

Relatório UTAO n.º 7/2022

Apreciação Preliminar da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

23 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 Preliminar da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 7/2022

Data de publicação: 23 de abril de 2022

Data-limite para incorporação de informação: 20 de abril de 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	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	ii
Sumário executivo	1
1. Introdução	1
2. A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade	1
3. Cenário macroeconómico	2
3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental	2
3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas	2
4. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional	3
4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	3
4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	3
4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	3
4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ºPOE/2022	4
4.5 Medidas de política orçamental em 2022	4
4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ºPOE/2022.....	5
4.7 Riscos do cenário orçamental.....	6
1 Introdução	7
2 A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade	9
2.1 Racionalidade económica da programação plurianual na política orçamental.....	9
2.2 Regime dos tetos de despesa em contabilidade pública: o Quadro Plurianual das Despesas Públicas	11
2.3 As derivas discricionárias no regime plurianual do QPDP	12
2.4 História recente da lei das Grandes Opções (e dos tetos de despesa)	12
2.5 O que pretende o Governo mudar na LEO? Efeitos práticos relevantes para a aprovação da lei orçamental para 2022.....	13
3 Cenário macroeconómico	15
3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental	15
3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas.....	16
4 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional	21
4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	21
4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	25
4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	27
4.3.1 Saldo orçamental.....	28
4.3.2 Saldo estrutural.....	28
4.3.3 Dívida pública	29
4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ºPOE/2022	29
4.5 Medidas de política orçamental em 2022.....	30
4.5.1 Abordagem conceptual.....	31
4.5.2 Incoerências classificativas entre a 2.ºPOE/2022 e o PE/2022–26.....	34
4.5.3 As medidas da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022	36
4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ºPOE/2022	40
4.7 Riscos do cenário orçamental.....	45

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 versus 2.ºPOE/2022.....	16
Tabela 2 – Diferenças na conta não ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE.....	23
Tabela 3 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021 e 2022.....	24
Tabela 4 – Diferenças na conta ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE	25
Tabela 5 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , evolução e dinâmica: 2014–2026	27
Tabela 6 – Saldo estrutural em 2021 e 2022	28
Tabela 7 – Impacto orçamental das medidas da crise energética e conflito na Ucrânia, por rubrica.....	37
Tabela 8 – Principais medidas de política orçamental da 2.ºPOE/2022.....	39

Tabela 9 – Previsão do impacto líquido no saldo de 2022 decorrente de medidas com pessoal..... 44

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) na Área do Euro e em Portugal: janeiro de 1999 a março de 2022 19

Gráfico 2 – Previsão para o saldo orçamental, primário e impacto orçamental da despesa com juros em 2022 (conta não ajustada) 21

Gráfico 3 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental (não ajustado) em 2022: 2.ºPOE/2022 vs PE/2022-26 22

Gráfico 4 – Metas para o rácio da dívida pública (Maastricht): PE/2022-26, 1.ºPOE/2022 e 2.ºPOE/2022 26

Gráfico 5 – Trajetória do saldo estrutural implícita na 2.ºPOE/2022 29

Gráfico 6 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo 29

Gráfico 7 – Orientação da política orçamental: 2.ºPOE/2022 30

Gráfico 8 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022 41

Gráfico 9 – Contributos da receita para a variação do saldo entre 2021 e 2022, líquida de medidas de emergência e temporárias ou não-recorrentes 42

Índice de Caixas

Caixa 1 – Pressões inflacionistas na Área do Euro e em Portugal 18

Caixa 2 – Medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas pela UTAO 24

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
ANA	Aeropostos de Portugal, S.A.
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BdP	Banco de Portugal
BPP	Banco Privado Português
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)
IFR	Incentivo Fiscal à Recuperação
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
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)
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PE	Programa de Estabilidade
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
PNR	Programa(s) Nacional(is) de Reformas
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "AAAA"
pp.	Páginas
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
REACT-EU	Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
UE	União Europeia
USD	Dólar norte-americano
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
vs	versus

Sumário executivo

1. Este documento contém a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) à [segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022](#), divulgada pelo Ministério das Finanças em 13 de abril 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 relevantes não são aqui mencionadas. Para conveniência de leitura e remissão para as justificações, os resultados são apresentados por capítulo e, quando adequado, por secção.

1. Introdução

3. O Ministério das Finanças (MF) disponibilizou em tempo útil quase toda a informação complementar que a UTAO lhe solicitou para melhor poder analisar tecnicamente a 2.ª POE/2022. Este registo merece ser feito porque o comportamento dos serviços do MF não tem sido assim nos últimos anos. Saúda-se, pois, a alteração de comportamento e deseja-se a continuação deste novo registo, a bem do esclarecimento dos cidadãos e do órgão parlamentar de soberania.

4. A dimensão estruturante do planeamento estratégico justifica o destaque que a Introdução dá ao Capítulo 2. Ele alerta para as quebras recorrentes de compromisso do Governo e da Assembleia da República (AR) para com as obrigações de planeamento estratégico das finanças públicas. Com uma nova legislatura a nascer, é importante informar que essas obrigações, além de serem deveres consagrados na lei, são também um imperativo institucional para o País ter finanças públicas sustentáveis e capacidade real de alternância entre opções políticas com expressão financeira. A [Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª](#) para alterar a lei fundamental das finanças públicas, decidida em contrarrelógio esta semana no Parlamento, é o mais recente exemplo de desrespeito pelo primado da plurianualidade na programação orçamental.

2. A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade

5. O compromisso dos órgãos de soberania com o planeamento estratégico das finanças públicas tem sido fraco em Portugal. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), trave-mestra do ordenamento jurídico das finanças públicas, subordina as leis orçamentais anuais ao cumprimento da programação de médio prazo da política orçamental. Atos sucessivos praticados pelo Governo e pela Assembleia da República ao longo de muitos anos têm, na prática, anulado essa subordinação para conseguir a discricionariedade máxima no curto prazo, aprovando os Orçamentos do Estado em desrespeito pela programação plurianual. A desqualificação do Programa de Estabilidade (PE), os adiamentos sucessivos e nunca cabalmente justificados na entrada em vigor das inovações mais progressistas da reforma de 2015, a omissão deliberada na aprovação de tetos imperativos à despesa na Primavera, o alargamento da lista de exceções às regras, a adoção de procedimentos regimentais ultra acelerados e com enorme discricção para anular aspetos essenciais do enquadramento das contas públicas, um pouco de tudo isto vem sucedendo há muito por vontade dos Governos e com o apoio do Parlamento.

6. Os últimos três anos retomaram o dismantelamento dos alicerces estratégicos da política orçamental. As alterações à LEO entretanto aprovadas no Parlamento, a última das quais se prevê que aconteça a correr no dia 22 de abril de 2022, removeram a restrição plurianual sobre as leis orçamentais anuais. Na realidade, para nada de substantivo passam a servir o Programa de Estabilidade e o Quadro Plurianual das Despesas Públicas, uma vez que os instrumentos de programação de médio prazo perderam o papel disciplinador da visão de curto prazo, visão esta que passa a dominar por inteiro a futura

das POE e das Propostas de Alteração às mesmas que venham a ser aprovadas em sede do processo legislativo orçamental anual.

3. Cenário macroeconómico

3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental

7. Entre o cenário macroeconómico do PE/2022–26 e a 2.ªPOE/2022, verificou-se uma revisão ligeira em algumas variáveis nominais, e uma alteração na decomposição entre efeito volume e efeito preço. O crescimento do nível geral de preços, aferido pelo IPC e pelo IHPC, foi revisto 0,8 p.p. em alta no âmbito da 2.ªPOE/2022, para 3,7% e 4,0%, respetivamente.

8. De acordo com a 2.ªPOE/2022, a revisão em alta do crescimento do deflator das importações deverá refletir-se no aumento do deflator das exportações, embora menos que proporcionalmente, determinando uma deterioração dos termos de troca. Contudo, a 2.ªPOE/2022 mantém a previsão para a balança de bens e serviços e para a capacidade de financiamento da economia portuguesa.

3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas

9. 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 estão a perturbar vários mercados reais, essencialmente, os mercados das matérias-primas energéticas (gás, petróleo e carvão) e os mercados de fertilizantes e produtos alimentares não processados cultivados nos territórios em conflito.

10. A concretização das transferências da União Europeia previstas na 2.ªPOE/2022 para a balança de capital é fundamental para assegurar a capacidade de financiamento da economia portuguesa, num contexto em que a 2.ªPOE/2022 prevê uma balança corrente negativa para 2022.

11. A 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 e serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a 2.ªPOE/2022 prevê um valor de – 3,4% do PIB em 2022, registo mínimo desde o ano 2012.

12. 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.

13. A margem de manobra da política monetária encontra-se limitada devido a fatores que ultrapassam o controlo por parte do banco central, nomeadamente, a guerra na Ucrânia, as sanções, a pandemia e as perturbações nas cadeias da oferta de bens e serviços. O fenómeno da “estagflação”, caracterizado pelo baixo ritmo de crescimento económico e pela subida da taxa de inflação, poderá atingir a economia mundial à medida que a guerra na Ucrânia for condicionando a recuperação económica após a pandemia COVID–19.

14. 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. 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).

4. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022

15. A mais recente previsão do MF mantém inalterada a previsão para o saldo orçamental de 2022, em – 1,9% do PIB, face à projeção avançada no PE/2022–26. Revê em alta a projeção apresentada na 1.ºPOE/2022, de outubro de 2021.

16. A 2.ºPOE/2022 prevê uma melhoria marginal da posição orçamental, mas com alterações qualitativas na composição da receita e da despesa. Na receita, projeta-se a diminuição da receita fiscal e contributiva, por contrapartida da componente não fiscal corrente. Na despesa, esperam-se poupanças nos encargos com juros e pessoal.

17. Em 2022 prevê-se que as medidas temporárias ou não recorrentes voltem a contribuir para o agravamento do saldo orçamental. A documentação da 2.ºPOE/2022 permitiu identificar uma medida temporária ou não-recorrente que não se encontrava mencionada no PE/2022–26. Trata-se da medida de despesa de capital referente a uma Indemnização judicial no âmbito de Parcerias Público-Privadas. No entanto, apesar de ter sido solicitado ao MF, não foi obtida qualquer informação sobre a que processo de litígio se refere esta previsível indemnização.

4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022

18. A mais recente previsão do Ministério das Finanças para a dívida pública em 2022, que consta da 2.ºPOE/2022, é idêntica à recentemente divulgada no PE/2022–26. As projeções da 2.ºPOE/2022 não alteram a dinâmica da dívida pública em 2022, mantendo-se válida a análise apresentada no recente [Relatório UTAO n.º 6/2022: Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026](#), de 12 de abril. Por memória, apresentam-se as principais conclusões relativas à evolução da dívida pública, vertidas nesse relatório:

- A projeção do Ministério das Finanças para a trajetória do rácio da dívida pública, constante do PE/2022-2026, é mais favorável do que a constante no Programa de Estabilidade 2021–2025, divulgado em abril de 2021, tanto em nível como no ritmo de descida anual;
- 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.

19. 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, de 122,8% para 120,7%, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório que acompanhou a primeira POE/2022.

4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022

20. A previsão da 2.ºPOE/2022 para o saldo orçamental aponta para a sua redução face ao registado em 2021 e o cumprimento do limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. Esta previsão iguala a projeção apresentado no PE/2022-26.

21. O saldo estrutural deverá permanecer abaixo do Objetivo de Médio Prazo (OMP) que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas. No entanto, a trajetória de evolução em direção ao OMP progride no sentido da correção recomendada para Portugal.

22. A melhoria do saldo estrutural em 2022, face a 2021, advém da redução prevista na despesa com juros, já que não se antecipa alteração no saldo primário estrutural. A variação nula neste indicador indicia inação sobre as causas permanentes do desequilíbrio nas contas públicas portuguesas.

23. 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 prevista na 2.ªPOE/2022 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória.

4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ªPOE/2022

24. 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 ficasse abaixo do produto potencial. De relembrar que no ano 2020 se assistiu a uma recessão profunda decorrente dos efeitos económicos da crise pandémica, tendo sido executada uma política orçamental expansionista contracíclica para minimizar as consequências da pandemia na saúde das pessoas e na economia.

25. De acordo com a 2.ªPOE/2022, a política orçamental em 2022 deverá ser neutra, devido à ausência de impulsos para alterar o saldo primário estrutural, num contexto de melhoria da atividade económica, que deverá permanecer abaixo do produto potencial.

26. Caso se concretizem as previsões da 2.ªPOE/2022, o saldo primário estrutural a observar em 2022 será inferior ao observado no último ano pré-pandemia. Em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia COVID-19, o saldo primário estrutural situou-se em 1,6% do PIB potencial. Para 2022, o saldo estrutural previsto é de 1,0% do PIB potencial, mesmo valor do ano 2021.

4.5 Medidas de política orçamental em 2022

27. Para efeitos de construção de cenários de projeção, as medidas de política têm de ser classificadas com base em dois critérios: grau de formalização e duração dos efeitos nas contas públicas.

28. Existem incoerências substantivas no cenário de políticas invariantes entre os documentos de planeamento de médio prazo e de curto prazo, ou seja, entre o PE/2022–26 e a 2.ªPOE/2022.

29. As diferenças entre as medidas que constam da 2.ªPOE e as indicadas no Programa de Estabilidade recentemente apresentado, resumem-se, essencialmente, a medidas adicionais no âmbito da crise energética e ao conflito militar na Ucrânia, mas que foram anunciadas pelo Governo em momento que antecedeu a apresentação da 2.ªPOE/2022.

30. Se se tomar como boa a classificação de medidas aplicada no PE/2022–26, então não há novas medidas de política orçamental na 2.ªPOE/2022.

31. A 2.ªPOE/2022 prevê um impacto orçamental de – 3,4 mil M€ (1,5% do PIB) para as principais medidas de política, uma revisão em baixa de 546 M€ (0,2% do PIB) face ao apresentado no PE. Este agravamento reflete as medidas destinadas a mitigar o choque geopolítico (601 M€; 0,3% do PIB) parcialmente atenuado pela ligeira revisão em baixa nas restantes tipologias (55 M€).

32. Esta revisão reflete sobretudo a redução fiscal anunciada, uma vez que a despesa projetada decresce face ao PE/2022–26. A revisão em alta do custo orçamental das medidas de política da 2.ªPOE/2022 (546 M€; 0,2% do PIB) reflete as medidas do lado da receita (– 692 M€), designadamente a redução fiscal anunciada para mitigação do aumento dos preços dos combustíveis (– 637 M€) e a revisão em baixa do cofinanciamento europeu (– 75 M€) para as medidas da Ucrânia e da crise energética. A despesa adicional prevista decresce 146 M€ face à projeção do PE/2022-26.

33. A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de mitigação do choque geopolítico concentra-se do lado da receita e reflete sobretudo a redução de impostos, que consiste na neutralização do efeito temporário do choque geopolítico sobre a receita fiscal que incide sobre os combustíveis. Subsistem dúvidas quanto à coerência entre o cenário orçamental projetado para a conta das AP e esta medida de redução fiscal. A redução fiscal deverá ter um impacto negativo de 647 M€ na receita e consiste na suspensão do agravamento da taxa de carbono e na descida do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e do IVA que sobre ele incide, com o objetivo de neutralizar o efeito do agravamento do preço dos combustíveis na receita arrecadada pelo Estado, uma vez que estes constituem a base de incidência do ISP e do IVA respetivo.

34. O conjunto das medidas de mitigação do choque geopolítico desencadeado pelo conflito na Ucrânia e crise energética tem um impacto significativo nas contas das AP e deve ser reportado pelo MF nos mesmos termos da pandemia COVID-19.

35. A UTAO vem sugerir ao MF a adoção de um procedimento contabilístico que permita rastrear a execução do universo de medidas de mitigação do choque geopolítico desencadeado pelo conflito na Ucrânia e pela crise energética. Estas medidas têm características semelhantes às adotadas para minimizar os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Com efeito, deverão ter uma duração limitada no tempo, um impacto material significativo no saldo orçamental de 2022 e, provavelmente, 2023 e a lista de medidas deverá crescer ao longo dos próximos meses, em função das reavaliações custo-benefício que o Governo for fazendo. Concretamente, sugere-se à tutela que permita à Direção-Geral do Orçamento fazer com as medidas que o MF designou na 2.ªPOE/2022 como "medidas da crise energética e do conflito na Ucrânia" o mesmo que fez em 2020 com as medidas COVID-19: adote uma classificação apropriada (seja por via de medidas, de fontes de financiamento ou outras) que permita a individualização destas medidas de política na base de dados orçamentais SIGO; divulgue mensalmente a execução das medidas na sua Síntese de Execução Orçamental.

4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ªPOE/2022

36. A 2.ªPOE/2022 manteve o objetivo de 1,9% para o défice anual, uma melhoria homóloga de 0,9 p.p.. A melhoria resulta 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.

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

38. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 continua omissivo na fundamentação do aumento da despesa primária em 1,5 p.p. do PIB (3,3 mil M€), constituindo esta a maior agravante do saldo orçamental em 2022. Esta variação poderá ser parcialmente explicada por medidas anteriores que agravam a despesa e pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos no contexto do choque geopolítico, mas teria sido desejável conhecer a explicação do previsor.

39. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 adota uma perspetiva conservadora na projeção da despesa, que pode traduzir uma abordagem prudente num contexto de elevada incerteza. Mas não assume este objetivo e suscita dúvidas quanto à existência de folgas orçamentais.

40. A despesa líquida adicional decorrente das medidas de aumentos salariais individuais representará, em 2022, um incremento de 1,6% face à despesa bruta com pessoal registada em 2021. A despesa bruta total será 670 M€ (0,29% do PIB) e a receita gerada com estas medidas totalizará 271 M€ (0,12% do PIB). Assim, prevê-se que as medidas de política orçamental que visam o aumento das remunerações individuais (efeito preço) tenham um impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2022 correspondente a 0,18% do PIB (- 399 M€).

4.7 Riscos do cenário orçamental

41. Todas as previsões orçamentais comportam risco e a conjuntura internacional que rodeia atualmente a economia portuguesa é particularmente incerta. A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental apresentado pelo MF na 2.ªPOE/2022.

42. O não cumprimento das previsões macroeconómicas acarreta riscos descendentes e ascendentes para a previsão do saldo orçamental. Os riscos em torno das projeções orçamentais são, desde logo, os que decorrem dos riscos identificados no cenário macroeconómico: menor (ou maior) crescimento da receita de impostos e contribuições sociais e maior (menor) crescimento da despesa com prestações sociais, ambos decorrentes do crescimento do PIB nominal abaixo (acima) do projetado no cenário macroeconómico. O ano 2022 será marcado pelo ressurgimento do fenómeno inflacionista. Tudo o resto constante, nomeadamente o crescimento real do PIB, a variação do deflator acima da taxa prevista (2,5%) melhorará as metas orçamentais em percentagem do PIB nominal; a variação do IHPC acima da taxa prevista (4,0%), assumindo a mesma quantidade transacionada, melhorará a arrecadação fiscal indireta e, por esta via, as metas para o saldo e a dívida. No que concerne às receitas com contribuições sociais, estas poderão ser superiores por via da efetivação de aumentos salariais extraordinárias que possam ocorrer em resposta às pressões inflacionistas.

43. O Governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes por via do ressurgimento de novas variantes da doença COVID-19 e da intensificação dos efeitos da crise energética e do conflito na Ucrânia. Desconhece-se o espaço orçamental nas projeções da POE para acomodar novas medidas ou o prolongamento ou intensificação das atuais.

44. As linhas de crédito com garantia do Estado para apoiar a liquidez de empresas afetadas pela crise energética constituem passivos contingentes que futuramente poderão onerar as contas das AP.

45. A TAP permanece uma fonte de incerteza. As contas da TAP do exercício de 2021, reveladas em 11 de abril, surpreenderam negativamente pela dimensão do prejuízo, cerca de 1600 M€. O relatório que acompanha a 2.ªPOE indica que a TAP irá beneficiar em 2022 da última tranche do apoio financeiro inserido no auxílio estatal (2,55 mil €) aprovado pela Comissão Europeia, no âmbito da reestruturação da empresa. O valor desta última tranche nele indicado é 600 M€. No entanto, o limite autorizado para esta operação, constante na base de dados orçamental SIGO, é 990 M€. Por outras palavras, o MF orçamentou em contabilidade pública uma despesa de 990 M€ com a TAP, pelo que a diferença, 390 M€, constitui um risco descendente do cenário orçamental com elevada probabilidade de concretização. A crise energética irá pressionar o Estado a realizar compensações financeiras.

