

Relatório UTAO n.º 6/2022

Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026

Coleção: Análise Técnica dos Programas de Estabilidade

12 de abril de 2022

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, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

Título: Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026

Coleção: Análise Técnica dos Programas de Estabilidade

Relatório UTAO N.º 6/2022

Data de publicação: 12 de abril de 2022

Data-limite para incorporação de informação: 08/04/2022

Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx

Índice Geral

Índice Geral	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Gráficos	ii
Índice de Caixas	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iii
Sumário executivo	1
1. Introdução	1
2. Macroeconomia	2
2.1 Ponto de partida: PIB e PIB por habitante de Portugal, União Europeia e Área do Euro	2
2.2 Cenário macroeconómico do Ministério das Finanças	2
2.3 Riscos nas projeções macroeconómicas	3
3. Orçamento das Administrações Públicas	4
3.1 Ponto de partida: execução orçamental em 2021	4
3.2 O cenário orçamental do PE/2022–26	5
3.2.1 Utilidade e conformidade legal do cenário orçamental	5
3.2.2 O ano de 2022	5
3.2.3 O período de programação de 2022 a 2026	7
3.3 Composição da trajetória programada na receita e na despesa	7
3.4 Riscos do cenário orçamental	8
3.5 Orientação da política orçamental	9
3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais	9
4. Dívida das Administrações Públicas	10
4.1 Projeções macroeconómicas e metas para a dívida pública ao longo do período de programação	10
4.2 Dificuldades na comparação com outros Estados-Membros da UE	10
1 Introdução	11
2 Macroeconomia	15
2.1 Ponto de partida: PIB e PIB por habitante de Portugal, União Europeia e Área do Euro	15
2.2 Cenário macroeconómico do Ministério das Finanças	19
2.2.1 Cenário base	20
2.2.2 Cenário adverso	24
2.3 Riscos nas projeções macroeconómicas	25
3 Orçamento das Administrações Públicas	29
3.1 Ponto de partida: execução orçamental em 2021	29
3.2 O cenário orçamental do PE/2022–26	34
3.2.1 Utilidade e conformidade legal do cenário orçamental	34
3.2.2 O ano de 2022	36
3.2.3 O período de programação de 2022 a 2026	45
3.3 Composição da trajetória programada na receita e na despesa	51
3.4 Riscos do cenário orçamental	54
3.5 Orientação da política orçamental	56
3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais	57
3.6.1 Saldo orçamental	58
3.6.2 Saldo estrutural	58
3.6.3 Dívida pública	59
3.6.4 Recomendações do Semestre Europeu	60
4 Dívida das Administrações Públicas	63
4.1 Projeções macroeconómicas e metas para a dívida pública ao longo do período de programação	63
4.2 Dificuldades na comparação com outros Estados-Membros da UE	66
Anexo 1: Produto Interno Bruto real per capita de Portugal, Estados-Membros da União Europeia, Área do Euro e outros países, 2000–2021	67
Anexo 2: Conta das Administrações Públicas	69
Anexo 3: Impacto das medidas COVID-19 em 2021	73

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Evolução do PIB real, <i>per capita</i> , em paridades de poder de compra: 2019-2021	19
Tabela 2 – Cenário base e cenário adverso: PIB, consumo e preços	25
Tabela 3 – Cenário base e cenário adverso: desemprego e financiamento da economia	25
Tabela 4 – Impacto das medidas COVID-19 no saldo orçamental de 2021, por rubrica	33
Tabela 5 – Principais medidas de política orçamental do PE/2022–26	41

Tabela 6 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 por rubrica: 2021–2026.....	43
Tabela 7 – Impacto orçamental das medidas da crise energética e conflito na Ucrânia, por rubrica.....	44
Tabela 8 – Medidas temporárias ou não-recorrentes: impacto orçamental em 2022–2026.....	46
Tabela 9 – Metas para o saldo orçamental e saldo ajustado de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2021–2026	48
Tabela 10 – Saldo estrutural: 2021–2026.....	59
Tabela 11 – Recomendações específicas do Conselho Europeu a Portugal no âmbito do Semestre Europeu de 2021	61
Tabela 12 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , evolução e dinâmica: 2014–2026.....	65
Tabela 13 – Valor do Produto Interno Bruto real <i>per capita</i> , em paridades de poder de compra.....	67
Tabela 14 – Número índice do Produto Interno Bruto real <i>per capita</i> , em paridades de poder de compra, 2020–2021	68
Tabela 15 – Conta não ajustada das Administrações Públicas em contas nacionais: peso no PIB.....	69
Tabela 16 – Conta não ajustada das Administrações Públicas em contas nacionais: valores nominais.....	70
Tabela 17 – Conta ajustada das Administrações Públicas em contas nacionais: peso no PIB.....	71
Tabela 18 – Conta ajustada das Administrações Públicas em contas nacionais: valores nominais.....	72
Tabela 19 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 em 2021, ótica das contas nacionais.....	73

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Rácio do PIB real <i>per capita</i> português nas médias da União Europeia e da Área do Euro, 2000–2021	16
Gráfico 2 – Índice do PIB real <i>per capita</i> em PPC, ano 2000, países da União Europeia, da Área do Euro e outros	18
Gráfico 3 – Índice do PIB real <i>per capita</i> em PPC, ano 2021, países da União Europeia, da Área do Euro e outros	18
Gráfico 4 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia.....	21
Gráfico 5 – Balança de bens e balança de serviços.....	21
Gráfico 6 – Balança de capital.....	21
Gráfico 7 – Transferências Portugal–UE.....	21
Gráfico 8 – Preço do petróleo e deflator das importações.....	22
Gráfico 9 – Índice de Preços no Consumidor, por componente.....	22
Gráfico 10 – Termos de troca.....	22
Gráfico 11 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume.....	22
Gráfico 12 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias.....	23
Gráfico 13 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego.....	23
Gráfico 14 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado.....	24
Gráfico 15 – FBCF nominal dos sectores público e privado.....	24
Gráfico 16 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) na Área do Euro: janeiro de 1999 a fevereiro de 2022.....	27
Gráfico 17 – Saldo orçamental em 2021: previsão versus execução.....	30
Gráfico 18 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2020 e 2021.....	31
Gráfico 19 – Receita fiscal e contributiva e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano.....	32
Gráfico 20 – IVA e consumo privado: variação homóloga acumulada desde o início do ano.....	32
Gráfico 21 – Decomposição do contributo da despesa primária, excetuando medidas temporárias ou não- recorrentes e COVID-19, para a variação do saldo entre 2020 e 2021.....	33
Gráfico 22 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022.....	37
Gráfico 23 – Contributos da receita para a variação do saldo entre 2021 e 2022, líquida de medidas de emergência e temporárias ou não-recorrentes.....	38
Gráfico 24 – Contributos da despesa primária para a variação do saldo entre 2021 e 2022, líquida de medidas de emergência, temporárias ou não-recorrentes e PRR.....	39
Gráfico 25 – Ajustamento orçamental entre 2021 e 2026, individualizando o efeito de medidas temporárias ou não- recorrentes.....	45
Gráfico 26 – Trajetória projetada de saldo orçamental, saldo primário e juros: PE/2022–26 versus POE/2022 (out.21) .	48
Gráfico 27 – Saldos orçamental, estrutural e primário.....	50
Gráfico 28 – Variação dos saldos orçamental e estrutural e das componente cíclica e pontual entre 2021 e 2026: PE/2022–26.....	50
Gráfico 29 – Ajustamento orçamental entre 2021 e 2026, individualizando o efeito de medidas temporárias ou não- recorrentes.....	52
Gráfico 30 – Trajetória da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não- recorrentes: 2019–2026.....	52
Gráfico 31 – Variação homóloga da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2026.....	52
Gráfico 32 – Variação da receita entre 2021 e 2026, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	53
Gráfico 33 – Variação nominal da receita entre 2021 e 2026, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não- recorrentes.....	53

Gráfico 34 – Variação da despesa entre 2021 e 2026, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	54
Gráfico 35 – Variação nominal da despesa entre 2021 e 2026, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	54
Gráfico 36 – Orientação da política orçamental: PE/2022–26.....	57
Gráfico 37 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo	60
Gráfico 38 – Metas para o rácio da dívida pública: PE/2022–26 e POE/2022	63
Gráfico 39 – Metas para o rácio da dívida pública: PE/2022–26 e PE/2021–25	64
Gráfico 40 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública	65

Índice de Caixas

Caixa 1 – Pressões inflacionistas na área do euro	27
Caixa 2 – Medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas pela UTAO	47

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
ANA	Aerportos de Portugal, S.A
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EM	Estados Membros
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
GO	Grandes Opções (em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual)
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhão(ões) de euros
MF	Ministério das Finanças
mM€	Milhar(es) de milhão de euros
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PE/2021–25	Programa de Estabilidade referente ao período 2021 a 2025
PE/2022–26	Programa de Estabilidade referente ao período 2022 a 2026
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
POE/aaaa	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "aaaa"
pp.	Páginas
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RU	Reino Unido
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
REACT-EU	Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa

SA	Sociedade Anónima
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Sumário executivo

1. Este documento é a avaliação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) ao Programa de Estabilidade 2022–2026 divulgado pelo Ministério das Finanças em 25 de março de 2022.

2. Apresenta-se aqui uma síntese alargada dos resultados da avaliação. Todas as afirmações que se seguem estão justificadas nos argumentos e na evidência constantes dos quatro capítulos do documento. Conclusões porventura menos significativas não são aqui mencionadas. Para conveniência de leitura e remissão para as justificações, os resultados são apresentados por capítulo, secção e subsecção.

1. Introdução

3. O início de uma nova legislatura é o momento ideal para planear e comunicar as opções estratégicas do Governo e a dimensão dos meios financeiros para as viabilizar ao longo dos quatro anos e meio de duração esperada para o novo ciclo político. O Programa de Estabilidade é o documento certo para plasmar esses propósitos, já que, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), constitui forçosamente o instrumento de programação de médio prazo das finanças públicas, devendo ser elaborado em articulação e simultaneidade com a proposta de lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual (doravante, GO).

4. A LEO estabelece a cronologia dos instrumentos de programação orçamental para o primeiro ano da legislatura recém-inaugurada. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) estipula que o PE/2022–26 e a lei das GO devem dar entrada na AR até 15 de abril de 2022, supostamente preparadas sob responsabilidade do Governo que os irá defender e executar. Arranca, assim, o processo orçamental de 2022. Só depois deverá dar ser entregue a Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022). Manda a lógica que esta seja totalmente compatível com o PE e a proposta de lei das GO, detalhando as prioridades e as principais medidas de política orçamental para o (o que resta do) ano 2022 que cabem dentro dos limites orçamentais estabelecidos no PE e no QPDP.

5. O PE entregue à AR não cumpre os requisitos legais e surpreende por ter sido submetido por um Governo que não o iria poder executar. A coordenação política no desenho do documento do Ministério das Finanças (MF) foi do titular da pasta no XXII Governo Constitucional, mas caberá a outro Governo e ao novo titular da pasta defender e fazer cumprir o PE/2022–26. O conteúdo deste documento não respeita duas normas da LEO, os números 4 e 5 do art. 33.º. Não contém as medidas novas de política económica e de política orçamental do Estado português, com a explicitação da sua justificação, do seu calendário de execução e dos seus efeitos financeiros. Não inclui o projeto de Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), que estabelece os tetos de despesa total da Administração Central e dos programas orçamentais deste subsector para os cinco anos da legislatura recém-inaugurada. A LEO estabelece a imperatividades dos tetos para os Orçamentos do Estado de 2022 e 2023.

6. A proposta de lei das GO ainda não foi entregue na AR. A data-limite é o dia 15 de abril. O prazo legal poderá ainda ser respeitado, mas o facto desta peça essencial para definir a restrição orçamental plurianual da Administração Central não ser conhecida antes do dia inicialmente aprezado para a discussão do PE/2022–26 na AR, o dia 13 de abril de 2022, somada ao facto de o mesmo QPDP não figurar, a título informativo, no PE, é outra falha processual e substantiva no arranque do processo orçamental. A AR deveria, porventura, ter tido o cuidado de não agendar a discussão do PE sem o QPDP lhe ter sido entregue. Tendo esta discussão sido entretanto adiada uma semana, espera-se que a falha seja reparada em tempo útil. O seu conhecimento e a sua votação devem anteceder as submissões da POE/2022 e da POE/2023 já que, como acima explicado, este quadro tem de estabelecer os tetos de despesa em contabilidade pública para os programas orçamentais da Administração Central naqueles anos e,

como tal, limitar a margem de discricionariedade das respetivas POE e da própria AR na definição da restrição orçamental pública (conforme outra disposição da LEO, o número 3 do art. 35.º).

7. As insuficiências substantivas no conteúdo do PE/2022–26 limitam drasticamente o interesse nas projeções apresentadas. Pelas razões recapituladas no Capítulo 1, o documento em apreciação do MF não é a bússola que deveria ser para ancorar as expectativas das famílias, das empresas e até dos novos membros do Governo sobre os limites financeiros das políticas sectoriais e a capacidade de a política orçamental estabilizar a atividade económica. De envelope estratégico e financeiro de médio prazo para as políticas públicas, tem muito pouco.

8. O Ministério das Finanças (MF) não remeteu em tempo útil à UTAO os dados solicitados para realizar este trabalho. A falta de transparência para com a UTAO é, antes de mais, uma falta de consideração para com o órgão de soberania que a UTAO assiste tecnicamente e para com os Portugueses que leem os estudos da UTAO. O [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de fevereiro, explicou a importância de aceder a informação não publicada para a entidade cumprir eficazmente a sua missão e instou o poder político a considerar seriamente esta questão, dispondo sobre o direito de acesso a informação das Administrações Públicas, para além da residente no MF, na sua proposta de diploma orgânico para a UTAO. Contudo, não basta escrever a obrigação num diploma legal; o Parlamento precisa exercer a pedagogia da transparência e persuadir o poder político no MF a colaborar neste desígnio. A própria opinião pública tem de ser mais exigente quanto à informação que o Estado lhe dá sobre a utilização do seu dinheiro.

2. Macroeconomia

2.1 Ponto de partida: PIB e PIB por habitante de Portugal, União Europeia e Área do Euro

9. O Programa de Estabilidade 2022–2026 enquadra a proposta de Orçamento do Estado para 2022 e anos seguintes, mas também a implementação, mais prolongada no tempo, do Plano de Recuperação e Resiliência e de todas as restantes medidas de política, sobretudo as que visam mitigar os efeitos da COVID-19, da Guerra na Ucrânia e da crise energética.

10. Portugal acumula ao longo do século XXI já vivido uma tendência de declínio relativo do rendimento per capita gerado em Portugal face aos níveis médios da UE e da Área do Euro. Por contraste, o mesmo período diminuíram as desigualdades entre países em cada uma destas geografias. Estas conclusões são empiricamente robustas e verificam-se em termos reais, quer se faça ou não o ajustamento de preços relativos através das paridades de poder de compra (PPC). Apesar de diferentes, as duas métricas do PIB por habitante levam a concluir: i) Portugal regrediu durante os últimos 22 anos face à generalidade dos seus pares na EU; ii) em simultâneo, a União Europeia e a Área do Euro diminuíram as desigualdades internas a nível de nações.

11. Tendo em conta as diferenças de preços relativos entre as economias da União Europeia (a 27 países), no ano 2000 o PIB português per capita situava-se em 16.º lugar, tendo caído para 22.º em 2021. Por outro lado, em 2021, tanto a União Europeia (27 países) como a Área do Euro (19 países) ultrapassaram o nível de PIB per capita ajustado pelas PPC pré-pandémico, registado em 2019. Apenas cinco países, entre os quais Portugal, não alcançaram este resultado até ao final de 2021.

2.2 Cenário macroeconómico do Ministério das Finanças

12. O PIB real em 2022 deverá ultrapassar o nível registado em 2019 no ano pré-pandemia, embora com uma composição mais desfavorável, i.e., a procura externa líquida foi positiva em 2019, mas será negativa em 2022. A balança de bens e serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que o PE/2022–26 projeta um défice comercial ao longo de todo o horizonte de projeção.

13. De acordo com o PE/2022–26, o PIB real da economia portuguesa deverá situar-se abaixo do produto potencial até ao ano 2024, sendo que o crescimento médio anual previsto para o produto potencial é de 2,4% no período 2022–2026.

14. O cenário macroeconómico do PE/2022–26 projeta capacidade de capacidade de financiamento da economia portuguesa ao longo de todo o horizonte temporal, muito assente no contributo dos fluxos financeiros da UE para a balança de capital. O contributo da balança corrente será negativo para todos os anos do horizonte de projeção visto que os saldos projetados para a balança de bens e serviços também são negativos e dominantes face aos da balança de rendimentos primários e transferências.

15. O aumento proporcional no nível geral de preços, designado por taxa de inflação, passou a assumir uma importância adicional, devido ao facto do crescimento homólogo mensal dos preços nos meses mais recentes se ter situado acima do objetivo de política monetária de 2% definido pelo Banco Central Europeu e se estar a revelar uma fonte de preocupação para as famílias e as empresas.

16. Em 2021, o rendimento disponível do sector institucional famílias aumentou 4,0%, enquanto o consumo nominal subiu 5,8%, o que determinou uma descida da taxa de poupança das famílias para 10,9%. Encontra-se previsto para 2022 um crescimento mais acentuado do consumo privado nominal (7,7%), o qual será absorvido parcialmente pela subida de preços (3,3 p.p.).

2.3 Riscos nas projeções macroeconómicas

17. O elevado grau de incerteza é um fator que dificulta a elaboração de previsões fidedignas pelas instituições de referência. A guerra na Ucrânia e as sanções económicas aplicadas à Rússia a perturbar vários mercados reais, essencialmente, os mercados das matérias-primas energéticas de gás, petróleo e carvão, bem como os mercados de fertilizantes e produtos alimentares não processados cultivados nos territórios em conflito.

18. A concretização das transferências da União Europeia projetadas no PE/2022–26 para a balança de capital é fundamental para assegurar a capacidade de financiamento da economia portuguesa, num contexto em que o PE/2022–26 prevê uma balança corrente negativa durante todo o horizonte temporal.

19. Uma capacidade de financiamento da economia nacional baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia portuguesa. A balança de bens de serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que o PE/2022–26 projeta um valor de – 3,4% do PIB em 2022, registo mínimo desde o ano 2012.

20. O aumento da taxa de inflação ao longo dos meses mais recentes deverá condicionar a atuação da política monetária do BCE, passando de uma perspetiva acomodatória que tem vigorado num contexto de taxas de juro nominais próximas de zero, para uma política monetária restritiva ou menos acomodatória.

21. Os mercados de trabalho europeus e, sobretudo, norte-americano registam aquecimento desde meados de 2021. A inflação pela via dos custos de trabalho já era uma realidade antes das vagas de março de aumentos nos preços dos combustíveis, da eletricidade e dos alimentos. Estas vagas apenas vêm aumentar o risco de acréscimos adicionais nos salários que as projeções do PE não contemplam. Saber se o crescimento dos salários compromete ou não a competitividade das empresas depende da posição relativa das empresas residentes face às não residentes na relação entre crescimento da produtividade do trabalho e capacidade de repercussão do agravamento dos custos de produção sobre os seus clientes (inflação no nível geral de preços).

3. Orçamento das Administrações Públicas

3.1 Ponto de partida: execução orçamental em 2021

22. O saldo orçamental registado em 2021 superou largamente o objetivo fixado pelo Governo para o conjunto do ano. No conjunto do ano de 2021, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a – 5977 M€, fixando-se em – 2,8% do PIB. O resultado apurado para 2021 pelo INE superou as metas anuais projetadas pelo Governo em documentos orçamentais anteriores: – 4,3% PIB na POE/2021, – 4,5% do PIB no Programa de Estabilidade (PE/2021–25), e – 4,3% do PIB na POE/2022.

23. Em 2021 o défice orçamental situou-se em 2,8% do PIB, o que representa uma melhoria homóloga de 3,0 p.p., com origem sobretudo no crescimento da receita fiscal e contributiva, mas também no efeito benéfico das medidas temporárias. No ano de 2020 a pandemia de COVID-19 constituiu um forte choque adverso sobre a atividade económica. Ao nível das finanças públicas traduziu-se na deterioração do saldo orçamental para – 5,8% do PIB nominal. Em 2021 o défice reduziu-se para – 2,8% do PIB, traduzindo uma melhoria de 3,0 p.p.. A melhoria do nível do saldo orçamental teve origem, sobretudo, no crescimento da receita fiscal e contributiva (com um contributo agregado de 2,4 p.p.), mas também no efeito benéfico das medidas temporárias ou não-recorrentes (1,0 p.p.), na diminuição dos encargos com juros (0,3 p.p.) e na melhoria do desempenho da atividade económica (0,3 p.p.). Em sentido oposto, pesaram o agravamento da despesa primária (– 0,9 p.p.) e dos encargos com as medidas de política COVID-19 (– 0,4 p.p.).

24. A variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes contribuiu positivamente para a evolução do saldo, revelando-se um dos principais fatores para a correção orçamental registada em 2021. Este resultado foi atingido por via do aumento de receita de capital proveniente i) do reembolso ao Estado Português da margem pré-paga pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira no montante de 1 114 M€ (0,5 p.p. do PIB) e ii) da recuperação parcial da garantia do Banco Privado Português (BPP), no valor de 63 M€ (0,0 p.p. do PIB). A prejudicar este resultado, foi contabilizada a despesa de capital referente ao acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, no valor de 429 M€ (0,2% do PIB). Como tal, a variação do impacto no saldo orçamental em 2021, face a 2020, resultante de medidas temporárias ou não-recorrentes ascendeu a 1,0% do PIB.

25. A receita fiscal e contributiva cresceu, no conjunto do ano de 2021, a um ritmo superior ao da atividade económica. A recuperação da receita fiscal concentrou-se no segundo semestre, destacando-se o contributo do IVA, cuja receita superou o nível pré-pandemia. A receita contributiva beneficiou das medidas de política de apoio ao emprego adotadas no contexto da pandemia COVID-19. O crescimento da receita, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes, constituiu a principal determinante da melhoria do saldo orçamental em 2021, com um contributo agregado de 2,8 p.p.. Destacam-se os contributos da receita fiscal, que representou 46,8% do incremento total, seguida pela receita contributiva (20,4%) e da outra receita ajustada, que regista as transferências da União Europeia (que não se destinaram ao financiamento das medidas de política COVID-19).

26. Em 2021 as medidas de política COVID-19 tiveram um impacto negativo no saldo orçamental de 5,8 mil M€, ascendendo a – 2,8% do PIB. Incluem o pagamento de 640,5 M€ (0,3% do PIB) à empresa TAP — Transportes Aéreos de Portugal, S.A., a título de compensação pelas perdas incorridas em resultado direto das limitações às viagens aéreas, entre março e dezembro de 2020, determinadas administrativamente para conter a propagação da pandemia.

27. No respeitante ao cenário orçamental, Portugal chega assim ao início do horizonte de programação orçamental do PE/2022–26 com uma situação orçamental mais favorável do que a antecipada anteriormente, impulsionada pela recuperação da atividade económica e consequente aumento da receita fiscal e contributiva, uma vez que a despesa se apresenta muito influenciada pelo efeito da pandemia.

3.2 O cenário orçamental do PE/2022–26

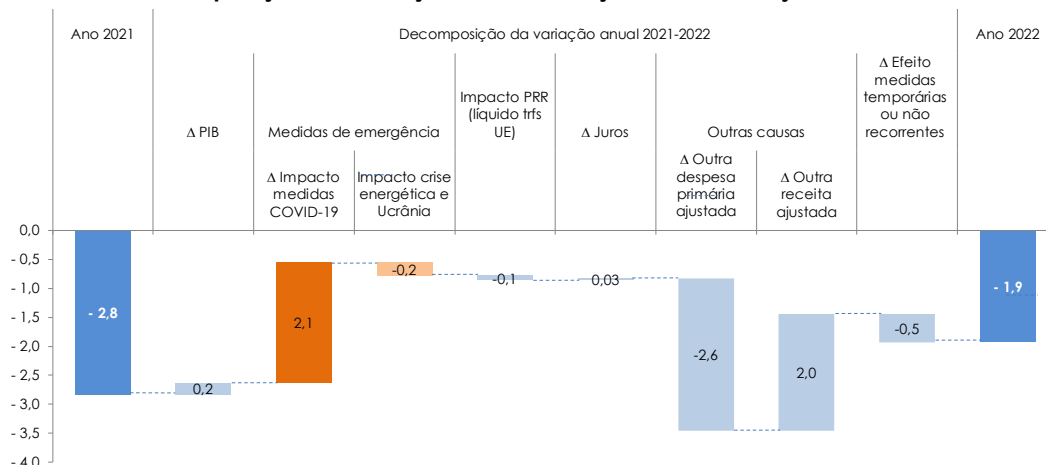
3.2.1 Utilidade e conformidade legal do cenário orçamental

28. Na sua substância, o documento apresentado não constitui um instrumento de programação orçamental e viola a LEO. Esta conclusão assenta em duas constatações factuais: não inclui novas medidas de política e não atualiza o Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Se o fizesse, definiria de forma vinculativa (assim que plasmado na lei das Grandes Opções) os limites para a despesa no Orçamento do Estado de 2023 e, por maioria de razão, para a nova POE/2022 a submeter à AR dentro de dias. O PE/2022–26, na sua versão atual, constitui o último documento orçamental do XXII Governo e não limita as opções do Executivo que iniciou funções a 30 de março. Constitui-se como um ponto de partida do OE/2022 na medida em que dá a conhecer o cenário de políticas invariantes, mas nada define para o futuro. Assim sendo, o Programa de Estabilidade em apreciação não apresenta as projeções orçamentais subjacentes ao programa do Governo que o irá defender brevemente na AR. Teria, obviamente, sido possível uma solução diferente, uma solução em que, de facto, o plano de médio prazo, ainda por cima cobrindo uma legislatura inteira, fosse o envelope dos planos orçamentais anuais. Assim, para além de violar a lei portuguesa, pouca utilidade tem enquanto enquadrador e disciplinador das propostas de OE para os dois próximos exercícios económicos.

3.2.2 O ano de 2022

29. O PE/2022–26 prevê um défice orçamental de 1,9% para 2022, uma melhoria homóloga de 0,9 p.p., resultando de efeitos de sinal contrário: o aumento da despesa primária supera o crescimento da receita, mas a poupança com as medidas de política COVID-19 permite a correção do saldo. O PE/2022–26 prevê para 2022 um défice orçamental de 1,9% do PIB, o que representa uma melhoria de 0,9 p.p. face ao resultado apurado pelo INE para 2021. Reproduz-se seguidamente Gráfico 22, que decompõe esta variação, individualizando a evolução das variáveis mais relevantes no período. As explicações estão juto a este gráfico na Subsecção 3.2.2.

Gráfico 22 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022



30. A variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes contribuirá para o agravamento do saldo orçamental em 2022. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2022 prende-se com a despesa de 138 M€ (0,1% do PIB) na conversão de ativos por impostos diferidos e a despesa com outra(s) medida(s) não identificada(s) pelo MF, com um peso de 0,1 p.p. do PIB. O documento é demasiado parco e internamente incoerente na informação prestada sobre esta classe de medidas de política.

31. A receita fiscal e contributiva constitui a principal determinante do crescimento da receita, relacionando-se, sobretudo, com a aceleração da recuperação económica. O ano de 2022 constitui o primeiro da implementação do PRR e a execução da receita destinada ao seu financiamento será condicional ao cumprimento do calendário de implementação acordado com a União Europeia (UE). O

PE/2022–26 projeta um crescimento nominal da receita de 3,1% do PIB (7,0 mil €) em 2022, assente no desempenho da receita fiscal (1,6 p.p.) e da receita contributiva (0,6 p.p.), que justificam cerca de 71% da variação anual. Esta previsão parece encontrar correspondência na aceleração esperada do PIB nominal (7,4% contra 5,0% em 2021) e na evolução dos agregados macroeconómicos que influenciam a receita fiscal e contributiva.

32. Em 2022, o crescimento projetado da despesa primária não explicada por medidas de política constantes do cenário orçamental do PE/2022–26 (5 mil M€). Esta variação só é parcialmente explicada por medidas anteriores que agravam a despesa e pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos no contexto da crise energética, do conflito na Ucrânia e da pandemia.

33. A insuficiência informativa no PE/2022–26 alimenta a dúvida sobre a existência de folgas não reveladas para acomodar medidas novas a incluir na próxima POE/2022. A omissão poderá ou não ser propositada e justifica a dúvida sobre a margem que a meta de – 1,9% para o saldo orçamental no final de 2022 comportará para acomodar novas medidas de política, a serem anunciadas ao longo dos próximos meses.

34. O PE/2022–26 reporta um quadro com as “principais medidas de política orçamental para 2022”, que consta do cenário de políticas invariantes apresentado. Distribuem-se entre medidas de emergência e outras medidas apresentadas na POE/2022 de outubro de 2021. Para melhorar a legibilidade desta informação e a tornar coerente com a taxonomia dos seus relatórios, a UTAO agrupou as medidas ora reportadas de acordo com a seguinte tipologia: (i) medidas adotadas no âmbito da COVID-19; (ii) medidas de mitigação dos efeitos da crise energética e do conflito na Ucrânia; (iii) o agregado de medidas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência; (iv) medidas anteriormente apresentadas na POE/2022, de outubro de 2021, ou anunciadas pelo Governo como intenção de alteração à POE no período que antecedeu a sua votação na generalidade na Assembleia da República, com a denominação “Outras”.

35. As principais medidas política orçamental identificadas no Programa de Estabilidade para 2022, têm, feita a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo de 1,3% do PIB. O conjunto destas medidas contribuirá para o agravamento do saldo orçamental de 2022 em 2891 M€ (1,3% do PIB). No entanto, nos anos seguintes (em particular no ano de 2023), prevê-se que estas medidas tenham um impacto positivo no saldo orçamental acumulado de 2322 M€ (0,9 p.p. do PIB), em grande medida, por via da extinção dos encargos decorrentes das medidas transitórias de emergência (COVID-19 e Crise energética e Ucrânia).

36. As medidas de política COVID-19 têm um impacto orçamental de – 0,5% do PIB em 2022, o que representa uma poupança de 2,1 p.p. face ao observado em 2021 e traduz uma folga orçamental que poderá ser utilizada para colmatar outras necessidades ou para reduzir a dívida pública. As medidas de políticas agrupadas na tipologia COVID-19 em 2022 têm um impacto previsional no saldo orçamental de – 1,1 mil M€ (– 0,5% do PIB), o que representa uma redução de 4,7 mil M€ face ao observado em 2021 e traduz uma poupança de 2,1 p.p. do PIB, justificada pela melhoria da situação epidemiológica. Esta tendência descendente mantém-se ao longo do horizonte de projeção, com um impacto de – 0,1% do PIB em 2023 e residual em 2024, último ano de produção de efeitos. O cofinanciamento europeu das medidas COVID-19, com origem no REACT, ascende a 230 M€ em 2022 e foi revisto em baixa desde outubro último (POE/2022).

37. O impacto no saldo orçamental das medidas de mitigação do conflito na Ucrânia ascende a 524 M€ em 2022, não se encontrando informação disponível sobre os seus efeitos ao longo do restante horizonte previsional. O PE/2022–26 apenas informa sobre o impacto destas medidas em 2022, agravando o saldo orçamental em 524 M€ (0,2% do PIB), em resultado do aumento de 809 M€ (0,4% do PIB) da despesa, atenuado pelo cofinanciamento de 285 M€ (0,1% do PIB) da UE. Deve salientar-se que o valor dos apoios europeus a estas medidas não está especificado no PE/2022–26. Tratando-se de um momento de grande incerteza, espera-se que a próxima POE/2022 apresente informação adicional sobre medidas da despesa e detalhe sobre o financiamento comunitário.

38. As principais medidas de política orçamental denominadas “Outras” representam, por si só, um impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2022 no montante de 1076 M€ (0,5% p.p. do PIB). Têm um impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2022 no montante de 1076 M€ (0,5% p.p. do PIB) e nos anos seguintes (em particular no ano de 2023), prevê-se que estas medidas tenham um impacto positivo no saldo orçamental acumulado de 641 M€ (0,3 p.p. do PIB). O impacto no saldo orçamental de um leque destas medidas foi revisto, de acordo com a informação constante do PE/2022–26.

3.2.3 O período de programação de 2022 a 2026

39. A melhoria do saldo orçamental das Administrações Públicas até 2026 projetada no PE/2022–26 é alcançada especialmente através **do incremento do saldo primário ajustado em percentagem do PIB e complementado pela redução na despesa com juros.**

40. O PE/2022–26 não presta informação detalhada sobre medidas temporárias ou não-recorrentes com efeito no horizonte da projeção, tendo a UTAO solicitado, sem sucesso, esclarecimentos ao MF.

41. Nas projeções do PE/2022–26, as medidas temporárias ou não-recorrentes têm impacto orçamental somente no ano de 2022, e nulo de 2023 em diante. O efeito destas medidas decorre do impacto orçamental negativo de 0,2% do PIB previsto para o ano 2022, sendo que no restante horizonte de projeção o MF não prevê nenhum impacto orçamental adicional. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2022 advirá da despesa de 138 M€ (0,1% do PIB) com a conversão de ativos por impostos diferidos e de outra(s) medida(s) —não discriminada(s) no PE/2022–26 — com um impacto orçamental negativo na ordem de 0,1% do PIB.

42. Ao longo do horizonte de projeção, é traçada uma trajetória de correção gradual do saldo orçamental, que deverá permitir chegar ao final do horizonte numa situação excedentária. Nos anos de 2022 e 2023 encontra-se previsto um crescimento mais acentuado da economia portuguesa. A partir de 2024, está projetada uma desaceleração do crescimento económico e uma estabilização da atividade económica. Esta evolução é acompanhada no plano orçamental por uma melhoria do saldo das AP, que regista entre 2021 e 2026 uma melhoria de 2,9 p.p. do PIB, para atingir um saldo excedentário de 0,1% do PIB em 2026.

43. No plano orçamental, a melhoria prospetivada nas metas traçadas coloca a recuperação dos níveis anteriores à crise pandémica em diferentes momentos do horizonte de projeção. O saldo estrutural recuperou, em 2021, um nível idêntico ao registado em 2019, enquanto o saldo primário estrutural, que mede o saldo primário expurgado de efeitos não duradouros, apresenta uma trajetória de recuperação que só a partir de 2023 atinge e ultrapassa o nível alcançado em período pré-crise pandémica. No entanto, somente no final do horizonte de projeção, o saldo orçamental estará ao nível do registado no último ano antes da pandemia. A melhoria da componente cíclica do saldo é o principal contributo para a melhoria projetada no saldo orçamental. A confirmar-se o saldo orçamental de 0,1% do PIB em 2026, tratar-se-á de um saldo que assentará numa base estrutural mais sólida do que o excedente orçamental de 0,1% do PIB verificado em 2019; este foi beneficiado pelo contributo da componente cíclica em 2,1 p.p.do PIB.

3.3 Composição da trajetória programada na receita e na despesa

44. O PE/2022-26 projeta uma melhoria de 3,3 p.p. no saldo ajustado entre 2021 e 2026. Esta evolução tem subjacente um ritmo de crescimento da despesa primária inferior ao da receita, acompanhado da poupança nos encargos da dívida. O PE/2022–26 contempla exclusivamente um cenário de políticas invariantes e como tal apenas apresenta medidas de política já legisladas, ou com aprovação assegurada em 2022 no contexto da maioria parlamentar do novo Governo. Ao longo do horizonte de projeção restante, entre 2023 e 2026, o efeito das medidas de política restringe-se ao carreamento (*carry over*) das medidas de 2022, com um efeito agregado de – 569 M€. Naturalmente, o valor nominal de todos os agregados das contas públicas em qualquer ano inclui, também, a contribuição da inércia da economia e das medidas permanentes em vigor à data de realização do PE — aliás, a contribuição da

inércia é largamente maioritária em todas as rubricas. Neste contexto, a trajetória previsional dos agregados da receita e despesa ao longo do quinquénio resulta da evolução do cenário macroeconómico e das medidas de política anteriores, tanto as constantes do cenário de políticas invariantes de 2022, como as anteriores, que afetam de forma permanente a receita ou a despesa.

45. O PE/2022–26 projeta a desaceleração do crescimento da receita e da despesa ao longo do horizonte de programação. É natural que isso aconteça num cenário de políticas invariantes com crescimento do PIB, anormal seria o contrário suceder. Também é habitual que o efeito de carreamento seja forte no primeiro ano de projeção e se desvaneça nos seguintes, que é o que sucede no cenário do MF — máxima expressão em 2022, agravando o saldo, com a intensidade a diminuir nos anos seguintes, possibilitando a melhoria da posição orçamental.

46. A estrutura da receita projetada no PE/2022–26 é maioritariamente determinada pela receita fiscal e contributiva, cuja evolução se encontra muito relacionada com a evolução do cenário macroeconómico.

47. Na estrutura atual da despesa pública portuguesa, as prestações sociais e as despesas com o pessoal agravam a despesa, mesmo na ausência de medidas de política adicionais — efeito de inércia.

3.4 Riscos do cenário orçamental

48. Os riscos descendentes em torno do não cumprimento do cenário macroeconómico base do PE/2022–26 acarretam riscos também descendentes para as projeções do saldo orçamental. Os riscos em torno das projeções orçamentais são, desde logo, os identificados no cenário macroeconómico: menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais e maior crescimento da despesa com prestações sociais, ambos decorrentes do crescimento do PIB nominal abaixo do projetado no cenário macroeconómico base. Um outro risco emerge das pressões inflacionistas, que podem obrigar ao aumento das remunerações dos funcionários públicos, agravando as despesas com o pessoal. Esta despesa assume um carácter estrutural.

49. O Governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes. O cenário de ressurgimento de novas variantes da doença COVID-19 e os efeitos da crise energética e do conflito na Ucrânia podem obrigar o Governo a adotar novas medidas ou a prolongar o prazo de vigência das que já estão em vigor (ex. medidas no sentido de mitigar os efeitos do aumento dos produtos energéticos). Desconhece-se o espaço orçamental nas projeções do PE para acomodar novas medidas ou o prolongamento ou intensificação das atuais.

