

**Relatório UTAO n.º 24/2020**

## Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2021

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

22 de outubro de 2020

### **Ficha técnica**

---

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

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

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

**Título:** Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2021

**Coleção:** Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

**Relatório UTAO N.º 24/2020**

**Data de publicação:** 22 de outubro de 2020

**Data-limite para incorporação de informação:** 24h00m de 16/10/2020

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

---

## Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Figuras.....	ii
Índice de Tabelas.....	ii
Índice de Gráficos.....	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos.....	iii
<b>Sumário executivo.....</b>	<b>1</b>
Introdução.....	1
Cenário macroeconómico.....	2
Medidas de política.....	3
Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.....	4
A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu.....	5
Ventilação económica em contabilidade pública.....	6
<b>1 Introdução.....</b>	<b>9</b>
<b>PARTE I: CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJEÇÕES DE CURTO PRAZO.....</b>	<b>15</b>
<b>2 O cenário macroeconómico do Ministério das Finanças em contexto histórico e analítico.....</b>	<b>17</b>
2.1 Previsões para 2021.....	17
2.2 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação.....	18
2.3 Rendimento disponível e poupança de famílias e instituições sem fins lucrativos.....	20
2.4 Mercado de trabalho.....	21
2.5 Conta externa.....	23
<b>3 Comparações com os previsores oficiais.....</b>	<b>27</b>
3.1 Previsões para a economia internacional.....	27
3.2 Previsões para a economia portuguesa.....	28
3.3 Riscos a ter em conta no cenário macroeconómico da POE/2021.....	30
<b>PARTE II: ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL.....</b>	<b>33</b>
<b>4 Medidas de política.....</b>	<b>35</b>
4.1 Contas das Administrações Públicas e conceitos.....	35
4.2 Medidas permanentes do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021.....	37
4.3 Novas medidas permanentes de política orçamental.....	41
4.3.1 As medidas definidas pelo MF como novas e permanentes.....	41
4.3.2 Revisão da UTAO.....	42
4.3.3 Descrição breve das medidas.....	45
4.3.4 Contributo das novas medidas permanentes para a consolidação orçamental: 2021 e os cinco anos anteriores.....	46
4.4 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes.....	47
4.5 Balanço das implicações das medidas de política na variação do saldo orçamental.....	49
<b>5 Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.....</b>	<b>53</b>
5.1 Estado de vigência das regras.....	53
<b>6 A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu.....</b>	<b>55</b>
6.1 A coordenação de políticas económicas no Semestre Europeu.....	55
6.1.1 Enquadramento e sequência lógica do semestre europeu de 2020.....	56
6.1.1.1 Fase preparatória: Análise da situação e seguimento do ano anterior.....	58
6.1.1.2 Fase 1: Orientação política a nível da UE.....	61
6.1.1.3 Fase 2: Objetivos, políticas e planos específicos por país.....	63
6.1.1.4 Fase 3: Implementação.....	64
6.1.2 Recomendações do Conselho da União Europeia.....	65
6.2 A reação da POE/2021 às recomendações do Conselho da União Europeia.....	66
<b>PARTE III: ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....</b>	<b>69</b>
<b>7 Ventilação económica em contabilidade pública.....</b>	<b>71</b>
7.1 Considerações sobre a qualidade da informação prestada.....	71
7.2 Ponto de partida: a estimativa da execução para 2020 e comparações com 2019 e previsões passadas para 2020.....	73
7.3 A POE/2021 e o cenário orçamental das Administrações Públicas em 2021.....	78
7.3.1 Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas.....	78
<b>8 ANEXOS.....</b>	<b>83</b>
8.1 Anexo 1: Quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública.....	85

## Índice de Figuras

Figura 1 – Cronograma do Semestre Europeu .....	58
---	----

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – PIB real por ramo de atividade a preços de base.....	17
Tabela 2 – Produto potencial e hiato do produto.....	18
Tabela 3 – Previsões das instituições internacionais para o crescimento do PIB real.....	27
Tabela 4 – Previsões das instituições internacionais para a balança corrente .....	28
Tabela 5 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital.....	30
Tabela 6 – Previsões orçamentais da POE/2021 para os anos de 2020 e 2021 .....	36
Tabela 7 – Medidas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021 .....	39
Tabela 8 – Novas medidas de política orçamental em 2021 .....	43
Tabela 9 – Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2021 .....	44
Tabela 10 – Exercício de revisão de despesa 2021 .....	46
Tabela 11 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020 e 2021: impacto sobre o saldo orçamental .....	47
Tabela 12 – Recomendações específicas do Conselho a Portugal, no âmbito do Semestre Europeu de 2020 .....	66
Tabela 13 – Acolhimento das recomendações do Semestre Europeu de 2020 na POE/2021 .....	67
Tabela 14 – Incoerências no saldo global apresentado no relatório da POE/2020 .....	72
Tabela 15 – Sugestão de apresentação para o Mapa 4 do Orçamento do Estado de acordo com a LEO: exemplo para os Encargos Gerais do Estado (capítulo 1 do Mapa 4) .....	73
Tabela 16 – Conta das AP em contabilidade pública.....	74
Tabela 17 – Conta das Administrações Públicas em 2021 na ótica da contabilidade pública .....	79
Tabela 18 – Conta consolidada das Administrações Públicas: comparação entre os anos de 2019, 2020 e 2021 .....	85

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Crescimento do PIB real .....	18
Gráfico 2 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia.....	19
Gráfico 3 – Balança de bens e balança de serviços .....	19
Gráfico 4 – Composição do PIB real.....	20
Gráfico 5 – Evolução do PIB real, por componente .....	20
Gráfico 6 – Investimento (FBCF) .....	20
Gráfico 7 – Investimento (FBCF), por sector de atividade .....	20
Gráfico 8 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias .....	22
Gráfico 9 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego .....	22
Gráfico 10 – Custos unitários do trabalho nominais e reais .....	23
Gráfico 11 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador.....	23
Gráfico 12 – Taxa de variação do preço das importações e evolução dos preços do petróleo Brent .....	24
Gráfico 13 – Composição das balanças corrente e de capital.....	24
Gráfico 14 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado.....	24
Gráfico 15 – Termos de troca e preços das exportações e das importações .....	24
Gráfico 16 – Transferência entre Portugal e União Europeia.....	25
Gráfico 17 – Posição líquida de investimento internacional e dívida externa líquida.....	25
Gráfico 18 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia .....	29
Gráfico 19 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro .....	29
Gráfico 20 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia.....	30
Gráfico 21 – Contribuição das novas medidas permanentes de política para a consolidação orçamental no período de 2016 a 2021 .....	46
Gráfico 22 – Impacto das medidas de política na variação do saldo orçamental em 2021 .....	50
Gráfico 23 – Principais contributos para a revisão do saldo global na Estimativa face à 2.ªAOE/2020.....	77
Gráfico 24 – Contributos por subsector para a revisão do saldo da estimativa face à 2.ªAOE/2020 .....	77
Gráfico 25 – Evolução do saldo global das administrações públicas no período 2014–2021 .....	78
Gráfico 26 – Saldo por subsector 2020–2021 .....	80
Gráfico 27 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2021 face à sua estimativa de execução em 2020.....	81

**Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos**

<b>Sigla/abreviatura</b>	<b>Designação</b>
2.ºAOE/2020	Segunda Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 tal como aprovada pela Assembleia da República
2.ºPAOE/2020	Segunda Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado de 2020
ADSE	Sistema de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas Instituto de Proteção e Assistência na Doença, ADSE, I.P.
AMECO	<i>Annual Macro-Economic Database of the European Commission</i>
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE/AAAA	Conta Geral do Estado do ano AAAA
COF	Comissão (parlamentar) de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
CTUP	Custos do Trabalho por Unidade Produzida
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EM	Estado(s)-Membro(s)
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GOP	Grandes Opções do Plano
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IEFP, I.P.	Instituto do Emprego e da Formação Profissional — Instituto Público
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M\$	Milhões de dólares dos Estados Unidos da América
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OE/AAAA	Orçamento do Estado para o ano AAAA
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
pp.	Páginas
PDE	Procedimento(s) relativo(s) aos Défices Excessivos
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PE	Programa(s) de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PNR	Programa(s) Nacional(is) de Reformas
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano AAAA
pp.	Páginas
PPL	Proposta de Lei
PPO/2021	Projeto de Plano Orçamental para 2021
PPP	Parcerias-Público Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSPP	<i>Public Sector Purchase Programme</i>
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
REACT	Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
REP	Recomendação(ões) Específica(s) por País(es)
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida

<b>Sigla/abreviatura</b>	<b>Designação</b>
SCUT	Sem Custos para o Utilizador
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIGO	Sistema de Informação e Gestão Orçamental
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SURE	<i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>
f.v.h.	Taxa de variação homóloga
TAP	TAP Air Portugal
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

## Sumário executivo

---

Este relatório é a apreciação preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) à Proposta de Orçamento do Estado para 2021 submetida pelo Governo em 12 de outubro de 2020. O Sumário Executivo apresenta as principais conclusões da análise empreendida. Todas as afirmações nele contidas estão fundamentadas nos capítulos seguintes. As siglas usadas estão explicadas na Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos, p. iii.

### Introdução

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

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

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

**3. A produção deste relatório foi prejudicada pela demora excessiva na prestação de esclarecimentos e dados adicionais em formato digital por parte do MF.** Grande parte dos pedidos enviados em 25 de setembro permanece sem resposta. Não foi possível usar a base de dados que guarda a proposta de orçamento para 2021 com muito maior detalhe do que o mostrado no relatório do MF. Não foi possível usar dados de contabilidade pública em formato Excel. Dos inúmeros dados em falta sobressaem os referentes às inter-relações da conta das AP em 2020 e 2021 com as medidas COVID-19, o Plano de Recuperação e Resiliência e a multiplicação das fontes de financiamento europeu em 2021 (subvenções, empréstimos e garantias).

**4. Ocorreram várias correções pelo MF a partes do relatório que acompanha a POE e a partes do Projeto de Plano Orçamental (PPO) para 2021 durante a produção deste trabalho, circunstâncias que objetivamente confundiram quem tem o dever de acompanhar estas matérias, como são técnicos e os deputados da Assembleia da República, e perturbaram a realização da análise da UTAO.** O relatório da POE foi objeto de uma errata no dia 13. Ainda assim, nele subsistem duas versões em contabilidade pública para a conta das Administrações Públicas em cada um dos anos (2020 e 2021), quando só deveria haver uma. O PPO conheceu quatro versões entre 12 e 19 de outubro. Para que este trabalho pudesse ser divulgado no dia 22, a UTAO trabalhou com a terceira versão, que lhe foi entregue pelo MF cerca das 20h00m do dia 16. As mudanças em aspetos essenciais para o entendimento público da variação

no saldo orçamental entre 2020 e 2021 foram substantivas, sobretudo na identificação e na quantificação de medidas temporárias ou não-recorrentes.

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

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

### Cenário macroeconómico

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

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

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

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



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

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

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

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

#### Medidas de política

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

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

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

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

**19. O MF não prestou qualquer esclarecimento** adicional sobre novas medidas permanentes de política orçamental.

**20. A UTAO, com a informação disponível, procedeu à revisão do quadro das principais medidas de política orçamental,** passando a refletir exclusivamente o teor e a quantificação do impacto das novas orientações políticas permanentes para 2021. Foram, por isso, excluídas quatro "medidas COVID-19". Adicionalmente, foram incluídos os efeitos na receita de IRS, contribuições sociais e ADSE decorrentes de duas novas medidas na despesa com pessoal previstas para 2021.

**21. As novas medidas de política adotadas procuram aumentar o rendimento disponível**, seja através de medidas fiscais como o IVA da eletricidade e as retenções na fonte de IRS (com esta, o ganho é revertido aquando do acerto de contas com o fisco em 2022), seja por via da despesa adicional com a medida IVAucher e de iniciativas no âmbito das prestações sociais, nas quais se destaca o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores.

**22. Na avaliação da UTAO, o contributo direto das novas medidas permanentes para o saldo orçamental de 2021 ascende a – 499,3 M€.** No relatório do MF este contributo mede – 1947,0 M€.

**23. Ainda assim, o impacto de – 499,3 M€, ou – 0,24% do PIB, é o maior contributo negativo para a consolidação orçamental** dos últimos seis anos.

**24. O MF foi disponibilizando ao longo dos últimos sete dias diferentes quantificações do efeito direto sobre o saldo orçamental decorrente das medidas temporárias ou não-recorrentes**, conforme referido no parágrafo 4 acima. Na análise da informação parcial e incompleta disponibilizada pelo MF na terceira versão, a UTAO discordou da classificação das operações de empréstimo e garantia às empresas de transporte aéreo neste lote de medidas. Atendendo a esta divergência face ao MF, a UTAO considera que, em termos líquidos, as medidas temporárias ou não-recorrentes terão um impacto sobre o saldo orçamental em percentagem do PIB de – 0,5 p.p. em 2020 e + 0,3 p.p. em 2021. Já não foi possível incorporar no presente Relatório a análise da quarta versão disponibilizada pelo Ministério quanto ao efeito destas medidas, a qual será objeto de apreciação no próximo relatório da UTAO.

**25. A partir da análise e da quantificação do efeito orçamental direto dos diferentes tipos de medidas de política referidas anteriormente, a UTAO conclui que os principais contributos para a melhoria do saldo orçamental em 2021 (face à estimativa para 2020) prevista na POE decorrem da recuperação projetada para a atividade económica e do impacto diferenciado das medidas temporárias ou não-recorrentes nos dois anos.** Com efeito, prevê-se que estas medidas sejam menos onerosas em 2021 do que em 2020, essencialmente devido à receita adicional proporcionada pelo reembolso das *pre-paid margins* do FEEF prevista para o próximo ano.

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

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

**27. No âmbito da vertente preventiva encontram-se definidas regras orçamentais relativas aos seguintes aspetos:** i) nível do saldo orçamental: limite inferior equivalente a – 3% do PIB; ii) relação entre o saldo estrutural e o Objetivo de Médio Prazo (OMP): para cada EM é definido um OMP, expresso como quociente entre o saldo estrutural de cada país e o seu PIB potencial (a atualização do OMP aplicável a cada EM é realizada a cada três anos); iii) evolução da despesa primária líquida; iv) trajetória da dívida pública.

**28. Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em 23 de março de 2020, os ministros das Finanças dos Estados-Membros manifestaram o seu acordo com esta apreciação da Comissão e concordaram que a grave recessão económica exigia uma resposta determinada, ambiciosa e coordenada.** A ativação da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

## A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu

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

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

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

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

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

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

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

## Ventilação económica em contabilidade pública

**35. A POE/2021 contém uma alteração estrutural na forma de apresentação e disponibiliza pela primeira vez os mapas contabilísticos agregados para o subsector da Administração Central, mas a informação apenas é apresentada de forma consolidada para o total de cada um dos mapas. A UTAO propõe um desenho alternativo para o Mapa 4 que recupera o que supõe ter sido a intenção do legislador.**

A alteração no formato dos mapas na proposta de lei iniciada nesta POE, embora cumpra formalmente o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), fica aquém do objetivo do legislador, o qual tinha como finalidade conhecer o valor consolidado, por natureza de receita e de despesa e por entidade, e facilitar a interpretação da informação orçamental pelos utilizadores em geral. Este novo formato cumpre formalmente a LEO, mas em termos de qualidade de informação disponibilizada, perde-se o detalhe anterior e não se ganha em transparência. O presente relatório sugere um desenho diferente que supera estes inconvenientes.

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

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

**38. A revisão em baixa da receita na estimativa de 2020 face à 2.ªAOE/2020 resulta maioritariamente da correção da sobreorçamentação na componente não fiscal nem contributiva da receita apresentada na 2.ªAOE/2020, com um peso de 76% na revisão total. A estimativa para 2020 reduz em 4885 M€ (– 5,6%) a previsão de cobrança de receita em 2020, face à previsão na 2.ªAOE/2020. A generalidade das rubricas da receita, com exceção das contribuições sociais, deverão fechar o ano de 2020 com níveis de cobrança inferiores ao previsto.** Esta revisão em baixa resulta: (1) do agravamento do cenário económico para 2020 presente na POE/2021, designadamente a contração do consumo interno; (2) do impacto de medidas de política COVID-19 não considerados no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020, com destaque para a suspensão de pagamentos por conta de IRC para as PME e micro empresas, avaliada em 1150 M€, mas que deverá ser parcialmente recuperada em 2021. Estes dois fatores têm um efeito cumulativo estimado de – 1865 M€ na cobrança de receita fiscal; (3) da correção da sobreorçamentação na componente não fiscal nem contributiva da receita apresentada na 2.ªAOE/2020, que representa 76% da revisão total. Em sentido oposto, a evolução mais benévola para o mercado de trabalho ora esperada, com uma quebra menos acentuada do emprego, beneficia o desempenho das contribuições sociais.

**39. A evolução da despesa encontra-se influenciada pelo ciclo económico e pelas medidas de política contracíclicas COVID-19, prevendo-se poupanças de 4717 M€ (– 4,7%) na despesa. A estimativa para 2020 e os dados conhecidos da execução orçamental sugerem que o impacto das medidas COVID-19 na execução orçamental de 2020 deverá ser inferior ao previsto na 2.ªAOE/2020.** Apenas as despesas com pessoal (– 301 M€) e subsídios (– 4 M€) deverão exceder a dotação orçamentada na 2.ªAOE/2020, sendo os seus desvios largamente compensados pelas poupanças estimadas nas restantes rubricas, no montante total de + 5007 M€. Não existe informação disponível sobre a execução das medidas COVID-19 em 2020. No entanto, na execução conhecida até ao final do mês de agosto, as rubricas da despesa que registam o maior impacto das medidas COVID-19 são as transferências correntes (66,9%), a aquisição de bens e serviços (17,7%) e o investimento (4,7%), representando cerca de 89,3%

do total (1905,6 M€). Todos estes agregados deverão registar em 2020 uma execução inferior à programada na 2.ªAOE/2020, apresentando a rubrica de aquisição de bens e serviços o desvio mais significativo do lado da despesa. A rubrica de transferências correntes, para além de ser a que absorve o maior impacto das medidas COVID-19, foi agravada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos em contexto recessivo, uma vez que regista a despesa com prestações sociais (incluem o subsídio de desemprego) e deverá fechar o ano com uma folga de 404 M€ face ao previsto. Assim, mesmo na ausência de informação adicional, parece razoável afirmar que o impacto das medidas COVID-19 na execução orçamental de 2020 deverá ser inferior ao antecipado no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020.

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

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

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

**42. Na despesa, apenas as rubricas de juros e subsídios deverão diminuir face à estimativa para 2020, prevendo-se o aumento das restantes, com destaque para o investimento.** A POE/2021 prevê um crescimento de 6,2% (+6011 M€) para a despesa, dos quais 2186 M€ destinados a investimento, apenas parcialmente explicado pelo Plano de Recuperação e Resiliência. Para as despesas com pessoal prevê-se um crescimento de 969 M€ (+ 4,3%), situando-se 130 M€ acima do aumento estimado para 2020 (840 M€; 3,9%), encontrando-se em linha com as medidas de reforço do emprego público na saúde e na educação e da atribuição de um subsídio de risco extraordinário para profissionais de saúde. A dotação provisional ascende a 500 M€.



## 1 Introdução

**43. A Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) inicia neste documento a sua apreciação à [Proposta de Orçamento do Estado para 2021 \(POE/2021\)](#) que o Governo entregou ao Parlamento em 12 de outubro de 2020.** O tempo de conceção dedicado a este documento visou acolher a solicitação da Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças (COF) de uma análise preliminar antes da primeira audição ao Senhor Ministro de Estado e das Finanças, prevista para as 15h00m do dia 23 do corrente. O escasso tempo disponível para produzir este trabalho deixa inevitavelmente de fora vários assuntos importantes. No entanto, os mesmos serão apreciados num segundo relatório, a publicar antes da segunda audição ao mesmo membro do Governo, e que está agendada para a tarde do dia 12 de novembro.

**44. A análise preliminar que aqui se oferece foi condicionada por dois fatores exógenos à UTAO:** datas de audição do Ministro das Finanças e a informação prestada pelo seu ministério sobre a POE/2021. Medeiam nove dias, incluindo todo o fim-de-semana, entre o acesso à documentação depositada na Assembleia da República (AR) sobre a POE/2021 e a entrega deste relatório ao Presidente da COF. É um tempo exíguo porquanto a apreciação da programação orçamental anual é um exercício muito complexo, repleto de interações entre vários autores e que exige a consideração simultânea e, por vezes, contraditória entre as fontes. Pelas razões expostas no parágrafo 48 e em vários outros nos capítulos seguintes, a informação tornada pública pelo Ministério das Finanças (MF) suscitou dúvidas e necessidade de dados adicionais na posse de serviços do MF e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). A demora, as respostas contraditórias e a incompletude na informação recebida acabaram por condicionar ainda mais a análise que foi possível realizar para produzir este relatório.