46. Há riscos no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP). Prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. A POE informa sobre a possibilidade, em 2022, de uma indemnização judicial por via de um litígio relacionado com Parcerias Público-Privadas.

47. O risco orçamental descendente por via da capitalização do Novo Banco permanece sobre a mesa, dado o desenho do acordo de venda. 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.

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

49. 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 de curto prazo e constituem um risco descendente com elevada probabilidade de materialização.

1 Introdução

50. O presente relatório contém a primeira apreciação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República à segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (2.º POE/2022). O objeto de estudo deu entrada no Parlamento em 13 de abril de 2022 e será debatido com a equipa governamental responsável pela área das Finanças no próximo dia 26, em audição na Comissão de Orçamento e Finanças (COF). Antes da segunda audição com a mesma equipa, agendada para o dia 13 de maio de 2022, a UTAO tenciona divulgar uma segunda apreciação, que reverá e expandirá a presente. Esta tem, pois, uma natureza preliminar.

51. O Ministério das Finanças (MF) disponibilizou em tempo útil quase toda a informação complementar que a UTAO lhe solicitou para melhor poder analisar tecnicamente a 2.º POE/2022. Este registo merece ser feito porque o comportamento dos serviços do MF não tem sido assim nos últimos anos. Inúmeros relatórios da UTAO deram conta, nos seus capítulos introdutórios, de falhas graves no dever de transparência, o último dos quais foi publicado há menos de duas semanas com a apreciação do Programa de Estabilidade 2022–26 (PE/2022–26).¹ Saúda-se, pois, a alteração de comportamento e deseja-se a continuação deste novo registo, a bem do esclarecimento dos cidadãos e, claro, do órgão parlamentar de soberania.

52. Ainda assim, ficaram por entregar alguns elementos informativos. São eles (com valores em milhões de euros e três casas decimais): hiato do produto entre 2019 e 2022; cenários macroeconómico e orçamental (conta das Administrações Públicas) em políticas invariantes, na ótica da contabilidade nacional; saldo estrutural, componente orçamental cíclica e medidas temporárias ou não-recorrentes (*one-off*) em 2020, 2021 e 2022, no cenário de políticas invariantes; descrição da indemnização judicial a pagar pelas AP em 2022 no âmbito de Parcerias-Público-Privadas (é uma medida *one-off*).

53. A apreciação das diferenças entre os cenários da 2.º POE/2022 e os do PE/2022–26 marca a estrutura deste relatório. A opção tem duas justificações. A primeira decorre dos momentos em que os dois documentos do Governo foram apresentados. Pouco mais de duas semanas decorreu entre a divulgação do documento de programação orçamental de médio prazo (aconteceu a 25 de março) e a submissão do documento de programação orçamental de curto prazo (13 de abril). Num intervalo tão curto, não se esperaria nenhuma alteração significativa nas previsões para o ano em curso, uma vez que não aconteceu nenhuma mudança expressiva no contexto económico. Porém, o facto de o PE/2022–26 não ter sido, de facto, o documento de planeamento estratégico que a lei e o bom-senso económico determinam, faltando-lhe duas peças fundamentais para possuir essa natureza, alimentou a expectativa sobre novidades que a 2.º POE/2022 poderia trazer em matéria de metas,² tetos de despesa e medidas novas de política a concretizar no exercício económico de 2022. A segunda razão para o foco nas diferenças face ao PE é a restrição temporal. A UTAO dispôs de apenas 5,5 dias úteis para planear, estudar a documentação da POE, aguardar pelos dados solicitados ao MF, tratar os dados numéricos, escrever e rever o seu manuscrito. Deu-se detalhadamente conta da insuficiência de prazos assim para analisar profissionalmente as peças mais importantes da política orçamental portuguesa no diagnóstico recentemente realizado ao processo legislativo orçamental ([Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março); este estudo também inclui uma proposta de reforma do mesmo e reestruturação da UTAO capazes de emprestar maior dignidade às funções do Parlamento (contém sugestões concretas de novos prazos para apreciação política e técnica das POE). Tendo entregue à COF em 12 de abril a sua apreciação ao PE/2022–26, do qual consta uma apreciação profunda do ponto de partida para o exercício de orçamentação do ano seguinte, não se justificaria repetir agora a mesma análise porque não há informação nova que determine a necessidade de atualização. Os leitores interessados em matérias que

¹ [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril.

² Essas peças são os cenários finais macroeconómico e orçamental (com medidas antigas e medidas novas de política para o conjunto da legislatura acabada de nascer) e os tetos de despesa global e por programa orçamental imperativos para 2022 e 2023 em contabilidade pública. A estas omissões no conteúdo, juntou-se a perplexidade política de o que deveria ser o primeiro plano estratégico da política orçamental para toda a nova legislatura haver sido produzido por um Governo que foi substituído por outro três dias úteis depois.

edições anteriores desta coleção de relatórios cobriam e que não tenham lido a análise ao último PE, encontrarão nas páginas seguintes, quando apropriado, indicações para consulta da publicação de 12 de abril último.

54. Há um tema neste relatório que merece destaque na Introdução. É discutido no Capítulo 2. Tem uma oportunidade reforçada por ser apresentado no início de uma nova legislatura. Este arranque acontece com muitos cidadãos eleitos pela primeira vez para o exercício das funções de Deputado. É também o início de um ciclo político com condições acrescidas de estabilidade governativa e, por isso, propício a pensar o País a médio prazo. O capítulo chama a atenção para as quebras recorrentes de compromisso do Governo e da Assembleia da República (AR) para com as obrigações de planeamento estratégico das finanças públicas. Com uma nova legislatura a nascer, é importante informar que essas obrigações, além de serem deveres consagrados na lei, são também um imperativo institucional para o País ter finanças públicas sustentáveis e capacidade real de alternância entre opções políticas com expressão financeira. A [Proposta de Lei n.º 2/XV/1.º](#) para alterar a lei fundamental das finanças públicas, decidida em contrarrelógio esta semana no Parlamento, é o mais recente exemplo de desrespeito pelo primado da plurianualidade na programação orçamental.

55. O documento está organizado em quatro capítulos. Após este com natureza introdutória, segue-se o Capítulo 2, já apresentado. O Capítulo 3 assinala as diferenças no cenário macroeconómico entre a 2.ªPOE/2022 e o PE/2022–26. Atualiza a avaliação de riscos nas previsões para 2022 que a UTAO fizera no [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril, às projeções macroeconómicas do PE. O Capítulo 4 aprecia o cenário orçamental em contabilidade nacional proposto na 2.ªPOE/2022. É o mais extenso de todos os capítulos. As primeiras três secções concentram-se na identificação das diferenças face ao cenário orçamental do PE/2022–26, um trabalho que é complementado por comparações com a primeira POE/2022 discutida em outubro de 2021 na AR. As quatro secções seguintes oferecem ângulos próprios de análise às previsões da 2.ªPOE/2022: identificação da orientação da política orçamental face ao ciclo económico, caracterização das medidas de política anunciadas, interpretação das variações homólogas nas rubricas orçamentais e avaliação dos riscos que impendem sobre as previsões pontuais do MF.

2 A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade

56. Este capítulo demonstra quão fraco tem sido o compromisso dos órgãos de soberania com o planeamento estratégico das finanças públicas. As duas primeiras secções explicam as virtualidades da programação de médio prazo na gestão financeira pública. Culminam com a conclusão de que as propostas de Orçamento do Estado, sendo documentos programáticos de curto prazo, devem respeitar e declinar para cada ano a estratégia económico-orçamental de médio prazo com que o Governo se comprometeu perante o País, densificando as escolhas de política, os propósitos reformistas, o envelope financeiro em contas nacionais e a restrição orçamental em contabilidade pública definidos nos documentos de programação plurianual submetidos ao Parlamento na Primavera. As Secções 2.3 a 2.5 analisam o grau de respeito, na prática, do processo legislativo pelos princípios normativos de precedência do médio prazo sobre o curto prazo. Esta reflexão é tanto mais oportuna quanto é certo que Portugal está a iniciar um novo ciclo político com condições parlamentares de estabilidade governativa nos próximos quatro anos e meio, circunstância deveras favorável e apelativa para realizar um planeamento estratégico consequente ao longo da nova legislatura.

57. O que se passou com o Programa de Estabilidade para o período de programação que coincide com o da XV Legislatura (2022–26) não foi um bom exemplo de respeito pelos princípios do planeamento estratégico nas finanças públicas. O [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril, mostrou que o Programa de Estabilidade 2022–26 falhou ao não ter no seu conteúdo os requisitos indispensáveis de um documento de programação de médio prazo da política orçamental: não continha a descrição, o calendário e os impactos financeiros previsíveis das principais medidas de política orçamental a tomar em cada ano do período de programação, pelo que as projeções para a conta das Administrações Públicas traduziam os resultados de um Governo que, em quatro anos e meio, não adotará medidas novas, algo que não tem credibilidade. Este PE não incluía os tetos de despesa em contabilidade pública para cada ano, nem os mesmos surgiram posteriormente na lei das Grandes Opções, pelo que o PE não continha restrições para a feitura dos dois próximos Orçamentos do Estado. Finalmente, o PE em causa foi elaborado por um Governo diferente do que o irá executar, circunstância que prejudica a responsabilização política pelos resultados (*accountability*).

2.1 Racionalidade económica da programação plurianual na política orçamental

58. A Lei de Enquadramento Orçamental é a lei fundamental do processo legislativo orçamental. Bem se pode dizer que é a “Constituição” em matéria de finanças públicas. Em particular, contém os princípios e as regras substantivas que os Orçamentos do Estado devem respeitar, em todas as fases: na preparação política e técnica coordenada pelo Governo e assistida pelos Serviços sob sua orientação, na discussão, negociação e votação na Assembleia da República (AR), na execução e na prestação de contas após o fecho das mesmas.

59. O País fez um progresso formal nos últimos 20 anos. Disciplinou, sob a forma de lei com valor reforçado, princípios, práticas e normas dispersas por vários diplomas que enformam o enquadramento das finanças públicas. Ter valor reforçado significa que se sobrepõe a todas as normas jurídicas que disponham sobre gestão financeira pública, prevalecendo sobre disposições em sentido contrário eventualmente presentes noutras leis. A primeira LEO foi aprovada em 2001 — [Lei n.º 91/2001](#), de 20 de agosto. Merecem destaque as inovações, à época, referentes a regras orçamentais numéricas e ao princípio da programação orçamental de médio prazo. Uma e outra pretenderam condicionar a liberdade legislativa de curto prazo ao planeamento plurianual, em nome da liberdade de escolha das legislaturas seguintes sobre prioridades para a condução da política orçamental anual. A discricionariedade absoluta das leis orçamentais anuais deveria ser mitigada e condicionada ao espaço orçamental disponível, orientando também a ação em cada ano no sentido de garantir a criação do espaço indispensável para viabilizar a alternância futura entre diferentes opções políticas, seja para estabilizar o ciclo económico, para reforçar a provisão pública de determinados bens ou serviços ou para redistribuir rendimento

ou riqueza. A segunda LEO, adotada em 2015, renovou estes princípios e aprofundou os mecanismos capazes de assegurar a sua implementação. No contexto da [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro, merece destaque a consagração na Primavera dos instrumentos de planeamento de médio prazo (ano corrente e quatro anos seguintes): o Programa de Estabilidade (art. 33.º) e a lei das Grandes Opções, na qual releva, para efeitos orçamentais, o chamado Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) — artigos 34.º e 35.º da LEO em vigor.

60. O Programa de Estabilidade (PE) define o envelope estratégico e financeiro para os Orçamentos do Estado dos quatro anos seguintes ao da sua adoção. Até 15 de abril de cada ano, o Governo submete-o à AR, nesta tendo lugar uma discussão entre os dois órgãos de soberania num dos 10 dias subsequentes. Não há votação do PE na AR, ao contrário do que sucede noutros Estados-Membros da União Europeia. Mas a substância que a LEO impõe ao PE é política e financeiramente importante. É no PE que o Governo tem de mostrar aos Portugueses qual é a tradução em metas orçamentais da sua visão estratégica para a política económica, em geral, e a política orçamental, em particular, para os quatro anos seguintes. É no PE que o Governo enuncia os motores que permitirão executar a estratégia de médio prazo, pelo que a LEO determina a explicitação i) das medidas de política económica e orçamental, novas e antigas, bem como “os seus efeitos financeiros, o respetivo calendário de execução e a justificação dessas medidas”.³ As metas orçamentais são definidas em contabilidade nacional no PE, de acordo com metodologia harmonizada a nível comunitário. Mas o PE tem também de incluir o QPDP que, sensivelmente pela mesma altura, o Governo submete à AR para aprovação no âmbito da lei das Grandes Opções. Como se explicará na próxima secção, o QPDP traduz os compromissos em do PE de contabilidade nacional para contabilidade pública, sob a forma de restrições importantes para a feitura, a aprovação e a execução dos Orçamentos do Estado dos anos subsequentes, mormente o do ano seguinte ao do PE.

61. O QPPD integra a lei das Grandes Opções. Manda o número 1 do art. 34.º da LEO que a proposta de lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual, abreviadamente conhecida por Lei das Grandes Opções, dê entrada no Parlamento até 15 de abril, o mesmo limite temporal aplicado ao PE. Trata-se de informar o País neste documento sobre três peças essenciais para o Governo e os cidadãos: identificação das prioridades económicas que tem para o País ao longo dos cinco anos do período de programação (ano da apresentação da lei e os quatro seguintes), fundamentação de cada uma delas e demonstração da compatibilidade das escolhas de política económica com as metas orçamentais plurianuais afirmadas no PE.

62. A propósito, acrescenta-se a existência de outro instrumento de planeamento plurianual que o Governo deve divulgar também em abril de cada ano: Programa Nacional de Reformas (PNR). É um documento exigido pela legislação europeia e integrado, tal como o PE, no chamado Semestre Europeu. Habitualmente muito descritivo, visa informar anualmente sobre o estado de concretização de medidas supostamente profundas (daí, o termo “reformas”) e as novas medidas reformistas a implementar ao longo dos cinco anos do período de programação. Com o advento dos Planos nacionais de Recuperação e Resiliência, questiona-se a redundância dos PNR. Em todo o caso, o conteúdo dos PNR não traz vinculação adicional para as metas da política orçamental. A execução dos PNR deve antes ser compatível com o envelope financeiro plurianual dos PE respetivos, razão para a contemporaneidade dos dois documentos.

63. O corolário lógico das exigências de planeamento plurianual é colocar os orçamentos anuais ao serviço da visão estratégica de médio prazo. Isto é particularmente importante no início de uma legislatura, como é o momento que Portugal está a viver. As Propostas de Orçamento do Estado são supostas concretizar, em cada ano, a estratégia económico-orçamental de médio prazo com que o Governo se quis comprometer perante a sociedade, respeitando as opções de política, os objetivos reformistas, o envelope financeiro em contas nacionais e a restrição orçamental em contabilidade pública definidos nos instrumentos de planeamento de médio prazo submetidos em cada Primavera. Depois de explicar

³ Citação parcial do número 4 do art. 33.º da LEO. O [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril, demonstrou que o PE submetido em 25 de março de 2022 não contém estes elementos, no que a medidas novas respeita.

o que é o QPDP na próxima secção, as seguintes irão averiguar o grau de respeito da segunda POE/2022 por estes princípios normativos de precedência do médio prazo sobre o curto prazo.

2.2 Regime dos tetos de despesa em contabilidade pública: o Quadro Plurianual das Despesas Públicas

64. A existência de um QPDP em vigor está plasmada nos artigos 34.º e 35.º da LEO. Estabelece limites à discricionariedade anual na preparação, na negociação e na aprovação dos OE, bem como na sua execução. O QPDP é expresso em contabilidade pública e visa impor tetos à despesa de cada OE anual que sejam compatíveis com as projeções de receita e o cumprimento das metas de saldo observado, saldo estrutural e dívida pública fixadas em contabilidade nacional no PE para cada um dos anos do período de planeamento. Os subsectores públicos abrangidos por estes tetos são a Administração Central e a Segurança Social. Manda a verdade dizer que do QPDP também fazem parte as projeções de receita na ótica da contabilidade pública para cada um dos anos do período de programação abrangido. Do ponto de vista da amarração da política orçamental, as projeções de receita não estabelecem nenhum limite (seja ele superior ou inferior) para a receita a inscrever em cada OE. Portanto, o pilar da despesa neste instrumento de planeamento é o que condiciona a discricionariedade anual, como se verá abaixo.

65. O QPDP faz parte da lei das Grandes Opções e é, portanto, objeto de votação parlamentar. Assim o estabelecem os números 4 e 5 do art. 34.º da LEO. O Governo tem a responsabilidade de incluir o QPDP na proposta de lei das Grandes Opções, a entregar na AR até 15 de abril de cada ano.

66. O regime, propriamente dito, está consagrado no art. 35.º da LEO. Para cada ano do período de programação (ano de apresentação e quatro anos seguintes), o QPDP define, para os subsectores comandados politicamente pelo Executivo nacional, três variáveis:

- Teto da despesa total em contabilidade pública de cada um daqueles subsectores;
- Teto da despesa total de cada missão de base orgânica. Até à entrada em vigor desta figura, a norma no art. 35.º aplica-se aos programas orçamentais vigentes (grosso modo, cada um corresponde ao orçamento de um ministério);
- Projeções de receita, ventiladas por fonte de financiamento.

67. Importa salientar que o QPDP foi pensado para constituir uma verdadeira restrição orçamental para o ano seguinte ao da sua elaboração. É a conclusão que se retira do número 3 do art. 35.º que estabelece a imperatividade dos tetos para o OE desse ano, e o seu carácter apenas indicativo para os exercícios económicos seguintes. A conclusão sai reforçada ao atender-se também ao âmbito bastante restritivo das circunstâncias admissíveis [alíneas a) a d) do número 6] para uma ultrapassagem dos limites vinculativos em momento posterior à aprovação do QPDP na Primavera. Não se encontrando satisfeito nenhum destes critérios de exceção, os limites máximos à despesa são mesmo uma obrigação a respeitar pelo orçamento do ano seguinte, seja na fase de elaboração da POE pelo Governo, na fase de aprovação da POE na AR ou na fase de execução do OE aprovado pelo Parlamento.

68. Esta imperatividade dos tetos de despesa marca uma diferença substancial face ao instrumento parecido que vigorou na LEO anterior. O art. 12.º-D da LEO de 2001 surgiu em 2011 (pela pena da Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro). Criou o chamado “Quadro Plurianual de Programação Orçamental”. Os tetos neste quadro eram definidos apenas sobre a despesa financiado por receitas gerais (basicamente, a receita de impostos). Um número deste artigo dizia que o quadro era aprovado na Primavera com a lei das Grandes Opções do Plano e outro afirmava que os tetos para cada programa orçamental eram vinculativos para o OE do ano seguinte. Porém, um terceiro número destruiu logo esta imperatividade ao permitir ao Governo submeter nova versão na POE a votar na AR no Outono. Era a própria lei do OE que permitia rever os tetos para o ano de aplicação da POE, de modo que não havia, na prática, nenhuma restrição plurianual à elaboração, à aprovação e à execução das POE. Por consequência, com a possibilidade de fazer tetos na Primavera e os refazer no Outono, com a própria lei do OE, na prática este instrumento era uma mera perda de tempo, não servia para nada.

2.3 As derivas discricionárias no regime plurianual do QPDP

69. O regime dos tetos de despesa foi suspenso e substituído transitivamente por outro eivado de exceções. A Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, aditou à LEO uma norma transitória (mais uma, entre inúmeras desde a aprovação da LEO em 2015). Só em 2026 será aplicado o regime acima exposto e constante do art. 35.º da LEO. Até esse ano, vigorará um novo regime para o QPDP, expresso nos números 2 a 12 do art. 5.º da referida lei de 2020. Para efeitos da análise de coerência intertemporal no enquadramento das finanças públicas, importa destacar três efeitos deste artigo. O primeiro é a manutenção da obrigação de o Governo submeter o QPDP à AR até 15 de abril, integrado na proposta de lei das Grandes Opções e no próprio PE. Os dois outros efeitos são alterações no regime que acabam por o desvirtuar completamente, como se mostra a seguir.