50. A TAP permanece uma fonte de incerteza. As próprias contas do exercício de 2021, reveladas em 11 do corrente, surpreenderam negativamente pela dimensão do prejuízo, cerca de 1600 M€. A crise energética irá pressionar o Estado a realizar compensações financeiras. Não se sabe qual será a atitude da Comissão Europeia perante eventuais pedidos para injeções de capital além das contempladas no acordo de recuperação.

51. Há riscos no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP) ao longo do período de projeção do PE/2022–26. Prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais.

52. O risco orçamental descendente por via da capitalização do Novo Banco deve estar sobre a mesa, dado o desenho do acordo de venda da instituição ao fundo norte-americano. Nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital.

53. A receita prevista no PRR é condicional ao cumprimento das metas constantes do programa.

54. A política monetária é uma fonte de incerteza e das decisões que tomar sobrarão consequências para o financiamento da dívida pública. O final anunciado do programa de compra de ativos do Banco Central Europeu e a subida gradual das taxas de juro diretoras, a iniciar-se entre 2022 e 2023, deverão onerar os encargos com juros, tanto em novas emissões como nas operações de refinanciamento e constituem um risco descendente com elevada probabilidade de materialização.

55. Finalmente, e com sinal positivo sobre o saldo orçamental e a dívida pública, há a ter em conta os efeitos da inflação. O PE projeta crescimentos anuais do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) de 3,3% em 2022 e 1,7% nos anos seguintes, assim como aumentos na remuneração nominal por trabalhador de 3,2% em 2022 e 2023 (contra 3,8% em 2021) e 3,0% nos anos seguintes. Neste momento, não é de excluir a possibilidade de o crescimento observado superar estas projeções, sobretudo em 2022 e 2023. Concretizando-se, a receita nominal de impostos e contribuições sociais poderá exceder as projeções do PE nestes anos. O PIB nominal também será impactado mecanicamente por um deflator mais elevado do que o projetado caso aquelas surpresas no IHPC e nos salários se confirmem, pelo que, por efeito do denominador, as metas do saldo e da dívida em percentagem do produto nominal resultarão melhoradas.

3.5 Orientação da política orçamental

56. As ilações seguintes devem ser lidas com cuidado. As insuficiências informativas do PE acima destacadas (ausência de medidas de política novas, insuficiente caracterização das medidas *one-off*, dúvidas sobre o espaço disponível para as medidas novas) obrigam a não lhes dar grande importância.

57. Em 2021, observou-se uma política orçamental neutra em contexto de melhoria da atividade económica. Com efeito, verificou-se uma variação positiva do hiato do produto, embora o PIB real ainda se encontre abaixo do produto potencial.

58. O PE/2022–26 projeta uma trajetória de recuperação da atividade económica, apresentando uma variação anual do hiato do produto positiva ao longo de todo o horizonte de projeção, tornando o PIB real ligeiramente acima do produto potencial no biénio 2025–2026. Adicionalmente, o PE/2022–26 projeta que a taxa de crescimento do produto potencial deverá passar de 1,9% em 2021 até 2,7% em 2023, descendo gradualmente até 2,3% no ano 2026.

59. De acordo com o PE/2022–26, a política orçamental em 2022 deverá ser neutra, devido à ausência de medidas discricionárias para subir o saldo estrutural primário. Posteriormente, em 2023 encontra-se projetada a maior correção anual prevista para o saldo estrutural primário (0,7 p.p. do PIB potencial), refletindo uma política orçamental contracíclica. Relativamente aos últimos três anos do horizonte de projeção, o PE/2022–26 inclui uma política orçamental neutra em 2024, uma política orçamental restritiva contracíclica em 2025 e uma política orçamental ligeiramente expansionista pró-cíclica.

60. Caso se concretizem as projeções do PE/2022–26, o saldo estrutural primário a observar ao longo do período 2023–2026 será superior ao observado no último ano pré-pandemia (– 1,6%).

3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais

61. As projeções do PE/2022–26 para o saldo orçamental apontam para a sua redução progressiva e o cumprimento, ao longo do horizonte de projeção, do limiar mínimo fixado no PEC de – 3,0% do PIB. No ano de 2021, o saldo orçamental registado valeu 2,8% do PIB, respeitando o chão de – 3,0% do PIB. A trajetória prevista para o saldo orçamental indica uma redução progressiva, de – 1,9% do PIB em 2022, para um excedente orçamental em 2026 de 0,1% do PIB. A confirmar-se *ex-post*, permitirá a Portugal cumprir todos os anos o limite mínimo para o saldo orçamental inscrito no Tratado da UE.

62. A trajetória do saldo estrutural prevista no PE/2022–26 indica o cumprimento do Objetivo de Médio prazo (OMP) a partir do ano de 2023. No ano de 2022, o saldo estrutural previsto de – 1,3% do PIB potencial não cumpre o OMP de 0,0%. No entanto, este desvio deverá ser autorizado nos termos da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC ativada ao nível da UE. A partir de 2023, confirmando-se ou não a desativação da cláusula de derrogação geral, e tendo em conta a entrada em vigor do novo OMP (– 0,5% do PIB potencial), a trajetória do saldo estrutural prevista no PE/2022–26 aponta para o cumprimento deste objetivo a partir de 2023. Em relação ao ano de 2026, o MF assumiu o mesmo nível de OMP. Com base neste pressuposto, o PE projeta para o saldo estrutural de 2026 o cumprimento do OMP.

63. O triénio 2020–2022 encontra-se abrangido pela cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa. Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução projetada pelo PE/2022–26 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória ao longo de todos os anos do período de projeção 2022–2026.

4. Dívida das Administrações Públicas

4.1 Projeções macroeconómicas e metas para a dívida pública ao longo do período de programação

64. Entre outubro de 2021 e abril de 2022, o Ministério das Finanças reviu em baixa o peso da dívida pública no PIB para o ano 2022, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório da primeira Proposta de Orçamento do Estado para 2022.

65. Tendo por referência o Programa de Estabilidade 2021–2025, divulgado em abril de 2021, regista-se que a nova projeção do Ministério das Finanças para a trajetória do rácio da dívida pública é mais favorável, tanto em nível como no ritmo de descida anual. Em 2020, a dívida pública interrompeu a sua trajetória de redução, sobretudo devido aos impactos da pandemia nas contas públicas e da contração económica. Neste mesmo ano, registou-se também um acréscimo pontual nos depósitos das Administrações Públicas, que foi revertido no ano seguinte. A decomposição da variação anual do rácio da dívida pública em percentagem do PIB apresenta um movimento de rutura em 2020, ano em que se registou um aumento significativo deste rácio, sobretudo devido ao facto de os efeitos PIB nominal e saldo primário terem sido desfavoráveis nesse ano.

66. O Governo antecipa uma redução significativa da dívida pública ao longo do horizonte de projeção do Programa de Estabilidade 2022–2026, sustentada em expectativas de recuperação da atividade económica e numa evolução favorável das finanças públicas. Estas projeções enfrentam riscos descendentes consideráveis.

4.2 Dificuldades na comparação com outros Estados-Membros da UE

O PE/2022–26 apresenta um conjunto de comparações internacionais, entre o nível de endividamento de Portugal e o de outros Estados-Membros da União Europeia, que se encontram prejudicadas por incoerências metodológicas. O MF juntou no mesmo gráfico as projeções ora elaboradas neste PE para a trajetória do rácio da dívida pública de Portugal com as projeções para o mesmo rácio de Espanha, França e Bélgica elaboradas pelo Fundo Monetário Internacional em outubro de 2021, seis meses antes. Conclui que Portugal atingirá um marco histórico “*para a sua credibilidade externa a partir de 2024: ano em que (...) deverá deixar de pertencer ao conjunto dos três países mais endividados da União Europeia.*” Entende-se enquanto declaração aspiracional, mas têm de ser assinaladas as fragilidades técnicas da comparação. Ela radica em metodologias diferentes produzidas por instituições diferentes que usam atualizações retrospectivas diferentes de séries macroeconómicas, que usam conjuntos de informação diferentes, diferentes hipóteses sobre variáveis exógenas, definições diferentes de políticas invariantes e diferentes modelos estatísticos de estimação. O gráfico em causa no relatório do MF pretende comparar o que é incomparável.

1 Introdução

67. Este relatório contém a apreciação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República ao documento do Ministério das Finanças intitulado “Programa de Estabilidade 2022–2026”. O mesmo foi distribuído na manhã do dia 28 de março de 2022 aos membros da Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças (COF) e à UTAO. Dois dias depois, esta foi informada da marcação para o dia 13 de abril da discussão do Programa de Estabilidade 2022–2026 (PE/2022–26) em Sessão Plenária da Assembleia da República (AR). Em conformidade e perante um prazo tão curto quanto inesperado, a Unidade mobilizou os seus recursos humanos para esta tarefa por forma a poder entregar a presente análise ao poder político parlamentar antes da referida discussão.

68. O início de uma nova legislatura é o momento ideal para planear e comunicar as opções estratégicas do Governo e a dimensão dos meios financeiros para as viabilizar ao longo dos quatro anos e meio de duração esperada para o novo ciclo político. O Programa de Estabilidade é o documento certo para plasmar esses propósitos, já que, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), constitui forçosamente o instrumento de programação de médio prazo das finanças públicas, devendo ser elaborado em articulação e simultaneidade com a proposta de lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual (doravante, GO). Através destes dois documentos, o novo Governo deve dizer ao que vem no plano económico-orçamental, anunciando as suas prioridades para o conjunto da legislatura e a restrição orçamental para cada um dos exercícios económicos da mesma. A proposta de lei das GO contém o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP). Uma vez aprovado pela AR, este quadro fixa tetos de despesa, em contabilidade pública, vinculativos para os programas orçamentais do Orçamento do Estado para o ano seguinte. No caso presente, o QPDP a submeter à AR até 15 de abril fixa os limites superiores para a despesa do Orçamento do Estado (OE) de 2023. Por maioria de razão e argumento de continuidade, fixá-lo-á também para o novo OE de 2022, cuja proposta será apresentada à AR dentro de dias. A LEO determina a inclusão no PE do projeto de QPDP que figurará para deliberação parlamentar formal na lei das GO. Este requisito tem todo o sentido dado que o PE tem de ser o envelope financeiro dos próximos OE; sendo construído em contabilidade nacional para ser comparável com os planos de médio prazo dos outros Estados-Membros da UE, o QPDP fixa em contabilidade pública a despesa pública total máxima da Administração Central e a restrição de cada programa orçamental deste subsector compatível com as metas em contabilidade nacional assumidas pelo Governo nos quadros do PE que são de reporte obrigatório às instituições europeias.

69. A LEO estabelece a cronologia dos instrumentos de programação orçamental para o primeiro ano da legislatura recém-inaugurada. A XIV Legislatura foi dissolvida em 5 de dezembro de 2021 por [decreto do Senhor Presidente da República](#). Da leitura conjugada dos [artigos 39.º e 32.º](#) (por esta ordem) da LEO, resulta que o PE/2022–26 e a lei das GO devem dar entrada na AR até 15 de abril de 2022, supostamente preparadas sob responsabilidade do Governo que os irá defender e executar. Arranca, assim, o processo orçamental de 2022. Só depois deverá ser entregue a Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022). Manda a lógica que esta seja totalmente compatível com o PE e a proposta de lei das GO, detalhando as prioridades e as principais medidas de política orçamental para o (o que resta do) ano 2022 que cabem dentro dos limites orçamentais estabelecidos no PE e no QPDP.

70. O PE entregue à AR no final de março não cumpre os requisitos legais e surpreende por ter sido submetido por um Governo que não o iria poder executar. O PE/2022–26 foi entregue a 25 de março de 2022 pelo XXII Governo Constitucional, que sabia que cessaria funções dois dias úteis depois. Irá ser debatido com os Deputados da XV Legislatura pelo Governo seguinte, que tomou posse no dia 30 de março de 2022. O membro do Governo responsável pela área das Finanças não é a mesma pessoa que foi responsável politicamente pela elaboração do documento. A análise na Subsecção 3.2.1 demonstra que o PE/2022–26 contraria claramente duas normas da LEO que dispõem sobre o conteúdo destes documentos de programação orçamental de médio prazo. Primeiro, contraria o número 4 do art. 33.º ao omitir as medidas novas de política orçamental a adotar nesta legislatura. O PE apresenta somente uma projeção macroeconómica e um cenário orçamental assente em políticas invariantes. Falha ao

não incluir a matéria descrita naquela norma: “as medidas de política económica e de política orçamental do Estado português, apresentando de forma detalhada os seus efeitos financeiros, o respetivo calendário de execução e a justificação dessas medidas.” O documento do Ministério das Finanças também não cumpre o número 5 do mesmo artigo ao omitir o projeto de Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Esta omissão, apesar de violar a lei, não seria grave do ponto de vista substantivo se a proposta de lei das GO fosse conhecida ao mesmo tempo que o PE, pois tal quadro tem de constar desse diploma.

71. A proposta de lei das GO ainda não foi entregue na AR. A data-limite é o dia 15 de abril, fixada no art. 34.º da LEO. À data de fecho deste relatório, a proposta de lei e, consequentemente, o QPDP não são conhecidos. O prazo poderá ainda ser respeitado, mas o facto desta peça essencial para definir a restrição orçamental plurianual da Administração Central não ser conhecida antes do dia apurado para a discussão do PE/2022–26 na AR, o dia 13 de abril de 2022, somada ao facto de o mesmo QPDP não figurar, a título informativo, no PE, é outra falha processual e substantiva no arranque do processo orçamental. A AR deveria, porventura, ter tido o cuidado de não agendar a discussão do PE sem o QPDP lhe ter sido entregue.

72. A UTAO tomou entretanto conhecimento que a discussão do PE foi adiada para o dia 20 de abril. Desconhece o motivo do adiamento, mas espera que a nova data permita ao País e ao Parlamento receber a tempo o QPDP da proposta de lei das GO. O seu conhecimento e a sua votação devem anteceder as submissões da POE/2022 e da POE/2023 já que, pelas razões acima explicadas, este quadro tem de estabelecer os tetos de despesa em contabilidade pública para os programas orçamentais da Administração Central naqueles anos e, como tal, limitar a margem de discricionariedade das respetivas POE e da própria AR na definição da restrição orçamental pública ([número 3 do art. 35.º da LEO](#)).

73. As insuficiências substantivas no conteúdo do PE/2022–26 limitam drasticamente o interesse nas projeções apresentadas. A [primeira limitação](#) substantiva é o facto de as projeções macroeconómica e orçamental corresponderem exclusivamente a cenários de políticas invariantes. O documento omite as medidas que correspondem a novas orientações de política entre 2022 e 2026, desvinculando o autor de qualquer compromisso quanto a orientações estratégicas da política económica e da política orçamental para a globalidade do seu mandato. Nesta circunstância, as projeções dos agregados orçamentais nada valem enquanto indicadores dos objetivos para as próximas POE nem as amarram à estratégia de médio prazo para as finanças públicas. A [segunda limitação](#) é a ausência do QPDP. Sem ele, o PE não estabelece a restrição orçamental em contabilidade pública para a Administração Central, o que seria economicamente desejável e é legalmente imperativo para as contas públicas de 2022 e 2023; esta limitação, somada à anterior, retira substância política às projeções de saldo e despesa em contas nacionais neste PE, e em nada comprometem o Governo com o seu cumprimento. A [terceira limitação](#) é a pobreza da informação prestada sobre medidas temporárias ou não-recorrentes (*one-off*). Como a análise no Capítulo 3 mostra, os dados no relatório do MF são quase inexistentes, mas, ainda assim, internamente contraditórios. Esta circunstância desvirtua a finalidade da classificação destas medidas para avaliar a posição estrutural das finanças públicas e a orientação da política orçamental. Finalmente, a leitura atenta do documento [não permite saber se as metas deste PE contêm ou não espaço orçamental para acolher novas medidas de política](#) que onerem o saldo ou a dívida, medidas novas que o (novo) Governo quererá tomar já em 2022. Sabe-se apenas que tais medidas não estão contempladas na construção do PE, nas suas projeções orçamentais. Porém, este facto não equivale a dizer que as metas anuais para o saldo e a dívida no PE tenham de ser modificadas para acolher novas medidas de política. Ora esta dúvida não deveria existir num verdadeiro programa plurianual de médio prazo, sobretudo relativamente aos limites para os dois OE mais próximos. Deveria ficar claro para o leitor se as projeções orçamentais mostradas para 2022 e 2023 pressupõem ou não capacidade para adotar novas medidas, mesmo contraindo outras planeadas ou já adotadas. Com todas estas limitações, a que acresce o facto de o responsável político pela elaboração do PE não ser o responsável político que o irá implementar, o cenário orçamental do PE pouco mais é do que um exercício de ficção em folha de cálculo sobre a restrição orçamental pública para 2022 e os quatro anos seguintes. Pelos motivos apontados, falta-lhe credibilidade enquanto bússola para as famílias, as empresas e até os novos membros do Governo sobre os limites financeiros das políticas sectoriais e a capacidade de a política orçamental

estabilizar a atividade económica. De envelope estratégico e financeiro de médio prazo para as políticas públicas, tem muito pouco.

74. O Ministério das Finanças (MF) não remeteu em tempo útil à UTAO os dados solicitados para realizar este trabalho. Repetiu-se exatamente a mesma situação vivida com o PE/2021–25 e explicada no Capítulo 1 do [Relatório UTAO n.º 8/2021](#), de 24 de abril. Desta vez, o pedido foi enviado em 30 de março, pelas 13h38m. Solicitava a informação técnica habitual que todos os anos é requerida para complementar a informação presente no relatório do MF em formato PDF. São os dados do PE em formato Excel com, pelo menos, três casas decimais, são um ou dois anos mais de observações das séries macroeconómicas e orçamentais subjacentes ao PE, são a descrição das medidas de política e a sua arrumação por códigos de classificação económica, e ainda o pedido de esclarecimento de dúvidas ou contradições aparentes encontradas no relatório do MF. Houve anos em que estes dados chegavam nos dois dias seguintes ao pedido, pois se trata de informação residente nos computadores dos serviços do MF e semelhante à que o Conselho das Finanças Públicas também solicita. Atendendo ao prazo curto estabelecido pela AR para a discussão do PE (13 de abril), a UTAO pediu a melhor atenção para que a informação pudesse ser entregue até ao final do dia 1 de abril, sexta-feira. Infelizmente, a resposta só chegou perto das 24h do dia 9 de abril, sábado da semana seguinte. Nesta altura, já o manuscrito estava a ser revisto, pelo que a informação recebido não pôde ser utilizada. Mais uma vez, o MF reincide na ausência de colaboração para com esta entidade independente com direito de acesso legal à informação solicitada, conforme prescreve o [número 3 do artigo 27.º-A da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República](#). A falta de transparência para com a UTAO é, antes de mais, uma falta de consideração para com o órgão de soberania que a UTAO assiste tecnicamente e para com os Portugueses que leem os estudos da UTAO. O [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de fevereiro, explicou a importância de aceder a informação não publicada para a entidade cumprir eficazmente a sua missão e instou o poder político a considerar seriamente esta questão, dispondo sobre o direito de acesso a informação das Administrações Públicas, para além da residente no MF, na sua proposta de diploma orgânico para a UTAO. Contudo, não basta escrever a obrigação num diploma legal; o Parlamento precisa exercer a pedagogia da transparência e persuadir o poder político no MF a colaborar neste desígnio. A própria opinião pública tem de ser mais exigente quanto à informação que o Estado lhe dá sobre a utilização do seu dinheiro.

75. Julga-se que a análise nos próximos capítulos acrescenta valor à informação pública sobre as opções financeiras do sector público no horizonte de quatro anos e meio da nova legislatura. Apesar das limitações acima assinaladas no conteúdo do objeto de estudo e na resposta do MF ao pedido de dados complementares, a UTAO considera alargar com a sua análise neste relatório o conhecimento público sobre o estado da economia e as perspetivas financeiras das políticas públicas. As projeções macroeconómicas e orçamentais do PE são processadas em conjunto com muita informação externa, qualitativa e quantitativa, proveniente de inúmeras fontes, nacionais e internacionais. Na parte macroeconómica, por exemplo, estende o eixo do tempo vários anos para trás de 2021 (até ao início do século XXI nalguns casos) e acrescenta variáveis que não constam do cenário exibido no documento do MF. Na parte das finanças públicas, por exemplo, há uma decomposição fina dos fatores explicativos da trajetória do saldo orçamental entre 2021 e 2026, com uma ampliação significativa dos desenvolvimentos esperados em 2022 no contexto de políticas invariantes. Com estas extensões, o texto da UTAO acrescenta contexto económico e perspetiva temporal, ajudando os leitores a interpretar as projeções pontuais do PE/2022–26.

2 Macroeconomia

76. Neste capítulo apresentam-se as projeções macroeconómicas constantes do PE/2022–26 como tema de fundo, mas não se esgota nas mesmas. As trajetórias possíveis para as principais variáveis macroeconómicas, entre 2022 e 2026, dependem do ponto de partida já alcançado em 2021 e da estrutura da economia que permitiu atingir esse ponto. Ademais, dependem também das respostas individuais dos agentes económicos aos desafios e estímulos que enquadram as suas decisões. As medidas de política económica fazem parte deste enquadramento. Influenciam e são influenciadas pelo estado da economia e pelas expectativas dos agentes económicos. O processo de convergência real entre Portugal e os seus parceiros na UE, tem vindo a ser apresentado, em anos sucessivos, pelas autoridades políticas como um desígnio nacional e não deixará de estar presente no momento em que o Governo reflete e ajusta a sua política orçamental para o ano corrente e os próximos quatro. Por este motivo, o presente capítulo apresenta, na Secção 2.1, um painel com os resultados alcançados neste século em matéria de aproximação ao rendimento real gerado, por habitante, na média da União Europeia e na média da Área do Euro. A Secção 2.2 avalia o cenário macroeconómico do PE/2022–26 e a Secção 2.3 aborda os principais riscos que incidem sobre esse cenário.

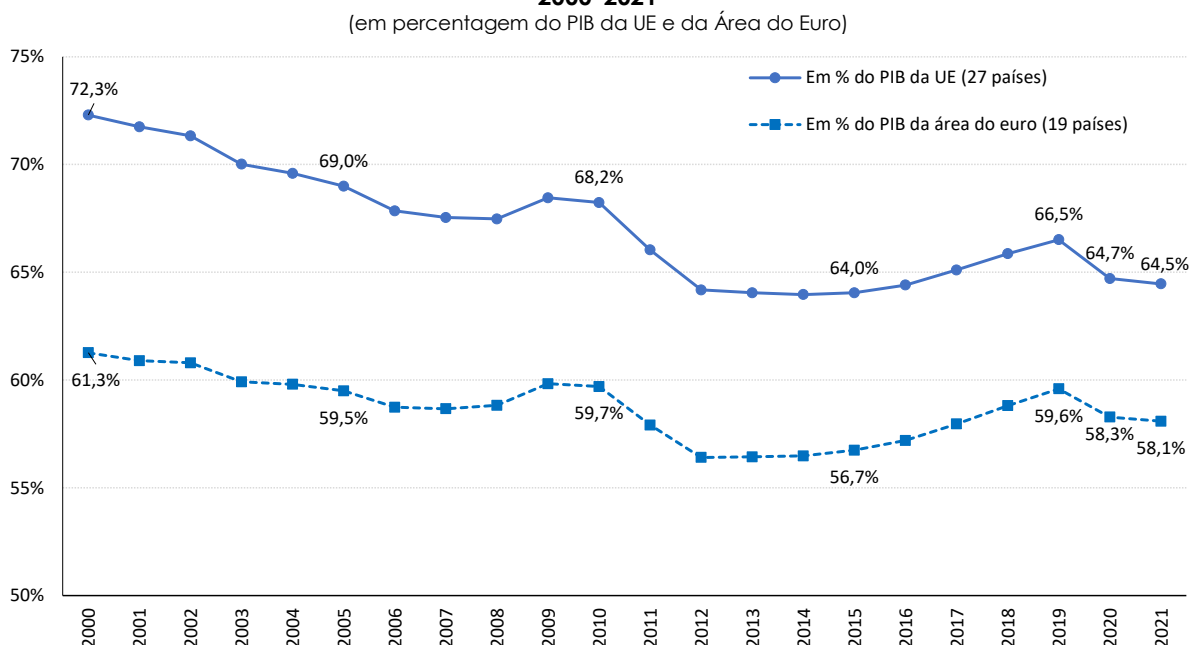
2.1 Ponto de partida: PIB e PIB por habitante de Portugal, União Europeia e Área do Euro

77. O PE/2022–26 é um exercício enquadrador das propostas de Orçamento do Estado para 2022 e anos seguintes, mas também da implementação, mais prolongada no tempo, do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e de todas as medidas de política, sobretudo as que visam mitigar os efeitos da COVID-19, da guerra na Ucrânia e da crise energética. Por esta razão, entende-se ser importante conhecer o ponto de partida da economia portuguesa para este novo ciclo de programas orçamentais. Esta secção e o Anexo 1 comparam o desempenho de Portugal com o de muitas economias, dentro e fora da União Europeia (UE). Para o efeito, adota-se uma perspetiva temporal longa. Assim, desde o ano 2000, Portugal é colocado em perspetiva com todos os restantes Estados-Membros da UE nesta secção, e com economias de outras geografias no Anexo 1. A variável analisada é o Produto Interno Bruto (PIB) por indivíduo residente, medido a preços contantes e em Paridades do Poder de Compra. A evolução verificada nesta dimensão e a posição relativa de Portugal face a outros países com os quais se compara habitualmente influenciam as expectativas de eleitores e eleitos, servindo também de termo de comparação quanto ao sucesso das políticas económicas prosseguidas. O Programa de Estabilidade 2022–26, apreciado neste relatório, enquadra a Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022), que a Assembleia da República discutirá brevemente, mas sobretudo a que vier a ser apresentada no próximo outono, relativamente ao exercício económico de 2023. A importância estratégica do documento é ainda maior por também ser o envelope macro-orçamental da execução do Plano de Recuperação e Resiliência e das medidas temporárias relacionadas com a pandemia, a invasão da Ucrânia e a crise energética. Portanto, torna-se pertinente observar a história comparada da evolução destes indicadores económicos por forma a identificar o ponto de partida de Portugal face aos seus pares.

78. O nível de bem-estar das pessoas que vivem num determinado país ou região depende, em grande medida, dos rendimentos gerados pela atividade económica nela realizada. O PIB a preços de mercado gerado num determinado território durante um certo período mede o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos durante esse período e dentro desse território. Pese embora esta variável não seja um indicador ideal do bem-estar da comunidade residente nesse território é, ainda assim, frequentemente utilizado como um indicador da contribuição da produção para esse efeito, sendo uma estatística comumente disponível em todos os países e regiões. Os rendimentos gerados por essa produção são a principal fonte de financiamento para a fruição de tudo quanto possa integrar a noção de bem-estar ou felicidade. Os próximos parágrafos documentam a evolução dos rácios do PIB por habitante de Portugal e das médias da UE e da Área do Euro, para o período compreendido entre 2000 e 2021, em termos reais e usando Paridades de Poder de Compra (PPC).

79. Desde o início do século XXI Portugal regista uma tendência de declínio relativo do rendimento per capita gerado internamente face aos níveis médios da UE e da Área do Euro. O Gráfico 1 evidencia a evolução ocorrida desde 2000. Entre os dois momentos extremos do período observado, anos 2000 e 2021, o peso do PIB por habitante português no PIB por habitante da média da UE a 27 Estados-Membros (UE-27) caiu 7,8 pontos percentuais (p.p.), de 72,3% para 64,5%. Trata-se de uma constatação a preços constantes. Em relação à média da Área do Euro com 19 Estados-Membros, a queda foi menor, mas também sucedeu (- 3,2 p.p.), de 61,3% para 58,1%. Refira-se que a curva da Área do Euro é menos inclinada que a da UE-27, o que significa que a divergência de Portugal tem sido mais acentuada face às economias situadas fora da Área do Euro do que em relação a estas. Os anos 2009/2010 evidenciam uma bossa nas duas curvas, refletindo o facto de a recessão que então atingiu o continente europeu ter sido menos acentuada em Portugal do que no resto da Europa comunitária. Contudo, a queda no peso acentuou-se nos anos seguintes da crise. A partir de 2015, e até 2019, ocorreu uma ligeira recuperação neste indicador; todavia, o período subsequente (2020 e 2021) voltou a evidenciar uma queda do PIB real per capita português, quer face à UE-27 quer perante a Área do Euro. Com efeito, o nível (face à média da UE-27) registado em 2021 (64,5%) situou-se ligeiramente abaixo do verificado em 2011 (66,0%) e, relativamente à média da união monetária, o nível alcançado em 2021 (58,1%) ainda ficou abaixo do registado em 2010 (59,7%).

Gráfico 1 – Rácio do PIB real per capita português nas médias da União Europeia e da Área do Euro, 2000–2021



Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO.

80. A utilização do conceito “paridades de poder de compra” torna-se necessária quando se pretende comparar o poder aquisitivo de uma mesma unidade monetária entre duas (ou mais) geografias económicas, entre as quais os preços médios dos bens e serviços sejam diferentes. Esta é a realidade existente no espaço europeu, quer no seio da UE quer no conjunto da Área do Euro. É fácil a um cidadão verificar que com um euro compra, em média, uma maior quantidade de bens e serviços em Portugal que no Luxemburgo, por exemplo. Efetivamente, as curvas ilustradas no Gráfico 1 não captam esta diferença no poder aquisitivo dos rácios do PIB por habitante de Portugal, da média da UE e da média da Área do Euro. Tendo em conta que um mesmo cabaz de bens e serviços transacionado nos três territórios é mais barato em Portugal, é fácil concluir que os rácios acima representados subavaliam, em cada ano, o poder de compra relativo de Portugal. Uma das técnicas mais utilizadas pelos investigadores da área económica, para ultrapassar este enviesamento, é mudar a unidade dos rácios do PIB per capita, multiplicando-os, em cada ano, pelos rácios dos deflatores respetivos. Esta transformação de variáveis designa-se, na terminologia económica, por *ajustamento das Paridades de Poder de Compra (PPC)*.

81. Na análise que se segue, a UTAO utiliza esta transformação de variáveis — ajustamento das Paridades de Poder de Compra — recorrendo à base de dados do Eurostat. A autoridade estatística europeia (Eurostat), em conjunto com a OCDE, colhe informação sobre os preços de um cabaz comum de bens e serviços em 39 países (27 da UE, 10 do resto da Europa e dois de outros continentes) para construir uma moeda artificial comum, designada por PPC, com o objetivo de apresentar estatísticas ajustadas (*i.e.*, expurgadas) das diferenças de preços relativos entre os territórios objeto de comparação através dos rácios.¹ O Gráfico 2 e o Gráfico 3 apresentam a posição relativa de todos os membros da UE nos anos 2000 e 2021 em termos de PIB por residente corrigido pelas PPC.^{2, 3} Para conveniência da ordenação dos territórios, em cada ano, os rácios do PIB foram normalizados, tendo-se atribuído o valor 100 ao PIB *per capita* corrigido da média da UE-27. Esta normalização é artificial, mas é útil e não comporta perda de generalidade. Desta forma, a marca de cada um dos Estados-Membros exibida nos próximos gráficos reflete a sua posição relativamente à média da UE-27. O Anexo 1 compila o painel completo de dados desde o início do século XXI para todos os Estados-Membros da UE e ainda para outros 11 países que, por diferentes razões, permitem comparações úteis. Por um lado, este conjunto de países representa economias maduras e de grandes dimensões — Estados Unidos da América (EUA) e Japão — e pequenas economias (Suíça, Noruega e Islândia). Por outro lado, inclui economias ainda em desenvolvimento, que são potenciais candidatas em alargamentos futuros da União Europeia; todas elas com um ponto de partida muito inferior ao de Portugal, mas que vêm revelando progressos económicos assinaláveis (Albânia, Montenegro, Macedónia do Norte, Sérvia e Turquia) ou um progresso mais lento (Bósnia e Herzegovina). Em anexo apresentam-se dois quadros com 39 países e quatro agregações de países. A Tabela 13, p. 67, apresenta a trajetória ao longo de 22 anos de rendimento por residente em cada um, avaliado em euros e corrigido pelas PPC. A Tabela 14, p. 68, mostra a mesma informação de base, mas com a normalização dos dados acima referida (em que o PIB *per capita* corrigido da média da UE-27 = 100). Foi com base nesta última tabela que se elaboraram o Gráfico 2 e o Gráfico 3 exibidos e comentados nos próximos parágrafos.

82. Em 2000, o PIB *per capita* de Portugal em PPC era o 16.º mais elevado no conjunto dos 28 EM que formaram a UE na maioria dos anos entre 2020 e 2021. Caiu para o 22.º lugar em 2021, no mesmo conjunto. No início do século XXI, o rendimento gerado no território português, medido em PPC e dividido pelo número de residentes, ascendia a 15.700 euros, o que representava 85% da média da UE-27, correspondendo-lhe a 16.ª posição mais elevada, incluindo o Reino Unido na ordenação de EM (Gráfico 2). Em 2021, valia 23 900 euros, mas apenas 74% da média da UE-27 porque muitos outros EM cresceram mais depressa, de tal forma que Portugal caiu para o 22.º lugar entre os 28 países (considerando o Reino Unido, por razões de comparabilidade homóloga), tendo descido seis posições (Gráfico 3). Ao longo deste período, a evolução do indicador para Portugal revela dois patamares de estabilidade (ver linha azul na Tabela 14). Há um planalto mais elevado entre 2000 e 2010, com o PIB real *per capita* português em PPC a manter-se dentro do intervalo [82% ; 85%]; e há um segundo patamar, mais baixo que o anterior, nos anos seguintes, com registos entre 74% e 79%. Ao longo destes 22 anos a posição relativa de Portugal tem vindo a descer face aos restantes membros da UE, situando-se na 20.ª posição nos anos 2017-2020 e na 22.ª em 2021 (posições considerando o Reino Unido).

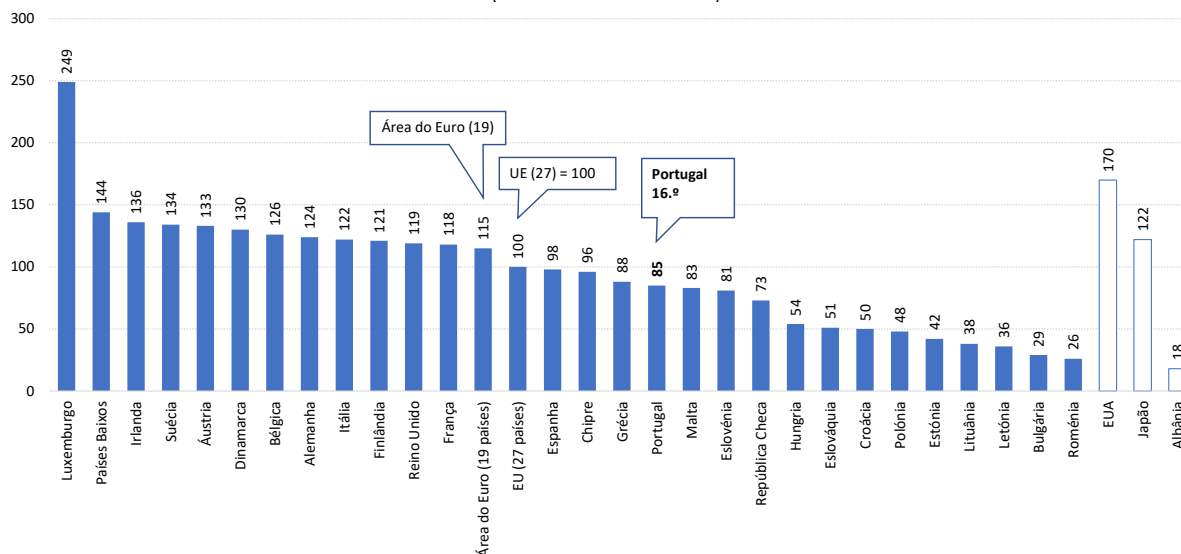
¹ O INE participa neste exercício com duas funções: i) fornecimento de informação de base sobre Portugal e, ii) colaboração na coordenação técnica do exercício PPC, realizado pelo Eurostat. A metodologia seguida na elaboração destas estatísticas encontra-se definida no *Eurostat – OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities, Eurostat Methodologies and Working Papers*, ISSN 1977-0375, podendo ser consultada na página indicada nesta [hiperligação](#).

² O PIB *per capita* num ano é o rácio entre o PIB e a população média de cada país nesse ano. Os valores apresentados nas tabelas do Anexo 1 estão expressos em Paridades de Poder de Compra (PPC), isto é, encontram-se expressos numa grandeza monetária que elimina as diferenças no nível de preços entre países, permitindo, assim, comparar o rendimento por residente sem a distorção causada pelos preços relativos. Estes valores são também apresentados sob a forma de índice, calculado face à média da União Europeia a 27 países (UE-27), à qual se atribui o nível 100. Se o índice de um país é superior a 100 (inferior a 100), tal significa que o seu nível de PIB *per capita* em PPC é superior (inferior) ao da média da UE. Apresenta-se também nessas tabelas um indicador da variabilidade do índice do PIB *per capita* em PPC para a UE-27 e a Área do Euro (19 países) calculado como o coeficiente de variação dos valores nacionais face à média de cada um dos universos (ver nota à Tabela 14, p. 68). Esta série estatística representa uma medida da convergência económica entre os Estados-Membros que integram cada um desses espaços.

³ Em 31 de janeiro de 2020 o Reino Unido deixou de ser um Estado-Membro da União Europeia; nesse momento, entrou em vigor o "Acordo de Saída", garantindo uma saída ordenada desse país da União Europeia, e iniciou-se um período transitório, que terminou no dia 31 de dezembro de 2020. A inclusão do Reino Unido nesta análise, em 2020 e 2021, serve apenas para permitir a comparação com a presença do mesmo país nos anos anteriores do século XXI.