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

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

- a) Elementos informativos e complementares do OE/2021;
- b) Síntese OE/2021 (*Budget at a glance*);
- c) Guia para o cidadão;
- d) Mapas da lei em formato XML;
- e) Folhas de cálculo com os valores representados nos quadros e gráficos do relatório.

Porém, à data de fecho para incorporação de informação neste documento, dos cinco elementos novos, o referido portal só mostrava a peça a).

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

**48. A informação sobre as medidas discricionárias de política com expressão orçamental precisa ser francamente melhorada.** Um leitor atento terá muita dificuldade em responder objetivamente às perguntas “O que é que o Governo tenciona fazer diferente em 2021, face a 2020, no que àquelas medidas respeita?” e “Em quanto é que todas essas mudanças de orientação política impactam no saldo orçamental?”. **As dificuldades de resposta inequívoca decorrem de várias razões. Primeira,** não existe uma lista de medidas, mas várias listas de medidas e com valores diferentes ao longo do relatório. Há lotes de medidas enunciadas na Nota de Apresentação que subtraem 1650 milhões de euros (M€) ao saldo, o Capítulo 2 referencia 43 medidas, mas só quantifica uma minoria, o Capítulo mostra 17 medidas antigas (por virem de 2020) e que reduzem o saldo de 2021 em 1967,6 M€ e 22 medidas novas que reduzem o mesmo saldo em 1947,0 M€, o Sumário Executivo apresenta outra lista de medidas, a maioria das quais sem quantificação. Fazendo “pesca à linha” nas intenções manifestadas pelos diversos ministérios ao longo do extenso Capítulo 5, o referido leitor seria também capaz de construir outra lista, esta contendo largas dezenas de medidas discricionárias de política. **A segunda dificuldade** em responder objetivamente às duas perguntas acima tem a ver com a falta de precisão na descrição das medidas. A grande maioria das medidas é enunciada sem preocupação de precisar elementos cruciais para o público compreender o seu significado: objetivos, entidade pública responsável pelo impacto orçamental, entidade-alvo na economia, efeito orçamental direto da medida no saldo, por diferença (no caso aplicável) face à execução estimada em 2020, ótica contabilística (nacional ou pública orçamental) do registo desse efeito, rubrica de classificação económica em que o efeito deve ser registado, entre outros elementos que deveriam ser padronizados para se obter uma leitura compreensiva da relação entre as políticas públicas e as contas das AP. **A terceira dificuldade** em responder objetivamente a este desafio decorre, no caso das medidas de política antigas quantificadas no Capítulo 3 do relatório do MF (Quadro 3.2), de o texto não esclarecer se os valores de impacto no saldo decorrem exclusivamente de alterações paramétricas nas medidas efetuadas em 2020 e não plenamente refletidas na execução de 2020 (como parece ser o caso da medida “Aumento da dedução de IRS a partir do segundo dependente”) ou de alterações na atividade económica (como parece ser o caso da medida “Consumos intermédios”). Como é evidente, no primeiro exemplo está-se legitimamente perante uma pressão ou poupança orçamental provocada pelas AP (um impulso de política), mas no segundo caso o efeito na conta pública não decorre de nenhuma ação política. Esta imensa heterogeneidade na apresentação das medidas de política prejudica seriamente o escrutínio independente da relação financeira dos cidadãos com as AP. Para ultrapassar estas dificuldades na leitura do acervo público da POE/2021, e poder contribuir para o melhor esclarecimento dos Senhores Deputados e dos Portugueses, a UTAO solicitou atempadamente informações adicionais a vários serviços do MF.

**49. A eficácia na resposta deixou muito a desejar e prejudicou a ambição da UTAO para este relatório.** No dia 25 de setembro a Unidade dirigiu pedidos de informação a três serviços do MF e ao IGFSS, com antecedência suficiente para poder ter as respostas nas 24 horas seguintes à entrega da documentação na AR. Todos os anos são enviados estes pedidos e costumam ser respondidos em tempo útil, pelo menos em parte substancial. Frisa-se que destes pedidos consta sempre a transmissão dos dados numéricos da POE, incluindo Projeto de Plano Orçamental (PPO), em milhões de euros com, pelo menos, três casas decimais e em formato Excel sem os quais o trabalho de cálculo pela UTAO resulta muito mais demorado e impreciso. Desta vez, só o IGFSS correspondeu impecavelmente. Em termos de contabilidade pública, o acesso à base de dados em linha na qual consta a POE só foi concedido às 23h00m de Sábado, dia 17 de outubro. Parte dos ficheiros de Excel nesta perspetiva contabilística apenas chegou perto das 12h00m do dia seguinte, quando o rascunho do Capítulo 7 deste relatório já estava quase pronto, razão pela qual se tornou humanamente impossível usar a informação recebida. A UTAO aguarda ainda pelo resto da informação solicitada a 25 de setembro. Em contabilidade nacional, parte



da informação requerida a 25 de setembro só chegou pelas 20h00m do dia 15 de outubro. A UTAO pediu esclarecimentos sobre contradições no PPO face à versão entregue à AR no dia 12 e recebeu uma terceira versão pelas 20h00m do dia seguinte (mais sobre as múltiplas versões de PPO no parágrafo 50). Apesar da demora, foi esta terceira versão a utilizada no presente relatório. O pedido de dados sobre responsabilidades contingentes (incluindo as assumidas no âmbito das medidas COVID-19), parcerias público-privadas e sector empresarial do Estado, também solicitado em 25 de setembro, permanece sem resposta, apesar da insistência em 14 de outubro. Dos inúmeros dados em falta sobressaem os referentes às inter-relações da conta das AP em 2020 e 2021 com as medidas COVID-19, o Plano de Recuperação e Resiliência e a multiplicação das fontes de financiamento europeu em 2021 (subvenções, empréstimos e garantias).

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

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

**52. A informação que consta dos quadros do PPO era indispensável para realizar inúmeros cálculos preparatórios da análise económica e a UTAO tomou como boa a versão mais recente que recebeu diretamente do Ministério (a terceira versão acima referida), ainda por cima porque os seus dados estavam disponíveis em formato digital.** Foram os dados desta resposta oficial do MF que a UTAO privilegiou na sua análise. As diferenças encontradas entre estas três versões não são exatamente negligenciáveis ou questões de pormenor. No que respeita às medidas temporárias ou não-recorrentes, por exemplo, o impacto líquido estimado pelo MF evoluiu de – 422 M€ no envio à AR, para – 1447 M€ na resposta à UTAO do dia 15 e no envio à CE e para + 84 M€ na resposta à UTAO do dia 16 sobre a incoerência dos valores anteriores. A correta identificação deste efeito é um elemento central na análise da evolução projetada para a evolução das contas públicas, porquanto a exclusão deste efeito é absolutamente necessária para aferir a tendência de evolução de fundo da situação orçamental. Já o primeiro rascunho do relatório estava concluído quando a UTAO tomou conhecimento de mais uma versão de PPO/2021, a quarta na sequência referida. Com efeito, ainda na manhã do dia 19, os deputados da Comissão de Orçamento e Finanças e a UTAO receberam uma versão corrigida do documento “Elementos Informativos e Complementares” anexo à POE/2021, que corresponde a uma segunda versão entregue na AR, mas a uma quarta versão de dados quando comparada com as três versões elencadas anteriormente. As diferenças da quarta versão face à terceira (a que foi considerada neste relatório) são já menores e cingem-se a um conjunto mais restrito de variáveis (a UTAO contabilizou diferenças pequenas em cinco células). Adicionalmente, esta última versão de dados em contabilidade nacional conhecida à data dispõe de informação mais completa do que a que foi entregue a 12 de outubro na AR e das que foram facultadas diretamente à UTAO quanto à identificação das medidas temporárias ou não-recorrentes,

elementos relevantes para a análise realizada no presente relatório. Esta errata do documento e a quarta versão de PPO foram remetidas pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares à AR pelas 24h00m do dia 16, mas só foram circuladas pelos Deputados e pela UTAO na manhã do dia 19 de outubro.

**53. Quanto a dados em contabilidade pública, a UTAO detetou uma contradição interna no Capítulo 4 e no Anexo 1 do relatório que acompanha a POE.** Está explicada em detalhe na Secção 7.1 adiante. Importa aqui sumariá-la e dizer como foi superada. Há duas contas das AP em 2020 e duas contas em 2021 no relatório do MF. O esclarecimento do Ministério sobre que contas considerar válidas chegou pelas 12h00m do dia 18 de outubro. Felizmente, coincidiu com a escolha que a UTAO teve de efetuar dias antes para conseguir escrever o Capítulo 7 dentro do prazo. As contas corretas são as que constam do Anexo 1 no relatório da POE.

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

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

- PPL 61/XIV — ficheiro Word entregue à AR na noite de 12/10/2020;
- Relatório que acompanha a POE/2021 — ficheiro PDF entregue à AR na manhã de 13/10/2020;
- Documento “Elementos Informativos e Complementares do OE/2021” — ficheiro PDF entregue à AR na noite de 12/10/2020;
- Projeto de Plano Orçamental para 2021 — ficheiro Excel remetido pelo MF à UTAO na noite de 16/10/2020;
- Parte dos dados em contabilidade nacional solicitados em formato digital pela UTAO em 25/09/2020 — ficheiro Excel recebido na noite de 15/10/2020;
- Totalidade dos dados sobre a conta da Segurança Social solicitados em formato digital pela UTAO em 25/09/2020 — ficheiro Excel recebido do IGFSS na tarde de 14/10/2020.

**56. Os orçamentos anuais estão ligados pelo eixo do tempo, o que recomenda a comparação da POE/2021 com o PE/2020–24; porém, essa tarefa não é possível por causa da pandemia.** Um plano orçamental anual é condicionado pelas opções políticas e os desenvolvimentos financeiros passados, e

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

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

**58. O presente documento está estruturado em torno de sete capítulos.** Têm as designações abaixo indicadas.

- Cap. 1— Introdução
- Cap. 2 — O cenário macroeconómico do Ministério das Finanças em contexto histórico e analítico
- Cap. 3 — Comparações com os previsores oficiais
- Cap. 4 — Medidas de política
- Cap. 5 — Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento
- Cap. 6 — A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu
- Cap. 7 — Ventilação económica em contabilidade pública



**PARTE I: CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJE-  
ÇÕES DE CURTO PRAZO**

---



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

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

### 2.1 Previsões para 2021

**60. O PIB real a preços de base apresentou no 1.º semestre de 2020 uma queda homóloga de 8,8%, refletindo a descida na maioria dos ramos de atividade.** Os principais contributos negativos encontram-se em três ramos de atividade (Tabela 1): i) comércio, reparação de veículos, alojamento e restauração, ii) outras atividades de serviços, e iii) indústria. O conjunto destes três ramos de atividade representou cerca de 86% da queda homóloga do PIB real a preços de base no 1.º semestre de 2020. Em sentido oposto, apenas o ramo de atividade da construção registou um crescimento homólogo neste semestre (+2,2%). Importa salientar que uma análise do PIB na ótica da produção consiste na desagregação do valor acrescentado pelos ramos de atividade económica. No entanto, de referir que os valores encontram-se a preços de base, o que é ligeiramente diferente do PIB divulgado na ótica da despesa a preços de mercado, a qual normalmente é utilizada para desagregar as componentes da procura agregada.<sup>1</sup>

**Tabela 1 – PIB real por ramo de atividade a preços de base**  
(em milhões de euros (base ano 2016), e em percentagem)

Ramo de atividade	Ano 2019 (M€)	1.º semestre			
		2019 (M€)	2020 (M€)	Varição homóloga (M€)	Taxa variação (%)
Agricultura, silvicultura e pesca	4 022	2 015	1 927	-88	-4,4
Indústria	25 438	12 806	11 036	-1 770	-13,8
Energia, água e saneamento	6 358	3 225	2 949	-276	-8,6
Construção	7 481	3 746	3 829	83	2,2
Comércio e reparação de veículos; alojamento e restauração	35 353	17 522	14 591	-2 930	-16,7
Transportes e armazenagem; atividades de informação e comunicação	15 546	7 724	6 991	-733	-9,5
Atividades financeiras, de seguros e imobiliárias	29 736	14 849	14 799	-50	-0,3
Outras atividades de serviços	51 487	25 566	23 645	-1 921	-7,5
<b>VAB em volume, a preços de base</b>	<b>175 420</b>	<b>87 453</b>	<b>79 767</b>	<b>-7 686</b>	<b>-8,8</b>

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

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

<sup>1</sup> A taxa de variação homóloga do PIB real a preços de mercado no 1.º semestre foi de -9,4%. Resumidamente, a diferença entre o PIB a preços de mercado e o PIB a preços de base corresponde à soma dos impostos sobre a produção e a importação líquidos de subsídios.

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

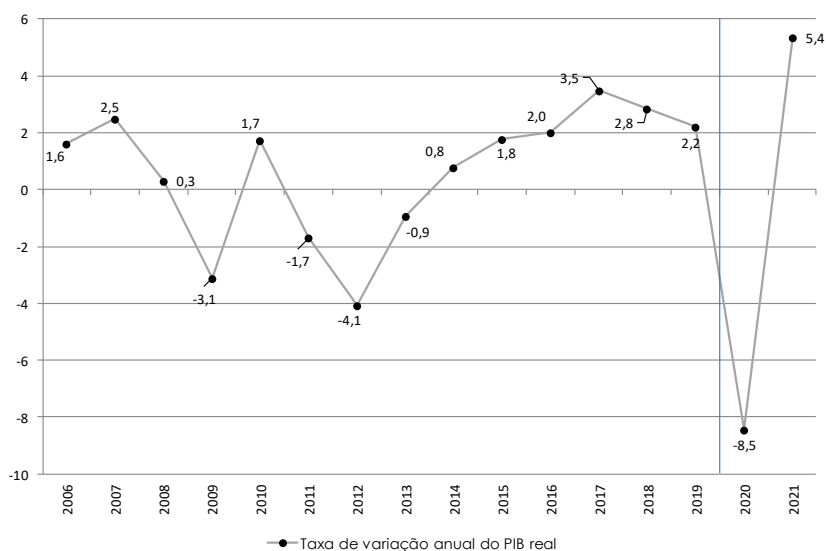
**Tabela 2 – Produto potencial e hiato do produto**  
(em percentagem e em percentagem do produto potencial)

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

Fontes: AMECO, MF e cálculos da UTAO.

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

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



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

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

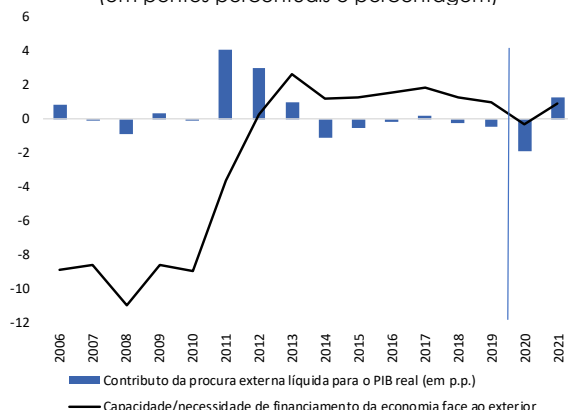
**64. As componentes do PIB real que em 2020 deverão registar os principais contributos para a recessão de 2020 também apresentarão os principais contributos para a recuperação em 2021.** Para a contração



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

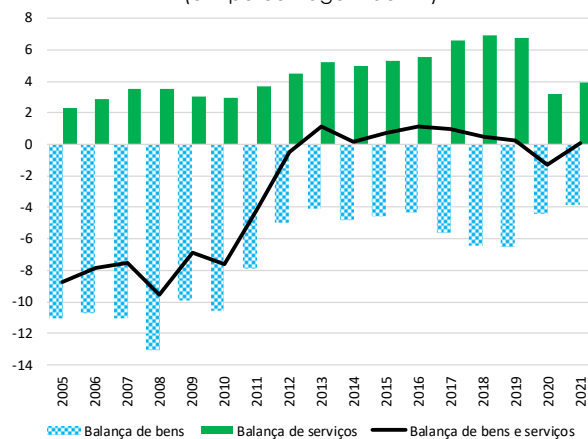
**65. Relativamente ao comércio internacional, na POE/2021 prevê-se uma melhoria do contributo negativo da balança de bens, de - 6,5% do PIB em 2019 para - 4,4% e - 3,8% em 2020 e 2021, respetivamente.** Se se concretizar a previsão para 2021 (Gráfico 3), este será o melhor registo desde o início da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

**Gráfico 2 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia**  
(em pontos percentuais e percentagem)



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

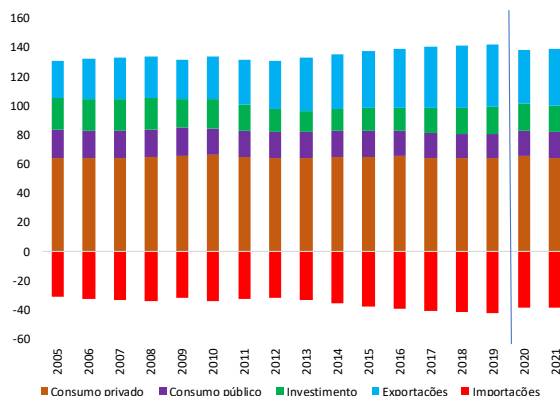
**Gráfico 3 – Balança de bens e balança de serviços**  
(em percentagem do PIB)



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

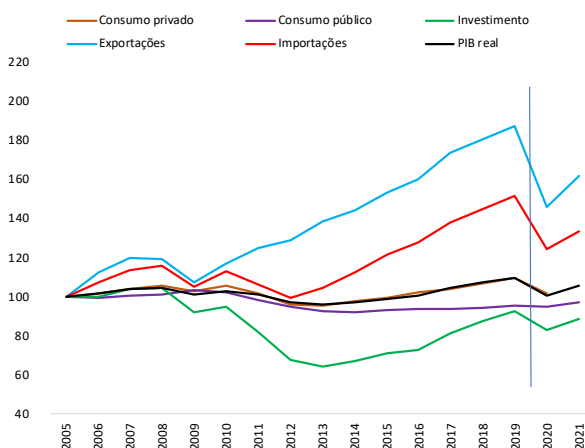
<sup>2</sup> No relatório *World Economic Outlook* publicado em 13/10/2020, o FMI apresentou Portugal como um dos cinco países no mundo em que a quebra de receita do sector do turismo teve impacto negativo importante no PIB do 1.º semestre de 2020: Grécia, Islândia, México, Portugal e Turquia.

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



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

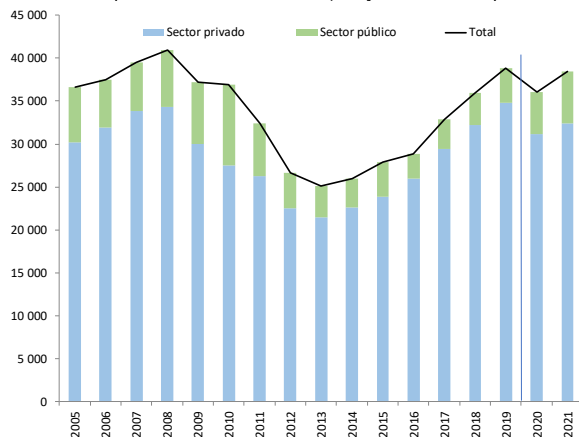
**Gráfico 5 – Evolução do PIB real, por componente**  
(índice, 2005=100)



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

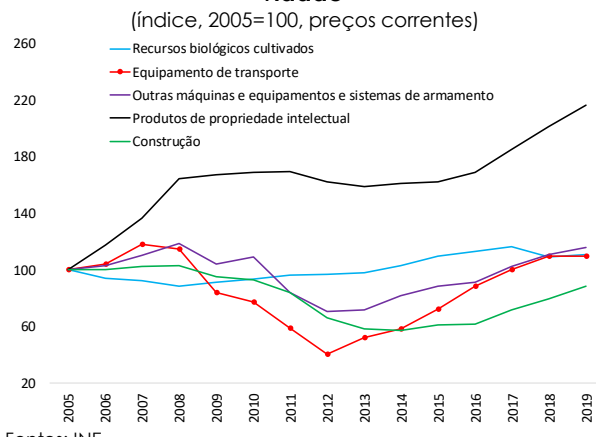
**66. De acordo com a POE/2021, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), medida em termos nominais, deverá registar uma queda em 2020, embora com evolução oposta entre sector público e sector privado.** Em termos nominais (Gráfico 6), a FBCF, principal componente do investimento, deverá cair 7,1% em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

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



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

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



Fontes: INE.