70. Desaparece a restrição plurianual sobre as leis orçamentais anuais. Os números 9 e 10 do referido art. 5.º da Lei n.º 41/2020 acabam com a imperatividade dos tetos de despesa no QPDP para os OE do ano $t+1$, o ano seguinte ao da aprovação do QPDP. O Governo e o Parlamento ficam com as mãos livres para, em qualquer dia do ano t ou do ano $t+1$, se entenderem quanto aos montantes de despesa global e por programa orçamental a orçamentar e a executar no exercício $t+1$. Com esta alteração à LEO em agosto de 2020, o enquadramento orçamental regressou ao primado da discricionariedade total ano a ano sobre o planeamento estratégico, de médio prazo, que vigorou até 2015.

- Número 9 do art. 5.º — Permite à AR, em qualquer momento do ano (e não apenas durante o período de discussão das POE), subir tetos em alguns programas orçamentais para acomodar medidas de política que impliquem maior despesa desde que aprove medidas que reduzam tetos de outros programas de tal modo que a soma das descidas iguale a soma das subidas.
- Número 10 do art. 5.º — Permite à AR, durante o período de discussão das POE, subir o teto da despesa total em qualquer subsector desde que aprove simultaneamente medidas do lado da receita que neutralizem o impacto no saldo (via criação de novas taxas, aumento de taxas de impostos existentes, etc.).

71. Sem uma reforma do atual modelo legislativo orçamental, a restrição de neutralidade financeira subjacente aos referidos números 9 e 10 não é aplicável. Não só acabar com a amarração dos orçamentos anuais a prioridades estratégicas e metas financeiras de médio prazo é um perigo para a credibilidade e, no limite, para a sustentabilidade das contas públicas, como o processo inventado para garantir medidas de compensação do aumento da despesa não é exequível. O estudo aprofundado que a UTAO realizou recentemente sobre o processo legislativo orçamental ([Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março) demonstrou à saciedade que a pressa como as alterações à POE são preparadas pelo poder político impede a verificação da neutralidade orçamental. Ninguém verifica, nem antes nem depois da aprovação do OE.

2.4 História recente da lei das Grandes Opções (e dos tetos de despesa)

72. O conteúdo desta secção será desenvolvido no segundo relatório da UTAO sobre a segunda POE/2022. O prazo exíguo para o presente relatório não permite cumprir agora este desiderato. As mensagens principais serão:

- (i) a AR deixou caducar a proposta de lei de Grandes Opções submetida pelo Governo em 15 de abril de 2021;
- (ii) o Governo recentemente empossado falhou o prazo de 15 de abril de 2022 para apresentar a proposta de lei de Grandes Opções (e o QPDP) para o período 2022–26;
- (iii) A nova POE/2022 deu entrada na AR em 13/04/2022 e não existe o QPDP que a deveria condicionar (e às propostas de alteração à mesma que surgirem na fase de discussão na especialidade);
- (iv) A história recente defrauda, pois, o espírito e a letra da LEO, na parte relativa à hierarquização dos documentos de programação orçamental.

2.5 O que pretende o Governo mudar na LEO? Efeitos práticos relevantes para a aprovação da lei orçamental para 2022

73. À data de redação deste capítulo, está em marcha um processo legislativo super-célere para rever a lei fundamental das finanças públicas. Sem que houvesse conhecimento público da sua intenção, o novo Governo entregou em 11 de abril de 2022 uma iniciativa legislativa destinada a alterar a LEO. É a [Proposta de Lei n.º 2/XV/1.º](#). A Conferência de Líderes dispensou em 13 de abril o diploma de apreciação e votação na generalidade e agendou-o diretamente para discussão e votação em sessão plenária. A mesma terá lugar no dia 22 de abril de 2022. Este texto está a ser escrito no dia 20. Essa sessão plenária do Parlamento tem outras matérias agendadas. Para a apreciação da proposta do Governo e de eventuais alterações que os Deputados venham a submeter, aquele órgão fixou o período de 30 minutos para intervenções: desde cinco minutos para o Governo e cinco minutos para o PS e o PSD até um minuto para o PAN e um minuto para o L.⁴ Note-se, ainda, que a proposta de alteração da “Constituição” das finanças públicas será despachada entre a discussão do PE (dia 20) e a primeira audição do Ministro das Finanças sobre a segunda POE/2022 (dia 26). Estranham-se, pois, tamanha discricção na preparação do diploma e tanta urgência em o aprovar, com tempo tão escasso para o debate. A dignidade da LEO mereceria, no mínimo, uma justificação convincente para o modo bizarro da sua revisão. O dever de justificação é tanto mais necessário quanto é certo que existem muitas mais matérias para rever no enquadramento orçamental e, no mínimo, tão importantes para a qualidade das finanças públicas em Portugal como as alterações que a proposta de lei visa alcançar.

74. A proposta de lei pretende alterar dois artigos da LEO, com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2022. Em causa estão os artigos 39.º e 58.º da lei fundamental das finanças públicas. O primeiro fixa os prazos de apresentação e votação da Proposta de Orçamento do Estado em circunstâncias excecionais e o segundo estabelece o regime transitório de execução orçamental. A alteração preconizada para o art. 39.º da LEO é a que importa para a análise neste capítulo.

75. Na redação atual em 20/04/2022, o art. 39.º estabelece a sequência de documentos de programação a submeter pelo Governo ao Parlamento e as respetivas datas-limite nos casos em que o início de funções de um novo Governo inviabiliza a aprovação de um OE no período dito “normal” (os 50 dias no Outono iniciados com a apresentação da POE a 10 de outubro). Recorde-se que a situação vivida em outubro de 2021, caracterizada pela reprovação da primeira POE/2022 em sede de generalidade no final de outubro e pela dissolução da AR no início de dezembro, encaixa numa das situações especiais previstas no número 1 do art. 39.º — concretamente, a tipificada na alínea c), ou seja, com legislatura a terminar no quarto trimestre de um ano civil. Estabelece a seguinte cronologia de documentos ordenada no tempo e na escala estratégica da política orçamental:

- entrega do PE até 15 de abril;
- entrega da lei das Grandes Opções (recorde-se que tem de conter o QPDP) até 15 de abril;
- entrega da POE para o ano em curso (ano *t*) até 90 dias após a tomada de posse do novo Governo.

76. Com a alteração no art. 39.º, o Governo pretende alterar a data-limite para entrega da lei das Grandes Opções na AR. A iniciativa adita um número 4 a este artigo. Dá aos Governos nascidos num dos casos especiais do número 1 a opção de entregar a referida lei até 15 de abril ou no prazo de 90 dias contado a partir da tomada de posse, se este terminar em dia posterior a 15 de abril.

77. Sabe-se que o XXIII Governo Constitucional não entregou a proposta de lei das Grandes Opções para o período de programação 2022–26 dentro do prazo legal ora em vigor. Este prazo é 15 de abril de 2022. Na prática, o Governo em funções pretende com este aditamento adiar até final de junho de 2022 a submissão da mencionada proposta de lei. Recorde-se que a parte substantiva da lei em causa para a política orçamental são os tetos de despesa inscritos no QPDP. Estando já em curso a apreciação

⁴ Conforme grelha de tempos consultada em 19/04/2022 para a reunião plenária de 22/04/2022, com início às 10h00m. Aos tempos acima indicados, acrescerão um minuto para cada autor de iniciativa (Governo e partido proponente de eventual alteração) e dois minutos para encerramento atribuídos ao Governo (enquanto autor do agendamento).

parlamentar da POE/2022, a aprovação deste aditamento ao art. 39.º da LEO, aliás prevista já para 22 de abril, irá isentar o OE/2022 de qualquer amarração aos documentos de programação plurianual. Recorde-se que a lei das Grandes Opções, com o seu QPDP, para o período 2021–25 não foi aprovada (conforme Secção 2.4). Assim, na prática, a votação final global da lei orçamental para 2022, agendada para 27 de maio próximo, gozará de discricionariedade máxima, não estando amarrada à disciplina plurianual que, precisamente o PE e o QPDP, no plano dos princípios, deveriam garantir. O Parlamento disporá de toda a liberdade para alterar a própria POE sem se preocupar com o respeito de qualquer restrição orçamental de médio prazo. No fundo, aprofunda-se com este aditamento o regresso ao passado da política orçamental: redução a zero da relevância política do PE e dos tetos de despesa, e logo no início de uma nova legislatura com condições de estabilidade governativa para projetar e executar em conformidade o médio prazo.

78. A Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª pretende ainda a aplicação retroativa a 1 de janeiro de 2022 dos seus efeitos. Só por si, a redação proposta para o novo número 4 do art. 39.º da LEO não apaga a ilegalidade na ação do Executivo: faltou a data-limite de 15 de abril de 2022 para apresentar o QPDP no PE e a proposta de lei das Grandes Opções (que obrigatoriamente contém o QPDP sujeito a votos na AR). Quiçá por ter consciência deste incumprimento, o Governo incluiu no final da proposta de lei em apreço uma norma que assegura a aplicação retroativa das alterações à LEO. Com efeito, o art. 3.º manda produzir efeitos a 1 de janeiro de 2022. Deste modo, a ilegalidade ao dia em que este texto é escrito (20/04/2022) deixará de ser ilegalidade a partir do dia seguinte ao da publicação da lei — o que, com probabilidade quase igual à unidade, acontecerá ainda antes do OE/2022 ser votado na especialidade.

79. A terminar, umas referências ao outro artigo da LEO que a proposta de lei visa modificar. O art. 58.º define as regras de execução do Orçamento do Estado no ano t enquanto a lei do OE para o ano t não estiver em vigor. É a situação que se vive presentemente. A redação atual daquele artigo é restritiva quanto às situações que podem fugir do regime duodecimal de realização da despesa. O seu número 4 diz que só a execução mensal das “despesas referentes a prestações sociais devidas a beneficiários do sistema de segurança social” e as “despesas com aplicações financeiras” ficam de fora do teto correspondente a um duodécimo da despesa total dos respetivos programas orçamentais. Ora bem, a Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª vem alargar o leque de exceções: para além daquelas dois tipos de despesa, passarão a ficar de fora dos tetos duodecimais as despesas referentes a: direitos dos trabalhadores, dívida pública, execução de fundos europeus, “bem como as despesas destinadas ao pagamento de compromissos já assumidos e autorizados relativos a projetos de investimento não cofinanciados ou a despesas associadas a outros compromissos assumidos cujo perfil de pagamento não seja compatível com o regime duodecimal”. Esta nova redação para o número 4 alarga, pois, as exceções à regra da gestão orçamental por duodécimos sem necessidade de autorização parlamentar. A iniciativa legislativa propõe, ainda, uma nova redação para o número 7 e um novo número 8 para o art. 58.º. São meras inovações instrumentais para viabilizar a operacionalização das exceções adicionais introduzidas pelo novo número 4. Habilitam o Governo a definir, por decreto-lei, os procedimentos necessários para assegurar a execução de dotações orçamentais incompatíveis com o regime de duodécimos.

3 Cenário macroeconómico

80. Neste capítulo apresentam-se as revisões que as projeções macroeconómicas da 2.ªPOE/2022 trazem face às incluídas no PE/2022–26, bem como a análise dos riscos descendentes sobre a economia portuguesa. A Secção 3.1 evidencia as diferenças para as previsões do ano 2022 entre o cenário macroeconómico do PE/2022–26 divulgado em 25 de março de 2022 e o cenário macroeconómico da 2.ªPOE/2022 divulgado em 13 de abril de 2022. A Secção 3.2 analisa os principais riscos que incidem sobre o cenário macroeconómico da nova POE.

81. Para uma análise mais detalhada da contextualização de um conjunto alargado de variáveis macroeconómicas, recomenda-se a leitura do Capítulo 2: Macroeconomia do [Relatório UTAO n.º6/2022, “Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026”](#), divulgado em 12 de abril de 2022. Esta fonte apreciou o cenário macroeconómico definido pelo Ministério das Finanças para todo o horizonte temporal.

3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental

82. Entre o cenário macroeconómico da POE/2022–26 e a 2.ªPOE/2022, verifica-se uma ligeira revisão em algumas variáveis nominais, e uma diferente decomposição entre a componente volume e a componente preços. Com efeito, na 2.ªPOE/2022 verifica-se uma revisão em baixa do volume das importações, o que determinará, essencialmente, uma revisão em baixa do consumo privado (Tabela 1). O crescimento do deflator das importações foi revisto em alta, determinando uma revisão em alta dos deflatores das restantes componentes, em particular o do consumo privado. O efeito conjugado determinou uma ligeira revisão em baixa do PIB real (– 0,1 p.p.), por contrapartida de uma revisão em alta do crescimento do deflator do PIB (0,2 p.p.).

83. O crescimento do nível geral de preços, aferido pelo IPC e pelo IHPC, foi revisto em alta em 0,8 p.p. no âmbito da 2.ªPOE/2022, para 3,7% e 4,0%, respetivamente.⁵ As revisões em alta das variáveis relativas aos preços estão associadas à revisão em alta do preço médio anual do petróleo. Com efeito, na 2.ªPOE/2022 efetuou-se uma revisão em alta do preço do petróleo, de 92,6 dólares por barril no PE/2022–26 para 102,6 USD/barril na 2.ªPOE/2022. Até 11 de abril de 2022, a média de 2022 estava em 101,1 USD/barril.

84. De acordo com a 2.ªPOE/2022, a revisão em alta do crescimento do deflator das importações deverá refletir-se no aumento do deflator das exportações, embora menos que proporcionalmente, determinando uma deterioração dos termos de troca. Contudo, esta deterioração dos termos de troca não deverá ter efeitos no saldo da balança de bens e serviços visto que o aumento do efeito preço será compensado por menos importações em volume.

85. As restantes variáveis macroeconómicas não foram objeto de revisão, nomeadamente, o crescimento do produto potencial, a capacidade de financiamento e a sua composição, a taxa de desemprego e o crescimento da procura externa dirigida à economia portuguesa (Tabela 1).

⁵ A diferença entre o IPC e o IHPC encontra-se na composição do cabaz utilizado para aferir o nível de preços: o IPC reflete um cabaz de bens e serviços típico para famílias que residem em Portugal, enquanto o IHPC reflete o cabaz típico das famílias que consomem em Portugal. A diferença está, assim, no consumo efetuado por turistas que visitam Portugal. Decorre desta diferença conceptual, por exemplo, um maior peso dos serviços de restauração e alojamento no cabaz do IHPC do que no cabaz do IPC. Acrescem outras diferenças de metodologia. O IPC é calculado pelo INE segundo normas nacionais e o IHPC é calculado pelo INE segundo normas da UE concebidas para garantir a comparabilidade dos preços no consumo final.

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 versus 2.ºPOE/2022
(em percentagem, ou pontos percentuais ou unidade monetária)

	Unidade	2022		
		PE/2022-2026	POE/2022	Diferença
PIB real	tv %	5,0	4,9	-0,1
Consumo privado	tv %	4,3	3,8	-0,5
Consumo público	tv %	1,4	1,3	0,0
FBCF	tv %	7,9	7,9	0,0
Exportações	tv %	13,1	13,1	0,0
Importações	tv %	11,5	11,1	-0,4
PIB nominal	tv %	7,4	7,5	0,0
Consumo privado	tv %	7,8	7,9	0,1
Consumo público	tv %	3,5	3,5	0,0
FBCF	tv %	11,6	11,7	0,1
Exportações	tv %	22,0	22,3	0,3
Importações	tv %	21,9	22,3	0,3
Deflador do PIB	tv %	2,3	2,5	0,2
Deflador do consumo privado	tv %	3,3	3,9	0,6
Deflador do consumo público	tv %	2,1	2,2	0,0
Deflador da FBCF	tv %	3,4	3,6	0,2
Deflador das exportações	tv %	7,8	8,1	0,2
Deflador das importações	tv %	9,4	10,1	0,7
Índice de Preços no Consumidor (IPC)	tv %	2,9	3,7	0,8
Índice Harmonizador de Preços no Consumidor (IHPC)	tv %	3,3	4,0	0,8
Capacidade/necessidade de financiamento	% do PIB	1,6	1,6	0,0
Balança de capital	% do PIB	3,3	3,3	0,0
Balança corrente	% do PIB	-1,7	-1,7	0,0
Balança de rendimentos primários e secundários	% do PIB	1,7	1,7	0,0
Balança de bens e serviços	% do PIB	-3,4	-3,4	0,0
Taxa de desemprego	taxa	6,0	6,0	0,0
Poupança das famílias	taxa	8,6	8,5	-0,1
Produto potencial	tv %	2,4	2,4	0,0
Hiato do produto	% produto potencial	-0,9	-1,0	-0,1
Preço do petróleo	USD	92,6	102,6	10,0
Crescimento da procura externa relevante	tv %	5,8	5,8	0,0

Fontes: PE/2022-26, Relatório da 2.ºPOE/2022 e cálculos UTAO. | Notas: alguns valores na coluna da direita não são exatamente iguais à diferença aritmética entre os números exibidos nas outras colunas por causa de arredondamentos à primeira casa decimal.

3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas

86. A previsões publicadas antes do início da guerra na Ucrânia não podem refletir o impacto das sanções económicas aplicadas à Rússia nem os efeitos adversos da guerra no comércio internacional. O Banco de Portugal (BdP) e o Conselho das Finanças Públicas (CFP) divulgaram em março as previsões para a economia portuguesa após o início da guerra na Ucrânia. Entretanto, o FMI divulgou previsões sobre a economia nacional em abril de 2022. Os exercícios mais recentes, à data de fecho deste relatório, dos demais previsores oficiais foram concluídos antes do início das hostilidades — OCDE, dezembro de 2021; Comissão Europeia, fevereiro de 2022.

87. 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. Os mercados mais impactados estão a ser os das matérias-primas energéticas (gás, petróleo e carvão, essencialmente) e os dos 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, nas circunstâncias atuais, não se perspetivar o fim da guerra, qualquer exercício de previsões económicas encontra-se bastante condicionado.

88. Tendo por referência as projeções do BdP, do CFP e do FMI para a economia portuguesa, destacam-se riscos nas variáveis macroeconómicas em que a 2.ºPOE/2022 é mais otimista e em que a magnitude do diferencial face às instituições de referência é mais acentuada. São os casos da taxa de cres-

cimento do PIB real (face à previsão do FMI) e a capacidade de financiamento da economia portuguesa mais elevadas. Caso não se concretizem as previsões mais otimistas nestas variáveis previstas pela 2.ª POE/2022, então poderá observar-se um menor crescimento económico, uma menor melhoria da Posição de Investimento Internacional (PII), uma menor descida da dívida externa líquida, e um menor poder de compra do sector institucional famílias. Haverá também consequências para os rácios orçamentais, tanto nos numeradores como nos denominadores (PIB nominal). Face ao PE/2022–26, a 2.ª POE/2022 efetuou uma revista em alta da taxa de inflação, aproximando-a do previsto pelas restantes instituições de referência. Em abril de 2022, o FMI efetuou uma revisão em baixa para o crescimento da economia portuguesa, para 4,0% em 2022 e 2,1% em 2023, abaixo do previsto em outubro de 2021 em 1,1 p.p. e 0,4 p.p., respetivamente.

89. A concretização das transferências da União Europeia previstas para a balança de capital é fundamental para assegurar a capacidade de financiamento da economia portuguesa antecipada pelo MF.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 previsto na 2.ª POE/2022 é muito expressivo para a capacidade de financiamento (3,3% do PIB em 2022). Contudo, é de referir que uma capacidade de financiamento obtida com fundos comunitários através da balança de capital não representa, por si só, uma melhoria do desempenho económico do país; traduz uma vulnerabilidade por assentar na dependência de uma fonte de financiamento que o País não controla. Em sentido oposto, a balança de bens de serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a 2.ª POE/2022 prevê um valor de – 3,4% do PIB em 2022, registo mínimo desde o ano 2012.

90. 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 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.

91. 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. 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).

92. 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 com 600 mil M€ em junho de 2020 e com 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 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.

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.

