



**Conselho das  
Finanças  
Públicas**

# **ANÁLISE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2022**

*abril de 2022*

Relatório n.º

**03/2022**

---

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

---

*Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 19 de abril de 2022.*

Encontra-se disponível em [www.cfp.pt](http://www.cfp.pt), na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.

# ÍNDICE

Índice .....	3
Apreciação Global.....	4
Sumário Executivo .....	7
<b>1. Introdução .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Análise das previsões orçamentais .....</b>	<b>12</b>
2.1 Medidas de política subjacentes à POE/2022.....	12
2.2 Da execução de 2021 à previsão orçamental para 2022.....	21
2.2.1 Análise da coerência da previsão orçamental.....	22
2.2.1.1 Saldo orçamental .....	23
2.2.1.2 Desenvolvimentos orçamentais na receita e na despesa.....	25
2.2.2 Projeção do CFP incorporando o cenário macroeconómico e as medidas de política do MF.....	36
<b>3. Análise da orientação da política orçamental .....</b>	<b>40</b>
3.1 Saldos orçamentais .....	40
3.2 Postura da política orçamental.....	43
3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP).....	45
<b>4. Evolução da dívida pública .....</b>	<b>50</b>
4.1 Dinâmica da dívida.....	50
4.2 Necessidades e fontes de financiamento.....	51
<b>5. Anexos .....</b>	<b>55</b>
5.1 Quadros estatísticos .....	55
5.2 Lista de abreviaturas .....	60
5.3 Índice de Gráficos .....	61
5.4 Índice de Quadros.....	61
5.5 Índice de Caixas.....	62

## APRECIÇÃO GLOBAL

As melhores práticas internacionais de orçamentação pública privilegiam a orçamentação por programas num horizonte plurianual. Entre nós, a legislação já acolhe esses mesmos princípios, indo até mais além que outros países ao ter adotado em 2015 as normas internacionais de contabilidade para o sector público (IPSAS) como base para a reforma que deu origem ao Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas (SNC-AP). Contudo, a aplicação prática fica infelizmente ainda bastante aquém da efetiva implementação desses princípios. Não temos verdadeiros programas orçamentais, mas antes um programa por ministério (agora designado por Unidade de Base Orgânica). O Quadro Plurianual da Despesa Pública (QPDP) na realidade não vincula a despesa pública, nem mesmo para o ano orçamental subsequente, sendo sucessivamente alterado pelos orçamentos anuais que por aquele deveriam estar vinculados. O único documento de programação orçamental com uma perspetiva plurianual é o Programa de Estabilidade, decorrente do Pacto de Estabilidade e Crescimento, que, apesar de objeto de apropriação na LEO, constituindo a primeira fase do processo orçamental, não é sujeito a votação parlamentar, não sendo assim um instrumento vinculante, podendo ainda ser anualmente revisto sem que a magnitude da revisão esteja sujeita a qualquer restrição. Acresce que o Programa de Estabilidade, que deveria ancorar a estratégia orçamental da XV legislatura que se iniciou no final de março de 2022, foi apresentado muito antes do prazo legalmente previsto de 15 de abril por um Governo prestes a terminar funções. Por muito que o XXIII Governo Constitucional o tome como seu, formalmente não o pode vincular. Elaborado na premissa de políticas invariantes, constitui na substância mais um documento que traduz as opções do anterior Governo do que um documento refletindo a estratégia e orientação que o XXIII Governo Constitucional queira imprimir à política orçamental. Sinal disso mesmo é o facto de nos quinze dias que mediaram entre a apresentação, pelo Governo cessante, do Programa de Estabilidade (este cobrindo o período de 2022-2026) e a apresentação da proposta de OE pelo novo Governo tenha havido relevantes alterações nas medidas de política económica consideradas.

Assim, em resultado da ausência de uma orçamentação verdadeiramente plurianual, o Orçamento anual do Estado mantém-se como epicentro da nossa práxis orçamental, continuando a sobrevalorizar-se o seu papel face ao que seria suposto no quadro de aplicação estrita da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) vigente: os decisores orçamentais continuam a imputar sistematicamente a este documento anual as grandes opções de política económica que, nos termos daquela mesma Lei, deveriam ser partilhados com instrumentos plurianuais, como são justamente o Programa de Estabilidade e desde logo a Lei das Grandes Opções em matéria de planeamento, agora

reconfigurada e reforçada pela LEO na sua importância para a política orçamental (nomeadamente com a inclusão do QPDP). Num país com um rácio de dívida pública ainda elevado a previsibilidade e a programação a médio prazo são determinantes para o reforço da credibilidade financeira da República. Ora, ao contrário do que seria de esperar no quadro desta última reforma orçamental, o Orçamento do Estado continua a concentrar a atenção mediática, ocupando o centro do debate político e na sociedade portuguesa, como se a ele devessem competir as grandes medidas de fundo, estratégicas, de política económica e das demais políticas públicas, incluindo alterações estruturantes na legislação fiscal, no regime de trabalho na Administração Pública, na contratação pública, no património do Estado, e tantas outras.

Um aspeto, com este relacionado, merece ser referido, pois ajuda a explicar muitas das entropias notadas do processo orçamental português (incluindo na discussão da própria proposta do OE): muito mais do que um documento contabilístico, de inscrição de receita e de despesa, o OE é uma lei profusa e ilimitadamente normativa. A tradição orçamental sedimentada entre nós nos últimos anos – ao arrepio do que sucede na maioria de outros sistemas orçamentais próximos – levou, de forma anómala, ao agigantamento progressivo do conteúdo do OE, que se tornou numa Lei colossal. A ausência de limites para o que deva figurar nessa Lei leva a que inclua quase tudo da política pública, só porque tendo alguma expressão financeira. O ponto está aliás muito para lá da inclusão de cavaleiros orçamentais: não são só estes que são problemáticos. Cria-se então um paradoxo: uma lei com um regime de caducidade próprio (as suas regras caducam ao fim do ano económico) acaba por gerar implicações jurídicas e financeiras para anos subsequentes. A anomalia está em que, sendo este um documento anual, as implicações orçamentais dessas suas medidas para os anos seguintes são em regra desconsideradas ou omitidas nesse documento, ainda que constituam uma restrição ativa para os orçamentos futuros, habitualmente designada por efeito de *carry-over*. No caso vertente, com a agravante de essas medidas não terem sido devidamente antecipadas e quantificadas nos referidos instrumentos plurianuais (PE, Lei-Quadro em matéria de planeamento e, nela, o QPDP), onde deveriam estar desde logo. Em suma, urge reconhecer que a política orçamental (e todas as políticas que lhe estão a montante) têm ou devem ter uma dimensão de médio prazo, ou seja, uma dimensão plurianual, e que é em torno dessas opções que o grande debate político se deveria fazer.

Relativamente à proposta de OE/2022, esta tem a particularidade de apenas se vir a aplicar a metade de um ano civil num contexto marcado pela incerteza acrescida da invasão da Ucrânia e pela extensão das sanções aplicadas à economia russa. Globalmente, a análise aqui efetuada pelo Conselho das Finanças Públicas aponta para que os objetivos de saldo orçamental e de dívida pública sejam passíveis de atingir, assim não se materializem a totalidade dos riscos descendentes também identificados.

Com efeito, e sendo 2022 o primeiro ano de um processo inflacionista não totalmente antecipado, o saldo orçamental tende a melhorar no muito curto prazo por via de vários mecanismos que, contudo, rapidamente se esgotam. Trata-se, por exemplo: da reação automática da receita de IVA à subida do preço dos bens e serviços consumidos pelas famílias; da não atualização dos escalões (não desdobrados) de IRS; de um aumento pré-determinado dos vencimentos dos funcionários públicos; da aquisição de bens e serviços por parte da administração pública que beneficia por algum tempo do preço de contratos fixados anteriormente. Contudo, no médio prazo, a inflação irá necessariamente provocar uma pressão significativa na despesa pública: o custo das novas colocações de dívida pública subirá; a evolução das pensões em 2023 depende de uma fórmula legal que tem em conta o IPC e a evolução do PIB; as negociações salariais serão pressionadas pela perda de poder de compra em 2022; os novos contratos de aquisição de bens e serviços refletirão preços necessariamente mais elevados; os próprios concursos para investimentos suportados pelo PRR sofrerão o impacto, o que se pode traduzir num menor volume de investimento para os mesmos fundos. Todos estes efeitos vão criar pressões sobre o próximo Orçamento do Estado para 2023. A ausência do referido enquadramento plurianual dificultará ainda mais o seu processo de elaboração.

# SUMÁRIO EXECUTIVO

2022 será o primeiro ano em que se prevê uma execução expressiva do PRR (1,4% do PIB) e um PIB em volume que superará o valor atingido antes da pandemia. Contudo, a pandemia e o choque geopolítico decorrente da invasão da Ucrânia terão um impacto considerável nas finanças públicas.

## *Da execução de 2021 à previsão orçamental para 2022*

A Proposta de Orçamento do Estado (POE/2022) prevê para 2022 um défice de 1,9% do PIB, permitindo corrigir até ao final deste ano cerca de dois terços do agravamento que este indicador registou no ano de eclosão da crise pandémica. Face a 2021 trata-se de uma redução de 0,9 p.p. do PIB no desequilíbrio orçamental, que se encontra penalizada pelo impacto desfavorável de medidas *one-off*. Excluindo o impacto dos *one-off*, o défice ajustado fixar-se-ia em 1,8% do PIB evidenciando uma melhoria de 1,4 p.p. do PIB, valor que compara com 2,0 p.p. realizados em 2021.

Para a redução do défice orçamental muito contribuirá a retoma progressiva da atividade económica e a eliminação de grande parte das medidas de emergência adotadas na resposta à crise pandémica. A dimensão do efeito destes dois fatores no saldo ascende a 6815 M€, mais do quádruplo da melhoria de 1576 M€ que o MF prevê para o saldo orçamental em 2022. Com efeito, a elevada dimensão daqueles dois fatores mostra-se mais do que suficiente para compensar não apenas a variação do impacto negativo no saldo das medidas *one-off* (1171 M€), como também o impacto desfavorável no saldo das medidas discricionárias de natureza permanente (2610 M€) e de resposta ao choque geopolítico (1125 M€) explicitadas pelo Governo na POE/2022. Excluindo as medidas do Plano de Recuperação e Resiliência, o impacto na despesa das medidas explicitadas pelo governo que não relativas às de emergência COVID-19 totalizará 3199 M€.

Além do impacto das medidas de política e do efeito da economia que reflete o cenário macroeconómico da POE/2022, a análise da coerência das previsões orçamentais identifica “outros efeitos” cujo impacto negativo no saldo é de 333 M€, não estando assim a melhoria do saldo dependente destes outros fatores não identificados. Ainda no âmbito da avaliação da previsão orçamental para 2022, o exercício de projeção do CFP realizado com base no cenário macroeconómico e nas medidas de política previstas na POE/2022 resultou num défice de 2% do PIB e num rácio da dívida de 120,8% PIB, o que aponta para que a previsão orçamental do governo para 2022 relativa àqueles indicadores se mostre plausível, embora sujeita aos riscos abaixo identificados.

## *Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2022*

Em 2022, o rácio da receita pública sobre o PIB deverá situar-se em 44,7% do produto nominal, decrescendo 0,6 p.p. do PIB face ao valor registado no ano anterior. Para esta evolução contribuirá, em grande medida, o decréscimo da carga fiscal para 35,1% do PIB em 2022, representando uma queda de 0,4 p.p. do PIB face a 2021, ano em que aquele indicador atingiu o valor mais elevado dos últimos 27 anos (35,6% do PIB). Em termos nominais, a receita das AP deverá ascender a 101 475 M€, crescendo 5725 M€ face ao valor observado no ano anterior. Este crescimento assentará, fundamentalmente, na evolução esperada para a receita fiscal e contributiva, a qual dependerá, em grande medida, da materialização do cenário macroeconómico previsto

pelo MF na POE/2022. Esta previsão tem implícitas variações próximas da evolução da sua base macroeconómica. Nos impostos indiretos, e apesar de apresentarem uma elasticidade face ao consumo privado nominal ligeiramente acima da unidade (1,05), verifica-se que o crescimento previsto para o IVA e para os IEC se encontra abaixo da dinâmica projetada para a sua base macroeconómica. Nos impostos diretos, a receita de IRS poderia indiciar uma sobrestimação, mas na realidade poderá ser explicada pela não atualização dos escalões do imposto pelo valor previsto da inflação, o que resulta num efeito positivo na receita. O IRC, após dois anos de queda expressiva, apresenta uma elasticidade face ao produto nominal ligeiramente acima da unidade (1,2), o que poderá coadunar-se com um contexto de início de recuperação da receita deste imposto. No âmbito da receita contributiva, a previsão de contribuições sociais tem implícita uma elasticidade ligeiramente superior à unidade (1,1) próxima do padrão de evolução recente desta rubrica que, nos últimos anos, tem observado um crescimento sempre acima da respetiva base macroeconómica.

O peso da despesa pública no PIB deverá baixar de 48,1% em 2021 para 46,6% em 2022. Esta redução prevista de 1,5 p.p. do PIB (que excluindo o efeito do PRR seria de 2,9 p.p. do PIB) beneficia do efeito do denominador, uma vez que o crescimento do produto nominal (7,5%) é superior ao da despesa pública (4,1%). Em termos nominais, a despesa das AP deverá aumentar 4149 M€ e atingir 105 877 M€ em 2022. Com efeito, embora a POE/2022 aponte para que a despesa com juros diminua pelo oitavo ano consecutivo, a redução prevista (-169 M€) deverá ser menos expressiva do que em anos anteriores e será mais do que compensada pelo acréscimo de 3104 M€ previsto na despesa de capital (dos quais 2020 M€ na FBCF, o aumento mais expressivo desde 2010, em grande medida ancorado na execução do PRR) e por um aumento de 1215 M€ na despesa corrente primária (não obstante estar previsto que a despesa com medidas COVID-19 diminua 4724 M€ face ao registado em 2021, dos quais 4409 M€ neste agregado). Note-se, porém, que no caso das despesas com pessoal e das prestações sociais, as medidas explicitadas na POE/2022 justificam apenas uma parte da variação prevista nessas rubricas com elevado grau de rigidez.

Mesmo excluindo o impacto de medidas COVID-19, de medidas de mitigação do choque geopolítico, de medidas *one-off* e de despesas ao abrigo do PRR a despesa primária prevista para 2022 situar-se-á 2,8 p.p. do PIB acima do valor registado em 2019, ano pré-pandemia, sendo que as rubricas de despesas com pessoal e de prestações sociais deverão registar um aumento conjunto de 1,1 p.p. do PIB. O incremento do peso desta despesa rígida ocorre no contexto em que se prevê para o final de 2022 um PIB em volume 0,7% acima do nível de 2019 (e um PIB a preços correntes 5,9% mais elevado do que antes da pandemia).

### *Postura da política orçamental*

Descontando o efeito do ciclo económico e das medidas pontuais e temporárias, estima-se que o défice estrutural subjacente à POE/2022, recalculado pelo CFP, seja 1,8% do PIB. Este resultado, sensível à estimativa efetuada para o hiato do produto, reflete um agravamento do saldo estrutural de 0,2 p.p. do PIB em 2022, no contexto de uma postura da política orçamental expansionista procíclica. A vertente expansionista da política orçamental é intensificada pelo PRR que permite conferir à economia um estímulo direto superior a 1% do PIB que não se reflete no agravamento do défice.



### *Quadro Plurianual das Despesas Públicas*

No Relatório que acompanha a POE/2022 encontra-se incluída uma proposta de atualização do quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) para o período de 2022 a 2026. A prática recorrente de atualização do quadro plurianual em conjunto com o Orçamento que a este deveria estar vinculado transforma, na prática, o QPDP num mero exercício formal, subordinado à lógica orçamental anual.

### *Dívida Pública*

O Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida pública prossiga a trajetória de redução retomada em 2021, antecipando uma descida daquele indicador de 127,4% do PIB em 2021 para 120,7% do PIB em 2022. Este decréscimo de 6,7 p.p. do rácio da dívida é explicado pelo efeito dinâmico (-6,7 p.p. do PIB), que se encontra fortemente influenciado pela evolução favorável do crescimento (nominal) do PIB (-8,9 p.p. do PIB). O saldo primário contribui igualmente para a diminuição da dívida (-0,3 p.p. do PIB), ainda que contrariado em grande parte pelo contributo desfavorável do ajustamento défice-dívida (+0,2 p.p. do PIB) para a redução do rácio da dívida pública. As necessidades brutas de financiamento do Estado deverão, de acordo com a previsão do MF, diminuir em 2022 devido ao menor défice orçamental, sendo o financiamento líquido do Estado assegurado maioritariamente por Obrigações do Tesouro (73% das emissões líquidas).

O peso dos juros no PIB deverá prosseguir uma trajetória descendente em 2022, alcançando novos mínimos, desde o início da série de contas nacionais em 1995. O Ministério das Finanças antecipa que os juros diminuam de 2,3% do PIB em 2021, para 2,2% do PIB em 2022. No entanto, a alteração da política monetária e a incerteza nos mercados financeiros representam um risco para o custo de financiamento do país, tendo já reflexos no agravamento das taxas de juro nos mercados financeiros e no aumento do custo médio da dívida emitida pelo Estado no corrente ano.

### *Riscos Orçamentais*

Sobre a previsão orçamental para 2022 impendem alguns riscos orçamentais que foram assinalados pelo CFP no [Relatório das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026](#), e que a análise à POE/2022 vem reforçar. Assim, entre os riscos descendentes sobre o saldo destacam-se: (i) a incerteza sobre a duração e a escalada do conflito militar entre a Rússia e a Ucrânia, cujas consequências poderão implicar um impacto de magnitude superior ao previsto pelo Governo nas medidas de mitigação que pretende implementar em 2022 ou determinar a adoção de medidas adicionais; (ii) surgimento de novas variantes da COVID-19 que, não obstante os progressos na vacinação e controlo da doença, poderão retardar a redução e eliminação das medidas relacionadas com a pandemia, penalizando a recuperação do equilíbrio orçamental; (iii) ativação das garantias do Estado concedidas no âmbito de algumas das medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico, nomeadamente linhas de crédito a empresas; (iv) sobrestimação das poupanças e ganhos de eficiência a obter no âmbito do exercício de revisão de despesa; (v) as responsabilidades relacionadas com pedidos de reposição do equilíbrio financeiro e ações arbitrais submetidas por concessionárias e subconcessionárias no âmbito de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP) que impliquem uma despesa superior à considerada na POE/2022; (vi) transferências adicionais para o Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, e (vii) a

eventualidade de a TAP poder necessitar de apoios financeiros superiores aos considerados pelo MF na POE/2022 em contas nacionais.

No sentido ascendente, uma elasticidade da receita fiscal e contributiva face às respetivas bases de incidência mais elevada do que o assumido na POE/2022 contribuiria para uma evolução do saldo melhor do que o aí previsto.

# 1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022). Este Relatório foi antecedido pelo [Parecer do CFP](#) sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado, elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual),<sup>1</sup> da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º, ambos do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

A análise realizada neste relatório tem por base a informação constante na [Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª](#) que aprova o Orçamento do Estado para 2022, doravante POE/2022, apresentada na Assembleia da República no passado dia 13 de abril, no [Projeto de Plano Orçamental para 2022 enviado à Comissão Europeia \(CE\) no dia 19 de abril](#) e na informação adicional fornecida pelo MF ao CFP nos dias 14 e 19 do mesmo mês. O CFP agradece aos serviços do Ministério das Finanças o seu envio.

Os agregados orçamentais das administrações públicas não foram ajustados do efeito de medidas pontuais e temporárias e de outros fatores especiais. No entanto, esse ajustamento é devidamente assinalado quando relevante para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental.

O presente relatório encontra-se estruturado do seguinte modo: i) o Capítulo 2 avalia as previsões orçamentais, designadamente a sua coerência; ii) o Capítulo 3 debruça-se sobre a orientação da política orçamental; e iii) no Capítulo 4 analisa-se a dívida pública.

---

<sup>1</sup> A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, foi alterada pelas leis 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto e 41/2020, de 18 de agosto.

## 2. ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS

*Neste capítulo apresentam-se as medidas de política integrantes da proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022) e o respetivo impacto previsto pelo MF. Com base no cenário macroeconómico subjacente à POE/2022 e no impacto orçamental das medidas discricionárias de política que abrangem o efeito desfasado de medidas adotadas em anos anteriores (efeitos de carry-over) e aquelas que o Governo se propõe adotar em 2022, procede-se à análise da coerência da previsão orçamental. Este exercício analisa a compatibilidade dos desenvolvimentos orçamentais previstos com a evolução das bases macroeconómicas que lhes estão subjacentes e o efeito das referidas medidas. No que se refere às medidas temporárias e não recorrentes (one-off) consideradas pelo CFP, a definição da sua natureza resulta de uma classificação própria, a qual é coincidente com a utilizada pelo MF para os anos de 2021 e 2022 (ver Capítulo 3). Ainda no âmbito da avaliação da previsão orçamental para 2022, o CFP procede adicionalmente a um exercício de projeção incorporando o cenário macroeconómico e as medidas de política do MF previstas na POE/2022, de forma a aferir se a previsão para o saldo e dívida pública em rácio do PIB é plausível.*

### 2.1 Medidas de política subjacentes à POE/2022

#### *Medidas de política aprovadas em anos anteriores com impacto em 2022*

##### *Receita*

O impacto na receita das medidas de política aprovadas em anos anteriores deverá ser ligeiramente positivo. As medidas de política anteriormente legisladas deverão beneficiar o conjunto da receita pública e consequentemente o saldo em 0,1% do PIB (169 M€) no ano de 2022 (Quadro 1). A explicar este impacto estarão as medidas relativas ao aumento das despesas com pessoal das AP que beneficiarão os impostos diretos em 57 M€ (0,03% do PIB) e as contribuições sociais em 132 M€ (0,06% do PIB), bem como a contribuição sobre as embalagens de utilização única em refeições prontas (10 M€) e a taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas (15 M€), que elevarão a receita dos impostos indiretos em 25 M€ (0,01% do PIB). Em sentido oposto, e na sequência da aprovação da legislação que estabeleceu a redução das portagens ao abrigo da Portaria n.º 138-D/2021, de 30 de junho, espera-se uma redução de 44 M€ (-0,02% do PIB) nas vendas de bens e serviços.

##### *Despesa*

As pressões orçamentais sobre a despesa pública em 2022, decorrentes de medidas de política aprovadas em anos anteriores, totalizam 2180 M€ (1,0% do PIB), dos quais 1716 M€ na despesa corrente primária. As prestações sociais são a rubrica de despesa mais pressionada por esse efeito (+755 M€) destacando-se, por um lado, o efeito composição na despesa com pensões da Segurança Social e da CGA (457 M€), determinado pelo aumento da pensão média das novas entradas de pensionistas face às saídas e pelo saldo líquido do número de pensionistas e, por outro lado, o impacto decorrente da

atualização regular das pensões (148 M€).<sup>2</sup> As pressões sobre as despesas com pessoal ascendem a 489 M€, dos quais mais de metade estão relacionadas com as progressões e promoções (251 M€). Tanto estas despesas decorrentes da evolução das carreiras como as relativas às pensões possuem uma natureza rígida, devendo em conjunto implicar face a 2021 um aumento de 856 M€ (equivalente a 0,4% do PIB). Deve, no entanto, referir-se que tecnicamente não se trata de um verdadeiro efeito de *carry-over* de medidas, mas antes de um acréscimo de despesas que decorre do normal funcionamento das regras definidas no Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) e das atualizações das pensões da Segurança Social que são realizadas anualmente com base na legislação em vigor. O CFP optou por manter esta classificação adotada pelo MF de modo que a análise e montantes de medidas de política fosse comparável com o publicado pelo MF no Relatório da POE/2022. No consumo intermédio, as medidas aprovadas em anos anteriores deverão justificar um aumento de 450 M€ no corrente ano, devido a compromissos das AP relacionados com a Saúde e aos gastos operacionais das diversas entidades.

**No âmbito da despesa de capital, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) deverá aumentar 614 M€ em 2022 devido ao efeito de medidas aprovadas em anos anteriores.** Estão sobretudo em causa investimentos plurianuais estruturantes na administração central, em contratação ou em execução, que em contas nacionais representarão um aumento de 561 M€ face a 2021, sobretudo nas áreas dos transportes, saúde e educação.

**Na despesa com juros é esperada uma poupança face a 2021.** No cenário base de políticas invariantes, encontra-se prevista uma poupança de 150 M€ face a 2021, no âmbito dos juros da dívida pública e dos custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas.

---

<sup>2</sup> Nos termos da [Portaria n.º 301/2021, de 15 de dezembro](#), a atualização regular das pensões foi de 1% para as pensões de valor até 886,40€/mês; de 0,49% para as pensões entre 886,40€ e 2659,20€; e de 0,24% para as pensões acima de 2659,20€.

Quadro 1 – Impacto das medidas de política orçamental aprovadas em anos anteriores a 2022  
(variação face a 2021)

Componente/medida	POE/2022	
	M€	% do PIB
<b>Total da Receita</b>	<b>169</b>	<b>0,1</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>57</b>	<b>0,0</b>
IRS - Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal	57	0,0
<b>Impostos indiretos</b>	<b>25</b>	<b>0,0</b>
Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas	15	0,0
Contribuição sobre as embalagens de utilização única em refeições prontas	10	0,0
<b>Contribuições sociais</b>	<b>132</b>	<b>0,1</b>
Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal	132	0,1
<b>Vendas</b>	<b>-44</b>	<b>0,0</b>
Redução das Portagens	-44	0,0
<b>Total da Despesa</b>	<b>2 180</b>	<b>1,0</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>489</b>	<b>0,2</b>
Progressões e Promoções	251	0,1
Professores e outras carreiras especiais	51	0,0
Contratações em curso + Hospital de Vila Franca de Xira	87	0,0
Aumento dos assistentes operacionais	22	0,0
Outras despesas e meio tempo de remuneração Presidentes Junta Freguesia (PJF)	79	0,0
<b>Consumo Intermédio</b>	<b>450</b>	<b>0,2</b>
Consumos Intermédios	450	0,2
<b>Prestações Sociais</b>	<b>755</b>	<b>0,3</b>
Aumento das prestações sociais - atualização do IAS	13	0,0
Gratuidade das creches (impacto incremental no ano letivo 2021/2022)	8	0,0
Gratuidade dos passes sociais (Antigos Combatentes)	10	0,0
Pensões   ef. Composição = Aumento pensão Média + (entradas vs saída de pensionistas)	457	0,2
Atualização regular pensões	148	0,1
Estatuto do cuidador informal (alargamento)	20	0,0
Outras transferências e prestações sociais	99	0,0
<b>Outra despesa corrente</b>	<b>22</b>	<b>0,0</b>
Transferência para o Orçamento da União Europeia	22	0,0
<b>FBCF</b>	<b>614</b>	<b>0,3</b>
Investimentos estruturantes	561	0,2
Entrega material militar 2 navios patrulha (adicional)	53	0,0
<b>Juros</b>	<b>-150</b>	<b>-0,1</b>
Juros devidos pelas APs	-150	-0,1
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-2 011</b>	<b>-0,9</b>

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: Sinal (+) pressão orçamental /sinal (-) poupança orçamental; relativamente ao impacto positivo na receita decorrente do aumento das despesas com pessoal, foi considerado o valor indicado pelo MF em resposta a um pedido do CFP (188 M€). O presente quadro identifica como medidas de política “Progressões e Promoções”, “Aumentos das prestações sociais”, “Pensões | Ef composição” e “Atualização regular das pensões”, embora estas tecnicamente não o sejam. O acréscimo dessas despesas decorre do normal funcionamento das regras definidas no Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) e das atualizações das pensões e de outras prestações da Segurança Social que são realizadas anualmente com base na legislação em vigor. O CFP optou por mantê-las no presente quadro de modo que a análise e montantes de medidas de política fosse comparável com o publicado pelo MF; o quadro não inclui medidas *one-off*.

### *Principais medidas de política orçamental*

As medidas de política que o governo se propõe implementar em 2022 deverão ter um impacto total positivo na receita das AP, não obstante o efeito negativo das medidas a adotar na resposta à subida de preços dos bens energéticos. De acordo com o MF, o efeito positivo das medidas de política orçamental previstas para 2022 deverá ascender a 2498 M€ (1,1% do PIB), alicerçado, fundamentalmente, nas transferências previstas ao abrigo do PRR. O valor total destas transferências deverá ascender a 3035 M€ (1,3% do PIB), repartindo-se em transferências correntes (1133 M€; 0,5% do PIB) e transferências de capital (1902 M€; 0,8% do PIB). Excluindo o efeito destes recebimentos, o impacto na receita das principais medidas de política situar-se-ia em -537 M€, em resultado, maioritariamente, do contributo negativo de medidas transitórias destinadas à mitigação dos efeitos da subida dos preços dos bens energéticos. Estas medidas consistem genericamente na suspensão do aumento da taxa de carbono (-360 M€; -0,2% do PIB), na redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13% (-170 M€; -0,1% do PIB)<sup>3</sup> e na devolução da receita adicional de IVA via ISP (-117 M€; -0,1% do PIB). No mesmo sentido, mas em menor escala, estarão os impactos negativos previstos para o Pacote IRS (-210 M€), para o desagramento das tributações autónomas do IRC (-5 M€) e para a eliminação do pagamento especial por conta (-10 M€), que deverão penalizar a receita dos impostos diretos ao longo do ano. A atenuar estes impactos negativos, registam-se os efeitos positivos a obter na tributação direta (38 M€) e nas contribuições sociais (87 M€) resultantes da medida de política prevista pelo governo para 2022, já em parte implementada, relativa ao aumento da massa salarial dos funcionários públicos previsto para este ano.

---

<sup>3</sup> Os 170 M€ previstos para esta medida sinalizam que a mesma se deverá manter em vigor durante um período de aproximadamente dois meses, de acordo com cálculos realizados pelo CFP. Note-se, no entanto, que o prolongamento desta medida por um período mais alargado devido à manutenção do atual choque geopolítico, poderá fazer aumentar o seu impacto na receita líquida de ISP.

Quadro 2 – Impacto das principais medidas de política orçamental em 2022

Componente/medida	Permanentes		Transitórias	Impacto total			
	PRR	Novas Medidas	Choque geopolítico	M€		% do PIB	
				com PRR	sem PRR	com PRR	sem PRR
<b>Total da Receita</b>	<b>3 035</b>	<b>-100</b>	<b>-437</b>	<b>2 498</b>	<b>-537</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,2</b>
<b>Impostos diretos</b>		<b>-187</b>		<b>-187</b>	<b>-187</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal		38		38	38	0,0	0,0
Pacote IRS		-210		-210	-210	-0,1	-0,1
Desagravamento das tributações autónomas de IRC		-5		-5	-5	0,0	0,0
Eliminação do pagamento especial por conta		-10		-10	-10	0,0	0,0
<b>Impostos indiretos</b>			<b>-647</b>	<b>-647</b>	<b>-647</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>
Suspensão do Aumento da Taxa de carbono			-360	-360	-360	-0,2	-0,2
Redução do ISP equivalente e a descida do IVA para 13%			-170	-170	-170	-0,1	-0,1
Devolução da receita adicional de IVA via ISP			-117	-117	-117	-0,1	-0,1
<b>Contribuições sociais</b>		<b>87</b>		<b>87</b>	<b>87</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal		87		87	87	0,04	0,04
<b>Outra receita corrente</b>	<b>1 133</b>		<b>210</b>	<b>1 343</b>	<b>210</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>
PRR - subvenções	1133			1 133	0	0,5	0,0
Receita de Fundos Europeus			210	210	210	0,1	0,1
<b>Outra receita de capital</b>	<b>1 902</b>			<b>1 902</b>	<b>0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>
PRR - subvenções	1 902			1 902	0	0,8	0,0
<b>Total da Despesa</b>	<b>3 203</b>	<b>331</b>	<b>688</b>	<b>4 222</b>	<b>1 019</b>	<b>1,9</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>5</b>	<b>310</b>		<b>315</b>	<b>310</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Massa Salarial das Administrações Públicas		310		310	310	0,1	0,1
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)	5			5	0	0,0	0,0
<b>Consumo Intermédio</b>	<b>682</b>	<b>-237</b>		<b>445</b>	<b>-237</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)	682			682	0	0,3	0,0
Exercício de revisão da despesa		-237		-237	-237	-0,1	-0,1
<b>Prestações Sociais</b>		<b>258</b>	<b>105</b>	<b>363</b>	<b>363</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Atualização extraordinária de pensões		197		197	197	0,1	0,1
Garantia para a infância (efeito em 2022)		45		45	45	0,0	0,0
Gratuidade progressiva das creches		16		16	16	0,0	0,0
Apoio aos refugiados			50	50	50	0,0	0,0
Famílias mais carenciadas			55	55	55	0,0	0,0
<b>Subsídios</b>	<b>79</b>		<b>450</b>	<b>530</b>	<b>450</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Subsídio às empresas pela subida custos do gás			160	160	160	0,1	0,1
Redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade			150	150	150	0,1	0,1
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias			75	75	75	0,0	0,0
Agricultura e pescas			65	65	65	0,0	0,0
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)	79			79	0	0,0	0,0
<b>Outra Despesa Corrente</b>	<b>366</b>		<b>133</b>	<b>499</b>	<b>133</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)	366			366	0	0,2	0,0
AUTOvoucher			133	133	133	0,1	0,1
<b>FBCF</b>	<b>1 194</b>			<b>1 194</b>	<b>0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)	1 026			1 026	0	0,5	0,0
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por empréstimos)	168			168	0	0,1	0,0
<b>Outra despesa de Capital</b>	<b>876</b>			<b>876</b>	<b>0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)	876			876	0	0,4	0,0
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-168</b>	<b>-431</b>	<b>-1 125</b>	<b>-1 724</b>	<b>-1 556</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,7</b>

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: o impacto positivo na receita decorrente do aumento das despesas com pessoal é o indicado pelo MF (125 M€); o quadro não inclui medidas *one-off*; PRR – Plano de Recuperação e Resiliência.

Quanto às principais medidas do lado da despesa (excluindo *one-offs*), deverão implicar um aumento líquido da despesa de 4222 M€ (1,9% do PIB) face a 2021. Três quartos deste valor correspondem a despesas a realizar ao abrigo do PRR: 3203 M€ ou 1,4% do PIB, dos quais 2070 M€ relativos a despesas de capital. Destaque para a despesa com FBCF (1194 M€, dos quais 1026 M€ financiados por subvenções e 168 M€ através de empréstimos), relacionada com projetos de investimento nas áreas da Saúde, Educação



e Ambiente.<sup>4</sup> As iniciativas associadas ao PRR também terão impacto na despesa corrente primária (1133 M€), sobretudo no consumo intermédio (682 M€, com enfoque nos projetos associados à transição digital nos sectores da Saúde e da Educação) e nas transferências para outros sectores que não AP (366 M€). As restantes medidas permanentes deverão ter um impacto líquido global na despesa de 331 M€ ou 0,1% do PIB, dado que os impactos decorrentes do aumento da massa salarial das AP (310 M€), da atualização extraordinária das pensões mais baixas, com efeitos retroativos a janeiro de 2022 (197 M€) e da garantia para a infância e gratuidade progressiva das creches (61 M€) deverão ser atenuados por uma poupança de 237 M€ a obter no âmbito do exercício de revisão da despesa.

**As medidas de mitigação do choque geopolítico implicam uma despesa de 688 M€ (0,3% do PIB) no corrente ano.** O impacto dos apoios concedidos aos sectores da economia mais afetados pela crise geopolítica incidirá exclusivamente na despesa corrente primária. Nos subsídios, o custo previsto destes apoios é de 450 M€, dos quais 160 M€ destinados às empresas para mitigar a subida dos custos do gás e 150 M€ decorrentes da redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade. Nas prestações sociais, o impacto deverá totalizar 105 M€, dos quais 55 M€ para apoiar as famílias mais carenciadas e 50 M€ para apoio aos refugiados. Acresce ainda o impacto de 133 M€ na rubrica “outra despesa corrente”, relacionado com o programa AUTOvoucher.<sup>5</sup>

#### Caixa 1 – Impacto fiscal da revisão dos escalões do IRS subjacente na POE/2022: simulação na interface EUROMOD-JRC

O CFP simulou o impacto na receita fiscal da revisão dos escalões do IRS de acordo com as alterações apresentadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (POE/2022), utilizando a interface do modelo EUROMOD, bem como os microdados e o sistema de impostos e benefícios sociais relativo a Portugal disponíveis neste modelo.

A interface EUROMOD-JRC é uma plataforma na *web* que oferece um acesso fácil e rápido ao modelo de microssimulação EUROMOD. Esta plataforma permite a simulação da implementação de reformas simples sobre os sistemas de tributação dos Estados Membros da União Europeia, particularmente sobre o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e sobre as Contribuições à Segurança Social (CSS), e desta forma obter os correspondentes impactos fiscais e redistributivos das reformas simuladas.

A versão atual da interface corre a versão 13.0+ do EUROMOD e simula os sistemas de impostos e benefícios sociais em vigor em 2020 em Portugal, utilizando dados da base de microdados *EU Statistics on Income and Living Conditions survey* (EU-SILC) do EUROSTAT referentes a 2018. Assumiu-se assim como cenário base o sistema de 2020 já definido no EUROMOD, sabendo que os escalões de IRS não se alteraram de 2020 para 2021. Este exercício foca-se, *ceteris paribus*, no impacto na receita fiscal da alteração dos escalões de IRS. Apesar da POE/2022 incluir medidas que afetam outras características do IRS, essas não foram incluídas na simulação realizada, uma

<sup>4</sup> Apenas a parcela financiada através de empréstimos (168 M€) terá impacto no saldo orçamental (os restantes 3035 M€ financiados por subvenções terão um impacto nulo no saldo, em conformidade com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários).

<sup>5</sup> O programa AUTOvoucher consistiu inicialmente num benefício de 5€ mensais. Com o aumento súbito do preço dos combustíveis em consequência do conflito na Ucrânia, esse benefício foi aumentado para 20€ durante os meses de março e abril de 2022.

vez que implicam, também, alterações na definição de condições de elegibilidade dos indivíduos abrangidos por essas reformas e na definição de outros parâmetros e funções do modelo cuja transposição não pode ser atualmente implementada no EUROMOD através da interface.

Desta forma, foram apenas simuladas as alterações nos escalões e taxas marginais de IRS incluídas na POE/2022. Após simular estas alterações na interface EUROMOD-JRC foram obtidos os seguintes resultados para o impacto da medida na receita fiscal:

Quadro 3 – Impacto da proposta de desdobramento dos escalões na receita de IRS com referência a 2018 (em M€)

	Base	Medida	Impacto da Medida (M€)			Impacto da Medida (% Base)	
			Total	Total	Intervalo de confiança 95%		
					Limite inferior		Limite superior
IRS	12 919,8	12 784,6	-135,2	-142,3	-128,1	-1,0	

Fontes: cálculos do CFP utilizando o EUROMOD através da interface EUROMOD-JRC. Para mais informação visitar <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>. | Notas: Esta interface utiliza todas as regras relativas a impostos e contribuições sociais inscritas no EUROMOD, mas apenas permite ao utilizador simular reformas não-complexas do IRS e CSS. A interface EUROMOD-JRC não permite simular reformas sobre benefícios fiscais e/ou sociais. Os microdados e o valor base da receita dizem respeito a 2018, último ano disponível.

Utilizando o modelo EUROMOD, o CFP estima que a revisão dos escalões do IRS proposta para 2022 (introduzida no cenário da “Medida”) implica uma redução de cerca de 135 milhões de euros nas receitas totais de IRS face ao sistema atualmente em vigor (cenário “Base”), o que implica uma redução no mesmo montante nas receitas totais do Estado e no saldo orçamental, *ceteris paribus*. Este impacto corresponde a uma redução estimada de -1,0% nas receitas totais do IRS face ao cenário base. Contudo, é importante salientar que os valores totais das receitas de IRS apresentados, quer no cenário base, quer no cenário da medida, correspondem a valores simulados com base no modelo e nos microdados da EU-SILC com referência a 2018, e não exatamente aos valores apurados em contabilidade pública, ainda que exista uma elevada proximidade entre eles. Deste modo, e tendo em consideração que o valor estimado de receita do IRS em contabilidade pública para 2022 é de 15 203 M€, e que, tal como estimado através do EUROMOD, o impacto da medida sobre a receita de IRS será de aproximadamente 1%, então o valor central do seu impacto, este ano, variaria *ceteris paribus* entre 151 M€ e 167 M€ com um valor central de aproximadamente 159 M€, sensivelmente em linha com o previsto pelo MF na POE/2022.

**Quadro 4 – Impacto da proposta de desdobramento dos escalões na receita de IRS no total anual de impostos sobre o rendimento e de contribuições para a Segurança Social pagos, por decis, com referência a 2018 (em €)**

Decil	Base	Medida	Impacto da Medida (EUR)		Impacto da Medida (% Base)	
	Total	Total	Total	intervalo de confiança 95%		Valor
				Limite inferior	Limite superior	
1	150 552 625	150 538 866	-13 759	-39 430	11 911	0,0
2	255 628 147	255 625 376	-2 771	-4 390	-1 152	0,0
3	402 823 193	402 475 272	-347 921	-588 256	-107 586	-0,1
4	595 120 765	594 343 938	-776 827	-1 133 101	-420 553	-0,1
5	791 493 060	789 725 967	-1 767 093	-2 351 510	-1 182 675	-0,2
6	1 217 464 703	1 211 612 120	-5 852 582	-6 971 416	-4 733 749	-0,5
7	1 658 197 279	1 647 811 094	-10 386 185	-11 922 537	-8 849 832	-0,6
8	2 389 712 299	2 367 849 666	-21 862 633	-24 268 897	-19 456 368	-0,9
9	3 939 299 957	3 904 614 697	-34 685 261	-37 863 651	-31 506 870	-0,9
10	9 857 660 178	9 798 112 434	-59 547 744	-65 174 558	-53 920 929	-0,6
<b>Total</b>	<b>21 257 952 205</b>	<b>21 122 709 430</b>	<b>-135 242 775</b>	<b>-142 338 220</b>	<b>-128 147 330</b>	<b>-0,6</b>

Fontes: cálculos do CFP utilizando o EUROMOD através da interface EUROMOD-JRC. Para mais informação visitar <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>. | Notas: Este quadro mostra a distribuição das receitas totais do Estado (montante total de impostos pagos mais o total das contribuições para a Segurança Social) em euros, distribuídos por decis. Estes decis são definidos como grupos de indivíduos com igual dimensão populacional classificados de acordo com os níveis de rendimento disponível equivalente no cenário base. Estes rendimentos disponíveis equivalentes são calculados através da divisão dos rendimentos dos agregados familiares pela escala equivalente modificada da OCDE, que por sua vez é obtida ao somar 1 (à cabeça do agregado familiar), mais 0,5 para cada pessoa desse agregado com mais de 14 anos e mais 0,3 para cada criança com idade inferior a 14 anos.

Os resultados apresentados no Quadro 4 mostram que o EUROMOD estima que as alterações propostas nos escalões do IRS conduzirão a perdas anuais de receita fiscal que aumentam à medida que a escala dos decis aumenta, quer em termos absolutos, quer em termos relativos, em percentagem dos valores do cenário base. Isto implica que a revisão dos escalões do IRS irá beneficiar sobretudo os decis superiores da população que possuem rendimento disponível mais elevado, uma vez que é estimado que a receita fiscal deverá apenas cair até 0,1% face ao cenário base até ao quarto decil, e irá no máximo diminuir cerca de 0,9% comparativamente ao cenário base no oitavo e nono decis. A única exceção nesta trajetória descendente da receita fiscal é a antecipação de uma queda menos acentuada de 0,6% comparativamente ao cenário base no último decil.

Em termos orçamentais, o impacto intertemporal deste tipo de medidas depende, exclusivamente, da reconfiguração das tabelas de retenção na fonte. Com efeito, e tomando como exemplo a alteração de escalões de IRS realizada em 2018, verifica-se que, de acordo com o referido no PE/2018-2022, o impacto dessa medida se materializou em dois anos distintos, com a maior parte do seu efeito a penalizar a execução orçamental de 2018 (-230 M€), devido à alteração das tabelas de retenção na fonte a vigorar nesse ano e, a menor, a penalizar a receita de 2019 (-155 M€), em resultado do aumento dos reembolsos a pagar aos sujeitos passivos nesse ano. Para os rendimentos de pensões e de trabalho dependente a auferir em 2022 já ocorreram três alterações às tabelas de retenção na fonte que visam a aproximação das taxas de retenção à nova realidade do imposto. Não obstante, importa notar que todos os anos é apurado um volume substancial de reembolsos a pagar pelo Estado em sede de IRS (2923 M€ em 2021). Ainda que nem todo este montante de reembolsos se refira a acertos de rendimentos decorrentes de trabalho dependente e de pensões, existe um grande potencial de reconfiguração das tabelas de retenção na fonte conducente à diminuição do montante dos acertos anuais de IRS por via dos reembolsos a pagar, o que, em termos intertemporais, teria um impacto nulo na receita líquida de IRS, mas alisaria o rendimento dos contribuintes ao longo do ano, na medida em que reduziria o montante de imposto retido pelo Estado mensalmente.

## Impacto orçamental das Medidas COVID-19

A evolução prevista para o saldo orçamental das AP está fortemente influenciada pelo pressuposto de que a maior parte das medidas COVID-19 será eliminada em 2022. Com efeito, o impacto desfavorável dessas medidas no saldo previsto para 2022 (1713 M€) é bastante inferior ao verificado no ano passado (4838 M€), o que por si só contribuirá para melhorar o saldo em 3125 M€, como se observa no Quadro 5.

Num contexto sanitário mais favorável, é esperado um financiamento proveniente do fundo europeu REACT-EU para financiar as medidas COVID-19 substancialmente inferior ao registado no ano anterior. Esse financiamento comunitário destinado às medidas associadas com a pandemia de COVID-19 deverá reduzir-se de modo acentuado em 2022, após ter atingido 1828 M€ no ano transato. Com efeito, de acordo com o Relatório da POE/2022, o REACT-EU em 2022 deverá apenas financiar o Programa Apoiar. Estas transferências deverão situar-se em 230 M€ e beneficiarão a “outra receita corrente”.

Quadro 5 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 (em M€)

Componente/medida	2021	2022	Varição
<b>Total da Receita</b>	<b>1 828</b>	<b>230</b>	<b>-1 598</b>
<b>Outra receita corrente</b>	<b>1 674</b>	<b>230</b>	<b>-1 444</b>
REACT-EU	1 674	230	-1 444
<b>Outra receita de capital</b>	<b>154</b>		<b>-154</b>
REACT-EU	154		-154
<b>Total da Despesa</b>	<b>6 667</b>	<b>1 943</b>	<b>-4 724</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>597</b>	<b>67</b>	<b>-530</b>
Recursos humanos - Saúde e Educação	377	67	-310
Outras medidas COVID-19	220		-220
<b>Consumo Intermédio</b>	<b>899</b>	<b>261</b>	<b>-638</b>
Aquisição de vacinas e medicamentos	354	220	-134
Equipamentos de proteção individual e outros	412	41	-371
Outras medidas COVID-19	133		-133
<b>Prestações Sociais</b>	<b>786</b>	<b>474</b>	<b>-312</b>
Isolamento profilático e subsídio de doença	217	247	30
Testes de diagnóstico	318	227	-91
Outras medidas COVID-19	251		-251
<b>Subsídios</b>	<b>3 179</b>	<b>541</b>	<b>-2 638</b>
Programa Apoiar	1 085	230	-855
Medidas de emprego	1 386	183	-1 203
Refoço de emergência do PART	142	50	-92
Programa Adaptar	12		-12
Programa Garantir Cultura	15		-15
Apoios às famílias	539	78	-461
<b>Outra Despesa Corrente</b>	<b>290</b>		<b>-290</b>
IVAucher	38		-38
Outras medidas COVID-19	251		-251
<b>FBCF</b>	<b>154</b>		<b>-154</b>
Universalização da Escola digital	154		-154
<b>Outra despesa de Capital</b>	<b>761</b>	<b>600</b>	<b>-161</b>
Apoio extraordinário à TAP	641	600	-41
Apoio extraordinário à SATA	120		-120
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-4 838</b>	<b>-1 713</b>	<b>3 125</b>

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: as medidas de emprego incluem o *lay-off* simplificado, o apoio à retoma progressiva, entre outras; tendo em conta que o Quadro 3.5. do relatório da POE/2022 inclui uma parcela remanescente de medidas com um impacto global de 856 M€ em 2021, sem identificar o tipo de medida e a sua classificação em contas nacionais, o CFP considerou esse impacto nas seguintes rubricas, tendo por base a execução de 2021: 220 M€ em despesas com pessoal, 133 M€ em consumo intermédio, 251 M€ em prestações sociais e 251 M€ em “outra despesa corrente”.

**No lado da despesa, a descontinuidade de medidas COVID-19 deverá implicar uma redução de 4724 M€ face a 2021, sobretudo na despesa corrente primária.** A POE/2022 aponta para que no corrente ano o impacto na despesa decorrente de medidas COVID-19 ascenda a 1943 M€ ou 0,9% do PIB, um valor bastante inferior aos 6667 M€ ou 3,2% do PIB registados em 2021. Na despesa corrente primária, a diminuição das despesas com a pandemia atingirá 4409 M€. Cerca de 60% dessa diminuição ocorrerá nos subsídios: -2638 M€, dos quais uma redução de 1203 M€ nas medidas de emprego (como o *lay-off* simplificado e o apoio à retoma progressiva) e uma diminuição de 855 M€ no Programa Apoiar.<sup>6</sup> No consumo intermédio é esperada uma diminuição de 638 M€, dos quais 505 M€ relativos a equipamentos de proteção social, aquisição de vacinas e medicamentos. As despesas com pessoal deverão diminuir 530 M€, sendo 310 M€ por via da descontinuidade de medidas adotadas na área dos recursos humanos nos sectores da Saúde (horas extraordinárias e outros abonos) e da Educação (apoio à consolidação de aprendizagens). No âmbito das rubricas de prestações sociais e “outra despesa corrente” o menor impacto de medidas COVID-19 deverá implicar reduções de 312 M€ e de 290 M€, respetivamente.

**Na despesa de capital, o custo de medidas COVID-19 deverá diminuir 315 M€ face a 2021,** dos quais 154 M€ na FBCF e 161 M€ na “outra despesa de capital”. No caso da FBCF, está em causa o efeito de base decorrente da despesa com a universalização da escola digital, que ascendeu a 154 M€ em 2021. Na rubrica “outra despesa de capital”, o impacto em contas nacionais decorrente do apoio financeiro à TAP ascenderá a 600 M€, menos 41 M€ do que em 2021, montante que em 2022 poderá não se ficar a dever na totalidade a medidas COVID-19. Em relação à SATA, após o apoio de 120 M€ concedido em 2021, não se encontra previsto qualquer apoio adicional a esta companhia aérea no corrente ano.

## 2.2 Da execução de 2021 à previsão orçamental para 2022

A Proposta de Orçamento do Estado (POE/2022) prevê para 2022 um défice de 1,9% do PIB, um objetivo que prossegue a redução do défice face ao limite de referência estabelecido no [Tratado de Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#).<sup>7</sup> Depois de, em 2021, o défice se ter fixado em 2,8% do PIB, melhor do que o previsto pelo governo na POE/2021 (4,3% do PIB) e inferior ao limite de 3% estabelecido no TFUE, a previsão orçamental para 2022 dá continuidade à trajetória de redução do desequilíbrio orçamental. Este compromisso reforça a recuperação do saldo orçamental, que permitirá corrigir até 2022 cerca de dois terços do agravamento que este indicador registou no ano de eclosão da crise pandémica. Esta melhoria prevista para a posição orçamental ampliará, assim, a distância face ao limite de 3% do PIB para o défice, sendo, no entanto, o resultado da melhor posição cíclica da economia (ver secção 3.1).

---

<sup>6</sup> O Programa APOIAR consiste num apoio de tesouraria, sob a forma de subsídio a fundo perdido, para apoio a empresas dos setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia de COVID-19.

<sup>7</sup> Salvo menção em contrário, no presente relatório o PIB é o avaliado em termos nominais e o valor considerado para o ano de 2022 ascende a 227 086,0 M€.

Para atingir o objetivo de redução previsto para o défice, a previsão orçamental do MF para 2022 assenta num aumento nominal da receita superior ao esperado para a despesa. A melhoria do saldo orçamental prevista para 2022 (1576 M€) dependerá integralmente do comportamento da receita que deverá, segundo o MF, aumentar 5725 M€. A receita fiscal e contributiva será responsável por quatro quintos do incremento (4727 M€) previsto para a receita total, refletindo a retoma progressiva e a resiliência do mercado de trabalho. A despesa pública deverá, de acordo com a POE/2022, elevar-se em 4149 M€ impulsionada sobretudo pela despesa de capital, designadamente pelo investimento e pelas transferências para sectores da economia no âmbito da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). A despesa corrente primária dará um menor contributo (1215 M€) para o aumento da despesa pública, uma vez que grande parte das suas rúbricas beneficiarão da redução da despesa com as medidas de resposta à crise pandémica.

### 2.2.1 Análise da coerência da previsão orçamental

Os desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa podem ser decompostos por um conjunto de fatores explicativos para aferir a coerência da previsão orçamental. A decomposição desses fatores mostra-se relevante para explicar a evolução prevista dos agregados orçamentais e suas componentes, a qual traduz os impactos resultantes da:

- i. **Evolução macroeconómica**, aproximada por via de um cálculo realizado pelo CFP que se baseia na utilização de valores prudentes para a elasticidade entre as variáveis orçamentais e as correspondentes bases macroeconómicas;<sup>8</sup>
- ii. **Medidas aprovadas em anos anteriores**, em que os seus impactos afetam a previsão orçamental do ano seguinte (*carry-over* de medidas) e os seus efeitos são tidos em conta no cenário de políticas invariantes;
- iii. Medidas discricionárias de natureza permanente (**novas medidas de política e o PRR**), introduzidas no cenário com medidas de política;
- iv. Medidas transitórias que se integram igualmente no âmbito das **novas medidas de política**, ainda que de natureza não permanente, compreendendo os impactos previstos com as medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico;
- v. **Medidas pontuais e medidas temporárias (doravante *one-off*)** previstas para 2022;

---

<sup>8</sup> Os cálculos do CFP assumem uma elasticidade unitária para a evolução das variáveis orçamentais, face às bases macroeconómicas que lhe estão associadas: (i) impostos indiretos face ao consumo privado nominal; (ii) IRS face às remunerações; (iii) IRC face ao PIB; (iv) Contribuições sociais face às remunerações (v) “Outra receita corrente”, Receita de capital, Subsídios, “Outra despesa” e FBCF face ao PIB, apenas na componente assegurada por financiamento nacional; (vi) vendas e consumo intermédio face ao IPC. A previsão do MF pode ter subjacente um valor mais elevado ou mais baixo do que o aqui considerado, o que neste exercício tem reflexo na estimativa de “outros efeitos”.

vi. **Uma componente residual**, obtida por diferença, designada por “outros efeitos”, que reflete os efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas e ainda outros efeitos não identificados que não se enquadram nas categorias anteriormente elencadas.

Com base na informação fornecida pelo MF, o Quadro 6 quantifica a decomposição pelos fatores que explicam a evolução orçamental prevista para a conta das AP em 2022

Quadro 6 – Da execução de 2021 à previsão da POE para 2022 - medidas de política com impacto orçamental (M€)

	Ano 2021			Fatores Explicativos da coerência orçamental							Ano 2022		
	Estim. MF	One-offs	Estim. Ajustada	Carry-over	PRR	Novas medidas (permanentes)	Variação Medidas COVID-19	Geopolítico	Cenário Macro	Outros Efeitos	Estim. Ajustada	One-offs	Previsão MF
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)=(1)-(3)-(4)-(5)-(6)-(7)-(8)-(9)	(11)=(3)-(12)	(12)	(13)
<b>Receita total</b>	<b>95 750</b>	<b>1 177</b>	<b>94 573</b>	<b>169</b>	<b>3 035</b>	<b>-100</b>	<b>-1 598</b>	<b>-437</b>	<b>5 414</b>	<b>419</b>	<b>101 475</b>	<b>0</b>	<b>101 475</b>
<b>Receta Fiscal e Contributiva</b>	<b>79 983</b>	<b>0</b>	<b>79 983</b>	<b>213</b>		<b>-100</b>	<b>0</b>	<b>-647</b>	<b>4 639</b>	<b>622</b>	<b>84 710</b>	<b>0</b>	<b>84 710</b>
Impostos Indiretos	32 283		32 283	25		0	0	-647	2 542	281	34 485		34 485
Impostos Diretos	20 551		20 551	57		-187	0	0	1 094	312	21 825		21 825
Contrib. para Seg. Social	27 149		27 149	132		87			1 003	29	28 400		28 400
<b>Rec. não Fisc. e não Contrib.</b>	<b>15 768</b>	<b>1 177</b>	<b>14 591</b>	<b>-44</b>	<b>3 035</b>	<b>0</b>	<b>-1 598</b>	<b>210</b>	<b>775</b>	<b>-203</b>	<b>16 765</b>	<b>0</b>	<b>16 765</b>
Vendas	6 734		6 734	-44		0			272	71	7 033		7 033
Outra Rec. Corrente	6 613		6 613	0	1 133	0	-1 444	210	495	249	7 256		7 256
Receita de Capital	2 420	1 177	1 243	0	1 902	0	-154	0	8	-523	2 476	0	2 476
<b>Despesa total</b>	<b>101 727</b>	<b>429</b>	<b>101 298</b>	<b>2 180</b>	<b>3 203</b>	<b>331</b>	<b>-4 724</b>	<b>688</b>	<b>1 725</b>	<b>752</b>	<b>105 454</b>	<b>423</b>	<b>105 877</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>96 559</b>	<b>429</b>	<b>96 130</b>	<b>2 330</b>	<b>3 203</b>	<b>331</b>	<b>-4 724</b>	<b>688</b>	<b>1 725</b>	<b>771</b>	<b>100 454</b>	<b>423</b>	<b>100 877</b>
Consumo Intermédio	12 230		12 230	450	682	-237	-638	0	494	-293	12 688		12 688
Despesas com Pessoal	24 882		24 882	489	5	310	-530	0	626	25 782			25 782
Prestações Sociais	41 435		41 435	755	0	258	-312	105	0	764	43 004		43 004
Subsídios	4 220		4 220	0	79	0	-2 638	450	316	-440	1 987		1 987
FBCF	5 297		5 297	614	1 194	0	-154	0	311	54	7 317		7 317
Outra Despesa	8 496	429	8 067	22	1 242	0	-450	133	604	60	9 677	423	10 100
Outra Desp. Corrente	5 781		5 781	22	366	0	-290	133	433	-144	6 301		6 301
Outra Desp. de Capital	2 715	429	2 286	0	876	0	-161	0	171	204	3 376	423	3 799
<b>Juros</b>	<b>5 169</b>	<b>0</b>	<b>5 169</b>	<b>-150</b>		<b>0</b>			<b>0</b>	<b>-19</b>	<b>5 000</b>	<b>0</b>	<b>5 000</b>
<b>Saldo</b>	<b>-5 977</b>	<b>748</b>	<b>-6 725</b>	<b>-2 011</b>	<b>-168</b>	<b>-431</b>	<b>3 125</b>	<b>-1 125</b>	<b>3 689</b>	<b>-333</b>	<b>-3 978</b>	<b>-423</b>	<b>-4 401</b>

Fontes: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: \* Impacto do cenário macro estimado pelo CFP – o cálculo destes efeitos, assume a utilização de elasticidades prudentes (unitárias) das variáveis orçamentais em relação às respetivas bases de incidência macroeconómica, conforme explicitado na nota de rodapé n.º 8. Para detalhe dos vários efeitos ver o Quadro 20 (receita) e o Quadro 21 (despesa) em anexo. As medidas *one-off* consideradas seguem a classificação própria do CFP, identificadas no Capítulo 3, sendo coincidentes com as do MF. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

### 2.2.1.1 Saldo orçamental

No contexto de recuperação da atividade económica, o impacto do cenário macroeconómico previsto pelo MF é o principal fator explicativo para a redução do défice orçamental previsto para 2022, mais do que compensando a totalidade do efeito negativo das medidas discricionárias de natureza permanente e de resposta ao choque geopolítico explicitadas pelo Governo na POE/2022. O contributo deste fator (saldo da coluna 9 do quadro acima) sustenta-se na evolução positiva das principais bases macroeconómicas explicativas da previsão orçamental das componentes da receita e da despesa. De acordo com cálculos do CFP, baseados em elasticidades prudentes, o impacto do cenário macroeconómico (3689 M€) é mais do dobro da melhoria prevista para o saldo orçamental em 2022 pelo MF (1576 M€). Este forte contributo da conjuntura económica mostra-se suficiente para acomodar não apenas o efeito negativo no saldo das medidas discricionárias de natureza permanente explicitadas na POE/2022 (2610 M€), como também as medidas de resposta ao choque geopolítico, cujo impacto no saldo é negativo em 1125 M€. O impacto do cenário macroeconómico reflete-se sobretudo na receita (5414 M€), principalmente nos impostos e

contribuições, a justificarem em conjunto mais de quatro quintos do aumento previsto para aquele agregado, cuja evolução depende das suas bases macroeconómicas (coluna 9 do Quadro 6). Na despesa, a dimensão do efeito macro totaliza 1725 M€, o qual toma por referência o cálculo de elasticidades unitárias assumidas pelo CFP para as bases macroeconómicas associadas ao consumo intermédio, subsídios, “outra despesa corrente”, “outra despesa de capital” e FBCF.<sup>9</sup> A estimativa do efeito macroeconómico realizada pelo CFP para a despesa tem por finalidade indiciar a dimensão que os “outros efeitos” podem assumir para justificar a previsão orçamental.

**A redução da despesa com as medidas de emergência temporárias adotadas na resposta à crise pandémica contribui igualmente para a melhoria do saldo orçamental mais do que compensando a variação negativa do impacto das medidas *one-off*.** Esta variação de -1171 M€ (-0,5 p.p. do PIB) é determinada sobretudo pela receita extraordinária relativa ao reembolso da margem pré-paga ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) obtida em 2021. A redução de grande parte dos apoios extraordinários atribuídos no âmbito da COVID-19, cujo impacto em termos de variação do saldo o MF prevê que possa ascender a 3125 M€ (1,5 p.p. do PIB) mostra-se mais do que suficiente para anular a variação negativa do impacto provocado pelas medidas *one-off* que correspondem a pouco mais de um terço deste montante (37%). Os restantes quase dois terços (63%, ou seja, 1954 M€) contribuirão para eliminar o impacto negativo no saldo dos “outros efeitos” e, assim, sustentar a melhoria do saldo orçamental que o governo prevê para atingir o objetivo de défice de 1,9% em 2022.

**O impacto dos “outros efeitos” traduzem um contributo negativo 333 de M€ para a redução do défice orçamental, não estando assim a melhoria do saldo dependente destes outros fatores não identificados.** Este contributo desfavorável para a evolução do saldo que figura na coluna 10 capta os impactos de segunda ordem induzidos pelas medidas de política explicitadas na POE/2022 via interação com as variáveis macroeconómicas, mas também o comportamento das variáveis orçamentais que divergem da evolução do seu indexante macroeconómico e das medidas explicitadas. No que se refere à receita, o impacto dos “outros efeitos” ascende a 419 M€, determinado pela receita fiscal e contributiva, em que algumas das suas componentes refletem uma evolução ligeiramente superior à sua base macroeconómica, como se desenvolve no ponto seguinte no âmbito de análise às elasticidades implícitas na evolução dos impostos e das contribuições. Contudo, o impacto na despesa tem o mesmo sinal, apresentando a despesa um crescimento acima do que resulta do impacto macroeconómico e de medidas de política. Com efeito, os “outros efeitos” totalizam 752 M€, determinados principalmente pelas despesas com pessoal e pelas prestações sociais. Parte do montante desses efeitos poderá ser explicado por diferentes fatores, entre os quais uma insuficiente especificação de medidas, objeto de análise na secção dedicada aos desenvolvimentos orçamentais previstos para a despesa.

---

<sup>9</sup> Para as despesas com pessoal e prestações sociais, CFP não procedeu ao cálculo do efeito macroeconómico pelo facto da previsão orçamental destas duas rúbricas sugerirem já a incorporação do efeito macroeconómico na quantificação dos impactos das medidas de política do Governo em 2022.



## 2.2.1.2 Desenvolvimentos orçamentais na receita e na despesa

### Receita

De acordo com o previsto pelo MF, o peso da receita das AP no PIB deverá diminuir em 2022, em resultado, maioritariamente, do decréscimo da carga fiscal e não obstante um acréscimo de receita proveniente do PRR (1,3% do PIB). Em 2022, traduzindo uma expectativa de forte crescimento do PIB nominal (7,5%) superior à do conjunto da receita das AP (6,0%), o rácio da receita pública sobre o PIB deverá situar-se em 44,7% do produto nominal, decrescendo 0,6 p.p. do PIB face ao registado no ano anterior (Quadro 10 e Quadro 20). Para este desempenho contribuirá, em grande medida, o decréscimo da carga fiscal para 35,1% do PIB em 2022, uma queda de 0,4 p.p. do PIB face ao verificado em 2021, ano em que aquele indicador atingiu o valor mais elevado dos últimos 27 anos (35,6% do PIB). Esta evolução ficará a dever-se quer ao comportamento do rácio da receita fiscal sobre o produto nominal (-0,2 p.p. do PIB), quer à redução do peso das contribuições sociais efetivas (-0,2 p.p. do PIB). Em termos nominais, a receita das AP deverá ascender a 101 475 M€, mais 5725 M€ do que o observado no ano anterior, devendo-se este aumento ao contributo positivo previsto para todas as rubricas da receita. Excluindo o impacto do PRR, o peso da receita pública no PIB previsto para 2022 totalizaria 43,3%, traduzindo uma redução de 1,4 p.p. do PIB face a 2021, mais do dobro, do que quando incluído o impacto do PRR na previsão de receita do MF para 2022.

Quadro 7 – Evolução da carga fiscal

	% PIB					M€					TVH (%)	
	2020	2021	2022	Variação		2020	2021	2022	Variação		2020/21	2021/22
	2020	2021	2022	2020/21	2021/22	2020	2021	2022	2020/21	2021/22	2020/21	2021/22
<b>Carga Fiscal</b>	<b>35,1</b>	<b>35,6</b>	<b>35,1</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>70 209</b>	<b>75 202</b>	<b>79 815</b>	<b>4 992</b>	<b>4 614</b>	<b>7,1</b>	<b>6,1</b>
Receita fiscal	24,6	25,0	24,8	0,4	-0,2	49 295	52 834	56 310	3 539	3 476	7,2	6,6
Impostos diretos	10,1	9,7	9,6	-0,3	-0,1	20 110	20 551	21 825	441	1 275	2,2	6,2
IRS	7,0	7,0	6,9	0,0	-0,1	14 009	14 816	15 604	808	788	5,8	5,3
IRC	2,8	2,4	2,5	-0,3	0,0	5 540	5 146	5 613	-394	467	-7,1	9,1
Outros impostos diretos	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	561	588	608	27	19	4,8	3,3
Impostos indiretos	14,6	15,3	15,2	0,7	-0,1	29 185	32 283	34 485	3 098	2 201	10,6	6,8
IVA	8,4	9,0	9,0	0,6	0,0	16 803	19 056	20 484	2 253	1 427	13,4	7,5
IEC	2,5	2,5	2,3	0,0	-0,2	5 015	5 306	5 140	290	-165	5,8	-3,1
Outros impostos indiretos	3,7	3,7	3,9	0,1	0,2	7 366	7 921	8 861	555	939	7,5	11,9
Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-	-
Contribuições sociais efetivas	10,5	10,6	10,4	0,1	-0,2	20 914	22 368	23 505	1 453	1 138	6,9	5,1
Por memória:												
PIB nominal	-	-	-	-	-	200 088	211 278	227 086	11 190	15 808	5,6	7,5

Fontes: INE (2020 e 2021) e Ministério das Finanças (2022). Cálculos do CFP. | Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em % do PIB devido a arredondamentos. TVH significa taxa de variação homóloga.

**O crescimento nominal da receita pública em 2022 dependerá, essencialmente, da evolução esperada pelo MF para a atividade económica.** Tendo por base a informação presente na POE/2022 e posteriores cálculos elaborados pelo CFP recorrendo a uma elasticidade prudente, verifica-se que a variação esperada para o conjunto da receita das AP se ficará a dever, fundamentalmente, ao contributo positivo decorrente do cenário macroeconómico subjacente à POE/2022 (5414 M€). Este desempenho, juntamente com o impacto positivo proveniente das medidas de política permanentes (3104 M€), onde se inclui o PRR, mais do que compensará o efeito negativo relacionado com as medidas de política transitórias a adotar (-2035 M€), bem como a total dissipação de medidas *one-off*, cujo elevado impacto na receita de 2021 (1177 M€) não

voltará a repetir-se no corrente ano (a recuperação da margem pré-paga de um empréstimo concedido durante o PAEF ascendeu a 1 114 M€ em 2021).

Quadro 8 – Fatores explicativos da variação da receita pública na POE/2022 (M€)

	Variação 2021/2022	Medidas Permanentes			Medidas Transitórias		Δ Medidas oneoff	Cenário Macro e outros efeitos
		Carry-over	PRR	Novas medidas	Δ COVID-19	Choque Geopolítico		
	Σ (1) a (7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>Receita total</b>	<b>5 725</b>	<b>169</b>	<b>3 035</b>	<b>-100</b>	<b>-1 598</b>	<b>-437</b>	<b>-1 177</b>	<b>5 833</b>
<b>Receita Fiscal e Contributiva</b>	<b>4 727</b>	<b>213</b>	<b>0</b>	<b>-100</b>	<b>0</b>	<b>-647</b>	<b>0</b>	<b>5 261</b>
Impostos Indiretos	2 201	25	0	0	0	-647	0	2 823
IVA	1 427	0	0	0	0	0	0	1 427
IECS	-165	0	0	0	0	-287	0	122
Outros impostos indiretos	939	25	0	0	0	-360	0	1 274
Impostos diretos	1 275	57	0	-187	0	0	0	1 405
IRS	788	57	0	-172	0	0	0	904
IRC	467	0	0	-15	0	0	0	482
Contribuições para Segurança Social	1 251	132	0	87	0	0	0	1 032
Contribuições sociais efetivas	1 138	69	0	45	0	0	0	1 024
<b>Receita não Fiscal e não Contributiva</b>	<b>998</b>	<b>-44</b>	<b>3 035</b>	<b>0</b>	<b>-1 598</b>	<b>210</b>	<b>-1 177</b>	<b>572</b>
Vendas	299	-44	0	0	0	0	0	343
Outra Rec. Corrente	643	0	1 133	0	-1 444	210	0	744
Receita de Capital	56	0	1 902	0	-154	0	-1 177	-515

Fontes: MF e Cálculos do CFP. | Nota: o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da receita resulta de cálculos próprios do CFP.

**A cobrança de receita tributária resultante da evolução macroeconómica prevista na POE/2022 compensará largamente o impacto negativo das medidas de política a adotar.** De acordo com a POE/2022 e com os cálculos do CFP, constata-se que o efeito positivo decorrente da evolução macroeconómica prevista pelo MF explicará todo o crescimento esperado para a receita fiscal (3476 M€) e será suficiente para acomodar o impacto negativo das medidas de política previsto para este ano (-753 M€)<sup>10</sup>. Relativamente aos impostos indiretos, e apesar de apresentarem uma elasticidade face ao consumo privado nominal ligeiramente acima da unidade (1,05), verifica-se que o crescimento previsto para o IVA e para os IEC se encontra abaixo da dinâmica projetada para a sua base macroeconómica, podendo, deste modo, compensar a aparente sobrestimação dos outros impostos indiretos (elasticidade de 2,1). No que respeita à tributação direta, verifica-se que o IRS, imposto mais relevante desta rubrica, apresenta uma elasticidade face às remunerações de 1,1, podendo esta eventual sobrestimação ser explicada pela não atualização dos escalões do imposto pelo valor previsto da inflação, o que teria um efeito positivo sobre a sua receita ao longo do ano. Quanto ao IRC, e após dois anos de queda expressiva, uma elasticidade face ao produto nominal ligeiramente acima da unidade (1,2), poder-se-á coadunar com um contexto de início de recuperação da receita do imposto. Assim, e tendo em consideração o cenário macroeconómico subjacente à POE/2022, a estimativa para o crescimento da receita fiscal afigura-se como globalmente plausível.

**As contribuições sociais crescerão sensivelmente em linha com a evolução esperada para as remunerações na POE/2022.** Segundo os cálculos do CFP tendo por base a informação divulgada pelo MF, o crescimento das contribuições para a segurança social este ano (1251 M€) será explicado, fundamentalmente, pelo efeito positivo proveniente da dinâmica esperada para as remunerações no cenário apresentado pelo MF (1032 M€) e, numa escala substancialmente inferior, pelas medidas de política

<sup>10</sup> As medidas referidas encontram-se detalhadas no Quadro 2.

permanentes (219 M€) referidas no Quadro 1 e Quadro 2. Mais detalhadamente, verifica-se que esta evolução decorre, no essencial, do aumento esperado para as contribuições sociais efetivas (1138 M€), que, com uma elasticidade face ao total das remunerações ligeiramente superior à unidade (1,1), mantém um padrão de evolução semelhante ao apresentado nos últimos anos, nos quais se observou um crescimento desta rubrica acima da sua base macroeconómica. Deste modo, a previsão para o crescimento do conjunto das contribuições afigura-se igualmente plausível face à evolução das remunerações perspetivada pelo MF na POE/2022.

**A previsão da receita não fiscal e não contributiva do MF aponta para uma subestimação justificada pelo facto de não refletir integralmente o impacto das medidas de política previstas para a receita de capital.** Tendo por base a informação relativa ao impacto das medidas permanentes (2991 M€), transitórias (-1388 M€) e *one-off* (-1177 M€), bem como o contributo estimado do cenário macroeconómico do MF (775 M€), verifica-se que o conjunto da receita não fiscal e não contributiva aparenta estar subestimado em 203 M€. A evolução prevista pelo MF para a receita de capital justifica esta perceção, patente no facto do impacto do cenário macro e outros efeitos ser negativo em 515 M€. Admitindo-se um impacto residual positivo do cenário macroeconómico (8 M€), relacionado unicamente com a componente de transferências que não são provenientes da União Europeia, a restante parcela negativa de 523 M€ fica a dever-se a “outros efeitos”, não identificados, que não decorrem do impacto das medidas de política. Observa-se deste modo, que com base nas medidas explicitadas na POE/2022, a previsão do MF para a receita de capital parece não justificar em pelo menos 500 M€ o impacto integral das referidas medidas subestimando assim o impacto desta rubrica.<sup>11</sup> Em contraste, a previsão para as vendas traduz, genericamente, o conjunto das medidas previstas e o contributo do cenário macroeconómico calculado pelo CFP com base nos elementos atrás referidos, contrariamente à “outra receita corrente” que parece sugerir uma evolução além das medidas de política constantes na POE/2022 e da base macroeconómica subjacente.

#### Caixa 2 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2022

De acordo com os dados em contabilidade pública presentes na POE/2022, a despesa fiscal do Estado deverá situar-se em 12 268M€, refletindo um crescimento de 401 M€ (3,4%) face a 2021. Analisando o período compreendido entre 2019 e 2022, último ano não influenciado pelos efeitos da pandemia de COVID-19, verifica-se que o MF projeta, para este ano, uma despesa fiscal do Estado ainda 1057 M€ (7,9%) abaixo da apurada no período pré pandémico.

Assim, e segundo o MF, o decréscimo da despesa fiscal do Estado no período 2019-2022 será explicado, maioritariamente, pela redução da despesa estimada em sede de IVA (1167 M€; 13,0%). Esta redução será motivada em grande medida pela queda da despesa fiscal resultante das taxas preferenciais deste imposto durante o período pandémico, no qual se registaram

<sup>11</sup> A previsão da receita de capital deve ser igualmente analisada em conjunto com a Formação Bruta de Capital Fixa (FBCF), na medida em que parte da evolução desta última variável está diretamente relacionada com a previsão de fundos comunitários a receber, no âmbito da implementação do PRR. No entendimento de que a execução deve garantir a neutralidade dos fundos comunitários, de modo a não influenciar o saldo orçamental, o mesmo deverá ser observado no exercício de previsão. A este respeito a previsão da receita de capital indicia um impacto apenas parcial das medidas de política (na sua quase totalidade fundos a receber ao abrigo do PRR), contrariamente à previsão do MF para a FBCF, o que sugere que a referida neutralidade de fundos comunitários não estará a ser assegurada na previsão orçamental.

condicionamentos substanciais ao consumo dos particulares. Para 2022, é já esperado um aumento da despesa fiscal em sede de IVA de 5,1% (377 M€), valor abaixo do perspectivado para o crescimento do consumo privado nominal (7,9%), sugerindo que a recuperação no consumo se sustentará, maioritariamente, em bens tributados à taxa normal

Quadro 9 – Despesa fiscal do Estado, por imposto

	2019	2020	2021	2022	Em percentagem do total (%)			
					2019	2020	2021	2022
<b>Despesa fiscal do Estado</b>	<b>13 325</b>	<b>12 478</b>	<b>11 867</b>	<b>12 268</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Impostos sobre o rendimento	2 531	2 484	2 591	2 583	19,0	19,9	21,8	21,1
IRS	1 461	1 465	1 529	1 591	11,0	11,7	12,9	13,0
IRC	1 070	1 019	1 062	992	8,0	8,2	8,9	8,1
Impostos sobre a produção e importação	10 794	9 994	9 276	9 685	81,0	80,1	78,2	78,9
IVA	8 992	8 264	7 448	7 825	67,5	66,2	62,8	63,8
ISP	403	414	258	269	3,0	3,3	2,2	2,2
ISV	341	281	282	293	2,6	2,3	2,4	2,4
IT	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
IABA	43	93	54	57	0,3	0,7	0,5	0,5
IS	1 001	928	1 219	1 230	7,5	7,4	10,3	10,0
IUC	14	15	14	11	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2022) e cálculos do CFP.

A despesa fiscal em sede de IRS deverá aumentar 130 M€ (8,9%) entre 2019 e 2022. Tal como em anos anteriores, o crescimento da despesa fiscal em sede deste imposto deverá traduzir, essencialmente, o incremento da despesa relacionada com os contribuintes beneficiários do regime de tributação destinado aos residentes não habituais, bem como do aumento do valor de despesa relativa aos cidadãos com deficiência. Também neste período, mas em sentido contrário, é esperada uma redução da despesa fiscal em sede de IRC de 78 M€ (-7,3%) devido, em grande medida, à redução do benefício relacionado com a majoração à criação de emprego e da transmissibilidade de prejuízos fiscais.

No que se refere à despesa fiscal relativa aos restantes impostos, verifica-se que o contributo para o crescimento projetado de 58 M€ (3,2%) entre 2019 e 2022 se deve, essencialmente, ao aumento da despesa fiscal em sede de IS (229 M€; 22,9%), que reflete, em parte, o aumento da despesa fiscal com transmissões gratuitas.

Quadro 10 – Conta das Administrações Públicas na POE/2022

	M€				% do PIB			
	2019	2020	2021	2022 P	2019	2020	2021	2022 P
<b>Receita Total</b>	<b>91 251</b>	<b>87 041</b>	<b>95 750</b>	<b>101 475</b>	<b>42,6</b>	<b>43,5</b>	<b>45,3</b>	<b>44,7</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>90 437</b>	<b>86 356</b>	<b>93 330</b>	<b>98 999</b>	<b>42,2</b>	<b>43,2</b>	<b>44,2</b>	<b>43,6</b>
Receita fiscal	53 000	49 295	52 834	56 310	24,7	24,6	25,0	24,8
Impostos indiretos	32 116	29 185	32 283	34 485	15,0	14,6	15,3	15,2
Impostos diretos	20 884	20 110	20 551	21 825	9,7	10,1	9,7	9,6
Contribuições sociais	25 360	25 606	27 149	28 400	11,8	12,8	12,8	12,5
Das quais: efetivas	20 602	20 914	22 368	23 505	9,6	10,5	10,6	10,4
Vendas e outras receitas correntes	12 077	11 456	13 347	14 289	5,6	5,7	6,3	6,3
Vendas de bens e serviços	7 262	6 630	6 734	7 033	3,4	3,3	3,2	3,1
Outra receita corrente	4 815	4 826	6 613	7 256	2,2	2,4	3,1	3,2
<b>Receitas de capital</b>	<b>814</b>	<b>685</b>	<b>2 420</b>	<b>2 476</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>91 004</b>	<b>98 725</b>	<b>101 727</b>	<b>105 877</b>	<b>42,5</b>	<b>49,3</b>	<b>48,1</b>	<b>46,6</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>84 680</b>	<b>92 933</b>	<b>96 559</b>	<b>100 877</b>	<b>39,5</b>	<b>46,4</b>	<b>45,7</b>	<b>44,4</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>78 587</b>	<b>84 191</b>	<b>88 547</b>	<b>89 761</b>	<b>36,7</b>	<b>42,1</b>	<b>41,9</b>	<b>39,5</b>
Consumo intermédio	11 026	11 315	12 230	12 688	5,1	5,7	5,8	5,6
Despesas com pessoal	23 147	23 925	24 882	25 782	10,8	12,0	11,8	11,4
Prestações sociais	38 826	40 317	41 435	43 004	18,1	20,1	19,6	18,9
que não em espécie	34 658	36 097	37 186	38 456	16,2	18,0	17,6	16,9
em espécie	4 168	4 220	4 249	4 548	1,9	2,1	2,0	2,0
Subsídios	919	3 664	4 220	1 987	0,4	1,8	2,0	0,9
Outra despesa corrente	4 670	4 969	5 781	6 301	2,2	2,5	2,7	2,8
<b>Despesas de capital</b>	<b>6 093</b>	<b>8 743</b>	<b>8 012</b>	<b>11 115</b>	<b>2,8</b>	<b>4,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,9</b>
FBCF	3 904	4 452	5 297	7 317	1,8	2,2	2,5	3,2
Outras despesas de capital	2 189	4 291	2 715	3 799	1,0	2,1	1,3	1,7
<b>Juros</b>	<b>6 324</b>	<b>5 791</b>	<b>5 169</b>	<b>5 000</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>
<b>Saldo global</b>	<b>247</b>	<b>-11 684</b>	<b>-5 977</b>	<b>-4 401</b>	<b>0,1</b>	<b>-5,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,9</b>
Saldo primário	6 571	-5 893	-808	598	3,1	-2,9	-0,4	0,3
Receita fiscal e contributiva	78 360	74 900	79 983	84 710	36,6	37,4	37,9	37,3
Receita não fiscal e não contributiva	12 891	12 140	15 768	16 765	6,0	6,1	7,5	7,4
Despesa Corrente	84 911	89 982	93 716	94 761	39,6	45,0	44,4	41,7
PIB nominal	214 375	200 088	211 278	227 086	-	-	-	-

Fontes: INE (2019 e 2020) e Ministério das Finanças (2021 e 2022). Cálculos do CFP. "P" denota previsão.

## Despesa

O MF aponta para que o rácio da despesa pública no PIB baixe de 48,1% em 2021 para 46,6% em 2022. Esta redução de 1,5 p.p. do PIB (mais acentuada do que a de 1,2 p.p. registada em 2021) beneficia do efeito do denominador, uma vez que o crescimento do produto nominal (7,5%) é superior ao da despesa pública (4,1%) em 2022. Salienta-se a diminuição da despesa corrente primária (-2,4 p.p. do PIB, dos quais 1,1, p.p. nos subsídios, rubrica onde será mais visível o efeito da descontinuidade das medidas adotadas no contexto da crise pandémica)<sup>12</sup> e, em menor grau, a despesa com juros (-0,2 p.p.). Em sentido contrário, o peso da despesa de capital impulsionada pela

<sup>12</sup> Face a 2019, ano anterior à eclosão da crise pandémica, o rácio da despesa pública deverá aumentar 4,2 p.p. do PIB, na sequência de acréscimos de 2,9 p.p. do PIB na despesa corrente primária (para o qual contribuirão as medidas COVID-19 ainda em vigor, as despesas no âmbito do PRR e as medidas de mitigação do choque geopolítico) e de 2,1 p.p. do PIB na despesa de capital (influenciada pelas iniciativas associadas ao PRR e pelo apoio financeiro à TAP) e, em sentido contrário, uma redução de 0,7 p.p. do PIB na despesa com juros.

implementação do PRR deverá aumentar 1,1 p.p., dos quais 0,7 p.p. na FBCF, como se observa no Quadro 10. Excluindo o efeito do PRR, o peso da despesa pública no PIB reduzir-se-ia 2,9 p.p. do PIB (ver o Quadro 24 em anexo).

**Em termos relativos, o crescimento da despesa deverá acelerar de 3,0% em 2021 para 4,1% em 2022.** O MF prevê que a despesa pública atinja 105 877 M€ no corrente ano, mais 4149 M€ do que em 2021. Este aumento resulta de acréscimos na despesa de capital (de 3104 M€, em grande medida ancorado na previsão de execução do PRR) e na despesa corrente primária (de 1215 M€, não obstante estar prevista neste agregado uma redução de 4409 M€ do impacto de despesas COVID-19 face ao registado em 2021) bem como um menor montante de encargos com juros (-169 M€).

Quadro 11 – Fatores explicativos da variação da despesa pública prevista na POE/2022 (em M€)

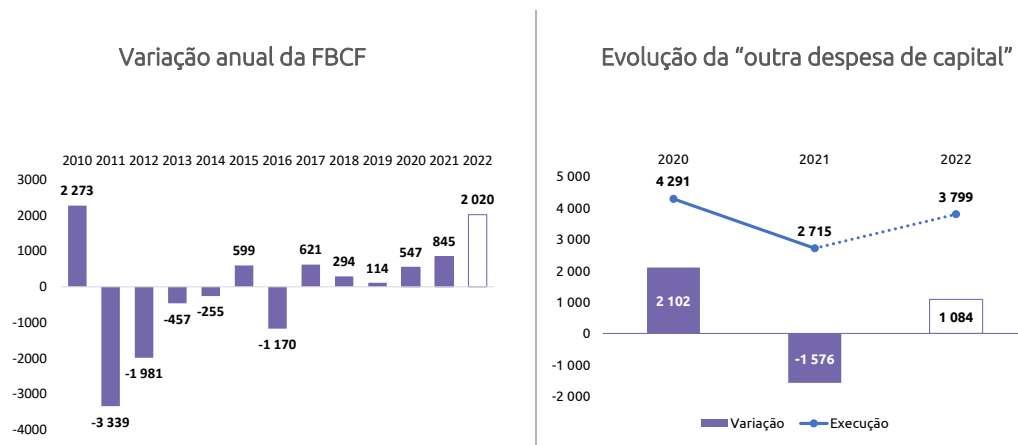
	Variação 2021/2022	Medidas Permanentes			Medidas T ransitórias		Δ Medidas oneoff	Cenário Macro e outros efeitos
		Carry-over	PRR	Novas medidas	Δ COVID-19	Choque Geopolítico		
<b>Despesa total</b>	<b>4 149</b>	<b>2 180</b>	<b>3 203</b>	<b>331</b>	<b>-4 724</b>	<b>688</b>	<b>-6</b>	<b>2 477</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>4 318</b>	<b>2 330</b>	<b>3 203</b>	<b>331</b>	<b>-4 724</b>	<b>688</b>	<b>-6</b>	<b>2 496</b>
Consumo Intermédio	458	450	682	-237	-638			201
Despesas com Pessoal	900	489	5	310	-530			626
Prestações Sociais	1 569	755		258	-312	105		764
Subsídios	-2 233		79		-2 638	450		-124
FBCF	2 020	614	1 194		-154			366
Outra Despesa	1 604	22	1 242		-450	133	-6	664
Outra Desp. Corrente	520	22	366		-290	133		289
Outra Desp. de Capital	1 084		876		-161		-6	375
<b>Juros</b>	<b>-169</b>	<b>-150</b>						<b>-19</b>

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da despesa resulta de cálculos próprios do CFP.

**As despesas de capital deverão contribuir com 3,1 p.p. para o crescimento da despesa pública previsto para 2022, dos quais 2,0 p.p. relativos à FBCF.** As despesas de capital deverão registar um acréscimo de 3104 M€ face a 2021, dos quais 2020 M€ (ou 38,1%) na FBCF. Caso a previsão para a FBCF se concretize, esta registará o aumento mais expressivo desde 2010 (painel esquerdo do Gráfico 1),<sup>13</sup> para o qual contribuirão as medidas de política identificadas na Secção 2.1. (que implicam um acréscimo de 1654 M€), destacando-se os investimentos públicos ao abrigo do PRR. Os restantes 366 M€ que completam a variação absoluta da rubrica para explicar a previsão do MF para 2022 não encontram justificação nas medidas explicitadas na POE/2022, podendo resultar da evolução da respetiva base macroeconómica (PIB) subjacente ao investimento assegurado por financiamento nacional.

<sup>13</sup> Recorde-se que no ano de 2010 o aumento da FBCF (2273 M€) foi influenciado por fatores especiais que nesse ano ascenderam a um valor global de 2182 M€, decorrentes do registo da entrega de dois submarinos, da reclassificação de alguns investimentos de PPP e do registo de dívida do Governo Regional da Madeira.

Gráfico 1 – Evolução das despesas de capital (em M€)



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. Nota: os valores não estão expurgados de medidas *one-off* de fatores especiais; as barras sem preenchimento correspondem às variações anuais implícitas na POE/2022. Tal como referido na nota de rodapé 13, o valor registado no ano de 2010 encontra-se influenciado por vários fatores especiais, sendo que a variação ajustada desses efeitos seria de 123 M€.

Quanto à rubrica “outra despesa de capital”, a POE/2022 aponta para que registe um aumento de 1084 M€, após uma redução de 1576 M€ em 2021 (painel direito do Gráfico 1). Esta evolução justifica em larga medida a já referida aceleração da despesa pública em 2022. O crescimento previsto nesta rubrica estará suportado sobretudo em transferências para outros sectores que não as AP ao abrigo do PRR (876 M€). Em sentido contrário, o impacto em contas nacionais decorrente de medidas de apoio financeiro a companhias aéreas no contexto da crise pandémica deverá diminuir 161 M€ face a 2021 (Quadro 5) e o efeito de medidas *one-off* será inferior em 6 M€.<sup>14</sup> O conjunto de medidas acima referidas justifica um aumento de 709 M€, não tendo os restantes 375 M€ justificação nas medidas explicitadas na POE/2022. Admitindo-se que 171 M€ possam resultar da evolução da respetiva base macroeconómica (PIB), os restantes 204 M€ poderão estar relacionados com uma insuficiente especificação de medidas por parte do MF ou com uma eventual sobrestimação da “outra despesa de capital”.<sup>15</sup>

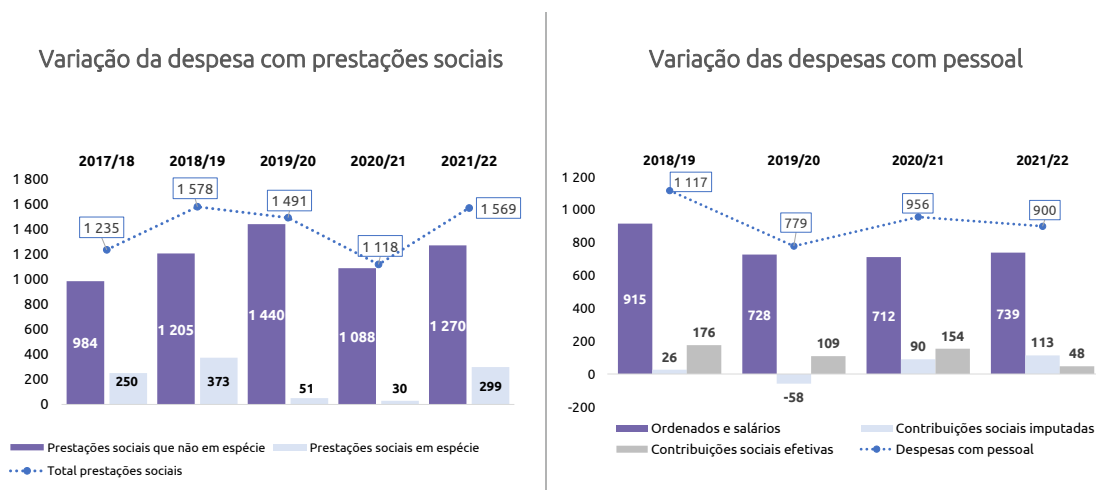
As despesas com pessoal e com prestações sociais correspondem a cerca de dois terços da despesa pública prevista na POE/2022. A despesa com prestações sociais deverá atingir 43 004 M€, mais 1569 M€ ou 3,8% do que em 2021. Trata-se de um acréscimo superior ao registado no ano passado (1088 M€ ou 2,8%), mas praticamente em linha com o crescimento médio registado entre 2018 e 2020 (de 1435 M€), como se observa no painel esquerdo do Gráfico 2. Por sua vez, as despesas com pessoal deverão totalizar 25 782 M€ e registar um aumento de 900 M€ (3,6%), que apesar de ser inferior ao

<sup>14</sup> Em 2022, o efeito de medidas *one-off* ascenderá a 423 M€ (dos quais 285 M€ decorrentes de decisões judiciais e 138 M€ respeitantes a despesa com ativos por impostos diferidos), enquanto no ano de 2021 totalizou 429 M€, decorrentes do pagamento ao Novo Banco (na POE/2022 não está previsto qualquer desembolso para aquela instituição bancária).

<sup>15</sup> Refira-se que esses 204 M€ são em grande parte compensados pelo facto de a previsão da “outra despesa corrente” – já considerando o impacto de medidas de política e a evolução da respetiva base macroeconómica - parecer sobrestimada em 144 M€ (a não ser que em contas nacionais tenha sido imputada nesta rubrica uma parte da dotação provisional para 2022, informação que não foi fornecida pelo MF).

verificado em 2021 (956 M€ ou 4%), é ligeiramente superior na componente respeitante a ordenados e salários (painel direito do Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (em M€)



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP.

Contudo, os fatores explicativos do crescimento das prestações sociais e das despesas com pessoal especificados pelo MF justificam apenas uma parte da variação anual prevista. A parcela explicada pelas medidas identificadas na POE/2022 e detalhadas na Secção 2.1 é de 805 M€ no caso das prestações sociais, dos quais 755 M€ decorrentes de medidas aprovadas em anos anteriores e das regras de atualização das pensões, salientando-se o já referido impacto de 457 M€ relativo ao efeito composição nas pensões da Segurança Social e da CGA. Nas despesas com pessoal a parcela explicada é de 274 M€, sendo que o impacto de 805 M€ previsto com medidas permanentes (dos quais 251 M€ na sequência de progressões e promoções e 225 M€ por via da atualização das remunerações dos trabalhadores das AP em 0,9%) deverá ser atenuado por uma redução de 530 M€ do custo de medidas adotadas no contexto da pandemia. Deste modo, permanecem por explicar os acréscimos de 764 M€ no caso da variação das prestações sociais e de 626 M€ nas despesas com pessoal (Quadro 11).<sup>16</sup> A elevada dimensão destes valores que não encontram tradução nas medidas explicitadas na POE/2022 sugere que eventualmente tanto possa resultar de uma subestimação dos efeitos de *carry-over* e/ou do impacto de novas medidas, como poder vir a traduzir-se numa evolução mais favorável da despesa do que o previsto (ou seja, num montante de despesa inferior ao apresentado).

Mesmo excluindo o efeito de *one-off*, PRR e medidas de emergência, as despesas com pessoal e as prestações sociais deverão aumentar 1,1 p.p. do PIB face a 2019, ano anterior à pandemia. Em termos não ajustados, a despesa primária prevista para 2022 é superior em 4,9 p.p. do PIB face à registada em 2019, ano anterior à pandemia, dos quais 1,4 p.p. do PIB relativos às despesas com pessoal e prestações sociais. Contudo, estas variações estão influenciadas pelo impacto de medidas COVID-19, de medidas de

<sup>16</sup> Note-se que o montante de despesas com pessoal previsto para 2022 é o mesmo que foi apresentado em outubro passado na POE/2022 que foi rejeitada pela Assembleia da República, apesar de o valor registado em 2021 ter ficado 121 M€ abaixo da estimativa para 2021 incluída naquela POE.



mitigação do choque geopolítico, de medidas *one-off* e de despesas ao abrigo do PRR. O CFP efetuou um exercício em que, excluindo o efeito desses impactos, compara a despesa primária prevista para 2022 com a do ano anterior à pandemia (Caixa 3). Conclui-se que, mesmo removendo os referidos efeitos, a despesa primária assim ajustada deverá aumentar 2,8 p.p. do PIB face a 2019, dos quais 1,1 p.p. nestas duas rubricas com elevado grau de rigidez.

**O consumo intermédio deverá registar um crescimento de 3,7% em 2022.** O MF prevê que o consumo intermédio atinja 12 688 M€ em 2022, mais 458 M€ do que em 2021. Por um lado, a despesa prevista no âmbito do PRR (682 M€) deverá ser quase totalmente compensada por um menor impacto de medidas COVID-19 face ao ano precedente (-638 M€). Por outro lado, o efeito de *carry-over* de 450 M€ resultante de compromissos das AP relacionados com a Saúde e de gastos operacionais de diversas entidades, deverá ser atenuado por uma poupança de 237 M€ a obter no âmbito do exercício de revisão da despesa. O efeito de todas as medidas acima referidas explica um aumento global de 257 M€. Os restantes 201 M€ que completam a variação absoluta da rubrica para explicar a previsão do MF para 2022 (Quadro 11) dependeriam de uma base macroeconómica cuja evolução seria inferior à perspetivada pelo MF para o PIB ou o IPC. Admitindo-se que a evolução da respetiva base macroeconómica (IPC) possa implicar um aumento de 494 M€ nesta rubrica, outros efeitos não especificados deverão justificar uma redução de 293 M€, que poderá eventualmente estar relacionada com a utilização condicionada das dotações orçamentais.

**Os subsídios constituem a única rubrica da despesa primária onde está prevista uma redução face a 2021.** De acordo com a POE/2022, a despesa com subsídios passará de 4220 M€ em 2021 para 1987 M€ em 2022. Esta diminuição de 2333 M€ mostra-se genericamente coerente com o impacto decorrente das medidas especificadas na POE/2022. Desde logo, a eliminação da maior parte das medidas COVID-19 no corrente ano deverá implicar uma redução de 2638 M€ face a 2021, destacando-se o menor custo com medidas de emprego, entre outras medidas detalhadas no Quadro 5. Essa redução será atenuada pela despesa prevista com a mitigação do choque geopolítico (450 M€) e pela despesa a realizar ao abrigo do PRR com impacto nesta rubrica (79 M€).

**Os encargos com juros deverão diminuir pelo oitavo ano consecutivo.** De acordo com o MF, a despesa com juros deverá totalizar 5000 M€ em 2022, menos 169 M€ face ao ano precedente. Esta redução é explicada sobretudo pelo facto de, no cenário base de políticas invariantes, se encontrar prevista uma poupança de 150 M€ face a 2021, no âmbito dos juros da dívida pública e dos custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas. Caso a redução prevista de 169 M€ se concretize, será o oitavo ano consecutivo em que esta despesa diminuirá, tanto em termos absolutos (a redução acumulada entre 2015 e 2022 será de 3,4 mil M€), como em percentagem do PIB (o rácio deverá baixar 0,3 p.p. em 2022, atingindo 2,2% do PIB, o valor mais baixo da série estatística do INE).

**O valor total das dotações de despesa centralizadas no Ministério das Finanças deverá diminuir face a 2021, na sequência da descontinuidade do programa IVAucher.** De acordo com a POE/2022, as dotações centralizadas no MF que têm impacto no saldo em contas nacionais totalizam 1419 M€, um valor equivalente a 0,6% do PIB. Como se observa no quadro abaixo, esse montante representa uma redução de 191 M€ face ao total aprovado no ano precedente, justificada pela descontinuidade do programa IVAucher. Excluindo esse efeito, o valor global das restantes dotações centralizadas

mantém-se praticamente igual ao aprovado no OE/2021 porque a diminuição da dotação para fazer face a despesas imprevistas da pandemia (-100 M€) será compensada pelos aumentos da dotação provisional (+64 M€) e da reserva orçamental (+40 M€).<sup>17</sup>

Quadro 12 – Dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais

Designação	OE/2021	POE/2022	Variação
Dotação provisional	500	564	64
Reserva orçamental	360	400	40
Contrapartida pública nacional global	50	50	0
Despesas imprevistas da pandemia	500	400	-100
IV Aucher	200		-200
Orçamento participativo		5	5
<b>Total</b>	<b>1 610</b>	<b>1 419</b>	<b>-191</b>

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: \* o quadro não inclui a dotação destinada à regularização de passivos (170 M€, tanto no OE/2021 como na POE/2022) porque não tem impacto no saldo em contabilidade nacional; também não se inclui a dotação destinada à aplicação de ativos (520 M€ no OE/2021 e na POE/2022) porque constitui despesa não efetiva, ou seja, não tem impacto no saldo orçamental.

### A previsão da despesa pública para 2022 em contabilidade nacional encerra riscos não negligenciáveis, salientando-se os seguintes:

- i) O risco de que os desenvolvimentos do conflito militar entre a Rússia e a Ucrânia possam fazer com que as medidas de mitigação das consequências económicas daquele conflito venham a ter um impacto orçamental superior ao incorporado na POE/2022 ou que venham a implicar a adoção de medidas adicionais;
- ii) Não obstante os progressos positivos relativamente à situação pandémica, não pode ser descartada a possibilidade de poderem surgir novas variantes, o que poderia levar à reintrodução de algum tipo de medidas de mitigação da crise e que condicionariam a atividade económica. Essa hipótese é admitida na própria Proposta de Lei do OE/2022 (n.º 22 do artigo 8.º), que autoriza o Governo a *“proceder a alterações orçamentais resultantes de operações não previstas no orçamento inicial destinadas ao financiamento de medidas excecionais adotadas pela República Portuguesa decorrentes da situação da pandemia da doença COVID-19 entre os diversos programas orçamentais, como ainda financiadas pela dotação centralizada no Ministério das Finanças para despesas relacionadas com as consequências da pandemia da doença COVID-19”*;
- iii) O risco de que o apoio financeiro à TAP possa vir a ser superior ao previsto na POE/2022 em contas nacionais, nomeadamente se o recente aumento do preço dos combustíveis persistir nos próximos meses;
- iv) O risco de que seja necessário proceder a transferências adicionais para o Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, para além dos 3405 M€ pagos até à presente data. A POE/2022 não considera qualquer transferência

<sup>17</sup> De acordo com a Circular da DGO n.º 1404, de 2 de agosto de 2021, a reserva orçamental para 2022 corresponde genericamente a uma dotação equivalente a 2,5% do orçamento de cada uma das entidades da administração central, estando excecionadas da aplicação dessa reserva as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado.

adicional, mas atendendo que o limite máximo autorizado no âmbito do referido Acordo é de 3890 M€, o Novo Banco poderá ainda solicitar um montante até 485 M€;

v) O risco de que as poupanças e ganhos de eficiência a obter no âmbito do exercício de revisão de despesa não atinjam o valor previsto de 237 M€;

vi) O risco de que pedidos de reposição do equilíbrio financeiro e ações arbitrais submetidas pelos parceiros privados no âmbito de projetos de PPP impliquem uma despesa superior à considerada na POE/2022;

vii) O risco de que as despesas a efetuar ao abrigo do PRR não se concretizem de acordo com os montantes previstos na POE/2022, o que tenderia a não ter impacto no saldo, pese embora o mecanismo de desembolso deste programa depender da concretização de objetivos pré-definidos e não diretamente do grau de execução financeira;

viii) O risco decorrente da ativação das garantias do Estado concedidas no âmbito de algumas das medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico, nomeadamente linhas de crédito a empresas.

### Caixa 3 – Comparação da previsão da despesa primária com o executado antes da pandemia

Com o objetivo de melhor avaliar a evolução prevista para a despesa, apresenta-se nesta Caixa uma comparação da previsão para 2022 da despesa primária (sem a despesa com juros, que no curto prazo não é diretamente controlável pelo Governo) com o executado no ano pré-pandemia (2019). De modo a tornar comparáveis esses dois referenciais, foi expurgado em 2019 o impacto decorrente de medidas *one-off* e foram excluídos em 2022 os impactos previstos com medidas de emergência COVID-19 (incluído o apoio financeiro à TAP), com medidas de mitigação do choque geopolítico, com despesas ao abrigo do PRR e com medidas *one-off*.

Ajustada dos efeitos acima referidos, a despesa primária das AP deverá passar de 83 312 M€ em 2019 para 94 620 M€ em 2022, o que corresponde a um aumento de 11 308 M€ (+13,6%) em três anos. Cerca de 70% desse acréscimo deverá ser justificado pela despesa corrente primária (+8010 M€), particularmente pelas despesas com elevado grau de rigidez, como é o caso das prestações sociais (+3599 M€) e das despesas com pessoal (+2563 M€). Esta tendência implica um aumento das pressões orçamentais sobre a despesa nos próximos anos. Quanto à despesa de capital (ajustada dos referidos efeitos), deverá registar um acréscimo de 3298 M€ entre 2019 e 2022, dos quais 2218 M€ na FBCF.

Quadro 13 – Despesa primária das AP ajustada de *one-off*, PRR e medidas de emergência \*

	2019	2022 P	Variação 2022/2019		
	M€		M€	%	p.p. PIB
<b>Despesa primária</b>	<b>83 312</b>	<b>94 620</b>	<b>11 308</b>	<b>13,6</b>	<b>2,8</b>
Despesa corrente primária	78 587	86 597	8 010	10,2	1,5
Consumo intermédio	11 026	11 745	719	6,5	0,0
Despesas com pessoal	23 147	25 709	2 563	11,1	0,5
Prestações sociais	38 826	42 425	3 599	9,3	0,6
Subsídios	919	916	-3	-0,3	0,0
Outras despesas correntes	4 670	5 802	1 132	24,2	0,4
Despesas de capital	4 725	8 023	3 298	69,8	1,3
FBCF	3 904	6 123	2 218	56,8	0,9
Outras despesas de capital	821	1 900	1 080	131,6	0,5
<i>Por memória:</i>					
PIB nominal	214 375	227 123	12 749	5,9	
PIB em volume	203 855	205 316	1 461	0,7	
Deflator implícito do PIB	1,0516	1,1062		5,2	

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: \* excluindo no ano de 2019 o impacto de medidas *one-off* (1368 M€) e excluindo no ano de 2022: o impacto previsto com medidas de emergência COVID-19 (1943 M€, dos quais 600 M€ relativos ao apoio financeiro à TAP), com medidas de mitigação do choque geopolítico (688 M€), com despesas ao abrigo do PRR (3203 M€) e com medidas *one-off* (423 M€); "2022 P" denota a Previsão do MF para 2022.

Em percentagem do PIB, o peso da despesa primária ajustada daqueles efeitos deverá passar de 38,9% em 2019 para 41,7% em 2022. Trata-se de um aumento de 2,8 p.p. do PIB, dos quais 1,5 p.p. na despesa corrente primária e 1,3 p.p. na despesa de capital. No âmbito da despesa corrente primária destacam-se novamente as rubricas de despesas com pessoal e de prestações sociais, cujo peso conjunto no PIB deverá aumentar 1,1 p.p. do PIB. O incremento do peso desta despesa rígida ocorre no contexto em que se prevê para o final de 2022 um PIB em volume 0,7% acima do nível de 2019 (e um PIB a preços correntes 5,9% mais elevado do que antes da pandemia).

## 2.2.2 Projeção do CFP incorporando o cenário macroeconómico e as medidas de política do MF

*O presente exercício projeta a evolução dos agregados orçamentais e das suas componentes incorporando o cenário macroeconómico subjacente à POE/2022 e as medidas de política explicitadas naquele documento de programação orçamental no dispositivo de projeção utilizado pelo CFP. No que se refere à projeção do rácio da dívida pública, o CFP utilizou a informação mais recente sobre as taxas de juro de mercado secundário<sup>18</sup>, assumindo os pressupostos do MF para a variação de depósitos em 2022 e restantes componentes do ajustamento défice-dívida. O resultado deste exercício pretende mostrar se a evolução projetada para as variáveis orçamentais em rácio do PIB se afigura plausível quanto à previsão do Governo para o saldo e dívida pública a atingir em 2022.*

Com base nas premissas da POE/2022 a projeção do CFP aponta para que em 2022 o défice orçamental se fixe em 2,0% do PIB, praticamente em linha com o previsto na

<sup>18</sup> Dados de fecho de mercado de 14 de abril, para as diferentes maturidades de OT.

**POE/2022.** Esta projeção aponta para um saldo primário positivo para 2022 na mesma dimensão do que o antecipado pelo MF (0,3% do PIB), retomando a trajetória de excedentes primários interrompida nos dois anos anteriores. Com uma dimensão diferente, a projeção do CFP aponta para que o peso dos juros no PIB ascenda a 2,3%, um valor superior em 0,1 p.p. ao previsto pelo MF na POE/2022. A maior expressão destes encargos projetados pelo CFP reflete a recente evolução do nível dos preços nos Estados membros da área do euro e a consequente resposta da política monetária, bem como a incerteza associada ao conflito Rússia-Ucrânia, que poderão acentuar o agravamento das taxas de juro das obrigações europeias, elevando por essa razão o custo de financiamento.

**Quadro 14 – Projeção do CFP para os agregados orçamentais e sua comparação com previsão orçamental do MF para 2022 (% do PIB)**

	2022		
	CFP (1)	MF (2)	Dif. (1)-(2)
<b>Receita Total</b>	<b>44,7</b>	<b>44,7</b>	<b>0,0</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>43,4</b>	<b>43,6</b>	<b>-0,2</b>
Receita fiscal	24,8	24,8	0,0
Impostos indirectos	15,2	15,2	0,0
Impostos directos	9,6	9,6	0,0
Contribuições Sociais	12,5	12,5	-0,1
Vendas de bens e serviços	3,1	3,1	0,0
Outra receita corrente	3,1	3,2	-0,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>46,8</b>	<b>46,6</b>	<b>0,1</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>44,4</b>	<b>44,4</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa Corrente Primária</b>	<b>39,6</b>	<b>39,5</b>	<b>0,1</b>
Consumo intermédio	5,8	5,6	0,2
Despesas com pessoal	11,3	11,4	0,0
Prestações sociais	18,8	18,9	-0,1
Subsídios	0,9	0,9	0,0
Outra despesa corrente	2,8	2,8	0,0
<b>Despesas de capital</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>-0,1</b>
FBCF	3,2	3,2	0,0
Outras despesas de capital	1,6	1,7	0,0
<b>Juros</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>0,1</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,1</b>
<b>Saldo Primário</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>
<b>Dívida Pública</b>	<b>120,8</b>	<b>120,7</b>	<b>0,1</b>

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: (1) Projeção do CFP. Ministério das Finanças; (2) Previsão orçamental do MF constante do relatório da POE/2022.

Para o conjunto da receita, a projeção do CPF aponta para que o peso deste agregado se reduza para 44,7% do PIB em 2022, em linha com o previsto pelo MF, não obstante a projeção de algumas das suas componentes apresentarem diferenças face ao esperado pelo MF. A maior diferença incide sobre a receita de capital. A projeção do CFP para esta variável aponta para que em 2022 atinja 1,3% do PIB, mais 0,2 p.p. do PIB do que o esperado pelo MF. Esta diferença sugere uma subestimação da receita de capital na previsão orçamental do MF ao não refletir o impacto completo da medida de política relativa ao PRR, já atrás assinalado, contrariamente ao que sugere resultar da previsão do MF para a FBCF em que a incorporação integral do efeito da medida PRR justifica o alinhamento daquela variável orçamental com a projeção do CFP (Quadro 8). A compensar esta diferença encontram-se as contribuições sociais e a “outra receita corrente” para as quais a projeção do CFP aponta respetivamente para um peso no PIB

destas variáveis, 12,5% e 3,1%, inferiores em 0,1 p.p. ao previsto pelo MF para cada uma delas. Ao nível das contribuições sociais, a diferença de 0,1 p.p. do PIB deste componente é explicada inteiramente pelas contribuições imputadas,<sup>19</sup> uma vez que a projeção do CFP para as contribuições sociais efetivas tem implícita a utilização de uma elasticidade ligeiramente superior à unidade (1,1) em linha com o assumido pelo MF na POE/2022, dado o padrão de evolução desta variável nos últimos anos observar um crescimento acima da sua base macroeconómica (remunerações em contas nacionais, tal como mensuradas pelo INE). Na “outra receita corrente”, o CFP aponta para uma projeção desta variável inferior ao esperado pelo MF para 2022, uma explicação que poderá ter a ver com o facto de a previsão da “outra receita corrente” constante do relatório da POE/2022 ter implícito um crescimento desta variável orçamental, acima da evolução da sua base macroeconómica (PIB), situação já igualmente assinalada também na análise sobre a coerência aos desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita.

**O peso da despesa pública sem juros no PIB projeta-se que atinja 44,4%, acompanhando a previsão apresentada pelo MF.** Esta projeção aponta, no entanto, para um maior peso no PIB da despesa corrente primária (+0,1 p.p.) face ao previsto pelo MF compensada pela despesa de capital que, segundo a projeção do CFP, será inferior em 0,1 p.p. ao esperado pelo MF. O consumo intermédio é determinante para explicação do maior peso da despesa corrente primária. A projeção do CFP para aquela variável orçamental, além de incorporar as medidas política explicitadas pelo Governo na POE/2022, depende também da evolução da base macroeconómica que lhe está associada, situação que, neste último caso, sugere não se fazer refletir apropriadamente na previsão de consumo intermédio do MF.<sup>20</sup> Na despesa de capital, o CFP projeta um rácio em percentagem do PIB de 4,8% inferior em 0,1 p.p. ao previsto pelo MF. A “outra despesa de capital” é responsável por esta diferença, uma vez que a previsão orçamental do MF para esta variável (1,7% do PIB) sugere uma evolução além das medidas de política constantes na POE/2022 e da base macroeconómica subjacente. Em ambas as situações, a evolução da variável e a sua coerência com a previsão orçamental aponta para as observações já assinaladas no âmbito dos desenvolvimentos da despesa relativos ao consumo intermédio e à “outra despesa de capital”.

**A projeção do CFP para o rácio da dívida pública em 2022 aponta para que este indicador atinja 120,8% do PIB, prosseguindo assim a trajetória descendente retomada em 2021.** A previsão do MF de 120,7% do PIB para este indicador mostra-se plausível e praticamente em linha com a projeção do CFP. A diferença de 0,1 p.p. do PIB deve-se ao efeito dinâmico ou também designado de bola de neve, que decorre da relação entre o efeito crescimento dado pelo PIB e o efeito juros. Pela razão de que o efeito juros na projeção do CFP (2,3%) é superior em 0,1 p.p. do PIB ao previsto pelo MF, resulta, na mesma dimensão, um menor contributo do efeito dinâmico (0,1 p.p. do PIB) para redução do rácio da dívida pública.

---

<sup>19</sup> Uma das razões poderá estar relacionada com o número de saídas de subscritores da CGA previstos para 2022.

<sup>20</sup> Descontando o efeito das medidas explicitadas na POE/2022 com impacto no consumo intermédio para se assegurar a previsão orçamental do MF para aquela variável orçamental, esta teria que registar um crescimento (de 1,9%) abaixo do previsto pelo MF para o PIB ou para o IPC.

O exercício de projeção produziria um resultado muito semelhante, caso se tivesse realizado este exercício com base no cenário macroeconómico do CFP para 2022, apresentado em março. Considerando o impacto das medidas de política explicitadas na POE/2022, o saldo seria de -2,0% do PIB penalizado pelo peso dos juros no PIB de 2,3%. O saldo excluindo juros ascenderia a 0,4 p.p. do PIB mais 0,1 p.p. do que o previsto pelo MF resultante de um peso da receita no PIB de 44,8% e de um peso da despesa sem juros de 44,4%. O rácio da dívida pública atingiria 120,7% do PIB em linha com o previsto pelo MF, em resultado de um maior contributo do saldo primário para a redução da dívida, compensado, no entanto, por um menor contributo do efeito dinâmico, decorrente de um efeito dos juros mais elevado.

No entanto, este exercício encontra-se sujeito aos riscos identificados no Relatório do CFP [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026](#), e sublinhados no ponto anterior deste relatório.

Importa ainda assim assinalar a incerteza sobre a duração e escalada do conflito militar entre a Ucrânia e a Rússia. Um risco de difícil avaliação que continua a persistir e que poderá agravar e prolongar as pressões inflacionistas face ao previsto pelo MF e ao refletido no exercício de projeção do CFP, implicando, por essa razão, alterações na trajetória de evolução de algumas variáveis orçamentais. Esse efeito poderá, no curto prazo, beneficiar a receita fiscal, em particular nos impostos que incidem sobre o consumo dos agentes económicos, que poderão não ajustar no imediato as suas decisões de consumo e investimento. No lado da despesa poderão beneficiar em alguns casos algumas variáveis orçamentais como as despesas com pessoal, onde as atualizações salariais não acompanham a taxa de inflação prevista, como também o consumo intermédio, em que boa parte dos contratos de fornecimento de bens permanece indexados à taxa de inflação do ano anterior ou mesmo com um preço fixo.

Em sentido oposto, os desenvolvimentos adversos provocados pelo encarecimento dos custos de matérias-primas e da energia que contribuem para alimentar o processo inflacionista poderão obrigar à aprovação de medidas adicionais de política económica, (redução de receita e/ou aumento de despesa), assim como a um efeito adverso no consumo intermédio, com impacto orçamental direto desfavorável.

## 3. ANÁLISE DA ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

---

*Para a análise apresentada no presente capítulo deve ter-se em conta que o saldo estrutural calculado assenta na classificação das medidas one-off segundo os critérios de análise do Conselho das Finanças Públicas<sup>21</sup>, podendo diferir das consideradas pelo MF e pela Comissão Europeia (CE) nalguns anos. Relativamente ao cálculo das componentes cíclicas, o CFP utiliza as semi-elasticidades adotadas pela CE, sendo o hiato do produto, o subjacente à previsão macroeconómica do Governo, o qual foi recalculado com base na [metodologia comum](#) da CE (utilização do programa CONV mais recente aplicado às projeções constantes na POE/2022). Assim, neste relatório, as conclusões sobre a avaliação do saldo estrutural e do respetivo ajustamento estrutural, bem como da postura da política orçamental apresentada pelo MF na Proposta do Orçamento do Estado para 2022, poderão ser distintas das apresentadas naquele documento de programação orçamental.*

---

### 3.1 Saldos orçamentais

A POE/2022 prossegue a estratégia de consolidação orçamental assente na redução da despesa em percentagem do PIB, essencialmente explicada pela reversão de grande parte das medidas de resposta orçamental à crise pandémica, e pela melhoria das condições económicas. O MF prevê uma diminuição do défice orçamental em 2022, devendo atingir 1,9% do PIB, o que representa uma redução de 0,9 p.p. do PIB face ao ano anterior. Esta redução reflete as diminuições esperadas para a despesa em 1,5 p.p. do PIB e para a receita total em 0,6 p.p. do PIB.

Apesar do atual contexto geopolítico e das exigências resultantes da recuperação da crise pandémica, em 2022, a redução esperada para o défice orçamental permite ampliar a distância face ao limiar de 3% do PIB previsto no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>22</sup>. Após a obtenção de um défice orçamental de 2,8% do PIB em 2021, a concretização da diminuição do défice subjacente à POE/2022 para o ano de 2022 (-1,9% do PIB) confirmaria o cumprimento da regra do saldo orçamental antes da possível desativação da cláusula de salvaguarda que deverá ocorrer em 2023. Recorde-se que a [20 de julho de 2020](#) o Conselho da União Europeia recomendou a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> A classificação de medidas *one-off* do CFP baseia-se nos princípios básicos enunciados na publicação da Comissão Europeia "Guiding Principles for the Classification of One-Off Measures", [Report on Public Finances in EMU 2015, Institutional Paper 14, 2015, Parte II, Capítulo 3, pp. 52-65](#).

<sup>22</sup> De acordo com o estipulado no artigo 126.º do [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#) e respetivo Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos.

<sup>23</sup> A recomendação do Conselho é feita após a Comunicação da Comissão a 20 de março de 2020. De acordo com a opinião da Comissão a grave crise económica desencadeada pelo surto de COVID-19 justifica a ativação da cláusula de derrogação. A cláusula de derrogação de âmbito geral foi introduzida como parte da reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2011 ("Six-Pack"). A cláusula é estabelecida no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, bem como no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento



Esta permite que em períodos de recessão económica grave, que afete a área do euro ou toda a União, os Estados-Membros possam ser autorizados a desviarem-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo (OMP), desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Desta forma, os Estados-Membros puderam desviar-se temporariamente das obrigações normais estabelecidas no quadro orçamental europeu, permitindo uma resposta mais eficaz e rápida à pandemia.

Quadro 15 – Indicadores orçamentais

	Em % do PIB			Variação (p.p. PIB)	
	2020	POE/2022		POE/2022	
		2021	2022	2021	2022
<b>Saldo Primário</b>	<b>-2,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>2,6</b>	<b>0,6</b>
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-5,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>3,0</b>	<b>0,9</b>
Ajustado de medidas one-off	-5,2	-3,2	-1,8	2,0	1,4
Ajustado do ciclo	-2,6	-1,3	-2,0	1,3	-0,7
<b>Saldo estrutural</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,2</b>
Primário estrutural	0,9	0,8	0,4	-0,1	-0,4
<i>por memória</i>					
medidas one-off	-0,7	0,4	-0,2	1,0	-0,5
hiato do produto*	-6,0	-2,9	0,1	3,1	3,0
componente cíclica	-3,2	-1,5	0,1	1,7	1,6
juros	2,9	2,4	2,2	-0,4	-0,2

Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: \*em percentagem do produto potencial. Os desenvolvimentos cíclicos são estimados de acordo com a [metodologia comum](#) acordada na UE, parametrizada no programa CONV, disponibilizado juntamente com as previsões de primavera de 2021 da Comissão Europeia. As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos. O saldo estrutural é obtido pela diferença entre o saldo orçamental ajustado de medidas *one-off* e da componente cíclica.

**A redução do défice orçamental prevista na POE/2022, excluindo o efeito de medidas *one-off*, é explicada principalmente pela evolução económica favorável.** O saldo orçamental ajustado destas medidas deverá apresentar uma melhoria de 1,4 p.p. do PIB. Para este resultado contribui a evolução positiva esperada na componente cíclica resultante do ciclo económico (1,6 p.p. do PIB) e em menor grau a redução em 0,2 p.p. dos encargos com juros previstos pelo MF. Por definição, as medidas *one-off*<sup>24</sup> não apresentam efeitos permanentes que afetem o saldo orçamental, sendo determinantes para o cálculo do esforço de consolidação orçamental em termos estruturais. O quadro seguinte identifica as medidas *one-off* consideradas pelo CFP, sendo coincidentes com as apresentadas na previsão orçamental implícita à POE/2022 para 2021 e 2022.

(CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de grave recessão económica.

<sup>24</sup> O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas *one-off* como sendo aquelas cujo efeito orçamental é transitório, não conduzindo a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal.

Quadro 16 – Impacto das medidas *one-off* no saldo orçamental

	Em milhões de euros		Em % do PIB	
	2021	2022	2021	2022
<b>Medidas one-off</b>	<b>748</b>	<b>-423</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>
<b>Receita</b>	<b>1 177</b>		<b>0,6</b>	
Recuperação de garantia do BPP	63		0,0	
Pre-paid Margins	1 114		0,5	
<b>Despesa</b>	<b>429</b>	<b>423</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Recapitalização do Novo Banco	429		0,2	
Ativos por impostos diferidos		138		0,1
Pagamentos extraor. por decisões judiciais		285		0,1

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

As medidas com impacto do lado da receita verificam-se apenas em 2021 e totalizam o montante de 1 177 M€. Concretamente referem-se: (i) a recuperação do remanescente da garantia prestada pelo Estado ao Banco Privado Português (BPP) e cuja classificação como *one-off* assenta no facto da receita extraordinária a obter resultar da reversão de uma operação de apoio ao sistema financeiro que em 2010 afetou negativamente o saldo das AP; e (ii) a devolução da comissão paga num dos dois empréstimos concedidos pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira, denominada como *pre-paid margin*. No que respeita à despesa foram consideradas as seguintes medidas: (i) aumento de capital no Novo Banco (recapitalização)<sup>25</sup> com impacto apenas em 2021; e, em 2022, os valores relativos (ii) aos ativos por impostos diferidos; e (iii) o pagamento extraordinário por decisões judiciais.

O CFP optou por manter na atual análise a decisão adotada pela Comissão Europeia na [avaliação dos Programas de Estabilidade e Convergência de 2020](#), não classificando como medidas *one-off* as medidas tomadas em resposta à pandemia de COVID-19, dadas as circunstâncias específicas de que resultam e a incerteza em torno de sua possível persistência. Portanto, estas medidas não são excluídas da previsão do saldo estrutural. O CFP poderá rever a classificação das medidas caso haja informação adicional que coloque em causa a presente avaliação.

**De acordo com as previsões do MF, em 2022 o saldo estrutural recalculado<sup>26</sup> subjacente à POE/2022 deverá apresentar uma ligeira deterioração, afastando-se de uma posição orçamental compatível com a convergência ao objetivo de médio prazo (OMP) de um saldo estrutural equilibrado.** Os cálculos efetuados pelo CFP apontam para que o saldo estrutural se situe em -1,8% do PIB em 2022, o que representa um agravamento de 0,2

<sup>25</sup> O aumento de capital no Novo Banco por ativação do mecanismo de capital contingente foi acordado no âmbito do processo de alienação daquela instituição financeira. Em 2021, o montante de 429 M€ reflete o apoio financeiro realizado pelas AP naquela instituição. Para 2022 não é identificado nenhum montante relativo às necessidades de financiamento do Fundo de Resolução.

<sup>26</sup> O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental expurgado dos efeitos do ciclo económico pelo CFP e das medidas *one-off* e temporárias segundo a classificação própria do CFP. Para a estimativa dos efeitos do ciclo seguiu-se a [metodologia comum](#) acordada na UE, tendo o CFP recalculado o valor do hiato do produto com base nessa metodologia e na previsão macroeconómica da POE/2022.

p.p. do PIB face ao ano de 2021 (Quadro 15). Salienta-se, no entanto, que a estimativa para o saldo estrutural, bem como a sua variação ao longo do período de análise, é sensível ao cálculo do hiato do produto.<sup>27</sup> Desta forma, com base na estimativa constante da POE/2022 verifica-se uma melhoria de 0,2 p.p. do PIB do saldo estrutural em 2022, que contrasta com a deterioração obtida recalculando o hiato do produto seguindo a metodologia comum.<sup>28</sup> A ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC suspende a regra de convergência para o OMP, pressupondo, no entanto, que a sustentabilidade orçamental não seja colocada em causa, uma vez que se trata de permitir apenas desvios temporários dos requisitos orçamentais.

### 3.2 Postura da política orçamental

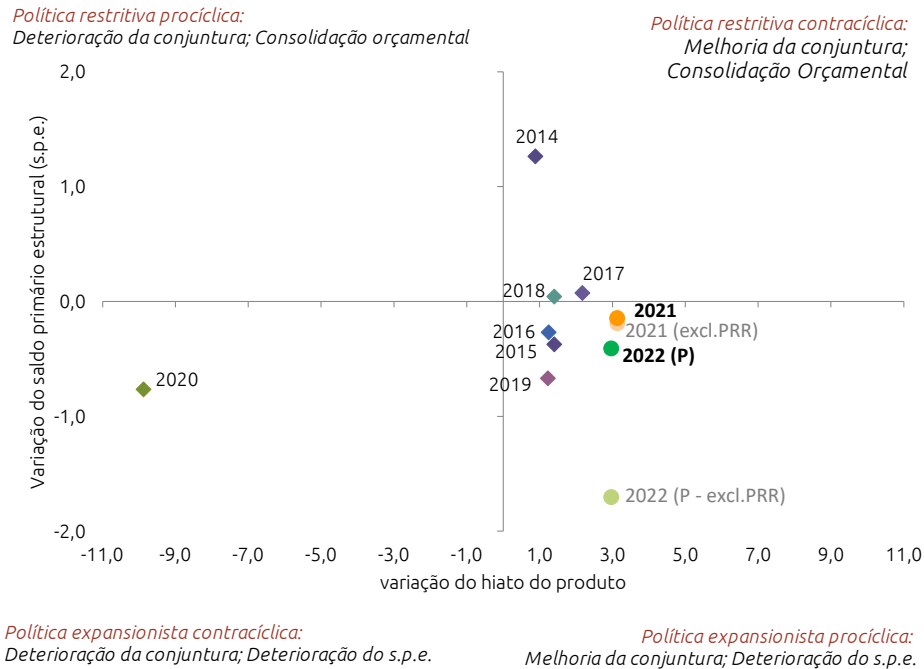
**A postura da política orçamental deverá ser expansionista procíclica em 2022, enquanto em 2021 revelou ser neutral.** A postura orçamental é determinada pela variação do saldo primário estrutural, a qual permite aferir a natureza discricionária restritiva ou expansionista da política orçamental, em conjugação com a variação do hiato do produto (evolução da conjuntura económica). Em 2021, a postura orçamental neutral reflete: (i) o contexto de recuperação da conjuntura económica (variação positiva do hiato do produto em 3,1 p.p. do PIB potencial); e (ii) uma variação ligeiramente negativa do saldo primário estrutural (-0,1 p.p. do PIB potencial), explicada pelo prolongamento das medidas de apoio excecional à economia e ao emprego e de combate e prevenção à evolução da pandemia. Para 2022, de acordo com a previsão macroeconómica subjacente à POE/2022, é esperada a continuação da melhoria da conjuntura económica (variação de 3 p.p. do PIB potencial do hiato do produto), o que conjugado com uma deterioração do saldo primário estrutural (-0,4 p.p. do PIB) indicia uma alteração da postura da política orçamental para expansionista procíclica.

---

<sup>27</sup> A este respeito, as mais recentes [projeções do FMI](#) publicadas em abril de 2022 apontam para que o saldo estrutural em 2021 e 2022 seja negativo respetivamente em 0,5 e 0,6% do PIB potencial. Esta projeção apesar de apontar igualmente para uma deterioração daquele indicador em 2022, ainda que de menor dimensão ao recalculado pelo CFP, mostra que o défice estrutural estimado pelo FMI é inferior para cada uma daqueles dois anos respetivamente em 0,5 e 0,4 p.p. do PIB. Esta diferença coloca, uma vez mais, em evidência as peculiares condições económicas atuais e as dificuldades que daí resultam para se obter a uma estimativa robusta do hiato do produto, necessária para calcular o saldo estrutural e minorar as suas revisões, por vezes significativas.

<sup>28</sup> Usando os valores publicados no Projeto de Plano Orçamental subjacente à POE/2022, a trajetória para o saldo estrutural seria diferente apresentando uma evolução do saldo estrutural de -1,4% do PIB em 2021 para -1,2% em 2022, o que corresponde a uma melhoria de 0,2 p.p. do PIB e que compara com a deterioração de 0,2 p.p. calculada pelo CFP. Esta diferença de 0,3 p.p. é explicada pela componente cíclica que afeta os dois anos da previsão, cujo cálculo resulta de um hiato do produto menor do que o recalculado pelo CFP com base na metodologia comum da CE (aplicando o programa CONV às projeções económicas da POE/2022). Este recálculo afeta a componente cíclica do saldo orçamental, o que implica uma componente cíclica do MF “mais negativa” e consequentemente um saldo estrutural maior (ou seja, um défice estrutural menor) do que o obtido pelo CFP para estes dois anos.

Gráfico 3 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2022]



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial; (iii) O CFP considera que a orientação da política orçamental é restritiva se o rácio do saldo primário estrutural registar uma melhoria anual de, pelo menos, 0,25% do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25%. Caso a variação esteja entre -0,25% e +0,25% a política orçamental é considerada neutra. P – Previsão. Os pontos 2021 (excl.PRR) e 2022 (P-excl.PRR) referem-se ao exercício de anulação na receita da entrada de fundos correspondentes ao mecanismo MRR, ilustrando o impacto sobre o saldo primário estrutural caso os montantes previstos para o investimento fossem financiados pelo Orçamento do Estado.

O PRR confere um impulso orçamental expansionista sobre a atividade económica superior à deterioração do saldo primário estrutural. Tal como previamente [referido pelo CFP](#) e, posteriormente, confirmado pela Comissão Europeia, na [Comunicação COM\(2021\) 105](#), “as despesas financiadas por subvenções do MRR representam um estímulo orçamental que não se traduzirá num aumento do défice ou da dívida.” Não sendo essa despesa adicional financiada por impostos ou outra receita gerada no território económico, mas por transferências do exterior refletidas na receita das AP, a variação do saldo primário estrutural subestima o estímulo dado à economia. Consequentemente, a leitura da variação do saldo primário estrutural enquanto indicador da orientação da política orçamental discricionária é assim também afetada. Anulando na receita a entrada de fundos correspondentes a este mecanismo, a variação do saldo primário estrutural em 2022 passaria a apresentar uma deterioração de 1,7 p.p. do PIB em vez de uma deterioração de 0,4 p.p. do PIB (representado a verde no gráfico). Assim, conclui-se, em 2022, o funcionamento do MRR permite imprimir à economia um estímulo direto superior a 1% do PIB que não se reflete no agravamento do défice.

### 3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP)

*O quadro plurianual das despesas públicas (QPDP), introduzido pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO), veio, a partir de abril de 2020, substituir o anterior quadro plurianual de programação orçamental (QPPO). O QPDP estabelece um limite da despesa total, e por missão de base orgânica, para o ano em curso e os quatro anos seguintes, para a Administração Central (AC) e Segurança Social (SS). Os limites são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura. O QPDP inclui também projeções de receitas para o mesmo período de programação, por fonte de financiamento.<sup>29</sup>*

*O QPDP integra a lei das Grandes Opções em matéria de planeamento (GOP), cuja apresentação, nos termos da LEO, corresponde à primeira fase do processo orçamental, antes da elaboração da proposta de Lei do OE, encontrando-se o limite da despesa total subordinado à compatibilidade com os objetivos do Programa de Estabilidade. Neste enquadramento, a [Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro](#), aprovou um primeiro QPDP relativo ao período 2020-2024.*

*A Lei das GOP que se referiria ao período móvel seguinte (2021-2025) não chegou a ser aprovada na legislatura anterior à que se iniciou no final de março de 2022.<sup>30</sup> Por outro lado, até à submissão da POE/2022 em 13 de abril à Assembleia da República (A.R.), não foi apresentada qualquer proposta de lei das GOP para o período de 2022 a 2026 (que, a ocorrer, vincularia, em termos de limites de despesas, o Orçamento do Estado para 2023) ainda que um projeto de atualização do QPDP para estes anos conste do Relatório da POE/2022.<sup>31</sup>*

**O limite de despesa para 2022 considerado no projeto de atualização do QPDP constante no Relatório que acompanha a POE/2022 mostra-se coerente com o objetivo do saldo em contas nacionais (-1,9% do PIB).** Ainda que esta coerência possa ser aferida a partir de um exercício *bottom-up* realizado pelo CFP (Quadro 17), esta não é explicitada, como se imporia, no Relatório que acompanha a POE. O QPDP é definido na ótica da contabilidade pública, correspondendo os limites estabelecidos para 2022 (283,0 mil M€) e anos seguintes à soma da despesa total, não consolidada, dos subsectores da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS). Estes montantes integram quer a despesa dita efetiva na ótica da contabilidade pública, como a prevista realizar com ativos e passivos financeiros.<sup>32</sup> Este limite integra ainda despesa de fluxos entre entidades da AC como também entre a AC e SS. Para 2022, retirando os fluxos intra-sectoriais (75,4 mil M€), obtém-se a despesa consolidada na ótica de cada subsector. Excluindo deste subtotal a despesa com ativos e passivos financeiros

<sup>29</sup> Refira-se que o regime do artigo 35.º da LEO quanto ao QPDP tem a sua aplicação suspensa até 2025 aplicando-se o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, que procedeu à terceira alteração da LEO. Este regime transitório, similar ao da LEO, difere quanto à possibilidade de alteração dos limites vinculativos pela A.R., prevendo ainda a apresentação a título indicativo do saldo estrutural.

<sup>30</sup> A [Proposta de Lei n.º 86/XIV/2, de 15 de abril de 2021](#), relativa às GOP para 2021-2025, com um QPDP para aqueles anos (e que correspondia ao projeto de atualização deste quadro plurianual constante do Programa de Estabilidade para 2021-25) não chegou a ser aprovada, tendo esta iniciativa legislativa caducado em 28 de março de 2022, devido ao término da XIV legislatura.

<sup>31</sup> Sendo que em 11 de abril de 2022 deu entrada na A.R. a [Proposta de Lei 2/XV/1](#), a qual tem por objeto a alteração da LEO, nomeadamente no que respeita à apresentação da Lei das GOP, prevendo a possibilidade desta ocorrer no prazo de 90 dias após a tomada de posse do Governo.

<sup>32</sup> Conforme [Glossário do CFP](#), «O conceito de despesa efetiva, utilizado na ótica da contabilidade pública, corresponde às despesas que alteram definitivamente o património financeiro líquido, ou seja à soma dos agrupamentos da classificação económica de despesa orçamental, de natureza corrente e de capital, com exclusão dos “ativos financeiros” e “passivos financeiros”.(...)».

(consolidados, 97,3 mil M€) é possível obter a despesa efetiva de cada um dos dois subsectores, cuja soma ascende a 110,3 mil M€. Retirando a esta soma os fluxos intersectoriais entre AC e SS, obtém-se a despesa efetiva consolidada da AC e SS (98,5 mil M€). A diferença para a receita efetiva consolidada da AC e SS determina o saldo agregado destes dois subsectores, que corresponde a um défice de 5163 M€. A soma deste último valor com o saldo previsto para as Administrações Regional e Local (-18 M€) resulta no saldo das AP em 2022 na ótica da contabilidade pública (-5181 M€). Ao se observar o impacto previsto dos ajustamentos de passagem desta ótica para a da contabilidade nacional, que beneficia o saldo em 779 M€, apura-se um défice de 4401 M€ para as AP em contas nacionais, correspondente a -1,9% do PIB.

Quadro 17 – Do limite de despesa no QPDP para 2022 ao saldo estrutural

	(milhões de euros)
<b>1. Limite de despesa da Administração Central+Segurança Social (QPDP)</b>	<b>282 980</b>
1.1 Limite de despesa da Administração Central (Administração Central)	224 538
1.2 Limite de despesa da Segurança Social (Segurança Social)	58 442
<b>2. Despesa objeto de consolidação intrasector (fluxos entre entidades do mesmo sector)</b>	<b>75 362</b>
2.1 Consolidação fluxos entre entidades do subsector da Administração Central	75 362
<b>3. Subtotal despesa consolidada Administração Central e Segurança Social [(1)-(2)]</b>	<b>207 618</b>
3.1 Despesa total consolidada da Administração Central	149 176
3.2 Despesa total consolidada da Segurança Social	58 442
<b>4. Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados</b>	<b>97 315</b>
4.1 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Administração Central	69 886
4.2 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Segurança Social	27 429
<b>5. Diferenças de consolidação Administração Central (imputadas à despesa efetiva)</b>	<b>3</b>
<b>6. Subtotal despesa efetiva consolidada Administração Central e Segurança Social [(3)-(4)+(5)]</b>	<b>110 305</b>
6.1 Despesa efetiva consolidada da Administração Central	79 292
6.2 Despesa efetiva consolidada da Segurança Social	31 013
<b>7. Fluxos intersectoriais entre Administração Central e Segurança Social</b>	<b>11 802</b>
<b>8. Despesa efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social [(6)-(7)]</b>	<b>98 503</b>
<b>9. Receita efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social</b>	<b>93 340</b>
9.1 Receita Fiscal	49 467
9.2 Outra Receita Corrente	40 201
9.3 Receita de Capital	3 672
<b>10. Saldo da Administração Central e Segurança Social [(9)-(8)]</b>	<b>-5 163</b>
<b>11. Saldo das Administrações Regional e Local</b>	<b>-18</b>
<b>12. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(10)+(11)]</b>	<b>-5 181</b>
<b>13. Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional</b>	<b>779</b>
<b>14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]</b>	<b>-4 401</b>
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças	-423
<b>15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]</b>	<b>-3 978</b>
	(Em % do PIB)
<b>14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]</b>	<b>-1,9</b>
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças (MF)	-0,2
<b>15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]</b>	<b>-1,8</b>
15.1 Hiato do produto do Ministério das Finanças	-1,0
15.2 Componente cíclica (em % do PIB potencial)	-0,6
<b>16. Saldo estrutural do Ministério das Finanças [(15) - (15.2)]</b>	<b>-1,2</b>

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: A aferição da compatibilidade entre o saldo em contas nacionais e o saldo estrutural apresentado neste quadro é efetuada tendo em conta os [elementos informativos e complementares à POE/2022](#). O hiato do produto do MF utilizado para o cálculo das componentes cíclicas necessário à determinação do saldo estrutural difere do considerado no Quadro 15.

No projeto de atualização do QPDP consta a indicação do valor do saldo estrutural considerado pelo MF para 2022, ainda que não seja explicitada a ligação deste com o limite de despesa anual. Na sequência do exercício anterior, é possível demonstrar aritmeticamente esta relação, se forem considerados os pressupostos adotados pelo

MF quanto a medidas *one-off* e à componente cíclica apurada para o saldo ajustado daquelas medidas.<sup>33</sup> De acordo com o MF, as medidas *one-off* prejudicam o saldo em 2022, ao contrário do impacto positivo em 2021, obtendo-se assim um saldo ajustado de -1,8% do PIB. A passagem para o défice estrutural de 1,2% do PIB apontado pelo MF para 2022 consiste, simplificada, em retirar a componente decorrente do ciclo económico, que o MF prevê ser negativa em 2022 (-0,6% do PIB potencial).<sup>34</sup>

**O limite de despesa da Administração Central e Segurança Social previsto para 2022 supera em 11,4 mil M€ o limite de 2021 constante do QPDP aprovado para esse ano, contribuindo para este aumento, em quase três quartos, os programas da área social.**<sup>35</sup>

O limite da despesa total da AC e SS para 2022 é superior em cerca de 11,4 mil M€ ao limite para 2021 constante do QPDP aprovado pela Lei n.º 75-C/2020. Para esta diferença contribui o acréscimo na área social em 8,5 mil M€ (painel esquerdo do Gráfico 4), dos quais 5,3 mil M€ na Segurança Social e 2,3 mil M€ na Saúde. O aumento na Segurança Social decorre da maior despesa com ativos financeiros (relacionada com operações do Fundo de Estabilização da Segurança Social), dado que se prevê uma diminuição em 2022 da despesa efetiva do subsector na ótica da contabilidade pública. À exceção do programa “Gestão da Dívida Pública” (-5,1 mil M€) e “Trabalho, Solidariedade e Segurança Social”,<sup>36</sup> todos os programas da AC apresentam um aumento em 2022 face ao limite de 2021.

**A despesa da AC, excluindo o programa “Gestão da Dívida Pública”, aumenta 11,2 mil M€, registando-se os maiores acréscimos nos Programas Economia e Mar, Saúde e Finanças (cerca de 2,3 mil M€ em cada um) e no do Ambiente e Ação Climática (1,0 mil M€).** Para a variação do programa “Economia e Mar”<sup>37</sup> contribui a despesa com ativos financeiros decorrente de instrumentos de apoio ao financiamento das empresas (mormente com o Fundo de Capitalização e Resiliência), a que acrescem apoios não reembolsáveis concedidos através do IAPMEI, financiados pelo PRR e fundos europeus. Na Saúde destaca-se o aumento das transferências para o SNS e no programa “Finanças” o aumento da despesa com ativos financeiros, onde se integra a dotação de capital de 1,8 mil M€ para a CP. No Ambiente contribuem as transferências correntes, sobretudo do Fundo Ambiental, bem como o investimento na remodelação e expansão das redes de metro e aquisição de material circulante.

---

<sup>33</sup> Cf. Tabela 6 do ponto 3.2. dos elementos informativos e complementares à POE/2022 (p. 29).

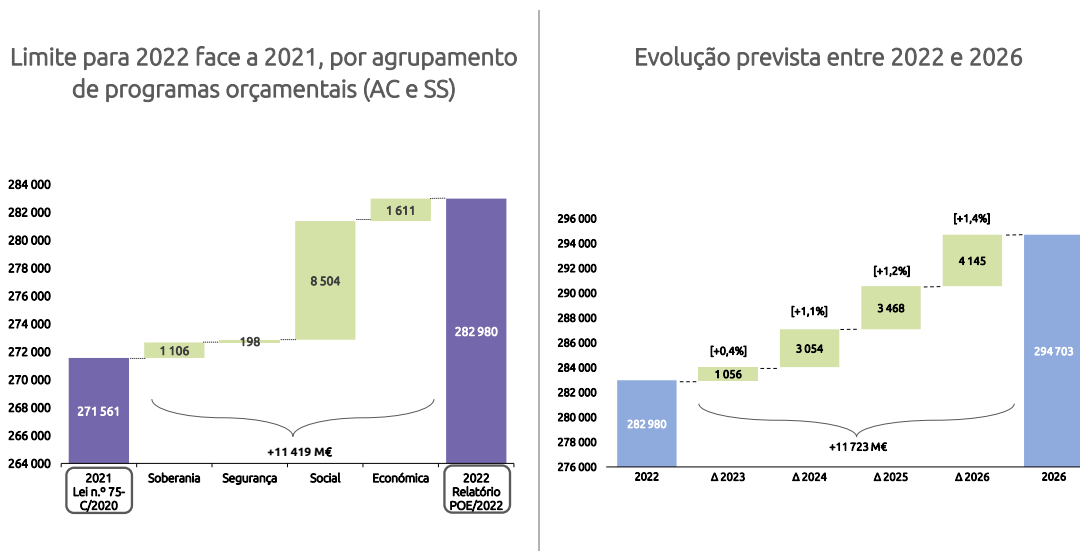
<sup>34</sup> Neste sentido, o saldo é agravado pela posição quanto ao ciclo económico, pelo que o saldo estrutural será mais favorável do que o saldo orçamental previsto para as AP.

<sup>35</sup> Nos termos da LEO, na sua redação atual, «(...) *todas as referências ao conceito de missão de base orgânica devem, com as devidas adaptações, ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação atual*».

<sup>36</sup> De acordo com o Relatório da POE/2022, a redução neste programa da AC, do qual grande parte corresponde a transferências deste subsector para o da Segurança Social, está associada à previsão de um montante menos significativo em 2022 de encargos com medidas COVID.

<sup>37</sup> Para o efeito considerou-se no limite para 2021 o limite de despesa dos Programas “Economia e Mar”, pese embora parte deste último programa tenha sido incluído no novo programa “Agricultura e Alimentação”.

Gráfico 4 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)



Fonte: MF. Cálculos CFP. | Notas: “Δ” designa a variação prevista face ao ano anterior. AC – Administração Central, SS – Segurança Social. Embora os limites por agrupamento de programas do QPPO tenham deixado de existir no QPDP, considerou-se útil considerar estes grupos na análise, incluindo-se a SS na área “Social”. No painel direito do gráfico indica-se entre [ ] a taxa de variação anual do limite de despesa total. Embora com diferenças no número e conteúdo das missões de base orgânica (programas) face ao QPDP da Lei n.º 75-C/2021, de 31 de dezembro, e que reflete as diferentes orgânicas do XXII e XXIII Governos constitucionais, o limite total e por área são globalmente comparáveis.

O QPDP constante do Relatório da POE/2022 considera, a partir de 2022, e até 2025, sucessivos aumentos da despesa total da Administração Central e Segurança Social, com maior expressão em 2022. O aumento de 11,4 mil M€ em 2022 (+4,2%) compara com crescimentos a uma taxa menor nos restantes anos (de 0,4% em 2023 a 1,4% em 2026) – painel direito do Gráfico 4. Não considerando a “Gestão da Dívida Pública”, este aumento ocorreria a uma taxa superior em 2022 (9,4%) e anos seguintes (de 0,7% em 2023 a 2,3% em 2026). Esta evolução resulta dos restantes programas da AC registarem sempre aumentos anuais ao longo do horizonte temporal do QPDP. Na Segurança Social perspectiva-se uma diminuição da despesa em 2023, aumentando nos anos seguintes, sobretudo em 2026, ano em que supera o previsto para 2022. Recorde-se que a despesa inscrita no QPDP se refere à despesa total, incluindo operações com ativos e passivos financeiros. A apresentação complementar destes limites numa perspectiva consolidada contribuiria para a sua melhor leitura e, deste modo, para uma maior transparência orçamental.<sup>38</sup>

Nos termos do projeto de atualização do QPDP subjacente à POE/2022, mais de três quintos da despesa deverá ser financiada por receitas de impostos. As projeções da receita do QPDP referem-se à receita total, não consolidada, da AC e da Segurança Social, em consonância com a ótica de apresentação quanto à despesa.<sup>39</sup> Para além da receita fiscal, as receitas projetadas incluem a categoria de “outras receitas”, com um

<sup>38</sup> A título de exemplo, a despesa efetiva consolidada do programa Saúde, onde se incluem as transferências para o SNS, é, de acordo com o Quadro 5.52. do Relatório da POE/2022, de 13,6 mil M€. Este montante compara com os 34,6 mil M€ inscritos no QPDP para este programa em 2022.

<sup>39</sup> Por exemplo, as receitas de impostos que o Estado transfere para a Segurança Social ao abrigo da respetiva lei de financiamento é contabilizada quer na receita da AC quer na da SS.



peso superior a um terço do total de 2022 a 2026 incluindo quer receitas efetivas (e.g. venda de bens e serviços), quer não efetivas (venda de ativos ou recurso a passivos financeiros, por exemplo, empréstimos). O QPDP considera ainda que o peso do financiamento por fundos europeus será de 3,3% em 2022 (9,4 mil M€), aumentando para 3,5% nos dois anos seguintes (10 e 10,1 mil M€, respetivamente), diminuindo progressivamente nos dois últimos em 0,1 p.p. ao ano, atingindo 3,3% em 2026 (9,9 mil M€).

**O QPDP proposto continua a referir-se apenas a limites de despesa não consolidada, incluindo despesa não efetiva, o que prejudica a transparência orçamental.** Esta situação reflete a implementação parcial da LEO, marcada por vários atrasos, mantendo-se, ainda que com adaptações, muitos dos processos que resultam do enquadramento contabilístico anterior. Torna-se assim relevante que conste do QPDP de forma mais explícita a ligação com os objetivos orçamentais que venham a constar do Programa de Estabilidade, pesem embora as dificuldades decorrentes da expressão destes documentos em óticas contabilísticas distintas. Este tipo de informação poderia, nomeadamente, melhorar a perceção quanto a (eventuais) alterações da estrutura da despesa pública no médio prazo.

**A circunstância de não ter sido apresentada, previamente à POE/2022, uma Lei das GOP que integrasse um QPDP, acentua a perspetiva de prevalência da lógica orçamental anual em detrimento da perspetiva de médio e longo prazo.** Recorde-se que a POE/22 inicial, apresentada em outubro último, já não foi objeto de qualquer enquadramento prévio pelo QPDP, uma vez que a Lei das Grandes Opções em matéria de planeamento, onde ele se insere, foi sendo sucessivamente adiada ao longo do ano e acabou por não ser aprovada. Desejavelmente, ainda que isso não resultasse explícito da LEO, deveria a aprovação desta Lei ter agora precedido a apresentação desta nova POE/2022. Assim não tendo sido feito, resulta a impossibilidade de efetuar qualquer apreciação da compatibilidade dos limites de despesa previstos pelo QPDP para além do ano a que respeita a POE, uma vez que o QPDP não inclui qualquer previsão do saldo orçamental para todo o período a que respeita, que permita sustentar a compatibilidade com os limites de despesa projetados para os anos de 2023 a 2026. De resto, a aplicação do anterior QPPO mostrou ineficácia quanto à responsabilização orçamental no médio e longo prazo.<sup>40</sup> Não é demais sublinhar que a utilidade de instrumentos de programação orçamental plurianual como suporte da formulação e execução das políticas públicas assenta em larga medida no respeito pelos tetos de despesa estabelecidos, ainda que atendendo a situações reconhecidamente excecionais, sob pena de se tornarem meros exercícios formais, inteiramente subordinados à lógica orçamental anual.

---

<sup>40</sup> Tribunal de Contas (2021), [Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programa Orçamental](#). O Tribunal de Contas concluiu que, para o período de 2016 a 2019, «(...) o QPPO cumpre apenas a missão formal de identificar valores de referência para a despesa da administração central no médio prazo (...). A sua implementação consiste em revisões anuais aos valores fixados no início do processo, em função das previsões em sede do Orçamento do Estado o que, na prática, implica a respetiva subordinação ao tradicional ciclo anual, contrariamente à finalidade de uma regra de limitação da despesa num horizonte plurianual, sem ligação clara aos objetivos orçamentais e às prioridades de política pública.»

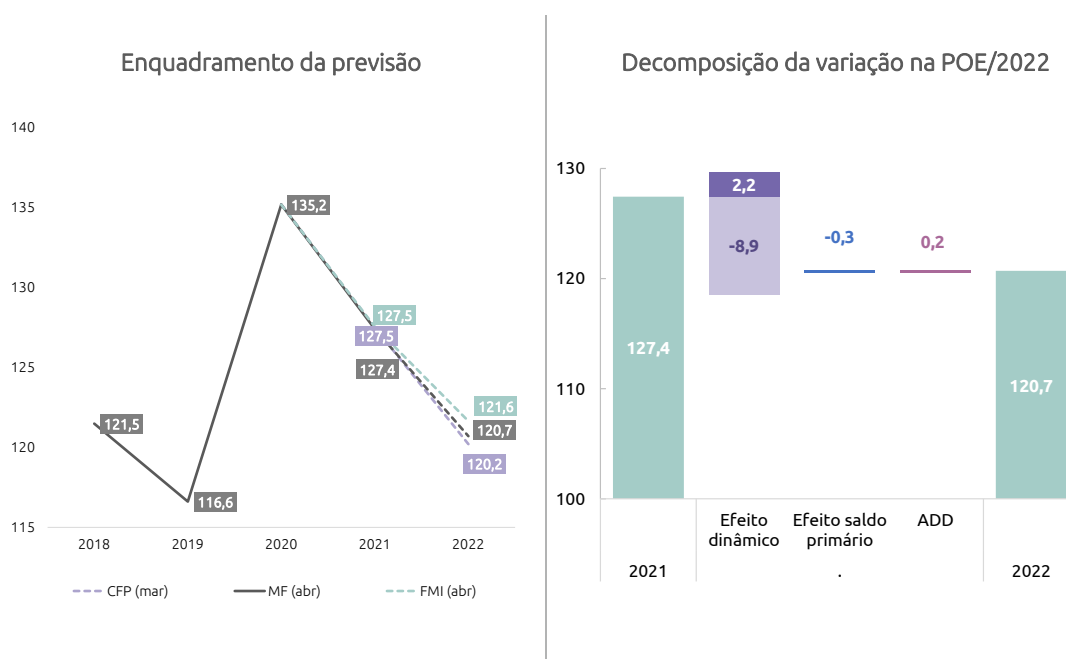
## 4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

### 4.1 Dinâmica da dívida

O Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida pública prossiga a trajetória de redução retomada em 2021. A POE/2022 antecipa uma descida de 6,7 p.p. do rácio da dívida, sustentada fundamentalmente pelo crescimento nominal do PIB. Este decréscimo de 127,4% do PIB em 2021 para 120,7% do PIB em 2022 é inteiramente explicado pelo efeito dinâmico (-6,7 p.p. do PIB), que se encontra fortemente influenciado pela evolução favorável do efeito PIB (-8,9 p.p. do PIB) (Gráfico 5, painel direito). No mesmo sentido, mas em menor grau, o saldo primário contribui para a diminuição da dívida (-0,3 p.p. do PIB). Estes contributos favoráveis anulam o impacto desfavorável do efeito juros (+2,2 p.p.) e do ajustamento défice-dívida (+0,2 p.p. do PIB). Quanto a este último não foi possível obter junto do MF uma clarificação sobre os fatores que sustentam o seu comportamento neste ano.

A previsão do Ministério das Finanças para o rácio da dívida enquadra-se nas projeções de outras instituições divulgadas após o início do conflito Rússia-Ucrânia. O rácio mais elevado antecipado pelo FMI face à previsão do MF deve-se à projeção menos favorável da instituição internacional, tanto para a dívida nominal como para o crescimento nominal. Face à projeção do CFP, o maior volume de dívida nominal previsto pelo MF determina um rácio superior em 0,5 p.p. (Gráfico 5, painel esquerdo).

Gráfico 5 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)



Fontes: MF e FMI. Cálculos do CFP.

## 4.2 Necessidades e fontes de financiamento

O MF antecipa que, em 2022, a redução das necessidades brutas de financiamento do Estado seja inferior à redução prevista para as necessidades líquidas. O aumento das amortizações e anulações de dívida fundada em 0,7 mil M€ justificam esta diferença, para o qual muito contribui o maior volume de amortizações de dívida de curto prazo em euros (em 5,6 mil M€), mais do que suficiente para anular o menor volume de amortizações das restantes categorias (-4,9 mil M€ no total). A diminuição de 2,7 mil M€ prevista para o défice, bem como o decréscimo previsto para a aquisição líquida de ativos financeiros (em 0,8 mil M€) explicam uma previsão de necessidades líquidas de financiamento para 2022 inferiores em 3,6 mil M€ ao apurado provisoriamente em 2021.

Quadro 18 – Necessidades de financiamento do Estado em 2021 – 2022 (M€)

Necessidades de Financiamento	2021		2022		Var. 2022/21	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
<b>1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)</b>	<b>13 892</b>	<b>25</b>	<b>10 308</b>	<b>19</b>	<b>-3 584</b>	<b>-26</b>
a) Défice Orçamental	9 591	17	6 849	13	-2 742	-29
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	4 301	8	3 459	7	-842	-20
c) Receitas de privatização	0	0	0	0	0	0
<b>2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)</b>	<b>42 122</b>	<b>75</b>	<b>42 842</b>	<b>81</b>	<b>720</b>	<b>2</b>
d) CA + CT	4 959	9	4 735	9	-224	-5
e) Dívida de curto prazo em euros	18 914	34	24 530	46	5 616	30
f) Dívida de mlp em euros	16 662	30	13 316	25	-3 346	-20
g) Dívida em moeda não euro	1 387	2	283	1	-1 104	-80
h) Fluxos de capital swaps (Liq.)	200	0	-23	0	-223	-112
<b>3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)</b>	<b>56 014</b>	<b>100</b>	<b>53 150</b>	<b>100</b>	<b>-2 864</b>	<b>-5</b>

Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Nota: CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

Em termos da despesa líquida com ativos financeiros, o reembolso de empréstimos de médio e longo-prazo por parte dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) contraria o impacto desfavorável da despesa com ativos financeiros. O reembolso por parte dos SFA (3 mil M€) contribui de forma decisiva para o incremento da receita com ativos financeiros em 2022, contrariando o aumento da despesa, e traduzindo, assim, uma aquisição líquida de ativos financeiros inferior à verificada em 2021. O aumento de despesa com ativos financeiros previsto para 2022 pelo MF justifica-se fundamentalmente pelo maior montante de empréstimos de médio e longo-prazo, destacando-se i) o valor de 2,4 mil M€ reservado a entidades públicas; ii) o empréstimo de 1,5 mil M€ destinado à Metro do Porto, S.A., e iii) o montante de 0,9 mil M€ reservado ao Fundo de Resolução Europeu (Gráfico 6, painel esquerdo).

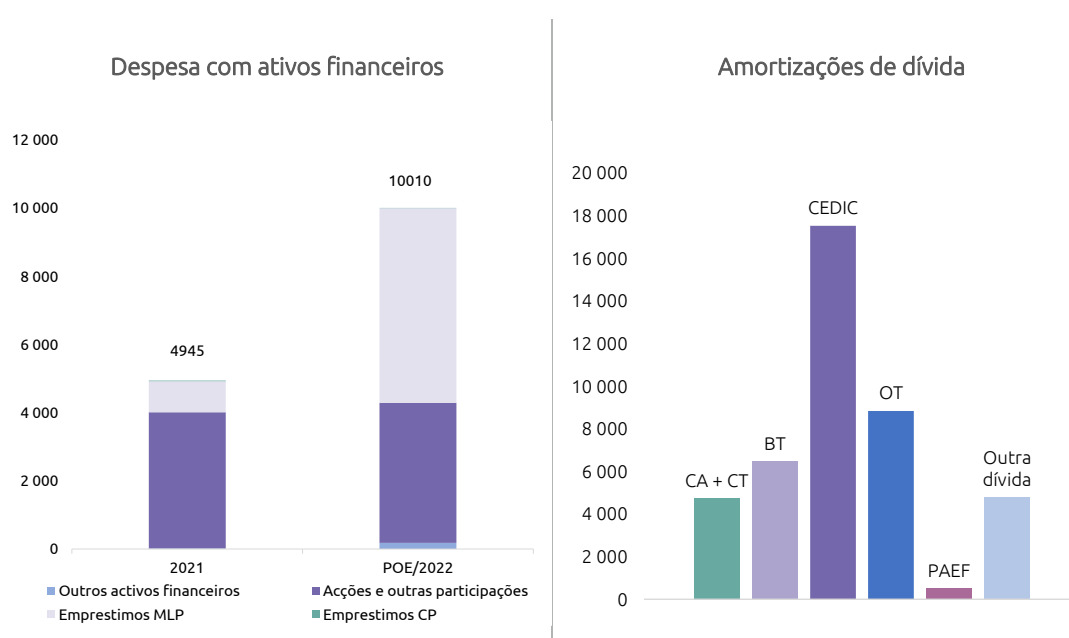
O montante mais elevado de amortizações de dívida fundada deve-se maioritariamente à amortização de CEDICs prevista para este ano, um instrumento de gestão da tesouraria das APs, sem impacto no financiamento em mercado. O aumento expressivo de emissões de dívida de curto prazo em euros em 2021 foi justificado pelo financiamento através de CEDICs<sup>41</sup> (17,5 mil M€). Os CEDIC são instrumentos de dívida,

<sup>41</sup> Certificados Especiais de Dívida de Curto-Prazo:

[https://www.iqcp.pt/fotos/editor2/2009/Legislacao/RCM\\_111\\_2009.pdf](https://www.iqcp.pt/fotos/editor2/2009/Legislacao/RCM_111_2009.pdf)

sob a forma de aplicações de curto-prazo, dos excedentes de tesouraria das entidades do sector público administrativo, das entidades públicas empresariais ou quaisquer outras entidades sujeitas, por lei, ao princípio da unidade de tesouraria. Têm como finalidade o aumento da eficiência da gestão financeira global do sector público, promovendo a otimização da gestão da dívida pública. Este tipo de dívida caracteriza-se por ter uma maturidade geralmente inferior a 12 meses, resultando assim num aumento das respetivas amortizações no ano seguinte. Assim, da totalidade dos pagamentos de dívida de curto-prazo em euros previstos para 2022 (26,2 mil M€), destacam-se os reembolsos de CEDICs (17,5 mil M€) e, de forma menos significativa, os Bilhetes do Tesouro (6,5 mil M€) (Gráfico 6, painel direito).

Gráfico 6 – Necessidades de financiamento do Estado em 2022 (M€)



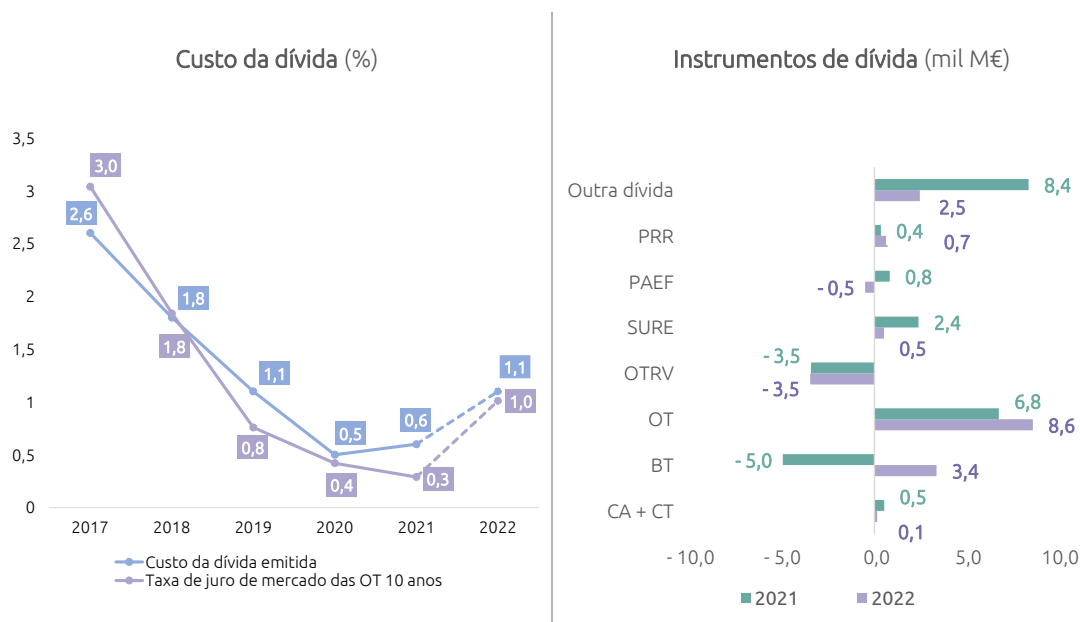
Fontes: DGO e MF. | Notas: Os dados de 2021 referem-se à execução provisória publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental. Outra dívida = CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de *swaps* (líq.); OTRV = Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável; BT = Bilhetes do Tesouro e OT = Obrigações do Tesouro; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro; PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira.

**As Obrigações de Tesouro representam 73% do financiamento líquido do Estado previsto para 2022, quando em 2021 eram responsáveis por menos de dois terços (63%).** O MF espera um aumento de 10 p.p. na representatividade das Obrigações do Tesouro no total de emissões líquidas do Estado, face a 2021 (8,6 mil M€, face a 6,8 mil M€ em 2021) (Gráfico 7, painel direito). Entre as demais fontes de financiamento do Estado para 2022 encontram-se os Bilhetes do Tesouro (3,4 mil M€) e, em menor volume, os empréstimos europeus no âmbito do SURE (0,5 mil M€)<sup>42</sup> e do PRR (0,7 mil

<sup>42</sup> Montante adiado de 2021 para 2022.

M€)<sup>43</sup>. Na rubrica da “outra dívida”, destaque para o financiamento por CEDIC (3 mil M€), que, como referido acima, corresponde a aplicações de entidades das AP. Em sentido inverso, e à semelhança do ano anterior, destaca-se a diminuição do saldo vivo de OTRV (-3,5 mil M€), através da amortização de 3 linhas que atingem a maturidade em 2022 e ainda o pagamento previsto ao MEEF (0,5 mil M€)<sup>44</sup>. É expectável que os produtos de aforro contribuam de forma marginal (0,1 mil M€) para o financiamento neste ano.

Gráfico 7 – Fontes de financiamento do Estado



Fontes: MF, IGCP e Bloomberg. | Notas: Custo da dívida emitida pelo Estado divulgado pelo IGCP na publicação do Boletim Mensal, correspondendo ao custo médio das novas emissões de BT, OT, OTRV e Medium Term Notes, ponderado pelo montante e maturidade correspondentes. Outra dívida = CEDIC, CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de swaps (líq.); OTRV = Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável; BT = Bilhetes do Tesouro e OT = Obrigações do Tesouro; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro; PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; PRR = Plano de Recuperação e Resiliência.

**A alteração da política monetária e a incerteza nos mercados financeiros representam um risco desfavorável para o custo de financiamento do país.** De acordo com a POE/2022, os juros em 2022 ascenderão a 5 mil M€, o equivalente a 2,2% do PIB. Esta previsão reflete-se numa nova diminuição da taxa de juro implícita da dívida (de 1,9% para 1,8% do *stock* médio da dívida), implicando um custo de financiamento que, no decorrer de 2022, permita reduzir o custo do *stock* de dívida existente (Quadro 19). Assim, tendo presente o atual contexto de aumento da inflação em Portugal e outros Estados membros, que possivelmente conduzirá às já anunciadas medidas de política monetária mais restritivas, como seja a redução das compras líquidas de ativos pelo

<sup>43</sup> O valor de 0,7 mil M€ corresponde ao empréstimo PRR no valor de 0,8 mil M€ previsto para 2022, retirando 13% devido ao pré-financiamento recebido em 2021 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_4025](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4025)).

<sup>44</sup> Montantes ao valor de encaixe, que equivale ao valor nominal, excluindo os juros.

Eurosistema, e considerando adicionalmente, a incerteza gerada pela guerra na Ucrânia, será expectável a dissipação das condições historicamente favoráveis proporcionadas essencialmente pelas medidas de política monetária nos últimos anos.

**Mesmo admitindo-se uma subida das taxas ao longo de toda a curva de rendimentos, o impacto no custo da dívida seria inicialmente reduzido.** Este facto é explicado pela reduzida proporção de dívida a refinar anualmente. No entanto, não será negligenciável a inversão das condições historicamente favoráveis observadas nos últimos anos nos mercados de dívida. Com efeito, até ao final de fevereiro, o custo médio da nova dívida emitida pelo Estado<sup>45</sup> fixou-se em 1,1%, subindo significativamente face ao custo da dívida emitida em 2021 (0,6%). Este aumento incorpora, por um lado, a emissão sindicada de uma OT com maturidade a 20 anos e, como tal, a uma taxa naturalmente superior a maturidades mais curtas. Por outro lado, reflete o aumento dos custos de financiamento da OT OUT2031 (1% em fevereiro, face a 0,3% em novembro 2021), bem como da OT OUT2028 (0,6% em fevereiro, face a -0,2% em setembro 2021). Em março e abril, continuou a assistir-se ao agravamento das taxas de juro ao longo da curva de rendimentos, destacando-se a maturidade a 10 anos, que passou de 0,3%, em média, em 2021, para 1%, em média, em 2022 (até meados de abril) (Gráfico 7, painel esquerdo).

Quadro 19 – Contributos para a variação dos juros

	Stock de dívida pública (% do PIB)	Stock médio de dívida pública (% do PIB)	Juros (% do PIB)	Taxa de juro implícita (%)*	Variação do peso dos juros no PIB (p.p.)	Contributos para a variação dos juros		
						Efeito stock	Efeito preço	Efeito cruzado
						(6)	(7)	(8)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
2017	126,1	128,8	3,8	2,9	-0,37	-0,08	-0,30	0,01
2018	121,5	123,8	3,4	2,7	-0,41	-0,15	-0,28	0,01
2019	116,6	119,0	3,0	2,5	-0,41	-0,13	-0,30	0,01
2020	135,2	125,9	2,9	2,3	-0,06	0,17	-0,21	-0,01
2021	127,4	131,3	2,4	1,9	-0,45	0,12	-0,55	-0,02
2022	120,7	124,1	2,2	1,8	-0,24	-0,13	-0,12	0,01

Fontes: MF. Cálculos do CFP. Fórmulas: Ano corrente = t e ano anterior = t-1; DP = dívida pública; (1)=DP/PIB; (2)=[(1)<sub>t</sub>-(1)<sub>t-1</sub>]/2; (3)=Juros / PIB; (4)=(3)<sub>t</sub> / (2)<sub>t</sub>; (5)=(3)<sub>t</sub>-(3)<sub>t-1</sub>; (6) = (4)<sub>t-1</sub>\*((2)<sub>t</sub>-(2)<sub>t-1</sub>); (7)=(2)<sub>t-1</sub>\*((4)<sub>t</sub>-(4)<sub>t-1</sub>); (8) = ((2)<sub>t</sub>-(2)<sub>t-1</sub>)\*((4)<sub>t</sub>-(4)<sub>t-1</sub>).

\* Nota: a taxa de juro implícita aqui apresentada difere da POE/2022 na medida em que é calculada através do stock médio de dívida no ano corrente e ano precedente (coluna (2)), enquanto a segunda se baseia unicamente no stock de dívida do ano precedente.

<sup>45</sup> Dívida emitida pelo Estado composta pelo custo médio de BT, OT, OTRV e *Medium Term Notes*, ponderado pelo montante e maturidade correspondentes.

## 5. ANEXOS

### 5.1 Quadros estatísticos

Quadro 20 – Decomposição da variação da receita prevista para 2022 (M€)

Variação 2021/2022	Medidas Permanentes			Medidas Transitórias			Cenário Macro e outros efeitos	
	Carry-over	PRR	Novas medidas	Δ COVID-19	Choque Geopolítico	Δ Medidas one off		
Σ (1) a (7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
<b>Receita total</b>	<b>5 725</b>	<b>169</b>	<b>3 035</b>	<b>-100</b>	<b>-1 598</b>	<b>-437</b>	<b>-1 177</b>	<b>5 833</b>
<b>Receita Fiscal e Contributiva</b>	<b>4 727</b>	<b>213</b>	<b>-100</b>	<b>0</b>	<b>-647</b>	<b>0</b>	<b>5 261</b>	
Receita Fiscal	3 476	82	-187	0	-647	0	4 229	
Impostos Indiretos	2 202	25	0	0	-647	0	2 824	
IVA	1 427	0	0	0	0	0	1 427	
IECS	-165	0	0	0	-287	0	122	
<i>Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%</i>					-170			
<i>Devolução da receita adicional de IVA via ISP</i>					-117			
Outros impostos indiretos	940	25	0	0	-360	0	1 275	
<i>Suspensão do aumento da taxa de carbono</i>					-360			
<i>Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas</i>		15						
<i>Contribuição sobre as embalagens de utilização única em refeições prontas</i>		10						
Impostos diretos	1 275	57	-187	0	0	0	1 405	
IRS	788	57	-172	0	0	0	904	
<i>Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal</i>		57	38					
<i>Pacote IRS</i>			-210					
IRC	467	0	-15	0	0	0	482	
<i>Desagramento das tributações autónomas de IRC</i>			-5					
<i>Eliminação do pagamento especial por conta</i>			-10					
Contribuições para Segurança Social	1 251	132	87	0	0	0	1 032	
Contribuições sociais efetivas	1 138	69	45	0	0	0	1 024	
Contribuições sociais imputadas		63	42					
<i>Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal</i>		132	87					
<b>Receita não Fiscal e não Contributiva</b>	<b>998</b>	<b>-44</b>	<b>3 035</b>	<b>0</b>	<b>-1 598</b>	<b>210</b>	<b>-1 177</b>	<b>572</b>
Vendas	299	-44	0	0	0	0	343	
Outra Rec. Corrente	643	0	1 133	0	-1 444	210	744	
<i>PRR - subvenções</i>			1 133					
<i>Receita de Fundos Europeus</i>			0			210		
<i>REACT-EU</i>					-1 444			
Receita de Capital	56	0	1 902	0	-154	0	-1 177	
<i>PRR - subvenções</i>			1 902					
<i>REACT-EU</i>					-154			
<i>Margem pré-paga ao FEEF</i>						-1 177		

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da receita resulta de cálculos próprios do CFP; os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

## Quadro 21 – Decomposição da variação da despesa prevista para 2022 (M€)

	Variação		Medidas Permanentes		Medidas Transitórias		Δ Medidas one off	Cenário Macro e outros efeitos	
	2021/2022		Carry-over	PRR	Novas medidas	Δ COVID-19			Choque Geopolítico
	Σ (1) a (6)	(1)							
<b>Despesa total</b>	<b>4 149</b>	<b>2 180</b>	<b>3 198</b>	<b>336</b>	<b>-4 724</b>	<b>688</b>	<b>-6</b>	<b>2 477</b>	
<b>Despesa Primária</b>	<b>4 318</b>	<b>2 330</b>	<b>3 198</b>	<b>336</b>	<b>-4 724</b>	<b>688</b>	<b>-6</b>	<b>2 496</b>	
Consumo Intermédio	458	450	682	-237	-638			201	
Consumos Intermédios		450							
Aquisição de vacinas e medicamentos					-134				
Equipamentos de proteção individual e outros					-371				
Outras medidas COVID-19					-133				
Consumos Intermédios no âmbito do PRR (financiado por subvenções)			682						
Exercício de revisão da despesa				-237					
Despesas com Pessoal	900	489		315	-530			626	
Progressões e Promoções		251							
Professores e outras carreiras especiais		51							
Contratações em curso + Hospital de Vila Franca de Xira		87							
Aumento dos assistentes operacionais		22							
Outras despesas e meio tempo de remuneração PJF		79							
Massa Salarial das Administrações Públicas				310					
Recursos humanos: Saúde e Educação					-310				
Outras medidas COVID-19					-220				
Despesas com pessoal no âmbito do PRR (financiado por subvenções)				5					
Prestações Sociais	1 569	755		258	-312	105		764	
Aumento das prestações sociais - atualização do IAS		13							
Gratuidade das creches (impacto incremental no ano letivo 2021/2022)		8							
Gratuidade dos passes sociais (Antigos Combatentes)		10							
Pensões   ef. Composição		457							
Atualização regular pensões		148							
Estatuto do cuidador informal (atargamento)		20							
Outras transferências e prestações sociais		99							
Atualização extraordinária de pensões				197					
Garantia para a infância (feito em 2022)				45					
Gratuidade progressiva das creches				16					
Apoio aos refugiados						50			
Famílias mais carenciadas						55			
Isolamento profilático e subsídio de doença					30				
Testes de diagnóstico					-91				
Outras medidas COVID-19					-251				
Subsídios	-2 233		79		-2 638	450		-124	
Programa Apoioar					-855				
Programa Adaptar					-12				
Programa Garantir Cultura					-15				
Lay-off, apoio à retoma progressiva e outras medidas de emprego					-1 203				
Refoço de emergência do PART					-92				
Apoios às famílias					-461				
Subsídio às empresas pela subida custos do gás						160			
Redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade						150			
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias						75			
Agricultura e pescas						65			
Subsídios no âmbito do PRR (financiado por subvenções)			79						
FBCF	2 020	614	1 194		-154			366	
Investimentos estruturantes		561							
Entrega material militar 2 navios patrulha (adicional)		53							
Investimento público no âmbito do PRR (financiado por subvenções)			1026						
Investimento público no âmbito do PRR (financiado por empréstimos)			168						
Universalização da Escola digital					-154				
Outra Despesa	1 604	22	1 242		-450	133	-6	664	
Outra Despesa Corrente	520	22	366		-290	133		289	
Transferência para o Orçamento da União Europeia		22							
Transf. correntes no âmbito do PRR (financiado por subvenções)			366						
IVAucher					-38				
Outras medidas COVID-19					-251				
AUTOvoucher						133			
Outra Despesa de Capital	1 084		876		-161		-6	375	
Transf. capital no âmbito do PRR (financiado por subvenções)			876						
Apoio extraordinário à SATA					-120				
Apoio extraordinário à TAP					-41				
Recapitalização do Novo Banco							-429		
DTA - Ativos por impostos diferidos							138		
Decisões judiciais							285		
<b>Juros</b>	<b>-169</b>	<b>-150</b>						<b>-19</b>	
Juros devidos pelas AP		-150							

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da despesa resulta de cálculos próprios do CFP; os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.



Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional

	M€				Variação				% do PIB				Variação p.p. do PIB				
	2019	2020	2021	2022 P	M€			%			2019	2020	2021	2022 P	2019/20	2020/21	2021/22
					2019/20	2020/21	2021/22	2019/20	2020/21	2021/22							
	2019	2020	2021	2022 P	2019/20	2020/21	2021/22	2019/20	2020/21	2021/22	2019	2020	2021	2022 P	2019/20	2020/21	2021/22
<b>Receta Total</b>	<b>91 251</b>	<b>87 041</b>	<b>95 750</b>	<b>101 475</b>	<b>-4 211</b>	<b>8 709</b>	<b>5 725</b>	<b>-4,6</b>	<b>10,0</b>	<b>6,0</b>	<b>42,6</b>	<b>43,5</b>	<b>45,3</b>	<b>44,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,8</b>	<b>-0,6</b>
<b>Receta corrente</b>	<b>90 437</b>	<b>86 356</b>	<b>93 330</b>	<b>98 999</b>	<b>-4 081</b>	<b>6 974</b>	<b>5 669</b>	<b>-4,5</b>	<b>8,1</b>	<b>6,1</b>	<b>42,2</b>	<b>43,2</b>	<b>44,2</b>	<b>43,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,6</b>
Receta fiscal	53 000	49 295	52 834	56 310	-3 706	3 539	3 476	-7,0	7,2	6,6	24,7	24,6	25,0	24,8	-0,1	0,4	-0,2
Impostos indiretos	32 116	29 185	32 283	34 485	-2 931	3 098	2 201	-9,1	10,6	6,8	15,0	14,6	15,3	15,2	-0,4	0,7	-0,1
Impostos diretos	20 884	20 110	20 551	21 825	-774	441	1 275	-3,7	2,2	6,2	9,7	10,1	9,7	9,6	0,3	-0,3	-0,1
Contribuições sociais	25 360	25 606	27 149	28 400	246	1 543	1 251	1,0	6,0	4,6	11,8	12,8	12,8	12,5	1,0	0,1	-0,3
Das quais: efetivas	20 602	20 914	22 368	23 505	312	1 453	1 138	1,5	6,9	5,1	9,6	10,5	10,6	10,4	0,8	0,1	-0,2
Vendas e outras receitas correntes	12 077	11 456	13 347	14 289	-621	1 891	942	-5,1	16,5	7,1	5,6	5,7	6,3	6,3	0,1	0,6	0,0
Vendas de bens e serviços	7 262	6 630	6 734	7 033	-632	104	299	-8,7	1,6	4,4	3,4	3,3	3,2	3,1	-0,1	-0,1	-0,1
Outra receita corrente	4 815	4 826	6 613	7 256	11	1 787	643	0,2	37,0	9,7	2,2	2,4	3,1	3,2	0,2	0,7	0,1
<b>Recetas de capital</b>	<b>814</b>	<b>685</b>	<b>2 420</b>	<b>2 476</b>	<b>-130</b>	<b>1 736</b>	<b>56</b>	<b>-15,9</b>	<b>253,6</b>	<b>2,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,1</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>91 004</b>	<b>90 725</b>	<b>101 727</b>	<b>105 077</b>	<b>-7 721</b>	<b>3 002</b>	<b>4 149</b>	<b>8,5</b>	<b>3,0</b>	<b>4,1</b>	<b>42,5</b>	<b>49,3</b>	<b>48,1</b>	<b>46,6</b>	<b>6,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,5</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>84 680</b>	<b>82 933</b>	<b>96 559</b>	<b>100 877</b>	<b>8 253</b>	<b>3 625</b>	<b>4 318</b>	<b>9,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,5</b>	<b>39,5</b>	<b>46,4</b>	<b>45,7</b>	<b>44,4</b>	<b>6,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,3</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>78 587</b>	<b>84 191</b>	<b>88 547</b>	<b>89 761</b>	<b>5 604</b>	<b>4 356</b>	<b>1 215</b>	<b>7,1</b>	<b>5,2</b>	<b>1,4</b>	<b>36,7</b>	<b>42,1</b>	<b>41,9</b>	<b>39,5</b>	<b>5,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>-2,4</b>
Consumo intermédio	11 026	11 315	12 230	12 688	290	915	458	2,6	8,1	3,7	5,1	5,7	5,8	5,6	0,5	0,1	-0,2
Despesas com pessoal	23 147	23 925	24 882	25 782	779	956	900	3,4	4,0	3,6	10,8	12,0	11,8	11,4	1,2	-0,2	-0,4
Prestações sociais	38 826	40 317	41 435	43 004	1 491	1 118	1 569	3,8	2,8	3,8	18,1	20,1	19,6	18,9	2,0	-0,5	-0,7
que não em espécie	34 658	36 097	37 186	38 456	1 440	1 088	1 270	4,2	3,0	3,4	16,2	18,0	17,6	16,9	1,9	-0,4	-0,7
em espécie	4 168	4 220	4 249	4 548	51	30	299	1,2	0,7	7,0	1,9	2,1	2,0	2,0	0,2	-0,1	0,0
Subsídios	919	3 664	4 220	1 987	2 745	556	-2 233	298,6	15,2	-52,9	0,4	1,8	2,0	0,9	1,4	0,2	-1,1
Outra despesa corrente	4 670	4 969	5 781	6 301	300	811	520	6,4	16,3	9,0	2,2	2,5	2,7	2,8	0,3	0,3	0,0
<b>Despesas de capital</b>	<b>6 093</b>	<b>8 743</b>	<b>8 012</b>	<b>11 115</b>	<b>2 650</b>	<b>-731</b>	<b>3 104</b>	<b>43,5</b>	<b>-8,4</b>	<b>38,7</b>	<b>2,8</b>	<b>4,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,9</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,1</b>
FCF	3 904	4 452	5 297	7 317	547	845	2 020	14,0	19,0	38,1	1,8	2,2	2,5	3,2	0,4	0,3	0,4
Outras despesas de capital	2 189	4 291	2 715	3 799	2 102	-1 576	1 084	96,1	-36,7	39,9	1,0	2,1	1,3	1,7	1,1	-0,9	0,4
<b>Juros</b>	<b>6 324</b>	<b>5 791</b>	<b>5 169</b>	<b>5 000</b>	<b>-533</b>	<b>-623</b>	<b>-169</b>	<b>-8,4</b>	<b>-10,8</b>	<b>-3,3</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,2</b>
<b>Saldo global</b>	<b>247</b>	<b>-11 684</b>	<b>-5 977</b>	<b>-4 401</b>	<b>-11 931</b>	<b>5 707</b>	<b>1 576</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>-5,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-6,0</b>	<b>3,0</b>	<b>0,9</b>
Saldo primário	6 571	-5 893	-808	598	-12 464	5 084	1 406	-	-	-	3,1	-2,9	-0,4	0,3	-6,0	2,6	0,6
Receta fiscal e contributiva	78 360	74 900	79 983	84 710	-3 460	5 082	4 727	-4,4	6,8	5,9	36,6	37,4	37,9	37,3	0,9	0,4	-0,6
Receta não fiscal e não contributiva	12 891	12 140	15 768	16 765	-751	3 627	998	-5,8	29,8	6,3	6,0	6,1	7,5	7,4	0,1	1,4	-0,1
Despesa Corrente	84 911	89 982	93 716	94 761	5 071	3 733	1 045	6,0	4,1	1,1	39,6	45,0	44,4	41,7	5,4	-0,6	-2,6
PIB nominal	214 375	200 088	211 278	227 086	-14 287	11 190	15 808	-6,7	5,6	7,5	-	-	-	-	-	-	-

Fontes: INE (2019, 2020, 2021) e Ministério das Finanças (2022). Cálculos do CFP. "P" denota previsão.

Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs*, em contabilidade nacional

	M€				Variação				% do PIB				Variação p.p. do PIB				
	2019	2020	2021 E	2022 P	M€			%			2019	2020	2021	2022 P	2019/20	2020/21	2021/22
					2019/20	2020/21	2021/22	2019/20	2020/21	2021/22							
	2019	2020	2021	2022 P	2019/20	2020/21	2021/22	2019/20	2020/21	2021/22	2019	2020	2021	2022 P	2019/20	2020/21	2021/22
<b>Receta Total</b>	<b>91 197</b>	<b>87 004</b>	<b>94 573</b>	<b>101 475</b>	<b>-4 192</b>	<b>7 569</b>	<b>6 902</b>	<b>-4,6</b>	<b>8,7</b>	<b>7,3</b>	<b>42,5</b>	<b>43,5</b>	<b>44,8</b>	<b>44,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,1</b>
<b>Receta corrente</b>	<b>90 437</b>	<b>86 356</b>	<b>93 330</b>	<b>98 999</b>	<b>-4 081</b>	<b>6 974</b>	<b>5 669</b>	<b>-4,5</b>	<b>8,1</b>	<b>6,1</b>	<b>42,2</b>	<b>43,2</b>	<b>44,2</b>	<b>43,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,6</b>
Receta fiscal	53 000	49 295	52 834	56 310	-3 706	3 539	3 476	-7,0	7,2	6,6	24,7	24,6	25,0	24,8	-0,1	0,4	-0,2
Impostos indiretos	32 116	29 185	32 283	34 485	-2 931	3 098	2 201	-9,1	10,6	6,8	15,0	14,6	15,3	15,2	-0,4	0,7	-0,1
Impostos diretos	20 884	20 110	20 551	21 825	-774	441	1 275	-3,7	2,2	6,2	9,7	10,1	9,7	9,6	0,3	-0,3	-0,1
Contribuições sociais	25 360	25 606	27 149	28 400	246	1 543	1 251	1,0	6,0	4,6	11,8	12,8	12,8	12,5	1,0	0,1	-0,3
Das quais: efetivas	20 602	20 914	22 368	23 505	312	1 453	1 138	1,5	6,9	5,1	9,6	10,5	10,6	10,4	0,8	0,1	-0,2
Vendas e outras receitas correntes	12 077	11 456	13 347	14 289	-621	1 891	942	-5,1	16,5	7,1	5,6	5,7	6,3	6,3	0,1	0,6	0,0
Vendas de bens e serviços	7 262	6 630	6 734	7 033	-632	104	299	-8,7	1,6	4,4	3,4	3,3	3,2	3,1	-0,1	-0,1	-0,1
Outra receita corrente	4 815	4 826	6 613	7 256	11	1 787	643	0,2	37,0	9,7	2,2	2,4	3,1	3,2	0,2	0,7	0,1
<b>Recetas de capital</b>	<b>759</b>	<b>648</b>	<b>1 243</b>	<b>2 476</b>	<b>-111</b>	<b>595</b>	<b>1 233</b>	<b>-14,6</b>	<b>91,8</b>	<b>99,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>89 636</b>	<b>97 351</b>	<b>101 298</b>	<b>105 454</b>	<b>-7 715</b>	<b>3 947</b>	<b>4 155</b>	<b>8,6</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>41,8</b>	<b>48,7</b>	<b>47,9</b>	<b>46,4</b>	<b>6,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,5</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>83 312</b>	<b>91 560</b>	<b>96 130</b>	<b>100 454</b>	<b>8 248</b>	<b>4 570</b>	<b>4 324</b>	<b>9,9</b>	<b>5,0</b>	<b>4,5</b>	<b>38,9</b>	<b>45,8</b>	<b>45,5</b>	<b>44,2</b>	<b>6,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,3</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>78 587</b>	<b>84 191</b>	<b>88 547</b>	<b>89 761</b>	<b>5 604</b>	<b>4 356</b>	<b>1 215</b>	<b>7,1</b>	<b>5,2</b>	<b>1,4</b>	<b>36,7</b>	<b>42,1</b>	<b>41,9</b>	<b>39,5</b>	<b>5,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>-2,4</b>
Consumo intermédio	11 026	11 315	12 230	12 688	290	915	458	2,6	8,1	3,7	5,1	5,7	5,8	5,6	0,5	0,1	-0,2
Despesas com pessoal	23 147	23 925	24 882	25 782	779	956	900	3,4	4,0	3,6	10,8	12,0	11,8	11,4	1,2	-0,2	-0,4
Prestações sociais	38 826	40 317	41 435	43 004	1 491	1 118	1 569	3,8	2,8	3,8	18,1	20,1	19,6	18,9	2,0	-0,5	-0,7
que não em espécie	34 658	36 097	37 186	38 456	1 440	1 088	1 270	4,2	3,0	3,4	16,2	18,0	17,6	16,9	1,9	-0,4	-0,7
em espécie	4 168	4 220	4 249	4 548	51	30	299	1,2	0,7	7,0	1,9	2,1	2,0	2,0	0,2	-0,1	0,0
Subsídios	919	3 664	4 220	1 987	2 745	556	-2 233	298,6	15,2	-52,9	0,4	1,8	2,0	0,9	1,4	0,2	-1,1
Outra despesa corrente	4 670	4 969	5 781	6 301	300	811	520	6,4	16,3	9,0	2,2	2,5	2,7	2,8	0,3	0,3	0,0
<b>Despesas de capital</b>	<b>4 725</b>	<b>7 369</b>	<b>7 583</b>	<b>10 692</b>	<b>2 644</b>	<b>214</b>	<b>3 110</b>	<b>56,0</b>	<b>2,9</b>	<							

Quadro 24 – Conta das Administrações Públicas e impacto do PRR (% do PIB)

	2019	2021		2022 P		PRR	
		com PRR	sem PRR	com PRR	sem PRR	2021	2022
<b>Receita Total</b>	<b>42,6</b>	<b>45,3</b>	<b>45,3</b>	<b>44,7</b>	<b>43,3</b>	<b>0,0</b>	<b>1,3</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>42,2</b>	<b>44,2</b>	<b>44,1</b>	<b>43,6</b>	<b>43,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>
Receita fiscal	24,7	25,0	25,0	24,8	24,8	0,0	0,0
Impostos indiretos	15,0	15,3	15,3	15,2	15,2	0,0	0,0
Impostos diretos	9,7	9,7	9,7	9,6	9,6	0,0	0,0
Contribuições sociais	11,8	12,8	12,8	12,5	12,5	0,0	0,0
Das quais: efetivas	9,6	10,6	10,6	10,4	10,4	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	5,6	6,3	6,3	6,3	5,8	0,0	0,5
Vendas de bens e serviços	3,4	3,2	3,2	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	2,2	3,1	3,1	3,2	2,7	0,0	0,5
<b>Receitas de capital</b>	<b>0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,8</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>42,5</b>	<b>48,1</b>	<b>48,1</b>	<b>46,6</b>	<b>45,2</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>39,5</b>	<b>45,7</b>	<b>45,7</b>	<b>44,4</b>	<b>43,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>36,7</b>	<b>41,9</b>	<b>41,9</b>	<b>39,5</b>	<b>39,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>
Consumo intermédio	5,1	5,8	5,8	5,6	5,3	0,0	0,3
Despesas com pessoal	10,8	11,8	11,8	11,4	11,4	0,0	0,0
Prestações sociais	18,1	19,6	19,6	18,9	18,9	0,0	0,0
que não em espécie	16,2	17,6	17,6	16,9	16,9	0,0	0,0
em espécie	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	0,4	2,0	2,0	0,9	0,8	0,0	0,0
Outra despesa corrente	2,2	2,7	2,7	2,8	2,6	0,0	0,2
<b>Despesas de capital</b>	<b>2,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>4,9</b>	<b>4,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,9</b>
FBCF	1,8	2,5	2,5	3,2	2,7	0,0	0,5
Outras despesas de capital	1,0	1,3	1,3	1,7	1,3	0,0	0,4
<b>Juros</b>	<b>3,0</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Saldo global</b>	<b>0,1</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>
Saldo primário	3,1	-0,4	-0,4	0,3	0,3	0,0	-0,1
Receita fiscal e contributiva	36,6	37,9	37,9	37,3	37,3	0,0	0,0
Receita não fiscal e não contributiva	6,0	7,5	7,4	7,4	6,0	0,0	1,3
Despesa Corrente	39,6	44,4	44,4	41,7	41,2	0,0	0,5

Fontes: INE (2019, 2021) e Ministério das Finanças (2022). Cálculos do CFP. | Nota: A execução orçamental em 2021 do Plano de Recuperação e Resiliência ascendeu a 90 M€. Em rácio do PIB a expressão desse valor não é perceptível à casa decimal.

Quadro 25 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs* e impacto do PRR (% do PIB)

	2019	2021		2022 P		PRR	
		com PRR	sem PRR	com PRR	sem PRR	2021	2022
<b>Receita Total</b>	<b>42,5</b>	<b>44,8</b>	<b>44,7</b>	<b>44,7</b>	<b>43,3</b>	<b>0,0</b>	<b>1,3</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>42,2</b>	<b>44,2</b>	<b>44,1</b>	<b>43,6</b>	<b>43,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>
Receita fiscal	24,7	25,0	25,0	24,8	24,8	0,0	0,0
Impostos indiretos	15,0	15,3	15,3	15,2	15,2	0,0	0,0
Impostos diretos	9,7	9,7	9,7	9,6	9,6	0,0	0,0
Contribuições sociais	11,8	12,8	12,8	12,5	12,5	0,0	0,0
Das quais: efetivas	9,6	10,6	10,6	10,4	10,4	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	5,6	6,3	6,3	6,3	5,8	0,0	0,5
Vendas de bens e serviços	3,4	3,2	3,2	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	2,2	3,1	3,1	3,2	2,7	0,0	0,5
<b>Receitas de capital</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,8</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>41,8</b>	<b>47,9</b>	<b>47,9</b>	<b>46,4</b>	<b>45,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>38,9</b>	<b>45,5</b>	<b>45,5</b>	<b>44,2</b>	<b>42,8</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>36,7</b>	<b>41,9</b>	<b>41,9</b>	<b>39,5</b>	<b>39,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>
Consumo intermédio	5,1	5,8	5,8	5,6	5,3	0,0	0,3
Despesas com pessoal	10,8	11,8	11,8	11,4	11,4	0,0	0,0
Prestações sociais	18,1	19,6	19,6	18,9	18,9	0,0	0,0
que não em espécie	16,2	17,6	17,6	16,9	16,9	0,0	0,0
em espécie	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	0,4	2,0	2,0	0,9	0,8	0,0	0,0
Outra despesa corrente	2,2	2,7	2,7	2,8	2,6	0,0	0,2
<b>Despesas de capital</b>	<b>2,2</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>4,7</b>	<b>3,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,9</b>
FBCF	1,8	2,5	2,5	3,2	2,7	0,0	0,5
Outras despesas de capital	0,4	1,1	1,1	1,5	1,1	0,0	0,4
<b>Juros</b>	<b>3,0</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Saldo global</b>	<b>0,7</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,2</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>
Saldo primário	3,7	-0,7	-0,7	0,4	0,5	0,0	-0,1
Receita fiscal e contributiva	36,6	37,9	37,9	37,3	37,3	0,0	0,0
Receita não fiscal e não contributiva	6,0	6,9	6,9	7,4	6,0	0,0	1,3
Despesa Corrente	39,6	44,4	44,4	41,7	41,2	0,0	0,5

Fontes: INE (2019, 2021) e Ministério das Finanças (2022). Cálculos do CFP. | Nota: A execução orçamental em 2021 do Plano de Recuperação e Resiliência ascendeu a 90 M€. Em rácio do PIB a expressão desse valor não é perceptível à casa decimal.

## 5.2 Lista de abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
ARL	Administração Regional e Local
BCE	Banco Central Europeu
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CP	Comboios de Portugal
CT	Certificados do Tesouro
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEFF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FR	Fundo de Resolução
FRE	Fundo de Resolução Europeu
GOP	Grandes Opções do Plano
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
MTN	<i>Medium Term Note</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEC	Pagamento Especial por Conta
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPP	Parcerias Público Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
REACT-EU	Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TVH	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia

### 5.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução das despesas de capital (em M€).....	31
Gráfico 2 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (em M€).....	32
Gráfico 3 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2022].....	44
Gráfico 4 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado) .....	48
Gráfico 5– Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB) .....	50
Gráfico 6 – Necessidades de financiamento do Estado em 2022 (M€) .....	52
Gráfico 7 – Fontes de financiamento do Estado (M€).....	53

### 5.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Impacto das medidas de política orçamental aprovadas em anos anteriores a 2022 (variação face a 2021).....	14
Quadro 2 – Impacto das principais medidas de política orçamental em 2022 .....	16
Quadro 3 – Impacto da proposta de desdobramento dos escalões na receita de IRS com referência a 2018 (em M€).....	18
Quadro 4 – Impacto da proposta de desdobramento dos escalões na receita de IRS no total anual de impostos sobre o rendimento e de contribuições para a Segurança Social pagos, por decis, com referência a 2018 (em €).....	19
Quadro 5 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 (em M€) .....	20
Quadro 6 – Da execução de 2021 à previsão da POE para 2022 - medidas de política com impacto orçamental (M€).....	23
Quadro 7 – Evolução da carga fiscal .....	25
Quadro 8 – Fatores explicativos da variação da receita pública na POE/2022 (M€) .....	26
Quadro 9 – Despesa fiscal do Estado, por imposto .....	28
Quadro 10 – Conta das Administrações Públicas na POE/2022 .....	29
Quadro 11 – Fatores explicativos da variação da despesa pública prevista na POE/2022 (em M€).....	30
Quadro 12 – Dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais .....	34
Quadro 13 – Despesa primária das AP ajustada de one-off, PRR e medidas de emergência * .....	36

Quadro 14 – Projeção do CFP para os agregados orçamentais e sua comparação com previsão orçamental do MF para 2022 (% do PIB) .....	37
Quadro 15 – Indicadores orçamentais.....	41
Quadro 16 – Impacto das medidas one-off no saldo orçamental .....	42
Quadro 17 – Do limite de despesa no QPDP para 2022 ao saldo estrutural .....	46
Quadro 18 – Necessidades de financiamento do Estado em 2021 – 2022 (M€).....	51
Quadro 19 – Contributos para a variação dos juros .....	54
Quadro 20 – Decomposição da variação da receita prevista para 2022 (M€).....	55
Quadro 21 – Decomposição da variação da despesa prevista para 2022 (M€) .....	56
Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional .....	57
Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas ajustada de one-offs, em contabilidade nacional.....	57
Quadro 24 – Conta das Administrações Públicas e impacto do PRR (% do PIB) .....	58
Quadro 25 – Conta das Administrações Públicas ajustada de one-offs e impacto do PRR (% do PIB) .....	59

## 5.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Impacto fiscal da revisão dos escalões do IRS subjacente na POE/2022: simulação na interface EUROMOD-JRC.....	17
Caixa 2 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2022 .....	27
Caixa 3 – Comparação da previsão da despesa primária com o executado antes da pandemia.....	35