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

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

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

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

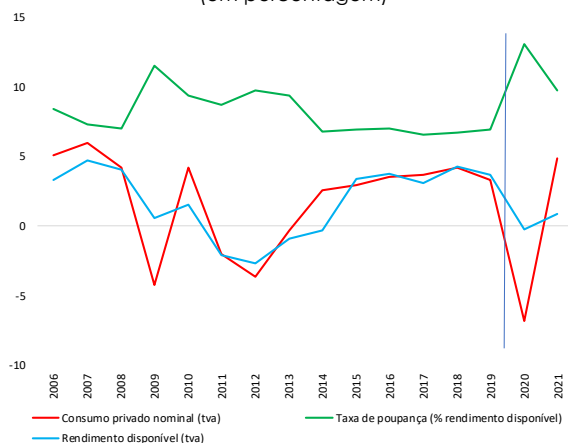
**69. No 1.º semestre de 2020, o sector institucional famílias registou o valor nominal de poupança de 8,7 mil M€, o que é o montante semestral mais elevado desde 2010. Com efeito, para que se concretize a previsão que consta no cenário da POE/2021 é necessário que o 2.º semestre de 2020 registe uma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

## 2.4 Mercado de trabalho

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

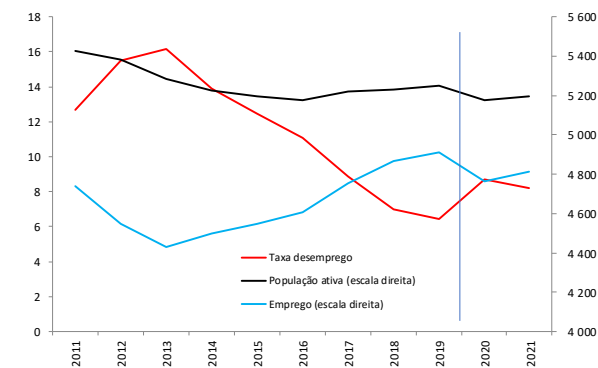
<sup>3</sup> Em 2019, as remunerações representaram cerca de 65,6% do rendimento disponível do sector institucional famílias.

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



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

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

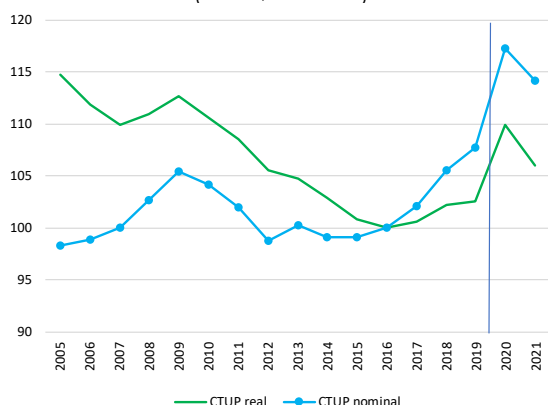


Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

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

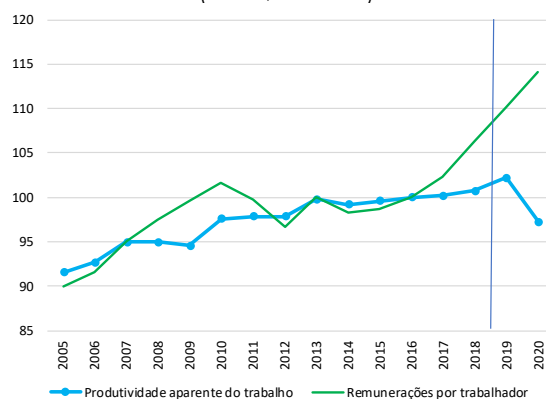
**72. No cenário da POE/2021 encontra-se implícita uma subida dos CTUP nominais em 2020, devido ao crescimento positivo das remunerações por trabalhador e à queda da produtividade aparente do trabalho.** Quanto aos custos unitários do trabalho reais, a subida prevista é mais moderada em 2020 (7,2%) do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

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



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

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



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

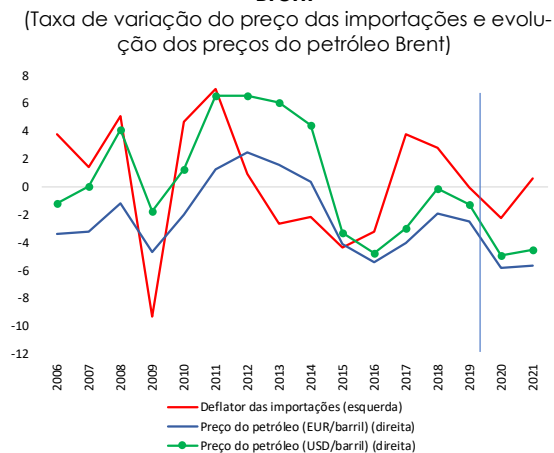
## 2.5 Conta externa

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

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

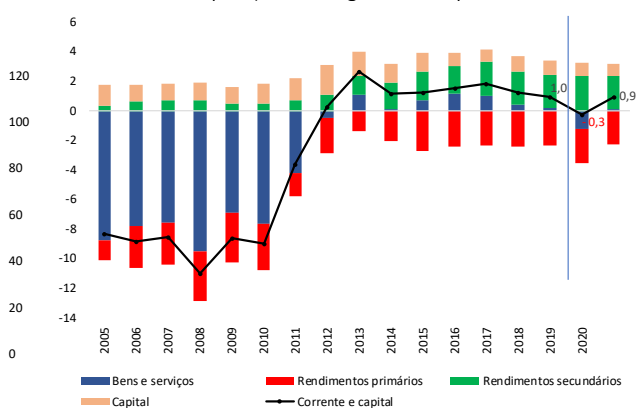
**75. Apesar do cenário macroeconómico da POE/2021 não prever uma deterioração significativa do indicador capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa como um todo (de – 0,3% do PIB em 2020 para 0,9% em 2021), o cenário da POE/2021 prevê uma alteração significativa entre sector público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

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



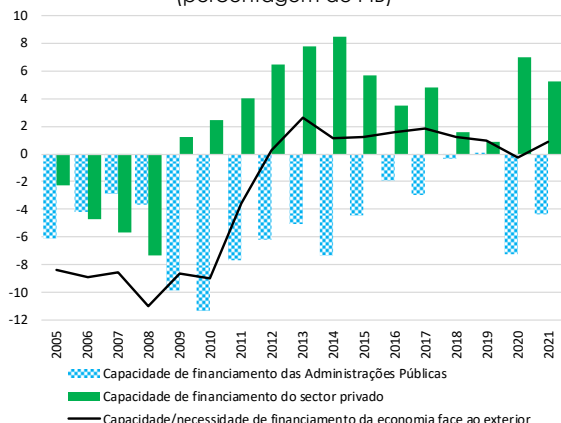
Fontes: Energy Information Administration, BCE e cálculos da UTAO.

**Gráfico 13 – Composição das balanças corrente e de capital (em percentagem do PIB)**



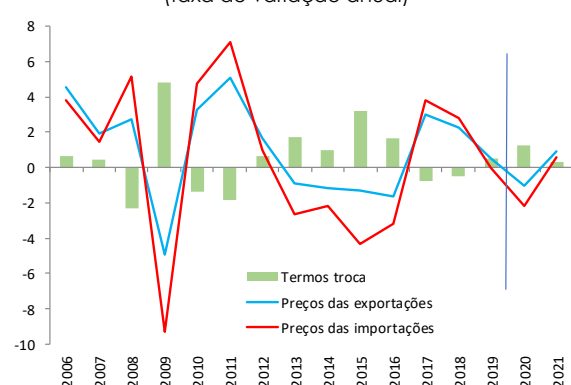
Fontes: INE, BdP e Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021).

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



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

**Gráfico 15 – Termos de troca e preços das exportações e das importações (taxa de variação anual)**



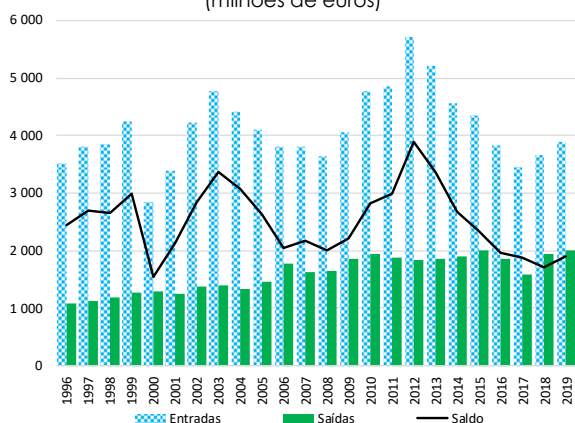
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

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

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

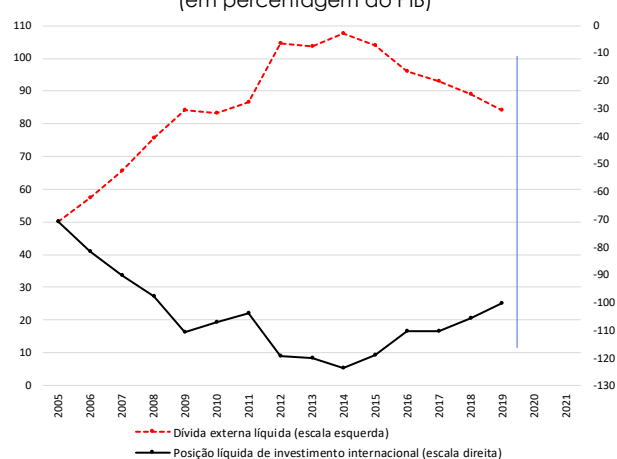
**a PII e a dívida externa.** A PII situou-se em 100,3% no final de 2019, refletindo uma melhoria deste rácio em 5,4 p.p. do PIB face ao ano anterior (Gráfico 17). A dívida externa líquida é um subconjunto da PII, sendo que esta se situou em 84,3% do PIB no final de 2019, refletindo uma descida estimada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

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



Fontes: BdP e cálculos da UTAO.

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



Fontes: INE, BdP e cálculos da UTAO.

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





### 3 Comparações com os previsores oficiais

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

#### 3.1 Previsões para a economia internacional

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

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

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

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

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

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

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

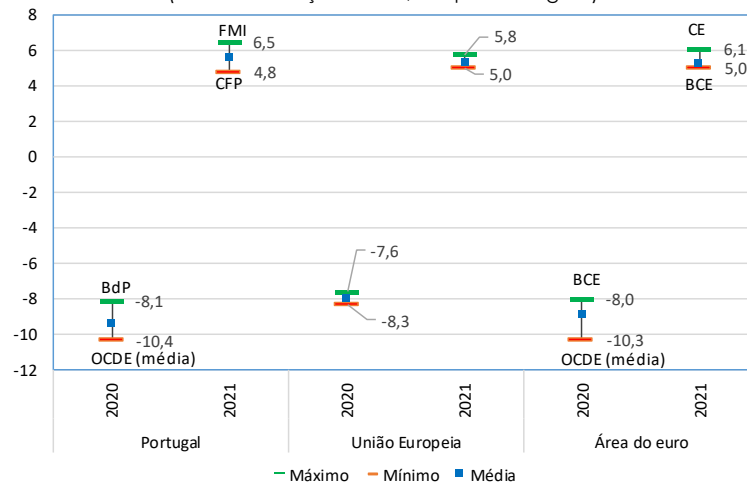
	2020			2021		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/20	Out/20	Jun/20	Jul/20	Out/20	Jun/20
União Europeia	-	2,3	-	-	2,8	-
Área do euro	-	1,9	2,7	-	2,4	2,4
Espanha	-	0,5	2,3	-	0,9	2,0
Alemanha	-	5,8	5,9	-	6,8	5,4
França	-	-1,9	0,6	-	-1,8	0,1
Reino Unido	-	-2,0	-3,6	-	-3,8	-3,6
EUA	-	-2,1	-2,1	-	-2,1	-2,2
China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

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

### 3.2 Previsões para a economia portuguesa

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

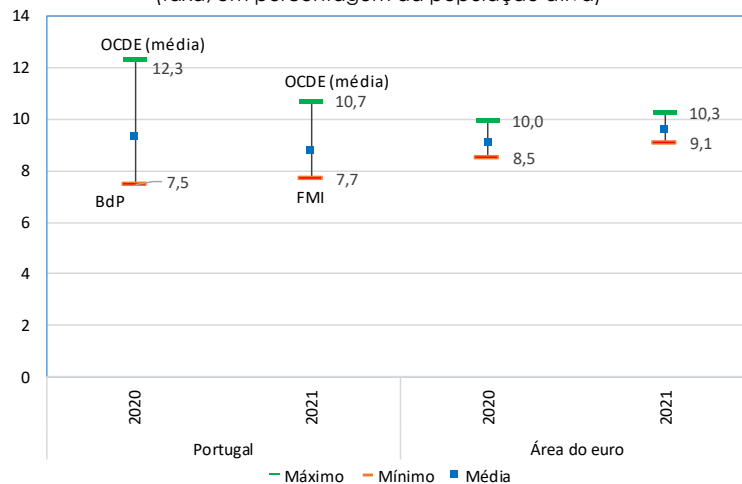
**Gráfico 18 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia**  
(taxa de variação anual, em percentagem)



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

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

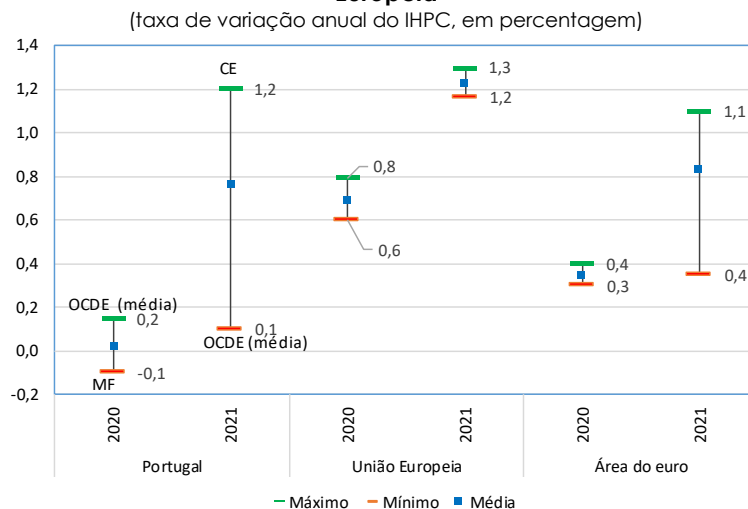
**Gráfico 19 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro**  
(taxa, em percentagem da população ativa)



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**PARTE II: ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL**

---





## 4 Medidas de política

---

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

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

### 4.1 Contas das Administrações Públicas e conceitos

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

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

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

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

**95. A coluna “2021–previsão” na Tabela 6 incorpora os impactos no saldo de: 1) medidas de política permanentes, 2) medidas de política com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes e 3) novas medidas de política permanentes. Na compreensão da passagem do saldo estimado para 2020 ao saldo previsto para 2021, pode começar-se por considerar o papel das medidas de carácter permanente.** Estas medidas, também designadas como medidas antigas, são: i) iniciativas políticas já legisladas ou regulamentadas à data do exercício prospetivo para produzirem efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que cessam (parcialmente ou na totalidade) os efeitos para o futuro, alterando o seu impacto orçamental; ii) medidas recorrentes. Estas consistem em medidas de política tomadas com carácter habitual em anos anteriores e que ainda não estão legisladas nem regulamentadas para poderem ser executadas nos anos da previsão, mas que, por serem recorrentes e não se antevendo razão plausível para não voltarem a ser consagradas, o previsor as integra no seu cenário de medidas antigas. O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como “cenário de políticas invariantes” (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*). Pretende projetar o futuro assumindo continuidade na orientação da política orçamental. Manter o rumo não quer dizer que os valores (receita ou despesa) das medidas antigas que integram o cenário nos anos da previsão sejam iguais aos que se observaram em anos anteriores. Por um lado, as diferenças virão do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP.<sup>5</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

<sup>5</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.

ou de vários anos na produção de efeitos. Neste caso, a medida vai assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona ao verificado no último ano observado.

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

**97. As novas medidas permanentes de política são intervenções em instrumentos da política orçamental que resultam de alterações deliberadas em orientações políticas.** Distinguem-se, por esta característica, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, da renovação de medidas recorrentes e dos efeitos de carreamento de medidas antigas. Uma medida nova no ano da previsão tem que ser uma medida que não foi aplicada no ano anterior, podendo estar ou não legislada e regulamentada à data de conclusão do exercício de previsão. No entanto, a fim de o seu efeito na conta previsional poder ser quantificado, é condição essencial a medida estar suficientemente especificada.

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

**98. O MF, aplicando as alterações introduzidas este ano na Lei de Enquadramento Orçamental, apresentou em finais de agosto o Quadro de Políticas Invariantes.** Durante a ano de 2020, foram introduzidas alterações<sup>6</sup> à Lei de Enquadramento Orçamental. Em resultado de uma delas, o Governo passa a disponibilizar à Assembleia da República, até 31 de agosto de cada ano, o “*Quadro de políticas invariantes incorporando o impacto de medidas autorizadas na receita e na despesa, com indicação do impacto no ano em curso e no ano seguinte, designadamente com despesa fiscal, carreiras, prestações sociais e investimentos estruturantes*”.

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

**100. O Quadro de Políticas Invariantes esclarece a não consideração de certas medidas.** Na nota metodológica do documento, o MF informa que se encontram excluídas “*novas medidas de política a adotar, medidas de carácter temporário e extraordinário, medidas implementadas ou a implementar no âmbito da pandemia COVID-19, bem como os efeitos resultantes dos estabilizadores automáticos da economia...*”.

**101. O relatório que acompanha a POE/2021 replica o quadro de políticas invariantes apresentado em agosto.** A Subsecção 3.2.2 do relatório que acompanha a POE/2021 (“Impacto das Medidas de Política Orçamental”) contém o Quadro de Políticas Invariantes<sup>7</sup> que corresponde praticamente na íntegra ao anteriormente apresentado na Assembleia da República em finais de agosto de 2020, tendo apenas sido acrescentado o efeito diminuto na despesa (11,2 M€) da medida de Aumento de Assistentes Operacionais. Esta alteração fez com que o agravamento do saldo orçamental resultante das 17 medidas permanentes antigas (listadas no referido Quadro 3.2) fosse revisto para o valor de 1967,6<sup>o</sup>M€ (Tabela 7 abaixo).

<sup>6</sup> Lei n.º41/2020, de 18 de agosto.

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

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

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

**Tabela 7 – Medidas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021**  
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	QPI-LEO art.º 75 MF - 31 Agosto 2020		POE/2021 MF		POE/2021 rev. UTAO	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
<b>Receita</b>						
<b>Impostos correntes sobre Rendimentos e Património</b>	<b>-40,3</b>	<b>-0,02</b>	<b>-40,3</b>	<b>-0,02</b>	<b>1163,8</b>	<b>0,55</b>
Suspensão dos pagamentos por conta	-	-	-	-	1150,0	0,55
IRS Jovem	-16,0	-0,01	-16,0	-0,01	-16,0	-0,01
Aumento da dedução de IRS a partir do segundo dependente	-24,3	-0,01	-24,3	-0,01	-24,3	-0,01
IRS -retenções incremento na despesas com pessoal	-	-	-	-	54,1	0,03
<b>Contribuições Sociais</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>615,6</b>	<b>0,29</b>
Recuperação de contribuições afetas a isenção atribuídas em 2020	-	-	-	-	477,6	0,23
S.S. CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	-	-	-	-	138,0	0,07
<b>Vendas</b>	<b>-47,3</b>	<b>-0,02</b>	<b>-47,3</b>	<b>-0,02</b>	<b>-47,3</b>	<b>-0,02</b>
Redução das Taxas moderadoras do SNS nos cuidados de saúde primária	-47,3	-0,02	-47,3	-0,02	-47,3	-0,02
<b>Total Medidas do Lado da Receita</b>	<b>-87,6</b>	<b>-0,04</b>	<b>-87,6</b>	<b>-0,04</b>	<b>1732,1</b>	<b>0,82</b>
<b>Despesa</b>						
<b>Consumo Intermédio</b>	<b>307,0</b>	<b>0,15</b>	<b>307,0</b>	<b>0,15</b>	<b>307,0</b>	<b>0,15</b>
Consumo intermédio s/ PPP	320,0	0,15	320,0	0,15	320,0	0,15
Poupança com Parcerias Público ou Privadas rodoviárias	-13,0	-0,01	-13,0	-0,01	-13,0	-0,01
<b>Despesa com Pessoal</b>	<b>410,8</b>	<b>0,19</b>	<b>422,0</b>	<b>0,20</b>	<b>445,7</b>	<b>0,21</b>
Progressões e Promoções	231,0	0,11	231,0	0,11	231,0	0,11
Carreiras especiais (Dec.Lei 65/2019)-mitigação do congelamento	102,0	0,05	102,0	0,05	125,7	0,06
Contratações em curso	75,0	0,04	75,0	0,04	75,0	0,04
Hospital de Braga (ex.PPP)	2,8	0,00	2,8	0,00	2,8	0,00
Aumento de Assistentes Operacionais	-	-	11,2	0,01	11,2	0,01
<b>Prestações Sociais</b>	<b>603,0</b>	<b>0,29</b>	<b>603,0</b>	<b>0,29</b>	<b>362,0</b>	<b>0,17</b>
Pensões	457,1	0,22	457,1	0,22	457,1	0,22
Complemento Solidário para Idosos	12,7	0,01	12,7	0,01	12,7	0,01
Estatuto do cuidador informal	30,0	0,01	30,0	0,01	30,0	0,01
Isolamento Profilático	-	-	-	-	-18,0	-0,01
Redução das mensalidades das creches	13,0	0,01	13,0	0,01	13,0	0,01
Prestações de Parentalidade e Assistência a 3.ª Pessoa	45,0	0,02	45,0	0,02	45,0	0,02
Subsídio doença COVID-19	-	-	-	-	16,5	0,01
Outras Medidas COVID-19	-	-	-	-	-239,5	-0,11
Reforço do apoio a alunos do ensino superior	45,2	0,02	45,2	0,02	45,2	0,02
<b>Subsídios</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-665,2</b>	<b>-0,32</b>
Medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade	-	-	-	-	-665,2	-0,32
<b>Juros</b>	<b>-161,0</b>	<b>-0,08</b>	<b>-161,0</b>	<b>-0,08</b>	<b>-161,0</b>	<b>-0,08</b>
Juros devidos pelas Administrações Públicas	-161,0	-0,08	-161,0	-0,08	-161,0	-0,08
<b>Outra despesa Corrente</b>	<b>17,0</b>	<b>0,01</b>	<b>17,0</b>	<b>0,01</b>	<b>17,0</b>	<b>0,01</b>
Transferência para Orçamento da União Europeia	17,0	0,01	17,0	0,01	17,0	0,01
<b>Despesa de Capital (FBCF)</b>	<b>692,0</b>	<b>0,33</b>	<b>692,0</b>	<b>0,33</b>	<b>692,0</b>	<b>0,33</b>
Obras de Proximidade (inscritas no PEES)	102,0	0,05	102,0	0,05	102,0	0,05
Investimentos Estruturantes	590,0	0,28	590,0	0,28	590,0	0,28
<b>Total Medidas do Lado da Despesa</b>	<b>1 868,8</b>	<b>0,89</b>	<b>1 880,0</b>	<b>0,89</b>	<b>997,5</b>	<b>0,47</b>
<b>Impacto Total no Saldo Orçamental</b>	<b>-1 956,4</b>	<b>-0,93</b>	<b>-1 967,6</b>	<b>-0,93</b>	<b>734,6</b>	<b>0,35</b>
<i>Por Memória</i>						
Medidas com impacto positivo no saldo ( - despesa / + receita )	174	0,08	174	0,08	2 916	1,38
Medidas com impacto negativo no saldo ( + despesa / - receita )	2 130	1,01	2 142	1,02	2 182	1,03

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 4.3 Novas medidas permanentes de política orçamental

**110. Nesta secção são apresentadas e analisadas as novas medidas permanentes de política económica.** Na Subsecção 4.3.1 são apresentadas as medidas definidas pelo MF como novas e permanentes. Pelas razões adiante expostas, são alvo de revisão por parte da UTAO na Subsecção 4.3.2. De seguida, na Subsecção 4.3.3, é realizada uma breve descrição das medidas, e por fim, a Subsecção 4.3.4 revela qual tem sido nos cinco anos anteriores e em 2021 o contributo das medidas permanentes e novas de política orçamental para a consolidação orçamental.

#### 4.3.1 As medidas definidas pelo MF como novas e permanentes

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

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

#### 4.3.2 Revisão da UTAO

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

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

**115. As medidas “subsídio extraordinário de risco para profissionais de saúde” e “reforço do emprego público” têm uma despesa bruta esperada de 270 M€ e uma receita esperada de 116 M€.** Na POE/2021 estão inscritas, para 2021, duas novas medidas de política orçamental com reflexos na despesa com pessoal: i) subsídio extraordinário de risco para profissionais de saúde, com um impacto de 60 M€; e ii) reforço do emprego público com incidência em novas contratações, com um impacto de 210 M€. A POE/2021 não esclarece se o valor corresponde à totalidade da despesa com estas medidas nem informa sobre a contrapartida do lado da receita. Como tal, e de acordo com a alteração já introduzida no Quadro de Políticas Invariantes (explicada no parágrafo 105), deve ser considerado o impacto na arrecadação de receita implícita (116 M€) com estas medidas, por via do fluxo adicional de IRS, contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais para a Segurança Social e a CGA, e ainda, contribuições dos trabalhadores para a ADSE.



**Tabela 8 – Novas medidas de política orçamental em 2021**

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

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

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2021) e cálculos da UTAO | Notas: 1) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2021 fornecida pelo Ministério das Finanças. 2) Uma medida de despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

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

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

IVA da eletricidade	Autorização legislativa, implementada em 2020, com efeitos a partir de janeiro 2021, que visa diminuir o IVA da eletricidade, passando este a ser progressivo, sendo aplicada uma taxa intermédia aos primeiros níveis de consumo, em relação a potências contratadas em baixa tensão normal (BTN). Prevê uma majoração de 50% do valor do limite até ao qual é aplicável a taxa intermédia para as famílias numerosas, considerando-se como tais os agregados constituídos por cinco ou mais pessoas.
Retenções na fonte de IRS	Ajustamento nas tabelas de retenção na fonte de IRS, de modo a esbater o diferencial entre as retenções na fonte realizadas pelos trabalhadores dependentes e o valor final de imposto a pagar, incidindo em particular sobre os os trabalhadores dependentes (1 ou 2 titulares de rendimento).
Desagravamento das tributações autónomas IRC	Suspensão para os períodos de tributação de 2020 e 2021 do agravamento de 10% nas tributações autónomas derivado a prejuízos fiscais (n.º 14 do artigo 88.º do Código do IRC), desde o sujeito passivo tenha obtido lucro tributável em um dos três períodos de tributação anteriores ou que corresponde a períodos de tributação de início de atividade ou a um dos dois períodos seguintes. Apenas aplicável às cooperativas e às micro, pequenas e médias empresas (critérios definidos no artigo 2.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro).
Redução temporária do IVA do gel e máscaras	Aplicação temporária da taxa reduzida de IVA (alínea) do n.º 1 e as alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º do Código do IVA) à venda de máscaras de proteção respiratória, e de gel desinfetante cutâneo cuja utilização é recomendável como medida de combate à propagação do surto de COVID-19.
Redução das portagens	Implementação, com efeitos em 2021, de um sistema de descontos nas taxas de portagens em vias ex-SCUT, em territórios do interior, por forma a garantir a uniformização das reduções existentes, com descidas mais significativas nos veículos ligeiros.
Lotaria Instantânea "Do Património Cultural"	Criação de um jogo autónomo de lotaria instantânea denominado "Do Património Cultural", cuja receita será consignada ao Fundo de Salvaguarda do Património Cultural e visa ser uma fonte de financiamento do programa plurianual de meios e investimentos para a reabilitação, preservação e dinamização do património cultural classificado.
REACT	Verbas de transferências da União Europeia ao abrigo da iniciativa REACT-UE (Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa) que visa apoiar medidas de recuperação de setores que afetados pela pandemia, nomeadamente: i) criação e manutenção de postos de trabalho; ii) apoio a sistemas de cuidados de saúde; iii) fornecimento de capital de exploração; iv) apoio ao investimento para as pequenas e médias empresas; v) Pacto Ecológico Europeu; vi) transição digital.
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência	Verbas de transferências da União Europeia ao abrigo do mecanismo de Recuperação e Resiliência, para as quais, Portugal apresenta junto das estâncias europeias, um Plano de Recuperação e Resiliência que será alvo de análise e aprovação.
Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores	Criação de prestação denominada por Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores, com o objetivo de assegurar a continuidade dos rendimentos das pessoas em situação de particular desproteção económica causada pela pandemia da doença COVID-19, designadamente, pessoas desempregadas desprotegidas socialmente e trabalhadores independentes e do serviço doméstico com quebras significativas no seu rendimento. Apoio temporário pago mensalmente até dezembro de 2021, com um valor entre 50€ e os 501,16€.
Aumento extraordinário das pensões	Atualização extraordinária, a partir de agosto de 2021, de € 10 por pensionista cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), sendo que aos pensionistas que recebam, pelo menos, uma pensão que tenha sido atualizada no período entre 2011 e 2015, a atualização corresponderá a 6€. São abrangidas pela atualização as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência atribuídas pela Segurança Social e as pensões de aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente atribuídas pela CGA.
Subsídio extraordinário de risco p/ profissionais de saúde	Criação de um subsídio extraordinário e de caráter transitório, no valor de 20% do salário base (até ao máximo de 219 euros mensais), direcionado aos profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde ou integrados no Ministério da Saúde, que exerçam funções em regime de trabalho subordinado, pratiquem de forma permanente atos direta e maioritariamente relacionados com pessoas suspeitas ou doentes infetados com COVID-19.
Reforço do emprego público, nomeadamente na saúde e educação	Reforço na política de contratação com particular incidência em profissionais de saúde, (contratação de 4200 novos profissionais) e na educação.
Aumento do limiar mínimo do Subsídio de Desemprego	Majoração do limite mínimo do subsídio de desemprego, sendo que a prestação de desemprego é majorada de forma a atingir o valor mínimo correspondente a 1,15 do IAS, desde que as remunerações que serviram de base ao cálculo do subsídio de desemprego correspondam, pelo menos, ao salário mínimo nacional.
Alargamento ao 2.º escalão Creches	Alargamento da gratuidade de frequência de creche a todas as crianças que frequentem creche pública ou abrangida pelo sistema de cooperação e cujo agregado familiar pertença ao 2.º escalão de rendimentos da comparticipação familiar.
Escola Digital	Desenvolvimento do Programa de Universalização da Escola Digital, que visa dotar as escolas, os docentes e os alunos para o desenvolvimento de competências digitais no trabalho escolar.
IVAucher	Programa temporário de apoio e estímulo ao consumo em setores fortemente afetados pela pandemia da doença COVID-19, o qual consiste num mecanismo que permite ao consumidor final acumular o valor correspondente à totalidade do IVA suportado em consumos nos setores do alojamento, cultura e restauração, durante um trimestre, e utilizar esse valor, durante o trimestre seguinte, em consumos nesses mesmos setores.
Investimento Público no âmbito do PRR	Despesa de Investimento suportada ao abrigo do Plano de Recuperação e Resiliência.
Exercício de revisão de despesa	Diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas com o objetivo de criação de ganhos de eficiência duradouros na prestação de serviços públicos.

Fontes: Elaboração da UTAO a partir de relatório do Ministério das Finanças sobre a POE/2021, Proposta de Lei do OE/2021, e Códigos de IRS, IRC, e IVA.

**117. As novas medidas de política orçamental revelam impactos específicos em diferentes rubricas dos classificadores económicos.** Com exceção do exercício de revisão da despesa, da criação do jogo de lotaria Instantânea "Do Património Cultural" e da medida IVAucher, as principais medidas permanentes novas de política orçamental encontram-se agregadas nas rubricas "impostos", "despesa com pessoal", "receita de capital", "despesa de capital" e "prestações".

#### 4.3.3 Descrição breve das medidas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

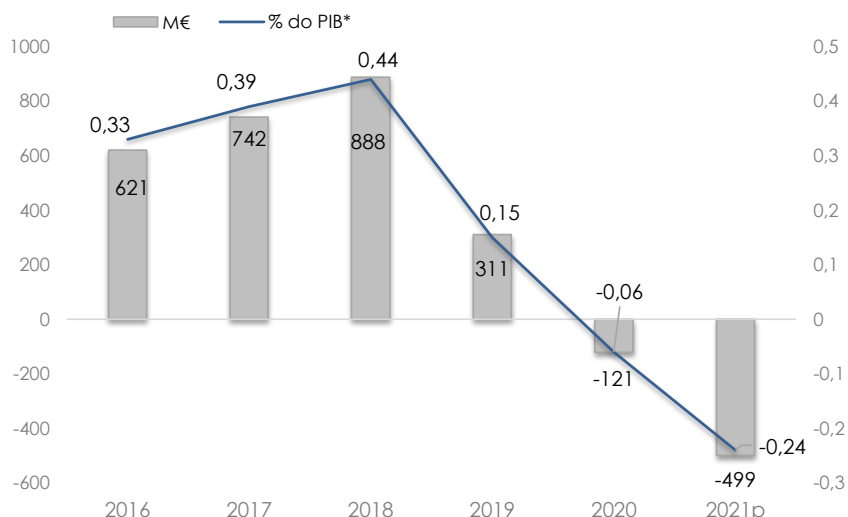
Fontes: Ministério das Finanças (POE/2021) e cálculos da UTAO.

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

**125. O contributo negativo para a consolidação orçamental das novas medidas de política com carácter permanente presente na POE/2021 é o maior dos últimos seis anos.** No período de 2016 a 2018, o saldo agregado destas medidas concorreu para a melhoria do saldo orçamental e o cumprimento da trajetória de ajustamento estrutural em direção ao Objetivo de Médio Prazo, tendo o contributo líquido sido positivo e crescente: 621 M€ (0,33% do PIB) em 2016; 742 M€ (0,39% do PIB) em 2017 e 888 M€ (0,44% do PIB) em 2018. Em 2019, a contribuição líquida das novas medidas para o saldo diminuiu, cifrando-se em 311 M€ (0,15% do PIB), sendo que no ano de 2020 este contributo terá sido negativo em 121 M€ (0,06% do PIB) vide Gráfico 21. Para 2021, e de acordo com os dados da POE/2021, na revisão efetuada pela UTAO, o efeito líquido das novas medidas deverá acentuar o contributo para o agravamento do saldo orçamental em 494 M€ (-0,24% do PIB). Este facto é justificado pela adoção de novas medidas de política direcionadas para a estabilização e a recuperação económicas a partir da crise causada pela pandemia COVID-19.

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

(em milhões de euros e percentagem do PIB\*)



Fontes: Ministério das Finanças (POE/2016,2017,2018,2019,2020), UTAO cálculos e relatórios de apreciação à POE (2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021). | Nota: \* os dados em percentagem de PIB foram calculados utilizando o valor nominal do PIB apresentado anualmente nas respetivas Propostas de Orçamento do Estado.

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

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

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

**Tabela 11 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020 e 2021:  
impacto sobre o saldo orçamental**

		Em milhões de euros		Em % do PIB	
		2020	2021	2020	2021
Impacto no saldo orçamental (resposta à UTAO 16/10/2020)	(1)'' 3.ª versão	-2 419	84	-1,2	0,0
Impacto no saldo orçamental (PPO/2021 enviado à CE)	(1)'' 2.ª versão	-2 282	-1 447	-1,2	-0,7
Impacto no saldo orçamental (POE/2021 entregue na AR)	(1)' 1.ª versão	-2 181	-422	-1,1	-0,2
<i>das quais:</i>					
Reembolso das <i>pre-paid margins</i> do FEEF	(2)		1 088		0,5
Empréstimo e garantia à TAP	(3)	-1 200	-500	-0,6	-0,2
Garantia à SATA	(4)	-133		-0,1	
<b>Impacto no saldo orçamental (UTAO)</b>	(5) =(1)''-(3)-(4)	<b>-1 086</b>	<b>584</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,3</b>

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

**128. De acordo com a terceira versão, o MF estima que as medidas temporárias ou não-recorrentes tenham um impacto negativo sobre o saldo orçamental de – 1,2% do PIB em 2020 e virtualmente nulo em 2021 (Tabela 11). Contudo, a identificação das medidas subjacentes àquela quantificação apresentada é muito insuficiente.** A POE/2021 não identifica o conjunto de medidas com impacto orçamental que o MF considerou terem um efeito temporário ou não-recorrente sobre o saldo orçamental. A informação que apresenta é parcelar e insuficiente para cada um dos anos em apreço. Estes elementos informativos foram solicitados pela UTAO ao MF, logo em 25 de setembro, não tendo sido, porém, obtida uma resposta a este respeito. Na ausência destes elementos, a avaliação que é possível fazer no presente relatório é necessariamente parcial. Em relatórios anteriores sucederam situações semelhantes. A título de exemplo, a informação sobre a identificação e a quantificação destas medidas foi veiculada no relatório do CFP e fornecida pelo MF àquele organismo aquando da 2.ª AOE/2021. Recorde-se que já por essa ocasião, o MF se recusou igualmente a prestar esses elementos informativos à UTAO, o que constitui uma falta de transparência reiterada, uma discriminação inadmissível entre entidades avaliadoras independentes e, objetivamente, um obstáculo ao escrutínio político das contas públicas pelo órgão de soberania competente.

**129. A POE/2021 identifica apenas três das medidas a que o MF atribui uma natureza temporária e não-recorrente: o empréstimo e garantia à TAP, a garantia à SATA e o reembolso das *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF). A UTAO discorda da classificação considerada pelo MF quanto às duas primeiras.** A POE/2021 prevê que a receita prevista para 2021 relativa ao reembolso das *pre-paid margins* do FEFF ascenda a 1088 M€, uma medida temporária ou não-recorrente que contribui para melhorar o saldo orçamental em contas nacionais em 0,5 p.p. do PIB. A POE/2021 classifica também como temporárias ou não-recorrentes duas outras operações relacionadas com as empresas de transporte aéreo nacionais, TAP e SATA. Trata-se, especificamente, de um empréstimo do Estado à TAP, no valor de 1200 M€ em 2020, seguido de uma garantia a um empréstimo a obter pela TAP nos mercados financeiros em 2021, de 500 M€, e de uma garantia concedida pelo Governo Regional dos Açores à SATA no valor de 133 M€ em 2020. Estas medidas são consideradas despesas de capital em contas nacionais e oneram o saldo orçamental das AP, ascendendo o impacto conjunto destas operações a 0,7 p.p. do PIB em 2020 e a 0,2 p.p. do PIB em 2021. Porém, a UTAO diverge do MF quanto à classificação destas operações de aumento de despesa como medidas temporárias ou não-recorrentes. Como regra geral, de acordo com o Código de Conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>11</sup> e as orientações publicadas pela Comissão Europeia sobre esta matéria<sup>12</sup>, podem ser consideradas medidas temporárias ou não-recorrentes operações pontuais tendentes a melhorar o saldo orçamental. Só em situações muito excecionais previstas nas orientações da Comissão Europeia, medidas que aumentam a despesa podem ser consideradas como temporárias ou não-recorrentes, conforme explicado detalhadamente no [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), de 7 de maio. Tendo em conta a situação económico-financeira das empresas em causa já no período anterior à emergência de pandemia COVID-19, considera-se que estas operações de aumento de despesa não se enquadram nessas situações de exceção, pelo que a UTAO não considera as operações relacionadas com as empresas de transporte aéreo como medidas temporárias ou não-recorrentes.

**130. Atendendo à divergência face ao MF apresentada no parágrafo anterior, a UTAO considera que em termos líquidos as medidas temporárias ou não-recorrentes terão um impacto sobre o saldo orçamental em percentagem do PIB de – 0,5 p.p. em 2020 e + 0,3 p.p. em 2021.** Na ausência de informação prestada pelo MF quanto às restantes medidas, não é possível à UTAO pronunciar-se sobre a sua classificação ou aferir sobre a existência de outras operações não consideradas pelo MF que também possam ser consideradas temporárias ou não-recorrentes. Nestas circunstâncias, a melhor avaliação possível consiste em ajustar o impacto líquido destas medidas sobre o saldo orçamental considerado na terceira versão do MF (recorde-se, – 1,2 p.p. em 2020 e – 0,0 p.p. em 2021) pela exclusão do efeito no saldo das operações das empresas de transporte aéreo (que ascendem a – 0,7 p.p. e – 0,2 p.p. do PIB naque-

<sup>11</sup> Comissão Europeia (2016), "[Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes](#)", julho de 2016.