Gráfico 2 – índice do PIB real per capita em PPC, ano 2000, países da União Europeia, da Área do Euro e outros

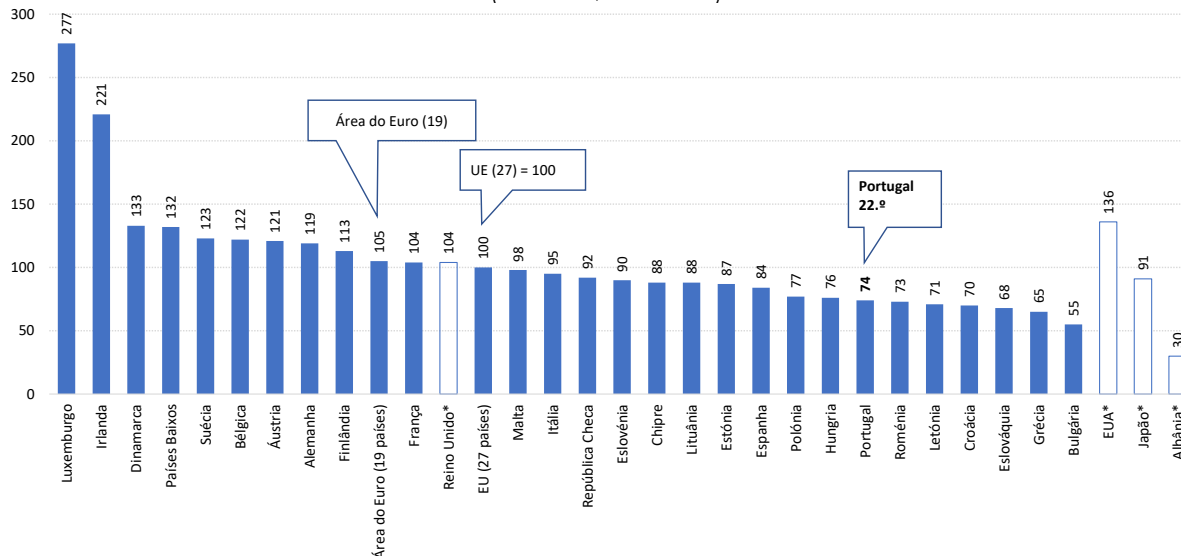
(em índice, UE-27 = 100)



Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO. | Nota: O Reino Unido (RU) deixou a União Europeia em 2020. A média da UE neste gráfico (UE-27) ignora o RU, mas incluiu-se a barra com o nível do RU para efeitos de comparação entre 2000 e 2021.

Gráfico 3 – índice do PIB real per capita em PPC, ano 2021, países da União Europeia, da Área do Euro e outros

(em índice, UE-27 = 100)



Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO. | Notas: O Reino Unido (RU) deixou a União Europeia em 2020. A média da UE neste gráfico (UE-27) ignora o RU, mas incluiu-se a barra com o nível do RU para efeitos de comparação entre 2000 e 2021.

83. Apesar de diferentes, as duas métricas do PIB por habitante apontam para a mesma conclusão: Portugal regrediu durante os últimos 22 anos face à generalidade dos seus pares na UE. Em simultâneo, a UE e a Área do Euro diminuíram as desigualdades internas. Ambas as séries evidenciam tendências de divergência real com ou sem a correção dada pelas Paridades de Poder de Compra. O nível absoluto do desvio em cada ano é sempre menor em PPC do que sem esta correção, uma vez que o cabaz de bens e serviços (igual em todos os países) representativo da produção de cada território é mais barato em Portugal do que na generalidade dos restantes Estados-Membros. As séries corrigidas pelas PPC exibidas na Tabela 14, p. 68, revelam um empobrecimento de Portugal relativamente à média da UE na ordem dos 11 p.p. ao longo destes 22 anos: o PIB per capita em PPC diminuiu de 85% (em 2000) para 74% (em 2021) da média da UE-27. Ao longo do período, as quedas face à média da UE são mais acentuadas do que as melhorias. O desempenho de Portugal foi pior nos anos mais recentes (2010–2021) do que entre 2000 e 2010: Portugal perdeu 2 p.p. face à média da UE-27 na primeira década (de 85% para 83% da média da UE-27) enquanto nos 11 anos seguintes (2010-2021) essa perda se agravou em 9 p.p.; à queda de 7 p.p. em dois anos (2011 e 2012) seguiu-se uma recuperação de apenas 3 p.p. em sete

anos, até 2019. Os últimos dois anos foram especialmente penalizadores para Portugal, sendo responsáveis por uma nova queda, agora de 5 p.p. neste indicador. O facto encontra alguma explicação na crise pandémica de COVID-19, que se viveu em 2020/2021, e que penalizou de sobremaneira as economias mais intensivas em atividade turística, como é o caso de Portugal. Sem a correção das diferenças de preços relativos (as PPC), a redução do PIB português foi de 7,8 p.p. no mesmo período (vide Gráfico 1). Em particular, o ano de 2020 foi especialmente relevante, com uma recessão mais funda em Portugal do que na média da UE-27. Este ano foi responsável por um agravamento da divergência em 1,8 p.p. (de 5,8 p.p. em 2019 para 7,6 p.p. em 2020) face ao PIB real por habitante na UE-27. Finalmente, importa sublinhar que o empobrecimento relativo de Portugal decorreu em contraciclo com a generalidade dos restantes países da UE-27, uma vez que ocorreu enquanto a tendência geral destes 22 anos, tanto na União Europeia como na Área do Euro, foi a diminuição das desigualdades, aferidas pela evolução do coeficiente de variação nas últimas linhas da Tabela 14, p. 68. Com efeito, este coeficiente contraiu-se 17,0% no caso da União Europeia e 4,6% no caso da união monetária.

84. Em 2021, tanto a União Europeia (27 países) como a Área do Euro (19 países) ultrapassaram o nível pré-pandémico de PIB per capita ajustado pelas PPC, registado em 2019. Cinco países, entre os quais Portugal, não alcançaram este resultado até ao final de 2021. Do conjunto de Estados-Membros que integram a UE-27 e a Área do Euro (19), a maioria ultrapassou, em 2021, o nível de PIB per capita ajustado pelas PPC pré-pandémico, registado em 2019. Com efeito, no ano de 2021, este indicador superou o valor de referência pré-pandémico (2019) em 3,2% no caso da UE-27 e em 2,1% na área do euro (19). No final de 2021, o PIB per capita em PPC para Portugal situava-se ainda aquém do registado em 2019. Áustria, Chipre, Espanha e Malta também registaram, em 2021, um PIB per capita em PPC inferior ao de 2019 — Tabela 1 e Tabela 13).

Tabela 1 – Evolução do PIB real, per capita, em paridades de poder de compra: 2019-2021
(em euros)

	2019	2020	2021	Var. em 2020 (%)	Var. em 2021 (%)	Rácio PIB per capita PPC 2021/2019 (%)
União Europeia (27)	31 300	29 900	32 300	-4,5	8,0	103,2
Área do euro (19)	33 200	31 500	33 900	-5,1	7,6	102,1
Portugal	24 600	22 800	23 900	-7,3	4,8	97,2

Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO.

2.2 Cenário macroeconómico do Ministério das Finanças

85. A presente secção avalia a evolução das principais variáveis macroeconómicas projetadas pelo PE/2022–26. Para efeitos da legislação comunitária, só existe um cenário macroeconómico nos documentos nacionais de planeamento orçamental de médio prazo (Programas de Estabilidade e Programas de Convergência). O MF optou por apresentar dois cenários de projeção macroeconómica no Programa de Estabilidade 2022–26. É uma escolha previdente em função da incerteza excecional que a economia portuguesa vive no seu enquadramento externo no momento em que o documento foi finalizado. Assim, o seu Quadro II.2 expõe um cenário relativamente detalhado (designado por “base”) e o Quadro II.3. compara-o, para um subconjunto de agregados, com um segundo cenário, apelidado de “adverso”. O MF justifica este segundo cenário com a conveniência de informar o país sobre plausíveis efeitos macroeconómicos do agravamento causado pela guerra na Ucrânia a tensões específicas que já se manifestavam desde o ano passado (transportes internacionais, bloqueios em cadeias de fornecimento e energia) e do surgimento de tensões em novos mercados (bens agroalimentares). Importa, pois, esclarecer os leitores que o cenário-base é o cenário que conta para efeitos da legislação comunitária, saindo dele as projeções para os quadros de reporte obrigatório às instituições europeias (Anexo 1 do documento do MF). O cenário orçamental descrito no PE está articulado com o cenário macroeconómico base. Assim sendo, a UTAO irá analisar os dois cenários macroeconómicos nas duas próximas subsecções, com maior destaque para o cenário base.

2.2.1 Cenário base

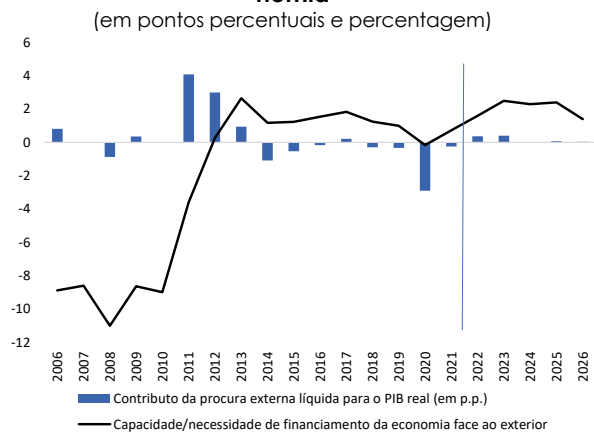
86. Relativamente ao ano 2022, o crescimento previsto no PE/2022–26 (5,0%) foi revisto em baixa face ao previsto na POE/2022 (5,5%) em outubro de 2021, mas foi revisto marginalmente em alta quando comparado com o previsto no PE/2021–25 (4,9%) publicado há um ano. No entanto, a composição prevista para 2022 no PE/2022–26 é mais desfavorável do que a prevista na POE/2022 e no PE/2021–25 porque o saldo da balança de bens e serviços é mais negativo. A previsão deste saldo para 2022 é de – 3,4% do PIB, abaixo de – 1,7% na POE/2022 e de 0,1% no PE/2021–25. Caso se concretize esta revisão sucessiva em baixa do saldo da balança de bens e serviços, este resultado terá efeitos no futuro da economia portuguesa, ou seja, um saldo mais negativo da balança de bens e serviços determina uma necessidade de financiamento da economia nacional (ou menor capacidade de financiamento), o que acaba por refletir-se na deterioração da Posição de Investimento Internacional (PII) e no aumento da dívida externa líquida da economia portuguesa.

87. De acordo com o PE/2022–26, o PIB real da economia portuguesa deverá situar-se abaixo do produto potencial até ao ano 2024, sendo que o crescimento médio anual previsto para o produto potencial é de 2,4% no período 2022–2026. O hiato do produto, aferido pela diferença entre o PIB real observado e o produto potencial, terá sido de – 3,4% do produto potencial no ano 2021, refletindo os efeitos do COVID-19. Contudo, este hiato deverá reduzir-se de 2022 (– 0,9%) até 2024 (– 0,1%), passando a marginalmente positivo nos dois últimos anos da projeção. É de referir que a variação anual projetada para o hiato do produto é positiva, o que significa que a economia deverá apresentar uma melhoria cíclica da atividade económica ao longo dos cinco anos.

88. O PIB real deverá ultrapassar o nível registado no ano pré-pandemia (2019) em 2022, embora com uma composição mais desfavorável, i.e., com a procura externa líquida a passar de positiva em 2019 para negativa em 2022. De acordo com o PE/2022–26, a procura interna deverá dar um contributo positivo em todos os anos do horizonte temporal, enquanto o contributo da procura externa (líquida) deverá ser positivo apenas no biénio 2022–2023 (Gráfico 4), seguido de contributos anuais aproximadamente nulos. O PE/2022–26 projeta valores elevados para a capacidade de financiamento da economia como um todo no período 2022–2026 (2,5% do PIB em 2023 será o máximo), embora abaixo do máximo da série estatística, que foi observado no ano 2013 (2,6%). Vale a pena notar que a recuperação da capacidade líquida de financiamento se deverá maioritariamente ao comportamento da balança de capital, muito beneficiada pelas transferências esperadas do orçamento da UE.

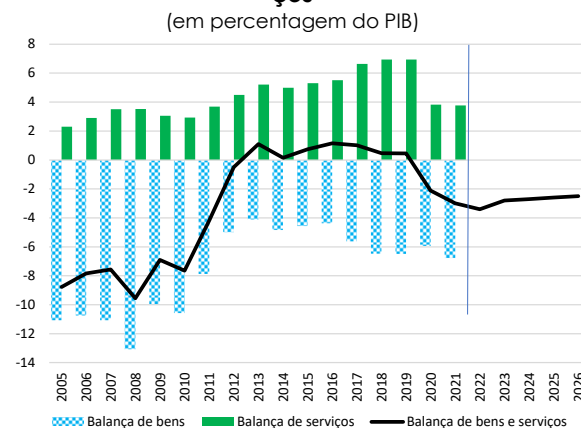
89. A balança de bens e serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que o PE/2022–26 projeta um défice comercial ao longo de todo o horizonte de projeção. Entre 2013 e 2019, a economia portuguesa registou um excedente da balança de bens e serviços. O Gráfico 5 documenta a série. No entanto, o saldo da balança de bens e serviços tornou-se negativo em 2020, e assim deverá permanecer durante o horizonte de projeção do PE/2022–26 (de – 3,4% do PIB em 2022 a – 2,5% do PIB em 2026). Esta situação contrasta com a trajetória de forte recuperação entre 2010 e 2013 e estabilização com nível excedentário entre 2015 e 2017. A balança de bens registou um saldo negativo desde o início da série, situando-se em – 6,8% do PIB em 2021 (Gráfico 5). Já a balança de serviços regista tipicamente um saldo positivo, ficando em 3,8% do PIB em 2020 e 2021, o peso mais baixo desde o ano 2012 a que não será alheio o efeito da crise pandémica no turismo. A balança de bens e serviços em 2020 foi negativa (– 2,1%) pela primeira vez desde o ano 2013. Apesar de instado, o MF não disponibilizou a desagregação da projeção da balança de bens e serviços entre balança de bens e balança de serviços.

Gráfico 4 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia



Fontes: INE e Ministério das Finanças (projeções para 2022–26).

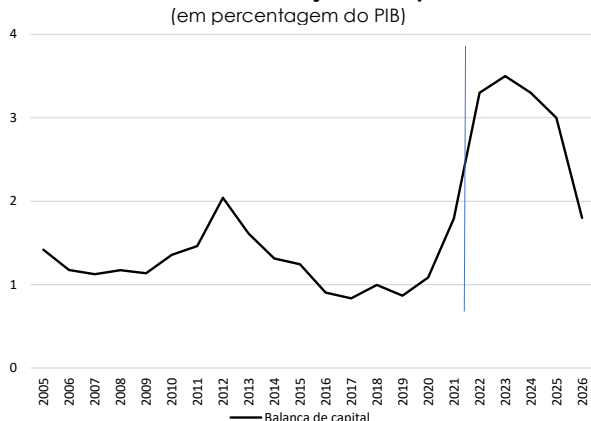
Gráfico 5 – Balança de bens e balança de serviços



Fontes: INE e Ministério das Finanças (projeções para 2022–26).

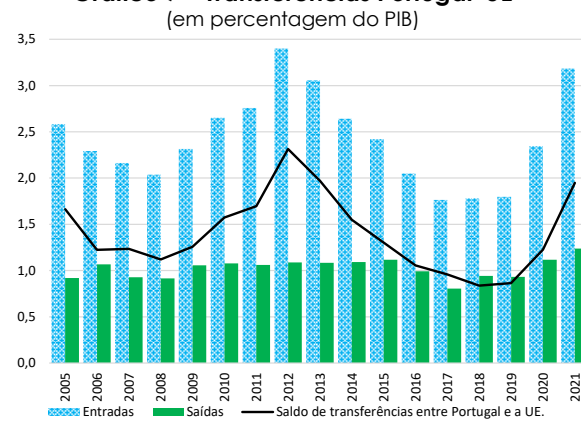
90. A melhoria da balança de capital até 2023 assenta num contributo muito significativo dos fundos comunitários, sendo que estes têm efeitos na capacidade de financiamento da economia nacional e, consequentemente, na PII. As projeções para a balança de capital no quadriénio 2023–2026 (entre 1,8% e 3,5%), a concretizarem-se, serão máximas desde o início da série — Gráfico 6. No entanto, é de salientar que uma melhoria da capacidade de financiamento da economia nacional baseada na balança de capital decorrente de fundos comunitários não reflete, propriamente, um desempenho favorável da economia portuguesa. O saldo anual das transferências entre Portugal e a União Europeia tem sido sempre favorável a Portugal, sendo em média 1,4% do PIB ao longo do período 2005-2020 (Gráfico 7). É de referir que o desempenho externo depende das operações com contrapartida económica e pode ser aferido pelo i) saldo da balança de bens e serviços (exportações menos importações), bem como pelo ii) saldo da balança de rendimentos primários, o qual depende da PII e da dívida externa, e está condicionado pelo desempenho externo dos anos passados.

Gráfico 6 – Balança de capital



Fontes: INE e Ministério das Finanças (projeções para 2022–26).

Gráfico 7 – Transferências Portugal-UE

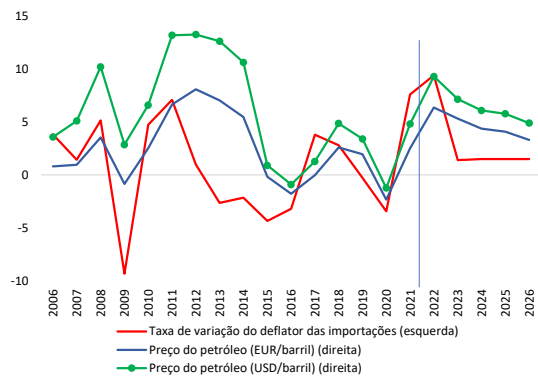


Fontes: BdP, INE e cálculos UTAO.

91. O aumento do nível geral de preços, designado por taxa de inflação, adquiriu grande visibilidade nos últimos meses pelo contraste com a situação vivida desde pouco antes da integração na união monetária europeia. O aumento homólogo mensal nos cabazes usados pelas autoridades estatísticas vem-se situando, há vários meses, acima de 2% em muitas geografias da Área do Euro. Recorde-se que 2% é a referência a dois anos usada pelo Banco Central Europeu para parametrizar os instrumentos da política monetária. Para esta evolução ascendente têm contribuídos vários fatores: os que já se observavam antes do início da invasão militar da Rússia sobre a Ucrânia em 24 de fevereiro ([Relatório UTAO n.º 3/2022, Condições dos mercados, dívida pública e dívida externa: fevereiro de 2022](#) e Caixa 1 do presente documento), bem como os efeitos decorrentes da guerra da Ucrânia e das sanções económicas aplicadas à Rússia, as quais estão a impactar no fornecimento de matérias-primas energéticas e bens alimentares não transformados cultivados pelos dois beligerantes. O PE/2022–26 projeta uma taxa

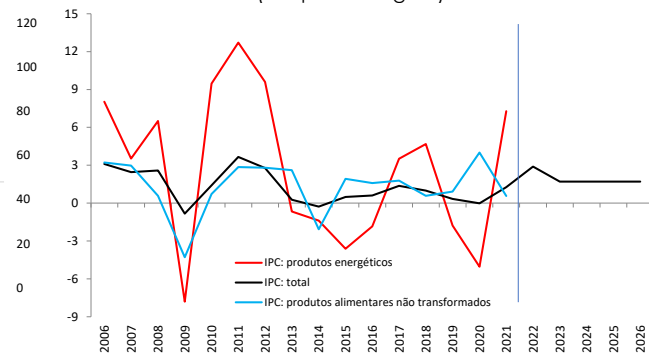
de inflação de 2,9% em 2022 (Gráfico 9) devido aos contributos dos preços da energia (Gráfico 8), com uma descida para 1,7% nos anos seguintes. Contudo, a evolução do nível geral de preços tornou-se mais incerta do que nos anos anteriores ao início da pandemia COVID-19. Não obstante esta incerteza, a política monetária do BCE tem como objetivo assegurar a estabilidade de preços durante o médio prazo, ou seja, manter a taxa de inflação próximo de + 2% nas projeções a dois anos (dando igual importância a desvios negativos e positivos em torno desta meta).

Gráfico 8 – Preço do petróleo e deflator das importações
(taxa de variação e em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (projeções para 2022–26), Energy Information and Administration e cálculos UTAO.

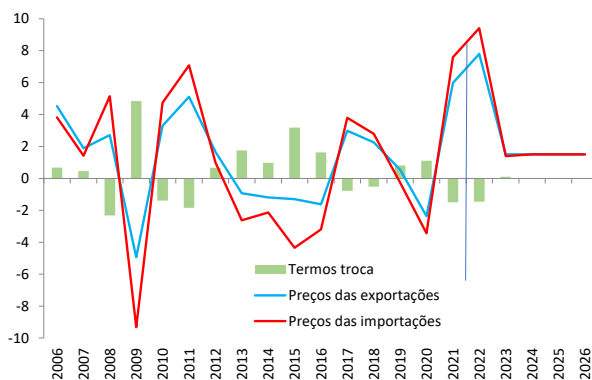
Gráfico 9 – Índice de Preços no Consumidor, por componente
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (projeções para 2022–26).

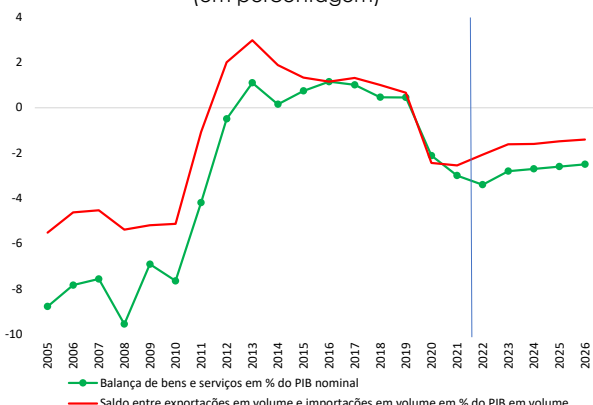
92. A evolução dos termos de troca, aferidos pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, será desfavorável a Portugal no biénio 2021–2022. A principal razão será o contributo esperado nos preços dos produtos energéticos. A deterioração dos termos de troca no biénio 2021–2022 tem consequências desfavoráveis no saldo da balança de bens e serviços (Gráfico 11). O PE/2022–26 projeta uma estabilização dos termos de troca no período 2023–2026 (Gráfico 10), projetando uma taxa de crescimento similar para os deflatores das exportações e das importações.

Gráfico 10 – Termos de troca
(taxa de variação e em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (projeções para 2022–26) e cálculos UTAO.

Gráfico 11 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (projeções para 2022–26).

93. Em 2021, o rendimento disponível do sector institucional famílias aumentou 4,0%, enquanto o consumo nominal subiu 5,8%, o que determinou uma descida na taxa de poupança das famílias para 10,9%. Para os anos do horizonte temporal do PE/2022–26, encontra-se previsto para 2022 o crescimento mais acentuado do consumo privado nominal (7,7%), o qual será absorvido parcialmente pela subida de preços (3,3 p.p.). Com a inflação de volta ao cálculo económico, vale a pena distinguir as projeções a preços correntes das projeções a preços constantes. Tendo por referência o cenário macroeconómico projetado pelo PE/2022–26, o consumo privado nominal deverá aumentar 7,7% em 2022, descendo até 4,1% em 2026 (Gráfico 12), o que será acompanhado por um aumento das remunerações dos trabalhadores, e consequentemente, do rendimento disponível das famílias. Porém, convém dizer que a subida dos preços em 2022, aferida pelo crescimento do deflator do consumo privado, irá representar 3,3 p.p. do aumento do consumo privado nominal, pelo que a quantidade consumida crescerá bem menos do

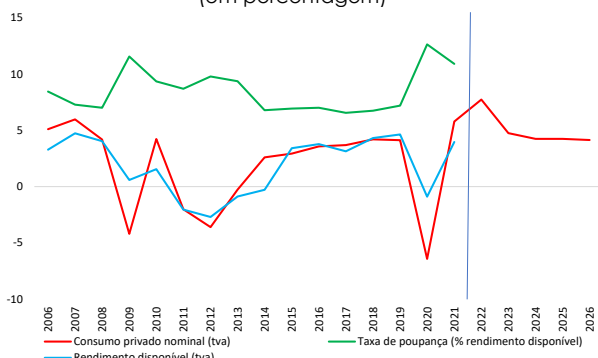
que a despesa em consumo. A taxa de poupança das famílias situou-se em 12,7% no ano 2020, valor máximo desde 2003, tendo descido para 10,9% em 2021. Esta descida era esperada a partir do momento em que se foi consolidando a reabertura total da economia; esta iria, previsivelmente, determinar o fim do entesouramento por motivo precaucionista e por motivo de indisponibilidade de oferta que se verificaram ao longo de 2020. O MF não disponibilizou à UTAO as projeções para o rendimento disponível das famílias e a taxa de poupança, pelo que não é possível aferir a importância do contributo da poupança do sector institucional famílias para o conjunto do sector privado.

94. A crise económica decorrente da pandemia COVID-19 teve efeitos assimétricos no rendimento do sector institucional famílias devido à heterogeneidade de situações: quedas em agregados familiares com remunerações em sectores de atividade mais tocados pela recessão e estabilização na generalidade dos demais agregados familiares que mantiveram níveis de rendimento e tributação. Consequente, a situação dos agregados familiares em 2022 poderá ser mais heterogénea do que no período imediatamente anterior ao início da pandemia.

95. O cenário macroeconómico do PE/2022-26 projeta um aumento anual do emprego até 2026, embora a ritmos decrescentes, o que deverá contribuir para a descida da taxa de desemprego até 5,2% em 2026. Além disso, o ritmo de crescimento do PIB real durante o horizonte de projeção será superior ao do emprego, refletindo um aumento da produtividade aparente do trabalho. No cenário do PE/2022-26 para o mercado de trabalho, encontra-se projetado um acréscimo percentual do emprego, de 2,1% em 2021 para 0,4% em 2026. O acréscimo do emprego será mais acentuado que o aumento percentual da população ativa, o que reflete uma descida ano após ano da taxa de desemprego de 6,6% em 2021 até 5,2% em 2026 (Gráfico 13). O MF não disponibilizou à UTAO a desagregação entre emprego do sector público e emprego do sector privado.

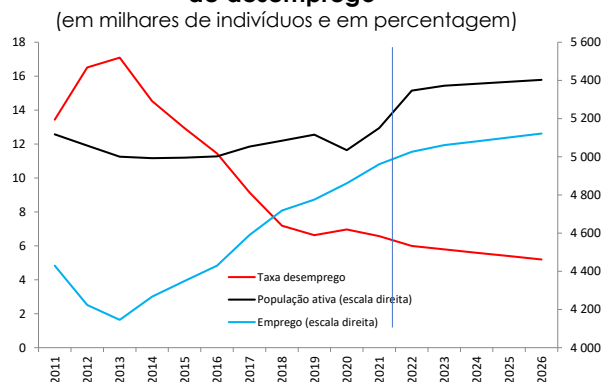
96. No PE/2022-26 encontra-se projetada uma taxa de inflação acima do objetivo de política monetária apenas no ano 2022, mas a subida dos preços prevista é inferior aos crescimentos das remunerações da economia e do rendimento disponível das famílias. Tendo por referência todo o horizonte de projeção até 2026, a subida do rendimento disponível será superior à das remunerações do total da economia, que por sua vez serão superiores ao crescimento dos preços, quer aferido pelo IPC, quer aferido pelo deflator do consumo privado. É de referir que o diferencial entre o crescimento do IPC e o do deflator do consumo privado reflete um cabaz de consumo das famílias diferente do cabaz usado para aferir a taxa de inflação. Adicionalmente, o crescimento do consumo privado nominal acima do rendimento disponível das famílias determinará uma descida da taxa de poupança ao longo de todo o horizonte de projeção.

Gráfico 12 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (projeções para 2022-26).

Gráfico 13 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego⁴
(em milhares de indivíduos e em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (projeções para 2022-26) e cálculos UTAO.

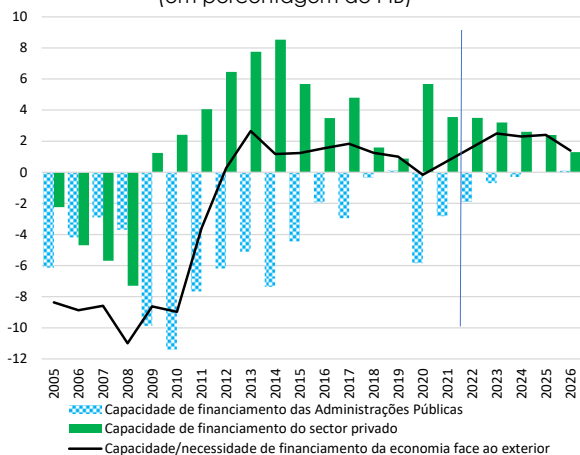
97. O cenário macroeconómico do PE/2022-26 projeta uma capacidade de capacidade de financiamento da economia portuguesa ao longo de todo o horizonte temporal, destacando-se o contributo

⁴ A série da população ativa é uma aproximação porque os dados disponíveis no PE/2022-26 encontram-se no critério das contas nacionais (emprego), enquanto a taxa de desemprego encontra-se no critério do Inquérito ao Emprego.

muito significativo da balança de capital, a qual inclui, essencialmente, os fluxos de fundos comunitários. Relativamente ao sector das Administrações Públicas, o PE/2022–26 projeta uma descida das necessidades de financiamento até 2024, atingindo um equilíbrio orçamental em 2025 (Gráfico 14), refletindo défices orçamentais (desde 1,9% do PIB em 2022 até 0,3% em 2024). Com efeito, para que se concretize a previsão para a economia portuguesa como um todo, será necessário que o sector privado registre uma capacidade de financiamento (descendo de 3,6% do PIB em 2022 até 1,3% do PIB em 2026). Para que se concretize a capacidade de financiamento projetada para o sector privado, será necessário o recebimento das entradas líquidas de transferências da UE, as quais são registadas na balança de capital.⁵

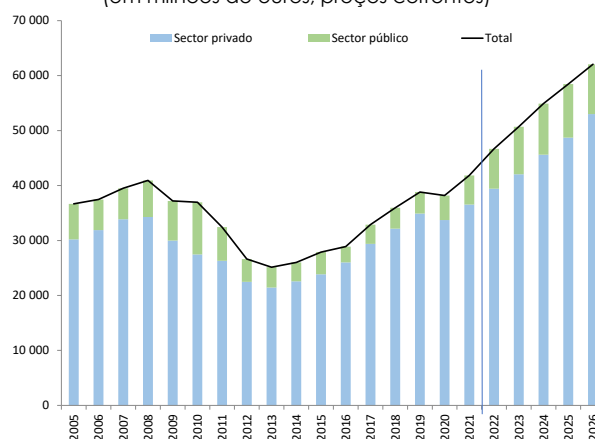
98. O PE/2022–26 projeta aumentos da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), medida em termos nominais, quer no sector público quer no sector privado, embora o valor nominal do sector público para 2022 ainda seja inferior ao do ano 2010. Em termos nominais (Gráfico 15), a FBCF, principal componente do investimento, deverá acelerar 11,6% em 2022, descendo gradualmente até 6,2% em 2026. Caso se concretize a previsão para 2022, a FBCF das AP deverá aumentar 37,1% em 2022, atingindo o montante nominal mais elevado desde o ano 2011 (Gráfico 15). É de referir que o peso da FBCF nominal do sector público no PIB será em média de 3,5% do PIB no período 2022-2026, mas abaixo do verificado no período imediatamente anterior à crise da dívida soberana de 2010. O sector privado deverá registar um acréscimo de 7,9% em 2022, acelerando até 8,8% em 2026. É de salientar que a FBCF do sector privado corresponderá a cerca de 83,8% da FBCF nominal total durante o horizonte temporal 2022–2026 (87,3% em 2021). O investimento é fundamental para a evolução do stock de capital na função de produção da economia portuguesa e, conseqüentemente, do produto potencial, pelo que a concretização da projeção para a FBCF é determinante para a evolução do PIB a médio prazo e a longo prazo.

Gráfico 14 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (projeções para 2022–26).

Gráfico 15 – FBCF nominal dos sectores público e privado
(em milhões de euros, preços correntes)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (projeções para 2022–26).

2.2.2 Cenário adverso

99. O PE/2022–26 apresenta uma comparação entre o cenário base e um cenário adverso para algumas variáveis macroeconómicas: PIB real, consumo privado em volume, taxa de inflação, taxa de desemprego e financiamento da economia. O cenário mais desfavorável é justificado com as consequências da invasão militar da Ucrânia pela Rússia.

100. Num cenário adverso projetado pelo PE/2022–26, os crescimentos do PIB real e do consumo privado real em 2022 seriam mais baixos, mas acabariam por ser compensados por crescimentos mais acentuados no biénio 2023–2024, permitindo alcançar em 2024 níveis semelhantes aos projetados pelo cenário base. Com efeito, o PE/2022–26 não projeta uma perda em nível na evolução do PIB real nem na do

⁵No caso das AP também há fundos comunitários, mas é introduzida nas séries a hipótese da sua neutralidade para garantir que o saldo das AP não é influenciado pelos fundos comunitários.

consumo privado real — Tabela 2. Relativamente ao nível de preços no consumidor, o cenário de base acarreta um nível mais elevado no final do ano 2024. O PE/2022–26 prevê que apenas em 2022 a taxa de inflação estará acima do objetivo de política monetária de 2,0% na Área do Euro.

Tabela 2 – Cenário base e cenário adverso: PIB, consumo e preços
(percentagem e em índice)

	2021	2022	2023	2024	2024
	Índice base = 100	Taxa de variação anual			Índice
PIB real	100	5,0	3,3	2,6	111,3
	100	3,8	3,7	3,3	111,2
Consumo privado real	100	4,3	2,1	1,9	108,5
	100	1,7	3,4	3,2	108,5
Índice de preços no consumidor	100	2,9	1,7	1,7	106,4
	100	4,2	1,4	1,6	107,3

Fontes: PE/2022–26 e cálculos UTAO. | Notas: para cada variável, a linha superior (inferior) refere-se ao cenário base (adverso).

101. A capacidade de financiamento mais baixa para 2022 e 2023, aferida pela soma da balança corrente e de balança de capital, significa um menor aumento da PII nominal de Portugal (e menor descida da dívida externa líquida nominal). Quanto à taxa de desemprego, esta apresentaria uma menor redução em 2022, atingindo uma taxa de desemprego em 2024 ligeiramente acima da projetada no cenário base (Tabela 3).

Tabela 3 – Cenário base e cenário adverso: desemprego e financiamento da economia
(percentagem e em pontos percentuais)

	2021	2022	2023	2024	2024
	Em percentagem	Variação anual em p.p.			Em percentagem
Balança corrente e de capital	0,7	0,9	0,9	-0,2	2,3
	0,7	0,3	1,4	-0,1	2,3
Taxa de desemprego	6,6	-0,6	-0,2	-0,2	5,6
	6,6	-0,4	-0,1	-0,3	5,8

Fontes: PE/2022–26 e cálculos UTAO. | Notas: para cada variável, a linha superior (inferior) refere-se ao cenário base (adverso).

102. A interpretação dos resultados é muito condicionada pela ausência de explicações metodológicas. O documento do MF não informa quais são os choques gerados, ou seja, as quantificações das hipóteses externas que utilizou para produzir as projeções pontuais do cenário adverso. Depreende-se que os choques só surtem efeito entre 2022 e 2024, mas não é oferecida nenhuma explicação para a ausência de efeitos posteriores. Tirando 2022, o cenário adverso é melhor nos dois anos seguintes em praticamente todas as variáveis, sem uma explicação para este padrão. Com estas limitações informativas, apenas se pode dizer que o MF espera que a guerra na Ucrânia (incluindo a repercussão internacional das sanções económicas) tenha, no pior cenário, um efeito negativo circunscrito a 2022, com total recuperação a ser atingida em 2024 (exceto em 0,2 p.p. no caso do desemprego).

2.3 Riscos nas projeções macroeconómicas

103. A previsões publicadas antes do início da guerra na Ucrânia não podem refletir o impacto das medidas decorrentes das sanções económicas aplicadas à Rússia e dos efeitos adversos nas economias dos países que aplicaram as sanções. Apenas o Banco de Portugal (BdP) e o Conselho das Finanças Públicas (CFP) divulgaram previsões para a economia portuguesa após o início da guerra na Ucrânia. Os exercícios mais recentes, à data de fecho deste relatório, dos demais previsores oficiais foram concluídos antes do início das hostilidades — FIM, outubro de 2021; OCDE, dezembro de 2021; e Comissão Europeia, fevereiro de 2022.

104. O elevado grau de incerteza é um fator que dificulta a elaboração de previsões fidedignas pelas instituições de referência. A guerra na Ucrânia e as sanções económicas aplicadas à Rússia determinam a perturbação de mercados, essencialmente, os mercados das matérias-primas energéticas de gás, pe-

tróleo e carvão, bem como os mercados de produtos alimentares não processados cultivados nos territórios em conflito. Tendo em consideração que as sanções económicas têm vindo a ser introduzidas gradualmente, bem como o facto de na circunstância atual não se perspetivar o dia para o desfecho da guerra, então o exercício de previsões económicas encontra-se condicionado.

105. Tendo por referência as projeções do BdP e do CFP para a economia portuguesa, destacam-se riscos nas variáveis macroeconómicas em que o PE/2022–26 é mais otimista e em que a magnitude do diferencial é mais acentuada: a taxa de crescimento do PIB real e a capacidade de financiamento da economia portuguesa mais elevadas no PE/2022–26, bem como uma taxa de inflação mais baixa em 2022 prevista no PE/2022–26. Caso não se concretizem as previsões mais otimistas nestas variáveis projetadas pelo PE/2022–26, então poderá observar-se um menor crescimento económico, uma menor melhoria da PII e uma menor descida da dívida externa líquida, e um menor poder de compra do sector institucional famílias. Haverá também consequências para as projeções de rácios orçamentais, tanto nos numeradores como nos denominadores (PIB nominal).

106. A concretização das transferências da União Europeia projetadas no PE/2022–26 para a balança de capital são fundamentais para assegurar a capacidade de financiamento da economia portuguesa, num contexto em que o PE/2022–26 prevê uma balança corrente negativa durante todo o horizonte temporal.⁶ No entanto, uma capacidade de financiamento da economia nacional baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia portuguesa. O contributo da balança de capital projetado no PE/2022–26 é muito significativo para a capacidade de financiamento (máximo de 3,5% do PIB em 2023 e mínimo de 1,8% em 2026). Contudo, é de referir que uma capacidade de financiamento obtida devido aos fundos comunitários através da balança de capital não representa, por si só, uma melhoria do desempenho económico do país. Em sentido oposto, a balança de bens de serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que o PE/2022–26 projeta um valor de – 3,4% do PIB em 2022, registo mínimo desde o ano 2012.