93. 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 nas medidas sanitárias num horizonte mais alargado, não se perspetiva que a atividade económica volte a ser condicionada por entraves tão significativos como sucedeu nalguns 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 económica.

94. 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.

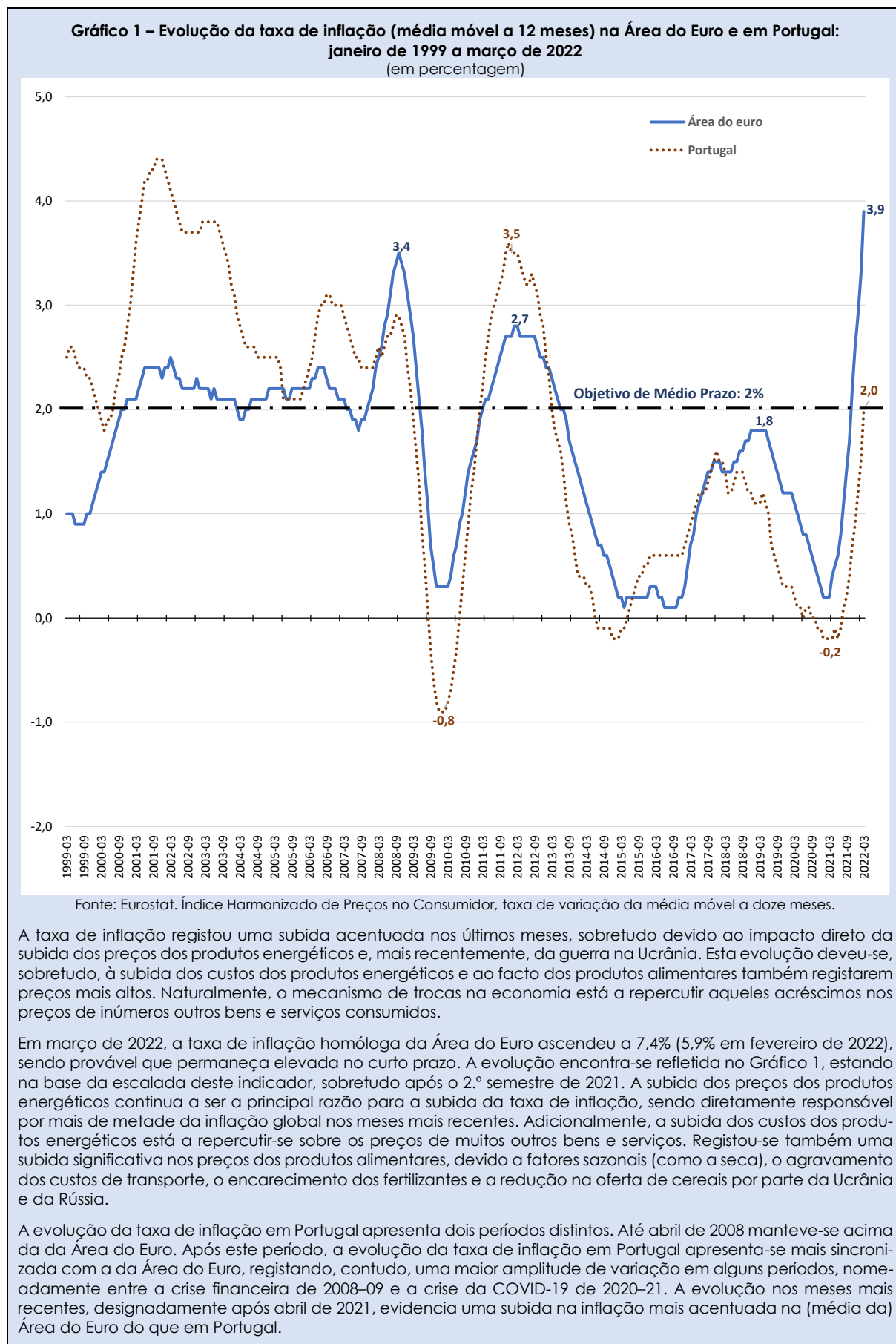
95. O fenómeno da “estagflação”, caracterizado pelo baixo ritmo de crescimento económico e pela subida da taxa de inflação, poderá atingir a economia mundial à medida que a guerra na Ucrânia e as outras causas de inflação aprofundarem o condicionamento da recuperação económica após a pandemia COVID-19. É de referir que mesmo antes do início da guerra, já havia evidência de um abrandamento na recuperação da economia mundial. As pressões inflacionistas, decorrentes de choques expansionista do lado da procura e contraccionistas do lado da oferta, assim como a volatilidade dos mercados financeiros, limitam a margem de manobra dos bancos centrais para agir coordenadamente entre si e a sua disponibilidade para articular com os governos dos respetivos espaços político-económicos a coordenação entre a política orçamental e a política monetária.

96. A margem de manobra da política monetária encontra-se limitada por fatores que escapam ao controlo dos bancos centrais, nomeadamente, a guerra na Ucrânia, as sanções, a pandemia e as perturbações nos canais da oferta de bens e serviços. De acordo com o *World Economic Outlook* divulgado pelo FMI em abril de 2022, os bancos centrais serão forçados a implementar políticas monetárias restritivas mais cedo do que o esperado. Adicionalmente, as sanções económicas impostas à Rússia determinam uma redução nas relações comerciais, o que contribui para a fragmentação económica mundial.

Caixa 1 – Pressões inflacionistas na Área do Euro e em Portugal

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. Atente-se no Gráfico 1, que cartografa a trajetória deste indicador até março de 2022, para a média da Área do Euro e Portugal, tomando o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor como medida dos preços no consumo em cada território. Com o eclodir da crise financeira de 2008, a volatilidade da inflação acentuou-se. Em termos históricos, a taxa de inflação da Área do Euro tem-se mantido, globalmente, próxima ou abaixo do objetivo de médio prazo (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 (quatro meses). Em todos os outros momentos, este indicador manteve-se igual ou abaixo de 2,5%, nunca tendo registado valores negativos.

Quanto a níveis relativamente baixos, também têm existido. Registaram-se taxas próximas 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.



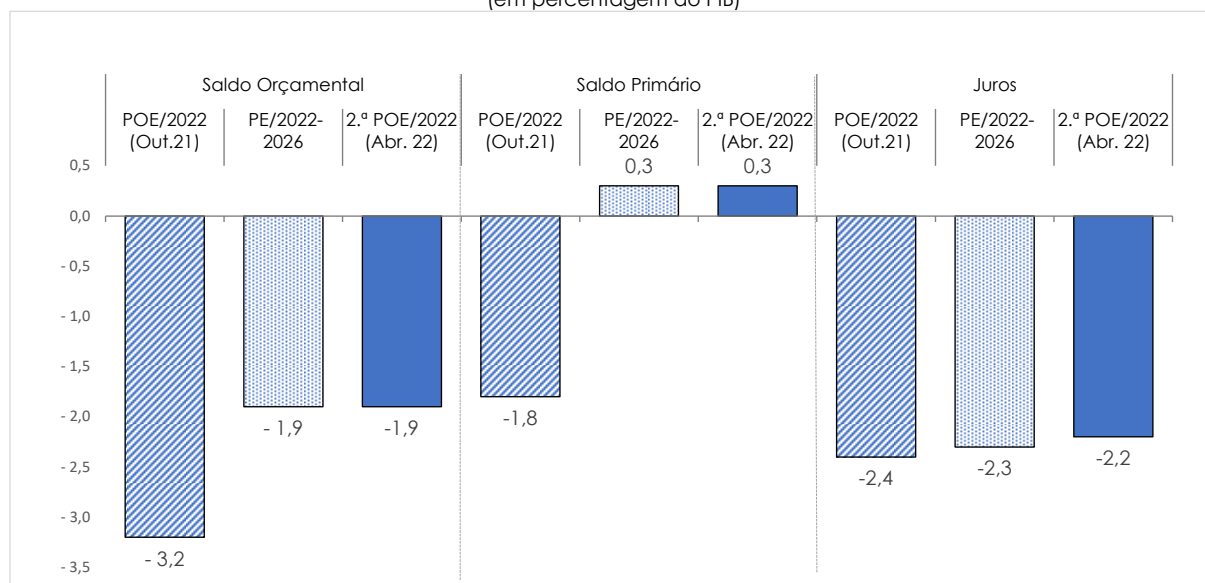
4 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

97. Este capítulo é dedicado à apreciação técnica do cenário orçamental apresentado na 2.ªPOE/2022, comparando-o com as projeções para o ano em curso do PE/2022-26. Esta opção analítica é justificada pelo facto de os dois documentos de programação orçamental terem sido entregues na Assembleia da República com a magra diferença de cerca de duas semanas. A Secção 4.1 apresenta as revisões à conta das Administrações Públicas para o ano em curso face ao cenário orçamental do PE/2022-26. A Secção 4.2 analisa as diferenças nas projeções para a dívida face ao reportado no PE/2022-26. As diferenças entre os documentos de programação orçamental de curto e médio prazo quanto à posição esperada de Portugal perante os indicadores em uso para as regras dos saldos orçamental e estrutural e da dívida pública são identificadas na Secção 4.3. Quando oportuno, as comparações da 2.ªPOE são alargadas às previsões da 1.ªPOE para 2022, apresentada à AR e ao País em outubro de 2021. Concluída a análise das diferenças, o capítulo prossegue para analisar as opções da 2.ªPOE/2022 quanto à orientação da política orçamental perante o ciclo económico (Secção 4.4) e sobre as medidas de política que o MF destaca (Secção 4.5). A Secção 4.6. oferece uma apreciação global à evolução dos agregados previstos na 2.ªPOE/2022 face à situação de partida (execução de 2021). Por fim, a Secção 4.7 fecha o capítulo elencando e alertando para os riscos presentes no cenário orçamental. Toma em conta os riscos identificados no cenário macroeconómico (conteúdo da Secção 3.2) 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).

4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022-26 vs 2.ªPOE/2022

98. A mais recente previsão do MF mantém inalterada a previsão para o saldo orçamental de 2022, em -1,9% do PIB, face à projeção avançada no PE/2022-26 e revê em alta a projeção apresentada na 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021. Apesar da previsão do saldo orçamental para 2022 e do saldo primário se manter inalterada face ao previsto no PE/2022-26, é de salientar que a despesa com juros foi revista ligeiramente em baixa (-0.1 p.p. do PIB). Na comparação com a POE/2022, de outubro de 21 é possível aferir que a 2.ªPOE/2022 prevê uma redução substancial de 1,3 p.p. do PIB no saldo orçamental negativo de 2022, por via, essencialmente, da melhoria prevista para o saldo primário (que se torna positivo) e da redução de encargos com juros (-0.2 p.p. do PIB) (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Previsão para o saldo orçamental, primário e impacto orçamental da despesa com juros em 2022 (conta não ajustada)
(em percentagem do PIB)

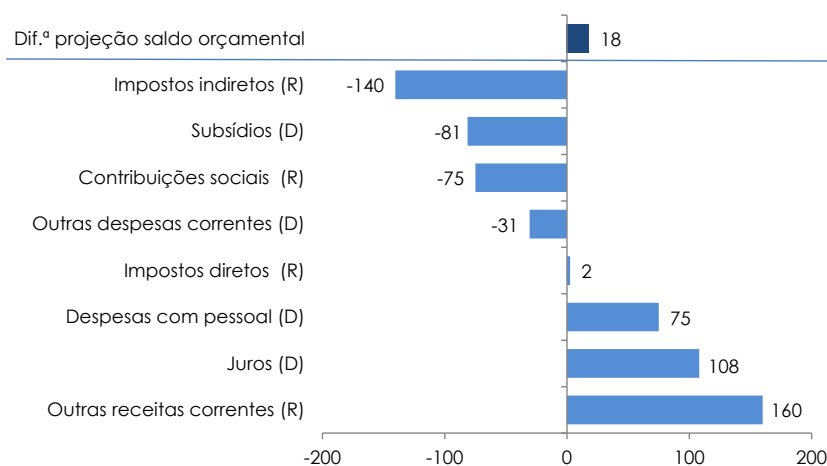


Fontes: MF (POE/2022, de outubro de 2021, PE/2022-26 e 2.ª POE/2022, de 12 de Abril de 2022) e cálculos da UTAO.

99. A 2.ªPOE/2022 prevê uma melhoria marginal da posição orçamental, mas com alterações qualitativas na composição da receita e da despesa. Na receita, projeta-se a diminuição da receita fiscal e contributiva, por contrapartida da componente não fiscal corrente. Na despesa, esperam-se poupanças nos encargos com juros e com pessoal. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 projeta um défice orçamental nominal de 4401 mil M€ (1,9% do PIB), que traduz de uma melhoria de 18 M€ face ao PE/2022-26, com origem na revisão em baixa nas previsões da receita (- 53 M€) e da despesa (- 71 M€) — Tabela 2. As poupanças na despesa deverão ser superiores à quebra previsional de receita, o que permite melhorar aritmeticamente o saldo. Neste novo cenário, a mudança na posição orçamental é marginal, mas encerra alterações qualitativas nos agregados orçamentais, ilustradas no Gráfico 3, que importa referir. Na receita, os impostos indiretos e as contribuições sociais são revistos em baixa (- 215 M€), sendo parcialmente compensados pelas outras receitas correntes (160 M€), presumivelmente transferências da União Europeia. Na despesa, a redução deverá ser alcançada através de poupanças adicionais com juros (- 108 M€) e pessoal (- 75 M€), a par de um ligeiro agravamento nos subsídios (81 M€).

Gráfico 3 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental (não ajustado) em 2022: 2.ªPOE/2022 vs PE/2022-26

(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais)



Fontes: Relatório da 2.ªPOE/2022, PE/2022-26, MF. Cálculos da UTAO. | Nota: (i) Neste gráfico, as diferenças da receita com sinal positivo (negativo) significam revisões em alta (baixa) da 2.ªPOE/2022 face ao PE/2022-26, que melhoram (pioram) o saldo previsional. Na despesa, as diferenças com sinal positivo (negativo) significam que a 2.ªPOE/2022 prevê um desagravamento (agravamento) face ao PE/2022 e também melhoram (pioram) o saldo.

Tabela 2 – Diferenças na conta não ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE

(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais)

	2021		2022 PE		2022 2.ºPOE				2022 2.ºPOE vs PE	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	T.v.h. p.p. do PIB	T.v.h.a. %	M€	p.p. do PIB
Receita Total	95 750	45,3	101 528	44,7	101 475	44,7	-0,6	6,0	-53	0,0
Receita corrente	93 330	44,2	99 052	43,6	98 999	43,6	-0,6	6,1	-53	0,0
Receita fiscal	52 834	25,0	56 448	24,9	56 310	24,8	-0,2	6,6	-138	-0,1
Impostos indiretos	32 283	15,3	34 625	15,3	34 485	15,2	-0,1	6,8	-140	-0,1
Impostos diretos	20 551	9,7	21 823	9,6	21 825	9,6	-0,1	6,2	2	0,0
Contribuições sociais	27 149	12,8	28 475	12,5	28 400	12,5	-0,3	4,6	-75	0,0
Outras receitas correntes	13 347	6,3	14 129	6,2	14 289	6,3	0,0	7,1	160	0,1
Vendas	6 734	3,2	7 033	3,1	7 033	3,1	-0,1	4,4	0	0,0
Outra receita corrente	6 613	3,1	7 096	3,1	7 256	3,2	0,1	9,7	160	0,1
Receitas de capital	2 420	1,1	2 476	1,1	2 476	1,1	-0,1	2,3	0	0,0
Despesa Total	101 727	48,1	105 948	46,7	105 877	46,6	-1,5	4,1	-71	-0,1
Despesa corrente	93 716	44,4	94 832	41,8	94 761	41,7	-2,6	1,1	-71	0,0
Consumo intermédio	12 230	5,8	12 688	5,6	12 688	5,6	-0,2	3,7	0	0,0
Despesas com pessoal	24 882	11,8	25 857	11,4	25 782	11,4	-0,4	3,6	-75	0,0
Prestações sociais	41 435	19,6	43 004	18,9	43 004	18,9	-0,7	3,8	0	0,0
Subsídios	4 220	2,0	1 905	0,8	1 987	0,9	-1,1	-52,9	81	0,0
Juros	5 169	2,4	5 108	2,3	5 000	2,2	-0,2	-3,3	-108	0,0
Outras despesas correntes	5 781	2,7	6 270	2,8	6 301	2,8	0,0	9,0	31	0,0
Despesa de capital	8 012	3,8	11 115	4,9	11 115	4,9	1,1	38,7	0	0,0
FBCF	5 297	2,5	7 317	3,2	7 317	3,2	0,7	38,1	0	0,0
Outras despesas de capital	2 715	1,3	3 799	1,7	3 799	1,7	0,4	39,9	0	0,0
Saldo orçamental	-5 977	-2,8	-4 419	-1,9	-4 401	-1,9	0,9		18	0,0
em % do PIB	-2,8		-1,9		-1,9					
Saldo primário	-808	-0,4	688	0,3	598	0,3			90	0,0
Receita fiscal e contributiva	79 983	37,9	84 923	37,4	84 710	37,3	-0,6	5,9	-213	-0,1
Despesa corrente primária	88 547	41,9	89 724	39,5	89 761	39,5	-2,4	1,4	37	0,0
<i>Por memória:</i>										
Despesa primária	96 559	45,7	100 840	44,4	100 877	44,4	-1,3	4,5	37	0,0
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	211 278		226 994	7,4	227 094			7,5		

Fontes: INE, PE/2022-26, Relatório da 2.ºPOE/2022, MF. Cálculos da UTAO.

100. A documentação da 2.ºPOE/2022 permitiu identificar uma medida temporária ou não-recorrente que não se encontrava mencionada no PE/2022-26. Trata-se da medida de despesa de capital referente a Indemnização judicial no âmbito de Parcerias Público-Privadas. No entanto, apesar de ter sido solicitado ao MF, não foi dada nenhuma informação sobre a que processo de litígio se refere esta previsível indemnização.

101. Em 2022 prevê-se que as medidas temporárias ou não recorrentes voltem a contribuir para o agravamento do saldo orçamental. Em 2021, estas medidas deram um contributo positivo ao saldo orçamental, avaliado em 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 as despesas de capital de 138 M€ (0,1% do PIB) na conversão de ativos por impostos diferidos e com a indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas no montante de 285 M€ (0,1 % do PIB) (Tabela 3).

Tabela 3 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021 e 2022

Unidade: percentagem do PIB

	Em % do PIB	
	2021	2022
Receita	0,6	0,0
Recuperação de garantia do BPP	0,0	
Devolução de margens pagas antecipadamente ao FEEF	0,5	
Despesa	-0,2	-0,2
Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco	-0,2	
Ativos por impostos diferidos		-0,1
Indemnização judicial PPP		-0,1
Impacto no Saldo orçamental	0,4	-0,2

Fonte: Ministério das Finanças (2.ºPOE/2022) e UTAO.

102. 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 das próximas secções, não apenas no que concerne à avaliação das trajetórias implícitas nas projeções orçamentais da 2.ºPOE/2022, 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.);
- Indemnização judicial referente a Parcerias Público-Privadas (– 0,1 p.p.).

103. Quando expurgado do efeito das medidas temporárias ou não recorrentes, o défice orçamental reduz-se para 1,8% do PIB (3978 mil M€), refletindo-se no decréscimo previsional das “Outras despesas de capital”. A conta ajustada deste efeito encontra-se na Tabela 4.