<sup>12</sup> Comissão Europeia (2015), "[One-off Measures - Classification Principles used in Fiscal Surveillance](#)", in [Report on Public Finances in EMU 2015](#), Institutional Paper 014/Dezembro de 2015, Capítulo 3.

les anos, conforme referido no parágrafo anterior). Desta forma, a UTAO estima que as medidas temporárias ou não-recorrentes produzam um efeito sobre o saldo orçamental em percentagem do PIB de - 0,5 p.p. em 2020 e + 0,3 p.p. em 2021.

#### 4.5 Balanço das implicações das medidas de política na variação do saldo orçamental

**131. Esta secção procura sintetizar o contributo das medidas de política analisadas nas secções anteriores para a variação do saldo orçamental em 2021 e distingui-lo do efeito da atividade económica.** Tendo as secções anteriores analisado o efeito orçamental direto<sup>13</sup> dos diferentes tipos de medidas de política, importa reunir a informação apurada de modo a aferir qual é o contributo direto das medidas de política para a variação proposta na POE/2021 do saldo orçamental face a 2020, e distinguir esse contributo do efeito sobre o saldo orçamental gerado pela variação da atividade económica. Importa salientar que este último efeito incorpora, quer o efeito induzido das medidas de política sobre a atividade económica e desta sobre o saldo orçamental, quer o efeito da evolução da própria atividade económica não associada às medidas que se preveem ter efeito em 2021. É esse o propósito desta secção.

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

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

**134. O terceiro bloco é constituído pela variação do efeito sobre o saldo orçamental produzido pelas medidas de política temporárias ou não-recorrentes.** Recorde-se que na Secção 4.4 a UTAO discordou do efeito líquido destas medidas apresentado na POE/2021, quer para 2020 quer para 2021, por incluírem transferências de capital para empresas de transporte aéreo. Estas transferências, atendendo à situação económico-financeira das empresas em causa, não são elegíveis para a classificação de medidas temporárias ou não-recorrentes. Na avaliação que foi possível realizar com base na informação incompleta e parcelar disponível sobre a lista de medidas temporárias ou não-recorrentes, a UTAO apurou um efeito negativo sobre o saldo orçamental de 2020, no valor de - 1086 M€, e positivo sobre o saldo de 2021, equivalente a + 584 M€ (vide Tabela 11). Desta forma, o impacto diferenciado das medidas temporárias ou não-recorrentes em 2020 e 2021 contribui para melhorar o saldo orçamental em 1670

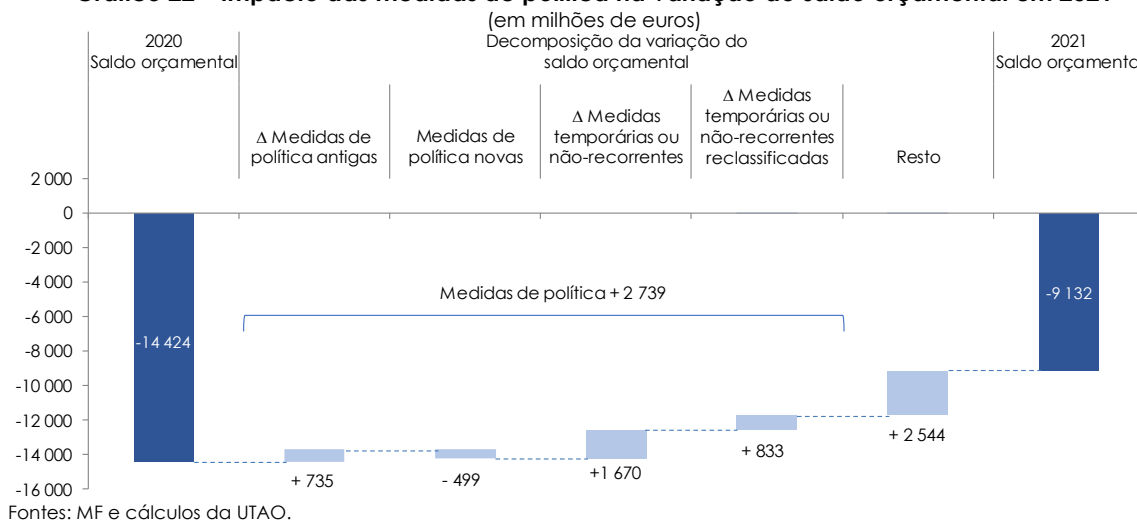
<sup>13</sup> O efeito orçamental direto é o valor da medida na conta estimado pelo MF (ou pela UTAO) assumindo que o comportamento dos agentes económicos não muda por causa da medida ser aplicada. Qualquer medida que altere esse comportamento desencadeia um segundo efeito na conta pública. Como? A reação da economia manifesta-se, em abstrato, em todos os agregados macroeconómicos (rendimento, consumo, investimento, emprego, preços, etc.) e a variação nestes agregados vai impactar, por sua vez, várias rubricas de receita e despesa das AP (por ação dos chamados estabilizadores automáticos). O conjunto destes impactos provocados por uma medida que afete a economia pode ser apelidado de *efeito orçamental induzido*.

M€, o correspondente a 0,8 p.p. do PIB. Neste contributo, destaca-se o reembolso das *pre-paid margins* do FEEF previsto para 2021. No Gráfico 22, a variação do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes encontra-se assinalado na terceira barra (azul clara) dos contributos.

**135. O quarto bloco resulta da reclassificação das medidas temporárias ou não-recorrentes.** O empréstimo à TAP e a garantia concedida à SATA em 2020 não podem ser consideradas pontuais e agravam o saldo orçamental nesse ano em 1 333 M€. Para 2021, encontra-se prevista a concessão de uma garantia a um empréstimo a obter pela TAP nos mercados financeiros que agrava o saldo orçamental de 2021 em 500 M€. São operações que correspondem a medidas de política com materialidade relevante para a variação do saldo orçamental entre 2020 e 2021. Pela variação do valor que assumem nos dois anos, estas operações contribuem para melhorar o saldo orçamental em 2021 face a 2020 em 833 M€, o correspondente a +0,4 p.p. do PIB. Este constitui o quarto bloco dos contributos de política para a variação do saldo no Gráfico 22.

**136. Finalmente, o quinto e último bloco abriga i) o efeito orçamental induzido por todas as medidas de política referidas nos blocos anteriores, ii) o efeito repercutido nas finanças públicas pela evolução da própria atividade económica e ainda iii) os efeitos orçamentais direto e induzido das medidas de política que o MF não identificou e a UTAO não encontrou.** Após identificados os impulsos diretos das medidas discricionárias de política agrupadas em função da sua natureza, estão reunidas as condições para identificar o contributo da atividade económica para a variação do saldo orçamental. Este contributo incorpora, quer o efeito de alterações da atividade económica que ocorrem independentemente de quaisquer medidas discricionárias de política orçamental, quer o efeito orçamental induzido pela resposta da economia às medidas de política que foi possível identificar e quantificar. No entanto, porque a correta identificação deste contributo depende crucialmente da identificação e da quantificação completa das medidas subjacentes ao orçamento de 2021 e a análise nas secções anteriores já permitiu perceber que há no orçamento de 2021 o efeito de muitas outras medidas de política que não foram evidenciadas pelo MF nem pela UTAO, esta rubrica residual incluirá também o efeito direto e o efeito induzido de todas as medidas de política não explicitamente identificadas nos blocos anteriores. Por esse motivo, à falta de melhor designação, atribui-se no Gráfico 22 a designação de “Resto” a este último bloco.

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



**137. O principal contributo para a melhoria do saldo orçamental em 2021 decorre, assim, da recuperação projetada para a atividade económica e do impacto diferenciado das medidas temporárias ou não-recorrentes entre 2020 e 2021.** A meta anual prevista na POE/2021, de -9 132 M€, tem implícito um desagravamento do saldo orçamental das AP em 5292 M€ face a 2020. O conjunto das medidas de política identificadas anteriormente contribui para melhorar o saldo orçamental de 2021 em 2739 M€ (Gráfico 22), ou seja, ligeiramente mais de metade da variação prevista para o saldo orçamental. Entre estas, assumem maior expressão dois tipos de medidas: a variação do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental, nomeadamente devido à receita adicional proporcionada pelo reembolso das *pre-paid margins* do FEEF em 2021; e a variação do custo das operações



relacionadas com as empresas de transporte aéreo (menos onerosas em 2021 do que em 2020) agregadas no Gráfico 22 nas “medidas temporárias ou não-recorrentes reclassificadas”. Por sua vez, a variável residual que se designou por “Resto”, e onde se inclui o efeito da recuperação da atividade económica prevista para 2021, explica quase metade da melhoria projetada para o saldo orçamental.



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

### 5.1 Estado de vigência das regras

**138. A coordenação das políticas orçamentais nacionais no seio da União Europeia assenta no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).** É um conjunto de peças legislativas aprovadas em 1997 e reformadas em 2005 e 2011, e operacionaliza as disposições do Tratado de Funcionamento da União Europeia (Tratado de *Maastricht*) sobre a vigilância das finanças públicas dos Estados-Membros (EM). É composto por duas vertentes. **A vertente preventiva**, em que Portugal atualmente se insere, e na qual são considerados o objetivo de médio prazo e os Programas de Estabilidade e de Convergência; e a **vertente corretiva**, que visa garantir que os EM adotam as políticas adequadas para eliminar défices excessivos ou dívida excessiva através da implementação do chamado Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE).

**139. No âmbito da vertente preventiva encontram-se definidas regras orçamentais relativas aos seguintes aspetos:** i) nível do saldo orçamental: limite inferior equivalente a – 3% do PIB; ii) relação entre o saldo estrutural e o Objetivo de Médio Prazo (OMP): para cada EM é definido um OMP, expresso como quociente entre o saldo estrutural de cada país e o seu PIB potencial (a atualização do OMP aplicável a cada EM é realizada a cada três anos); iii) evolução da despesa primária líquida; iv) trajetória da dívida pública.

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

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

**142. Relativamente à regra da dívida de *Maastricht*, há que ter em conta que foram definidas dois requisitos:** um relativo ao nível de dívida a alcançar no final de 2020 e outro relativo ao nível de dívida ocorrido em cada um dos anos do triénio 2017 a 2019. Esta regra aplica-se aos EM que apresentem um rácio de dívida pública, na ótica de *Maastricht*, superior a 60% do PIB. Para os países com rácios de dívida pública superiores a 60% do PIB, o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União económica e Monetária](#) estabelece que a proporção da dívida acima do valor de referência (60%) deverá ser reduzida ao ritmo de um vigésimo (5%) em cada ano, durante três anos. Para os países que se encontravam em PDE na data em que foi adotado o *Six Pack*, novembro de 2011, no qual se inclui Portugal, foram estabelecidas disposições transitórias relativamente à regra da dívida, nos três anos seguintes à correção do défice excessivo. Uma vez que Portugal deixou de estar sujeito à vertente corretiva do PEC em 2017, tendo encerrado o Procedimento relativo aos Défices Excessivos, Portugal esteve sujeito a um período transitório para o cumprimento da regra da dívida, no triénio 2017–2019. Em 2020 Portugal encontra-se sujeito à regra geral de redução do desvio da dívida pública face ao valor de referência (60% do PIB) em um vigésimo por ano, tendo em conta a avaliação retrospectiva dos últimos três anos (2018–2020).

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

do Conselho,<sup>14</sup> facilita a coordenação das políticas orçamentais em caso de recessão económica grave. Na sua [comunicação de 20 de março de 2020](#), a Comissão considerou que, tendo em conta a grave recessão económica que se prevê venha a resultar da pandemia COVID-19, estavam reunidas as condições para a ativação da cláusula de derrogação geral, e solicitou ao Conselho que aprovasse esta conclusão.

**144. Em 23 de março de 2020, os ministros das Finanças dos Estados-Membros manifestaram o seu acordo com esta apreciação da Comissão** e concordaram que a grave recessão económica exigia uma resposta determinada, ambiciosa e coordenada.

**145. A ativação da cláusula de derrogação geral autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.** No que respeita à vertente corretiva, o Conselho pode também decidir, com base numa recomendação da Comissão, adotar uma trajetória orçamental revista.

**146. A cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.** A ativação desta cláusula autoriza os EM a desviarem-se dos requisitos orçamentais que se aplicaríamos em circunstâncias normais, permitindo paralelamente que a Comissão e o Conselho adotem as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do Pacto.

**147. Portugal encontra-se atualmente na vertente preventiva do PEC e está sujeito à regra relativa à evolução da dívida pública.** Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou a Portugal que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida<sup>15</sup> não excedesse 0,7% em 2019, o que correspondia a um ajustamento estrutural anual de 0,6% PIB. A avaliação da Comissão confirma a existência de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada rumo ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019, bem como na consideração conjunta dos anos 2018 e 2019.<sup>16</sup> **No entanto, dada a ativação da cláusula de derrogação geral que entretanto sobreveio, não se justificam para Portugal, de momento, outras etapas no âmbito do PDE.**

**148. No próximo relatório, a UTAO conta apresentar a situação prevista para Portugal em 2020 e 2021 nos indicadores usados para as regras do saldo orçamental, do saldo estrutural e da dívida pública.**

---

<sup>14</sup> Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

<sup>15</sup> A despesa pública primária líquida inclui a despesa pública total com exclusão das despesas com juros, das despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e das alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é alisada pela média dos últimos quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou os aumentos de receitas impostos por lei. São excluídas as medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa.

<sup>16</sup> Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020 relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de estabilidade de Portugal para 2020, publicado no JO C 282 de 26.8.2020, p. 144, §11, disponível nesta [hiperligação](#).

## 6 A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu

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

### 6.1 A coordenação de políticas económicas no Semestre Europeu

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

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

- As **reformas estruturais**, centradas na promoção do crescimento e do emprego de acordo com a Estratégia Europa 2020;
- As **políticas orçamentais**, para garantir a sustentabilidade das finanças públicas de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- A prevenção de **desequilíbrios macroeconómicos** excessivos.

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

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

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

seguintes. São elaboradas pela CE para cada EM, aprovadas pelo Conselho Europeu em junho e adotadas pelo Conselho da UE em julho. As REP podem versar sobre domínios como o estado das finanças públicas, as reformas dos regimes de pensões, os desafios da educação e da inovação, as medidas de criação de emprego e combate ao desemprego, entre outros. As REP são publicadas pela Comissão em maio, depois de concluir a avaliação dos programas nacionais de reformas, dos programas de estabilidade e dos programas de convergência.

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

#### 6.1.1 Enquadramento e sequência lógica do semestre europeu de 2020

**154. O processo orçamental português, definido na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), prevê a articulação com o ciclo orçamental instituído pelo Semestre Europeu, através do qual são coordenadas as políticas orçamentais e económicas a nível comunitário.** O PEC é um conjunto de regras para a ordenação das políticas orçamentais nacionais na UE. Foi criado em simultâneo com a moeda única, e tem como objetivo garantir a solidez das finanças públicas na Área do Euro, necessária para assegurar a estabilidade dos preços e promover o crescimento sustentável e a criação de emprego.<sup>17</sup>

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

**156. O Semestre Europeu foi criado em 2010 e reforçado nos anos seguintes,** num contexto da reforma da governança das políticas económicas na UE, visando assegurar a coordenação das políticas nacionais ao longo do ano, uma maior clareza das regras que vinculam todos os EM, um acompanhamento mais próximo dos desenvolvimentos macroeconómicos e orçamentais de cada país e da União no seu conjunto, e maior celeridade na aplicação de sanções em caso de incumprimento. Em 2011, o Semestre Europeu foi reforçado com a aprovação de um pacote de seis propostas legislativas (*Six Pack*),<sup>18</sup> em

<sup>17</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>18</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 PEC, como é o caso da definição quantitativa do que é um "desvio significativo" e operacionalizando o critério da dívida; (ii) um regulamento, que introduz um processo gradual e coerente para a imposição de sanções, bem como um sistema de votação por maioria qualificada inversa; e (iii) uma diretiva, que estabelece os requisitos mínimos aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais. Na componente macroeconómica, introduz dois regulamentos que criam o enquadramento formal para a monitorização e a correção de desequilíbrios macroeconómicos.

2012 ganhou o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação](#)<sup>19</sup>, e, em 2013, foi completado com a aprovação de um pacote de duas propostas legislativas (*Two Pack*).<sup>20</sup> Com estes aditamentos, o Semestre Europeu passou a contemplar, desde 2011, o designado "braço preventivo" (vertente preventiva) do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que conduziu a uma maior integração e coerência entre a supervisão económica e a supervisão orçamental.

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

<sup>19</sup> O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação entrou em vigor em janeiro de 2013 nos 25 países signatários; disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-2\\_en.htm](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.

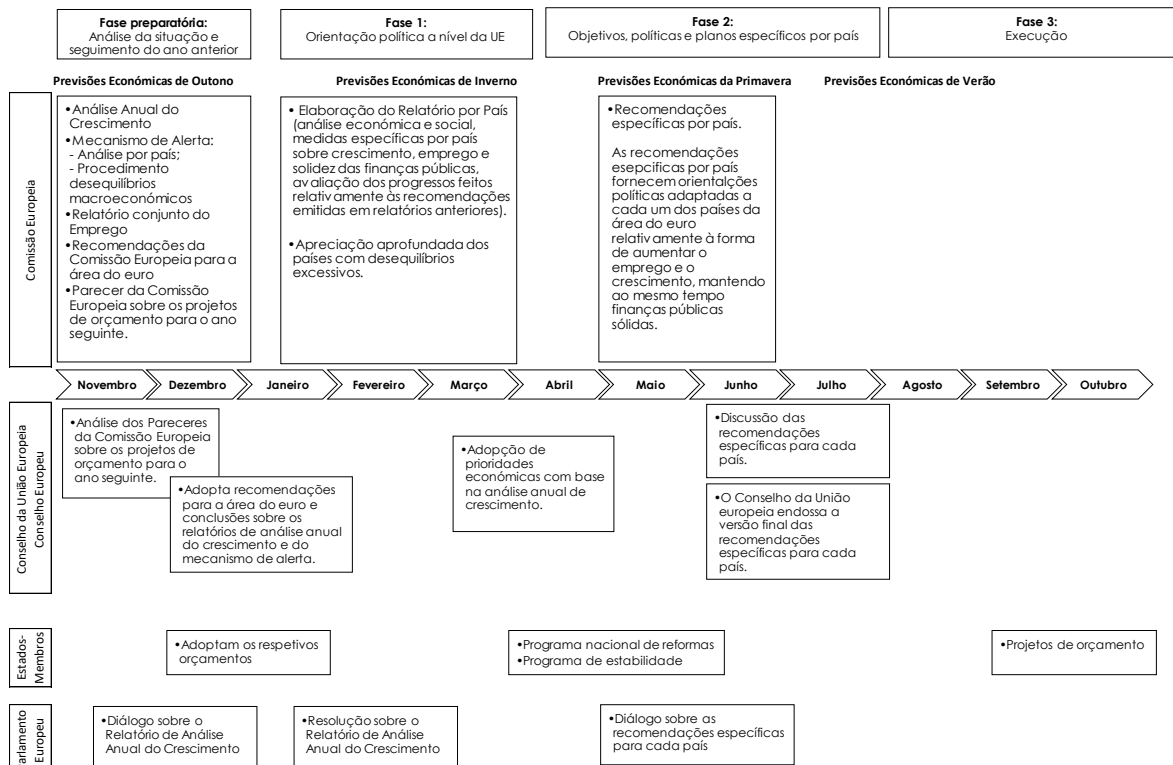
<sup>20</sup> O *Two-Pack* é composto por dois Regulamentos sobre governação económica:

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-european-semester-timeline\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-timeline_en.pdf).

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

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

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

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

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



Europeu ([European Green Deal](#)),<sup>21</sup> com um horizonte temporal até 2050, constitui a nova estratégia de crescimento, colocando a sustentabilidade — em todas as suas vertentes — e o bem-estar dos cidadãos no centro da ação política. Para este efeito, é requerida a conjugação de quatro dimensões complementares: ambiente, produtividade, estabilidade e equidade. Assim, a CE apresenta neste documento: (i) as perspetivas económicas para a Europa, (ii) um novo paradigma para enfrentar os desafios com que a Europa se depara, (iii) a sustentabilidade ambiental e a transição para a neutralidade climática, como resposta aos desafios climáticos e ambientais, (iv) o crescimento da produtividade, como fator determinante para o rendimento futuro e aumento do emprego na Europa, (v) a equidade, e o respeito pelos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, como um meio para reforçar o desempenho económico e social da UE, (vi) a necessidade de estabilidade macroeconómica e coordenação das políticas orçamentais nacionais, no respeito do PEC, como pré-requisitos para assegurar a resistência a choques futuros e apoiar o bom funcionamento da União Económica e Monetária, e (vii) a reorientação do Semestre Europeu: a nova estratégia de crescimento, centrada na sustentabilidade competitiva, contribuirá para que sejam alcançados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Nações Unidas. Esta reorientação do Semestre Europeu foi iniciada nesta Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2020 e teve continuidade nas fases que se seguem, devendo prosseguir nos próximos anos.

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

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

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

<sup>21</sup> A 11 de dezembro de 2019, a Comissão Europeia publicou o [Pacto Ecológico Europeu \(European Green Deal\)](#), um conjunto de 50 ações a implementar até 2050, que deverá permitir à União alcançar a neutralidade carbónica, retardando o aquecimento global e atenuando os seus efeitos.

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

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

**164. O Relatório relativo a Portugal foi publicado em 26 de fevereiro de 2020, no qual a Comissão concluiu que Portugal registava desequilíbrios macroeconómicos.**<sup>22</sup> Em particular, a CE salientou que os grandes volumes de passivos externos líquidos e de dívida pública e privada, bem como a elevada percentagem de créditos não produtivos, constituem fatores de vulnerabilidade, num contexto de baixo crescimento da produtividade.

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

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

<sup>22</sup> Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, Relatório relativo a Portugal de 2020, que acompanha o documento Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu e ao EUROGRUPO. Disponível na seguinte hiperligação: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0521&from=EN>.

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

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

#### 6.1.1.2 Fase 1: Orientação política a nível da UE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **A pandemia de COVID-19 conduziu a um importante choque económico** cujos efeitos negativos significativos já se fazem sentir na União Europeia. As consequências para as economias da UE dependerão tanto da duração da pandemia como das medidas tomadas pelas autoridades nacionais e europeias;
- **A recessão económica grave que agora se prevê para este ano [2020] exige uma resposta estratégica determinada, ambiciosa e coordenada.** É essencial agir de forma decisiva para garantir que o choque seja tão curto e limitado quanto possível e não provoque danos permanentes às economias e, por conseguinte, à sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo;
- Os ministros das Finanças dos Estados-Membros da UE concordam com a avaliação da Comissão, exposta na sua [comunicação de 20 de março de 2020](#), de que **estão reunidas as condições para o recurso à cláusula de derrogação geral do quadro orçamental da UE — uma recessão económica grave da área do euro ou da União no seu conjunto;**<sup>23</sup>
- O recurso a esta cláusula assegurará a flexibilidade necessária para tomar todas as medidas necessárias para prestar apoio aos nossos sistemas de saúde e de proteção civil e para proteger as economias da UE, nomeadamente através de um maior estímulo discricionário e de uma ação coordenada dos Estados-Membros, concebida, conforme adequado, para ser oportuna, temporária e bem direcionada;
- **Os ministros continuam plenamente empenhados no respeito do PEC.** A cláusula de derrogação geral permitirá à Comissão e ao Conselho tomarem as medidas necessárias de coordenação das políticas no âmbito do PEC, afastando-se dos requisitos orçamentais que seriam normalmente aplicáveis, a fim de fazer face às consequências económicas da pandemia;

<sup>23</sup> A Comissão Europeia propôs a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC no quadro da sua estratégia de resposta rápida, determinada e coordenada à pandemia de coronavírus. Após a aprovação pelo Conselho, a ativação desta cláusula permite que os Estados-Membros se desviem temporariamente das obrigações normais estabelecidas no quadro orçamental europeu, a fim de permitir uma resposta eficaz à crise.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**176. Ainda no decurso desta reunião, os ministros das Finanças discutiram a preparação das recomendações específicas por país para o exercício de 2020 do Semestre Europeu.** As recomendações fornecem orientações estratégicas adaptadas a cada Estado-Membro da UE sobre a forma de impulsionar o emprego e o crescimento, mantendo simultaneamente a solidez das finanças públicas. Tendo em conta a grave deterioração da situação económica em todos os EM devida à pandemia de COVID-19 e a ativação das medidas de flexibilidade prevista no PEC em março de 2020 (cf. §171 acima, ativação da cláusula de derrogação geral do quadro orçamental da UE), as recomendações deste ano centram-se em cinco áreas prioritárias: investimento nos sistemas de saúde; preservação do emprego e resposta ao impacto social da crise; investigação e desenvolvimento; garantia de cedência de liquidez e estabilidade do sector financeiro; preservação do mercado único e da circulação de bens e serviços.

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

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

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

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

#### 6.1.1.4 Fase 3: Implementação

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

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

### 6.1.2 Recomendações do Conselho da União Europeia

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

**183. Em resultado do Semestre Europeu de 2020 detalhado na subsecção anterior, emanaram quatro recomendações específicas para as políticas económicas portuguesas.**<sup>24</sup> No contexto do Semestre Europeu de 2020, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal, que publicou, em fevereiro, no [Relatório Relativo a Portugal de 2020](#). À luz dessa avaliação, o Conselho examinou posteriormente o PE/2020, cujo parecer se encontra refletido na recomendação 1 abaixo,<sup>25</sup> e o PNR/2020. As recomendações específicas por país de 2020 têm em conta a necessidade de combater a pandemia COVID-19 e de facilitar a recuperação económica como um primeiro passo necessário para permitir um ajustamento dos desequilíbrios. As recomendações específicas por país de 2020 referentes aos desequilíbrios macroeconómicos identificados pela Comissão, nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, têm os números 1, 2, 3 e 4 na Tabela 12 que se segue. Ela elenca as quatro recomendações específicas dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, as quais devem balizar as opções orçamentais nacionais em 2020–2021.

---

<sup>24</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 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2020", disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0522&rid=10>. O texto aprovado pelo Conselho está identificado na fonte da Tabela 12 e disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(22\)&rid=11](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(22)&rid=11).

<sup>25</sup> Parecer efetuado ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do [Regulamento \(CE\) n.º 1466/97](#).

**Tabela 12 – Recomendações específicas do Conselho a Portugal, no âmbito do Semestre Europeu de 2020**

**Recomendação n.º 1**

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

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

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

**Recomendação n.º 2**

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

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

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

**Recomendação n.º 3**

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

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

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

**Recomendação n.º 4**

Aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.

Fonte: "Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020" (2020/C 282/22), aprovada pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de julho e adotada pelo Conselho em 20 julho de 2020. Consultada em 17/10/2020 e disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(22\)&rid=11](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(22)&rid=11) | Nota: as recomendações estão reproduzidas literalmente.

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

**184. Nesta secção apresenta-se a forma como o Semestre Europeu de 2020 se refletiu na Proposta de Orçamento do Estado para 2021.** Das quatro recomendações dirigidas a Portugal pelo Conselho da União Europeia, apresentadas na Subsecção 6.1.2, a primeira é a que mais respeita à política orçamental prosseguida pelo Governo Português. Assim, a análise subsequente limita-se à Recomendação n.º 1. Como se observa na Tabela 12, esta tem três desdobramentos. Os mesmos são copiados para a coluna esquerda da tabela seguinte. A Tabela 13 mostra, na coluna direita, dois aspetos. O primeiro são as declarações do Governo de aderência aos três desdobramentos da Recomendação n.º 1, formuladas através dos objetivos e de medidas concretas que pretende concretizar com o orçamento de 2021. O segundo aspeto é a avaliação da UTAO sobre as perspetivas de cumprimento da recomendação.



**Tabela 13 – Acolhimento das recomendações do Semestre Europeu de 2020 na POE/2021**

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2021
<p>Tomar todas as medidas necessárias, em consonância com a cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, para combater eficazmente a pandemia COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente.</p>	<p>Na opinião do Governo, o exercício orçamental de 2021, tem como grandes prioridades o <i>"combate e controlo da pandemia, reforço da capacidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e recuperação da economia portuguesa, protegendo o rendimento das famílias, o emprego e a atividade empresarial"</i>.<sup>26</sup></p> <p>De entre o vasto conjunto de medidas apresentado pelo Governo na documentação da POE/2021 para reforço do sector da saúde, salientam-se as seguintes (quantificações são da responsabilidade do MF):<sup>27</sup></p> <p>i) Reforço dos recursos humanos do SNS em 8400 profissionais, no biénio 2020–2021;</p> <p>ii) Reforço do orçamento do SNS em 2021: + 200 M€;</p> <p>iii) Reforço da capacidade do INEM através da contratação de 261 novos profissionais;</p> <p>iv) criação de um subsídio de risco extraordinário para os profissionais de saúde quês e encontram na linha da frente da resposta à COVID-19 (20% do salário base, com um máximo de 219 euros);</p> <p>v) Aumento do investimento nos cuidados de saúde primários em 2021: +90 M€;</p> <p>vi) Alargamento da rede de cuidados continuados integrados, com um investimento de 27 M€ em 2021;</p> <p>vii) Reforço do Programa de Saúde Mental em 2021: +19 M€;</p> <p>viii) Início da construção do novo Hospital Central do Alentejo e lançamento do concurso par a construção do novo Hospital de Proximidade do Seixal.</p> <p>Do ponto de vista da UTAO, a avaliação do cumprimento desta recomendação exige uma análise mais detalhada e o acompanhamento subsequente da execução destas e de outras medidas. Contudo, a dimensão financeira das medidas ora sinalizadas pelo Governo parece bastante reduzida face à dimensão de problemas crónicos detetados anteriormente neste sector, como sejam as práticas de suborçamentação e a elevada dívida do SNS escrutinadas em vários relatórios da UTAO nos últimos 24 meses.</p>
<p>Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.</p>	<p><b>Dívida Pública:</b></p> <p>As projeções do Governo apontam para elevados níveis de dívida pública nos próximos anos. Os dados mais recentes do INE indicam que o rácio da dívida pública na ótica de <i>Maastricht</i> situou-se em 117,2% do PIB em 2019. A previsão do Governo para 2020 e 2021 é de 134,8% e 130,9% do PIB, respetivamente. Esta evolução pressupõe um aumento da dívida pública de 17,6 p.p. do PIB em 2020 e uma redução de 3,9 p.p. do PIB em 2021. De acordo com os cálculos do Governo, o forte aumento da dívida pública em % do PIB, que se estima ocorrer em 2020, resulta, em grande medida, do "efeito PIB" com um contributo de 8,9 p.p.. A diminuição deste rácio, para níveis que se considerem mais sustentáveis, depende, em grande medida, da evolução da economia e da taxa de juro média. Salienta-se que a redução prevista para 2021 tem subjacente um impacto do "efeito PIB" de – 8,0 p.p., pelo que, caso a atividade económica não recupere tanto como ora previsto, este resultado poderá não ser alcançado.</p> <p>É justo reconhecer que o Governo teve o cuidado de colocar no relatório que apresenta a POE/2021 a sua projeção para o saldo orçamental em 2022 (fora do horizonte temporal do OE em discussão): – 2,8% do PIB. O intuito é sinalizar o seu compromisso com o retorno às regras do PEC para ausência de défice excessivo num ano em que se assume estar a pandemia extinta e a economia em franca recuperação.</p> <p>Não é demais lembrar que as AP enfrentam um risco de taxa de juro muito significativo. Embora não seja previsível nos próximos 12 meses a sua subida, por causa do consenso entre autoridades nacionais e bancos centrais na manutenção da política monetária acomodatória, a verdade é que tal consenso no passado (2009) rapidamente se esborou. Na p. 325 do relatório do MF, é mostrado que o acréscimo permanente de 1 p.p. na taxa de juro implícita na dívida elevaria o peso da mesma no PIB em 16,5 p.p. no ano de 2035 (Gráfico 6.9). As consequências na fatura de juros e amortizações seria muito considerável, agravando</p>

<sup>26</sup> Ministério das Finanças, Relatório que acompanha a POE/2021, versão corrigida em 13/10/2020, p. VII.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. IX.

Recomendação do Conselho n.º 1	POE/2021
	<p>permanentemente a pressão sobre o saldo orçamental (mais 360 M€ em contas nacionais, 0,17% do PIB, só em 2021 — Quadro 6.5, p. 321).</p> <p><b>Investimento:</b></p> <p>Na opinião do Governo, “O Orçamento do Estado para 2021 mantém a aposta no investimento público, com um crescimento em 2021 superior a 20%. Um crescimento em grande medida justificado pela forte execução que se prevê de investimentos estruturantes, em áreas como a mobilidade sustentável, rodovia, infraestruturas de saúde e transição digital na educação, ao que se deverão acrescentar os investimentos no âmbito do novo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)”<sup>28</sup></p> <p>Na avaliação da UTAO, pese embora o Governo preveja para a FBCF do sector das Administrações Públicas um acréscimo de 23,2%, entre a estimativa para 2020 e o valor considerado no orçamento para 2021, em Contas Nacionais, é necessário ter em conta que esta variável registou valores relativamente baixos nos anos mais recentes: 3795 M€ (1,9% do PIB) em 2018 e 3980 M€ (1,9% do PIB) em 2019. A execução estimada para 2020 é superior em 904 M€ à conseguida em 2019. Na ótica da contabilidade pública, o grau de execução do investimento entre janeiro e julho de 2020 é baixo. Excluindo a despesa com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (IP), a despesa em investimento para 2020 orçamentada no OE/2020 foi de 4753 M€, o que corresponde a um aumento de 38,8%. Contudo, até ao mês de julho de 2020, a execução (excluindo concessões da IP) situou-se em 1653 M€, refletindo um acréscimo de 13,1% (<a href="#">Relatório UTAO n.º 21/2020</a>).</p> <p>O Governo criou também um incentivo ao investimento privado, Crédito Fiscal Extraordinário de Investimento, no valor de 208 M€, a vigorar no 1.º semestre de 2021, como incentivo ao investimento e à manutenção dos postos de trabalho. A par desta medida, encontra-se previsto na POE/2021 um incentivo fiscal temporário de fomento à internacionalização de pequenas e médias empresas, através da majoração de 10% das despesas incorridas em ações de promoção externa, para efeitos do lucro tributável.</p>
<p>Reforçar a resiliência do sistema de saúde e assegurar a igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados de longa duração.</p>	<p>Tal como referido no primeiro desdobramento da Recomendação 1 (<i>vide primeira linha desta tabela</i>), o Governo apresenta no Relatório que acompanha a POE/2021 um conjunto de medidas para reforçar o sistema de saúde.</p> <p>Contudo, a sua eficácia dependerá do modo como forem implementadas. A informação disponibilizada sobre cuidados de saúde de longa duração é escassa e não serão seguramente os 27 M€ de investimento previsto numa das medidas acima reproduzida que fará a diferença neste domínio.</p>

Fontes: “Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020”, adotada pelo Conselho em 20 de julho de 2020. Consultada em 17/10/2020 e disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(22\)&rid=11](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(22)&rid=11). Ministério das Finanças (Projeto de Plano Orçamental 2020).

<sup>28</sup> *Ididem*, p. VII.

**PARTE III: ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA**



## 7 Ventilação económica em contabilidade pública

**185. O relatório com a apreciação final à POE/2021 acrescentará capítulos à Parte III.** O presente capítulo faz uma primeira apreciação do cenário orçamental em contabilidade pública para 2021. São efetuadas observações críticas, mas construtivas, na Secção 7.1 à qualidade da informação prestada ao público e à UTAO sobre a conta das AP em 2020 e 2021 naquela perspetiva contabilística. A Secção 7.2 começa por apresentar a conta consolidada das AP para o período 2019–2021, para depois se concentrar na comparação da estimativa de execução para 2020 com as previsões da 2.ª Alteração ao OE/2020 (2.ª AOE/2020), aprovadas pela AR a 3 de julho. Constituinte do ano de 2020 o ponto de partida do OE/2021, esta análise é particularmente relevante no contexto de incerteza associado à pandemia COVID-19 e aos efeitos sobre a economia. Finalmente, na Secção 7.3 analisa-se o cenário previsto para 2021, comparando-o com a estimativa para 2020. Neste relatório de avaliação preliminar, apenas houve tempo para analisar o comportamento do saldo global. O próximo relatório prosseguirá esta avaliação, considerando separadamente as rubricas de receita e despesa efetivas.

### 7.1 Considerações sobre a qualidade da informação prestada

**186. Existem duas contas das AP em contabilidade pública no relatório do MF; deve tratar-se de um lapso.** O Capítulo 4 desse documento, precisamente dedicado à exposição da situação financeira das AP nesta perspetiva contabilística, exhibe no Quadro 4.1, p. 71,<sup>29</sup> a conta consolidada das AP que mostra, como saldo global, – 13 994 M€ na execução estimada para 2020 e – 10 262 M€ na previsão para 2021. Porém, na p. 330 do mesmo relatório, está outra conta para o mesmo universo e os mesmos anos, mas com valores diferentes para a receita e a despesa. Com efeito, o Quadro A3, p. 330, revela um saldo global de – 13 844 M€ para 2020 e – 11 150 M€ para 2021. A Tabela 14 resume as contradições internas em contabilidade pública que a UTAO encontrou no relatório do MF. A Unidade perguntou ao MF pelas 17h30m do dia 15 de outubro a razão para haver duas contas e pediu a conta correta para cada ano que deve ser considerada pelos leitores do relatório. No entanto, os esclarecimentos não chegaram até ao fecho da entrada de informação para o presente documento.<sup>30</sup> A outra contradição é apenas aparente. Refere-se exclusivamente ao saldo global e decorre do modo como o MF passa do saldo global para a previsão de saldo orçamental (em contabilidade nacional). O Quadro 3.4, p. 68, do seu relatório indica um saldo global em 2021 de – 10 560 M€, também reproduzido na Tabela 14 para conveniência dos leitores. Porém, ao contrário da primeira contradição, esta é explicada pelo próprio relatório do MF e é compreensível. Em nota a esse quadro é dito que o saldo global nele exibido é superior em 590 M€ ao saldo global (contabilidade pública) indicado no referido Quadro A3. Assim sucede, com efeito, e fica claro que o MF prevê não executar, pelo menos, 590 M€ do teto de despesa efetiva fixada na proposta de lei para a Administração Central. Portanto, neste caso a contradição é apenas aparente, pois está assumida e justificada. Neste caso, a UTAO apenas gostaria de poder informar o público sobre a distribuição da poupança ou não-execução de 590 M€ pelas rubricas de despesa deste subsector. Já antecipando que pudesse surgir esta aparente divergência no saldo global, a UTAO pediu essa distribuição ao MF no dia 25 de setembro. Porém, o esclarecimento também não chegou a tempo de ser incluído neste relatório.

**187. Sem o esclarecimento do MF em tempo útil sobre a conta correta, a UTAO teve então que escolher a conta a analisar.** Obviamente, as AP não têm duas contas e não faria sentido analisar duas contas. Pareceu-lhe mais plausível a conta presente no Anexo 1, ou seja, a conta exposta no Quadro A3, p. 330. É ela que é compatível, no ano de 2021, com a conta das AP para 2021 em contabilidade nacional por

<sup>29</sup> As páginas são da versão corrigida do [Relatório do MF que acompanha a POE](#) e que foi entregue à AR no dia 13/10/2020.

<sup>30</sup> Foi recebida uma resposta pelas 11h00m do dia 18 ao conjunto de pedidos formulado pela UTAO em 25 de setembro. A data de fecho para incorporação de informação neste trabalho fora fixada nas 24h00m de sexta-feira, dia 16 de outubro, para ser possível satisfazer o compromisso perante a COF de entregar este relatório em tempo útil para ser apreciado antes da audição do ministro das Finanças agendada para o dia 23 de outubro. Em todo o caso, a resposta não esclarece por que é que há duas contas diferentes no relatório do MF tornado público. Até ao momento, só saiu uma errata ao mesmo (a 13 de outubro), pelo que o aparente lapso se mantém no domínio público.

causa do ajustamento de – 590 M€ na despesa da Administração Central explicado no parágrafo 186. Sobre o ano de 2020, nota-se que a conta da Administração Central no Quadro 4.2, p. 72, coincide com a coluna deste subsector na conta de 2020 do Quadro A3. A mesma compatibilidade se encontra para o saldo global das Administrações Subnacionais (Quadros 4.13 e 4.15, pp. 93 e 95, respetivamente) e da Segurança Social (Quadro 4.18, p. 99).

**Tabela 14 – Incoerências no saldo global apresentado no relatório da POE/2020**  
(em milhões de euros e percentagem)

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

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

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

**189. A POE/2021 disponibiliza pela primeira vez os mapas contabilísticos agregados para o subsector da Administração Central, mas a informação consolidada apenas é apresentada para o total de cada um dos mapas. No caso do Mapa 4, onde se apresentam as despesas de cada entidade da Administração Central, existe uma aparente duplicação, porque se adiciona à despesa de cada uma delas, as transferências recebidas do OE (receita), impedindo perceber qual é o verdadeiro orçamento de despesa de cada uma. A UTAO propõe um desenho alternativo para os mapas que recupera o que supõe ter sido a intenção do legislador.** A alteração no formato dos mapas na proposta de lei, embora cumpra formalmente o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), fica aquém do objetivo do legislador, o qual tinha como finalidade conhecer o valor consolidado, por natureza de receita e de despesa e por entidade, e facilitar a interpretação da informação orçamental pelos utilizadores em geral. As partes da POE/2021 que vão a votação parlamentar são o articulado (Proposta de Lei n.º 61/XIV) e os mapas contabilísticos a ela anexos, que detalham, por natureza e classificação orgânica, a previsão de receitas e o limite de despesas para os quais se pretende a aprovação da Assembleia da República. Este ano, verifica-se uma alteração estrutural na apresentação dos mapas contabilísticos, prevista no artigo 42.º da LEO, que passam a ser apresentados de forma agregada para o subsector da Administração Central. Anteriormente, individualizava-se a informação em função do regime financeiro das entidades, distinguindo entre Estado e Serviços e Fundos Autónomos (SFA), que, em conjunto, constituem o subsector da Administração Central. A nova forma de apresentação da informação só faz sentido se for apresentada de forma consolidada, facilitando a interpretação da informação orçamental pelos utilizadores em geral, o que não acontece. Tomando como exemplo os Mapas 3 e 5, relativos à classificação económica das despesas e das receitas da Administração Central, respetivamente, note-se que neles se procede à mera soma algébrica do universo do Estado com o dos SFA, sem consolidar as transações entre os dois sectores institucionais. Desta forma, perde-se a informação individualizada disponibilizada anteriormente e não se ganha em transparência. A consolidação é feita apenas para o total do mapa, não permitindo, por exemplo, aferir a coerência entre este mapa contabilístico e a conta da Administração Central apresentada no relatório da POE/2021. Adicionalmente, no Mapa 4, onde se apresentam as despesas de cada entidade, a nova apresentação não é esclarecedora, uma vez que

mistura as despesas de cada instituição com as transferências a receber do OE, criando uma aparente duplicação, não obstante a consolidação da despesa total. Tomando como exemplo os Encargos Gerais do Estado (capítulo 1 do Mapa 4), a **Tabela 15 constitui uma sugestão de apresentação da informação** que pode ajudar os utilizadores na sua interpretação.

**Tabela 15 – Sugestão de apresentação para o Mapa 4 do Orçamento do Estado de acordo com a LEO: exemplo para os Encargos Gerais do Estado (capítulo 1 do Mapa 4)**

(em milhões de euros)

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

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

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

**190. Esta secção aprecia a estimativa de execução para 2020.** Vale sempre a pena avaliar a estimativa de execução a partir da qual o programador orçamental estabelece os seus planos económico-financeiros para o ano da proposta de OE. Este princípio adquire especial acuidade no ano de 2020 por causa dos eventos excecionais que a pandemia está a trazer para a economia e as contas públicas. O ponto de partida para a POE referente ao exercício económico de 2021 tem-se, com efeito, revelado extremamente móvel. A Assembleia da República teve de aprovar três leis do Orçamento do Estado para 2020, duas das quais refletem cenários orçamentais distintos, com previsões de cobrança e despesa muito diferentes.<sup>31</sup> Assim, a estimativa de execução final que o MF publicou em 13 de outubro está sujeita a maior incerteza do que é típico nesta altura de anos anteriores. Porém, antes de iniciar a tarefa, apresenta-se no próximo parágrafo e na Tabela 16 a sinopse da conta consolidada das AP nos anos de 2019 a 2021.

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

**191. O Relatório da POE/2021 estabelece os objetivos orçamentais para o saldo global: – 13 844 M€ em 2020 e – 11 150 M€ em 2021.**<sup>32</sup> O relatório que acompanha a POE/2021 contém a conta previsional consolidada das Administrações Públicas na ótica da contabilidade pública para o biénio 2020–2021, a qual tem subjacente os objetivos para o saldo global: posições deficitárias de 13 844 M€ (7,0 p.p. do PIB) em 2020 e 11 150 M€ (5,3 p.p. do PIB) em 2021. A Tabela 16 apresenta a conta consolidada das AP nas seguintes dimensões: execução orçamental em 2019, referenciais de 2020 (OE/2020, 2.ªAOE/2020 e estimativa de execução), bem como a previsão para 2021. A estimativa de 2020 e a previsão para 2021 constam do relatório do MF que acompanha a POE, a execução de 2019 provém da Conta Geral do Estado desse ano e os dois outros referenciais para 2020 são as contas iniciais saídas da aprovação pela AR do primeiro orçamento e da segunda alteração ao orçamento de 2020.

**Tabela 16 – Contas das AP em contabilidade pública**  
(em milhões de euros e percentagem)

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

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

**192. A estimativa do saldo global das Administrações Públicas para 2020 foi agora revista em baixa para – 13 844 M€, o que constitui um agravamento adicional de 169 M€ face ao cenário orçamental subjacente à 2.ªAOE/2020, em julho.** Esta revisão reflete o efeito combinado da quebra previsional mais acentuada da receita (- 4885 M€; - 5,6%) e da contenção da despesa, que deverá quedar-se aquém do programado (- 4717 M€; - 4,7%) — Tabela 16. As alterações esperadas na receita e na despesa incorporam a evolução orçamental do terceiro trimestre, entretanto conhecida, e refletem o agravamento do cenário macroeconómico da POE/2021 para o ano corrente face ao apresentado em julho (2.ªPAOE/2020). Para além do ciclo económico, a execução orçamental em 2020 encontra-se muito influenciada pelas medidas de política discricionária contracíclica destinadas a mitigar os malefícios da pandemia COVID-19. O Relatório da POE/2020 não disponibiliza informação sobre o impacto estimado destas medidas, apesar do pedido expresso neste sentido dirigido ao MF em 25 de setembro. Assim, não é possível apurar ou isolar estes efeitos na estimativa para 2020.

**193. A confirmar-se a estimativa para 2020, o saldo global (- 13 844 M€) deverá sofrer um agravamento de - 13 275 M€ face a 2019, resultando de contributos aproximadamente iguais da quebra na cobrança**

<sup>32</sup> No que se segue, a UTAO usa como estimativa de execução em 2020 e previsão para 2021 a conta mostrada no Quadro A3 do relatório do MF, p. 330. Sublinha-se que a UTAO não teve acesso a dados em formato digital.



**de receita e do aumento da despesa paga.** O agravamento do saldo global face à 2.ªAOE/2020, embora tenha uma expressão reduzida (– 169 M€), tem subjacente alterações significativas nos pesos da receita e da despesa face às previsões do MF de julho. O saldo estimado de – 13 844 M€ representa um agravamento de – 13 275 M€ face a 2019, refletindo contributos aproximadamente iguais da receita (– 7,2%; – 6377 M€) e da despesa (+ 7,7%; + 6898 M€). Já o saldo projetado em julho (– 13 675 M€) traduz uma redução homóloga de 13 106 M€ (presente na Tabela 18, em anexo, p. 85) que resulta, sobretudo, de pressões ascendentes da despesa (+ 12,9%; + 11 614 M€) e apenas marginalmente do recuo da receita (– 1,7%; – 1492 M€).

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

- A **receita fiscal** apresenta um desvio de – 1865 M€, representando 38% do recuo adicional da receita estimado (– 4885 M€). Esta evolução encontra correspondência no agravamento do cenário macroeconómico da POE/2021 para 2020, designadamente no recuo de 7,1% do consumo privado (previsão de – 4,3% em julho). Para além dos efeitos do ciclo económico, que se transmite à execução orçamental por via do funcionamento dos estabilizadores automáticos, a cobrança de receita fiscal encontra-se influenciada pelas medidas de política destinadas a mitigar os malefícios da pandemia COVID-19, designadamente a prorrogação de obrigações fiscais. Embora a maior parte destas medidas tenham natureza temporária, constituindo um mero adiamento do momento de cobrança, a verdade também é que elas comportam um risco descendente para as finanças públicas: se os contribuintes que aproveitaram as dilações de pagamento perderem entretanto capacidade económica, as AP poderão vir a nunca encaixar a totalidade da receita fiscal e contributiva diferida. Os seus efeitos também já se encontravam refletidos nas previsões de receita da 2.ªAOE/2020. No entanto, destaca-se como fator explicativo desta revisão em baixa a aprovação de um conjunto de benefícios fiscais adicionais para as PME e micro empresas como a suspensão de pagamentos por conta de IRC e a devolução antecipada dos pagamentos especiais por conta não utilizados, decidida após a entrada em vigor da 2.ªAOE/2020. Esta legislação diminui de forma definitiva a receita de IRC cobrada em 2020, embora seja expectável a sua recuperação parcial em 2021, no momento da liquidação do IRC respeitante a 2020, encontrando-se este impacto estimado em 1150 M€ (Tabela 7).<sup>33</sup>
- As **contribuições sociais** constituem a única rubrica da receita para a qual existe um aumento da expectativa de cobrança em 2020 (+ 924 M€). Para esta evolução contribui um cenário mais benévolo para o mercado de trabalho do que o antecipado em julho, com um recuo de – 3,8% no emprego (– 3,9% em julho). A confirmar-se esta estimativa, a receita de contribuições sociais deverá recuar 326 M€ (– 1,5%) no biénio 2019–2020 (Tabela 18).
- A **componente não fiscal nem contributiva da receita** apresenta a maior revisão em baixa face ao cenário orçamental da 2.ªAOE/2020: – 2296 M€ nas “Outras receitas correntes” e – 1421 M€ nas receitas de capital, que em conjunto explicam 76% do desvio total da receita. Estas rubricas foram revistas em alta na 2.ªAOE/2020, com base na expectativa de aumento de transferências comunitárias para os programas orçamentais P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, P016—Saúde e para o IEFP, para financiamento das medidas COVID-19 relacionadas com a saúde, reforço do sistema de proteção social e apoio ao emprego e laboração. Este aumento considerou apenas os acréscimos de receita comunitária que se esperava cobrar, mas não os fatores descendentes decorrentes da pandemia e do ciclo económico, que afetam o encaixe de algumas receitas nesta categoria (taxas, multas, vendas de património e vendas de bens e

<sup>33</sup> A estimativa de impacto da medida de suspensão de pagamentos por conta do IRC encontra-se quantificada no Tabela 7, p. 39. Lista as medidas do quadro de políticas invariáveis de acordo com a apreciação crítica da UTAO. Esta encontra-se na perspetiva de contas nacionais, que considera a ótica do acréscimo. No entanto, no caso desta medida o impacto é semelhante na óticas das contas nacionais e na ótica de contabilidade pública.

serviços), evidenciando indícios de sobreorçamentação, para a qual a UTAO alertou, no seu [Relatório n.º 16/2020](#), de 9 de julho. A evolução da execução orçamental confirmou, entretanto, este risco descendente, uma vez que a cobrança se quedou a metade do esperado nas “Outras receitas correntes” e em cerca de um terço na receita de capital.<sup>34</sup> A estimativa corrige, assim, a sobreorçamentação da componente não fiscal nem contributiva da receita presente na 2.ªAOE/2020.

**195. A estimativa para 2020 prevê poupanças de 4717 M€ (– 4,7%) na despesa, indiciando um custo menor para as medidas contracíclicas COVID-19 face ao programado na 2.ªAOE/2020.** A análise aos contributos das rubricas de despesa para a revisão do saldo, no Gráfico 23, permite concluir que apenas as despesas com pessoal (– 301 M€) e subsídios (– 4 M€) deverão exceder a dotação orçamentada na 2.ªAOE/2020, sendo os seus desvios largamente compensados pelas poupanças estimadas nas restantes rubricas, no montante total de + 5007 M€. As diminuições mais significativas verificam-se em “Outras despesas correntes” (1898 M€), aquisição de bens e serviços (1018 M€) e investimento (919 M€). No entanto, a rubrica “Outras despesas correntes” inclui a dotação provisional (630 M€) e a reserva orçamental (515 M€), ambas dotações classificadas neste agregado de despesa, cuja utilização implica alterações orçamentais de reafectação a outras rubricas do classificador económico. Para uma correta interpretação, o desvio deverá ser expurgado deste efeito, reduzindo-se então para 753 M€.

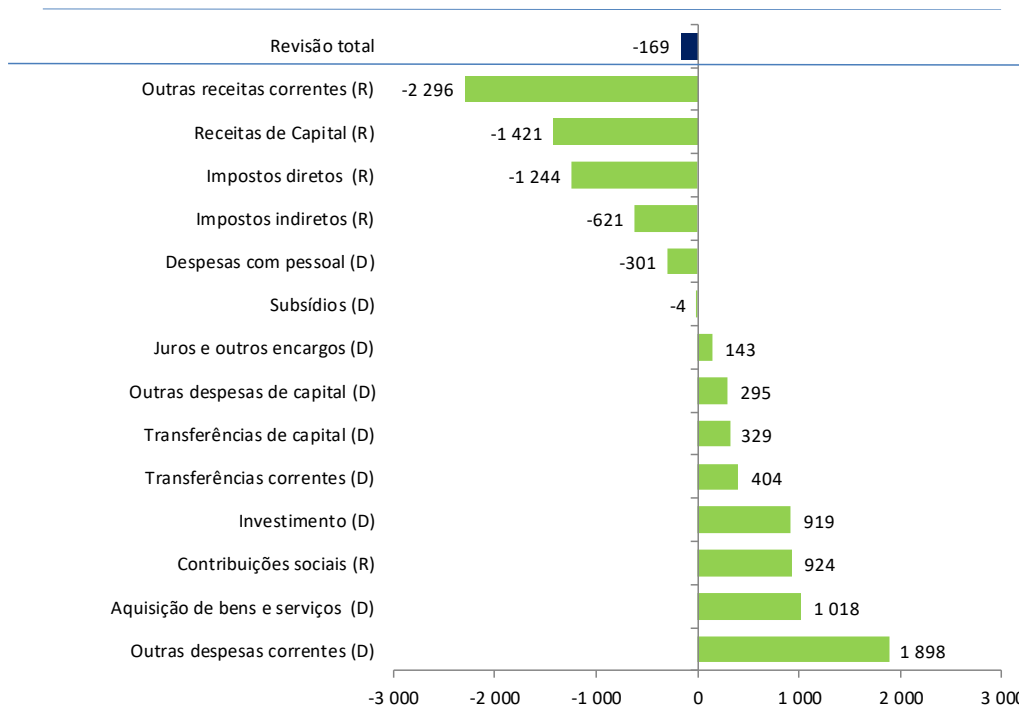
- A evolução da despesa encontra-se influenciada pelo ciclo económico e pelas medidas de política contracíclicas COVID-19. Não existe informação disponível sobre a execução destas medidas em 2020, apesar do pedido expresso da UTAO, não sendo possível a esta Unidade individualizar tais efeitos. No entanto, na execução conhecida até ao final do mês de agosto, as rubricas da despesa que registam o maior impacto das medidas COVID-19 são as transferências correntes (66,9%), aquisição de bens e serviços (17,7%) e investimento (4,7%), representando cerca de 89,3% do total (1905,6 M€).<sup>35</sup> Todos estes agregados deverão registar em 2020 uma execução inferior à programada na 2.ªAOE/2020, apresentando a rubrica de aquisição de bens e serviços o desvio mais significativo do lado da despesa. Assim, mesmo na ausência de informação adicional, **parece razoável afirmar que o impacto das medidas COVID-19 na execução orçamental de 2020 deverá ser inferior ao antecipado no cenário orçamental da 2.ªAOE/2020.**
- A rubrica de **transferências correntes** sofre pressões ascendentes em contextos recessivos, registando as despesas com os apoios sociais (como, por exemplo, o subsídio de desemprego). Também regista as despesas com as medidas COVID-19, designadamente as que visam o reforço do sistema de proteção social e o apoio ao emprego e à laboração. Até ao final do mês de agosto o efeito COVID-19 nas transferências correntes constitui 66,9% do efeito orçamental direto conhecido de todas as medidas COVID.<sup>36</sup> A poupança de 404 M€ prevista para este agregado encontra-se, assim, em consonância com o cenário mais favorável para o mercado de trabalho em 2020; nele se espera, com efeito, um agravamento menos acentuado da taxa de desemprego, para 8,7% (era 9,6% em julho) e com um impacto inferior ao esperado por parte das medidas de política COVID-19. A confirmar-se a estimativa para 2020, a despesa com transferências correntes deverá crescer 10,0% (+ 3850 M€) face a 2019, representando 43,7% da despesa efetiva estimada — Tabela 18.

<sup>34</sup> Cálculos da UTAO, a partir dos dados publicados na Síntese de Execução Orçamental da DGO de agosto de 2020.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

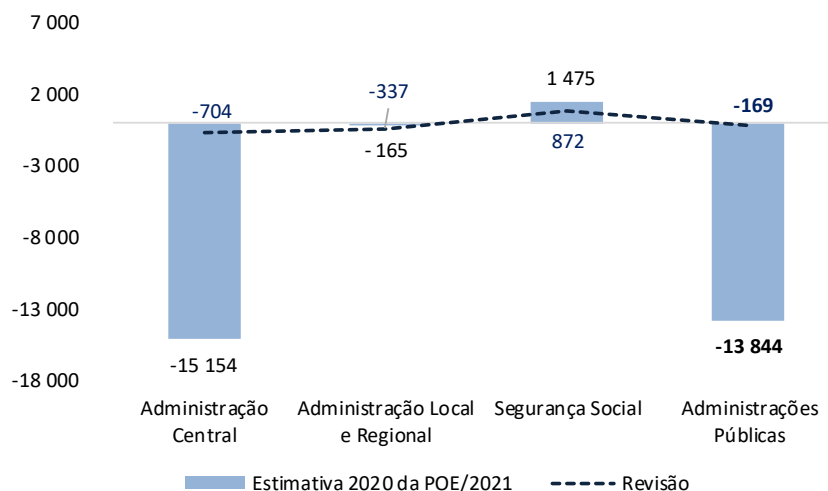
**Gráfico 23 – Principais contributos para a revisão do saldo global na Estimativa face à 2.ªAOE/2020**  
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2021 e cálculos da UTAO. | Notas: Os desvios apresentados no gráfico medem a contribuição de cada uma das rubricas para a revisão do saldo global entre a 2.ª Alteração ao OE/2020 aprovada pela AR e a Estimativa para 2020 no relatório da POE/2021. O desvio negativo (positivo) nas rubricas da receita significa que a estimava de cobrança se situa abaixo (acima) da previsão do orçamento, contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado. O desvio negativo (positivo) numa rubrica de despesa significa que a estimativa de execução excede a (fica abaixo da) dotação inscrita no orçamento, contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado.

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

**Gráfico 24 – Contributos por subsector para a revisão do saldo da estimativa face à 2.ªAOE/2020**  
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2021 e cálculos da UTAO.

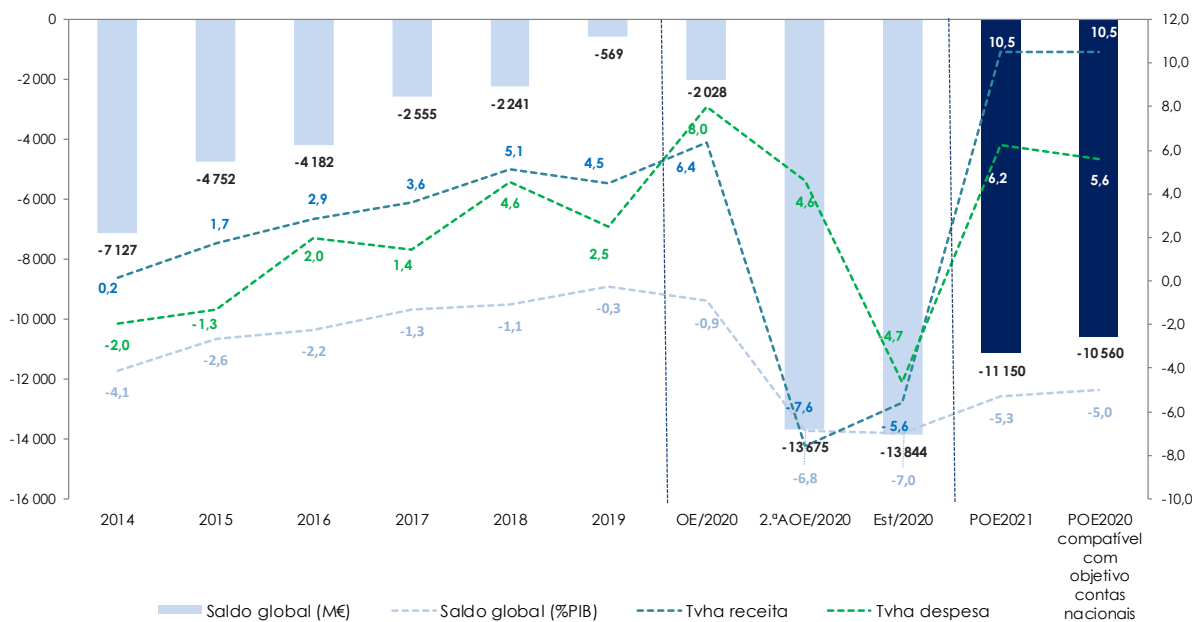
### 7.3 A POE/2021 e o cenário orçamental das Administrações Públicas em 2021

**197.** Esta secção faz uma apreciação preliminar à conta previsional para 2021 do conjunto das Administrações Públicas e de cada subsector, comparando a evolução de cada rubrica entre a previsão para 2021 e a estimativa para 2020, apreciando os seus contributos para o saldo global. Para já, apenas houve tempo para examinar o saldo global. No relatório com a apreciação final à POE/2021, deseja-se ser possível acrescentar duas subsecções com uma apreciação especializada às rubricas da receita e da despesa efetivas.

#### 7.3.1 Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas

**198.** A POE/2021 prevê um saldo de – 11 150 M€ na ótica da contabilidade pública para o ano de 2021, que corresponde a uma melhoria de 2694 M€ face à estimativa apresentada para 2020, resultante de um crescimento da receita (10,5%) superior ao aumento projetado da despesa (6,2%). Este saldo decorre da conta consolidada das Administrações Públicas apresentada no relatório que acompanha a POE/2021, reproduzido detalhado por subsector na Tabela 17. Este valor resulta dos níveis de receita previstos e dos limites de despesa, conforme detalhe nos Mapas da Lei do Orçamento do Estado propostos para aprovação pela Assembleia da República. Por outras palavras, a UTAO não efetuou o expurgo de 590 M€ que o MF afirma não ir executar em 2021 no conjunto da despesa da Administração Central para a qual pede autorização.<sup>37</sup>

**Gráfico 25 – Evolução do saldo global das administrações públicas no período 2014–2021**  
(em milhões de euros e percentagem)



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

**199.** A POE/2021 assume o objetivo de poupança de 590 M€ na despesa para a qual pede aprovação. O saldo na ótica da contabilidade pública compatível com o objetivo de contas nacionais é – 10 560 M€. À semelhança dos dois anos anteriores, o MF assume o objetivo de poupança de 590 M€, refletido na diferença entre o saldo global na ótica da contabilidade pública, que decorre dos Mapas da Lei da POE/2021, e o saldo de partida para a passagem às contas nacionais (Quadro 3.4, p. 68 do relatório). O objetivo é legítimo, assinalando-se apenas que a especificação das rubricas onde se pretende efetuar a poupança acrescentaria transparência ao processo orçamental. Por uma questão de facilidade operacional, assume-se que a totalidade deste montante será afeta à despesa, sob a forma de cativações.

<sup>37</sup> Essa afirmação está na p. 98 do relatório do MF (versão de 13 de outubro), na nota (a) ao Quadro 3.4 que procede à passagem do saldo global ao saldo orçamental em contas nacionais. A distribuição dos 590 M€ por rubricas da receita e da despesa foi solicitado ao MF, mas a resposta chegou tarde demais para poder ser incluída neste relatório. Por isso, a UTAO, para não ficar parada nesta secção, teve que usar a conta da Administração Central incluindo os 590 M€ que o MF afirma não ir executar.

O Gráfico 25 projeta visualmente este cenário orçamental, no qual o saldo global melhora para - 10 560 M€ e o crescimento da despesa se reduz para 5,6%. É importante referir que esta poupança também não está retirada da conta das AP para 2021 reproduzida na Tabela 17 e na Tabela 18.

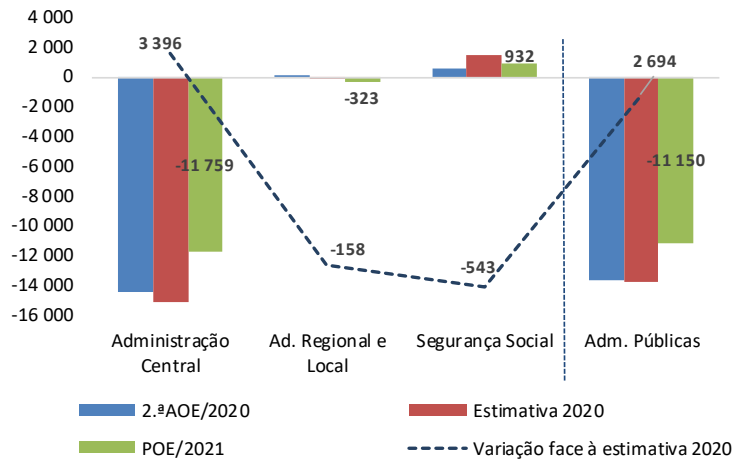
**Tabela 17 – Conta das Administrações Públicas em 2021 na ótica da contabilidade pública**  
(em milhões de euros e percentagem)

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

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

**200. A POE/2021 projeta uma melhoria do saldo da Administração Central e agravamentos ao nível das Administrações Subnacionais e da Segurança Social.** Numa abordagem por subsector, a melhoria do saldo concentra-se na Administração Central (+ 3396 M€), sendo parcialmente atenuada pelo agravamento do défice das Administrações Subnacionais (- 158 M€) e pela diminuição do excedente da Segurança Social (- 543 M€), ilustrados no Gráfico 26.

**Gráfico 26 – Saldo por subsector 2020–2021**  
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2021 e cálculos da UTAO.

**201. A melhoria de 2694 M€ no saldo global resulta de um crescimento da receita (+ 8705 M€; + 10,5%) superior ao da despesa (+ 6011 M€; + 6,2%).** Os contributos de cada rubrica para a passagem da estimativa de 2020 para a previsão de 2021 encontram-se ilustrados no Gráfico 27.

- Na receita, a recuperação prevista assenta no aumento da componente não fiscal nem contributiva, apenas parcialmente explicada pela previsão de recebimento de fundos comunitários no contexto do Plano de Recuperação Europeu. A melhoria da receita fiscal relaciona-se com a evolução mais favorável do cenário macroeconómico e com a cobrança adicional de IRC, adiada em 2020 pela suspensão dos pagamentos por conta.
- A recuperação da cobrança prevista na POE/2021 assenta no aumento das “Outras receitas correntes” (3212 M€) e das receitas de capital (1718 M€), que, em conjunto, representam 56,6% do crescimento previsto. Os outros contributos provêm da receita fiscal (3011 M€, peso de 34,6%) e da receita contributiva (754 M€, 8,7%).
- O agregado “**Outras receitas correntes**” regista as transferências da União Europeia esperadas no contexto da iniciativa REACT de apoio à mitigação e retoma da crise pandémica, através reprogramação dos fundos da Política de Coesão,<sup>38</sup> encontrando-se estimadas em 1020 M€ (ver Tabela 8, p. 43).<sup>39</sup> O incremento remanescente previsto (2192 M€) não encontra correspondência na evolução recente deste agregado, cuja cobrança aumentou 498 M€ em 2019 e deverá decrescer 294 M€ em 2020. A previsão da POE/2021 representa um crescimento de 2918 M€ face ao alcançado em 2019 — Tabela 18.
- A previsão das **receitas de capital** beneficia das transferências do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, no montante previsto de 500 M€ (Tabela 8), destinados a apoiar o investimento.<sup>40</sup> O aumento adicional de 1218 M€ compara com uma variação de + 119 M€ em 2019 e – 121 M€ em 2020 (estimativa). A previsão da POE/2021 representa um crescimento de 1597 M€ (+73,2%) face ao alcançado em 2019 — Tabela 18 em anexo, p. 85.
- Na **receita fiscal**, o ano de 2020 foi muito marcado pela pandemia COVID-19. A cobrança está a ser prejudicada pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos e pelas medidas de política destinadas à sua mitigação. No ano de 2021 o aumento previsto de 7,0% (+ 1483 M€) nos impostos diretos beneficia da liquidação de IRC respeitante a 2020, no montante estimado de 1150 M€ (Tabela 7, p. 39), adiada pela suspensão dos pagamentos por conta para um universo significativo de empresas. Em sentido oposto, a cobrança de IRS deverá ser negativamente impactada pela redução das tabelas de retenção, com contrapartida na redução de reembolsos no ano de 2022 (Tabela 8, p. 39)<sup>41</sup>. Nos impostos indiretos, o crescimento previsional de 6,1%

<sup>38</sup> A [iniciativa REACT](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/2020_mf_reacteu_en.pdf) é um programa comunitário resultante da reprogramação de 55 mil M€ da dotação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) do período 2014–2020 que ainda não estava contratada com beneficiários. É dinheiro rearranjado nos programas operacionais dos EM com regras de flexibilidade acrescida. Destina-se a cofinanciar medidas de mitigação e recuperação da crise tomadas pelos EM, no âmbito da saúde, do rendimento e do emprego nas regiões mais afetadas pela pandemia. Mais informação em [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/factsheet/2020\\_mf\\_reacteu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/2020_mf_reacteu_en.pdf).

<sup>39</sup> Esta transferência encontra-se assinalada na Tabela 8, p. 43, que especifica as novas medidas permanentes de política orçamental da POE/2021, na versão revista pela UTAO. Aquele valor está medido em contas nacionais, que considera a ótica do acréscimo. No entanto, na ausência de informação adicional, considera-se a estimativa de contas nacionais uma aproximação suficientemente boa na ótica de contabilidade pública.

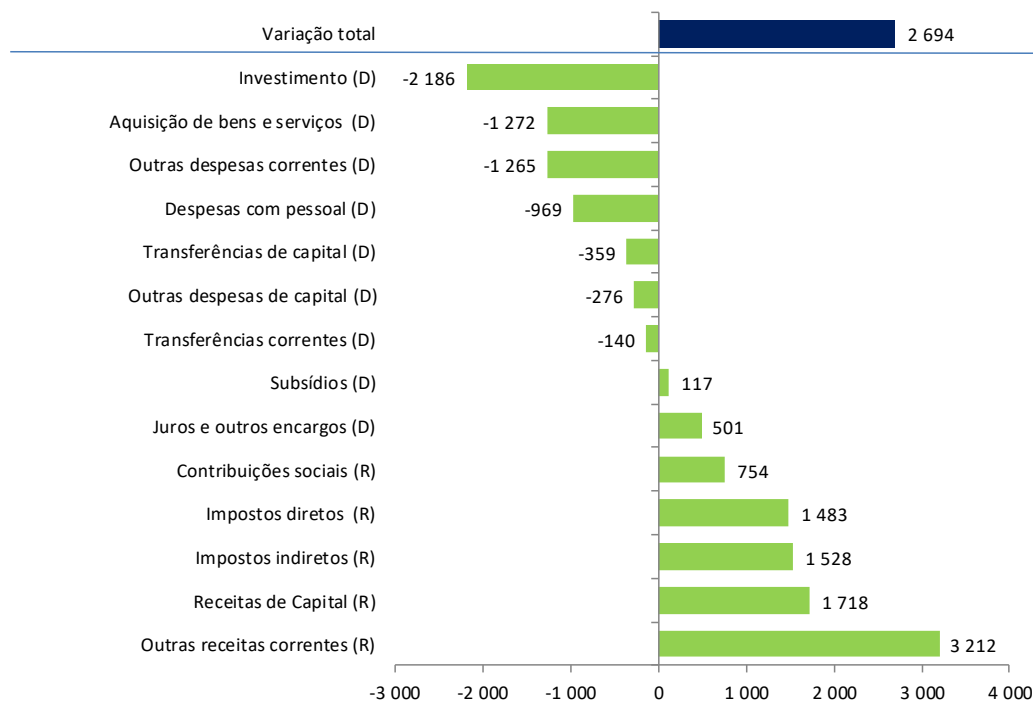
<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

(+ 1528 M€) relaciona-se com a melhoria do cenário macroeconómico apresentado pelo MF, esperando-se uma recuperação de 3,9% no consumo privado.

- Na despesa, apenas as rubricas de juros e subsídios deverão registar um decréscimo face à estimativa para 2020, prevendo-se um aumento das restantes, com destaque para o investimento.
- A evolução prevista para a rubrica de **investimento** (+ 2186 M€) é apenas parcialmente explicada pelo investimento público de 500 M€ no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (com correspondência em receita), na Tabela 8, p. 43. A confirmar-se esta previsão, as despesas com investimento deverão crescer 59,8% (+ 2186 M€) face a 2019 (Tabela 18).
- Para as **despesas com pessoal** prevê-se um crescimento de 969 M€ (+ 4,3%), situando-se 130 M€ acima do aumento estimado para 2020 (840 M€; 3,9%), encontrando-se em linha com as medidas de reforço do emprego público na saúde e na educação e da atribuição de um subsídio de risco extraordinário para profissionais de saúde — Tabela 8.
- As **transferências correntes** acomodam o funcionamento dos estabilizadores automáticos e as medidas de política de apoio ao rendimento das famílias e ao emprego, encontrando-se aproximadamente em linha com a estimativa de 2020 (+ 140 M€; + 0,3%). Neste ano as transferências correntes deverão crescer 3850 M€ (+ 10,0%) face a 2019. Deve notar-se que em 2021 se mantêm em vigor uma parte significativa das medidas legisladas em 2020, como, por exemplo, o subsídio de doença COVID-19 e a baixa por isolamento profilático, a que acrescem outras, como a nova prestação social de apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores e o alargamento da gratuidade das creches às famílias que pertençam ao segundo escalão de rendimentos da comparticipação familiar — Tabela 7 e Tabela 8.
- Para as **“outras despesas correntes”** prevê-se um aumento de 1265 M€, que se reduz para 765 M€ quando expurgado dos 500 M€ orçamentados (pela UTAO) em dotação provisional.

**Gráfico 27 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2021 face à sua estimativa de execução em 2020**  
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório POE/2021 e cálculos da UTAO. | Notas: Os desvios apresentados no gráfico medem a contribuição de cada uma das rubricas para a revisão do saldo global entre a Estimativa para 2020 e a previsão para 2021 do relatório da POE/2021. O desvio negativo (positivo) nas rubricas da receita significa que a previsão para 2021 se situa abaixo (acima) da execução estimada para 2020, contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado no saldo global. O desvio negativo (positivo) numa rubrica de despesa significa que a previsão para 2021 excede a (fica abaixo da) a execução estimada em 2020., contribuindo negativamente (positivamente) para o desvio total observado no saldo global.





## **8 ANEXOS**

---



8.1 Anexo 1: Quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública

Tabela 18 – Conta consolidada das Administrações Públicas: comparação entre os anos de 2019, 2020 e 2021

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	CGE2019 vs 2.ªAOE/2020					CGE2019 vs Estimativa2020					CGE2019 vs POE2021				
	2019	2.ªAOE 2020	Variação homóloga M€	%	Contrib uto p.p.	2019	Estimativa 2020	Variação homóloga M€	%	Contrib uto p.p.	2019	POE/2021	Variação homóloga M€	%	Contrib uto p.p.
RECEITA CORRENTE	86 937	84 145	-2 792	-3,2	-3,1	86 937	80 681	-6 257	-7,2	-7,0	86 937	87 668	730	0,8	0,8
Impostos diretos	23 600	22 334	-1 266	-5,4	-1,4	23 600	21 090	-2 510	-10,6	-2,8	23 600	22 573	-1 027	-4,4	-1,2
Impostos indiretos	28 287	25 810	-2 477	-8,8	-2,8	28 287	25 189	-3 098	-11,0	-3,5	28 287	26 717	-1 570	-5,6	-1,8
Contribuições sociais	22 413	21 163	-1 250	-5,6	-1,4	22 413	22 087	-326	-1,5	-0,4	22 413	22 841	428	1,9	0,5
Outras receitas correntes	12 609	14 610	2 002	15,9	2,2	12 609	12 314	-294	-2,3	-0,3	12 609	15 526	2 918	23,1	3,3
Diferenças de consolidação	28	228				28	0				28	10			
DESPESA CORRENTE	83 585	93 003	9 418	11,3	10,5	83 585	89 906	6 321	7,6	7,0	83 585	92 950	9 365	11,2	10,4
Consumo público	35 959	40 029	4 070	11,3	4,5	35 959	37 414	1 454	4,0	1,6	35 959	40 919	4 960	13,8	5,5
Despesas com pessoal	21 576	22 115	539	2,5	0,6	21 576	22 416	840	3,9	0,9	21 576	23 385	1 809	8,4	2,0
Aq. bens e serv.e out. desp. co	14 383	17 914	3 531	24,6	3,9	14 383	14 998	615	4,3	0,7	14 383	17 534	3 151	21,9	3,5
Aquisição de bens e serviços	13 274	15 034	1 760	13,3	2,0	13 274	14 016	742	5,6	0,8	13 274	15 288	2 014	15,2	2,2
Outras despesas correntes	1 109	2 880	1 771	159,6	2,0	1 109	982	-128	-11,5	-0,1	1 109	2 246	1 137	102,5	1,3
Subsídios	1 148	2 397	1 249	108,7	1,4	1 148	2 401	1 253	109,1	1,4	1 148	2 284	1 136	98,9	1,3
Juros e outros encargos	8 086	7 923	-163	-2,0	-0,2	8 086	7 780	-306	-3,8	-0,3	8 086	7 279	-807	-10,0	-0,9
Transferências correntes	38 353	42 607	4 254	11,1	4,7	38 353	42 203	3 850	10,0	4,3	38 353	42 343	3 990	10,4	4,4
<i>Dotação provisional</i>							0					0			
Diferenças de consolidação	37	47	9	25,3	0,0	37	109				37	124	87	233,7	0,1
SALDO CORRENTE	3 353	-8 858	-12 210			3 353	-9 225	-12 578			3 353	-5 282	-8 635		
RECEITAS DE CAPITAL	2 182	3 482	1 300	59,6	1,5	2 182	2 061	-121	-5,5	-0,1	2 182	3 779	1 597	73,2	1,8
Diferenças de consolidação	8	0				8	22				8	0			
DESPESAS DE CAPITAL	6 104	8 299	2 196	36,0	2,4	6 104	6 680	576	9,4	0,6	6 104	9 647	3 543	58,1	4,0
Investimento	4 826	6 447	1 621	33,6	1,8	4 826	5 528	701	14,5	0,8	4 826	7 714	2 888	59,8	3,2
Transferências de capital	1 198	1 401	204	17,0	0,2	1 198	1 073	-125	-10,4	-0,1	1 198	1 432	234	19,5	0,3
Outras despesas de capital	55	375	320	578,0	0,4	55	80	24	43,8	0,0	55	356	301	543,6	0,3
Diferenças de consolidação	24	76				24	0				24	145			
RECEITA EFETIVA	89 119	87 627	-1 492	-1,7	-1,7	89 119	82 742	-6 377	-7,2	-7,2	89 119	91 447	2 328	2,6	2,6
DESPESA EFETIVA	89 688	101 303	11 614	12,9	12,9	89 688	96 586	6 898	7,7	7,7	89 688	102 597	12 908	14,4	14,4
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-569</b>	<b>-13 675</b>	<b>-13 106</b>			<b>-569</b>	<b>-13 844</b>	<b>-13 275</b>			<b>-569</b>	<b>-11 150</b>	<b>-10 581</b>		
<i>Por memória:</i>															
Receita fiscal	51 888	48 144	-3 743	-7,2	-4,2	51 888	46 279	-5 609	-10,8	-6,3	51 888	49 290	-2 598	-5,0	-2,9
Contribuições Sociais	22 413	21 163	-1 250	-5,6	-1,4	22 413	22 087	-326	-1,5	-0,4	22 413	22 841	428	1,9	0,5
Despesa corrente primária	75 498	85 080	9 582	12,7	10,7	75 498	82 126	6 628	8,8	7,4	75 498	85 671	10 172	13,5	11,3

Fontes: CGE/2010, 2.ªAOE/2020, Relatório da POE/2021 e cálculos da UTAO







**UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

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

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