107. Para além dos efeitos decorrentes da guerra na Ucrânia, há outros fatores políticos de risco que persistem como um entrave aos fluxos do comércio internacional e do sector financeiro, condicionando o crescimento da economia portuguesa nos médio e longo prazos. É de referir que persistem as tensões entre a China e os Estados Unidos sobre Taiwan, sendo este um importante produtor e exportador de processadores e semicondutores mais avançados para a atividade industrial mundial. O sincronismo dos planos nacionais de recuperação e resiliência na Europa e similar nos EUA requerem uma elevada procura de recursos nos mercados financeiros e nos mercados de bens e serviços, o que poderá ter efeitos nas taxas de juro e nos níveis gerais de preços, respetivamente.

108. Os mercados de trabalho europeus e, sobretudo, norte-americano registam aquecimento desde meados de 2021. Verificam-se situações de escassez de mão-de-obra um pouco por todo o lado e afetando vários níveis de diferenciação do trabalho. Indicadores de março de 2022 revelam a continuação destas pressões, já depois dos efeitos de ricochete das sanções económicas aplicadas pelo Ocidente à Rússia. A inflação pela via dos custos de trabalho já era uma realidade antes das vagas de março de aumentos nos preços dos combustíveis, da eletricidade e dos alimentos. Estas vagas apenas vêm aumentar o risco de acréscimos adicionais nos salários que as projeções do PE não contemplam. Saber se o crescimento dos salários compromete ou não a competitividade das empresas depende da posição relativa das empresas residentes face às não residentes na relação entre crescimento da produtividade do trabalho e capacidade de repercussão do agravamento dos custos de produção sobre os seus clientes (inflação no nível geral de preços).

109. Na Área do Euro, o BCE terminou em março de 2022 a compra líquida de ativos no âmbito do programa de emergência pandémica PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*). Este programa foi estabelecido em março de 2020 com o montante inicial de 750 mil M€, o qual foi posteriormente reforçado em 600 mil M€ em junho de 2020 e em 500 mil M€ em dezembro de 2020, totalizando 1850 mil M€. Em dezembro de 2021, o BCE determinou o fim das compras líquidas deste programa para

⁶ A balança de capital regista tipicamente as transferências de capital, tais como os fundos comunitários e os perdões de dívida, bem como as transações sobre ativos não financeiros não produzidos.

março de 2022, permitindo o reinvestimento até, pelo menos, final de 2024 dos montantes que, entretanto, atinjam a maturidade. O montante de compras em *stock* em 1 de abril de 2022 era cerca de 1700 mil M€. É de referir que os ativos elegíveis para este programa têm condições semelhantes às praticadas para o programa alargado de compras que o BCE iniciou em 2015.

110. Os riscos associados a uma nova vaga de COVID-19 encontram-se mais contidos do que há um ano atrás. Apesar de ser possível algum retrocesso das medidas sanitárias num horizonte mais alargado, não se perspetiva que a atividade económica volte a ser condicionada por entraves tão significativos como durante alguns meses de 2020 e 2021. O processo de vacinação tem sido um fator da área da saúde que tem contribuído para reduzir a incerteza na atividade de económica.

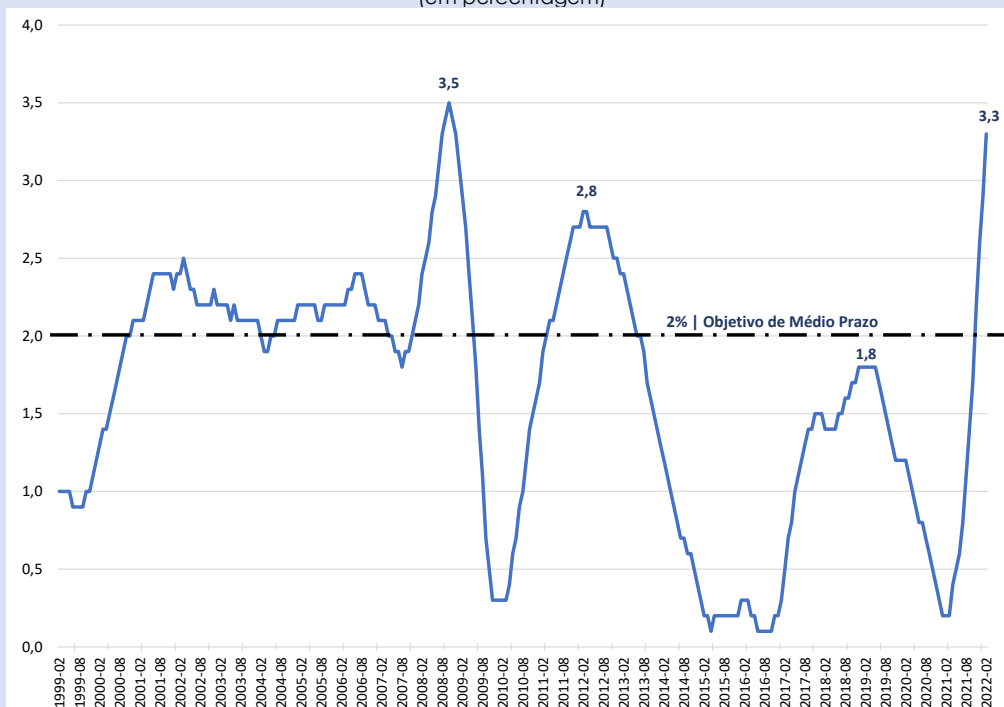
111. O aumento da taxa de inflação ao longo dos meses mais recentes deverá condicionar a atuação da política monetária do BCE, passando de uma perspetiva acomodatória que tem vigorado num contexto de taxas de juro nominais próximas de zero, para uma política monetária restritiva ou menos acomodatória. A Caixa 1 apresenta uma contextualização histórica da evolução da taxa de inflação, bem como a evolução nos meses mais recentes.

Caixa 1 – Pressões inflacionistas na área do euro

Desde a criação do euro, a taxa de inflação da área do euro (taxa de variação da média móvel a doze meses) apenas superou os 2,5% em três períodos, num total de cerca de 28 meses. Com o eclodir da crise financeira de 2008 a volatilidade da inflação tornou-se muito mais acentuada. Em termos históricos, a taxa de inflação da Área do Euro tem-se mantido, globalmente, próxima ou abaixo do objetivo de médio prazo para a inflação (2%). Apenas em três períodos bem definidos é que este indicador superou os 2,5%: entre abril de 2008 e março de 2009 (12 meses), entre outubro de 2011 e outubro de 2012 (13 meses) e entre dezembro de 2021 e março de 2022 (três meses). Em todos os outros momentos, este indicador manteve-se igual ou abaixo de 2,5%, nunca tendo registado valores negativos.

É, contudo, de assinalar o facto de se terem registado valores próximos de zero (abaixo de 0,5%) no início da crise financeira (novembro de 2009 a abril de 2010), entre dezembro de 2014 e janeiro de 2017 e entre novembro de 2020 e abril de 2021. Após o surgimento da crise financeira de 2008 e a crise das dívidas soberanas nos anos seguintes, a volatilidade da taxa de inflação tornou-se mais acentuada. O Gráfico 16 expressa a evolução deste indicador desde a criação do euro.

Gráfico 16 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) na Área do Euro: janeiro de 1999 a fevereiro de 2022
(em percentagem)



Fonte: Eurostat. Índice Harmonizado de Preços no Consumidor, taxa de variação da média móvel a doze meses.

A taxa de inflação registou uma subida acentuada nos últimos meses, sobretudo devido ao impacto direto da subida dos preços dos produtos energéticos e, mais recentemente, a guerra na Ucrânia. Esta evolução deveu-se, sobretudo, à subida dos custos dos produtos energéticos, cujos efeitos estão a fazer-se repercutir na subida dos preços de outros sectores, e ao facto dos produtos alimentares também registarem preços mais altos.

Em fevereiro de 2022, a taxa de inflação homóloga da Área do Euro ascendeu a 5,9% (5,1% em janeiro de 2022), sendo provável que permaneça elevada no curto prazo. Para março, o [Eurostat estima uma inflação homóloga de 7,5% para esta geografia](#). A evolução encontra-se refletida no Gráfico 16, estando na base da escalada deste indicador, sobretudo após o 2.º semestre de 2021. A subida dos preços dos produtos energéticos continua a ser a principal razão para a subida da taxa de inflação, sendo diretamente responsável por mais de metade da inflação global nos meses mais recentes. Adicionalmente, a subida dos custos dos produtos energéticos está a repercutir-se sobre os preços dos bens em outros sectores. Registou-se também uma subida significativa nos preços dos produtos alimentares, devido a fatores sazonais (como a seca), à subida dos custos de transporte e dos fertilizantes e à guerra na Ucrânia.

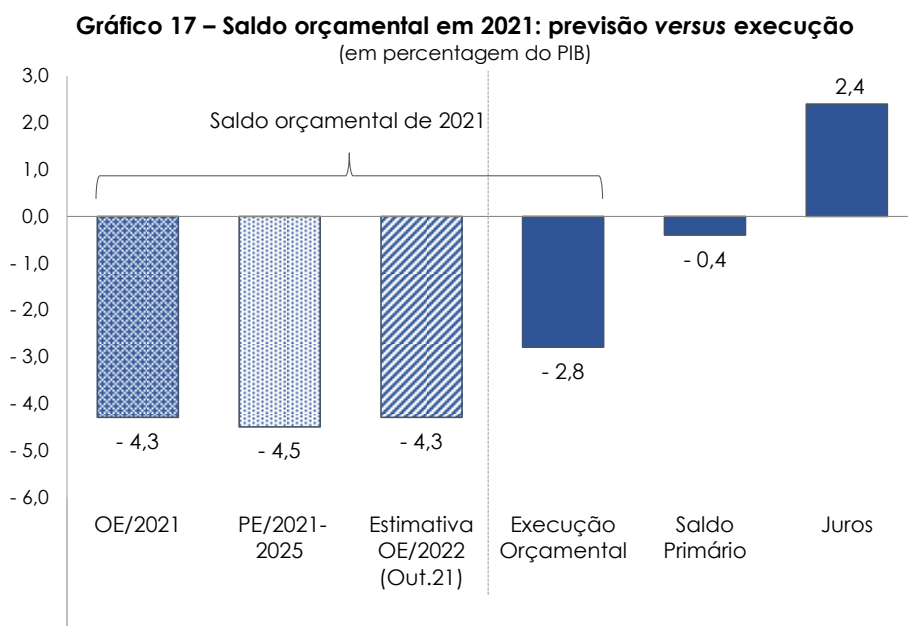
3 Orçamento das Administrações Públicas

112. Este é o capítulo dedicado à apreciação técnica do cenário orçamental projetado no PE para o quinquénio 2022–2026. Segue-se, com naturalidade, à avaliação do cenário macroeconómico (capítulo anterior) na medida em que este contém os vetores económicos sobre os quais se desenvolvem as trajetórias da receita, da despesa e da dívida das Administrações Públicas (AP). A Secção 3.1 relata os principais desenvolvimentos orçamentais do ponto de partida do PE/2022–26, que é o ano 2021. Na Secção 3.2 é analisado o cenário orçamental apresentado no Programa de Estabilidade. Inicia-se com uma reflexão na Subsecção 3.2.1 sobre a compatibilidade do cenário com a LEO e a utilidade das projeções. A Subsecção 3.2.2 procede a uma análise focada no ano de 2022, alargando-se a apreciação a todo o horizonte da projeção na Subsecção 3.2.3. A Secção 3.3 decompõe a passagem do saldo apurado de 2021 para o saldo a apurar em 2026 nas contribuições esperadas das rubricas da receita total e da despesa primária. A Secção 3.4 elenca e alerta para os riscos que advêm do cenário orçamental. A Secção 3.5 analisa a orientação da política orçamental proposta no PE/2022–26 e compara-a com a verificada nos anos anteriores. Por fim, a Secção 3.6 fecha o capítulo mostrando a posição esperada de Portugal perante os indicadores em uso para as regras dos saldos orçamental e estrutural e da dívida pública.

3.1 Ponto de partida: execução orçamental em 2021

113. Esta secção aprecia os principais desenvolvimentos orçamentais do ano de 2021, que constitui o do ponto de partida do PE/2022–26. Na presente secção a UTAO utiliza para os anos de 2020 e 2021 os resultados de [Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional](#), divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), a 25 de março. A conta das Administrações Públicas para o período encontra-se no Anexo 2.

114. O saldo orçamental registado em 2021 superou largamente o objetivo fixado pelo Governo para o conjunto do ano. No conjunto do ano de 2021, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a – 5977 M€, fixando-se em – 2,8% do PIB. O resultado apurado para 2021 pelo INE superou as metas anuais projetadas pelo Governo em documentos orçamentais anteriores. O saldo orçamental definido inicialmente no Orçamento do Estado de 2021 (OE/2021) apontava para – 4,3% PIB, sendo revisto ligeiramente em baixa no Programa de Estabilidade (PE/2021–25), para –4,5% do PIB. Finalmente, a estimativa atualizada apresentada na Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022), de outubro de 2021, projetava – 4,3% do PIB (Gráfico 17).



Fontes: INE, MF (OE/2021, PE/2021–2025 e POE/2022, de outubro de 2021) e cálculos da UTAO.

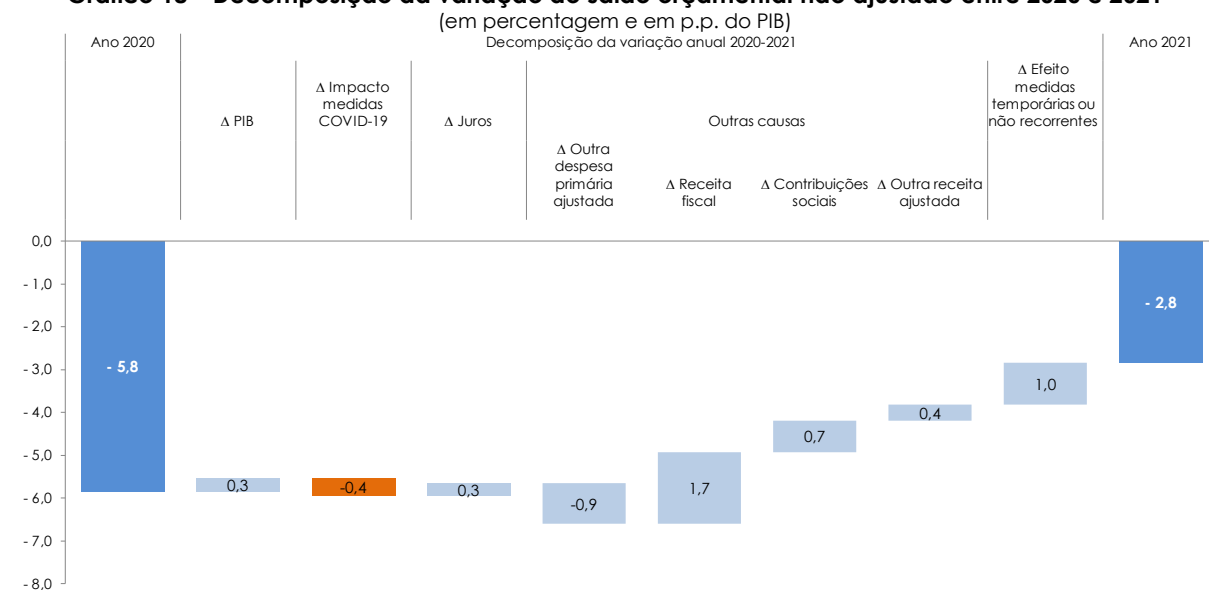
115. Em 2021 o défice orçamental situou-se em 2,8% do PIB, o que representa uma melhoria homóloga de 3,0 p.p., com origem sobretudo no crescimento da receita fiscal e contributiva, mas também no efeito benéfico das medidas temporárias. No ano de 2020 a pandemia de COVID-19 constituiu um forte choque adverso sobre a atividade económica. Ao nível das finanças públicas traduziu-se na deterioração do saldo orçamental para – 5,8% do PIB nominal. Em 2021 o défice reduziu-se para – 2,8% do PIB, traduzindo uma melhoria de 3,0 p.p.. O Gráfico 18 decompõe esta variação, individualizando a contribuição das variáveis mais relevantes no período. A melhoria do nível do saldo orçamental teve origem, sobretudo, no crescimento da receita fiscal e contributiva (com um contributo agregado de 2,4 p.p.), mas também no efeito benéfico das medidas temporárias ou não-recorrentes (1,0 p.p.), na diminuição dos encargos com juros (0,3 p.p.) e na melhoria do desempenho da atividade económica (0,3 p.p.).⁷ Em sentido oposto, pesaram o agravamento da despesa primária (– 0,9 p.p.) e dos encargos com as medidas de política COVID-19 (– 0,4 p.p.). Deve notar-se que esta análise engloba a evolução no conjunto do ano de 2021. Este período agrega quatro trimestres, com diferentes evoluções ao nível da atividade económica, da situação epidemiológica e da necessidade de resposta ao nível das medidas de política orçamental. O 1.º trimestre de 2021 coincidiu com o agravamento da pandemia e consequente reforço das medidas de distanciamento social, com reflexo na queda do nível da atividade económica (– 3,9% do PIB nominal em termos homólogos). A recuperação homóloga de 8,8% nos três trimestres seguintes permitiu alcançar um crescimento anual de 5,6% (PIB nominal). No entanto, o PIB real do ano 2021 foi ainda inferior ao do ano de 2019 (último anterior ao início da pandemia). Adicionalmente, para efeitos de análise, a evolução das variáveis orçamentais encontra-se individualizada no Gráfico 18, mas resulta de um conjunto de fatores que se interrelacionam. Os efeitos diretos das medidas de política orçamental de resposta à pandemia encontram-se detalhados na Tabela 19, mas não foi possível apurar os seus efeitos induzidos, que também alteram os perfis de evolução dos agregados orçamentais, como por exemplo, em que medida as políticas de proteção do emprego beneficiaram a receita contributiva. Também não se encontram individualizado os efeitos dos estabilizadores automáticos, que em períodos recessivos pioram as contas públicas, mas que em períodos de recuperação as beneficiam, por via do aumento da receita de impostos e contribuições sociais e da diminuição nos encargos com a proteção contra desemprego.

116. A variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes contribuiu positivamente para a correção orçamental registada em 2021. Começa-se por esclarecer que a definição destas medidas é dada em documentação da Comissão Europeia.^{15, 16} Adicionalmente, é de realçar que são excluídas da classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes as operações no âmbito da COVID-19. Esta exclusão foi reconhecida pela Comissão Europeia na própria [Avaliação do Programa de](#)

⁷ Estes 0,3 p.p. são obtidos calculando a diferença entre dois rácios: saldo orçamental de 2020 em relação ao PIB de 2020 e saldo orçamental de 2020 em relação ao PIB de 2021.

[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.*” Assim, as medidas temporárias e não-recorrentes tiveram, em 2020, um contributo negativo para o saldo orçamental de 0,6% do PIB. Por seu turno, em 2021, o contributo foi positivo para a melhoria do saldo orçamental em 0,4 p.p. do PIB (Caixa 2). Este resultado foi atingido por via do aumento de receita de capital proveniente i) do reembolso ao Estado Português da margem pré-paga pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira no montante de 1114 M€ (0,5 p.p. do PIB) e ii) da recuperação parcial da garantia do Banco Privado Português (BPP), no valor de 63 M€ (0,0 p.p. do PIB). A prejudicar este resultado, foi contabilizada a despesa de capital referente ao acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, no valor de 429 M€ (0,2% do PIB). Como tal, a variação do impacto no saldo orçamental em 2021, face a 2020, resultante de medidas temporárias ou não-recorrentes ascendeu a 1,0% do PIB, revelando-se um dos principais fatores para a correção orçamental registada em 2021.

Gráfico 18 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2020 e 2021



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

117. A receita fiscal e contributiva cresceu, no conjunto do ano de 2021, a um ritmo superior ao da atividade económica. A recuperação da receita fiscal concentrou-se no segundo semestre, destacando-se o contributo do IVA, cuja receita superou o nível pré-pandemia. A receita contributiva beneficiou das medidas de política de apoio ao emprego adotadas no contexto da pandemia COVID-19. O crescimento da receita, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes, constituiu a principal determinante da melhoria do saldo orçamental em 2021, com um contributo agregado de 2,8 p.p.. A receita ajustada apresentou globalmente uma evolução favorável, com um incremento homólogo de 8,7% em 2021, que se traduziu no aumento do seu peso no PIB em 1,3 p.p.. Destacam-se os contributos da receita fiscal, que representou 46,8% do incremento total, seguida pela receita contributiva (20,4%) e da outra receita ajustada, que regista as transferências da União Europeia (que não se destinaram ao financiamento das medidas de política COVID-19) — Tabela 17 e Tabela 18. No conjunto do ano a receita fiscal aumentou 7,2% e a receita de contribuições sociais 6,0%, traduzindo ritmos de crescimento superiores ao do PIB nominal (5,6%) — Gráfico 19. A evolução anual da receita fiscal relaciona-se com a recuperação da atividade económica no segundo semestre e foi em boa parte determinada pelo IVA, cuja cobrança representou 36,1% do total deste agregado. Este imposto apresentou um crescimento homólogo de 13,4%, ultrapassando a cobrança de 2019, o último ano antes da pandemia, refletindo a recuperação da atividade económica, mas também o agravamento dos preços no segundo semestre do ano. Deve notar-se que o ritmo de crescimento da receita de IVA em 2021 foi muito superior ao do consumo privado nominal (+5,8%), que em 2021 ainda não atingiu os níveis pré-pandemia (Gráfico 20). A evolução favorável da receita de contribuições sociais ao longo do ano beneficiou das medidas de política de apoio ao emprego adotadas no contexto das medidas de política COVID-19.

Gráfico 19 – Receita fiscal e contributiva e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano (em percentagem)

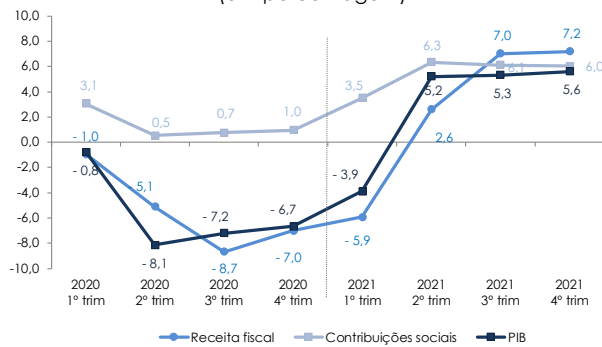
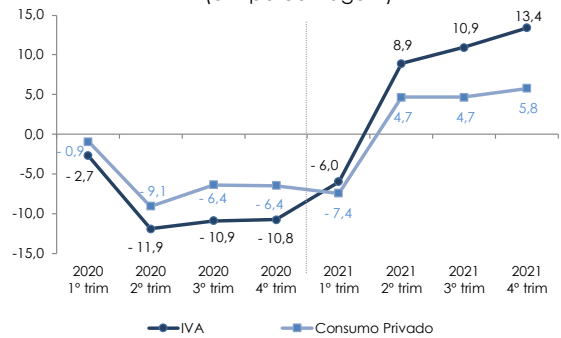


Gráfico 20 – IVA e consumo privado: variação homóloga acumulada desde o início do ano (em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

118. Em 2021 as medidas de política COVID-19 tiveram um impacto negativo no saldo orçamental de 5,8 mil M€, ascendendo a - 2,8% do PIB, encontrando-se a lista de medidas detalhada na Tabela 19 e sintetizada por rubrica na Tabela 4, atualizada de acordo com a última informação sobre as contas nacionais das AP, disponibilizada pelo INE em 25 de março.⁸ O valor apurado para 2021 representa um agravamento de 867 M€ (0,4 p.p.) face a 2020 (4,9 mil M€; - 2,5% do PIB). O impacto direto de 5,8 mil M€ (- 2,8% do PIB) resulta do efeito combinado do aumento de despesa (7,0 mil m€; 3,3% do PIB) e da perda de receita fiscal e contributiva (- 234 M€;- 0,1% do PIB), líquidas das subvenções comunitárias destinadas ao financiamento de medidas da saúde e de apoio ao emprego, com origem na reprogramação dos fundos sobranes do Portugal 2020 (FSE e FEDER) e no instrumento *Next Generation EU (REACT)*, no valor de 1,4 mil M€ (0,7% do PIB). A despesa reflete as medidas de apoio ao emprego (na rubrica de subsídios, 1,5 % do PIB), as despesas com o acréscimo de consumos na área da saúde, como por exemplo aquisição de vacinas e medicamentos (consumo intermédio, 0,6% do PIB) e apoios ao rendimento das famílias (prestações sociais, 0,4% do PIB). As despesas de capital incluem o pagamento de 640,5 M€ (0,3% do PIB) à empresa TAP — Transportes Aéreos de Portugal, S.A., a título de compensação pelas perdas incorridas em resultado direto das limitações às viagens aéreas, entre março e dezembro de 2020, determinadas administrativamente para conter a propagação da pandemia.⁹

⁸ O impacto direto das medidas de política COVID-19 em 2021 foi desenvolvido com maior detalhe no [Relatório UTAO n.º 2/2022](#), de 14 de fevereiro, na Coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública. Neste relatório apresenta-se o impacto destas medidas em contas nacionais. A forma de apresentação da informação permite relacionar as duas óticas contabilísticas, uma vez que se apresenta o efeito direto de cada medida de política na receita e na despesa, bem como os ajustamentos efetuados em contas nacionais. No entanto, para além dos ajustamentos necessários à transposição da ótica da contabilidade pública para a nacional, foi atualizado o impacto das medidas de política COVID-19, de acordo com a informação disponibilizada pelo INE a 25 de março. A atualização mais importante consiste na classificação de parte da ajuda à TAP como medidas COVID-19, no valor de 640,5 M€ (0,3% do PIB).

⁹ No ano de 2020 a TAP beneficiou de um financiamento estatal de emergência de 1200 M€, destinado a satisfazer necessidades imediatas de liquidez. Este auxílio foi autorizado pela Comissão Europeia (CE) a 10 de junho de 2020 ([State Aid SA.57369 - 2020/N](#)), ao abrigo do regime geral que regula os auxílios estatais de emergência a empresas não financeiras em dificuldades. A situação estruturalmente deficitária da empresa em 2019 inviabilizou o enquadramento do empréstimo no Quadro Temporário de Auxílios de Estado, um regime mais favorável criado pela CE em março de 2020 para permitir aos Estados-Membros apoiar as empresas significativamente afetadas pela pandemia.

Em 10 de junho de 2021 o Estado português submeteu à CE o plano de reestruturação da TAP, tendo sido aprovado a 21 de dezembro ([State Aid SA.60165 - 2021/C](#)), pelo valor total de 2,55 mil M€, que inclui a compensação de 641 M€ por danos incorridos em resultado direto das limitações administrativas às viagens em 2020 e a conversão do empréstimo no Quadro Temporário de Auxílios de Estado. Ainda ao abrigo do plano de reestruturação, encontra-se previsto um reforço adicional de 600 M€ para a TAP, a realizar em 2022. A mudança de posição da CE relativamente ao tratamento contabilístico da parcela de 641 M€ tem efeitos retroativos, aumentando a despesa em 2020 com medidas COVID-19 nessa quantia.

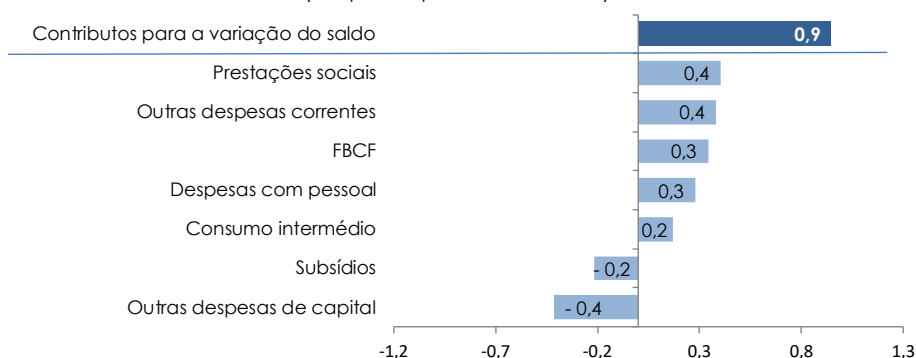
Tabela 4 – Impacto das medidas COVID-19 no saldo orçamental de 2021, por rubrica
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	M€	% do PIB
Receita total	1145	0,5
Impostos indiretos	-121	-0,1
Impostos diretos	-85	0,0
Contribuições sociais	-29	0,0
Outra receita corrente	1379	0,7
Despesa total	6992	3,3
Consumo intermédio	1209	0,6
Despesas com pessoal	597	0,3
Prestações sociais	929	0,4
Subsídios	3126	1,5
Outras despesas correntes	150	0,1
FBCF	260	0,1
Outras despesas de capital	720	0,3
Impacto no saldo orçamental	-5 847	-2,8

Fontes: INE, DGO, AT, IGFSS e cálculos da UTAO. | Notas: decomposição por rubricas de classificação económica.

119. Em 2021 a despesa primária líquida de medidas temporárias ou não-recorrentes e das medidas de política COVID-19 aumentou 2,3% em termos homólogos, impulsionada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos, que agravaram as prestações sociais e as transferências para as famílias, mas também por medidas de política que não se encontram relacionadas com a pandemia. No conjunto do ano de 2021 a despesa primária, expurgada de medidas temporárias ou não-recorrentes e das medidas de política COVID-19, cresceu 2,3% face ao período homólogo, contribuindo com – 0,9 p.p. para a variação do saldo entre 2020 e 2021 (Gráfico 21). Mais de metade do contributo teve origem na rubrica de prestações sociais (contributo de 0,4 p.p.; tvha de 2,2%) e das outras despesas correntes (contributo de 0,4 p.p.; tvha de 16,8%). A rubrica de prestações sociais regista a despesa com pensões, que em termos nominais se agrava por inércia, em resultado do aumento do número de aposentados e da atualização anual do valor das prestações auferidas. Mas estas rubricas também registam o funcionamento dos estabilizadores automáticos e a forma como as limitações à atividade económica necessárias ao combate da pandemia afetam as contas públicas mesmo sem medidas de política adicionais: as prestações sociais evidenciam as despesas do sistema de segurança social previamente existente, como por exemplo o subsídio de desemprego. O crescimento das outras despesas correntes também terá sido impulsionado pelo aumento das transferências para os subsectores institucionais das famílias e instituições sem fins lucrativos. Deve lembrar-se a este respeito que no conjunto do ano de 2021 a atividade económica recuperou 5,6% em termos nominais, mas em 2020 assistiu-se a uma quebra de 6,7% do PIB nominal, agravado pelo recuo adicional de 3,9% no 1.º trimestre de 2021 e que nem todas as respostas de política pública se esgotam nas medidas COVID (Gráfico 19). Adicionalmente, o crescimento resulta também de medidas anteriores que agravam a despesa anualmente, como por exemplo a progressão de carreiras na Administração Pública e de medidas de política que não estão relacionadas com a pandemia.

Gráfico 21 – Decomposição do contributo da despesa primária, excetuando medidas temporárias ou não-recorrentes e COVID-19, para a variação do saldo entre 2020 e 2021
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

120. No respeitante ao cenário orçamental, Portugal chega assim ao início do horizonte de programação orçamental do PE/2022–26 com uma situação orçamental mais favorável do que a antecipada anteriormente, impulsionada pela recuperação da atividade económica e consequente aumento da receita fiscal e contributiva, uma vez que a despesa se apresenta muito influenciada pelo efeito da pandemia. Numa apreciação global anual, pode-se concluir que, em termos orçamentais, o ano de 2021 teve uma evolução globalmente positiva, com uma recuperação da atividade económica a um ritmo mais rápido do que o antecipado, que se refletiu favoravelmente na evolução orçamental. O défice foi significativamente inferior ao previsto, impulsionado sobretudo pelo desempenho da receita fiscal e contributiva, pelo efeito favorável das medidas temporárias ou não-recorrentes e, em menor escala, pelo aumento das transferências da União Europeia. A despesa não relacionada com as medidas COVID-19 cresceu 2,3%, refletindo, ainda, o funcionamento dos estabilizadores automáticos em contexto pandémico. No entanto, deve referir-se que esta apreciação inclui, necessariamente, uma simplificação, pois não se encontram apurados os efeitos induzidos das políticas de apoio ao emprego e rendimento das famílias, no referente à evolução do emprego, das remunerações e da própria preservação da capacidade produtiva, com impacto na velocidade de recuperação da economia. Também não foi possível individualizar os efeitos indiretos da pandemia nas contas públicas. Para uma melhor compreensão dos três tipos de efeitos da pandemia nas finanças públicas (diretos, induzidos e indiretos), ler o parágrafo 27 do [Relatório UTAO n.º 7/2021](#), de 15 de abril.

3.2 O cenário orçamental do PE/2022–26

121. Esta secção aprecia o cenário orçamental do PE/2022–26. A Subsecção 3.2.1 reflete sobre as características do documento apresentado pelo Governo, na substância, enquanto instrumento de programação plurianual e na forma, avaliando o cumprimento do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental e dos requisitos de informação a prestar à Assembleia da República e à União Europeia. A Subsecção 3.2.2 foca a atenção nos desenvolvimentos previstos para o ano de 2022. Finalmente, a Secção 3.2.3 usa uma lente de médio prazo para analisar a evolução planeada entre 2022 e 2026.

3.2.1 Utilidade e conformidade legal do cenário orçamental

122. A entrega do Programa de Estabilidade marca o início do processo orçamental anual. De acordo com os artigos 32.º e seguintes da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), o processo orçamental inicia-se com a entrega do Programa de Estabilidade e da Proposta de Lei das Grandes Opções (GO) na Assembleia da República, até ao dia 15 de abril. Adicionalmente, o [número 4 do artigo 33.º](#) define ainda que “a atualização do Programa de Estabilidade especifica, partindo de um cenário de políticas invariáveis, as medidas de política económica e de política orçamental do Estado português, apresentando os seus efeitos financeiros, o respetivo calendário de execução e a justificação dessas medidas”. O PE constitui um documento de programação plurianual, que define e detalha os objetivos orçamentais para o ano em curso e os quatro seguintes, incluindo o projeto de atualização do Quadro Plurianual de Despesas Públicas (número 5 do mesmo artigo) — este deverá ser formalizado na proposta de lei das GO. Tal quadro prevê as receitas e define os limites de despesa total em contabilidade pública consentâneos com as metas definidas em contabilidade nacional no PE. Os tetos da despesa assumem um caráter vinculativo para o Orçamento do Estado do ano económico seguinte (2023) e, por maioria de razão, para a nova POE/2022 a submeter este mês à AR.

123. O PE/2022–26 foi elaborado e entregue pelo Governo cessante. O PE/2022–26 foi entregue na Assembleia da República a 25 de março pela XXII Governo Constitucional, que cessou funções a 30 de março de 2022. Este Programa de Estabilidade será discutido em Sessão Plenária pelo XXIII Governo no dia 20 de abril.

124. Em termos formais, o PE/2022–26 não cumpre todos os requisitos estabelecidos na LEO. O documento entregue cumpre o prazo previsto na LEO, que é a entrega à AR até ao dia 15 de abril. No entanto, incumpe dois preceitos substantivos:

- **Número 4 do art. 33.º da LEO — faltam as medidas de política económica e de política orçamental do Estado português, com a explicitação da sua justificação, do seu calendário de execução e dos seus efeitos financeiros.** O PE apresenta somente uma projeção macroeconómica e um cenário orçamental assente em políticas invariantes, não incluindo as novas medidas de política orçamental a adotar. Este facto é aferível no documento apresentado, na página 8 do relatório do PE/2022–26, na qual o Governo assume " (...) apresentar um Programa de Estabilidade que apesar de incluir medidas do OE2022, o PRR e as medidas de emergência relacionadas com a pandemia e a invasão da Ucrânia, ainda não considera o impacto de outras medidas previstas no programa do XXIII Governo Constitucional". Este dado é reiterado no Anexo 1 do relatório do MF. Com efeito, a receita e a despesa total em % do PIB prevista ao longo do horizonte de projeção constante do Quadro A1.5. (Perspetivas orçamentais das Administrações Públicas) são iguais aos números apresentados no Quadro A1.6. (Projeções em políticas invariantes).
- **Número 5 do art. 33.º da LEO — omite o projeto de Quadro Plurianual das Despesas Públicas.** Com efeito, não se encontra tal instrumento de planeamento no relatório do MF que apresenta o PE. À data de fecho para incorporação de informação no presente documento da UTAO, a proposta de lei das Grandes Opções não deu ainda entrada na AR, pelo que se torna impossível encontrar a intenção do Governo quanto aos tetos de despesa por programa orçamental para 2022 e anos seguintes.

125. Na sua substância, o documento apresentado não constitui um instrumento de programação orçamental e contraria a lei nacional. Esta conclusão assenta em duas constatações factuais: não inclui novas medidas de política e não atualiza o Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Se o fizesse, definiria de forma vinculativa (assim que plasmado na lei das Grandes Opções) os limites para a despesa no Orçamento do Estado de 2023 e, por maioria de razão para a nova POE/2022 a submeter à AR dentro de dias. O PE/2022–26, na sua versão atual, constitui o último documento orçamental do XXII Governo e não limita as opções do Executivo que iniciou funções a 30 de março. Constitui-se como um ponto de partida do OE/2022 na medida em que dá a conhecer o cenário de políticas invariantes, mas nada define para o futuro. As opções a este respeito serão traçadas no primeiro documento orçamental do XXIII Governo, que será a Proposta de OE/2022. Assim sendo, o Programa de Estabilidade em apreciação não apresenta as projeções orçamentais subjacentes ao programa do Governo que o irá defender brevemente na AR. Teria, obviamente, sido possível uma solução diferente, uma solução em que, de facto, o plano de médio prazo, ainda por cima cobrindo uma legislatura inteira, fosse o envelope dos planos anuais. Assim, para além de violar a lei portuguesa, pouca utilidade tem enquanto revelador e disciplinador das propostas de OE para os dois próximos exercícios económicos.