Tabela 4 – Diferenças na conta ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE

(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais)

	2021		2022 PE		2022 2.ºPOE				2022 PE vs 2.ºPOE	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	T.v.h. p.p. do PIB	T.v.h.a. %	M€	p.p. do PIB
Receita Total	94 573	44,8	101 528	44,7	101 475	44,7	-0,1	7,3	-53	0,0
Receita corrente	93 330	44,2	99 052	43,6	98 999	43,6	-0,6	6,1	-53	0,0
Receita fiscal	52 834	25,0	56 448	24,9	56 310	24,8	-0,2	6,6	-138	-0,1
Impostos indiretos	32 283	15,3	34 625	15,3	34 485	15,2	-0,1	6,8	-140	-0,1
Impostos diretos	20 551	9,7	21 823	9,6	21 825	9,6	-0,1	6,2	2	0,0
Contribuições sociais	27 149	12,8	28 475	12,5	28 400	12,5	-0,3	4,6	-75	0,0
Outras receitas correntes	13 347	6,3	14 129	6,2	14 289	6,3	0,0	7,1	160	0,1
Vendas	6 734	3,2	7 033	3,1	7 033	3,1	-0,1	4,4	0	0,0
Outra receita corrente	6 613	3,1	7 096	3,1	7 256	3,2	0,1	9,7	160	0,1
Receitas de capital	1 243	0,6	2 476	1,1	2 476	1,1	0,5	99,2	0	0,0
Despesa Total	101 298	47,9	105 570	46,5	105 454	46,4	-1,5	4,1	-117	-0,1
Despesa corrente	93 716	44,4	94 832	41,8	94 761	41,7	-2,6	1,1	-71	0,0
Consumo intermédio	12 230	5,8	12 688	5,6	12 688	5,6	-0,2	3,7	0	0,0
Despesas com pessoal	24 882	11,8	25 857	11,4	25 782	11,4	-0,4	3,6	-75	0,0
Prestações sociais	41 435	19,6	43 004	18,9	43 004	18,9	-0,7	3,8	0	0,0
Subsídios	4 220	2,0	1 905	0,8	1 987	0,9	-1,1	-52,9	81	0,0
Juros	5 169	2,4	5 108	2,3	5 000	2,2	-0,2	-3,3	-108	0,0
Outras despesas correntes	5 781	2,7	6 270	2,8	6 301	2,8	0,0	9,0	31	0,0
Despesa de capital	7 583	3,6	10 738	4,7	10 692	4,7	1,1	41,0	-46	0,0
FBCF	5 297	2,5	7 317	3,2	7 317	3,2	0,7	38,1	0	0,0
Outras despesas de capital	2 286	1,1	3 422	1,5	3 376	1,5	0,4	47,7	-46	0,0
Saldo orçamental	-6 725	-3,2	-4 042	-1,8	-3 978	-1,8	1,4		64	0,0
em % do PIB	-3,2		-1,8		-1,8					
Saldo primário	-1 556	-0,7	1 065	0,5	1 021	0,4			-44	0,0
Receita fiscal e contributiva	79 983	37,9	84 923	37,4	84 710	37,3	-0,6	5,9	-213	-0,1
Despesa corrente primária	88 547	41,9	89 724	39,5	89 761	39,5	-2,4	1,4	37	0,0
<i>Por memória:</i>										
Despesa primária	96 130	45,5	100 463	44,3	100 454	44,2	-1,3	4,5	-9	0,0
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	211 278		226 994	7,4	227 094			7,5		

Fontes: INE, PE/2022-26, Relatório da 2.ºPOE/2022, MF. Cálculos da UTAO.

4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022-26 vs 2.ºPOE/2022

104. Esta secção coloca em perspetiva as novas metas para o peso da dívida pública no PIB nominal, que constam da 2.ºPOE/2022, com os valores alcançados em anos transatos (2014-2021) e as anteriores projeções orçamentais do Governo (1.ºPOE/2022 e PE/2022-26). As anteriores projeções do MF constam da 1.ºPOE/2022, divulgada em outubro de 2021, e do PE/2022-26, de março de 2022. No final desta secção apresenta-se a Tabela 5 com um painel completo de informação sobre a dívida pública, abrangendo o período 2014-2021, com dados já apurados,⁷ e 2022-2026 com as projeções constantes da 2.ºPOE/2022 e do PE/2022-26.

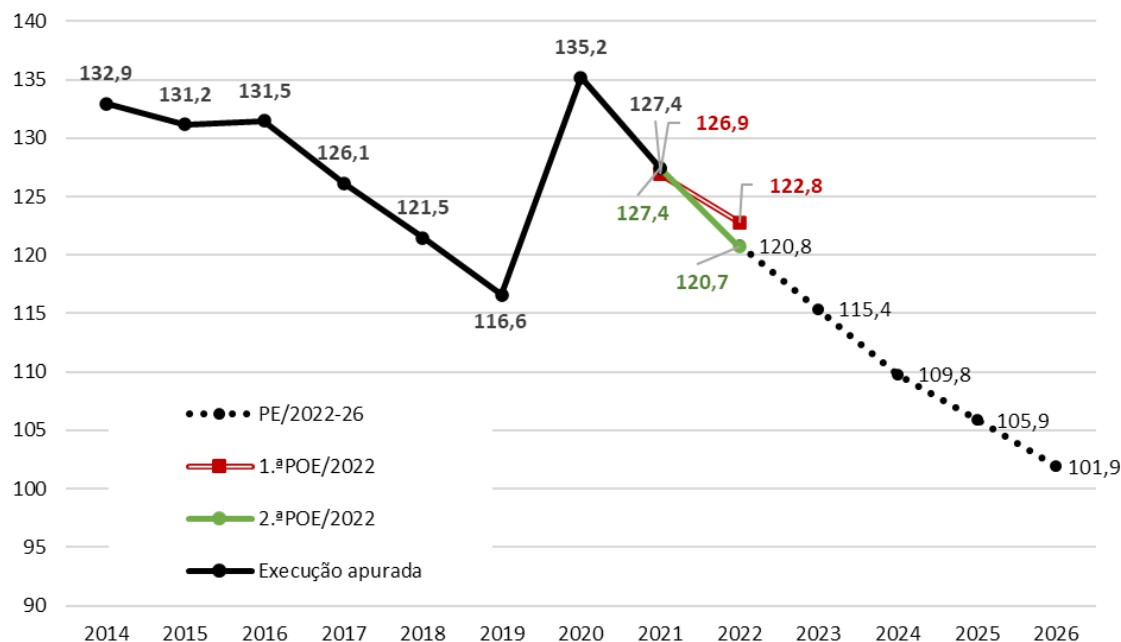
105. A mais recente previsão do MF para a dívida pública em 2022, que consta da 2.ºPOE/2022, é idêntica à divulgada no PE/2022-26 na quinzena anterior. A previsão para a dívida pública em 2022 tem o mesmo valor nominal nos dois documentos de projeção (274,1 mil M€). Diferem em uma décima de

⁷ Para 2021 os dados ainda são provisórios.

ponto percentual quando divididas pelo PIB previsto (120,7% do PIB na 2.ªPOE contra 120,8% no PE) por causa da diferença marginal nas previsões de PIB nominal — vide Tabela 1.

106. Já entre as duas POE para 2022 a revisão em baixa do peso da dívida pública no PIB para o ano 2022 é maior. Passou de 122,8% para 120,7%, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório que acompanhou a 1.ªPOE/2022. A revisão em baixa do rácio da dívida pública, para o ano 2022, foi de 2,1 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 1.ªPOE/2022 em cerca de 3 mil M€ (1,4 p.p. do PIB) — (Gráfico 4 e Tabela 5).

Gráfico 4 – Metas para o rácio da dívida pública (Maastricht): PE/2022–26, 1.ªPOE/2022 e 2.ªPOE/2022
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: BdP, INE, MF (1.ªPOE/2022, PE/2022–26 e 2.ªPOE/2022) e cálculos da UTAO.

107. As projeções da 2.ªPOE/2022 não alteram a dinâmica da dívida pública em 2022, mantendo-se válida a análise apresentada no recente [Relatório UTAO n.º 6/2022: Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026, de 12 de abril](#). Esta matéria encontra-se analisada no Capítulo 4 do relatório mencionado, que mantém a sua atualidade, pois não há diferenças relevantes entre o PE/2022–26 e a 2.ªPOE/2022. Refiram-se apenas as diferenças marginais ao nível do efeito dinâmico (efeito taxa de juro e efeito PIB nominal), em 2022, identificada na Tabela 5 abaixo.⁸ Por memória apresentam-se as principais conclusões relativas à evolução da dívida pública, vertidas nesse relatório:

- **A projeção do Ministério das Finanças para a trajetória do rácio da dívida pública, constante do PE/2022–2026, é mais favorável do que a constante no Programa de Estabilidade 2021–2025, divulgado em abril de 2021, 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

⁸ 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).

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;

- 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.

Tabela 5 – Dívida pública de Maastricht, evolução e dinâmica: 2014–2026
(em euros)

	Fonte	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	BdP	230 059	21 233	208 826	132,9	120,7	12,3	1,5	4,9	-1,9	2,5	-3,9
2015	BdP	235 746	18 190	217 556	131,2	121,1	10,1	-1,8	4,6	-4,9	-0,1	-1,3
2016	BdP	245 245	22 470	222 775	131,5	119,5	12,0	0,3	4,1	-4,8	-2,2	3,2
2017	BdP	247 175	19 839	227 336	126,1	116,0	10,1	-5,4	3,8	-6,3	-0,8	-2,0
2018	BdP	249 260	16 631	232 630	121,5	113,4	8,1	-4,7	3,4	-5,7	-3,0	0,7
2019	BdP	249 977	14 494	235 484	116,6	109,8	6,8	-4,9	3,0	-5,2	-3,1	0,4
2020	BdP	270 481	23 924	246 557	135,2	123,2	12,0	18,6	2,9	8,3	2,9	4,4
2021	BdP	269 232	15 594	253 638	127,4	120,0	7,4	-7,8	2,4	-7,2	0,4	-3,4
2022 ^p	2.ª POE/2022	274 104	-	-	120,7	-	-	-6,7	2,2	-8,9	-0,3	0,2
2022 ^p	PE/2022-26	274 104	-	-	120,8	-	-	-6,7	2,3	-8,8	-0,3	0,2
2023 ^p	PE/2022-26	277 316	-	-	115,4	-	-	-5,3	2,2	-6,7	-1,6	0,7
2024 ^p	PE/2022-26	276 262	-	-	109,8	-	-	-5,6	2,0	-5,2	-1,7	-0,8
2025 ^p	PE/2022-26	278 869	-	-	105,9	-	-	-3,9	2,0	-4,9	-1,9	0,9
2026 ^p	PE/2022-26	280 127	-	-	101,9	-	-	-4,1	1,9	-4,5	-2,0	0,5

Fontes: INE, BdP, Ministério das Finanças (2.ªPOE/2022 e PE/2022–26) e cálculos da UTAO. | Notas: P: valores projetados. "–": valores não disponíveis.

4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ªPOE/2022

108. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, suspendeu temporariamente o funcionamento das regras de supervisão orçamental instituídas 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 Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

109. 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 das causas inflacionistas. A desativação da cláusula de derrogação encontrava-se prevista para o ano de 2023 e tinha como pressuposto a recuperação até final de 2022 do nível de produção (PIB) na União Europeia ou na Área do Euro verificado imediatamente antes da crise pandémica COVID-19 (2019, para se ser mais claro).⁹ No entanto, face aos impactos económicos do conflito na Ucrânia e das demais causas inflacionistas, a Comissão Europeia, irá reavaliar, em maio, a reativação das regras de disciplina orçamental em 2023 ou o seu adiamento para o ano de 2024.¹⁰

110. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é essencial manter a atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores orçamentais, não apenas porque é previsível que as regras voltem a entrar em vigor em 2023 ou o mais tardar em 2024, mas também, porque é importante não perder de vista a sustentabilidade das finanças públicas. Com efeito, o juízo sobre a situação das finanças públicas portuguesas não será apenas feito pelas instituições comunitárias. Também os credores da república Portuguesa o farão e com consequências sobre as condições de financiamento no curto e

⁹ [Comunicação da Comissão Europeia de 3 de março de 2021](#), p. 14.

¹⁰ [Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu sobre as orientações da política orçamental para 2023](#), de 2 março 2022, p. 2.

no médio prazos. A aferição da posição nacional face a cada indicador é feita sequencialmente nas três subsecções.

4.3.1 Saldo orçamental

111. A projeção da 2.ªPOE/2022 para o saldo orçamental aponta para a sua redução e o cumprimento do limiar mínimo de referência de - 3,0% do PIB. No ano de 2021, o saldo orçamental registado foi negativo em 2,8% do PIB, respeitando o limiar mínimo de referência de - 3,0% do PIB. A 2.ªPOE/2022, em consonância com o já indicado no PE/2022-26, prevê que o saldo orçamental registre uma redução de 0,9 p.p. do PIB em 2022, apontando para um saldo orçamental negativo de 1,9% do PIB (conforme Tabela 2). A confirmar-se esta projeção, Portugal cumprirá em 2022 o limite mínimo para o saldo orçamental inscrito no Tratado da UE.

4.3.2 Saldo estrutural

112. A 2.ªPOE/2022 tem implícita uma ligeira melhoria no saldo estrutural em 2022, impulsionada pela redução projetada para a despesa com juros das AP no ano de 2022. Entre 2021 e 2022, de acordo com as projeções que resultam da 2.ªPOE/2022 — revê ligeiramente em alta as indicadas no PE/2022-26 — o saldo estrutural das AP deverá diminuir 0,2 p.p. do PIB potencial, para - 1,2% (Tabela 6), uma evolução que se segue à melhoria acentuada deste indicador na ordem dos 0,7 p.p. do PIB potencial obtida em 2021 (Gráfico 5). A melhoria do saldo estrutural para 2022, face a 2021, advém da redução prevista na despesa com juros, já que não se antecipa alteração no saldo primário estrutural. A variação nula neste indicador indicia inação sobre as causas permanentes do desequilíbrio nas contas públicas portuguesas.

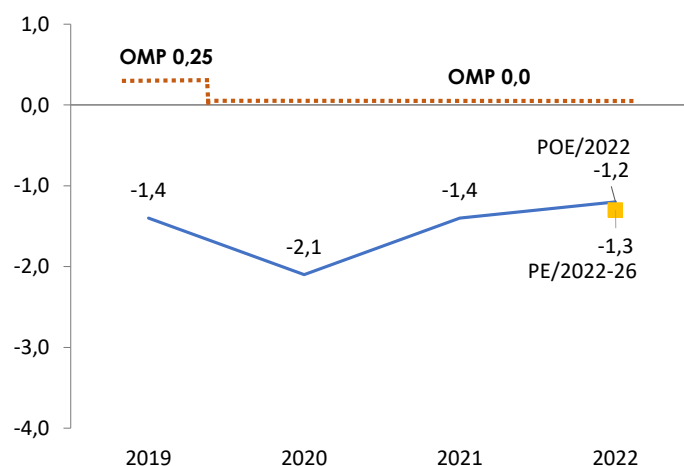
Tabela 6 – Saldo estrutural em 2021 e 2022
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	2021	2022	
		PE/2022-26	2.ª POE
1. Saldo orçamental	-2,8	-1,9	-1,9
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	0,4	-0,2	-0,2
3. Componente orçamental cíclica	-1,8	-0,5	-0,6
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	-1,4	-1,3	-1,2
5. Objetivo de Médio Prazo	0,0	0,0	0,0
6. Juros	2,4	2,3	2,2
7. Saldo primário estrutural (7=4-6)	1,0	1,0	1,0

Fontes: 2.ªPOE/2022 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.

113. O saldo estrutural deverá permanecer abaixo do OMP que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas. No entanto, a trajetória de evolução em direção ao OMP progride no sentido da correção recomendada para Portugal. O saldo estrutural projetado para 2022 é inferior ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) fixado para Portugal em 0% do PIB potencial — Tabela 6 e Gráfico 5. Contudo, estando ativa a cláusula de derrogação geral das regras orçamentais inscritas no PEC, o desvio encontra-se autorizado pelo Conselho desde que não ponha em causa a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo. Nesse sentido, a trajetória de evolução em direção ao OMP aponta no sentido da correção recomendada para Portugal e, caso se confirme o valor previsto para o saldo estrutural em 2022, este representará o nível com menor distância face ao OMP nos últimos quatro anos.

Gráfico 5 – Trajetória do saldo estrutural implícita na 2.ªPOE/2022
(em percentagem do PIB potencial)

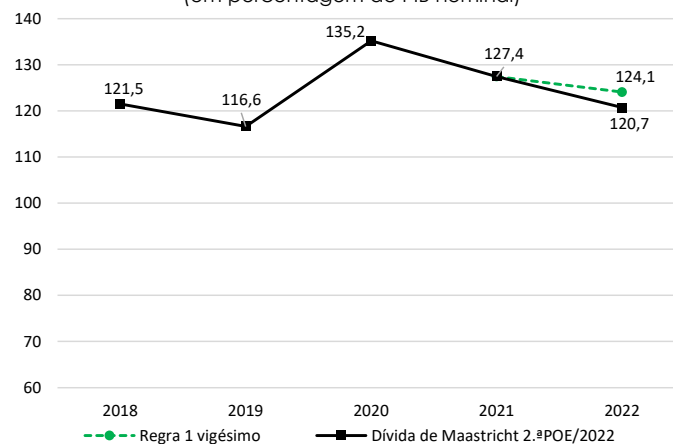


Fontes: 2.ªPOE/2022. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural.

4.3.3 Dívida pública

114. O triénio 2020–2022 encontra-se abrangido pela cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, 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 prevista na 2.ª POE/2022 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória em 2022 (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, BdP, 2.ªPOE/2022 e cálculos UTAO.

4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ªPOE/2022

115. Para a contextualização metodológica análise nesta secção recomenda-se a leitura da secção 3.2: Orientação da política orçamental do [Relatório UTAO n.º 6/2022: Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026](#). Foi divulgado em 12 de abril de 2022 e incidiu sobre o horizonte temporal até 2026.

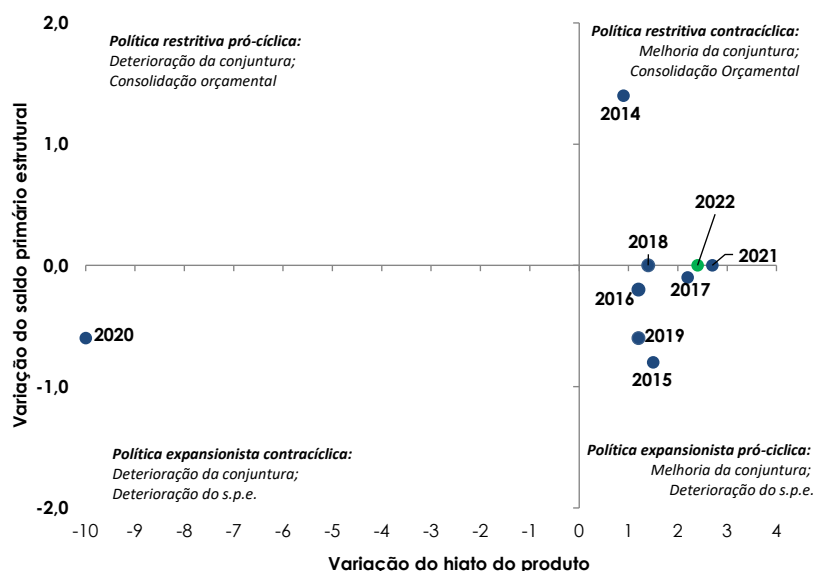
116. Em 2021, observou-se uma política orçamental neutra em contexto de melhoria da atividade económica. Verificou-se uma variação positiva do hiato do produto, embora o PIB real ainda acabasse o ano abaixo do produto potencial. Ao mesmo tempo, o saldo primário estrutural não variou face ao do ano anterior. De relembrar que no ano 2020 se assistiu a uma recessão profunda decorrente dos efeitos

económicos da crise pandémica (Gráfico 7), tendo sido executada uma política orçamental expansionista contracíclica para minimizar as consequências da pandemia na saúde das pessoas e na economia.

117. De acordo com a 2.ªPOE/2022, a política orçamental em 2022 deverá ser neutra, devido à ausência de impulsos para alterar o saldo primário estrutural. Com efeito, a 2.ªPOE/2022 não prevê melhoria nem deterioração do saldo primário estrutural, num contexto de melhoria da conjuntura económica (novo encurtamento no hiato negativo do produto; o produto observado permanecerá ainda abaixo do produto potencial — Gráfico 7.

118. Caso se concretizem as previsões da 2.ªPOE/2022, o saldo primário estrutural a observar em 2022 será inferior ao observado no último ano pré-pandemia. Em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia COVID-19, o saldo primário estrutural situou-se em 1,6% do PIB potencial, o qual registou uma deterioração no ano seguinte de 2020. Para 2022, o saldo primário estrutural previsto é de 1,0% do PIB potencial, mesmo valor do ano 2021.¹¹

Gráfico 7 – Orientação da política orçamental: 2.ªPOE/2022
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE para os anos 2014–2020 e 2.ªPOE/2022 para os anos 2021–2022 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último. (ii) s.p.e. — saldo primário estrutural. (iii) O ano com cor verde corresponde à previsão da 2.ªPOE/2022.

