

## Relatório UTAO n.º 1/2020

### Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2020

Coleção: Análise técnica das propostas de Orçamento do Estado

3 de janeiro de 2020

### Ficha técnica

---

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

**Título:** Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2020

**Coleção:** Análise técnica das propostas de Orçamento do Estado

**Relatório UTAO N.º 1/2020**

**Data de publicação:** 3 de janeiro de 2020

**Data-limite para incorporação de informação:** 31/12/2019

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

---

## Índice geral

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>PARTE I — CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJEÇÕES DE CURTO PRAZO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 O CENÁRIO MACROECONÓMICO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS EM CONTEXTO HISTÓRICO E ANALÍTICO .....</b>	<b>15</b>
2.1 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE A POE/2020 E O PPO/2020 .....	15
2.2 PREVISÕES PARA 2020 .....	16
2.2.1 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação .....	16
2.2.2 Rendimento disponível e poupança de famílias e instituições sem fins lucrativos.....	20
2.2.3 Mercado de trabalho.....	21
2.2.4 Conta externa.....	22
<b>3 COMPARAÇÕES COM OS PREVISORES OFICIAIS .....</b>	<b>25</b>
3.1 PREVISÕES SOBRE A ECONOMIA INTERNACIONAL .....	25
3.2 PREVISÕES SOBRE A ECONOMIA PORTUGUESA.....	26
3.3 RISCOS A TER EM CONTA NO CENÁRIO MACROECONÓMICO DA POE/2020 .....	27
<b>PARTE II — ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL.....</b>	<b>31</b>
<b>4 MEDIDAS DE POLÍTICA .....</b>	<b>33</b>
4.1 CONTAS PREVISIONAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS E CONCEITOS .....	33
4.2 MEDIDAS DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES.....	36
4.3 NOVAS MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	38
4.3.1 Dúvidas na classificação de novas medidas de política.....	38
4.3.2 Cenário do MF com as novas orientações políticas.....	40
4.3.3 Revisão da UTAO ao cenário com as novas orientações políticas.....	42
4.4 MEDIDAS COM EFEITOS ORÇAMENTAIS TEMPORÁRIOS E/OU NÃO-RECORRENTES.....	45
4.5 RETOMA DAS AVALIAÇÕES DO MF SOBRE MEDIDAS DE POLÍTICA NOS CAPÍTULOS SEGUINTE .....	48
<b>5 REVISÕES ENTRE OUTUBRO E DEZEMBRO DE 2019 NA ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL.....</b>	<b>49</b>
5.1 DIFERENÇAS NOS SALDOS ORÇAMENTAL E PRIMÁRIO .....	49
5.2 COMPARAÇÃO DE CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES DA POE/2020 COM O PPO/2020 DE OUTUBRO .....	51
5.3 DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES ÀS METAS ORÇAMENTAIS DA POE/2020.....	54
5.4 COMPARAÇÃO DAS METAS ORÇAMENTAIS DA POE/2020 COM O PPO/2020 DE OUTUBRO .....	55
5.5 REVISÃO DO SALDO ESTRUTURAL ENTRE O PPO/2020 DE OUTUBRO E A POE/2020 .....	55
5.6 IMPLICAÇÕES EM TERMOS DE ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL.....	57
<b>6 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS ORÇAMENTAIS DO BRAÇO PREVENTIVO DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO.....</b>	<b>59</b>
6.1 SALDO ORÇAMENTAL .....	59
6.2 SALDO ESTRUTURAL E CUMPRIMENTO DO OMP.....	59
6.3 AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DE AJUSTAMENTO EM DIREÇÃO AO OMP: VARIAÇÃO DO SALDO ESTRUTURAL E TETO RECOMENDADO PARA A DESPESA PRIMÁRIA LÍQUIDA .....	60
6.4 REGRA DA DÍVIDA.....	61
<b>7 A POE/2020 NO CONTEXTO DO SEMESTRE EUROPEU .....</b>	<b>63</b>
7.1 A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS NO ÂMBITO DO SEMESTRE EUROPEU .....	63
7.1.1 Enquadramento e sequência lógica do Semestre Europeu .....	63

7.1.2	Recomendações do Conselho da UE.....	67
7.2	REAÇÃO DA POE/2020 ÀS RECOMENDAÇÕES DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA.....	68
<b>PARTE III — ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA .....</b>		<b>71</b>
<b>8</b>	<b>VENTILAÇÃO ECONÓMICA EM CONTABILIDADE PÚBLICA .....</b>	<b>73</b>
8.1	A POE/2020 E A ESTIMATIVA PARA 2019 .....	73
8.2	A POE/2020 E AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2020.....	77
8.2.1	Saldo global, divergência face a mapas da proposta de lei e totais de receita e despesa efetivas...	78
8.2.2	Receita fiscal.....	83
8.2.3	Despesas com pessoal.....	85
8.3	EVOLUÇÃO 2014 A 2019 E PREVISÃO PARA 2020 NAS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS SOB CONTROLO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.....	86
<b>PARTE IV — CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>		<b>91</b>
<b>9</b>	<b>INFORMAÇÃO NA POE/2020 SOBRE INICIATIVAS ESTRUTURAIS EM ÁREAS DE RELEVO PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS .....</b>	<b>93</b>
9.1	IMPLEMENTAÇÃO DA LEO E DO SNC-AP .....	93
9.1.1	Recomendações do Tribunal de Contas.....	95
9.1.2	Disposições na POE/2020 relativas à implementação da LEO e do SNC-AP.....	97
<b>ANEXOS.....</b>		<b>99</b>
A1)	QUADROS DETALHADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM CONTABILIDADE PÚBLICA .....	101
A2)	PAINEL INTERNACIONAL COM PIB REAL POR HABITANTE, EM PARIDADES DE PODER DE COMPRA, DESDE 2000.....	103

## Índice de Caixas

CAIXA 1 — MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU MEDIDAS NÃO-RECORRENTES NA CLASSIFICAÇÃO DA UTAO	47
---	----

## Índice de Tabelas

TABELA 1 — CENÁRIO MACROECONÓMICO PREVISTO PELO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS PARA 2019 E 2020: POE/2020 <i>VERSUS</i> PPO/2020 .....	16
TABELA 2 — VARIAÇÃO DA PROCURA GLOBAL E VARIAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES .....	19
TABELA 3 — PREVISÕES DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS PARA O CRESCIMENTO DO PIB REAL .....	25
TABELA 4 — PREVISÕES DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS PARA A BALANÇA CORRENTE .....	26
TABELA 5 — COMPARAÇÃO DAS PREVISÕES SOBRE A ECONOMIA PORTUGUESA ENTRE DIFERENTES INSTITUIÇÕES.....	27
TABELA 6 — PREVISÕES ORÇAMENTAIS DA POE/2020 PARA OS ANOS DE 2019 E 2020 .....	34
TABELA 7 — MEDIDAS DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES COM IMPACTO ORÇAMENTAL ADICIONAL EM 2020: PPO/2020 (OUT2019) vs POE/2020.....	36
TABELA 8 — DESCRIÇÃO DAS INTERVENÇÕES ORÇAMENTAIS CLASSIFICADAS PELO MF COMO NOVAS MEDIDAS DE POLÍTICA.....	39
TABELA 9 — DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS NOVAS ACRESCENTADAS PELA UTAO.....	40
TABELA 10 — VALOR ORÇAMENTAL DAS NOVAS MEDIDAS POLÍTICAS PREVISTAS PARA 2020: PE/2019–23 vs POE/2020.....	41
TABELA 11 — EXERCÍCIO DE REVISÃO DE DESPESA 2020.....	42
TABELA 12 — REVISÃO DA UTAO AO CENÁRIO ORÇAMENTAL DE 2020 ASSOCIADO ÀS NOVAS MEDIDAS DE POLÍTICA .....	43
TABELA 13 — MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU NÃO-RECORRENTES CONSIDERADAS NA POE/2020 .....	46
TABELA 14 — MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU NÃO-RECORRENTES DO PPO/2020 DE OUTUBRO CONSIDERADAS ELEGÍVEIS PELA UTAO .....	47
TABELA 15 — SALDO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTAS NACIONAIS, M€: POE/2020 <i>VERSUS</i> PPO/2020 DE OUTUBRO	49

TABELA 16 – SALDO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTAS NACIONAIS, % DO PIB: POE/2020 <i>VERSUS</i> PPO/2020 DE OUTUBRO .....	50
TABELA 17 – PROJEÇÕES DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES: POE/2020 <i>VERSUS</i> PPO/2020 DE OUTUBRO .....	52
TABELA 18 – MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU NÃO-RECORRENTES: POE/2020 <i>VERSUS</i> PPO/2020 DE OUTUBRO .....	53
TABELA 19 – DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES ÀS METAS ORÇAMENTAIS DA POE/2020: .....	54
TABELA 20 – HIATO DO PRODUTO E COMPONENTE CÍCLICA DO SALDO ORÇAMENTAL SEGUNDO O MF: POE/2020 <i>VERSUS</i> PPO/2020 DE OUTUBRO .....	56
TABELA 21 – HIATO DO PRODUTO E COMPONENTE CÍCLICA DO SALDO ORÇAMENTAL NO CONFRONTO COM OUTROS PREVISORES: POE/2020 <i>VERSUS</i> PPO/2020 DE OUTUBRO.....	56
TABELA 22 – REVISÃO DO SALDO ESTRUTURAL ENTRE A PPO/2020 DE OUTUBRO E A POE/2020 .....	57
TABELA 23 – SALDO ESTRUTURAL PROJETADO NA POE/2020 .....	60
TABELA 24 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA NO PERÍODO 2018–2020 .....	62
TABELA 25 – RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS DO CONSELHO, NO ÂMBITO DO SEMESTRE EUROPEU DE 2019 .....	68
TABELA 26 – ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO SEMESTRE EUROPEU DE 2019 NA POE/2020.....	69
TABELA 27 – CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS PARA 2019: ESTIMATIVA <i>VERSUS</i> OE.....	74
TABELA 28 – CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2020 NA ÓTICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA.....	80
TABELA 29 – RECEITA NÃO FISCAL E NÃO CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL CONTA 2018–2020 .....	82
TABELA 30 – RECEITA FISCAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS POR SUBSECTOR 2018–2020 .....	85
TABELA 31 – DESPESAS COM PESSOAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS 2016–2020 .....	86
TABELA 32 – DOTAÇÕES DOS INSTRUMENTOS PARA COBERTURA DE RISCOS, 2014–2020 .....	90
TABELA 33 – RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS CONSTANTES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DA LEO .....	95
TABELA 34 – CONTA CONSOLIDADA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EVOLUÇÃO ANUAL PREVISTA NO OE/2019 E A ESTIMATIVA PARA 2019 DA POE/2020 .....	101
TABELA 35 – CONTA CONSOLIDADA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: 2018–2020 .....	102
TABELA 36 – VALOR DO PRODUTO INTERNO BRUTO REAL <i>PER CAPITA</i> , EM PARIDADES DE PODER DE COMPRA, E POSIÇÃO RELATIVA DE PORTUGAL: 2000–2018 .....	103

## Índice de Gráficos

GRÁFICO 1 – PRODUTO POTENCIAL E PIB OBSERVADO .....	17
GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO DO PIB REAL.....	17
GRÁFICO 3 – PROCURA EXTERNA LÍQUIDA DE IMPORTAÇÕES E CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DA ECONOMIA .....	17
GRÁFICO 4 – PIB REAL <i>PER CAPITA</i> PORTUGUÊS EM PROPORÇÃO DA MÉDIA DA UE E DA ÁREA DO EURO, AJUSTADO PELAS PARIDADES DE PODER DE COMPRA, 2000–2018 .....	18
GRÁFICO 5 – COMPOSIÇÃO DO PIB REAL .....	19
GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DO PIB REAL, POR COMPONENTE .....	19
GRÁFICO 7 – INVESTIMENTO (FBCF) .....	20
GRÁFICO 8 – INVESTIMENTO (FBCF), POR SECTOR DE ATIVIDADE.....	20
GRÁFICO 9 – CONSUMO PRIVADO, POUPANÇA E RENDIMENTO DISPONÍVEL DAS FAMÍLIAS .....	21
GRÁFICO 10 – EMPREGO, POPULAÇÃO ATIVA E TAXA DE DESEMPREGO .....	21
GRÁFICO 11 – CUSTOS UNITÁRIOS DO TRABALHO NOMINAIS E REAIS .....	22
GRÁFICO 12 – PRODUTIVIDADE APARENTE DO TRABALHO E REMUNERAÇÕES POR TRABALHADOR .....	22
GRÁFICO 13 – DECOMPOSIÇÃO DA BALANÇA DE BENS E SERVIÇOS ENTRE COMPONENTES VOLUME E PREÇOS ....	23
GRÁFICO 14 – COMPOSIÇÃO DAS BALANÇAS CORRENTE E DE CAPITAL .....	23
GRÁFICO 15 – CAPACIDADE/NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS SECTORES PÚBLICO E PRIVADO .....	23
GRÁFICO 16 – TERMOS DE TROCA E PREÇOS DAS EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES .....	23
GRÁFICO 17 – PESO DAS EXPORTAÇÕES PORTUGUESAS NO TOTAL DA ÁREA DO EURO E QUOTA DE MERCADO DA ÁREA DO EURO NO COMÉRCIO MUNDIAL .....	24
GRÁFICO 18 – TAXA DE VARIAÇÃO DO PREÇO DAS IMPORTAÇÕES E EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DO PETRÓLEO BRENT .....	24
GRÁFICO 19 – POSIÇÃO LÍQUIDA DE INVESTIMENTO INTERNACIONAL E DÍVIDA EXTERNA LÍQUIDA .....	28
GRÁFICO 20 – INDICADORES DE INTEGRAÇÃO FINANCEIRA NA ÁREA DO EURO .....	30

GRÁFICO 21 – VARIAÇÃO ACUMULADA DA DÍVIDA PÚBLICA DESDE MARÇO DE 2015 E COMPRAS NO ÂMBITO DO PROGRAMA PSPP .....	30
GRÁFICO 22 – CONTRIBUIÇÃO DAS NOVAS MEDIDAS DE POLÍTICA PARA A CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL NO PERÍODO DE 2016 A 2020 .....	44
GRÁFICO 23 – EVOLUÇÃO DO SALDO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS PROJETADA NA POE/2020 .....	50
GRÁFICO 24 – EVOLUÇÃO DO SALDO PRIMÁRIO E DA DESPESA COM JUROS PREVISTA NA POE/2019 .....	50
GRÁFICO 25 – DO SALDO ORÇAMENTAL DE 2019 AO SALDO ORÇAMENTAL DE 2020 NA POE/2020: VALORES AJUSTADOS DOS EFEITOS DAS MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU NÃO-RECORRENTES .....	51
GRÁFICO 26 – DO SALDO ORÇAMENTAL DE 2019 AO SALDO ORÇAMENTAL DE 2020 NA POE/2020 .....	51
GRÁFICO 27 – VARIAÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA NAS PREVISÕES PARA 2020 DO CENÁRIO DE POLÍTICAS INVARIANTES: POE/2020 VERSUS PPO/2020 DE OUTUBRO .....	53
GRÁFICO 28 – DECOMPOSIÇÃO DA REVISÃO DO SALDO ORÇAMENTAL PPO/2020 E A POE/2020 .....	55
GRÁFICO 29 – TRAJETÓRIA DE EVOLUÇÃO DO SALDO ESTRUTURAL: POE/2020 VERSUS PPO/2020 .....	56
GRÁFICO 30 – EVOLUÇÃO DA TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA NO PERÍODO 2018–2020, MLSA E REGRA DO VIGÉSIMO.....	62
GRÁFICO 31 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA A REVISÃO DO SALDO DA ESTIMATIVA FACE AO OE/2019 .....	75
GRÁFICO 32 – CONTRIBUTOS POR SUBSECTOR PARA A REVISÃO DO SALDO GLOBAL PARA 2019.....	76
GRÁFICO 33 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO DA RECEITA EFETIVA EM 2019 .....	77
GRÁFICO 34 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO DA DESPESA EFETIVA EM 2019 .....	77
GRÁFICO 35 – EVOLUÇÃO DO SALDO GLOBAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NO PERÍODO 2016–2020 .....	79
GRÁFICO 36 – SALDO POR SUBSECTOR 2019–2020 .....	80
GRÁFICO 37 – CRESCIMENTO DA RECEITA VERSUS EXECUÇÃO E PRINCIPAIS CONTRIBUTOS .....	83
GRÁFICO 38 – DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS INICIAIS SOB CONTROLO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2014–2020 .....	88

## Índice de Figuras

FIGURA 1 – CRONOGRAMA DO SEMESTRE EUROPEU.....	65
--	----

**Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos**

<b>Sigla/abreviatura</b>	<b>Designação</b>
AdC	Administração Central
ADSE	Sistema de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas Instituto de Proteção e Assistência na Doença, ADSE, I.P.
AE	Área do Euro
ALCOV	Aquisições Líquidas de Cessões de Objetos de Valor
AMECO	<i>Annual Macro-Economic Database of the European Commission</i>
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
DGO	Direção Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DLRR	Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECE	Entidade Contabilística Estado
EM	Estado(s)-Membro(s) da União Europeia
ENIPSSA	Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
EUR/Barril	Euros por barril de petróleo
EUR/USD	Taxa de câmbio: X dólares por 1 euro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEFF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IFM	Instituições Financeiras Monetárias
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IUC	Imposto único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
MLSA	Ajustamento Estrutural Linear Mínimo   <i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivo
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PME	Pequena e Média Empresa
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/2020	Proposta de Orçamento do Estado para 2020
pp.	Páginas
PPC	Paridades de Poderes de Compra
PPO	Projeto de Plano Orçamental
PPP	Parcerias-Público Privadas
PROTranSP	Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público
PSPP	Programa de Compras do Sector Público / <i>Public Sector Purchase Programme</i>
PT/2020	Portugal 2020
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental

<b>Sigla/abreviatura</b>	<b>Designação</b>
REP	Recomendações Específicas por País
SEO	Síntese de Execução Orçamental
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TdC	Tribunal de Contas
TECG	Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Tvh	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
WEO	<i>World Economic Outlook</i>

## Sumário executivo

---

1. Os resultados principais da análise empreendida no presente relatório sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020) são apresentados neste sumário desenvolvido. Naturalmente, a sua justificação e um maior detalhe encontram-se nos capítulos seguintes.

### O cenário macroeconómico

2. Como efeito de fundo às previsões de curto prazo, dá-se nota que Portugal apresenta, no século XXI, uma trajetória de empobrecimento relativo na comparação do rendimento real por habitante face às médias da União Europeia (UE) e da área do euro. Corrigido pelas paridades de poder de compra, o indicador permanece praticamente estagnado desde 2013, na casa dos 77% na comparação com a UE e na ordem dos 73% no cotejo com a união monetária.

3. A POE/2020 revê o cenário macroeconómico para 2020 face ao que consta do Projeto de Plano Orçamental para 2020 (PPO/2020) de outubro de 2019. Destaca-se a revisão em baixa da capacidade de financiamento do resto do mundo por parte da economia portuguesa, deterioração associada ao sector privado, a qual é compensada pela revisão em alta na variação de existências e aquisições líquidas de cessões de objetos de valor.

4. O cenário macroeconómico da POE/2020 apresenta uma previsão de crescimento económico para 2020 próxima da estimada para 2019. O nível do PIB real continuará acima do produto potencial em 2020, sendo que a taxa de variação se encontra próxima da prevista para o crescimento do produto potencial.

5. Contudo, apesar de a taxa de crescimento do PIB real prevista para 2020 ser idêntica à de 2019, existe uma diferente composição na procura agregada. O contributo negativo da procura externa deverá ser menos acentuado em 2020. No lado da procura interna, destaca-se para 2020 a descida no contributo positivo do investimento.

6. Na POE/2020, prevê-se uma deterioração da capacidade de financiamento do resto do mundo por parte da economia portuguesa para 0,2% do PIB em 2020, atingindo o valor mais baixo desde 2012. Esta deterioração terá como principal contributo o facto de a balança de bens e serviços passar de positiva em 2018 (0,1%) para negativa em 2019 (-0,8%) e 2020 (-1,3%). Adicionalmente, o sector privado deverá apresentar uma descida da sua capacidade de financiamento para 0,0% em 2020, sendo o valor mais baixo desde o ano 2009.

7. A Formação Bruta de Capital Fixo está em recuperação desde 2014 e o MF prevê que supere em 2019 o nível observado em 2005 e que ultrapasse em 2020 o nível observado em 2008. O investimento em construção, apesar do crescimento contínuo desde 2016, permanecerá em 2020 abaixo do nível registado em 2005.

8. O emprego continuará nos anos de 2019 e 2020 a trajetória de subida encetada em 2014, assim como a taxa de desemprego prosseguirá a sua queda, embora desacelerando ligeiramente face aos três anos anteriores.

### Medidas de política

9. A transparência da informação orçamental melhorou com a inclusão no relatório do Ministério das Finanças (MF) de indicações sobre a implementação em 2019 e os planos para 2020 das medidas de eficiência na despesa. O grau de detalhe e a estrutura da informação é desigual entre várias áreas da governação e não permite ainda perceber qual é o nível de concretização das medidas anunciadas no passado.

**10.** Com exceção do exercício de revisão da despesa e dos programas direcionados para o reforço da oferta de transportes públicos e do acesso à habitação, as novas medidas previstas pelo MF concretizam alterações cirúrgicas nas regras de vários impostos com um efeito líquido de redução na receita de 40 M€.

**11.** As novas medidas de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2020 têm um impacto de -0,06% do PIB no saldo orçamental, sendo este contributo para a consolidação orçamental negativo pela primeira vez nos últimos cinco anos.

**12.** A UTAO procedeu a uma revisão do cenário de políticas invariantes da POE/2020, devido à discordância com a classificação de três medidas de política fiscal e a omissão de efeitos na receita das Administrações Públicas (AP) decorrentes de medidas antigas de política remuneratória com efeitos carreados (*carry over*) para 2020. Na comparação com a quantificação recebida do MF no âmbito da POE/2020, a revisão da UTAO reduz o impacto líquido carreado no saldo orçamental de -837 M€ para -594 M€.

**13.** A UTAO encontrou também razões para rever a quantificação das chamadas medidas de política novas (novas por concretizarem novas orientações políticas com reflexo direto na receita ou na despesa das AP). Transitou para esta lista as três medidas de política fiscal que, na sua revisão anterior, retirou do elenco de medidas antigas e fez a mesma correção que no parágrafo anterior a efeitos na receita decorrentes da medida nova de atualização transversal de 0,3% nas tabelas remuneratórias da função pública (o contributo líquido da medida para o saldo passa de 70 M€ para 40 M€). A diferença, face à quantificação do MF, no contributo líquido das medidas novas para o saldo orçamental é na ordem dos 10 M€ e, por isso, residual.

**14.** Em suma, a revisão da UTAO às listas de medidas e aos valores das medidas de política antigas e novas que o MF considerou acrescenta 255 M€ à receita total e ao saldo orçamental previsto para 2020, apesar de tudo uma revisão sem expressão material na receita total projetada pelo MF para 2020. Todavia, o acréscimo daquele montante à meta de 533 M€ que o Governo preconiza para o saldo em contabilidade nacional é relevante.

**15.** As dúvidas que a UTAO possui sobre a completude do elenco de medidas novas considerado pelo MF ficam sem resposta neste relatório, não se sabendo como é que elas impactam nos objetivos orçamentais para 2020. As dúvidas referem-se a quatro medidas comunicadas com destaque pelo MF e restante Governo como correspondendo a novas orientações de política e cuja omissão da classificação pelo MF de medidas de política novas causa estranheza. São medidas de despesa na saúde e de investimento estruturante em vários sectores, a par de novas contribuições especiais.

#### **Previsões orçamentais expurgadas de efeitos temporários e/ou não-recorrentes**

**16.** Incluindo os valores orçamentais temporários e/ou não-recorrentes, a POE/2020 mantém inalterada a estimativa para o saldo orçamental de 2019, em -0,1% do PIB, no cotejo com o PPO/2020 de outubro, e revê em alta o saldo projetado para 2020, de uma situação de equilíbrio orçamental para um excedente de 0,2% do PIB.

**17.** As medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas na POE/2020 têm um impacto negativo sobre o saldo orçamental em 2019 e 2020, de -0,5% e -0,4% do PIB, respetivamente. A UTAO concorda com a classificação como temporárias e/ou não-recorrentes das medidas apresentadas na POE/2020 para 2019 e 2020, embora tenha reservas quanto à não inclusão, neste lote de medidas, das comissões relacionadas com a reprivatização do BPN em 2020. Excluindo o impacto das medidas com esta classificação, a POE/2020 projeta excedentes orçamentais de 0,4% e 0,6% do PIB, respetivamente.

**18.** A melhoria do saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes prevista para 2020 é a mais moderada dos últimos anos e assenta exclusivamente na redução da despesa com juros. O saldo primário ajustado mantém-se inalterado, em 3,5% do PIB, na medida em que o aumento do peso da receita no PIB, em 0,4 p.p., é totalmente absorvido pela subida simultâneo na despesa primária ajustada.

## Revisões entre outubro e dezembro de 2019 na estratégia orçamental

**19.** As projeções da POE/2020 apontam para que seja possível alcançar o Objetivo de Médio Prazo (OMP) em 2020, apesar das novas medidas de política orçamental agravarem, no seu conjunto, o saldo orçamental. O OMP em 2020 é o saldo estrutural valer 0,0% do PIB potencial.

**20.** Esta estratégia de ajustamento em direção ao OMP é diametralmente oposta à que decorria das projeções orçamentais do PPO/2020 apresentado em outubro último. Com efeito, assentando exclusivamente num cenário de políticas invariantes, o PPO/2020 de outubro projetava uma deterioração do saldo orçamental em 2020, de -0,3% do PIB em 2019 para -0,5% do PIB. Este resultado apontava para a necessidade de serem adotadas no OE/2020 medidas de política novas no sentido da consolidação orçamental (*i.e.*, de aumento do saldo estrutural) para que fosse possível atingir o OMP.

**21.** A revisão da trajetória para o saldo estrutural entre o PPO/2020 de outubro (de deterioração do saldo estrutural) e a POE/2020 (de aumento do saldo estrutural) resulta de dois fatores. Por um lado, foi efetuada uma reavaliação em baixa da componente cíclica do saldo orçamental em 2020, que decorre de alterações ao nível do cenário macroeconómico. Por outro lado, as projeções para o saldo orçamental de 2020 foram, como referido anteriormente, revistas em alta. Porém, estas revisões advêm, principalmente, do cenário de políticas invariantes que é utilizado como ponto de partida na POE/2020 para a realização do exercício orçamental.

**22.** As diferenças no cenário de políticas invariantes entre a POE de dezembro e o PPO de outubro decorrem de três fatores. Primeiro, a revisão na composição dos efeitos carreados (*carry over*) de medidas antigas. A segunda é a revisão nos efeitos temporários e/ou não recorrentes de várias medidas. A terceira só pode ser a revisão nos efeitos permanentes de medidas antigas. A UTAO conseguiu analisar e quantificar neste relatório os contributos explicativos dos dois primeiros fatores. Não encontrou informação na documentação da POE que lhe permitisse identificar quais foram os efeitos permanentes nos quais o MF mexeu para preparar a POE.

**23.** O saldo estrutural previsto para 2020 no PPO de outubro valia -0,5% do PIB e passa na POE para 0,0% do PIB. Esta melhoria projetada no saldo estrutural é acompanhada pela melhoria em 0,3 p.p. de PIB no saldo orçamental sem que haja medidas de consolidação orçamental. Não foi possível esclarecer com os elementos que constam do Relatório da POE/2020 nem em questões colocadas ao Ministério das Finanças quais as razões que determinaram a revisão do cenário de políticas invariantes e que levaram a que o Ministério das Finanças passasse a assumir para o saldo estrutural aquela dinâmica de evolução virtuosa, que contrasta com a projetada dois meses antes no PPO/2020 de outubro.

### Avaliação do cumprimento das regras orçamentais

**24.** Portugal encontra-se na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e, nesse contexto, está sujeito ao cumprimento de um conjunto de regras. Baseada na sua análise do plano orçamental para 2020, a UTAO emite a opinião de que todas as regras de disciplina orçamental que vinculam o Estado português serão cumpridas se a execução decorrer de acordo com o plano proposto.

**25.** A POE/2020 prevê a satisfação folgada do limite mínimo de -3,0% do PIB para o saldo orçamental que garante a permanência na vertente preventiva do PEC. Simultaneamente, encontra-se prevista uma trajetória de melhoria do saldo estrutural, que coloca as finanças públicas portuguesas em linha com o respetivo OMP em 2020, de 0,0% do PIB potencial, dando cumprimento à recomendação do Conselho da UE dirigida a Portugal. O plano prevê este cumprimento, mas com uma margem mínima de segurança. Satisfazendo o OMP, a avaliação da trajetória de ajustamento do saldo estrutural em direção ao OMP, quer em termos de variação mínima anual do saldo estrutural, quer em termos do limite para a despesa primária líquida, não é aplicável.

**26.** A regra da dívida de Maastricht aplicável a Portugal neste momento tem duas vertentes ou critérios. De acordo com a apreciação da UTAO, a projeção para a dívida pública apresentada na POE/2020 para o período 2019-2020 cumpre a regra da dívida em ambas as vertentes:

- (i) No ano de 2019, o rácio da dívida projetada (118,9%) é inferior ao resultante do método MLSA (*Minimum Linear Structural Adjustment*), assegurando o cumprimento da regra referente ao período transitório após o encerramento do Procedimento por Défice Excessivo (PDE). A POE antevê a possibilidade de satisfazer com uma folga de 1,6 p.p. a regra do MLSA em 2019;
- (ii) No ano de 2020, a observância da redução do rácio da dívida ao ritmo médio anual de um vigésimo (5%), na parte que excede os 60% do PIB, com base na avaliação retrospectiva dos últimos três anos, exige a redução do rácio da dívida, em média, 3,3 p.p. ao ano; esta restrição é satisfeita *ex ante* pela trajetória da dívida projetada na POE/2020, embora com uma margem de segurança muito estreita.

#### A POE/2020 no contexto do Semestre Europeu

**27.** No âmbito do Semestre Europeu de 2019, a Comissão Europeia emitiu um conjunto de recomendações específicas para cada um dos Estados-Membros, as quais vieram a ser adotadas pelo Conselho da UE em julho de 2019. Relativamente a Portugal, a Comissão Europeia emitiu e o Conselho da UE adotou um conjunto de quatro recomendações específicas. A primeira recomendação visou o cumprimento do objetivo orçamental de médio prazo, a aceleração da redução do rácio da dívida pública (através da utilização de receitas extraordinárias), a melhoria da qualidade das finanças públicas (com um enfoque na redução dos pagamentos em atraso no setor da saúde) e a sustentabilidade financeira das empresas públicas. A segunda recomendação foi dirigida ao mercado de trabalho e ao setor da segurança social, tendo em vista a redução da segmentação naquele mercado, a melhoria de competências e a sua adequação às exigências do mercado e, por outro lado, o incremento da eficácia e da adequação da rede de proteção social. Em terceiro lugar, o Conselho da UE recomendou que a política económica portuguesa se focalize na investigação e na inovação, nos transportes ferroviários, nas infraestruturas portuárias e na transição energética. Por fim, a quarta recomendação foi dirigida a aspetos relacionados com uma maior celeridade na execução de garantias associadas a créditos em incumprimento, maior eficiência nos processos de insolvência e recuperação de empresas, diminuição da carga administrativa e regulamentar que pesa sobre o setor privado, designadamente nos aspetos que têm a ver com o licenciamento, redução de restrições a profissões altamente regulamentadas e melhoria da eficácia dos tribunais administrativos e fiscais.

#### Ventilação económica em contabilidade pública

**28.** A estimativa do saldo global das Administrações Públicas para 2019 foi revista em alta, para – 1107M€. Este novo objetivo, definido como ponto de partida do OE/2020, representa cerca de metade do défice em contabilidade pública previsto no OE/2019 aprovado. A melhoria do saldo resulta do recuo da despesa (investimento e outras despesas correntes), que acomoda e compensa a quebra previsional da receita (capital e outras receitas correntes). A Segurança Social é o subsector que mais contribui para esta revisão em alta, contribuindo com 771 M€ para a subida de 1111 M€ no saldo consolidado das AP.

**29.** A estimativa de 2019 revela uma política orçamental distinta da aprovada no OE/2019 e constitui um ponto de partida para 2020 mais ambicioso para a despesa: poupança superior em 521 M€ face à meta assumida no OE/2019.

**30.** A POE/2020 prevê um saldo de – 2010 M€, tendo implícita uma deterioração do saldo global das Administrações Públicas para 2020 na ótica da contabilidade pública, ao contrário do previsto em contabilidade nacional. No entanto, o saldo compatível com o objetivo de contas nacionais assume uma poupança de 590 M€ do lado da despesa, devendo fixar-se em – 1420 M€. À semelhança do ano passado, o relatório do MF assume que o Governo não pretende consumir na execução 590 M€ da dotação de despesa para a qual pede aprovação. Não se encontram disponíveis informações sobre as rubricas do classificador da despesa em que se pretende obter esta poupança, pelo que a análise da conta previsional foi efetuada tendo em consideração a plenitude dos limites de despesa para os quais se solicita a aprovação do Parlamento.

**31.** A POE/2020 prevê um crescimento da receita efetiva em 5,8%, suportado por contributos equivalentes da componente fiscal e contributiva e da componente não fiscal nem contributiva, mas esta projeção não parece ser consonante com o observado no ano de 2019. Não se encontra suficientemente fundamentada a expectativa de mudança na composição dos acréscimos da receita cobrada face ao padrão dos anos anteriores.

**32.** No respeitante à receita fiscal, encontra-se prevista a desaceleração no ritmo de cobrança face a 2019 e o peso da tributação direta no crescimento da receita fiscal deverá igualar o da tributação indireta. Os objetivos de cobrança denotam ambição, mormente na tributação direta (+ 733 M€ ou + 3,1% após + 278M€ ou + 1,2% em 2019). Na arrecadação de tributação indireta, prevê-se progressão mais lenta (2,7%) do que em 2019 (6,3%). Já para os subsectores local e regional o MF prevê que a coleta de impostos indiretos mais do que duplique em 2020 face ao acréscimo de 2,5% esperado em 2019.

**33.** O limite de despesa efetiva da POE/2020 cresce 6,7%, prevendo-se o aumento em todas as rubricas com exceção de juros, sendo a maior variação positiva esperada na rubrica de investimento. Não obstante, o registo recorrente de subexecução apreciável nas dotações inscritas nos orçamentos dos anos anteriores para realizar investimento leva a encarar com alguma reserva o realismo da previsão, tanto mais que o relatório do MF não explica o que vai mudar na governança das decisões de investimento para agora o desempenho ser diferente. Este tema será alvo de uma análise mais detalhada no segundo relatório da UTAO sobre a POE/2020.

**34.** No respeitante às despesas com pessoal, o valor orçamentado traduz um ritmo de crescimento inferior ao esperado no ano de 2019, pese embora se encontrem previstas para o ano de 2020 medidas novas e antigas de política remuneratória que requerem mais despesa nesta rubrica. O valor estimado para estas medidas é superior ao acréscimo orçamentado, pelo que existem indícios de suborçamentação. O exercício de estimação da execução em 2019 que integra a POE reviu em alta a dotação inicialmente orçamentada, reconhecendo suborçamentação no planeamento desse ano.

**35.** O MF recorre todos os anos a instrumentos de controlo da despesa da Administração Central (AdC) que consistem na indisponibilização de parte das dotações aprovadas pela Assembleia da República e que apenas pode ser libertada para os serviços sob autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças. No ano de 2020, a totalidade das dotações sob controlo do MF deverá ascender a 1805 M€ (antes de cativações), com a seguinte desagregação por tipo de instrumento: 330 M€ em dotação provisional, 515 M€ em reservas orçamentais e 960 M€ em dotações centralizadas para fins específicos. Estes instrumentos constituem meios ao dispor daquele membro do Governo, no enquadramento vigente, para mitigar riscos e conformar a execução com as metas orçamentais em contabilidade nacional, atuando sob a forma de racionamento da tesouraria dos serviços da AdC. A UTAO analisa no presente relatório a evolução destes instrumentos no período entre 2014 e 2020, e conclui que:

- (i) As dotações destes instrumentos cresceram entre 2014 e 2018. A POE prevê o aumento de 25% no montante a reter *ab initio* sob a forma destes instrumentos (comparação face a 2019 omitindo cativações);
- (ii) Os instrumentos de racionamento da tesouraria ganharam expressão acrescida enquanto meios de controlo orçamental por parte do Ministério das Finanças a partir de 2016, distinguindo-se as cativações e as dotações centralizadas para fins específicos como os instrumentos preferenciais de controlo orçamental. A dotação provisional, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na LEO, baixou para 330 M€ em 2019 e 2020, face ao registo na ordem dos 535 M€ nos anos anteriores.
- (iii) As dotações centralizadas para fins específicos foram introduzidas em 2016 e têm crescido desde a sua origem. Embora constituam um instrumento de controlo que proporciona maior flexibilidade ao MF, a sua utilização é contrária ao princípio de especificação da despesa previsto na LEO, uma vez que esta forma de orçamentação não fornece informação sobre o programa orçamental em que se pretende realizar a despesa. Na POE/2020 o valor previsto para as dotações centralizadas cresce cerca de 50% face a 2019.

- (iv) A prestação de informação sobre os valores das dotações iniciais das cativações e sobre os montantes utilizados (*i.e.*, libertados pelo MF) não é suficientemente tempestiva. A divulgação pública das cativações determinadas pelo decreto-lei de execução orçamental é cada vez mais tardia e, em 2019, apenas foi divulgada a um mês do fim do exercício. A lei exige apenas trimestralidade na prestação regular de contas sobre os montantes utilizados.

**36.** Da análise anterior deve salientar-se, em jeito de balanço, que o aumento observado desde 2014 nas dotações indisponibilizadas através estes instrumentos propicia uma maior discricionariedade ao membro do Governo responsável pelas Finanças no controlo da execução do Orçamento do Estado, conferindo-lhe o poder de decisão final (naturalmente em articulação com o Primeiro-Ministro) sobre a possibilidade de utilização das verbas congeladas e o momento de as descongelar. Mas devem ser ponderados os efeitos perversos sobre a responsabilidade orçamental sectorial, uma vez que não podem ignorar-se as consequências da prática reiterada desta conduta sobre os incentivos dos ministros sectoriais e dos gestores públicos para uma gestão financeira responsável. Não saber até perto do final do ano, todos os anos, os recursos com que se conta penaliza o planeamento e não ajuda à qualidade das políticas e da gestão públicas.

#### Processo de implementação da LEO e do SNC-AP

**37.** O processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) regista atrasos significativos. Em novembro de 2019 o Tribunal de Contas (TdC) publicou o relatório intercalar da auditoria à implementação da LEO, incluindo o SNC-AP, que teve particular incidência na criação da Entidade Contabilística Estado (ECE) e no eixo relativo à gestão da tesouraria pública. De um modo geral, o TdC não encontrou progressos significativos na implementação da LEO, tendo identificado quatro fragilidades cuja resolução atempada será decisiva para que o processo possa vir a ser concretizado com benefícios superiores aos custos.

**38.** A primeira fragilidade prende-se com a não operacionalização do modelo de governação da UniLEO em domínios considerados chave, como são os casos da liderança, da coordenação e da monitorização. As necessidades de recursos humanos não estão sequer identificadas, uma vez que o próprio modelo de governação da unidade se encontra em processo de reavaliação, desde março de 2019. A este respeito, o MF informou que prevê finalizar o novo planeamento de tarefas de implementação da nova LEO até ao final do primeiro trimestre de 2020.

**39.** A segunda área de fragilidade identificada pelo TdC é relativa ao plano de implementação da LEO, uma vez que a gestão do processo não permitiu o cumprimento do calendário definido. O plano de implementação da LEO foi revisto em 2018, no qual se incluíam 21 projetos a concluir até 2021, dos quais apenas dois estão concluídos, e não existindo uma hierarquia de prioridades. Nestas condições, o TdC concluiu que a aplicação da LEO no exercício orçamental de 2021 já se encontra comprometida. Neste âmbito, são particularmente graves os atrasos na aprovação de diplomas complementares à LEO, ao SNC-AP, designadamente os relativos à operacionalização da ECE, às normas de consolidação da Conta Geral do Estado, aos requisitos jurídicos do contabilista público e ao modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais.

**40.** Em terceiro lugar, a UniLEO não tem um plano para operacionalizar a implementação da Entidade Contabilística Estado, nem definiu um prazo para a conceber. Tendo em conta que a Entidade Contabilística Estado é um elemento central para a implementação da LEO, e continuando por concretizar etapas essenciais, não será possível cumprir os prazos em vigor para a apresentação do primeiro orçamento (relativo ao exercício de 2021), das demonstrações financeiras intercalares e da primeira prestação de contas em 2022 (relativa ao exercício de 2021).

**41.** Por fim, a quarta fragilidade identificada pelo TdC, refere-se à Gestão da Tesouraria Pública, salientando que, dos cinco projetos essenciais à sua operacionalização, dois estão finalizados e um em fase piloto; porém o projeto mais estrutural encontra-se apenas iniciado.

**42.** Na sequência das fragilidades elencadas, o TdC emanou três novas recomendações, reiterando outras efetuadas em relatórios anteriores, uma vez que persistem as deficiências que as fundamentaram. Estas recomendações foram dirigidas especificamente ao Ministro das Finanças (três novas recomendações) e à UniLEO, sendo de referir que, no último triénio, mais de metade das recomendações do TdC não foi ainda acolhida. Tendo presente o relatório que acompanha a POE/2020, verifica-se que este não apresenta quaisquer elementos adicionais no que diz respeito ao processo de implementação da nova LEO e do SNC-AP.



## 1 Introdução

---

**43. Este relatório constitui a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) à [Proposta de Orçamento do Estado para 2020 \(POE/2020\)](#) que o Governo entregou ao Parlamento em 16 de dezembro de 2019.** Trata-se de uma apreciação técnica a um conjunto denso de informação disponibilizado pelo Ministério das Finanças e que visa contribuir para a discussão pública e entre os atores políticos informada acerca das orientações financeiras para as políticas públicas no próximo exercício económico. Esta análise integra também a apreciação da estimativa de execução em 2019 que a POE/2020 divulga. O relatório é propositadamente concluído a tempo de poder ser utilizado pelos senhores deputados e pelos membros do Governo na primeira audição da equipa responsável pelo Ministério das Finanças perante a Comissão de Orçamento e Finanças (COF) da Assembleia da República, prevista para o dia 6 de janeiro de 2019. Dado o escasso tempo útil de que dispôs para realizar a tarefa, a apreciação à POE/2020 será completada num segundo relatório a ser publicado durante o período de discussão na especialidade. O mesmo reverá e alargará a matéria analisada no presente documento.

**44. Existe uma continuidade temática entre este relatório e o relatório que a UTAO publicou em novembro sobre o [Projeto de Plano Orçamental para 2020 \(PPO/2020\)](#) divulgado em 15 de outubro último. Aos leitores interessados em enquadramentos de longo prazo, sugere-se a consulta dos elementos de comparação internacional da economia e das finanças públicas portuguesas apresentados pela UTAO no seu relatório sobre o PPO, com início no ano 2000.** Aquele projeto não é uma proposta de Orçamento do Estado. Consiste num conjunto mínimo de informação padronizado a nível europeu que visa alimentar o processo de supervisão multilateral sobre as perspetivas orçamentais para o ano seguinte conduzido no âmbito do Semestre Europeu. Os países que, à data de 15 de outubro, não dispusessem de um Governo na plena posse das suas funções, como foi o caso de Portugal, estavam dispensados de facultar o seu plano orçamental completo para 2020, devendo apenas entregar os cenários previsionais macroeconómico e orçamental assumindo a continuidade das orientações políticas em vigor àquela data (*cenários de políticas invariantes*). Ora um primeiro estágio na elaboração de um plano orçamental é, precisamente, prever os desenvolvimentos macroeconómicos e orçamentais assumindo a continuidade dessas orientações. O segundo estágio consiste na introdução de eventuais novas orientações políticas que alterem a trajetória de instrumentos orçamentais, de receita ou despesa, para que o terceiro estágio apresente os cenários completos, que combinem as dinâmicas resultantes das medidas de política passadas, que permaneçam em vigor, com as novas medidas de política que reflitam as alterações de orientação pretendidas e ajudem a alcançar as metas orçamentais definidas em contabilidade nacional. Em larga medida, o PPO/2020 devia ser entendido como o ponto de partida para a elaboração da POE/2020. Como se explica neste relatório, acabou por o não ser, pois o Governo alterou-o em dezembro, juntando outro cenário orçamental de políticas invariantes. Deu-se também a circunstância de o OE/2020 ir ser o primeiro orçamento de um ciclo político novo. Neste entendimento, o [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro, analisou o PPO/2020 e aproveitou o prazo de dois meses que mediaria entre a conclusão do PPO e a da POE para carrear para o espaço público um conjunto alargado de informação de contexto que as coleções regulares da UTAO não integram. O Capítulo 2 dessa publicação contém, por isso, uma série de gráficos e quadros que mostram como é que Portugal tinha chegado ao ponto de partida para a elaboração da POE/2020. A análise permanece relevante. Espelham num eixo alargado do tempo (2000 a 2018) e num eixo diversificado de países — todos os da União Europeia (UE), outros da OCDE e economias europeias menos desenvolvidas — a evolução da posição relativa de Portugal em variáveis relevantes para a programação orçamental da nova legislatura, a saber: PIB por habitante, balanças corrente e de capital, saldos das Administrações Públicas e dívida pública consolidada. A informação aí apresentada mantém toda a pertinência para a apreciação do enquadramento estrutural da economia e das finanças públicas portuguesas, encaminhando-se o leitor interessado em leituras de longo prazo para o referido capítulo.

**45. Há uma dimensão estratégica e uma dimensão operacional na POE.** A dimensão estratégica cuida do modo como a política orçamental conduz as interações entre o sector das Administrações

Públicas e os demais sectores da economia, incluindo o Resto do Mundo. Os fluxos financeiros entre sectores impactam nas escolhas de milhões de agentes económicos e é a contabilidade nacional que mede e organiza a informação sobre as interações económicas. A dimensão estratégica projeta-se, por definição do termo, em vários anos vindouros e preocupa-se com a sustentabilidade política e financeira das opções orçamentais tomadas pelo agente público no seu todo. Por isso, faz sentido apreciar a dimensão estratégica do plano orçamental para 2020 na ótica da contabilidade nacional e na perspetiva consolidada das Administrações Públicas. Mas uma proposta de OE é também um guia para a afetação de recursos de tesouraria às políticas públicas e à gestão das entidades públicas que as aplicam. Por isso, importa, ainda, apreciar o plano orçamental do Governo na perspetiva da contabilidade pública. Mesmo sem a mui necessária e sempre adiada informação contabilística nas vertentes financeira e de gestão, o eixo da tesouraria acrescenta valor à análise económica da programação anual da política orçamental. O nível de detalhe da informação disponível é muito maior nesta ótica do que na da contabilidade nacional, tanto na desagregação da classificação das operações económicas, como na identificação dos comportamentos financeiros, desde o nível mais agregado (o conjunto das Administrações Públicas) até ao nível da entidade individual que dispõe de contabilidade própria. Acresce o facto de o voto do Parlamento ser feito sobre mapas elaborados em contabilidade pública.

**46. Os orçamentos anuais estão ligados pelo eixo do tempo, o que recomenda a comparação da POE/2020 com o PE/2019–23 e o PPO/2020.** Um plano orçamental anual é condicionado pelas opções políticas e os desenvolvimentos financeiros passados e condiciona as escolhas políticas e o desempenho financeiro das Administrações Públicas nos anos seguintes. Por isso, deve ser apreciado no contexto da estratégia orçamental de médio prazo do país. Os Estados-Membros da União Europeia que partilham o euro têm estratégias orçamentais de médio prazo, consubstanciadas nos Programas de Estabilidade (PE). Em condições normais, a UTAO confrontaria neste relatório as opções estratégicas da POE/2020 com o rumo definido pelo Governo para 2020 no PE/2019–23. Todavia, este exercício não é tecnicamente exequível por causa da revisão metodológica nas séries de contas nacionais introduzida em setembro último. O PE/2019–23 foi construído na base 2011 e a POE/2020 (bem como o PPO/2020, tanto o de 15 de outubro como o de 16 de dezembro) na base 2016.<sup>1</sup> Como o Ministério das Finanças (MF) não disponibilizou a conversão dos cenários orçamentais do PE na nova métrica não é possível a sua comparação com os cenários orçamentais da POE. Naturalmente, o campo de possibilidades orçamentais para 2020 é condicionado também pelas medidas de política tomadas no passado, pelo que a análise da UTAO tenta separar, nas previsões para 2020, o peso do passado das opções políticas assumidas para o futuro na POE/2020. Nesta tarefa, é dada atenção particular ao cenário de políticas invariantes, tanto o que enforma o PPO/2020 de 15 de outubro, como o novo PPO/2020, de 16 de dezembro, que faz parte do acervo documental da POE/2020.