126. O Conselho das Finanças Públicas recusou-se a avaliar as projeções macroeconómicas do PE/2022–26. Esta instituição tem o mandato legal para avaliar a plausibilidade e a prudência das projeções macroeconómicas do Governo subjacentes aos documentos de programação orçamental de médio prazo (os PE) e de curto prazo (as POE). Era, pois, esperada a sua posição juntamente com a divulgação do relatório do MF. A posição sobre este PE foi expressa no [Parecer n.º 1/2022](#), de 28 de março. Recusou avaliar o cenário macroeconómico por ele ser, na prática, um exercício de previsão com medidas invariantes apenas. Dito de outro modo, considerou que o documento do Governo omitia as medidas de política novas, ou seja, violava o citado número 4 do art. 3.º da LEO.

127. A Proposta de Lei das Grandes Opções, o outro documento que inicia o processo orçamental anual, não foi entregue na Assembleia da República até à data de fecho deste relatório.

128. O PE/2022–26 constituiu, assim, uma oportunidade perdida como instrumento de programação plurianual do XXIII Governo. Idealmente e não obstante o cenário de grande incerteza atual, este documento deveria definir a estratégia orçamental para os próximos quatro anos, com a primeira concretização anual a ter lugar já na nova POE/2022, a apresentar ainda este mês ao Parlamento e ao País. Não o é. Não define a restrição orçamental das Administrações Públicas para nenhum ano nem apresenta as traves-mestras da política orçamental para a nova legislatura. Nada informa sequer sobre as principais medidas de política com reflexo nas finanças públicas. De programa, pois, nada tem.

3.2.2 O ano de 2022

129. O Programa de Estabilidade 2022–2026 discrimina unicamente o cenário orçamental do ano 2022 em políticas invariantes, que no entanto, servirá de base às projeções do próximo Orçamento do Estado.

Como foi explicado na Subsecção 3.2.1, o PE/2022–26 não constitui um documento de programação plurianual, pois não tem dimensão estratégica e não cumpre os requisitos da LEO. Limita-se a apresentar o cenário orçamental, sem dar a conhecer as opções de política para horizonte de projeção. No entanto, constitui o primeiro documento de programação orçamental dado a conhecer pelo MF após a rejeição da POE/2022, em outubro de 2021, e trata-se do ponto de partida para as projeções orçamentais do novo OE/2022, que certamente, incluirá novas medidas de política orçamental. Apesar das limitações enunciadas, pretende-se apreciar a evolução do saldo orçamental em 2022 e são expostas e analisadas as medidas antigas (permanentes e transitórias) de política económica com expressão orçamental materialmente relevante.

3.2.2.1 O saldo orçamental em 2022

130. O PE/2022–26 prevê um défice orçamental de 1,9% para 2022, uma melhoria homóloga de 0,9 p.p., resultando de efeitos de sinal contrário: o aumento da despesa primária supera o crescimento da receita, mas a poupança com as medidas de política COVID-19 permite a correção do saldo.

O PE/2022–26 prevê para 2022 um défice orçamental de 1,9% do PIB, o que representa uma melhoria de 0,9 p.p. face ao resultado apurado pelo INE para 2021. O Gráfico 22 decompõe esta variação, individualizando a evolução das variáveis mais relevantes no período, destacando-se, para além dos agregados da receita, despesa primária e juros, os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrente, as medidas de política COVID-19, as que pretendem responder à crise energética e ao conflito na Ucrânia e finalmente, as ações do primeiro ano de implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). A melhoria previewal do saldo orçamental tem origem, sobretudo, na poupança com as medidas de política COVID-19 (2,1 p.p.), que decorre da melhoria da situação epidemiológica. Seguem-se, como outros contributos para a redução do défice, o crescimento da receita (2,0 p.p.) e em menor escala, a recuperação da atividade económica (0,2 p.p.)¹⁰ e a ligeira redução dos encargos com juros (0,03 p.p.). Em sentido oposto, destaca-se o agravamento da despesa primária sem medidas novas (– 2,6 p.p.), que deverá superar a poupança com a pandemia e as medidas temporárias ou não-recorrentes (– 0,5 p.p.). O impacto das medidas destinadas a mitigar o impacto da crise energética e ao acolhimento de refugiados apresenta um contributo de – 0,2 p.p. para a variação anual, mas o documento reconhece que a incerteza desta previsão é grande por causa de desenvolvimentos que o Estado português não controla — evolução do conflito na Ucrânia e decisões e medidas conjuntas da União Europeia —, podendo a projeção ser revista na futura Proposta de Orçamento para 2022, que o Governo deverá apresentar brevemente na Assembleia da República. O reduzido impacto da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) reflete as elevadas taxas de cofinanciamento europeu.

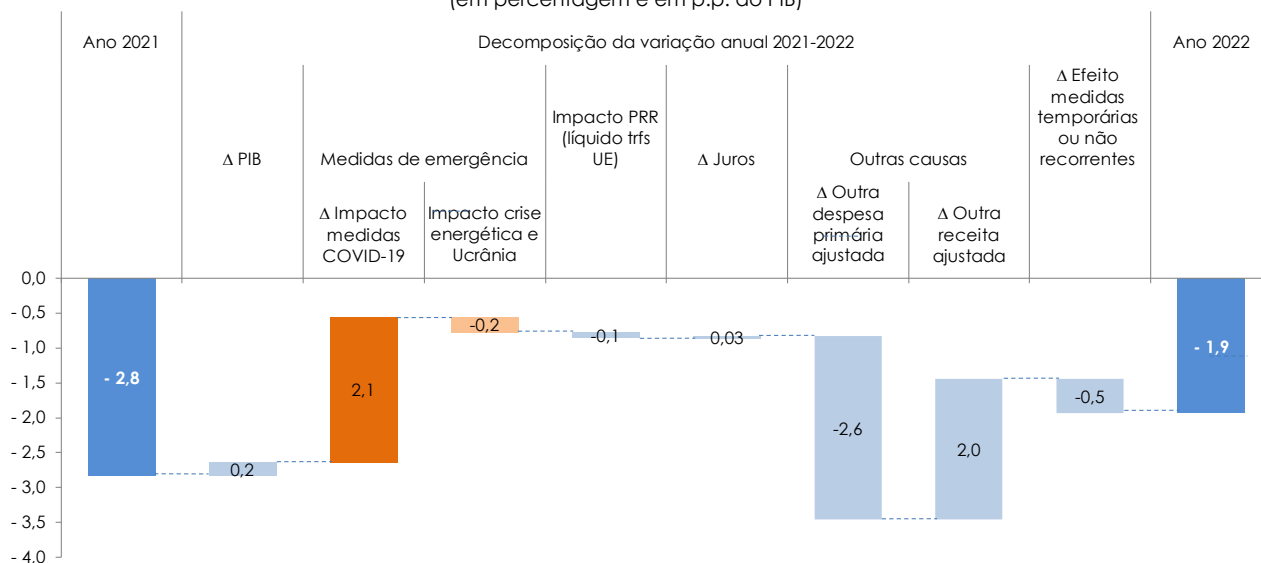
131. A variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes contribuirá para o agravamento do saldo orçamental em 2022.

Em 2021, estas medidas tiveram um contributo positivo para o saldo orçamental de 0,4% do PIB. Por seu turno, em 2022, prevê-se que o impacto decorrente destas medidas seja negativo em 0,2 p.p. do PIB. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2022 prende-se com a despesa de 138 M€ (0,1% do PIB) na conversão de ativos por impostos diferidos e a despesa com outra(s) medida(s) não identificada(s) pelo MF, com um peso de 0,1 p.p. do PIB (Caixa 2 e parágrafos 150 e 151). Assim sendo, a variação do impacto no saldo orçamental em 2022, face a 2021, resultante de medidas temporárias ou não-recorrentes prevê-se que seja de – 0,5% do PIB.

¹⁰ Estes 0,2 p.p. são obtidos calculando a diferença entre dois rácios: saldo orçamental de 2021 em relação ao PIB de 2021 e saldo orçamental de 2021 em relação ao PIB previsto para 2022.

Gráfico 22 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022

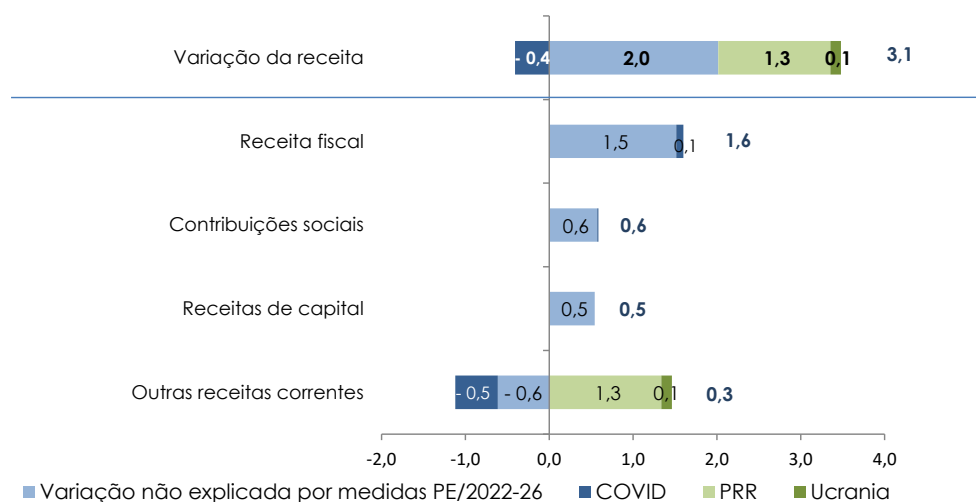
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, Programa de Estabilidade 2022-2026 e cálculos da UTAO.

132. A receita fiscal e contributiva constitui a principal determinante do crescimento da receita, relacionando-se, sobretudo, com a aceleração da recuperação económica. O ano de 2022 constitui o primeiro ano completo de implementação do PRR e a execução da receita destinada ao seu financiamento será condicional ao cumprimento do calendário de implementação acordado com a União Europeia (UE). O PE/2022–26 projeta um crescimento nominal da receita de 3,1% do PIB (7,0 mil €) em 2022 (Tabela 17 e Tabela 18), assente no desempenho da receita fiscal (1,6 p.p.) e da receita contributiva (0,6 p.p.), que justificam cerca de 71% da variação anual. Esta previsão parece encontrar correspondência na aceleração esperada do PIB nominal (7,4% contra 5,0% em 2021) e na evolução dos agregados macroeconómicos que influenciam a receita fiscal e contributiva. No respeitante à tributação direta e contribuições sociais, o cenário do PE/2022–26 prevê um aumento do emprego (1,3%) e das remunerações dos trabalhadores (4,5%). Na tributação indireta, o consumo privado deverá aumentar 7,7% em termos nominais. As “Outras receitas correntes” registam o cofinanciamento da União Europeia destinado às medidas de política COVID-19, crise energética e conflito na Ucrânia, Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e outras medidas de política. A sua evolução global (0,3 p.p.) resulta de efeitos de sinal contrário: um peso muito significativo das transferências destinadas à execução do PRR (1,3 p.p.) e, em menor escala, ao financiamento das medidas de mitigação da crise energética e conflito na Ucrânia (0,1 p.p.) e um decréscimo do financiamento REACT para as medidas de política COVID-19 (-0,6 p.p.) e outras medidas de política (-0,5 p.p.). Deve notar-se que 2022 constitui o primeiro período de implementação do PRR em contas nacionais e a execução da receita destinada ao seu financiamento (3 mil M€) é condicional ao cumprimento do calendário de programação acordado com a UE — Gráfico 23.

Gráfico 23 – Contributos da receita para a variação do saldo entre 2021 e 2022, líquida de medidas de emergência e temporárias ou não-recorrentes
(em pontos percentuais do PIB)



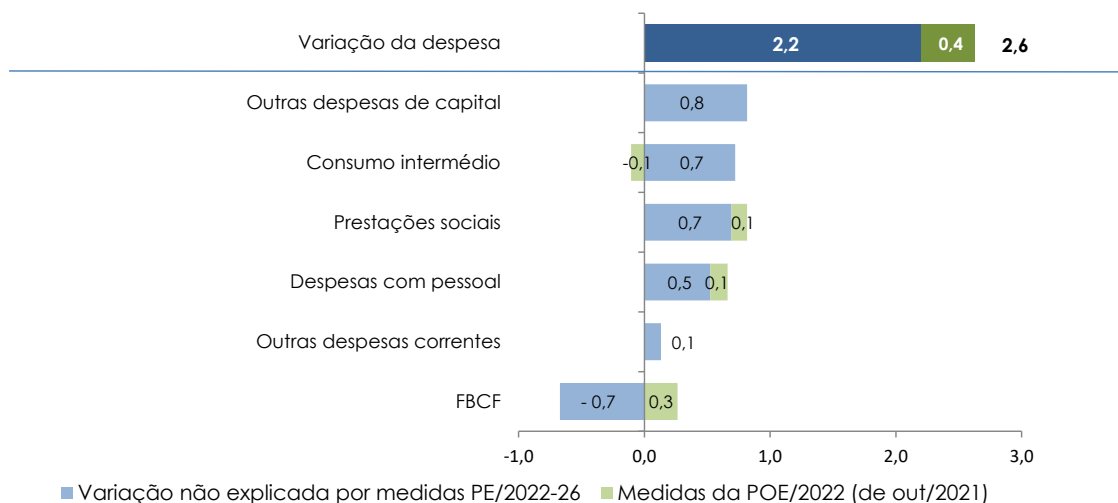
Fontes: INE, Programa de Estabilidade 2022–2026 e cálculos da UTAO.

133. Em 2022, o crescimento projetado da despesa primária não explicada por medidas de política constantes do cenário orçamental do PE/2022–26 (5 mil M€) constitui a maior agravante do saldo orçamental, com um contributo de 2,2 p.p.. Esta variação só é parcialmente explicada por medidas anteriores que agravam a despesa e pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos no contexto da crise energética, do conflito na Ucrânia e da pandemia. A insuficiência informativa no PE/2022–26 alimenta a dúvida sobre a existência de folgas não reveladas para acomodar medidas novas a incluir na próxima POE/2022. O PE/2022–26 prevê para 2022 o incremento nominal da despesa primária em 1,9% do PIB (4,3 mil M€), líquida de medidas temporárias ou não-recorrentes. O ritmo de crescimento projetado é inferior ao da atividade económica, antecipando-se uma redução do seu peso no PIB em 1,2 p.p. (Tabela 17 e Tabela 18). No entanto, numa perspetiva de análise económica, quando expurgados os efeitos de medidas de emergência (COVID-19, crise energética e conflito na Ucrânia) e do PRR, o crescimento aumenta para 2,6% do PIB (6 mil M€), constituindo o maior fator de agravamento da posição orçamental neste período — Gráfico 22. O incremento projetado nesta categoria de despesa para 2022 é quase o triplo do observado em 2021 (2 mil M€, contributo de 0,9% p.p.) para esta categoria de despesa. As medidas de política constantes da POE/2022 (rejeitada em outubro último) explicam 0,4 p.p. desta variação — encontram-se detalhadas na Tabela 5, agrupadas na tipologia “Outras”, com detalhe do impacto por rubrica no Gráfico 24. A variação restante (5 mil M€; contributo de 2,2 p.p.) não encontra correspondência nas medidas de política apresentadas no PE/2022–26 e tem origem na generalidade das rubricas: outras despesas de capital (0,8 p.p.), consumo intermédio e prestações sociais (0,7 p.p. cada), despesas com pessoal (0,5 p.p.) e outra despesa corrente (0,1 p.p.). Em sentido oposto, o investimento, líquido do PRR, recua 0,7 p.p. — Gráfico 24. Este crescimento da despesa primária, líquida de medidas de políticas invariantes apresentadas no cenário orçamental do PE/2022–26 (5 mil M€), pode ser explicado por vários fatores:

- Uma parte da despesa com as medidas de política COVID-19 deixou de ser classificada nesta tipologia, mas continua a produzir efeitos: é o caso do programa Ativar (subsídios, 0,1% do PIB em 2021) e da medida de Universalização da Escola Digital (investimento, 0,1% do PIB em 2021) — Tabela 19;
- Funcionamento dos estabilizadores automáticos (prestações sociais), no contexto da crise energética e do conflito na Ucrânia: o PE/2022–26 prevê um crescimento global de 7,4% da atividade económica para o ano corrente, mas a crise energética e a subida no nível de preços têm impactos recessivos na economia, com possibilidade de originar despedimentos e consequente aumento do recurso a prestações sociais: subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, entre outros.
- Efeito de medidas anteriores, que agravam anualmente a despesa, como, por exemplo, o pagamento de pensões (prestações sociais), numa sociedade com as características demográficas de Portugal, ou a progressão de carreiras na Administração Pública (despesas com pessoal);
- A variação restante não se encontra detalhada no PE/2022–26, esperando-se que esta lacuna possa ser colmatada com informação adicional constante da POE/2022, a apresentar proximamente pelo

XXIII Governo Constitucional. A omissão poderá ou não ter sido propositada e justifica a dúvida sobre a margem que a meta de - 1,9% para o saldo orçamental no final de 2022 comportará para acomodar novas medidas de política, a serem anunciadas ao longo dos próximos meses.

Gráfico 24 – Contributos da despesa primária para a variação do saldo entre 2021 e 2022, líquida de medidas de emergência, temporárias ou não-recorrentes e PRR
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE, Programa de Estabilidade 2022-2026 e cálculos da UTAO.

3.2.2.2 O peso das principais medidas de política orçamental

134. O PE/2022–26 reporta um quadro com as “principais medidas de política orçamental para 2022”. Assim é apelidado o Quadro A3.1.18. do Anexo 3 do relatório do MF com o Programa de Estabilidade. Arruma, por rubrica de classificação económica em contas nacionais, a projeção pontual, para cada ano do cenário, do efeito direto de cada uma dessas medidas no saldo orçamental. O quadro lista nove medidas com efeito na receita e 22 medidas com efeito na despesa das AP. Para 2022, o conjunto destas 31 medidas agrava o saldo orçamental em 3247 M€ (1,4% do PIB); nos anos seguintes, produzem um efeito agregado positivo no saldo orçamental de 2678 M€ (1,1 p.p. do PIB).

135. O conjunto de “principais medidas de política orçamental distribuem-se entre medidas de emergência e outras medidas apresentadas na POE/2022 de outubro de 2021. Para melhorar a legibilidade desta informação e a tornar coerente com a taxonomia dos seus relatórios, a UTAO agrupou as medidas ora reportadas de acordo com a seguinte tipologia: (i) medidas adotadas no âmbito da COVID-19; (ii) medidas de mitigação dos efeitos da crise energética e do conflito na Ucrânia; (iii) o agregado de medidas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência; (iv) medidas anteriormente apresentadas na POE/2022, de outubro de 2021, ou anunciadas pelo Governo como intenção de alteração à POE no período que antecedeu a sua votação na generalidade na Assembleia da República. Este conjunto de medidas, anunciadas no âmbito da POE/2022, são agrupadas na Tabela 5 com a denominação de “Outras”. Finalmente, foi ainda incluída no Quadro apresentado pelo MF o efeito da medida de Ativos por Impostos Diferidos, sendo que se trata de uma medida temporária ou não-recorrente.

136. As medidas apresentadas foram incorporadas no cenário de políticas invariantes. O documento do Programa Estabilidade reporta no Quadro A1.5 (Perspetivas orçamentais das Administrações Públicas) a receita e a despesa total em % do PIB ao longo do horizonte do projeção, sendo estes valores idênticos aos apresentados no Quadro A1.6. (Projeções em políticas invariantes). Como tal, as perspetivas orçamentais contemplam unicamente o cenário de políticas invariantes, significando isto que não se encontra incorporado qualquer impacto orçamental de novas medidas de política orçamental. Assim, o MF considerou o conjunto de principais medidas de política orçamental, que consta do PE/2022–26, como medidas antigas (permanentes e transitórias) do cenário de políticas invariantes. A justificação para este enquadramento assenta: (i) medidas que foram legisladas antes da apresentação do Programa de Estabilidade (ex: medidas referentes à COVID-19 e à crise energética ou à guerra na Ucrânia)

(ii) medidas que foram apresentadas na POE/2022, de outubro de 2021 ou que foram anunciadas pelo Governo como alterações à POE/2022 inicial nas semanas que antecederam a rejeição da POE, e que têm a sua aprovação aparentemente garantida após a votação da próxima POE/2022.¹¹

137. A UTAO reviu o quadro de principais medidas de política orçamental apresentado no PE/2022–26.

Foram duas as alterações introduzidas e são assinaladas a azul na Tabela 5: (i) remoção da medida referente à despesa com ativos por impostos diferidos por se tratar de uma medida classificada como temporária ou não-recorrente; ii) Inclusão da receita prevista no financiamento para comparticipação dos encargos com medidas adotadas no âmbito de crise energética e Ucrânia.

138. As principais medidas política orçamental identificadas no Programa de Estabilidade para 2022, têm, feita a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo de 1,3% do PIB (Tabela 5). O conjunto destas medidas contribuirá para o agravamento do saldo orçamental de 2022 em 2891 M€ (1,3% do PIB) —ver final da Tabela 5. No entanto, nos anos seguintes (em particular no ano de 2023), prevê-se que estas medidas tenham um impacto positivo no saldo orçamental acumulado de 2322 M€ (0,9 p.p. do PIB), em grande medida, por via da extinção dos encargos decorrentes das medidas transitórias de emergência (COVID-19 e Crise energética e Ucrânia).

¹¹ O [Report on Public Finances in EMU 2016](#), na p. 41, dá conta que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo (dá até o exemplo de anúncios no Parlamento pode ser incluída no cenário de políticas invariantes, desde que o Governo disponha de uma maioria estável no Parlamento. Será o caso aquando da votação da próxima POE/2022.

Tabela 5 – Principais medidas de política orçamental do PE/2022–26
(milhões de euros)

Medidas	Classificação	POE/2022 (Out.21)	PE/2022-2026					Variação 2022-2026	
			2022	2023	2024	2025	2026		
			Valor nominal	Variação face ao ano anterior					
COVID-19		20	-1 123	973	50	0	0	-100	
REACT-EU	R	Outra receita corrente	430	230	-230			0	
Redução temporária da Taxa de IVA para equipamento COVID-19	R	Impostos indiretos	-10	-10	10			0	
Prorrogação do subsídio de desemprego	D	Prestações sociais	-	65	-65			0	
Apoio ao rendimento dos trabalhadores	D	Prestações sociais	-	13	-13			0	
Aquisição de vacinas e medicamento COVID-19	D	Consumo intermédio		220	-70	-50		100	
Testes diagnóstico à COVID-19	D	Prestações sociais	400	227	-227			0	
EPI e equipamentos	D	Consumo intermédio		41	-41			0	
Isolamento profilático e subsídio de doença	D	Prestações sociais	-	230	-230			0	
Recursos humanos	D	Despesas com pessoal		67	-67			0	
Lay-off, Apoio à Retoma Progressiva e outras medidas de emprego	D	Subsídios	-	183	-183			0	
Programa Apoiar	D	Subsídios		230	-230			0	
Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos de passageiros	D	Subsídios		50	-50			0	
Outras despesas COVID-19	D	Prestações sociais		17	-17			0	
Crise Energética e Ucrânia			0	-524	524	0	0	0	
<i>Financiamento europeu (INCLUI 50m€ React quadro III.1 Relatório PE)</i>	R	Outra receita corrente		285	-285			0	
		Subsídios							
Combustíveis	D	Outras despesas correntes		443	-443			0	
Gás e electricidade	D	Subsídios		250	-250			0	
Famílias mais carenciadas	D	Prestações sociais		46	-46			0	
Agricultura	D	Subsídios		20	-20			0	
Apoio aos refugiados	D	Prestações sociais		50	-50			0	
PRR			-168	-168	-218	20	169	163	-34
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	R	Outra receita corrente	3 035	3 035	806	-376	-466	-2 458	541
Investimento público e outra despesa no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	D	Despesa de capital	3 203	3 203	1 024	-396	-635	-2 621	575
Outras			-1 444	-1 076	390	130	46	75	-435
Pacote IRS	R	Impostos diretos	-205	-230	-30				-260
Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)	R	Impostos diretos	-150	0	-150	110	10	15	-15
Eliminação do Pagamento Especial por Conta	R	Impostos diretos	-10	-10					-10
A alargamento da suspensão do agravamento das tributações autónomas IRC	R	Impostos diretos	-5	-5	5				0
Alteração da taxa de subscrição de TV	R	Vendas	10		10				10
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	R	Impostos diretos Contribuições Sociais	125	125					125
Atualização extraordinária das pensões	D	Prestações sociais	76	197					197
Gratuidade progressiva das creches	D	Prestações sociais	-	16	40	40	24		120
Garantia para infância (efeito em 2022)	D	Prestações sociais	70	70	70				140
Massa Salarial das Administrações Públicas									0
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	D	Despesas com pessoal	225	225					225
Outras medidas de revalorização remuneratória e de reforço de pessoal	D	Despesas com pessoal	85	85					85
TAP	D	Despesa de capital	990	600	-600				0
Revisão de despesa	D	Consumo intermédio	-237	-237	-65	-60	-60	-60	-482
Ativos por Impostos Diferidos	D	Despesa de capital							
Impacto no saldo orçamental			-1 592	-2 891	1 669	200	215	238	-569
Impacto no saldo orçamental % do PIB			-0,7	-1,3	0,7	0,1	0,1	0,1	
Por memória:									
Impacto no saldo orçamental (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)			-1 647,0	1 497,0	50,0	0,0	0,0	0,0	
Impacto no saldo orçamental % do PIB (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)			-0,7	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	

Por memória: Impacto das medidas por rubrica

	2022	2023	2024	2025	2026	Variação 2022-2026
Receita efetiva	3 420	136	-266	-456	-2 443	391
Impostos indiretos	-10	10	0	0	0	0
Impostos diretos	-203	-175	110	10	15	-243
Contribuições sociais	82	0	0	0	0	82
Vendas	0	10	0	0	0	10
Outra receita corrente	3 550	291	-376	-466	-2 458	541
Despesa efetiva	6 311	-1 533	-466	-671	-2 681	960
Consumo intermédio	24	-176	-110	-60	-60	-382
Despesas com pessoal	377	-67	0	0	0	310
Prestações sociais	931	-538	40	24	0	457
Subsídios	835	-835	0	0	0	0
Outras despesas correntes	341	-341	0	0	0	0
Despesa de capital	3 803	424	-396	-635	-2 621	575
Impacto no saldo orçamental	-2 891	1 669	200	215	238	-569
Impacto no saldo orçamental em % do PIB	-1,3	0,7	0,1	0,1	0,1	

Fontes: POE/2022 (outubro de 2021), PE/2022-26 e cálculos da UTAO.

3.2.2.2.1 COVID-19, Ucrânia e crise energética, PRR e financiamento europeu

139. As medidas de política COVID-19 têm um impacto orçamental de – 0,5% do PIB, o que representa uma poupança de 2,1 p.p. face ao observado em 2021 e traduz uma folga orçamental que poderá ser utilizada para colmatar outras necessidades ou para reduzir a dívida pública. As medidas de políticas agrupadas na tipologia COVID-19 encontram-se detalhadas na Tabela 5 e destinam-se a combater os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Em 2022 têm um impacto previsional no saldo orçamental de – 1,1 mil M€ (– 0,5% do PIB), o que representa uma redução de 4,7 mil M€ face ao observado em 2021 e traduz uma poupança de 2,1 p.p. do PIB, justificada pela melhoria da situação epidemiológica (Gráfico 22 e Tabela 6). Deve salientar-se que este impacto se encontra subestimado, uma vez que existem medidas que continuam em vigor e oneram a despesa, como, por exemplo, a Universalização da Escola Digital (investimento, 0,1% do PIB em 2021) e o programa Ativar (subsídios, 0,1% do PIB em 2021), mas já não se encontram classificadas nesta tipologia (Tabela 19). O MF não esclareceu a razão desta alteração de critério. Esta tendência descendente mantém-se ao longo do horizonte de projeção, com um impacto de – 0,1% do PIB em 2023 e residual em 2024, último ano de produção de efeitos (Tabela 6).

140. O cofinanciamento europeu das medidas COVID-19, com origem no REACT, ascende a 230 M€ em 2022 e foi revisto em baixa desde outubro último (POE/2022). O impacto orçamental de – 1,1 mil M€ reportado para as medidas de política COVID-19 em 2022 resulta do agravamento da despesa (1,3 mil M€) e da perda de receita (10 M€), parcialmente atenuados pelo cofinanciamento europeu, com origem no mecanismo REACT (230 M€), que se restringe ao ano de 2022. A previsão desta subvenção apresentada no PE/2022-26 representa uma revisão em baixa de 200M€ face ao valor apresentado na primeira POE/2022 (rejeitada em outubro de 2021) — Tabela 5.

Tabela 6 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 por rubrica: 2021–2026

(milhões de euros e percentagem do PIB)

	Execução		PE/2022-26			
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Receita efetiva	1 145	220	0	0	0	0
Impostos indiretos	-121	-10	0	0	0	0
Impostos diretos	-85	0	0	0	0	0
Contribuições sociais	-29	0	0	0	0	0
Outra receita corrente	1 379	230	0	0	0	0
Despesa efetiva	6 992	1 343	150	100	0	0
Consumo intermédio	1 209	261	150	100	0	0
Despesas com pessoal	597	67	0	0	0	0
Prestações sociais	929	552	0	0	0	0
Subsídios	3 126	463	0	0	0	0
Outras despesas correntes	150	0	0	0	0	0
Despesa de capital	979	0	0	0	0	0
Impacto no saldo orçamental	-5 847	-1 123	-150	-100	0	0
Impacto no saldo orçamental % do PIB	-2,8	-0,5	-0,1	0,0	0,0	0,0
Variação do impacto		4 724	973	50	100	0
Variação do impacto em % do PIB		2,1	0,4	0,0	0,0	0,0

Fontes: INE, AT, PE/2022–26 e cálculos da UTAO.

141. O PE/2022–26 inclui um conjunto de medidas destinadas a mitigar os efeitos do conflito na Ucrânia: agravamento do nível geral dos preços, crise energética, segurança alimentar e integração dos refugiados que chegam a Portugal. O conflito na Ucrânia, para além das trágicas consequências humanas e materiais, está a ter efeitos na ordem internacional. Desde logo, exacerbando os sinais da transição energética em curso há vários anos, com acelerações sem precedentes nos preços das fontes primárias não renováveis, que se estão a propagar aos mercados de combustíveis e da eletricidade via subidas de preços e racionamento (consoante os países). O fim das exportações cerealíferas ucranianas e a forte redução das exportações russas dos mesmos produtos estão a onerar os preços de muitos bens agroalimentares, também pressionados em alta pela repercussão do encarecimento dos transportes e dos fertilizantes. Finalmente, há a considerar em muitos Estados-Membros (EM) da UE os encargos com o acolhimento condigno dos milhões de refugiados ucranianos. A Comissão Europeia anunciou mecanismos de apoio aos EM na resposta a esta crise: utilização do REACT e dos fundos sobranes do Quadro Comunitário 2014-2020 (FSE e FEDER) para financiamento das medidas de acolhimento e integração dos refugiados¹² e criação de um regime temporário de ajudas de Estado, em tudo semelhante ao utilizado na pandemia COVID-19, permitindo subsídios à produção das empresas do sector agrícola, compensação de empresas com consumo intensivo de energia, apoios à liquidez e garantias em empréstimos.¹³ Adicionalmente, emitiu orientações relativas às medidas de política a adotar pelos EM. As medidas constantes do cenário do PE/2022–26, agrupadas na tipologia "Crise energética e Ucrânia" encontram-se em linha com estas orientações (Tabela 5 e Tabela 7):¹⁴

- Mitigação da subida dos preços dos combustíveis através de apoios às empresas (352 M€) e transferências para as famílias (341 M€);
- Melhoraria da segurança alimentar, com medidas de apoio direto à produção agrícola (20 M€) e transferências para as famílias mais carenciadas para assegurar o acesso à alimentação num contexto de agravamento dos preços (46 M€);
- Apoio na integração dos refugiados que procuram proteção do conflito (50 M€).

142. O impacto no saldo orçamental das medidas de mitigação do conflito na Ucrânia ascende a 524 M€ em 2022, não se encontrando informação disponível sobre os seus efeitos ao longo do restante horizonte previsional. A POE/2022, a ser apresentada brevemente, deverá conter atualizações ao cenário orçamental apresentado no PE/2022–26. O PE/2022–26 apenas informa sobre o impacto destas medidas em 2022, agravando o saldo orçamental em 524 M€ (0,2% do PIB), em resultado do aumento de 809 M€ (0,4% do PIB) da despesa, atenuado pelo cofinanciamento de 285 M€ (0,1% do PIB) da UE (Tabela 7). Deve salientar-se que o valor dos apoios europeus a estas medidas não está especificado no PE/2022–

¹² Vide [Questions and Answers on the Cohesion's Action for Refugees in Europe \(CARE\)](#), anunciado a 8 de março de 2022.

¹³ Vide [Quadro temporário de crise relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia](#), de 24 de março de 2022.

¹⁴ Vide [discurso do Vice-Presidente da Comissão Europeia, Valdis Dombrovskis, de 23 de março](#), acedido a 8 de abril de 2022.

26, apenas se encontra implícito no Quadro III.1 do relatório do PE, tendo sido evidenciado na Tabela 5. Foram pedidos, sem sucesso, esclarecimentos adicionais ao Ministério das Finanças. A revisão em baixa (- 200 M€) do cofinanciamento europeu REACT para as medidas COVID entre a primeira POE/2022 e o PE/2022-26 parece sugerir que alguma desta verba foi reafectada a esta nova necessidade das finanças públicas. Tratando-se de um momento de grande incerteza, espera-se que a POE/2022 apresente informação adicional sobre medidas da despesa e detalhe sobre o financiamento comunitário.

Tabela 7 – Impacto orçamental das medidas da crise energética e conflito na Ucrânia, por rubrica
(milhões de euros)

	2022	
	M€	%PIB
Receita efetiva	285	0,1
Outra receita corrente	285	0,1
Despesa efetiva	809	0,4
Prestações sociais	96	0,0
Subsídios	372	0,2
Outras despesas correntes	341	0,2
Impacto no saldo orçamental	-524	-0,2

Fontes: POE/2022 (outubro de 2021), PE/2022-26 e cálculos da UTAO.

143. O ano de 2022 constitui o início da implementação do PRR em contas nacionais, um plano de estímulos temporários às economias europeias destinado a acelerar a recuperação dos efeitos da pandemia de COVID-19 e a impulsionar as transformações climática e digital. O PE projeta receita de subvenções valendo 13,8 mil M€ entre 2022 e 2026, destinando-se, maioritariamente, ao financiamento da despesa em investimento (FBCF), que deverá ascender a 15,0 mil M€. No respeitante ao ritmo de implementação do plano, as transferências encontram-se concentradas em 2022 e 2023 (Tabela 5).

3.2.2.2 Outras

144. O subconjunto de principais medidas de política orçamental denominado “Outras”, incluídas na Tabela 5, integradas no cenário de políticas invariantes reportado no PE/2022-26, já tinham sido anteriormente anunciadas no âmbito da POE/2022, de outubro de 2021. Na Tabela 5, na coluna (POE/2022 Out.21) são identificadas as medidas e os respetivos impactos orçamentais que constavam da POE/2022, de outubro de 2021. Do subconjunto “Outras medidas”, com exceção da medida referente à TAP e à medida Gratuitidade progressiva das creches, as restantes foram apresentadas na POE/2022 como novas medidas de política orçamental.

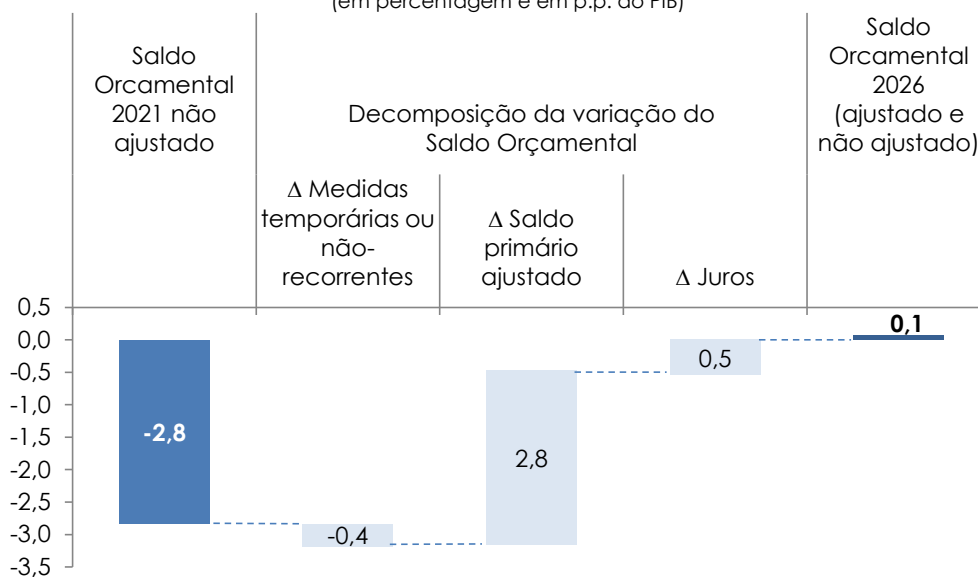
145. O impacto no saldo orçamental de um leque destas medidas foi revisto. De acordo com a informação que consta do PE/2022-26, o impacto orçamental em 2022 de algumas medidas foi agora revisto, nos seguintes termos: (i) Pacote IRS – acréscimo de 25 M€ na perda de receita; (ii) A perda de 150 M€ de receita fiscal com a medida Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação é transposta para o ano de 2023; (iii) a receita prevista com a alteração da taxa de subscrição de TV de 10 M€ transita para 2023; (iv) é revista em baixa (- 300 M€) a despesa de capital com o apoio financeiro estatal ao processo de reestruturação da TAP; (v) a despesa prevista com a atualização extraordinária de pensões sobe para 197 M€ de modo a salvaguardar o encargo adicional da implementação desta medida desde o início do ano e não a partir de agosto, como estava previsto inicialmente, sendo que esta alteração surgiu após a apresentação da POE/2022 e decorreu de negociações e compromissos assumidos; (vi) Gratuitidade progressiva das creches, com um impacto previsto de 16 M€, sendo que esta medida não constava inicialmente na POE/2022 e surge de compromissos assumidos em negociações posteriores. No entanto, esta medida já foi legislada e terá efeito a partir de setembro de 2022, condicionada à aprovação do novo OE/2022 (Tabela 5).