4.5 Medidas de política orçamental em 2022

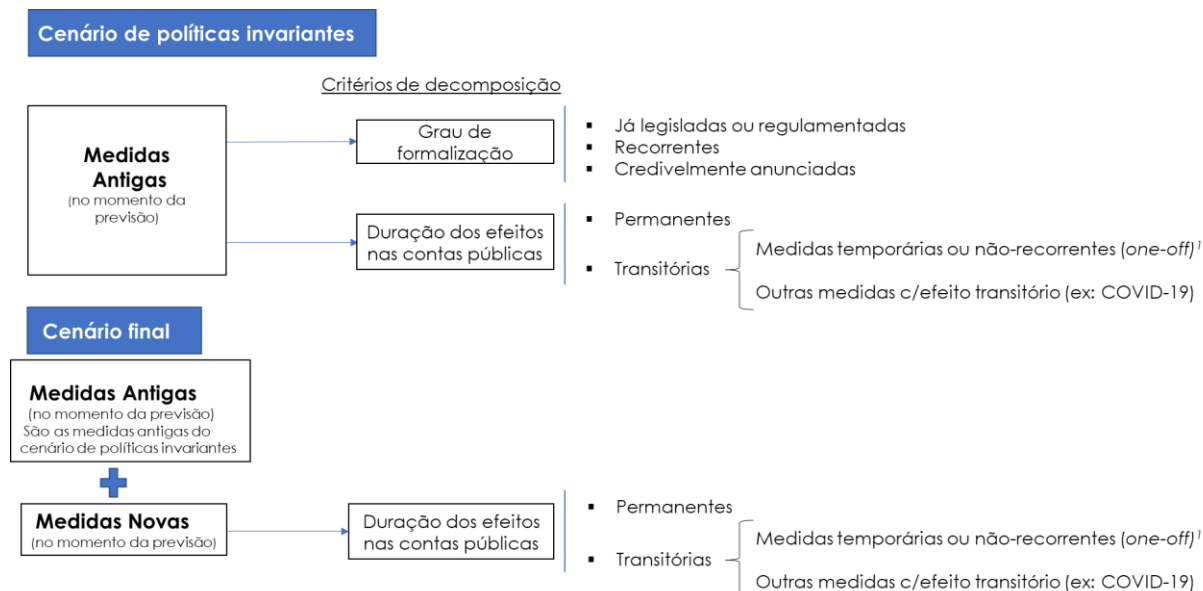
119. Esta secção analisa as medidas de política orçamental para o ano de 2022, e está dividida em três subsecções. A primeira (Subsecção 4.5.1) é metodológica e serve para apresentar as classes de medidas de política orçamental e explicar como é que elas devem ser incorporada nos cenários de projeção orçamental, segundo a metodologia harmonizada da UE. A Subsecção 4.5.2 identifica as contradições classificativas entre os mais recentes documentos de programação orçamental do MF. Por fim, a Subsecção 4.5.3 agrupa e analisa as medidas de política orçamental da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022.

¹¹ É de referir que os valores do saldo primário estrutural 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 da POE/2022 para o período 2021–2022. Assim, pode haver alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2021 para o saldo primário estrutural e o hiato do produto.

4.5.1 Abordagem conceptual

120. As projeções orçamentais dos documentos de programação orçamental de médio prazo (os PE) e de curto prazo (as POE) são produzidas em cenário de políticas invariantes e em cenário final. Esta subsecção tem como objetivo esclarecer os leitores sobre o significado de cada cenário de projeção e o significado das medidas de política que podem entrar em cada um. Como apoio à exposição, é apresentada a Figura 1.

Figura 1 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção



Fontes: UTAO | Notas: 1 – Esta classe está definida no documento metodológico Comissão Europeia (2015), “One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance”, *Report on public finances in EMU 2015*, Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65). É necessária para passar do saldo orçamental para o saldo estrutural.

121. O cenário orçamental em políticas invariantes corresponde às previsões para a receita e a despesa públicas considerando apenas as medidas de política antigas (i.e., as medidas adotadas no passado), e que se sabe que irão ter um efeito financeiro no(s) ano(s) da previsão. O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como “cenário de políticas invariantes” (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*). Pretende projetar o futuro assumindo continuidade na orientação da política orçamental. O cenário de Políticas Invariantes “*extrapola tendências passadas de receitas e despesas (...) de forma coerente com orientações políticas anteriores*”. Pode ainda incluir medidas que impliquem uma alteração nas orientações políticas passadas desde que, à data do exercício de previsão, “*estejam suficientemente detalhadas ou, pelo menos, credivelmente anunciadas.*”¹² De uma forma quicá mais clara, as medidas de políticas antigas são iniciativas conhecidas à data da elaboração do exercício de projeção que irão produzir efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que não irão produzir (parcialmente ou na totalidade) efeitos em contas futuras, alterando, assim, o seu impacto orçamental face ao último ano de contas apuradas.

122. As medidas de política orçamental antigas podem ser identificadas com base no grau com que estão formalizadas e podem distinguir-se entre si quanto à duração do seus efeitos nas contas públicas. O grau de formalização permite reconhecer uma medida pelo seu nível de proximidade à consagração na ordem jurídica nacional. Já o critério de duração dos efeitos nas contas públicas pretende diferenciar as medidas antigas entre si quanto ao tempo de permanência dos seus efeitos financeiros nas contas públicas.

123. O grau de formalização permite então identificar e classificar as medidas de política orçamental antigas em três tipos (Figura 1): i) medidas já legisladas ou regulamentadas; ii) medidas recorrentes e iii) medidas já legisladas ou regulamentadas;

¹² Definição de projeção em políticas invariantes apresentado no *Report on Public Finances in EMU 2016*, na p. 35.

medidas credivelmente anunciadas. As primeiras são iniciativas políticas que se encontram incorporadas na ordem jurídica nacional à data do exercício prospetivo. As medidas recorrentes consistem em medidas de política tomadas com carácter habitual em anos anteriores e que ainda não estão legisladas nem regulamentadas para poderem ser executadas nos anos da previsão, mas que, por serem recorrentes e não se antevendo razão plausível para não voltarem a ser consagradas, o previsor as integra no seu cenário de medidas antigas. Como medidas antigas, podem ainda ser consideradas as iniciativas que foram “credivelmente” anunciadas pelo Governo, e que não se encontrem ainda legisladas, mas que a maioria estável afeta ao Governo, existente no Parlamento, indicie credivelmente a sua aprovação.¹³

124. O critério da duração dos efeitos nas contas públicas permite separar as medidas de política orçamental antigas em permanentes e transitórias.

125. As medidas permanentes são iniciativas que produzem efeitos financeiros durante um número relativamente elevado de anos. Tipicamente, o desenho da medida não contempla uma data precisa para o fim da sua vigência, continuando a produzir efeitos até ser expressamente revogada. São medidas desenhadas para terem um impacto orçamental prolongado no tempo. Isto não significa que os impactos no saldo orçamental por via das medidas que integram o cenário nos anos da previsão sejam iguais aos que se observaram em anos anteriores. Por um lado, as diferenças virão do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP.¹⁴ Por outro, poderão advir diferenças do facto de as medidas antigas terem um efeito de *carry over* ou “carreamento” para anos futuros. Este efeito acontece quando a medida subjacente foi desenhada para não produzir todo o efeito orçamental desde o dia 1 de janeiro, ou seja, quando a medida foi concebida para entrar em vigor já com o exercício económico a decorrer ou com gradualismo crescente ou decrescente ao longo do ano ou de vários anos na produção de efeitos. Neste caso, a medida vai assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona, com valor positivo ou negativo, ao verificado no último ano observado.

126. As medidas transitórias correspondem a iniciativas concebidas expressamente para produzir efeitos num período pré-definido e com um número bastante reduzido de anos. Tipicamente, as medidas transitórias estão associadas a um evento temporário, que não se repete nem se estende sistematicamente ao longo dos anos. A duração é fácil de detetar quando o desenho da medida contém uma cláusula de extinção expressa (*sunset clause*). Não havendo, a aplicação do critério exige julgamento casuístico. A definição de saldo estrutural usada na União Europeia exige a identificação de dois casos particulares de medidas transitórias: medidas temporárias e medidas não-recorrentes. Um documento metodológico da Comissão Europeia agrupa ambas sob a designação inglesa *one-off measures*.¹⁵ Em regra, o prazo de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos. Uma medida não-recorrente é uma medida tomada uma vez sem exemplo, ou seja, é uma medida com carácter excecional, que o Governo não pretende repetir no futuro previsível, e que produz efeito financeiro num único ano. Uma medida temporária é uma medida desenhada para não impactar nas contas públicas mais do que dois anos. O desenho de uma e outra medida tem de deixar claro que o seu impacto não alterará em permanência a trajetória intertemporal das contas públicas. Como estas medidas não contam para o saldo estrutural, a sua criação pode ter intuítos de manipulação da situação orçamental. Para evitar abusos,

¹³ O [Report on Public Finances in EMU 2016](#), na p. 41, dá conta que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo deve ser considerada antiga e, como tal, integrada no cenário de políticas invariantes. Um caso de credibilidade que justifica a classificação de uma medida ainda não aplicada nem sequer adotada juridicamente como medida a incorporar no cenário de políticas invariantes acontece quando a adoção exija a aprovação parlamentar e o Governo a tenha já aprovado e disponha de apoio maioritário estável no Parlamento. Esta abertura metodológica serve para classificar como antiga uma medida ainda não aplicada à data do exercício de projeção. Foi o caso do anúncio público pelo Primeiro-Ministro no Parlamento em outubro de 2021 e depois, na campanha eleitoral e após o PS ter vencido as eleições com maioria absoluta, de que a futura proposta de lei do OE para 2022 iria adotar a atualização extraordinária de pensões com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2022.

¹⁴ Por funcionamento habitual, entenda-se a tomada de decisões por parte dos Serviços no âmbito das orientações políticas em vigor, tais como pagamento das remunerações ao pessoal ao serviço, aquisição de bens e serviços, cobrança de impostos de acordo com os parâmetros decididos no passado, etc.. Corresponde à manutenção em atividade do *status quo* institucional.

¹⁵ Comissão Europeia (2015), “*One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance*”, [Report on public finances in EMU 2015](#), Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65.

os Estados-Membros têm de seguir as orientações metodológicas da Comissão Europeia.¹⁶ Para além das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes, importa ter presente a possível existência de outras medidas que também foram concebidas para gerar um impacto financeiro limitado no tempo. Como exemplos deste tipo de medidas são as adotadas para mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia e, mais recentemente, as medidas de natureza orçamental que começam a ser tomadas para mitigar os efeitos económicos da inflação (designadas na 2.ª POE/2022 por choque geopolítico ou Crise Energética e Conflito na Ucrânia). Para evitar abusos no apuramento de saldos estruturais, estas outras medidas transitórias não podem ser classificadas como temporárias nem não-recorrentes.¹⁷ Voltando ao cenário de políticas invariantes, faz sentido integrar os três tipos de medidas transitórias nesse cenário se estas medidas passarem no critério de identificação das medidas antigas (grau de formalização) à data do exercício de previsão — já se encontram legisladas, regulamentadas ou estão credivelmente anunciadas pelo Governo e com aprovação assegurada. Assim sendo, são classificadas como medidas antigas transitórias. Por definição, não há medidas transitórias que sejam recorrentes.

127. O cenário final contabiliza e inclui os efeitos no saldo orçamental de todas as medidas de política orçamental. As projeções orçamentais incluídas no cenário final de um documento de programação orçamental correspondem às do cenário de políticas invariantes — que incorpora as medidas antigas de política orçamental — e aos efeitos orçamentais previstos para as medidas novas de política que o Governo queira executar no período de projeção (Figura 1).

128. As medidas novas são iniciativas que não passam no critério de identificação de medidas antigas (grau de formalização). São intervenções em instrumentos da política orçamental que resultam de decisões novas do Governo. Irão ser adotadas pela primeira vez no período de projeção. Distinguem-se, por esta característica, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, da renovação de medidas recorrentes e dos efeitos de carreamento de medidas antigas. Uma medida nova no ano da previsão tem que ser uma medida que não foi aplicada no ano anterior, podendo estar ou não legislada e regulamentada à data de conclusão do exercício de previsão. No entanto, a fim de o seu efeito na conta previsional poder ser quantificado, é condição essencial a medida estar suficientemente especificada; caso contrário, a quantificação é espúria. Sendo necessária a aprovação parlamentar para ser adotada, uma medida nova pode entrar no cenário final antes dessa aprovação acontecer mesmo que o Governo não disponha de apoio maioritário no Parlamento. É, no entanto, imprescindível para ser acolhida no cenário final que a medida nova esteja suficientemente detalhada a fim de o previsor e os analistas poderem compreender o seu funcionamento, os agregados orçamentais diretamente afetados e esteja disponível a demais informação necessária para prever o seu efeito financeiro direto nas contas públicas.

129. As medidas novas de política dividem-se em permanentes e transitórias. Por outras palavras, a decomposição das medidas novas segue também o critério de duração dos seus efeitos nas contas públicas. Este critério foi explicado acima a propósito das medidas antigas. Uma medida nova permanente é suposta impactar a conta das AP num número indeterminado de anos futuros por não conter no seu desenho uma cláusula de extinção. É por isso que é permanente: mantém-se ativa a gerar efeitos financeiros até ser expressamente revogada, não estando a data da revogação definida. Ao invés, uma medida nova diz-se transitória se for concebida para só produzir efeitos num número relativamente reduzido de anos. Tem de ser perceptível para o analista e o previsor que se está perante uma iniciativa política desenhada para durar um período pré-definido com relativamente poucos anos. A classificação é como no caso das medidas antigas transitórias. Resumindo, a análise ao conteúdo de uma medida nova de política orçamental permite inferir se os efeitos produzidos no cenário orçamental irão persistir no tempo (medidas permanentes) ou se têm uma duração efémera ou transitória. Neste caso, é ainda possível decompor as medidas novas em: i) medidas temporárias ou medidas não-recorrentes; ii) outras

¹⁶ São o documento identificado na nota de rodapé 15 e o seguinte: 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

¹⁷ A exclusão de operações COVID-19 da classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes foi, com efeito, reconhecida pela Comissão Europeia na própria [Avaliação do Programa de Estabilidade de Portugal de 2020](#), a qual refere que: "In light of the activation of the general escape clause, the measures taken in response to the coronavirus outbreak in 2020 are not treated as one-off and are thus not excluded from the estimation of the structural budget balance."

medidas com efeito transitório. Aplica-se aqui a explicação dada no parágrafo 126 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

4.5.2 Incoerências classificativas entre a 2.ªPOE/2022 e o PE/2022–26

130. Na POE/2022, de outubro de 2021, o MF apresentou o cenário de políticas invariantes e o cenário final. A documentação da POE de outubro de 2021 incorporou o respetivo Projeto de Plano Orçamental de 2022, o qual, incluiu as projeções da receita e da despesa das AP no cenário em políticas invariantes e as projeções das mesmas variáveis no cenário final que compreendia, adicionalmente, as opções de política refletidas em novas medidas de política orçamental. Adicionalmente, no relatório da Proposta do Orçamento encontrava-se plasmado o Quadro de Políticas Invariantes¹⁸ e o Quadro das principais medidas de política orçamental para 2022. A análise dos impactos orçamentais e das divergências detetadas na classificação de medidas de políticas orçamentais (face ao referencial metodológico da subsecção anterior) encontram-se no Capítulo 4 do [Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro de 2021 (Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022).

131. O PE/2022–26 apresentou somente uma projeção macroeconómica e uma projeção orçamental assentes em políticas invariantes. Ficaram de fora as novas medidas de política orçamental a adotar. O documento do MF com o Programa Estabilidade, que antecedeu a 2.ªPOE/2022, reporta no Quadro A1.5 (Perspetivas orçamentais das Administrações Públicas) a receita e a despesa total em percentagem do PIB ao longo do horizonte de projeção, sendo estes valores idênticos aos apresentados no Quadro A1.6. (Projeções em políticas invariantes). Como tal, as perspetivas orçamentais contemplam unicamente o cenário em políticas invariantes, significando isto que não se encontra incorporado qualquer impacto orçamental de novas medidas de política orçamental. Quer isto dizer que todas as medidas de política constantes do PE/2022–26 foram nele classificadas pelo MF como medidas antigas. A UTAO apreciou esta classificação na Subsecção 3.2 do [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril (Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026).

132. A 2.ªPOE/2022 apresenta dois cenários orçamentais. São reportados no Projeto de Plano Orçamental de 2022 presente no documento dos elementos informativos e complementares que acompanha a POE. O primeiro é o cenário em políticas invariantes. Contempla apenas as medidas de política que o MF classifica na 2.ªPOE como antigas. Já agora, note-se que o Quadro de Políticas Invariantes no relatório que acompanha a 2.ªPOE replica exatamente o anteriormente apresentado na 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021. O segundo cenário é o final: mostra as previsões da conta das AP subjacentes à ação de todas as medidas de política orçamental (as antigas e as novas). As medidas do cenário final estão enunciadas nos Quadros 3.3 e 3.4 do relatório da 2.ªPOE (intitulados “principais medidas de política orçamental em 2022” e “principais medidas de mitigação do choque geopolítico em 2022”, respetivamente).

133. Existem incoerências substantivas no cenário de políticas invariantes entre os documentos de planeamento de médio prazo e de curto prazo. São incoerências que resultam de uma aplicação deficiente dos critérios de classificação de medidas de política explicados na Subsecção 4.5.1. A primeira está na atribuição retroativa ao PE/2022–26 de um cenário de políticas invariantes diferente do que nele consta. Com efeito, o Projeto de Plano Orçamental para 2022, que faz parte da documentação da 2.ªPOE, indica na sua Tabela 14 as diferenças no saldo orçamental do cenário em políticas invariantes face ao do último Programa de Estabilidade. Para conveniência dos leitores, esta tabela está reproduzida na Figura 2 abaixo. É sabido que o PE/2022–26 só tem um cenário orçamental: cenário em políticas invariantes.¹⁹ Como se pode ler no próprio relatório do MF do PE/2022–26, o saldo orçamental aí apontado para 2022 é –1,9% do PIB. Não se percebe, portanto, por que é que a referida Tabela 14 (ver Figura 2 neste relatório) atribui um saldo de –1,0% do PIB ao cenário de políticas invariantes do PE. Uma possível

¹⁸ De acordo com o estabelecido no disposto na alínea j) do número 1 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental ([Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro).

¹⁹ Reconhecido pelo próprio autor no relatório que apresenta o PE/2022–26 e explicado pela UTAO na sua apreciação ao mesmo ([Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril).

justificação para esta divergência assenta no facto do MF, na 2.ªPOE/2022, pretender retroceder no que foi assumido pelo próprio MF no texto do PE, ou seja, pretender agora reescrever o cenário em políticas invariantes apresentado no Programa de Estabilidade. De que forma? Retirando-lhe medidas que cumpram o critério de identificação como antigas na vertente de “credivelmente anunciadas”. Exemplos: pacote IRS inserido na 1.ªPOE/2022 e medidas de mitigação da inflação nos produtos energéticos aprovadas pelo XXIII Governo já em 2022, sabendo que teria maioria no Parlamento para as incorporar na ordem jurídica nacional. Estas medidas seriam assim *reclassificadas* na 2.ªPOE/2022 como novas para constarem apenas do seu cenário final. Desta forma, cria a ilusão de que há medidas verdadeiramente novas na 2.ªPOE e que são elas as responsáveis pela deterioração do saldo em 0,9 p.p. face ao cenário (reescrito) de políticas invariantes do PE. Encontra-se outra aparente infração ao quadro conceptual de classificação das medidas se se olhar com atenção para o Quadro 3.2 (“Quadro de políticas invariantes”) no relatório da 2.ªPOE/2022. Consta-se que nele não constam as medidas “atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas” e “AUTOVoucher”. Ora ambas já estavam legisladas e a produzir efeitos financeiros no momento em que o exercício de projeção desta POE foi efetuado, pelo que tais medidas deveriam figurar no cenário de políticas invariantes da 2.ªPOE/2022.