**47. O presente relatório identifica quatro conjuntos de condicionantes que limitam as escolhas na elaboração do orçamento.** São elas: i) as circunstâncias da economia nacional e do seu enquadramento internacional; ii) o cenário de políticas invariantes, por um lado, e as linhas de orientação e as medidas de política agora preconizadas para 2020, por outro; iii) as regras de disciplina orçamental europeias e portuguesas; e iv) as recomendações emanadas do Semestre Europeu para a política orçamental e as transformações estruturais que contribuem para o alinhamento entre as estratégias europeia e nacional de desenvolvimento económico.

**48. Paradoxalmente, as condicionantes do planeamento orçamental anual visam transformá-lo no veículo privilegiado para concretizar as aspirações de médio prazo para a política orçamental e as políticas sectoriais e transversais.** É no orçamento anual que se definem os meios financeiros para concretizar os planos de médio prazo, tanto para a política orçamental como para todas as políticas sectoriais e horizontais, o que não deixa de ser um paradoxo. Tal acontece porque não existe um Orçamento do Estado plurianual. Tanta concentração de expectativas e responsabilidade fazem da elaboração da Proposta de Orçamento do Estado uma tarefa política e tecnicamente muito

<sup>1</sup> A UTAO analisou as implicações da revisão metodológica sobre as séries históricas do PIB e da conta das Administrações Públicas nos seguintes textos: Secções 2.2 3.3 e Anexo 3 do [Relatório UTAO n.º 18](#), de 15 de outubro; Secção 4.2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

exigente e que exige o envolvimento transversal dos órgãos de soberania e dos cidadãos na sua discussão.

**49. A finalidade principal deste relatório é, pois, contribuir para uma discussão pública esclarecida sobre como a POE lida com as suas condicionantes.** A Parte I é dedicada à macroeconomia. Que implicações para a vida das famílias e as decisões das empresas sugerem as previsões macroeconómicas do Governo? Mais ou menos criação de emprego do que em 2018? A dinâmica esperada para o endividamento externo afetará as condições de financiamento das empresas? A Parte II discute os cenários previsionais de finanças públicas em contabilidade nacional, sugerindo respostas a questões como: como seria o saldo orçamental em 2019 e 2020 se não existissem injeções de capital no Novo Banco? A POE continua ou inova na estratégia de aproximação ao objetivo de médio prazo para o saldo estrutural que vem sendo trilhada nos últimos anos? A Parte III será aprofundada no próximo relatório, mas este ilumina questões como: a POE confirma ou desmente com a estimativa de execução em 2019 o padrão que o programador orçamental estabeleceu na legislatura anterior de suborçamentar os aumentos nas receitas fiscal e contributiva e sobreorçamentar a despesa de investimento? Que novidades traz a POE sobre os instrumentos de racionamento da tesouraria utilizados pelo MF para controlar a execução orçamental? Finalmente, a Parte IV, que será também estendida no próximo relatório, apoia-se numa auditoria recente do Tribunal de Contas para fazer o ponto da situação de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas. Estão os projetos anunciados a decorrer de acordo com o cronograma estabelecido? Haverá finalmente um Balanço consolidado das Administrações Públicas em 2021?

**50. A bibliografia utilizada está identificada ao longo do texto à medida que é invocada.** As fontes principais são: acervo documental da POE/2020 produzido pelo MF, com destaque para o relatório e a proposta de lei; PPO/2020 divulgado a 15 de outubro pelo MF e sua atualização de 16 de dezembro; PE/2019–23, publicado pelo MF em 15 de abril; notificações das autoridades estatísticas nacionais no âmbito do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, divulgadas duas vezes por ano pelo Instituto Nacional de Estatística (INE); estatísticas macroeconómicas e de contas nacionais por sector institucional, atualizadas trimestralmente pelo INE; algumas publicações da UTAO no ano de 2019. Para além dos elementos de domínio público referidos, este trabalho beneficiou do acesso às bases geridas pelo Direção-Geral do Orçamento com informação sobre a execução orçamental e a POE/2020. Outras fontes, menos frequentemente utilizadas, estão assinaladas ao longo do texto.

**51. A UTAO agradece ao MF a colaboração prestada durante a execução do relatório.** A sua produção beneficiou, ainda, de ficheiros facultados à UTAO com informação mais detalhada sobre a POE/2020 do que a que é do domínio público, bem como do esclarecimento de parte substantiva das questões suscitadas pela análise dos dados. Por isso, a equipa UTAO agradece a colaboração dos colegas do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais e da Direção-Geral do Orçamento, ambos do MF. Cumpre também reconhecer o mérito da inovação introduzida por estes serviços este ano na comunicação sobre a POE para o grande público.

**52. Finalmente, importa reportar que alguns esclarecimentos solicitados e não prestados condicionaram a análise neste relatório.** Da lista de perguntas dirigidas ao MF pela UTAO, sobressaem vários assuntos que ficaram sem resposta, na medida em que essa ausência de informação acabou limitando o alcance de alguns ângulos de análise.

- Identificação das rubricas de receita e despesa nas quais o MF pretende concretizar a não execução de 590 milhões de euros (M€) em contabilidade pública, medida considerada indispensável, segundo o relatório do MF, para assegurar a meta de + 0,2% do PIB no saldo orçamental em contabilidade nacional — a falta destes elementos afetou a comparação rubrica a rubrica entre a execução estimada em 2019 e a execução prevista em 2020.
- Justificação para a omissão de iniciativas políticas, anunciadas pelo Governo com destaque público, na lista quantificada de medidas novas de política orçamental. Estas iniciativas estão identificadas no parágrafo 93 abaixo — a ausência da justificação prejudicou a avaliação da

contribuição das medidas novas na passagem do cenário de políticas invariantes à conta previsional das Administrações Públicas em 2020.

- Esclarecimento sobre a natureza de uma despesa de 60 M€ relacionada com a privatização do Banco Português de Negócios (BPN) — dependendo da resposta, esta despesa deveria ou não ser acrescida pela UTAO à lista de medidas de política com efeito orçamental temporário e/ou não-recorrente e, portanto, com ou sem contributo para o saldo estrutural.
- Contrapartidas na receita (IRS e contribuições para a Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e ADSE) das medidas de política remuneratória para os trabalhadores das Administrações Públicas — na ausência destes elementos, a UTAO estimou o montante daquelas contrapartidas, usando, aliás, a mesma metodologia que o MF empregou em medidas semelhantes no passado.
- Cativações estimadas em 2019 e previstas para 2020 — o MF informou que não dispõe, neste momento, dos valores das dotações iniciais e dos montantes libertados (segundo a estimativa de execução orçamental de 2019) no âmbito daqueles instrumentos de racionamento da tesouraria. A falta destes elementos prejudicou a extensão a 2019 e 2020 da apreciação da evolução que estes instrumentos têm conhecido desde 2014.

## **Parte I — CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJEÇÕES DE CURTO PRAZO**



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

---

**53.** Este capítulo analisa a coerência interna do cenário macroeconómico que integra a POE/2020. A primeira secção apresenta, brevemente, as principais diferenças deste cenário face ao divulgado dois meses antes no PPO/2020. A segunda secção apresenta, em detalhe, as previsões pontuais de curto prazo do MF, ou seja, para 2019 e 2020. A apreciação das implicações económicas das previsões passa, nesta secção, por as contextualizar nas dinâmicas económicas históricas (na maioria dos casos, desde 2005) e comparar os agregados previstos com o comportamento observado de muitas outras variáveis macroeconómicas com as quais a teoria económica estabelece relações de causalidade. A análise do cenário é completada no capítulo seguinte através da comparação das previsões do MF com as de outras instituições oficiais.

### 2.1 Principais diferenças entre a POE/2020 e o PPO/2020

**54.** Na POE/2020 foi efetuada uma revisão do cenário macroeconómico para 2020, destacando-se a **revisão em baixa da capacidade de financiamento da economia portuguesa devido ao contributo do sector privado, o qual foi parcialmente compensado pela revisão em alta do sector público devido ao excedente orçamental**. As previsões macroeconómicas que enquadram a proposta orçamental para 2020 são diferentes das que o MF construiu em outubro último, no PPO/2020. De acordo com o esclarecimento prestado à UTAO, as revisões da POE/2020 face ao PPO/2020 (Tabela 1) refletem informação estatística de 2019 que ficou, entretanto, disponível (efeito base), a atualização das hipóteses externas, bem como alterações de julgamento para 2020. Verifica-se uma revisão despicienda em baixa na taxa de crescimento do PIB real, embora com alterações relevantes nas componentes da despesa agregada, as quais originaram uma revisão em baixa da capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2020. O contributo da procura externa foi revisto em baixa, de -0,1 p.p. no PPO/2020 para -0,5 p.p. na POE/2020. Em sentido oposto, o contributo da componente “variação de existências e aquisições líquidas de cessões de objetos de valor (ALCOV)” foi revisto em alta, de -0,4 p.p. no PPO/2020 para 0,0 p.p. na POE/2020. Adicionalmente, a taxa de poupança do sector institucional famílias foi revista em baixa de 7,4% no PPO/2020 para 6,1% na POE/2020. Adicionalmente, a taxa de inflação, aferida pela variação relativa no Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), foi revista em baixa, de 1,6% para 1,1%.

**Tabela 1 – Cenário macroeconómico previsto pelo Ministério das Finanças para 2019 e 2020: POE/2020 versus PPO/2020**

(em percentagem e em pontos percentuais)

	2019		2020	
	PPO/2020	POE/2020	PPO/2020	POE/2020
	Out/19	Dez/19	Out/19	Dez/19
<b>PIB na ótica da despesa, em volume (em %)</b>				
PIB	1,9	1,9	2,0	1,9
Consumo privado	2,2	2,2	2,1	2,0
Consumo público	0,9	0,6	0,9	0,8
Formação bruta de capital fixo (FBCF)	8,2	7,3	5,0	5,4
Exportações	2,9	2,5	3,9	3,2
Importações	5,4	5,2	4,1	4,4
<b>Contributos para o crescimento do PIB (em p.p.)</b>				
Procura interna	3,0	3,0	2,1	2,4
da qual: Variação de existências e ALCOV	0,0	0,1	-0,4	0,0
Procura externa líquida	-1,0	-1,1	-0,1	-0,5
<b>Preços (variação, %)</b>				
Deflator do PIB	1,3	1,5	1,4	1,4
Inflação (IHPC)	0,8	0,4	1,6	1,1
Termos de troca	0,0	0,4	0,0	0,1
<b>PIB nominal</b>				
Taxa de variação	3,3	3,4	3,5	3,3
Nível em mil M€	210,6	210,8	217,9	217,8
<b>Mercado de trabalho (variação, %)</b>				
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,3	6,4	5,9	6,1
Emprego	1,1	1,0	0,7	0,6
Custos unitários nominais do trabalho	1,9	1,8	1,6	1,9
Remuneração média por trabalhador	2,7	2,7	2,9	3,2
Produtividade aparente do trabalho	0,8	0,8	1,2	1,3
<b>Financiamento da economia e setor externo (% do PIB)</b>				
Capacidade líquida financiamento face ao exterior	0,3	0,5	0,4	0,2
Balança corrente	-0,9	-0,7	-0,8	-1,0
Balança de bens e serviços	-1,0	-0,8	-1,0	-1,3
Balança de rendimentos primários e secundários	0,0	0,1	0,2	0,3
Balança de capital	1,2	1,2	1,2	1,2
Capacidade líquida financiamento do sector privado	0,3	0,5	0,4	0,0
Capacidade líquida financiamento do sector público	-0,1	-0,1	0,0	0,2
<b>Indicadores de finanças públicas (% do PIB)</b>				
Saldo orçamental	-0,1	-0,1	0,0	0,2
Dívida pública	119,3	118,9	116,2	116,2
<b>Desenvolvimentos cíclicos</b>				
PIB potencial (variação, %)	1,9	1,9	1,9	2,1
Hiato do produto (% do PIB potencial)	1,6	1,5	1,7	1,3

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

## 2.2 Previsões para 2020

**55. Esta secção é uma visita guiada pela UTAO ao cenário macroeconómico de curto prazo produzido pelo Ministério das Finanças constante na POE/2020.** A primeira subsecção destaca as previsões pontuais para o crescimento do produto em volume, repartindo-as pelas contribuições das várias componentes da procura agregada. A Subsecção 2.2.2 dispõe sobre a taxa de poupança das famílias e a terceira sobre os desenvolvimentos esperados para variáveis do mercado de trabalho. Finalmente, a Subsecção 2.2.4 expõe a evolução prevista para o saldo da conta externa, decompondo-o, por um lado, nos saldos das várias balanças e, por outro, na contribuição de cada sector institucional para a formação da capacidade (ou da necessidade) líquida de financiamento do (por parte do) resto do mundo.

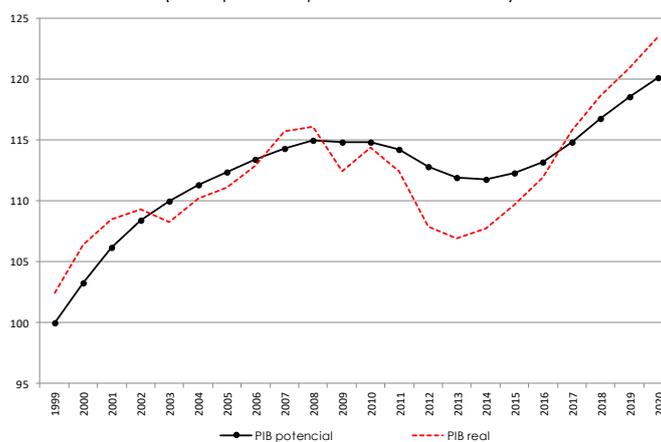
### 2.2.1 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação

**56. O cenário macroeconómico da POE/2020 apresenta uma previsão de crescimento económico para 2020 próxima da estimada para 2019, embora com diferentes contributos das componentes do PIB na ótica da despesa. Relativamente ao hiato do produto, i.e., a diferença entre o PIB real a observar e o produto potencial estimado, o PIB real continuará acima do produto potencial, sendo que a taxa de crescimento prevista para 2020 se encontra próxima da prevista para o produto potencial.** No cenário macroeconómico da POE/2020 encontra-se prevista uma desaceleração do crescimento do PIB real (Gráfico 2) de 2,4% em 2018 para 1,9% no biênio 2019–2020, sendo que deverá continuar em nível acima do produto potencial (Gráfico 1). A previsão para 2020 inclui um contributo negativo da procura externa, medido pela diferença entre exportações e importações em volume, para o crescimento do PIB real em

2019 (- 1,1 p.p.) e 2020 (- 0,5 p.p.). Com efeito, no cenário macroeconómico prevê-se uma deterioração da capacidade de financiamento da economia (Gráfico 3), de 1,2% do PIB em 2018 para 0,5% e 0,2%, em 2019 e 2020, respetivamente. Esta evolução terá o contributo negativo da balança de bens e serviços (de 0,1% do PIB nominal em 2018 para - 0,8% em 2019 e - 1,3% em 2020), sendo parcialmente compensado pela ligeira melhoria do conjunto das balanças de rendimentos primários e secundários (de 0,1% do PIB em 2019 para 0,3% em 2020) e pela balança de capital (de 1,0% em 2018 para 1,2% no biénio 2019–2020).<sup>2</sup> Por sectores institucionais (Gráfico 15), destaca-se a deterioração progressiva da capacidade de financiamento do sector privado (de 1,6% do PIB em 2018 para 0,5% em 2019 e 0,0% em 2020), o que será compensado parcialmente pelo aumento do saldo do sector das Administrações Públicas (de - 0,4% em 2018 para - 0,1% em 2019 e 0,2% em 2020). De salientar que a capacidade de financiamento do sector privado em 2020 será nula, representando o valor mais baixo desde o ano 2009. Mais informação sobre a conta externa será explorada na Subsecção 2.2.4.

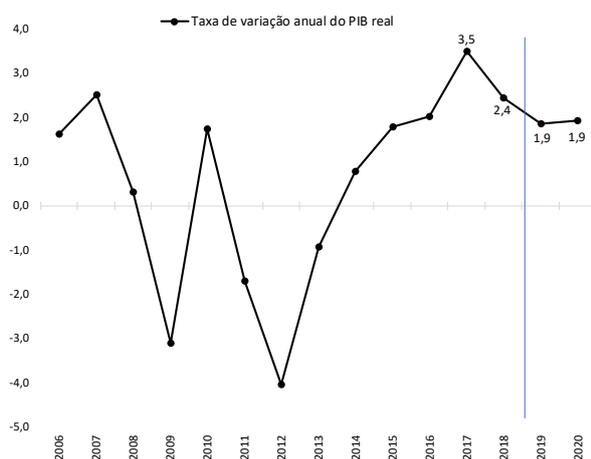
**Gráfico 1 – Produto potencial e PIB observado**

(Base produto potencial 1999 = 100)



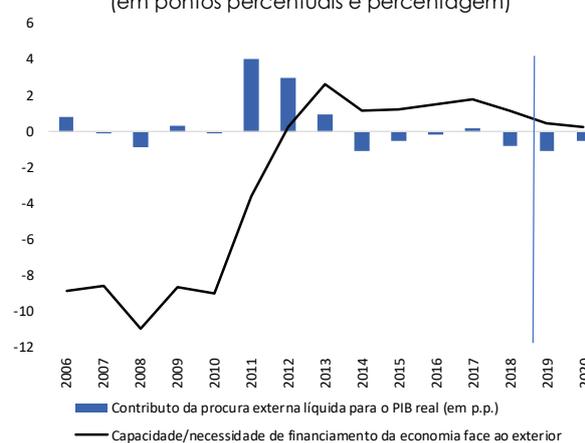
Fontes: Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020), Ameco (anos anteriores), e cálculos da UTAO.

**Gráfico 2 – Crescimento do PIB real**  
(dados encadeados em volume, percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).

**Gráfico 3 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia**  
(em pontos percentuais e percentagem)



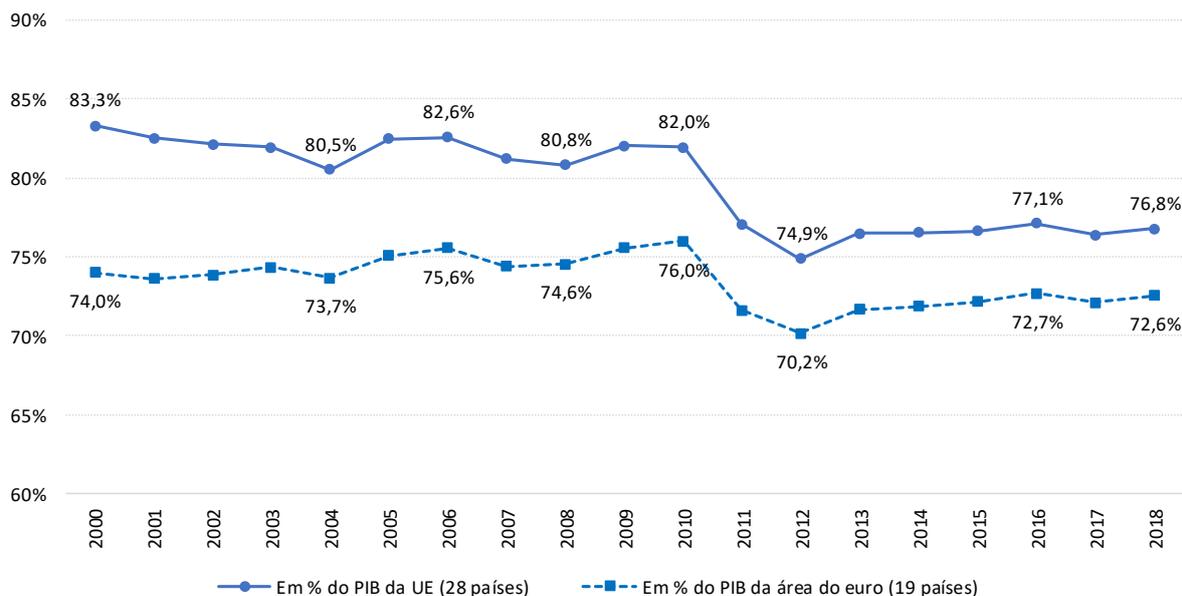
Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).

**57. Portugal tem, no século XXI, uma história de divergência para baixo no nível de rendimento por habitante face à generalidade dos parceiros na União Europeia e na área do euro.** Após o progresso registado nos primeiros 15 anos da adesão, o Gráfico 4 informa que o país iniciou o século com um nível de rendimento, corrigido pelas paridades do poder de compra, que constituía cerca de 83% do PIB per

<sup>2</sup> Informação numérica prestada pelo MF no Quadro 5 da atualização de dezembro do [PPO/2020](#).

capita média da União Europeia a 28 EM (UE-28) e 74% da da área do euro.<sup>3</sup> Os últimos 18 anos acumularam um empobrecimento relativo do poder de compra em Portugal gerado pela atividade económica realizada neste território. A degradação relativa começou com uma certa estagnação na primeira década, seguida de uma queda acentuada durante os anos da crise e da qual o país ainda não recuperou. Em 2018, o rendimento médio de cada português<sup>4</sup> valia 23 800 € e ocupava o 20.º lugar na ordenação decrescente deste indicador no espaço da UE-28, a mesma posição relativa que um ano antes. Em 2000, a produção interna valia 16 500 €, constituindo então o 16.º valor mais elevado no espaço da UE. No auge da crise, 2012, Portugal estava em 19.º lugar, com 20 000 € por residente. Os detalhes em euros para todos os EM e mais 11 países constam do Anexo A2).

**Gráfico 4 – PIB real per capita português em proporção da média da UE e da área do euro, ajustado pelas paridades de poder de compra, 2000–2018**  
(em percentagem)



Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO. | Notas: O painel de dados internacionais com base no qual este gráfico foi construído está no Anexo A2).

**58. Para 2020, o principal contributo para o crescimento da procura agregada advém do consumo privado (1,3 p.p.) seguido do da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF, com 1 p.p.).<sup>5</sup> O contributo da procura externa líquida deverá passar de – 1,1 p.p. em 2019 para – 0,5 p.p. em 2020, continuando a deterioração da procura externa.** De acordo com o cenário apresentado, o consumo privado, em volume, deverá crescer a um ritmo marginalmente acima do previsto para o PIB real, sendo que a FBCF será a componente do PIB com a taxa de crescimento real mais elevada. O consumo privado deverá registar o principal contributo para o crescimento económico, devido ao seu elevado peso na despesa agregada (Gráfico 5 e Gráfico 6). Relativamente à FBCF, mantém-se a recuperação iniciada em 2014; o MF prevê o aumento de 5,4% em 2020, mas a variável ainda ficará (ligeiramente) abaixo do nível registado no ano de 2008. As exportações deverão subir o peso, de 43% em 2019 para 43,5% em 2020. Relativamente ao conjunto das exportações e importações, encontra-se previsto um aumento do grau de abertura da economia, aferido em termos reais, de 86,5% em 2019 para 88,1% em 2020.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> O PIB real per capita num ano é o rácio entre o PIB medido a preços constantes e a população média de cada país nesse ano. Os valores apresentados encontram-se expressos em Paridades de Poder de Compra (PPC), isto é, encontram-se expressos numa grandeza monetária que elimina as diferenças no nível de preços entre países, permitindo, assim, comparar o rendimento por residente sem a distorção causada pelos preços relativos. O Anexo A2) mostra o painel completo destes dados, em euros, para os 28 EM e outras economias, entre os anos 2000 e 2018. Estes valores podem também ser apresentados sob a forma de índice, calculado face à média da União Europeia a 28 países (UE-28), à qual se atribui o nível 100 — é o caso no Gráfico 4. Se o índice de um país é superior a 100 (inferior a 100), isto significa que o seu nível de PIB per capita em PPC é superior (inferior) ao da média da UE.

<sup>4</sup> Em rigor, de cada pessoa residente no território português.

<sup>5</sup> De referir que, por questões metodológicas, existe uma diferença entre o PIB em volume e a soma das componentes em volume na ótica da despesa. Esta diferença pode influenciar as taxas de crescimento e o contributo de cada componente do PIB.

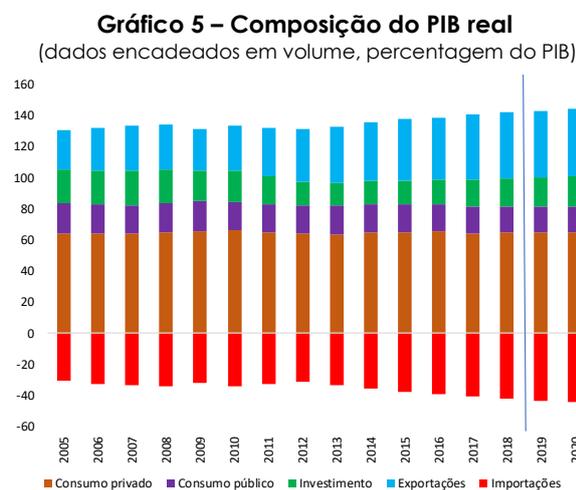
<sup>6</sup> O grau de abertura da economia é aferido através do peso no PIB da soma das exportações com as importações.

**59. O contributo negativo da procura externa líquida para o crescimento do PIB real deverá passar de - 1,1 p.p. em 2019 para - 0,5 p.p. em 2020, devido ao facto do crescimento previsto das exportações exceder o das importações.**<sup>7</sup> De referir que neste conceito de procura externa líquida não é possível apurar o conteúdo importado que se encontra distribuído entre as componentes da procura agregada, i.e., os montantes de importações que se encontram no consumo privado, no consumo público, no investimento e nas exportações. O conteúdo importado de cada componente do PIB é apurado pelo INE nas matrizes simétricas *input-output*, que apresentam os quadros de recursos e empregos das contas nacionais. No entanto, esta informação não é apurada com regularidade e, quando publicada, apresenta já algum desfasamento face ao período de análise. A título de exemplo, o INE publicou em 30/11/2018 o [conteúdo importado do ano 2015](#). Devido à importância do conteúdo importado de cada componente do PIB na ótica da despesa e à limitação no apuramento deste tipo de informação, apresenta-se na Tabela 2 a relação entre variação da procura global e variação das importações.<sup>8</sup> Para 2020, a POE/2020 prevê um acréscimo da procura global em cerca de 7,7 mil M€, sendo acompanhado por um aumento das importações em cerca de 3,8 mil M€, pelo que ao aumento de 1 € na procura global corresponderá o acréscimo de 0,497 € nas importações. Com efeito, a elasticidade das importações face à procura global será cerca de 1,6%, sendo inferior, mas próxima, da verificada nos anos anteriores.

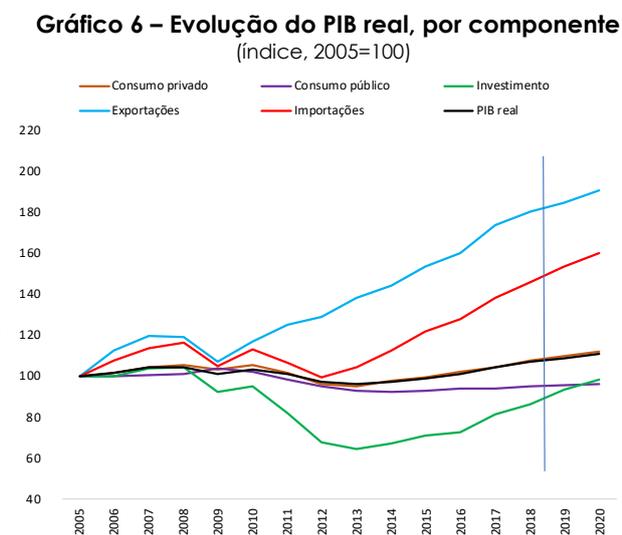
**Tabela 2 – Variação da procura global e variação das importações**  
(em milhões de euros e em percentagem; ano base 2016)

Ano	$\Delta$ Procura global (1)	$\Delta$ Importações (2)	$\Delta$ PIB real (3)	Rácio entre $\Delta$ Importações e $\Delta$ Procura global (4) = (2/1)*100	Elasticidade das importações face à procura global (5) = (4)*(Procura global <sub>t-1</sub> / Importações <sub>t-1</sub> )/100
2014	6 363	4 712	1 411	74,1	3,0
2015	8 484	5 168	3 218	60,9	2,3
2016	7 219	3 477	3 692	48,2	1,8
2017	12 441	5 902	6 539	47,4	1,7
2018	9 301	4 588	4 712	49,3	1,7
2019	7 993	4 299	3 696	53,8	1,8
2020	7 721	3 834	3 886	49,7	1,6

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



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).



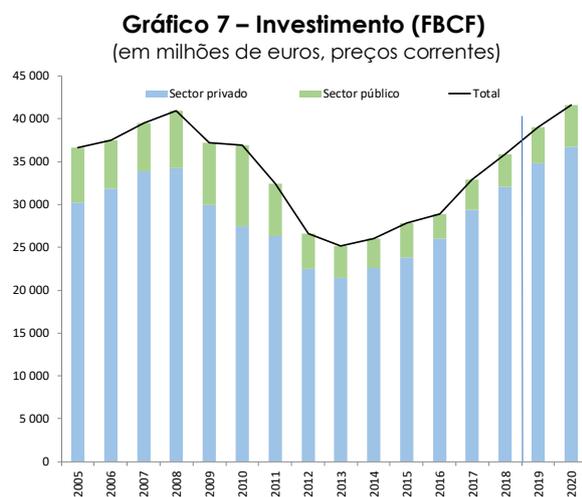
Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).

**60. De acordo com a POE/2020, a FBCF, medida em termos nominais, deverá desacelerar em 2020, essencialmente devido ao contributo do sector privado.** Em termos nominais, a FBCF, principal componente do investimento, deverá situar-se em 8,8% em 2019, desacelerando em 2020 para 6,8%. Para esta evolução deverá contribuir essencialmente a FBCF do sector privado (Gráfico 7), que deverá

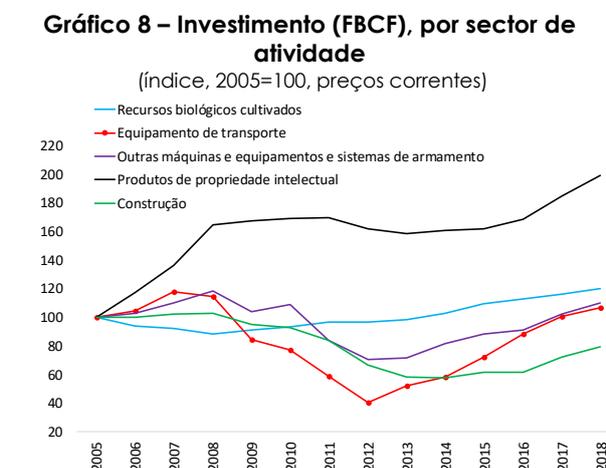
<sup>7</sup> Neste relatório a procura externa líquida corresponde à diferença entre as exportações e as importações.

<sup>8</sup> A procura global corresponde à soma de consumo privado, consumo público, investimento e exportações. Todas estas parcelas têm conteúdo importado. A procura externa líquida é a diferença entre exportações e importações. As importações são a soma dos conteúdos importados nas componentes da procura global.

apresentar um crescimento de 8,6% e 5,5%, em 2019 e 2020, respetivamente. De referir que a FBCF do sector privado corresponderá a cerca de 88,2% da FBCF total durante o ano 2020. De salientar que, até 2018, o sector da construção tem apresentado o maior peso no investimento total (50,3% em 2018), apesar de o sector se encontrar aquém do investimento nominal verificado em 2011 e mesmo em 2005 (Gráfico 8). Tendo em consideração que a componente da FBCF é volátil e que se encontra previsto um contributo importante da FBCF para o crescimento do PIB real em 2020, bem como o facto de o investimento ser determinante para a evolução do produto potencial, a concretização da previsão para a FBCF é um fator de risco importante na materialização dessa evolução.



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).



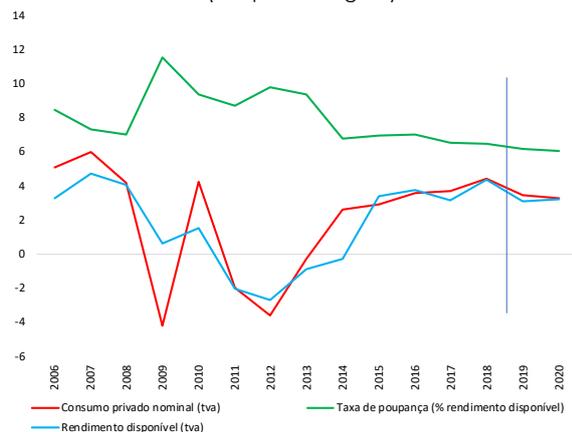
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

## 2.2.2 Rendimento disponível e poupança de famílias e instituições sem fins lucrativos

**61. Na POE/2020 encontra-se previsto um crescimento do rendimento disponível das famílias ligeiramente inferior ao do consumo privado nominal, o que terá efeitos na descida da taxa de poupança deste sector institucional.** De acordo com o cenário macroeconómico da POE/2020, o consumo privado em termos nominais deverá subir 3,4% e 3,3% em 2019 e 2020, respetivamente. Contudo, o rendimento disponível do sector institucional “famílias e instituições sem fins lucrativos” deverá aumentar 3,1% em 2019 e 3,2% em 2020.<sup>9</sup> Com efeito, encontra-se prevista uma descida da taxa de poupança em percentagem do rendimento disponível das famílias e das instituições sem fins lucrativos, de 6,5% em 2018 para 6,2% e 6,1% em 2019 e 2020, respetivamente (Gráfico 9). De referir que a taxa de poupança do sector, calculada em percentagem do rendimento disponível, registou um decréscimo de 2012 (9,8%) para 2018 (6,5%), sendo que na POE/2020 prevê-se uma deterioração adicional da taxa de poupança. Este acréscimo é compatível com as taxas de variação relativa do consumo e do rendimento disponível, atentos os pesos iniciais do consumo e da poupança neste agregado.

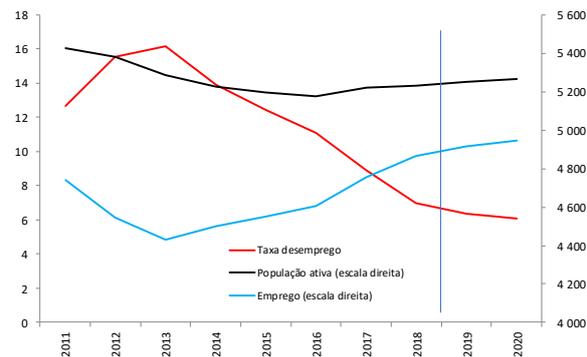
<sup>9</sup> Com total rigor contabilístico, deve dizer-se que no plano de contas nacionais o Rendimento disponível bruto das famílias e das instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias é igual a: Despesa de consumo final + Poupança bruta – Resíduo. Este resíduo é o Ajustamento pela variação da participação líquida das famílias nos fundos de pensões e tem, tipicamente, um valor negligenciável quando comparado com o Rendimento disponível bruto.

**Gráfico 9 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias**  
(em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 10 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego**  
(em milhares de indivíduos e em percentagem)



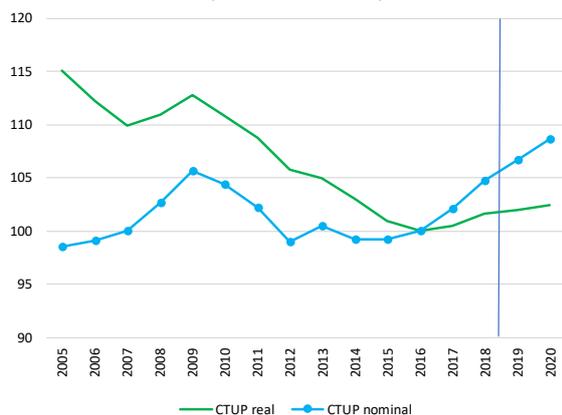
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

### 2.2.3 Mercado de trabalho

**62. Relativamente ao mercado de trabalho, no cenário da POE/2020 encontra-se previsto um acréscimo percentual do emprego superior ao aumento percentual da população ativa, o que redundará na descida da taxa de desemprego.** Por sector institucional, em 2020 o ritmo de crescimento do emprego no sector público (0,8%) deverá ser superior ao ritmo a registar no sector privado (0,6%), evolução qualitativamente idêntica à do ano 2019 (1,6% e 0,9%, respetivamente). O emprego no sector privado deverá aumentar em 2020 (0,6%) acima do ritmo de crescimento da população ativa (0,3%), contribuindo também para uma descida da taxa de desemprego de 6,4% em 2019 para 6,1% em 2020 (Gráfico 10).

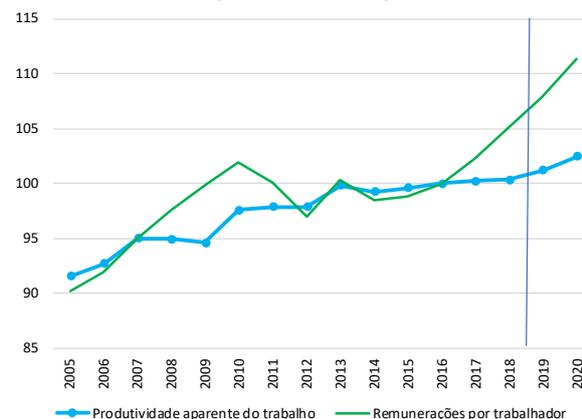
**63. Na POE/2020 encontra-se prevista uma subida dos custos unitários do trabalho nominais, devido ao facto de as previsões de crescimento das remunerações por trabalhador serem superiores às previstas para o crescimento da produtividade aparente do trabalho. Relativamente aos custos unitários do trabalho reais, a subida prevista é mais moderada do que no caso dos custos unitários do trabalho nominais, embora permanecendo abaixo dos níveis verificadas antes da crise financeira.** Na POE/2020 prevê-se que as remunerações por trabalhador por conta de outrem cresçam 2,7% e 3,2% em 2019 e 2020, respetivamente (Gráfico 12). O PIB real por unidade de emprego (produtividade aparente do trabalho) deverá subir 0,8% e 1,3% nos anos 2019 e 2020, respetivamente, o que corresponderá às taxas de variação mais elevadas desde 2014. Com efeito, os custos unitários do trabalho nominais deverão subir para um nível acima do registado no ano 2009 (Gráfico 11). Quanto aos custos unitários do trabalho reais (Gráfico 11), os aumentos em 2019 e 2020 deverão situar-se em 0,3% e 0,5%, respetivamente, permanecendo num nível significativamente inferior ao verificado antes da crise financeira. Com efeito, o peso das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem no PIB nominal por unidade de emprego em 2020 será inferior ao registado no período anterior a 2014 (Gráfico 11).

**Gráfico 11 – Custos unitários do trabalho  
nominais e reais**  
(índice, 2016=100)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 12 – Produtividade aparente do trabalho e  
remunerações por trabalhador**  
(índice, 2016=100)



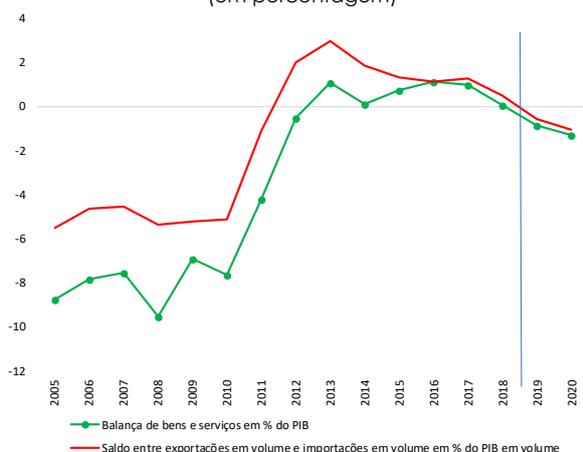
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

## 2.2.4 Conta externa

**64. Na POE/2020, prevê-se uma deterioração da capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2020. A contribuição principal a nível das trocas com o exterior estará na balança de bens e serviços, que passará de positiva em 2018 para negativa nos anos 2019 e 2020. O sector privado deverá apresentar em 2020 capacidade de financiamento nula, sendo o valor mais baixo desde o ano 2009.** A capacidade de financiamento da economia portuguesa deverá descer de 1,2% do PIB em 2018 para 0,5% e 0,2% em 2019 e 2020, respetivamente (Gráfico 14 e Gráfico 15). Tendo em consideração a desagregação por balanças, o conjunto das balanças de rendimentos primários e rendimentos secundários deverá subir marginalmente de 2019 para 2020, de 0,1% para 0,3%, respetivamente.<sup>10</sup> Além disso, a balança de capital deverá subir marginalmente, de 1,0% em 2018 para 1,2% em 2019 e 2020, beneficiando do aumento da entrada de fundos comunitários no final do ciclo de programação financeira, transformando-se a balança de capital no principal contributo para a capacidade de financiamento da economia portuguesa. De referir que a balança de bens e serviços registou excedentes durante os anos 2013–2018, mas deverá tornar-se negativa em 2019 e 2020 (Gráfico 13). Adicionalmente, na POE/2020 prevê-se um ligeiro ganho dos termos de troca em 2020 visto que o deflator das exportações deverá crescer ligeiramente acima do das importações (Gráfico 16). Olhando a restrição externa do país pela ótica dos contributos sectoriais, as previsões do Ministério das Finanças apontam para uma melhoria nas necessidades de financiamento das Administrações Públicas, a ponto de passarem a um contributo positivo em 2020 (saldo orçamental de – 0,1% do PIB em 2019 e 0,2% em 2020). Ao invés, o conjunto dos demais sectores residentes registará uma queda significativa na sua capacidade de financiamento face ao resto do mundo (de 1,6% do PIB em 2018 para 0,5% em 2019 e 0,0% em 2020).

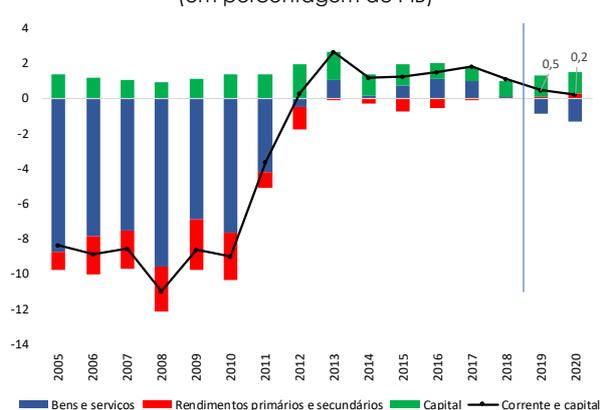
<sup>10</sup> Na POE/2020 não se dispõe da desagregação entre balança de rendimentos primários e balança de rendimentos secundários. Contudo, o saldo é tipicamente negativo no caso da balança de rendimentos primários (– 2,2% do PIB em 2018) e tipicamente positivo na balança de rendimentos secundários (2,3% do PIB em 2018).

**Gráfico 13 – Decomposição da balança de bens e serviços entre componentes volume e preços (em percentagem)**



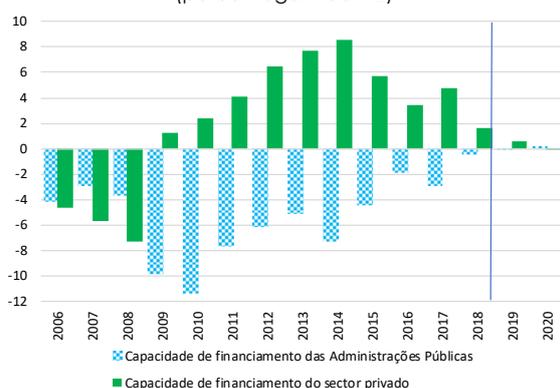
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 14 – Composição das balanças corrente e de capital (em percentagem do PIB)**



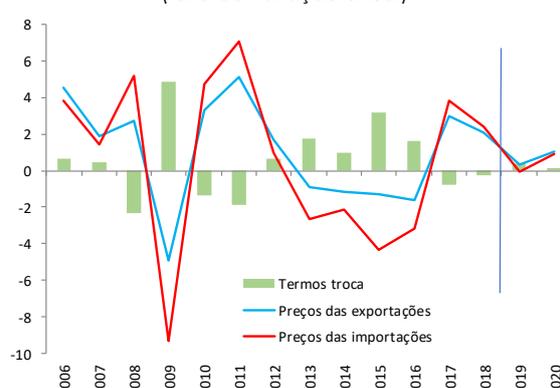
Fontes: INE, BdP e Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020).

**Gráfico 15 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado (percentagem do PIB)**



Fontes: INE, BdP, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 16 – Termos de troca e preços das exportações e das importações (taxa de variação anual)**



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2019 e 2020) e cálculos da UTAO.

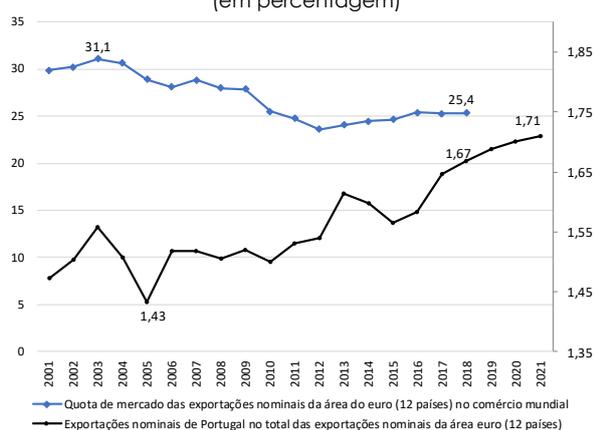
**65. O cenário da POE/2020 tem subjacente um ligeiro ganho de quotas de mercado em 2020 devido ao facto do crescimento previsto para as exportações superar o da procura externa dirigida à economia portuguesa.** De acordo com a POE/2020, a procura externa dirigida à economia portuguesa deverá aumentar cerca de 3,0% em 2020.<sup>11</sup> Esta expansão deverá ser inferior ao ritmo de crescimento das exportações portuguesas de 3,2% em 2020, pelo que a POE/2020 pressupõe ganhos marginais de quota de mercado. Adicionalmente, importa destacar que o peso das exportações nominais de Portugal no total das exportações nominais da área do euro (universo comparável dos 12 países iniciais) aumentou entre 2015 e 2018 (Gráfico 17), registando um máximo no ano 2018 (1,67%), em contraste com o mínimo verificado em 2005 (1,43%), o qual deverá continuar a subir no biénio 2019–2020. Este indicador (Gráfico 17) permite comparar o desempenho das exportações portuguesas com o das exportações do conjunto de países que, há mais tempo, partilham com Portugal o mercado único e a política monetária. O comportamento das exportações portuguesas acima do das da área do euro é particularmente importante pois é um sinal de que o país está a contrariar a tendência de perda de quota de mercado por parte da área do euro no comércio mundial, documentada, desde 2001 até 2018, no Gráfico 17. A quota da área do euro (12 países) no comércio mundial desceu de 31,1% em 2003 para 25,4% em 2018.

**66. No cenário da POE/2020 encontra-se prevista uma taxa de variação anual do deflador do PIB acima da taxa de inflação em 2019, reduzindo-se parcialmente o diferencial em 2020.** A evolução do

<sup>11</sup> A procura externa é definida como a média ponderada das importações feitas pelos parceiros de Portugal a partir de todo o mundo.