146. As principais medidas de política orçamental denominadas “Outras” que constam da (Tabela 5) representam, por si só, um impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2022 no montante de 1076 M€ (0,5% p.p. do PIB) Nos anos seguintes (em particular no ano de 2023), prevê-se que estas medidas tenham um impacto positivo no saldo orçamental acumulado de 641 M€ (0,3 p.p. do PIB).

3.2.3 O período de programação de 2022 a 2026

147. A melhoria do saldo das Administrações Públicas entre 2021 e 2026 projetada no PE/2022–26 é alcançada fundamentalmente através do incremento do saldo primário ajustado e complementarmente com a redução na despesa com juros. A melhoria do saldo orçamental em 2,9 p.p. do PIB, entre 2022 e 2026 tem subjacente o contributo positivo da variação do saldo primário ajustado, em 2,8 p.p. do PIB e da redução da despesa com juros, em 0,5 p.p. do PIB. Por seu turno, a variação das medidas temporárias ou não-recorrentes contribui negativamente em 0,4 p.p. do PIB para a correção do saldo orçamental (Gráfico 25).

Gráfico 25 – Ajustamento orçamental entre 2021 e 2026, individualizando o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Os ajustamentos realizados encontram-se identificados na Caixa 2.

3.2.3.1 Medidas temporárias ou não-recorrentes

148. Para a interpretação adequada dos principais agregados orçamentais e o cálculo do saldo estrutural, é necessário proceder à identificação de medidas com efeitos orçamentais temporários e medidas com efeitos orçamentais não-recorrentes. Estas medidas, pela sua própria natureza, produzem um efeito orçamental pontual, que não conduz a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal. Por esse motivo, a identificação destas medidas afigura-se essencial nas análises de médio prazo, tanto para interpretar a variação do saldo orçamental como para apreciar as trajetórias da receita e da despesa das AP.

149. A identificação das medidas com efeitos orçamentais pontuais é efetuada de acordo com o Código de Conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento¹⁵ e as orientações para a classificação de medidas temporárias ou não-recorrentes,¹⁶ ambas publicadas pela Comissão Europeia. Em termos gerais, estas são medidas sem efeitos permanentes que contribuem para aumentar o saldo orçamental. Como regra geral, operações pontuais que melhoram o saldo orçamental são subtraídas ao saldo apurado pelas autoridades estatísticas nacionais, com o propósito de apurar medidas do saldo mais protegidas de manipulações contabilísticas de curto prazo e, portanto, que aproximem melhor os fluxos de receita e despesa gerados pelas operações económicas ordinárias e repetíveis das AP. No contexto da crise económico-financeira de 2008–2012 e da conseqüente necessidade de apoio ao sistema financeiro em diferentes Estados-Membros da União Europeia, foi também aceite excluir do saldo

¹⁵ 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.

¹⁶ Comissão Europeia (2015), "[One-off Measure-Classification Principles used in Fiscal Surveillance](#)", in [Report on Public Finances in EMU 2015](#), Institutional Paper 014/Dezembro de 2015, Capítulo 3.

apurado as operações de apoio ao sector financeiro com natureza excecional que aumentam a despesa, mas com uma elevada probabilidade de serem temporárias e não repetíveis. A assimetria na referida regra geral quanto ao tratamento a dar a medidas que reduzem o saldo face a medidas que o fazem subir decorre de um critério de prudência orçamental, em que se enquadram as regras de disciplina orçamental na vertente preventiva do PEC, transcritas para o ordenamento jurídico nacional. As medidas temporárias ou não-recorrentes assim definidas são o subconjunto de operações efémeras que desaparecem na passagem do saldo apurado pelas autoridades estatísticas nacionais ao saldo estrutural das AP. Em muitos textos em língua inglesa, este subconjunto aparece designado como “one-off measures”.

150. O PE/2022–26 não presta informação detalhada sobre medidas temporárias ou não-recorrentes com efeito no horizonte da projeção, tendo a UTAO solicitado, sem sucesso, esclarecimentos ao MF. O impacto orçamental das medidas temporárias ou não-recorrentes encontra-se referido em três quadros do Programa de Estabilidade, sendo que estes apresentam divergências entre si na quantificação do impacto destas medidas para o ano de 2022. O quadro A3.1.18. do Anexo 3 relata as principais medidas de política orçamental em 2022 e identifica a medida temporária Conversão de Ativos por Impostos Diferidos com um impacto negativo no saldo orçamental de 2022 no montante 138 M€ (0,1% do PIB). Mais, é a única medida desta lista a merecer a classificação “one-off” na coluna da direita. No entanto, os Quadros A1.5. (Perspetivas orçamentais das Administrações e A1.10. (Evolução dos saldos ajustados do ciclo) dão conta do efeito negativo causado pela totalidade destas medidas, por via da despesa, no saldo orçamental de 2022 de 0,2% do PIB, sem que seja apresentada a respetiva quantificação nominal, nem a identificação das medidas que contribuem para este impacto. Assim, a UTAO solicitou por escrito informação adicional ao MF referente à identificação individual das medidas temporárias ou não-recorrentes e das respetivas rubricas de registo em contabilidade nacional, valores anuais, em milhões de euros. O MF não prestou qualquer esclarecimento sobre as perguntas formuladas.

151. Apesar da insuficiência da informação, a UTAO, na sua apreciação, considerou os dados disponibilizados no PE/2022–26. Nos cálculos, quadros, tabelas e texto escrito presentes neste relatório foi utilizada a informação sobre a previsão do impacto negativo no saldo orçamental de 2022, de 0,2 p.p. do PIB por via de medidas temporárias ou não-recorrentes.

152. Nas projeções do PE/2022–26, as medidas temporárias ou não-recorrentes têm impacto orçamental somente no ano de 2022, e nulo de 2023 em diante. Assim, o efeito destas medidas decorre do impacto orçamental negativo de 0,2% do PIB previsto para o ano 2022, sendo que no restante horizonte de projeção o MF não prevê nenhum impacto orçamental adicional (Tabela 8). O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2022 prende-se com a despesa com a conversão de ativos por impostos diferidos 138 M€ (0,1% do PIB) e outra(s) medida(s) —não discriminada(s) no PE/2022–26— com um impacto orçamental negativo na ordem dos 0,1% do PIB.

Tabela 8 – Medidas temporárias ou não-recorrentes: impacto orçamental em 2022–2026
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026
Receita	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Da qual:					
Ativos por impostos diferidos	0,1				
Saldo orçamental em % do PIB	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>por memória:</i>					
Ativos por impostos diferidos (M€)	138,0				

Fontes: PE/2022–26 e cálculos da UTAO.

153. Na Caixa 2 encontram-se identificadas as medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para efeitos da análise apresentada neste relatório. Esta classificação é determinante para expurgar das rubricas da receita e da despesa, e, portanto, do saldo apurado pelas autoridades estatísticas as operações com efeitos orçamentais pontuais, sem impacto duradouro na situação das finanças públicas e que, portanto, não alteram a posição intertemporal das contas públicas. As medidas

identificadas são utilizadas na análise que se realiza nas próximas secções, não apenas no que concerne à avaliação das trajetórias implícitas nas projeções orçamentais do PE/2022–26, mas também na identificação da orientação da política orçamental e na aferição do posicionamento face às regras de disciplina orçamental.

Caixa 2 – Medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas pela UTAO

A UTAO identificou as seguintes medidas temporárias ou não-recorrentes:

2020: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,7 p.p. do PIB

- Transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos (– 0,0 p.p.);
- Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- Obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);
- Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).

2021: Efeito sobre o saldo orçamental: + 0,4 p.p. do PIB

- Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- Devolução de margens pagas antecipadamente ao FEEF (+ 0,5 p.p.);
- Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,2 p.p.).

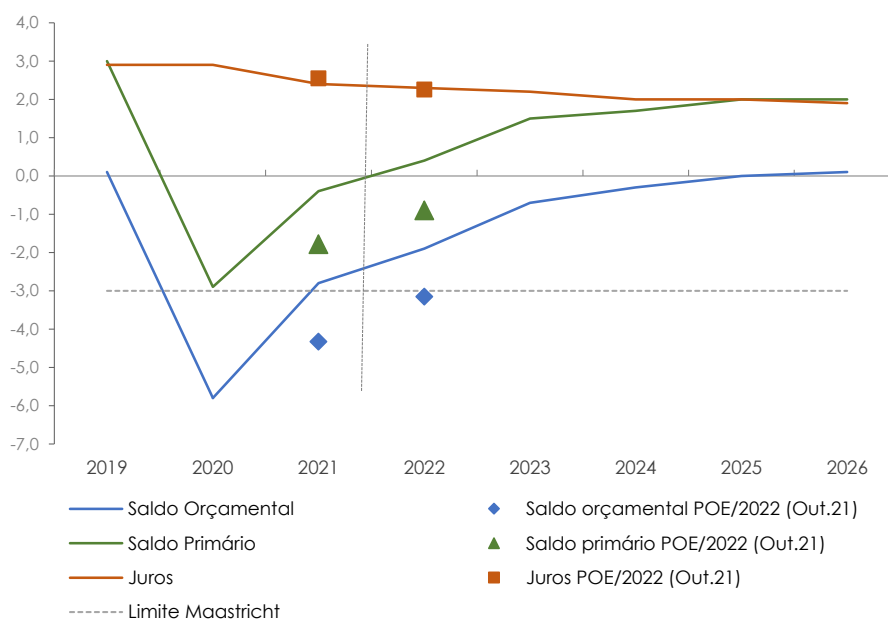
2022: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,2 p.p. do PIB

- Ativos por impostos diferidos (– 0,1 p.p.);
- Medida(s) não indicada(s) pelo MF (– 0,1 p.p.);

3.2.3.2 Metas para o saldo ao longo do período de programação

154. O PE/2022–26 revê em baixa a meta orçamental para 2022 face à POE/2022 de outubro de 2021. As projeções do Programa de Estabilidade apontam para um saldo orçamental de – 1,9% do PIB em 2022. Esta estimativa é substancialmente inferior ao objetivo de – 3,2% do PIB definido para o saldo em contas nacionais na POE/2022, apresentado em outubro último. O Gráfico 26 ilustra esta revisão na comparação da linha azul, que representa a trajetória do saldo orçamental prevista no PE/2022–26, com o ponto da mesma cor, que indica a meta da POE/2022. A revisão em alta do saldo em 2022 resultou da conjugação de dois fatores. Por um lado, o saldo orçamental negativo de 2021, que constitui o ponto de partida para as projeções do Programa de Estabilidade, revelou-se um resultado melhor do que o estimado na Proposta de Orçamento de Estado (– 2,8% do PIB face a – 4,3% do PIB); o mesmo sucedeu com o saldo primário, que indicava um resultado orçamental mais deteriorado em 2021. Por outro lado, em 2022, far-se-á sentir, essencialmente, o desagravamento significativo do impacto das medidas COVID-19, proporcionando uma folga orçamental mitigada parcialmente pelos efeitos: (i) impacto de medidas adotadas no âmbito da crise energética e Ucrânia; (ii) variação do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes. A Subsecção 3.2.2 detalhou este assunto.

**Gráfico 26 – Trajetória projetada de saldo orçamental, saldo primário e juros:
PE/2022–26 versus POE/2022 (out.21)**
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, POE/ 2021, POE/2022 (outubro 2021), PE/2022–26 e cálculos da UTAO.

155. Ao longo do horizonte de projeção do PE/2022–26, é prevista uma trajetória de correção gradual do saldo orçamental, que deverá permitir ao chegar ao final do horizonte numa situação excedentária (Gráfico 27). O cenário macroeconómico do PE/2022–26 tem uma trajetória de estabilização para a atividade económica. No entanto, para os anos de 2022 e 2023 encontra-se previsto um crescimento mais acentuada da economia portuguesa. A partir de 2024, está projetada uma desaceleração do crescimento económico e uma estabilização da atividade económica. Esta evolução é acompanhada no plano orçamental por uma melhoria do saldo das AP, que regista entre 2021 e 2026 uma melhoria de 2,9 p.p. do PIB, para atingir um saldo excedentário de 0,1% do PIB em 2026 (Tabela 9).

Tabela 9 – Metas para o saldo orçamental e saldo ajustado de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2021-2026

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2022-2026					2021-2026
	(em % do PIB)						(variação p.p. do PIB)					
1. Saldo orçamental	-2,8	-1,9	-0,7	-0,3	0,0	0,1	0,9	1,2	0,4	0,3	0,1	2,9
2. Juros	2,4	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,5
3. Saldo primário (3=1+2)	-0,4	0,3	1,6	1,7	1,9	2,0	0,7	1,3	0,1	0,2	0,1	2,4
4. Medidas temporárias ou não-recorrentes	0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,4
5. Saldo ajustado de medidas (5=1-4)	-3,2	-1,7	-0,7	-0,3	0,0	0,1	1,5	1,0	0,4	0,3	0,1	3,3
6. Saldo primário ajustado de medidas (6=5+2)	-0,8	0,5	1,6	1,7	1,9	2,0	1,3	1,1	0,1	0,2	0,1	2,8

Fontes: INE, PE/2022–26 e UTAO. | Nota: (i) As medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO encontram-se identificadas na Caixa 2.

156. O PE/2022–26 prevê que a atividade económica supere os níveis registados antes da crise pandémica em 2022, no entanto, o saldo orçamental só atingirá, em 2026, o excedente registado em 2019. O cenário macroeconómico do PE/2022–26 perspetiva que a atividade económica, quer quando medida em termos reais quer quando avaliada em termos nominais, supere em 2022 o nível registado no último ano antes da pandemia de COVID-19. Apesar da recuperação do nível de atividade económica para além dos níveis registados em 2019, o último ano antes da crise, o saldo orçamental só no final do horizonte de projeção (ano de 2026) atingirá um excedente ao nível do registado em 2019 (Gráfico 26). Esta trajetória evidencia o desalinhamento, em termos de volume, entre a receita e a despesa orçamental ocorrido no ano de 2020. Nesse ano, a receita registou uma quebra significativa, no entanto a despesa total (sem medidas COVID) revelou um incremento. Nos anos seguintes, a despesa total prossegue a tendência de incrementos anuais, que só são totalmente cobertos pela receita total nos anos de 2025 e 2026. De acordo com as previsões do PE/2022–26, e tendo por base a evolução

económica prevista no cenário macroeconómico, só na parte final do horizonte de projeção a receita voltará a estar ao mesmo nível da despesa, obtendo-se assim, equilíbrios orçamentais anuais, que se traduzirão em saldos orçamentais nulos ou ligeiramente excedentários.

157. A evolução projetada para a despesa com juros contribui para a melhoria do saldo orçamental.

Até ao final do horizonte de projeção, esta despesa reduz-se em 0,5 p.p. do PIB para atingir em 2026 o peso de 1,9% no PIB, uma percentagem muito baixa no período 2021–2026 (Gráfico 26 e Tabela 9) e sem precedente desde 1995 — o peso dos juros no PIB mais reduzido na série disponível de 1995 a 2021 foi 2,4% e aconteceu no ano de 2020. Esta evolução reflete a hipótese de manter estabilizados os encargos nominais com a dívida. No entanto, uma evolução inflacionista duradoura e consequente evolução menos favorável das taxas de juro nos mercados internacionais poderá determinar, atendendo ao elevado patamar de dívida pública da economia portuguesa, um nível mais elevado de encargos com a dívida face à trajetória prevista até 2026 — nomeadamente com operações de refinanciamento de curto e médio prazo — o que se reveste num risco em baixa em torno das projeções para o saldo orçamental do PE/2022–26.

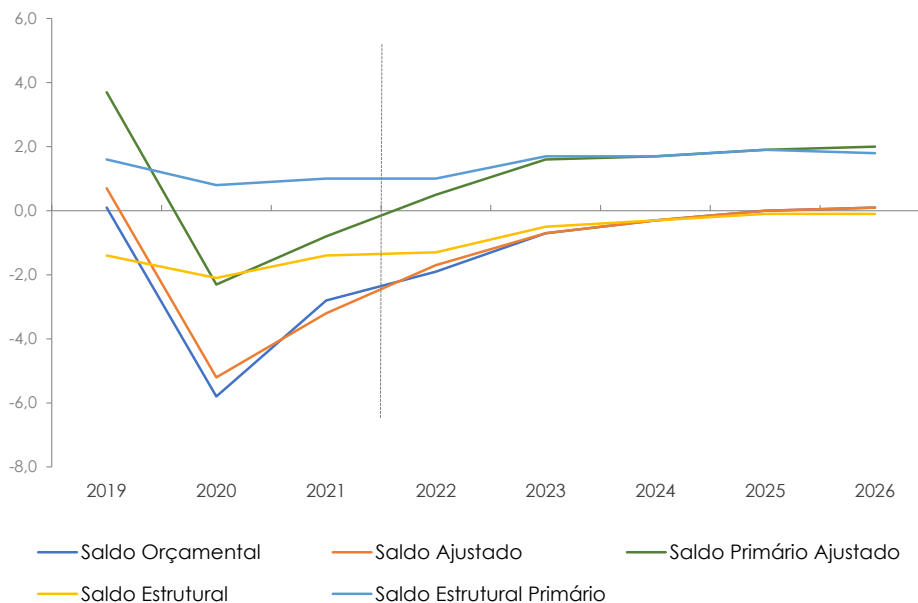
158. A melhoria do saldo orçamental ao longo do período de projeção do Programa de Estabilidade é determinada, fundamentalmente, pelo aumento do saldo primário, que atingirá, no entanto, no final do horizonte temporal um nível ainda abaixo do registado no ano de 2019.

As projeções apontam para um aumento do saldo primário em 2,4 p.p. do PIB entre 2021 e 2026 (Tabela 9). É a evolução desta componente que mais contribui para a correção do défice orçamental em 2,9 p.p. do PIB prospetivada no PE/2022–26 (Gráfico 26). O valor deste indicador é novamente excedentário a partir de 2022, para atingir 2,0% do PIB em 2026. O aumento registado até 2021 foi insuficiente para compensar a acentuada queda do saldo primário em 2020. Quando comparado com o período pré-crise pandémica, apesar da evolução positiva projetada para o saldo primário, este deverá permanecer no final do horizonte de projeção num nível ainda inferior ao verificado em 2019 (2,0% do PIB face a 3,0% do PIB em 2019) (vide Gráfico 26).

159. A variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes contribui negativamente para a correção orçamental projetada até 2026.

Em 2021, estas medidas contribuíram para a melhoria do saldo orçamental em 0,4 p.p. do PIB (Tabela 9). Para este resultado positivo concorreu, de forma significativa, o aumento de receita de capital em 1114 M€ (0,5 p.p. do PIB) correspondente ao reembolso pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira ao Estado Português da margem pré-paga. Prevê-se que as medidas temporárias ou não-recorrentes gerem em 2022 um impacto negativo no saldo de 0,2 p.p. do PIB, o que significa uma variação negativa de 0,6 p.p. face a 2021. Por seu turno, em 2023 a variação do impacto, face a 2022, é positiva em 0,2 p.p. do PIB devido a não se encontrarem previstas medidas deste tipo para 2023. O mesmo projeta o PE para o restante horizonte de projeção. Por este motivo, estas medidas contribuem negativamente em 0,4 p.p. do PIB para a correção do saldo orçamental e do saldo primário entre 2021 e 2026 (Gráfico 25 e Gráfico 28).

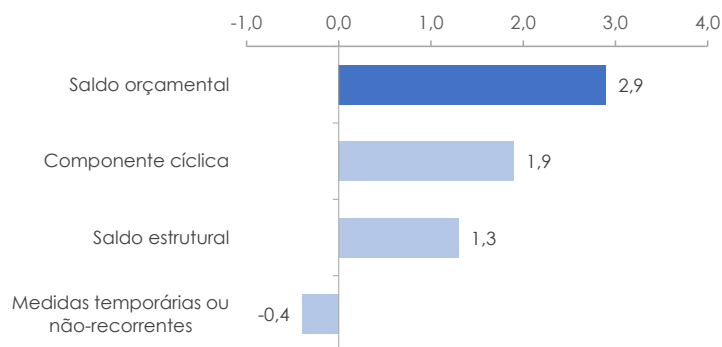
Gráfico 27 – Saldos orçamental, estrutural e primário
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, PE/2022–26 e UTAO.

160. A correção do défice orçamental prevista no PE/2022–26 resulta, em boa parte, do efeito do ciclo económico. Entre 2021 e 2026, a componente cíclica do saldo orçamental aumenta 1,9 p.p. do PIB potencial e contribui por si só para mais de metade da variação prevista para o saldo orçamental das AP, de 2,9 p.p. do PIB (Gráfico 28). O Programa de Estabilidade prevê um aumento gradual do efeito do ciclo económico, que se torna positivo a partir de 2025, ano em que o hiato do produto se torna positivo. Em 2026, apesar de positivo em 0,1% do PIB potencial (Tabela 10), o efeito do ciclo económico sobre o saldo orçamental previsto no PE/2022–26 é muito inferior ao registado em 2019 (2,1 p.p. do PIB potencial), antes da pandemia de COVID-19.

Gráfico 28 – Variação dos saldos orçamental e estrutural e das componente cíclica e pontual entre 2021 e 2026: PE/2022–26
(em pontos percentuais do PIB e do PIB potencial)



Fontes: INE, PE/2022–26 e cálculos da UTAO. | Nota: (i) A componente pontual designa a variação do saldo orçamental atribuída às medidas de política com efeitos temporários ou não-recorrentes. (ii) O saldo orçamental e a componente pontual (medidas temporárias ou não-recorrentes) encontram-se em percentagem do PIB. O saldo estrutural e a componente cíclica estão expressas em percentagem do PIB potencial. Logo, as variações destes rácios estão expressas em pontos percentuais dos denominadores respetivos.

161. A projeção confida no PE/2022–26 antecipa uma recuperação do saldo estrutural. O saldo estrutural em 2021 atingiu um nível idêntico ao registado no último ano antes da pandemia de COVID-19, ou seja, – 1,4 p.p. do PIB potencial (Gráfico 27). Para o horizonte temporal previsto no PE/2022–26, é projetada uma trajetória de recuperação do saldo estrutural que culminará com uma estabilização deste indicador, ainda negativo, mas próximo de zero. Em termos agregados, entre 2021 e 2026 esta variável aumenta 1,3 p.p. do PIB potencial (Gráfico 28).

162. Resumindo, apesar do cenário macroeconómico situar a recuperação do nível de atividade pré-pandémico logo no início do horizonte de projeção, no plano orçamental a melhoria perspectivada nas metas traçadas coloca a recuperação dos níveis anteriores à crise pandémica em diferentes momentos do horizonte de projeção. O saldo estrutural recuperou, em 2021, um nível idêntico ao registado em 2019, enquanto o saldo primário estrutural, que mede o saldo primário expurgado de efeitos não duradouros, apresenta uma trajetória de recuperação que só a partir de 2023 atinge e ultrapassa o nível alcançado em 2019 (Gráfico 27). No entanto, somente no final do horizonte de projeção, o saldo orçamental estará ao nível do registado no último ano antes da pandemia. A melhoria da componente cíclica do saldo é o principal contributo para a melhoria projetada no saldo orçamental. A confirmar-se o saldo orçamental de 0,1% do PIB em 2026, tratar-se-á de um saldo que assentará numa base estrutural mais sólida do que o excedente orçamental de 0,1% do PIB verificado em 2019; este foi beneficiado pelo contributo da componente cíclica em 2,1 p.p.do PIB.

3.3 Composição da trajetória programada na receita e na despesa

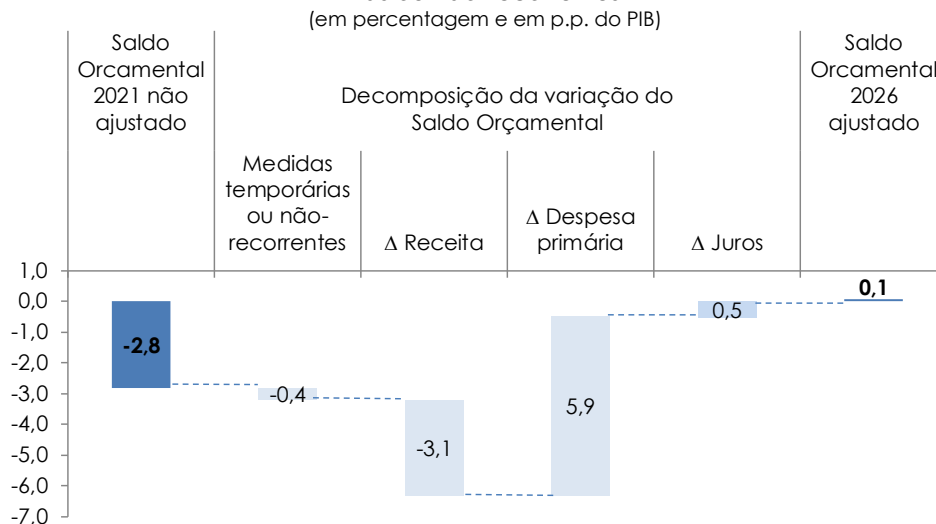
163. O PE/2022–26 não constitui um documento de programação plurianual, pois não tem dimensão estratégica. Limita-se a indicar o percurso natural dos agregados orçamentais até 2026, sem mudanças nas opções de política económica em geral e orçamental em particular. Uma estratégia afirma prioridades políticas, estabelece metas para os orçamentos anuais num prazo de cinco anos e esclarece a natureza dos instrumentos principais que o Governo utilizará para assegurar a realização das prioridades e o cumprimento das metas orçamentais. Como se explicou na Subsecção 3.2.1, os cenários macroeconómico e orçamental deste PE estão construídos assumindo políticas invariantes, faltando-lhe os demais pilares indispensáveis para poder ser classificado como uma estratégia ou programa orçamental de médio prazo. Nestas condições, os números apresentados servem para pouco mais do que dar a conhecer o ponto de partida para a XV Legislatura e para o mandato do XXIII Governo Constitucional. Para além de esclarecer a situação económico-orçamental em 2022, mostra as implicações até 2026 da inércia do sistema económico, nela incluindo, naturalmente, os impulsos das medidas permanentes em vigor e os efeitos de carreamento (*carry-over*) para anos futuros de medidas adotadas no passado recente que não tenham ainda conhecido um ano completo de expressão em 2021 — numa e noutras medidas se incluem, por opção do autor do PE, algumas medidas que ainda não estão em vigor, mas que já foram assumidas politicamente pelo Primeiro-Ministro do Governo cessante (o 22.º) e pelo Primeiro-Ministro do novo Governo (o 23.º).

164. Esta secção analisa a trajetória dos agregados orçamentais da receita e da despesa, que concorrem para a formação do saldo ao longo do horizonte de projeção do PE/2022–26, permitindo uma análise da composição da melhoria programada para a posição orçamental ao longo deste período. No entanto, as características da informação disponibilizada no PE/2022–26 implicam limitações, detalhadas com maior profundidade na Subsecção 3.2.1, que importa lembrar, porque condicionam este propósito. O PE/2022–26 foi elaborado num cenário de políticas invariantes e como tal apenas apresenta medidas de política já legisladas, ou com aprovação assegurada em 2022 no contexto da maioria parlamentar do novo Governo. Ao longo do horizonte de projeção restante, entre 2023 e 2026, o efeito das medidas de política restringe-se ao carreamento (*carry over*) das medidas de 2022, com um efeito agregado de – 569 M€ (Tabela 5). Naturalmente, o valor nominal de todos os agregados das contas públicas em qualquer ano inclui, também, a contribuição da inércia da economia e das medidas permanentes em vigor à data de realização do PE — aliás, a contribuição da inércia é largamente maioritária em todas as rubricas. Neste contexto, a trajetória previsional dos agregados da receita e despesa ao longo do quinquénio resulta da evolução do cenário macroeconómico e das medidas de política anteriores, tanto as constantes do cenário de políticas invariantes de 2022, como as anteriores, que afetam de forma permanente a receita ou a despesa.

165. O PE projeta uma melhoria de 3,3 p.p. no saldo ajustado entre 2021 e 2026. Esta evolução tem subjacente um ritmo de crescimento da despesa primária inferior ao da receita, acompanhado da poupança nos encargos da dívida. O PE/2022–26 parte de um saldo de – 2,8% do PIB em 2021, agravado para – 3,2% quando ajustado do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes, projetando uma melhoria de 3,3 p.p. até 2026, para um excedente de 0,1% do PIB. Esta evolução tem subjacente uma

evolução favorável para os agregados orçamentais: o ritmo de crescimento da despesa primária é inferior ao da receita, possibilitando uma melhoria do saldo primário em 2,7 p.p.. A redução concomitante dos encargos com a dívida (0,5 p.p.) permite alcançar uma posição excedentária em 2026 (0,1% do PIB) — Gráfico 29.

Gráfico 29 – Ajustamento orçamental entre 2021 e 2026, individualizando o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes



Fontes: INE, PE/2022–26 e cálculos da UTAO. | Nota: Os ajustamentos realizados encontram-se identificados na Caixa 2.

166. O PE/2022–26 projeta a desaceleração do crescimento da receita e da despesa ao longo do horizonte de programação. No entanto, esta previsão é realizada num cenário de políticas invariantes, que atingem a sua máxima expressão em 2022, agravando o saldo, mas cuja intensidade diminui nos anos seguintes, possibilitando a melhoria da posição orçamental. De acordo com as projeções orçamentais do PE, ajustadas do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes (Caixa 2), a receita nominal total deverá crescer 21,0% entre 2021 e 2026, enquanto a despesa nominal total deverá aumentar 12,7% — Gráfico 31 e Tabela 18. Na ausência de medidas de política para além das que já se encontram em vigor ou com aprovação assegurada em 2022, projeta-se a desaceleração do ritmo de crescimento da receita e da despesa ao longo do horizonte de programação, mais acentuada em 2023, em virtude do efeito favorável do *carry-over* das medidas de política projetadas em cenário de políticas invariantes (1,7 mil M€), que agravam o saldo em 2022 (- 2,9 mil M€), mas diminuem os seus efeitos nos anos seguintes com um efeito acumulado de - 569 M€ ao longo do período de previsão (Tabela 5 e Gráfico 31). O ritmo de crescimento dos agregados orçamentais deverá ser inferior ao projetada para o PIB nominal (30,1%) no mesmo período, possibilitando a redução dos pesos da receita e da despesa pública na economia para 41,6% em 2026. Neste ano deverão situar-se em níveis inferiores ao observado em 2019, último ano antes da pandemia — Gráfico 30 e Tabela 17.

Gráfico 30 – Trajetória da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2026
(em percentagem do PIB)

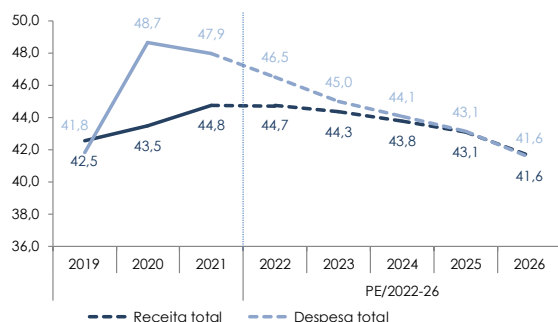
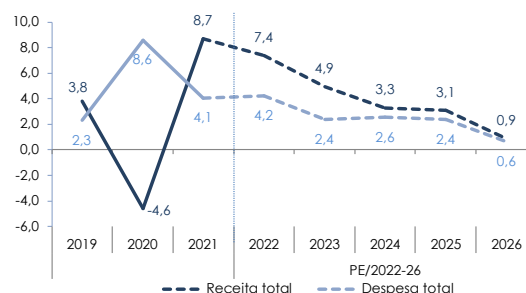


Gráfico 31 – Variação homóloga da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2026
(em percentagem)



Fontes: INE, PE/2022–26 e cálculos da UTAO. | Nota: As medidas temporárias ou não-recorrentes encontram-se identificadas na Caixa 2.

167. A estrutura da receita projetada no PE/2022–26 é maioritariamente determinada pela receita fiscal e contributiva, cuja evolução se encontra muito relacionada com a evolução do cenário macroeconómico. O PE/2022–26 projeta um crescimento nominal de 21,0% para a receita, cuja evolução é determinada maioritariamente pelo incremento da receita fiscal (contributo 13,8 p.p.) e, em menor escala, pelo da receita contributiva (5,9 p.p.), com contributos pouco significativos da componente não fiscal nem contributiva (1,2 p.p.) — (Gráfico 33). As medidas em cenário de políticas invariantes têm um efeito acumulado de 391 M€ sobre a receita ao longo do horizonte de projeção, beneficiando a cobrança em 3,42 M€ em 2022, mas diminuindo os seus efeitos até 2026. Quando ponderada pelo seu peso no PIB, a receita deverá reduzir-se em 3,1 p.p em termos acumulados face a 2021 (Gráfico 32), para 41,6% do PIB (Gráfico 30).

Gráfico 32 – Variação da receita entre 2021 e 2026, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em p.p. do PIB)

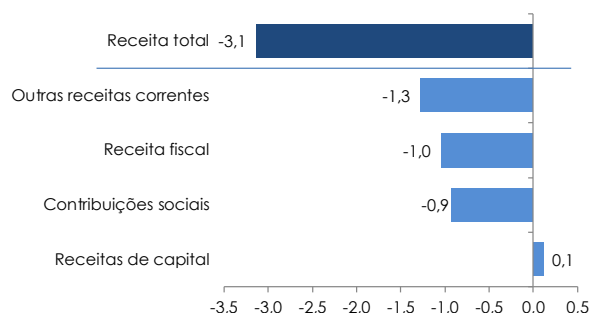
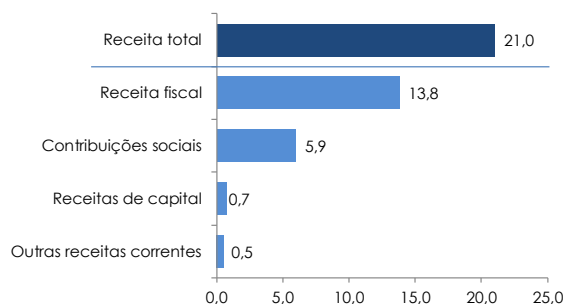


Gráfico 33 – Variação nominal da receita entre 2021 e 2026, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em variação percentual dos valores nominais e p.p.)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os ajustamentos realizados encontram-se identificados Caixa 2.

168. Na estrutura atual da despesa pública portuguesa, as prestações sociais e as despesas com o pessoal agravam a despesa, mesmo na ausência de medidas de política adicionais —efeito de inércia. O PE/2022–26 projeta um aumento nominal da despesa de 12,7%, que resulta do crescimento da despesa com prestações sociais (6,1 p.p.) e das despesas com o pessoal (4,5 p.p.), que, em conjunto, explicam cerca de 83% da variação total (Gráfico 35). As prestações sociais registam a despesa com pensões e com os estabilizadores automáticos e as despesas com pessoal as remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas. As medidas do cenário de políticas invariantes oneram a despesa em 960 M€ ao longo do horizonte de projeção, com um impacto de – 6,3 mil M€ em 2022, mas que se reduz ao longo dos anos seguintes. O peso da despesa pública no PIB decresce 6,4 p.p. entre 2021 e 2026, reduzindo-se para 41,6% (Gráfico 34).

Gráfico 34 – Variação da despesa entre 2021 e 2026, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em p.p. do PIB)

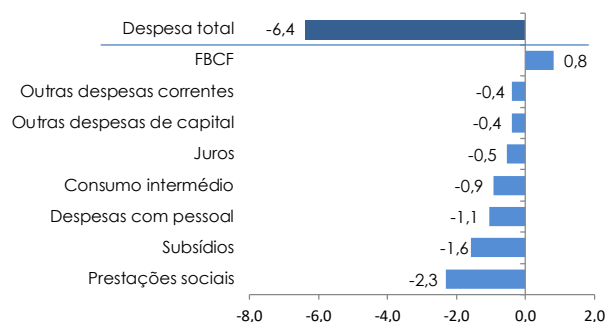
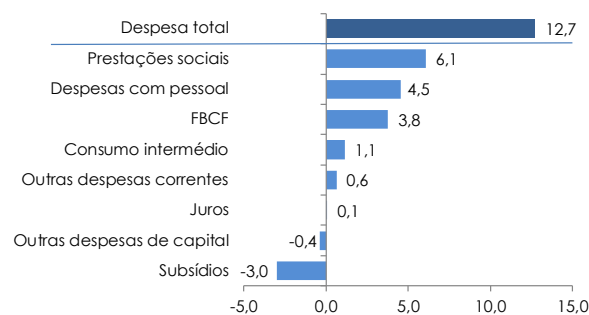


Gráfico 35 – Variação nominal da despesa entre 2021 e 2026, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em variação percentual dos valores nominais e p.p.)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os ajustamentos realizados encontram-se identificados Caixa 2.

3.4 Riscos do cenário orçamental

169. As perspetivas orçamentais em cenário de políticas invariantes apresentadas no PE/2022–26 e o contexto atual de incerteza potenciam os riscos para o cenário orçamental, nomeadamente riscos descendentes sobre o saldo orçamental. O cenário orçamental que consta PE/2022–26 é assente numa projeção em políticas invariantes que inclui algumas medidas de emergência adotadas (COVID-19 e crise energética e Ucrânia). No entanto, esta projeção não contempla os efeitos económicos e orçamentais decorrentes do prolongamento e deterioração da situação atual que conjuga pressões inflacionistas, crise energética, recuperação pós-pandemia e conflito na Ucrânia. Sendo que este contexto acarreta na sua essência riscos descendentes sobre o saldo orçamental, que se abordam nesta secção.

170. Os riscos descendentes em torno do não cumprimento do cenário base do PE/2022–26 para as previsões macroeconómicas acarretam riscos também descendentes sobre as projeções do saldo orçamental. Os riscos em torno das projeções orçamentais são, desde logo, os que decorrem dos riscos identificados no cenário macroeconómico:

- (i) Os riscos descendentes sobre o crescimento económico identificados na Secção 2.3 traduzem-se em riscos, também descendentes, sobre as projeções orçamentais do PE/2022–26, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, quer por via de um maior crescimento da despesa com prestações sociais face ao cenário central. O PE/2022–26 prevê uma melhoria da posição orçamental ao longo do horizonte de projeção, que deverá atingir uma posição excedentária em 2026, mas a receita e a despesa nominais apresentam trajetórias ascendentes ao longo do período de programação. O facto de a despesa crescer continuamente a um ritmo inferior ao projetado para a receita permite a correção do saldo. No entanto, a receita fiscal e contributiva representam a maior fatia deste agregado e encontram-se muito dependentes da evolução das variáveis do cenário macroeconómico, designadamente o consumo privado e o emprego, o que potencia este risco. Deve notar-se que em 2021 a melhoria do saldo orçamental se baseou no crescimento da receita fiscal e contributiva, no contexto de recuperação da atividade económica neste período, que permitiu superar as previsões anteriores. Neste período, a despesa nominal aumentou a um ritmo inferior ao da receita, o que permitiu melhorar o saldo.
- (ii) Um outro risco descendente emerge das pressões inflacionistas, que podem obrigar ao aumento das remunerações dos funcionários públicos, agravando as despesas com o pessoal. Esta despesa assume um carácter estrutural.

171. O governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes. A situação pandémica de COVID-19 ainda não está totalmente debelada, e o ressurgimento de novas variantes não é de excluir. Caso tal cenário se verifique, o Governo poderá ter de prolongar o prazo de

algumas medidas de apoio e adotar novas. No âmbito da crise energética e do conflito na Ucrânia, o Governo já adotou um conjunto de medidas que visam atenuar os efeitos económicos (Tabela 5), no entanto, pode ser necessário adotar novas medidas ou prolongar o prazo de vigência (ex. medidas no sentido de mitigar os efeitos do aumento dos produtos energéticos no poder de compra das famílias). A adoção ou o prolongamento de medidas terá um impacto direto negativo nas contas públicas — sendo bem sucedidas, o abrandamento da atividade económica será menor do que sem as medidas, pelo que as mesmas também gerarão um efeito indireto positivo sobre as contas públicas.

172. A crise energética pode vir a justificar apoio adicional a TAP. O PE/2022–26 prevê, no ano de 2022, que a TAP beneficie da última tranche do apoio financeiro (600 M€) inserido no auxílio estatal (2,55 mil €) aprovado pela Comissão Europeia, no âmbito da reestruturação da empresa. No entanto, é de esperar pressão política a favor do grupo TAP para que os contribuintes, atuais ou futuros, o compensem pelo acréscimo de despesa em combustível.

173. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP) os riscos orçamentais existentes no horizonte de projeção do PE/2022–26 prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e de ações arbitrais. Destas, destacam-se, a nível rodoviário, a ação arbitral na qual é peticionado, pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., um valor que ascende a 445 M€. 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€. No sector aeroportuário, é de referir o pedido de reposição do equilíbrio financeiro (ainda não quantificado) entreposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19.

174. O risco orçamental por via da capitalização do Novo Banco é, ainda, uma possibilidade. O Programa de Estabilidade não presta nenhuma informação sobre qualquer apoio ao sistema financeiro, nomeadamente no que diz respeito ao Novo Banco. No entanto, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital. A utilização (parcial ou total) do montante remanescente para capitalização do Novo Banco constitui um risco orçamental descendente.

175. A receita prevista no PRR é condicional ao cumprimento das metas constantes do programa. A receita previsional do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ascende a 13,9 mil M€ ao longo do horizonte de programação do PE/2022–26 e o ano em curso constitui o primeiro completo da sua implementação. No entanto, a cobrança desta receita é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais desvios à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

176. O final anunciado do programa de compra de ativos do Banco Central Europeu e a subida gradual das taxas de juro diretoras, a iniciar-se entre 2022 e 2023, deverão onerar os encargos com juros, tanto em novas emissões como nas operações de refinanciamento e constituem um risco descendente com elevada probabilidade de materialização.

177. Por último, o crescimento acima do previsto da receita fiscal e das contribuições sociais será um risco orçamental ascendente. A curto prazo, não é de excluir a possibilidade da arrecadação de um volume superior de receita fiscal por via de efeitos inflacionistas nos produtos e serviços, base de incidência dos impostos. No que concerne às receitas com contribuições sociais, estas poderão ser superiores por via da efetivação de aumentos salariais extraordinárias que possam ocorrer. No entanto, a concretizar-se, será um efeito positivo transitório sobre a receita. O sinal dos efeitos a médio prazo dependerá do comportamento relativo da procura e da oferta agregadas, ou seja, da relação entre crescimento do PIB e crescimento do nível geral de preços.

3.5 Orientação da política orçamental

178. A presente secção analisa a orientação da política orçamental proposta no PE/2022–26, a contextualização dos anos anteriores. A orientação da política é uma expressão que traduz o sentido do impacto da execução orçamental sobre a conjuntura macroeconómica, resumida pelo desvio do produto. Os indicadores tipicamente utilizados pelos economistas para identificar a orientação visam avaliar quão estabilizadora das flutuações económicas conseguiu ser a política orçamental. Havendo projeções para esses indicadores, também é possível antecipar a orientação subjacente ao cenário macroorçamental do previsor. A variação do saldo primário estrutural é o indicador tipicamente empregue para medir o voluntarismo estabilizador da política, ou seja, o impulso da política orçamental. É necessário considerar também um indicador da conjuntura económica, i.e., um indicador do alvo da função orçamental de estabilização macroeconómica. Tipicamente, este indicador é a variação do hiato do produto. Como se explicitará abaixo, é da conjugação destes dois indicadores que resultará a identificação da orientação ou postura da política orçamental.

179. Diz-se que a política orçamental é expansionista (restritiva) quando o saldo primário estrutural aumenta (diminui). Este indicador corresponde ao saldo orçamental das AP em contas nacionais, excluído do efeito do ciclo económico, dos efeitos não-duradouros sobre o saldo orçamental (decorrentes de medidas temporárias ou não-recorrentes relevantes para o apuramento do saldo estrutural), bem como as despesas com juros (cuja evolução tende a refletir o desempenho orçamental dos anos anteriores). Com estas depurações efetuadas ao saldo de partida (o saldo orçamental observado), chega-se ao saldo primário estrutural. Esta varia por ação de vetores estruturais das contas públicas, e não pela ação da conjuntura económica e de medidas de política efémeras. Assim, torna-se legítimo afirmar que uma variação positiva (negativa) no saldo primário estrutural é um impulso sustentado no tempo para expandir (restringir) o produto observado e o hiato do produto, para um dado nível de produto potencial (o hiato é a diferença entre o produto observado e o produto potencial).

180. A função orçamental de estabilização da economia exige uma política orçamental contracíclica com o objetivo de criar espaço orçamental para o funcionamento de estabilizadores em períodos baixos do ciclo económico. A política orçamental será considerada contracíclica ou estabilizadora numa situação em que reduz a amplitude do ciclo económico. Esta perspetiva acontece nos casos em que há postura restritiva em fases favoráveis do ciclo económico ou uma postura expansionista nas fases desfavoráveis do ciclo económico. Em sentido oposto, a política orçamental é definida como *pró-cíclica* ou *desestabilizadora*, nos casos em que amplifica o ciclo económico: seja através de uma política orçamental restritiva em contexto de uma fase baixa do ciclo económico, seja devido a uma política orçamental expansionista numa fase alta do ciclo económico.

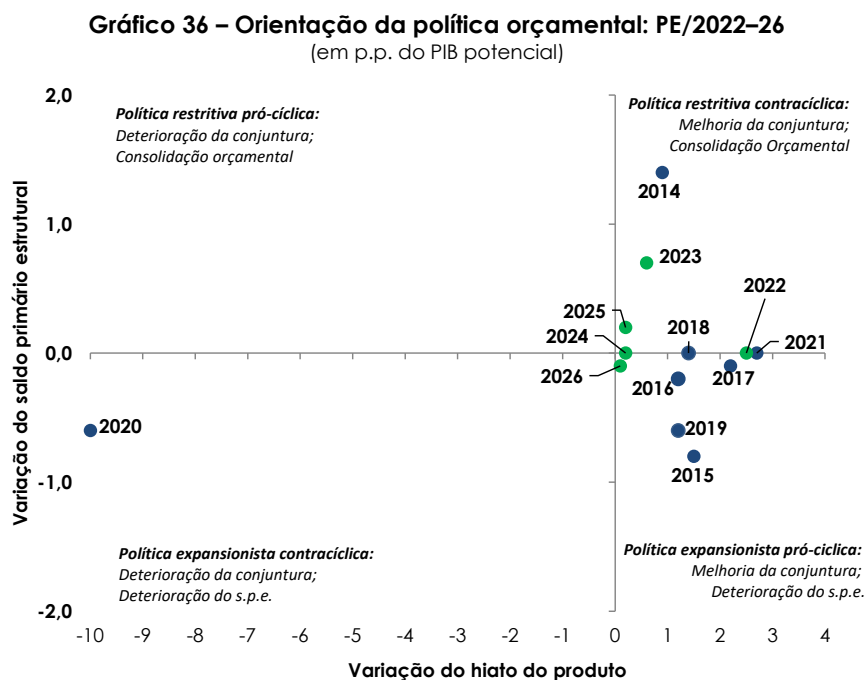
181. A exigência de sustentabilidade das finanças públicas é uma restrição à capacidade de estabilização da atividade económica e afeta assimetricamente a eficácia desta função da política orçamental. O Pacto de Estabilidade e Crescimento, ao impor um limite mínimo ao saldo orçamental (– 3,0% do PIB), pretende assegurar a sustentabilidade financeira das contas públicas. Naturalmente, esta restrição limita assimetricamente a capacidade de estabilização da economia através da política orçamental. Em períodos baixos do ciclo económico, a estabilização exige, como explicado acima, a adoção de uma orientação expansionista, mas a capacidade de a adotar depende do saldo orçamental de partida: se este estiver abaixo daquele limite, não há capacidade; se estiver acima, há alguma. A fim de salvaguardar a eficácia da estabilização nas fases baixas do ciclo, é indispensável adotar uma postura restritiva nas fases altas, a fim de as contas públicas acumularem os recursos necessários para estimular a economia nas fases baixas subsequentes.

182. Em 2021, observou-se uma política orçamental neutra em contexto de melhoria da atividade económica. Com efeito, verificou-se uma variação positiva do hiato do produto, embora o PIB real ainda se encontrasse abaixo do produto potencial. De relembrar que no ano 2020 se assistiu a uma recessão profunda decorrente dos efeitos económicos da crise pandémica (Gráfico 36), tendo sido executada uma política orçamental expansionista contracíclica para minimizar as consequências da pandemia na saúde das pessoas e na economia.

183. O PE/2022–26 projeta uma trajetória de recuperação da atividade económica, apresentando uma variação anual do hiato do produto positiva ao longo de todo o horizonte de projeção, passando o PIB real ligeiramente acima do produto potencial no biénio 2025–2026. O hiato do produto deverá passar de – 3,4 p.p. do PIB potencial em 2021 até 0,1 p.p. em 2025 e 0,2 p.p. em 2026. Adicionalmente, o PE/2022–26 projeta que a taxa de crescimento do produto potencial deverá passar de 1,9% em 2021 até 2,7% em 2023, descendo gradualmente até 2,3% no ano 2026.

184. De acordo com o PE/2022–26, a política orçamental em 2022 deverá ser neutra, devido à ausência de impulsos para alterar o saldo estrutural primário. Posteriormente, em 2023 encontra-se projetada a maior correção anual prevista para o saldo estrutural primário (0,7 p.p. do PIB potencial), refletindo uma política orçamental contracíclica (Gráfico 36). Relativamente aos últimos três anos do horizonte de projeção, o PE/2022–26 inclui uma política orçamental neutra em 2024, uma política orçamental restritiva contracíclica em 2025 e uma política orçamental ligeiramente expansionista pró-cíclica.

185. Caso se concretizem as projeções do PE/2022–26, o saldo estrutural primário a observar ao longo do período 2023–2026 será superior ao observado no último ano pré-pandemia. Em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia COVID–19, o saldo estrutural primário situou-se em 1,6% do PIB potencial, o qual registou uma deterioração no ano seguinte de 2020. A correção do saldo primário estrutural que o PE/2022–26 projeta implementar será suficiente para trazer este indicador para os níveis acima do verificado no período anterior à crise pandémica. Deste modo, o PE/2022–26 projeta para o final do horizonte de projeção um saldo primário estrutural de 1,8% do PIB potencial, acima do observado em 2019 (1,6% do PIB potencial).¹⁷



Fontes: CE/2014–20, PE/2022–26 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. Os anos com cor verde correspondem às projeções do PE/2022–26, enquanto os anos 2014–2021 com cor azul são provenientes da base de dados AMECO.

3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais

186. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, interrompeu o funcionamento normal até 2019 das regras de supervisão orçamental instituídas

¹⁷ É de referir que os valores do saldo estrutural primário e do hiato do produto são provenientes de séries diferentes: base de dados AMECO (atualizada em 11/11/2021) para o período 2014–2020 e valores do PE/2022–26 para o período 2021–2026. Assim, haver alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2021 para o saldo estrutural primário e o hiato do produto.

na União Europeia. Contudo, esta situação não elimina a importância de manter as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no PEC.

187. A cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos estabelecidos no PEC, mas permite que os EM que se encontram na vertente preventiva do PEC se desviem temporariamente da trajetória de ajustamento ao Objetivo de Médio Prazo, desde que tal não coloque em causa a sua sustentabilidade orçamental no médio prazo. Com efeito, a decisão do Conselho manteve o funcionamento dos procedimentos do PEC, mas permitiu à Comissão e ao Conselho que aceitassem requisitos orçamentais diferentes dos que se aplicariam caso a derrogação geral não se encontrasse em vigor. Consequentemente, a ativação desta cláusula permite aos EM um desvio face às trajetórias orçamentais de aproximação ao OMP exigidas pelo Pacto. Paralelamente, a Comissão e o Conselho adotaram as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do PEC.

188. A reposição das regras europeias de disciplina orçamental estava prevista para o ano de 2023, mas pode vir a ser adiada, devido às implicações económicas do conflito na Ucrânia e da crise energética. A desativação da cláusula de derrogação encontrava-se prevista para o ano de 2023 e tinha como pressuposto a recuperação económica do nível de produção (PIB) na União Europeia ou na Área do Euro aos patamares anteriores à crise pandémica COVID-19 (2019, muito em particular).¹⁸ No entanto, face aos impactos económicos do conflito na Ucrânia e da crise energética, a Comissão Europeia, irá reavaliar, em maio, a reativação das regras de disciplina orçamental em 2023 ou o seu adiamento para o ano de 2024.

189. Tendo em conta que o Programa de Estabilidade tem um horizonte temporal até 2026, faz sentido aferir a posição de Portugal nos indicadores das regras. A aferição é feita nas primeiras três subsecções.

190. O Conselho da União Europeia aprova recomendações específicas para cada EM que devem ser incorporadas nos documentos de planeamento das políticas económicas relevantes. A Subsecção 3.6.4 considera o que há no PE/2022–26 sobre as recomendações dirigidas a Portugal.

3.6.1 Saldo orçamental

191. As projeções do PE/2022–26 para o saldo orçamental apontam para a sua redução progressiva e o cumprimento, ao longo do horizonte de projeção, do limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. No ano de 2021, o saldo orçamental registado foi de 2,8% do PIB, respeitando o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. A trajetória prevista no PE/2022–26 para o saldo orçamental indica uma redução progressiva, de – 1,9% do PIB em 2022, para um excedente orçamental em 2026 de 0,1% do PIB (Gráfico 26). Como tal, as projeções apresentadas, a serem efetivamente confirmadas anualmente, permitirão a Portugal cumprir o limite mínimo para o saldo orçamental que resulta do Tratado da UE.

3.6.2 Saldo estrutural

192. O Programa de Estabilidade prevê uma melhoria do saldo estrutural das AP ao longo do horizonte de projeção. Com base na componente cíclica identificada no PE/2022–26, é estimado um saldo estrutural de – 1,4% do PIB potencial para 2021. Considerando este ponto de partida, as projeções para o saldo estrutural têm implícita, ao longo do horizonte temporal, a melhoria deste indicador em 1,3 p.p. do PIB potencial. Em 2022, prevê-se um ligeira redução, de 0,1 p.p. do PIB potencial, sendo no ano de 2023, que este indicador deverá registar uma variação positiva mais acentuada (0,8 p.p. do PIB potencial) (Tabela 10).

¹⁸ [Comunicação da Comissão Europeia de 3 de março de 2021](#), p.14.

Tabela 10 – Saldo estrutural: 2021–2026
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Saldo orçamental	-2,8	-1,9	-0,7	-0,3	0,0	0,1
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Componente orçamental cíclica	-1,8	-0,5	-0,2	-0,1	0,1	0,1
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	-1,4	-1,3	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1
5. Variação do saldo estrutural		0,1	0,8	0,2	0,2	0,0
6. Objetivo de Médio Prazo	0,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
7. Desvio face ao OMP (7=4-6)	-1,4	-1,3	0,0	0,2	0,4	0,4

Fontes: PE/2022–26 e UTAO. | Notas: (i) No apuramento do saldo estrutural foram consideradas as medidas temporárias ou não-recorrentes indicadas na Caixa 2. (ii) O saldo estrutural, a sua variação e o OMP têm como denominador relevante o PIB potencial. Os restantes indicadores estão quantificados em rácio face ao PIB nominal.

193. O Objetivo de Médio Prazo é alvo de revisão para o período de 2023 a 2025, revelando um grau de menor exigência face ao atualmente em vigor. Os objetivos orçamentais de médio prazo são revistos de três em três anos. Em 2019, a Comissão Europeia procedeu à sua atualização para o triénio 2020–2022, sendo que, para Portugal, foi estabelecido o objetivo de um saldo estrutural nulo. Em 2022, este referencial foi entretanto revisto para o triénio de 2023–2025.¹⁹ Esta revisão alterou o OMP de Portugal para um nível de menor exigência face ao atualmente em vigor, definindo como objetivo um saldo estrutural negativo; concretamente, o nível – 0,5% do PIB potencial.

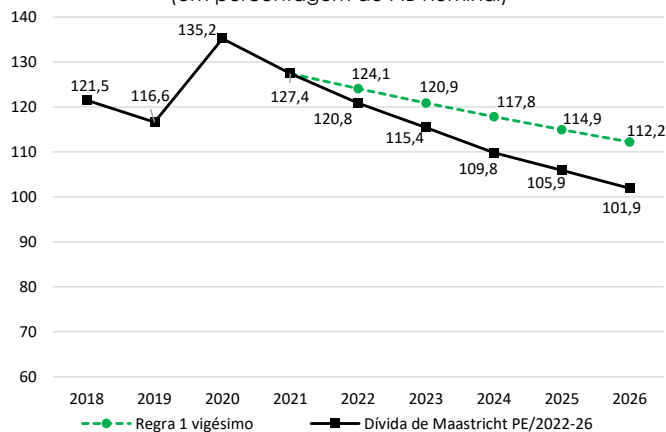
194. A trajetória do saldo estrutural prevista no PE/2022–26 indica o cumprimento do OMP a partir do ano de 2023. No ano de 2022, o saldo estrutural previsto de – 1,3% do PIB potencial não cumpre o OMP de 0,0%. No entanto, este desvio deverá ser autorizado nos termos da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC ativada ao nível da UE. A partir de 2023, confirmando-se ou não a desativação da cláusula de derrogação geral, e tendo em conta a entrada em vigor do novo OMP, a trajetória do saldo estrutural prevista no PE/2022–26 aponta para o cumprimento deste objetivo a partir do ano de 2023. Em relação ao ano de 2026, o MF considerou que o OMP, para o triénio de 2026–28, não regista alteração. Assim sendo, com base nesse pressuposto, o saldo estrutural previsto para 2026 cumprirá o OMP.

3.6.3 Dívida pública

195. O triénio 2020–2022 encontra-se abrangido pela cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa. Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução projetada pelo PE/2022–26 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória ao longo de todos os anos do período de projeção 2022–2026 (Gráfico 37).

¹⁹ O MF deu a conhecer, antecipadamente, no documento do Programa de Estabilidade 2022-26 o OMP de Portugal para o triénio 2023-2025, fixado em – 0.5% do PIB potencial. A Comissão Europeia deverá tornar público, em abril, os OMP para os países da União Europeia na próxima edição do *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact*.

Gráfico 37 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, BdP, PE/2022–26 e cálculos da UTAO.

3.6.4 Recomendações do Semestre Europeu

196. Na sua reunião de 18 de junho de 2021, na avaliação do Programa de Estabilidade 2021-26, o Conselho Europeu aprovou três recomendações específicas dirigidas a Portugal na área orçamental, de que se deu conta no [Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro, que analisou a primeira POE/2022 e que se reproduzem na Tabela 11. Não existem desenvolvimentos posteriores sobre este assunto.

197. No respeitante às respostas do PE/2022–26 a estas recomendações, salienta-se a escassez de informação no documento do MF, construído num cenário de políticas invariantes para 2022. Adianta-se ainda que 2022 constitui o primeiro ano completo de implementação do PRR, dependendo a Recomendação n.º 1 da capacidade de execução da programação acordada com a Comissão Europeia. A projeção para os saldos orçamental e estrutural ao longo do período de programação prenuncia o cumprimento da primeira linha da Recomendação n.º 2 (conforme análise da UTAO nas Subsecções 3.6.1 e 3.6.2). Acerca das demais recomendações na Tabela 11, a ausência de referências estratégicas e medidas novas de política no documento não permite concluir sobre as intenções do Governo em as acolher na programação orçamental.

Tabela 11 – Recomendações específicas do Conselho Europeu a Portugal no âmbito do Semestre Europeu de 2021

Recomendação n.º 1

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

Preservar o investimento financiado a nível nacional;

Limitar o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional,

Recomendação n.º 2

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

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

Recomendação n.º 3

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

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

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

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

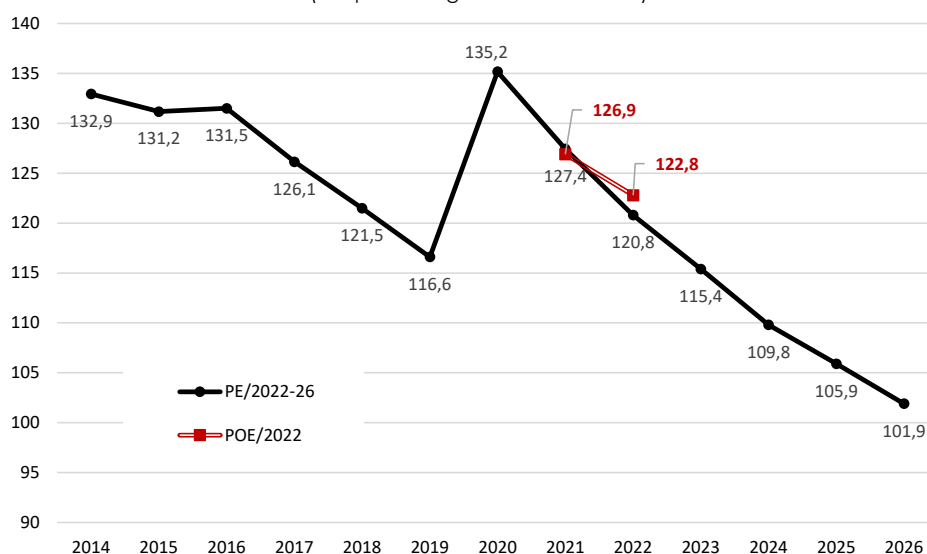
4 Dívida das Administrações Públicas

4.1 Projeções macroeconómicas e metas para a dívida pública ao longo do período de programação

198. Esta secção coloca em perspetiva as novas metas para o peso da dívida pública no PIB nominal, que constam do PE/2022–26, com os valores alcançados em anos transatos e as mais recentes projeções orçamentais do Governo. Os documentos anteriores são a POE/2022, divulgada em outubro de 2021, e o PE/2021–25, de abril de 2021. Embora as metas estabelecidas nestes documentos de programação orçamental, para a trajetória do rácio da dívida pública, se encontrem desatualizadas, devido aos desenvolvimentos recentes relacionados com a crise energética e a guerra na Ucrânia, o ritmo da variação anual neles projetado pode ser tido como uma referência comparável, sendo por isso aqui analisado. No final desta secção apresenta-se a Tabela 12 com um painel completo de informação sobre a dívida pública, abrangendo o período 2014–2021, com dados já apurados, e 2022–2026 com as projeções constantes do PE/2022–26.

199. Entre outubro de 2021 e abril de 2022, o MF reviu em baixa o peso da dívida pública no PIB para o ano 2022, de 122,8% para 120,8%, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório da POE/2022. A revisão em baixa do rácio da dívida pública, para o ano 2022, foi de 2,0 p.p. do PIB e beneficiou do facto do saldo primário no ano 2021 (– 808 M€; – 0,4% PIB) ter sido superior (i.e., défice primário inferior) ao previsto na POE/2022 em cerca de 3 mil M€ (1,4 p.p. do PIB) — (Gráfico 38 e Tabela 12).

Gráfico 38 – Metas para o rácio da dívida pública: PE/2022–26 e POE/2022
(em percentagem do PIB nominal)

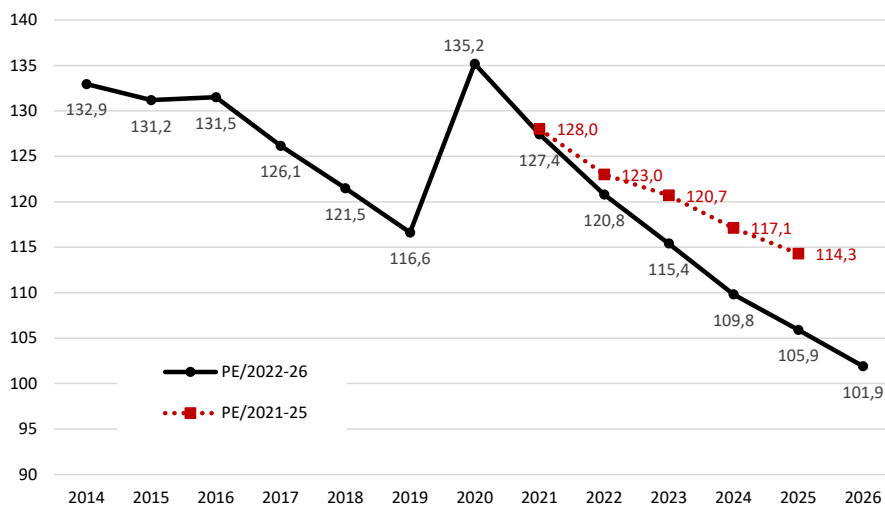


Fontes: BdP, INE, MF e cálculos da UTAO.

200. Tendo por referência o PE/2021–25, divulgado em abril de 2021, regista-se que a nova projeção do Ministério das Finanças para a trajetória do rácio da dívida pública é mais favorável, tanto em nível como no ritmo de descida anual. O peso da dívida pública no PIB projetado para os anos posteriores à recessão decorrente da pandemia COVID-19, deverá ser inferior em nível face ao projetado no Programa de Estabilidade apresentado em abril de 2021 (Gráfico 39). Ademais, o ritmo anual de descida do rácio da dívida pública no PIB projetado no PE/2022–26 é mais acentuado (repare-se na diferença de declives entre as curvas verde e preta no Gráfico 39 abaixo), devido ao facto de o saldo orçamental primário ora projetado para 2022–2025 exceder significativamente os níveis esperados no PE/2021–25, para os mesmos anos. Com efeito, para este período, o contributo do saldo primário para a variação do rácio da dívida pública em percentagem do PIB era de – 0,3 p.p. no PE/2021–25, tendo sido revisto para – 5,5 p.p. no PE/2022–26. A este efeito, acresce ainda o contributo mais favorável do PIB nominal

projetado no PE/2022–26. Para o mesmo período (2022–2026), o contributo acumulado do efeito PIB foi revisto em alta, de – 21,3 p.p. no PE/2021–25 para – 25,6 p.p. no PE/2022–26. O efeito taxa de juro não apresenta uma revisão muito significativa entre os dois momentos de projeção (Tabela 12).

Gráfico 39 – Metas para o rácio da dívida pública: PE/2022–26 e PE/2021–25
(em percentagem do PIB nominal)



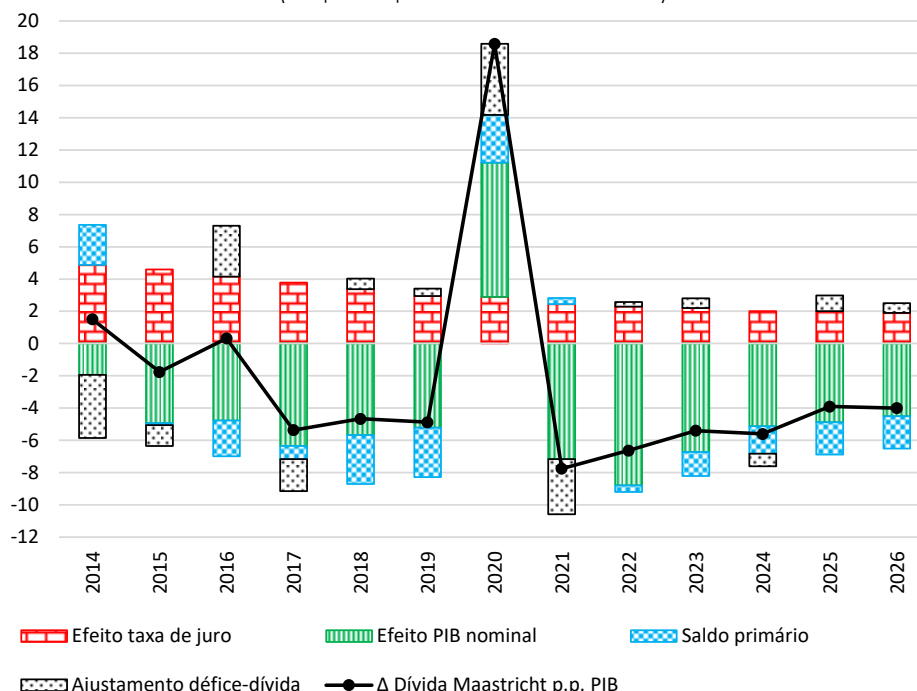
Fontes: BdP, INE, MF e cálculos da UTAO.

201. Em 2020 a dívida pública interrompeu a sua trajetória de redução, sobretudo devido aos impactos da pandemia nas contas públicas e da contração económica. Neste mesmo ano, registou-se também um acréscimo pontual dos depósitos das administrações públicas, que foi revertido no ano seguinte. A decomposição da variação anual do rácio da dívida pública em % do PIB apresenta um movimento de rutura em 2020, ano em que se registou um aumento significativo deste rácio, sobretudo devido ao facto de os efeitos PIB nominal e saldo primário terem sido desfavoráveis nesse ano. A decomposição da variação anual do rácio da dívida pública em % do PIB (Gráfico 40 e Tabela 12), acumulado ao longo de todo o horizonte temporal, evidencia que o principal fator foi o contributo do crescimento do PIB nominal, o qual é mais forte que o efeito taxa de juro e, por conseguinte, o efeito dinâmico é favorável. Excetua-se o ano 2020, ano em que se registou um acréscimo de 18,6 p.p. no rácio da dívida pública, tendo para o qual contribuído:

- O efeito dinâmico (desfavorável) com +11,2 p.p.: neste ano efeito taxa de juro foi de +2,9 p.p., e o efeito PIB nominal foi de +8,3 p.p.; neste ano este efeito revelou-se bastante desfavorável, em dissonância com os restantes anos;²⁰
- O efeito saldo primário (desfavorável) com +2,9 p.p.: devido ao saldo orçamental primário negativo decorrente dos efeitos da pandemia iniciada em 2020;
- O ajustamento défice-dívida (desfavorável) com +4,4 p.p.: este contributo incorpora um aumento excecional no stock de depósitos das Administrações Públicas (+9,4 mil M€ do que em 2019), que foi parcialmente revertido em 2021 (– 8,3 mil M€ do que em 2020). Neste âmbito, importa referir que, se se excluir da análise os depósitos das Administrações Públicas, o valor nominal da dívida pública (líquida de depósitos das Administrações Públicas) regista uma evolução sempre crescente ao longo do período em análise.

²⁰ Na decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas é frequente distinguir o impacto do défice primário, do efeito “bola de neve” (ou efeito dinâmico) e dos ajustamentos fluxo-stock (ou défice-dívida). O efeito “bola de neve” advém da acumulação de dívida no passado e da interação entre o crescimento nominal da economia e o custo da dívida. Este efeito pode ser desfavorável ou favorável para a evolução do rácio da dívida pública no PIB. Sempre que a taxa de juro implícita da dívida for superior [inferior] à taxa de crescimento nominal do PIB, a existência de um stock acumulado de dívida faz com que o peso (rácio) da dívida no PIB aumente [diminua] automaticamente, mesmo que exista um equilíbrio primário. Consequentemente, nessa situação (efeito “bola de neve” desfavorável), para que o rácio da dívida não aumente é necessária a existência de um excedente primário. Contudo, quando a taxa de juro implícita da dívida for inferior à taxa de crescimento nominal da economia (efeito “bola de neve” favorável), como é o caso do cenário do PE/2022-26, o efeito “bola de neve” faz decrescer o rácio da dívida no PIB, nessas condições é possível manter o rácio da dívida no produto mesmo com um défice primário (abstraindo de eventuais ajustamentos défice-dívida).

Gráfico 40 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública
(em pontos percentuais do PIB nominal)



Fontes: INE, BdP, Ministério das Finanças (projeções para 2022–26) e cálculos da UTAO.

202. O Governo antecipa uma redução significativa da dívida pública ao longo do horizonte de projeção do PE/2022–26, sustentada em expectativas de recuperação da atividade económica e numa evolução favorável das finanças públicas. Estas projeções enfrentam riscos descendentes consideráveis. O Governo espera que a dívida tenha diminuído para 115,4% do PIB em 2023, um valor abaixo do nível pré-pandemia (116,6% do PIB em 2019), e para 101,9% do PIB em 2026 — Tabela 12. Esta evolução encontra-se muito dependente da evolução favorável da atividade económica até 2026, com taxas de crescimento real de 5,0% em 2022, 3,3% em 2023, 2,6% em 2024–2025 e 2,5% em 2026. Esta trajetória de crescimento enfrenta riscos descendentes assinaláveis, num contexto pós-pandémico que ainda não foi completamente superado, e de elevada incerteza, sobretudo devido à evolução da guerra na Ucrânia e à crise energética. As pressões inflacionistas e salariais pré-existentes e a resposta da política monetária a nível europeu serão outra condicionante da recuperação económica. Uma análise aos riscos enfrentados que podem vir a condicionar as projeções macroeconómicas constantes do PE/2022–26 encontra-se efetuada no Capítulo 2, Secção 2.3.

Tabela 12 – Dívida pública de Maastricht, evolução e dinâmica: 2014–2026
(em euros)

	Dívida Maastricht	Depósitos das AP	Dívida Maastricht líquida de depósitos das AP	Dívida Maastricht	Dívida Maastricht líquida de depósitos das AP	Depósitos das AP	Δ Dívida Maastricht	Efeito dinâmico		Efeito saldo primário	Ajustamento défice-dívida
								Efeito taxa de juro	Efeito PIB nominal		
	(milhões de euros M€)			(percentagem do PIB %PIB)			(pontos percentuais do PIB p.p. PIB)				
2014	230 059	21 233	208 826	132,9	120,7	12,3	1,5	4,9	-1,9	2,5	-3,9
2015	235 746	18 190	217 556	131,2	121,1	10,1	-1,8	4,6	-4,9	-0,1	-1,3
2016	245 245	22 470	222 775	131,5	119,5	12,0	0,3	4,1	-4,8	-2,2	3,2
2017	247 175	19 839	227 336	126,1	116,0	10,1	-5,4	3,8	-6,3	-0,8	-2,0
2018	249 260	16 631	232 630	121,5	113,4	8,1	-4,7	3,4	-5,7	-3,0	0,7
2019	249 977	14 494	235 484	116,6	109,8	6,8	-4,9	3,0	-5,2	-3,1	0,4
2020	270 481	23 924	246 557	135,2	123,2	12,0	18,6	2,9	8,3	2,9	4,4
2021	269 232	15 594	253 638	127,4	120,0	7,4	-7,8	2,4	-7,2	0,4	-3,4
2022 ^P	274 148	-	-	120,8	-	-	-6,6	2,3	-8,8	-0,4	0,3
2023 ^P	277 299	-	-	115,4	-	-	-5,4	2,2	-6,7	-1,5	0,6
2024 ^P	276 116	-	-	109,8	-	-	-5,6	2,0	-5,1	-1,7	-0,8
2025 ^P	278 698	-	-	105,9	-	-	-3,9	2,0	-4,9	-2,0	1,0
2026 ^P	280 098	-	-	101,9	-	-	-4,0	1,9	-4,5	-2,0	0,6

Fontes: INE, BdP, PE/2022–26 e cálculos da UTAO. | Notas: P: valores projetados. “-”: valores não disponíveis.

4.2 Dificuldades na comparação com outros Estados-Membros da UE

203. O PE/2022–26 apresenta um conjunto de comparações internacionais, entre o nível de endividamento de Portugal e o de outros Estados-Membros da União Europeia; estas são prejudicadas por incoerências metodológicas. No PE/2022–26 é referido que Portugal deverá apresentar, a partir de 2024, *inclusive*, um rácio da dívida pública inferior ao de um conjunto de Estados-Membros da UE, designadamente Espanha, França e Bélgica.²¹ O autor chega a este resultado misturando, no mesmo gráfico, projeções não comparáveis. Com efeito, as projeções de dívida para aqueles três EM, entre 2021 e 2026, são as projeções realizadas pelo Fundo Monetário Internacional divulgadas em 12 de outubro de 2021. Poderia ter colado no mesmo gráfico as projeções desta instituição para Portugal, assim garantindo coerência entre os conjuntos de informação e as hipóteses empregues para construir as quatro trajetórias esperadas para o rácio da dívida pública. Contudo, não foi essa a opção do MF. Preferiu justapor a sua mais recente projeção para a dívida portuguesa às de Espanha, França e Bélgica constantes do relatório [World Economic Outlook do FMI](#), de 12 outubro de 2021. É sabido que o crescimento do denominador em 2021 acima do anteriormente esperado, apenas conhecido em 2022, favorece a redução do rácio da dívida ao longo de todo o período de projeção. A incorporação no numerador dos efeitos positivos do crescimento nos anos seguintes também acima do anteriormente esperado (por via dos saldos primários) também favorece a posição de Portugal face às dos países para os quais esta atualização não foi introduzida. Todavia, são comparações tecnicamente discutíveis por resultarem de diferentes metodologias e aplicadas com diferentes conjuntos de informação.

²¹ Ministério das Finanças, PE/2022-26, pp. 33 e 34 e Gráfico III.6.

Anexo 1: Produto Interno Bruto real per capita de Portugal, Estados-Membros da União Europeia, Área do Euro e outros países, 2000–2021

Tabela 13 – Valor do Produto Interno Bruto real per capita, em paridades de poder de compra
(em euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
UE (28 países)	18 800	19 700	20 300	20 900	21 800	22 600	23 700	25 000	25 700	24 400	25 200	25 900	26 100	26 400	27 000	27 900	28 500	29 600	30 500	31 600	:	:
UE (27 países)	18 400	19 200	19 900	20 300	21 200	22 000	23 200	24 600	25 300	24 100	24 900	25 600	25 800	26 000	26 600	27 500	28 200	29 300	30 300	31 300	29 900	32 300
Área do Euro (19 países)	21 100	22 000	22 600	23 100	23 800	24 700	26 000	27 300	27 800	26 400	27 200	27 900	27 900	28 100	28 700	29 600	30 300	31 400	32 300	33 200	31 500	33 900
Área do Euro (18 países)	21 200	22 200	22 800	23 200	24 000	24 900	26 100	27 400	27 900	26 500	27 300	28 000	28 000	28 200	28 800	29 700	30 400	31 500	32 400	33 300	31 500	33 900
Alemanha	22 800	23 700	24 200	24 800	25 900	26 400	27 600	29 100	29 800	28 300	30 000	31 700	32 000	32 500	33 700	34 200	35 100	36 400	37 500	37 900	36 600	38 600
Áustria	24 400	24 600	25 600	26 400	27 600	28 700	29 900	31 100	32 100	30 900	31 800	33 100	34 300	34 600	35 000	35 900	36 600	37 200	38 600	39 500	37 200	39 000
Bélgica	23 100	23 800	24 800	25 400	26 200	27 200	28 000	29 000	29 400	28 500	30 200	30 500	31 200	31 500	32 200	33 200	33 700	34 600	35 600	36 900	35 500	39 400
Bulgária	5 300	5 800	6 400	6 900	7 500	8 300	9 000	10 000	10 900	10 500	11 100	11 700	12 100	12 000	12 600	13 200	13 900	14 700	15 600	16 700	16 400	17 900
Chipre	17 700	18 900	19 300	19 900	21 200	22 700	23 900	26 000	27 000	25 600	25 300	24 800	23 500	21 900	21 600	22 900	24 800	26 300	27 500	28 800	26 400	28 300
Croácia	9 200	9 600	10 500	11 200	12 000	12 600	14 000	15 400	16 200	15 200	15 100	15 700	15 800	15 900	16 000	16 700	17 500	18 600	19 600	20 800	19 200	22 600
Dinamarca	23 800	24 400	25 100	25 300	26 900	28 000	29 700	30 800	32 000	30 500	32 500	33 100	33 100	33 700	34 300	35 300	36 100	38 000	39 000	39 900	40 300	43 000
Eslováquia	9 400	10 300	10 900	11 600	12 400	13 600	15 000	16 700	18 300	17 300	19 000	19 500	19 900	20 100	20 700	21 500	20 600	21 200	21 800	20 900	22 000	22 000
Eslóvenia	14 900	15 700	16 600	17 300	18 600	19 500	20 400	21 800	23 000	20 800	21 100	21 600	21 500	21 600	22 100	22 700	23 600	25 100	26 400	27 700	26 500	29 100
Espanha	17 900	19 000	20 000	20 600	21 400	22 600	24 400	25 600	25 800	24 200	24 000	23 800	23 400	23 400	24 000	25 100	25 900	27 200	27 600	28 400	25 200	27 200
Estónia	7 800	8 500	9 500	10 700	11 800	13 600	15 300	17 500	17 700	15 400	16 300	18 300	19 200	19 800	20 700	21 000	21 700	23 300	24 600	25 800	25 200	28 200
Finlândia	22 200	23 000	23 400	23 800	25 500	26 200	27 400	29 900	31 100	28 700	29 500	30 500	30 200	29 900	29 900	30 500	31 200	32 700	33 600	34 300	33 800	36 600
França	21 700	22 800	23 400	23 100	23 700	25 000	25 800	26 900	27 200	26 200	27 200	27 900	27 800	28 500	28 800	29 400	29 800	30 500	31 500	33 200	31 200	33 600
Grécia	16 200	17 300	18 500	19 600	20 800	20 900	22 700	23 100	23 900	22 900	21 100	19 100	18 400	18 700	19 100	19 200	19 100	19 600	20 100	20 700	18 600	20 900
Hungria	9 800	10 900	11 900	12 700	13 300	14 000	14 600	15 100	16 100	15 700	16 500	17 200	17 700	17 700	18 400	19 300	19 400	20 300	21 600	22 800	22 100	24 400
Irlanda	25 100	27 000	28 900	29 800	31 700	33 100	35 200	36 900	34 200	31 300	32 700	33 600	34 300	34 500	36 700	49 700	49 700	53 400	57 400	59 500	62 400	71 200
Itália	22 500	23 200	23 500	23 900	24 100	24 600	25 700	26 800	27 400	25 900	26 400	27 000	26 700	26 200	26 100	26 700	28 000	28 800	29 500	30 200	28 000	30 700
Letónia	6 700	7 500	8 300	9 100	10 000	11 400	12 600	14 400	15 200	12 900	13 400	14 400	15 700	16 300	17 100	18 000	18 600	19 700	21 000	21 700	21 000	23 100
Lituânia	7 000	7 800	8 600	9 900	10 600	11 900	13 100	15 100	16 100	13 700	15 200	17 100	18 200	19 300	20 200	20 700	21 500	23 200	24 700	26 200	26 000	28 500
Luxemburgo	45 700	46 400	48 000	49 300	52 800	56 300	62 700	67 100	70 500	65 500	68 300	70 300	71 300	72 500	75 200	77 600	78 400	78 900	79 200	79 600	78 700	89 500
Malta	15 300	15 300	16 100	17 200	17 600	18 300	18 500	19 800	20 600	20 100	21 700	21 600	22 300	23 300	24 600	26 900	27 400	29 900	30 900	32 200	28 900	31 600
Países Baixos	26 500	27 500	28 200	28 000	29 300	30 800	32 600	34 700	36 000	33 600	34 100	34 700	34 900	35 500	35 300	36 200	36 300	37 800	39 200	40 100	39 600	42 500
Polónia	8 900	9 200	9 700	10 100	10 900	11 400	12 000	13 300	14 200	14 400	15 800	16 800	17 300	17 500	18 000	19 100	19 400	20 400	21 400	22 700	22 600	24 800
Portugal	15 700 (16.º)	16 200 (16.º)	16 700 (16.º)	17 100 (18.º)	17 500 (18.º)	18 600 (17.º)	19 600 (17.º)	20 300 (18.º)	20 700 (18.º)	20 000 (19.º)	20 600 (19.º)	20 000 (18.º)	19 500 (19.º)	20 200 (18.º)	20 600 (20.º)	21 300 (19.º)	21 900 (18.º)	22 700 (20.º)	23 700 (20.º)	24 600 (20.º)	22 800 (20.º)	23 900 (22.º)
Reino Unido	21 900	22 900	23 800	24 800	26 100	26 700	27 600	28 100	28 400	26 400	27 600	27 700	28 300	28 800	29 600	30 600	30 600	31 400	32 300	33 400	31 200	33 900
República Checa	13 500	14 600	15 000	16 000	17 100	18 100	19 000	20 700	21 600	20 900	21 000	21 600	21 600	22 200	23 300	24 400	25 100	26 700	27 900	29 200	27 800	29 600
Roménia	4 900	5 300	5 900	6 200	7 300	7 900	9 200	10 800	13 000	12 600	12 800	13 300	13 900	14 300	14 800	15 500	16 800	18 600	19 900	21 700	21 400	23 500
Suécia	24 600	24 800	25 300	26 100	27 700	28 000	30 000	32 300	32 700	30 400	32 000	33 300	33 600	33 400	33 800	35 300	35 000	35 700	36 300	37 100	36 800	39 700
Albânia	3 200	3 600	3 800	4 100	4 400	4 800	5 200	5 800	6 400	6 700	7 300	7 600	7 800	7 600	8 100	8 400	8 400	8 800	9 200	9 500	9 000	:
Bósnia e Herzegovina	:	:	:	:	:	5 600	6 300	6 900	7 400	7 200	7 400	7 700	7 800	8 000	8 100	8 400	8 800	9 000	9 600	10 100	9 800	:
EUA	31 300	31 800	32 400	33 800	35 800	38 100	38 800	39 800	39 500	36 600	38 100	38 700	39 500	39 500	40 600	42 000	41 300	42 300	43 800	45 500	42 500	:
Islândia	24 700	26 400	26 700	26 900	29 000	30 600	31 500	32 800	33 700	31 500	30 100	30 500	31 000	32 000	33 000	35 400	37 100	38 200	38 800	39 700	35 800	:
Japão	22 400	23 000	23 200	23 800	24 700	26 000	26 400	27 200	27 300	25 200	26 400	27 200	28 300	29 100	29 100	29 600	28 000	28 300	28 600	29 000	28 500	:
Macedónia do Norte	5 100	5 000	5 200	5 400	5 900	6 400	6 900	7 400	8 200	8 300	8 600	8 700	8 800	9 200	9 600	10 000	10 500	10 800	11 400	11 900	11 300	:
Montenegro	:	:	:	:	:	:	8 300	9 800	10 700	9 800	10 300	10 800	10 200	10 700	11 000	11 700	12 600	13 500	14 600	15 700	13 400	:
Noruega	30 700	31 300	31 100	31 700	34 800	39 100	43 000	44 200	47 900	41 800	43 800	46 300	48 300	48 300	47 200	43 400	40 900	44 000	47 300	45 500	41 900	:
Sérvia	5 000	5 400	5 900	6 300	6 900	7 500	8 100	8 900	9 800	9 500	9 700	10 200	10 300	10 600	10 500	10 700	11 000	11 400	12 000	12 800	12 800	:
Suíça	30 300	31 100	31 600	31 600	32 700	34 000	36 700	40 200	41 700	40 100	41 400	43 200	44 300	44 900	45 900	47 500	47 300	47 500	48 600	49 000	47 900	:
Turquia	7 900	7 600	7 600	7 900	8 900	9 800	10 800	11 700	12 400	11 700	13 100	14 600	15 200	16 100	1							

Tabela 14 – Número índice do Produto Interno Bruto real per capita, em paridades de poder de compra, 2020–2021
(índice, UE27=100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EU (28 países)	102	102	102	103	103	103	102	102	102	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	:	:
EU (27 países)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Área do Euro (19 países)	115	115	114	113	113	112	112	111	110	110	109	109	108	108	108	108	107	107	107	106	105	105
Área do Euro (18 países)	116	115	115	114	113	113	112	112	111	110	110	109	109	108	108	108	108	107	107	106	105	105
Alemanha	124	123	122	122	122	120	119	118	118	118	121	124	124	125	127	124	125	124	124	121	123	119
Áustria	133	128	129	130	130	130	129	127	127	128	128	129	133	133	132	131	130	127	128	126	124	121
Bélgica	126	124	125	125	124	123	121	118	116	118	121	119	121	121	121	121	120	118	118	118	119	122
Bulgária	29	30	32	34	35	38	39	41	43	44	45	46	47	46	47	48	49	50	52	53	55	55
Chipre	96	98	97	98	100	103	103	106	107	106	102	97	91	84	81	83	88	90	91	92	88	88
Croácia	50	50	53	55	57	57	60	63	64	63	61	61	61	61	60	61	62	64	65	66	64	70
Dinamarca	130	127	126	124	127	128	125	127	127	131	129	128	130	129	128	128	130	129	127	135	133	133
Eslováquia	51	53	55	57	59	62	65	68	72	72	76	76	77	77	78	78	73	70	70	69	70	68
Eslovénia	81	82	83	85	88	89	88	89	91	86	85	84	83	83	83	83	84	86	87	88	89	90
Espanha	98	99	101	101	101	103	105	104	102	101	96	93	91	90	91	92	92	93	91	91	84	84
Estónia	42	44	48	53	56	62	66	71	70	64	66	71	74	76	78	76	77	79	81	82	84	87
Finlândia	121	120	118	117	120	119	118	122	123	119	118	119	117	115	113	111	111	111	111	109	113	113
França	118	118	118	114	112	113	111	110	108	109	109	109	108	110	108	107	106	104	104	106	104	104
Grécia	88	90	93	96	98	95	98	94	95	95	85	75	71	72	72	70	68	67	66	66	62	65
Hungria	54	57	60	62	63	64	63	61	64	65	66	67	67	68	69	70	69	69	71	73	74	76
Irlanda	136	140	145	146	149	151	152	150	135	130	131	131	133	133	138	181	176	182	190	190	209	221
Itália	122	121	118	118	114	112	111	109	108	108	106	105	104	101	98	97	99	98	97	96	94	95
Letónia	36	39	42	45	47	52	54	59	60	53	54	56	61	63	64	65	66	67	69	69	70	71
Lituânia	38	41	43	49	50	54	56	61	64	57	61	67	71	74	76	75	76	79	81	84	87	88
Luxemburgo	249	242	241	243	249	256	270	273	279	272	274	274	277	279	283	282	278	269	262	254	263	277
Malta	83	80	81	84	83	83	80	81	81	84	87	84	87	90	92	98	97	102	102	103	97	98
Países Baixos	144	143	142	138	138	140	140	141	143	140	137	135	136	137	133	131	129	129	129	128	132	132
Polónia	48	48	49	50	51	52	52	54	56	60	63	66	67	67	68	69	69	70	71	73	76	77
Portugal	85 (16.ª)	84 (16.ª)	84 (16.ª)	84 (18.ª)	83 (18.ª)	85 (17.ª)	85 (17.ª)	83 (18.ª)	82 (18.ª)	83 (19.ª)	83 (19.ª)	78 (18.ª)	76 (19.ª)	77 (18.ª)	77 (20.ª)	78 (19.ª)	78 (18.ª)	77 (20.ª)	78 (20.ª)	79 (20.ª)	76 (20.ª)	74 (22.ª)
Reino Unido	119	119	120	122	123	121	119	114	112	110	111	108	110	111	111	111	109	107	107	107	104	:
República Checa	73	76	75	79	81	82	82	84	86	87	84	84	84	85	88	89	89	91	92	93	93	92
Roménia	26	28	30	31	35	36	40	44	52	52	52	52	54	55	56	56	60	64	66	69	72	73
Suécia	134	129	128	128	131	127	129	131	129	126	128	130	130	128	127	128	124	122	120	119	123	123
Albânia	18	19	19	20	21	22	22	23	25	28	29	30	30	29	30	30	30	30	30	30	30	:
Bósnia e Herzegovina	:	:	:	:	:	26	27	28	29	30	30	30	31	31	30	31	31	31	31	32	32	33
EUA	170	165	163	166	169	173	167	162	156	152	153	151	153	152	153	153	146	144	145	145	136	:
Islândia	135	137	134	132	137	139	136	133	133	131	121	119	120	123	124	129	132	130	128	127	120	:
Japão	122	120	117	117	117	118	114	111	108	105	106	106	110	112	109	108	99	97	95	93	91	:
Macedónia do Norte	28	26	26	27	28	29	30	30	32	35	35	34	34	35	36	36	37	37	38	38	38	:
Montenegro	:	:	:	:	:	36	40	42	41	41	41	42	40	41	41	43	45	46	48	50	45	:
Noruega	167	163	157	156	164	178	185	180	190	174	176	180	187	186	178	158	145	150	156	145	140	:
Sérvia	27	28	30	31	33	34	35	36	39	39	39	40	40	41	40	39	39	39	40	41	43	:
Suíça	165	162	159	156	154	154	158	164	165	167	166	169	172	173	173	173	168	162	160	157	160	:
Turquia	43	39	38	39	42	44	47	48	49	48	53	57	59	62	65	68	66	66	63	59	62	:

Coefficiente de variação do índice do PIB Per Capita em PPC:

EU (27 países)	51,7	49,9	48,5	46,8	46,5	45,9	46,7	45,6	44,5	44,5	44,6	44,5	44,4	44,4	44,6	45,5	44,6	43,0	41,9	40,4	42,9	:
Área do euro (19 países)	45,9	44,2	43,2	41,6	41,8	41,3	42,7	42,1	42,3	42,6	42,8	43,1	43,2	43,3	43,8	44,8	44,1	42,7	41,7	40,5	43,8	:

Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O Reino Unido (RU) deixou a União Europeia em 2020. A tabela inclui o RU em todos os anos e o seu nível de PIB real per capita em PPC é tido em conta no cálculo da posição relativa de Portugal (face, assim aos 28 países do bloco europeu). (ii) O coeficiente de variação representa uma medida padronizada da dispersão (variabilidade) face à média estatística da distribuição. Em termos estatísticos, o coeficiente de variação é definido como o quociente entre o desvio-padrão (σ) e a média (μ): $C_v = \sigma/\mu$.

Anexo 2: Conta das Administrações Públicas

Tabela 15 – Conta não ajustada das Administrações Públicas em contas nacionais: peso no PIB
(em percentagem e em p.p. do PIB)

	PE/2022-26 (em % do PIB)					Variação anual (p.p. PIB)					Variação acumulada (p.p. PIB)	
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026	2021-2026
Receita Total	45,3	44,7	44,3	43,8	43,1	41,6	-0,6	-0,4	-0,6	-0,7	-1,5	-3,7
Receita corrente	44,2	43,7	42,8	42,3	41,7	40,9	-0,5	-0,9	-0,5	-0,5	-0,8	-3,3
Receita fiscal	25,0	24,9	24,7	24,5	24,3	24,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-1,0
Impostos indiretos	15,3	15,3	15,1	14,9	14,7	14,5	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,7
Impostos diretos	9,7	9,6	9,6	9,6	9,5	9,4	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,3
Contribuições sociais	12,8	12,5	12,3	12,2	12,1	11,9	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,9
Outras receitas correntes	6,3	6,2	5,8	5,6	5,4	5,0	-0,1	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3	-1,3
Vendas	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,3
Outra receita corrente	3,1	3,1	2,8	2,6	2,4	2,2	0,0	-0,4	-0,2	-0,1	-0,3	-1,0
Receitas de capital	1,1	1,1	1,5	1,5	1,4	0,7	-0,1	0,5	-0,1	-0,1	-0,7	-0,4
Despesa Total	48,1	46,7	45,0	44,1	43,1	41,6	-1,5	-1,7	-0,9	-1,0	-1,6	-6,6
Despesa corrente	44,4	41,8	40,2	39,3	38,5	37,5	-2,6	-1,6	-0,9	-0,8	-0,9	-6,8
Consumo intermédio	5,8	5,6	5,4	5,2	5,0	4,9	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,9
Despesas com pessoal	11,8	11,4	11,2	11,0	10,9	10,7	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-1,1
Prestações sociais	19,6	19,0	18,3	18,0	17,7	17,3	-0,7	-0,6	-0,3	-0,4	-0,3	-2,3
Subsídios	2,0	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4	-1,2	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	-1,6
Juros	2,4	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-0,1	-0,5
Outras despesas correntes	2,7	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	0,0	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,4
Despesa de capital	3,8	4,9	4,8	4,8	4,7	4,0	1,1	-0,1	0,1	-0,1	-0,7	0,2
FBCF	2,5	3,2	3,6	3,8	3,7	3,3	0,7	0,4	0,1	0,0	-0,4	0,8
Outras despesas de capital	1,3	1,7	1,2	1,1	1,0	0,7	0,4	-0,5	-0,1	-0,1	-0,3	-0,6
Saldo global	-2,8	-1,9	-0,6	-0,4	0,0	0,1	0,9	1,3	0,2	0,4	0,1	2,9
em % do PIB							0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Saldo primário	-0,4	0,3	1,6	1,7	1,9	2,0	0,7	1,3	0,1	0,3	0,0	
<i>Por memória:</i>												
Receita fiscal e contributiva	37,9	37,4	37,0	36,7	36,4	35,9	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,5	-2,0
Despesa corrente primária	41,9	39,5	38,0	37,3	36,5	35,6	-2,4	-1,5	-0,7	-0,8	-0,8	-6,3
Despesa primária	45,7	44,4	42,8	42,1	41,2	39,6	-1,3	-1,7	-0,7	-0,9	-1,5	-6,1
<i>Por memória:</i>												
PIB nominal	211 278	226 944	240 294	251 472	263 171	274 875						

Fontes: INE, PE/2022–26 e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes.

Tabela 16 – Conta não ajustada das Administrações Públicas em contas nacionais: valores nominais
(em milhões de euros e em percentagem)

	PE/2022-26 (em milhões de euros)						Variação anual (em %)					2021/26	
	2021						2022	2023	2024	2025	2026	Taxa de variação acumulada (em %)	Contributos p.p.
	2022	2023	2024	2025	2026								
Receita Total	95 750	101 546	106 556	110 039	113 443	114 425	6,1	4,9	3,3	3,1	0,9	19,5	19,5
Receita corrente	93 330	99 070	102 847	106 311	109 819	112 487	6,2	3,8	3,4	3,3	2,4	20,5	20,0
Receita fiscal	52 834	56 465	59 289	61 572	63 872	65 863	6,9	5,0	3,9	3,7	3,1	24,7	13,6
Impostos indiretos	32 283	34 640	36 199	37 465	38 777	39 940	7,3	4,5	3,5	3,5	3,0	23,7	8,0
Impostos diretos	20 551	21 825	23 091	24 107	25 095	25 923	6,2	5,8	4,4	4,1	2,0	26,1	5,6
Contribuições sociais	27 149	28 479	29 675	30 744	31 820	32 774	4,9	4,2	3,6	3,5	3,0	20,7	5,9
Outras receitas correntes	13 347	14 126	13 883	13 995	14 128	13 849	5,8	-1,7	0,8	0,9	-2,0	3,8	0,5
Vendas	6 734	7 030	7 263	7 488	7 705	7 921	4,4	3,3	3,1	2,9	2,8	17,6	1,2
Outra receita corrente	6 613	7 096	6 620	6 508	6 423	5 929	7,3	-6,7	-1,7	-1,3	-7,7	-10,3	-0,7
Receitas de capital	2 420	2 476	3 709	3 728	3 623	1 938	2,3	49,8	0,5	-2,8	-46,5	-19,9	-0,5
Despesa Total	101 727	105 943	108 079	110 851	113 499	114 211	4,1	2,0	2,6	2,4	0,6	12,3	13,0
Despesa corrente	93 716	94 830	96 650	98 762	101 217	103 215	1,2	1,9	2,2	2,5	2,0	10,1	9,9
Consumo intermédio	12 230	12 683	12 911	13 104	13 275	13 368	3,7	1,8	1,5	1,3	0,7	9,3	1,2
Despesas com pessoal	24 882	25 852	26 809	27 720	28 580	29 465	3,9	3,7	3,4	3,1	3,1	18,4	4,8
Prestações sociais	41 435	43 009	44 042	45 319	46 452	47 567	3,8	2,4	2,9	2,5	2,4	14,8	6,4
Subsídios	4 220	1 907	1 387	1 362	1 284	1 157	-54,8	-27,3	-1,8	-5,7	-9,9	-72,6	-3,2
Juros	5 169	5 107	5 337	5 011	5 181	5 238	-1,2	4,5	-6,1	3,4	1,1	1,3	0,1
Outras despesas correntes	5 781	6 272	6 165	6 246	6 445	6 420	8,5	-1,7	1,3	3,2	-0,4	11,1	0,7
Despesa de capital	8 012	11 113	11 430	12 090	12 282	10 996	38,7	2,8	5,8	1,6	-10,5	37,3	3,1
FBCF	5 297	7 315	8 661	9 432	9 781	9 125	38,1	18,4	8,9	3,7	-6,7	72,3	4,0
Outras despesas de capital	2 715	3 798	2 769	2 658	2 501	1 871	39,9	-27,1	-4,0	-5,9	-25,2	-31,1	-0,9
Saldo global	-5 977	-4 397	-1 523	-813	-56	214							
em % do PIB	-2,8	-1,9	-0,6	-0,3	0,0	0,1							
Saldo primário	-808	710	3 814	4 199	5 125	5 453							
<i>Por memória:</i>													
Receita fiscal e contributiva	79 983	84 944	88 965	92 316	95 691	98 638	6,2	4,7	3,8	3,7	3,1	23,3	19,5
Despesa corrente primária	88 547	89 723	91 313	93 751	96 036	97 976	1,3	1,8	2,7	2,4	2,0	10,6	9,8
Despesa primária	96 559	100 836	102 743	105 840	108 317	108 973	4,4	1,9	3,0	2,3	0,6	12,9	13,0
<i>Por memória:</i>													
PIB nominal	211 278	226 944	240 294	251 472	263 171	274 875							

Fontes: INE, PE/2022-26 e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes.

Tabela 17 – Conta ajustada das Administrações Públicas em contas nacionais: peso no PIB
(em percentagem e em p.p. do PIB)

	PE/2022-26 (em % do PIB)						Variação anual (p.p. PIB)					2021-2026
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026	Em p.p. do PIB
Receita total	44,8	44,7	44,3	43,8	43,1	41,6	0,0	-0,4	-0,6	-0,7	-1,5	-3,1
Receita corrente	44,2	43,7	42,8	42,3	41,7	40,9	-0,5	-0,9	-0,5	-0,5	-0,8	-3,3
Receita fiscal	25,0	24,9	24,7	24,5	24,3	24,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-1,0
Impostos indiretos	15,3	15,3	15,1	14,9	14,7	14,5	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,7
Impostos diretos	9,7	9,6	9,6	9,6	9,5	9,4	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,3
Contribuições sociais	12,8	12,5	12,3	12,2	12,1	11,9	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,9
Outras receitas correntes	6,3	6,2	5,8	5,6	5,4	5,0	-0,1	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3	-1,3
Vendas	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,3
Outra receita corrente	3,1	3,1	2,8	2,6	2,4	2,2	0,0	-0,4	-0,2	-0,1	-0,3	-1,0
Recargas de capital	0,6	1,1	1,5	1,5	1,4	0,7	0,5	0,5	-0,1	-0,1	-0,7	0,1
Despesa total	47,9	46,5	45,0	44,1	43,1	41,6	-1,4	-1,5	-0,9	-1,0	-1,6	-6,4
Despesa corrente	44,4	41,8	40,2	39,3	38,5	37,5	-2,6	-1,6	-0,9	-0,8	-0,9	-6,8
Consumo intermédio	5,8	5,6	5,4	5,2	5,0	4,9	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,9
Despesas com pessoal	11,8	11,4	11,2	11,0	10,9	10,7	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-1,1
Prestações sociais	19,6	19,0	18,3	18,0	17,7	17,3	-0,7	-0,6	-0,3	-0,4	-0,3	-2,3
Subsídios	2,0	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4	-1,2	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	-1,6
Juros	2,4	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-0,1	-0,5
Outras despesas correntes	2,7	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	0,0	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,4
Despesa de capital	3,6	4,7	4,8	4,8	4,7	4,0	1,1	0,0	0,1	-0,1	-0,7	0,4
FBCF	2,5	3,2	3,6	3,8	3,7	3,3	0,7	0,4	0,1	0,0	-0,4	0,8
Outras despesas de capital	1,1	1,5	1,2	1,1	1,0	0,7	0,4	-0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4
Saldo global	-3,2	-1,8	-0,6	-0,3	0,0	0,078	1,4	1,1	0,3	0,3	0,1	3,3
em % do PIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo primário	-0,7	0,5	1,6	1,7	1,9	2,0	1,2	1,1	0,1	0,3	0,0	2,7
<i>Por memória:</i>												
Receita fiscal e contributiva	37,9	37,4	37,0	36,7	36,4	35,9	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,5	-2,0
Despesa corrente primária	41,9	39,5	38,0	37,3	36,5	35,6	-2,4	-1,5	-0,7	-0,8	-0,8	-6,3
Despesa primária	45,5	44,3	42,8	42,1	41,2	39,6	-1,2	-1,5	-0,7	-0,9	-1,5	-5,9
<i>Por memória:</i>												
PIB nominal	211 278	226 944	240 294	251 472	263 171	274 875						

Fontes: INE, PE/2022–26 e cálculos da UTAO. | Notas: Valores ajustados de medidas temporárias e/ou recorrentes, listadas na Caixa 2, p.p. 47.

Tabela 18 – Conta ajustada das Administrações Públicas em contas nacionais: valores nominais
(em milhões de euros e em percentagem)

	PE/2022-26 (em milhões de euros)						Variação anual (em %)					2021/26	
	2021											Taxa de variação acumulada (em %)	Contributos p.p.
	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026			
Receita total	94 573	101 546	106 556	110 039	113 443	114 425	7,4	4,9	3,3	3,1	0,9	21,0	21,0
Receita corrente	93 330	99 070	102 847	106 311	109 819	112 487	6,2	3,8	3,4	3,3	2,4	20,5	20,3
Receita fiscal	52 834	56 465	59 289	61 572	63 872	65 863	6,9	5,0	3,9	3,7	3,1	24,7	13,8
Impostos indiretos	32 283	34 640	36 199	37 465	38 777	39 940	7,3	4,5	3,5	3,5	3,0	23,7	8,1
Impostos diretos	20 551	21 825	23 091	24 107	25 095	25 923	6,2	5,8	4,4	4,1	3,3	26,1	5,7
Contribuições sociais	27 149	28 479	29 675	30 744	31 820	32 774	4,9	4,2	3,6	3,5	3,0	20,7	5,9
Outras receitas correntes	13 347	14 126	13 883	13 995	14 128	13 849	5,8	-1,7	0,8	0,9	-2,0	3,8	0,5
Vendas	6 734	7 030	7 263	7 488	7 705	7 921	4,4	3,3	3,1	2,9	2,8	17,6	1,3
Outra receita corrente	6 613	7 096	6 620	6 508	6 423	5 929	7,3	-6,7	-1,7	-1,3	-7,7	-10,3	-0,7
Receitas de capital	1 243	2 476	3 709	3 728	3 623	1 938	99,1	49,8	0,5	-2,8	-46,5	55,9	0,7
Despesa total	101 298	105 566	108 079	110 851	113 499	114 211	4,2	2,4	2,6	2,4	0,6	12,7	12,7
Despesa corrente	93 716	94 830	96 650	98 762	101 217	103 215	1,2	1,9	2,2	2,5	2,0	10,1	9,4
Consumo intermédio	12 230	12 683	12 911	13 104	13 275	13 368	3,7	1,8	1,5	1,3	0,7	9,3	1,1
Despesas com pessoal	24 882	25 852	26 809	27 720	28 580	29 465	3,9	3,7	3,4	3,1	3,1	18,4	4,5
Prestações sociais	41 435	43 009	44 042	45 319	46 452	47 567	3,8	2,4	2,9	2,5	2,4	14,8	6,1
Subsídios	4 220	1 907	1 387	1 362	1 284	1 157	-54,8	-27,3	-1,8	-5,7	-9,9	-72,6	-3,0
Juros	5 169	5 107	5 337	5 011	5 181	5 238	-1,2	4,5	-6,1	3,4	1,1	1,3	0,1
Outras despesas correntes	5 781	6 272	6 165	6 246	6 445	6 420	8,5	-1,7	1,3	3,2	-0,4	11,1	0,6
Despesa de capital	7 583	10 736	11 430	12 090	12 282	10 996	41,6	6,5	5,8	1,6	-10,5	45,0	3,4
FBCF	5 297	7 315	8 661	9 432	9 781	9 125	38,1	18,4	8,9	3,7	-6,7	72,3	3,8
Outras despesas de capital	2 286	3 421	2 769	2 658	2 501	1 871	49,7	-19,1	-4,0	-5,9	-25,2	-18,2	-0,4
Saldo global	-6 725	-4 020	-1 523	-813	-56	214							
em % do PIB	-3,2	-1,8	-0,6	-0,3		0,1							
Saldo primário	-1 556	1 087	3 814	4 199	5 125	5 453							
<i>Por memória:</i>													
Receita fiscal e contributiva	79 983	84 944	88 965	92 316	95 691	98 638	6,2	4,7	3,8	3,7	3,1	23,3	19,7
Despesa corrente primária	88 547	89 723	91 313	93 751	96 036	97 976	1,3	1,8	2,7	2,4	2,0	10,6	9,3
Despesa primária	96 130	100 459	102 743	105 840	108 317	108 973	4,5	2,3	3,0	2,3	0,6	13,4	12,7
<i>Por memória:</i>													
PIB nominal	211 278	226 944	240 294	251 472	263 171	274 875							

Fontes: INE, PE/2022-26 e cálculos da UTAO. | Notas: Valores ajustados de medidas temporárias e/ou recorrentes, listadas na Caixa 2, p.p. 47

Anexo 3: Impacto das medidas COVID-19 em 2021

Tabela 19 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 em 2021, ótica das contas nacionais

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto das medidas COVID-19 2021	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	1 145,3	0,5
Receita corrente	1 145,3	0,5
Receita fiscal	-205,1	-0,1
Adicional de solidariedade do sector bancário*	36,0	0,0
Suspensão de execuções fiscais da Receita Fiscal (estimativa)	-140,0	-0,1
Suspensão dos pagamentos por conta de IRC	-50,4	0,0
Incumprimento receita diferida (IRS e IRC)	-15,5	0,0
Incumprimento receita diferida (IVA)	-35,1	0,0
Contribuições sociais	-28,8	0,0
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	-28,8	0,0
Outra receita corrente	1 379,2	0,7
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Garantir Cultura*	1 009,9	0,5
Receita comunitária REACT + adiantamento*	369,3	0,2
Despesa Total	6 991,9	3,3
Despesa corrente	6 012,4	2,8
Consumo intermédio	1 208,7	0,6
Atualização da informação de base da Administração Regional*	11,3	0,0
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	174,0	0,1
Outras Aquisições de Bens e Serviços	17,6	0,0
Saúde: aquisição de doses de tratamento de Remdesivir	18,3	0,0
Saúde: aquisição de vacinas	336,9	0,2
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	332,4	0,2
Saúde: testes COVID-19	318,2	0,2
Despesas com pessoal	597,4	0,3
Educação: Recursos humanos (apoio à consolidação das aprendizagens)	190,3	0,1
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	16,9	0,0
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	390,2	0,2
Prestações sociais	929,4	0,4
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	18,8	0,0
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	488,4	0,2
Isolamento profilático	106,6	0,1
Outros apoios de proteção social	134,0	0,1
Prestações por doenças profissionais	3,4	0,0
Programa Ativar - Bolsas de formação	68,3	0,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	83,9	0,0
Subsídios de assistência a filho e a neto	26,2	0,0
Subsídios	3 126,5	1,5
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	8,6	0,0
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	547,8	0,3
Apoio Social Extraordinário para Profissionais da Cultura	4,5	0,0
Apoios a setores de produção agrícola	18,3	0,0
Apoios ao cinema e audiovisual	3,6	0,0
Apoios sociais às famílias	51,0	0,0
Atualização da informação de base da Segurança Social*	-3,9	0,0
Layoff	368,2	0,2
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	248,6	0,1
Outros apoios	0,0	0,0
Outros apoios a empresas	112,5	0,1
Programa Adaptar	4,8	0,0
Programa Adaptar (financiamento nacional)	7,6	0,0
Programa Apoiar + Simples	54,5	0,0
Programa Apoiar Rendas	63,4	0,0
Programa Apoiar.PT - apoios à economia	967,9	0,5
Programa Ativar	208,1	0,1
Programa Garantir Cultura	15,3	0,0
Isenção de pagamento da Taxa Social Única	225,8	0,1
Incentivo extraordinário à normalização da atividade económica	0,4	0,0
Programa IVAUCHER	38,2	0,0
Programa Adaptar Turismo (financiamento nacional)	0,4	0,0
Apoio extraordinário aos serviços públicos de transporte de passageiros (PART)	181,0	0,1
Outras despesas correntes	150,4	0,1
Ações de promoção do turismo	10,1	0,0
Fundo de emergência para apoio social e outros	8,8	0,0
Outros apoios	62,6	0,0
Outros encargos	27,5	0,0
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	41,4	0,0
Despesa de capital	979,5	0,5
FBCF	259,9	0,1
Apoio ao teletrabalho	4,2	0,0
Outros equipamentos	21,8	0,0
Saúde: equipamentos e outros	79,8	0,0
Universalização da escola digital	154,0	0,1
Outras despesas de capital	719,6	0,3
Outros apoios	45,4	0,0
Provisão para garantias assumidas nas linhas de crédito COVID-19 (estimativa de incumprimento) *	33,7	0,0
Dotações de capital - TAP - Contingência Covid 19	640,5	0,3
	-5 846,6	-2,8

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-5 703,5	-2,7
Dif.ª ótica Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	-143,1	-0,1

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
Receita	1 591,6	0,8
1. Incumprimento na receita diferida (IVA e IRC)	-50,7	0,0
2. Receita anual do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário"	36,0	0,0
3. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais	221,0	0,1
4. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	1 009,9	0,5
5. Receita comunitária do REACT	369,3	0,2
6. Atualização da informação de base	6,2	0,0
Despesa	1 734,7	0,8
7. Atualização de informação de base	7,4	0,0
8. Despesa adicional registada em 2021 (ótica compromisso)	-159,8	-0,1
9. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais e atualização da informação de base de valorização da medida (+4,9M€)	225,8	0,1
10. Despesa adicional PART	39,5	0,0
11. Correção programa IVAUCHER	-9,3	0,0
12. Correção programa AUTOvaucher	-53,0	0,0
13. Dotações de capital - TAP - Contingencia Covid 19	640,5	0,3
14. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	1 009,9	0,5
15. Provisões para incumprimento de garantias linhas de crédito COVID-19	33,7	0,0
Efeito sobre o saldo orçamental	-143,1	-0,1

Fontes: INE, DGO, AT, IGFSS e cálculos da UTAO. | Nota: As medidas assinaladas com ""**"" correspondem a ajustamentos realizados aos dados publicados pela DGO, que refletem situações de atualização de informação de base e diferenças na ótica de registo entre contabilidades pública e nacional quanto ao momento de registo e respetiva quantificação da medida ou ainda quanto a diferenças de âmbito metodológico.



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>