Figura 2 – Reprodução da Tabela 14 presente na p. 35 de “Elementos informativos e complementares do OE/2022, MF

Tabela 14. Diferenças face ao último Programa de Estabilidade

% PIB	Código SEC	2020	2021	2022
Capacidade (+) / necessidade (-) de financiamento das Administrações Públicas	B.9			
Programa de estabilidade		-5,8	-2,8	-1,9
Projeto de Plano Orçamental		-5,8	-2,8	-1,9
Diferença		0,0	0,0	0,0
Capacidade (+) / necessidade (-) de financiamento das Administrações Públicas em Políticas Invariantes	B.9			
Programa de estabilidade		-5,8	-2,8	-1,0
Projeto de Plano Orçamental		-5,8	-2,8	-1,2
Diferença		0,0	0,0	0,2

134. As diferenças entre as medidas que constam na 2.ªPOE e as indicadas no Programa de Estabilidade recentemente apresentado, resumem-se, essencialmente, a medidas adicionais no âmbito da crise energética e ao conflito militar na Ucrânia, que foram anunciadas pelo Governo, em momento antecedente à apresentação da 2.ªPOE/2022. A coluna 4 da Tabela 8 elenca as diferenças existentes entre a 2ª POE/2022 e o PE/2022–26 no que se refere a medidas de política orçamental previstas para 2022. As diferenças resumem-se então a pequenas alterações nos impactos orçamentais de medidas anteriormente apresentadas na 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021 e a medidas adicionais, no âmbito do “Choque Geopolítico”, que não constavam do Programa de Estabilidade e que foram aprovadas e anunciadas pelo Governo entre a data de apresentação do PE/2022–26 (25 de março de 2022) e a data de entrega da 2.ªPOE/2022 na Assembleia da República (13 de abril de 2022).²⁰

135. Se se tomar como boa a classificação de medidas que o MF usou no PE/2022–26, então não há novas medidas de política orçamental na 2.ªPOE/2022. As principais medidas de política orçamental enunciadas na 2.ªPOE/2022 podem ser agrupadas segundo 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 (choque geopolítico); (iii) agregado de medidas do Plano de Recuperação e Resiliência; (iv) “outras” medidas anteriormente apresentadas na 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021, ou anunciadas pelo Governo como intenção de alteração a essa POE no período que antecedeu a sua votação na generalidade na Assembleia da República. O MF classificou a esmagadora maioria destas medidas como

²⁰ Um exemplo de anúncio e aprovação de algumas medidas de política orçamental é a [Resolução do Conselho de Ministros de 9 de abril](#).

pertencentes ao cenário de políticas invariantes para o ano de 2022 apresentado no PE/2022–26. A exceção a esta decisão são as medidas adicionais, no âmbito do “choque geopolítico”, que não constavam do Programa de Estabilidade e que foram aprovadas e anunciadas pelo Governo entre a data de apresentação do PE/2022–26 e a data de entrega da 2.ªPOE/2022 na Assembleia da República. No entanto, mesmo estas medidas deveriam ter sido incluídas no cenário de políticas invariantes, à luz do critério de classificação de medidas promovido pelo MF aquando da elaboração do cenário do Programa de Estabilidade. Ao tomar como boa esta classificação, então não há novas medidas de política orçamental na 2.ªPOE/2022. A subsecção seguinte elenca e analisa o impacto orçamental decorrente das principais medidas de política orçamental que constam da 2.ªPOE/2022 estabelecendo a comparação com o reportado em documentos orçamentais anteriores (PE/2022–26 e POE/2022, de outubro de 2021).

4.5.3 As medidas da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022

136. A 2.ªPOE/2022 prevê um impacto de – 3,4 mil M€ (1,5% do PIB) no saldo orçamental para as principais medidas de política, As principais medidas de política apresentadas na 2.ªPOE/2022 têm um impacto orçamental de – 3437 M€ (– 1,5% do PIB), o que representa um agravamento de 546 M€ (0,2% do PIB) face ao apresentado no PE/2022-26. Encontram-se detalhadas na Tabela 8, agrupadas de acordo com a seguinte tipologia:

- mitigação dos efeitos na saúde e na economia resultantes da pandemia de COVID-19 (– 1113 M€; – 0,5% do PIB);
- mitigação dos efeitos na economia do choque geopolítico (– 1125 M€; – 0,5% do PIB);
- impacto da implementação do PRR (– 168 M€; – 0,1% do PIB);
- categoria “Outras” (– 1031 M€; – 0,5% do PIB), que inclui as medidas constantes do cenário da POE/2022 de outubro e do PE/2022-26.

137. O PE/2022–26 antecipava um efeito líquido no saldo de – 28991 M€ para estas medidas. Assim, a 2ªPOE/2022 faz uma revisão em alta do efeito líquido negativo em 546 M€ (0,2% do PIB). Este agravamento está concentrado nas medidas destinadas a mitigar o choque geopolítico (601 M€; 0,3% do PIB) e é parcialmente atenuado pela ligeira revisão em baixa (55 M€) nas restantes tipologias indicadas no parágrafo 136.

138. A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de política da 2.ªPOE/2022 (546 M€; 0,2% do PIB) reflete, sobretudo, a redução fiscal anunciada, uma vez que a despesa projetada decresce face ao PE/2022-26. A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de política da 2.ªPOE/2022 (546 M€; 0,2% do PIB) reflete as medidas do lado da receita (– 692 M€), designadamente a redução fiscal anunciada para mitigação do aumento dos preços dos combustíveis (– 647 M€) e a revisão em baixa do cofinanciamento europeu (– 75 M€). A despesa adicional prevista decresce 146 M€ face à projeção do PE/2022-26 — dois painéis da Tabela 8.

139. A 2.ªPOE/2022 detalha as medidas destinadas a mitigar os efeitos do conflito na Ucrânia, cujo impacto orçamental foi revisto em alta em 601 M€ (0,3% do PIB), para 1125 M€ (1,5% do PIB). Resulta do efeito combinado da perda de receita fiscal (– 647 M€) e acréscimo de despesa (688 M€), líquido do cofinanciamento europeu com origem no REACT (210 M€). A atualização da 2.ªPOE/2022 faz refletir no cenário orçamental a [Resolução do Conselho de Ministros de 9 de abril](#). Esta aprovou um conjunto de medidas de mitigação do choque geopolítico, que foram legisladas por decreto-lei nos dias seguintes, e que podem ser resumidas da seguinte forma (Tabela 7 e Tabela 8):

- Mitigação da subida dos preços dos combustíveis e das tarifas de gás e eletricidade, através da redução da carga fiscal sobre os combustíveis (– 647 M€), de apoios às empresas (385 M€) e de transferências para as famílias (133 M€), com um impacto total de 1165 M€ (0,5% do PIB). Esta categoria de intervenção reflete a maior parte da revisão em alta anunciada (472 M€);

- Melhoria da segurança alimentar, com medidas de apoio direto à produção agrícola (65 M€) e transferências para as famílias mais carenciadas para assegurar o acesso à alimentação num contexto de agravamento dos preços (55 M€), com um agravamento previsional de 9 M€ face ao PE/2022-26;
- Prestações sociais de apoio aos refugiados que procuram proteção do conflito (50 M€), mantendo-se a previsão inalterada.
- Foram ainda aprovadas medidas de diferimento e pagamento faseado das obrigações fiscais e contributivas, em tudo semelhante ao que foi utilizado na resposta à pandemia COVID-19, que não constam do relatório da 2.ªPOE/2022, presumivelmente porque assumir não terem impacto orçamental definitivo, afetando apenas a receita de caixa em contabilidade pública.²¹

140. A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de mitigação do choque geopolítico (601 M€) concentra-se do lado da receita e consiste na neutralização do efeito temporário do choque geopolítico sobre a receita fiscal que incide sobre os combustíveis. Adicionalmente, subsistem dúvidas quanto à coerência entre o cenário orçamental projetado para a conta das AP e esta medida de redução fiscal. A revisão em alta do impacto das medidas de mitigação do choque geopolítico (601 M€) reflete o efeito da perda de receita face ao projetado no PE/2022-26 (- 722 M€), uma vez que a despesa deverá decrescer 121 M€ (Tabela 7). O decréscimo da receita tem origem na tributação indireta (- 647 M€) e na ligeira diminuição previsional do cofinanciamento comunitário (- 75 M€). A redução fiscal reflete a suspensão do agravamento da taxa de carbono, a descida do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e da receita do IVA que sobre ele incide, com o objetivo de neutralizar o efeito do agravamento do preço dos combustíveis na receita arrecadada pelo Estado, uma vez que estes constituem a base de incidência do ISP e do IVA respetivo. Daqui decorre que esta revisão não constitui um verdadeiro acréscimo de impacto orçamental, mas apenas a neutralização do efeito temporário do choque geopolítico sobre a receita fiscal que incide sobre os combustíveis. Apesar de ser apresentada pela primeira vez na 2.ªPOE/2022, a redução fiscal proposta não parece encontrar correspondência nas mudanças projetadas para a conta das AP (Tabela 2 e Gráfico 3), as quais postulam uma diminuição de 140 M€ na receita com impostos indiretos. A quebra de receita subjacente a esta medida (- 647 M€) é superior em 507 M€ às projeções do cenário, persistindo dúvidas quanto à coerência entre as duas previsões. Se assumirmos que esta medida se encontra corretamente refletida nas previsões da 2.ªPOE/2022, então, na verdade, a receita de impostos indiretos foi revista em alta em 507 M€ face ao PE/2022-26. Em alternativa, poder-se-á questionar se já estaria refletida no PE, uma vez que a medida de política orçamental está insuficientemente detalhada nesse documento.

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

	PE/2022-2026	2.ªAOE 2022	Dif. ^a (impacto no saldo)
Receita	285	-437	-722
Impostos indiretos	0	-647	-647
Outra receita corrente	285	210	-75
Despesa	809	688	-121
Prestações sociais	96	105	9
Subsídios	372	450	78
Outras despesas correntes	341	133	-208
Impacto no saldo orçamental	-524	-1 125	-601

Fontes: PE/2022-26, 2.ªPOE/2022, MF e cálculos da UTAO.

141. A UTAO vem sugerir ao MF a adoção de um procedimento contabilístico que permita rastrear a execução do universo de medidas de mitigação do choque geopolítico desencadeado pelo conflito na Ucrânia e pela crise energética. Estas medidas têm características semelhantes às adotadas para minimizar os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Com efeito, deverão ter uma duração limitada no tempo, um impacto material significativo no saldo orçamental de 2022 e, provavelmente, 2023 e a lista de medidas deverá crescer ao longo dos próximos meses, em função das reavaliações

²¹ Vide [Decreto-Lei n.º 30-D/2022, de 18 de abril](#).

custo-benefício que o Governo for fazendo. Não é de excluir que a União Europeia venha a adotar alguma forma de tratamento especial do impacto orçamental destas medidas em indicadores futuros das regras orçamentais e a exigir o seu reporte.²² Então, a bem da transparência e do interesse público e do próprio ministério em acompanhar com rigor a evolução nestes encargos líquidos, convirá segregar estas medidas nos sistemas de informação contabilística das AP. No final de março de 2020 a UTAO sugeriu este princípio para se poder acompanhar a evolução das medidas de política COVID. Pouco depois, a DGO adotou uma classificação específica para as mesmas nos sistemas de informação contabilística, com as vantagens coletivas que são hoje reconhecidas. Portanto, agora a UTAO faz a mesma recomendação, no sentido de a DGO ponderar fazer com as medidas que o MF designou na 2.ªPOE/2022 como “medidas da crise energética e do conflito na Ucrânia” o mesmo que fez em 2020 com as medidas COVID-19: adote uma classificação apropriada (seja por via de medidas, de fontes de financiamento ou outras) que permita a individualização destas medidas de política na base de dados orçamentais SIGO; divulgue mensalmente a execução das medidas na sua Síntese de Execução Orçamental.

142. Foi criada uma linha de crédito com garantia do Estado, com a finalidade de apoiar as empresas afetadas pela crise energética no valor de 400 M€, o que constitui um passivo contingente. No contexto do quadro de apoio temporário autorizado pela CE foi criada uma linha de crédito garantida pelo Estado, com a finalidade de apoiar a produção de empresas afetadas pela crise energética, no valor de 400 M€.²³ Constitui um passivo contingente para as AP, pois pode originar encargos futuros em caso de incumprimento das empresas contraentes dos créditos garantidos.

143. O subconjunto de principais medidas de política orçamental denominado “Outras”, incluídas na Tabela 8, corresponde a medidas que já tinham sido anunciadas no âmbito da 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021 e refletidas no cenário em políticas invariantes apresentado no PE/2022–26. A Tabela 8 elenca a informação sobre medidas de política orçamental e a respetiva previsão de impacto orçamental para 2022, reportada nos últimos documentos orçamentais (1.ªPOE/2022, PE/2022–26 e 2.ªPOE/2022). Da análise ao subconjunto denominado “Outras”, é possível concluir: (i) Estas medidas já tinham sido anteriormente anunciadas na POE/2022, de outubro de 2021 e refletidas no cenário em políticas invariantes apresentado no PE/2022-26; (ii) face ao reportado no PE/2022–26, o impacto no saldo orçamental de duas medidas foi revisto em 45 M€, designadamente por via da redução em 20 M€ na perda de receita causada pelo Pacote IRS de medidas e a redução na despesa em 25 M€ causada pela medida Garantia para infância. A descrição e a análise mais aprofundada das medidas enunciadas na Tabela 8 foi efetuada pela UTAO no capítulo 4 do [Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro de 2021 (Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022) e no [relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril (Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026).

²² Para já, a Comissão Europeia emitiu orientações relativas às medidas de política a adotar pelos Estados-Membros (Vide [discurso do Vice-Presidente da Comissão Europeia, Valdis Dombrovskis, de 23 de março](#), acedido a 8 de abril de 2022) e anunciou mecanismos de apoio 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 de refugiados 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.

²³ Vide [documento de divulgação](#) da Linha de Crédito de Apoio à Produção.

Tabela 8 – Principais medidas de política orçamental da 2.ªPOE/2022
(milhões de euros)

Medidas	Classificação	POE/2022	POE/2022-	POE/2022	Dif*
		(Out.21)	2026	(Abr.22)	(Impacto no saldo)
		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
COVID-19		20	-1 123	-1 113	10
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	0	10
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	220	0
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 (Choque geopolítico)		0	-524	-1 125	-601
Financiamento europeu	R Outra receita corrente	-	285	210	-75
Combustíveis			-443	-855	-412
Suspensão do aumento da taxa de carbono	R Impostos indiretos	-	-	-360	-
Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	R Impostos indiretos	-	-	-170	-
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	R Impostos indiretos	-	-	-117	-
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias	D Subsídios	-	-	75	-
AUTOvoucher	D Outras despesas correntes	-	-	133	-
Gás e electricidade			-250	-310	-60
Subsídios à empresas pela subida do custo do gás	D Subsídios	-	-	160	-
Redução das tarifas de acesso às redes na electricidade	D Subsídios	-	-	150	-
Famílias mais carenciadas	D Prestações sociais		-46	-55	-9
Agricultura e pescas	D Subsídios		-20	-65	-45
Apoio aos refugiados	D Prestações sociais		-50	-50	0
PRR		-168	-168	-168	0
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	R Outra receita corrente	3 035	3 035	3 035	0
Consumo intermédio	D Consumo intermédio	822	822	822	0
Investimento público	D FBCF	1 371	1 371	1 371	0
Outras despesas de capital (PRR)	D Outra despesa de capital	1 010	1 010	1 010	0
Outras		-1 444	-1 076	-1 031	45
Pacote IRS	R Impostos diretos	-205	-230	-210	20
Reforma dos escalões de IRS	R Impostos diretos	-	-	-150	-
Dedução ao IRS a partir do 2.º dependente	R Impostos diretos	-	-	-10	-
A alargamento do IRS jovem e programa Regressar	R Impostos diretos	-	-	-25	-
Reforço do mínimo de existência	R Impostos diretos	-	-	-25	-
Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)	R Impostos diretos	-150	0	0	0
Eliminação do Pagamento Especial por Conta	R Impostos diretos	-10	-10	-10	0
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	0	0	0
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	R Impostos diretos	125	125	125	0
Atualização extraordinária das pensões	D Contribuições Sociais	76	197	197	0
Gratuidade progressiva das creches	D Prestações sociais	-	16	16	0
Garantia para infância (efeito em 2022)	D Prestações sociais	70	70	45	25
Massa Salarial das Administrações Públicas					
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	D Despesas com pessoal	225	225	225	0
Outras medidas de revalorização remuneratória e de reforço de pessoal	D Despesas com pessoal	85	85	85	0
TAP	D Outra despesa de capital	990	600	600	0
Revisão de despesa	D Consumo intermédio	-237	-237	-237	0
Impacto no saldo orçamental		-1 592	-2 891	-3 437	-546
Impacto no saldo orçamental % do PIB		-0,7	-1,3	-1,5	-0,2
Por memória:					
Impacto no saldo orçamental (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)			-1 647,0	-2 238,0	
Impacto no saldo orçamental % do PIB (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)			-0,7	-1,0	

Por memória: Impacto das medidas por rubrica

	PE/2022- 2026	2.ºAOE 2022	Dif.ª (impacto no saldo)
Receita	3 420	2 728	-692
Impostos indiretos	-10	-647	-637
Impostos diretos	-203	-183	20
Contribuições sociais	82	82	0
Vendas	0	0	0
Outra receita corrente	3 550	3 475	-75
Despesa	6 311	6 165	-146
Consumo intermédio	846	846	0
Despesas com pessoal	377	377	0
Prestações sociais	931	915	-16
Subsídios	835	913	78
Outras despesas correntes	341	133	-208
FBCF	1 371	1 371	0
Outra despesa de capital	1 610	1 610	0
Impacto no saldo orçamental	-2 891	-3 437	-546
Impacto no saldo orçamental em % do PIB	-1,3	-1,5	-0,2

Fontes: POE/2022 (outubro de 2021), PE/2022-26, 2.ºPOE/2022 (abril 2022), MF. Cálculos da UTAO. | Nota: (i) As linhas a negrito no painel superior da tabela referem-se ao impacto no saldo orçamental. Um sinal negativo (positivo) significa agravamento (desagravamento) do saldo.

4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ºPOE/2022

144. Esta secção analisa os desenvolvimentos orçamentais que o MF prevê para 2022 na 2.ºPOE/2022, enfatizando as diferenças face à execução verificada no ano de partida, 2021. Uma vez escrutinadas as diferenças entre os documentos orçamentais recentemente apresentados pelo Governo, no respeitante às projeções financeiras para as Administrações Públicas (Subsecção 4.1) e às medidas de política subjacentes (Subsecção 4.5) importa analisar de forma integrada o cenário orçamental da 2.ºPOE/2022. Para tal, aplica-se a metodologia que a UTAO empregou na análise ao PE/2022-26 com a informação da 2.ºPOE/2022.