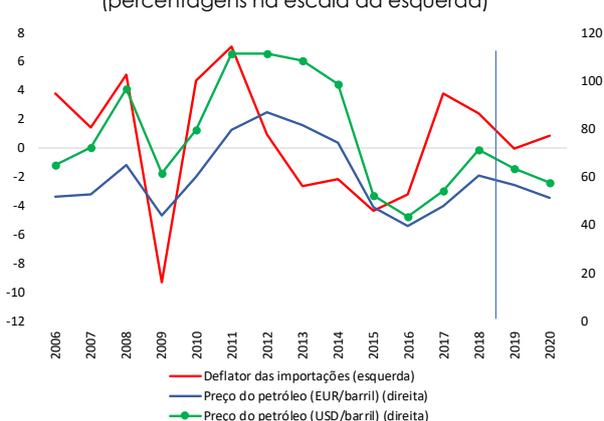
nível geral de preços na economia soma-se à evolução em volume para explicar a evolução do PIB a preços correntes. Como se sabe, o PIB a preços correntes tem grande importância nas regras orçamentais assentes em indicadores de finanças públicas calculados em percentagem do PIB nominal. O cenário da POE/2020 tem implícita uma descida no preço do petróleo de 71,5 USD/barril em 2018 para 63,4 USD/barril em 2019 e 57,7 USD/barril em 2020 (Gráfico 18). Importa referir que uma eventual subestimação do preço do petróleo e, conseqüentemente, do seu efeito no deflator das importações pode ter conseqüências no valor do PIB e na composição da procura agregada. Este efeito sobre o deflator do PIB dependerá de as restantes componentes do PIB refletirem, mais ou menos do que proporcionalmente, a subida do deflator das importações.

**Gráfico 17 – Peso das exportações portuguesas no total da área do euro e quota de mercado da área do euro no comércio mundial**  
(em percentagem)



Fontes: AMECO, Eurostat e cálculos da UTAO.

**Gráfico 18 – Taxa de variação do preço das importações e evolução dos preços do petróleo Brent**  
(percentagens na escala da esquerda)



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

### 3 Comparações com os previsores oficiais

**67.** Este capítulo enquadra o cenário macroeconómico do Ministério das Finanças no conjunto de exercícios de previsão de instituições oficiais de referência que acompanham a economia portuguesa. A Secção 3.1 apresenta as previsões mais recentes para as principais economias mundiais e blocos económicos, produzidas pela Comissão Europeia (CE), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). A Secção 3.2 incide sobre a economia portuguesa, efetuando uma comparação entre as previsões do Ministério das Finanças e as daquelas instituições, a que se juntam as elaboradas pelo Banco de Portugal (BdP) e pelo Conselho das Finanças Públicas (CFP). Por fim, a terceira secção alerta para um conjunto de fatores de risco, internos e externos, incidentes sobre as previsões do MF para a economia portuguesa.

#### 3.1 Previsões sobre a economia internacional

**68.** De acordo com as previsões das instituições internacionais de referência, o crescimento da economia mundial em 2020 deverá situar-se em torno de 3%, próximo do observado em 2019. Relativamente às principais economias desenvolvidas, a área do euro deverá continuar a apresentar taxa de crescimento do PIB real abaixo da dos Estados Unidos, mas acima da do Japão. Em 2019 e 2020, a área do euro deverá apresentar um crescimento económico ligeiramente superior a 1%, destacando-se o facto de a Alemanha evidenciar um crescimento inferior ao conjunto da área do euro (Tabela 3). Relativamente à principal economia emergente, a China deverá registar uma ligeira desaceleração da taxa de crescimento do PIB real.

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

	2019			2020		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Nov/19	Out/19	Nov/19	Nov/19	Out/19	Nov/19
Mundo	2,9	3,0	2,9	3,0	3,4	2,9
União Europeia	1,4	1,5	-	1,4	1,6	-
Área do euro	1,1	1,2	1,2	1,2	1,4	1,1
Espanha	1,9	2,2	2,0	1,5	1,8	1,6
Alemanha	0,4	0,5	0,6	1,0	1,2	0,4
França	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2
Reino Unido	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,0
EUA	2,3	2,4	2,3	1,8	2,1	2,0
China	6,1	6,1	5,7	5,8	5,8	5,5
Japão	0,9	0,9	1,0	0,4	0,5	0,6
Economias desenvolvidas	-	1,7	-	-	1,7	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	3,9	-	-	4,6	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

**69.** Relativamente aos fluxos externos, a área do euro deverá manter o excedente da balança corrente ligeiramente acima de 3%. As três instituições internacionais de referência preveem uma ligeira deterioração do excedente da balança comercial da Alemanha, embora permanecendo o país desenvolvido com o maior excedente em percentagem do PIB. Os Estados Unidos deverão continuar com balança corrente negativa em torno dos 2,5%, contribuindo para a necessidade de financiamento do país (Tabela 4). O Reino Unido também deverá permanecer nessa situação, com défice em torno dos 4% do PIB.

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

	2019			2020		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Nov/19	Out/19	Nov/19	Nov/19	Out/19	Nov/19
União Europeia (28)	1,9	2,0	-	1,8	1,9	-
Área do euro	3,3	3,4	3,2	3,2	3,2	3,1
Espanha	2,4	0,9	1,6	2,5	1,0	1,3
Alemanha	7,0	7,0	7,3	6,8	6,6	6,5
França	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,8
Reino Unido	-4,3	-3,5	-4,5	-4,2	-3,7	-3,7
EUA	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
China	0,8	1,0	1,4	0,7	0,9	1,4
Japão	3,5	3,3	3,5	3,5	3,3	3,4
Economias desenvolvidas	-	0,6	-	-	0,5	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	0,0	-	-	-0,4	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

### 3.2 Previsões sobre a economia portuguesa

**70. Relativamente à economia portuguesa em 2020, o crescimento do PIB real segundo o Ministério das Finanças encontra-se acima, mas próximo, do previsto por outras instituições de referência.** Esta divergência resulta de uma diferente composição das variáveis que o definem na perspetiva da despesa (Tabela 5): o Ministério das Finanças prevê um crescimento mais acentuado no investimento relativamente a Comissão Europeia, OCDE e Conselho das Finanças Públicas; e uma menor deterioração prevista para a procura externa em comparação com as previsões do FMI e do Banco de Portugal. De salientar que tanto o Ministério das Finanças como as restantes instituições preveem uma deterioração da balança de bens e serviços em 2020, a qual se deverá tornar negativa em 2019. Quanto aos custos unitários do trabalho nominais, todas as instituições apontam para uma subida, decorrente de previsões para aumento das remunerações por trabalhador acima das da produtividade aparente do trabalho. Relativamente à taxa de desemprego, todas as instituições preveem uma descida em 2020. No que respeita ao deflator do produto, as previsões do MF são acompanhadas pelas da CE e do FMI, mas situam-se claramente acima das demais. Por conseguinte, o PIB nominal de 2020 previsto por OCDE e CFP fica mais de mil M€ abaixo do antecipado pelo MF.

**71. As comparações devem ser interpretadas com cautela devido ao facto de cada instituição ter os seus próprios pressupostos.** No caso do FMI, os dados que constam no *World Economic Outlook* publicado em outubro de 2019 refletem a nova base (ano 2016) para o PIB nominal e o PIB em volume de Portugal. Contudo, as previsões do FMI não apresentam dados para as componentes consumo privado, consumo público e investimento. Adicionalmente, de referir que os dados publicados pelo FMI sobre a dívida pública nominal de Portugal não refletem as alterações metodológicas ocorridas em agosto de 2019 que passaram a incluir o valor capitalizado dos juros vencidos no valor dos certificados de aforro. A título de exemplo, o rácio da dívida pública de Portugal para 2018 calculado pelo FMI (120,1%) encontra-se subestimado visto que considera como numerador a série da dívida pública nominal ainda não revista (244,9 mil M€) e o PIB nominal revista em alta (203,9 mil M€). De referir também que o hiato do produto previsto pela OCDE é negativo decorrente de diferentes metodologias para estimação de produto potencial. No caso dos contributos para o crescimento do PIB calculados pelo Banco de Portugal, esta instituição considera uma estimativa das componentes do PIB líquidas de conteúdo importado, tanto na procura interna como nas exportações. Com efeito, para 2020 o contributo das exportações e da procura interna, excluindo o conteúdo importado, será de 0,4 p.p. e 1,3 p.p., respetivamente.

**Tabela 5 – Comparação das previsões sobre a economia portuguesa entre diferentes instituições**  
(taxas de variação, percentagem do PIB, pontos percentuais ou mil milhões de euros)

	2019						2020					
	MF Dez/19	CE Nov/19	FMI Out/19	OCDE Nov/19	CFP Out/19	BdP Dez/19	MF Dez/19	CE Nov/19	FMI Out/19	OCDE Nov/19	CFP Out/19	BdP Dez/19
<b>PIB na ótica da despesa, em volume (em %)</b>												
PIB	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9	1,7	1,6	1,8	1,7	1,7
Consumo privado	2,2	2,3	-	2,1	2,1	2,3	2,0	2,0	-	2,2	1,9	2,1
Consumo público	0,6	0,8	-	0,5	0,7	0,5	0,8	0,8	-	0,6	1,2	0,8
Formação bruta de capital fixo (FBCF)	7,3	6,5	-	6,9	7,6	7,3	5,4	4,8	-	1,2	5,2	5,4
Exportações	2,5	2,7	4,0	2,7	2,7	2,8	3,2	2,7	4,0	1,1	3,1	2,6
Importações	5,2	4,6	5,9	4,9	4,6	5,4	4,4	3,9	5,5	1,4	4,0	4,6
<b>Contributos para o crescimento do PIB (em p.p.)</b>												
Procura interna	3,0	2,8	-	2,8	2,7	-	2,4	2,3	-	2,0	2,1	-
Procura externa líquida	-1,1	-0,8	-	-0,9	-0,8	-	-0,5	-0,6	-	-0,2	-0,4	-
<b>Preços (variação, %)</b>												
Deflator do PIB	1,5	1,4	1,3	1,1	1,3	-	1,4	1,5	1,5	0,5	1,1	-
Inflação (IHPC)	0,4	0,3	0,9	0,3	0,3	0,3	1,1	1,1	1,2	0,5	0,6	0,9
Termos de troca	0,4	0,1	-	0,2	-	-	0,1	0,0	-	-0,2	-	-
<b>PIB nominal</b>												
Taxa de variação	3,4	3,4	3,2	3,0	3,3	-	3,3	3,3	3,1	2,2	2,8	-
Nível em mil M€	210,8	210,8	210,5	210,1	210,6	-	217,8	217,7	217,1	214,8	216,4	-
<b>Mercado de trabalho (variação, %)</b>												
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,4	6,3	6,1	6,5	6,2	6,3	6,1	5,9	5,6	6,4	6,0	5,9
Emprego	1,0	1,0	1,3	0,9	1,2	1,0	0,6	0,5	1,0	0,7	0,6	0,8
Custos unitários nominais do trabalho	1,8	2,2	-	-	-	-	1,9	1,7	-	-	-	-
Remuneração média por trabalhador	2,7	3,2	-	1,9	3,0	-	3,2	2,8	-	1,6	2,4	-
Produtividade aparente do trabalho	0,8	1,0	-	1,1	0,7	-	1,3	1,2	-	1,1	1,1	-
<b>Financiamento da economia e setor externo (% do PIB)</b>												
Capacidade líquida financiamento face ao exterior	0,5	0,8	-	-	0,4	0,4	0,2	0,6	-	-	0,0	0,7
Balança corrente	-0,7	-0,4	-0,6	-1,2	-0,3	-	-1,0	-0,7	-0,7	-1,0	-0,8	-
Balança de bens e serviços	-0,8	-0,7	-	-0,7	-0,6	-0,6	-1,3	-1,2	-	-1,0	-1,0	-1,2
Balança de rendimentos primários e secundários	0,1	0,3	-	-0,5	0,3	-	0,3	0,5	-	-0,1	0,2	-
Balança de capital	1,2	1,2	-	-	0,7	-	1,2	1,2	-	-	0,8	-
<b>Indicadores de finanças públicas (% do PIB)</b>												
Saldo orçamental	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	-	0,2	0,0	0,1	0,0	0,3	-
Dívida pública	118,9	119,5	117,6	119,3	118,5	-	116,2	117,1	114,8	117,1	116,2	-
<b>Desenvolvimentos cíclicos</b>												
PIB potencial (variação, %)	1,9	1,8	1,6	1,7	2,0	-	2,1	1,9	1,6	1,6	2,2	-
Hiato do produto (% do PIB potencial)	1,5	1,7	0,4	-1,8	1,6	-	1,3	1,5	0,4	-1,7	1,1	-

Fontes: Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas, Comissão Europeia, FMI e OCDE.

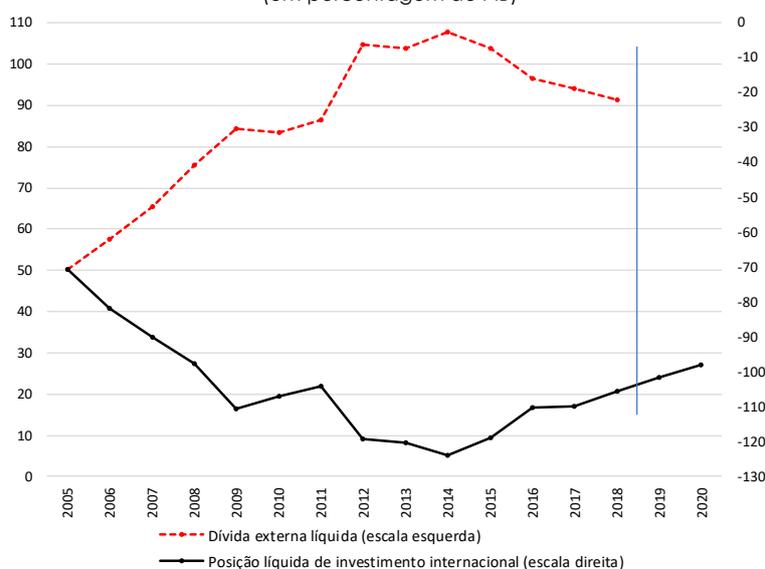
### 3.3 Riscos a ter em conta no cenário macroeconómico da POE/2020

**72. A concretização das previsões macroeconómicas da POE/2020 encontra-se dependente tanto de fatores internos da economia portuguesa como de fatores a ela externos.** Qualquer exercício de previsão comporta o risco de não cumprimento. Existem inúmeros elementos de incerteza que impendem sobre o funcionamento da economia e cuja antecipação pelos previsores é impossível. No entanto, é possível e desejável interpretar as previsões pontuais do MF à luz desta incerteza, procurando trazer à consideração dos leitores alguns fatores de risco, porventura os que se afiguram mais plausíveis ou mais impactantes sobre as variáveis macroeconómicas que foram objeto de previsão no relatório do MF que acompanha a POE/2020. É, pois, este o propósito da presente secção. A nível interno, destaca-se a importância do crescimento previsto para a FBCF. Relativamente ao contexto externo, salientam-se as incertezas sobre tensões comerciais, as crises geopolíticas (nomeadamente, os seus efeitos sobre a cadeia de produção de derivados do petróleo), a saída do Reino Unido da União Europeia, bem como o nível de integração/fragmentação financeira na área do euro, e a orientação da política monetária.

**73. A posição líquida de investimento internacional (PII) negativa tem um peso significativo no PIB nominal, pelo que a deterioração da capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa no biénio 2019–2020 pode reduzir o seu ritmo de desalavancagem. Este resultado decorre do facto de no biénio 2019–2020 a capacidade de financiamento descer para os níveis mais baixos desde 2013. Com efeito, o aumento da PII deverá acontecer a um ritmo mais lento.** Tendo em consideração o peso elevado da dívida externa líquida dentro da PII, e admitindo como pressuposto que o seu peso deverá continuar elevado, então a reduzida capacidade de financiamento a verificar em 2019–2020 deverá contribuir para abrandar o ritmo de descida da dívida externa líquida. Por definição estatística, a dívida externa líquida é uma subcomponente da posição líquida de investimento internacional, ou seja, a dívida externa está dispersa pelas categorias funcionais “investimento direto”, “investimento de carteira”

e “outro investimento”.<sup>12</sup> O rácio da dívida externa no PIB nominal de Portugal situou-se em 91,2% no final de 2018 (Gráfico 19), sendo que o sector institucional Administrações Públicas apresenta o principal contributo para a dívida externa líquida e para a posição líquida negativa do investimento internacional.<sup>13</sup> A previsão do Ministério das Finanças admite como pressuposto para o biénio 2019–2020 um valor nulo para o conjunto “efeito preço, efeito taxa de câmbio e outros ajustamentos”, pelo que o cenário da POE/2020 tem subjacente uma melhoria da PII de – 105,6% do PIB em 2018 para – 101,7% em 2019 e 98,1% em 2020, beneficiando essencialmente do efeito denominador (*i.e.*, do crescimento do PIB nominal).<sup>14</sup>

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



Fontes: Banco de Portugal, INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**74. As previsões do Ministério das Finanças apontam para uma deterioração da capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2020 devido ao contributo do sector privado. Com efeito, a balança de bens e serviços será negativa em 2019 (0,8% do PIB), e pela primeira vez desde 2012, deteriorando-se em 2020 para – 1,3% do PIB.** A componente do investimento é a componente do PIB na ótica da despesa que regista a maior variância da taxa de crescimento durante o período 1996-2018. O contributo da FBCF para o crescimento do PIB real deverá descer de 1,4 p.p. em 2019 para 1 p.p. em 2020. Consequentemente, tendo em consideração que o investimento tem um contributo importante para a procura interna e para o *stock* de capital e a produtividade total dos fatores nos anos seguintes, então a sua concretização tem especial importância para se alcançar a previsão de crescimento do PIB a observar naquele biénio e do PIB potencial no biénio e nos anos seguintes.<sup>15</sup> Desde 2009 *inclusive*, o sector privado regista capacidade de financiamento (cerca de 4,6% do PIB em média entre 2009 e 2018), sendo que a POE/2020 prevê uma deterioração significativa (0,5% do PIB em 2019 e 0,0% do PIB em 2020). A concretizar-se esta deterioração prevista, a economia portuguesa deverá reduzir a dívida externa (e melhoria da PII) a um ritmo mais lento que o verificado até 2018. Com efeito, a melhoria prevista na POE/2020 para a PII deverá beneficiar, essencialmente, do contributo do efeito denominador (crescimento do PIB nominal).

<sup>12</sup> De modo exaustivo, os instrumentos da PII são o investimento direto, o investimento de carteira, o outro investimento, os ativos de reserva, os derivados financeiros e opções sobre ações concedidas a empregados. Todos os instrumentos têm ativos e passivos relativamente ao resto do mundo. Existe dívida externa nos ativos e passivos incluídos nos três primeiros instrumentos.

<sup>13</sup> Além disso, as instituições financeiras podem obter financiamento externo que, por sua vez, é direcionado para o financiamento do sector institucional Administrações Públicas.

<sup>14</sup> De referir que as previsões para a PII e para a dívida externa líquida não constam dos quadros definidos pela Comissão Europeia para o Projeto de Plano Orçamental.

<sup>15</sup> De salientar que o referido contributo do investimento para o crescimento do PIB não é líquido de conteúdo importado devido à ausência de informação estatística atempada (*vide* explicação no parágrafo 59). Contudo, a formação bruta de capital fixo e as exportações são as duas componentes do PIB que tipicamente apresentam percentagem mais elevada de conteúdo importado.

**75. A economia portuguesa é uma pequena economia aberta integrada na área do euro, pelo que há um conjunto alargado de fatores externos, tais como a integração financeira e o comércio internacional, que poderão condicionar o desempenho dos indicadores da economia nacional, essencialmente a FBCF, as exportações e a estrutura de financiamento.** A elevada dívida externa e a consequente PII negativa são vulnerabilidades que podem aumentar o risco de contágio à economia nacional em caso de perturbações nos mercados financeiros e de matérias-primas. Relativamente às condições externas, são de referir os riscos decorrentes do facto da procura externa relevante dirigida à economia portuguesa ser afetada pelo protecionismo crescente dos Estados Unidos, bem como da incerteza no âmbito da saída do Reino Unido da União Europeia e do mercado único. Há impactos diretos e efeitos induzidos pelas consequências negativas daqueles processos nas importações dos principais clientes de Portugal. A multiplicação de incidentes políticos e militares com reflexos na capacidade produtiva dos derivados de petróleo não é de excluir nos próximos dois anos, a ponto de poder contrariar a descida significativa no preço desta matéria-prima assumida no cenário macroeconómico do Governo (o que teria as consequências em cadeia nos vários deflatores referidas no parágrafo 66). Relativamente à política monetária da área do euro, o BCE tem reiterado a intenção de manter a política monetária num nível fortemente acomodatório durante um longo período de tempo, através dos programas de estímulos monetários e medidas destinadas a mitigar o efeito das taxas de juro negativas. A probabilidade de reversão desta orientação da política monetária ao longo de 2020 é reduzida.

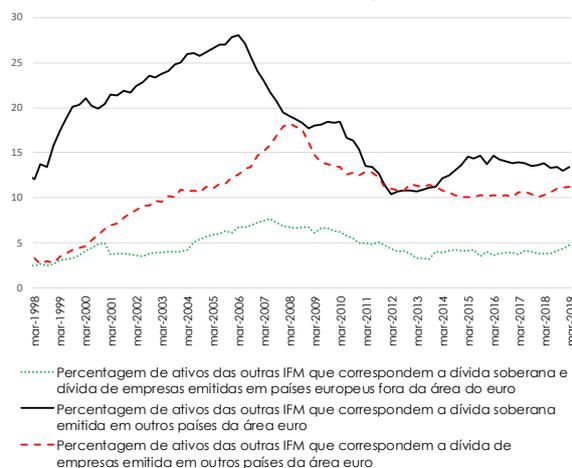
**76. Em sentido oposto, de salientar que o nível de integração/fragmentação financeira no mercado de dívida da área do euro poderá representar um risco externo para a estrutura de financiamento da economia portuguesa. Este fator externo pode afetar o nível das taxas de juro das futuras emissões de dívida, os montantes da procura, bem como a estrutura do stock de dívida (maturidades a curto prazo versus maturidades a longo prazo).** O nível de integração financeira no mercado de títulos de dívida soberana na área do euro foi de 13,4% em março de 2019 (Gráfico 20), nível que representa cerca de metade do máximo de 28,1% observado em 2006, mas 3 p.p. acima do mínimo (10,4%) observado em 2012.<sup>16</sup> Importa salientar que a evolução deste indicador tem consequências no volume dos fluxos financeiros entre países da área do euro, particularmente nos fluxos financeiros líquidos de países com PII positiva para países com PII negativa.

**77. O montante de compras líquidas no âmbito do programa de compras de ativos do sector público (PSPP — Public Sector Purchase Programme) é superior à variação acumulada da dívida pública portuguesa, pelo que esta intervenção do BCE na compra de títulos de dívida pública tem contribuído para um nível baixo da taxa de juro soberana.** O programa PSPP foi anunciado em janeiro de 2015 e iniciado em março de 2015 (Gráfico 21), sendo que, no caso de Portugal, o montante de compras líquidas até outubro de 2019 ao abrigo deste instrumento de política monetária não convencional situou-se em cerca de 40,1 mil M€. Este valor é superior ao crescimento acumulado da dívida pública, tanto a dívida na ótica de Maastricht (18 mil M€) como na dívida direta (25,8 mil M€), pelo que tem efeitos favoráveis no financiamento das necessidades brutas do sector institucional Administrações Públicas.

<sup>16</sup> O BCE publica um conjunto alargado de [indicadores de avaliação do nível de integração financeira](#) na área do euro e na União Europeia. Para a presente análise, selecionaram-se os indicadores que refletem o peso das emissões de dívida soberana e o peso das emissões de dívida das empresas no balanço dos bancos (em rigor, das chamadas "outras Instituições Financeiras Monetárias" — IFM): "Share of monetary financial institutions cross-border holdings of debt securities issued by euro area and EU corporates and sovereigns". As séries destes indicadores encontram-se disponíveis até março de 2019, à data de fecho deste relatório.

### Gráfico 20 – Indicadores de integração financeira na área do euro

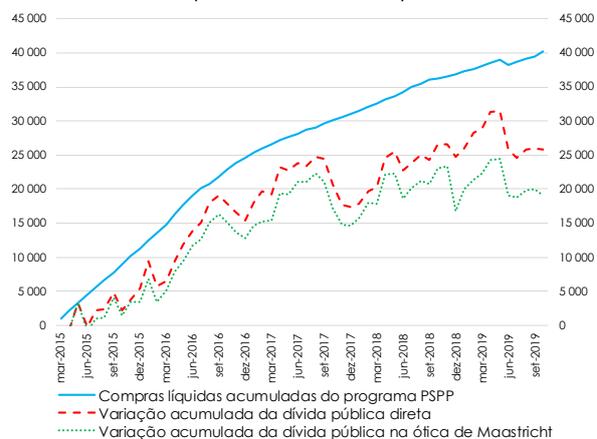
(em percentagem dos ativos das outras instituições financeiras monetárias)



Fontes: BCE.

### Gráfico 21 – Variação acumulada da dívida pública desde março de 2015 e compras no âmbito do programa PSPP

(em milhões de euros)



Fontes: BCE, Banco de Portugal, IGCP e cálculos da UTAO. | Nota: Para efeitos de comparabilidade, exclui-se o reembolso ao FMI em março de 2015.

## Parte II — ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL



## 4 Medidas de política

---

**78. A segunda parte deste relatório analisa, sob diferentes ângulos, as previsões do Ministério das Finanças para a conta das Administrações Públicas (AP) em 2019 e 2020, expressas em Contabilidade Nacional.** O primeiro ângulo, que é o objetivo do presente capítulo, consiste na caracterização das principais medidas de política orçamental que sustentam as previsões. Outros ângulos surgirão nos capítulos seguintes.

**79. O capítulo está assim organizado.** A primeira secção introduz aquelas previsões e os conceitos essenciais para a sua interpretação. A Secção 4.2 identifica e quantifica a dimensão das medidas inseridas no cenário de políticas invariantes para o ano de 2020. Apresenta, ainda, uma comparação entre as medidas do cenário de políticas invariantes constantes da POE/2020 e as apresentadas no Projeto de Plano Orçamental (PPO) disponibilizado pelo Governo Português no dia 15 de outubro de 2019, de acordo com as regras europeias. A Secção 4.3 analisa as novas medidas de políticas, descrevendo-as e quantificando o respetivo impacto no saldo orçamental. Em seguida, a Secção 4.4 identifica e analisa o impacto orçamental das medidas com efeitos temporários e/ou não-recorrentes, essenciais para várias tarefas analíticas nos capítulos seguintes. A UTAO apresentará nas Secções 4.2 e 4.3 revisões fundamentadas às classificações de medidas antigas e novas. A Secção 4.5 encerra explicando por que é que não é tecnicamente exequível extrair para as previsões de 2020 do MF as consequências das revisões acima.

### 4.1 Contas previsionais das Administrações Públicas e conceitos

**80. A conta previsional das Administrações Públicas estabelece novos objetivos para o saldo orçamental: défice de 0,1% do PIB em 2019 e excedente de 0,2% do PIB em 2020.** O relatório que acompanha a POE/2020 contém a estimativa de execução em 2019 e a previsão para 2020 da conta consolidada do sector Administrações Públicas (AP). A Tabela 6 reproduz tais previsões, para conveniência da exposição subsequente. É utilizado apenas o primeiro grau de desagregação dos classificadores económicos da receita e da despesa.

**Tabela 6 – Previsões orçamentais da POE/2020 para os anos de 2019 e 2020**  
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

	2019	2020	2019	2020	2020/19
	Estimativa	Previsão	Estimativa	Previsão	
	Milhões de euros		% do PIB		t.v.h.
1. Receitas fiscais	52 909	54 709	25,1	25,1	3,4
Impostos s/produção e importação	31 963	33 063	15,2	15,2	3,4
Impostos/rendimentos e património	20 946	21 645	9,9	9,9	3,3
2. Contribuições sociais	25 256	26 359	12,0	12,1	4,4
Das quais: Contribuições sociais efetivas	20 570	21 736	9,8	10,0	5,7
3. Outras receitas correntes	12 308	13 219	5,8	6,1	7,4
<b>4. Total receita corrente (1+2+3)</b>	<b>90 473</b>	<b>94 287</b>	<b>42,9</b>	<b>43,3</b>	<b>4,2</b>
<b>5. Receitas de capital</b>	<b>739</b>	<b>1 028</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>39,0</b>
<b>6. Total receita (4+5)</b>	<b>91 213</b>	<b>95 315</b>	<b>43,3</b>	<b>43,8</b>	<b>4,5</b>
7. Consumo intermédio	11 271	11 595	5,3	5,3	2,9
8. Despesas com pessoal	22 701	23 528	10,8	10,8	3,6
9. Prestações sociais	38 749	39 952	18,4	18,3	3,1
Das quais: prestações que não em espécie	34 730	35 803	16,5	16,4	3,1
10. Juros	6 526	6 365	3,1	2,9	-2,5
11. Subsídios	872	918	0,4	0,4	5,3
12. Outras despesas correntes	5 000	5 289	2,4	2,4	5,8
<b>13. Total despesa corrente (7+8+9+10+11+12)</b>	<b>85 119</b>	<b>87 647</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>3,0</b>
<b>da qual: despesa corrente primária</b>	<b>78 593</b>	<b>81 282</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>3,4</b>
14. Formação bruta de capital fixo	4 168	4 922	2,0	2,3	18,1
15. Outras despesas de capital	2 100	2 212	1,0	1,0	5,4
<b>16. Total despesas de capital (14+15)</b>	<b>6 267</b>	<b>7 134</b>	<b>3</b>	<b>3,3</b>	<b>13,8</b>
<b>17. Total de despesa (13+16)</b>	<b>91 387</b>	<b>94 782</b>	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>3,7</b>
<b>Da qual: despesa corrente primária (17-10)</b>	<b>84 861</b>	<b>88 417</b>	<b>40</b>	<b>41</b>	<b>4,2</b>
<b>18. Cap (+)/ Nec(-) Financiamento líquido (6-17)</b>	<b>-174</b>	<b>533</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>-</b>

Fontes: MF, reprodução do Quadro 3.2 do relatório que acompanha a POE/2020. | Notas: as previsões neste quadro correspondem ao cenário orçamental com novas orientações políticas (explicação no texto).

**81. Antes de se avançar para a análise económica, importa precisar alguns conceitos para melhor explicar o alcance das medidas de política que sustentam as previsões orçamentais.** A execução de um orçamento assenta em dois tipos de medidas de política orçamental. Por um lado, em medidas antigas e, por outro, em medidas novas. As primeiras dão origem aos chamados cenários de políticas invariantes e as segundas aos cenários de novas orientações políticas.

**82. Existem dois tipos de cenário previsionais, o de medidas novas e o de medidas antigas.** A Tabela 6 mostra as previsões orçamentais para 2019 e 2020 resultantes do quadro institucional em vigor, do funcionamento da economia, das medidas de política que vêm do passado e das medidas de política que corporizam uma nova orientação política. É por causa deste último ingrediente que o quadro acima se deve apelidar de "cenário orçamental com novas medidas de política" ou "cenário orçamental com novas orientações políticas". Uma medida nova é uma intervenção das autoridades deliberadamente destinada a mudar o curso de determinada variável orçamental e, neste sentido, a medida nova traduz a vontade de alterar a orientação política subjacente à trajetória da variável. É neste entendimento que se deve interpretar "nova orientação política". Um exemplo de medida nova para 2020, anunciada na POE/2020, é o "IRS Jovem": consiste na isenção do rendimento coletável de 2020 de uma parte do rendimento de trabalho dependente obtido por adultos entre os 18 e os 26 anos de idade. É nova porque não existia nos exercícios anteriores e vai alterar a trajetória da receita de IRS em 2020. Para se perceber melhor o efeito das medidas novas na conta previsional é útil construir um cenário virtual, chamado de "cenário de políticas invariantes", que é um cenário em tudo igual ao anterior, mas sem a inclusão do valor previsto para as novas medidas de receita e despesa. Trata-se de um cenário virtual porque, havendo medidas novas, não é concretizável. No entanto, tem interesse analítico porque a comparação entre os dois cenários é que permite avaliar o efeito líquido das novas orientações políticas sobre as previsões orçamentais.

**83. As medidas antigas de política orçamental estão no cerne do cenário de políticas invariantes e há dois tipos de medidas antigas a considerar.** As medidas antigas são i) iniciativas políticas já legisladas ou regulamentadas à data do exercício prospetivo para produzirem efeito nos anos da previsão ou ii) medidas recorrentes. Estas consistem em medidas de política tomadas com carácter habitual em anos anteriores e que ainda não estão legisladas nem regulamentadas para poderem ser executadas nos anos da previsão, mas que, por serem recorrentes e não se antevendo razão plausível para não voltarem a ser consagradas, o predictor as integra no seu cenário de medidas antigas. Para exemplos e melhor explicação dos dois tipos de medidas antigas, ler os parágrafos 81 e 82 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), que analisou o Projeto de Plano Orçamental para 2020 (PPO/2020). O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como “cenário de políticas invariantes” (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*). Pretende projetar o futuro assumindo continuidade na orientação da política orçamental. Manter o rumo não quer dizer que os valores (receita ou despesa) das medidas antigas que integram o cenário nos anos da previsão sejam iguais aos que se observaram em anos anteriores. Por um lado, as diferenças virão do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP.<sup>17</sup> Por outro, poderão advir diferenças do facto de as medidas antigas terem um efeito de *carry over* ou “carreamento” para anos futuros. Este efeito acontece quando a medida subjacente foi desenhada para não produzir todo o efeito orçamental desde o dia 1 de janeiro, ou seja, quando a medida foi concebida para entrar em vigor já com o exercício económico a decorrer ou com gradualismo ao longo do ano ou de vários anos na produção de efeitos. Neste caso, a medida vai ter um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona ao verificado no último ano observado. Exemplo de uma medida com efeito de carreamento é o descongelamento de carreiras nas Administrações Públicas. Trata-se de uma medida adotada em 2018 e desenhada para ser implementada de forma gradual nesse ano e em 2019, com o pagamento dos acréscimos remuneratórios dos trabalhadores abrangidos a ser assim faseado: em 2018, 25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro; em 2019, 75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro.<sup>18</sup> Por conseguinte, 2020 será o primeiro ano em que a medida terá execução plena, pelo que, na comparação de 2020 com 2019, o cenário orçamental de políticas invariantes de 2020 terá que identificar o valor adicional da despesa com esta medida (montante a mais face à previsão de execução em 2019).

**84. Os valores monetários das medidas exibidos nos quadros com o cenário de políticas invariantes e o cenário de novas orientações políticas traduzem a receita ou a despesa adicional face ao ano imediatamente anterior.** As limitações computacionais associadas à complexidade do exercício de programação orçamental obrigam, necessariamente, à assunção de hipóteses simplificadoras. Uma delas consiste em avaliar o custo ou o rendimento de uma medida apenas pelo valor direto na conta das AP. Por exemplo, um subsídio de 100 M€ ao consumo de leite é inscrito no cenário relevante pelo valor dessa dotação e é ignorado na receita e na despesa o eventual efeito induzido na economia pelo estímulo ao consumo e à produção, que poderiam levar, nomeadamente, a mais receita de impostos e menos encargos com subsídio de desemprego. Quando o interesse do analista está em mostrar apenas o efeito diferencial (adicional) das medidas antigas no cenário de políticas invariantes, é frequente usar uma tabela da qual constam apenas as medidas em causa e o seu contributo adicional (carreado) face ao que ela custou ou rendeu no ano anterior: neste tipo de análise, no cenário de políticas invariantes os valores mostrados são o efeito de carreamento (*carry over*) das medidas antigas, e não este acrescido dos valores permanentes, ou seja, daqueles valores que repetem a dinâmica do ano anterior. Ora bem, esta é a opção no presente capítulo e, em particular, é isso que se irá mostrar na Secção 4.2. Já quando o que está em causa não é apenas conhecer o efeito adicional (carreado) das medidas antigas, mas este e o valor permanente de todas as medidas que vêm do passado e que são para manter em vigor, então a tabela do cenário de políticas invariantes pode agregar os efeitos carreados e os efeitos permanentes — um exemplo é a Tabela 17 no próximo capítulo, p. 52. Naturalmente, a conta consolidada previsional das AP (a Tabela 6 acima) tem que incluir tudo: valores carreados e valores permanentes das medidas antigas e ainda o valor das medidas novas.

<sup>17</sup> Por funcionamento habitual entenda-se a tomada de decisões por parte dos serviços no âmbito das orientações políticas em vigor, tais como pagamento das remunerações ao pessoal ao serviço, aquisição de bens e serviços, cobrança de impostos de acordo com os parâmetros decididos no passado, etc.. Corresponde à manutenção em atividade do *status quo* institucional.

<sup>18</sup> Este gradualismo foi consagrado no número 8 do art. 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Lei do OE/2018).

## 4.2 Medidas do cenário de políticas invariantes

**85. O primeiro passo nesta secção é notar que o cenário de políticas invariantes na POE/2020 é diferente do cenário de políticas invariantes apresentado dois meses antes no PPO/2020.** Existem medidas com efeito *carry-over* ou “carreamento” em 2020 enunciadas na POE/2020 que não constavam do cenário de políticas invariantes do PPO/2020 disponibilizado anteriormente. Ao comparar os cenários de políticas invariantes subjacentes à POE/2020 e ao PPO/2020 de outubro último, constata-se que foram acrescentadas medidas e revisto o valor do impacto adicional de um conjunto de medidas de cariz social. Do lado da receita, foram adicionadas medidas fiscais: repetição em 2020 do incremento em taxas do Imposto do Selo, a alteração das listas do IVA (atividades nas áreas de Cultura, Lazer e Ciência) e o alargamento do regime da Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR). Do lado da despesa, foram introduzidas a atualização para 2020 no valor de referência do Complemento Solidário para Idosos, a redução na despesa com manuais escolares e dotação para a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo (ENIPSSA). Adicionalmente, foi revisto o custo de medidas com prestações sociais (Abono de Família, Prestação Social de Inclusão e Reformas — carreiras longas e antecipadas), sendo estas alterações justificadas por uma melhor perceção em dezembro de 2019 do que dois meses antes sobre o seu impacto em 2020, tendo em conta que foram medidas introduzidas ao longo de 2019. As colunas “PPO/2020 MF Out2019” e “POE/2020 MF” na Tabela 7 mostram os valores orçamentais apurados pelo previsor Ministério das Finanças para as intervenções que ele próprio classificou como medidas antigas.

**Tabela 7 – Medidas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2020: PPO/2020 (out2019) vs POE/2020**  
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	PPO/2020 MF Out2019		POE/2020 MF		POE/2020 rev. UTAO	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
<b>Receita</b>						
<b>Impostos sobre a Produção e Importação</b>	-	-	<b>0,70</b>	<b>0,00</b>	-	<b>0,00</b>
Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo	-	-	17,5	0,01	0,0	0,00
Alteração das listas do IVA (incluindo Cultura, Lazer e Ciência)	-	-	-16,8	-0,01	0,0	0,00
<b>Impostos correntes sobre Rendimentos e Património</b>	-	-	<b>-20,0</b>	<b>-0,01</b>	<b>75,9</b>	<b>0,03</b>
Alargamento do Regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Re-investidos)	-	-	-20,0	-0,01	0,0	0,00
Valorizações Remuneratórias	-	-	0,0	0,00	61,1	0,03
Valorizações remuneratórias- Carreiras especiais (Dec.Lei 65/2019)	-	-	0,0	0,00	14,8	0,01
<b>Contribuições Sociais</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>149,8</b>	<b>0,07</b>
Valorizações Remuneratórias	0,0	0,00	0,0	0,00	112,0	0,05
Valorizações remuneratórias- Carreiras especiais (Dec.Lei 65/2019)	0,0	0,00	0,0	0,00	37,8	0,02
<b>Vendas</b>	<b>-13,0</b>	<b>-0,01</b>	<b>-12,0</b>	<b>-0,01</b>	<b>-12,0</b>	<b>-0,01</b>
Propinas	-13,0	-0,01	-12,0	-0,01	-12,0	-0,01
<b>Total Medidas do Lado da Receita</b>	<b>-13,0</b>	<b>-0,01</b>	<b>-31,3</b>	<b>-0,01</b>	<b>213,7</b>	<b>0,10</b>
<b>Despesa</b>						
<b>Despesa com Pessoal</b>	<b>621,9</b>	<b>0,29</b>	<b>645,3</b>	<b>0,30</b>	<b>645,3</b>	<b>0,30</b>
Progressões e Promoções	427,8	0,20	427,8	0,20	427,8	0,20
Número de trabalhadores e valorizações remuneratórias	95,3	0,04	95,3	0,04	95,3	0,04
Carreiras especiais (Dec.Lei 65/2019)	98,8	0,05	122,2	0,06	122,2	0,06
<b>Prestações Sociais</b>	<b>151,0</b>	<b>0,07</b>	<b>162,0</b>	<b>0,07</b>	<b>162,0</b>	<b>0,07</b>
Reformas de longa carreiras e reforma antecipada por flexibilização	44	0,02	65	0,03	65	0,03
Prestação social para a Inclusão	20	0,01	64	0,03	64	0,03
Abono de Família	62	0,03	19	0,01	19	0,01
Complemento Solidário para Idosos	-	-	19	0,01	19	0,01
Manuais Escolares	-	-	-39	-0,02	-39	-0,02
Programa de Apoio à Redução Tarifária	25	0,01	26	0,01	26	0,01
Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo (ENIPSSA)	-	-	8	0,00	8	0,00
<b>Total Medidas do Lado da Despesa</b>	<b>772,9</b>	<b>0,35</b>	<b>807,3</b>	<b>0,37</b>	<b>807,3</b>	<b>0,37</b>
<b>Impacto Total no Saldo Orçamental</b>	<b>-785,9</b>	<b>-0,36</b>	<b>-838,6</b>	<b>-0,39</b>	<b>-593,6</b>	<b>-0,27</b>
<i>Por Memória</i>						
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)	0	0,00	56	0,03	264	0,12
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)	786	0,36	895	0,41	858	0,39

Fontes: Ministério das Finanças (PPO/2020 de outubro de 2019 e POE/2020) e cálculos da UTAO | Notas: Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2020 fornecida pelo Ministério das Finanças. Os números devem ser interpretados como o valor carregado (carry over ou diferencial) pelas medidas antigas para o ano de previsão 2020 — detalhes nos parágrafos 83 e 84. A definição de medidas antigas consta do parágrafo 83. Uma despesa com sinal positivo (negativo) significa um impacto carregado que aumenta (reduz) a despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um impacto carregado que aumenta (diminui) a receita. A cor azul é utilizada para assinalar as discordâncias da UTAO com a classificação ou a quantificação de certas medidas, conforme discussão nos parágrafos 88 a 90.

**86. Para 2020, e de acordo com o MF, o efeito carry-over ou de carreamento de medidas antigas agrava o saldo orçamental em 839 M€, em grande parte por via da despesa com pessoal.** De acordo com os dados fornecidos pelo MF presentes na POE/2020, a totalidade das medidas incluídas no cenário de políticas invariantes comporta, para 2020, um impacto negativo no saldo orçamental de 839 M€ (Tabela 7, coluna "POE/2020 MF"). Para este resultado, o contributo da receita é diminuto e corresponde a um agravamento em cerca de 31 M€. No entanto, a despesa global das medidas antigas tem um impacto adicional de cerca de 807 M€. Ao desagregar a rubrica da despesa, verifica-se que, para 2020, o encargo mais volumoso está na despesa com pessoal (645 M€), proveniente de legislação anteriormente aprovada, relacionada com medidas de valorização salarial como o descongelamento e revisão de carreiras, as promoções e outros direitos. A restante despesa, no valor de 162 M€, corresponde a medidas antigas relacionadas com prestações sociais.

**87. Retomem-se os dois cenários de políticas invariantes tal como construídos pelo MF. Da comparação entre eles, deduz-se que as alterações introduzidas em dezembro ao cenário de políticas invariantes da PPO/2020 (outubro de 2019) agravam o saldo orçamental de forma residual, em 0,03 p.p. de PIB (Tabela 7).** A transposição de medidas orçamentais incluídas no cenário de políticas invariantes da PPO/2020, apresentada em outubro de 2019, para a POE/2020, dada a conhecer em meados de dezembro, alterou o efeito das mesmas de forma residual, mais concretamente em 0,03 p.p. do PIB, passando de um impacto negativo no saldo orçamental de cerca de 0,36% do PIB para um efeito negativo de 0,39% do PIB, revelando assim que, apesar do número de medidas acrescentadas, e da alteração da quantificação em medidas existentes, a diferença de impacto total no saldo orçamental cifra-se em apenas - 53 M€.

**88. A UTAO não concorda com a classificação de três medidas constantes da Tabela 7.** A informação disponibilizada pelo MF sobre o desenho das medidas no relatório, na proposta de lei e nos dados facultados à UTAO é escassa e nem sempre chega para validar o apuramento apresentado. Em todo o caso, com a informação existente, a UTAO entende que há três medidas de política fiscal que não satisfazem os critérios expostos no parágrafo 83 para poderem ser classificadas como medidas antigas e, portanto, integrarem o cenário de políticas invariantes. São as três primeiras medidas elencadas na Tabela 7 e, por esta razão, escritas a azul. Todas têm em comum o facto de a lei orçamental para 2019 ter aprovado alterações qualitativamente parecidas e de modo permanente, *i.e.*, novas redações que ficaram em vigor para todos os anos futuros até serem eventualmente alteradas. O que a POE/2020 vem fazer é, precisamente, definir novos parâmetros para o desenho dos impostos ou dos incentivos fiscais subjacentes a essas medidas, como a seguir se explica. Na opinião da UTAO, tais alterações configuram novas medidas de política. Seja então o caso da medida "Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo". O que o legislador pretende agora é definir novos valores, agravados face aos que fixou há um ano, para as taxas do Imposto do Selo incidentes sobre quatro tipos de crédito ao consumo (verbas 17.2.1, 17.2.2, 17.2.3 e 17.2.4 da Tabela Geral do Imposto do Selo). A medida "Alteração das listas do IVA" consiste em alterar a lista de bens e serviços sujeitos à taxa reduzida. Em concreto, saem da lista sujeita à taxa normal para entrar na lista da taxa reduzida as visitas a vários tipos de equipamentos culturais e passam a ser tributadas à taxa normal as entradas em espetáculos de tauromaquia (até agora tributadas à taxa reduzida). Esta intervenção das autoridades, ao estabelecerem novas taxas de tributação para alguns bens e serviços, consubstancia uma nova medida de política e não uma medida antiga. O facto de a lei orçamental para 2019 também ter alterado as listas anexas ao código do IVA não justifica considerar a nova tabela de taxas reduzidas como uma medida recorrente nem como uma medida anteriormente legislada ou regulamentada para produzir efeitos em 2020. A outra medida de cuja classificação no cenário de políticas invariantes a UTAO discorda é a medida designada na Tabela 7 como "Alargamento do Regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos)". Ela vem alterar um parâmetro no desenho de um incentivo fiscal previsto no Código Fiscal do Investimento, art. 29.º. Eleva de 10 M€ para 12 M€ o teto sobre os quais incide a dedução à coleta de 10% dos lucros retidos e reinvestidos. Tal como no caso das anteriores, esta é uma medida nova. A lei orçamental para 2019 consagrou a elevação daquele limiar de 7,5 M€ para 10 M€, valor que se manterá em vigor durante o ano de 2020 se a alteração ora proposta não existisse ou não for aprovada. A medida constante da POE/2020 pode ser qualitativamente semelhante à do ano passado, mas isso não faz dela uma medida antiga, atenta a definição apresentada no parágrafo 83. As colunas "POE/2020 rev. UTAO" na Tabela 7 são a reconstrução pela UTAO do cenário de políticas invariantes para 2020. Em face do exposto neste parágrafo, as três medidas fiscais aparecem com valor nulo nas colunas referidas e, em contrapartida, são acrescentadas (a azul) ao cenário de políticas novas na Tabela 9, p. 40.

**89. A UTAO também não concorda com a omissão de efeitos na receita das AP em 2020 decorrentes da implementação das medidas antigas para a política remuneratória dos trabalhadores deste sector.**

Esta discordância justifica também a apresentação de um cenário revisto nas colunas mais à direita da Tabela 7. A justificação é a seguinte. A UTAO, na apreciação ao PPO/2020 realizada em outubro ([Relatório UTAO n.º 19/2019](#)) mencionou duas omissões. A primeira, que fora inicialmente sinalizada e revista pela UTAO aquando da sua análise ao Programa de Estabilidade 2019–23 ([Relatório UTAO n.º 8/2009](#), na Tabela 18, p. 68), diz respeito à discrepância no valor bruto da despesa em 2020 associada à medida de descongelamento de progressões e promoções nas carreiras especiais. Na POE/2020, o MF procedeu a esta correção, corrigindo a despesa bruta dos 98,8 M€ constantes na PPO de outubro para os 122,2 M€ que surgem agora na POE. A segunda omissão é a inexistência de impacto na receita das medidas de valorização remuneratória explicitadas pelo MF. Remunerações mais elevadas (em 645 M€) naturalmente farão entrar na conta das AP um fluxo adicional de IRS, contribuições patronais e dos trabalhadores para a Segurança Social e a CGA e, ainda, de contribuições dos trabalhadores para a ADSE. No entanto, do lado da receita, as colunas da POE/2020 recebidas do MF não mencionam qualquer valor relacionado com valorizações remuneratórias. Salvo melhor opinião, a exclusão dos impactos adicionais na receita provocados por estas medidas na Tabela 7 não faz sentido. A omissão destes impactos corresponde a admitir que as remunerações adicionais estão isentas de imposto e contribuições, o que manifestamente não é verdade. Em vários documentos de programação anteriores, o próprio MF considerou e explicitou o impacto de alteração orçamentais nos dois lados da conta. Por exemplo, no [Programa de Estabilidade 2019-23](#), Quadros II.2.1. e A1.6., o MF explicitou o valor de contribuições sociais e IRS associados à medida “Valorizações remuneratórias” do pessoal. Assim sendo, o cenário revisto pela UTAO nas colunas mais à direita da Tabela 7 acrescenta a azul o efeito na receita resultante das três medidas de despesa com pessoal consideradas pelo MF. Com esta revisão, a receita é acrescida em cerca de 226 M€, reduzindo o impacto carreado (*carry-over*) em 2020 no cenário de políticas invariantes.

**90. Na Tabela 7, as células azuis são a revisão da UTAO à quantificação recebida do MF no âmbito da POE/2020; reduzem o impacto do carry-over no saldo orçamental de 2020 das orientações políticas em vigor de – 839 M€ para – 594 M€.**

A remoção das três medidas de política fiscal do cenário de políticas invariantes da POE/2020 alivia em cerca de 19 M€ o efeito negativo na receita constante do cenário construído pelo MF. Ao invés, o acréscimo da declinação na receita das medidas de remuneração do pessoal das AP acrescenta 226 M€ de impacto carreado (*carry over*) ao saldo orçamental em políticas invariantes. Assim, o conjunto de todas estas revisões resulta na mitigação do impacto adicional negativo no saldo em 245 M€, ou seja, em + 0,12 p.p. do PIB nominal previsto para 2020. Nas colunas “POE/2020 ver. UTAO” inscrevem-se a preto os números que não mudam face aos apresentados pelo MF na POE/2020 e a azul os que são diferentes.

### 4.3 Novas medidas de política orçamental

**91. Novas medidas de política orçamental são intervenções em instrumentos da política orçamental que resultam de alterações deliberadas em orientações políticas.**

Distinguem-se, por esta característica, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, da renovação de medidas recorrentes e dos efeitos de carregamento de medidas antigas. Para a UTAO, uma medida nova no ano da previsão tem que ser uma medida que não foi aplicada no ano anterior, podendo estar ou não legislada e regulamentada à data de conclusão do exercício de previsão. No entanto, a fim de o seu efeito na conta previsional poder ser quantificado, é condição essencial a medida estar suficientemente especificada, o que remete para a observação do grau de detalhe da proposta legislativa ou regulamentar ou de outro documento oficial com segurança equivalente que lhe dá suporte.<sup>19</sup>

#### 4.3.1 Dúvidas na classificação de novas medidas de política

**92. O MF comunicou à UTAO as intervenções em instrumentos de política orçamental que considera deverem ser classificadas como novas medidas de política.**

São 13 as medidas com esta natureza. Da análise à documentação que integra a POE/2020, a UTAO procedeu à elaboração de uma descrição sintética para cada uma. O resultado é a Tabela 8.

<sup>19</sup> Uma medida que se encontre legislada mas cuja aplicação esteja dependente da aprovação do OE, também é considerada uma nova medida de política orçamental para o ano a que diz respeito o documento orçamental sujeito a aprovação.

**Tabela 8 – Descrição das intervenções orçamentais classificadas pelo MF como novas medidas de política**

Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção	Alteração do regime de tributação em sede IRS (nova alínea h do n.º1 do artigo 31.º) e IRC (alínea g do n.º1 do artigo 86-B), aos rendimentos da exploração de estabelecimentos de alojamento local na modalidade de moradia ou apartamento, localizados em área de contenção agravando coeficiente aplicável ao alojamento local integrado em áreas de contenção fixadas pelos municípios, de 0,35 para 0,50, afetando-se o adicional desta receita ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.
Tributação Autónoma de viaturas	Eliminação do agravamento das tributações autónomas para as empresas que apresentem prejuízos nos dois primeiros períodos de tributação (alteração ao n.º 15 do artigo 88.º do CIRC) e o alargamento do primeiro escalão aplicável às viaturas ligeiras (alteração da alínea a do n.º3 do artigo 88.º do CIRC).
Alargamento do Limite da Taxa Reduzida de IRC às PME's e às PME's do Interior	Para as PME's será introduzida a alteração no n.º2 do artigo 87.º do CIRC, que permite o aumento de 15 000 para 25 000 euros do limite máximo da matéria coletável até ao qual é aplicável a taxa reduzida de IRC de 17%. As empresas que exerçam atividade em territórios do Interior e sejam qualificadas como micro, pequena ou média empresa, passa a ser aplicável uma taxa reduzida de IRC de 12,5 % aos primeiros 25 000 euros de matéria coletável, ao invés do anterior limite de 15 000 euros (alteração do n.º 1 artigo 41.º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais-EBF).
Medidas de incentivo à descarbonização	Eliminação faseada da isenção de Imposto ISP e do Adicionamento sobre emissões de CO2 no produto de eletricidade através de carvão e coque de carvão, passando a ser tributados com uma taxa de 50% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO2 (disposição transitória com aplicação sobre as taxas previstas nos artigos 92.º e 92.º-A do Código dos IEC). Eliminação faseada de isenções a outros produtos petrolíferos utilizados na produção de eletricidade: o fuelóleo passa a ser tributado a uma taxa de 25% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO2 e o gás natural a uma taxa de 10% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO2 (disposição transitória com aplicação sobre as taxas previstas nos artigos 92.º e 92.º-A do Código dos IEC). Eliminar majoração de gastos, em sede de IRS e IRC, aplicável à aquisição de gás de petróleo liquefeito (GPL) para abastecimento de veículos. Dedutibilidade do IVA suportado com a eletricidade utilizada em viaturas elétricas ou híbridas plug-in (nova alínea h do n.º2 do artigo 21.º do CIVA). Introdução de novas tabelas de cálculo da componente ambiental do Imposto sobre Veículos (ISV) e de Imposto Único de Circulação (IUC) e adaptação dos limites de CO2 fixados nos regimes de benefício fiscais previstos em sede destes impostos.
Atualização do Imposto sobre o Tabaco e Alteração da Estrutura do Imposto	Novos produtos de tabaco (tabaco aquecido e tabaco eletrónico) são atualizados à taxa de 3,3%. A tributação dos cigarros, é feita uma alteração à estrutura do imposto, em linha com anos anteriores, desvalorizando a componente ad valorem por contraponto com a revisão em alta do elemento específico (alterações: artigo 103.º-A, 104.º-A, 104.º-C, 105.º, 105.º-A do CIEC).
IRS-Jovem	Os rendimentos da categoria A, auferidos por sujeito passivo entre os 18 e os 26 anos, que não seja considerado dependente, ficam parcialmente isentos de IRS, nos três primeiros anos (sendo de 30% no primeiro ano, de 20% no segundo ano e de 10% no terceiro ano, com os limites de 7,5 x IAS, 5 x IAS e 2,5 x IAS) de obtenção de rendimentos após o ano da conclusão de ciclo de estudos igual ou superior ao nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações, mediante opção na declaração de rendimentos (aditamento do artigo 2.º-B ao Código do IRS).
Aumento das deduções em IRS com filhos menores 3 anos	Aumento da dedução à coleta por dependente, sendo o incremento no montante de € 300 e € 150, respetivamente, a partir do segundo dependente, quando existam dois ou mais dependentes que não ultrapassem três anos de idade até 31 de dezembro do ano a que respeita o imposto (alteração do n.º3 do artigo 78.º-A do CIRS).
Programa PROTransP	O Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP) visa apoiar as autoridades de transportes intermunicipais, sendo o financiamento assegurado através de uma verba do Orçamento de Estado consignada ao Fundo Ambiental até 15 milhões de euros, com o objetivo de reforçar e aumentar a oferta de transportes públicos coletivos, privilegiando as zonas onde a penetração destes modos de transportes é mais reduzida e onde o potencial de ganhos de procura ao automóvel é superior, contribuindo assim para a promoção do transporte público coletivo, indução de padrões de mobilidade mais sustentáveis e descarbonização da mobilidade.
1.º Direito	Dotação de verbas que visam a concretização do Programa 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa a promoção de soluções habitacionais para as famílias mais carenciadas e sem alternativa habitacional (Decreto-lei n.º 37/2018 de 4 de maio, Declaração de retificação n.º 28/2018 de 02 de agosto e Portaria n.º 230/2018 de 17 de agosto)
Atualizações salariais (0,3%)	Atualização de 0,3% nos vencimentos dos funcionários da Administração Pública.
Estatuto do cuidador informal	No âmbito do Estatuto do Cuidador Informal (Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro) será regulamentada e gerida pela Segurança Social a atribuição de um subsídio de apoio ao cuidador informal principal, mediante condição de recursos (majorado no caso de acesso ao Seguro Social Voluntário).
Prestações de parentalidade	Reforço da proteção na parentalidade através do aumento do montante diário dos subsídios por riscos específicos e para assistência a filho (de 65% para 100% da remuneração de referência), assim como pela obrigatoriedade de gozo de 20 dias úteis ao nível do subsídio parental exclusivo do pai (paga a 100%). Alterações introduzidas pela Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro (Artigos 43.º, 53.º e 65.º do Código do Trabalho)
Exercício de revisão de despesa	Diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas com o objetivo de criação de ganhos de eficiência duradouros na prestação de serviços públicos.

Fontes: Elaboração da UTAO a partir de relatório do Ministério das Finanças sobre a POE/2020, Proposta de Lei do OE/2020, Estatuto dos Benefícios Fiscais, e Códigos de IRS, IRC, IEC, IVA, do Trabalho e Fiscal de Investimento.

**93. A UTAO tem dúvidas sobre a completude desta lista.** Por um lado, ela deve ser acrescentada com as três medidas de âmbito fiscal que o MF classificou como medidas antigas e que a UTAO justificou na secção anterior que elas correspondem ao seu entendimento do que são medidas que refletem uma

nova orientação política. Por isso, a UTAO apresentará na Subsecção 4.3.3 uma revisão ao cenário das medidas novas que difere do do MF pela presença das medidas descritas na Tabela 9. Por outro lado, existem várias medidas de política enunciadas, com destaque no primeiro capítulo do relatório que acompanha a POE/2020 e no sítio [www.oe2020.gov.pt](http://www.oe2020.gov.pt), e cuja omissão da classificação que o MF fez de medidas novas causa estranheza. São elas:

- i. Medidas explícitas de novas contratações de pessoal — 4200 profissionais para o sector da Saúde (sítio acima indicado) e 1000 técnicos qualificados (p. 18 do relatório do MF);
- ii. Medida de reforço na dotação do PO Saúde — mais 524,9 M€ em 2020 face à estimativa de execução em 2019 (cálculo UTAO a partir da p. 176 do relatório do MF);
- iii. Medida de reforço do investimento público em projetos estruturantes — mais 605 M€ em 2020 face à estimativa de execução em 2019 (*idem*, p. 16);
- iv. Medidas no âmbito de Contribuições Especiais: a p. 36 do relatório do MF refere a criação de duas novas Contribuições Especiais e indicia a redução na Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético.

**94. São medidas de política orçamental que, pela informação transmitida, parecem ter materialidade suficiente para justificar a sua inclusão na classificação de medidas novas.** A comunicação do Governo tem enfatizado a elevada prioridade política que a saúde e o investimento público terão na nova legislatura. A UTAO perguntou, portanto, ao MF por que é que nenhuma destas medidas foi comunicada à UTAO na lista de medidas novas nem na lista de medidas antigas. Até ao fecho deste relatório, não foi recebida qualquer explicação. Apesar destas reservas, a UTAO optou por não incluir nenhuma das medidas acima no conjunto de medidas novas de política a analisar nesta secção por não dispor de informação adequada. Os valores referidos nos casos de ii. e iii. estão expressos em Contabilidade Pública e a análise aqui é em Contabilidade Nacional. De igual modo, a UTAO não tem possibilidade de calcular a despesa e a receita associadas às contratações da medida i. nem a receita esperada com as novas contribuições especiais (medidas iv).

**Tabela 9 – Descrição das medidas novas acrescentadas pela UTAO**

Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo	Alargamento até 31 de dezembro de 2020 do agravamento em 50% das taxas de Imposto do Selo aplicáveis aos contratos de crédito ao consumo, agravando ainda as taxas gerais de Imposto do Selo respeitantes aos referidos créditos em 10%. (Alteração do artigo 70.º-A do Código do Imposto do Selo e as verbas 17.2.1, 17.2.2, 17.2.3 e 17.2.4 da Tabela Geral do Imposto do Selo).
Alterações das listas do IVA (incluindo Cultura, Lazer e Ciência)	Aplicação de taxa reduzida de IVA (6%) nas prestações de serviços que consistam em proporcionar a visita, guiada ou não, a edifícios classificados de interesse nacional, público ou municipal, museus, entradas em jardins zoológicos, botânicos e aquários públicos. Em sentido inverso, as entradas em espetáculos tauromáquicos passarão em 2020 a ser tributadas em sede de IVA à taxa normal de 23% (alteração e aditamento à Lista I anexa ao Código do IVA).
Alargamento do regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos)	Alteração do limite máximo de lucros retidos e reinvestidos de 10 M€ para 12 M€ para efeito de dedução, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º do Código Fiscal de Investimento, sendo adicionalmente ampliado o prazo de concretização do reinvestimento de três para quatro anos e alargado o âmbito das aplicações relevantes a determinados ativos intangíveis no domínio das aquisições de tecnologia.

**95. A UTAO detetou uma contradição no valor da medida “Exercício de revisão de despesa”.** Existem dois valores no relatório do MF para a poupança na despesa resultante deste exercício. No Quadro 1.3., p. 20, que desagrega os ganhos de eficiência por sector da governação associados ao exercício de revisão, o total inscrito é 181,2 M€; já no Quadro 3.3., p. 61, a poupança vale 190 M€. Existe, pois, uma pequena diferença de 8,8 M€. O MF esclareceu que o valor correto da medida de revisão de despesa é 190 M€, sendo que até ao fecho deste documento a UTAO não recebeu a retificação do quadro com a ventilação sectorial dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa (Quadro 1.3 do relatório do MF). Apesar da reduzida diferença de montantes, este facto condiciona ligeiramente a exatidão da análise à desagregação por sectores do exercício da revisão de despesa efetuada no parágrafo 99.

#### 4.3.2 Cenário do MF com as novas orientações políticas

**96. A Tabela 10 mostra o valor orçamental direto das novas medidas de política que o MF considerou na POE/2020.** São assumidas, nesta subsecção e na referida tabela, as medidas de políticas consideradas pelo MF como novas. A tabela também inclui, para efeitos de comparação, o cenário de novas medidas do anterior documento de programação orçamental com esta natureza, o Programa de Estabilidade (PE) 2019–23, apresentado em 15 de abril de 2019.

**Tabela 10 – Valor orçamental das novas medidas políticas previstas para 2020: PE/2019–23 vs POE/2020**  
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	PE/2019-23		POE/2020	
	M€	% PIB	M€	% PIB
<b>Receita</b>				
Benefícios Fiscais em Impostos sobre a produção e importação	90	0,04	-	-
Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção	-	-	10	0,00
Tributações Autónomas	-	-	-15	-0,01
Alargamento do Limite da Taxa Reduzida de IRC às PME's e às PME's do interior	-	-	-24	-0,01
Medidas de incentivo à descarbonização	-	-	29	0,01
Atualização do Imposto sobre o Tabaco e Alteração da Estrutura do Imposto	-	-	9	0,00
IRS-Jovem	-	-	-25	-0,01
Aumentos das deduções IRS com filhos menores 3 anos	-	-	-24	-0,01
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>0,04</b>	<b>-40</b>	<b>-0,02</b>
<b>Despesa</b>				
Programa PROTransP	-	-	15	0,01
Programa 1.º Direito	-	-	136	0,06
Actualizações salariais (0,3%)	-	-	70	0,03
Estatuto do cuidador informal	-	-	30	0,01
Prestações de parentalidade	-	-	30	0,01
Exercício de revisão de despesa	-280	-0,13	-190	-0,09
<b>Total</b>	<b>-280</b>	<b>-0,13</b>	<b>91</b>	<b>0,04</b>
<b>Impacto total</b>	<b>370</b>	<b>0,17</b>	<b>-131</b>	<b>-0,06</b>
<i>Por Memória</i>				
Medidas com impacto positivo no saldo ( - despesa / + receita )	370	0,17	237	0,11
Medidas com impacto negativo no saldo ( + despesa / - receita )	0	0,00	369	0,17

Fontes: Ministério das Finanças (PE/2019-23 e POE/2020) e cálculos da UTAO | Notas: 1) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2020 fornecida pelo Ministério das Finanças. 2) Uma despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

**97. As novas medidas de política orçamental têm impactos específicos em diferentes rubricas dos classificadores económicos.** Este parágrafo olha para as colunas encabeçadas pela epígrafe "POE/2020 MF" na Tabela 10; a comparação com o PE será feita mais à frente. Com exceção do exercício de revisão da despesa e dos programas direcionados para o reforço da oferta de transportes públicos e do acesso à habitação, as principais medidas novas de política orçamental incidem, essencialmente, sobre as rubricas "impostos", "despesa com pessoal" e "prestações sociais". **No que diz respeito a medidas relacionadas com impostos**, há a destacar dois aspetos: i) o efeito líquido na receita esperada com estas medidas é diminuto, correspondendo a uma redução de 40 M€ ii) as medidas concretizam alterações cirúrgicas nas regras de vários impostos, dirigidas diretamente a algumas categorias de agentes económicos. As empresas são afetadas com a alteração na tributação autónoma de viaturas e o alargamento do limite da taxa reduzida de IRC para PME's. Os proprietários de alojamento local sujeitos ao regime especial de tributação em sede de IRS veem a sua rentabilidade líquida influenciada pelo aumento do Coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção em grandes cidades. As medidas de incentivo à descarbonização visam estimular mudanças comportamentais nas empresas produtoras de energia e nos consumidores. Os jovens que entram no mercado de trabalho são visados com a medida de benefício fiscal denominada "IRS-Jovem", que isenta parcialmente de IRS os rendimentos de categoria A nos três primeiros anos após conclusão dos estudos. De referir ainda a intenção de aumentar as deduções por dependente no IRS a famílias com dois ou mais filhos menores de três anos. **Em relação a medidas com pessoal**, a POE/2020 prevê atualização transversal de 0,3% nas remunerações dos funcionários da Administração Pública, à qual atribui o gasto bruto de 70 M€, mas não indica qual é o acréscimo de receita fiscal e contributiva que lhe está associado. A UTAO procurará suprir esta omissão na Subsecção 4.3.3. **No que se refere às prestações sociais**, a POE/2020 contempla duas novas medidas de política orçamental com custo previsto de 60 M€. Uma das medidas pretende regulamentar e implementar via Segurança Social a atribuição do subsídio de apoio ao cuidador informal, e a outra reforça a dotação das prestações de parentalidade para cobrir a 100% subsídios de riscos específicos de assistência a dependentes e gozo da licença parental.

**98. A POE/2020, em comparação com o projetado no PE/2019–23, revela uma alteração no sentido do impacto referente a novas medidas de política orçamental.** O PE/2019–23 perspectivava para 2020 um impacto positivo no saldo orçamental de 370 M€ (0,17% do PIB), em resultado de novas medidas de política orçamental, decorrente, essencialmente, da arrecadação de receita com benefícios fiscais no montante de 90 M€ e de medidas de revisão da despesa que projetavam uma poupança de 280 M€. A POE/2020 inverte o sinal da contribuição líquida do pacote de medidas novas para o saldo orçamental, pois as medidas inscritas evidenciam agora um contributo líquido negativo de 131 M€. Assim sendo, verifica-se uma diferença de 501 M€ entre as projeções, decorrente da inversão do impacto na receita e nas despesa por via das medidas agora indicadas, sendo que na receita são contabilizados – 130 M€ e na despesa + 371 M€, este resultante da introdução de medidas novas e da redução em um terço do impacto do exercício de revisão de despesa.

**99. Cerca de três quintos dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa advém do sector da Saúde (Tabela 11).** A análise neste parágrafo está prejudicada pelo facto de o valor total da poupança decorrente deste exercício ter sido confirmado à UTAO em 190 M€ pelo MF. O MF ainda não teve, contudo, oportunidade de rever a distribuição por áreas de governação disponibilizada na p. 20 do seu relatório, como foi explicado no parágrafo 95 acima. A Tabela 11, ao basear-se nessa distribuição, exhibe uma poupança total de 181,2 M€. Nos últimos anos, as Propostas de Orçamento do Estado têm anunciado medidas relacionadas com o exercício de revisão de despesa pública que visa obter ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos. A POE/2020 apresenta, também, uma estimativa de ganhos de eficiência decorrentes da aplicação do exercício de revisão de despesa. Consta-se na Tabela 11 que cerca de três quintos, ou seja, 111,1 M€, provirá do sector da Saúde, assente maioritariamente em iniciativas como a revisão de preços e participações, ações transversais na área do medicamento e ganhos na otimização do modelo de governação. É recorrente, para um mesmo ano, em documentos orçamentais as estimativas de revisão de despesas serem alteradas sem justificação adicional. Outro reparo prende-se com o facto de *a posteriori* não ser possível aferir da aplicação das medidas inscritas no exercício de revisão de despesas, assim como os resultados obtidos face ao previsto. No entanto, merece registo positivo a informação extensa que o relatório deste ano incluiu (Secção 1.2), à semelhança do do ano anterior, sobre as iniciativas em curso com este objetivo. O grau de detalhe e a estrutura são desiguais para as várias áreas de governação, mas trata-se de prestação de contas que importa enaltecer. Há, no entanto, melhorias a fazer. Partes no relatório deste ano repetem o que foi anunciado há um ano sem justificação para a ausência de implementação (caso dos serviços de tratamento de correspondência postal na Justiça). Deseja-se que no fecho de contas de 2019 seja possível ao MF reportar, de forma padronizada e tão completa e verificável quanto possível, o resultado das medidas de eficiência anunciadas na POE/2019 e que essa prática passe a ser corrente nos anos seguintes.

**Tabela 11 – Exercício de revisão de despesa 2020**  
(estimativa de ganhos de eficiência)

Sector/Áreas	M€	%
Saúde	111,1	61,3
Educação	20,7	11,4
Serviços Partilhados e Compras Públicas	23,2	12,8
Justiça	26,2	14,5
<b>Total</b>	<b>181,2</b>	

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2020) e cálculos da UTAO | Notas: O Sector da Educação inclui a contratação dos docentes para substituir a componente letiva dos docentes aposentados.

#### 4.3.3 Revisão da UTAO ao cenário com as novas orientações políticas

**100. Pelas razões anteriormente expostas, a UTAO entende que a informação prestada pelo MF no conjunto de documentos que constitui a POE/2020 é suficiente para alargar o domínio de medidas novas.** A Secção 4.2 justificou a mudança de três medidas de índole fiscal da lista de medidas antigas para a lista de medidas novas (descritas na Tabela 9). A UTAO entende que a valorização na despesa

da medida sobre salários dos trabalhadores das AP deve, por coerência na programação orçamental, dar também origem a uma valorização na receita: folha de salários mais elevada gerará mais réditos de IRS, contribuições patronais e dos trabalhadores para a Segurança Social e a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e mais contribuições dos trabalhadores para a ADSE. Foi exatamente este raciocínio que levou a UTAO a rever, na Tabela 7, a despesa líquida de três medidas antigas no cenário de políticas invariantes. Este foi também o entendimento histórico do MF até ao anterior exercício de programação orçamental, o PE/2019–23, pelo que se estranha a mudança de atitude.<sup>20</sup> Em respeito pela coerência metodológica das suas análises, a UTAO entendeu acrescentar aqueles efeitos do lado da receita ao seu apuramento do cenário com novas orientações políticas. Por conseguinte, estas opções justificam a apresentação de uma versão revista do cenário com novas medidas de política na Tabela 12. As alterações introduzidas pela UTAO à versão do MF estão identificadas a azul.

**Tabela 12 – Revisão da UTAO ao Cenário Orçamental de 2020 associado às novas medidas de política**  
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	POE/2020 MF		POE/2020 rev. UTAO	
	M€	% PIB	M€	% PIB
<b>Receita</b>				
Benefícios Fiscais em Impostos sobre a produção e importação	-	-	-	-
Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção	10	0,00	10	0,00
Tributações Autónomas	-15	-0,01	-15	-0,01
Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo	-	-	18	0,01
Alteração das listas do IVA (incluindo Cultura, Lazer e Ciência)	-	-	-17	-0,01
Alargamento do Limite da Taxa Reduzida de IRC às PME e às PME do interior	-24	-0,01	-24	-0,01
Alargamento do Regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Re-investidos)	-	-	-20	-0,01
Medidas de incentivo à descarbonização	29	0,01	29	0,01
Atualização do Imposto sobre o Tabaco e Alteração da Estrutura do Imposto	9	0,00	9	0,00
IRS-Jovem	-25	-0,01	-25	-0,01
Aumentos das deduções IRS com filhos menores 3 anos	-24	-0,01	-24	-0,01
Valorizações Remuneratórias (IRS e contribuições sociais) - actualizações salariais	0	0,00	30	0,01
<b>Total</b>	<b>-40</b>	<b>-0,02</b>	<b>-30</b>	<b>-0,01</b>
<b>Despesa</b>				
Programa PROTransP	15	0,01	15	0,01
Programa 1.º Direito	136	0,06	136	0,06
Actualizações salariais (0,3%)	70	0,03	70	0,03
Estatuto do cuidador informal	30	0,01	30	0,01
Prestações de parentalidade	30	0,01	30	0,01
Exercício de revisão de despesa	-190	-0,09	-190	-0,09
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>0,04</b>	<b>91</b>	<b>0,04</b>
<b>Impacto total</b>	<b>-131</b>	<b>-0,06</b>	<b>-121</b>	<b>-0,06</b>
<i>Por Memória</i>				
Medidas com impacto positivo no saldo ( - despesa / + receita )	213	0,10	285	0,13
Medidas com impacto negativo no saldo ( + despesa / - receita )	345	0,16	406	0,19

Fontes: Ministério das Finanças (PE/2019-23 e POE/2020) e cálculos da UTAO | Notas: 1) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2020 fornecida pelo Ministério das Finanças. 2) Uma despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

**101. A atualização transversal de 0,3% nas tabelas remuneratórias das AP tem uma despesa bruta esperada de 70 M€ e uma receita esperada de 30 M€.** O parágrafo explica esta afirmação. Na POE/2020 está inscrita para 2020 uma nova medida de política orçamental relacionada com Atualizações Salariais das remunerações na Administração Pública com um impacto de 70 M€ no lado da despesa. A POE/2020 não esclarece se este valor corresponde à totalidade da despesa com esta medida nem informa sobre a contrapartida do lado da receita. Solicitou-se ao MF o esclarecimento destas questões, mas a UTAO não recebeu resposta até ao fecho deste documento. Assim sendo, a UTAO, aplicando a

<sup>20</sup> A atitude do MF mudou, pela primeira vez, no comunicado à imprensa de 3 de maio de 2019, a propósito da quantificação de efeitos orçamentais da medida de contagem integral do tempo de serviço que esteve congelado para efeitos de valorização salarial por progressão nas carreiras especiais. Ver detalhes no Anexo 2 do [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), de 7 de maio.

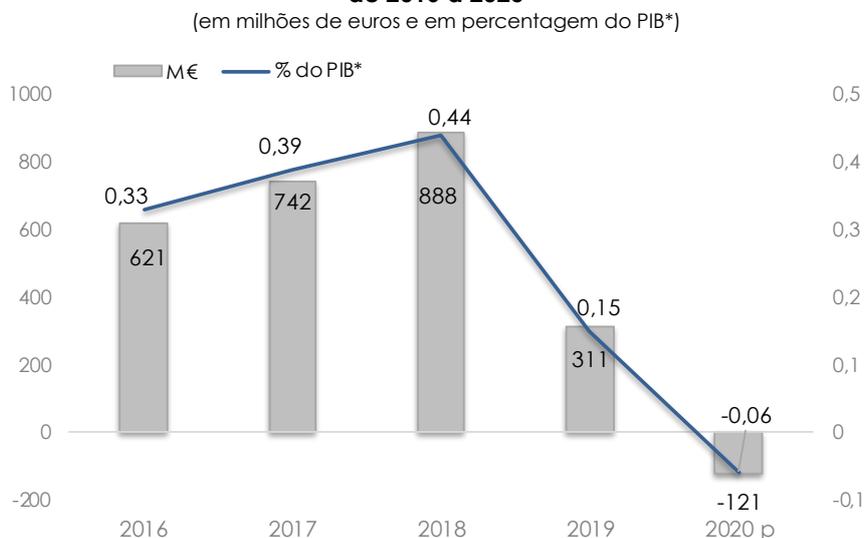
metodologia utilizada pelo próprio MF em exercícios orçamentais anteriores ([Programa de Estabilidade 2017-2021](#) Quadro II.2.3., pág. 18, [Programa de Estabilidade 2019-23](#), Quadros II.2.1, pág. 14. e A1.6, pág.42), considerou que: i) o valor da medida inscrita na despesa inclui os encargos salariais e as contribuições patronais para a Segurança Social; ii) devem ser considerados na receita das AP os descontos para IRS e as contribuições patronais e dos trabalhadores para a Segurança Social e a CGA, e ainda, as contribuições dos trabalhadores para a ADSE. Esta revisão acresce cerca de 30 M€ à receita esperada em 2020, o que permite concluir que a medida com atualizações salariais terá uma despesa líquida de cerca de 40 M€ (Tabela 12).

**102. As três medidas fiscais acrescentadas pela UTAO representam um impacto diminuto no saldo orçamental.** A introdução da medida de Imposto do Selo sobre o Crédito ao Consumo acresce cerca de 18 M€ à coleta, uma receita adicional absorvida pelo efeito negativo na receita das medidas referente à alteração das listas do IVA e do Alargamento do Regime de Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos (-17 M€ e -20 M€ respetivamente). Assim, o impacto agregado da introdução destas três medidas fiscais comporta um agravamento diminuto do saldo orçamental, em cerca de 19 M€.

**103. Face ao apresentado pelo MF na POE/2020, a revisão de novas medidas efetuada pela UTAO tem um impacto líquido residual no saldo orçamental.** A introdução, por parte da UTAO, de três novas medidas de política e da quantificação da contrapartida do lado da receita da medida de Atualizações Salariais das remunerações na Administração Pública, refletem, face ao previsto na POE/2020, uma melhoria residual de 10 M€ no impacto líquido de todas as medidas novas sobre o saldo orçamental (de -131M€ para -121 M€). Este facto decorre de a soma dos ganhos de receita ser praticamente absorvido por medidas com sinal contrário na receita (Tabela 12).

**104. As novas medidas de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2020 têm, na revisão da UTAO, um impacto líquido negativo de 0,06% do PIB.** Face ao cenário de políticas invariantes, as novas medidas de política orçamental na POE, a materializarem-se, representam um agravamento líquido do saldo em 121 M€ ou 0,06% do PIB (Tabela 12) decorrente de medidas que preconizam diminuições de despesa e aumentos de receita no sentido da redução do saldo orçamental em cerca de 285 M€, que são absorvidas por medidas em sentido contrário em cerca de 406 M€. Neste sentido, é de salientar que as novas medidas orçamentais, no seu conjunto, a concretizarem-se, apresentam sinal contrário à consolidação orçamental, refletindo os impactos ligeiramente negativos do lado da receita e da despesa no saldo orçamental. Este resultado decorre, essencialmente, de medidas que reduzem a receita através de benefícios fiscais (ex.: IRS-jovem, alargamento do regime da DLRR e aumentos nas deduções com filhos em sede de IRS), sendo que a despesa crescerá em virtude dos encargos com atualizações salariais, prestações sociais e habitação, superiores ao valor da poupança de despesa perspectivado com o exercício de revisão de despesa.

**Gráfico 22 – Contribuição das novas medidas de política para a consolidação orçamental no período de 2016 a 2020**



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

**105. O contributo para a consolidação orçamental das novas medidas de política que a POE/2020 traz é negativo pela primeira vez nos últimos cinco anos.** No período de 2016 a 2018, o conjunto das novas medidas de política orçamental contribuiu sempre para a consolidação orçamental, ou seja, o saldo agregado destas medidas concorreu para a melhoria do saldo orçamental e o cumprimento da trajetória de ajustamento estrutural em direção ao Objetivo de Médio Prazo. O Gráfico 22 mostra que, de 2016 a 2018 o contributo líquido foi positivo e crescente: 621 M€ (0,33% do PIB) em 2016; 742 M€ (0,39% do PIB) em 2017 e 888 M€ (0,44% do PIB) em 2018. Em 2019, a contribuição líquida das novas medidas para o saldo diminuiu, mas permaneceu positiva, cifrando-se em 311 M€ (0,15% do PIB), vide Gráfico 22. Para 2020, e de acordo com os dados da POE/2020, alvo de revisão pela UTAO, verifica-se uma alteração de comportamento, no sentido de o efeito líquido no saldo orçamental das novas medidas de política ser praticamente residual e contribuir ligeiramente para o seu agravamento (– 121 M€; – 0,06% do PIB). O contributo para a consolidação das contas públicas decorrente das novas medidas de política deverá ser negativo em 2020. Como se viu na Tabela 7, as medidas antigas também têm um impacto carregado negativo, na ordem dos – 594 M€. Estes factos não deixam ser interessantes, tanto mais por sucederem no ano em que se prevê a chegada ao OMP.

**106. Não é exequível avaliar ex post a contribuição líquida das medidas de política, novas e antigas, para o saldo orçamental.** A análise empreendida nesta secção e na anterior usou os valores orçamentais previstos para o impacto direto de cada uma das medidas na receita e na despesa totais, em contabilidade nacional. Seria certamente interessante repetir o exercício com os valores, de facto, executados, pois é natural existirem diferenças, mais ou menos significativas, entre uma abordagem e outra. Infelizmente, a análise ex post não é tecnicamente possível. O MF nunca fez este exercício — pelo menos, ele não é do domínio público — e também nunca divulgou os ingredientes necessários para a UTAO ou outra entidade externa o poder realizar. No passado, a UTAO solicitou essa informação ao MF, mas não obteve resposta.

#### 4.4 Medidas com efeitos orçamentais temporários e/ou não-recorrentes

**107. A apreciação do impacto esperado de uma proposta de OE na posição intertemporal das contas das AP requer o apuramento dos efeitos orçamentais temporários e/ou não-recorrentes incluídos no leque de medidas de política contemplado na proposta.** Uma proposta de orçamento contém, amiúde, algumas medidas cuja concretização gera operações orçamentais sem efeitos permanentes ou duradouros nas finanças públicas. A fim de se obter um retrato mais aproximado da contribuição do orçamento proposto para o percurso intertemporal das contas públicas, é recomendável ao analista o expurgo das medidas de política que se espera tenham apenas efeitos temporais e/ou não-recorrentes nas contas das AP. É esse o propósito desta secção, construída com a ajuda de elementos solicitados ao MF.

**108. As medidas temporárias e/ou não-recorrentes previstas na POE/2020 têm um impacto negativo sobre o saldo orçamental de – 0,5% do PIB em 2019 e – 0,4% do PIB em 2020.** Tanto em 2019 como em 2020, destaca-se o efeito negativo sobre o saldo orçamental decorrente da recapitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução (Tabela 13). Em 2019, esta despesa ascendeu a 1149 M€ (0,5% do PIB) e o Ministério das Finanças prevê que em 2020 se realize uma nova injeção de capital no valor de 600 M€ (cerca de 0,3% do PIB). Em sentido contrário, o Ministério das Finanças prevê que a recuperação da garantia do BPP possa beneficiar o saldo orçamental em ambos os anos, mas sobretudo em 2020 (em 145 M€, o equivalente a 0,1% do PIB). Para 2020, encontram-se ainda previstas medidas que deverão ter um efeito de agravamento do saldo orçamental, entre as quais se salientam a indemnização a realizar pela Câmara Municipal de Lisboa na sequência de uma decisão judicial e a conversão de ativos por impostos diferidos, ambas num montante equivalente a 0,1% do PIB.

**Tabela 13 – Medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas na POE/2020**

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	2019	2020
<b>Receita</b>	<b>51</b>	<b>145</b>
Recuperação de Garantia do BPP	51	145
<b>Despesa</b>	<b>1 149</b>	<b>1 050</b>
Injeção Capital Novo Banco	1 149	600
Ativos por Impostos Diferidos		130
Decisão Judicial - Câmara Municipal Lisboa		160
Garantias - Fundo Garantia Caixa de Crédito Agrícola Mútuo		80
Indemnização da IP à subconcessão do Algarve Litoral		80
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-1 098</b>	<b>-905</b>
<i>Saldo orçamental (em % do PIB)</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,4</i>

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**109. A UTAO concorda com a classificação como temporárias e/ou não-recorrentes das medidas apresentadas na POE/2020 para 2019 e 2020, embora tenha reservas quanto à não inclusão das despesas com comissões relacionadas com a reprivatização do BPN neste lote de medidas.** A Caixa 1 identifica as medidas temporárias e/ou não-recorrentes utilizadas pela UTAO para efeitos da análise realizada no presente relatório. Há, contudo, que assinalar que o relatório da POE/2020 refere estarem previstas, enquanto despesas excecionais, comissões a pagar pela reprivatização do BPN, no valor de 59,7 M€ em 2019 e 55 M€ em 2020 (Quadro 4.31., p. 114 do Relatório). O Ministério das Finanças, porém, não classifica esta despesa como medida temporária e/ou não-recorrente (Quadro 3.3, página 61) e não esclarece no relatório em que consistem aquelas despesas. Acresce ainda que os quadros anteriormente referidos estão construídos em óticas contabilísticas diferentes, pelo que não é possível concluir pela inclusão desta despesa no conjunto de medidas temporárias e/ou não-recorrentes sem informação adicional.<sup>21</sup> A UTAO solicitou ao Ministério das Finanças esclarecimentos sobre esta medida, mas não obteve resposta. Nestas condições, a UTAO assinala a existência de reservas quanto à não inclusão destas despesa relacionadas com a reprivatização do BPN no conjunto das medidas temporárias e/ou não-recorrentes.

**110. Face às medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas elegíveis pela UTAO na análise ao PPO/2020, o impacto líquido sobre o saldo orçamental mantém-se inalterado, embora o Ministério das Finanças tenha revisto o leque de medidas consideradas e o valor projetado para algumas das medidas.** No [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), que analisou o PPO/2020 de outubro, a UTAO concluiu que as medidas que reuniam condições para ser classificadas como temporárias e/ou não-recorrentes tinham um impacto de -0,5% do PIB em 2019 e -0,4% do PIB em 2020 (Tabela 14), tendo, portanto, um impacto líquido sobre o saldo orçamental idêntico ao que agora resulta da POE/2020 (Tabela 13). Ao nível das medidas identificadas pelo MF, verificaram-se, contudo, diversas alterações. Desde logo, entre o conjunto de medidas apontadas na POE/2020, deixou de constar a "antecipação do imposto sobre o tabaco por aprovação tardia do OE" em 2019, medida relativamente à qual a UTAO levantara reservas e não considerou como elegível na análise ao PPO/2020 de outubro. Do lado da receita, permanece, assim, como medida temporária e/ou não-recorrente na POE/2020 a recuperação da garantia do BPP, tendo, todavia, sido adiado para 2020 parte do montante que o MF antecipava receber ainda em 2019 no PPO/2020 de outubro. No [Relatório UTAO n.º 21/2019](#), publicado a 11 de dezembro, a UTAO havia já sinalizado a possibilidade deste adiamento ocorrer. Do lado da despesa, o Ministério das Finanças reviu em baixa a estimativa para a conversão de ativos por impostos diferidos de 2020 e eliminou o impacto que esperava ter por via desta operação em 2019, por ocasião do PPO/2020 de outubro. Por último, na POE/2020 surge agora uma nova medida que acresce à despesa em 2020, decorrente da indemnização a pagar pela IP à subconcessão do Algarve Litoral.

<sup>21</sup> Com efeito, o quadro de despesas excecionais está construído numa ótica de contabilidade pública e o Quadro 3.3 do Relatório da POE/2020, que alude às medidas temporárias e/ou não recorrentes, adota a ótica de contas nacionais, pelo que pode tratar-se de um desfazamento entre o momento do pagamento e o momento de reconhecimento da despesa numa ótica de especialização do exercício.

**Tabela 14 – Medidas temporárias e/ou não-recorrentes do PPO/2020  
de outubro consideradas elegíveis pela UTAO**  
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	2019	2020
<b>Receita</b>	<b>135</b>	<b>61</b>
Recuperação de Garantia do BPP	135	61
<b>Despesa</b>	<b>1 285</b>	<b>1 002</b>
Injeção Capital Novo Banco	1 149	600
Ativos por Impostos Diferidos	136	162
Decisões Judiciais-Câmara Municipal Lisboa		160
Garantias - Fundo Garantia Caixa de Crédito Agrícola Mútuo		80
<b>Saldo</b>	<b>-1 150</b>	<b>-941</b>
<i>Saldo orçamental (em % do PIB)</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,4</i>

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

### Caixa 1 – Medidas temporárias e/ou medidas não-recorrentes na classificação da UTAO

A UTAO classificou como temporárias e/ou não-recorrentes as seguintes medidas:

2017: Efeito sobre o saldo orçamental: **- 2,2 p.p. do PIB**

- (i) Recapitalização da CGD (- 2,0 p.p.);
- (ii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (- 0,1 p.p.);
- (iii) Swaps da STCP e da Carris (- 0,1 p.p.);
- (iv) Recuperação da garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (- 0,0 p.p.);
- (vi) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa (- 0,0 p.p.);
- (vii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,0 p.p.).

2018: Efeito sobre o saldo orçamental: **- 0,5 p.p. do PIB**

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (- 0,4 p.p.);
- (iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (- 0,1 p.p.);
- (iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (- 0,0 p.p.);
- (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (- 0,1 p.p.).

2019: Efeito sobre o saldo orçamental: **- 0,5 p.p. do PIB**

- (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (- 0,5 p.p.);
- (ii) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.).

2020: Efeito sobre o saldo orçamental: **- 0,4 p.p. do PIB**

- (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (- 0,3 p.p.);
- (ii) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.);
- (iii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (- 0,1 p.p.);
- (iv) Pagamento de indemnização a realizar pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (- 0,1 p.p.);
- (v) Garantias do Fundo de Garantia e Caixa de Crédito Agrícola Mútuo (- 0,0 p.p.);
- (vi) Indemnização da Infraestruturas de Portugal à subconcessão do Algarve Litoral na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas (- 0,0 p.p.).

#### 4.5 Retoma das avaliações do MF sobre medidas de política nos capítulos seguintes

**111. A revisão da UTAO às listas de medidas e aos valores das medidas de política antigas e novas que o MF considerou acrescenta 255 M€ à receita total e ao saldo orçamental previsto para 2020, apesar de tudo uma revisão sem expressão material na receita total projetada pelo MF para 2020.** A revisão da UTAO coincide com a avaliação do MF no que diz respeito aos efeitos orçamentais sobre a despesa total. Como se pode confirmar na Tabela 7 e na Tabela 12, as diferenças estão todas no lado da receita e decaem por inteiro para o saldo orçamental. A revisão do impacto líquido dos dois conjuntos de medidas na receita total e no saldo orçamental importaria em cerca de 255 M€, resultante da melhoria de 245 M€ no valor carreado de medidas antigas e da melhoria de 10 M€ proveniente do rearranjo no custeio das medidas novas. Quer isto dizer que o saldo orçamental previsto para 2020 na Tabela 6, 533 M€, poderá estar subavaliado no montante de 255 M€, cerca de metade da meta nominal da POE/2020, à conta da omissão de algumas receitas decorrentes da implementação de medidas previstas pelo MF no Quadro 3.3. do relatório que acompanha a POE. Aquele valor acrescenta cerca de uma décima de PIB à meta de excedente orçamental assumida pelo Governo, mas tem uma materialidade muito reduzida quando comparado com a receita total projetada pelo MF: não chega a 0,3% dos 95 315 M€ de receita total constante na referida Tabela 6.

**112. As dúvidas que a UTAO possui sobre a completude do elenco de medidas novas considerado pelo MF ficam sem resposta neste relatório, não se sabendo como é que elas impactam nas metas orçamentais.** A Subsecção 4.3.1 mencionou, no parágrafo 93, p. 39, quatro medidas de política anunciadas pelo Governo e referidas no capítulo introdutório do relatório do MF que, apesar de parecerem satisfazer o critério de medida de política nova e terem um valor orçamental direto muito apreciável, na ordem das centenas de milhões de euros, não foram pelo MF classificadas no referido Quadro 3.3. como tal. Na ausência do esclarecimento solicitado pela UTAO, fica a dúvida sobre como é que essas quatro medidas contribuem para as previsões orçamentais de 2020. Dando o benefício da dúvida que foram corretamente orçamentadas pelo MF em contabilidade nacional, a UTAO tem de concluir, salvo melhor opinião, que elas estão inscritas no cenário de políticas invariantes, mas integradas no conjunto de medidas antigas com efeitos permanentes. A UTAO não consegue esclarecer em que rubricas dos classificadores económicos elas estão inscritas.

**113. O saldo e as demais rubricas da conta projetada das AP para 2020 que a UTAO considerará doravante não são, por hipótese técnica, afetados pela revisão que a UTAO fez nas secções anteriores às listas de medidas e aos valores das medidas de política antigas e novas que o MF considerou.** As revisões que a UTAO justificou anteriormente (Tabela 6 e Tabela 12) como devendo ser introduzidas nas listas de medidas antigas e novas deveriam ter como consequência a revisão da própria conta das AP prevista para 2020. Porém, a UTAO não o pode fazer, por não dispor das ferramentas analíticas nem do capital humano do MF indispensáveis para reconstruir toda a previsão da POE. Acresce que o valor líquido da revisão efetuada tem uma materialidade tão pequena face ao valor da receita total que tamanho empreendimento dificilmente se justificaria numa análise custo-benefício.

**114. A despesa extraordinária com a privatização do BPN será considerada, no que se segue, como fazendo parte dos efeitos orçamentais permanentes.** Esta despesa, no valor de 60 M€, foi descrita no parágrafo 109, p. 46. Sem o esclarecimento solicitado ao MF, não resta outra possibilidade que não seja assumir que as comissões pagas no âmbito daquele processo de privatização têm um carácter recorrente.

**115. Também por hipótese técnica, a UTAO assume que o custeio das medidas elencadas no citado parágrafo 93, p. 39, está incluído na conta previsional das AP.** Esta hipótese torna-se necessária para a análise subsequente pelo motivo exposto no parágrafo 112.

**116. Portanto, por limitações operacionais e falta de informação, a análise nos capítulos seguintes deste relatório tem que ignorar as revisões da UTAO apresentadas nas Secções 4.2 e 4.3 e a dúvida levantada na Secção 4.4.** Pelas razões acabadas de avançar nos parágrafos precedentes, a UTAO terá que se cingir às contas do MF sempre que houver necessidade de usar os valores dos efeitos carreados de medidas de política antigas, dos efeitos de medidas de política novas e dos efeitos temporários e/ou não-recorrentes de quaisquer medidas. Assim, a UTAO regressará no próximo capítulo à previsão da conta das AP tal e qual como o MF a elaborou e está reproduzida na Tabela 6.

## 5 Revisões entre outubro e dezembro de 2019 na estratégia orçamental

**117. O presente capítulo pretende aferir a estratégia orçamental que a POE/2020 propõe implementar na prossecução da convergência do saldo estrutural para o Objetivo de Médio Prazo (OMP). Ao mesmo tempo, compara-a com a estratégia que o PPO/2020 de outubro apontava.** A primeira secção mostra como é que as metas para os saldos orçamental e primário variaram da PPO para a POE. A Secção 5.2 compara o cenário de políticas invariantes da POE/2020 com o PPO/2020 de outubro, tanto em termos de efeitos permanentes, como em termos dos efeitos específicos das medidas de política antigas e novas, e dos efeitos temporários e/ou não recorrentes presentes na previsão do MF 8efeitso, portanto, avaliados no Capítulo 4). A Secção 5.3 compara o cenário de políticas invariantes da POE/2020 com as metas finais da mesma, tendo em consideração os impactos orçamentais diretos das novas medidas de política orçamental que a POE/2020 propõe implementar. Partindo dos elementos apurados nas secções anteriores, a Secção 5.4 decompõe as principais revisões do saldo orçamental que a POE/2020 introduziu face ao PPO/2020 de outubro, aferindo o contributo das revisões realizadas ao nível do cenário de políticas invariantes. A Secção 5.5 analisa a revisão do saldo estrutural realizada pelo Ministério das Finanças entre o PPO/2020 de outubro e a POE/2020, identificando quer o contributo que decorre da revisão do saldo orçamental, quer o contributo da revisão da componente cíclica do saldo orçamental em virtude das alterações introduzidas ao nível do cenário macroeconómico. Por fim, a Secção 5.6 avalia as implicações, em termos de estratégia orçamental, decorrentes das alterações assinaladas nas secções anteriores, entre o exercício de projeção de outubro, realizado no PPO/2020, e o de dezembro, plasmado na POE/2020.

### 5.1 Diferenças nos saldos orçamental e primário

**118. A POE/2020 mantém inalterada a estimativa para o saldo orçamental de 2019, em - 0,1% do PIB, face às últimas projeções do Ministério das Finanças e revê em alta o saldo orçamental projetado para 2020, para um excedente de 0,2% do PIB.** Retoma-se nesta secção a conta previsional completa das AP para os anos de 2019 e 2020 apresentada na Tabela 6, p. 34. Recorde-se que o PPO/2020 apresentado em outubro último, elaborado num cenário de políticas invariantes, apontava como estimativa para o saldo orçamental de 2019 um resultado praticamente idêntico ao que agora consta na POE/2020 (em M€ na Tabela 15 e em percentagem do PIB na Tabela 16), equivalente a -0,1% do PIB. Para 2020, na ausência de medidas de política orçamental novas, o PPO/2020 de outubro projetava que se pudesse verificar um saldo orçamental equilibrado, equivalente a 0,0% do PIB (Tabela 16). A POE/2020, considerando já novas medidas de política, que não se encontravam projetadas no PPO/2020 de outubro, bem como uma revisão à valorimetria permanente e adicional de medidas antigas e considerando também as revisões introduzidas no cenário macroeconómico (identificadas na Secção 2.1), aponta para um saldo orçamental superior em 2020, de + 0,2% do PIB. Este excedente orçamental em Contabilidade Nacional, a concretizar-se, será o primeiro da história da democracia portuguesa.

**Tabela 15 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, M€:  
POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**  
(em milhões de euros)

	POE/2020			PPO/2020 outubro			Revisão		
	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>-175</b>	<b>344</b>	<b>519</b>	<b>-124</b>	<b>-94</b>	<b>31</b>	<b>-51</b>	<b>438</b>	<b>489</b>
Saldo Primário	6 351	6 706	356	6 430	6 420	-10	-80	286	366
Juros	6 526	6 362	-164	6 557	6 514	-43	-31	-152	-120
PIB	210 773	217 803	7 030	210 619	217 918	7 298	154	-115	-269

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

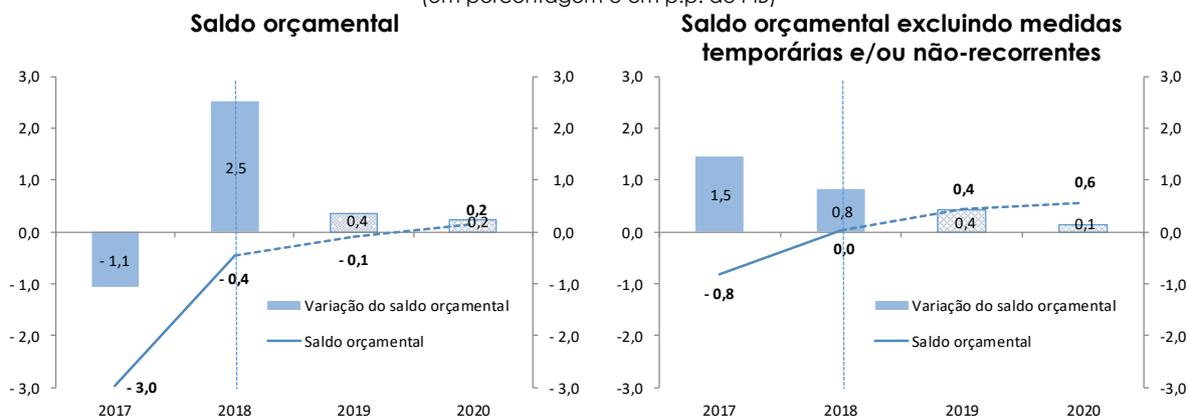
**Tabela 16 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, % do PIB:  
POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**  
(em percentagem do PIB)

	POE/2020			PPO/2020 outubro			Revisão		
	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Saldo Primário	3,0	3,1	0,1	3,1	2,9	-0,1	0,0	0,1	0,2
Juros	3,1	2,9	-0,2	3,1	3,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**119. A melhoria do saldo orçamental projetada na POE para 2020 é a mais moderada dos últimos anos.** As projeções da POE têm subjacente uma melhoria do saldo orçamental em 0,2 p.p. do PIB em 2020, uma melhoria que corresponde a cerca de metade da que o Ministério das Finanças estima alcançar em 2019 (Gráfico 23). Quando se exclui o impacto das medidas temporárias e/ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental, verifica-se que, desde o encerramento do Procedimento relativo a Défices Excessivos, as melhorias de saldo das AP em contas nacionais são progressivamente menores, com o acréscimo do saldo orçamental proposto para 2020 a equivaler apenas a 0,1 p.p. do PIB.

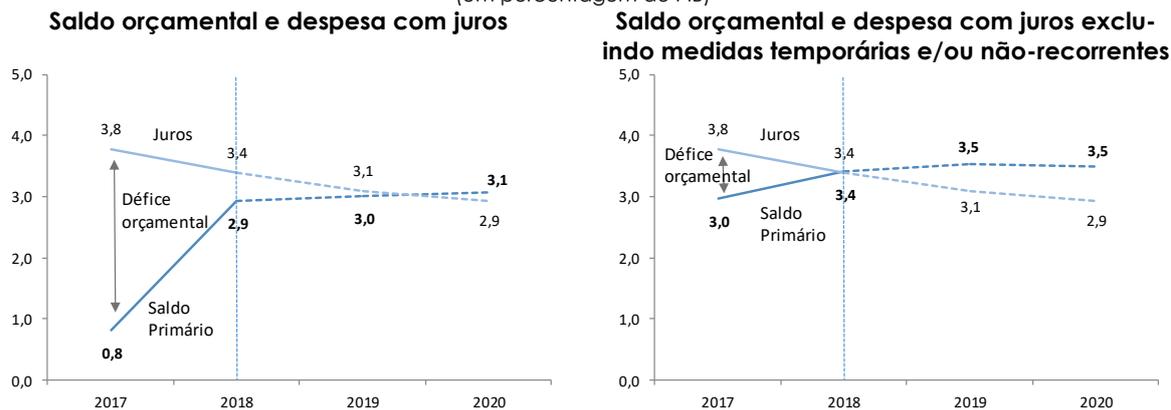
**Gráfico 23 – Evolução do saldo orçamental das Administrações Públicas projetada na POE/2020**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**120. O ligeiro aumento do saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes subjacente às projeções da POE/2020 assenta exclusivamente na redução projetada para a despesa com juros.** O impacto negativo das medidas temporárias e/ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental apresentadas na POE/2020 reduz-se em 2020, contribuindo deste modo para melhorar o saldo orçamental em 0,1 p.p. do PIB (veja-se a este propósito a Secção 4.4). Excluindo o efeito destas medidas, o saldo primário ajustado projetado na POE/2020 permanece inalterado em 2020, em 3,5% do PIB, e é a redução do peso da despesa com juros no PIB que determina a melhoria do saldo orçamental ajustado (Gráfico 24).

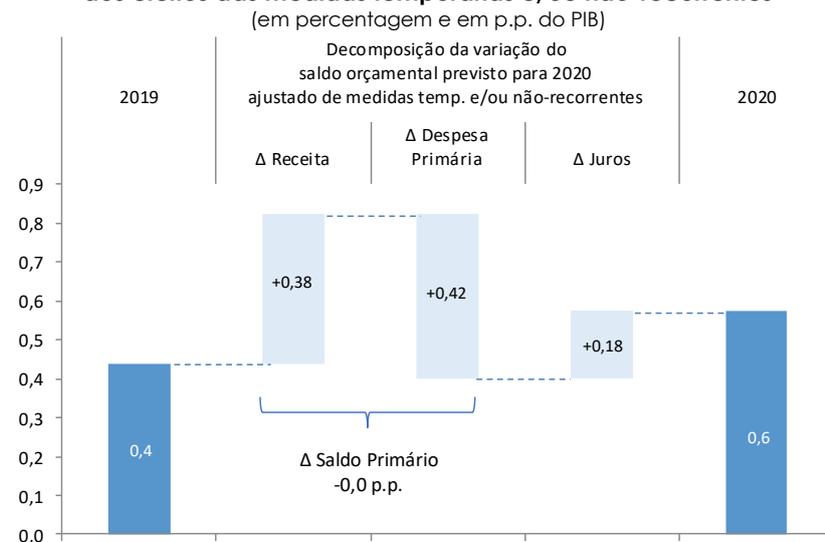
**Gráfico 24 – Evolução do saldo primário e da despesa com juros prevista na POE/2019**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

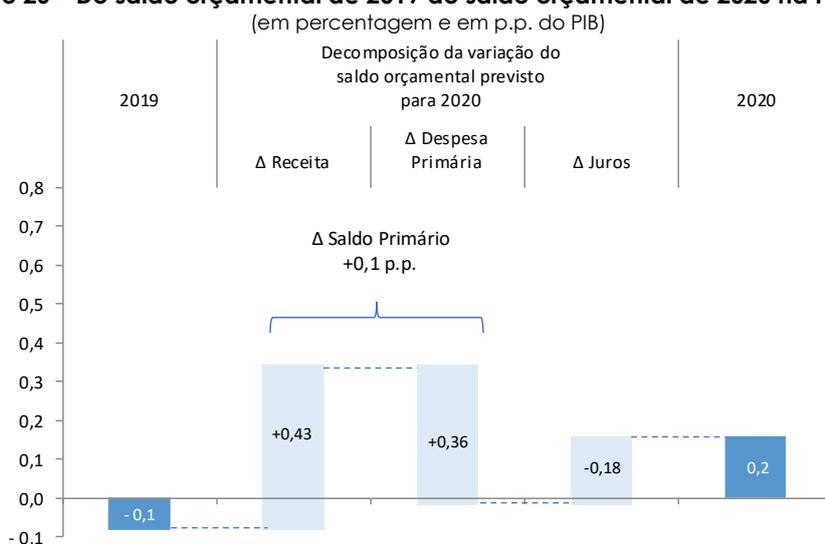
**121. Ao nível do saldo primário ajustado, encontra-se previsto um aumento no peso da receita no PIB que é totalmente absorvido por um simultâneo aumento no peso da despesa primária.** As projeções da POE/2020 apontam para um aumento da receita ajustada das Administrações Públicas em 2020, na ordem dos 0,38 p.p. do PIB, que contribui para elevar o saldo orçamental (Gráfico 25). Simultaneamente, encontra-se projetado um acréscimo do peso da despesa primária ajustada face ao PIB, em 0,42 p.p., que absorve na sua totalidade o aumento que o Ministério das Finanças projeta alcançar do lado da receita, mantendo o saldo primário ajustado inalterado (Gráfico 25). Sem expurgar o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, o saldo primário evidencia um aumento de 0,1 p.p. do PIB nas projeções da POE/2020, que resulta de um aumento da receita superior ao aumento projetado para a despesa primária (Gráfico 26).

**Gráfico 25 – Do saldo orçamental de 2019 ao saldo orçamental de 2020 na POE/2020: valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias e/ou não-recorrentes**



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Gráfico 26 – Do saldo orçamental de 2019 ao saldo orçamental de 2020 na POE/2020**



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

## 5.2 Comparação de cenário de políticas invariantes da POE/2020 com o PPO/2020 de outubro

**122. O cenário de políticas invariantes da POE/2020 é uma revisão do mesmo cenário apresentado no PPO/2020 de outubro último.** Face ao cenário de políticas invariantes da PPO/2020 de outubro de 2019, o cenário de políticas invariantes da POE/2020, regista para 2020, alterações ao nível da receita e

despesa totais e do saldo orçamental. A receita agregada foi revista, crescendo 0,4 p.p. do PIB (Tabela 17 e Gráfico 27), sendo que ao decompor este agregado, verifica-se que o maior contributo para este resultado advém do aumento de 0,2 p.p. na rubrica Outras Receitas, sem que se consigam identificar na documentação do MF medidas que justifiquem a dimensão desta alteração. Adicionalmente, regista-se o aumento de 0,1 p.p. do PIB na receita com rendimentos de propriedade e um acréscimo de igual grandeza na receita de impostos sobre a produção e importação. A despesa total regista também um incremento de 0,2 p.p. do PIB face ao previsto na PPO/2020. Os contributos para o crescimento da despesa são provenientes das rubricas outras despesas, despesa com pessoal e subsídios (0,1 p.p. cada) que não são compensados pela diminuição em juros e prestações sociais (Tabela 17 e Gráfico 27). As alterações incluídas na receita e na despesa têm impacto no saldo orçamental de 2020. Assim, a POE/2020 apresenta no cenário de políticas invariantes um saldo orçamental revisto em alta de 0,2 p.p. do PIB, em relação a 0,0 % do PIB na PPO/2020 de 15 de outubro.

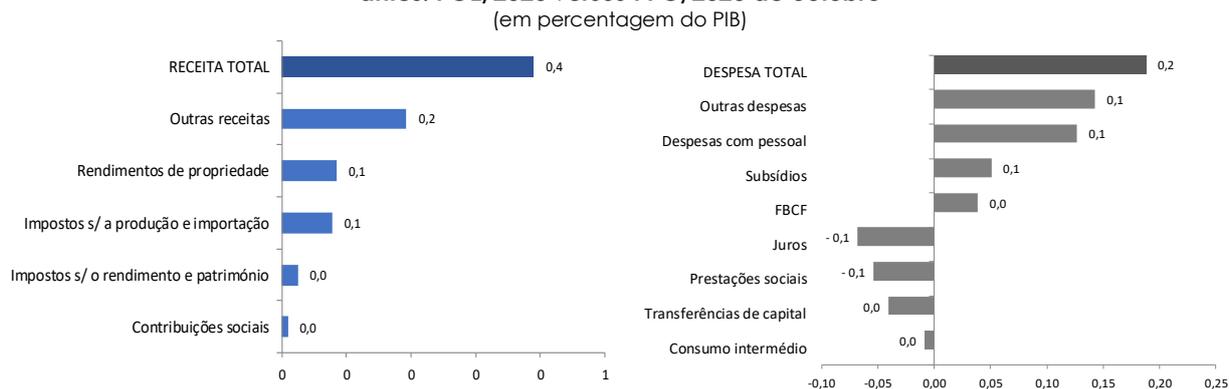
**Tabela 17 – Projeções do cenário de políticas invariantes:  
POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**  
(em percentagem do PIB)

	POE/2020 Cenário de políticas invariantes		PPO/2020 outubro		Revisão face ao PPO/2020 outubro	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>1. Receita total em políticas invariantes</b>	<b>43,3</b>	<b>43,7</b>	<b>43,4</b>	<b>43,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,4</b>
1.1. Impostos sobre a produção e importação	15,2	15,1	15,2	15,1	0,0	0,1
1.2. Impostos sobre o rendimento e património	9,9	9,9	9,9	9,9	0,0	0,0
1.3. Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4. Contribuições sociais	12,0	12,1	12,0	12,1	0,0	0,0
1.5. Rendimentos de propriedade	0,8	0,9	0,8	0,8	0,0	0,1
1.6. Outras receitas	5,4	5,7	5,4	5,5	0,0	0,2
<b>2. Despesa total em políticas invariantes</b>	<b>43,4</b>	<b>43,5</b>	<b>43,4</b>	<b>43,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>
2.1. Despesas com pessoal	10,8	10,8	10,7	10,7	0,0	0,1
2.2. Consumo intermédio	5,3	5,4	5,4	5,4	0,0	0,0
2.3. Prestações sociais	18,4	18,3	18,4	18,4	0,0	-0,1
2.4. Juros	3,1	2,9	3,1	3,0	0,0	-0,1
2.5. Subsídios	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,1
2.6. Formação bruta de capital fixo	2,0	2,3	2,0	2,2	0,0	0,0
2.7. Transferências de capital	1,0	0,9	1,1	1,0	-0,1	0,0
2.8. Outras despesas	2,4	2,5	2,3	2,4	0,0	0,1
<b>3. Saldo orçamental</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Juros</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>

Fontes Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**123. Esta revisão assume relevância por constituir o ponto de partida para a realização do exercício orçamental, que é agora mais favorável do que o antecipado em outubro.** Face ao PPO/2020, a revisão em alta do saldo orçamental (de 0,0 % para 0,2% do PIB) apresentada no cenário de políticas invariantes da POE/2020 deriva da melhoria do saldo primário e da redução dos encargos com juros. O saldo primário regista uma melhoria de 0,13 p.p. (de 2,9 para 3,1% do PIB) assente, essencialmente, no incremento da receita. No que diz respeito à despesa com juros, a atualização dos dados indica uma poupança de 0,07 p.p. (de - 3,0% para - 2,9% do PIB) nos encargos com esta rubrica( parte inferior da Tabela 17). É importante refer que os dados agora apresentados correspondem a uma melhoria do ponto de partida para a concretização do exercício de programação orçamental de 2020. É sobre os resultados obtidos na modelização do cenário de políticas invariantes, e tendo em conta as metas finais que se pretende atingir no ano seguinte, que são tomadas decisões políticas quanto à natureza e à dimensão de novas medidas de política orçamental.

**Gráfico 27 – Variação da receita e da despesa nas previsões para 2020 do cenário de políticas invariantes: POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**



Fontes Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**124. A avaliação agora mais favorável quanto à dinâmica das contas das AP realizada pelo Ministério das Finanças não decorre, contudo, da revisão das medidas de política orçamental subjacentes àquele cenário de políticas invariantes, nem à revisão do impacto das medidas temporárias e/ou não-recorrentes.** A revisão, na POE/2020, do cenário de políticas invariantes do PPO/2020 de outubro último, obriga à análise de algumas variáveis que permitem a justificação direta da avaliação agora mais favorável. Nesse sentido, é importante aferir se decorreu uma revisão das medidas de política orçamental subjacentes àquele cenário. A Secção 4.2 deste relatório procedeu, para 2020, à análise das medidas incluídas nos cenários de políticas invariantes dos documentos fornecidos pelo MF (POE/2020 e PPO/2020 de outubro último). Da comparação entre os respetivos cenários, foi concluído que as medidas incluídas na POE/2020 traduzem-se num agravamento do saldo orçamental em 0,03 p.p. do PIB (de -0,36 % para -0,39% do PIB), sendo esta revisão residual e não justificativa da melhor dinâmica das contas da AP apresentada na POE/2020 (Tabela 7). Outra das variáveis que poderá justificar a melhoria no saldo orçamental em 2020 é a revisão das medidas temporárias e/ou não-recorrentes. Contudo, da análise às medidas com efeitos orçamentais temporárias e/ou não-recorrentes realizada na Secção 4.4, que se resume na Tabela 18, constata-se que a única alteração introduzida na POE/2020 foi o diferimento parcial para 2020 da recuperação da garantia prestada ao BPP, mas que o valor afeto a esta operação, classificado em Outras receitas, não é suficiente para justificar a alteração acima identificada (Tabela 17 ou Gráfico 27), de 0,2 p.p. do PIB nesta rubrica. Assim sendo, para 2020, a melhoria em 0,2% do PIB do saldo orçamental constante na POE/2020 não deriva da revisão das medidas temporárias e/ou não-recorrentes.

**Tabela 18 – Medidas temporárias e/ou não-recorrentes:  
POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**  
(em percentagem do PIB)

	POE/2020		PPO/2020 outubro		Revisão	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>Receita</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Recuperação de Garantia do BPP	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Despesa</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
Injeção Capital Novo Banco	0,5	0,3	0,5	0,3	0,0	0,0
Ativos por Impostos Diferidos		0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0
Decisões Judiciais-Câmara Municipal Lisboa		0,1		0,1	0,0	0,0
Garantias - Fundo Garantia Caixa de Crédito Agrícola Mútuo		0,0		0,0	0,0	0,0
Indeminização da IP à subconcessão do Algarve Litoral		0,0		0,0	0,0	0,0
<b>Saldo</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**125. Em conclusão, as diferenças entre cenários de políticas invariantes não são inteiramente explicadas pelas revisões dos efeitos carreados (carry over) de medidas antigas e dos efeitos temporários e/ou não-recorrentes de outras medidas.** Este é o balanço da análise nesta secção. Assim sendo, a parte não explicada das variações assinaladas para o ano 2020 na coluna "Revisão" da Tabela 17 tem de ficar a dever-se a alterações não explicitadas pelo MF na valorimetria dos efeitos permanentes das medidas antigas. Algumas terão mudado de valor entre um cenário de políticas invariantes e outro.

### 5.3 Do cenário de políticas invariantes às metas orçamentais da POE/2020

**126. As novas medidas de política orçamental valem pouco e, por isso, as metas finais da POE são idênticas ao cenário de políticas invariantes da POE.** Na Subsecção 4.3.2 deste relatório foi feita a apreciação, para 2020, das novas medidas de política orçamental constantes da POE/2020. Da análise efetuada, verifica-se que a dimensão das novas medidas para 2020 é pouco relevante e que comporta um impacto que agrava o saldo orçamental em apenas 0,06% do PIB. A junção do cenário de políticas invariantes ao conjunto das novas medidas de política orçamental permite a obtenção das metas finais da POE. Nesse sentido, a Tabela 19 compara as metas orçamentais finais e o cenário de políticas invariantes subjacentes à POE/2020. Por construção, esta diferença dá o valor orçamental direto das medidas novas de política orçamental. Da comparação, é possível concluir: i) o saldo orçamental estimado para 2019 não é revisto, ou seja, prevê-se que a execução orçamental em 2019 se traduzirá num saldo orçamental negativo de 0,1% do PIB, correspondendo este referencial ao ponto de partida para a execução orçamental de 2020; ii) para 2020, a diferença entre as projeções é residual, sendo que se mantém a previsão de excedente orçamental de 0,2% do PIB. Num quadro em pontos percentuais do PIB com apenas uma casa decimal o valor orçamental das medidas novas não tem expressão e é por isto que a coluna de diferenças apenas contém um dígito significativamente diferente de zero na coluna "2020". Recorde-se a magnitude desses valores orçamentais contabilizados pelo MF e que estão na Tabela 10. Repare-se que as medidas com impacto na receita anulam-se quase totalmente umas às outras, de tal modo que não surpreende que os impactos imputados às rubricas corretas do classificador da receita redundem num acréscimo desta em apenas 0,1 p.p. (Tabela 19). No caso da despesa, a explicação é semelhante. Note-se, apenas, que a medida com efeito mais expressivo na Tabela 10 (Exercício de revisão da despesa, com – 190 M€) se dispersa por várias rubricas do classificador económico da despesa na Tabela 19, a ponto de nenhuma conseguir exibir uma diferença significativamente diferente de 0,0 p.p. do PIB.

**Tabela 19 – Do Cenário de Políticas Invariantes às Metas Orçamentais da POE/2020:**  
(em percentagem e pontos percentuais do PIB)

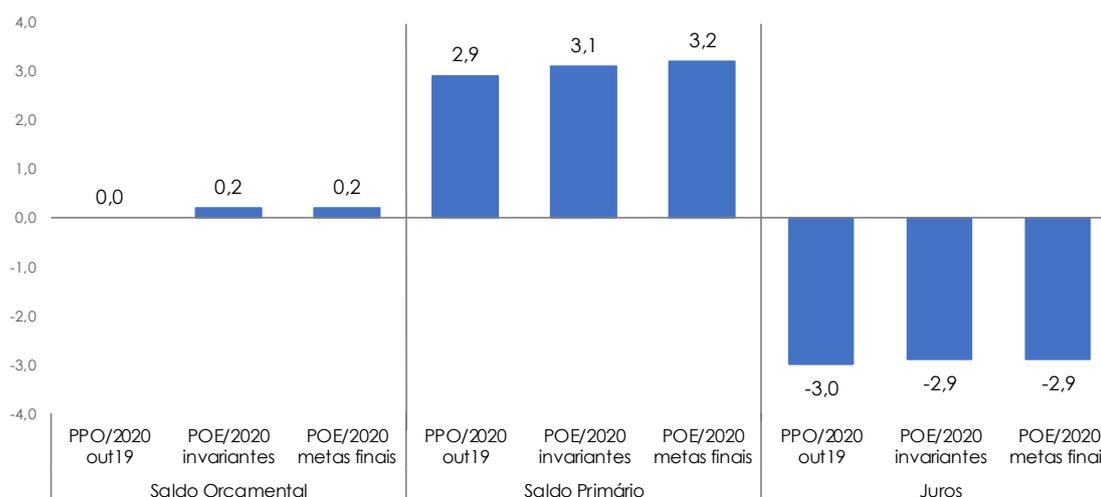
	POE/2020 Metas orçamentais		POE/2020 Cenário de políticas invariantes		Diferença	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>1. Receita total</b>	<b>43,3</b>	<b>43,8</b>	<b>43,3</b>	<b>43,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
1.1. Impostos sobre a produção e importação	15,2	15,2	15,2	15,1	0,0	0,0
1.2. Impostos sobre o rendimento e património	9,9	9,9	9,9	9,9	0,0	0,0
1.3. Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4. Contribuições sociais	12,0	12,1	12,0	12,1	0,0	0,0
1.5. Rendimentos de propriedade	0,8	0,9	0,8	0,9	0,0	0,0
1.6. Outras receitas	5,4	5,7	5,4	5,7	0,0	0,0
<b>2. Despesa total</b>	<b>43,4</b>	<b>43,5</b>	<b>43,4</b>	<b>43,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
2.1. Despesas com pessoal	10,8	10,8	10,8	10,8	0,0	0,0
2.2. Consumo intermédio	5,3	5,3	5,3	5,4	0,0	0,0
2.3. Prestações sociais	18,4	18,3	18,4	18,3	0,0	0,0
2.4. Juros	3,1	2,9	3,1	2,9	0,0	0,0
2.5. Subsídios	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
2.6. Formação bruta de capital fixo	2,0	2,3	2,0	2,3	0,0	0,0
2.7. Transferências de capital	1,0	0,9	1,0	0,9	0,0	0,0
2.8. Outros5	2,4	2,5	2,4	2,5	0,0	0,0
<b>3. Saldo orçamental</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Juros</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fontes Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

#### 5.4 Comparação das metas orçamentais da POE/2020 com o PPO/2020 de outubro

**127. Face ao acima exposto, conclui-se que a revisão das metas orçamentais que constam da POE/2020 face ao PPO/2020 de outubro advém, essencialmente, da alteração empreendida pelo MF no cenário de políticas invariantes.** As alterações registadas entre a POE/2020 e o PPO/2020 de outubro último advém, essencialmente, da revisão em alta do cenário de políticas invariantes e não do impacto de novas medidas de política orçamental inscritas na POE/2020, pois estas retratam um agravamento residual do saldo orçamental, insuficiente para explicar a melhoria de duas décimas de PIB no mesmo encontrada na passagem do PPO para as previsões finais da POE. O Gráfico 29 evidencia que as metas finais previstas em termos de saldo orçamental, saldo primário e despesa com juros são essencialmente idênticas às do cenário de políticas invariantes da POE/2020, verificando um incremento residual no saldo primário previsto, decorrente do aumento ligeiro na receita que não é compatível com o impacto na receita das novas medidas de políticas previsto para 2020 (disponíveis na Tabela 10, p. 41). Como tal, a revisão das metas orçamentais constantes da POE/2020 resultam da revisão do cenário de políticas invariantes da PPO/2020 de outubro. Mais, de acordo com a conclusão da Secção 5.2 no parágrafo 125, p. 53, é possível ir mais longe e dizer que a revisão das metas empreendida pelo MF em dezembro na POE/2020 é explicada por: revisão não explicitada nos efeitos permanentes de medidas antigas, revisão explicitada na composição e valorimetria de efeitos carreados das medidas antigas e revisão explicitada na composição e na valorimetria das medidas com efeitos temporários e/ou não-recorrentes.

**Gráfico 28 – Decomposição da revisão do saldo orçamental PPO/2020 e a POE/2020**  
(em percentagem do PIB)



Fontes Ministério das Finanças e cálculos da UTAO

#### 5.5 Revisão do saldo estrutural entre o PPO/2020 de outubro e a POE/2020

**128. Para além das revisões ao saldo orçamental, ao saldo primário e à despesa com juros acima identificadas, a POE/2020 revê também a componente cíclica do saldo orçamental, relevante para a aferição do saldo estrutural subjacente.** Face ao PPO/2020 de outubro, a POE/2020 revê em baixa o crescimento real do PIB em 2019 e 2020, em -0,1 p.p. (a este propósito, veja-se o Capítulo 2). Simultaneamente, o cenário macroeconómico da POE/2020 revê em alta o crescimento do PIB potencial da economia portuguesa em 2019, em +0,1 p.p., e de forma mais acentuada em 2020, em +0,2 p.p.. Em resultado destas alterações que se traduzem num menor nível de PIB observado e num maior nível de PIB potencial, o hiato do produto, que mede o afastamento entre aquelas variáveis, é revisto em baixa e de forma mais acentuada em 2020, passando a apontar para uma redução do hiato do produto entre 2019 e 2020. Estas alterações refletem-se diretamente na identificação da componente cíclica do saldo orçamental, que surge também revista em baixa na POE/2020 quando comparada com o PPO/2020 de outubro. Significa isto que a componente do saldo orçamental atribuível à fase do ciclo económico é agora, na avaliação do Ministério das Finanças, menor e que, *ceteris paribus*, a componente estrutural do saldo orçamental, já excluindo o efeito das medidas

temporárias e/ou não-recorrentes, passa a ser superior. Quando comparada a componente cíclica do saldo orçamental projetada na POE/2020 com a apurada por outras entidades, verifica-se: primeiro, têm em comum a redução na componente cíclica do saldo orçamental entre aqueles anos; segundo, o nível da componente cíclica do saldo orçamental projetado na POE/2020 afigura-se compatível com o calculado por outras entidades.

**Tabela 20 – Hiato do produto e componente cíclica do saldo orçamental segundo o MF: POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**

(em percentagem do PIB e, no caso do hiato, em percentagem do PIB potencial)

	POE/2020 Metas orçamentais		PPO/2020 outubro		Revisão face ao PPO/2020 outubro	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Crescimento real do PIB	1,9	1,9	1,9	2,0	-0,1	-0,1
Crescimento do PIB potencial	1,9	2,1	1,9	1,9	0,1	0,2
Hiato do produto	1,5	1,3	1,6	1,7	-0,1	-0,4
<b>Componente orçamental cíclica</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Tabela 21 – Hiato do produto e componente cíclica do saldo orçamental no confronto com outros pre- visores: POE/2020 versus PPO/2020 de outubro**

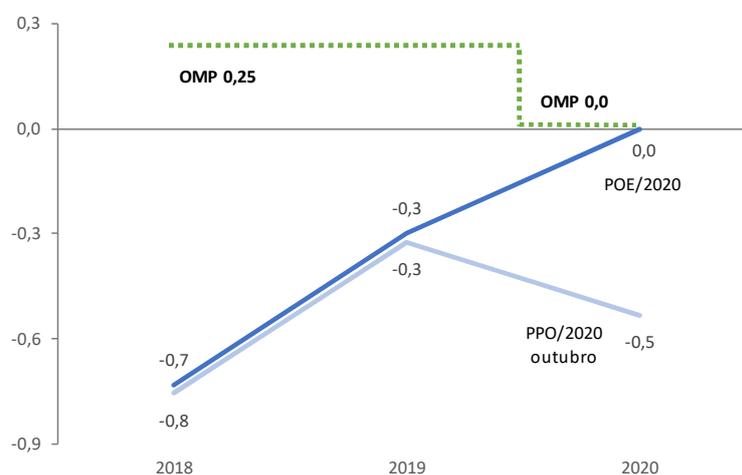
(em percentagem do PIB e, no caso do hiato, em percentagem do PIB potencial)

	POE/2020 Metas orçamentais		Comissão Europeia		Conselho de Finanças Públicas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Hiato do produto	1,5	1,3	1,7	1,5	1,6	1,1
<b>Componente orçamental cíclica</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**129. A revisão do saldo orçamental e a reavaliação da componente cíclica consideradas na POE/2020 conduzem a uma revisão em alta expressiva do saldo estrutural de 2020, face à previsão no PPO/2020 de outubro** (Gráfico 29). Em outubro, num cenário em políticas invariantes, o Ministério das Finanças apontava para a deterioração do saldo estrutural entre 2019 e 2020, de -0,3% do PIB para -0,5% do PIB. Nas projeções agora apresentadas na POE/2020, partindo de um saldo estrutural idêntico em 2019, de -0,3% do PIB, o Ministério das Finanças aponta, pelo contrário, para uma melhoria do saldo estrutural para 0,0% do PIB em 2020.

**Gráfico 29 – Trajetória de evolução do saldo estrutural: POE/2020 versus PPO/2020**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Tabela 22 – Revisão do saldo estrutural entre a PPO/2020 de outubro e a POE/2020**  
(em percentagem do PIB e, no caso do OMP, em percentagem do PIB potencial)

	POE/2020 Metas orçamentais			PPO/2020 outubro			Revisão face ao PPO/2020 outubro		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>1. Saldo orçamental</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
2. Medidas temporárias e/ou não-recorrentes	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	0,0	0,0	0,0
3. Componente orçamental cíclica	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9	0,0	0,0	-0,2
<b>4. Saldo estrutural (4=1-2-3)</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>
5. Objetivo de Médio Prazo	0,25	0,25	0,0	0,25	0,25	0,0	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: As medidas temporárias e/ou não-recorrentes encontram-se identificadas na Caixa 1. Para 2018, o saldo estrutural apurado pela UTAO difere do que consta do Quadro 3.6 do Relatório da POE/2020. Esta diferença decorre de se manter a divergência face ao Ministério das Finanças quanto à classificação das medidas temporárias e/ou não-recorrentes de 2018: o Ministério das Finanças considera para esse ano medidas com um impacto líquido no saldo orçamental equivalente a -0,7% do PIB, enquanto o impacto das medidas identificadas como elegíveis pela UTAO ascende a -0,5% do PIB. As medidas temporárias e/ou não-recorrentes de 2018 foram já alvo de análise por esta unidade no [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), que apreciou o Programa de Estabilidade 2019-23, e no [Relatório UTAO n.º 9/2019](#), que apreciou o Projeto de Plano Orçamental para 2020 apresentado pelo Ministério das Finanças em outubro último.

## 5.6 Implicações em termos de estratégia orçamental

**130. A alteração do saldo estrutural subjacente ao cenário de políticas invariantes por parte do Ministério das Finanças entre o PPO/2020 de outubro e a POE/2020 apresentada dois meses depois tem implicações em termos da definição da estratégia orçamental.** Tendo em conta que as novas medidas de política assumem uma dimensão reduzida, quer individualmente, quer em termos do seu impacto líquido agregado, e atendendo também a que as projeções dos dois cenários orçamentais da POE/2020 são muito idênticos, então a melhoria do saldo estrutural que é possível aferir no cenário das metas orçamentais da POE/2020 deverá residir no cenário de políticas invariantes apresentado pelo Ministério das Finanças no mesmo documento. Quer isto dizer que a POE assume que, mesmo na ausência de novas medidas de política de consolidação orçamental, deveria ser possível atingir o OMP através de uma dinâmica orçamental virtuosa com o saldo orçamental a aumentar três décimas de PIB e o saldo estrutural a aumentar cinco décimas de PIB. A UTAO questionou o Ministério das Finanças sobre a revisão da trajetória do saldo estrutural e sobre os fatores que poderiam explicar esta dinâmica de evolução projetada para 2019 e 2020. Na resposta à UTAO, o Ministério das Finanças referiu que a POE/2020 incluía, face ao PPO/2020 de outubro, uma atualização completa do cenário e dos seus pressupostos, mas não foi esclarecedora quanto aos fatores que levam agora o Ministério a considerar uma dinâmica virtuosa para o saldo estrutural nem os fatores determinantes da revisão da sua trajetória de evolução face ao PPO/2020 de outubro.

**131. Em termos da estratégia necessária para atingir o OMP a que Portugal se encontra vinculado no âmbito da vertente preventiva do PEC, a mensagem inerente à POE/2020 passa a ser diametralmente oposta à que decorria das projeções orçamentais da PPO/2020 de outubro último.** A POE/2020 agora apresentada em dezembro projeta que seja possível alcançar o OMP em 2020 sem que seja necessário adotar medidas de política novas que contribuam para a consolidação orçamental. Com efeito, a POE/2020 projeta para 2020 um saldo estrutural equilibrado, em linha com o OMP, tendo por base um conjunto de novas medidas de política orçamental de dimensão reduzida e que em termos líquidos produzem um efeito praticamente nulo sobre o saldo orçamental (veja-se a este respeito a Secção 4.3) e um *carry-over* das medidas do cenário de políticas invariantes negativo (Secção 4.2), não contribuindo, portanto, para a consolidação orçamental em termos estruturais. Estas projeções consubstanciam uma alteração significativa face ao PPO/2020 de outubro. Recorde-se que, de acordo com a análise realizada pela UTAO no [Relatório n.º 9/2019](#), o PPO/2020 apontava a necessidade de implementar medidas de política adicionais, de montante equivalente a 0,28 p.p. do PIB, a fim de colocar o saldo estrutural de 2020 num valor compatível com o OMP, i.e., que o fizesse aumentar em cerca de 0,5 p.p. do PIB para alcançar um saldo estrutural equilibrado.

**132. Nestas circunstâncias, e dado o impacto relevante que a revisão produz em termos de estratégia orçamental, a UTAO considera não estarem reunidos os elementos necessários para esclarecer as alterações do saldo estrutural, nomeadamente as que decorrem da revisão do cenário de políticas invariantes.**



## 6 Avaliação do cumprimento das regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento

**133. Portugal encontra-se na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e, nesse contexto, está sujeito ao cumprimento de um conjunto de regras que visam, em última instância, assegurar a solidez e a sustentabilidade das finanças públicas de cada Estado-Membro no médio prazo.**

Desde o encerramento do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, em 2017, que Portugal se encontra no braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). O braço preventivo do PEC estabelece um conjunto de requisitos que devem enquadrar o planeamento orçamental nos Estados-Membros (EM), incluindo a respetiva adoção de políticas, tendo em consideração as diferentes fases do ciclo económico. Os requisitos a observar por cada EM na condução da política orçamental são definidos tomando em conta a situação específica de cada país, de modo a que o seu cumprimento possa conduzir a uma situação orçamental sólida e evitar a ocorrência de défices (e dívidas) excessivo(a)s e, simultaneamente, promover a coordenação de políticas orçamentais ao nível europeu.

**134. Para o efeito, encontram-se estipuladas regras relativamente i) ao nível do saldo orçamental e regras quanto ii) à relação do saldo estrutural com o objetivo de médio prazo, iii) quanto ao crescimento da despesa primária líquida e iv) quanto à trajetória da dívida pública.**

A primeira regra da permanência no braço preventivo do PEC é a manutenção do saldo orçamental acima do limite inferior de  $-3,0\%$  do PIB. Para além do cumprimento deste limite, são definidas para cada EM três regras adicionais: ii) cumprimento do objetivo de médio prazo (OMP), critério que é satisfeito se o saldo estrutural for, pelo menos, igual ao valor do OMP ou, no caso contrário, se a variação no saldo estrutural respeitar uma aproximação mínima ao OMP; iii) no caso de o EM ter um saldo estrutural inferior ao seu OMP, terá que cumprir o limite máximo recomendado para o crescimento da despesa primária líquida, compatível com a trajetória de ajustamento em direção ao OMP; iv) cumprimento de dois critérios de redução da dívida pública, no caso de EM com um rácio da dívida acima do valor de referência de  $60\%$  do PIB e que tenham estado sujeitos ao Procedimento relativo ao Défice excessivo até três anos antes. As secções darão mais detalhes sobre a caracterização das regras. A aferição das regras para efeitos do procedimento a instaurar em caso de incumprimento é da responsabilidade da Comissão Europeia e ocorre após o encerramento das contas. No entanto, o planeamento orçamental deve ser feito de modo a prevenir a emergência de incumprimentos na execução, pelo que é importante sujeitar a POE/2020 a um escrutínio prévio para detetar eventuais riscos de violação das regras. Deste modo, o que a UTAO fará neste capítulo é uma avaliação *ex ante* das previsões orçamentais tendo em vista a emissão de uma opinião sobre a perspetiva de cumprimento *ex post* das regras.

**135. Detalham-se em seguida as regras de disciplina orçamental que vinculam o Estado português na condução da política orçamental no âmbito do braço preventivo do PEC em cada um dos domínios anteriormente referidos e avalia-se o respetivo cumprimento desses requisitos quantitativos.**

### 6.1 Saldo orçamental

**136. A POE/2020 prevê o cumprimento do limite mínimo para o saldo orçamental, que garante a permanência na vertente preventiva do PEC.** As projeções orçamentais da POE/2020 apontam para que o saldo orçamental se mantenha claramente acima de  $-3,0\%$  do PIB até 2020. A concretização do plano orçamental levará ao cumprimento do limite mínimo definido para este indicador.

### 6.2 Saldo estrutural e cumprimento do OMP

**137. Para cada EM é definido um OMP, expresso em termos do quociente entre saldo estrutural de cada país e o respetivo PIB potencial.** O OMP ocupa um lugar central no âmbito dos requisitos da vertente preventiva do PEC. Este objetivo estabelecido para o saldo estrutural tem como propósito assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e o cumprimento do limite de  $-3,0\%$  do PIB definido para o saldo orçamental, exceto em circunstâncias particularmente adversas. A atualização do OMP mínimo aplicável a cada EM é realizada pela Comissão Europeia a cada três anos, sendo possível a um EM adotar um OMP mais exigente, caso entenda estarem reunidas condições para o atingir.

**138. O saldo estrutural é apurado a partir do saldo orçamental, tendo em conta o efeito orçamental do ciclo económico e das medidas de política temporárias e/ou não-recorrentes.** O saldo estrutural exprime o saldo orçamental (em contabilidade nacional) que seria alcançado pelo país caso o nível de atividade económica correspondesse ao seu valor potencial<sup>22</sup> e não se verificassem medidas de natureza temporária nem não-recorrente. Deste modo, o saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental ajustado do efeito do ciclo económico e excluindo o efeito de medidas com natureza temporária e/ou não-recorrente nas contas das administrações públicas.

**139. Para o triénio 2020–2022, o OMP de Portugal corresponde a um saldo estrutural equilibrado, ou seja, equivalente a 0,0% do PIB potencial.** Em 2019, a Comissão Europeia procedeu à revisão dos OMP dos Estados-Membros para o triénio 2020–2022, tendo, no caso de Portugal, este objetivo sido revisto de um saldo estrutural excedentário em 2019, com o nível 0,25% do PIB potencial, para um saldo estrutural equilibrado, de 0,0% do PIB potencial, nos três anos subsequentes.

**140. Na vertente preventiva do PEC, os EM devem atingir um saldo estrutural igual ou superior ao respetivo OMP ou encontrar-se numa trajetória adequada de convergência em direção ao OMP.** Uma vez definido, o OMP consiste num limiar mínimo para o rácio do saldo estrutural face ao PIB potencial a respeitar pelos planos orçamentais e suas execuções.

**141. Na avaliação do cumprimento do OMP de cada EM, a Comissão Europeia considera uma margem de flexibilidade de 0,25 p.p. do PIB.** No caso de Portugal, em virtude da aplicação desta margem, o saldo estrutural estará em linha com o OMP a partir de um saldo estrutural de – 0,25% do PIB.

**142. A POE/2020 projeta uma trajetória de melhoria do saldo estrutural, que coloca as finanças públicas portuguesas em linha com o respetivo OMP, dando cumprimento à recomendação do Conselho dirigida a Portugal.** De acordo com as projeções da POE/2020, o saldo estrutural deverá aumentar de –0,3% do PIB potencial em 2019 para 0,0% do PIB potencial em 2020 (Tabela 23). A concretizar-se este resultado, Portugal deverá alcançar em 2020 o OMP e, deste modo, dar cumprimento às recomendações do Conselho da União Europeia dirigidas a Portugal (veja-se a este respeito a Subsecção 7.1.2).

**Tabela 23 – Saldo estrutural projetado na POE/2020**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)

	2018	2019	2020
<b>1. Saldo orçamental</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>
2. Medidas temporárias e/ou não-recorrentes	-0,5	-0,5	-0,4
3. Componente orçamental cíclica	0,8	0,8	0,7
<b>4. Saldo estrutural (4=1-2-3)</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>
5. Variação do saldo estrutural		0,4	0,3
<b>6. Objetivo de Médio Prazo</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	<b>0,00</b>
<b>7. Desvio face ao OMP (7=4-6)</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,0</b>

Fontes: POE/2020 e Comissão Europeia.

### 6.3 Avaliação da trajetória de ajustamento em direção ao OMP: variação do saldo estrutural e teto recomendado para a despesa primária líquida

**143. Para os EM que se encontrem abaixo do OMP, a Comissão Europeia avalia o cumprimento da trajetória de ajustamento do saldo estrutural recomendada em direção àquele objetivo.** Um EM que não tenha ainda alcançado o seu OMP, ou que dele se desvie em algum dos anos do horizonte de projeção, deve prosseguir uma trajetória de ajustamento adequada para o alcançar. Essa trajetória é medida pela variação do saldo estrutural e complementada com a análise da regra da despesa primária líquida.

<sup>22</sup> O produto potencial é o nível do PIB resultante do emprego de todos os fatores de produção à sua taxa normal e em condições de eficiência tecnológica. A taxa normal de utilização de um recurso é o grau de intensidade do emprego compatível com o crescimento nulo do preço desse fator. Eficiência tecnológica significa que os bens e serviços são produzidos de acordo com a melhor tecnologia disponível e sem desperdício dos recursos contratados.

**144. Uma vez que a POE/2020 aponta para que o OMP seja atingido em 2020, a avaliação da trajetória de ajustamento do saldo estrutural português em direção ao seu OMP não é aplicável.** Isto significa que, desde que atinja o OMP em 2020, a trajetória de ajustamento em direção ao OMP não será objeto de avaliação, nem em termos da variação do saldo estrutural, nem em termos do crescimento da despesa primária líquida.

#### 6.4 Regra da dívida

**145. A regra da dívida de Maastricht aplicável a Portugal neste momento tem duas vertentes ou critérios.** Uma aplica-se ao nível da dívida a observar no final de 2020 e a outra ao nível da dívida a verificar em cada um dos anos do triénio 2017 a 2019. São sumariamente explicadas nos dois parágrafos seguintes, respetivamente.

**146. O cumprimento da regra da dívida é examinado para EM com rácios da dívida superiores a 60% do PIB.** O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) estabelece que, caso o rácio da dívida pública de um país se situe acima do valor de referência de 60% do PIB, então a parte da dívida que exceda este valor de referência deverá ser reduzido ao ritmo médio de um vigésimo (5%) em cada ano, ao longo de três anos. O cumprimento desta regra é aferido de duas maneiras: modo retrospectivos (com base nos valores observados nos três anos anteriores) e modo prospetivo (considerando o ano anterior, o ano corrente e o ano seguinte), expurgando da análise os efeitos do ciclo económico.

**147. Os países que se encontravam em Procedimento relativo aos Défices Excessivos na data da adoção do Six Pack, em novembro de 2011, entre os quais Portugal, beneficiam de disposições transitórias relativamente à regra da dívida, nos três anos subsequentes à correção do défice excessivo.**

A existência de um período transitório tem como propósito assegurar que os EM dispõem de tempo suficiente para realizar, depois, uma redução estrutural ao ritmo enunciado no parágrafo anterior. Durante este período, o EM deve realizar "progressos suficientes" em direção ao cumprimento da regra da dívida, os quais, de acordo com o Código de Conduta do PEC, se traduzem no cumprimento de um ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA, siglas de *Minimum Linear Structural Adjustment*). Este indicador corresponde ao ajustamento linear do saldo orçamental estrutural durante os três anos do período de transição que assegura que, no final do mesmo, pelo menos uma das configurações descritas no parágrafo anterior para a regra da dívida é alcançada. Na comparação da trajetória observada do rácio da dívida pública com a trajetória calculada com base no MLSA, devem ser asseguradas duas condições:

- (i) O ajustamento estrutural anual não deve apresentar um desvio superior a 0,25% do PIB face ao MLSA, de modo a garantir que a trajetória de redução definida pelo EM é sustentada durante os três anos do período de transição;
- (ii) Em qualquer momento durante o período de transição, o ajustamento anual estrutural remanescente não deve exceder 0,75% do PIB, exceto se a condição i) representar um esforço anual superior a 0,75% do PIB. Com esta condição pretende-se assegurar que o esforço realizado é realista.

**148. Na sequência do encerramento do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, no período 2017–2019 Portugal encontra-se sujeito ao período transitório em matéria do cumprimento da regra da dívida, passando, a partir de 2020, a estar sujeito à regra geral de redução do desvio da dívida pública face ao valor de referência em um vigésimo ao ano.** Para a avaliação do cumprimento da meta da dívida na POE/2020 importa, assim, aferir:

- (i) O cumprimento do MLSA no período 2018–2019;
- (ii) No ano de 2020, a observância da redução do rácio da dívida ao ritmo médio anual de um vigésimo (5%), na parte que excede os 60% do PIB, com base na avaliação retrospectiva dos últimos três anos.

**149. De acordo com a apreciação da UTAO, a projeção para a dívida pública apresentada na POE/2020 para o período 2019–2020 cumpre a regra da dívida. Com efeito:**

- (i) No ano de 2019, o rácio da dívida projetada (118,9%) é inferior ao resultante do método MLSA (120,5%), assegurando o cumprimento da regra referente ao período transitório, situação ilustrada no Gráfico 30;
- (ii) No ano de 2020, a aferição da redução do rácio da dívida pública ao ritmo adequado implica avaliação retrospectiva para o período 2018–2020. Neste período, o rácio da dívida deverá decrescer, em média, 3,3 p.p. ao ano, sendo esta restrição satisfeita pela trajetória da dívida projetada na POE/2020.

**Tabela 24 – Evolução da dívida pública no período 2018–2020**  
(em percentagem do PIB nominal e pontos percentuais)

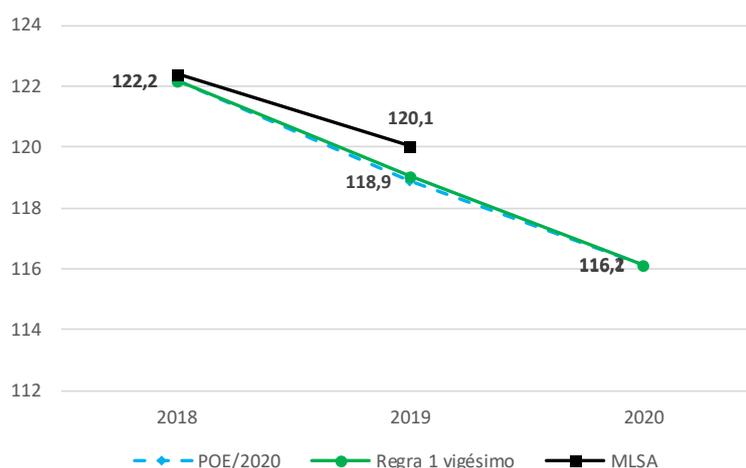
	2018	2019	2020
POE/2020	122,2	118,9	116,2
Regra 1 vigésimo	122,2	119,1	116,1
MLSA	122,4	120,1	

*Por memória*

	2018	2019	2020	Média 2018-2020
Redução para a trajetória da dívida apresentada na POE/2020	-3,9	-3,3	-2,7	<b>-3,3</b>
Redução para a trajetória da dívida de acordo com a Regra 1 vigésimo	-3,9	-3,1	-3,0	<b>-3,3</b>

Fontes: Ministério das Finanças, Instituto Nacional de Estatística, AMECO e cálculos da UTAO. O ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) foi recalculado tendo por base a informação estatística e as previsões mais recentes e os cenários macroeconómico e orçamental subjacentes à POE/2020.

**Gráfico 30 – Evolução da trajetória da dívida pública no período 2018–2020, MLSA e regra do vigésimo**  
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: Ministério das Finanças, Instituto Nacional de Estatística, AMECO e cálculos da UTAO.

## 7 A POE/2020 no contexto do Semestre Europeu

**150. Neste capítulo procede-se à análise da forma como a POE/2020 se enquadra no Semestre Europeu.** Recorde-se que Portugal, à semelhança dos demais Estados-Membros, participa no exercício de governança económica da UE designado por "Semestre Europeu" e que o Projeto de Plano Orçamental, que integra a documentação da POE/2020, esclarece obrigatoriamente como é que o Governo se propõe acolher as recomendações específicas do Conselho dirigidas a Portugal. A Secção 7.1 apresenta a dinâmica e os instrumentos de coordenação das políticas económicas e orçamentais dos países da UE. A Subsecção 7.1.1 explica o enquadramento e a sequência cronológica de funcionamento do Semestre Europeu em 2019. A Subsecção 7.1.2 destaca as Recomendações Específicas por País (REP) do Conselho dirigidas a Portugal. Refira-se que, relativamente à POE/2020, o caso português apresenta a particularidade de terem ocorrido eleições legislativas a 6 de outubro de 2019, motivo pelo qual o Governo Português procedeu à entrega junto da Comissão Europeia, em outubro de 2019, de um Projeto de Plano Orçamental para 2020 (PPO/2020) num quadro de políticas invariantes, excluindo, assim, todas as novas medidas que o Governo resultante das referidas eleições pudesse vir a projetar para o ano 2020. Por este motivo o PPO/2020 anteriormente entregue junto da Comissão Europeia foi atualizado em dezembro de 2019, na sequência da entrega da POE/2020 na Assembleia da República, de forma a integrar as medidas de política novas constantes desta iniciativa legislativa.

### 7.1 A coordenação de políticas económicas no âmbito do Semestre Europeu

**151. O Semestre Europeu é o quadro institucional no qual decorre a coordenação das políticas económicas dos países da União Europeia. Neste contexto, e em determinados momentos do ano, são debatidos os planos orçamentais e económicos e monitorizados os progressos realizados.** O Semestre Europeu reflete o ciclo anual de coordenação de políticas económicas e orçamentais na União Europeia, tendo em vista o aprofundamento da articulação entre a dimensão nacional e a da União.

**152. O Semestre Europeu implica o acompanhamento simultâneo das políticas económicas, orçamentais e de emprego dos Estados-Membros durante um período de seis meses em cada ano.** De acordo com as orientações políticas dadas anualmente pelo Conselho Europeu em março, os Estados-Membros apresentam todos os anos, no mês de abril:

- Programas Nacionais de Reformas para as respetivas **políticas económicas**, que estabelecem um cenário macroeconómico de médio prazo, objetivos nacionais de execução da Estratégia Europa 2020 da UE para o emprego e o crescimento, a identificação dos principais obstáculos ao crescimento, e ainda medidas relativas a iniciativas destinadas a reforçar o crescimento a curto prazo;
- Programas de Estabilidade ou Convergência para as suas **políticas orçamentais**. Os países da área do euro apresentam programas de estabilidade; os EM que não pertencem à área do euro apresentam programas de convergência. Estes programas estabelecem objetivos orçamentais de médio prazo, as principais hipóteses relativas à evolução previsível da economia, uma descrição das medidas de política orçamental e económica, e uma análise da forma como a alteração das hipóteses pode afetar a situação orçamental e a dívida pública.

**153. De seguida, o Conselho adota as recomendações específicas por país (REP) e pareceres,** fornecendo eventuais explicações nos casos em que as recomendações adotadas não correspondam às propostas pela Comissão.

#### 7.1.1 Enquadramento e sequência lógica do Semestre Europeu

**154. O processo orçamental português encontra-se enquadrado no ciclo orçamental instituído pelo Semestre Europeu, através do qual se coordenam as políticas orçamentais e económicas a nível**

**comunitário.** O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi criado em simultâneo com a moeda única, com o objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas na área do euro.<sup>23</sup> O nível de coordenação das políticas orçamentais e económicas não foi suficiente para lidar com os desequilíbrios orçamentais enfrentados pelos EM, que se tornaram mais prementes com o agudizar da crise de 2008. Assim, o Semestre Europeu foi criado em 2010 no contexto da reforma da governança das políticas económicas na UE, com o objetivo de implementar um sistema integrado para corresponder a necessidades comuns dos EM, visando assegurar a coordenação das políticas nacionais ao longo do ano, uma maior clareza das regras que vinculam todos os EM, um acompanhamento mais próximo dos desenvolvimentos macroeconómicos e orçamentais de cada país e da União no seu conjunto, e maior celeridade na aplicação de sanções em caso de incumprimento. Em 2011, o Semestre Europeu foi reforçado com a aprovação de um pacote de seis propostas legislativas (*Six Pack*),<sup>24</sup> em 2012 ganhou o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança](#)<sup>25</sup>, e, em 2013, foi completado com a aprovação de um pacote de duas propostas legislativas (*Two Pack*).<sup>26</sup> Com estes aditamentos, o Semestre Europeu passou a contemplar, desde 2011, o designado “*braço preventivo*” do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que conduziu a uma maior integração e coerência entre a supervisão económica e a supervisão orçamental.

**155. O Semestre Europeu garante que os EM discutem entre si e com a Comissão Europeia os seus planos orçamentais e económicos em momentos específicos ao longo do ano.** O cronograma do Semestre Europeu encontra-se esquematizado na Figura 1. A sequência de eventos instituída pelo Semestre Europeu permite que cada país possa analisar e comentar os planos orçamentais dos outros, bem como permite à Comissão Europeia formar projeções sobre os desenvolvimentos expectáveis a nível da União e sugerir orientações de política orçamental em tempo útil a cada país, antes de serem aprovadas as normas nacionais sobre programação orçamental. Em 2015, foi efetuada uma nova reformulação do Semestre Europeu, com a intenção de flexibilizar regras e reforçar a ligação entre política orçamental e reformas estruturais orientadas para o crescimento e o emprego.

<sup>23</sup> O Pacto de Estabilidade e Crescimento tem como base legal os artigos n.º 121, n.º 126, n.º 136 e o Protocolo n.º 12 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. As Resoluções do Conselho n.º 1466/97 e n.º 1467/97 estabelecem o braço preventivo e o braço corretivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento; disponíveis em [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en).

<sup>24</sup> O *six-pack* é um conjunto de seis diplomas jurídicos adotados em 2011, a saber:

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

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

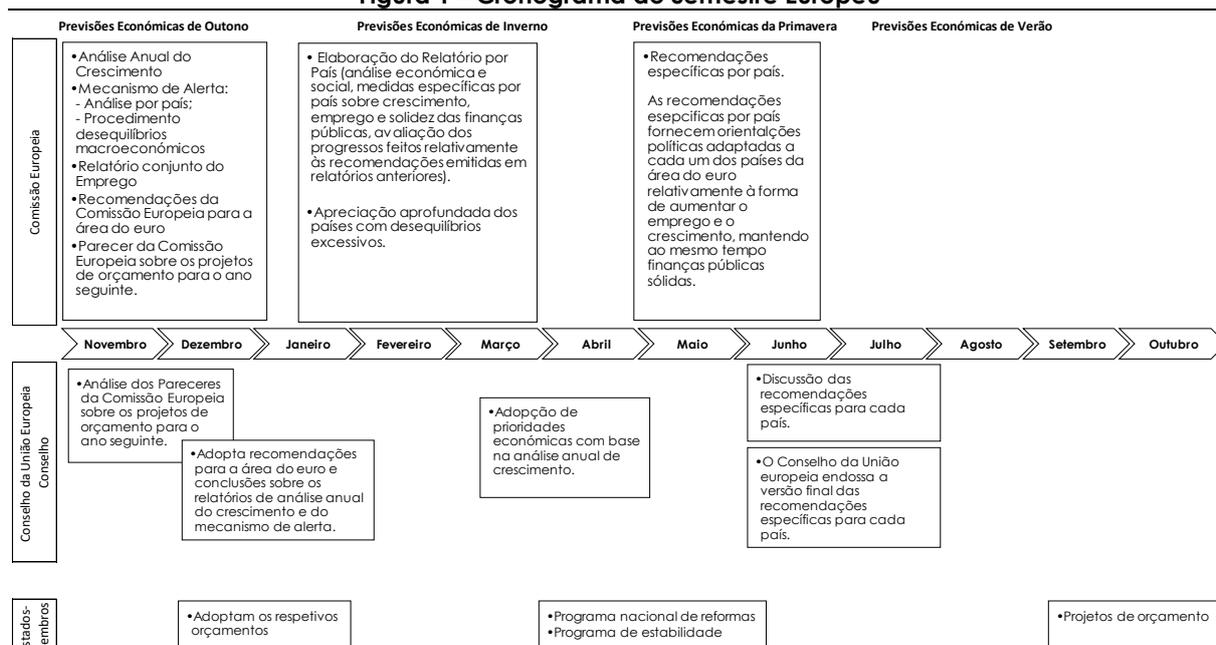
<sup>25</sup> O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança entrou em vigor em janeiro de 2013 nos 25 países signatários; disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-2\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm). Inclui, na sua Parte II, o chamado “Fiscal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

<sup>26</sup> O *two-pack* é composto por dois Regulamentos sobre governação económica:

1. [Regulamento n.º 472/2013](#), de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro;
2. [Regulamento n.º 473/2013](#), de 21 de maio de 2013, disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro.

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

**Figura 1 – Cronograma do Semestre Europeu**



Fonte: Adaptação UTAO do "Cronograma do Semestre Europeu", disponível em [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-euro-pean-semester-timeline\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-euro-pean-semester-timeline_en.pdf).

**156. O Semestre Europeu de 2019 teve início em novembro de 2018 com a publicação, por parte da Comissão Europeia, das previsões económicas de outono.** O Semestre Europeu em curso iniciou-se a 21 de novembro de 2018, com a publicação do pacote de documentos que integram as previsões económicas de outono, a saber:

- [Análise Anual do Crescimento para 2019](#)
- [Projeto de relatório conjunto sobre o emprego que acompanha a Análise Anual do Crescimento para 2019](#)
- [Relatório sobre o Mecanismo de Alerta 2019](#)
- [Projeto de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro para 2019](#)

**157. O Conselho recebeu os documentos para o Semestre Europeu de 2019, endereçados pela Comissão Europeia.** No final de novembro, a Comissão Europeia publicou o "pacote de outono" que contém os documentos relativos ao Semestre Europeu de 2019, tendo-os endereçado ao Conselho da União Europeia. Este conjunto de documentos baseia-se nas previsões económicas de outono (de 2018) da Comissão e desenvolve as prioridades referidas no discurso do Presidente da Comissão sobre o estado da União. De seguida, sintetiza-se o conteúdo de cada um destes documentos.

**158. A Análise Anual do Crescimento para 2019 identificou as prioridades económicas e sociais para a UE e os Estados-Membros.** Na Análise Anual do Crescimento para 2019 a CE estabeleceu as prioridades económicas e sociais às quais a UE, no seu conjunto, e os Estados-Membros devem dedicar mais atenção. Este documento assinala também que, apesar de a economia europeia estar atualmente a entrar no seu sexto ano consecutivo de crescimento económico, este crescimento não beneficia todos os cidadãos e países da mesma forma, permanecendo vulnerável a fatores como a instabilidade mundial e aos desafios a médio e a longo prazo. Em simultâneo, os riscos e os desafios externos enfrentados pela União e pelos EM multiplicam-se, exigindo uma resposta por parte de uma Europa mais forte e mais unida.

**159. O projeto de Relatório Conjunto sobre o Emprego utiliza um "Painel de Indicadores Sociais", publicado em novembro de 2018, avalia o desempenho dos EM com base em 14 indicadores. Este relatório tem igualmente em conta as reformas políticas nacionais relativamente aos objetivos definidos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais.** Num atual contexto de diminuição da pobreza e melhoria dos mercados laborais, 13 dos 14 indicadores principais do "Painel de Indicadores Sociais" registaram, em média, uma melhoria homóloga face ao ano anterior. Contudo, este estudo conclui que a recuperação económica registada até então continuava a não beneficiar todos os cidadãos e países da mesma

forma. Na opinião dos autores, o atual ciclo económico deverá proporcionar uma oportunidade para intensificar reformas nos mercados de trabalho e nos sistemas de proteção social com o objetivo de os tornar mais inclusivos, resilientes e equitativos, promovendo desta forma a convergência rumo a melhores condições de vida e trabalho na UE. No mercado de trabalho, o desemprego regressou ao nível anterior à crise, mantendo-se, contudo, elevado em vários EM. A taxa de desemprego atingiu 6,9% no segundo trimestre de 2018, situando-se no nível mais baixo dos anteriores dez anos. Na área do euro, a taxa de desemprego do 2.º trimestre de 2018 situava-se em 8,3%, mantendo-se, assim, 1 p.p. mais elevada do que o mínimo registado em 2008.

**160. O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta 2019 marcou o início do procedimento anual relativo aos desequilíbrios macroeconómicos e visava identificar e, se necessário, corrigir os desequilíbrios que pudessem comprometer o bom funcionamento da economia da UE. Portugal foi um dos países indicados para uma análise aprofundada no âmbito do Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos.** De acordo com este relatório, a Comissão Europeia tencionava realizar, em 2019, apreciações aprofundadas em 13 EM da UE, a saber: Alemanha, Bulgária, Chipre, Croácia, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Portugal, Roménia e Suécia.

**161. Projeto de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro para 2019.** As recomendações para a área do euro proporcionam um aconselhamento personalizado aos EM que integram a área do euro sobre questões relevantes para o bom funcionamento da área do euro no seu conjunto, tais como as políticas relacionadas com a correção de desequilíbrios macroeconómicos, a orientação da política orçamental da área do euro e a conclusão da União Económica e Monetária. O [Projeto de Recomendação do Conselho sobre política económica da área do euro para 2019](#) recomendava que, no período 2019–2020, os EM da área do euro intervissem, quer a nível individual quer coletivamente, no âmbito do EUROGRUPO, no sentido de:

- (i) Aprofundar o mercado único, melhorando o quadro empresarial e empreendendo as reformas dos mercados do produto e dos serviços com vista a reforçar a sua resiliência. Neste âmbito, a proposta recomendava reduzir a dívida externa, empreender reformas destinadas a aumentar a produtividade nos EM da área do euro que registem défices da balança corrente, reforçar as condições de apoio ao crescimento dos salários e aplicar medidas que promovam o investimento nos EM da área do euro com grandes excedentes da balança corrente;
- (ii) Proceder à reconstituição das reservas orçamentais nos países da área do euro com elevados níveis de dívida pública, apoiar o investimento público e privado e melhorar a qualidade e a composição das finanças públicas em todos os países;
- (iii) Transferir a carga fiscal que recai sobre o trabalho para outras bases tributáveis e reforçar os sistemas de ensino e o investimento nas competências, bem como a eficácia e a adequação das políticas ativas do mercado de trabalho destinadas a apoiar a transição profissional. Combater a segmentação do mercado de trabalho e garantir sistemas adequados de proteção social na área do euro;
- (iv) Tornar operacional o mecanismo de financiamento do Fundo Único de Resolução, instituir um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos e reforçar o quadro europeu de regulamentação e supervisão. Neste domínio, a Comissão recomendava a desalavancagem ordenada dos grandes volumes da dívida privada, a redução rápida do nível de crédito mal parado na área do euro e o impedimento do seu desenvolvimento, nomeadamente através da supressão do enviesamento fiscal a favor do endividamento.
- (v) Progredir rapidamente na conclusão da União Económica e Monetária, reforçando o papel internacional do euro, tendo em conta as propostas da Comissão, nomeadamente as relativas ao setor financeiro, bem como o Programa de Apoio às Reformas e ao Instrumento de Estabilização do Investimento no âmbito da proposta para o quadro financeiro plurianual 2021–2027.

**162. Em Janeiro de 2019, o Conselho formulou as suas conclusões sobre as orientações macroeconómicas e orçamentais e acerca do relatório sobre o mecanismo de alerta.** Neste âmbito, o Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros) adotou conclusões sobre o pacote do Semestre Europeu 2019 e aprovou um projeto de recomendação sobre a política económica da área do euro, através dos seguintes documentos:

- [Conclusões do Conselho sobre a Análise Anual do Crescimento;](#)
- [Conclusões do Conselho acerca do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta;](#)
- [Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro.](#)

**163. Em março de 2019 foi efetuada a apresentação dos relatórios por país e as apreciações aprofundadas, as quais vieram a ser adotadas em maio.** No Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros) de 12 de março, a Comissão apresentou uma panorâmica **dos relatórios por país** e das apreciações aprofundadas, no quadro do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. Os ministros debateram a aplicação das **recomendações específicas por país** relacionadas com o investimento. Posteriormente, a 17 de maio, o Conselho de Assuntos Económicos e Financeiros adotou conclusões sobre os resultados das análises aprofundadas e a implementação das anteriores recomendações específicas de cada país para 2018.

**164. Em junho de 2019 a Comissão emitiu as recomendações para 2019, específicas para cada um dos EM.** No dia 5 de junho de 2019, a Comissão Europeia publicou a sua proposta de Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal 2019–23. Após a discussão e posterior adoção pelo Conselho das referidas recomendações, espera-se que estas sejam acolhidas nas políticas nacionais implementadas por Portugal (e pelos restantes Estados-Membros) ao longo dos 12 meses seguintes.

**165. Em julho, o Conselho da UE adotou formalmente as recomendações específicas por país.** A 9 de julho, o Conselho adotou formalmente as recomendações específicas por país de 2019. O Conselho emitiu as suas recomendações e pareceres de 2019 dirigidos aos EM sobre as respetivas políticas económicas, orçamentais e de emprego, concluindo, assim, o exercício do Semestre Europeu deste ano. As recomendações tinham antes sido debatidas pelo Conselho Europeu de 20 de junho e as partes relativas à política do emprego foram aprovadas pelo Conselho EPSCO a 8 de julho.<sup>27</sup> O objetivo geral das recomendações foi incentivar os EM a aumentar o seu potencial de crescimento, modernizando as suas economias e reforçando a resiliência. Neste sentido, e apesar das incertezas a nível mundial e das condições menos favoráveis, o Conselho prevê que as economias de todos os EM cresçam em 2020 e que o desemprego se situe no nível mais baixo de sempre. Neste contexto, as recomendações específicas por país incidem sobre a aplicação de reformas estruturais, as estratégias para fomentar o investimento e o incentivo a políticas orçamentais responsáveis. A Subsecção 7.1.2 apresenta as recomendações específicas dirigidas pelo Conselho a Portugal.

### 7.1.2 Recomendações do Conselho da UE

**166. Em resultado do Semestre Europeu de 2019, emanaram quatro recomendações específicas para as políticas económicas portuguesas.** As propostas apresentadas pela Comissão em 5 de junho de 2019 foram adotadas pelo Conselho da União Europeia em 9 de julho, nos termos em que foram propostas.<sup>28</sup> A Tabela 25 elenca as quatro recomendações específicas dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, as quais devem balizar as opções orçamentais nacionais em 2019–2020.

<sup>27</sup> EPSCO é o acrónimo de “Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores”. O Conselho EPSCO tem por missão aumentar os níveis de emprego e melhorar as condições de vida e trabalho, assegurando um elevado nível de saúde humana e a defesa dos consumidores na UE.

<sup>28</sup> A proposta de recomendações teve origem na Comissão Europeia e consta do documento “Recomendação de Recomendação do Conselho, Relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2019”, {COM(2019) 522 final}, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0522:FIN:PT:PDF>. O texto aprovado pelo Conselho está identificado na fonte da Tabela 25 e disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10175-2019-INIT/pt/pdf>.

**Tabela 25 – Recomendações específicas do Conselho, no âmbito do Semestre Europeu de 2019**

**Recomendação n.º 1**

Attingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário.

Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas.

Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais.

Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.

**Recomendação n.º 2**

Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho.

Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho.

Aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação.

Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.

**Recomendação n.º 3**

Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, nos transportes ferroviários e infraestruturas portuárias, na transição energética e para uma economia hipocarbónica, e no alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.

**Recomendação n.º 4**

Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a créditos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação.

Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento.

Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas.

Aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.

Fonte: "Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2019 e que emite um parecer do conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2019", adotada pelo Conselho em 9 de julho de 2019. Consultada em 16/12/2018 e disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10175-2019-INIT/pt/pdf>.

**7.2 Reação da POE/2020 às recomendações do Conselho da União Europeia**

**167. Nesta secção apresenta-se a forma como o Semestre Europeu de 2019 se refletiu na Proposta de Orçamento do Estado para 2020.** A Tabela 26 elenca a avaliação do grau de acolhimento pelo Governo Português, em sede da POE/2020, das recomendações específicas dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, apresentadas na Subsecção 7.1.2. Apenas a primeira recomendação diz diretamente respeito à política orçamental prosseguida pelo Governo Português, razão pela qual este documento só avalia esta recomendação. Esclarece-se que o Capítulo 8 do Projeto de Plano Orçamental para 2020 contém a avaliação do Governo a todas as recomendações.

**Tabela 26 – Acolhimento das recomendações do Semestre Europeu de 2019 na POE/2020**

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2020
<p>Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário.</p>	<p>Na opinião do Governo, Portugal alcançou um ajustamento estrutural muito significativo de 1,2 p.p. do PIB, prevendo-se que atinja o objetivo orçamental de médio prazo (saldo estrutural nulo), em 2020.</p> <p>A avaliação da UTAO apresentada na Secção 6.2 conclui que a POE/2020 projeta uma trajetória de melhoria do saldo estrutural, em linha com o objetivo de médio prazo definido pela Comissão Europeia, perspetivando-se, assim, o cumprimento da recomendação do Conselho nesta vertente (parágrafo 142).</p>
<p>Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das Administrações Públicas.</p>	<p>O Governo justifica o cumprimento desta recomendação, argumentando que, desde 2016, o rácio da dívida pública registou uma tendência decrescente. Relativamente a 2018, o rácio da dívida bruta das Administrações Públicas, na ótica de Maastricht, face ao PIB notificado pelo INE foi de 122,2%, registando-se uma redução entre 2016 e 2018, de 9,3 p.p..</p> <p>Mais ainda, o Governo compromete-se a que <i>"as receitas extraordinárias continuarão a ser alocadas para reduzir o rácio da dívida das administrações públicas."</i></p> <p>A UTAO confirma a evolução de 9,3 p.p. no rácio da dívida pública transmitida pelo Governo. Não pode, todavia, confirmar se a recomendação do Conselho quanto ao uso de receitas extraordinárias foi cumprida. A impossibilidade decorre de várias dificuldades técnicas. Primeira, não existe uma definição de "receitas extraordinárias (<i>windfall gains</i>) na comunicação original em inglês da Comissão Europeia, COM82019), 522 final, de 05/06/2019, pelo que nem sequer se sabe, contabilisticamente, o que é que a recomendação prescreve. Segunda, a recomendação não definiu um período preciso para angariação da receita e aplicação da medida. Terceira, sem consignação dessas receitas numa conta exclusiva e operações financeiras explícitas de amortização antecipada com esses recursos, não é possível saber se o valor total de amortizações antecipadas no período de referência seria, pelo menos, igual ao valor das receitas extraordinárias cobradas nesse período.</p>
<p>Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais.</p>	<p>O Governo apresenta um conjunto de elementos conducentes à concretização da recomendação, com enfoque nos seguintes aspetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Melhoria da eficiência e controlo da despesa da Administração Pública;</li> <li>– Exercício de revisão da despesa pública, tendo em vista uma maior eficiência da despesa pública, em várias áreas, designadamente: Saúde, Educação, Justiça, Administração Interna, Compras Públicas, Património do Estado, Setor Empresarial do Estado e gestão de recursos humanos. No setor da saúde foi iniciado um plano de injeção de capital em entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e reforçado o modelo de acompanhamento e desempenho, tendo sido criada uma Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde (EMSPoS), visando a redução dos níveis de endividamento e adequado financiamento. AS Administrações Regionais de Saúde têm reforçado o acompanhamento das PPP da Saúde;</li> <li>– Evolução favorável dos pagamentos em atraso (dívida vencida há mais de 90 dias).</li> </ul> <p>Do ponto de vista da UTAO, a avaliação do cumprimento desta recomendação exige uma análise mais abrangente da condição das finanças públicas portuguesas. No tocante ao SNS, a recente análise da UTAO (<a href="#">Relatório UTAO n.º 21/2019, Evolução Orçamental: janeiro a setembro de 2019</a>, 22 de novembro) aponta para <i>"insuficiências na dotação inicial para aquisições de bens e serviços no Programa Orçamental da Saúde"</i>, dívida comercial a representar, no final de 2018, cerca de 90% dos 3,8 mil M€ que constituem o passivo do SNS e acumulação de prejuízos operacionais de 2,3 mil M€ no quinquénio 2014–18. São elementos para reflexão perante as recomendações do Conselho de <i>"orçamentação adequada"</i> e <i>"redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais"</i>.</p>

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2020
<p>Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.</p>	<p>No âmbito do plano de ação para a reforma das empresas públicas, o Governo indica que está a adotar um conjunto de medidas com o objetivo de garantir e acelerar a sustentabilidade financeira do Setor Empresarial do Estado, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Análise aprofundada dos planos de atividades e orçamentos das empresas públicas;</li> <li>– Reforço da monitorização através da análise de dados trimestrais;</li> <li>– Melhoria gradual da estrutura de capital das empresas;</li> <li>– Liquidação de empresas públicas não-produtivas ou redundantes;</li> <li>– Negociação e implementação de contratos para compensar certas empresas pelo serviço público prestado, por exemplo no setor dos transportes: Sociedade de Transportes Coletivos do Porto (STCP), Metro do Porto, Transtejo/Soflusa e CP-Comboios de Portugal, Metropolitano de Lisboa.</li> </ul> <p>No setor da saúde o Governo indica que foi lançado um novo programa para resolver os pagamentos em atraso nos hospitais através da introdução de um novo modelo de governação que prevê o aumento dos orçamentos anuais e uma monitorização conjunta mais apertada do Ministério das Finanças e do Ministério da Saúde.</p> <p>A este respeito, a UTAO considera relevante a tomada de medidas que possam reforçar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, cujos efeitos práticos futuros devem ser alvo de monitorização. Na área dos Hospitais e Centros Hospitalares EPE, são necessárias reformas financeiras e de gestão, como justificado no relatório acima identificado.</p>

Fontes: "Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2019 e que emite um parecer do conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2019", adotada pelo Conselho em 9 de julho de 2019. Consultada em 16/12/2018 e disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10175-2019-INIT/pt/pdf>. Ministério das Finanças (Projeto de Plano Orçamental 2020).

## **Parte III — ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA**



## 8 Ventilação económica em contabilidade pública

---

**168. O relatório final acrescentará capítulos à Parte III.** O presente capítulo faz uma primeira apreciação à estimativa de execução em 2019 e às previsões orçamentais para 2020 na perspetiva da contabilidade pública e, mais concretamente, na vertente orçamental. São mostradas comparações entre ambas e com o orçamento aprovado para 2019 e o orçamento executado em 2018, usando as rubricas da classificação económica a nível do saldo e dos totais de receita e despesa efetivas (Secção 8.1 e Subsecção 8.2.1). Os temas da Secção 8.2 são abordados pro subsector. A Subsecção 8.2.2 destaca as alterações previstas na arrecadação fiscal. Uma análise à evolução da despesa com pessoal desde 2016 (Subsecção 8.2.3) sugere a possibilidade de haver suborçamentação em 2020. O capítulo termina, na Secção 8.3, com informação comparada sobre as dotações orçamentais que o MF tem utilizado desde 2014 para controlar a despesa através do racionamento da tesouraria das entidades públicas. A análise da POE/2020 em contabilidade pública será revista e alargada no próximo relatório.

### 8.1 A POE/2020 e a estimativa para 2019

**169. A previsão do saldo global das Administrações Públicas para 2019 foi revista em alta. A nova meta de – 1107M€, definida como ponto de partida do OE/2020, representa cerca de metade do défice em contabilidade pública previsto no OE/2019 aprovado pela Assembleia da República. A melhoria do saldo resulta do recuo da despesa em 2,5%, que acomoda e compensa a quebra previsional de 1,3% na receita.** O acervo da POE/2020 traz, como é habitual, a estimativa do Ministério das Finanças para a execução acumulada das AP a 31 de dezembro do ano corrente. Este ano, a estimativa reviu o saldo global para – 1107M€, que compara com o objetivo de – 2217 M€ aprovado no OE/2019. A revisão de + 1111 M€ agora apresentada reduz para metade o défice orçamental inicialmente previsto, decorrendo esta estimativa da evolução da execução orçamental, que se aproxima do final do seu ciclo anual, e dos objetivos da política orçamental — Tabela 27. Aritmeticamente, a melhoria do saldo resulta da revisão em baixa da despesa no montante de 2287 M€ (– 2,5%), que mais do que compensa a quebra previsional de 1177 M€ na receita (– 1,3%). O Gráfico 31 e os dois próximos parágrafos identificam as rubricas da despesa e da receita que mais contribuíram para a revisão da meta do saldo global.

**Tabela 27 – Conta das administrações públicas para 2019: estimativa versus OE**  
(em milhões de euros e percentagem)

	OE/2019	Estimativa 2019	Estimativa 2019 vs OE/2019	
			M€	%
<b>Receita corrente</b>	<b>87 502</b>	<b>87 312</b>	<b>-190</b>	<b>-0,2</b>
Impostos directos	23 427	23 700	273	1,2
Impostos indirectos	28 079	28 332	252	0,9
Contribuições de Segurança Social	21 721	22 439	719	3,3
Outras receitas correntes	14 275	12 841	-1 434	-10,0
Diferenças de consolidação	0	0	0	
<b>Despesa corrente</b>	<b>85 562</b>	<b>84 657</b>	<b>-904</b>	<b>-1,1</b>
Consumo público	36 543	36 008	-534	-1,5
Despesas com o pessoal	21 039	21 542	503	2,4
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	15 504	14 466	-1 037	-6,7
Aquisição de bens e serviços	13 056	13 383	326	2,5
Outras despesas correntes	2 447	1 084	-1 364	-55,7
Subsídios	1 492	1 004	-488	-32,7
Juros e outros encargos	8 303	8 224	-79	-1,0
Transferências correntes	38 698	38 895	197	0,5
Diferenças de consolidação	526	526	0	
<b>Saldo corrente</b>	<b>1 940</b>	<b>2 655</b>	<b>714</b>	
<b>Receita de capital</b>	<b>3 302</b>	<b>2 315</b>	<b>-987</b>	<b>-29,9</b>
Diferenças de consolidação	65	65	0	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>7 459</b>	<b>6 076</b>	<b>-1 383</b>	<b>-18,5</b>
Investimentos	5 957	4 700	-1 257	-21,1
Transferências de capital	1 435	1 311	-123	-8,6
Outras despesas de capital	67	64	-3	-4,3
Diferenças de consolidação	0	0	0	
<b>Receita efetiva</b>	<b>90 804</b>	<b>89 627</b>	<b>-1 177</b>	<b>-1,3</b>
<b>Despesa efetiva</b>	<b>93 021</b>	<b>90 734</b>	<b>-2 287</b>	<b>-2,5</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-2 217</b>	<b>-1 107</b>	<b>1 111</b>	
Despesa corrente primária	77 258	76 433	-825	
Saldo corrente primário	10 244	10 879	635	
Despesa total primária	84 718	82 509	-2 209	
Saldo primário	6 086	7 118	1 031	

Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (1) Os valores da coluna OE/2019 correspondem aos valores do Orçamento do Estado de 2019, aprovado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro; (2) Os valores da coluna Estimativa 2019 constituem as estimativas atualizadas do Governo para o exercício em curso, constantes do Relatório que acompanha a POE/2020, e decorrem da evolução da execução orçamental e também dos objetivos de política orçamental definidos. A estimativa para 2019 constitui o ponto de partida para o OE/2020.

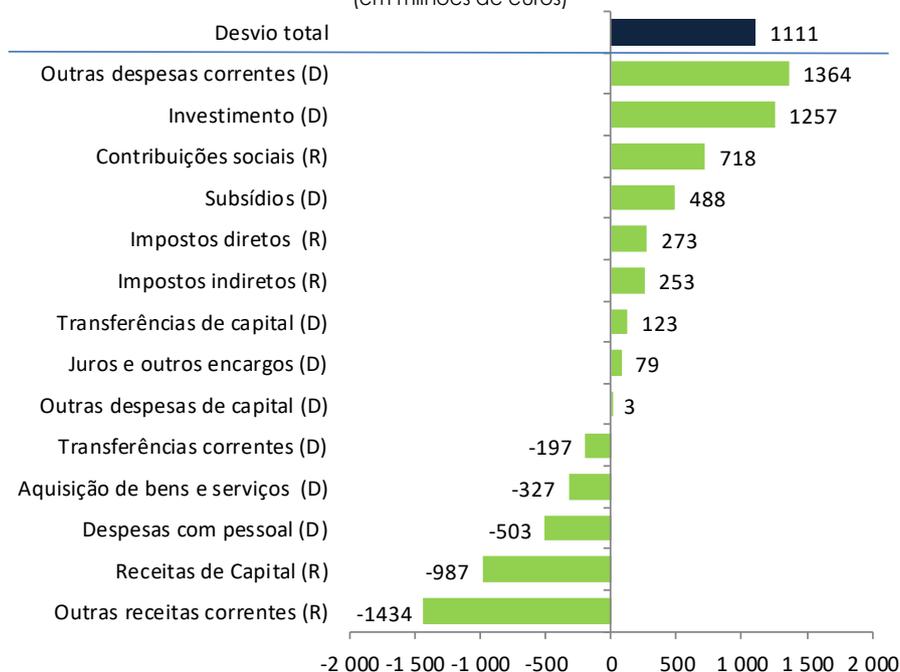
**170. A redução na meta da despesa deve-se, essencialmente, às rubricas Outras despesas correntes e Investimento.** Do lado da despesa, apenas as rubricas de despesas com pessoal (+ 503 M€), aquisição de bens e serviços (+ 327 M€) e transferências correntes (+ 197 M€) deverão exceder a dotação inicialmente orçamentada, sendo os seus desvios largamente compensados pelo recuo das restantes rubricas da despesa, no montante agregado de – 3314 M€. As diminuições mais significativas verificam-se em “Outras despesas correntes” (– 1364 M€) e no investimento (– 1257 M€). No entanto, a rubrica “Outras despesas correntes” inclui a dotação provisional (330 M€)<sup>29</sup> e a reserva orçamental (470 M€),<sup>30</sup> ambas dotações classificadas neste agregado de despesa e cuja utilização (com um valor agregado

<sup>29</sup> A dotação provisional é classificada nas “Outras despesas correntes” em sede de orçamentação e gerida centralmente pelo Ministério das Finanças. A utilização desta dotação, criada para fazer face a despesas não previstas, urgentes e inadiáveis, implica a reafectação da verba inicial a outras rubricas do classificador económico e outros programas orçamentais onde se revele necessária. Assim, a utilização de 307 M€ da dotação de 2019 não altera o valor do desvio total da despesa, mas sim a interpretação do desvio da rubrica “Outras despesas correntes”.

<sup>30</sup> A reserva orçamental constitui um congelamento de uma pequena parte da dotação inicial total de cada serviço, registada na rubrica “Outras despesas correntes”. Só pode ser libertada com a aprovação conjunta do membro do governo sectorial competente e do membro do governo responsável pela área das finanças. Teve uma utilização (i.e., descongelamento) de 261M€ até ao final de novembro de 2019. Esta utilização implica a reafectação da verba a outras rubricas do classificador económico onde se revelem necessárias e não implica alterações no valor total da despesa, mas sim na interpretação do desvio da rubrica “Outras despesas correntes”.

de 538 M€ em 2019) implica alterações orçamentais de reafecção a outras rubricas do classificador económico da despesa. Para uma correta interpretação, este desvio deverá ser expurgado deste efeito. Assim procedendo, estima-se que a execução ajustada de "Outras despesas correntes" ascenderá a – 796 M€, pelo que o investimento será a rubrica da despesas das AP com a contração de execução prevista mais significativa.

**Gráfico 31 – Principais contributos para a revisão do saldo da Estimativa face ao OE/2019**  
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: Os desvios apresentados no gráfico medem a contribuição de cada uma das rubricas para a revisão do saldo global entre o OE/2019 e a Estimativa para 2019 do relatório da POE/2020. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a execução excedeu (ficou abaixo) da previsão do orçamento inicial, contribuindo positivamente (negativamente) para o desvio total observado. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou abaixo da (excedeu a) dotação inscrita no orçamento inicial, contribuindo negativamente para o desvio total observado.

**171. A redução na meta da receita está concentrada na cobrança de receitas não fiscais nem contributivas, apesar da subida na meta da receita fiscal e contributiva.** Do lado da receita, a evolução favorável na cobrança da receita fiscal e contributiva, que conduziu à revisão em alta dos valores previsionais para as contribuições sociais (+ 718 M€), impostos diretos (+ 273 M€) e impostos indiretos (+ 253 M€), não é suficiente para absorver o andamento desfavorável observado durante o ano em curso, na componente não fiscal e não contributiva da receita, levando à revisão em baixa das "Outras receitas correntes" (– 1434 M€) e receitas de capital (– 987 M€). As transferências da UE (de capital e correntes) e a venda de bens e serviços são as rubricas que mais contribuem para a revisão em baixa daquelas categorias (Tabela 29).

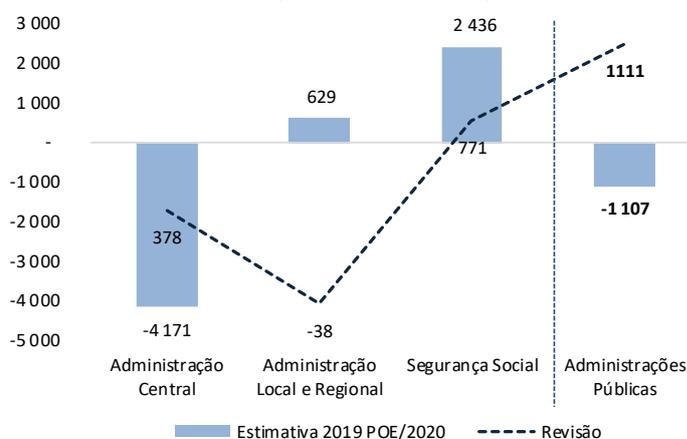
**172. As revisões ora apresentadas pelo MF confirmam o diagnóstico que a UTAO tem vindo a fazer ao longo do ano nos seus relatórios mensais sobre a execução orçamental em contabilidade pública.** O orçamento aprovado para o ano económico de 2019 subpreviu o acréscimo de impostos e contribuições, sobrepreviu o aumento das receitas não fiscais nem contributivas e sobredotou o investimento das AP. O confronto com a realidade executada deu-se neste exercício de estimação da execução. Este ponto é desenvolvido no parágrafo 175 abaixo.

**173. O limite para a despesa verificado na estimativa de 2019, e que constitui o ponto de partida para a construção do orçamento para 2020, traduz um objetivo de política orçamental mais ambicioso: acrescentar 521 M€ à meta inicial de poupar 590 M€ na dotação total de despesa efetiva assumida no OE/2019.** O relatório que acompanhou a POE/2019 assumiu a intenção de fechar o ano de 2019 com um saldo global superior em 590 M€ à diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva inscritas nos mapas da proposta de lei submetida ao Parlamento. Recorde-se que este número surgiu no quadro da passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional e foi analisado

no [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro.<sup>31</sup> Correspondendo a uma solicitação da UTAO, o MF veio, no início de 2019, informar quais eram as rubricas em que essa poupança pretendia ser obtida. Eram todas do lado da despesa. Se a receita fosse executada pelo valor previsto, uma execução que ficasse 590 M€ abaixo do teto aprovado garantiria o objetivo de poupança que o Governo considerou há um ano indispensável para alcançar a meta que estabeleceu em contabilidade nacional para o saldo orçamental. Ora bem, a presente revisão em baixa da despesa ascende a 2287 M€ (- 2,5 p.p.) face ao objetivo inscrito nos mapas da lei orçamental aprovada. Uma vez que a receita apresenta uma correção previsional de - 1177 M€, o cumprimento do objetivo, em termos de saldo, subjacente aos Mapas da Lei aprovados no OE/2019 teria que ser acomodada do lado da despesa por uma correção no mesmo montante (- 1177 M€). Somando-lhe a intenção política de não gastar 590 M€ da dotação aprovada para a despesa efetiva, obtém-se uma revisão de - 1767 M€ (- 1,9 p.p.) na despesa a executar. Todavia, a estimativa de execução da despesa que agora é apresentada corresponde a uma revisão de - 2287 M€, ou seja, excede em 521 M€ (0,6 p.p.) o objetivo da política orçamental inicialmente assumido para a despesa em contabilidade pública. Esta estimativa torna-se, por isso, num objetivo mais ambicioso, em 521 M€, para a despesa no ano em curso, e passa a constituir o ponto de partida para a elaboração do OE/2020 em contabilidade pública.

**174. A Segurança Social apresenta o maior contributo de sinal positivo para a revisão do saldo, representando cerca de 69% do total.** Numa abordagem por subsectores (Gráfico 32), a Segurança Social apresentou o maior contributo (+ 771 M€) para a revisão global de + 1111 M€ no saldo das AP, , seguida da Administração Central (+ 378 M€), que agrega o subsector Estado e os Serviços e Fundos Autónomos e, em sentido contrário, a Administração Regional e Local (- 38 M€). Para este desempenho do subsector Segurança Social, contribuiu a revisão em alta das contribuições sociais (+ 718 M€) que se preveem cobrar até ao final de 2019.

**Gráfico 32 – Contributos por subsector para a revisão do saldo global para 2019**  
(em milhões de euros)



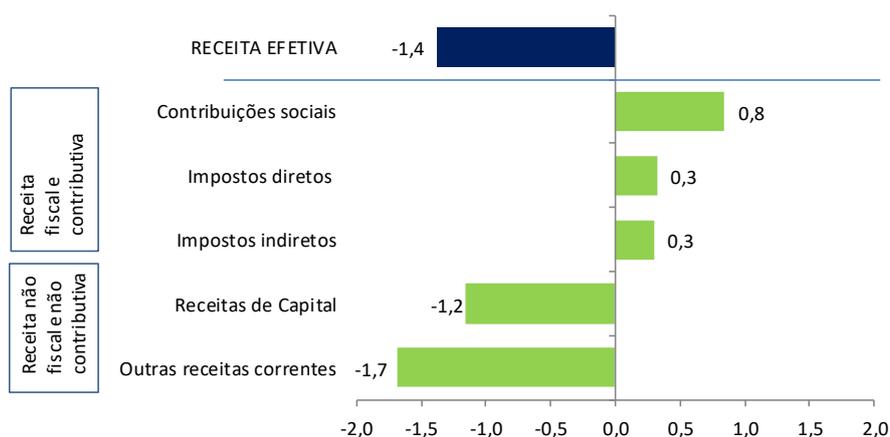
Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO.

**175. A estimativa 2019 revela uma política orçamental distinta da aprovada no OE/2019 e um ponto de partida mais ambicioso para a despesa.** A revisão em alta da estimativa para o saldo global em 2019 tem subjacente alterações significativas nos níveis da receita e da despesa, mas também uma recomposição importante do peso dos seus componentes. A confirmar-se a estimativa agora apresentada, a execução do ano de 2019 reflete uma política económica e orçamental distinta daquela que foi definida no OE/2019 e aprovada na Assembleia da República, conforme detalhado na Tabela 34, em anexo. Estima-se que o crescimento agregado da receita acabe o ano sendo inferior em 1,4 p.p. ao previsto no OE/2019 (Gráfico 33), uma vez que a sobreexecução da componente fiscal e contributiva (+ 1,5 p.p.) não será previsivelmente suficiente para compensar a subexecução da componente não fiscal nem contributiva (- 2,8 p.p.). A previsão de despesa subjacente à estimativa para 2019 é inferior em 2,6 p.p. ao objetivo do OE/2019 (Gráfico 34), sendo a contenção observada nesta variável orçamental superior à necessária para acomodar a receita em falta e traduzindo um objetivo de política orçamental distinto do definido no OE/2019 — ponto analisado no parágrafo 173

<sup>31</sup> Reserva B) no Anexo 1.

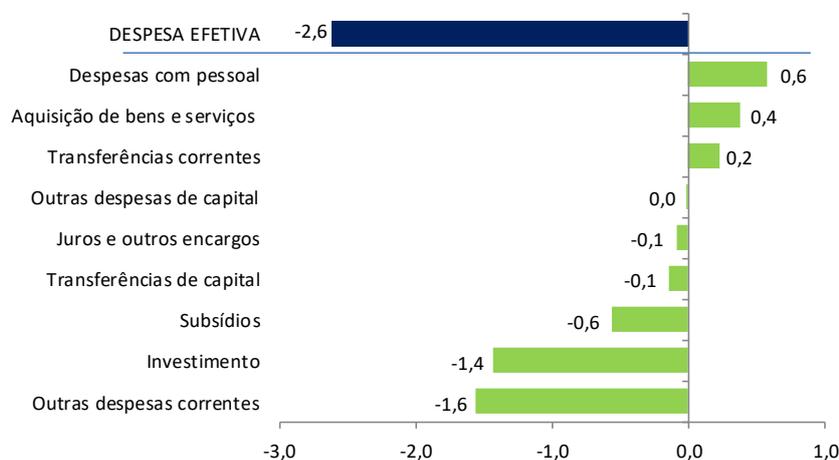
acima. Com efeito, apenas as rubricas de despesa com pessoal, aquisição de bens e serviços e transferências correntes apresentam desvios positivos (+ 1,2 p.p. no total), situando-se todas as outras abaixo do objetivo. A análise conjunta dos desvios da receita e da despesa indica, pois: (1) execução subverte os planos orçamentais para a receita inseridos no do OE/2019 aprovado, sobressaindo o peso da componente fiscal e contributiva durante a execução em detrimento das receitas de capital e "Outras receitas correntes"; (2) subexecução das receitas de capital, aspeto que encontra paralelo na sobreorçamentação das despesas de investimento; (3) ligeira suborçamentação de gastos relacionados com a gestão corrente (despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e transferências correntes); (4) estimativa da despesa aponta para contenção superior à assumida na aprovação do OE/2019 e assunção, no final do ano, de objetivo mais ambicioso para esta variável, que irá servir de ancoragem para a despesa orçamentada para 2020.

**Gráfico 33 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva em 2019**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: CGE/2018, DGO, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO.

**Gráfico 34 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva em 2019**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças, CGE/2018, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO.

## 8.2 A POE/2020 e as Administrações Públicas em 2020

**176. Esta secção aprecia a conta previsional para 2020 do conjunto das Administrações Públicas e de cada subsector.** Para maior facilidade de acompanhamento, o texto prossegue do saldo global para (algumas) rubricas individuais dos classificadores económicos da receita e da despesa. A abordagem consiste na comparação da previsão para 2020 com a execução estimada de 2019.

## 8.2.1 Saldo global, divergência face a mapas da proposta de lei e totais de receita e despesa efetivas

**177. A POE/2020 tem implícita uma deterioração do saldo global das Administrações Públicas para 2020 na ótica da contabilidade pública, ao contrário do previsto em contabilidade nacional.** A POE/2020 prevê um saldo de – 2010 M€ na ótica da contabilidade pública para o ano de 2020, que corresponde a uma deterioração de 904 M€ face à estimativa apresentada para 2019, resultante de um aumento projetado da despesa (6,7%) superior ao crescimento da receita (5,8%). O saldo de – 2010 M€ aqui referido decorre da conta consolidada das Administrações Públicas apresentada no relatório que acompanha a POE/2020 e reproduzido na Tabela 28. Este valor resulta dos níveis de receita previstos e dos limites de despesa assumidos, conforme detalhe nos Mapas da Lei do Orçamento do Estado propostos para aprovação pela Assembleia da República.

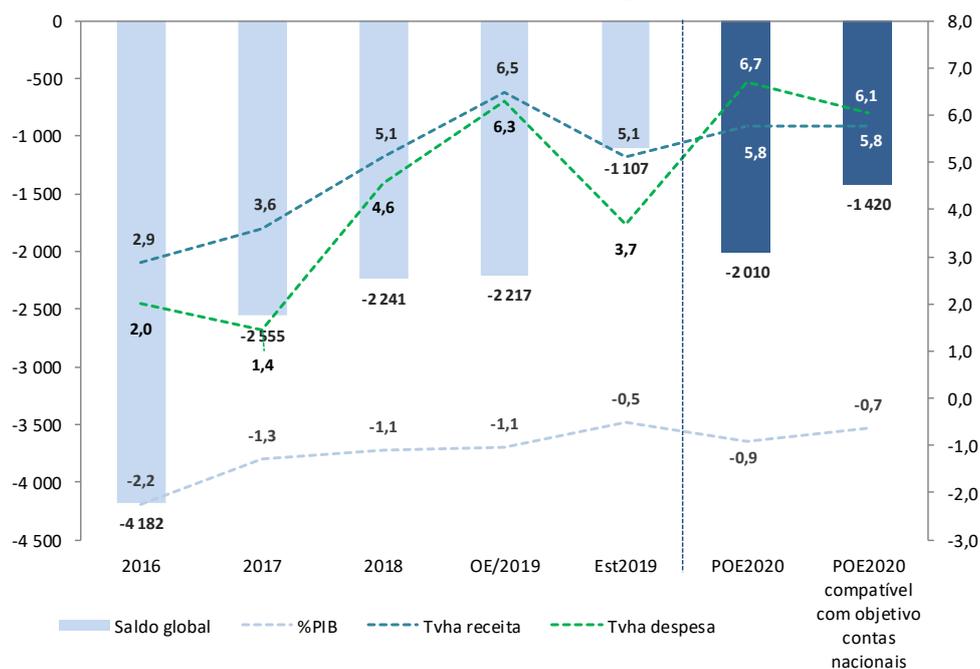
**178. No entanto, importa frisar que, à semelhança do ano passado, o relatório do MF assume que o Governo não pretende consumir na execução 590 M€ da dotação de despesa para a qual pede aprovação.** Em nota ao quadro que mostra a passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contabilidade nacional (Quadro 3.4, p. 63 do relatório), o MF assume, sem o afirmar explicitamente, o objetivo de não gastar 590 M€ da dotação total de despesa efetiva proposta para o subsector Administração Central, não se encontrando disponível o detalhe de onde pretende efetuar esta poupança.<sup>32</sup> A UTAO pediu ao MF a desagregação daquele montante pelas rubricas dos classificadores económicos de receita e despesa, mas não obteve resposta. Compreende-se que não seja uma prioridade neste momento para a operacionalização do OE, mas não deixa de constituir uma falta de transparência a omissão desta informação ao Parlamento antes de ele apreciar e votar a POE/2020. Na falta desta informação, e para poder prosseguir a análise da conta previsional proposta publicamente, a UTAO vai assumir que a totalidade dos 590 M€ será afeta ao lado da despesa, sob a forma de cativação.

**179. Mediante a hipótese de subtração de 590 M€ ao limite de despesa da Administração Central (AdC),** o saldo em contabilidade pública compatível com o objetivo económico a atingir em contas nacionais passa de – 2010 M€ para – 1420 M€. Nestas circunstâncias, o agravamento do saldo, face à estimativa de execução em 2019, deverá ascender a 314 M€ e o aumento projetado da despesa reduz-se de 6,7% para 6,1%. Note-se que o Gráfico 35 projeta visualmente a despesa (linha tracejada verde) incorporando, no seu total, o objetivo de baixar em 590 M€ o teto proposto para a AdC. Na medida em que a UTAO não se pode substituir ao MF na afetação da poupança às rubricas do classificador económico da despesa, a Tabela 28 e a Tabela 35 reproduzem a conta previsional do sector AP incluindo os 590 M€ na despesa efetiva total.

<sup>32</sup> A frase é: "O saldo da Administração Central em contabilidade nacional parte dos limites máximos da despesa fixados em contabilidade pública para se obter uma estimativa que inclui um diferencial de 590 milhões de euros, diferindo assim do apresentado no Anexo A1".

**Gráfico 35 – Evolução do saldo global das administrações públicas no período 2016–2020**

(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2016 a 2018, Relatório da POE/2020, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO

**180. A apreciação do orçamento proposto para cada subsector que, a seguir, se faz inclui a verba de 590 M€ que o MF assume não querer executar no saldo proposto em contabilidade pública para a AdC** Na ausência da ventilação daquela poupança forçada, não existe alternativa metodológica para fazer esta análise. A Tabela 28 e o Gráfico 37 apresentam, com esta limitação, a conta previewal de cada subsector e a consolidação para o sector AP.

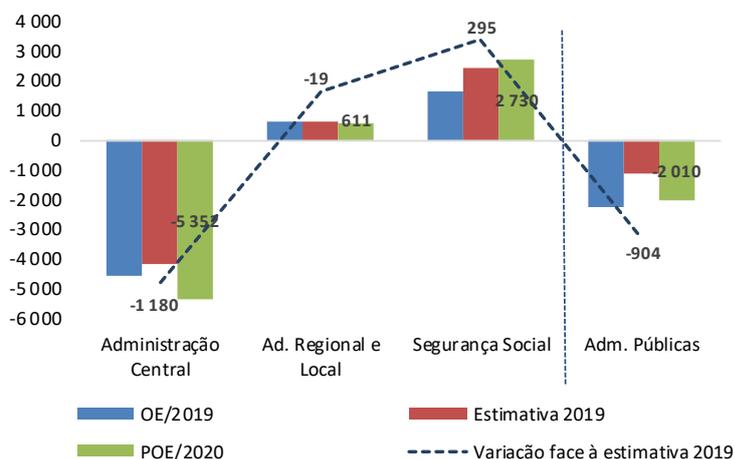
**Tabela 28 – Conta das administrações públicas em 2020 na ótica da contabilidade pública**  
(em milhões de euros e percentagem)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	Taxa de variação administrações públicas POE/2020 vs OE/2019	Taxa de variação administrações públicas POE/2020 vs Estimativa 2019
<b>Receita corrente</b>	<b>64 148</b>	<b>10 910</b>	<b>31 497</b>	<b>91 426</b>	<b>4,5</b>	<b>4,7</b>
Impostos diretos	20 530	3 903	0	24 433	4,3	3,1
Impostos indiretos	27 514	1 334	244	29 092	3,6	2,7
Contribuições de Segurança Social	3 938	0	19 529	23 467	8,0	4,6
Outras receitas correntes	12 148	5 670	11 724	14 434	1,1	12,4
Diferenças de consolidação	17	3	0	1		
<b>Despesa corrente</b>	<b>66 140</b>	<b>9 014</b>	<b>28 706</b>	<b>88 732</b>	<b>3,7</b>	<b>4,8</b>
Consumo público	30 828	7 647	488	38 964	6,6	8,2
Despesas com o pessoal	17 675	4 118	316	22 108	5,1	2,6
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	13 153	3 529	172	16 855	8,7	16,5
Aquisição de bens e serviços	10 803	3 332	158	14 293	9,5	6,8
Outras despesas correntes	2 351	198	14	2 563	4,7	136,4
Subsídios	568	317	1 232	1 643	10,1	63,6
Juros e outros encargos	7 774	239	16	7 988	-3,8	-2,9
Transferências correntes	26 931	803	26 970	39 916	3,1	2,6
Diferenças de consolidação	39	8	0	221		
<b>Saldo corrente</b>	<b>-1 992</b>	<b>1 896</b>	<b>2 791</b>	<b>2 694</b>		
<b>Receita de capital</b>	<b>2 630</b>	<b>1 570</b>	<b>13</b>	<b>3 382</b>	<b>2,4</b>	<b>46,1</b>
Diferenças de consolidação	0	0	0	0		
<b>Despesa de capital</b>	<b>5 989</b>	<b>2 855</b>	<b>73</b>	<b>8 087</b>	<b>8,4</b>	<b>33,1</b>
Investimento	3 917	2 259	56	6 233	4,6	32,6
Transferências de capital	1 856	398	17	1 403	-2,2	7,0
Outras despesas de capital	184	192	0	375	458,8	483,6
Diferenças de consolidação	32	7	0	76		
<b>Receita efetiva</b>	<b>66 777</b>	<b>12 480</b>	<b>31 510</b>	<b>94 808</b>	<b>4,4</b>	<b>5,8</b>
<b>Despesa efetiva</b>	<b>72 129</b>	<b>11 870</b>	<b>28 779</b>	<b>96 819</b>	<b>4,1</b>	<b>6,7</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-5 352</b>	<b>611</b>	<b>2 730</b>	<b>-2 010</b>		
Despesa corrente primária	58 366	8 776	28 690	80 744	4,5	5,6
Saldo corrente primário	5 782	2 135	2 807	10 682		
Despesa total primária	64 355	11 631	28 763	88 831	4,9	7,7
Saldo primário	2 422	849	2 747	5 978		

Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: esta tabela reproduz a informação nos mapas propostos para aprovação pela Assembleia da República.

**181. É projetada uma melhoria apenas no saldo do subsector Segurança Social, encontrando-se previstos agravamentos ao nível da Administração Central e das Administrações Subnacionais.** Em termos desagregados por subsector, apenas a Segurança Social apresenta uma melhoria previewal (295 M€) em 2020 face à execução estimada em 2019, devendo agravar-se os saldos da Administração Central (- 1 180 M€) e das Administrações Subnacionais (- 19 M€), conforme ilustrado no Gráfico 36. Com a poupança pretendida de 590 M€ na AdC, o saldo global deste subsector apenas se deteriorará em 590 M€ no cotejo com a estimativa de 2019.

**Gráfico 36 – Saldo por subsector 2019-2020**  
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO

**182. A POE/2020 prevê um aumento de 5,8% na receita efetiva, alicerçando este crescimento num contributo aproximadamente equilibrado da componente fiscal e contributiva e das restantes receitas, ao contrário do que vem sendo o padrão da execução orçamental em 2019 e nos anos anteriores, períodos em que a receita fiscal e contributiva constitui o motor de crescimento da receita.** Tendo como referência a estimativa para 2019, a POE/2020 prevê uma cobrança de receita de 94 808 M€, que representa um acréscimo nominal de 5181 M€, assente nos contributos das “Outras receitas correntes” (+ 1593 M€; + 12,4%), da receita fiscal (+ 1493 M€; + 2,9%), das receitas de capital (+ 1067 M€; + 46,1%) e das contribuições sociais (+ 1028 M€; + 4,6%) — Tabela 35. Estas variações traduzem um crescimento de 5,8% na receita efetiva, assente nos contributos de 3,0 p.p. da componente não fiscal nem contributiva da receita e de 2,8 p.p. da receita fiscal e contributiva. A confirmar-se a estimativa apresentada para 2019, o crescimento de 5,1% da receita será alcançado com um contributo de 4,0 p.p. da componente fiscal e contributiva e 1,1 p.p. das restantes receitas, o que difere da estrutura previsional de cobrança de receita avançada para 2020. Idêntico padrão tinha sido identificado pela UTAO para os anos de 2017 e 2018, no seu [Relatório n.º 20/2019](#), publicado a 22 de novembro, sobre a execução orçamental de janeiro a setembro.

**183. Em 2019, a receita não fiscal e não contributiva foi revista em baixa no valor de 2733 M€ na AdC, em resultado da subexecução observada na generalidade das rubricas, mas com maior peso nas transferências (correntes e de capital) da União Europeia e na venda de bens e serviços correntes. Para 2020, prevê-se um acréscimo de 2889 M€ nesta componente da receita, baseado, em larga medida, no desempenho destas rubricas, sem que, no entanto, o Relatório que acompanha a POE/2020 apresente uma fundamentação assaz convincente para esta alteração.** A receita não fiscal e não contributiva da Administração Central foi revista em baixa no valor de 2733 M€ na estimativa para 2019, encontrando-se previsto na POE/2020 um aumento de 2889 M€. A AdC representa cerca de 83,0% da receita não fiscal e não contributiva prevista na POE/2020. A análise da decomposição por rubrica de classificação económica neste subsector, na Tabela 29, revela que a estimativa para 2019 revê em baixa a quase totalidade das rubricas (exceto a rubrica “Outras receitas de capital”), dos quais 1545 M€ na componente corrente da receita não fiscal nem contributiva e 1188 M€ na receita de capital, num total de 2733 M€. Na componente corrente, as maiores correções tiveram lugar na venda de bens e serviços correntes (– 502 M€) e nas transferências correntes (– 325 M€),<sup>33</sup> para as quais se preveem acréscimos de 780 M€ e 456 M€, respetivamente, em 2020. Numa perspetiva agregada, o incremento da componente corrente da receita não fiscal nem contributiva previsto para o ano de 2020 é de 1590 M€, quase simétrico da revisão em baixa da estimativa para 2019 (– 1545 M€), com especial incidência nas rubricas que apresentaram uma maior subexecução no ano em curso. Já na receita de capital, a revisão é originária, na sua quase totalidade, nas transferências de capital (– 1111 M€),<sup>34</sup> prevendo-se para o ano de 2020 um acréscimo de 1099 M€ na mesma rubrica, o que corresponde à repetição do padrão de anos anteriores.

<sup>33</sup> A correção nas transferências correntes acontece, sobretudo, nas transferências de fora do perímetro das Administrações Públicas, presumivelmente da União Europeia, embora não se disponha de informação com este nível de detalhe na Estimativa para 2019.

<sup>34</sup> A correção nas transferências de capital acontece, sobretudo, nas transferências de fora do perímetro das Administrações Públicas, presumivelmente da União Europeia, embora não se disponha de informação com este nível de detalhe na Estimativa para 2019.

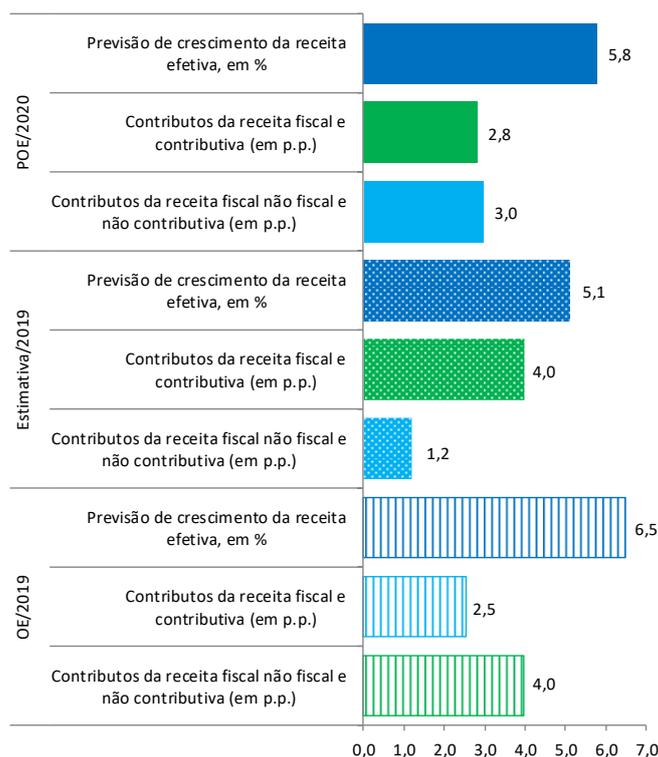
**Tabela 29 – Receita não fiscal e não contributiva da Administração Central Conta 2018–2020**  
(em milhões de euros e percentagem)

	2018	OE/2019	Est/2019	POE/2020	Variação					
					OE/2019 vs 2018		Est/2019 vs OE/2019		POE/2020 vs Est/2019	
					M€	%	M€	%	M€	%
<b>Receita corrente não fiscal e não contributiva</b>	<b>10 354</b>	<b>12 121</b>	<b>10 576</b>	<b>12 166</b>	<b>1 767</b>	<b>17,1</b>	<b>-1 545</b>	<b>-12,7</b>	<b>1 590</b>	<b>15,0</b>
Taxas, multas e outras penalidades	3 101	3 467	3 289	3 359	366	11,8	-178	-5,1	69	2,1
Rendimentos da propriedade	906	1 403	1 156	1 216	496	54,8	-247	-17,6	60	5,2
Transferências correntes:	2 399	2 735	2 410	2 866	336	14,0	-325	-11,9	456	18,9
Administrações Públicas	1 547	1 759	1 702	1 741	212	13,7	-57	-3,2	39	2,3
Outras	852	976	708	1 125	124	14,6	-268	-27,4	417	58,8
<i>das quais:</i>										
União Europeia	686	784	-	940	97	14,2	-	-	-	-
Venda de bens e serviços correntes	2 983	3 406	2 904	3 685	423	14,2	-502	-14,7	780	26,9
Outras receitas correntes	954	1 110	816	1 023	157	16,4	-294	-26,5	207	25,4
Diferenças de conciliação	11	0	0	17						
<b>Receita de capital:</b>	<b>1 478</b>	<b>2 518</b>	<b>1 330</b>	<b>2 630</b>	<b>1 040</b>	<b>70,4</b>	<b>-1 188</b>	<b>-47,2</b>	<b>1 300</b>	<b>97,7</b>
Venda de bens de investimento	214	331	250	485	118	55,1	-81	-24,6	235	94,0
Transferências de capital:	1 187	2 121	1 009	2 114	934	177	-1 112	-52,4	1 106	109,6
Administrações Públicas	11	22	21	28	11	98,8	-1	-5,2	7	33,1
Outras	1 176	2 099	988	2 087	923	78,4	-1 111	-52,9	1 099	111,2
<i>das quais:</i>										
União Europeia	1 016	1 922	-	1 819	905	89,1	-	-	-	-
Outras receitas de capital	77	36	42	30	-41	-53,1	6	16,3	-12	-27,6
Diferenças de conciliação	0	29	29	0	29				-29	
<b>Receita Não Fiscal e Não Contributiva</b>	<b>11 832</b>	<b>14 639</b>	<b>11 906</b>	<b>14 795</b>	<b>2 806</b>	<b>23,7</b>	<b>-2 733</b>	<b>-18,7</b>	<b>2 889</b>	<b>24,3</b>

Fontes: Ministério das Finanças, Estimativa 2019, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO | Nota: A receita encontra-se consolidada de fluxos dentro da Administração Central, designadamente rendimentos de propriedade, transferências, subsídios e vendas de bens e serviços correntes no Programa da Saúde.

**184. A POE/2020 prevê um crescimento da receita suportado por contributos equilibrados da componente fiscal e contributiva da receita e nas restantes receitas, mas esta projeção não parece ser consonante com o observado no ano de 2019, não se encontrando suficientemente fundamentada a expectativa de mudança na composição da estrutura da receita cobrada.** No Gráfico 37 encontra-se ilustrado o crescimento da receita no período 2019–2020, constatando-se que, em sede de programação, no OE/2019 se previa um crescimento da receita de 6,5%, predominantemente explicado pela componente não fiscal e não contributiva (4,0 p.p.) e, só em menor grau, pela componente fiscal e contributiva (2,5 p.p.). A estimativa para 2019 não só reviu em baixa a previsão de crescimento para 2019 (5,1%), mas também a própria estrutura da cobrança. O crescimento da receita é maioritariamente determinado pela receita fiscal e contributiva (4,0 p.p.), com um contributo muito inferior ao projetado da componente não fiscal e não contributiva. A POE/2020 pretende estabelecer um padrão mais equilibrado de cobrança da receita, assentando as suas previsões de crescimento (5,8%) num contributo aproximado da componente fiscal e contributiva (2,8 p.p.) e da componente nem fiscal nem contributiva (3,0 p.p.). Neste sentido, como se deteta no referido gráfico, a POE/2020 corrige o desequilíbrio entre componentes, mas continua a não bater certo com o registo histórico das capacidades de execução de uma e outra componentes de receita. Com efeito, esta projeção: (1) difere do padrão de execução observado no ano de 2019 e (2) o exercício de orçamentação de 2020 não parece suficientemente coerente com a história das execuções, uma vez que continua a apostar no reforço de rubricas subexecutadas, sem fundamentar esta insistência.

**Gráfico 37 – Crescimento da receita versus execução e principais contributos**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças, Estimativa2019, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO.

**185. O limite de despesa da POE/2020 cresce 6,7%, prevendo-se um aumento em todas as rubricas da despesa com exceção de juros, sendo a maior variação positiva a da componente de investimento.** O limite de despesa da POE/2020 é de 96 819 M€, o que traduz o acréscimo nominal de 6085 M€ (+ 6,7%), com origem em investimento (+ 1532 M€; + 32,6%), “Outras despesas correntes” (+ 1479 M€; + 136,4%), transferências correntes (+ 1021 M€; + 2,6%), aquisição de bens e serviços (+ 910 M€; + 6,8%), subsídios (+ 639 M€; + 63,6%), despesas com o pessoal (+ 566 M€; + 2,6%), “Outras despesas de capital” (+ 311 M€; + 483,6%), transferências de capital (+ 91 M€; + 7,0%) e juros (– 239 M€; – 2,9%) — Tabela 35. A rubrica “Outras despesas correntes” inclui a dotação provisional (330 M€), a reserva orçamental (515 M€) e uma parcela da dotação centralizada de regularização de passivos não financeiros e aplicação de ativos (15 M€), que, no seu conjunto, ascendem a 860 M€. No decurso da execução orçamental estas verbas são utilizadas por reafectação a outras rubricas de classificação económica através de alterações orçamentais. A interpretação da variação da rubrica “Outras despesas correntes” deverá, por isto, ser líquida desse valor, ascendendo a + 618 M€ (+ 57,1%). A confirmar-se o cenário orçamental desenhado na POE, no ano de 2020 deverá assistir-se a um aumento significativo da despesa de capital, designadamente na componente de investimento. Em 2020 o investimento deverá apresentar um contributo de 1,7 p.p. para a variação total da despesa (6,7%), que compara favoravelmente com um reduzido contributo de 0,3 p.p. para o incremento da despesa (3,7%) em 2019 — Tabela 35. O registo recorrente de subexecução apreciável nas dotações inscritas nos orçamentos dos anos anteriores para realizar investimento leva a encarar com alguma reserva o realismo da previsão, tanto mais que o relatório do MF não explica o que vai mudar na governança das decisões de investimento para agora o desempenho ser diferente.

## 8.2.2 Receita fiscal

**186. A POE/2020 prevê um crescimento de 2,9% na receita fiscal, o que reflete uma desaceleração do ritmo de cobrança face a 2019. A contribuição da tributação direta para o aumento da arrecadação fiscal em 2020 deverá igualar a da tributação indireta.** A estimativa para 2019 reviu em alta a receita fiscal, tanto na componente direta como indireta, num total de 526 M€ (1,0%) — Tabela 30. A POE/2020 apresenta um aumento da receita fiscal de 2,9% (+ 1493 M€) face à execução estimada para 2019 —

Tabela 34. Este objetivo deverá ser alcançado com contributos aproximadamente iguais da tributação direta (1,4 p.p.) e indireta (1,5 p.p.), o que representará uma recomposição na estrutura de acréscimo da cobrança, uma vez que, em 2019, o crescimento estimado de 3,9% deverá ser determinado, sobretudo, pela tributação indireta (3,3 p.p.) já que o contributo da direta ficará pelos 0,6 p.p. — Tabela 35. Numa análise por subsectores, o aumento anual da receita fiscal em 2020 é decomponível em 2,5 p.p. no subsector Estado e 0,4 p.p. na Administração Regional e Local.

**187. A revisão em alta do objetivo de 2019 para os impostos diretos foi determinada, sobretudo, pela evolução da cobrança de IRS no subsector Estado.** A estimativa para 2019 reviu os impostos diretos em + 273 M€ (+ 1,2%) no conjunto das AP devido, sobretudo, à evolução da cobrança de IRS (+ 273 M€) no subsector Estado (Tabela 30), apenas parcialmente atenuada pela subexecução previsional da categoria “Outros impostos diretos” (– 81 M€), num total de 239 M€ (+ 2,5%) para a Administração Central. Ao nível das Administrações Subnacionais, embora não se encontre disponível informação por tipo de imposto, a revisão foi de + 0,9%. A confirmarem-se as previsões para 2019, o IRS é o imposto que apresenta um desvio de maior amplitude (+ 273 M€; +2,1%), ultrapassando a cobrança neste ano a barreira dos 13 000 M€ — Tabela 30.

**188. Em 2020, a POE prevê uma aceleração significativa do ritmo de cobrança de todos os impostos diretos, constituindo o IRS o principal motor do crescimento.** Em 2020, a POE prevê um crescimento agregado de 733 M€ (+ 3,1%) para a tributação direta, que compara com acréscimo expectável de 278 M€ (+ 1,2%) em 2019, traduzindo um objetivo anual mais ambicioso para esta classe de impostos — Tabela 35. Numa análise por tipo de imposto e por subsector, apresentada na Tabela 30, o IRS constitui o principal motor de crescimento da sua categoria na Administração Central. O acréscimo de 408 M€ na cobrança previsional representa cerca de 63% do aumento total da tributação direta neste subsector (649 M€; + 3,3%), seguido pela categoria “Outros” (126 M€; + 34,3%) e pelo IRC (115 M€; + 1,8%). Em todos os casos, as previsões traduzem ritmos de crescimento bastante superiores aos que deverão ser alcançados em 2019. A categoria “Outros” foi revista em baixa na estimativa de 2019 e deverá fechar o ano com uma quebra homóloga de – 131 M€ quando comparada com a CGE/2018. Na Administração Local, espera-se um acréscimo de cobrança de 17 M€ para o IMT e 41 M€ para o IMI, que em ambos os casos representam mais do dobro do aumento que se espera alcançar em 2019 (7 M€ e 26 M€, respetivamente).

**189. O objetivo de cobrança para 2019 nos impostos indiretos aumentou 253 M€, largamente determinado pelo IVA e, em menor escala, pelo Imposto sobre o Consumo de Tabaco.** A previsão de cobrança de impostos indiretos aumentou 0,9% (253 M€) no âmbito da estimativa para 2019, com contributos de + 0,9 p.p. do IVA, + 0,5 p.p. do Imposto sobre o Consumo de Tabaco, + 0,1 p.p. do ISP e, em sentido contrário, do ISV e da categoria “Outros”, com – 0,2 p.p. cada. Numa abordagem por subsectores, a revisão tem origem sobretudo no subsector Estado (+ 305 M€), parcialmente atenuada pelo subsectores Serviços e Fundos Autónomos (– 40 M€) e Administrações Subnacionais (– 13 M€), mantendo-se a Segurança Social aproximadamente em linha com a previsão inicial do OE/2019 (+ 1 M€) — Tabela 30.

**190. Em 2020, prevê-se um aumento de 2,7% na cobrança de impostos indiretos, o que reflete uma desaceleração significativa face ao esperado em 2019, radicanado esta projeção na evolução do IVA e do ISP na Administração Central.** A POE prevê para o ano de 2020 um aumento de 761 M€ (+ 2,7%) para a tributação indireta (Tabela 35), traduzindo uma desaceleração de 3,6 p.p. face ao crescimento estimado para 2019 (1669 M€; 6,3%). Este abrandamento radica no subsector Estado, cujo aumento previsional de 2,4% em 2020 compara com a estimativa de 6,8% em 2019, com contributos do IVA (– 2,0 p.p.), do ISP (– 1,2 p.p.), do Imposto sobre o Consumo de Tabaco (– 0,7 p.p.) e do Imposto do Selo (– 0,7 p.p.). Mesmo com a desaceleração projetada, em 2020 o IVA constitui o principal determinante do crescimento dos impostos indiretos, com um acréscimo previsional de 575 M€ (+ 3,2%), que representa cerca de 84% do aumento da Administração Central (685 M€; + 2,6%). Seguem-se os contributos do Imposto do Selo (+ 98 M€; + 5,8%), do ISP (+ 60 M€; + 1,6%), do IUC (+ 21 M€; + 1,6%), da categoria “Outros” (+ 77 M€; + 9,3%) e em sentido contrário do IABA (– 21 M€; – 9,3%), do ISV (– 44 M€; – 6,0%) e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco (– 83 M€; – 5,6%). No subsector da Segurança Social prevê-se um aumento de 1,2% na categoria “Outros”. Não existindo detalhe por tipo de imposto para as Administrações Subnacionais, é apenas possível aferir que em 2020 a cobrança de impostos indiretos deverá aumentar 5,8%, que compara com o aumento de 2,4% esperado em 2019.

**Tabela 30 – Receita fiscal das Administrações Públicas por subsector 2018–2020**  
(em milhões de euros e percentagem)

	2018	OE/2019	Est2019	Est2019 vs OE2019		Est2019 vs 2018		Execução jan-novembro 2019	Grau execução estimativa	POE/2020	POE/2020 vs Est2019		POE/2020 vs OE/2019	
				M€	%	M€	%				M€	%	M€	%
<b>Subsector Estado, dos quais:</b>	<b>44 320,6</b>	<b>45 635</b>	<b>46 132</b>	<b>497</b>	<b>1,1</b>	<b>1 812</b>	<b>4,1</b>	<b>41 315</b>	<b>89,6</b>	<b>47 408</b>	<b>1 276</b>	<b>2,8</b>	<b>1 773</b>	<b>3,9</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>19 742,3</b>	<b>19 689</b>	<b>19 881</b>	<b>192</b>	<b>1,0</b>	<b>139</b>	<b>0,7</b>	<b>16 842</b>	<b>84,7</b>	<b>20 530</b>	<b>649</b>	<b>3,3</b>	<b>841</b>	<b>4,3</b>
IRS	12 904	12 905	13 178	273	2,1	273	2,1	11 504	87,3	13 586	408	3,1	681	5,3
IRC	6 340	6 336	6 337	1	0,0	-3	-0,1	4 965	78,4	6 452	115	1,8	116	1,8
Outros	498	448	367	-81	-18,1	-131	-26,3	373	101,7	493	126	34,3	45	10,0
dos quais:														
Adicional ao IMI	136	131	-	-	-	-	-	138	-	140	-	-	-	-
<b>Impostos indiretos</b>	<b>24 578,2</b>	<b>25 946</b>	<b>26 251</b>	<b>305</b>	<b>1,2</b>	<b>1 673</b>	<b>6,8</b>	<b>24 473</b>	<b>93,2</b>	<b>26 877,9</b>	<b>627</b>	<b>2,4</b>	<b>931</b>	<b>3,6</b>
ISP	3 286	3 643	3 660	17	0,5	374	11,4	3 362	91,8	3 721	60	1,6	77	2,1
IVA	16 670	17 499	17 758	259	1,5	1 088	6,5	16 652	93,8	18 334	575	3,2	835	4,8
ISV	767	803	735	-68	-8,5	-32	-4,2	676	91,9	691	-44	-6,0	-112	-13,9
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 376	1 347	1 483	135	10,0	107	7,8	1 381	93,2	1 400	-83	-5,6	53	3,9
IABA	291	295	281	-14	-4,7	-10	-3,4	257	91,5	260	-21	-7,4	-35	-11,8
Imposto do Selo	1 564	1 684	1 686	2	0,1	121	7,8	1 544	91,6	1 784	98	5,8	100	5,9
IUC	370	395	396	1	0,3	26	7,0	368	93,1	417	21	5,3	22	5,7
Outros	254	281	253	-29	-10,1	-1	-0,5	233	92,5	272	19	7,6	-9	-3,3
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	<b>611,4</b>	<b>618</b>	<b>625</b>	<b>7</b>	<b>1,1</b>	<b>14</b>	<b>2,2</b>	<b>607</b>	<b>97,2</b>	<b>636,3</b>	<b>11</b>	<b>1,8</b>	<b>18</b>	<b>2,9</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>-46</b>	<b>-100</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Impostos indiretos</b>	<b>611</b>	<b>618</b>	<b>578</b>	<b>-40</b>	<b>-6,5</b>	<b>-33</b>	<b>-5,4</b>	<b>607</b>	<b>105,0</b>	<b>636</b>	<b>58</b>	<b>10,0</b>	<b>18</b>	<b>2,9</b>
ISP	0	11	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-11	-100,0
IVA	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-
Outros	687	607	-	-	-	-	-	607	-	636	-	-	29	4,8
<b>Segurança Social, impostos indiretos</b>	<b>241,5</b>	<b>241</b>	<b>241</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>-0,1</b>	<b>225</b>	<b>93,1</b>	<b>244,2</b>	<b>3</b>	<b>1,2</b>	<b>3</b>	<b>1,4</b>
Impostos indiretos	242	241	241	1	0,2	0	-0,1	225	93,1	244	3	1,2	3	1,4
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>4 911</b>	<b>5 012</b>	<b>5 033</b>	<b>21</b>	<b>0,4</b>	<b>122</b>	<b>2,5</b>	<b>4 224</b>	<b>83,9</b>	<b>5 237</b>	<b>204</b>	<b>4,0</b>	<b>225</b>	<b>4,5</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>3 680</b>	<b>3 738</b>	<b>3 773</b>	<b>34</b>	<b>0,9</b>	<b>93</b>	<b>2,5</b>	<b>3 043</b>	<b>80,7</b>	<b>3 903</b>	<b>131</b>	<b>3,5</b>	<b>165</b>	<b>4,4</b>
dos quais:														
IRS	393	-	-	-	-	-	-	311	-	-	-	-	-	-
IRC	166	-	-	-	-	-	-	132	-	-	-	-	-	-
IMT	1 004	1 075	1 011	-64	-6,0	7	0,7	921	91,1	1 028	17	1,7	-47	-4,4
IMI	1 510	1 521	1 536	15	1,0	26	1,7	1 016	66,1	1 577	41	2,7	56	3,7
Derrama	308	-	-	-	-	-	-	346	-	-	-	-	-	-
Outros	299	-	-	0	-	0	-	318	-	-	-	-	-	-
<b>Impostos indiretos</b>	<b>1 231</b>	<b>1 274</b>	<b>1 261</b>	<b>-13</b>	<b>-1,0</b>	<b>30</b>	<b>2,4</b>	<b>1 181</b>	<b>93,6</b>	<b>1 334</b>	<b>73</b>	<b>5,8</b>	<b>60</b>	<b>4,7</b>
dos quais:														
IVA	740	-	-	-	-	-	-	697	-	-	-	-	-	-
IUC	276	-	296	-	-	-	-	265	89,5	311	15	5,2	-	-
Outros	215	-	-	-	-	-	-	219	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>50 085</b>	<b>51 506</b>	<b>52 032</b>	<b>526</b>	<b>1,0</b>	<b>1 947</b>	<b>3,9</b>	<b>46 372</b>	<b>89,1</b>	<b>53 525</b>	<b>1 493</b>	<b>2,9</b>	<b>2 019</b>	<b>3,9</b>

Fontes: CGE/2018, Relatório POE/2020, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: A execução apresentada corresponde à publicada na Síntese de Execução Orçamental da DGO até ao final do mês de novembro.

### 8.2.3 Despesas com pessoal

**191. O valor orçamentado para as despesas com pessoal na POE/2020 traduz um ritmo de crescimento inferior ao esperado no ano de 2019, pese embora se encontrem previstas para o ano de 2020 medidas de política orçamental que se traduzem num agravamento desta despesa. O valor estimado para estas medidas é superior ao acréscimo orçamentado, pelo que existem indícios de suborçamentação.** A POE/2020 prevê o aumento de 2,6% (566 M€) em encargos com trabalhadores, que traduz um crescimento significativamente inferior ao acréscimo de 4,5% (926 M€) esperado em 2019 — Tabela 31, Tabela 34 e Tabela 35. As despesas com pessoal foram revistas em alta no âmbito da estimativa 2019, constituindo o maior desvio da despesa (+ 503 M€), indiciando algum grau de suborçamentação inicial no OE/2019, que parece ir repetir-se em 2020. Com efeito, encontram-se previstas na POE medidas de política orçamental que agravam esta rubrica de classificação económica, designadamente respeitantes ao descongelamento de carreiras e promoções, à revisão de carreiras e outros direitos e às atualizações salariais, avaliados pela UTAO na Tabela 7 (efeito de carreamento ou “carry over” de medidas antigas) e na Tabela 8 (encargos diretos de medidas novas), cujo valor agregado ascende a 715 M€. Verifica-se, assim, que o acréscimo nominal de 566 M€ previsto para as despesas com pessoal em 2020 é inferior em 149 M€ ao valor conjunto das medidas de política orçamental com impacto nesta rubrica. Note-se que, por ausência da informação solicitada ao MF (vide parágrafo 93 acima, p. 39), a UTAO não está em condições de confirmar se o acréscimo de despesa remuneratória decorrente das medidas de recrutamento para a saúde (4200 profissionais) e transversais de técnicos qualificados (1000 pessoas) já está incluído na previsão de despesa para 2020.

**Tabela 31 – Despesas com pessoal das administrações públicas 2016–2020**

(em milhões de euros e percentagem)

	2016	2017	2018	2019		POE/2020	Variação anual percentual				
				OE/2019	Estimativa 2019		2016/2017	2017/2018	OE2019 Vs 2018	Est2019 Vs 2018	POE2020 vs Est2019
1. Administração Central	15 837	16 253	16 565	16 891	17 241	17 675	2,6	1,9	2,0	4,1	2,5
2. Segurança Social	252	262	267	306	283	316	3,7	2,2	14,3	5,9	11,6
3. Administração Regional e Local	3 534	3 645	3 784	3 843	4 018	4 118	3,1	3,8	1,6	6,2	2,5
<b>4. Administrações Públicas</b>	<b>19 623</b>	<b>20 159</b>	<b>20 616</b>	<b>21 039</b>	<b>21 542</b>	<b>22 108</b>	<b>2,7</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>4,5</b>	<b>2,6</b>

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado 2016 a 2018, Relatório POE/2020, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

### 8.3 Evolução 2014 a 2019 e previsão para 2020 nas dotações orçamentais sob controlo do Ministério das Finanças

**192. A dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e a reserva orçamental constituem meios ao dispor do Ministério das Finanças no enquadramento vigente para mitigar riscos e conformar a execução com as metas em contabilidade nacional, atuando sob a forma de racionamento da tesouraria dos serviços da Administração Central.** Nesta secção analisa-se a evolução, destes instrumentos de controlo orçamental entre 2014 e 2020, definidos legalmente como sendo da esfera de competência do Ministério das Finanças, cuja caracterização breve se apresenta seguidamente:

- (i) A dotação provisional constitui o exemplo mais conhecido deste instrumento de gestão orçamental, destinando-se a fazer face a despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO);
- (ii) As cativações e a reserva orçamental constituem retenções de verbas do orçamento de despesa aprovado pelo Parlamento, introduzidas na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental, traduzindo-se na redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos. A libertação destes montantes — descativação e libertação da reserva — é sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. A partir de maio de 2018, o detalhe das cativações desagregadas por ministério, programa e medida integra a informação sobre a execução orçamental a ser enviada trimestralmente pelo Governo à Assembleia da República.
- (iii) As dotações centralizadas constituem verbas destinadas a fazer face a objetivos específicos de política orçamental, assegurando-se através da sua gestão centralizada um controlo mais efetivo do Ministério das Finanças sobre o cumprimento dos objetivos de política orçamental e também a adequação das necessidades às disponibilidades em todos os momentos, por forma a assegurar a execução orçamental pretendida.

**193. As dotações destes instrumentos cresceram entre 2014 e 2018. A POE prevê o aumento de 25% no montante a racionar à cabeça sob a forma destes instrumentos (comparação face a 2019 omitindo cativações).** Estas dotações funcionam como instrumentos de racionamento da tesouraria. Os serviços vêem-se impedidos de dispor sobre a totalidade das dotações de despesa efetiva atribuídas pelo orçamento aprovado. A eventual autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças para a libertação dos montantes congelados naquelas dotações traduz-se num reforço de financiamento para permitir a assunção de mais compromissos e o pagamento de mais despesa. No período 2014–2018, as dotações registadas no OE sob aquelas designações subiram continuamente, passando de 1657 M€ em 2014 para 3002 M€ em 2018, assistindo-se a um ligeiro recuo em 2019, para 2497 M€ — informação no Gráfico 38. Na POE/2020, o montante orçamentado ascende a 1805 M€, mas

este valor não inclui as cativações, cujo montante global previsional não é ainda conhecido.<sup>35</sup> Deixando de fora da comparação as cativações registadas no passado, conclui-se que a POE prevê aumentar em 25%, face a 2019, a dotação dos instrumentos de racionamento da tesouraria — Gráfico 38 e Tabela 32.

**194. Os instrumentos de racionamento da tesouraria ganharam expressão acrescida enquanto meios de controlo orçamental por parte do Ministério das Finanças a partir de 2016, com a criação das dotações centralizadas para fins específicos. De então para hoje, as cativações e as dotações centralizadas para fins específicos distinguem-se como sendo as categorias preferenciais destes instrumentos. Na POE/2020 está previsto um novo incremento no valor das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, para 960 M€.** Assiste-se, desde 2016, a um impulso nas dotações dos instrumentos de cobertura de riscos orçamentais e controlo da execução orçamental, quando são criadas as dotações centralizadas para fins específicos. Neste ano, assistiu-se ao crescimento de 55% nestes instrumentos,<sup>36</sup> mas com uma diminuição do peso da dotação provisional e da reserva enquanto instrumentos de gestão orçamental centralizada, a par do aumento na utilização das cativações (+ 71,4%) e a criação da dotação centralizada para fazer face às reversões remuneratórias. No ano de 2017, observa-se um novo aumento, agora de 9,3%, mantendo-se a estrutura do ano anterior, com grande importância relativa das cativações. No ano de 2018 o crescimento desacelera para 1,9% e as dotações centralizadas para fins específicos transformam-se no segundo instrumento mais importante de racionamento da tesouraria da AdC. O ano de 2019 constitui o primeiro do período em que se assiste a um recuo neste tipo de dotações (- 16,8% face ao ano anterior), com origem, sobretudo, nas dotações centralizadas para fins específicos (- 11,4 p.p.) e na dotação provisional (- 5,5 p.p.) — Gráfico 38 e Tabela 32.

**195. Ao longo da execução orçamental, as dotações destes instrumentos são utilizadas, pelo menos em parte.** Por utilização entenda-se a parte da dotação inicialmente inscrita que o membro do Governo responsável pela área das Finanças autoriza a ser empregue na execução orçamental, ou seja, que passa a integrar a dotação disponível das unidades orgânicas da AdC. Ao passar a esta situação de disponibilidade, pode ser utilizada para a assunção de novos compromissos e a realização de mais pagamentos. Os próximos parágrafos, bem como a Tabela 32, dão conta da evolução nas dotações iniciais e nos montantes utilizados na execução orçamental.

**196. Numa análise por tipo de instrumentos, a dotação provisional tem vindo a perder importância relativa, passando de cerca de 534 M€ em 2014 para 330 M€ em 2019, mantendo-se esta projeção inalterada em 2020.** Esta dotação é tradicionalmente utilizada na íntegra durante a orçamentação, com exceção do ano de 2014, em que a quantia utilizada não chegou a metade. Em 2019, apresenta um grau de utilização de 93,1% até ao final do mês de novembro.

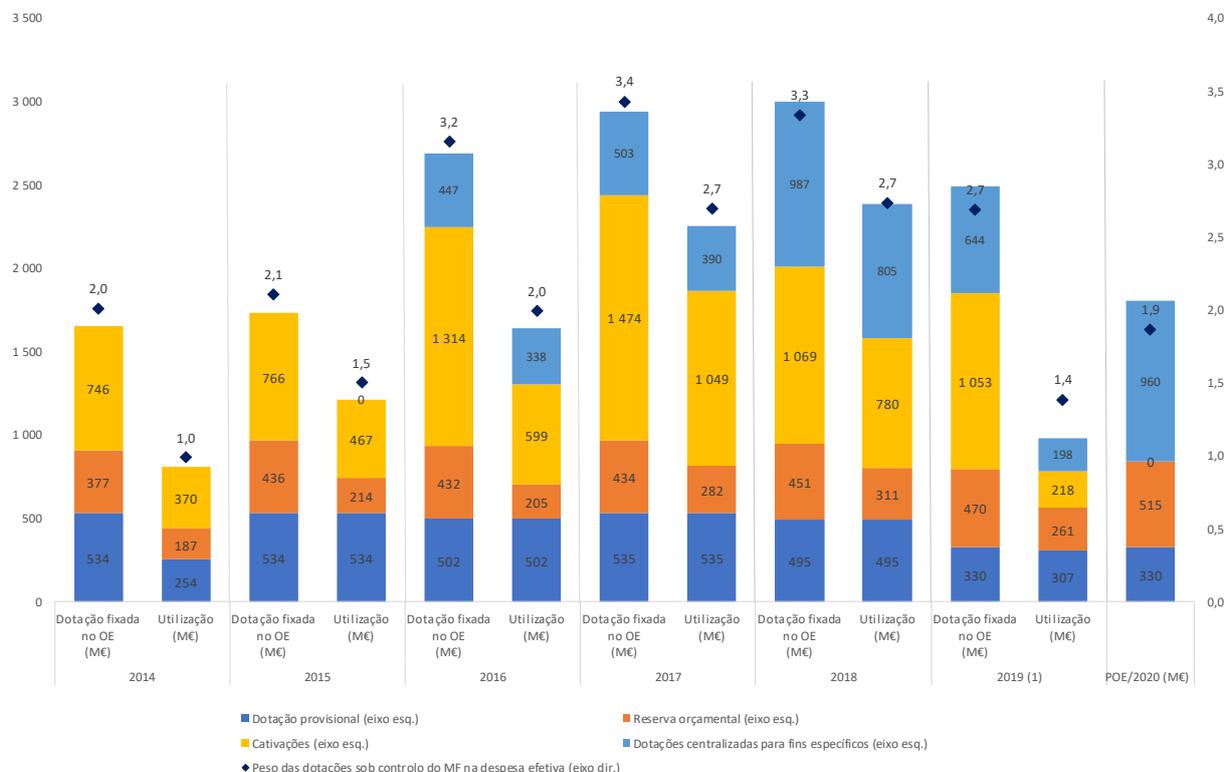
**197. As cativações e a reserva orçamental tiveram um aumento significativo no período em análise. Em 2020, o valor da reserva deverá aumentar para 515 M€.** As cativações e a reserva orçamental conheceram um incremento significativo no período, alcançando o seu valor máximo em 2017, com 1908 M€, e fixando-se em cerca de 1520 M€ nos anos de 2018 e 2019. No entanto, o ano de 2016 foi o mais expressivo no respeitante às poupanças alcançadas por esta via, uma vez que a utilização autorizada foi inferior a metade (46%) do montante inicialmente retido — Tabela 35. No ano de 2019 foi apenas utilizado 31% da dotação inicial, mas só são conhecidos os montantes de cativações utilizados até ao final do mês de setembro. No ano de 2020 o montante da reserva orçamental ascende a 515 M€ para a AdC. O montante global das cativações só será divulgado oficialmente meses após a publicação do decreto-lei de execução do orçamento de 2020. Em 2019, só se veio a ter conhecimento público das cativações totais na Síntese de Execução Orçamental divulgada pela DGO em 26 de

<sup>35</sup> As cativações são as constantes na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO), a publicar no decurso da execução orçamental. A UTAO pediu a previsão do montante total de cativações e da sua distribuição por rubricas da classificação económica, mas a resposta recebida referiu não ter, neste momento, previsão disponível. Perante este facto, a comparação da POE/2020 com a evolução no passado recente evolução nas dotações para cobertura de riscos e controlo da execução orçamental tem que ignorar esse instrumento.

<sup>36</sup> O crescimento de 55% (linha 5. da Tabela 32) tem a seguinte origem: 31,5 p.p. em cativações, 25,8 p.p. em dotações centralizadas para fins específicos, - 1,8 p.p. na dotação provisional e - 0,2 p.p. na reserva orçamental. Daqui decorre uma diminuição acentuada do peso da dotação provisional e da reserva orçamental enquanto instrumentos de controlo e mitigação de riscos.

novembro. A bem da transparência, espera-se que não seja necessário aguardar outra vez pelo final do ano para conhecer a totalidade da dotação indisponível a título de cativações no orçamento de 2020.

**Gráfico 38 – Dotações orçamentais iniciais sob controlo do Ministério das Finanças, 2014–2020**  
(em milhões de euros)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado 2014 a 2018, Ministério das Finanças, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (1) O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE e posteriormente no Decreto-Lei de execução orçamental, não se encontrando disponível esta informação para o ano de 2020; (2) A execução para o ano 2019 é o valor acumulado até ao final do mês de novembro, já que o MF não forneceu estimativa de execução até final do ano; (3) A informação sobre a utilização das cativações em 2019 refere-se ao final do mês de setembro, tendo sido publicada pelo Ministério das Finanças na síntese de Execução Orçamental (SEO) publicada em 26 de novembro de 2019.

**198. As dotações centralizadas para fins específicos têm crescido desde a sua origem. Embora constituam um instrumento de controlo que proporciona maior flexibilidade ao Ministério das Finanças, a sua utilização é contrária ao princípio de especificação da despesa previsto na LEO.** As dotações centralizadas foram introduzidas em 2016 e a sua utilização em termos de controlo da execução foi crescente ao longo do período em análise: de 447 M€ em 2016 para 987 M€ em 2018, reduzindo-se para 644 M€ em 2019. A POE/2020 prevê um novo incremento, agora para 960 M€. O grau de utilização também assumiu uma expressão crescente entre 2016 (75,6%) e 2018 (81,6%). Em 2019 o grau de utilização conhecido (até 30 de novembro) ascende apenas a 30,7%. No respeitante à incidência por natureza económica da despesa, pode afirmar-se que as dotações centralizadas para fins específicos incidiram, essencialmente, sobre despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, regularização de passivos não financeiros da AdC e investimento. A criação de dotações para fins específicos centralizadas junto do Ministério das Finanças, embora compreensível do ponto de vista do controlo, contraria o princípio de especificação da despesa determinado pela LEO, uma vez que não se detalha em que programa orçamental se pretende realizar a despesa, tal como anteriormente referido pela UTAO, no seu [Parecer Técnico n.º 2/2017](#).<sup>37</sup>

**199. Em jeito de balanço da comparação interanual feita nesta secção, diga-se que o aumento nas dotações indisponibilizadas por estes instrumentos propicia uma maior discricionariedade ao Ministério das Finanças no controlo da execução do Orçamento do Estado, mas devem ser ponderados os efeitos**

<sup>37</sup> Este princípio encontra-se explicitado no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro: “As despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social são estruturados em programas, por fontes de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico”.

**perversos sobre a responsabilidade orçamental sectorial.** Deve salientar-se que, embora durante o período em análise se assista a um aumento muito expressivo nas dotações racionadas (*i.e.*, impedidas de ter utilização livre por parte dos serviços), também é verdade que se observa a elevação da taxa de utilização dessas dotações, que atinge o seu máximo em 2018 (79,7%). Pode-se argumentar que o MF libertou proporcionalmente mais recursos em 2018, mas também é verdade que o valor absoluto das indisponibilidades iniciais atingiu o pico nesse ano (3002 M€)— detalhes na Tabela 32. Já 2019 poderá ser o ano com menor taxa de libertação dos capitais racionados (39,4%, a julgar pela utilização acumulada até 30 de novembro — 30 de setembro no caso das cativações). A intensificação do racionamento inicial nos programas orçamentais pode dar ao MF uma almofada de conforto para compensar riscos adversos e ajudar o país a atingir as metas anuais da política orçamental. Do ponto de vista da gestão das políticas e dos serviços públicos, chegar ao fim do ano com dotação libertada sob o poder discricionário do MF não é o mesmo que iniciar o ano contando com esse montante no planeamento anual. A incerteza pesa. Acresce que uma coisa é a tesouraria e outra são os compromissos de despesa. Portanto, a elevação das dotações congeladas propicia maior margem de discricionariedade ao membro do Governo responsável pela área das Finanças sobre a execução do Orçamento do Estado conferindo-lhe o poder de decisão final (naturalmente em articulação com o Primeiro-Ministro) sobre a possibilidade de utilização das verbas congeladas e o momento de as descongelar. No entanto, não devem ignorar-se as consequências da prática reiterada desta conduta sobre os incentivos dos ministros sectoriais e dos gestores públicos para uma gestão financeira responsável. Não saber até perto do final do ano, todos os anos, os recursos com que se conta não ajuda à qualidade das políticas e da gestão públicas.

**Tabela 32 – Dotações dos instrumentos para cobertura de riscos, 2014–2020**  
(em milhões de euros e percentagem)

	2014			2015			2016			2017			2018			2019 <sup>(1)</sup>			POE/2020 <sup>(2)</sup> (M€)
	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	
Dotação provisional	534	254	47,6	534	534	100,0	502	502	100,0	535	535	100,0	495	495	100,0	330	307	93,1	330
Reserva orçamental	377	187	49,6	436	214	49,0	432	205	47,4	434	282	65,1	451	311	68,9	470	261	55,6	515
Cativações	746	370	49,6	766	467	60,9	1 314	599	45,6	1 474	1 049	71,2	1 069	780	73,0	1 053	218 <sup>(3)</sup>	20,7	n.d.
<b>Dotações centralizadas para fins específicos</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>447</b>	<b>338</b>	<b>75,6</b>	<b>503</b>	<b>390</b>	<b>77,5</b>	<b>987</b>	<b>805</b>	<b>81,6</b>	<b>644</b>	<b>198</b>	<b>30,7</b>	<b>960</b>
Reversão remuneratória							447	338	75,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contrapartida nacional										100	17	16,9	100	10	9,6	50	14	27,8	50
Saúde										100	70	69,8	85	74	86,7	85	49	57,4	85
Orçamento participativo										3	3	100,0	5	0	0,3	5	4	83,6	5
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos										300	300	100,0	480	460	95,8	400	27	6,8	690
Incêndios													187	132	70,8	-	-	-	-
Descongelamento carreiras													130	130	99,7	-	-	-	-
Redução tarifária																104	104	100,0	130
<b>Total</b>	<b>1 657</b>	<b>811</b>	<b>48,9</b>	<b>1 736</b>	<b>1 214</b>	<b>69,9</b>	<b>2 695</b>	<b>1 644</b>	<b>61,0</b>	<b>2 946</b>	<b>2 256</b>	<b>76,6</b>	<b>3 002</b>	<b>2 391</b>	<b>79,7</b>	<b>2 497</b>	<b>984</b>	<b>39,4</b>	<b>1 805</b>
<b>Por memória</b>																			
1. Despesa efetiva (M€)	82 345	81 966		82 376	80 893		85 459	82 505		85 877	83 692		89 891	87 517		93 021	70 985		96 819
2. Peso relativo das dotações para cobertura de riscos na despesa efetiva (%)	2,0	1,0		2,1	1,5		3,2	2,0		3,4	2,7		3,3	2,7		2,7	1,4		1,9
3. Dotações não utilizadas (M€)		846			522			1 051			690			611			1 513		
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)		51,1			30,1			39,0			23,4			20,3			60,6		
5. Tvha da dotação total dos instrumentos (%)				4,8			55,3			9,3			1,9			-16,8			-27,7
6. Tvha das dotações centralizadas para fins específicos na dotação total dos instrumentos (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,5	15,3		96,2	106,6		-34,8	-75,4		49,0
7. Peso das dotações centralizadas no total do instrumento (%)	-	-	-	-	-	-	16,6	20,6		17,1	17,3		32,9	33,7		25,8	20,1		53,2

Fonte: Relatórios da Conta Geral do Estado 2014 a 2018, Ministério das Finanças, Relatório PPO/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (1) A execução para o ano 2019 é acumulada até ao final do mês de novembro; (2) O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE e posteriormente no Decreto-Lei de execução orçamental, não se encontrando disponível esta informação para o ano de 2020; (3) A informação sobre a utilização das cativações em 2019 reporta-se ao final do mês de setembro, tendo sido publicada pelo Ministério das Finanças na SEO de novembro.

## PARTE IV — CONSIDERAÇÕES FINAIS



## 9 Informação na POE/2020 sobre iniciativas estruturais em áreas de relevo para a sustentabilidade das finanças públicas

---

**200.** O segundo relatório que a UTAO publicar sobre a POE/2020 poderá acrescentar mais uma secção a este capítulo. Não houve tempo para o fazer nesta análise preliminar à programação orçamental para 2020.

### 9.1 Implementação da LEO e do SNC-AP

**201.** Tal como já referido em anteriores relatórios da UTAO, o processo de implementação da nova LEO e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) regista atrasos. Nesta secção, apresenta-se a mais recente informação disponível quanto ao estado de implementação do SNC-AP e da nova LEO aprovados em setembro de 2015. Com efeito, o Tribunal de Contas (TdC) publicou em novembro de 2019 o [Relatório n.º 25/2019, 2.ª Secção, Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019 \(relatório intercalar VII\)](#), no qual atualiza a sua apreciação sobre o processo de implementação da LEO. Também a UTAO tem vindo a alertar para os sucessivos atrasos que se têm registado, quer relativamente à implementação da LEO quer no que diz respeito ao SNC-AP (Cf. Secção 11.2 do [Relatório UTAO n.º 8/2019, Apreciação do Programa de Estabilidade 2019–2023](#)).

**202.** Em novembro, o TdC publicou o relatório intercalar da auditoria à implementação da LEO, incluindo o SNC-AP, com particular enfoque na criação da Entidade Contabilística Estado (ECE) e no eixo relativo à gestão da tesouraria pública. Em termos gerais, o TdC não regista progressos significativos na implementação da LEO, tendo identificado quatro fragilidades cuja resolução atempada é crucial para que o processo possa ser concretizado com benefícios superiores aos custos, designadamente:

- (i) Modelo de governação da UniLEO e afetação de recursos humanos e financeiros;
- (ii) Plano de implementação da LEO;
- (iii) Entidade Contabilística Estado (ECE);
- (iv) Gestão da tesouraria pública.

**203.** No tocante ao modelo de governação da UniLEO, o TdC identifica que a não operacionalização do modelo de governação da UniLEO em domínios fundamentais, como é o caso da liderança, coordenação e monitorização, traduziu-se numa execução muito baixa dos projetos previstos no Plano de Implementação da LEO, encontrando-se o próprio modelo de governação em reavaliação desde março de 2019, sem prazo definido.<sup>38</sup> De acordo com o relatório do TdC, no último triénio não foram implementados nem definidos procedimentos que garantam a articulação entre as várias estruturas da UniLEO e a monitorização do Plano de Implementação da LEO.

**204.** Por outro lado, não estão integralmente identificadas as necessidades em termos de recursos humanos. De acordo com a UniLEO, a identificação das necessidades de recursos humanos depende do resultado do processo de reflexão sobre o modelo de governação, que se encontra em reavaliação desde março de 2019.

**205.** Em sede de contraditório, o MF informou, que prevê finalizar o planeamento de tarefas quanto à implementação da nova LEO até ao final do 1.º Trimestre de 2020, incluindo as constantes de recomendações específicas por serem matérias estruturantes, como é o caso da implementação da ECE. Relativamente ao modelo de governação referiu ainda que será reforçada a organização com base em “princípios colaborativos” de forma a incluir técnicos mais especializados sem descapitalizar outras instituições (quer de dentro, quer de fora do Ministério da Finanças).

---

<sup>38</sup> A estrutura da UniLEO é composta por três Gabinetes (Gabinete Executivo, Gabinete Técnico e Gabinete Gestão e Coordenação de Projetos), uma Comissão de acompanhamento, um Coordenador e um Responsável Técnico.

**206. Relativamente ao Plano de Implementação da LEO, a principal fragilidade identificada prende-se com o facto de a gestão do processo não ter permitido o cumprimento de calendários. O plano de implementação da LEO, revisto em 2018, inclui 21 projetos a concluir até 2021, dos quais apenas dois estão concluídos, não existindo uma hierarquia de prioridades. A aplicação da LEO no exercício orçamental de 2021 já está comprometida.** A Lei que aprovou a LEO<sup>39</sup> definiu um prazo de três anos para a sua implementação (artigo 8.º), pelo que esta aplicar-se-ia plenamente ao exercício orçamental de 2019. O Plano de Implementação da LEO, elaborado pela UniLEO em junho de 2017, estabelecia um conjunto de projetos e um cronograma que era compatível com o prazo definido na Lei. Contudo, em março de 2018 o Governo apresentou uma revisão ao Plano de Implementação da LEO, tendo adiado por dois anos a sua aplicação, para o exercício de 2021. No entender do TdC, o cronograma definido prevê um total de 21 projetos, a concretizar até ao final de 2020, sem identificar, contudo, as atividades a desenvolver, as metas intermédias e os produtos correspondentes a alcançar. Pelo que, o baixo nível de concretização dos projetos, associado à insuficiente implementação do modelo de governação da UniLEO, impedirá a aplicação plena da LEO no exercício orçamental de 2021. De acordo com o apurado no relatório do TdC, apenas se encontravam concluídos dois projetos, e, quatro projetos que deveriam estar concluídos no 1.º semestre de 2019 ainda não tinham sequer sido iniciados.<sup>40</sup>

**207. Segundo o TdC, são particularmente graves os atrasos na aprovação de diplomas complementares à LEO, ao SNC-AP, designadamente os relativos à operacionalização da ECE, às normas de consolidação da CGE, aos requisitos jurídicos do contabilista público e ao modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais.** De acordo com o relatório de Auditoria do TdC, não se registou qualquer avanço na revisão e na aprovação de diplomas basilares, designadamente: Lei de Bases da Contabilidade Pública, Regime de Administração Financeira do Estado, orçamentação por programas, classificadores, Lei-Quadro dos Institutos Públicos, Organização da Administração Direta do Estado, Quadro Plurianual de Programação Orçamental, Regime de Gestão de Tesouraria do Estado, Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado e regulamentação da certificação legal das demonstrações orçamentais. A indefinição do quadro legal constitui um obstáculo à execução dos projetos previstos. Ademais, não existem ainda novos modelos de proposta de Orçamento do Estado (necessários no decurso de 2020, para que seja possível aplicar plenamente a LEO em 2021), de preparação das demonstrações financeiras previsionais, nem da CGE.

**208. A Entidade Contabilística Estado é um elemento central para a implementação da LEO, contudo, a UniLEO não tem um plano para operacionalizar a sua implementação, nem um prazo definido para o conceber, e continuam por concretizar etapas essenciais.** De acordo com o relatório do TdC, continuam por concretizar etapas essenciais para a operacionalização da ECE, o que não permite cumprir os prazos atualmente em vigor quanto à apresentação do primeiro orçamento (relativo ao exercício de 2021), das demonstrações financeiras intercalares e da primeira prestação de contas em 2022 (relativa ao exercício de 2021). Com efeito, até à data de elaboração do referido relatório do TdC, continuavam por operacionalizar:

- A identificação de todas as entidades agentes do Estado relevantes;
- O sistema de suporte à contabilidade e relato (que não teve qualquer desenvolvimento relevante desde fevereiro de 2018);
- O levantamento dos processos a integrar contabilisticamente na ECE (sem desenvolvimentos significativos desde setembro de 2018);
- A definição dos procedimentos para a prestação de informação pelas oito entidades agentes do Estado e subsequente estimativa de necessidades de desenvolvimento ou adaptação dos sistemas de informação locais;<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental), posteriormente alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro (1.º alteração) e pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto (2.º alteração).

<sup>40</sup> Para maior detalhe, consultar o cronograma constante do [Relatório n.º 25/2019, 2.ª Secção, Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019 \(relatório intercalar VIII\)](#), do Tribunal de Contas.

<sup>41</sup> Estes atrasos condicionam aplicação de um período experimental para teste dos requisitos técnicos e institucionais dos fluxos de informação entre os sistemas de informação dos agentes do Estado e o sistema de suporte à ECE, aumentando assim o risco de implementação.

As razões invocadas conduzem a concluir pela necessidade urgente de um plano para a implementação total da ECE que inclua todos os requisitos técnicos e institucionais indispensáveis.

**209. Relativamente à quarta fragilidade identificada pelo TdC, a Gestão da Tesouraria Pública, salienta-se que, dos cinco projetos essenciais à sua operacionalização, dois estão finalizados e um em fase piloto, porém o projeto mais estrutural está apenas iniciado.** O elemento basilar à concretização do Eixo II — Gestão da Tesouraria Pública, é o projeto 2.2 — Modelo de gestão de tesouraria (componente central), o qual ainda não apresenta resultados. Este projeto depende da definição de regimes financeiros que deverão resultar da revisão (ainda não efetuada) da Lei de Bases da Contabilidade Pública, das propostas a apresentar pelos consultores da OCDE e do Banco Mundial, bem como da avaliação de projetos em curso relativos à fatura eletrónica e ao documento contabilístico e de cobrança.

**210. Os projetos Fatura Eletrónica *inbound* e *outbound* encontram-se finalizados e em fase piloto em algumas entidades,** registando-se uma implementação gradual das obrigações de receber e emitir faturas eletrónicas. Desde 18 de abril de 2019 a receção é obrigatória para as entidades da administração direta do Estado e institutos públicos.

**211. O projeto Documento Contabilístico e de Cobrança, a utilizar nas receitas não fiscais, baseia-se num modelo conceptual em revisão, encontrando-se em fase piloto numa entidade.** O projeto piloto está a ser implementado na Guarda Nacional Republicana, com os procedimentos de teste a decorrerem até ao final de 2019. Prevê-se a sua entrada em funcionamento no primeiro semestre de 2020 para três tipos de receita (certidões de acidente, emissão de pareceres e coimas). Após esta fase, segue-se a avaliação do projeto e do seu impacto na emissão de faturas eletrónicas em outros sistemas de informação.

**212. Os projetos da Fatura Eletrónica (*inbound* e *outbound*) e do Documento Contabilístico de Cobrança carecem de finalização, massificação da utilização e integração com outros desenvolvimentos no âmbito da implementação da LEO.** No entender do TdC, a concretização destes projetos apresenta vantagens ao nível da qualidade da informação, previsibilidade de recebimentos e reconciliação com a tesouraria. No entanto, para a concretização deste potencial, aqueles projetos carecem de finalização, massificação na sua utilização e integração com outros projetos complementares.

#### 9.1.1 Recomendações do Tribunal de Contas

**213. Na sequência das fragilidades elencadas, o Tribunal de Contas emanou três novas recomendações, reiterando as anteriormente efetuadas nos Relatórios** com os números 22/2017, 23/2017, 8/2018 e 13/2019, todos da 2.ª Secção, uma vez que subsistem as deficiências que fundamentaram a sua formulação. As referidas recomendações são dirigidas especificamente ao Ministro das Finanças (três novas recomendações) e à UniLEO. A tabela seguinte elenca o conjunto das novas recomendações efetuadas e das ora reiteradas pelo TdC.

**Tabela 33 – Recomendações do Tribunal de Contas constantes do relatório de auditoria à implementação da LEO**

#	Recomendações novas	Destinatário
1	A concretização das responsabilidades pela liderança da reforma das finanças públicas, tal como preconizada na LEO 2015, ao nível das suas várias componentes de execução técnica e de gestão de projetos.	Ministro das Finanças

#	Recomendações novas	Destinatário
2	O processo de reforma previsto na LEO pressupõe uma estratégia de médio prazo. Para tal, deve ser assegurada de forma tempestiva: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A reformulação do Plano de implementação da LEO que atribua prioridade à implementação da ECE e ao processo de revisão e desenvolvimento do quadro legal, designadamente os relativos à operacionalização da ECE, as normas de consolidação da CGE, os requisitos jurídicos do contabilista público e o modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais;</li> <li>2. A identificação dos responsáveis pela liderança dos processos nos diversos níveis da tomada de decisões;</li> <li>3. A disponibilização dos meios (humanos, organizativos e de suporte informativo) à UniLEO em articulação com as demais entidades públicas;</li> <li>4. O estabelecimento de mecanismos de monitorização e controlo do Plano de implementação da LEO.</li> </ol>	Ministro das Finanças
3	A elaboração de um plano de implementação da ECE e dos respetivos testes aos requisitos técnicos e institucionais por forma a assegurar, desde o início, a inclusão de um conjunto de operações materialmente relevantes, sob pena de comprometer a elaboração da CGE nos termos previstos na LEO.	Ministro das Finanças

#	Recomendações reiteradas	Destinatário
Recomendação n.º 2 Relat. N.º 8/2018, 2.ª Secção	"Promova a recalendarização dos projetos e assegure a coordenação das vertentes legal, técnica e contabilística com impacto nos sistemas de informação, de forma a minimizar o prazo de implementação e o respetivo custo".	Ministro das Finanças
Recomendação n.º 3 Relat. N.º 8/2018, 2.ª Secção	"Identifique e atribua as competências específicas às entidades coordenadoras dos programas orçamentais para o acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas".	Ministro das Finanças
Recomendação n.º 3 Relat. N.º 13/2019, 2.ª Secção	"Instituir regras de articulação com as diversas entidades de forma a assegurar a concretização de cada um dos projetos do plano."	UniLEO
Recomendação n.º 4 Relat. N.º 13/2019, 2.ª Secção	"Reforçar o acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP e da LEO com reuniões periódicas envolvendo os diversos atores."	UniLEO
Recomendação n.º 5 Relat. N.º 22/2017, 2.ª Secção	"Que assegure a produção atempada das propostas de revisão dos normativos legais, face ao seu impacto na definição da arquitetura do Estado, evitando o recurso a soluções transitórias, com sucessivas adaptações nos sistemas de informação e custos adicionais".	UniLEO
Recomendação n.º 6 Relat. N.º 22/2017, 2.ª Secção	"Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO".	UniLEO
Recomendação n.º 3 Relat. N.º 23/2017, 2.ª Secção	"Enquanto entidade responsável pela gestão do projeto de implementação da ECE proceda ao seu efetivo e adequado acompanhamento identificando os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades, mensurando os desvios importantes e aplicando as medidas corretivas necessárias".	UniLEO
Recomendação n.º 5 Relat. N.º 23/2017, 2.ª Secção	"Promova o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuando como agentes do Estado terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE".	UniLEO
Recomendação n.º 6 Relat. N.º 23/2017, 2.ª Secção	"Elabore e submeta a aprovação do membro do Governo responsável pela área do orçamento o regulamento interno de funcionamento da UniLEO".	UniLEO
Recomendação n.º 6 Relat. N.º 8/2018, 2.ª Secção	"Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva".	UniLEO
Recomendação n.º 7 Relat. N.º 8/2018, 2.ª Secção	"Promova junto das entidades competentes a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO".	UniLEO

Fonte: [Relatório n.º 25/2019, 2.ª Secção, Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019 \(relatório intercalar VII\)](#), do Tribunal de Contas.

**214. Salienta-se que a decisão do TdC, expressa no relatório intercalar, obriga o MF a informar o TdC sobre as decisões tomadas, o acatamento e respetivo alinhamento com as recomendações formuladas, incluindo as dirigidas à UniLEO.** Como data limite, para este reporte, o TdC estabelece o final de abril de 2020, após a data prevista para o "*planeamento das tarefas quanto à implementação da nova LEO*",

cuja previsão de conclusão é o final do 1.º trimestre de 2020. Ademais, o TdC deliberou no sentido de reportar à Assembleia da República (5.ª Comissão permanente, ou seja a Comissão de Orçamento e Finanças, COF) sobre o acompanhamento das recomendações formuladas pelo TdC no relatório referido e em anteriores relatórios.

**215. No último triénio, mais de metade das recomendações do TdC não foi acolhida.** Relativamente ao acompanhamento das recomendações do TdC, expressas nos relatórios que têm vindo a ser emitidos por aquele Tribunal e relacionados com a LEO, o SNC-AP e a ECE, foi possível verificar que, das 29 recomendações emitidas pelo TdC, nenhuma foi acolhida na sua plenitude, 7 foram acolhidas apenas parcialmente e 16 não foram acolhidas. Relativamente às restantes, verificam-se situações de ausência de informação (2 recomendações), prejudicadas (2 recomendações) e reformuladas (2 recomendações).

#### 9.1.2 Disposições na POE/2020 relativas à implementação da LEO e do SNC-AP

**216. Compulsado o relatório da POE/2020, constata-se que não apresenta quaisquer elementos adicionais no que diz respeito ao processo de implementação da nova LEO e do SNC-AP.** No texto do relatório que acompanha a POE/2020, é apenas feita uma referência ao projeto de implementação da Fatura Eletrónica, que se encontra em curso, e no âmbito da melhoria dos serviços partilhados de finanças é referido o *"reforço da abordagem colaborativa com outras entidades das administrações públicas, desde logo com a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UnILEO): para além do aumento qualitativo da prestação de serviços pretende-se continuar a redução de custos e o aumento de eficácia e eficiência nos processos de gestão financeira e orçamental, com otimizações e integrações no âmbito do GERFIP, fatura eletrónica, soluções orçamentais (designadamente soluções aplicacionais centrais do Ministério das Finanças), e maior integração com outros processos, incluindo soluções aplicacionais das administrações públicas"*. Em suma, e em linha com o referido pelo TdC, também a UTAO salienta que é preciso muito mais para viabilizar a implementação da LEO e do SNC-AP no exercício orçamental de 2021.



## ANEXOS



A1) Quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública

**Tabela 34 – Conta consolidada das Administrações Públicas: comparação entre a evolução anual prevista no OE/2019 e a estimativa para 2019 da POE/2020**  
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	CGE2018 vs OE2019					CGE2018 vs Estimativa2019				
	Execução		Variação homóloga		Contributo	2018	Estimativa	Variação homóloga		Contributo
	2018	2019	M€	%	P.P.	2018	2019	M€	%	P.P.
RECEITA CORRENTE	83 214	87 502	4 288	5,2	5,0	83 214	87 312	4 099	4,9	4,8
Impostos diretos	23 422	23 427	5	0,0	0,0	23 422	23 700	278	1,2	0,3
Impostos indiretos	26 662	28 079	1 417	5,3	1,7	26 662	28 332	1 670	6,3	2,0
Contribuições sociais	20 991	21 721	730	3,5	0,9	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7
Outras receitas correntes	12 111	14 275	2 164	17,9	2,5	12 111	12 841	730	6,0	0,9
Diferenças de consolidação	27	0				27	0			
DESPEZA CORRENTE	81 817,8	85 562	3 744	4,6	4,3	81 818	84 657	2 840	3,5	3,2
Consumo público	35 140	36 543	1 403	4,0	1,6	35 140	36 009	869	2,5	1,0
Despesas com pessoal	20 616	21 039	423	2,1	0,5	20 616	21 542	926	4,5	1,1
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 524	15 504	980	6,7	1,1	14 524	14 467	-57	-0,4	-0,1
Aquisição de bens e serviços	12 926	13 056	131	1,0	0,1	12 926	13 383	457	3,5	0,5
Outras despesas correntes	1 598	2 447	849	53,1	1,0	1 598	1 084	-515	-32,2	-0,6
Subsídios	953	1 492	539	56,5	0,6	953	1 004	51	5,3	0,1
Juros e outros encargos	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	8 428	8 224	-204	-2,4	-0,2
Transferências correntes	37 055	38 698	1 643	4,4	1,9	37 055	38 895	1 840	5,0	2,1
<i>Dotação provisional</i>						0				
Diferenças de consolidação	241	526				241	526			
SALDO CORRENTE	3 584	1 940	-1 644			3 584	2 655	-929		
RECEITAS DE CAPITAL	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	2 062	2 315	253	12,3	0,3
Diferenças de consolidação	18	65				18	65			
DESPEAS DE CAPITAL	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	5 699	6 076	377	6,6	0,4
Investimento	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	4 411	4 700	290	6,6	0,3
Transferências de capital	1 172	1 435	262	22,4	0,3	1 172	1 311	139	11,8	0,2
Outras despesas de capital	107	67	-40	-37,2	0,0	107	64	-43	-39,8	0,0
Diferenças de consolidação	9	0				9	0			
RECEITA EFETIVA	85 275,8	90 804	5 528	6,5	6,5	85 276	89 627	4 352	5,1	5,1
DESPEZA EFETIVA	87 517	93 021	5 504	6,3	6,3	87 517	90 734	3 217	3,7	3,7
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-2 241</b>	<b>-2 217</b>	<b>24</b>			<b>-2 241</b>	<b>-1 107</b>	<b>1 134</b>		
<i>Por memória:</i>										
Receita fiscal	50 085	51 506	1 422	2,8	1,7	50 085	52 032	1 948	3,9	2,3
Contribuições Sociais	20 991	21 721	730	3,5	0,9	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7
Despesa corrente primária	73 390	77 258	3 868	5,3	4,4	73 390	76 433	3 043	4,1	3,5

Fontes: CGE/2018, Ministério das Finanças, Relatório da POE/2020 e cálculos da UTAO.

**Tabela 35 – Conta consolidada das Administrações Públicas: 2018–2020**  
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Est2019 vs CGE/2018					OE2020 vs OE2019					OE2020 vs Est2019				
	CGE2018	Est2019	M€	%	Contributo p.p.	OE2019	OE2020	M€	%	Contributo p.p.	Est2019	OE2020	M€	%	Contributo p.p.
RECEITA CORRENTE	83 214	87 312	4 099	4,9	4,8	87 502	91 426	3 924	4,5	4,3	87 312	91 426	4 114	4,7	4,6
Impostos diretos	23 422	23 700	278	1,2	0,3	23 427	24 433	1 006	4,3	1,1	23 700	24 433	733	3,1	0,8
Impostos indiretos	26 662	28 332	1 669	6,3	2,0	28 079	29 092	1 013	3,6	1,1	28 332	29 092	761	2,7	0,8
Contribuições sociais	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7	21 721	23 467	1 746	8,0	1,9	22 439	23 467	1 028	4,6	1,1
Outras receitas correntes	12 111	12 841	730	6,0	0,9	14 275	14 434	159	1,1	0,2	12 841	14 434	1 593	12,4	1,8
Diferenças de consolidação	27	0				0	1				0	1			
DESPESA CORRENTE	81 817,8	84 657	2 840	3,5	3,2	85 561,7	88 732	3 170	3,7	3,4	84 657	88 732	4 075	4,8	4,5
Consumo público	35 140	36 008	868	2,5	1,0	36 213	38 964	2 751	7,6	3,0	36 008	38 964	2 955	8,2	3,3
Despesas com pessoal	20 616	21 542	926	4,5	1,1	21 039	22 108	1 070	5,1	1,1	21 542	22 108	566	2,6	0,6
Aq. bens e serv.e out. desp. coi	14 524	14 466	-58	-0,4	-0,1	15 174	16 855	1 681	11,1	1,8	14 466	16 855	2 389	16,5	2,6
Aquisição de bens e serviços	12 926	13 383	457	3,5	0,5	13 056	14 293	1 236	9,5	1,3	13 383	14 293	910	6,8	1,0
Outras despesas correntes	1 598	1 084	-515	-32,2	-0,6	2 447	2 563	115	4,7	0,1	1 084	2 563	1 479	136,4	1,6
Subsídios	953	1 004	51	5,3	0,1	1 492	1 643	151	10,1	0,2	1 004	1 643	639	63,6	0,7
Juros e outros encargos	8 428	8 224	-203	-2,4	-0,2	8 303	7 988	-315	-3,8	-0,3	8 224	7 988	-236	-2,9	-0,3
Transferências correntes	37 055	38 895	1 840	5,0	2,1	38 698	39 916	1 218	3,1	1,3	38 895	39 916	1 021	2,6	1,1
<i>Dotação provisional</i>	0	0				0					0	0			
Diferenças de consolidação	241	526	284	117,7	0,3	526	221				526	221	-304	-57,9	-0,3
SALDO CORRENTE	3 584	2 655	-930			1 940	2 694	754			2 655	2 694	40		
RECEITAS DE CAPITAL	2 062	2 315	253	12,2	0,3	3 302	3 382	80	2,4	0,1	2 315	3 382	1 067	46,1	1,2
Diferenças de consolidação	18	65				65	0				65	0			
DESPEAS DE CAPITAL	5 699	6 076	377	6,6	0,4	7 459	8 087	627	8,4	0,7	6 076	8 087	2 011	33,1	2,2
Investimento	4 411	4 700	290	6,6	0,3	5 957	6 233	275	4,6	0,3	4 700	6 233	1 532	32,6	1,7
Transferências de capital	1 172	1 311	139	11,9	0,2	1 435	1 403	-32	-2,2	0,0	1 311	1 403	91	7,0	0,1
Outras despesas de capital	107	64	-43	-39,9	0,0	67	375	308	458,8	0,3	64	375	311	483,6	0,3
Diferenças de consolidação	9	0				0	76				0	76			
RECEITA EFETIVA	85 275,8	89 627	4 351	5,1	5,1	90 804,1	94 808	4 004	4,4	4,4	89 627	94 808	5 181	5,8	5,8
DESPESA EFETIVA	87 517	90 734	3 217	3,7	3,7	93 021	96 819	3 798	4,1	4,1	90 734	96 819	6 085	6,7	6,7
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-2 241</b>	<b>-1 107</b>	<b>1 134</b>			<b>-2 217</b>	<b>-2 010</b>	<b>206</b>			<b>-1 107</b>	<b>-2 010</b>	<b>-904</b>		
<i>Por memória:</i>															
Receita fiscal	50 085	52 032	1 947	3,9	2,3	51 506	53 525	2 019	3,9	2,2	52 032	53 525	1 493	2,9	1,7
Contribuições Sociais	20 991	22 439	1 448	6,9	1,7	21 721	23 467	1 746	8,0	1,9	22 439	23 467	1 028	4,6	1,1
Despesa corrente primária	73 390	76 433	3 043	4,1	3,5	77 258	80 744	3 486	4,5	3,7	76 433	80 744	4 311	5,6	4,8

Fontes: CGE/2018, Ministério das Finanças, Relatório da POE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: A conta provisional de 2020 nesta tabela reproduz os mapas da proposta de lei do OE para 2020. Logo, não subtraiu na despesa efetiva nem acresceu na receita efetiva a verba de 590 M€ que o relatório que acompanha a POE/2020 afirma que terá de desonerar o saldo global a executar (mais explicações nos parágrafos 178 e 179 acima).

A2) Painel internacional com PIB real por habitante, em paridades de poder de compra, desde 2000

Tabela 36 – Valor do Produto Interno Bruto real per capita, em paridades de poder de compra, e posição relativa de Portugal: 2000–2018

	(em euros)																		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE (28 países)	19.800	20.600	21.300	21.600	22.600	23.400	24.700	26.100	26.100	24.500	25.500	26.200	26.700	26.800	27.700	29.100	29.300	30.100	31.000
UE (27 países)	19.900	20.700	21.400	21.600	22.600	23.500	24.800	26.200	26.200	24.600	25.600	26.300	26.800	26.900	27.800	29.200	29.400	30.200	31.100
Área do euro (19 países)	22.300	23.100	23.700	23.800	24.700	25.700	27.000	28.500	28.300	26.600	27.500	28.200	28.500	28.600	29.500	30.900	31.100	31.900	32.800
Área do euro (18 países)	22.400	23.300	23.900	24.000	24.800	25.800	27.100	28.600	28.400	26.700	27.600	28.300	28.600	28.700	29.600	31.000	31.200	31.900	32.800
Alemanha	24.100	24.900	25.300	25.700	26.800	27.400	28.700	30.400	30.400	28.500	30.400	32.100	32.800	33.100	34.700	35.800	36.100	36.900	37.800
Áustria	25.700	25.800	26.800	27.300	28.600	29.800	31.200	32.500	32.700	31.100	32.200	33.600	35.100	35.200	36.000	37.600	37.600	38.100	39.400
Bélgica	24.400	25.000	26.000	26.200	27.100	28.200	29.200	30.300	29.900	28.700	30.500	31.000	32.100	32.200	33.200	34.800	34.900	35.400	36.300
Bulgária	5.600	6.100	6.700	7.100	7.700	8.700	9.300	10.400	11.100	10.600	11.200	11.800	12.300	12.200	12.900	13.800	14.300	14.900	15.700
Chipre	18.700	19.900	20.200	20.600	21.900	23.600	24.800	27.100	27.500	25.800	25.600	25.100	24.100	22.300	23.800	25.400	26.400	27.600	27.600
Croácia	9.200	10.100	10.900	11.500	12.300	13.000	14.400	15.900	16.400	15.200	15.100	15.600	15.900	16.000	16.200	17.200	17.700	18.500	19.400
Dinamarca	25.100	25.600	26.300	26.100	27.900	29.000	30.900	32.100	32.600	30.700	32.900	33.500	33.900	34.300	35.300	36.900	37.100	38.300	39.700
Eslováquia	10.000	10.800	11.400	12.000	12.900	14.100	15.600	17.400	18.700	17.500	19.100	19.700	20.400	20.600	21.400	22.500	21.200	21.500	22.600
Eslóvenia	15.800	16.500	17.400	17.900	19.200	20.300	21.300	22.700	23.400	20.900	21.300	21.800	22.000	22.000	22.800	23.800	24.200	25.500	26.900
Espanha	18.900	20.000	20.900	21.200	22.100	23.500	25.400	26.700	26.300	24.400	24.300	24.000	24.000	22.000	22.800	26.700	26.700	27.600	28.100
Estónia	8.200	8.900	10.000	11.100	12.300	14.100	15.900	18.200	18.000	15.700	16.700	18.700	19.800	20.300	21.500	22.100	22.300	23.600	25.300
Finlândia	23.500	24.100	24.600	24.600	26.400	27.200	28.500	31.200	31.700	28.900	29.800	30.900	30.900	30.500	32.000	32.100	33.100	34.400	34.400
França	22.900	23.900	24.500	23.900	24.600	25.900	26.900	28.100	27.700	26.400	27.500	28.300	28.500	29.000	29.600	30.700	30.600	31.100	32.100
Grécia	17.100	18.200	19.400	20.300	21.500	21.700	23.600	24.200	24.400	23.100	21.500	19.700	19.100	19.200	19.800	20.200	19.900	20.300	21.100
Hungria	10.400	11.500	12.500	13.100	13.700	14.500	15.200	15.700	16.400	15.700	16.500	17.300	17.500	18.000	18.900	20.000	19.800	20.600	21.900
Irlanda	26.500	28.300	30.300	30.700	32.800	34.400	36.600	38.500	34.900	31.600	33.100	33.900	35.000	35.200	37.700	52.000	51.500	54.500	58.600
Itália	23.700	24.400	24.700	24.700	24.900	25.500	26.700	28.000	27.900	26.700	26.700	27.300	27.200	26.500	26.700	27.700	28.500	29.100	29.700
Letónia	7.000	7.800	8.600	9.300	10.300	11.800	13.000	14.900	15.400	12.900	13.500	14.900	16.100	16.700	17.600	18.700	18.900	19.900	21.300
Lituânia	7.400	8.200	9.000	10.200	11.000	12.300	13.600	15.700	16.400	13.800	15.300	17.200	18.600	19.600	20.800	21.700	22.100	23.600	24.800
Luxemburgo	48.400	48.500	50.400	50.900	54.200	57.900	64.500	69.100	68.400	62.500	65.500	69.300	69.200	70.000	74.400	78.000	78.800	78.500	80.900
Malta	16.000	16.000	16.800	17.600	18.100	18.900	19.200	20.500	20.700	19.900	21.300	21.600	22.300	22.800	24.600	27.200	27.800	29.100	30.400
Países Baixos	27.900	28.800	29.600	28.900	30.300	32.000	33.900	36.200	36.700	33.900	34.500	35.200	35.700	36.200	36.300	37.800	37.400	38.500	39.900
Polónia	9.300	9.600	10.100	10.400	11.300	11.800	12.500	13.800	14.500	15.900	17.000	17.800	17.900	18.700	18.700	19.900	20.000	20.800	21.800
<b>Portugal</b>	<b>16.500 (16.º)</b>	<b>17.000 (16.º)</b>	<b>17.500 (16.º)</b>	<b>17.700 (17.º)</b>	<b>18.200 (17.º)</b>	<b>19.300 (17.º)</b>	<b>20.400 (17.º)</b>	<b>21.200 (18.º)</b>	<b>21.100 (18.º)</b>	<b>20.100 (18.º)</b>	<b>20.900 (19.º)</b>	<b>20.200 (18.º)</b>	<b>20.000 (19.º)</b>	<b>20.500 (19.º)</b>	<b>21.200 (20.º)</b>	<b>22.300 (19.º)</b>	<b>22.600 (18.º)</b>	<b>23.000 (20.º)</b>	<b>23.800 (20.º)</b>
Reino Unido	23.100	24.100	25.000	25.700	27.100	27.800	28.800	29.400	29.000	26.600	27.800	28.000	29.000	29.400	30.400	32.000	31.500	32.000	32.500
República Checa	14.200	15.200	15.600	16.500	17.600	18.600	19.600	21.500	21.900	20.900	21.100	21.700	22.000	22.400	23.800	25.300	25.600	26.800	28.000
Roménia	5.100	5.600	6.200	6.400	7.600	8.200	9.600	11.300	13.300	12.700	13.000	13.500	14.300	14.500	15.200	16.300	17.400	19.000	20.100
Suécia	25.800	25.900	26.400	26.800	28.400	28.900	31.000	33.500	33.200	30.500	32.300	33.600	34.200	33.900	34.700	36.800	36.000	36.700	37.300

Par memória:

Albânia	3.400	3.700	4.000	4.200	4.600	5.000	5.400	6.000	6.500	6.700	7.400	7.700	8.000	7.800	8.300	8.800	8.600	9.100	9.600
Bósnia e Herzegovina	:	:	:	:	:	5.900	6.500	7.200	7.600	7.200	7.500	7.800	7.900	8.100	8.300	8.800	9.000	9.200	9.700
EUA	31.800	32.200	32.600	33.500	35.300	37.400	38.300	39.500	38.200	35.700	37.000	37.600	39.000	39.000	40.500	42.700	41.600	41.900	43.700
Islândia	26.000	27.600	27.900	27.700	30.100	31.700	32.300	34.000	34.000	31.800	30.300	30.800	31.700	32.400	33.700	36.700	37.900	38.600	40.400
Japão	23.500	23.900	24.200	24.600	25.700	26.900	27.400	28.500	27.500	25.200	26.800	27.000	28.100	28.700	28.900	30.400	28.700	28.400	28.700
Macedónia do Norte	5.400	5.300	5.500	5.600	6.100	6.700	7.200	7.700	8.300	8.400	8.700	8.800	9.000	9.400	10.400	10.800	10.900	11.500	
Montenegro	5.200	5.800	6.000	6.100	6.500	7.000	8.700	10.300	10.900	10.400	10.900	10.900	10.900	11.300	12.300	13.000	13.000	14.800	
Noruega	32.400	32.800	32.600	32.700	36.000	40.600	44.800	46.100	48.800	42.100	44.300	46.800	49.400	49.200	48.600	45.400	42.100	43.800	46.900
Sérvia	5.300	5.600	6.200	6.500	7.200	7.800	8.400	9.300	10.000	9.500	9.800	10.400	10.500	10.700	11.200	11.300	11.300	11.600	12.200
Suíça	31.100	31.700	32.200	31.800	32.900	34.300	37.100	40.800	41.400	39.200	40.500	42.400	43.700	44.200	45.600	48.100	47.000	46.800	48.100
Turquia	8.300	7.900	7.900	8.100	9.100	10.000	11.200	12.100	12.600	11.700	13.200	14.700	15.500	16.300	17.700	19.300	18.900	19.600	19.700

Fontes: Eurostat (Base de dados consultada em 30 de dezembro de 2019, disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=sdg\\_10\\_10](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=sdg_10_10)) e cálculos da UTAO. |  
Notas: os números ordinais que surgem entre parênteses na linha azul identificam a posição de Portugal na lista ordenada de Estados-Membros da União Europeia a 28 com maior PIB real por habitante em paridades de poder de compra.





