eventual fundamento para o exercício do direito a compensações ou à reposição do equilíbrio financeiro. De acordo com a UTAP, é “*expectável que venham a ser submetidos pedidos nesse sentido*” pelos parceiros privados, não antecipando o momento nem a relevância financeira que estes pedidos possam apresentar.

415. No âmbito da pandemia COVID-19 o Governo criou um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, em que se inclui as PPP.⁹⁰ Este regime criou medidas extraordinárias e temporárias que visam limitar os efeitos negativos para o Estado, decorrentes do acionamento em simultâneo de eventuais direitos compensatórios pelos parceiros privados, sem qualquer restrição. No entender do Governo, as opções exercidas no referido decreto-lei, “*revelam-se necessárias, adequadas e proporcionais aos fins que se visam alcançar e ao estado de exceção*”, determinando:

- “*(...) a suspensão, durante a vigência do estado de emergência, das cláusulas contratuais e disposições normativas que prevejam o direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização em qualquer contrato de execução duradoura, incluindo parcerias público-privadas, em que o Estado ou outra entidade pública sejam parte, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o referido período*”;
- “*Fora do estado de emergência, (...) eventuais direitos à reposição do equilíbrio financeiro, fundados na ocorrência da pandemia COVID-19, apenas podem ser concretizados através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, não dando lugar, independentemente de estipulação legal ou contratual, a revisão de preços ou assunção, por parte do contraente público, de um dever de prestar à contraparte.*”
- “*Um regime adicional específico para os contratos de parceria público-privada no setor rodoviário, determinando-se que certas obrigações do parceiro privado devam ser objeto de redução ou suspensão por parte do parceiro público durante o período do estado de emergência, tendo em conta, em particular, os níveis de tráfego atuais e sem prejuízo da salvaguarda da segurança rodoviária. Nos casos em que a remuneração dos parceiros privados advenha de pagamentos do concedente ou subconcedente deve ainda ser determinada, de forma unilateral, a redução dos pagamentos devidos, na medida da redução ou suspensão*” das obrigações das concessionárias ou subconcessionárias.

⁹⁰ [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril.

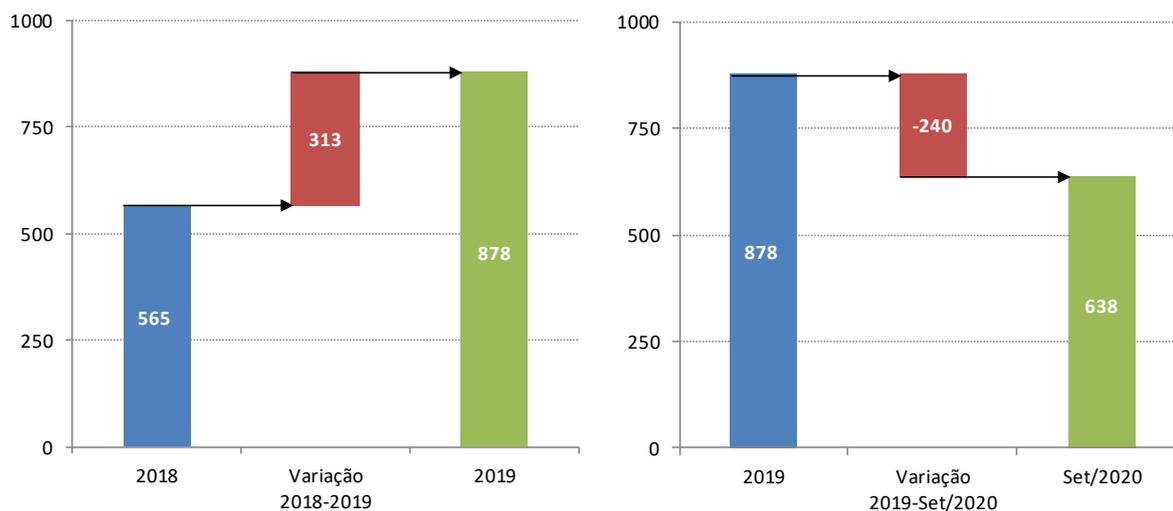
14.5.1 Sector Rodoviário

416. No decurso de 2019, o valor dos pedidos de REF, peticionados pelos parceiros privados, aumentou 313 M€. De acordo com a informação divulgada pela UTAP, o stock de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF), efetuados pelos parceiros privados do sector rodoviário (concessionárias e subconcessionárias rodoviárias), ascendia a 878 M€ no final de 2019, observando-se um acréscimo de 313 M€, face ao registado no final de 2018.

417. Nos primeiros nove meses de 2020 ocorreu uma diminuição de 240 M€ no valor vivo de pedidos de REF submetidos pelos parceiros privados. O relatório do MF que acompanha a POE/2021 indica (pp. 313 e seguintes) que, no final de setembro de 2020, o valor global de pedidos de REF apresentados pelas concessionárias e subconcessionárias rodoviárias ascendia a cerca de 638 M€, o que consubstancia uma redução da exposição do Estado em 240 M€, face ao valor apurado pela UTAP para o final de 2019 (Gráfico 53 e Tabela 39). Esta redução ficou a dever-se à resolução de dois litígios, não tendo sido formulados outros neste período. São eles:⁹¹

- Subconcessão Baixo Tejo, contratualizada com a AEBT — Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A. em 2009: pedido de REF efetuado em 2012 no valor de 155 M€;
- Subconcessão Litoral Oeste, contratualizadas com a AELO — Auto-Estradas do Litoral Oeste, S.A. em 2009: pedido de REF efetuado em 2012 no valor de 85 M€.

Gráfico 53 – Evolução das contingências nas PPP rodoviárias, 2018 a Setembro de 2020
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças, UTAP, Infraestruturas de Portugal, S.A. e Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT).

Tabela 39 – Contingências das PPP rodoviárias (posição em final de período: 2013 a Setembro de 2020)
(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Setembro 2020	Variação 2019 Set/2020
Total peticionado por PPP do sector rodoviário, do qual:	3256	3600	2070	2067	701	565	878	638	-240
Concessões Rodoviárias	2910	3257	1630	1630	324	325	5	-	-
Subconcessões Rodoviárias	345	342	436	436	376	240	873	-	-
Contratos de Prestação de Serviços (associados a PPP)	1,3	1,3	3,5	0,9	-	-	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças, UTAP, Infraestruturas de Portugal, S.A. e IMT.

418. Os litígios com os valores peticionados mais significativos, ainda pendentes de resolução, referem-se à subconcessão Algarve Litoral (com dois litígios no valor de 445 M€ e 43 M€) e à subconcessão

⁹¹ Em ambos os casos os pedidos de REF tiveram como base um conjunto de alterações legislativas de carácter específico: Decreto-Lei n.º 112/2009, de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010, de 14 de junho e Decreto-Lei n.º 111/2009, de 18 de maio.

Baixo Tejo (também com dois litígios no valor de 110 M€ e 34 M€). Relativamente à Subconcessão Algarve Litoral, encontra-se a decorrer uma ação arbitral proposta em 2019 pela subconcessionária Rotas do Algarve Litoral, S.A.. Esta ação surgiu na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas ao contrato de subconcessão renegociado, tendo a subconcessionária peticionado a rescisão do Contrato de Subconcessão Reformado, por motivo imputável ao subconcedente, solicitando uma indemnização que ascende a cerca de 445 M€. O segundo litígio relacionado com a subconcessão Algarve Litoral refere-se a uma ação arbitral, encetada em 2019, proposta pelos bancos financiadores, na sequência da recusa do visto acima referida, com um montante peticionado de 43 M€. A Subconcessionária do Baixo Tejo mantém dois litígios com o subconcedente, ambos iniciados em 2019. Um pedido de REF, no valor de 110 M€, com base na impossibilidade de construção da Estrada ER 377-2, incluindo a avenida do Mar; e, uma ação arbitral, por incumprimento do pagamento da remuneração devida, no valor de 34 M€.

14.5.2 Sector Ferroviário

419. No sector ferroviário mantém-se um litígio com a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A., através de uma ação executiva com um valor peticionado de 192 M€, tendo o Estado apresentado oposição à ação. A origem desta ação remonta a 2013, com a apresentação de um pedido de indemnização pela ELOS-Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas aos contratos com a Infraestruturas de Portugal relacionados com contrato de concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e do projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. O valor da indemnização solicitado pela concessionária reportava-se aos custos incorridos pela concessionária até à data da recusa do visto, quantificados pela ELOS em cerca de 169 M€. Em julho de 2016 foi emitido acórdão pelo tribunal arbitral através do qual o Estado foi condenado a pagar cerca de 150 M€, acrescido de juros, à concessionária a título de indemnização. Após esta decisão, o Estado português intentou uma ação de anulação da sentença junto do Tribunal Central Administrativo Sul, e recorreu para o Tribunal Constitucional, tendo este decidido pela não admissibilidade do recurso, por “*não estarem reunidos os pressupostos processuais para o efeito*”. Assim, em 2018, a ELOS interpôs uma ação executiva no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa com um valor peticionado de 192 M€, à qual o Estado português apresentou oposição.

14.5.3 Sector da Saúde

420. No sector da saúde há a registar nove diferendos com as Entidades Gestoras dos Estabelecimentos Hospitalares (componente clínica) dos hospitais de Braga, Cascais, Vila Franca de Xira e Loures, com um valor total peticionado de cerca de 48 M€:

- a) Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga (Escala Braga, S.A.): dois pedidos de constituição de tribunal arbitral, um apresentado em 2019 e outro em 2020, quantificados em cerca de 13 M€ e 1,6 M€, respetivamente;
- b) Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Cascais (HPP Saúde — Parcerias Cascais, S.A.): pedido de constituição de tribunal arbitral, apresentado em 2020, quantificado em 9,4 M€;
- c) Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira (Escala Vila Franca — Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A.): dois pedidos de constituição de tribunal arbitral, apresentados em 2020, quantificados em 1,1 M€ no seu conjunto; mantém-se ainda um pedido de REF efetuado por esta entidade, com um valor estimado de cerca de 0,5 M€;
- d) Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures (SGHL — Sociedade Gestora do Hospital de Loures, S.A.): mantém duas ações arbitrais, uma proposta em 2018, com um valor peticionado de 22,3 M€, e, outra iniciada em 2019, cujo valor ainda não se encontra quantificado. Ainda relativamente a esta parceria, foi iniciado um processo de mediação relativo à determinação da remuneração devida ao parceiro privado, não se encontrando ainda quantificado o respetivo impacto orçamental.

PARTE IV: ANEXOS

15 Anexo 1: Quadro detalhado da execução orçamental em contabilidade pública

Tabela 40 – Conta consolidada das Administrações Públicas: comparação entre os anos de 2019, 2020 e 2021
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	CGE2019 vs 2.ªAOE/2020					CGE2019 vs Estimativa2020					CGE2019 vs POE2021				
	2019	2.ªAOE 2020	Variação homóloga M€	%	Contrib uto p-p.	2019	Estimativa 2020	Variação homóloga M€	%	Contrib uto p-p.	2019	POE/2021	Variação homóloga M€	%	Contrib uto p-p.
RECEITA CORRENTE	86 937	84 145	-2 792	-3,2	-3,1	86 937	80 681	-6 257	-7,2	-7,0	86 937	87 668	730	0,8	0,8
Impostos diretos	23 600	22 334	-1 266	-5,4	-1,4	23 600	21 090	-2 510	-10,6	-2,8	23 600	22 573	-1 027	-4,4	-1,2
Impostos indiretos	28 287	25 810	-2 477	-8,8	-2,8	28 287	25 189	-3 098	-11,0	-3,5	28 287	26 717	-1 570	-5,6	-1,8
Contribuições sociais	22 413	21 163	-1 250	-5,6	-1,4	22 413	22 087	-326	-1,5	-0,4	22 413	22 841	428	1,9	0,5
Outras receitas correntes	12 609	14 610	2 002	15,9	2,2	12 609	12 314	-294	-2,3	-0,3	12 609	15 526	2 918	23,1	3,3
Diferenças de consolidação	28	228				28	0				28	10			
DESPESA CORRENTE	83 585	93 003	9 418	11,3	10,5	83 585	89 906	6 321	7,6	7,0	83 585	92 950	9 365	11,2	10,4
Consumo público	35 959	40 029	4 070	11,3	4,5	35 959	37 414	1 454	4,0	1,6	35 959	40 919	4 960	13,8	5,5
Despesas com pessoal	21 576	22 115	539	2,5	0,6	21 576	22 416	840	3,9	0,9	21 576	23 385	1 809	8,4	2,0
Aq. bens e serv.e out. desp. co	14 383	17 914	3 531	24,6	3,9	14 383	14 998	615	4,3	0,7	14 383	17 534	3 151	21,9	3,5
Aquisição de bens e serviços	13 274	15 034	1 760	13,3	2,0	13 274	14 016	742	5,6	0,8	13 274	15 288	2 014	15,2	2,2
Outras despesas correntes	1 109	2 880	1 771	159,6	2,0	1 109	982	-128	-11,5	-0,1	1 109	2 246	1 137	102,5	1,3
Subsídios	1 148	2 397	1 249	108,7	1,4	1 148	2 401	1 253	109,1	1,4	1 148	2 284	1 136	98,9	1,3
Juros e outros encargos	8 086	7 923	-163	-2,0	-0,2	8 086	7 780	-306	-3,8	-0,3	8 086	7 279	-807	-10,0	-0,9
Transferências correntes	38 353	42 607	4 254	11,1	4,7	38 353	42 203	3 850	10,0	4,3	38 353	42 343	3 990	10,4	4,4
<i>Dotação provisional</i>							0					0			
Diferenças de consolidação	37	47	9	25,3	0,0	37	109				37	124	87	233,7	0,1
SALDO CORRENTE	3 353	-8 858	-12 210			3 353	-9 225	-12 578			3 353	-5 282	-8 635		
RECEITAS DE CAPITAL	2 182	3 482	1 300	59,6	1,5	2 182	2 061	-121	-5,5	-0,1	2 182	3 779	1 597	73,2	1,8
Diferenças de consolidação	8	0				8	22				8	0			
DESPEAS DE CAPITAL	6 104	8 299	2 196	36,0	2,4	6 104	6 680	576	9,4	0,6	6 104	9 647	3 543	58,1	4,0
Investimento	4 826	6 447	1 621	33,6	1,8	4 826	5 528	701	14,5	0,8	4 826	7 714	2 888	59,8	3,2
Transferências de capital	1 198	1 401	204	17,0	0,2	1 198	1 073	-125	-10,4	-0,1	1 198	1 432	234	19,5	0,3
Outras despesas de capital	55	375	320	578,0	0,4	55	80	24	43,8	0,0	55	356	301	543,6	0,3
Diferenças de consolidação	24	76				24	0				24	145			
RECEITA EFETIVA	89 119	87 627	-1 492	-1,7	-1,7	89 119	82 742	-6 377	-7,2	-7,2	89 119	91 447	2 328	2,6	2,6
DESPESA EFETIVA	89 688	101 303	11 614	12,9	12,9	89 688	96 586	6 898	7,7	7,7	89 688	102 597	12 908	14,4	14,4
SALDO GLOBAL	-569	-13 675	-13 106			-569	-13 844	-13 275			-569	-11 150	-10 581		
<i>Por memória:</i>															
Receita fiscal	51 888	48 144	-3 743	-7,2	-4,2	51 888	46 279	-5 609	-10,8	-6,3	51 888	49 290	-2 598	-5,0	-2,9
Contribuições Sociais	22 413	21 163	-1 250	-5,6	-1,4	22 413	22 087	-326	-1,5	-0,4	22 413	22 841	428	1,9	0,5
Despesa corrente primária	75 498	85 080	9 582	12,7	10,7	75 498	82 126	6 628	8,8	7,4	75 498	85 671	10 172	13,5	11,3

Fontes: CGE/2010, 2.ªAOE/2020, Relatório da POE/2021 e cálculos da UTAO

16 Anexo 2: Fundo de Resolução, capitalização do Novo Banco e implicações no saldo e na dívida das AP [NOVO]

421. O propósito deste anexo é contribuir para o esclarecimento da opinião pública e dos legisladores sobre uma matéria tecnicamente complexa e que motivou acesa discussão política, em público, antes da votação da POE/2021 na generalidade, mas à qual talvez tenha faltado algum rigor analítico. Assim, a primeira secção expõe o enquadramento institucional do processo de capitalização contingente do Novo Banco e o papel do Fundo de Resolução no mesmo. O orçamento do Fundo de Resolução para 2021 é explicado na Secção 16.2, a fim de se perceber qual é o envolvimento previsto por esta entidade com o sistema financeiro, seja sob a forma de crédito a obter do mesmo, seja sob a forma de aplicações financeiras em entidades desse sistema. A Secção 16.3 mostra quais são os impactos dos dois tipos de envolvimento nas contas das Administrações Públicas, tanto em contabilidade pública como em contabilidade nacional. Finalmente, por que há informação aparentemente contraditória sobre o valor da recapitalização do Novo Banco em duas peças da documentação fornecida pelo MF sobre a POE/2021. A Secção 16.4 procura desfazer eventuais dúvidas oferecendo a sua melhor síntese das peças em confronto.

16.1 O Fundo de Resolução e os acordos celebrados com o Novo Banco e o Estado

422. Os recursos ao dispor do Fundo de Resolução (FdR) provêm das receitas de um imposto específico sobre o sector bancário, das contribuições iniciais e periódicas pagas diretamente pelas instituições participantes no FdR e de outros rendimentos. Além destas fontes de receita, poderão ser cobradas ainda contribuições especiais se tal for necessário para financiar medidas de resolução aplicadas a instituições que não estejam abrangidas pelo Mecanismo Único de Resolução.⁹² Por outro lado, e em caso de necessidade, o FdR pode recorrer a empréstimos, prática que já ocorreu no passado, quer junto do Estado, quer junto do sistema financeiro, em particular das instituições participantes no FdR, para financiar as medidas de resolução aplicadas ao BES, S.A. (2014) e ao BANIF, S.A. (2015), bem como as operações relativas ao Acordo de Capitalização Contingente, celebrado com o Novo Banco em 2017, no âmbito do processo de venda deste banco.

423. Importa referir que, com a criação do Mecanismo Único de Resolução (MUR), o apoio financeiro a medidas de resolução que vierem a ser aplicadas às instituições que se encontram abrangidas pelo regulamento que o criou deixou de ser da responsabilidade do FdR, passando a ser da competência do Fundo Único de Resolução (FUR). Neste sentido, as instituições portuguesas participantes no FUR deixaram de contribuir para o FdR, com a entrega das contribuições anuais ou periódicas, ficando sujeitas à obrigação de contribuir para o FUR, sendo-lhes cobradas contribuições anuais (*ex ante*) e, em caso de necessidade, contribuições especiais (*ex post*). Estas contribuições são cobradas a nível nacional e entregues ao FdR, que depois as transfere para o FUR. Este procedimento decorre do acordo intergovernamental subscrito pelos EM que participam na União Bancária. Contudo, mantêm-se as contribuições periódicas adicionais para o FdR, para todas as instituições nele participantes que se encontrem em atividade no último dia do mês de abril do ano a que as contribuições digam respeito. Estas contribuições periódicas adicionais são necessárias dado que o FdR prestou apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas em Portugal antes da entrada em funcionamento do MUR. Por outro lado, o FdR continua a ser responsável pelo financiamento de medidas de resolução aplicadas pelo Banco de Portugal (BdP) a entidades que não estão abrangidas pelo MUR. Por esta razão, o FdR tem a necessidade de acumular recursos financeiros para este objetivo, pelo que continua a cobrar contribuições iniciais e periódicas às instituições nele participantes, uma vez que são suscetíveis de serem abrangidas por uma medida de resolução decretada pela Autoridade Nacional de Resolução (o BdP).

⁹² O Mecanismo Único de Resolução foi criado pelo [Regulamento \(UE\) n.º 806/2014](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014.

424. No processo de venda do Novo Banco, em outubro de 2017, ficou acordado um mecanismo de capitalização contingente, nos termos do qual o FdR se comprometeu a efetuar pagamentos futuros ao Novo Banco. O Estado e o FdR subscreveram entre si um Acordo Quadro que assegura crédito do primeiro ao segundo para financiar parte dos pagamentos ao Novo Banco. Os pagamentos do FdR ao Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente são obrigatórios perante a verificação cumulativa de certas condições, relacionadas com: i) o desempenho de um conjunto delimitado de ativos do Novo Banco; e ii) a evolução dos níveis de capitalização do banco. Este mecanismo vigorará até 31/12/2025, podendo ser estendido até 31/12/2026. Os pagamentos a efetuar pelo Fundo de Resolução ao abrigo deste mecanismo estão limitados ao valor máximo de 3890 M€. Uma vez que a responsabilidade assumida pelo FdR é contingente à verificação de determinadas condições, não é possível determinar antecipadamente os momento e os montantes dos desembolsos. Por este motivo, o FdR acordou com o Estado, em outubro de 2017, um Acordo Quadro, nos termos do qual lhe é garantido o acesso futuro a empréstimos (do Estado), nos casos em que seja necessário ao Fundo realizar estes pagamentos e o Fundo não disponha de recursos financeiros suficientes para o efeito. Este Acordo Quadro tem a vigência máxima de 11 anos e fixa um limite máximo de 850 M€ por ano para os empréstimos a conceder pelo Estado ao FdR. Em maio de 2018, o FdR procedeu ao primeiro pagamento ao Novo Banco devido no âmbito do mecanismo de capitalização contingente, no montante de 791,7 M€. A realização desse pagamento exigiu a obtenção de financiamento junto do Estado, no montante de 430 M€. Em maio de 2019, o Fundo de Resolução procedeu ao segundo pagamento devido ao abrigo deste mecanismo, no valor de 1149,3 M€, com financiamento do Estado no valor de 850 M€. Em maio de 2020, materializou-se a terceiro pagamento, no valor de 1035 M€, em parte financiado com recurso a mais 850 M€ de um empréstimo do Estado, ao abrigo, e dentro dos limites anuais, do Acordo Quadro celebrado com o Estado. Neste termos, encontram-se ainda pendentes cerca de 914 M€ de responsabilidades contingentes assumidas pelo FdR que poderão vir a ser reclamadas pelo Novo Banco nos anos vindouros. Até à data, o Estado já emprestou 2130 M€ ao FdR para financiar as necessidades deste decorrentes do mecanismo de capitalização contingente acordado em 2017. Para outros fins, o FdR recebeu outros empréstimos do Estado.

16.2 Receitas e despesas previsionais do Fundo de Resolução na contabilidade pública das AP para 2021

425. A estrutura do orçamento do FdR encontra-se espelhada na Tabela 41. Ela identifica todas as fontes de financiamento da receita e da despesa, e os respetivos montantes, discriminados por rubrica. Este orçamento foi colhido pela UTAO nos mapas de desenvolvimento orçamental das receitas e das despesas e no sistema de informação orçamental gerido pela DGO (SIGO).

426. A previsão de receita total do FdR (receita efetiva e não efetiva) para 2021 é de 714,9 M€, dos quais 275 M€ dizem respeito a passivos financeiros. Deste montante, 211,1 M€ correspondem a receita própria, previsivelmente com origem nas contribuições periódicas pagas pelas entidades abrangidas pelo FdR e pelo MUR; deste valor, 134,9 M€ deverão ser transferidos para o FUR, uma vez que respeitarão a entidades abrangidas pelo MUR; os restantes 76,2 M€ deverão corresponder a contribuições periódicas, pertença do FdR, pagas pelas instituições financeiras, com o objetivo de saldar as medidas de resolução aplicadas antes da entrada em vigor do MUR (BANIF e BES), e, adicionalmente, com origem em instituições financeiras que não se encontram abrangidas pelo MUR. A estes valores, acresce ainda a receita proveniente da Contribuição sobre o Sector Bancário (um imposto), consignada ao FdR, que deverá ascender a 178,8 M€ em 2021. Estão ainda previstos 275 M€ de receita não efetiva, provenientes de passivos financeiros, empréstimos a obter junto de Instituições Financeiras. Por fim, de referir que se encontra prevista uma receita de 50 M€ a título de rendimentos de propriedade, dividendos e participação nos lucros de sociedades financeiras.

Tabela 41 – Orçamento do Fundo de Resolução para 2021

(em milhões de euros)

	Fontes de financiamento		Total
	Receitas de impostos	Receita própria	
1. Receita Total (receita efetiva e receita não efetiva)	178,8	536,1	714,9
Rendimentos de propriedade - dividendos e participações em lucros de sociedades financeiras	-	50,0	50,0
Transferências Correntes da Administração Central - Estado	178,8	-	178,8
Transferências de Capital de Sociedades Financeiras - Bancos e outras instituições financeiras	-	211,1	211,1
Passivos Financeiros - Sociedades Financeiras	-	275,0	275,0
2. Despesa Total (despesa efetiva e despesa não efetiva)	178,8	536,1	714,9
Aquisição de bens e serviços correntes	-	0,5	0,5
Juros e outros encargos	84,7	17,6	102,3
<i>Juros e outros encargos - Bancos e outras instituições financeiras</i>	-	17,5	17,5
<i>Juros e outros encargos - Estado</i>	83,0	-	83,0
<i>Outros encargos financeiros</i>	1,7	0,1	1,8
Outras despesas correntes	-	0,5	0,5
Transferências de capital - União Europeia - Instituições	-	134,9	134,9
Ativos financeiros - Bancos e outras instituições financeiras	94,1	382,5	476,6

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Desenvolvimentos orçamentais de receitas e despesas do FdR e SIGO. | Nota: A receita com passivos financeiros é receita não efetiva, tendo origem, por exemplo em empréstimos obtidos junto de credores. De igual forma, a despesa com ativos financeiros é despesa não efetiva, representando uma aplicação financeira de fundos.

427. No orçamento do FdR encontra-se prevista despesa com ativos financeiros no montante de 476,6 M€, com financiamento através de receita de impostos (94,1 M€) e receitas próprias (382,5 M€). De acordo com o detalhe que é possível obter nos mapas de desenvolvimento orçamental de receitas e despesas do FdR, a despesa em ativos financeiros, no valor de 476,6 M€, será efetuada em "Bancos/Outras Instituições Financeiras", sendo, portanto, compatível com a operação mencionada de capitalização do Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente, ou com outra(s) operação(ões) similares que possam vir a ocorrer num outro Banco/Instituição Financeira. Para o financiamento desta despesa, concorrem duas fontes de financiamento:

- a) Receitas de impostos (receitas gerais): 94,1 M€
- b) Receitas próprias: 382,5M€

428. Relativamente às restantes rubricas da despesa do FdR, importa mencionar a transferência para as instituições da União Europeia e a despesa com juros e outros encargos financeiros. A transferência para as instituições da União Europeia deverá ascender a 134,9 M€, e deverá corresponder às contribuições anuais, cobradas pelo FdR, mas que são receita do FUR, uma vez que serão pagas por entidades abrangidas pelo MUR. Por fim, a despesa com juros e outros encargos financeiros prevista pelo FdR para 2021 ascende a 102,3 M€, dos quais 83 M€ deverão ser pagos ao credor Estado e 17,5 M€ a "bancos e outras instituições financeiras", muito provavelmente às instituições participantes no FdR que concederam um empréstimo ao FdR no valor de 700 M€ em 2014, no âmbito da resolução do BES.

429. Em sede de orçamentação, sabe-se que o FdR afetou a totalidade do empréstimo a obter junto da banca comercial à aquisição de ativos financeiros no universo "bancos e outras instituições financeiras". Indo mais fundo na desagregação das fontes de financiamento, a UTAO extraiu da base de dados da POE a programação da despesa para 2021 registada pelo FdR. Os 382,5 M€ de receitas próprias indicados na última linha da Tabela 41 desdobram-se em 275,0 M€ na fonte de financiamento designada como "Financiamento" na base de dados e em 107,5 M€ de outra fonte, aqui designada como "receita própria" — vide a Tabela 42.⁹³ Em conformidade, **é seguro afirmar que, no momento em que lançou na base de dados esta informação, o FdR tencionava utilizar a totalidade do empréstimo junto da banca comercial (275,0 M€) para financiar parcialmente a ou as aquisições de ativos financeiros emitidos por sociedades financeiras que pretende realizar. A informação contabilística não identifica as entidades em concreto sobre as quais há a previsão de aplicação financeira.**

⁹³ Faz confusão um instrumento informativo da DGO classificar o empréstimo como Receita Própria (é o que o Mapa de Desenvolvimento da Despesa faz) e outro instrumento da mesma entidade (a base de dados) chamar-lhe Financiamento, mas é assim que os 275,0 M€ aparecem na bibliografia consultada para escrever este relatório.

Tabela 42 – Fontes de financiamento da despesa do Fundo de Resolução em 2021

(em milhões de euros)

	Despesa financiada por impostos (receita consignada)	Despesas financiada por receita própria	Despesa financiada com recurso a endividamento	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)
Aquisição de bens e serviços		0,5		0,5
Juros	84,7	17,6	0,0	102,3
<i>Juros pagos a instituições financeiras</i>		17,5		17,5
<i>Juros pagos ao Estado</i>	83,0			83,0
<i>Outros encargos financeiros</i>	1,7	0,1		1,8
Outras despesas correntes		0,5		0,5
Transferências de capital para instituições da EU		134,9		134,9
Ativos financeiros: bancos e outras instituições financeiras	94,1	107,5	275,0	476,6
Total	178,8	261,1	275,0	714,9

Fontes: base de dados SIGO gerida pela DGO relativa à POE/2021.

430. O FdR pode, contudo, decidir mudar a composição do financiamento até ao momento em que tiver de se comprometer, de facto, com a aquisição de ativos financeiros. A programação expressa na Tabela 42 pode mudar durante a execução orçamental. Há um conjunto de fontes de financiamento que permite múltiplas combinações alternativas de recursos para financiar a injeção de capital no Novo Banco ou qualquer outra aquisição de ativos financeiros. Em sede de orçamentação, o FdR indica a vontade de afetar a totalidade da receita do empréstimo a este fim, complementando o financiamento com 94,1 M€ de receita fiscal (Contribuição sobre o Sector Bancário) e 107,5 M€ de receita própria. Em sede de execução orçamental, poderá optar por outra combinação. É seguro afirmar que, assumindo como boas as receitas previstas e as outras despesas orçamentadas, não será possível ao FdR capitalizar o Novo Banco com 476,6 M€ sem obter um endividamento adicional de 275,0 M€ em 2021. **As peças previsionais em contabilidade pública na POE (com recurso ao SIGO/DGO) mostram que é intenção do FdR obter um empréstimo junto da banca comercial e não junto do Estado**, contrariamente ao que sucedeu nos três pagamentos anteriores efetuadas ao Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente. **Contudo, também é seguro afirmar que nada na contabilidade pública orçamental permite concluir que o FdR tenciona aplicar até 476,6 M€ no Novo Banco.** Esta contabilidade só permite dizer que há tesouraria prevista para adquirir ativos financeiros de bancos ou outras instituições financeiras até essa quantia, não esclarecendo esta peça informativa qual a(s) entidade(s) financeira(s) em concreto nas quais o FdR poderá investir.

431. Não se encontra prevista qualquer amortização da dívida contraída pelo FdR. Tendo em consideração o mapa de desenvolvimentos orçamentais da despesa do FdR, é possível verificar que não se encontra prevista qualquer amortização da dívida contraída pelo FdR.

16.3 Impactos nas finanças públicas de um eventual empréstimo da banca comercial ao Fundo de Resolução

432. Uma vez que o FdR é uma entidade pública reclassificada para dentro do perímetro das Administrações Públicas, o valor da sua dívida, na qual se contabilizará qualquer empréstimo que este vier a obter junto do sistema financeiro, concorre para a dívida das Administrações Públicas; os juros a pagar por esse empréstimo serão considerados despesa das AP e diminuirão o saldo das AP. Apesar de se prever que em 2021 o FdR não se venha a financiar através de empréstimos do Estado, tal não significa que o valor do empréstimo que possa vir a obter junto da banca não concorra para a dívida pública, tanto em contabilidade nacional (aceção de *Maastricht*) como em contabilidade pública. Obviamente que conta para ambas, pois o devedor, o FdR, é um SFA da Administração Central e, por isso, faz parte do sector institucional Administrações Públicas (AP), enquanto que o credor, *i.e.*, a ou as instituições financeiras que concederem o empréstimo, fazem parte do sector institucional Sociedades Financeiras. O recurso do FdR a financiamento por via de empréstimo junto do sistema financeiro evita o

recurso a dívida direta do Estado de uma forma que aumentará a dívida pública e os juros pagos representarão uma despesa pública com impacto no saldo orçamental. Os juros pagos serão parte da despesa total das AP em contabilidade nacional, parte da despesa efetiva das AP em contabilidade pública e diminuirão o saldo das AP em ambas as perspetivas contabilísticas.

433. A ser realizado algum pagamento do FdR ao Novo Banco em 2021 no âmbito do mecanismo de capitalização contingente, ele também terá impacto nas contas públicas e nas duas óticas contabilísticas. Deve-se começar por sublinhar que nada nas peças em contabilidade pública da POE/2021 que a UTAO conseguiu consultar prova que esteja previsto transferir determinado montante para a entidade Novo Banco em concreto.⁹⁴ Fala-se disso na imprensa e na comunicação política, mas o máximo que tecnicamente pode ser afirmado sem margem de erro é que a programação orçamental do FdR é compatível com a realização de um pagamento ao Novo Banco ao abrigo do referido mecanismo algures entre 0 e 476,6 M€. Seja esse valor qual for, ele tem de ser registado como uma despesa das AP porque o pagador pertence a este sector e o beneficiário pertence a outro sector institucional. Em contabilidade nacional, será uma transferência de capital e, portanto contará para o saldo orçamental. Em contabilidade pública, será registado como despesa total, já que se tratará de uma operação de aquisição de ativos financeiros. Como tal, conta para o saldo total das AP, mas não entra no saldo global das AP.

434. O eventual pagamento ao Novo Banco não contará para o saldo estrutural. Despesas das AP para apoiar instituições financeiras com carácter sistémico são classificadas como operações económicas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente, *i.e.*, como uma medida *one-off* de política orçamental. Assim sendo, a eventual operação de recapitalização do Novo Banco pelo FdR a realizar em 2021 será classificada como medida temporária ou não-recorrente de política orçamental. Deste modo, qualquer que venha a ser o montante da recapitalização do Novo Banco a efetuar em 2021 pelo FdR, ele não contará para o saldo estrutural das AP.

16.4 O que é que as várias peças da POE revelam sobre o montante da eventual recapitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução?

435. Cruzando informação na quarta versão do Projeto de Plano Orçamental com a informação de contabilidade orçamental do FdR, emerge uma dúvida quanto ao montante da operação de recapitalização do Novo Banco. A Tabela 12, p. 59, lista as medidas temporárias ou não-recorrente que o MF comunicou no dia 19 de agosto à AR, através da Errata ao documento "Elementos Informativos e Complementares" sobre a POE/2021. O Capítulo 3 deste documento contém a quarta versão do Projeto de Plano Orçamental (PPO) para 2021. Uma das medidas com aquela classificação é a "Recapitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução". O PPO atribui-lhe o valor de 0,1% do PIB de 2021. Diz o PPO que o valor está calculado segundo o princípio contabilístico do acréscimo, que é o critério de periodização usado, em regra, pela contabilidade nacional. O MF negou à UTAO os valores em milhões de euros arredondados até à terceira casa decimal que, no passado, sempre facultou. Apesar desta limitação, é possível afirmar o seguinte. Dado que o MF prevê um PIB para 2021 de 210 834 M€, o valor da medida de recapitalização implícito na 4.ª versão do PPO andar entre os 94,9 M€ (no caso da percentagem de PIB mais precisa ser 0,045%) e os 295,2 M€ (caso da percentagem de PIB mais precisa ser 0,14%). Porém, mostrou-se acima que, em contabilidade pública orçamental, o mesmo MF prevê que o FdR gaste até 476,6 M€ na aquisição de ativos financeiros. Esta quantia representa 0,226% do PIB previsto para 2021. Não se descortina razão para que a diferença entre o valor no orçamento do FdR e os 0,1% do PIB comunicados no PPO seja exclusivamente justificável com diferenças na ótica contabilística. **A melhor interpretação possível que se pode fazer desta duas peças informativas é que o MF assume já uma despesa do FdR no Novo Banco entre 94,9 M€ e 295,2 M€, tendo o FdR tesouraria suficiente para, se for necessário ir além desta aplicação, poder despende até 476,6 M€ no capital do Novo Banco ou na aquisição de outros ativos financeiros, da mesma ou de outra entidade financeira.** Se o FdR vier a gastar mais de 0,1% do PIB em intervenções no sistema financeiro que caíam igualmente sob a classificação

⁹⁴ O mesmo não acontece numa peça em contabilidade nacional, mas esta será discutida adiante, na última secção.

de medida *one-off*, essa despesa adicional onerará o saldo das AP nas duas perspetivas contabilísticas, mas não contará para o saldo estrutural.



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>