145. A 2.ºPOE/2022 manteve (face à projeção do PE) o objetivo de 1,9% para o défice anual, 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. A 2.ºPOE/2022 mantém como objetivo anual um défice orçamental de 1,9%, o que representa uma melhoria de 0,9 p.p. face ao resultado apurado pelo INE para 2021. O Gráfico 8 decompõe esta variação, acrescentando-se informação adicional (nos retângulos com fundo às riscas) sobre o contributo das medidas de política subjacentes ao cenário da 2.ºPOE/2022, devendo destacar-se:

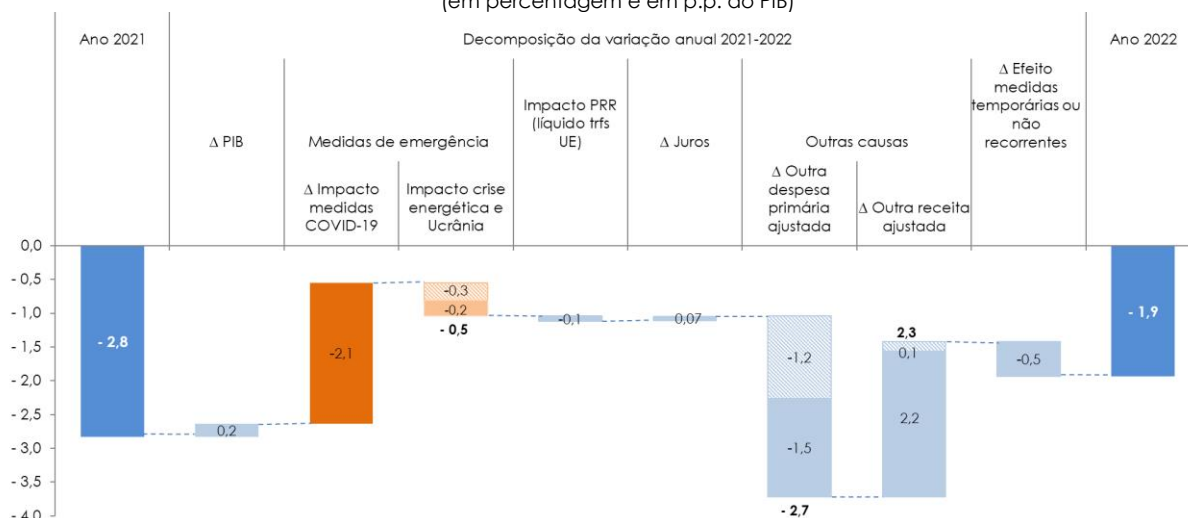
- A melhoria previsional do saldo orçamental tem origem, sobretudo, na poupança com as medidas de política COVID-19 (2,1 p.p.), que decorre da melhoria da situação epidemiológica;
- Seguem-se, como outros contributos para a redução do défice, o crescimento da receita (2,3 p.p.) e, em menor escala, a recuperação da atividade económica (0,2 p.p.)²⁴ e a redução dos encargos com a dívida pública (0,07 p.p.).
- Em sentido oposto, destaca-se o agravamento da despesa primária (-2,7 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 a acolher refugiados foi revisto em alta, com um contributo de -0,5 p.p. para a variação anual do saldo, persistindo alguma incerteza quanto às consequências do choque geopolítico despoletado pelo conflito na Ucrânia e aos seus efeitos sobre a economia e a posição orçamental. O

²⁴ 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.

reduzido impacto da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) reflete as elevadas taxas de cofinanciamento europeu.

- O contributo das medidas de política, destacado nos retângulos com riscas, refere-se ao impacto orçamental das medidas antigas, constantes do quadro de políticas invariantes apresentado pelo Governo em outubro de 2021 (1853 M€; 0,8% do PIB)²⁵ e as medidas de política apresentadas na Tabela 8, na tipologia “Outros” (1031 M€; 0,5% do PIB), rejeitadas pelo Parlamento em outubro, mas que desde então foram legisladas ou têm aprovação garantida em maio próximo. Traduzem o impacto duradouro de medidas legisladas anteriormente, como, por exemplo, as progressões nas carreiras dos funcionários públicos e a atualização de pensões. Explicam a variação da receita e da despesa sem adoção de novas medidas de política e ajudam a compreender a evolução da “Outra receita ajustada” (2,3 p.p.) e “Outra despesa primária ajustada” (-2,7 p.p.). Na receita, o seu impacto é reduzido (0,1 p.p.), mas na despesa ascende a (-1,2 p.p.), quase metade do incremento anual.

Gráfico 8 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022
(em percentagem e em p.p. do PIB)



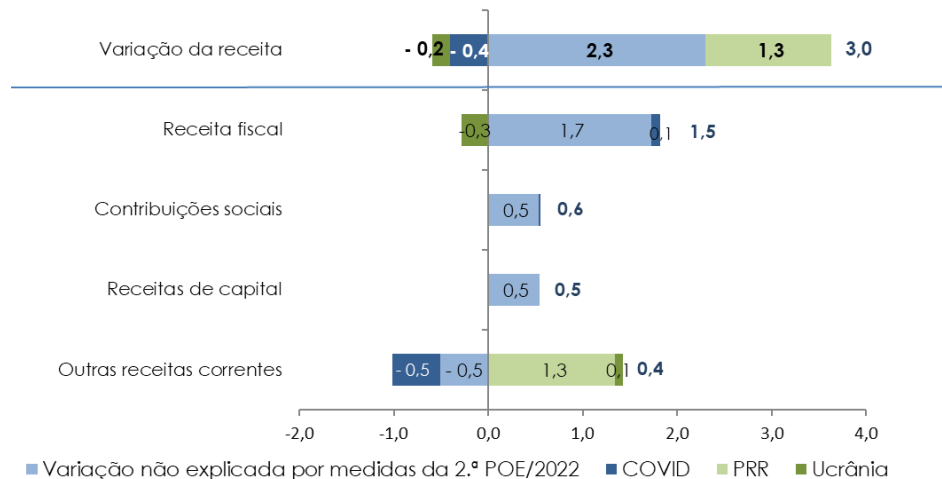
Fontes: INE, 1.ºPOE/2022 (outubro de 2021), 2.ºPOE/2022, MF e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os retângulos com fundo tracejado azul e branco individualizam o contributo das medidas de política antigas (constantes do quadro de políticas invariantes) para a variação total da “Outra despesa primária ajustada” e “Outra receita ajustada”. (ii) O retângulo com fundo tracejado laranja e branco individualiza a revisão em alta no impacto das medidas em causa na 2.ºPOE/2022 (face ao PE/2022-26).

146. A receita fiscal e contributiva constitui a principal determinante do crescimento da receita, muito influenciada pela recuperação da atividade 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). A 2.ºPOE/2022 projeta um crescimento nominal da receita ajustada de medidas temporárias e não recorrentes de 6,9 mil M€, que representa 3,0% do PIB em 2022 (Tabela 4), assente no desempenho da receita fiscal (1,5 p.p.) e da receita contributiva (0,6 p.p.), que justificam cerca de 68% da variação anual. Estas componentes diminuem ligeiramente o seu peso face ao cenário do PE/2022-26, refletindo uma revisão em baixa na previsão dos impostos indiretos (-140 M€) e das contribuições sociais (-75 M€). A documentação do MF não justifica esta mudança na previsão efetuada em pouco mais de duas semanas. A projeção parece encontrar alguma correspondência na evolução prevista para os agregados macroeconómicos que mais influenciam a receita fiscal e contributiva. No respeitante à tributação direta e às contribuições sociais, prevê-se um aumento do emprego (1,3%) e das remunerações dos trabalhadores (4,5%). Para a tributação indireta, é certo que o consumo privado deverá aumentar 7,9% em termos nominais, mas o Governo decidiu reduzir a tributação sobre combustíveis. As “Outras receitas correntes” registam o cofinanciamento da União Europeia destinado às medidas de política COVID-19, à mitigação do choque geopolítico desencadeado pelo conflito na Ucrânia, ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a outras medidas de política. A sua evolução global (+0,4 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 do choque geopolítico (0,1 p.p.) e

²⁵ Vide Tabela 7 (pp.36) do [Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro, que procede à Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022.

um decréscimo do financiamento REACT para as medidas de política COVID-19 (-0,5 p.p.) e outras medidas de política (-0,5 p.p.). Deve recordar-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 9.

Gráfico 9 – 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, 2.ªPOE/2022, MF e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e da variação no objetivo anual previsional, na Tabela 2.

147. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 continua omissivo na fundamentação do aumento da despesa primária em 1,5 p.p. do PIB (3,3 mil M€), constituindo esta a maior agravante do saldo orçamental em 2022. Esta variação poderá ser parcialmente explicada por medidas anteriores que agravam a despesa e pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos no contexto do choque geopolítico. A 2.ªPOE/2022 prevê 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 1,3 p.p. (Tabela 4). Quando expurgados os efeitos de medidas de emergência (COVID-19, crise energética e conflito na Ucrânia) e do PRR, o crescimento aumenta para 2,7% do PIB (6 mil M€), constituindo o maior fator de agravamento da posição orçamental neste período. As medidas de política constantes do cenário de políticas invariantes apresentadas em outubro de 2021 e as medidas entretanto legisladas ou com aprovação garantida explicam 1,2 p.p. (2,8 mil M€) deste agravamento. A variação restante (3,3 mil M€; contributo de 1,5 p.p.) não encontra correspondência nas medidas de política apresentadas, podendo 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 9;
- Funcionamento dos estabilizadores automáticos (prestações sociais), no contexto da crise energética e do conflito na Ucrânia: a 2.ªPOE/2022 prevê um crescimento global de 7,5% 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 conseqüente aumento do recurso a prestações sociais: subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, entre outros.
- Efeito de medidas antigas que não se encontram explicitadas no cenário de políticas invariantes mas que agravam anualmente a despesa, como, por exemplo, o pagamento de pensões (prestações sociais), numa sociedade com as características demográficas de Portugal;
- Uma perspetiva prudente nas projeções da despesa.

148. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 adota uma perspetiva conservadora na projeção da despesa, que pode traduzir uma abordagem prudente num contexto de elevada incerteza. Mas não assume este objetivo e suscita dúvidas quanto à existência de folgas orçamentais. O cenário orçamental do

PE/2022-26 era omissa no respeitante ao agravamento da despesa primária e aguardavam-se esclarecimentos na 2.ª POE/2022, a ser apresentada pelo XXIII Governo Constitucional, na XV Legislatura. No entanto, o novo documento é pouco esclarecedor. No respeitante à evolução dos agregados orçamentais, projeta-se uma redução marginal da despesa total (71 M€; 0,1% do PB), com origem nas poupanças com juros (108 M€) e nas despesas com pessoal (75 M€), ilustrados no Gráfico 3. O impacto das medidas de política foi ligeiramente revisto em alta (0,2 p.p. do PIB; 546 M€), mas traduz, essencialmente, a neutralização do acréscimo de receita fiscal resultante do agravamento do preço dos combustíveis (- 637 M€), uma vez que a despesa previsional decresceu (- 146 M€) — painel inferior da Tabela 8. O cenário orçamental da 2.ª POE/2022 adota assim uma perspetiva conservadora na projeção da despesa. Embora possa refletir uma abordagem prudente do previsor num contexto de elevada incerteza, não é transparente porque não assume este objetivo e suscita dúvidas quanto à existência de folgas orçamentais.

149. Os próximos parágrafos apreciam a previsão para encargos com pessoal e as medidas que o Governo anuncia nesta área para 2022. O tema tem atualidade face às pressões inflacionistas sobre o poder de compra dos trabalhadores das AP.

150. A conta das AP para 2022 revela na rubrica de despesas com pessoal um incremento de 900 M€, face ao valor executado em 2021. De acordo com a conta das AP apresentada na 2.ª POE/2022, a rubrica despesas com pessoal prevê um incremento de 900 M€ (+3,6%), face ao total registado em 2021. As projeções macroeconómicas constantes da 2.ª POE/2022 antecipam o crescimento em 4,5% na remuneração nominal dos empregados (sectores público e privado) em 2022.

151. A informação sobre medidas de política orçamental incluída na 2.ª POE/2022 permite rastrear grande parte do incremento na rubrica da despesa com pessoal e o impacto na arrecadação de receita provocada por estas medidas. O Quadro 3.2 – Quadro de políticas invariantes do relatório que acompanha a 2.ª POE/2022 dá conta que, em 2022, as medidas antigas (na classificação do MF) na rubrica “Despesa com pessoal” irão crescer 468,5 M€ à despesa das AP e 196,2 M€ à receita por via do carregamento de efeitos das seguintes medidas: progressões e promoções, mitigação do impacto do congelamento em carreiras especiais, contratações em curso, aumentos salariais para assistentes operacionais e assistentes técnicos nas escolas, encargos decorrentes da incorporação do hospital de Vila Franca de Xira e outras despesas não explicadas pelo MF (vide linhas 2 e 6 a 11 da Tabela 9). Adicionalmente, o Quadro 3.3 – Principais medidas de política orçamental em 2022 do relatório da 2.ª POE/2022 informa sobre duas outras medidas que irão ter reflexos na despesa com pessoal: i) atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas, com um impacto de 225 M€; e ii) aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida, com um impacto de 85 M€. No lado da receita é considerado o impacto na arrecadação de receita implícita de 125 M€ (linhas 1, 4 e 5 da Tabela 9).²⁶ Repare-se que estas duas medidas têm a natureza de aumento nos salários individuais dos trabalhadores: as medidas atuam diretamente sobre a componente preço das despesas com pessoal. Já as outras medidas acima enunciadas pretendem aumentar o volume de emprego nas AP ou deslocar trabalhadores para escalões remuneratórios mais elevados, sendo, portanto, medidas que atuam diretamente sobre a quantidade total e a distribuição do volume pelos escalões remuneratórios. Sobre as medidas “outras despesas”, nada se sabe, pelo que não é possível perceber se o seu impacto no saldo vem preferencialmente do efeito quantidade ou do efeito preço.

²⁶ O Quadro 3.2 do relatório que acompanha a 2.ª POE/2022 tem a seguinte nota: “Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal: corresponde a despesa a cargo das Administrações Públicas com salários de trabalhadores e que tem repercussões do lado da receita contributiva, bem como por via dos impostos e contribuições devidas ao Estado por esses trabalhadores, em particular decorrente do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e contribuições para a Segurança Social”.

Tabela 9 – Previsão do impacto líquido no saldo de 2022 decorrente de medidas com pessoal
(milhões de euros e em percentagem do PIB)

Medidas	Previsão 1 (impacto de medidas "despesa com pessoal")		Previsão 2 (impacto de medidas de aumento salarial)			
	M€	% PIB	M€	% PIB		
Receita						
1	Receita decorrente da atualização das remunerações em 0,9% e do aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida		125	0,05	125	0,06
2	Receita decorrente de progressões e promoções, carreiras especiais, mitigação de congelamento e outras despesas listadas abaixo		196	0,09	146	0,06
3=1+2	Total Receita		321	0,14	271	0,12
Despesa						
4	Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%		225	0,10	225	0,10
5	Aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida		85	0,04	85	0,04
6	Progressões e Promoções		251	0,11	251	0,11
7	Carreiras especiais (Dec. Lei 65/2019) -mitigação do congelamento		51	0,02	51	0,02
8	Contratações em curso		75	0,03	0	-
9	Hospital de Vila Franca de Xira		12	0,01	0	-
10	Aumento de Assistentes Operacionais e Assistentes Técnicos na escola		22	0,01	0	-
11	Outras despesas		58	0,03	58	0,03
12=1+...+11	Total Despesa		779	0,34	670	0,29
13= 3-12	Impacto líquido das medidas no Saldo Orçamental		-458	-0,20	-399	-0,18
14	Impacto líquido das medidas em % da despesa bruta total com pessoal registada em 2021			1,8%		1,6%

Fontes: 2.ºPOE/2022 (abril 2022), MF. Cálculos da UTAO.

152. O impacto adicional no saldo orçamental de 2022 das medidas adotadas na área do pessoal valerá 458 M€, ou seja, 0,20 % do PIB. Trata-se do impacto líquido no saldo. Este dado é obtido através da contabilização dos impactos das medidas de despesa com pessoal refletidos na coluna "Previsão 1" da Tabela 9. A despesa total bruta corresponderá a 779 M€ (0,34% do PIB) e a receita gerada por estas medidas totalizará 321 M€ (0,14% do PIB). Assim, prevê-se as medidas de política orçamental de "despesa com pessoal" tenham em 2022 o impacto líquido negativo de 0,20% do PIB (- 458 M€). Esta despesa líquida adicional corresponde, em 2022, a um incremento de 1,8 %, face à despesa bruta com pessoal registada em 2021 (coluna "Previsão 1", linha 14 da Tabela 9).

153. A UTAO procurou, com os dados disponíveis, isolar o efeito orçamental líquido decorrente exclusivamente das medidas de política orçamental que visam aumentar os salários recebidos pelos trabalhadores. Este exercício de previsão está refletido na Coluna "Previsão 2" da Tabela 9. Parte da informação na coluna "Previsão 1", expurgando as medidas que, claramente, não visam aumentos salariais individuais, i.e., pondo de parte as medidas cujo impacto na despesa com pessoal advém do efeito quantidade (aumento no volume ou número de colaboradores). Como tal, foram retirados, na elaboração da "Previsão 2" na Tabela 9, os impactos na despesa e na receita das medidas "Contratações em curso", "Hospital de Vila Franca de Xira" e "Aumentos de Assistentes Operacionais e Assistentes Técnicos na escola" (linhas 7, 8 e 9 da Tabela 9).

154. A despesa líquida adicional decorrente das medidas de aumentos salariais individuais corresponderá, em 2022, a um incremento de 1,6% face à despesa bruta com pessoal registada em 2021 (coluna "Previsão 2", linha 14 da Tabela 9). A despesa bruta total será 670 M€ (0,29% do PIB) e a receita gerada com estas medidas totalizará 271 M€ (0,12% do PIB). Assim, prevê-se que as medidas de política orçamental que visam o aumento das remunerações individuais (efeito preço) tenham um impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2022 correspondente a 0,18% do PIB (- 399 M€).

4.7 Riscos do cenário orçamental

155. Todas as previsões orçamentais comportam risco e a conjuntura internacional atualmente rodeia a economia portuguesa é particularmente incerta. A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental apresentada pelo MF na 2.ªPOE/2022. O cenário orçamental dado a conhecer na 2.ªPOE/2022 tenta apreender os efeitos da conjuntura internacional e 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. No entanto, há também riscos ascendentes a assinalar, decorrentes da conjuntura inflacionista, e injetado na conta das AP por via do aumento de receita fiscal e contributiva acima dos níveis previstos.

156. O não cumprimento das previsões macroeconómicas acarreta riscos para a previsão do saldo orçamental. Os riscos em torno do saldo e outros agregados orçamentais são, desde logo, os que decorrem dos riscos identificados no cenário macroeconómico:

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico identificados na Secção 3.2 traduzem-se em riscos, também descendentes, sobre as projeções orçamentais da 2.ªPOE/2022, 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. A receita fiscal e contributiva representa a maior fatia deste agregado e encontra-se muito dependente da evolução de 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.
- A inflação poderá também causar surpresas ascendentes nas metas orçamentais. Tudo o resto constante, nomeadamente o crescimento real do PIB, a variação do deflator acima da taxa prevista (2,5%) melhorará as metas orçamentais em percentagem do PIB nominal; a variação do IHPC acima da taxa prevista (4,0%), assumindo a mesma quantidade transacionada, melhorará a arrecadação fiscal indireta e, por esta via, as metas para o saldo e a dívida.

157. 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 visa atenuar os efeitos económicos (Tabela 8). No entanto, pode ser necessário adotar novas medidas ou prolongar o prazo de vigência das atuais (ex. medidas no sentido de mitigar os efeitos do encarecimento 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.

158. As linhas de crédito com garantia do Estado para apoiar a liquidez de empresas afetadas pela crise energética constituem passivos contingentes que futuramente poderão onerar as contas das AP. No âmbito da resposta à crise energética e conflito da Ucrânia, a Comissão Europeia aprovou 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. Neste âmbito, foi já criada uma linha de crédito garantida pelo estado no valor de 400 M€, que constitui um passivo contingente, na medida em que poderá onerar as contas públicas em caso de incumprimento dos devedores.

159. A crise energética pode vir a justificar apoio adicional à TAP. A 2.ªPOE prevê, no ano de 2022, que à 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, o limite constante da base de dados SIGO, subjacente à 2.ªPOE/2022, indica um limite de 990 M€ para este apoio, o que constitui um risco descendente do cenário orçamental com elevada probabilidade de concretização. Historicamente, os apoios a esta operadora foram sempre executados pelo limite orçamentado. Adicionalmente, 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.

160. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP) os riscos orçamentais existentes prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e 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 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. É de referir ainda que o MF assume um potencial encargo com uma decisão judicial referente a um litígio decorrente de um processo relacionado com Parcerias Público- Privadas, mas o mesmo não é identificado (já referido nos parágrafos 100 e 101).

161. O risco orçamental por via da capitalização do Novo Banco é, ainda, uma possibilidade. O Programa de Estabilidade, bem como a 2.ªPOE/2022, não prestam nenhuma informação sobre apoio financeiro ao Novo Banco, nem se encontram previstas transferências para este efeito no orçamento do Fundo de Resolução. 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.

162. 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€ e o ano em curso constitui o primeiro ano 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.

163. 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 de curto prazo e constituem um risco descendente com elevada probabilidade de materialização.

164. 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 indiretos, fazendo com que a previsão do MF para o crescimento desta receita em 2022 se revele demasiado conservadora. 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.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

https://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx