

**Relatório UTAO n.º 13/2020**

## Apreciação da Segunda Proposta de Alteração do Orçamento do Estado de 2020

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

15 de junho 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 da Segunda Proposta de Alteração do Orçamento do Estado de 2020

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

**Relatório UTAO N.º** 13/2020

**Data de publicação:** 15 de junho de 2020

**Data-limite para incorporação de informação:** 13/06/2020

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

---

## Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas .....	ii
Índice de Gráficos .....	ii
Índice de Figuras.....	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos .....	iii
<b>Sumário executivo .....</b>	<b>1</b>
Chamadas de atenção sobre as alterações preconizadas na Proposta de Lei n.º 33/XIV .....	1
As medidas de política.....	2
Cenário macroeconómico.....	4
Cenário orçamental proposto em contabilidade pública .....	5
Cenário orçamental proposto em contabilidade nacional .....	6
Financiamento público através de dívida .....	8
<b>1 Introdução .....</b>	<b>9</b>
<b>2 Proposta de alteração da lei orçamental para 2020: razões, destaques e chamadas de atenção .....</b>	<b>11</b>
2.1 Principais alterações legislativas.....	11
2.2 Passivos da Administração Central e das empresas públicas .....	13
2.3 Tetos do QPPO e fiscalização prévia do Tribunal de Contas .....	14
2.4 Adicional de solidariedade sobre o sector bancário .....	14
2.5 Regras versus discricionariedade no enquadramento financeiro das Regiões Autónomas e dos Municípios .....	15
2.5.1 Alterações no enquadramento das Regiões Autónomas .....	16
2.5.2 Alterações no enquadramento das Autarquias Locais.....	18
<b>3 As medidas de política .....</b>	<b>21</b>
3.1 Informação disponibilizada pelo MF e limitações .....	22
3.2 Sistematização das medidas.....	24
3.2.1 Medidas com impacto orçamental.....	27
3.2.2 Medidas de financiamento e sem impacto orçamental em 2020 .....	29
3.2.2.1 Operações com ativos e passivos financeiros .....	29
3.2.2.2 Medidas fiscais.....	30
3.2.2.3 Garantias do Estado .....	31
<b>4 Cenário macroeconómico .....</b>	<b>33</b>
4.1 Visão panorâmica das economias desenvolvidas .....	33
4.2 Desempenho do PIB real português no 1.º trimestre de 2020.....	35
4.3 Previsões do Ministério das Finanças para 2020 e 2021 .....	36
4.3.1 PIB em volume.....	36
4.3.2 Mercado de trabalho .....	38
4.3.3 Conta externa .....	39
4.4 Comparações com os previsores oficiais.....	40
4.4.1 Previsões oficiais para o PIB real.....	41
4.4.2 Previsões oficiais para mercado de trabalho, preços e contas externas .....	41
<b>5 Cenário orçamental proposto em contabilidade pública .....</b>	<b>45</b>
5.1 Revisão do cenário orçamental para o ano de 2020 em contabilidade pública face ao OE aprovado .....	45
5.1.1 Evolução do saldo global e a conta consolidada das Administrações Públicas .....	45
5.1.2 Receita.....	49
5.1.3 Despesa .....	50
5.2 Análise resumida às contas previsionais da área da Saúde .....	51
5.2.1 Conta consolidada do Programa Orçamental da Saúde .....	51
5.2.2 Serviço Nacional de Saúde .....	53
<b>6 Cenário orçamental proposto em contabilidade nacional .....</b>	<b>55</b>
6.1 Revisão do saldo orçamental e enquadramento da nova meta proposta no contexto das últimas décadas .....	55
6.2 Evolução projetada na PAOE/2020 face a 2019.....	59
6.2.1 Limitações de informação .....	59
6.2.2 Contributos para a evolução do saldo primário em 2020 .....	59
6.2.3 Evolução da despesa primária em 2020 .....	61
6.2.4 Evolução da receita em 2020 .....	64
<b>7 Financiamento público através de dívida .....</b>	<b>67</b>
7.1 Alterações propostas pela PPL n.º 33/XIV/1.ª em matéria de dívida e passivos contingentes.....	67
7.2 Informação em contabilidade pública sobre o subsector Estado .....	68
7.3 Informação em contabilidade nacional: evolução da dívida pública na ótica de Maastricht .....	69

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Impacto orçamental das medidas previstas no Programa de Estabilização Económica e Social .....	23
Tabela 2 – Listagem de medidas de política orçamental para ano 2020 (PEES e PAOE/2020) .....	26
Tabela 3 – Resumo das medidas de financiamento e passivos contingentes da PAOE/2020 .....	29
Tabela 4 – PIB real por ramo de atividade a preços de base.....	36
Tabela 5 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital.....	43
Tabela 6 – Conta das Administrações Públicas em 2019 e 2020 .....	46
Tabela 7 – Conta das Administrações Públicas por subsectores, em 2020, na ótica da contabilidade pública .....	48
Tabela 8 – Receita fiscal do subsector Estado .....	50
Tabela 9 – Conta consolidada do Programa Saúde .....	52
Tabela 10 – Recursos financeiros provenientes do OE para o SNS .....	53
Tabela 11 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, % do PIB: PAOE/2020 versus OE/2020 aprovado .....	56
Tabela 12 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, M€: PAOE/2020 versus OE/2020 aprovado .....	57
Tabela 13 – Receitas e despesas das Administrações Públicas em contas nacionais na PAOE/2020 .....	60
Tabela 14 – Revisão da despesa das Administrações Públicas em contas nacionais na PAOE/2020.....	62
Tabela 15 – Revisão da receita das Administrações Públicas em contas nacionais na PAOE/2020 .....	65
Tabela 16 – Evolução da dívida direta do Estado.....	68
Tabela 17 – Evolução das necessidades de financiamento do Estado: 2018–2020.....	69
Tabela 18 – Principais indicadores da dívida pública.....	70
Tabela 19 – Previsão para a variação do rácio da dívida pública.....	71

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Previsões da Comissão Europeia para o PIB real em 2020 .....	34
Gráfico 2 – Previsões da Comissão Europeia para o PIB real em 2021 .....	34
Gráfico 3 – Previsões da OCDE para o PIB real em 2020.....	35
Gráfico 4 – Previsões da OCDE para o PIB real em 2021.....	35
Gráfico 5 – Crescimento do PIB real .....	37
Gráfico 6 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia.....	38
Gráfico 7 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego .....	39
Gráfico 8 – Composição das balanças corrente e de capital.....	40
Gráfico 9 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado .....	40
Gráfico 10 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia .....	41
Gráfico 11 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal, Área do Euro e União Europeia.....	42
Gráfico 12 – Intervalo de previsões para os preços ao consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia.....	42
Gráfico 13 – Evolução do saldo global das administrações públicas no período 2014–2020.....	45
Gráfico 14 – Principais contributos para a revisão do saldo da PAOE/2020 face ao OE/2020 .....	47
Gráfico 15 – Contributos por subsector para a revisão do saldo global na PAOE/2020 face ao OE/2020 .....	48
Gráfico 16 – Principais contributos para a revisão da receita na PAOE/2020 face ao OE/2020 .....	49
Gráfico 17 – Principais contributos para a revisão da despesa na PAOE/2020 face ao OE/2020 .....	50
Gráfico 18 – Perspetiva da evolução do saldo orçamental em Portugal desde 1995.....	56
Gráfico 19 – Perspetiva da evolução do saldo primário em Portugal desde 1995 .....	56
Gráfico 20 – Perspetiva da evolução da dívida pública e da despesa com juros em Portugal desde 1995 .....	58
Gráfico 21 – Perspetiva da evolução do saldo primário e da despesa com juros em Portugal desde 1995.....	58
Gráfico 22 – Do saldo orçamental de 2019 ao saldo orçamental de 2020 na PAOE/2020 .....	60
Gráfico 23 – Perspetiva da evolução da despesa primária em Portugal desde 1995 .....	61
Gráfico 24 – Variação da despesa primária proposta para 2020.....	61
Gráfico 25 – Perspetiva da evolução da receita total em Portugal desde 1995 .....	64
Gráfico 26 – Variação da receita proposta para 2020.....	65
Gráfico 27 – Evolução das necessidades de financiamento do Estado: 2018–2020 .....	69

## Índice de Figuras

Figura 1 – Efeitos nas finanças públicas de medidas de política orçamental discricionária adotadas na mitigação de efeitos da crise COVID-19 .....	22
--	----

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
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
CEiIA	Centro de Engenharia e Desenvolvimento
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EM	Estado(s)-Membro(s)
FE	Fundos Europeus
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
IEFP, I.P.	Instituto do Emprego e da Formação Profissional — Instituto Público
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IMT	Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis
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
LFL	Lei das Finanças Locais
LFR	Lei das Finanças Regionais
MF	Ministério das Finanças
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OE	Orçamento do Estado
OMS	Organização Mundial da Saúde
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAOE	(Segunda) Proposta de Alteração do Orçamento do Estado
PC	Programa(s) de Convergência
PDE	Procedimento(s) relativo(s) aos Défices Excessivos
PE	Programa(s) de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PIB	Produto Interno Bruto
POAPMC	Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais Carenciadas
pp.	Páginas
PPL	Proposta de Lei
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
REACT	Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SCP	Stability and Convergence Programme(s)
SIGO	Sistema de Informação e Gestão Orçamental
SMN	Salário Mínimo Nacional
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SURE	<i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>
TAP	TAP Air Portugal
TSU	Taxa Social Única
UCI	Unidade De Cuidados Intensivos
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental



## Sumário executivo

**1. Reúnem-se sob esta epígrafe os resultados principais da análise económica à segunda Proposta de Alteração do Orçamento do Estado de 2020 (PAOE/2020).** Outros resultados e a fundamentação completa de todas as conclusões preenchem os capítulos seguintes.

**2. A utilidade da assistência técnica especializada ao processo de decisão política carece de um tempo mínimo de produção.** Para memória e reflexão futura, fica registado que a UTAO dispôs de dois dias úteis para produzir o presente trabalho. Pelo meio, houve três feriados e um Domingo. A capacidade dos serviços do Ministério das Finanças para prestar esclarecimentos complementares nestas condições foi demasiado curta. O relatório dá conta de omissões importantes de informação crucial para justificar a bondade das autorizações solicitadas à Assembleia da República. Sem respeito pelo tempo da análise técnica, fica comprometida a utilidade da assistência técnica ao processo de decisão política.

### Chamadas de atenção sobre as alterações preconizadas na Proposta de Lei n.º 33/XIV

**3. São solicitadas autorizações parlamentares para aumentos expressivos nos compromissos financeiros de médio e longo prazo por parte das Administrações Públicas (AP).**

- (i) Não se encontra na documentação que acompanha a PAOE/2020 nenhuma evidência empírica sobre a situação de partida das empresas públicas nem sobre a fundamentação económica para um novo aumento no teto de endividamento, depois do acréscimo de 2% concedido há menos de três meses.
- (ii) Garantias públicas são passivos contingentes que a situação económica delicada associada à pandemia de COVID-19 transforma em risco considerável de exigibilidade nos próximos anos. Após o aumento de 8,8 mM€ autorizado pela AR na primeira alteração à lei orçamental de 2020, é agora solicitada autorização para novo aumento no teto de garantias, em cerca de 9,6 mil milhões de euros (mM€), passando-o para 24,9 mM€ até final de 2020 (em termos de fluxos líquidos anuais). É bem possível que o Governo apenas utilize uma parte deste limite, mas também é verdade que o futuro é muito incerto e não permite excluir pressões fortes para o aproveitamento integral, sobretudo se houver novos surtos de COVID-19 ou se se não concretizarem, por outras razões, as perspetivas dos previsores institucionais quanto à reversão de perdas de PIB a partir do quarto trimestre. As autorizações da Comissão Europeia para concessão de auxílios de Estado em 2020 abrem a porta para que o Estado possa, até 31 de dezembro, transformar parte das garantias concedidas em transferências para as empresas. A UTAO aconselha a Assembleia da República (AR) a ponderar a criação de uma estrutura interna para acompanhamento da evolução deste risco orçamental.
- (iii) Várias medidas legislativas pretendem alargar a capacidade legal de endividamento das Regiões Autónomas e dos Municípios, através da criação de mais exceções e suspensões de regras orçamentais. Não se discute o mérito do alargamento da capacidade, mas alerta-se para o aprofundamento de uma trajetória de contradição normativa no enquadramento orçamental de médio prazo dos governos regionais e locais. A replicação de exceções, tanto em tempos de crise como em tempos de bonança, descredibiliza o próprio edifício legislativo da AR sobre estabilidade e previsibilidade orçamentais e é, em si, um risco objetivo ascendente para a sustentabilidade das finanças regionais e, por essa via, das finanças públicas nacionais.
  - a. A documentação do Governo que acompanha a proposta de lei não contém evidência que permita aferir a necessidade das alterações legislativas solicitadas nem informa sobre a situação de partida das Regiões Autónomas face aos indicadores das regras orçamentais presentes na Lei das Finanças Regionais.
  - b. O Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) anuncia a intenção de relaxar em permanência a regra da dívida total dos Municípios. A UTAO alerta para a conveniência de o assunto ser devidamente ponderado tendo em conta a escolha estruturante entre regras e discricionariedade e o papel de bússola que aquelas devem ter para comportamentos financeiramente responsáveis.

**4. A proposta de lei pretende criar um imposto permanente sobre parte dos passivos das instituições bancárias e sociedades financeiras, consignando a receita ao financiamento da Segurança Social e**

**cuja previsão de encaixe ainda em 2020 é de 33 M€.** A diversificação das fontes de financiamento do sistema previdencial de pensões é uma necessidade atendendo às perspetivas demográficas e de automatização da economia. Alerta-se, no entanto, para dois aspetos a ponderar na discussão parlamentar.

- (i) O novo tributo incide sobre um sector com enorme capacidade de repercussão da carga fiscal para os consumidores de serviços financeiros
- (ii) A exemplo de impostos específicos sobre o consumo, poderá haver vantagens, em termos de simplicidade administrativa e publicidade, em acolher no regime jurídico da Contribuição sobre o Sector Bancário o regime ora preconizado para o Adicional de Solidariedade sobre o Sector Bancário.

## As medidas de política

**1. Do acervo documental que constitui a PAOE/2020 sabe-se que há três tipos de medidas de política.** Medidas de emergência para combater os malefícios sanitários e económicos da pandemia de COVID-19 (adotados entre março e maio de 2020), medidas para estabilizar o SNS e a economia, incluindo rendimentos, no segundo semestre (inscritas no Programa de Estabilização Económica e Social — PEES) e outras medidas sem relação com a COVID-19. O Governo justifica, no preâmbulo da proposta de lei, a necessidade da PAOE/2020 com a implementação do PEES. O programa é um conjunto bastante alargado de medidas e denota um considerável trabalho de planeamento e articulação interministerial.

**2. Porém, a informação disponível para conhecer os contributos do PEES (ou das medidas COVID-19 anteriores) para o saldo orçamental, os ativos e os passivos financeiros é manifestamente deficiente e inibidora do cálculo desse contributos por parte de um avaliador externo ao Ministério das Finanças (MF).** Como se sustenta amplamente no Capítulo 3, nem com o rastreio da informação individual sobre cada medida no documento PEES é possível a tal avaliador, como a UTAO, responder a perguntas fundamentais sobre uma proposta orçamental, como são:

- (i) Qual é o impacto estimado das medidas PEES no saldo orçamental consolidado das AP em 2020? E na despesa e na receita com ativos e passivos financeiros?
- (ii) Em que rubricas dos classificadores económicos de receita e despesa estão arrumadas as medidas PEES? Com que valor total e decomposição das fontes de financiamento previstas está feito o registo contabilístico nessas rubricas?

**3. Crê-se que sem respostas a estas perguntas, ainda que aproximadas, não seria possível ao MF reconstruir um OE para 2020 à altura das medidas que quer executar.** A UTAO pediu e não obteve a informação necessária para dar aqui essas respostas.; nem em contabilidade pública nem em contabilidade nacional. Salvo melhor opinião, emerge desta situação a dúvida sobre se a informação necessária para responder não existe de todo, hipótese pouco crível, ou se existe e o MF não a quis ceder, hipótese que não abona a favor da transparência e, portanto, da credibilidade da proposta orçamental.

**4. A PAOE/2020 inclui informação escassa e pouco esclarecedora sobre o impacto de medidas de política orçamental.** A informação sobre impacto de medidas de política orçamental cinge-se a uma pequeno quadro-resumo reportado no relatório que acompanha a PAOE/2020, denominado como estimativa de impacto orçamental das medidas previstas no PEES. Sem mais explicações por parte do produtor dos dados, a interpretação é difícil e não utilizável na análise da UTAO. É importante dar nota que a UTAO solicitou, sem sucesso, junto do Ministério das Finanças, informação complementar e detalhada sobre o impacto orçamental das medidas de política previstas na PAOE/2020.

**5. Perante esta restrição, a UTAO rastreou exaustivamente a lista de medidas** no Programa de Estabilização Económica e Social, incluindo-se, adicionalmente, a medida relacionada com o empréstimo a ser concedido à empresa TAP pelo Estado Português. No entanto, o inventário foi elaborado com a informação disponível e com os condicionalismos e as limitações nela existentes, não sendo de todo possível calcular o impacto direto do conjunto das medidas no saldo orçamental consolidado das AP em 2020. Há várias razões, explicadas no miolo deste relatório, que inibem a soma algébrica de parcelas pois respeitam a entes não comparáveis entre si.



**6. Uma grande parte das medidas é financiada através de apoios europeus**, sendo que para a esmagadora maioria das medidas não é possível, por falta de informação, apreender que percentagem e valor de financiamento comunitário corresponde a cada medida. No entanto, é de salientar o financiamento previsto, sob a forma de empréstimo ao abrigo do programa SURE, das medidas de apoio à retoma progressiva, incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial e proteção de rendimentos (complemento de estabilização), que têm um encargo estimado de (1386 M€).

**7. As medidas com impacto orçamental previstas nos PEES são agrupadas em três eixos de estímulos: ao emprego, à dimensão social e a empresas.** A vertente de proteção ao emprego, que se estima que possa representar 2274 M€, assenta em medidas de incentivo relacionado com a manutenção do emprego e a retoma progressiva da atividade económica. As medidas de cariz social, estimadas em 747 M€, assentam em universalização da escola digital, combate à pobreza e reforço do Serviço Nacional de Saúde. O incentivo previsto para as empresas é assente, essencialmente em medidas que à partida, não têm impacto orçamental e consubstanciam-se em mecanismos de financiamento assentes em empréstimos estatais e garantias públicas de linhas de crédito e seguros de crédito à exportação.

**8. O PEES prevê o alargamento das medidas de apoio ao emprego na retoma.** O *lay-off* simplificado atualmente em vigor é prorrogado até ao fim do mês de julho e as empresas que mantenham uma quebra de faturação igual ou superior a 40% podem beneficiar, até ao final do ano, de um mecanismo de apoio à retoma progressiva, para o qual, se estima um encargo de 713 M€. Já o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial, passa a permitir uma alternativa à modalidade de pagamento único (estimado em 169 M€), que substancia na possibilidade de beneficiar de um apoio de 2 SMN por trabalhador repartido ao longo seis meses e uma redução de 50% nas contribuições para a Segurança Social nos primeiros 3 meses (434 M€).

**9. A medida que visa a criação de um adicional de solidariedade sobre o setor bancário** é a única que visa aumentar a receita (33 M€). Está consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e não tem a ver com a COVID-19.

**10. A PAOE/2020 não fornece uma estimativa de impacto orçamental para 2020 do conjunto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19.** Sem a existência de qualquer documento orçamental com estes dados, a UTAO, através da coleção de análise à execução orçamental em contabilidade pública, irá continuar, mensalmente, a análise do impacto real das medidas adotadas e a comparação com as estimativas iniciais disponíveis, e alargará esta apreciação, de modo a incluir as medidas que constam do PEES e da PAOE/2020.

**11. As medidas de política respeitantes a operações de financiamento na PAOE/2020 totalizam 2,584 mil M€,** dos quais 83,1% concentrado na emissão de dívida pelas Regiões Autónomas (948 M€) e no empréstimo do Estado à TAP Air Portugal (1200 M€). Os restantes 436 M€ repartem-se pelos eixos de apoio às empresas (327 M€), ao emprego (60 M€) e à área social (3 M€), de acordo com a informação disponível no PEES. No entanto, 314 M€ não traduzem necessidades de financiamento acrescidas.

**12. A autorização para emissão de dívida pelas Regiões Autónomas (948 M€),** para responder a necessidades de financiamento acrescidas no contexto da pandemia do COVID-19, representa um agravamento de 0,47 p.p. no rácio da dívida consolidada das AP, pedindo o Governo o excecionamento desta operação do impedimento de acréscimo no endividamento líquido definido na lei orçamental em vigor. Há alertas sobre os riscos desta medida no Capítulo 2, parcialmente resumidos no parágrafo 3.(iii) acima.

**13. O empréstimo de 1200 M€ a conceder à TAP não se encontra especificado nas medidas de política da PAOE/2020. É reconhecido como despesa de capital em contabilidade nacional pelo montante de 946 M€. Os restantes 254 M€ constituem um risco orçamental descendente.** O empréstimo estatal a conceder à TAP Air Portugal constitui uma ajuda de Estado e foi autorizado pela CE até ao limite de 1,2 mil M€, encontrando-se também orçamentado por este montante em contabilidade pública. Embora não se encontrando especificado nas medidas de política da PAOE/2020, este financiamento integra o

cenário orçamental da PAOE/2020, considerado como um empréstimo em contabilidade pública e reconhecido como despesa de capital pelo montante de 946 M€ em contabilidade nacional, por se assumir um elevado risco de perda de capital associado a esta operação.

**14. No âmbito das medidas fiscais a PAOE/2020 prevê medidas de limitação extraordinária dos pagamentos por conta de IRC e IRS até ao final do ano de 2020 e a criação de um conjunto de benefícios fiscais:**

- (i) A limitação extraordinária dos pagamentos por conta de IRS e IRC até ao final do ano de 2020 deverá ter um impacto negativo não quantificado na receita de 2020, que decorre da alteração das regras de cálculo e o adiamento dos prazos de cumprimento das obrigações fiscais;
- (ii) A PPL n.º 33/XIV prevê um conjunto de benefícios fiscais destinados a apoiar o investimento, designadamente a criação de um regime especial de dedução de prejuízos fiscais, particularmente em operações de fusão empresariais, a criação de um crédito fiscal extraordinário ao investimento e o desagravamento das tributações autónomas. Estas medidas não têm impacto na receita de 2020, mas deverão ter um impacto descendente sobre a receita fiscal de IRC em 2021.

**15. Considerando as medidas em vigor e as constantes do PEES, o conjunto das garantias estatais concedidas no contexto da mitigação dos efeitos da pandemia COVID-19 totalizam 15 mil M€ (7,51% do PIB) e constituem passivos contingentes.** O PEES prevê o reforço em 6,8 mil M€ das linhas de crédito com garantia estatal e de 2 mil M€ nos seguros de crédito à exportação, num total de 8,8 mil M€. A este montante deve ser adicionado a garantia estatal à Linha de Apoio à Economia COVID-19, no montante de 6,2 mil M€, totalizando 15 mil M€. A Proposta de Lei em apreço na AR visa alargar ainda mais o espaço do Governo para conceder mais garantias. As garantias públicas constituem um instrumento de política orçamental destinado a alavancar o financiamento à economia, sem impactos orçamentais imediatos, mas que constituem riscos orçamentais descendentes sobre o saldo. No caso português, considerando o nível das garantias concedidas e a estimativa indicativa avançada pelo BCE, as perdas associadas podem situar-se entre 750 M€ e 1,5 mil M€.

**16. A PAOE/2020 não fornece informação sobre a possibilidade de concessão de apoios diretos à economia no montante de 1,6 mil M€ e de conversão de parte das garantias (13 mil M€) em subsídios,** constituindo ambos riscos descendentes para as finanças públicas até ao final do ano de 2020.

### Cenário macroeconómico

**17. O cenário macroeconómico da PAOE/2020 prevê uma contração de 6,9% do PIB real em 2020,** decorrente dos contributos negativos da procura interna (5,1 p.p.) e da procura externa (1,8 p.p.).

**18. A forte contração do consumo privado e do investimento em 2020 determinará o contributo negativo da procura interna.** Adicionalmente, a descida das exportações será mais acentuada que a das importações, originando o contributo negativo da procura externa, bem como a descida do grau de abertura da economia portuguesa ao exterior.

**19. Relativamente à subida da taxa de desemprego, esta será determinada por uma queda do emprego mais forte que a descida da população ativa.** Adicionalmente, a contração do PIB real será mais acentuada que a do emprego, o que implica uma diminuição da produtividade aparente do trabalho.

**20. A balança de bens e serviços deverá ser negativa em 2020 (- 0,7% do PIB) pela primeira vez desde o ano 2013, pelo que esta balança passará a ter um contributo negativo na capacidade de financiamento da economia portuguesa.** Por sector institucional, o cenário macroeconómico da PAOE/2020 prevê uma deterioração da capacidade de financiamento da economia portuguesa de 0,8% do PIB em 2019 para 0,3% do PIB em 2020. No entanto, esta deterioração de 0,5 p.p. decorre de comportamentos distintos entre o sector das Administrações Públicas e o sector privado.

**21. A necessidade de financiamento do sector público corresponde ao saldo orçamental (- 6,3% do PIB), pelo que para a economia nacional atingir capacidade de financiamento de 0,3% do PIB em 2020**

**será necessário que o sector privado venha a registar capacidade de financiamento de 6,6% do PIB em 2020.** Se este valor se vier a concretizar, será o mais alto do sector privado desde o ano 2015.

**22. Relativamente às comparações com as instituições de referência, o cenário macroeconómico da PAOE/2020 encontra-se dentro, ou próximo, dos intervalos de previsão dos previsores oficiais.**

### Cenário orçamental proposto em contabilidade pública

**23. A PAOE/2020 propõe um saldo global de – 13 675 M€, que traduz uma revisão em baixa de 11 647 M€ face ao objetivo de – 2028 M€ aprovado no OE/2020.** O saldo agora projetado traduz um défice em contabilidade pública que duplica o observado em 2014, o ano de conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. Deve também notar-se que o saldo primário projetado também é deficitário em – 5752 M€.

**24. O recuo no saldo global resulta do efeito combinado da quebra previsional de 7,6% da receita e do aumento de 4,6% da despesa.** As alterações na receita e na despesa resultam dos contributos cumulativos da revisão do cenário macroeconómico, de medidas de política discricionária contracíclicas adotadas pelo Governo e ainda de elementos residuais que a UTAO não consegue apurar. As medidas incluídas no cenário orçamental da PAOE/2020 compreendem medidas já em vigor, um novo conjunto de medidas, sintetizado no PEES, o novo imposto sobre o sector bancário e ainda a operação de financiamento da TAP.

**25. Numa abordagem por subsectores,** a revisão em baixa de – 11 647 M€ no saldo global das Administrações Públicas resulta do agravamento do défice da Administração Central em 9082 M€ e da diminuição da posição excedentária da Segurança Social (– 2128 M€) e das Administrações Subnacionais (– 438 M€).

**26. A PAOE/2020 prevê uma redução de 7,6% (– 7181 M€) na receita efetiva,** determinada maioritariamente pela quebra dos impostos indiretos (– 3,5 p.p.), das contribuições sociais (– 2,4 p.p.) e dos impostos diretos (– 2,2 p.p.) e fracamente mitigada pela evolução da receita não fiscal nem contributiva (0,3 p.p.).

**27. A quebra concentra-se na receita fiscal e contributiva** e encontra justificação, sobretudo, na degradação do cenário macroeconómico subjacente à PAOE/2020:

- (i) A cobrança de impostos indiretos recua 3282 M€ (– 11,3%). No subsector Estado, responsável por cerca de 90% da cobrança de receita fiscal, o recuo da tributação indireta é de 11,9%, determinado pelo IVA (– 8,6 p.p.) e pelo Impostos sobre Produtos Petrolíferos (– 1,8 p.p.);
- (ii) A receita de contribuições sociais cai 2304 M€ (– 9,8%), encontrando-se em consonância com a degradação dos indicadores do mercado de trabalho;
- (iii) Os impostos diretos contraem 2099 M€ (– 8,6%). A queda é atenuada pela criação de um adicional à contribuição de solidariedade sobre o setor bancário, com um valor estimado de 33 M€. No subsector Estado, a quebra da tributação direta é 9,7%, determinada sobretudo pelo IRC (– 8,0 p.p.), penalizado pelo cenário macroeconómico e pela suspensão de pagamentos por conta até ao final de 2020.

**28. Na componente não fiscal nem contributiva da receita, prevê-se o aumento na cobrança de 1,55% (+276 M€).** Esta evolução alicerça-se na expectativa de aumento de receita destinada ao IEPF via Fundo Social Europeu e em transferências de capital da União Europeia. No entanto, contrasta com a execução orçamental conhecida, uma vez que esta componente da receita sofreu uma quebra homóloga de 3% no primeiro quadrimestre do ano.

**29. A PAOE/2020 prevê um crescimento da despesa de 4,6% (4466 M€) face ao OE/2020, revendo em alta a generalidade das rubricas da despesa,** com maior ênfase nas transferências correntes (2,8 p.p.), nos subsídios e nas aquisições de bens e serviços (0,8 p.p. cada) e, em menor escala, nas “Outras despesas correntes” (0,3 p.p.) e no investimento (0,2 p.p.), prevendo-se um decréscimo dos encargos com juros (– 0,1 p.p.). As principais variações são as seguintes:

- (iv) As transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas apresentam um acréscimo de 2691 M€ (+6,7%), concentradas, maioritariamente, no subsector da Segurança Social. Representam 60% do incremento da despesa efetiva;
- (v) A previsão de despesa com subsídios é revista em alta em 745 M€ (+45,1%), destinados a reforçar o orçamento do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) para financiamento das medidas de política de apoio às empresas;
- (vi) A despesa com a aquisição de bens e serviços aumenta 741 M€ (+5,2%), concentrada nos programas orçamentais P016—Saúde e P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar;
- (vii) A dotação provisional é reforçada em 300 M€, para um total de 630 M€;

**30. A PAOE/2020 aumenta a despesa com ativos financeiros em 1,7 mil M€,** sendo 1,2 mil M€ respeitantes ao empréstimo à TAP Air Portugal, a que acrescem 255 M€ destinados a empréstimos de médio e longo prazos a entidades públicas e 258 M€ para operações de dotação de capital.

**31. A despesa efetiva no Programa Saúde é revista em alta no montante de 504,4 M€,** que resulta na previsão do crescimento de 410,2 M€ para aquisição de bens e serviços (invertendo a redução prevista no OE/2020) e no incremento de 76 M€ para investimento. Por outro lado, a rubrica despesa com pessoal revela um crescimento residual, dando a entender que as verbas prevista no OE/2020 são suficientes para acomodar os encargos adicionais resultantes do esforço de combate à pandemia COVID -19.

**32. Em 2020, os recursos financeiros provenientes do OE para o SNS crescem 463 M€.** Ao comparar a execução do ano de 2019 com as transferências correntes previstas na PAOE/2020, a que se adicionam as dotações de capital já efetuadas em 2020 (+ 256,4 M€), verifica-se que o financiamento do SNS através de recursos financeiros provenientes do OE regista um incremento de 463 M€.

### Cenário orçamental proposto em contabilidade nacional

**33. A PAOE/2020 propõe uma revisão significativa do saldo orçamental.** Face ao OE/2020 aprovado, o saldo é revisto de um excedente de 0,2% do PIB para um défice de 6,3% do PIB, o que leva este indicador em 2020 para valores registados pela última vez na vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (PAEF).

**34. A redução da meta orçamental proposta para 2020 reflete uma revisão em baixa do saldo primário, para - 3,2% do PIB.** Este saldo passa a registar uma situação deficitária pela primeira vez desde 2014, o último ano de vigência do PAEF e assume em 2020 uma dimensão equivalente à registada no primeiro ano de vida daquele Programa. A despesa com juros, em percentagem do PIB, por sua vez, é revista ligeiramente em alta face ao OE/2020 aprovado, uma alteração que decorre do efeito de denominador associado à forte revisão em baixa do PIB nominal de 2020, já que em termos nominais se encontra prevista uma redução. A evolução benigna projetada para a despesa com juros, apesar do forte aumento previsto na PAOE/2020 da dívida pública para níveis máximos numa perspetiva histórica, só é possível num contexto em que se assume que o nível da taxa de juro possa permanecer relativamente baixo.

**35. A análise comparativa com a evolução recente verificada por estes indicadores, nomeadamente, durante o período do PAEF, de 2011 a 2014, alerta para os riscos que decorrem do súbito agravamento das finanças públicas em 2020 e do consequente aumento da dívida pública.** Portugal encontra-se particularmente vulnerável no curto e médio prazos a uma alteração da perceção de risco do país, com consequências ao nível das taxas de juro e no acesso ao financiamento nos mercados internacionais, o que poderá colocar em causa, não tanto o défice projetado para 2020, mas sim a própria sustentabilidade a prazo das finanças públicas em Portugal. Esta perceção dependerá crucialmente da avaliação dos mercados quanto à capacidade de Portugal recuperar a sua economia e reverter nos próximos anos o desequilíbrio das finanças públicas que vier a ser registado em 2020, bem como da credibilidade e da robustez das soluções orçamentais e monetárias da União Europeia e da Área do Euro.

**36. A acentuada deterioração do saldo primário projetada na PAOE/2020, equivalente a 6,4 p.p. do PIB, decorre do aumento da despesa primária em 6,9 p.p. do PIB.** O aumento anual proposto para a despesa primária na POE/2020 não encontra paralelo na evolução registada desde 1995 e coloca, no espaço de um ano, o peso daquela despesa no PIB num nível ligeiramente superior ao registado no início do PAEF. Esta despesa registou nos últimos cinco anos, desde a conclusão do PAEF, um decréscimo acumulado de 7,2 p.p., que é agora quase totalmente revertido com o aumento proposto para 2020.

**37. Todas as rubricas da despesa por classificação económica, sem exceção, contribuem para o crescimento projetado para a despesa primária em 2020.** Parte deste aumento decorre do funcionamento dos estabilizadores automáticos, num quadro de acentuado aumento do desemprego e de aumento de outras prestações sociais associadas ao nível de rendimento das famílias. Outra parte refletirá os acréscimos de despesa associados às medidas de política COVID-19: as medidas tomadas na fase de emergência (março a maio) e o pacote de medidas para a fase de estabilização que o Governo concebeu, a concretizar no segundo semestre de 2020 — Programa de Estabilização Económica e Social (PEES).

**38. No entanto, a análise detalhada da conta das Administrações Públicas encontra-se limitada por falta de informação quanto ao impacto orçamental daquelas medidas.** O Ministério das Finanças não disponibilizou, nem no PEES, nem na PAOE/2020, nem posteriormente a pedido da UTAO, informação sobre o impacto orçamental direto daquelas medidas ao nível das diferentes componentes da conta das AP em contabilidade nacional por classificação económica. Esta insuficiência de informação prejudica necessariamente o escrutínio das contas públicas, particularmente numa altura em que está a ser proposta uma alteração ao OE/2020 que tem subjacente uma deterioração acentuada do saldo orçamental, assente primordialmente, num aumento da despesa primária.

**39. Não é possível aferir a partir da informação veiculada pelo MF quanto do agravamento do saldo orçamental se deve ao impacto das medidas adotadas na primeira fase nem quanto se deve ao impacto das medidas contidas no PEES.** A UTAO deparou-se, portanto, na análise ao cenário orçamental em contabilidade nacional, com o mesmo défice de transparência que assinalou nas análises às medidas e ao cenário orçamental em contabilidade pública.

**40. Existem vários fatores de risco em torno das projeções orçamentais da PAOE/2020, com efeitos maioritariamente descendentes sobre o saldo orçamental assinalados pela UTAO ao nível da despesa primária.** Entre estes, destacam-se os que decorrem das outras despesas de capital, onde se incluem as injeções e transferências de capital para entidades fora do sector das Administrações Públicas (AP), como é o caso da TAP e do Novo Banco. O impacto orçamental destas operações em 2020 poderá vir a ser superior ao que se encontra atualmente reconhecido na despesa primária na PAOE/2020. Para além deste aspeto, aos 8,8 mil M€ de aumento proposto para a despesa primária na PAOE/2020, pairam ainda riscos ascendentes sobre esta despesa relacionados com as garantias do Estado previstas pelo MF relacionadas com a resposta de emergência à COVID e com o PEES, cujo valor ascende a 15 mil M€. A este montante poderão acrescer mais garantias sem utilização ainda prevista, uma vez que, com a aprovação dos tetos solicitados na Proposta de Lei n.º 33/XIV, as AP poderão emitir até 24,9 mil M€ em termos líquidos até 31 de dezembro.

**41. No que concerne à receita total, verifica-se um ligeiro aumento do seu peso no PIB, permanecendo assim em patamares elevados face ao nível de atividade económica numa perspetiva histórica.** Não obstante o decréscimo nominal de 4,8% do PIB projetado na PAOE/2020, a receita aumenta ligeiramente o seu peso no PIB em 2020, em 0,5 p.p.. Por componentes, as rubricas da receita mais dependentes da evolução da atividade económica, como as receita fiscal e contributiva, evidenciam quedas face a 2019. Para a redução destas receitas contribuem também medidas fiscais de apoio às empresas e ao emprego adotadas na resposta à pandemia de COVID-19, embora se desconheça a sua exata quantificação. A redução da receita nominal só não se revela mais acentuada na PAOE/2020 porque as projeções das outras receitas correntes e das receitas de capital apontam para aumentos em 2020.

## Financiamento público através de dívida

**42. A PAOE/220 aumenta os limites de endividamento líquido autorizados pela Assembleia da República para o Estado Português e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e suspende duas regras de disciplina orçamental estabelecidas na Lei das Finanças das Regiões Regionais.** O teto ao endividamento líquido global direto é aumentado de 10 000 para 20 000 M€. Em paralelo, é também aumentado o limite ao crescimento do endividamento das empresas públicas. Relativamente às Regiões Autónomas, é criada uma nova exceção ao aumento do seu endividamento líquido, permitindo alargar o seu nível de financiamento, sob forma de empréstimos e de dívida fundada no corrente ano, desde que se destine a colmatar necessidades de financiamento resultantes direta ou indiretamente da pandemia causada pela doença COVID-19. Ainda no tocante às Regiões Autónomas, é proposta a suspensão, em 2020, da aplicação da regra de equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional (artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças Regionais).

**43. São também aumentados os limites máximos para a concessão de garantias pelo Estado e por outras pessoas coletivas de direito público.** No seu conjunto a PAOE/2020 eleva o total de garantias que o Estado pode conceder em + 9550 M€, face à primeira alteração à lei orçamental de 2020, para um total de 24 850 M€.

**44. A nova estimativa para a dívida direta do Estado projeta um aumento, em 2020, face a 2019, de 251 012 M€ para 271 828 M€ (+8,3%), sobretudo sob a forma de Obrigações do Tesouro.** Esta evolução prende-se com a necessidade de financiar o conjunto de medidas de política que se pretende implementar, designadamente as aprovadas no Programa de Estabilização Económica e Social.

**45. As necessidades brutas de financiamento do Estado deverão aumentar 5824 M€ em 2020, para cerca de 55 772 M€.** Este aumento resulta de maiores necessidades líquidas de financiamento, para as quais se prevê um aumento de 10 763 M€, sobretudo para financiamento do défice orçamental do subsector Estado que se prevê muito mais elevado, uma vez que o montante destinado à amortização de dívida fundada deverá diminuir 4939 M€ face a 2019.

**46. A nova estimativa para evolução da dívida pública difere significativamente das previsões apresentadas no âmbito do OE/2020, no final de 2019,** quer quanto ao nível de dívida que se estima alcançar no final de 2020 quer quanto aos contributos para a sua evolução.

**47. Com efeito, a estimativa do Governo, constante do relatório que acompanha a PAOE/2020, indica que a dívida pública deverá ascender a 134,4% do PIB no final de 2020.** Esta evolução representa uma inversão da tendência de redução registada nos anos mais recentes e que se encontrava subjacente ao OE/2020, apresentado no final de 2019. Assim, ao nível do stock da dívida pública, a principal diferença é a previsão de um aumento em 2020 de 16,7 p.p. do PIB (+18,3 mil M€, em termos nominais, equivalente a +7,3%).

**48. Relativamente à evolução na dinâmica da dívida pública, a contração do PIB e o défice orçamental primário serão as componentes com os principais contributos para o acréscimo previsto de 16,7 p.p. do PIB no rácio da dívida pública.** A PAOE/2020 prevê um aumento do rácio da dívida pública face ao PIB nominal de 16,7 p.p. em 2020, cuja evolução resulta da combinação dos seguintes fatores/contributos: i) efeito do PIB (contração do PIB nominal): contributo de +7,5 p.p.; ii) impacto do défice no saldo primário, que se estima em - 3,2% do PIB em 2020, com idêntico impacto no rácio da dívida pública; iii) efeito taxa de juro: contributo de + 3,1 p.p.; iv) fatores de ajustamento défice — dívida: contributo de + 2,9 p.p..

## 1 Introdução

---

**49. O presente relatório aprecia a segunda Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (PAOE/2020).** Está em vigor a [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), que aprovou o Orçamento do Estado de 2020, com as modificações introduzidas pela [Lei n.º 13/2020, de 7 de maio](#) (primeira alteração ao OE/2020). O Governo entendeu necessário alterar novamente os termos da autorização parlamentar para executar este orçamento e submeteu, na noite do passado dia 9, a documentação formalmente exigida para a Assembleia da República (AR) discutir e votar a PAOE/2020. A UTAO tem como missão assistir tecnicamente os deputados na apreciação das finanças públicas nacionais e contribuir para a informação dos cidadãos acerca das suas relações económicas com as Administrações Públicas. Nesta missão, a avaliação técnica das propostas de Orçamento do Estado, incluindo as que preveem a alteração de um orçamento em execução, é uma tarefa importante.

**50. A resposta das Administrações Públicas aos desafios sanitários, económicos e sociais da pandemia de COVID-19 constitui a justificação política para a apresentação da PAOE/2020; no entanto, o conteúdo da proposta vai além da busca de soluções de financiamento para as medidas de política COVID-19.** Portugal e o mundo deparam-se com um choque inesperado e extremamente malicioso em múltiplas dimensões da vida individual e coletiva dos seres humanos, que é o surto de coronavírus SARS-CoV-2. Não há previsor profissional no mundo que não tenha projetado uma deterioração súbita, profunda e sem precedentes em tempo de paz na macroeconomia e nas contas públicas de praticamente todas as geografias. Em Portugal, os vários níveis de governo foram rápidos na montagem de medidas de contenção do contágio biológico e medidas de política de emergência para mitigar os malefícios da doença na saúde, na capacidade produtiva e nos rendimentos das pessoas. A UTAO tem vindo e continuará a analisar a execução destas medidas na sua coleção "Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública". Muitas medidas de política com impacto orçamental tomadas desde 9 de março estão em vigor até final do primeiro semestre e, no que diz respeito às medidas da responsabilidade da Administração Central e da Segurança Social, o Governo decidiu preparar uma segunda geração de instrumentos para aplicar durante o segundo semestre deste ano. Tais instrumentos estão esquematicamente apresentados no documento [Programa de Estabilização Económica e Social \(PEES\)](#). O mesmo foi objeto de aprovação através de uma [resolução](#) pelo Conselho de Ministros publicada no jornal oficial em 6 de junho. O preâmbulo da Proposta de Lei n.º 33/XIV, que consubstancia o pedido de aprovação parlamentar de alterações à lei orçamental em vigor, justifica a PAOE/2020 com a necessidade de "permitir a materialização do Programa". A apreciação da UTAO, desenvolvida nos capítulos seguintes, constata que este motivo preside, de facto, a muitas alterações preconizadas, mas também encontrou outras que pouco ou nada têm a ver com a situação criada pela COVID-19. Exemplos destas últimas são a elevação do limiar de dispensa da fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas para atos de contratação pública, a criação de um novo imposto sobre o sector bancário, a clarificação de uma norma na Lei das Finanças Locais (LFL) sobre transferências em 2021 ao abrigo do Fundo Social Municipal e ainda a intenção manifestada no PEES de relaxar a título permanente a regra da dívida total presente na LFL.

**51. As fontes principais que a UTAO utilizou são o PEES e a documentação formal da PAOE/2020.** Para realizar este trabalho, os autores usaram, fundamentalmente, o já referido [PEES](#) e ainda os documentos que constituem a PAOE/2020: Relatório do Ministério das Finanças<sup>1</sup> e [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#). Em cada capítulo, nomeadamente em rodapé das tabelas e dos gráficos, são indicadas as outras fontes que a UTAO consultou.

**52. A profundidade da análise técnica da UTAO foi consideravelmente prejudicada pela exiguidade do tempo disponível.** A documentação da PAOE/2020 chegou apenas na noite do dia 9 e a audição do senhor Ministro das Finanças na Comissão de Orçamento e Finanças (COF) foi aprazada para as

---

<sup>1</sup> MF (2020), *Orçamento do Estado 2020: Suplementar*, 9 de junho, Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2020&TipoOE=Alterar%u00e7%u00e3o+ao+Or%u00e7ame nto+do+Estado&TipoDocumentos=Lei+%2f+Mapas+Lei+%2f+Relat%u00f3rio>.

9h30m do dia 16. Pelo meio, houve três feriados e um Domingo. A UTAO não faltou à chamada e apresenta a sua apreciação no final do dia 15. Não pôde contar com elementos complementares de informação habitualmente cedidos pela Direcção-Geral do Orçamento e pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, ambos do Ministério das Finanças (MF): são inúmeras variáveis do cenário macroeconómico, para além dos constantes no relatório referido (produto potencial, posição de investimento internacional, rendimento disponível bruto das famílias, valores dos agregados em milhões de euros no relatório com a precisão de três casas decimais, quadro de passagem da Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional, em termos nominais, etc.). O acesso da UTAO à base de dados da DGO que aloja a proposta de alteração do Orçamento do Estado em contabilidade pública só ficou disponível no dia 12 à noite, pelo que a análise nesta ótica presente neste documento já pouco pôde beneficiar desse acesso. Finalmente, tem que se dar pública nota do acesso que a UTAO não teve à valorimetria das medidas de política COVID-19 com financiamento acolhido nesta revisão do Orçamento do Estado (OE). O acesso a esta informação e em formato Excel é particularmente grave no contexto da PAOE/2020 pois é o próprio Governo a justificar a sua proposta de alteração com a necessidade materializar as medidas de políticas expressas no PEES. A UTAO pediu expressamente o acesso a esta informação ao MF, mas nada mais lhe foi entregue do que o quadro-resumo que já constava do próprio preâmbulo da [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#). Portanto, a UTAO não conhece a previsão do MF quanto ao impacto orçamental direto nas contas de 2020 de cada uma das medidas incluídas no PEES. Tão pouco foi esclarecida sobre se os valores no referido quadro-resumo estão apuradas em contabilidade nacional ou em contabilidade pública. Nestas condições, não é possível responder a uma pergunta crucial no contexto específico desta proposta de alteração ao OE, que é saber em quanto é que as medidas do PEES justificam a descida na receita e o aumento na despesa previstos na revisão orçamental. É evidente que a existência de apenas um dia útil para responder à solicitação da UTAO pode explicar parcialmente a omissão de informação, mas todas estas dificuldades devem servir de aviso para agendamentos futuros de discussões parlamentares sobre documentos fundamentais de política orçamental. Sem respeito pelo tempo da análise técnica, fica comprometida a utilidade da assistência técnica ao processo de decisão política.

**53. O relatório está organizado da seguinte forma.** O Capítulo 2 verifica a satisfação formal, pela Proposta de Lei, dos requisitos legais que exigem aprovação parlamentar e destaca as alterações que merecem chamadas particulares de atenção durante o processo de apreciação parlamentar que se iniciará no dia 16 de junho de 2020. As medidas de política identificadas no Programa de Estabilização Económica e Social constituem a justificação política do Governo para a submissão da PAOE/2020. Por isso, o Capítulo 3 recorre a toda a evidência disponibilizada pelo proponente para apurar o impacto orçamental e em responsabilidades exigíveis e contingentes das medidas de política do PEES, a que se junta, pela sua materialidade, a operação de empréstimo ao grupo TAP. O Capítulo 4 analisa as projeções macroeconómicas para Portugal e as demais economias desenvolvidas nos anos de 2020 e 2021, dando destaque ao cenário macroeconómico do Ministério das Finanças pelas ligações intrínsecas que tem aos cenários orçamentais em contabilidade pública e em contabilidade nacional. Segue-se, no Capítulo 5, o escrutínio do primeiro desses cenários orçamentais, para o Capítulo 6 informar sobre o segundo. Finalmente, o Capítulo 7 investiga as implicações da revisão orçamental sobre várias dimensões da dívida pública, nas duas óticas contabilísticas.



## 2 Proposta de alteração da lei orçamental para 2020: razões, destaques e chamadas de atenção

**54. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aplicável determina as situações que obrigam o Governo a submeter à aprovação parlamentar uma proposta de alteração à lei orçamental em vigor.** A lei orçamental em vigor é a [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), com as modificações entretanto introduzidas. As alterações orçamentais caem na alçada da [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#), com a redação atual. Tal decorre da norma transitória incluída na nova LEO (vide número 2 do art. 7.º da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), com as alterações entretanto publicadas). O art. 50.º-A da LEO-2001 enumera as situações que determinam a obrigatoriedade de apresentação à Assembleia da República (AR) de uma proposta de alteração da lei orçamental do ano em causa. Tal proposta é obrigatória sempre que se pretenda concretizar, pelo menos, uma das seguintes alterações (reprodução com as necessárias adaptações gramaticais):

- a) Inscrever novos programas;
- b) Aumentar o montante total das despesas de um programa aprovadas no mapa XV da lei do Orçamento;
- c) Transferir verbas entre programas;
- d) Alterar o orçamento das receitas de alguma das entidades seguintes determinadas por modificações nos seus orçamentos de despesas — Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos e Segurança Social;
- e) Elevar o limite do endividamento líquido fixado na lei do Orçamento do Estado;
- f) Aumentar o montante total das despesas do orçamento da Segurança Social, com exceção das referentes a prestações que constituam direitos dos beneficiários do sistema de segurança social;
- g) Transferências de verbas do orçamento da Segurança Social entre diferentes grandes funções ou funções no respeito pela adequação seletiva das fontes de financiamento consagradas na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

**55. A [Proposta de Lei n.º 33/XIV/1.ª](#), que deu entrada a 9 do corrente na AR, prevê concretizar algumas alterações que exigem a autorização parlamentar.** Sem ser exaustivo, identificam-se naquela proposta as intenções de rever a Lei n.º 2/2020 para promover alterações dos tipos b) e e).

**56. Há muitas outras alterações legislativas que a [Proposta de Lei n.º 33/XIV/1.ª](#) pretende materializar.** Para além dos motivos previstos na LEO expressamente como alterações da competência da AR, a proposta do Governo em apreço visa introduzir inúmeras outras alterações, seja na lei orçamental vigente, seja noutros documentos legais. Os parágrafos seguintes são um destaque da UTAO sobre as matérias presentes na proposta de lei que merecem uma chamada de atenção pública para efeitos económicos porventura menos óbvios. A escassez de tempo disponível para produzir este relatório não permite ir além de observações genéricas, embora com implicações estruturantes nas finanças públicas e na economia.

### 2.1 Principais alterações legislativas

**57. O clausulado da [Proposta de Lei n.º 33/XIV/1.ª](#) está estruturado em cinco blocos.** O primeiro consiste nas alterações que pretende introduzir em normas que já constam da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), o segundo lista as normas que pretende acrescentar a essa lei, o terceiro contém a proposta de alteração à lei que estabeleceu o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), o quarto descreve a alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e o último é o bloco das normas sobre tributação. Segue-se uma seleção das normas de cada bloco que merecem, nas secções seguintes, uma chamada de atenção para o legislador, antes de tomar a sua decisão sobre a proposta de lei em apreço.

**58. No bloco das alterações a cláusulas presentes na lei orçamental em vigor, são destacadas pela UTAO as que incidem sobre passivos das Administrações Públicas (AP), dada a elevada materialidade que comportam e a relevância do assunto para as gerações atuais e futuras de cidadãos e contribuintes.**

- (i) **Aumento da dívida líquida global direta do Estado** (alteração ao art. 166.º) — visa passar de 10 mil milhões de € (mM€) para 20 mM€ o teto ao acréscimo daquela dívida para suprir as necessidades de financiamento da execução orçamental das AP que se venham a verificar até ao final do ano de 2020.
- (ii) **Disposições sobre garantias do Estado** (alteração ao art. 161.º) — Eleva os tetos (fluxos líquidos anuais) que limitam o Governo na concessão de garantias públicas, nos seguintes termos (atenção: este artigo já foi objeto de revisão na primeira alteração à Lei n.º 2/2020, aprovada pela Lei n.º 13/2020, de 7 de maio. A comparação de montantes da Proposta de Lei n.º 33/XIV que se faz nas alíneas seguinte é, primeiro, com a lei orçamental após a alteração de maio e, depois, entre parênteses, com a versão inicial da mesma):
  - a. De 3 mM€ para 4,25 mM€ para seguros de crédito, créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento (teto era de 2 mM€ na versão original da Lei n.º 2/2020, de 31/03);
  - b. De 1,3 mM€ para 2,6 mM€ para cobertura de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo a favor de empresas, desaparecendo a restrição presente na versão vigente de esta garantia se aplicar a responsabilidades contraídas “no contexto da situação de emergência económica nacional causada pela pandemia da doença COVID-19” (teto era de 200 M€ na versão original da Lei n.º 2/2020, de 31/03 e que já não tinha a ligação à COVID-19);
  - c. De 7 mM€ para 14 mM€ para as garantias a assumir por outras pessoas coletivas de direito público ((teto era de 500 M€ na versão original da Lei n.º 2/2020, de 31/03).
- (iii) **Empresas públicas** (alteração ao art. 60.º) — eleva de 2% para 3% o crescimento global autorizado da dívida destas empresas.
- (iv) **Regiões Autónomas** (alteração ao art. 77.º) — cria uma exceção na regra de endividamento líquido nulo durante 2020, para autorizar o aumento da dívida de cada região até 10% do PIB respetivo observado em 2018.

**59. No bloco de aditamentos à [Lei n.º 2/2020](#), destaca-se a suspensão das regras orçamentais a que as Regiões Autónomas estão sujeitas.** É proposto um novo artigo a esta lei, o art. 77.º-A. Vem dizer que em 2020 não se aplicam as regras do saldo orçamental e da dívida embutidas na Lei das Finanças Regionais (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro). Podem os limites numéricos ser violados sem consequências sancionatórias nem obrigação de correção dos desvios no ano seguinte. Esta intenção deve ser equacionada em conjunto com a proposta de autorização do aumento da dívida líquida acima identificada. Vem a talhe de foice informar que o Programa de Estabilização Económica e Social prevê suspender também a regra da dívida total dos Municípios, situação que será comentada na Subsecção 2.5.2.

**60. O terceiro bloco revê em alta os tetos de despesa vinculativos para os programas orçamentais da Administração Central (AdC) em 2020.** Consiste numa proposta de alteração ao anexo da lei que aprovou o QPPO em vigor (Lei n.º 4/2020, de 31 de março). Este QPPO estabelece limites superiores para a despesa financiada por receitas gerais da AdC no quadriénio 2020–23. O cumprimento dos limites é obrigatório no ano de 2020. O Governo vem agora propor a elevação dos tetos de 2020. Concretamente, pretende elevar o teto global (soma dos tetos dos 18 programas orçamentais) de 54 525 M€ para 58 247 M€ (+ 3722 M€). Por programas, verifica-se a vontade de elevar o teto de quatro programas e reduzir o de um, nos termos seguintes:

- (v) P12 (Cultura) — aumentar de 339 M€ para 343 M€ (+ 4 M€);
- (vi) P5 (Finanças) — aumentar de 5109 M€ para 5870 M€ (+ 761 M€);
- (vii) P6 (Gestão da Dívida) — diminuir de 7180 M€ para 7115 M€ (– 65 M€);
- (viii) P15 (Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) — aumentar de 14 461 M€ para 17 167 M€ (+ 2706 M€);
- (ix) P16 (Saúde) — aumentar de 10 000 M€ para 10 317 M€ (+ 317 M€).

**61. O quarto bloco contém a proposta de alteração na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.** São modificados os números 1 e 2 do art. 48.º da [Lei n.º 98/97, de 26 de agosto](#). Eleva o limiar

dos contratos dispensados de fiscalização prévia. Esta consiste na verificação pelo Tribunal de Contas de que os atos, como contratos, que as entidades sujeitas à jurisdição do tribunal pretendem celebrar não enfermam de desconformidades perante a lei nem de ausência de cabimento orçamental. A [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#) pretende acabar com o dispositivo atual segundo o qual é a lei orçamental de cada ano que fixa o limiar acima do qual todos os atos devem obter visto prévio do órgão judicial para poderem adquirir eficácia jurídica. Ao mesmo tempo, fixa na própria lei orgânica do Tribunal de Contas os limiares a vigorar doravante. Assim, sendo aprovadas as novas redações para aqueles números, ficarão dispensados da obtenção de visto prévio:

- a) Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, e outras aquisições patrimoniais (...), assim como as minutas de contratos que determinem encargos no ato da sua celebração, cuja despesa seja inferior a 750 mil euros (mais IVA à taxa legal) — atualmente, o limite é 350 mil euros (+ IVA), conforme n.º 1 do art. 318.º da [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março;
- b) Atos da alínea acima que estejam ou aparentem estar relacionados entre si cuja despesa global não chegue a 950 mil euros (+ IVA) — o limiar ainda em vigor é 750 mil euros (+ IVA), conforme n.º 2 do art. 318.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

**62. Finalmente, o quinto bloco reúne inúmeras alterações em normas fiscais, incluindo normas sobre contribuições para os regimes de proteção da Segurança Social.** É o bloco mais extenso da [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#). Modifica diversos diplomas sobre impostos e contribuições sociais e cria um tributo novo. Trata-se do assim chamado “Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário”.

**63. As próximas secções oferecem notas de análise económica que poderão ajudar na apreciação política das propostas legislativas acima destacadas.** Para este efeito, as propostas são agrupadas em três conjuntos: passivos da AdC e das empresas públicas, limites do QPPO, fiscalização prévia do Tribunal de Contas, adicional de solidariedade sobre o sector bancário e enquadramento orçamental das Administrações Regional e Local.

## 2.2 Passivos da Administração Central e das empresas públicas

**64. O parágrafo 58 dá conta de autorizações parlamentares solicitadas para aumentos substanciais nos compromissos financeiros de médio e longo prazo por parte das AP; não é demonstrada a necessidade de alargar a capacidade legal de endividamento das empresas públicas.** A duplicação na dívida global direta do Estado fá-la passar para 20 mM€, qualquer coisa como 9,5% do PIB num único ano. Esta é uma das alterações no orçamento do ano corrente que obriga a intervenção legislativa da AR, conforme indicado na alínea e) do parágrafo 54. A autorização que também é pedida para aumentar a dívida das empresas públicas traduzir-se-á, se for aproveitada a margem adicional, em mais passivos exigíveis ao sector público. Não se encontra na documentação que acompanha a PAOE/2020 nenhuma evidência empírica sobre a situação de partida das empresas públicas nem sobre a fundamentação económica para um novo aumento no teto de endividamento, depois do acréscimo de 2% concedido há menos de três meses.

**65. Garantias públicas são passivos contingentes que a situação económica delicada associada à pandemia de COVID-19 transforma em risco considerável de exigibilidade nos próximos anos; a AR poderá querer pensar a criação de uma estrutura de acompanhamento deste risco.** Os planos descritos no parágrafo 58.(i) elevam em 9550 M€ a autorização para as AP assumirem o risco de incumprimento por parte de sociedades não financeiras (face aos tetos na alteração de maio à lei orçamental em vigor; face à versão original, publicada em 31 de março, os tetos ora solicitados representam um acréscimo de 18 349,8 M€. A proposta de lei faz passar para 24 850 M€ o teto das AP para concessão de garantias. Nada na proposta de lei restringe a concessão de garantias em função dos danos causados aos beneficiários pela pandemia.<sup>2</sup> É claro que o montante total de garantias concedidas de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2020 poderá ficar bem abaixo deste limite. Mas também é claro que o futuro é muito

<sup>2</sup> A este respeito, a única restrição legal acaba por ser o enquadramento jurídico europeu dos Auxílios de Estado, nomeadamente o [Quadro Temporário relativo às medidas de auxílio estatal](#).

incerto e que não permite excluir pressões fortes para perdão de dívidas de empresas à banca e seguradoras em troca da execução das garantias, sobretudo se houver novos surtos de COVID-19 ou se se não concretizarem, por outra razão, as perspetivas dos previsores institucionais quanto à reversão das perdas de PIB a partir do quarto trimestre. A UTAO aconselha o Parlamento a ponderar a criação de uma estrutura interna para acompanhamento da evolução deste risco orçamental.

### 2.3 Tetos do QPPO e fiscalização prévia do Tribunal de Contas

**66. A alteração em si mesma do Quadro Plurianual de Programação Orçamental tem pouco significado.** Como a UTAO vem explicando em sucessivos relatórios, o QPPO é um instrumento inútil no processo orçamental vigente dado que não acrescenta nenhuma previsibilidade à despesa das AP, nem no ano de aprovação do QPPO nem, muito menos, nos três seguintes. O Parlamento pode alterá-lo sempre que aprova um orçamento, pelo que, na prática, não condiciona a política orçamental.

**67. A alteração preconizada para a lei orgânica do Tribunal de Contas vem agilizar o processo de contratação pública.** Tem duas vantagens, na avaliação técnica da UTAO. A primeira é dar previsibilidade aos limiares de dispensa da fiscalização prévia. Ao passar a fixação dos limiares de leis anuais para uma lei permanente, espera-se que os novos montantes se possam manter válidos durante vários anos. Aliás, em abono desta expectativa está o facto de o Governo não justificar esta alteração com a situação associada à pandemia. A segunda vantagem é o reforço de um princípio são entre entidades públicas: conjugação de confiança com responsabilidade. Dispensar a intervenção prévia do tribunal num maior número de operações de contratação pública é uma prova de confiança aos técnicos, aos dirigentes e às tutelas políticas das AP quanto às suas determinação e capacidade para cumprir a lei, a regularidade processual e as dotações orçamentais. Essa prova de confiança permitir-lhes-á satisfazer mais fácil e rapidamente os objetivos das políticas por cuja execução são responsáveis, com benefícios evidentes para os beneficiários das mesmas. Mas a confiança vem com uma exigência acrescida, que é o dever de responsabilidade na celebração dos atos que comprometem recursos das famílias e das empresas. Espera-se, por isso, que o alívio na atividade de fiscalização prévia do Tribunal de Contas possa ser utilizado para dirigir recursos em direção a outras finalidades da instituição que estejam sob pressão e que o controlo durante e após a execução dos contratos públicos possa ser melhorado.

### 2.4 Adicional de solidariedade sobre o sector bancário

**68. A Proposta de Lei pretende criar um imposto permanente, consignado ao financiamento da Segurança Social e que renderá 33 M€ à receita das AP em 2020.** A iniciativa legislativa não tem justificação no contexto COVID-19, antes sendo apresentada pelo Governo para contribuir, de modo permanente, para a diversificação das fontes de financiamento das pensões pagas pelo sistema previdencial da Segurança Social pública. Com efeito, a verba a arrecadar em cada ano fica, nos termos da proposta, consignada integralmente ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (art. 9.º do regime exposto no Anexo VI da Proposta de Lei n.º 33/XIV; não deixa perceber se a Administração Tributária e Aduaneira terá direito a reter, como receita própria, alguma quantia a título de encargos de liquidação e cobrança). Do ponto de vista técnico, não se entende a necessidade de justificar publicamente a criação do imposto como sendo uma compensação por o sector das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras estar isento de IVA nas transmissões efetuadas (número 2 do art. 1.º do Anexo VI na [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#)). Em abono do rigor, deveria também dizer-se que as operações deste sector são tributadas por uma miríade de taxas do Imposto do Selo. Para 2020, o Governo prevê ainda encaixar 33 M€. A este respeito, a UTAO tem dúvidas sobre a retroatividade da disposição transitória constante da alínea a) do número 1 do art. 15.º da [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#), uma vez que esta apenas entrará em vigor no segundo semestre de 2020 e prevê tributar saldos de passivos de janeiro a junho de 2020.

**69. O novo imposto incide sobre um sector de atividade com enorme capacidade de repercussão da carga fiscal.** A teoria económica elementar ensina que as diferenças de poder negocial entre procura e oferta determinam a incidência económica de um imposto, ou seja, quem é que na sociedade acaba pagando a fatura fiscal. Para este resultado é irrelevante saber quem é legalmente responsável pelo

pagamento do tributo ao Estado. Ora a banca é claramente um sector em que a oferta está relativamente concentrada e a procura atomizada, tirando algumas dezenas de sociedades não financeiras. Sabe-se, pois, que o poder negocial dos bancos é substancialmente maior, na generalidade das vezes, do que o dos seus clientes. Basta atentar na progressão do peso das comissões bancárias na última década para colher um indício forte a este respeito. Por isso, deve o legislador esperar que, em resultado do lançamento do novo imposto, haja uma repercussão nas comissões e noutros encargos cobrados pelos bancos aos consumidores de serviços bancários.

**70. O Governo optou por propor para este imposto um regime jurídico próprio quando poderia ter optado por uma alternativa legal mais simples, que consistiria em pequenas alterações no regime da Contribuição sobre o Sector Bancário.** O regime jurídico da Contribuição sobre o Sector Bancário está plasmado no [art. 141.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#), com as alterações entretanto introduzidas. Comparando os regimes jurídicos dos dois impostos, eles são praticamente iguais. A incidência subjetiva, ou seja, a definição de quem é legalmente responsável pelo pagamento do imposto, é rigorosamente igual; a incidência subjetiva, ou seja, a matéria coletável, parece igual, com a diferença formal de a densificação dos passivos a abater à matéria coletável constar da própria lei no caso do Adicional e de ter sido remetida para regulamento do Banco de Portugal no caso da Contribuição. Há também duas taxas, uma para cada base de incidência subjetiva, essas sim, numericamente diferentes nos dois impostos. O regime jurídico da Contribuição estabelece intervalos para cada taxa e remete a escolha do nível concreto das duas taxas para portaria do Ministro das Finanças, precedida de parecer do banco central, enquanto que o regime jurídico do Adicional fixa, ele próprio, o nível das duas taxas. Sendo tão poucas as diferenças entre os dois regimes jurídicos, não haveria simplicidade administrativa e vantagem de publicidade em reunir os dois regimes no mesmo diploma? Esta solução acontece já noutros impostos, como é o caso dos impostos específicos sobre o consumo. A UTAO reconhece, no entanto, não ser competente para avaliar a exequibilidade jurídica de integrar estes dois regimes num mesmo diploma legal.

## 2.5 Regras versus discricionariedade no enquadramento financeiro das Regiões Autónomas e dos Municípios

**71. Persiste há muitos anos no enquadramento orçamental português uma grande confusão acerca do primado das regras sobre a discricionariedade na condução das finanças públicas subnacionais.** Para observadores menos atentos, Portugal é um país em que o comportamento financeiro das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais é regulado por um enquadramento estável de médio prazo, com regras credíveis que guiam com clareza os decisores políticos e os gestores financeiros da Administração Regional e da Administração Local. Com efeito, sempre as leis de finanças regionais e locais contiveram regras de disciplina orçamental que visam estabelecer o quadro de referência para uma gestão orçamental e patrimonial responsável naqueles patamares de governo. Na verdade, a realidade é bem diferente. Tais regras mudam praticamente todos os anos, às vezes mais do que uma vez por ano, com aprovação do Parlamento nacional. Isto é assim há várias legislaturas. Na maioria das vezes, as alterações acontecem por via das leis orçamentais anuais e não se julgue que são apenas razões de emergência nacional a determinar tais mudanças. Particularmente no caso local, as alterações e suspensões de regras têm sido tantas e tão variadas nos seus fundamentos que os próprios decisores têm dificuldade em perceber qual é o enquadramento em vigor. As próprias agências da Administração Central responsáveis pela monitorização e pela proposta de sancionamento em caso de violação de regras não conseguem realizar aquelas tarefas em tempo útil. Nestas circunstâncias tão instáveis, as regras orçamentais deixam de ser a bússola que deveriam ser para comportamentos financeiramente sãos. Baleiras *et al.* (2018)<sup>3</sup> analisa exaustiva a experiência na Administração Local. Tanto o diagnóstico como as re-

<sup>3</sup> BALEIRAS, Rui Nuno, DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, setembro, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Acedido em 12/06/2020, disponível nos formatos EPU e PDF em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.

comendações de política cruzam evidência com ciência económica e permanecem atuais. O enquadramento da Administração Regional, embora menos confuso e contraditório, enferma de vícios comuns.

**72. A Proposta de Lei n.º 33/XIV, bem como o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), introduzem novas alterações nas regras do jogo.** O enquadramento orçamental subnacional, que já havia sido alterado este ano pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, voltará a mudar se forem aprovadas as disposições em causa na proposta legislativa e se, através de outro instrumento, o Governo vier a concretizar intenções anunciadas no PEES.

### 2.5.1 Alterações no enquadramento das Regiões Autónomas

**73. O Governo propõe a suspensão em 2020 das regras de disciplina orçamental aplicáveis às Regiões Autónomas.** A Lei das Finanças Regionais ([Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#)) estabelece, no art. 16.º, **a regra para o saldo orçamental**. As partes economicamente relevantes são os números abaixo reproduzidos:

"2 - (...) Durante o mandato do Governo Regional a receita corrente líquida cobrada deve ser pelo menos, em média, igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos.

3 - O resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido da amortização não pode registar, em qualquer ano, um valor negativo superior a 5 /prct. da receita corrente líquida cobrada."

**74. A Lei das Finanças Regionais (LFR) contém uma regra para a dívida, no art. 40.º.** O trecho que importa destacar para o comentário seguinte são os números 1 a 3:

"1 - O total do passivo exigível das entidades constantes do n.º 2 do artigo 2.º não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

2 - O limite fixado no número anterior poderá ser ultrapassado quando esteja em causa a contração de empréstimos destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública, ou outras situações excecionais.

3 - A contratação dos empréstimos referidos no número anterior depende de despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças o qual é precedido de parecer prévio favorável do Conselho, que estabelece o número de anos em que o limite de endividamento pode ser ultrapassado, bem como as medidas e o número de anos de ajustamento necessários para regresso ao seu cumprimento."

**75. O art. 3.º da [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#) propõe suspender a aplicação integral dos dois artigos durante o ano de 2020.** Concretamente, acrescenta um novo art. 77.º-A à lei orçamental de 2020 estatuidando:

"Atento os efeitos da pandemia da doença COVID-19 nas regiões autónomas, fica suspensa, em 2020, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual."

**76. A UTAO compreende as circunstâncias especiais que a pandemia também causa nas finanças regionais.** De alguma maneira, a suspensão das regras do saldo e da dívida são o equivalente regional da suspensão nacional das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. É verdade que as alterações ou suspensões de regras nas finanças regionais têm sido menos frequentes do que nas finanças locais. Será importante, a bem da sustentabilidade das finanças regionais, tornar claro que não se pretende com esta exceção temporária banalizar as perturbações no quadro de referência.

**77. Chama-se, no entanto, a atenção do legislador para três aspetos que deverá considerar na apreciação desta norma do art. 3.º. Relativamente à suspensão da regra do saldo,** a redação proposta suspende tanto o número 3 como o número 2 do art. 16.º da LFR. O número 3 é uma regra anual (curto prazo), mas o número 2 é uma regra plurianual, de médio prazo. Salvo melhor opinião, não se percebe se a intenção do legislador é apenas afastar o limite para o défice de 2020 ou se pretende, também, que o saldo apurado em 2020 não conte para o saldo médio do mandato em curso do Governo Regional (em princípio, dura quatro anos). Mais, mesmo que a execução de 2020 conte no apuramento do indicador da dívida média do mandato, importa dizer com clareza se as amortizações de dívida pagas

durante 2020 entram ou não no cômputo das amortizações médias a apurar na aplicação dos indicadores de saldo do número 2 e do número 3 nos anos de 2021 e seguintes. Recorda-se que o incumprimento de algum destes indicadores desencadeia automaticamente a obrigação de correção e são suscetíveis de sancionamento por parte da Administração Central (vide art. 45.º da [Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#)). É útil clarificar agora para evitar desentendimentos políticos no futuro. **Sobre a regra da dívida**, importa refletir, antes de votar, se a suspensão do art. 40.º é mesmo necessária. A pergunta impõe-se porque os números 2 e 3 já permitem a ultrapassagem do teto da dívida em situações excecionais, exigindo a colaboração do governo central no reconhecimento das mesmas. Ora, no caso concreto, este mesmo governo, pela letra do art. 3.º da proposta de lei, reconhece que a pandemia de COVID-19 é uma dessas situações, pelo que se poderia dispensar a suspensão de mais uma regra orçamental sem prejudicar o fim da proposta de lei. Finalmente, entende a UTAO que faz sentido o Parlamento questionar o Governo sobre a situação de cada Região Autónoma face às metas das duas regras. Não há evidência na documentação entregue à Assembleia da República de os limites na LFR serem restrições ativas no cenário orçamental de cada região para o ano de 2020.

**78. A lei orçamental para 2020 introduziu uma regra orçamental nova, e com duração de um ano, no enquadramento regional, e a proposta de alteração orçamental vem alterar a regra temporária.** A [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), através do seu art. 77.º, veio acrescentar uma segunda regra da dívida ao enquadramento orçamental das Regiões Autónomas, apenas para valer no ano de 2020. Tratou-se de uma iniciativa que contraria o princípio do primado das regras sobre a discricionariedade e que prejudicou, por isso, a estabilidade e a previsibilidade das regras do jogo. O art. 77.º determinou que, em 2020 "as regiões autónomas não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida que impliquem um aumento do seu endividamento líquido". Esta norma consta do número 1, mas outros números abriram várias exceções, ou seja, empréstimos e emissões de dívida fundada para várias finalidades que não contam para este limite nem para o limite da regra da dívida fixado no art. 40.º da LFR. Vem agora a [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#) aditar um quinto número ao art. 77.º para remover parcialmente a restrição avulsa que o Parlamento introduziu em fevereiro, na aprovação da lei orçamental para o ano corrente.

"5 - Excecionam-se ainda do disposto no n.º 1 e até ao limite de 10 % do PIB de 2018 de cada uma das regiões autónomas, os empréstimos contraídos e a dívida emitida no corrente ano pelas regiões autónomas que se destinem especificamente à cobertura de necessidades excecionais de financiamento, decorrentes de efeitos, diretos ou indiretos, da pandemia da doença COVID-19, os quais não são considerados para efeitos da dívida total das regiões autónomas." (sublinhado da UTAO)

**79. Ao fim e ao cabo, o que esta norma vem fazer é alargar o conjunto de exceções à regra avulsa do acréscimo nulo no endividamento.** A justificação é de tal modo vaga e imprecisa que nela cabe uma enorme variedade de justificações, desde a redução na cobrança fiscal até, de facto, operações de despesa diretamente decorrentes da pandemia, como a compra de equipamentos ventiladores para as unidades prestadoras de cuidados de saúde.

**80. A UTAO tem o dever de alertar o legislador e o público em geral para o sinal errado que esta medida transmite: a multiplicação de exceções às regras orçamentais é um risco ascendente para a sustentabilidade das finanças públicas.** Os passivos exigíveis que as Regiões venham a assumir em 2020 sob a justificação constante do número 5 ficam automaticamente autorizados com a aprovação da proposta de lei. O preâmbulo deste diploma quantifica a autorização em 948 milhões de euros (M€). Além disso, o trecho sublimado na citação do número 5 acima dá a entender, por meias palavras, que esses passivos exigíveis também deixam de contar para o indicador da dívida a que o art. 40.º da LFR estabelece. A medida vem, assim, engrossar a lista de exceções discricionárias de operações de endividamento que não contam para a regra da dívida constante da LFR. Ora esta lei deveria ser o quadro de referência estável e previsível, de médio prazo, para orientar a assunção de compromissos por parte da Administração Regional. Quanto mais exceções se acrescentam à regra, mais desvirtuada ela fica e mais desrespeitadas são as proclamações de estabilidade e previsibilidade feitas em torno da LFR e da própria LEO. Pior, a monitorização do cumprimento da regra da dívida complexifica-se substancialmente, agravando o risco de, na ocorrência de excessos de dívida face ao teto legal, nunca haver, pelo menos em tempo útil, correção automática por iniciativa dos Governos Regionais nem sancionamento por parte do Governo Central, como a própria LFR exige. Em suma, o alerta da UTAO a propósito do art. 77.º na lei orçamental de 2020 é o de que a replicação de exceções, tanto em tempos de crise como em tempos

de bonança, descredibiliza o próprio edifício legislativo da AR sobre estabilidade e previsibilidade orçamentais e é, em si, um risco objetivo ascendente para a sustentabilidade das finanças regionais e, por essa via, também para a sustentabilidade das próprias finanças públicas nacionais.

**81. A documentação do Governo que acompanha a proposta de lei não contém evidência que permita aferir a necessidade das alterações legislativas solicitadas nem informa sobre a situação de partida das regiões autónomas face aos indicadores das regras orçamentais presentes na LFR.** Tanto a avaliação técnica como a ponderação política da necessidade dos 942 M€ muito beneficiariam de informação numérica que não está disponível na documentação submetida à AR. Nada, no que foi entregue ao Parlamento, permite conhecer a situação de partida nem os planos orçamentais das Regiões Autónomas e, com isso, sustentar aquele valor. Não foi apresentada evidência sobre o estado de cumprimento das regras do saldo e da dívida fixadas na LFR para permitir o escrutínio independente sobre a necessidade de i) suspender a aplicação de ambas as regras em 2020 e ii) isentar os 942 M€ do cumprimento das regras em 2020 e, por falta de clareza na norma (*vide* parágrafo 77) nos anos seguintes. Finalmente, e uma vez que, por força das exceções sucessivas, o passivo exigível total que entra no indicador da dívida (art. 40.º da LFR) se afasta cada vez mais do verdadeiro passivo exigível total de cada região, também deveria ser facultada informação atualizada sobre este último montante.

### 2.5.2 Alterações no enquadramento das Autarquias Locais

**82. O PEES anuncia a intenção do Governo de alterar a regra da dívida total a que os municípios estão sujeitos na Lei das Finanças Locais (LFL).** Na p. 90 do documento PEES, no âmbito da Medida 5.1.3, está escrito:

"(...) Propõe-se alteração aos limites de endividamento dos municípios com a revogação da limitação da utilização de apenas 20 % da margem disponível no início de cada ano e excecionalmente o todo o valor da contrapartida pública nacional do limite de endividamento em vez de apenas o valor elegível para financiamento por fundos do Banco Europeu de Investimento." (sublinhado da UTAO)

**83. No entendimento da UTAO, a formulação reproduzida aponta ao art. 52.º da LFL ([Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#)).** É na alínea b) do número 3 que o legislador estabeleceu um teto numérico para o aproveitamento, no ano  $t$ , da margem de endividamento verificada a 31 de dezembro do ano  $t - 1$ . Claro, este aproveitamento só é possível para os municípios que tenham cumprido o limite da dívida total no ano  $t - 1$ . O aproveitamento máximo permitido pela norma em vigor é, precisamente, de 20% da diferença entre o teto legal da dívida total e a dívida total observada, ambos no final do ano  $t - 1$ . O Governo vem agora propor a eliminação deste teto e outros aspetos que não se descortinam completamente no texto acima reproduzido. Chama-se a atenção para o facto de a [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#) não incluir a alteração legislativa necessária para corporizar a intenção manifestada no PEES. Querirá isto dizer que o Governo tenciona propor a necessária alteração legislativa à AR em momento posterior. Para reflexão dos senhores deputados e dos cidadãos, a UTAO faz os dois comentários seguintes.

**84. Primeiro, a redação do PEES não esclarece a validade temporal da revogação do limite ao aproveitamento, em dívida adicional, da margem disponível.** Nada na redação deixa antever ligação à situação de pandemia, pelo que se deduz que a intenção será de revogar o limite para sempre. Ora convirá o legislador ter em conta, pelo menos quando chegar o momento de apreciar a proposta de alteração legislativa, a racionalidade económica de toda a regra da dívida. Os vários números do art. 52.º, bem como outras disposições na LFL, têm de ser interpretados em conjunto. Mexer numa parte da regra e nada fazer quanto ao resto corre o risco de destruir os incentivos de gestão financeira prudente embutidos na regra. As regras orçamentais são a espinha dorsal do enquadramento orçamental das finanças locais, pelo que se espera que a eventual proposta de alteração venha acompanhada de evidência empírica, fundamentação económica e tempo para permitir ao Parlamento uma decisão informada.

**85. Segundo, o troço sublinhado na reprodução acima é confuso e não deixa perceber qual é, de facto, a intenção legislativa.** Na redação em vigor do art. 52.º da LFL não há qualquer referência ao



Banco Europeu de Investimento. O que há é referência aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). O número 5 desse artigo exclui do radar da regra da dívida total os empréstimos contraídos pelos municípios para financiar i) a contrapartida pública nacional dos projetos cofinanciados pelos FEEI e ii) o reembolso pelos municípios de subvenções e outros montantes FEEI. Ora os fundos do BEI não fazem parte dos FEEI. Por isso, e salvo melhor opinião, não se entende a referência ao BEI neste contexto nem a nova exceção à regra da dívida total que o Governo pretende introduzir. A UTAO emite, por isso, o mesmo alerta que fez no parágrafo 84: deve a AR ter em sua posse tempo para refletir, evidência empírica e fundamentação económica para poder apreciar a bondade da medida e ponderar os seus benefícios face aos inconvenientes de alargar as exceções e desvirtuar a finalidade da regra da dívida total.



### 3 As medidas de política

---

**86. No presente capítulo, realiza-se uma breve análise à estimativa dos impactos de medidas de política orçamental da PAOE/2020. Segundo o preâmbulo da proposta de lei, são as medidas no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) que justificam a alteração ao Orçamento do Estado em vigor.** Tendo em consideração o objetivo do capítulo, a Secção 3.1 reporta a informação disponibilizada pelo MF e as suas limitações. A Secção 3.2, começa por sistematizar a informação do PEES e da PAOE/2020, apresentando-se a listagem exaustiva das medidas e dos seus impactos em finanças públicas, na ótica da contabilidade pública. Finalmente, analisam-se as medidas, separando as que têm impacto no saldo orçamental em contabilidade pública (Subsecção 3.2.1) das que representam operações com ativos ou passivos financeiros, exigíveis ou contingentes (Subsecção 3.2.2).

**87. O PEES constitui um conjunto de medidas discricionárias de política pública, destinadas a apoiar a economia na fase pós-emergência da pandemia COVID-19. A PAOE/2020 reflete os seus impactos nas finanças públicas, tanto no respeitante ao saldo orçamental como às operações de financiamento.** O PEES constitui um conjunto de medidas discricionárias de política pública, aprovadas [pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho](#), destinadas a fortalecer o Sistema Nacional de Saúde (SNS) e apoiar a economia na fase pós-emergência da pandemia COVID-19, e que designa como fase de estabilização. A PAOE/2020 refere estes impactos nas contas públicas, tanto sobre o saldo orçamental como sobre os passivos e ativos, devendo notar-se que para além deste impacto, as alterações no cenário orçamental decorrem de efeitos diretos e induzidos da crise económica despoletada pela pandemia.

**88. A UTAO vem acompanhando as medidas de política anunciadas desde o início da crise COVID-19 e sistematizou, na Figura 1, os impactos qualitativos das medidas discricionárias nas finanças públicas.** Desde o início da pandemia em Portugal, no mês de março, têm vindo a ser anunciadas medidas destinadas à contenção da emergência de saúde pública e à mitigação dos seus malefícios sobre a economia, acompanhadas pela UTAO, na sua apreciação do Programa de Estabilidade 2020 — [Relatório UTAO n.º 10/2020](#) — e na coleção “Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública”, nos números referentes à execução acumulada até [março](#) e [abril](#) de 2020. Os efeitos destas medidas de política orçamental sobre as finanças públicas foram sistematizados no [Relatório UTAO n.º 11/2020](#) e reproduzem-se com ligeiras alterações na Figura 1, por se entender que apoia o leitor na interpretação das secções deste capítulo e da listagem de medidas, apresentada na Tabela 2.

**Figura 1 – Efeitos nas finanças públicas de medidas de política orçamental discricionária adotadas na mitigação de efeitos da crise COVID-19**

Tipologia	Medidas	Efeito em operações efetivas no ano de realização das mesmas			Observações
		Receita	Despesa	Saldo global	
Saúde	1. Aumento da capacidade de resposta do SNS (ex: recrutamento, horas extra, equipamento clínico, obras de adaptação das instalações) para fazer face ao acréscimo da procura no contexto da evolução epidemiológica da doença e evitar situações de sobrecarga	-	↑	↓	
	2. Custos com monitorização da situação epidemiológica e contenção da pandemia	-	↑	↓	
	3. Custos com tratamento e mitigação da doença	-	↑	↓	
Apoio à Economia	1. Funcionamento dos estabilizadores automáticos	↓	↑	↓	
	2. Proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço do sistema de proteção social, com medidas de aumento das prestações sociais	-	↑	↓	
	3. Desagravamento de impostos ou contribuições sociais	↓	-	↓	
	4. Adiamento da cobrança de impostos ou contribuições sociais (admitindo que as prestações devidas acabarão sendo integralmente pagas no mesmo ano em que seriam pagas se não houvesse esta medida)	-	-	-	1
	5. Apoio à manutenção da capacidade produtiva das empresas e outras instituições				
	5.1 Medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração do lado da despesa (ex: cofinanciamento público de salários fora das AP)	-	↑	↓	
	5.2 Empréstimos estatais (com expectativa realista de reembolso e assumindo cumprimento por parte do devedor)	-	-	-	2
	5.3 Injeções de capital em empresas saudáveis no momento da injeção	-	-	-	3
	5.4 Injeções de capital em empresas com risco económico considerável manifestado no futuro	-	-	-	4
	5.5 Bonificação de juros	-	↑	↓	
5.6 Concessão de garantias estatais com elevada probabilidade de não serem executadas (momento da concessão)	-	-	-	5	
5.7 Execução de garantias estatais no momento do reconhecimento	-	-	-	5	

Fontes: Inspirado em FMI (2020),<sup>4</sup> com inúmeros desenvolvimentos da UTAO. | Notas: 1 – Se a cobrança da quantia adiada apenas acontecer após o fecho de lançamentos na contabilidade do ano em que o tributo deveria ser pago, então há perda de receita efetiva nas contas desse ano e ganho de receita efetiva nas do ano seguinte. 2– Sem impacto no saldo global. Acresce ao stock de ativos financeiros por contrapartida de outros ativos ou acréscimo de passivos (dívida direta do Estado). No futuro, quando a empresa amortizar, será efetuada operação inversa, com as contrapartidas que então forem decididas. Se operação for contratada com juros, há a expectativa de as AP perceberem rendimento financeiro (melhoria do saldo global) nos anos futuros. 3– Sem impacto no saldo global. Acresce ao stock de ativos financeiros por contrapartida de outros ativos ou acréscimo de passivos (dívida direta do Estado). Há a expectativa de gerar rendimento (receita efetiva) em anos futuros. 4– Sem impacto no saldo global no momento da injeção (operação com os mesmos movimentos contabilísticos no curto prazo que a operação 5.3). Havendo perda total do capital investido, o saldo global futuro não é impactado (dividendos não chegam a entrar), mas a situação patrimonial líquida das AP deteriora-se (redução no stock de ativos financeiros). 5– Operação com risco orçamental. Ver discussão num parágrafo do texto perto deste quadro

### 3.1 Informação disponibilizada pelo MF e limitações

**89. A PAOE/2020 inclui informação diminuta sobre o valor das medidas de política.** Após uma análise à documentação disponibilizada pelo MF, conclui-se que a informação sobre impacto de medidas de política orçamental é reduzida e cinge-se a um quadro resumido incluído no relatório que acompanha a PAOE/2020, e repetido no preâmbulo da proposta de lei. Este quadro, que é reproduzido integralmente na Tabela 1, corresponde, exclusivamente, à estimativa de impacto orçamental das medidas previstas no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) — afirmação no último parágrafo da p. 2 do relatório MF (2020).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> FMI (2020), *Fiscal Monitor*, abril, Fiscal Affairs Department, Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional.

<sup>5</sup> Identificação na nota de rodapé 1.

**Tabela 1 – Impacto orçamental das medidas previstas no Programa de Estabilização Económica e Social**  
(milhões de euros)

Medidas com financiamento no OE	1635
das quais, financiadas via SURE	1182
Medidas da AP financiadas por FE	1059
Medidas para empresas financiadas por FE	478
Medidas com impacto apenas em 2021	110
Endividamento das Regiões Autónomas	948

Fontes: Quadro 1 do relatório que acompanha a Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado de 2020. Nota: OE – Orçamento do Estado, SURE – Novo instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência. AP – Administração Pública. FE – Fundos Europeus.

**90. O MF não disponibilizou informação adicional.** Perante a escassez de informação, a UTAO solicitou ao Ministério das Finanças informação complementar e detalhada sobre o impacto de medidas de política presentes na PAOE/2020. No entanto, o esclarecimento prestado sobre esta matéria resumiu-se ao conteúdo do Quadro 1 do relatório que acompanha a PAOE/2020 (Tabela 1). Também não se obteve resposta sobre qual é a ótica contabilística subjacente à valorimetria da Tabela 1.

**91. Sem mais explicações por parte do produtor dos dados, a interpretação da Tabela 1 é difícil e não utilizável na análise da UTAO.** Primeiro, mistura despesa efetiva (ou despesa na ótica da contabilidade nacional) com variação na dívida (última linha), o que, desde logo, inviabiliza a soma de valores em coluna. Segundo, em três linhas fala de financiamento europeu, mas não se percebe qual é a previsão de financiamento europeu nem o exercício económico em que ele se materializará. Terceiro, levanta perplexidade haver contrapartida pública nacional associada à expressão “medidas para empresas financiadas por FE” porquanto tipicamente a contrapartida nacional do Portugal 2020 é privada. Quarto, não se sabe o que é que o produtor inclui em FE — Fundos Europeus, porquanto o financiamento da Comissão Europeia no programa SURE também será europeu. Quinto, a designação da primeira linha, quando comparada com as designações das linhas seguintes, suscita a dúvida sobre se os valores nestas linhas são, de facto, valores no Orçamento das Administrações Públicas portuguesas. Será que só as medidas na primeira linha têm financiamento no OE? Sexto, a informação no quadro não distingue entre receita e despesa, entre ativos e passivos financeiros nem entre passivos exigíveis e passivos contingentes. Logo, não se sabe a realidade que cada número reflete. Em suma, o quadro-resumo no Preâmbulo da Proposta de Lei n.º 33/XIV e no relatório MF (2020), ambos reproduzidos na Tabela 1, não tem utilidade para a análise da UTAO.

**92. A UTAO procedeu ao rastreio de medidas no documento PEES.** Tendo em conta a informação reduzida e pouco esclarecedora que encontrou na documentação da PAOE/2020, a UTAO debruçou-se, em detalhe, sobre a compilação de medidas de política no Programa de Estabilização Económica e Social. A este acervo, agregou-se a medida relacionada com a TAP, o empréstimo a ser concedido a este grupo empresarial pelo Estado Português. O inventário descrito permitiu a elaboração da listagem discriminada na Tabela 2. No entanto, é importante referir que se trata de um reporte elaborado com a informação disponível na fonte e com os condicionalismos e as limitações nela existentes. Seguem-se alguns exemplos das dificuldades e que servem para alertar para cuidados a ter na interpretação dos números. i) Para medidas com impacto orçamental em 2020 e 2021 não foi possível identificar as parcelas por anos, pelo que há também um problema de adição de células numéricas nesta tabela. ii) A UTAO sabe que há medidas no PEES que já tiveram execução no primeiro semestre (OE/2020 aprovado), mas as fontes do MF não permitem saber se esses valores estão ou não incluídos nos números constantes no PEES. iii) Há medidas com valor orçamental indicado no PEES, mas correspondente a transferências entre subsectores das AP em montantes não identificados, o que prejudica o apuramento do impacto global direto no orçamento consolidado das AP (ver exemplo no parágrafo 98). Os parágrafos 95, 97 e 98 apresentam outras razões que levantam dúvidas sobre a legitimidade aritmética de somar o custo das medidas na Tabela 2 e concluir que a adição é o impacto orçamental direto no saldo consolidado das AP. Apesar destes e de outros condicionalismos, a radiografia presente na Tabela 2 é a melhor sistematização possível da informação individual sobre as medidas que estão no PEES. A informação presente no PEES e a ausência dos detalhes sobre estas medidas solicitados ao MF impede o escrutínio dos valores indicados no PEES. Os mesmos são aqui usados pelo seu valor facial.

### 3.2 Sistematização das medidas

**93. A UTAO apresenta a listagem exaustiva das medidas de política no PEES, distinguindo os efeitos sobre o saldo orçamental das operações financeiras (ativos e passivos financeiros) e dos passivos contingentes e informa sobre as suas formas de financiamento.** O Governo diz que é a materialização do PEES que exigiu a submissão da proposta de alteração orçamental, pelo que se admite ao longo deste relatório, sem se poder demonstrar, que todas as medidas PEES terão cabimento no cenário orçamental revisto para 2020. A Tabela 2 apresenta então a listagem exaustiva das medidas de política subjacentes ao cenário orçamental da PAOE/2020, agrupadas por eixo de intervenção. Com exceção da medida com o número 3.1.5 (explicação no parágrafo 96 — empréstimo à TAP), todas as demais nesta tabela proveem do documento [PEES](#). Cada linha corresponde a uma medida e, para cada uma, indicam-se as previsões do PEES para: i) efeitos diretos no saldo global (envolvem operações de receita e despesa efetiva), sendo que os valores inscritos de medidas apoiadas por fundos europeus correspondem ao custo da total da medida que engloba a comparticipação nacional e financiamento europeu; ii) montantes de despesa líquida de receita com ativos e passivos financeiros (sem efeito no saldo global, portanto, mas que implicam necessidades de financiamento acrescidas); e, ainda, iii) montantes de passivos contingentes. Como se sabe, os passivos contingentes representam responsabilidades futuras com valor incerto e probabilidade desconhecida de poderem ser exigidas por credores. Portanto, não entram no balanço das AP (se este instrumento existisse), mas comportam um risco futuro para o saldo global ou a dívida pública. De notar, que existem medidas indicadas no PEES que não dispõem da repartição do encargo pelos anos de 2020 e 2021, tendo a UTAO assumido a imputação do encargo total em partes iguais (50%) a cada ano.

**94. Na ausência de esclarecimentos do MF, a UTAO assume duas hipóteses sobre os valores indicados no documento [PEES](#).** **Primeira**, os números de impacto vão ser interpretados como efeitos diretos nas contas públicas. A hipótese decorre da apreciação do documento PEES. Nele, o valor de cada medida corresponde a uma previsão do custo da mesma. Assim, no que diz respeito aos valores inseridos nas colunas de impacto da Tabela 2, os mesmos vão ser interpretados pela UTAO como os efeitos diretos no saldo global ou no património líquido. Seria preciso um modelo macroeconómico demasiado desagregado para calcular efeitos induzidos de medidas tão díspares quanto numerosas e não se crê que a fiabilidade das estimativas dadas por um modelo assim compensasse o tempo necessário para o elaborar. Acresce que nada na fonte permite sustentar a presença no custeio de efeitos induzidos naquelas variáveis pela reação da economia às medidas.<sup>6</sup> **Segunda**, assume-se que todos os valores estão orçamentados em contabilidade pública de acordo com o princípio de periodização de caixa. A fundamentação para esta hipótese radica no facto de muitos valores no PEES serem atribuídos a orçamentos de serviços públicos explicitamente identificados e se referirem a níveis de detalhe em classificadores económicos de receita ou despesa a que as estimações em contabilidade nacional não costumam chegar.

**95. As colunas “Financiamento” na Tabela 2 pretendem indicar as fontes de financiamento que o Governo planeia mobilizar, mas a deficiente especificação no PEES não deixa perceber qual é o valor de cada fonte.** A tabela inclui, ainda, três colunas sob a epígrafe comum “Financiamento”. Servem para indicar, num código binário, se cada medida tem ou não previsão de financiamento no OE e cofinanciamento comunitário, com especificação do fundo europeu ao qual se prevê pedir o reembolso de despesas inicialmente suportadas por recursos orçamentais nacionais. A Medida 1.1.2 é um bom exemplo da dificuldade que a informação no PEES levanta a quem queira estimar o impacto direto no OE das medidas do PEES. Diz este documento (p. 12) que esta medida vai exigir um reforço de 35 M€ no orçamento do IEFP., I.P. com financiamento do Fundo Social Europeu (FSE). Não se percebe se este financiamento europeu corresponde a 100% ou a uma parte do custo da medida, nem em que OE é que a receita comunitária será inscrita. Logo, qual é o impacto desta medida no saldo global das AP portuguesas em 2020? O que a UTAO pôde fazer a partir do PEES é apenas indicar, através de cruces, se o PEES prevê ou não alguma elegibilidade de cada medida a financiamento europeu, nalgum exercício económico. É pouco, mas é o que se conseguiu apurar com as ferramentas com que a UTAO pôde

<sup>6</sup> Para uma explicação das diferenças e da relação entre efeitos diretos e induzidos, ler o parágrafo 83 do [Relatório UTAO n.º 10/2020](#), de 12 de maio.

trabalhar no lapso de tempo tão escasso para apresentar o presente relatório. Também é verdade que sem informação adicional por parte do MF será difícil fazer melhor.

**96. Às medidas PEES, a UTAO entendeu acrescentar o valor da intervenção que o Estado se prepara para efetuar na empresa TAP.** Esta, apesar de ter elevada materialidade (valor previsional de 1200 M€) e de ter sido apresentada publicamente, pelo menos, em parte, como consequência da COVID-19, não está listada no PEES, mas faz parte do cenário orçamental da PAOE/2020 apresentado no relatório que acompanha a proposta orçamental.<sup>7</sup> Em contabilidade pública, na base de dados orçamental do SIGO, está classificada como empréstimo a uma empresa privada, pelo montante de 1200 M€. O MF, no relatório que acompanha a PAOE/2020, diz que o cenário em contabilidade nacional contempla um empréstimo à TAP com valor menor, apenas 946 M€ (classificado como despesa de capital). No entanto, não existe referência alguma a esta operação na Proposta de Lei n.º 33/XIV nem foi referido pelo MF na informação prestada à UTAO sobre as medidas (conteúdo da Tabela 1). A medida TAP está então incluída na Tabela 2 sob o número 3.1.5. Chama-se a atenção para o facto de a numeração nesta tabela não corresponder exatamente à numeração das medidas de política no documento PEES — a medida TAP é disto exemplo.

---

<sup>7</sup> No capítulo 4 do Relatório que acompanha a PAOE/2020 é referido " ... (v) nas outras despesas de capital, que incluem, em contas nacionais, o empréstimo a conceder à TAP, no montante previsto de 946 milhões de euros."

**Tabela 2 – Listagem de medidas de política orçamental para ano 2020 (PEES e PAOE/2020)**  
(milhões de euros)

N.º	Medida	Impacto		Passivos contingentes	Financiamento	
		Receita/Despesa efetiva	Receita/Despesa com ativos e passivos financeiros		OE	Comunitário
<b>1.</b>	<b>Emprego</b>	<b>2 273,6</b>	<b>60,0</b>			
1.1	ATIVAR PT- Programa Reforçado de Apoios ao Emprego e à Formação Profissional					
1.1.1	Apoios ao emprego, em especial para novos desempregados, através IIEFP, IP.	106			X	FSE
1.1.2	Formação Profissional, através IIEFP, IP.	35			X	FSE
1.1.3	Requalificação profissional no ensino superior	25		X	X	UE
1.1.4	Apoio à contratação de recursos humanos altamente qualificados	18,1			X	FSE
1.2	Apoio ao emprego na retoma					
1.2.1	Apoio à retoma progressiva	713		X	X	SURE
1.2.2	Incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial					
	Apoio ao lay-off	169		X	X	SURE
	2 SMN por trabalhador (em 2 ou 3 tranches)	434		X	X	SURE, Fundos europeus (REACT)
1.3	Proteção de rendimentos (Complemento de Estabilização)	70		X	X	SURE
1.4	Proteção de trabalhadores independentes e informais	38		X		
1.5	Dinamização económica do emprego					
1.5.1	Cultura					
	Programação Cultural em rede	30			X	FEDER
	Restantes medidas	38,1		X		
1.5.2	Turismo					
	IVA dos congressos, apoio através Turismo Portugal, I.P.	6		X		
	Restantes medidas, apoio através Turismo Portugal, I.P.	20	60	X	X	Fundos Europeus
1.5.3	Cadastró	20			X	FSE
1.5.4	Obras de proximidade					
	Remoção amianto	60			X	FSE
	Programa de apoio a edifícios mais sustentáveis <sup>1</sup>	20		X		
	Pequenas obras pela ADP-Águas de Portugal <sup>1</sup>	70		X		
	Obras de manutenção pela IP (Conservação e segurança)	179		X		
	Conservação e reabilitação parque habitacional IHRU, IP.	7		X		
	A alargamento da rede de equipamentos sociais	110		X		
	Acessibilidades para pessoas com deficiência	58		X	X	UE
1.6	Teletrabalho					
1.6.1	Aumento do n.º de trabalhadores da AP em teletrabalho	4,4		X		
1.6.2	Trabalhar no interior	43			X	FSE, FEDER
<b>2.</b>	<b>Social</b>	<b>747,0</b>	<b>2,5</b>			
2.1	Reforço do Serviço Nacional de Saúde	104,5			X	
2.2	Universalização da escola digital	400			X	Fundos Comunitários
2.3	Combate à pobreza					
2.3.1	Rendimento Social de Inserção	14			X	
2.3.2	Subsídio Social de Desemprego	72			X	
2.3.3	Programa Alimentar	20			X	18 M€ POAPMC
2.3.4	Reforço das respostas sociais	12			X	
2.3.5	Programa Nacional Radar Social	21			X	Fundos Comunitários
2.3.6	Adaptar +	10			X	
2.3.7	Apoio à juventude e infância (Reforço do abono de família)	32			X	
2.3.8	Habituação					
	Reconversão de Alojamento Local	4,5			X	
	Proteção do arrendamento Habitacional	1,5	2,5		X	
	Bolsa nacional de alojamento urgente e Housing First	7,5			X	
	Parque habitacional público de habitação a custos acessíveis	48			X	
<b>3.</b>	<b>Empresas</b>	<b>116,5</b>	<b>1 527,0</b>	<b>8 800,0</b>		
3.1	Mecanismos de financiamento					
3.1.1	Linhas de crédito: garantia FCGM			6 800,0		
3.1.2	Garantias públicas a seguros de crédito à exportação			2 000,0		
3.1.3	Financiamento de PME no mercado de capitais					
3.1.4	Sale and lease back		60			
3.1.5	Empréstimo à empresa TAP para necessidade de liquidez imediata		1200			
3.3	Medidas fiscais					
3.3.1	Limitação extraordinária de pagamentos por conta de IRS e IRC em 2020					
3.3.2	Desagravamento tributações autónomas					
3.3.3	Regime especial de dedução de prejuízos fiscais					
3.3.4	Incentivo às reestruturações empresariais de PME					
3.3.5	Criação de um adicional de solidariedade sobre o sector bancário no valor de 0,02 p.p., consignado ao financiamento do FEFSS <sup>2</sup>	-33				
3.3.6	Crédito fiscal extraordinário de investimento					
3.4	Fundo de capitalização de empresas					
3.5	Cadeias curtas de distribuição					
3.5.1	Reforço da capacidade de produção local de equipamentos inovadores e estratégicos	30			X	PT2020
3.6	Aceleração de PME					
3.6.1	PME Crescer+	20			X	FEDER
3.7	Promoção de novas áreas de negócio					
3.7.1	Inovação COVID / I&D COVID		220		X	FEDER
3.7.2	Programa facilitador de compra e venda de empresas: "Bolsa de valor"					
3.7.3	Apoio à modernização e adaptação de estabelecimentos dos sectores secundário e terciário (micro e PME): "Adaptar 2.0"	50			X	Fundos Comunitários
3.7.4	Incentivos à transição digital do negócio das PME	40			X	Fundos Comunitários
3.7.5	Mobilização do Fundo de modernização do Comércio		47			
3.7.6	Promoção Economia Azul	3,95			X	PO-Mar2020
3.7.7	Apoio ao investimento no setor agroalimentar	5,5			X	Linha crédito BEI
<b>4.</b>	<b>Quadro Institucional</b>	<b>0,2</b>	<b>994,7</b>			
4.1	Finanças Regionais e Locais					
4.1.1	Finanças Regionais: Emissão de dívida		948			
4.1.2	Rever a fórmula de cálculo das transferências do OE para os municípios				X	
4.1.3	Prorrogar algumas das medidas excecionais já aprovadas quanto aos municípios para lá de 30 de junho e até ao final do ano de 2020		47			
4.2	Contratação pública e Tribunal de Contas (aligeiramento do controlo das regras de contratação pública)					
4.3	Criação do Banco de Fomento por fusão da Instituição Financeira de Desenvolvimento, da SGPM - Sociedade de Investimento e PME investimento				X	BEI e Orçamento da UE
4.4	Justiça					
4.4.1	Sistema público de apoio à conciliação no sobre-endividamento (SISPACSE)	0,07			X	
4.4.2	Aumento da eficiência dos Tribunais Administrativos e Fiscais	0,1			X	



Fontes: Relatório que acompanha a Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho. Nota: 1- As medidas indicadas não dispõem da repartição do encargo pelos anos de 2020 e 2021, sendo assumido uma imputação de 50% do encargo para cada ano. 2 – A medida 3.3.5 estima um aumento de receita e diminui o impacto da despesa no saldo global das restantes medidas listadas nesta tabela. OE – Orçamento do Estado, SURE – novo instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência. AP – Administração Pública. FE – fundos europeus. FSE – Fundo Social Europeu. FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. UE – União Europeia. POAPMC – Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais Carenciadas. BEI – Banco Europeu de Investimento. REACT – Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa. TAP – TAP Air Portugal

### 3.2.1 Medidas com impacto orçamental

**97. Uma grande parte das medidas é financiada, no todo ou em parte, por fundos europeus.** Ao visualizar a Tabela 2, é possível verificar, que o Governo prevê para muitas medidas incluídas no PEES a elegibilidade a co-financiamento comunitário. Neste particular, para a esmagadora maioria das medidas não possível, por falta de informação, apreender que percentagem e valor de financiamento comunitário corresponde a cada medida. Também não se sabe, para nenhuma das medidas em causa, se e quanto do financiamento comunitário será reembolsável. Ora sabe-se que o financiamento aos Estados-Membros ao abrigo do programa de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) será sob a forma de empréstimo. Este programa poderá financiar medidas de preservação do emprego com encargos estimados no PEES de grande dimensão (1386 M€), como são as medidas de apoio à retoma progressiva, incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial e proteção de rendimentos (complemento de estabilização).

**98. No escrutínio do documento PEES, a UTAO detetou outra razão que não permite dizer que todos os valores lá incluídos para despesa efetiva correspondem, de facto, ao impacto direto das medidas em causa no saldo global consolidado das AP.** Um bom exemplo é a iniciativa “Programação Cultural em Rede”, parte da Medida 2.5.1 do documento PEES (p. 25), que surge na Tabela 2 com o número 1.5.1. A iniciativa está orçamentada em 30 M€. Segundo a descrição na mencionada p. 25, uma parte desta verba será paga a Municípios e a outras associações culturais. Ora os Municípios são parte das AP pelo que a sua parcela é despesa da AdC (Ministérios da Cultura e da Ciência) e receita da AdL. No conjunto das AP, a parcela consolida e não tem impacto na despesa efetiva. Este exemplo também ilustra a dificuldade de interpretação do impacto direto no orçamento associada ao financiamento comunitário. A mesma p. 25 diz que a iniciativa poderá ser financiada a 100% por FEDER. Admitindo que o financiamento entra em 2020, quer então isto dizer que os 30 M€ são mesmo o impacto líquido no saldo das AP? Ou o mesmo é zero?

**99. As medidas com impacto orçamental previstas no PEES são agrupadas em três eixos: estímulos ao emprego, estímulos à coesão social e estímulos às empresas.** A vertente de proteção ao emprego, que se estima que possa representar 2274 M€, assenta em medidas de apoio relacionado com a manutenção do emprego e a retoma progressiva da atividade económica, que se decompõem em medidas de apoio ao *lay-off*, incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial, formação profissional, obras de proximidade, apoios a áreas como a cultura e turismo e ainda a promoção do teletrabalho.

**100. As medidas de cariz social assentam na universalização da escola digital, combate à pobreza e reforço do Serviço Nacional de Saúde.** Os encargos orçamentais com medidas no âmbito social, estimados em 747 M€, são repartidos pela aposta na universalização da escola digital (400 M€), no combate à pobreza (242,5 M€) em que se destacam medidas na âmbito da habitação e reforço das verbas destinadas a prestações sociais, como o Abono de Família, Prestação Social de Inserção e o Subsídio Social de Desemprego que é prorrogado até ao final de 2020. No que concerne ao reforço do Serviço Nacional de Saúde, as medidas com impacto orçamental destinada a este fim, totalizam 104,5 M€, que serão direcionados para iniciativas de recuperação da atividade assistencial, reforço da resposta de medicina intensiva e contratação de profissionais de saúde.

**101. O apoio previsto para as empresas assenta, essencialmente, em medidas sem impacto orçamental em 2020.** Como se pode deduzir da Tabela 2, para 2020, as medidas de apoio a empresas representam um impacto orçamental estimado de 116,5 M€, sendo este encargo participado, em montante incerto, por fundos europeus. No entanto, é de referir que as principais medidas de apoio a empresas

consubstanciam-se em mecanismos de financiamento assentes em empréstimos estatais, garantias públicas a linhas de crédito e seguros de crédito à exportação, sendo que estas medidas de financiamento não representam, teoricamente, impacto orçamental — a UTAO alertou, no entanto, para o risco orçamental em exercícios futuros nos seus relatórios de 12 e 20 de maio de 2020. A Secção 2.2 alerta para o avultado volume de garantias públicas cuja autorização parlamentar para 2020 o Governo pretende (24,9 mM€) e até sugere uma estrutura interna de acompanhamento destes riscos.

**102. O PEES prevê o alargamento das medidas de apoio ao emprego na retoma.** Numa primeira etapa, foram adotadas medidas de apoio à manutenção do contrato de trabalho, o denominado *lay-off* simplificado e uma medida correspondente a um apoio extraordinário á retoma da atividade a ser pago de uma só vez. O PEES vem introduzir alterações nestas medidas. Por um lado, o *lay-off* simplificado atualmente em vigor é prorrogado até ao fim do mês de julho. Adicionalmente, as empresas que mantenham uma quebra de faturação igual ou superior a 40% podem beneficiar, até ao final do ano, de um mecanismo de apoio à retoma progressiva, para o qual, se estima um encargo de 713 M€. Já o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial passa a permitir uma alternativa à modalidade de pagamento único (estimado em 169 M€). Assim, as empresas podem optar por beneficiar de um apoio de dois SMN por trabalhador a ser pago em duas ou três tranches ao longo de seis meses ou de uma redução de 50% nas contribuições para a Segurança Social nos primeiros três meses, prolongando simultaneamente o período de proibição de despedimento (coletivo, extinção de posto e inadaptação), bem como o dever de manutenção do nível de emprego nos 60 dias subsequentes. Esta modalidade alternativa tem um impacto estimado de 434 M€.

**103. Das medidas listadas com impacto orçamental só uma representa acréscimo de receita.** O PEES e o articulado da PAOE/2020 reportam uma medida que visa a criação de um adicional de solidariedade sobre o setor bancário de 0,02%, para suportar os custos da resposta ao impacto da pandemia de COVID-19, consignando a receita ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Com esta medida estima-se a arrecadação de uma receita de 33 M€.

**104. Algumas das medidas que constam do PEES já tinham sido anteriormente anunciadas.** No rastreio ao PEES, a UTAO identificou duas medidas que já haviam sido anunciadas. O incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial na versão de apoio único encontrava-se prevista no PE/2020. A medida de inovação COVID/ I&D COVID foi legislada em Abril de 2020.<sup>8</sup>

**105. O MF não facultou informação que permita o apuramento externo da estimativa de impacto orçamental direto em 2020 do conjunto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19.** Certamente, uma das informações de grande interesse seria a possibilidade de ver refletido na proposta de revisão orçamental a estimativa de impacto orçamental, para 2020, da totalidade das medidas adotadas na mitigação dos efeitos económicos da pandemia COVID-19. A PAOE/2020 não permite responder a esta questão. A informação no PEES traz mais informação, mas, pelas razões expostas anteriormente (ver parágrafos 92, 95, 97 e 98), há sérias reservas metodológicas quanto ao significado a atribuir à soma aritmética das parcelas no PEES e na Tabela 2 deste capítulo.

**106. Espera-se que a implementação de medidas permita aferir da assertividade dos custos estimados no PEES.** As medidas com impacto orçamental incluídas no PEES para o ano de 2020 correspondem a estimativas que, naturalmente, são falíveis. Com a implementação e o reporte gradual dos encargos reais com as medidas adotadas, será possível realizar a comparação com as estimativas iniciais existentes, de modo a apurarem-se os potenciais desvios. Este processo de comparação já é exequível para as medidas que foram adotadas na primeira fase de combate aos efeitos da pandemia de COVID-19. A síntese mensal da execução orçamental de abril inclui uma listagem dos primeiros impactos orçamentais das medidas implementadas, permitindo assim, ainda que de uma forma gradual e *a posteriori*, ir compreendendo o verdadeiro impacto orçamental do PEES. Neste sentido a UTAO, através da coleção de análise à execução orçamental em contabilidade pública, procede mensalmente à análise do impacto das medidas adotadas e a comparação com as estimativas iniciais, e alargará esta apreciação, de modo a incluir as medidas que constam do PEES.

<sup>8</sup>Estas medidas encontram-se listadas no Anexo 4 do [Relatório UTAO n.º 12/2020](#), de 9 de junho. (medidas n.º 18,39 e 40).

### 3.2.2 Medidas de financiamento e sem impacto orçamental em 2020

**107. Nesta subsecção analisam-se as medidas de financiamento do PEES e da PAOE/2020, resumidas na Tabela 3, individualizando as operações com ativos e passivos financeiros (Ponto 3.2.2.1), as medidas fiscais (Ponto 3.2.2.2) e as garantias do Estado (Ponto 3.2.2.3), que constituem passivos contingentes.**

**Tabela 3 –Resumo das medidas de financiamento e passivos contingentes da PAOE/2020**  
(milhões de euros)

	M€	%PIB
<b>Endividamento:</b>	<b>2584</b>	<b>1,29</b>
Regiões Autónomas	948	
Auxílio Estatal à empresa TAP	1200	
Outros	436	
<b>Passivos contingentes</b>	<b>15000</b>	<b>7,51</b>
Linha de apoio à Economia COVID-19 (em vigor)	6200	
Garantias linhas de crédito	6800	
Garantias seguros crédito exportação	2000	

Fonte: PEES, Relatório PAOE/2020 e cálculos da UTAO.

#### 3.2.2.1 Operações com ativos e passivos financeiros

**108. As medidas de política respeitantes a operações de financiamento totalizam 2,584 mil M€, encontrando-se 83,1% deste valor concentrado na emissão de dívida pelas Regiões Autónomas e no empréstimo estatal à TAP Air Portugal.** As medidas de política respeitantes ao financiamento, resumidas na Tabela 3, que traduzem operações em ativos e passivos financeiros ascendem a 2,584 mil M€, mas a emissão de dívida pelas Regiões Autónomas (autorização até 948 M€) e o empréstimo do Estado à TAP Air Portugal (empréstimo até 1200 M€) representam 83,1% deste valor. Os restantes 436 M€ repartem-se pelo eixo de apoio às empresas (327 M€), ao emprego (60 M€) e à área social (3 M€), de acordo com a informação disponível no PEES.

**109. A emissão de dívida pelas Regiões Autónomas, a concretizar-se (948 M€), representa um agravamento de 0,47 p.p. no rácio da dívida consolidada das AP, encontrando-se esta operação excecionada do limite de endividamento definido na Lei das Finanças Regionais.** A emissão de dívida pelas Regiões Autónomas constitui uma operação de obtenção de receita de passivos financeiros no valor de 948 M€ (0,47% do PIB), para fazer face às necessidades de financiamento acrescidas decorrentes dos efeitos diretos e indiretos da pandemia. Estas despesas encontram-se excecionadas dos limites de endividamento definidos na Lei das Finanças Regionais (LFR), até ao limite de 10% do PIB de 2018 de cada uma das Regiões — ver análise económica e alertas para a decisão política da AR na Subsecção 2.5.1.

**110. Esta autorização para emissão adicional de dívida encontra-se insuficientemente especificada e configura um risco descendente para as finanças públicas num contexto de incerteza e de agravamento histórico do peso da dívida.** Esta medida configura uma autorização para o aumento de despesa financiada por via de emissão de dívida, mas não se encontram definidos na Proposta de Lei da PAOE/2020 os critérios de elegibilidade que estas necessidades de financiamento acrescidas devem preencher para serem excecionadas dos limites de endividamento definidos na LFR.

**111. O empréstimo estatal a conceder à TAP Air Portugal constitui uma ajuda de Estado e foi autorizado pela CE até ao limite de 1,2 mil M€, encontrando-se também orçamentado por este montante em contabilidade pública. O registo é diferente em contabilidade nacional. Há risco para os contribuintes nesta operação.** Embora não se encontrando especificado nas medidas de política da PAOE/2020, este financiamento integra o cenário orçamental da PAOE/2020, considerado como um empréstimo em contabilidade pública. Em contabilidade nacional o registo é inferior (946 M€) e reconhecido como despesa de capital por se assumir um elevado risco de perda de capital para as AP nesta operação. Os 254 M€ restantes constituem um risco orçamental ascendente sobre o saldo em contas nacionais. O

empréstimo a conceder pelo Estado à TAP Air Portugal, no valor de 1200 M€ (0,6% do PIB) não foi autorizado pela Comissão Europeia (CE) no âmbito do Quadro Temporário de Auxílios do Estado, pois este enquadramento exclui empresas em dificuldades económicas à data de 31 de dezembro de 2019 (situação em que a TAP foi classificada). A CE, no entanto, entendeu autorizar o empréstimo, em 9 de junho,<sup>9</sup> ao abrigo das suas [Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação](#). Neste âmbito, a operação virá com condições. Se a empresa não reembolsar o Estado no prazo de seis meses, terá de submeter e ver aprovado pela CE um plano de reestruturação compatível com as regras da concorrência, que poderá implicar a redução da sua dimensão. O empréstimo destina-se a satisfazer necessidades de liquidez imediata. Importa notar que, em sede de preparação da P esta medida assume classificações distintas de acordo com a ótica contabilística adotada:

- Em termos formais e em contabilidade pública é classificada como uma operação de financiamento (despesa com ativos financeiros), sem efeito no saldo global, encontrando-se orçamentada na PAOE/2020 por 1,2 mil M€. Os seus efeitos nas finanças públicas consistem num aumento transitório da dívida pública no momento presente, revertido após a amortização por parte do devedor;
- Em contabilidade nacional, a operação é classificada em "Outras despesas de capital" por causa das dificuldades económicas da empresa com origem independente da crise criada pela COVID-19, embora esteja a ser por ela agravada. Por esta razão, há um risco elevado de a TAP não conseguir devolver o capital integralmente no prazo contratual. Mandam as regras de compilação das estatísticas nacionais que, nestes casos, os empréstimo sejam registados como despesa de capital e não como aquisição de ativos financeiros. Logo, o montante do empréstimo agrava o saldo orçamental em contas nacionais logo no momento em que o contrato for assinado. Por razões que a UTAO não conseguiu apurar, o montante que o MF orçamentou em contas nacionais é de apenas 946 M€, inferior, portanto ao que o mesmo MF orçamentou em contabilidade pública na plataforma SIGO. O não reconhecimento da diferença de 254 M€ entre as duas óticas constitui um risco orçamental ascendente para o défice (e, por conseguinte, para a dívida) no orçamento da PAOE/2020 em contas nacionais.

**112. As restantes medidas que envolvem operações com ativos e passivos financeiros encontram-se estimadas em 436 M€, mas 314 M€ não traduzem necessidades de financiamento acrescidas.** As restantes operações com ativos financeiros encontram-se estimadas em 436 M€, mas este montante não se traduz forçosamente em necessidades de financiamento acrescidas: (1) 220 M€ são destinados a apoiar projetos de investigação e desenvolvimento e inovação na área da COVID-19 e o MF informa que deverão ser financiados pelo FEDER; (2) 47 M são respeitantes à prorrogação da moratória dos reembolsos dos Municípios com programa de saneamento financeiro em curso ao Fundo de Apoio Municipal, com o objetivo de lhes fornecer maior margem de manobra orçamental para apoiar os efeitos da pandemia COVID19. Esta medida não constitui um acréscimo de despesa, mas um adiantamento de receita com ativos financeiros de uma entidade pertencente ao perímetro das AP; (3) 47 M€ são respeitantes à Mobilização do Fundo de Modernização do Comércio com o objetivo de dinamizar o comércio local e a prestação de serviços de proximidade. Esta medida consiste apenas na utilização de capacidade já existente (o fundo é financiado por receita consignada de taxas cobradas ao sector do comércio) não requerendo afetação de recursos adicionais.<sup>10</sup> Todavia, esta afirmação deve ser lida com cuidado. O facto de o financiamento já estar nas AP não significa que a sua utilização para este fim não tenha um custo económico para as AP. Há, obviamente, um custo de oportunidade porquanto a utilização do dinheiro nesta medida significa que ele deixa de estar disponível para financiar outras finalidades públicas.

### 3.2.2.2 Medidas fiscais

**113. A PAOE/2020 introduz uma dilação adicional dos prazos de pagamento de obrigações fiscais, que consiste na suspensão e limitação dos pagamentos por conta de IRS e IRC até ao final do ano, que terá um impacto negativo não quantificado na receita de 2020.** No seguimento das políticas que vêm sendo

<sup>9</sup> [State Aid SA.57369\(2020/N\) – Portugal – COVID-19: Aid to TAP](#).

<sup>10</sup> O Fundo de Modernização do Comércio foi criado pelo Decreto-Lei n.º 179/2004, de 27 de julho

adotadas para mitigação dos efeitos da pandemia, a PAOE/2020 continua a utilizar as medidas de diferimento de impostos como um meio de fornecer liquidez temporária à economia, suspendendo e limitando os pagamentos por conta de IRS e IRC até dezembro de 2020. O impacto direto destas medidas não se encontra especificado, por se assumir que constituem meras flutuações intra-anuais na receita fiscal.<sup>11</sup> No entanto, o adiamento do prazo dos pagamentos por conta pode ter reflexos na receita de 2020, por dois motivos: (1) risco de falta de liquidez ou mesmo de insolvência dos contribuintes durante o prazo de dilação; (2) em condições normais os pagamentos por conta são definidos com base na faturação do ano anterior e constituem receita do Estado. Só no ano seguinte se procedem aos acertos entre o valor adiantado a título de pagamento por conta e o imposto a cobrar. Neste caso, alteradas as regras de cálculo e os prazos de pagamento, esta medida terá um impacto negativo não quantificado na receita de 2020.

**114. Ainda nas medidas fiscais, a PAOE/2020 prevê a criação de um conjunto de benefícios fiscais destinados a apoiar o investimento, sem impacto em 2020,** designadamente a criação de um regime especial de dedução de prejuízos fiscais, particularmente em operações de fusão empresariais, a criação de um crédito fiscal extraordinário ao investimento e o desagravamento das tributações autónomas. Estas medidas deverão ter um impacto descendente sobre a receita fiscal de IRC em 2021.

### 3.2.2.3 *Garantias do Estado*

**115. As garantias estatais previstas na PEES totalizam 8,8 mil M€ (4,41% do PIB) e constituem passivos contingentes.** No respeitante às garantias estatais, o PEES prevê o reforço em 6,8 mil M€ das linhas de crédito com garantia estatal e de 2 mil M€ nos seguros de crédito à exportação, num total de 8,8 mil M€.

**116. As linhas de financiamento à economia com garantia do Estado totalizam 13 mil M€ (6,51% do PIB).** O reforço de 6,8 mil das linhas de crédito com garantia estatal enquadra-se no Quadro Temporário de Apoio Estatal, aprovado pela Comissão Europeia a 19 de março e alterado a 3 de abril, que autoriza o Estado Português a conceder garantias públicas a empréstimos até ao limite de 13 mil M€.<sup>12</sup> Esta medida reforça a Linha de Apoio à Economia COVID-19 (no montante de 6,2 mil M€) e formaliza a decisão governamental de utilizar este instrumento até ao limite dos 13 mil M€ autorizado pela CE.

**117. Considerando as medidas em vigor e as constantes do PEES, o conjunto das garantias estatais concedidas no contexto da mitigação dos efeitos da pandemia de COVID-19, constantes da PAOE/2020, totaliza 15 mil M€ (7,51% do PIB).** As medidas de política do PEES devem ser analisadas tendo em consideração o seu efeito cumulativo com as que se encontram em vigor ou ainda em fase de implementação (mas previstas na PAOE/2020). A análise conjunta destes documentos de política orçamental eleva para 15 mil M€ (7,51% do PIB) as garantias estatais concedidas.

**118. As garantias estatais constituem um instrumento de política orçamental destinado a alavancar o financiamento à economia, sem impactos orçamentais imediatos, mas que constituem riscos orçamentais descendentes sobre o saldo. No caso português, considerando o nível das garantias concedidas e a estimativa indicativa avançada pelo BCE, as perdas associadas podem situar-se ente 750 M€ e 1,5 mil M€.** As garantias classificam-se como passivos contingentes, uma vez que constituem uma assunção de responsabilidades por parte do Estado relativamente a um financiamento (Figura 1). Num primeiro momento não existe impacto, mas representam um risco associado de encargos adicionais para o erário público, cuja materialização depende do cumprimento do devedor a quem foi concedida a garantia. No seu Relatório sobre a Estabilidade Financeira de maio último, o BCE estudou a utilização das garantias enquanto instrumento de política orçamental no contexto da pandemia de COVID-19 pelos

<sup>11</sup> Existe algum risco de perda de receita pública nesta medida. O impacto do adiamento das obrigações fiscais e contributivas só será nulo se a receita cobrada no final do novo prazo de pagamento for igual à que teria sido cobrada sem a concessão da dilação. A receita liquidada é calculada no início do período da prorrogação e não sofre alterações durante o mesmo. No entanto, se existirem danos na capacidade económica dos contribuintes (restrição de liquidez, falência ou insolvência) a receita liquidada poderá não ser cobrada, total ou parcialmente, embora continue a ser um direito do Estado.

<sup>12</sup> [State Aid SA.56873\(2020/N\) – Portugal – COVID-19: Direct Grant Scheme and Loan Guarantee Scheme](#)

Estados da zona Euro e elaborou estimativas quanto às perdas que estes instrumentos podem implicar — para Portugal as perdas foram estimadas no intervalo de 5% a 10%, ou seja, entre 750 M€ e 1,5 mil M€.

**119. A PAOE/2020 não fornece informação sobre a possibilidade de concessão de apoios diretos à economia no montante de 1,6 mil M€ e de conversão de parte das garantias (13 mil M€) em subsídios constituindo ambos riscos descendentes para as finanças públicas até ao final do ano de 2020.** O Quadro Temporário de Apoio Estatal para apoiar a economia durante o surto de COVID-19, aprovado pela Comissão Europeia a 19 de março e alterado a 3 de abril,<sup>13</sup> permite a concessão de garantias até ao limite de 13 mil M€ e a prestação de apoios diretos à economia de 1,6 mil M€. Adicionalmente, existe a possibilidade de converter uma parte das garantias concedidas em transferências de capital para as empresas, devendo esta decisão ser tomada até ao final do ano de 2020. O PE/2020 e a PAOE/2020 agora apresentadas não informam sobre o montante dos apoios diretos à economia, nem sobre a eventual conversão parcial destas garantias em subvenções consignadas ao reembolso dos empréstimos aos bancos, constituindo ambos riscos descendentes para o saldo e ascendentes para a dívida no ano de 2020.

---

<sup>13</sup> [State Aid SA.56873\(2020/N\) – Portugal – COVID-19: Direct Grant Scheme and Loan Guarantee Scheme](#)

## 4 Cenário macroeconómico

**120. A revisão orçamental PAOE/2020 tem por detrás previsões atualizadas pelo MF para a economia portuguesa nos anos de 2020 e 2021.** As previsões do MF são o primeiro capítulo do documento Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) que foi tornado público no dia 7 de junho de 2020 no [portal do Governo](#).

**121. Este capítulo divide-se em quatro secções.** Primeira, visão panorâmica sobre a evolução do PIB real nas economias desenvolvidas no biénio 2020–2021; segunda, desempenho do PIB real de Portugal no 1.º trimestre de 2020; terceira, análise das previsões que constam do cenário macroeconómico do MF; quarta, comparações com as projeções das instituições oficiais de referência.

**122. Permanece atual, e ajuda a compreender os cenários projetados pelas diferentes instituições, a análise qualitativa da UTAO aos efeitos na economia provocados pela pandemia de COVID-19 e pelas medidas de política adotadas para os mitigar.** Primeiramente apresentada no relatório que apreciou o Programa de Estabilidade de 2020, aquela análise foi posteriormente publicada, com pequenos aperfeiçoamentos, no [Relatório UTAO n.º 11/2020, “Evolução Orçamental: janeiro a março de 2020”](#), de 20 de maio. Aí estão explicados os canais de transmissão de efeitos do choque pandémico à procura agregada e à oferta agregada:

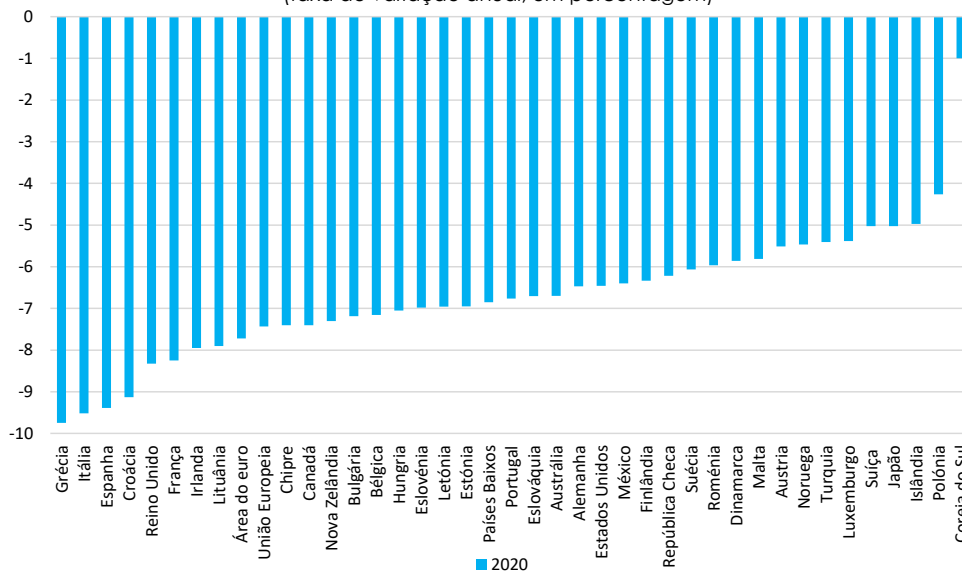
- Secção 2.2 — Avaliação qualitativa dos efeitos pandémicos e das medidas de confinamento socio-económico sobre a economia ;
- Secção 3.2 — Efeitos das medidas (de política) dos tipos 1 a 3 na economia.

### 4.1 Visão panorâmica das economias desenvolvidas

**123. As previsões para o PIB real dos países das economias avançadas no biénio 2020–2021, elaboradas pelas instituições de referência, permitem deduzir que os países com maior contração do PIB real em 2020 também deverão ser os países com crescimento mais acentuado em 2021. Contudo, esta recuperação será parcial,** pelo que o PIB real do ano 2021 deverá ainda ser inferior ao registado em 2019, ano imediatamente anterior ao surgimento da pandemia COVID-19. Esta secção inclui uma análise às previsões mais recentes, divulgadas pela Comissão Europeia (CE) em 6 de maio (Gráfico 1 e Gráfico 2), e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE) no dia 9 de junho (Gráfico 3 e Gráfico 4).

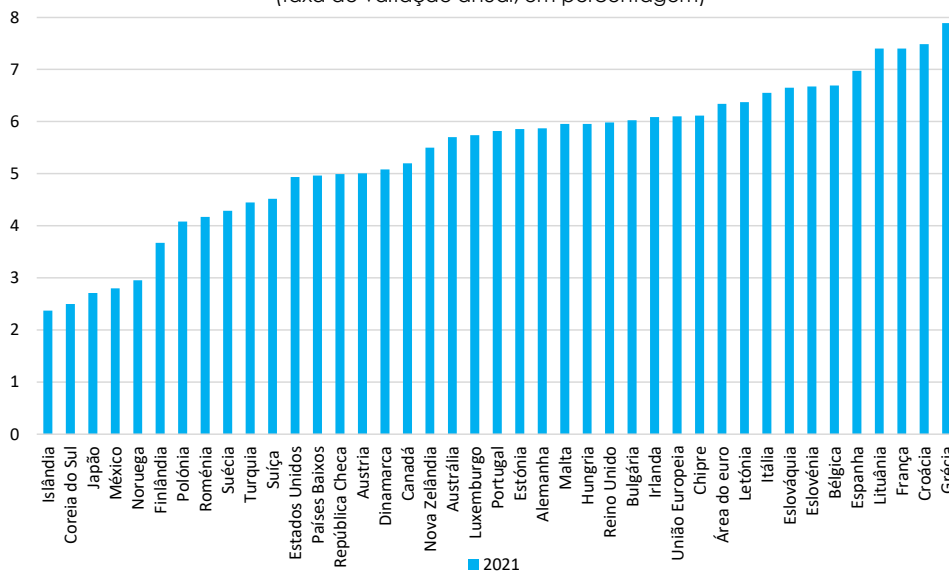
**124. Relativamente a Portugal, a CE prevê que a recessão em 2020 será moderada em termos relativos (– 6,8%), sendo que em 2021 a recuperação também será modesta (5,8%). No entanto, as previsões mais recentes da OCDE anteveem que a recessão em Portugal será mais acentuada em termos relativos, sendo que no caso do cenário com uma única vaga de pandemia, a recessão em 2020 deverá situar-se em – 9,4%, seguida de uma recuperação em 2021 de 6,3%.** Dentro do conjunto das economias desenvolvidas, a Coreia do Sul deverá ser a economia com a contração do PIB real em 2020 menos acentuada, tanto nas previsões da CE (– 1,0%) como nas da OCDE (– 1,2% ou – 2,5%). Na cenzarização da CE, Portugal será, das 39 economias nacionais projetadas, a décima nona em termos das maiores quedas de PIB. Já para a OCDE, que projeta para 37 países, Portugal é o sétimo que mais cai em 2020 no cenário de vaga única.

**Gráfico 1 – Previsões da Comissão Europeia para o PIB real em 2020**  
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fontes: Comissão Europeia e cálculos da UTAO.

**Gráfico 2 – Previsões da Comissão Europeia para o PIB real em 2021**  
(taxa de variação anual, em percentagem)

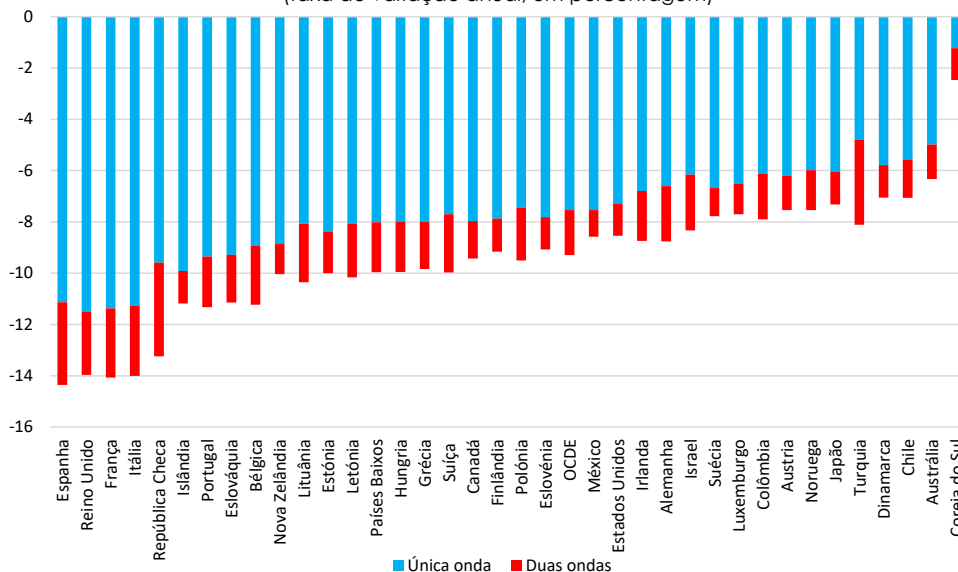


Fontes: Comissão Europeia e cálculos da UTAO.

**125. De acordo com a OCDE, os países que deverão registar contração mais acentuada em 2020 deverão ser a Espanha, o Reino Unido, a França e a Itália. Posteriormente, em 2021 também deverão ser estes países a registar uma recuperação mais forte, embora fiquem com um nível de PIB real inferior ao verificado no ano 2019.** As previsões da OCDE foram divulgadas em junho de 2020 (Gráfico 3 e Gráfico 4), sendo que esta instituição separou as previsões em dois cenários decorrentes da evolução da pandemia COVID-19: uma única vaga iniciada no 1.º trimestre de 2020 e um cenário com duas vagas em 2020, sendo a segunda vaga no final do ano 2020.

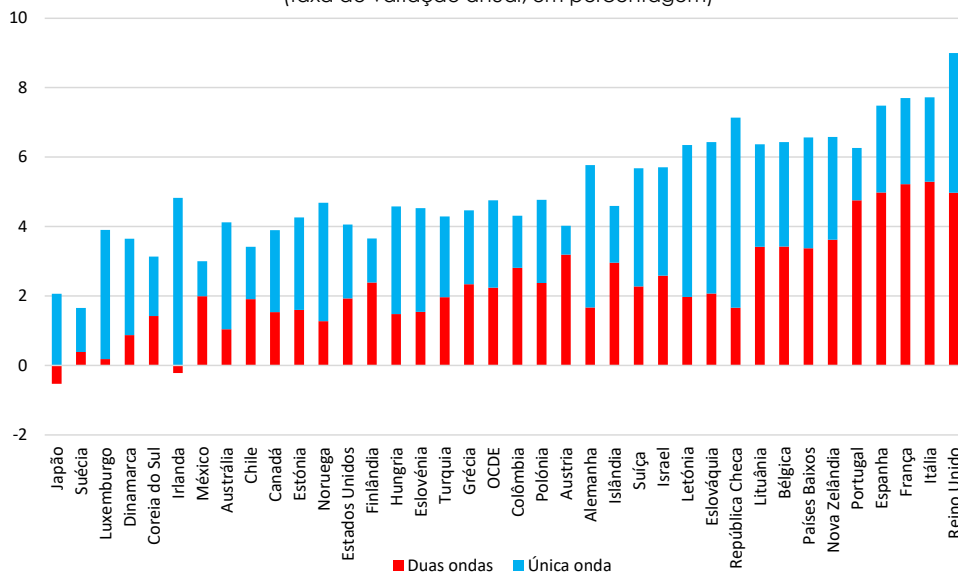


**Gráfico 3 – Previsões da OCDE para o PIB real em 2020**  
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fontes: OCDE e cálculos da UTAO. | Notas: i) A OCDE apresentou previsões em 9 de junho de 2020 para o PIB real com base em dois cenários diferentes: admitindo que a economia mundial é afetada apenas uma única vaga da pandemia COVID-19 e admitindo que a economia mundial é afetada por duas ondas da pandemia COVID-19, sendo a segunda no final do ano 2020.

**Gráfico 4 – Previsões da OCDE para o PIB real em 2021**  
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fontes: OCDE e cálculos da UTAO. | Notas: i) A OCDE apresentou previsões em 9 de junho de 2020 para o PIB real com base em dois cenários diferentes: admitindo que a economia mundial é afetada apenas uma única vaga da pandemia COVID-19 e admitindo que a economia mundial é afetada por duas ondas da pandemia COVID-19, sendo a segunda no final do ano 2020.

## 4.2 Desempenho do PIB real português no 1.º trimestre de 2020

**126. O PIB real a preços de base registou no 1.º trimestre de 2020 uma descida homóloga de 1,7%, a qual foi determinada essencialmente pelo contributo negativo de três ramos de atividade: i) comércio, reparação de veículos, alojamento e restauração, ii) outras atividades de serviços, e iii) indústria.**<sup>14</sup> Estes três ramos de atividade representaram cerca de 64% do PIB real a preços de base (Tabela 4). Adicionalmente, importa destacar que as variações do 1.º trimestre representam a primeira descida homóloga

<sup>14</sup> A taxa de variação homóloga do PIB real a preços de mercado no 1.º trimestre foi de -2,3%. 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, com as margens de comercialização (margens comerciais e custos de transporte associados às transações dos produtos). Detalhes em COIM-BRA, Carlos (2013), [Como se calcula o PIB?](#), Nota informativa, setembro, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

trimestral desde o 4.º trimestre de 2012 para o ramo de atividade “comércio, reparação de veículos, alojamento e restauração” e desde o 4.º trimestre de 2013 para o ramo “outras atividades de serviços”. Importa referir que uma análise do PIB na ótica da produção consiste na desagregação do valor acrescentado pelos vários ramos de atividade económica. Contudo, os valores disponíveis pela autoridade estatística encontram-se a preços de base, o que pode ser diferente do PIB na ótica da despesa a preços de mercado, a qual normalmente é utilizada para desagregar as componentes da procura agregada.

**127. O PIB é uma variável fluxo que corresponde ao valor dos bens e serviços finais produzidos num determinado período (ano ou trimestre) e território. No entanto, para além da contração do PIB real que se irá verificar em 2020, o mais importante será saber em que medida os eventos ocorridos em 2020 poderão impactar negativamente no produto potencial e na evolução do PIB real em 2021 e anos seguintes.** O cenário macroeconómico que consta na PAOE/2020 não disponibiliza dados para o produto potencial nem para o hiato do produto.

**Tabela 4 – 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 trimestre			
		2019 (M€)	2020 (M€)	Varição homóloga (M€)	Taxa variação (%)
Agricultura, silvicultura e pesca	4 050	999	1 026	27	2,7
Indústria	24 783	6 228	6 021	-207	-3,3
Energia, água e saneamento	6 436	1 592	1 547	-45	-2,8
Construção	7 645	1 924	1 960	36	1,9
Comércio e reparação de veículos; alojamento e restauração	35 453	8 794	8 438	-357	-4,1
Transportes e armazenagem; atividades de informação e comunicação	15 040	3 718	3 668	-50	-1,3
Atividades financeiras, de seguros e imobiliárias	29 827	7 445	7 490	45	0,6
Outras atividades de serviços	51 289	12 758	12 550	-208	-1,6
<b>VAB em volume, a preços de base</b>	<b>174 523</b>	<b>43 458</b>	<b>42 699</b>	<b>-759</b>	<b>-1,7</b>

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

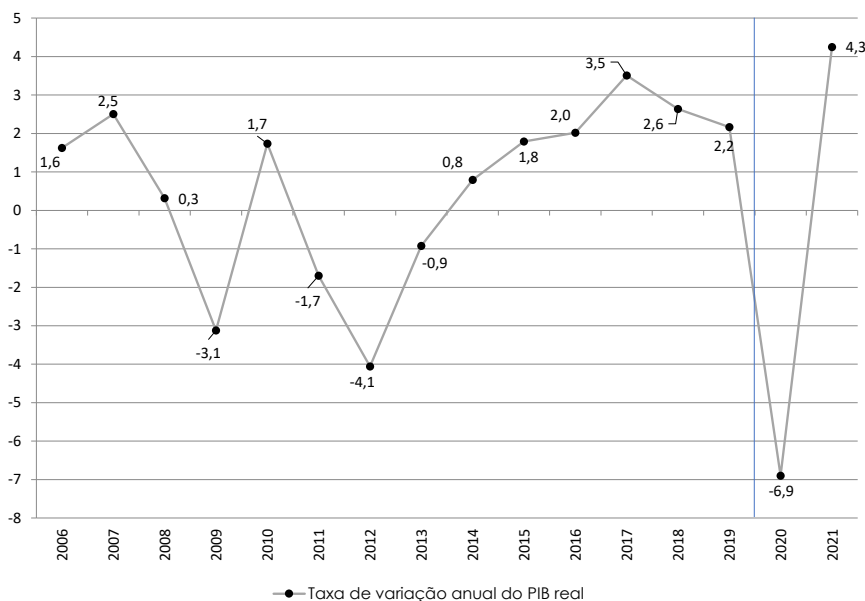
### 4.3 Previsões do Ministério das Finanças para 2020 e 2021

**128. O cenário macroeconómico apresentado pelo MF inclui apenas um conjunto de indicadores económicos, o qual não permite ter uma perspetiva global sobre a evolução da economia portuguesa como um todo para o biénio 2020–2021.** Com efeito, destaca-se a ausência de dados sobre o produto potencial, o hiato do produto, a dívida externa, a composição da posição de investimento internacional, as remunerações dos trabalhadores por conta de outrem, a poupança das famílias, os custos unitários do trabalhos e os termos de troca. Em exercícios de previsão anteriores, o MF costuma facultar esta informação.

#### 4.3.1 PIB em volume

**129. O cenário macroeconómico da PAOE/2020 prevê uma contração de 6,9% no PIB real, decorrente de contributos negativos, quer da procura interna (5,1 p.p.), quer da procura externa (1,8 p.p.).** No cenário macroeconómico associado à PAOE/2020 (em termos formais, consta do documento [PEES](#)) encontra-se prevista uma queda do PIB real de 6,9% (Gráfico 5), seguindo-se uma recuperação de 4,3% no ano seguinte, o que não assegura o regresso nem ao nível do PIB real observado em 2019, nem ao do ano 2018. A previsão para 2020 inclui um contributo negativo da procura externa, medido pela diferença entre exportações e importações em volume, para a contração do PIB real em 2020 (-1,8 p.p.) visto que a queda das exportações (-15,4%) será superior à das importações (-11,4%). Em contrapartida, no ano 2021 a procura externa deverá registar um contributo positivo (0,4 p.p.). Relativamente ao hiato do produto, *i.e.*, a diferença entre o PIB real a observar e o produto potencial estimado, o cenário macroeconómico não apresenta informação, pelo que não é possível conhecer os efeitos negativos duradouros da pandemia de COVID-19 na economia portuguesa.

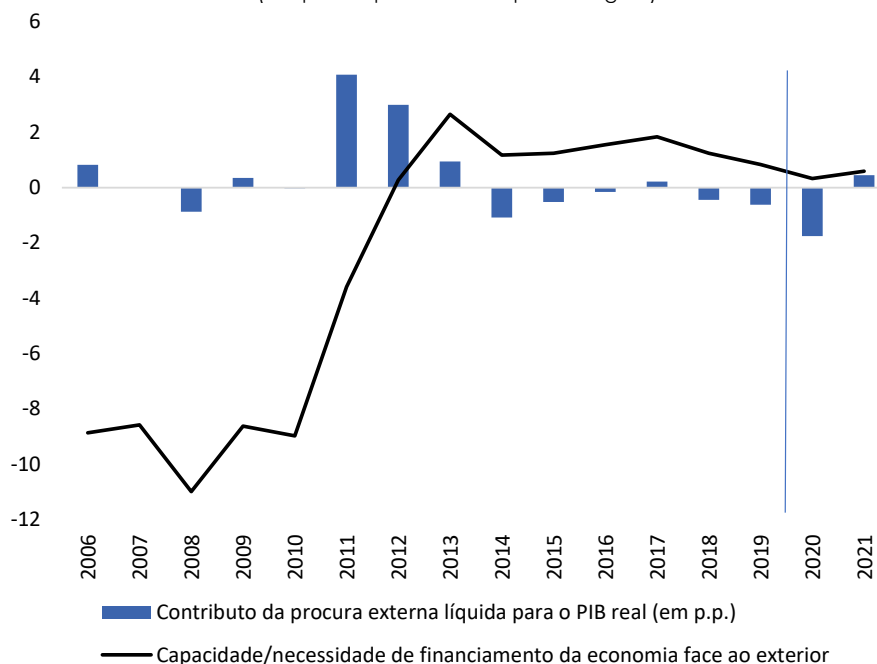
**Gráfico 5 – Crescimento do PIB real**  
(dados encadeados em volume, percentagem)



Fontes: INE (anos de 2005 a 2019) e Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021 no [PESS](#)).

**130. Para a contração do PIB real a registar em 2020, os principais contributos virão do investimento (- 2,9 p.p.) e do consumo privado (- 2,8 p.p.), seguido do da procura externa (- 1,8 p.p.). O consumo público deverá ser a única componente da procura interna com um contributo positivo (0,5 p.p.) para a variação do PIB real.** As quedas do consumo privado e do investimento refletem as dificuldades e a incerteza dos sectores institucionais famílias, por um lado, e sociedades financeiras e não financeiras, por outro. Relativamente à procura externa (Gráfico 6), a contração das exportações (- 15,4%) deverá ser mais acentuada do que a das importações (- 11,4%), originando um contributo negativo para o PIB real. Adicionalmente, esta queda acentuada das exportações e das importações irá contribuir para uma descida do grau de abertura ao exterior da economia portuguesa. Posteriormente, para 2021 o MF prevê que as componentes do PIB, excluindo o consumo público, deverão registar uma recuperação significativa, mas nenhuma dessas componentes do PIB deverá regressar ao nível observado em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia de COVID-19. Quanto ao consumo privado nominal, este deverá cair 4,7% em 2020, recuperando parcialmente em 2021 (4,2%), pelo que o valor do consumo privado nominal em 2021 será também inferior ao observado em 2019.

**Gráfico 6 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia**  
(em pontos percentuais e percentagem)

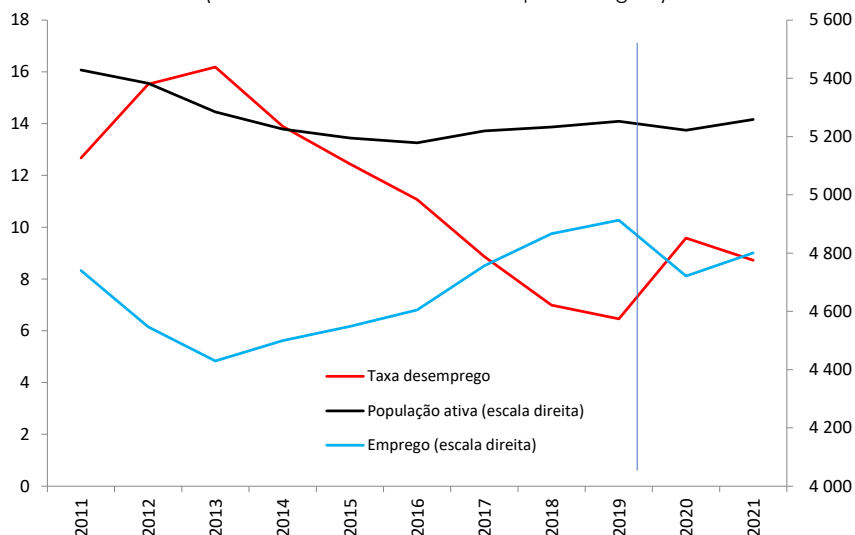


Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021).

#### 4.3.2 Mercado de trabalho

**131. De acordo com o cenário macroeconómico, a descida do emprego em 2020 será mais acentuada que a da população ativa, determinando uma subida da taxa de desemprego. Adicionalmente, a descida do PIB real será mais acentuada que a do emprego, resultando numa descida da produtividade aparente do trabalho.** No cenário da PAOE/2020 para o mercado de trabalho (Gráfico 7), encontra-se prevista uma descida percentual do emprego em 2020 (- 3,9%) mais acentuada que a descida percentual da população ativa (- 0,6%), o que reflete uma subida da taxa de desemprego de 6,5% em 2019 para 9,6% em 2020. No entanto, importa referir que no mercado de trabalho verificam-se situações excecionais, nomeadamente as medidas de apoio durante o período de inatividade das empresas (*lay-off*), o que atenuará a descida do emprego no sector privado. A produtividade aparente do trabalho, aferida entre o PIB real e o emprego, deverá registar uma descida de 3,1% em 2020, pelo que se conclui que a descida do produto (- 6,9%) será mais acentuada que a do emprego (- 3,9%). Adicionalmente, importa referir que o cenário macroeconómico não apresentou informação sobre alguns indicadores relevantes para a análise conjunta de consumo privado, poupança e mercado de trabalho, designadamente as remunerações totais na economia, o rendimento disponível das famílias, a separação entre empregos público e privado, e a poupança.

**Gráfico 7 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego**  
(em milhares de indivíduos e em percentagem)

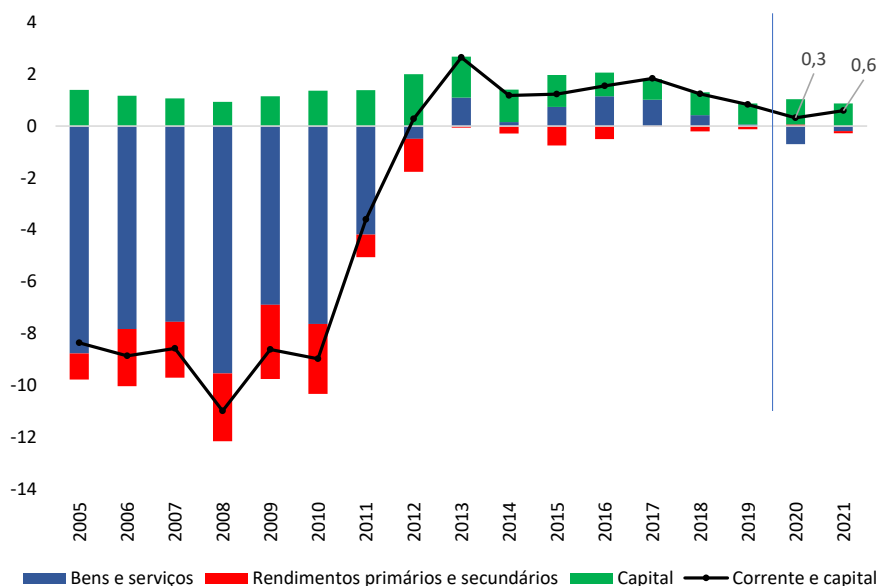


Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões para 2020 e 2021) e cálculos da UTAO.

### 4.3.3 Conta externa

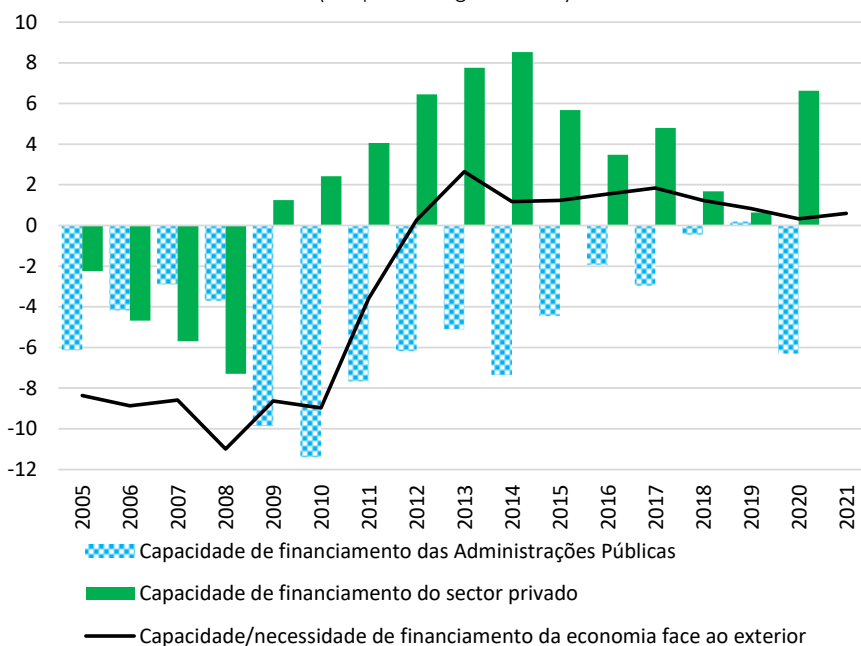
**132. Na PAOE/2020 encontra-se prevista uma deterioração da capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2020 para o nível mais baixo desde 2013, sendo que o contributo negativo mais relevante em 2020 será a deterioração da balança de bens e serviços.** A economia portuguesa deverá apresentar em 2020 capacidade de financiamento de 0,3% do PIB, o que representa uma deterioração face ao ano anterior. Com efeito, a capacidade de financiamento deverá descer de 0,8% do PIB em 2019 para 0,3% e 0,6% em 2020 e 2021, respetivamente (Gráfico 8). Tendo em consideração a desagregação por balanças, o conjunto das balanças de rendimentos primários e rendimentos secundários deverá manter-se próximo do equilíbrio. Adicionalmente, a balança de capital deverá subir muito ligeiramente, de 0,8% do PIB em 2019 para 1,0% em 2020, descendo marginalmente para 0,9% em 2021. De salientar que a balança de bens e serviços registou excedentes durante os anos 2013–2019, mas deverá tornar-se negativa em 2020 e 2021. A concretizar-se o saldo orçamental do sector das Administrações Públicas e a previsão para a capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2020 (0,3% do PIB), então será necessário que o sector privado registre uma capacidade de financiamento de 6,6% do PIB em 2020 (Gráfico 9), a qual, a acontecer, será a mais alta desde o ano 2015. A informação disponível no cenário macroeconómico não permite concluir sobre a evolução dos termos de troca.

**Gráfico 8 – Composição das balanças corrente e de capital**  
(em percentagem do PIB)



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

**Gráfico 9 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado**  
(em percentagem do PIB)



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

#### 4.4 Comparações com os previsores oficiais

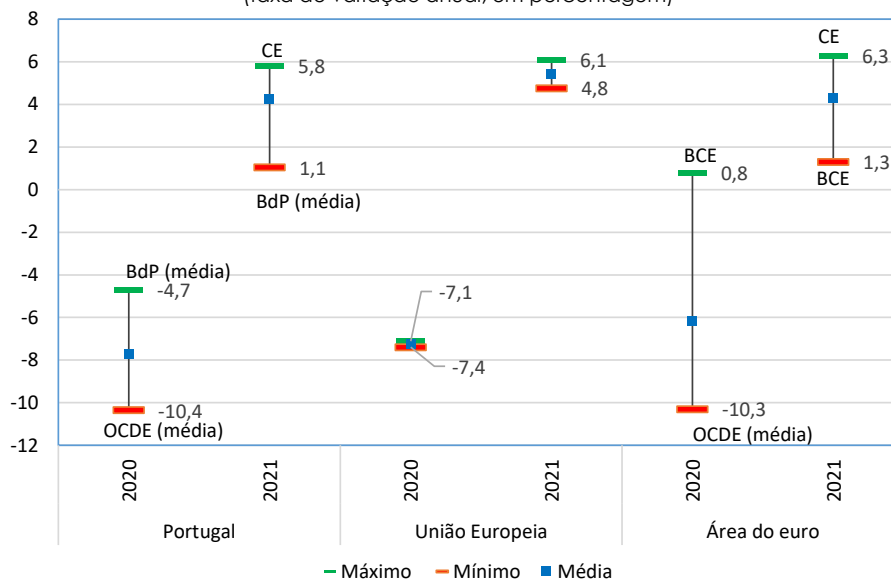
**133. As intuições oficiais de referência efetuaram previsões para Portugal em datas diferentes, sendo que num contexto de incerteza extrema, como a situação atual, as diferenças entre datas de publicação tornam-se ainda mais relevantes.** As previsões mais recentes tendem a ser mais pessimistas. No dia 12 de março o BCE divulgou as previsões para a Área do Euro, enquanto o Banco de Portugal apresentou as previsões para a economia portuguesa em dois cenários: base e adverso. Em seguida, o FMI divulgou as previsões no dia 6 de abril. Posteriormente, a Comissão Europeia divulgou em 6 de maio as previsões de primavera. Todos estes exercícios de projeção foram realizados para o biénio 2020–2021 ou triénio 2020–2022. No caso do FMI, que em abril de cada ano projetava até cinco anos de distância, as previsões de abril de 2020 limitam-se ao biénio 2020–2021 e o número de variáveis previstas é menor. De salientar que as previsões da Comissão Europeia, as quais também constam na base de dados AMECO,

apresentam o âmbito mais alargado de indicadores económicos, cobrindo componentes de despesa do PIB, deflatores, preços, contas externas e mercado de trabalho para todos os países da União Europeia. Recentemente, no dia 2 de junho o CFP apresentou previsões para a economia portuguesa em dois cenários: base e adverso. Em 9 de junho, a OCDE publicou as previsões também para dois cenários: admitindo uma única onda da pandemia COVID-19 e pressupondo que o ano 2020 terá duas vagas da pandemia. Como se sabe, os previsores assumem hipóteses diferentes entre si, não só quanto às variáveis internacionais (preço do barril de petróleo, taxas de juro, crescimento da procura externa) como quanto às medidas de política económica e orçamental presentes nos seus cenários. Por estas e outras razões, as previsões diferem sempre entre previsores. Como se trata de desenhar políticas em contexto de incerteza, é bom haver vários exercícios de previsão do que apenas um país, com vários, a identificação de tendências e plausibilidades resulta melhor fundamentada.

#### 4.4.1 Previsões oficiais para o PIB real

**134. Os previsores oficiais para a economia portuguesa projetam uma contração do PIB real em 2020, seguida de uma recuperação parcial em 2021 que não assegura o regresso ao nível observado em 2019.** A entidade com previsão sobre Portugal mais pessimista (Gráfico 10) para 2020 é a OCDE (média entre dois cenários), enquanto a entidade que prevê uma recuperação mais acentuada em 2021 é a Comissão Europeia. Quanto à União Europeia e à Área do Euro, pode-se concluir que as previsões mais recentes são mais pessimistas que as divulgadas no início da pandemia de COVID-19, pelo que os efeitos desta começam a materializar-se e a ser incorporados na informação utilizada pelos modelos que subjazem às projeções.

**Gráfico 10 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia**  
(taxa de variação anual, em percentagem)

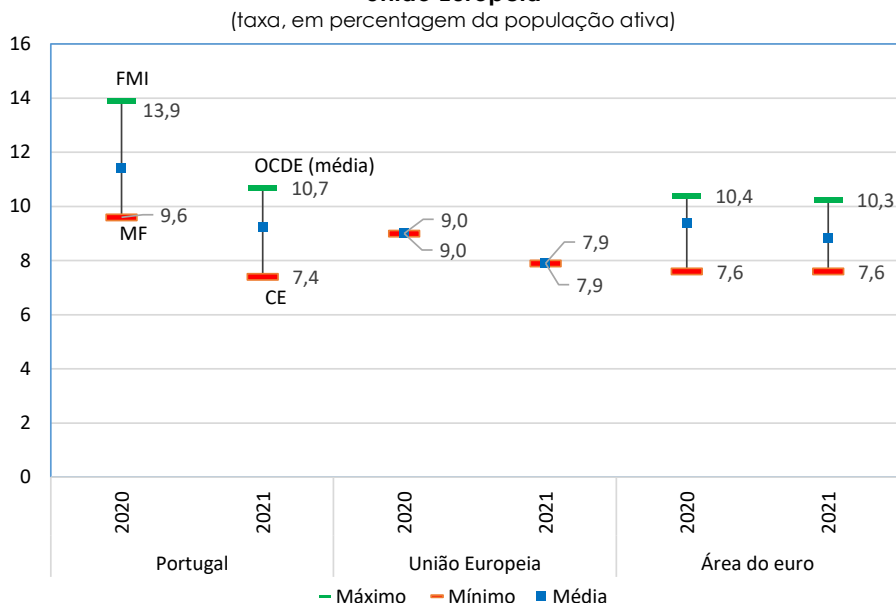


Fontes: BCE, BdP, CE, CFP, FMI e OCDE. | Notas: (i) Nos casos de BdP, CFP e OCDE, foi considerada a média entre o cenário mais favorável e o cenário adverso.

#### 4.4.2 Previsões oficiais para mercado de trabalho, preços e contas externas

**135. 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 é superior à prevista para a Área do Euro.** O cenário macroeconómico do MF para Portugal apresenta a previsão mais baixa para 2020 (9,6%) entre as várias instituições oficiais (Gráfico 11), enquanto para 2021 a previsão do MF (8,7%) encontra-se dentro do intervalo. De referir que as previsões oficiais apontam para taxas de desemprego mais altas em Portugal do que na Área do Euro, particularmente durante o ano 2020.

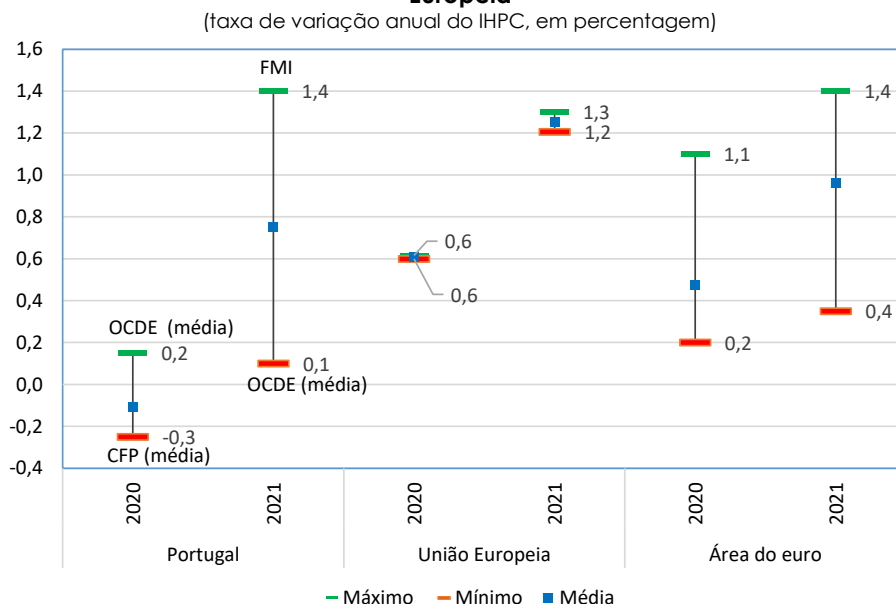
**Gráfico 11 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal, Área do Euro e União Europeia**



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

**136. Relativamente 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 inferior ao objetivo de política monetária do BCE (abaixo de 2%, mas próximo). No caso de Portugal (Gráfico 12), o MF prevê -0,2% em 2020 e 0,4% em 2021, o que se encontra dentro do intervalo formado pelas previsões das outras instituições. Quanto à Área do Euro, as instituições internacionais preveem taxas de variação positivas do IHPC em 2020, prevendo uma ligeira aceleração em 2021.**

**Gráfico 12 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia**



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

**137. Quanto ao conjunto balança corrente e balança de capital, os previsores oficiais utilizam a ótica das contas nacionais ou a ótica da balança de pagamentos.** A Tabela 5 sintetiza as diferentes previsões disponíveis para Portugal em 2020 e 2021, sendo que para se proceder a uma comparação rigorosa



deve ser considerada a mesma ótica e o mesmo indicador. De salientar que a ótica das contas nacionais é tipicamente utilizada por CE, INE, CFP e MF, enquanto a ótica da balança de pagamentos é utilizada por FMI, OCDE, Banco de Portugal e BCE.<sup>15</sup>

**138. Relativamente à capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa, aferida pelo soma da balança corrente e de capital na ótica das contas nacionais, a previsão do MF para 2020 (0,3% do PIB) é inferior à da CE (0,5%), à semelhança da previsão para 2021 (0,6% pelo MF e 0,8% pela CE). A previsão do CFP (média dos dois cenários) tem implícita uma deterioração do saldo da balança corrente e de capital, de 0,3% do PIB em 2020, para – 0,8% do PIB em 2021, atingindo uma necessidade de financiamento da economia portuguesa pela primeira vez desde 2012.**

**Tabela 5 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital**  
(por instituição)

	Ótica das contas nacionais	Ótica da balança de pagamentos
<b>Balança corrente</b>	CE, e MF	FMI e OCDE
<b>Balança corrente e de capital</b>	CE, CFP e MF	BdP

Fontes: BdP, CE, FMI, CFP, MF e OCDE.

<sup>15</sup> Esta discrepância resulta essencialmente da falta de práticas sincronizadas de revisão, diferentes fontes de dados para compilação, coordenação insuficiente ou diferentes interpretações das metodologias. Adicionalmente, os países podem estar sujeitos a diferentes especificidades. Contudo, existem iniciativas no sentido de garantir uma futura [harmonização estatística](#).



## 5 Cenário orçamental proposto em contabilidade pública

**139. Este capítulo analisa o cenário orçamental em contabilidade pública da PAOE/2020.** A Secção 5.1 centra-se nas diferenças face às metas aprovadas na Lei do OE/2020 e a Secção 5.2. elabora uma análise às contas previsionais da área da Saúde. Utilizam-se como fontes de informação o Relatório que acompanha a PPL n.º 33/XIV e a base de dados orçamental SIGO (Sistema de Informação de Gestão Orçamental).

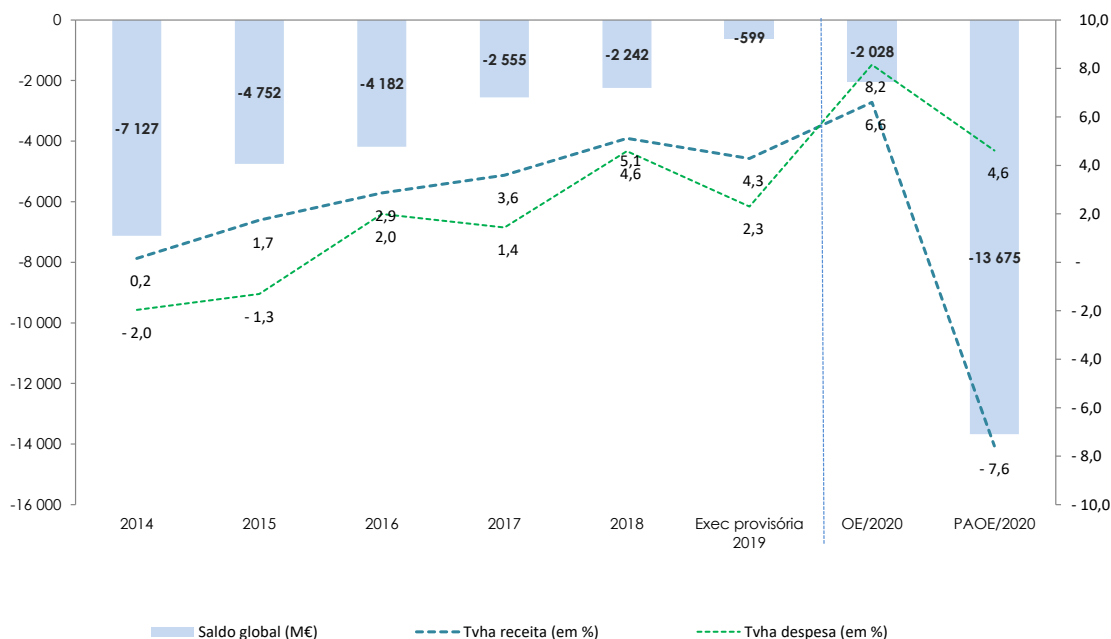
### 5.1 Revisão do cenário orçamental para o ano de 2020 em contabilidade pública face ao OE aprovado

**140. Esta secção apresenta as diferenças entre a PAOE/2020 e o OE/2020,** designadamente nos seus efeitos sobre a evolução do saldo global (Subsecção 5.1.1), da receita (Subsecção 5.1.2) e da despesa (Subsecção 5.1.3), explicitando, tanto quanto possível, a natureza das alterações propostas.

#### 5.1.1 Evolução do saldo global e a conta consolidada das Administrações Públicas

**141. A PAOE/2020 propõe um saldo global de – 13 675 M€, que traduz uma revisão em baixa de 11 647 M€ face ao objetivo de – 2028 M€ aprovado no OE/2020,** que entrou em vigor a 1 de abril. Trata-se da revisão de maior amplitude na história recente da economia portuguesa, ilustrada no Gráfico 13. O saldo agora projetado traduz um défice em contabilidade pública que duplica o observado em 2014, o ano de conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. Deve também notar-se que o saldo primário projetado também é deficitário em – 5752 M€ (Tabela 6). O recuo no saldo global resulta do efeito combinado da quebra previsional de 7,6% na receita e do aumento de 4,6% na despesa.

**Gráfico 13 – Evolução do saldo global das administrações públicas no período 2014–2020**  
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2014 a 2018, Síntese de Execução Orçamental da DGO (execução provisória 2019), OE/2020, Relatório PAOE/2020, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO

**142. O saldo de – 13 675 M€ consta da conta consolidada das Administrações Públicas,** apresentada no relatório que acompanha a PAOE/2020, que se encontra reproduzida na Tabela 6. Este valor resulta dos níveis de receita previstos e dos limites de despesa assumidos, conforme detalhe nos Mapas da Lei do

Orçamento do Estado propostos para aprovação pela Assembleia da República ([anexos à Proposta de Lei n.º 33/XIV](#)).

**Tabela 6 – Conta das Administrações Públicas em 2019 e 2020**  
(em milhões de euros e percentagem)

	2019	OE/2020	PAOE/2020	Variação M€			Taxa de variação %		
				OE/2020	PAOE/2020	PAOE/2020	OE/2020	PAOE/2020	PAOE/2020
				vs 2019	vs OE/2020	vs 2019	vs 2019	vs OE/2020	vs 2019
<b>Receita corrente</b>	<b>86 797</b>	<b>91 426</b>	<b>84 145</b>	<b>4 630</b>	<b>-7 281</b>	<b>-2 651</b>	<b>5,3</b>	<b>-8,0</b>	<b>-3,1</b>
Impostos diretos	28 317	24 433	22 334	-3 884	-2 099	-5 982	-13,7	-8,6	-21,1
Impostos indiretos	23 602	29 092	25 810	5 490	-3 282	2 208	23,3	-11,3	9,4
Contribuições de Segurança Social	22 414	23 467	21 163	1 053	-2 304	-1 251	4,7	-9,8	-5,6
Outras receitas correntes	12 458	14 434	14 610	1 976	176	2 152	15,9	1,2	17,3
Diferenças de consolidação	6	1	228	-6	227	222			
<b>Despesa corrente</b>	<b>83 525</b>	<b>88 748</b>	<b>93 003</b>	<b>5 222</b>	<b>4 255</b>	<b>9 478</b>	<b>6,3</b>	<b>4,8</b>	<b>11,3</b>
Consumo público	35 897	38 970	40 029	3 073	1 059	4 132	8,6	2,7	11,5
Despesas com o pessoal	21 557	22 115	22 115	558	0	559	2,6	0,0	2,6
Aquis. de bens e serv. e out. desp. corr.	14 340	16 855	17 914	2 515	1 059	3 574	17,5	6,3	24,9
Aquisição de bens e serviços	13 217	14 293	15 034	1 075	741	1 817	8,1	5,2	13,7
Outras despesas correntes	1 123	2 562	2 880	1 439	318	1 757	128,1	12,4	156,4
Subsídios	1 050	1 652	2 397	602	745	1 347	57,4	45,1	128,4
Juros e outros encargos	8 085	7 988	7 923	-97	-65	-162	-1,2	-0,8	-2,0
Transferências correntes	38 341	39 916	42 607	1 576	2 691	4 266	4,1	6,7	11,1
Diferenças de consolidação	153	221	47	69	-175	-106			
<b>Saldo corrente</b>	<b>3 271</b>	<b>2 679</b>	<b>-8 858</b>	<b>-592</b>	<b>-11 537</b>	<b>-12 129</b>			
<b>Receita de capital</b>	<b>2 143</b>	<b>3 382</b>	<b>3 482</b>	<b>1 239</b>	<b>100</b>	<b>1 339</b>	<b>57,8</b>	<b>3,0</b>	<b>62,5</b>
Diferenças de consolidação	13	0	0	-13	0	-13			
<b>Despesa de capital</b>	<b>6 013</b>	<b>8 089</b>	<b>8 299</b>	<b>2 076</b>	<b>211</b>	<b>2 287</b>	<b>34,5</b>	<b>2,6</b>	<b>38,0</b>
Investimentos	4 728	6 235	6 447	1 507	212	1 719	31,9	3,4	36,4
Transferências de capital	1 203	1 403	1 401	200	-1	198	16,6	-0,1	16,5
Outras despesas de capital	55	375	375	320	0	320	579,6	0,0	579,6
Diferenças de consolidação	27	76	76	49	0	49			
<b>Receita efetiva</b>	<b>88 940</b>	<b>94 808</b>	<b>87 627</b>	<b>5 869</b>	<b>-7 181</b>	<b>-1 313</b>	<b>6,6</b>	<b>-7,6</b>	<b>-1,5</b>
<b>Despesa efetiva</b>	<b>89 538</b>	<b>96 837</b>	<b>101 303</b>	<b>7 298</b>	<b>4 466</b>	<b>11 764</b>	<b>8,2</b>	<b>4,6</b>	<b>13,1</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-599</b>	<b>-2 028</b>	<b>-13 675</b>	<b>-1 430</b>	<b>-11 647</b>	<b>-13 077</b>			
Despesa corrente primária	75 440	80 760	85 080	5 319	4 320	9 640	7,1	5,3	12,8
Saldo corrente primário	11 356	10 667	-935	-689	-11 602	-12 291			
Despesa total primária	81 453	88 848	93 379	7 395	4 531	11 926	9,1	5,1	14,6
Saldo primário	7 487	5 960	-5 752	-1 527	-11 712	-13 239			

Fontes: Síntese de Execução Orçamental da DGO, OE/2020, Relatório PAOE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) esta tabela reproduz a informação nos mapas propostos para aprovação pela Assembleia da República. (ii) Os valores na coluna "2019" correspondem à execução provisória desse ano, os da coluna "OE/2020" ao OE aprovado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e os da coluna "PAOE/2020" são os do OE que o Governo pediu em 9 de junho à AR para aprovar e que corresponderão, nesse caso, ao novo OE completo para o ano de 2020.

**143. A revisão de – 11 647 M€ no saldo global subjacente à PAOE/2020 enquadra-se na crise sanitária desencadeada pela pandemia de COVID-19 e pelos seus efeitos na economia. As alterações na receita e na despesa resultam de três contributos cumulativos: i) revisão do cenário macroeconómico; ii) medidas de política discricionária contracíclicas adotadas pelo Governo; iii) outros fatores não especificados.**

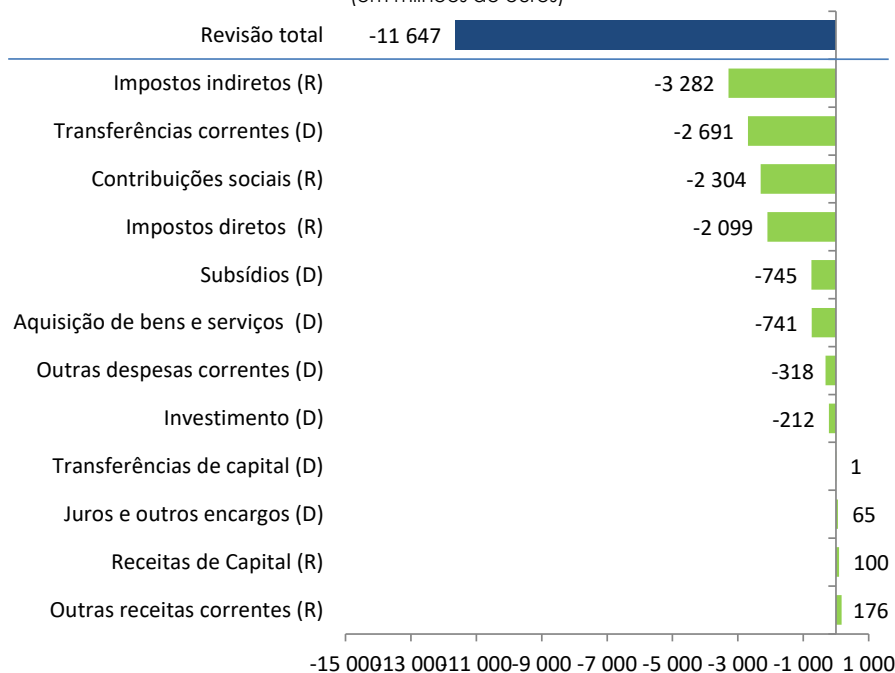
As alterações nas rubricas de classificação económica do Gráfico 14 resultam do efeito cumulativo das três fontes assinaladas. As alterações no cenário macroeconómico afetam as receitas fiscais e contributivas, como a despesa com a prestação de desemprego, através do funcionamento dos estabilizadores automáticos, mas também alteram outras rubricas orçamentais (por exemplo, vendas de bens correntes e serviços e alienação de património). O Governo tomou muitas medidas de política, desde março de 2020, para combater os malefícios da COVID-19 na saúde e na economia, e veio recentemente (6 de junho) anunciar um novo pacote para executar no segundo semestre (medidas PEES). No seu conjunto, são medidas com impacto orçamental anticíclico. Haverá também outras razões a explicar a revisão de – 11 647 M€ no saldo global de 2020, mas que não se conseguem identificar. Não há na informação disponível maneira de a UTAO decompor os – 11 647 M€ nas três parcelas de contributos.

**144. As medidas de política discricionárias incluídas no cenário orçamental da PAOE/2020 incluem medidas já em vigor, resumidas no PE/2020, e as anunciadas no PEES.** As medidas de política discricionária adotadas neste contexto também se traduzem genericamente numa diminuição de receita e aumento de despesa, mas refletindo opções de política específicas, como, por exemplo, aumento de despesas

em saúde ou em investimento. Estas medidas de política têm vindo a ser implementadas desde o início de março. Algumas já se encontram legisladas e foram sistematizadas no Programa de Estabilidade de 2020, encontrando-se a sua implementação a ser acompanhada pela UTAO na coleção de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública. A PAOE/2020 inclui um novo conjunto de medidas, sintetizado no PEES e ainda a operação de financiamento da TAP.

**145. A quebra projetada de – 11 647 M€ no saldo global resulta dos efeitos combinados da diminuição da receita (– 7181 M€; – 7,6%) e do aumento da despesa (+ 4466 M€; + 4,6%), devendo notar-se que a quebra de receita é superior às pressões ascendentes da despesa.** A quebra projetada de – 11 647 M€ no saldo global resulta dos efeitos combinados da diminuição da receita (– 7181 M€; – 7,6%) e do aumento da despesa (+ 4466 M€; + 4,6%), devendo notar-se que no cenário orçamental da PAOE/2020 a degradação do saldo resulta mais da diminuição na cobrança de receita do que de pressões ascendentes na despesa — Tabela 6. Os contributos de cada rubrica para a revisão do saldo encontram-se ilustrados no Gráfico 14, verificando-se que, do lado da receita, se prevê uma quebra de – 5381 M€ na cobrança de impostos indiretos e de – 2304 M€ na de contribuições sociais, que, em conjunto, representam 66% da revisão total. Esta evolução encontra correspondência no cenário macroeconómico apresentado para 2020, designadamente no recuo de – 4,3% do consumo privado e na deterioração dos indicadores do mercado de trabalho (– 3,9% no emprego total e aumento de 3,1 p.p. na taxa de desemprego para 9,6%). Na despesa, projetam-se aumentos expressivos nas transferências correntes (+ 2304 M€), nos subsídios (+ 745 M€) e nas aquisições de bens e serviços (+ 741 M€), que decorrem dos três fatores identificados no parágrafo 143, p. 46.

**Gráfico 14 – Principais contributos para a revisão do saldo da PAOE/2020 face ao OE/2020**  
(em milhões de euros)

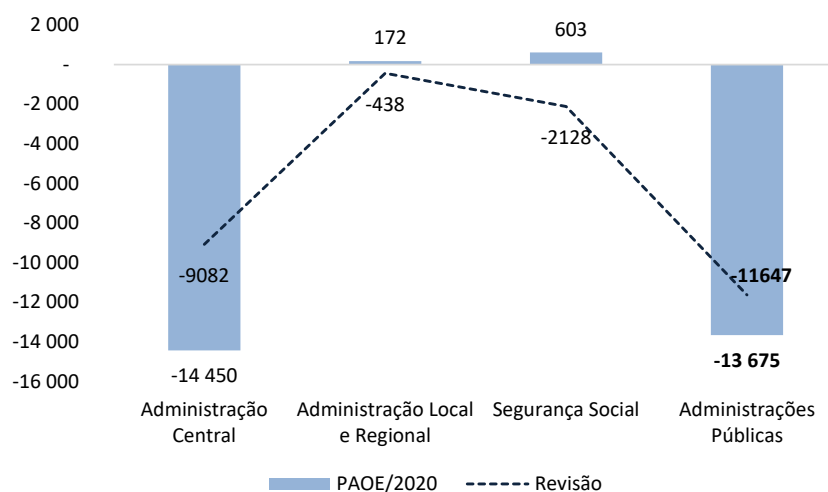


Fontes: Relatório PAOE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: (1) Os desvios apresentados no gráfico medem a contribuição de cada uma das rubricas para a revisão do saldo global entre a PAOE/2020 e o OE/2020. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a previsão da PAOE/2020 aumenta (diminui) face ao OE aprovado, contribuindo positivamente (negativamente) para o montante revisto. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a PAOE/2020 prevê uma diminuição (aumento) dos respetivos encargos face ao OE aprovado, contribuindo positivamente (agravando) o montante revisto. (2) A soma dos contributos das rubricas de receita e de despesa diverge da revisão total em 402 M€ devido às existências de diferenças de consolidação neste montante.

**146. A revisão em baixa de – 11 647 M€ no saldo global das Administrações Públicas resulta do agravamento do défice da Administração Central em 9082 M€ e da diminuição da posição excedentária da Segurança Social e das Administrações Subnacionais.** Numa abordagem por subsectores, o saldo global de – 13675 M€ previsto para o conjunto de 2020 na PAOE/2020 reflete uma posição orçamental deficitária de – 14 450 M€ na Administração Central, atenuada pelos excedentes previstos para as Administrações Subnacionais (172 M€) e para a Segurança Social (603 M€). O novo objetivo para o saldo global

das AP tem subjacente uma revisão em baixa de – 11 647 M€ face ao OE/2020, que resulta do agravamento do défice da Administração Central (– 9082 M€) e da diminuição da posição excedentária da Segurança Social (– 2128 M€) e das Administrações Subnacionais (– 438 M€) — Gráfico 15 e Tabela 7.

**Gráfico 15 – Contributos por subsector para a revisão do saldo global na PAOE/2020 face ao OE/2020**  
(em milhões de euros)



Fontes: OE/2020, Relatório PAOE/2020 e cálculos da UTAO.

**Tabela 7 – Conta das Administrações Públicas por subsectores, em 2020, na ótica da contabilidade pública**  
(em milhões de euros e percentagem)

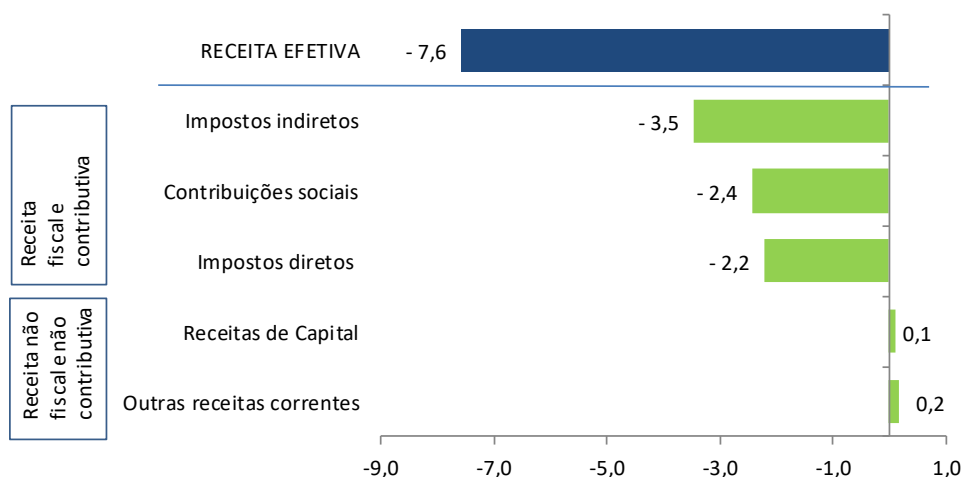
	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	Taxa de variação APs PAOE/2020 vs OE/2020	Taxa de variação APs PAOE/2020 vs 2019
<b>Receita corrente</b>	<b>59 935</b>	<b>10 700</b>	<b>31 942</b>	<b>84 145</b>	<b>-8,0</b>	<b>-3,1</b>
Impostos diretos	18 538	3 796	0	22 334	-8,6	-21,1
Impostos indiretos	24 305	1 261	244	25 810	-11,3	9,4
Contribuições de Segurança Social	3 938	0	17 225	21 163	-9,8	-5,6
Outras receitas correntes	13 136	5 640	14 473	14 610	1,2	17,3
Diferenças de consolidação	17	3	0	228		
<b>Despesa corrente</b>	<b>70 985</b>	<b>9 170</b>	<b>31 280</b>	<b>93 003</b>	<b>4,8</b>	<b>11,3</b>
Consumo público	31 798	7 747	484	40 029	2,7	11,5
Despesas com o pessoal	17 677	4 123	316	22 115	0,0	2,6
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	14 121	3 624	168	17 914	6,3	24,9
Aquisição de bens e serviços	11 453	3 427	154	15 034	5,2	13,7
Outras despesas correntes	2 668	198	14	2 880	12,4	156,4
Subsídios	1 287	326	1 260	2 397	45,1	128,4
Juros e outros encargos	7 709	239	16	7 923	-0,8	-2,0
Transferências correntes	30 152	850	29 520	42 607	6,7	11,1
Diferenças de consolidação	39	8	0	47		
<b>Saldo corrente</b>	<b>-11 050</b>	<b>1 530</b>	<b>662</b>	<b>-8 858</b>		
<b>Receita de capital</b>	<b>2 630</b>	<b>1 577</b>	<b>13</b>	<b>3 482</b>	<b>3,0</b>	<b>62,5</b>
Diferenças de consolidação	0	0	0	0		
<b>Despesa de capital</b>	<b>6 030</b>	<b>2 935</b>	<b>72</b>	<b>8 299</b>	<b>2,6</b>	<b>38,0</b>
Investimento	4 051	2 339	57	6 447	3,4	36,4
Transferências de capital	1 763	398	15	1 401	-0,1	16,5
Outras despesas de capital	184	192	0	375	0,0	579,6
Diferenças de consolidação	32	7	0	76		
<b>Receita efetiva</b>	<b>62 564</b>	<b>12 277</b>	<b>31 955</b>	<b>87 627</b>	<b>-7,6</b>	<b>-1,5</b>
<b>Despesa efetiva</b>	<b>77 014</b>	<b>12 106</b>	<b>31 352</b>	<b>101 303</b>	<b>4,6</b>	<b>13,1</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-14 450</b>	<b>172</b>	<b>603</b>	<b>-13 675</b>		
Despesa corrente primária	63 276	8 932	31 264	85 080	5,3	12,8
Saldo corrente primário	-3 341	1 769	679	-935		
Despesa total primária	69 306	11 867	31 336	93 379	5,1	14,6
Saldo primário	-6 741	410	619	-5 752		

Fontes: Relatório PAOE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: esta tabela reproduz a informação nos mapas propostos para aprovação pela Assembleia da República. (ii) As expressões "PAOE/2020", "OE/2020" e "2019" nos cabeçalhos das colunas têm o mesmo significado que na Tabela 6 — ver nota (ii) nessa tabela.

## 5.1.2 Receita

**147. A PAOE/2020 prevê uma redução de 7,6% (– 7181 M€) na receita efetiva, determinada maioritariamente pela quebra nos impostos indiretos e nas contribuições sociais.** A PAOE/2020 prevê uma cobrança de receita efetiva de 87 627 M€, o que representa uma revisão em baixa de 7,6% (– 7181 M€) face ao OE/2020, explicada sobretudo pela queda dos impostos indiretos (– 3,1 p.p.), das contribuições sociais (– 2,4 p.p.) e dos impostos diretos (– 2,2 p.p.), parcialmente atenuada pelo aumento das “Outras receitas correntes” (+ 0,2 p.p.) e das receitas de capital (+ 0,1 p.p.) — Gráfico 16 e Tabela 6.

**Gráfico 16 – Principais contributos para a revisão da receita na PAOE/2020 face ao OE/2020**  
(em pontos percentuais)



Fontes: OE/2020, Relatório PAOE/2020 e cálculos da UTAO.

**148. O recuo esperado da receita encontra-se concentrado na receita fiscal (– 5,7 p.p.) e contributiva (– 2,4 p.p.), embora fracamente mitigado pela evolução da receita não fiscal nem contributiva (0,3 p.p.).** Numa análise às várias componentes da receita prevista na PAOE/2020 que tem em conta as previsões do cenário orçamental, é possível concluir que:

- (i) A **cobrança de impostos indiretos recua 3282 M€ (– 11,3%)** e explica ligeiramente mais de metade (3,5 p.p.) da quebra de 7,6% prevista para a receita efetiva (Tabela 6). Esta previsão relaciona-se com a contração de 4,3% prevista para o consumo privado no cenário macroeconómico subjacente à PAOE/2020. No subsector Estado, responsável por cerca de 90% da cobrança de receita fiscal, o recuo da tributação indireta é de 11,9%, determinado pelo IVA (– 8,6 p.p.) e pelo Impostos sobre Produtos Petrolíferos (– 1,8 p.p.) — Tabela 8;
- (ii) A **receita de contribuições sociais cai 2304 M€ (– 9,8%)**, com um contributo de – 2,4 p.p. para a variação da receita efetiva (Tabela 6), o que se encontra em consonância com a degradação dos indicadores do mercado de trabalho (– 3,9% no emprego total e aumento de 3,1 p.p. na taxa de desemprego, para 9,6%);
- (iii) Os **impostos diretos também contraem 2099 M€ (– 8,6%)**, com um contributo de – 2,2 p.p. para a variação — Tabela 6. Esta previsão encontra-se influenciada pela evolução do mercado de trabalho, no respeitante ao IRS, e pela evolução na rentabilidade das empresas, no caso do IRC. A queda é atenuada pela criação de um adicional à contribuição de solidariedade sobre o setor bancário, com um valor estimado de 33 M€, previsto no artigo 14.º da PPL n.º 33/XIV.. No subsector Estado (Tabela 8), a quebra da tributação direta é 9,7%, determinada sobretudo pelo IRC (– 8,0 p.p.), com um recuo homólogo de – 25,4%, penalizado pelo cenário macroeconómico e pela suspensão de pagamentos por conta até ao final de 2020. O IRS apresenta um recuo de 2,8%, uma vez que é influenciado pelas condições do mercado de trabalho, apresentando uma variação bastante moderada face ao cenário macroeconómico.
- (iv) A cobrança de **receita não fiscal nem contributiva aumenta 276 M€ (+1,55%)**, com um contributo positivo (0,3 p.p.) para a variação total — Tabela 6. Esta evolução alicerça-se no aumento de receita destinada ao IEFEP via Fundo Social Europeu e em transferências de capital da União Europeia. Esta previsão contradiz a execução orçamental conhecida até ao final do mês de abril ([Relatório UTAO n.º 12/2020](#)), uma vez que esta componente da receita, ajustada do diferente perfil intra-anual de pagamento dos dividendos do Banco de Portugal, apresentou no primeiro quadrimestre do ano uma quebra homóloga de 3,0%, que já contrastava com o objetivo de crescimento de + 21,5% no OE/2020. Agora, a PAOE/2020 vem reforçar ainda mais a previsão de cobrança desta receita até final do ano.

**Tabela 8 – Receita fiscal do subsector Estado**

(em milhões de euros e percentagem)

		OE	PAOE	Variação homóloga		Contributo p.p.
				M€	%	
Impostos Diretos	IRS	13 586	13 199	-386	-2,8	-1,9
	IRC	6 452	4 813	-1 638	-25,4	-8,0
	Outros	493	526	33	6,7	0,2
	<b>Total Impostos Diretos</b>	<b>20 530</b>	<b>18 538</b>	<b>-1 992</b>	<b>-9,7</b>	<b>-9,7</b>
Impostos Indiretos	IVA	18 334	16 028	-2 306	-12,6	-8,6
	ISP	3 721	3 249	-472	-12,7	-1,8
	Imposto do Selo	1 784	1 636	-148	-8,3	-0,6
	Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 400	1 371	-29	-2,1	-0,1
	IABA	260	241	-19	-7,3	-0,1
	IUC	417	381	-36	-8,6	-0,1
	ISV	691	492	-199	-28,8	-0,7
	Outros	272	272	0	0,0	0,0
	<b>Total Impostos Indiretos</b>	<b>26 878</b>	<b>23 669</b>	<b>-3 209</b>	<b>-11,9</b>	<b>-11,9</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>47 408</b>	<b>42 207</b>	<b>-5 200</b>	<b>-11,0</b>	<b>-11,0</b>	

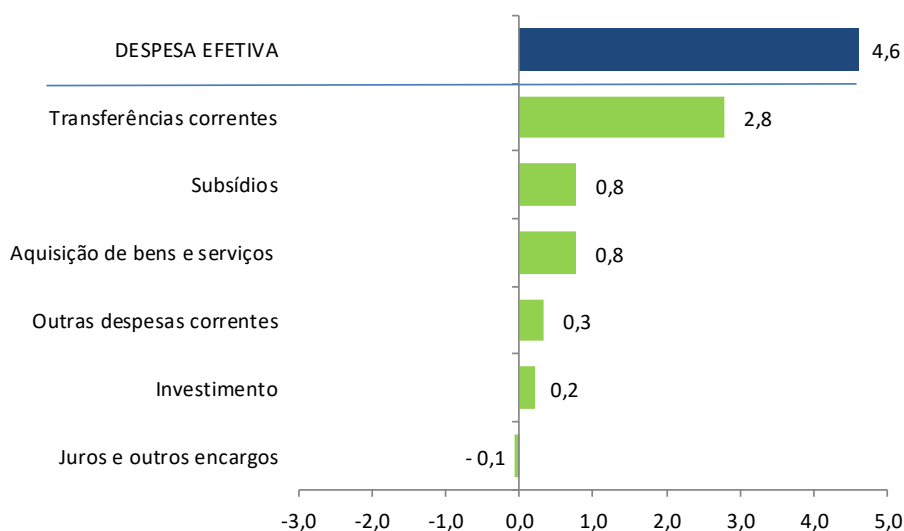
Fontes: Base dados SIGO, da DGO, e cálculos da UTAO.

### 5.1.3 Despesa

**149. A PAOE/2020 aumenta o limite da despesa efetiva para 101 303 M€, o que reflete um crescimento previsual de 4,6% (4466 M€) face ao OE/2020.** A alteração proposta revê em alta a generalidade das rubricas da despesa, com maior ênfase nas transferências correntes (2,8 p.p.), nos subsídios e nas aquisições de bens e serviços (0,8 p.p. cada) e, em menor escala, nas “Outras despesas correntes” (0,3 p.p.) e no investimento (0,2 p.p.), prevendo-se um decréscimo dos encargos com juros (-0,1 p.p.) — Tabela 6 e Gráfico 17.

**Gráfico 17 – Principais contributos para a revisão da despesa na PAOE/2020 face ao OE/2020**

(em pontos percentuais)



Fontes: OE/2020, Relatório PAOE/2020 e cálculos da UTAO.

**150. A PAOE/2020 prevê um acréscimo de 2691 M€ (+6,7%) na despesa com transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas, que representa cerca de 60% do acréscimo da despesa efetiva.** Este aumento (Tabela 6) refere-se: (1) ao aumento das transferências do programa orçamental P015—Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, executadas pelo subsector da Segurança Social e financiadas por receitas do Orçamento do Estado e, em menor escala, do P012—Cultura; (2) ao reforço de 406 M€ na contribuição portuguesa para o orçamento da União Europeia.

**151. A previsão de despesa com subsídios é revista em alta em 745 M€ (+45,1%), destinados a reforçar o orçamento do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) para financiamento das medidas de**



**política de apoio às empresas**, designadamente no âmbito do programa “Ativar” e “Incentivo Extraordinário à Normalização”. O Relatório da PAOE/2020 informa que este aumento de despesa (Tabela 6) deverá ser financiado pelo Fundo Social Europeu, mas não especifica quando nem em quanto.

**152. A despesa com a aquisição de bens e serviços aumenta 741 M€ (+5,2%)**, concentrada nos programas orçamentais P016—Saúde e P014—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar — Tabela 6.

**153. A PAOE/2020 reforça a dotação provisional em 300 M€, para um total de 630 M€, quase duplicando o seu valor.** A rubrica “Outras despesas correntes” tem um acréscimo de 318 M€ (Tabela 6), maioritariamente explicado pelo reforço da dotação provisional em 300 M€, o que quase duplica o seu valor, para um total de 630 M€.

**154. A diminuição de encargos com juros em 65 M€ (-0,8%)** — Tabela 6 —, ainda que ligeira, constitui a única revisão em baixa à despesa. Pode, à primeira vista, parecer otimista perante as perspetivas que a PAOE/2020 abre de aumento da dívida pública, em cerca de 18,3 mM€ (*Maastricht*) ainda em 2020. No entanto, devem ter-se em conta os argumentos no parágrafo 175, p. 57, para considerar que o risco ascendente sobre esta rubrica se apresenta sobretudo nos anos seguintes. Tudo depende da capacidade de reversão do expansionismo orçamental a partir de 2021, da coerência intertemporal na orientação política europeia (monetária e orçamental), do equilíbrio internacional entre procura e oferta de capitais, e, claro, da perceção de risco dos investidores internacionais.

**155. Deve ainda notar-se que a PAOE/2020 pretende aumentar em 3722 M€ o limite de despesa financiada por receitas gerais no ano de 2020**, para um total de 58 247M€, formalizado através da alteração ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental. O QPPO em vigor foi aprovado pela Lei n.º 4/2020, de 31 de março.

**156. A PAOE/2020 aumenta a despesa com ativos financeiros em 1,7 mil M€, sendo 1,2 mil M€ respeitantes ao empréstimo à TAP Air Portugal.** A PAOE/2020 prevê um acréscimo de despesa com ativos financeiros no subsector Estado no montante de 1,712 mil M€, destacando-se, neste âmbito, o empréstimo de 1,2 mil M€ à TAP Air Portugal, a que acrescem 255 M€ destinados a empréstimos de médio e longo prazo a entidades públicas e 258 M€ para operações de dotação de capital. O empréstimo a conceder pelo Estado à TAP Air Portugal foi aprovado em 9 de junho último pela CE ao abrigo das suas [Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação](#).<sup>16</sup> Já foi explicado no parágrafo 111, p. 29, que, em contas nacionais, o MF orçamentou esta operação em 946 M€ e a classificou como despesa de capital.

## 5.2 Análise resumida às contas previsionais da área da Saúde

**157. Nesta secção realiza-se uma breve análise às contas da área da Saúde, em contabilidade pública.** Está dividida em duas partes, A Subsecção 5.2.1 analisa a conta consolidada do Programa Orçamental da Saúde e a Subsecção 5.2.2 destaca as previsões para a conta do Serviço Nacional de Saúde, que é uma parte daquele programa.

### 5.2.1 Conta consolidada do Programa Orçamental da Saúde

**158. A análise centra-se nas alterações ao OE/2020 introduzidas pela PAOE/2020.** A conta consolidada do Programa da Saúde consta do relatório de apoio à PAOE/2020 e é reproduzida na Tabela 9, com a execução provisória de 2019 e as previsões para 2020 presentes no OE aprovado em fevereiro e na PAOE/2020 agora em apreço parlamentar. A análise assenta na comparação entre os valores aprovados no Orçamento do Estado de 2020 e os constantes na PAOE/2020, recorrendo-se, adicionalmente, à execução provisória de 2019.

<sup>16</sup> [State Aid SA.57369\(2020/N\) – Portugal – COVID-19: Aid to TAP](#).

**159. O saldo global foi revisto em baixa, registando uma deterioração de 159,2 M€, prevendo-se para 2020 um saldo global negativo de 293,2 M€.** No entanto, a PAOE/2020 explica que este défice global será coberto com a utilização de parte dos saldos de gerência anterior. Com efeito, diz que as entidades do Programa já estão na posse de 159,2 M€, provenientes de saldos de gerência anterior, e que a sua utilização no financiamento de despesa de 2020 já foi autorizada pelo Governo.<sup>17</sup>

**Tabela 9 – Conta consolidada do Programa Saúde**  
(milhões de euros)

Designação	Execução 2019	OE/2020	Alteração ao OE/2020	PAOE/2020	PAOE/2020 vs Execução 2019
<b>Receita Corrente</b>	<b>10 196,7</b>	<b>11 015,4</b>	<b>345,2</b>	<b>11 360,6</b>	11,4%
Receita Fiscal	122,1	118,9		118,9	-2,6%
Impostos directos					
Impostos indirectos	122,1	118,9		118,9	-2,6%
Contribuições de Segurança Social, CGA, ADSE					
Transferências correntes	9 480,9	10 165,9	338,9	10 504,8	10,8%
Outras receitas correntes	592,9	729,8	6,3	736,1	24,2%
<i>Diferenças de consolidação</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>		<i>0,8</i>	-2,9%
<b>Receitas de Capital</b>	<b>32,0</b>	<b>76,8</b>		<b>76,8</b>	139,8%
Venda de bens de investimento	48,1	2,0		2,0	57,2%
Transferências de capital	26,6	74,5		74,5	179,8%
Outras receitas de capital	0,6	0,2		0,2	-65,4%
<i>Diferenças de consolidação</i>					
<b>Receita efetiva</b>	<b>10 228,7</b>	<b>11 092,2</b>	<b>345,2</b>	<b>11 437,4</b>	<b>11,8%</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>10 690,6</b>	<b>10 863,6</b>	<b>428,4</b>	<b>11 291,9</b>	5,6%
Despesas com o pessoal	4 435,3	4 641,0	0,2	4 641,2	4,6%
Aquisição de bens e serviços	6 155,5	5 995,6	410,2	6 405,8	4,1%
Juros e outros encargos	3,5	3,6		3,6	3,9%
Transferências correntes	52,5	59,0		59,0	12,5%
Subsídios	0,1	0,1		0,1	33,6%
Outras despesas correntes	32,0	164,2	18,0	182,2	470,0%
<i>Diferenças de consolidação</i>	<i>11,8</i>				-100,0%
<b>Despesas de Capital</b>	<b>156,5</b>	<b>362,7</b>	<b>76,0</b>	<b>438,7</b>	180,3%
Investimentos	149,8	360,2	76,0	436,2	191,2%
Transferências de capital	60,7	2,5		2,5	-63,4%
Outras despesas de capital	183,5				
<i>Diferenças de consolidação</i>	<i>32,5</i>				
<b>Despesa efetiva</b>	<b>10 847,1</b>	<b>11 226,2</b>	<b>504,4</b>	<b>11 730,6</b>	<b>8,1%</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>-618,4</b>	<b>-134,0</b>	<b>-159,2</b>	<b>-293,2</b>	
<b>Por memória:</b>					
Despesa primária	10 843,6	11 222,6	504,4	11 727,0	
Saldo corrente	-493,9	151,8	-83,2	68,6	
Saldo de capital	-124,5	-285,9	-76,0	-361,9	
Saldo primário	-614,9	-130,4	-159,2	-289,6	

Fontes: Quadro 7 do relatório que acompanha a Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado de 2020. Notas: (i) Os dados da receita e da despesa encontram-se expurgados de fluxos entre entidades do Programa relativos a transferências, aquisição de bens e vendas de bens e serviços. (ii) O financiamento com origem em receitas de impostos foi considerado em receita de transferências. (iii) Os valores de 2019 são os da execução provisória de dezembro de 2019. (iv) A coluna mais à direita compara, em variação percentual, o orçamento para 2020 após a revisão operada pela PAOE/2020 com a execução provisória de dezembro de 2019.

**160. A receita efetiva regista um incremento de 345,2 M€, em virtude,** essencialmente, do reforço de 338,9 M€ em transferências correntes provenientes do OE.

**161. A despesa efetiva é revista em alta no montante de 504,4 M€,** que resulta da previsão do crescimento de 410,2 M€ na rubrica de aquisição de bens e serviços e no incremento de 76 M€ em despesa de capital, integralmente sob a forma de investimento.

<sup>17</sup> O relatório que acompanha a PAOE/2020 informa que foi autorizado, no âmbito das alterações orçamentais da competência do Governo, a utilização de saldos de gerência por parte das entidades do Programa Saúde para reforço no âmbito das medidas de mitigação da pandemia COVID-19, sobretudo para assegurar a aquisição de equipamentos de proteção individual.

**162. Face a 2019, a despesa na rubrica aquisição de bens e serviços cresce 4,1%, invertendo a redução prevista no OE/2020.** Em relação à execução provisória de 2019, a PAOE/2020 revela um aumento de 250,3 M€ na rubrica de aquisição de bens e serviços, invertendo assim, a redução de 2,6% (- 159,9 M€) prevista no OE/2020. Esta alteração é resultado da aferição de encargos adicionais resultantes das medidas de mitigação da pandemia de COVID-19.

**163. A rubrica despesa com pessoal revela um crescimento residual.** Ao comparar a PAOE/2020 com o OE/2020, verifica-se que a despesa com pessoal aumento residualmente, em cerca de 200 mil euros. Com esta informação, presume-se que o aumento, face à execução de 2019, de 4,6% (+205,8 M€) previstos no OE/2020, é suficiente para acomodar os encargos adicionais resultantes do esforço de combate à pandemia de COVID-19.

**164. A despesa com investimento é reforçada em 76 M€.** O OE/2020, face à execução de 2019, previa um incremento de 210,4 M€ na despesa com investimento, sendo que na PAOE/2020 esta rubrica é reforçada com 76 M€. Este acréscimo é justificado com as iniciativas no âmbito da COVID-19 e pela realização de investimentos para ampliação de serviços de medicina intensiva no SNS que, de acordo com o PEES, se estima em 26 M€.

### 5.2.2 Serviço Nacional de Saúde

**165. O Serviço Nacional de Saúde é reforçado em 328 M€.** De acordo com a PAOE/2020, dos 339 M€ previstos no incremento de transferências correntes para o Programa Saúde, 328 M€ destinam-se a reforçar o SNS (Tabela 9 e Tabela 10).

**Tabela 10 – Recursos financeiros provenientes do OE para o SNS**

(milhões de euros)

Classificação	2019		2020				Variação	
	OE	Execução provisória	OE	Execução até 30 de abril	PAOE	PAOE + Execução até abril	PAOE vs LOE	Exec prevista para 2020 vs Exec 2019
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(3)	(8)=(6)-(2)
Transferência corrente para o SNS (despesa efetiva)	9 014	9 389	9 956	3 380	10 283	10 283	328	894
Dotações de capital dos hospitais EPE (despesa não efetiva)	0	688	0	256	0	256	0	-431
<b>Total</b>	<b>9 014</b>	<b>10 077</b>	<b>9 956</b>	<b>3 637</b>	<b>10 283</b>	<b>10 540</b>	<b>328</b>	<b>463</b>

Fontes: Orçamento do Estado, UTAO, CGE, PAOE/2020 e base de dados SIGO. | Nota: (i) Exclui-se desta análise a dotação centralizada no Ministério das Finanças para fins específicos na área da Saúde. A utilização desta dotação pelo sector não está garantida quando começa a execução de um OE, pelo que não compara diretamente com as transferências correntes para o SNS quantificadas nesta tabela.

**166. Até abril de 2020, os Hospitais EPE receberam dotações de capital no valor de 256 M€.** Em 2020, ao contrário do que está previsto no OE/2020, os Hospitais EPE, inseridos no SNS, foram alvo de financiamento no valor de 256,4 M€ realizado através de dotações de capital efetuadas pelo subsector Estado, que se destinou a pagamento de dívida comercial— Tabela 10.<sup>18</sup>

**167. Em 2020, os recursos financeiros provenientes do OE para o SNS crescem 463 M€.** Ao comparar a execução do ano de 2019 com as transferências correntes previstas na PAOE/2020, a que se adiciona as dotações de capital já efetuadas em 2020, verifica-se que o financiamento do SNS através de recursos financeiros provenientes do OE regista um incremento de 463 M€. Para este resultado contribui o aumento de 894 M€ nas transferências correntes e a diminuição em 431 M€ no financiamento através de dotações de capital dos Hospitais EPE —Tabela 10.

<sup>18</sup> Como foi reportado pela UTAO no [Relatório n.º 11/2020](#).



## 6 Cenário orçamental proposto em contabilidade nacional

**168. O presente capítulo analisa as metas orçamentais em contabilidade nacional propostas na PAOE/2020.** Está estruturado em torno de duas secções. A Secção 6.1 centra-se no saldo orçamental, no saldo primário e na despesa com juros e enquadra as novas previsões do MF para 2020 na história dos últimos 25 anos. A Secção 6.2 restringe as comparações da PAOE/2020 à execução de 2019, mas alarga o leque de variáveis analisadas.

**169. A análise na primeira secção alerta para os riscos que o agravamento súbito da atividade económica e da conta da AP coloca sobre as condições de acesso ao mercado da dívida soberana.** Para o efeito, começa por enquadrar os novos objetivos orçamentais no contexto da evolução das finanças públicas registada nas últimas décadas em Portugal, dando também nota das revisões que a PAOE/2020 propõe introduzir, ao nível do saldo orçamental, do saldo primário e da despesa com juros, face ao OE/2020 aprovado. A análise comparativa com a evolução recente verificada nestes indicadores, nomeadamente, durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (PAEF), de 2011 a 2014, alerta para os riscos que decorrem do súbito agravamento das finanças públicas em 2020 e do conseqüente aumento da dívida pública.

**170. A análise na segunda secção encontra-se prejudicada pela exígua informação prestada pelo MF sobre o contributo das medidas de política COVID-19 para as variações que a proposta de novo orçamento pretende alcançar.** A Secção 6.2 analisa em detalhe as componentes da receita e da despesa primária das AP, procurando identificar, na desagregação das rubricas por classificação económica, os fatores que determinam a sua evolução relativamente a 2019 e, em particular, a revisão proposta face ao OE/2020 aprovado. Porém, esta análise encontra-se limitada por falta de informação quanto ao impacto orçamental das medidas de resposta urgente à COVID-19 e das medidas de estabilização da economia previstas no PEES. Com a informação disponível, não é possível aferir detalhadamente na receita e na despesa, nem mesmo ao nível do saldo orçamental, quais são os impactos daquelas medidas e o seu contributo para as revisões propostas na PAOE/2020. A omissão de dados é tanto mais estranha quanto o Governo justifica a PAOE/2020 com a necessidade de “permitir a materialização do (PEES)” — p. 1 da [Proposta de Lei n.º 33/XIV](#). A insuficiência na informação disponibilizada pelo MF prejudica o escrutínio das contas públicas. Repete-se, pois, em contabilidade nacional, o mesmo défice de transparência que foi apontado na análise em contabilidade pública.

**171. Na rubrica “outras despesas de capital” residem riscos consideráveis para o saldo orçamental.** Ao longo da análise detalhada das componentes da despesa primária e da receita empreendida na segunda secção deste capítulo, são assinalados vários fatores de risco em torno das projeções orçamentais da PAOE/2020, com efeitos maioritariamente descendentes sobre o saldo orçamental. Entre estes, destacam-se os que decorrem das “outras despesas de capital”.

### 6.1 Revisão do saldo orçamental e enquadramento da nova meta proposta no contexto das últimas décadas

**172. A PAOE/2020 propõe um saldo orçamental em contas nacionais de – 6,3% do PIB, o que leva este indicador em 2020 para valores registados pela última vez na vigência do PAEF e traduz uma revisão em baixa muito significativa face ao saldo orçamental que decorria do OE/2020 aprovado na AR.** Recorde-se que o OE/2020 apresentado em dezembro último e aprovado em fevereiro apontava como meta para o saldo orçamental um excedente de 0,2% do PIB em 2020 (Tabela 11). A execução orçamental das AP, entretanto apurada pelo INE, veio revelar que foi possível alcançar esse resultado um ano antes do previsto, em 2019. A PAOE/2020 agora apresentada revê a meta orçamental para 2020 significativamente em baixa, para – 6,3% do PIB, na sequência dos efeitos macroeconómicos da pandemia de COVID-19 e das medidas tomadas em Portugal para responder a esta crise sanitária e para apoiar as empresas e as famílias. O saldo orçamental proposto para 2020 faz Portugal recuar a um

défice das contas públicas comparável com os registados pela última vez durante o PAEF a Portugal (Gráfico 18).

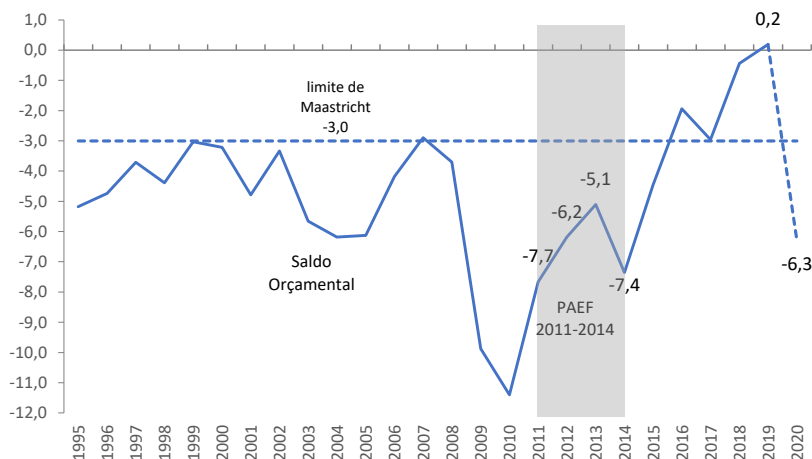
**173. A redução da meta orçamental proposta para 2020 reflete uma revisão em baixa do saldo primário, que passa para uma situação deficitária, pela primeira vez desde 2014, o último ano de vigência do PAEF, sendo o défice primário proposto idêntico ao registado no primeiro ano daquele Programa.** A PAOE/2020 revê o saldo primário face ao OE/2020 aprovado, de um excedente de 3,2% do PIB para um défice de idêntica magnitude (Tabela 11). É a primeira vez nos últimos cinco anos que o saldo primário das AP em Portugal regressa a valores negativos (Gráfico 19), tendo o último défice primário sido registado em 2014, valendo 2,5% do PIB. O défice primário agora projetado pelo MF para 2020 está ao nível do que Portugal registou em 2011, primeiro ano do PAEF.

**Tabela 11 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, % do PIB:  
PAOE/2020 versus OE/2020 aprovado**  
(em percentagem do PIB)

	PAOE/2020			OE/2020 Aprovado			Revisão		
	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>0,2</b>	<b>-6,3</b>	<b>-6,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,8</b>
Saldo Primário	3,2	-3,2	-6,4	3,0	3,2	0,1	0,2	-6,4	-6,6
Juros	3,0	3,1	0,1	3,1	2,9	-0,2	-0,1	0,2	0,2

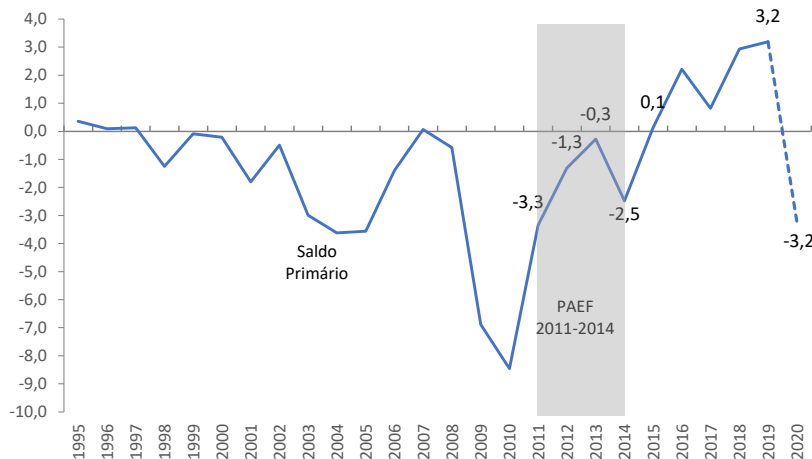
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Gráfico 18 – Perspetiva da evolução do saldo orçamental em Portugal desde 1995**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, CE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira.

**Gráfico 19 – Perspetiva da evolução do saldo primário em Portugal desde 1995**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, CE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira.

**174. A despesa com juros em percentagem do PIB, por sua vez, é revista ligeiramente em alta face ao OE/2020 aprovado, uma alteração que decorre do efeito de denominador associado à forte revisão em baixa do PIB nominal de 2020.** A despesa com juros é revista em alta em 0,2 p.p. do PIB face ao OE/2020 aprovado, passando de 2,9% do PIB para 3,1% do PIB (Tabela 11), e evidencia na PAOE/2020 um acréscimo também ligeiro face ao registado em 2019, de 3,0% do PIB para 3,1% do PIB (Gráfico 20). Tanto a revisão face ao OE/2020 aprovado como a evolução projetada face a 2019 refletem inteiramente o efeito de redução do denominador, por via da alteração do PIB nominal, que é revisto face ao OE/2020 em cerca de 18,2 mil M€ e se reduz em 12,7 mil M€ face a 2019 (Tabela 12). Em termos nominais, pelo contrário, a despesa com juros considerada na PAOE/2020 revê em baixa o valor nominal desta despesa considerado no OE/2020 aprovado, em 227 M€, e aponta para uma redução de 241 M€ face a 2019.

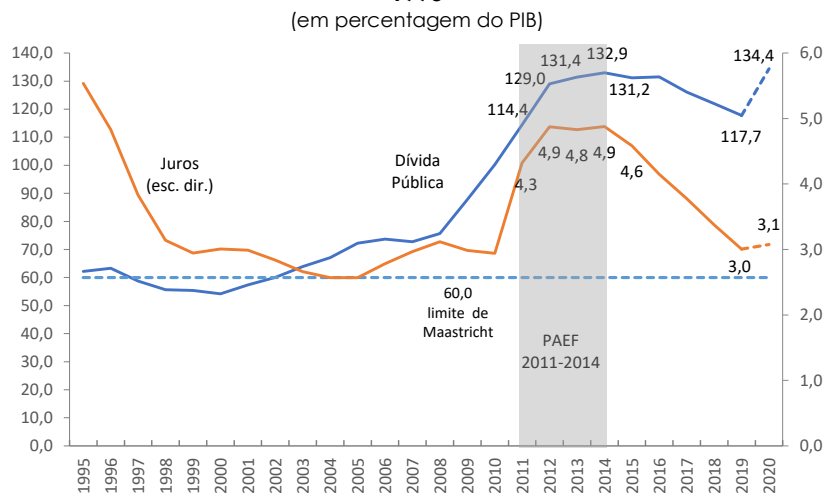
**Tabela 12 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, M€:  
PAOE/2020 versus OE/2020 aprovado**  
(em milhões de euros)

	PAOE/2020			OE/2020 Aprovado			Revisão		
	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>404</b>	<b>-12 579</b>	<b>-12 983</b>	<b>-175</b>	<b>515</b>	<b>690</b>	<b>579</b>	<b>-13 094</b>	<b>-13 673</b>
Saldo Primário	6 783	-6 441	-13 224	6 351	6 880	530	433	-13 321	-13 754
Juros	6 379	6 138	-241	6 526	6 365	-160	-146	-227	-81
PIB	212 303	199 637	-12 665	210 773	217 803	7 030	1 530	-18 166	-19 695

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: (1) O PIB nominal da PAOE/2020 foi apurado pela UTAO a partir do saldo orçamental em valores nominais e em percentagem do PIB disponibilizado pelo MF. Constitui uma aproximação ao PIB nominal que estará subjacente à PAOE/2020 e que não é disponibilizado no Relatório da PAOE/2020. Em todo o caso, eventuais diferenças não serão significativas.

**175. A evolução benigna projetada para a despesa com juros, apesar do forte aumento previsto na PAOE/2020 para o nível de dívida pública, só é possível assumindo que o nível da taxa de juro possa permanecer relativamente baixo; o nível da dívida pública merece grande atenção nos próximos meses e anos pelos riscos no acesso ao mercado que comporta.** A PAOE/2020 propõe para 2020 um rácio da dívida pública de 134,4% do PIB, o que, a confirmar-se, corresponde ao valor máximo deste indicador na história recente e, portanto, ainda superior ao registado durante o período do PAEF (curva azul no Gráfico 20). O valor agora proposto para a dívida pública traduz uma revisão muito expressiva face ao projetado no OE/2020, que previa para 2020 um valor de 116,2% do PIB. Não obstante o forte agravamento da dívida pública, a evolução da despesa com juros em percentagem do PIB permanece relativamente moderada (Gráfico 20). Esta evolução assume necessariamente que o nível de taxa de juro possa permanecer relativamente baixo, num quadro de regular acesso ao financiamento nos mercados internacionais. É certo que falta um semestre para o ano encerrar e que uma eventual subida da taxa de juro nas emissões do segundo semestre teria um impacto pouco expressivo na fatura de juros até final de 2020, a menos que aquela subida fosse extremamente elevada, um resultado, apesar de tudo, pouco plausível dada a orientação da política monetária. No entanto, o elevado nível projetado para a dívida pública coloca necessariamente riscos orçamentais acrescidos, nada negligenciáveis nos anos seguintes, pois deixa as finanças públicas em Portugal mais vulneráveis a oscilações das taxas de juro nos mercados de financiamento, designadamente, em função de uma alteração da perceção de risco soberano. É bom recordar que, em 2009, todos os Estados-Membros concordaram em expandir as suas despesas líquidas para, no início de 2010, o consenso em torno desta orientação ter desaparecido e dado lugar à mudança de sentimento dos mercados. Nestas condições, não é de mais vincar a necessidade de as autoridades nacionais manterem o nível da dívida pública sob atenção apertada.

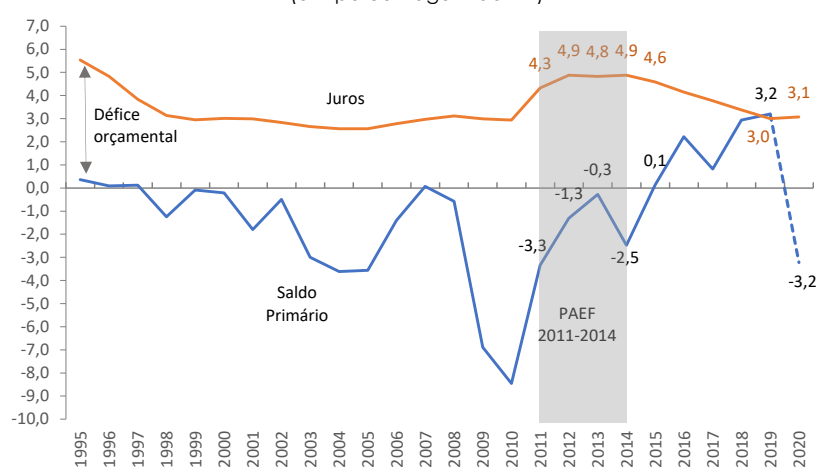
**Gráfico 20 – Perspetiva da evolução da dívida pública e da despesa com juros em Portugal desde 1995**



Fontes: INE, CE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: (i) PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; (ii) A série da despesa com juros (curva laranja) é representada na escala do eixo vertical da direita.

**176. Em suma,** o défice primário em percentagem do PIB proposto para 2020 na PAOE/2020 afigura-se idêntico ao registado no primeiro ano do PAEF (Gráfico 19), enquanto o nível de dívida pública deverá atingir novos máximos históricos (Gráfico 20), superando os observados durante o período de vigência do Programa. Apenas o peso da despesa com juros no PIB projetado na PAOE/2020 compara favoravelmente com o registado naquele período (Gráfico 21), assente na hipótese de que as taxas de financiamento da dívida pública permanecerão reduzidas numa perspetiva histórica e na expectativa de que a parcela de juros a pagar até ao fim do ano pelas novas emissões de dívida pesará muito pouco no “stock” total, não obstante a degradação daqueles indicadores orçamentais e do cenário macroeconómico. Nestas circunstâncias, **Portugal encontra-se particularmente vulnerável no curto e médio prazos a uma alteração na perceção de risco do país, com consequências ao nível das taxas de juro e no acesso ao financiamento nos mercados internacionais, o que poderá colocar em causa, não tanto o défice projetado para 2020, mas sim a própria sustentabilidade a prazo das finanças públicas em Portugal. Esta perceção dependerá crucialmente da avaliação dos mercados quanto à capacidade de Portugal recuperar a sua economia e reverter nos próximos anos o desequilíbrio das finanças públicas que vier a ser registado em 2020, bem como da credibilidade e da robustez das soluções orçamentais e monetárias da União Europeia e da Área do Euro.**

**Gráfico 21 – Perspetiva da evolução do saldo primário e da despesa com juros em Portugal desde 1995**



Fontes: INE, CE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira.



## 6.2 Evolução projetada na PAOE/2020 face a 2019

### 6.2.1 Limitações de informação

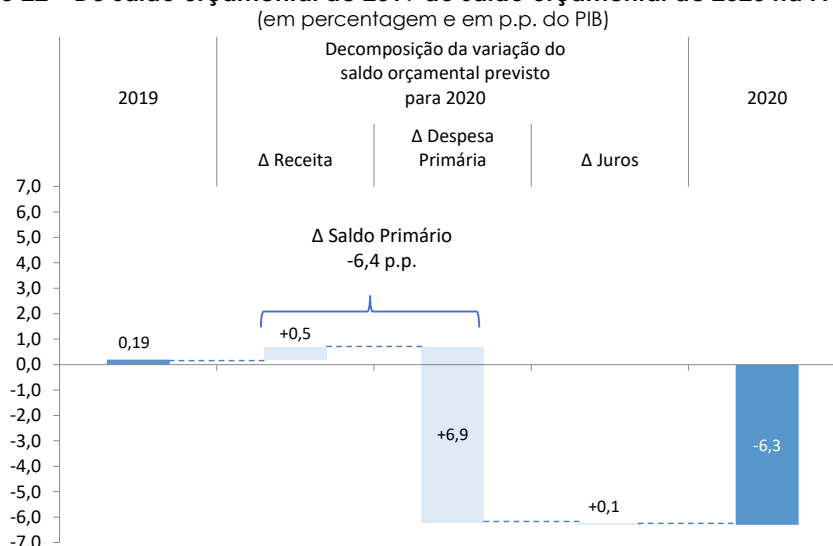
**177. A análise mais detalhada da conta das AP, nomeadamente a evolução da receita e da despesa primária, encontra-se limitada por falta de informação quanto ao impacto orçamental das medidas de política para enfrentar as consequências nefastas da COVID-19.** As AP, nos três patamares territoriais, adotaram inúmeras medidas de emergência entre março e junho de 2020 e o Governo anunciou um pacote de medidas de estabilização da economia no PEES, para executar no segundo semestre de 2020. Contudo, o MF não disponibilizou na documentação pública da PAOE/2020, nem posteriormente a pedido da UTAO, informação sobre o impacto orçamental direto daquelas medidas ao nível das diferentes componentes da conta das AP em contabilidade nacional, por classificação económica. Esta insuficiência de informação prejudica necessariamente o escrutínio das contas públicas, particularmente numa altura em que está a ser proposta uma alteração ao OE/2020 que tem subjacente uma deterioração acentuada do saldo orçamental, assente primordialmente, como se verá adiante, num aumento da despesa primária. A UTAO deparou-se portanto, neste capítulo com o mesmo défice de transparência que já assinalou nas análises às medidas (Capítulo 3) e ao cenário orçamental em contabilidade pública (Capítulo 5).

**178. Não é possível aferir, a partir da informação disponibilizada, quanto do agravamento do saldo orçamental se deve ao impacto das medidas de emergência e ao conjunto de medidas previstas no PEES, nem quanto se deve à deterioração do cenário macroeconómico.** Desejavelmente deveria ser possível aferir qual o seu impacto na receita e na despesa por rubrica de classificação económica. Nestas circunstâncias, a análise que se segue é a que foi possível elaborar tendo em conta estas limitações de informação e utilizando os elementos parcelares disponibilizados pelo MF no Relatório da PAOE/2020 e no PEES.

### 6.2.2 Contributos para a evolução do saldo primário em 2020

**179. A acentuada deterioração do saldo primário projetada na PAOE/2020, equivalente a 6,4 p.p. do PIB, decorre do aumento da despesa primária, enquanto a receita, não obstante o seu decréscimo em termos nominais, evidencia um ligeiro aumento do respetivo peso no PIB** (Gráfico 22). É da despesa primária que advém o principal contributo para a deterioração do saldo primário. Esta despesa aumenta 10,5% em 2020 em termos nominais, cerca de 8,8 mil M€, o que, em termos do seu peso no PIB, corresponde a um acréscimo de 6,9 p.p.. No que concerne à receita, as projeções da PAOE/2020 apontam para uma redução em termos nominais, de 4,8% em 2020 face a 2019, o equivalente a um decréscimo de 4,4 mil M€ (Tabela 13). No entanto, por ser mais moderada do que a redução projetada para o PIB nominal, de 6,0% do PIB, a receita total em percentagem do PIB aumenta 0,5 p.p..

**Gráfico 22 – Do saldo orçamental de 2019 ao saldo orçamental de 2020 na PAOE/2020**



Fontes: MF e cálculos da UTAO.

**Tabela 13 – Receitas e despesas das Administrações Públicas em contas nacionais na PAOE/2020**

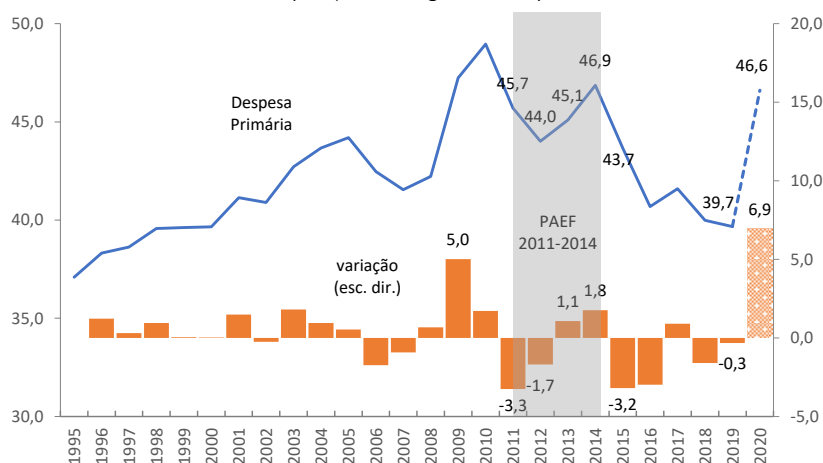
	2019	2020	2020		2019	2020	2020
	2019	PAOE/2020	PAOE/2020	PAOE/2020	PAOE/2020	PAOE/2020	PAOE/2020
	M€	M€	Variação M€	Variação %	% PIB	% PIB	Variação p.p. PIB
<b>Receita Total</b>	<b>91 008</b>	<b>86 598</b>	<b>-4 410</b>	<b>-4,8</b>	<b>42,9</b>	<b>43,4</b>	<b>0,5</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>90 259</b>	<b>85 137</b>	<b>-5 122</b>	<b>-5,7</b>	<b>42,5</b>	<b>42,6</b>	<b>0,1</b>
Receita fiscal	53 013	48 890	-4 123	-7,8	25,0	24,5	-0,5
Impostos indiretos	32 148	29 653	-2 495	-7,8	15,1	14,9	-0,3
Impostos diretos	20 865	19 237	-1 628	-7,8	9,8	9,6	-0,2
Contribuições sociais	25 342	24 060	-1 283	-5,1	11,9	12,1	0,1
Outras receitas correntes	11 903	12 188	284	2,4	5,6	6,1	0,5
Vendas	7 389	6 971	-418	-5,7	3,5	3,5	0,0
Outra receita corrente	4 514	5 216	702	15,6	2,1	2,6	0,5
<b>Receitas de capital</b>	<b>749</b>	<b>1 460</b>	<b>711</b>	<b>95,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>90 604</b>	<b>99 177</b>	<b>8 573</b>	<b>9,5</b>	<b>42,7</b>	<b>49,7</b>	<b>7,0</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>84 491</b>	<b>90 836</b>	<b>6 345</b>	<b>7,5</b>	<b>39,8</b>	<b>45,5</b>	<b>5,7</b>
Consumo intermédio	10 991	11 876	885	8,0	5,2	5,9	0,8
Despesas com pessoal	22 799	23 585	785	3,4	10,7	11,8	1,1
Prestações sociais	38 684	40 603	1 919	5,0	18,2	20,3	2,1
Subsídios	887	2 957	2 070	233,3	0,4	1,5	1,1
Juros	6 379	6 138	-241	-3,8	3,0	3,1	0,1
Outras despesas correntes	4 750	5 677	927	19,5	2,2	2,8	0,6
<b>Despesa de capital</b>	<b>6 113</b>	<b>8 340</b>	<b>2 227</b>	<b>36,4</b>	<b>2,9</b>	<b>4,2</b>	<b>1,3</b>
FBCF	3 980	4 959	979	24,6	1,9	2,5	0,6
Outras despesas de capital	2 133	3 382	1 249	58,5	1,0	1,7	0,7
<b>Saldo orçamental</b>	<b>404</b>	<b>-12 579</b>	<b>-12 983</b>		<b>0,2</b>	<b>-6,3</b>	<b>-6,5</b>
<i>Por memória:</i>							
Receita fiscal e contributiva	78 356	72 950	-5 406	-6,9	36,9	36,5	-0,4
Despesa corrente primária	78 112	84 698	6 586	8,4	36,8	42,4	5,6
Despesa primária	84 225	93 039	8 814	10,5	39,7	46,6	6,9
PIB	212 303	199 637	-12 665	-6,0			

Fontes: MF e cálculos da UTAO. | Nota: (i) O PIB nominal da PAOE/2020 foi apurado pela UTAO a partir do saldo orçamental em valores nominais e em percentagem do PIB disponibilizado pelo MF. Constitui uma aproximação ao PIB nominal que estará subjacente à PAOE/2020 e que não é disponibilizado no Relatório da PAOE/2020. Em todo o caso, eventuais diferenças não serão significativas.

### 6.2.3 Evolução da despesa primária em 2020

**180. O aumento da despesa primária face ao PIB projetado para 2020 não encontra paralelo na evolução registada desde 1995 e coloca, no espaço de um ano, o peso daquela despesa no PIB num nível ligeiramente superior ao registado no início do PAEF.** A PAOE/2020 propõe um aumento da despesa primária de 6,9 p.p. do PIB em 2020 (Gráfico 23). Considerando a evolução registada desde 1995, nunca o aumento anual da despesa primária foi tão acentuado como o agora proposto, tendo a maior variação anual histórica ocorrido na década passada, em 2009, com um acréscimo de 5,0 p.p. do PIB. A evolução projetada na PAOE/2020 leva a que despesa primária atinja em 2020 46,6% do PIB, um valor que é superior ao registado no início do PAEF e próximo do registado no último ano de vigência daquele Programa. Desde então, nos últimos cinco anos, a despesa primária evidenciou um decréscimo acumulado de 7,2 p.p. do PIB até 2019, que é agora quase totalmente revertido com o aumento proposto para 2020.

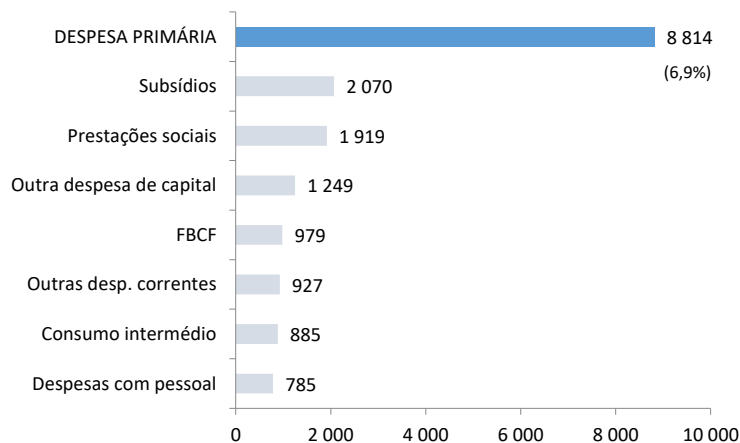
**Gráfico 23 – Perspetiva da evolução da despesa primária em Portugal desde 1995**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, CE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: (i) PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; (ii) A variação anual da despesa primária é representada na escala do eixo vertical da direita.

**181. Todas as rubricas da despesa por classificação económica, sem exceção, contribuem para o crescimento projetado para a despesa primária em 2020** (Gráfico 24). Entre estas, destacam-se a despesa com subsídios, prestações sociais e outras despesas de capital, que, no conjunto, são responsáveis por um aumento da despesa de 5,3 mil M€, o que corresponde a cerca de 60% do acréscimo total de 8,8 mil M€ proposto para a despesa primária.

**Gráfico 24 – Variação da despesa primária proposta para 2020**  
(em milhões de euros)



Fontes: MF e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Entre parêntesis encontra-se indicada a taxa de variação da despesa primária.

**Tabela 14 – Revisão da despesa das Administrações Públicas em contas nacionais na PAOE/2020**

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	PAOE/2020	OE/2020 Aprovado	Revisão	PAOE/2020	OE/2020 Aprovado	Revisão
<b>Despesa total</b>	<b>99 177</b>	<b>94 800</b>	<b>4 377</b>	<b>49,7</b>	<b>43,5</b>	<b>6,2</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>90 836</b>	<b>87 663</b>	<b>3 174</b>	<b>45,5</b>	<b>40,2</b>	<b>5,3</b>
Consumo intermédio	11 876	11 595	281	5,9	5,3	0,6
Despesas com pessoal	23 585	23 535	50	11,8	10,8	1,0
Prestações sociais	40 603	39 961	641	20,3	18,3	2,0
Subsídios	2 957	918	2 039	1,5	0,4	1,1
Juros	6 138	6 365	-227	3,1	2,9	0,2
Outras despesas correntes	5 677	5 288	389	2,8	2,4	0,4
<b>Despesa de capital</b>	<b>8 340</b>	<b>7 137</b>	<b>1 204</b>	<b>4,2</b>	<b>3,3</b>	<b>0,9</b>
FBCF	4 959	4 925	34	2,5	2,3	0,2
Outras despesas de capital	3 382	2 212	1 170	1,7	1,0	0,7
<i>Por memória:</i>						
Despesa corrente primária	84 698	81 298	3 400	42,4	37,3	5,1
Despesa primária	93 039	88 434	4 604	46,6	40,6	6,0
PIB	199 637	217 803	-18 166			

Fontes: MF e cálculos da UTAO.

**182. O crescimento da despesa com subsídios é o mais expressivo.** Esta despesa mais do que triplica o seu valor em 2020 face a 2019 (Tabela 13), refletindo o efeito das medidas de apoio às empresas, não apenas as adotadas na fase inicial da pandemia e prorrogadas até ao final do ano, como o *lay-off* simplificado, mas também medidas destinadas a relançar a atividade económica, como o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial e o apoio à retoma progressiva. No total, o MF estima que estas medidas venham a ascender a 1943,8 M€, o equivalente a 1,0% do PIB projetado para 2020. Face ao valor previsto para 2020 no OE/2020 aprovado, a despesa com subsídios foi revista em 2039 M€ (Tabela 14).

**183. Segue-se o aumento da despesa com prestações sociais.** O aumento desta despesa previsto para 2020 cifra-se em 5,0% (Tabela 13), em resultado da combinação de diferentes fatores. Desde logo, pelo aumento das prestações de desemprego, por via do funcionamento dos estabilizadores automáticos num quadro de acentuado aumento do desemprego, e de outras prestações sociais associadas ao nível de rendimento das famílias. A este efeito, acresce o aumento da despesa com pensões em virtude do aumento extraordinário implementado desde maio. Adicionalmente, o MF refere que esta despesa incorpora também o aumento de prestações sociais reforçadas no âmbito da resposta à pandemia. Na Tabela 2 compilada pela UTAO estão identificadas medidas desta natureza previstas no PEES no valor total de 242 M€ sob o item “2.3 Medidas de combate à pobreza”. No entanto, desconhece-se qual é o valor de reforço destas prestações implementado desde o início da pandemia, ainda antes do PEES. Comparativamente ao valor projetado no OE/2020, a despesa com prestações sociais é revista em alta em 641 M€ na PAOE/2020 (Tabela 14).

**184. As “outras despesas de capital”, que incluem injeções e transferências de capital para entidades fora do setor das AP, contribuem para aumentar a despesa primária em 1249 M€ face a 2019** (Gráfico 24). Face ao OE/2020 aprovado, a despesa de capital projetada para 2020 foi revista em + 1170 M€ (Tabela 14). Deste montante, 946 M€ refletem o empréstimo a conceder à TAP que não se encontrava previsto no âmbito do OE/2020 aprovado.<sup>19</sup> No entanto, esta operação em contabilidade pública está orçamentada em ativos financeiros por um montante superior, de 1200 M€,<sup>20</sup> o que indicia um forte risco ascendente sobre esta despesa. Para além desta operação, a revisão face ao OE/2020 aprovado

<sup>19</sup> A evidência para este registo no orçamento em contas nacionais está na última linha do relatório MF (2020), i.e., o relatório que acompanha a PAOE/2020.

<sup>20</sup> Evidência na base de dados SIGO.

deverá também refletir a recapitalização do Novo Banco realizada no 2.º trimestre por um valor superior ao previsto inicialmente no OE/2020. Encontrava-se previsto que a recapitalização a realizar no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente do Novo Banco ascendesse a 600 M€ em 2020. No 2.º trimestre, de acordo com o [comunicado do Fundo de Resolução](#), o impacto orçamental foi superior, tendo ascendido a 1035 M€. Esta diferença entre o impacto previsto e o executado do Novo Banco corresponde a 435 M€, que também contribui para a revisão desta despesa face ao OE/2020 aprovado. Para além do risco ascendente associado à transferência de capital para a TAP, verifica-se que mesmo quando se consideram apenas os valores já reconhecidos na conta das AP, os 946 M€ na TAP e a revisão em alta da despesa de capital com o Novo Banco em 435 M€, estes perfazem um total de 1381 M€. Este montante não parece estar inteiramente contemplado na revisão em alta das despesas de capital, de + 1170 M€ face ao OE/2020 aprovado. Se o empréstimo à TAP se concretizar pelo montante orçamentado em contabilidade pública (1200 M€), então haverá mais 254 M€ que não cabem no novo orçamento desta rubrica. Há, pois, **riscos ascendentes sobre o valor desta despesa apresentado na PAOE/2020.**

**185. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) aumenta aproximadamente 25% face a 2019, contribuindo para aumentar a despesa primária em 979 M€** (Tabela 13 e Gráfico 24), **embora esta despesa se mantenha praticamente inalterada face ao OE/2020 aprovado.** Por comparação com o OE/2020 aprovado, a despesa em FBCF das AP em 2020 é apenas marginalmente revista em alta, em 34 M€ (Tabela 14). Encontram-se considerados nesta rubrica projetos de investimento iniciados já em anos anteriores, nomeadamente na área da ferrovia e do metropolitano, cuja execução nos últimos anos tem ficado aquém do projetado em sede dos OE. Nesse sentido, é legítimo considerar-se que **poderá existir um risco descendente em torno desta despesa.** Para além dos valores já projetados no OE/2020 aprovado, o MF refere que crescem a esta despesa na PAOE/2020 medidas previstas no PEES relativas à área da habitação e outras não especificadas, cujo valor não é identificado. Em todo o caso, dada a reduzida revisão face ao OE/2020 aprovado, a razão subjacente à revisão apresentada poderá não ser apenas atribuível às medidas do PEES.

**186. As “outras despesas correntes” contribuem para aumentar a despesa primária em 927 M€** (Gráfico 24), **tendo sido revista em alta face ao OE/aprovado em 389 M€** (Tabela 14). A revisão em alta desta despesa decorre, por um lado, da revisão da contribuição para a UE associado ao esforço adicional solicitado aos EM para fazer face à resposta da UE aos efeitos da pandemia, correspondente a + 406 M€ a avaliar pelo reforço da dotação em contabilidade pública. O MF refere estarem também contempladas nesta despesa “outras medidas de apoio às famílias”, sem especificar quais e o seu montante. No entanto, atendendo à dimensão da revisão entre o OE/2020 aprovado e a PAOE/2020, esta poderá não ser suficiente para acomodar os dois fatores referidos pelo MF: revisão da contribuição para a UE e as “outras medidas de apoio às famílias”, o que poderá indiciar um **risco ascendente em torno desta despesa.**

**187. O consumo intermédio, que inclui no âmbito das medidas a despesa com equipamentos de proteção individual, medicamentos e testes de diagnóstico, aumenta 885 M€ face a 2019** (Gráfico 24), **tendo sido revisto em alta em 281 M€ face ao OE/2020 aprovado** (Tabela 14). No entanto, não se encontra disponível uma quantificação destas despesas disponibilizada pelo MF, pelo que não é possível concluir qual é o contributo daquelas despesas de combate à pandemia de COVID-19 para a evolução e revisão da despesa de consumo intermédio.

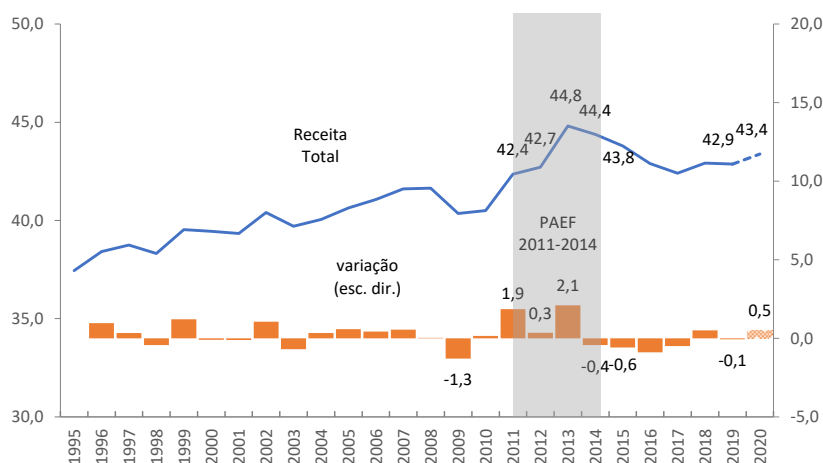
**188. Por fim, a despesa com pessoal é a componente da despesa primária que regista o menor crescimento nominal e em termos percentuais.** Esta despesa contribui para aumentar a despesa primária em 785 M€, registando um crescimento de 3,4% face a 2019 (Tabela 13). Por comparação com o OE/2020 aprovado, esta despesa teve uma revisão pouco expressiva, na ordem dos 50 M€. Mantêm-se em vigor os aumentos salariais na função pública aprovados em sede do OE/2020 e o descongelamento gradual das carreiras da função pública em 2019 faz-se sentir, por efeito de *carry over*, no aumento desta despesa projetado para 2020. Seria de esperar que o pagamento de horas extraordinárias aos profissionais de saúde no contexto do combate ao pico da pandemia de COVID-19 em Portugal fosse considerado nesta despesa, mas a informação disponibilizada pelo MF a este respeito é omissa.

**189. Importa ainda salientar que, para além do acréscimo anual de 8,8 mil M€ reconhecido na despesa primária em contas nacionais, pairam ainda fatores de risco ascendentes em torno desta despesa relacionados com as garantias do Estado previstas. Se a intenção na Proposta de Lei n.º33/XIV for aprovada, o Governo fica autorizado a conceder garantias até 24,9 mM€ em 2020.** O Projeto de Lei que integra a PAOE/2020 pede autorização parlamentar para que o teto de garantias públicas possa chegar a 24,9 mM€ em termos de fluxo líquido no conjunto do ano de 2020. Na análise ao PEES realizada no Capítulo 3, a UTAO concluiu que o Governo tenciona utilizar até 8,8 mM€ daquele teto em medidas de política COVID-19 no segundo semestre. Nas medidas COVID-19 do primeiro semestre, já utilizou 6,8 mM€ — resumo na Tabela 3. Portanto, dos 24,9 mM€ que a AR autorizar (no conjunto da lei orçamental em vigor e da alteração em discussão), o Governo declara, neste momento, que tenciona utilizar 15 mM€ em medidas de estímulo COVID-19 (garantias associadas a linhas de crédito e seguros de crédito à exportação previstas na resposta de emergência à COVID e reforçadas no PEES). As garantias públicas, por serem um passivo contingente, não são despesa em contas nacionais (em caso de interesse em aprofundar o assunto, vejam-se os parágrafos 58, 65 e 115 a 119). Porém, eventuais montantes que venham a ser acionados no âmbito destas garantias constituem um risco ascendente sobre a despesa primária.

#### 6.2.4 Evolução da receita em 2020

**190. A receita total face ao PIB aumenta ligeiramente em 2020, mantendo-se em níveis elevados face ao nível de atividade económica, numa perspetiva histórica.** A PAOE/2020 propõe um aumento da receita total de 0,5 p.p. do PIB em 2020, para 43,4% do PIB (Gráfico 25). Esta evolução tem, contudo, subjacente uma redução da receita nominal das AP em 4,8%, equivalente a – 4,4 mil M€ (Gráfico 26).

**Gráfico 25 – Perspetiva da evolução da receita total em Portugal desde 1995**  
(em percentagem do PIB)

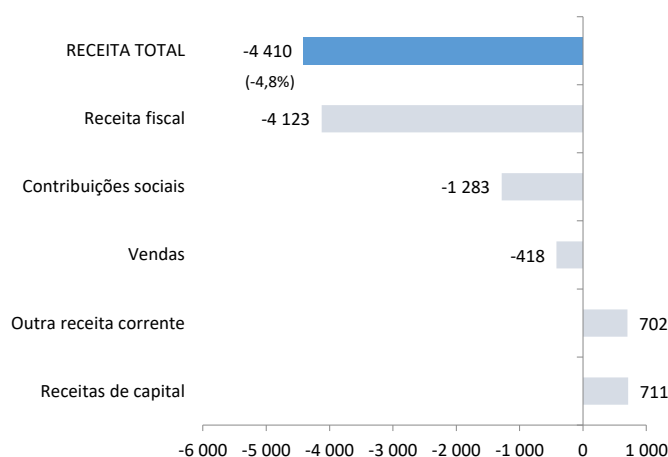


Fontes: INE, CE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: (i) PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; (ii) a linha azul representa a receita total em % do PIB (escala no eixo vertical da esquerda); (iii) A variação anual da receita total (barras laranjas) é representada na escala do eixo vertical da direita.

**191. Por componentes, as rubricas da receita mais dependentes da evolução da atividade económica, como a receita fiscal e contributiva, evidenciam quedas face a 2019** (Gráfico 26). Entre estas, destaca-se a redução da receita fiscal em 4,1 mil M€, com quedas de 7,8% tanto nos impostos diretos como nos impostos indiretos (Tabela 13). Nas contribuições sociais, pelo contrário, a queda projetada é inferior à do PIB, cifrando-se em – 5,1% face a 2019, o correspondente a – 1,3 mil M€. A evolução destas receitas será necessariamente muito condicionada pela deterioração do cenário macroeconómico e pelas condições no mercado de trabalho. No caso dos impostos diretos, o MF prevê que a queda seja mais acentuada no IRC, na medida em que refletirá não apenas a queda da atividade económica como também o efeito do ajustamento em baixa dos pagamentos por conta a realizar em 2020. Contudo, também relativamente a esta medida se desconhece o impacto orçamental estimado pelo MF. Nos impostos indiretos, a queda deverá ser mais pronunciada nos impostos dependentes do nível de atividade económica, como o IVA e o ISP. Outra medida fiscal anunciada

pelo MF é a contribuição adicional sobre o sector bancário prevista no PEES, no valor de 33 M€, que deverá ser classificada em contas nacionais como imposto indireto. Ao nível das contribuições sociais, acresce, ao efeito da evolução projetada para a massa salarial, a isenção contributiva da taxa social única para as empresas que aderiram ao *lay-off*, cujo valor considerado no âmbito da PAOE/2020 se desconhece. Para a queda de contribuições sociais mais moderada do que a redução do PIB deverão ter contribuído as medidas de apoio ao emprego adotadas na resposta de emergência à pandemia de COVID-19. Face ao OE/2020 aprovado, a receita fiscal e contributiva foi revista em -8,1 mil M€ (Tabela 15).

**Gráfico 26 – Variação da receita proposta para 2020**  
(em milhões de euros)



Fontes: MF e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Entre parêntesis encontra-se indicada a taxa de variação da receita total.

**Tabela 15 – Revisão da receita das Administrações Públicas em contas nacionais na PAOE/2020**

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	PAOE/2020	OE/2020 Aprovado	Revisão	PAOE/2020	OE/2020 Aprovado	Revisão
<b>Receita Total</b>	<b>86 598</b>	<b>95 315</b>	<b>-8 717</b>	<b>43,4</b>	<b>43,8</b>	<b>-0,4</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>85 137</b>	<b>94 287</b>	<b>-9 149</b>	<b>42,6</b>	<b>43,3</b>	<b>-0,6</b>
Receita fiscal	48 890	54 709	-5 819	24,5	25,1	-0,6
Impostos indiretos	29 653	33 063	-3 410	14,9	15,2	-0,3
Impostos diretos	19 237	21 645	-2 408	9,6	9,9	-0,3
Contribuições sociais	24 060	26 359	-2 299	12,1	12,1	-0,1
Outras receitas correntes	12 188	13 219	-1 032	6,1	6,1	0,0
Vendas	6 971	8 035	-1 064	3,5	3,7	-0,2
Outra receita corrente	5 216	5 184	32	2,6	2,4	0,2
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 460</b>	<b>1 028</b>	<b>432</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
<i>Por memória:</i>						
Receita fiscal e contributiva	72 950	81 067	-8 118	36,5	37,2	-0,7
PIB	199 637	217 803	-18 166			

Fontes: MF e cálculos da UTAO.

**192. A redução da receita só não se revela mais acentuada nas projeções da PAOE/2020 porque as “outras receitas correntes” e as receitas de capital nas projeções para 2020 registam aumentos de cerca de 700 M€ cada uma. Apenas no caso das receitas de capital se verificou uma revisão relevante face ao OE/2020 aprovado.** Face ao OE/2020 aprovado, estas receitas foram, no seu conjunto, revistas em 464 M€, dos quais 432 M€ dizem respeito à revisão das receitas de capital. De acordo com o MF, este aumento deverá refletir o reforço das transferências de capital provenientes da UE nomeadamente destinadas ao programa “Universalização da Escola Digital”. O valor total deste programa está

orçamentado na PAOE/2020 em 400 M€ (item 2.2 da Tabela 2), embora se desconheça qual é a componente financiada por fundos comunitários.



## 7 Financiamento público através de dívida

**193. Neste capítulo procede-se a uma análise das principais modificações preconizadas na PAOE/2020 em matéria de necessidades de financiamento através de dívida pública, para além de dar informação sobre passivos contingentes.** Na Secção 7.1 apresentam-se as alterações constantes da Proposta de Lei (PPL) n.º 33/XIV/1.ª que acompanha a PAOE/2020, nomeadamente quanto à alteração de limites ao endividamento público, abrangendo o Estado, os Serviços e Fundos Autónomos e também as Regiões Autónomas. Identificam-se, ainda, os acréscimos solicitados nos limites máximos de concessão de garantias pelo Estado. De seguida, na Secção 7.2 apresenta-se a evolução ora prevista para a dívida direta e as necessidades de financiamento do subsector Estado, ambas numa ótica de contabilidade pública. Por fim, na Secção 7.3 apresenta-se a evolução prevista para a dívida pública na aceção de *Maastricht*, a revisão efetuada face ao OE/2020 e a decomposição da dinâmica que lhe está subjacente, numa ótica de Contabilidade Nacional.

### 7.1 Alterações propostas pela PPL n.º 33/XIV/1.ª em matéria de dívida e passivos contingentes

**194. A PPL n.º 33/XIV/1.ª pretende aumentar os limites superiores para a concessão de garantias pelo Estado e por outras pessoas coletivas de direito público. Aumenta também os limites de endividamento líquido autorizados pela Assembleia da República para o Estado Português e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e suspende duas regras de disciplina orçamental estabelecidas na Lei das Finanças Regionais.** Assim, nos pontos seguintes detalham-se as principais alterações constantes da PPL n.º 33/XIV/1.ª sobre estes assuntos:

- **Financiamento do Estado e gestão da dívida pública — Financiamento do Orçamento do Estado:** alargamento do teto de endividamento líquido global direto de 10 000 M€ para 20 000 M€ (altera o artigo 166.º da Lei do OE/2020 — Lei n.º 2/2020, de 31 de março);<sup>21</sup>
- **Endividamento das empresas públicas:** aumenta de 2% para 3%, o limite ao crescimento global do endividamento das empresas públicas, considerando o financiamento remunerado corrigido pelo capital social realizado e excluindo investimentos, nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental;
- **Finanças regionais, necessidades de financiamento das regiões autónomas:** cria uma nova exceção à inibição, constante da lei do OE/2020 e outras anteriores, de contratação de novos empréstimos e demais formas de dívida que impliquem um aumento do endividamento líquido das Regiões Autónomas. Essa exceção vem permitir a contratação de empréstimos e a emissão de dívida fundada no ano corrente até 10% do PIB de 2018 da região respetiva, desde que se destinem especificamente à cobertura de necessidades excecionais de financiamento, decorrentes de efeitos, diretos ou indiretos, da pandemia da doença COVID-19;
- **Suspensão, em 2020, da aplicação dos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas).** O artigo 16.º estabelece a regra de equilíbrio orçamental e o artigo 40.º estabelece limites à dívida regional, ficando ambos suspensos durante o ano 2020;
- **Limites máximos para a concessão de garantias:** aumenta os seguintes tetos para a concessão de garantias:
  - **Os limites à concessão de garantias pelo Estado**, previstos no artigo 161.º, n.º 2 (que acrescem aos previstos no n.º 1) aumentam nos seguintes termos:
    - Alínea a), seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento: aumento para 4250 M€; na Lei do OE/2020 este limite era 2000 M€, tendo sido alargado para 3000 M€ com a 1.ª alteração ao OE/2020; a 2.ª PAOE/2020, em análise, pretende aumentar este limite para 4250 M€;
    - Alínea b), a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas, sempre que tal contribua para o reforço da sua competitividade e da sua capitalização: aumento para 2600 M€; na Lei do OE/2020 este limite era 200 M€;

<sup>21</sup> Este alargamento abrange as necessidades de financiamento, decorrente das execuções do OE/2020, incluindo os serviços e fundos com autonomia administrativa e financeira;

tendo sido alargado para 1300 M€ com a 1.ª alteração ao OE/2020; a 2.ª PAOE/2020, em análise, pretende aumentar este limite para 2600 M€;

- Limite máximo para a concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, em termos de fluxos líquidos anuais: aumento para 14 000 M€; na Lei do OE/2020 este limite era 500 M€, tendo sido alargado para 7000 M€ com a 1.ª alteração ao OE/2020; a 2.ª PAOE/2020, em análise, pretende aumentar este limite para 14 000 M€.

## 7.2 Informação em contabilidade pública sobre o subsector Estado

**195. A dívida direta do Estado deverá aumentar em 2020 para 271 828 M€, sobretudo sob a forma de Obrigações do Tesouro.** A necessidade de financiar um conjunto de medidas de política, designadamente as aprovadas no PEES, implicará um aumento da dívida direta do Estado em 2020 para cerca de 271 828 M€, um acréscimo de 20 816 M€ face a 2019 (+8,3%). Por instrumento de dívida, o maior aumento deverá ocorrer sob a forma de Obrigações do Tesouro, cujo *stock* vivo deverá crescer 20 105 M€ até ao final de 2020 — Tabela 16.

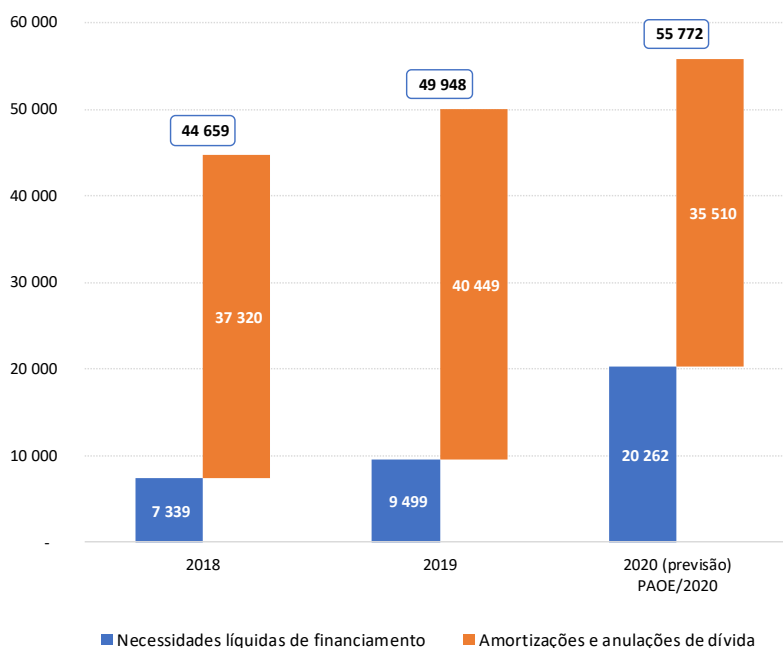
**Tabela 16 – Evolução da dívida direta do Estado**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	2018	2019	PAOE/2020		
			2020	Variação 2019-2020	
				M€	%
Obrigações do Tesouro (OT)	125 095	130 887	150 992	20 105	15,4
Obrigações do Tesouro Rendimento variável (OTRV)	7 950	7 950	8 950	1 000	12,6
Certificados do Tesouro (CT)	16 418	17 049	17 049	-	-
Certificados de Aforro (CA)	11 872	12 020	12 169	149	1,2
Dívida de curto prazo, em euros	21 697	22 327	21 975	-352	-1,6
<i>da qual: Bilhetes do Tesouro (BT)</i>	13 660	11 983	15 225	3 242	27,1
Outra dívida, em euros (exclui ajuda externa)	6 883	6 889	6 803	-86	-1,2
Dívida em moedas não euro (exclui ajuda externa)	4 017	4 261	4 261	-	-
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	51 628	49 628	49 628	-	-
FEEF	27 328	25 328	25 328	-	-
MEEF	24 300	24 300	24 300	-	-
<b>Total</b>	<b>245 558</b>	<b>251 012</b>	<b>271 828</b>	<b>20 816</b>	<b>8,3</b>

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da PAOE/2020 e Cálculos da UTAO).

**196. As necessidades brutas de financiamento do Estado deverão aumentar em 2020 para cerca de 55 772 M€. Este aumento resulta de maiores necessidades líquidas de financiamento, uma vez que o montante destinado à amortização de dívida fundada deverá diminuir face ao ano anterior.** As necessidades brutas de financiamento do Estado deverão ascender a 55 772 M€ em 2020, das quais 20 262 M€ dizem respeito às necessidades líquidas de financiamento e 35 510 M€ destinam-se a amortizações e anulação de dívida fundada. Este montante representa um aumento, face ao 2019, de 5824 M€. Salienta-se que as necessidades de financiamento destinadas à amortização de dívida fundada deverão diminuir 4939 M€, enquanto que as necessidades líquidas de financiamento, em que se inclui o défice orçamental, aumentam 10 763 M€ — Gráfico 27.

**Gráfico 27 – Evolução das necessidades de financiamento do Estado: 2018–2020**  
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da PAOE/2020 e Cálculos da UTAO. | Nota: O valor total, apresentado no topo das colunas, corresponde às necessidades brutas de financiamento do Estado em cada um dos anos.

**197. O aumento previsto das necessidades líquidas de financiamento do Estado face a 2019 resulta de um défice orçamental muito mais elevado em 2020.** De acordo com as previsões constantes na PAOE/2020, as necessidades líquidas de financiamento do Estado deverão aumentar 10 763 M€ em 2020, justificado pela necessidade de financiar um défice orçamental do subsetor Estado que se prevê muito mais elevado em 2020 — Tabela 17.

**Tabela 17 – Evolução das necessidades de financiamento do Estado: 2018–2020**  
(em milhões de euros)

	2018	2019	2020 (previsão) PAOE/2020	Varição 2020-2019
1. Necessidades líquidas de financiamento	7 339	9 499	20 262	10 763
<i>da qual: Défice Orçamental</i>	3 666	3 940	14 846	10 906
<i>Aquisição líquida de ativos financeiros</i>	3 673	5 559	5 416	-143
2. Amortizações e anulações de dívida	37 320	40 449	35 510	-4 939
<b>3. Necessidades brutas de financiamento</b>	<b>44 659</b>	<b>49 948</b>	<b>55 772</b>	<b>5 824</b>

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da PAOE/2020 e Cálculos da UTAO).

**198. A fonte de financiamento quase exclusiva será a emissão de dívida, cujo montante total deverá ascender a 57 661 M€, sendo as Obrigações do Tesouro de taxa fixa o instrumento que deverá registar o maior aumento líquido do saldo vivo de dívida pública.** Para 2020 encontra-se prevista a emissão de nova dívida no montante de 57 661 M€ (toda denominada em euro), dos quais 30 434 M€ sob a forma de Obrigações do Tesouro com taxa fixa e 15 225 M€ em Bilhetes do Tesouro. Em contrapartida, deverão ser amortizados títulos de dívida num total de 35 510 M€, dos quais 9 019 M€ de Obrigações do Tesouro e 11 983 M€ de Bilhetes do Tesouro. Desta forma, o saldo vivo de dívida pública representada sob a forma de Obrigações do Tesouro com taxa fixa deverá aumentar 21 415 M€ em 2020, sendo este o instrumento em que se concentra a maior crescimento anual.

### 7.3 Informação em contabilidade nacional: evolução da dívida pública na ótica de *Maastricht*

**199. A previsão do Governo apresentada na PAOE/2020 indica que a dívida pública deverá ascender a 134,4% do PIB no final de 2020.** Esta nova previsão representa uma inversão da tendência de redução registada nos anos mais recentes e que se encontrava subjacente ao OE/2020. A nova previsão para a

evolução da dinâmica da dívida pública encontra-se naturalmente influenciada pelo impacto da pandemia de COVID-19, quer ao nível orçamental, quer ao nível macroeconómico. A mensuração destes efeitos é identificada tipicamente através da dinâmica da dívida pública, analisada na subsecção seguinte. A Tabela 18 apresenta os principais indicadores relacionados com a dívida pública colocando em perspetiva a informação subjacente ao OE/2020 com a da PAOE/2020. Assim, ao nível do *stock* da dívida pública, a principal diferença é a previsão de um aumento em 2020, de 16,7 p.p. do PIB (+18,3 mil M€, em termos nominais, equivalente a +7,3%).

**Tabela 18 – Principais indicadores da dívida pública**  
(em mil milhões de euros e em percentagem do PIB nominal)

	OE/2020					PAOE/2020		
	2018	2019	2020	Variação 2018/19	Variação 2019/20	2019	2020	Variação 2019/20
Dívida Pública (% PIB)	122,2	118,9	116,2	-3,3	-2,7	117,7	134,4	16,7
Dívida Pública (Mil milhões €)	249,1	250,6	253,0	0,6	1,0	250,0	268,3	7,3
Despesas com juros (Mil milhões €)	6,9	6,5	6,4	-5,4	-2,5	6,4	6,1	-2,5
Despesas com juros (% PIB)	3,4	3,1	2,9	-0,3	-0,2	3,0	2,8	-0,2
Taxa de juro implícita na dívida (%)	2,8	2,6	2,5	-0,2	-0,1	2,6	2,5	-0,1

Fonte: Ministério das Finanças (Relatórios da POE/2020 e da PAOE/2020), INE e cálculos da UTAO. | Notas: A taxa de juro implícita da dívida pública no ano  $t$  ( $t = 2018$  a  $2020$ ) é apurada através do quociente entre a despesa com juros registada no ano  $t$  e o *stock* da dívida observado no final do ano anterior,  $t - 1$ , e expressa em percentagem.

**200. A atual estimativa para evolução da dívida pública difere significativamente das previsões apresentadas no âmbito do OE/2020, no final de 2019, quer quanto ao nível de dívida que se estima alcançar no final de 2020 quer quanto aos contributos para a sua evolução.** A atual estimativa do Ministério das Finanças aponta para que a dívida pública venha a atingir 134,4% do PIB no final de 2020, mais 18,2 p.p. do PIB do que o previsto no âmbito do OE/2020. Tendo em conta os dados mais recentes divulgados pelo INE a 25 de março, na 1.ª notificação de 2020 do Procedimento dos Défices Excessivos, o *stock* de dívida pública em 2019 situou-se em 117,7% do PIB (249 980 M€), um valor inferior em 1,2 p.p. ao estimado no âmbito do OE/2020 — Tabela 18 e Tabela 19.

**201. A PAOE/2020 prevê uma subida de 16,7 p.p. no rácio da dívida pública, em 2020 face a 2019, sendo a contração do PIB e o défice orçamental primário as componentes com os principais contributos para este aumento, com +7,5 p.p. e +3,2 p.p., respetivamente.** A PAOE/2020 prevê um aumento do rácio da dívida pública face ao PIB nominal de 16,7 p.p. em 2020. Esta evolução resulta dos fatores identificados na Tabela 19:<sup>22</sup>

- **A contração do produto nominal**, com um contributo previsto de +7,5 p.p. para o agravamento do rácio da dívida pública;
- **O impacto do défice no saldo primário**, que se estima vir a alcançar -3,2% em 2020, com idêntico impacto no rácio da dívida pública;
- **A taxa de juro nominal implícita da dívida pública** deverá contribuir para aumentar o rácio da dívida em 3,1 p.p.;
- Por fim, os **fatores de ajustamento entre o saldo orçamental e a dívida** também deverão contribuir para aumentar o rácio da dívida, com +2,9 p.p.; esta variável, sendo apurada como um resíduo, pode assumir valores substanciais em alguns anos, uma vez que inclui todos os elementos que contribuem para a variação no *stock* da dívida, para além do saldo primário, da taxa de juro nominal implícita e da taxa de crescimento do produto nominal.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Em situações de crescimento económico, a taxa de crescimento nominal do produto é positiva, contribuindo, *ceteris paribus*, para a redução da dívida pública em percentagem do produto nominal, sendo este efeito designado por "dividendo do crescimento". Por outro lado, é usual que a taxa de juro nominal implícita da dívida pública seja positiva, gerando por si só um impacto positivo na variação do rácio da dívida pública; tudo o resto constante, uma taxa de juro mais elevada implica mais despesa com juros, um menor saldo orçamental e um maior rácio da dívida pública. Por fim, o saldo primário e o conjunto dos fatores de ajustamento défice-dívida podem ter qualquer sinal, consoante a situação orçamental alcançada.

<sup>23</sup> Mais explicações na Caixa 2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

**202. A descida na taxa de juro implícita na dívida pública atenua ligeiramente a contribuição da variável para o agravamento do rácio da dívida.** A descida prevista na taxa de juro implícita da dívida pública (evidenciada na última linha da Tabela 19) contribui para atenuar o efeito negativo desta variável sobre a variação do rácio da dívida, pese embora se registre um ligeiro aumento do seu contributo para o crescimento da dívida, entre o previsto no OE/2020 e na PAOE/2020 (em +0,2 p.p.).

**Tabela 19 – Previsão para a variação do rácio da dívida pública**  
(em percentagem e pontos percentuais do PIB nominal)

	POE/2020			PAOE/2020		Revisão efetuada na PAOE/2020 (diferença face à POE/2020)	
	2018	2019 (estimativa)	2020 (previsão)	2019 (provisório)	2020 (previsão)	2019 (provisório)	2020 (previsão)
<b>Dívida Pública (% do PIB)</b>	<b>122,2</b>	<b>118,9</b>	<b>116,2</b>	<b>117,7</b>	<b>134,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>18,2</b>
(1)=(2)+(3)+(6)   Variação em p.p. do PIB	-3,9	-3,3	-2,7	-4,3	16,7	-1,0	19,4
(2)   Efeito do saldo primário	-2,9	-3,0	-3,2	-3,2	3,2	-0,2	6,4
(3)=(4)+(5)   Efeito dinâmico ou "bola de neve"	-1,5	-0,9	-0,9	-1,6	10,6	-0,7	11,5
(4)   Efeito da taxa de juro	3,4	3,1	2,9	3,0	3,1	-0,1	0,2
(5)   Efeito do PIB	-4,9	-4,0	-3,8	-4,6	7,5	-0,6	11,3
(6)   Efeito dos ajustamentos défice-dívida	0,6	0,6	1,3	0,5	2,9	-0,1	1,6
<i>Por memória:</i>							
Taxa de juro implícita da dívida (em %)	2,8	2,6	2,5	2,6	2,5	-	-

Fontes: Ministério das Finanças (Relatórios da POE/2020 e da PAOE/2020) e cálculos da UTAO. | Notas: A taxa de juro implícita na dívida pública do ano  $t$  ( $t = 2019$  a  $2020$ ) é apurada através do quociente entre a despesa com juros registada no ano  $t$  e o *stock* da dívida observado no final do ano anterior,  $t-1$ . Em bom rigor, só faz sentido empregar a expressão "efeito bola de neve" como sinónimo de efeito dinâmico quando a taxa de juro nominal implícita da dívida pública supera a taxa de crescimento nominal do PIB, o que não sucedeu em 2019. A dedução algébrica da decomposição nas parcelas (2) a (6) da variação da dívida pública efetuada nesta tabela está feita e interpretada economicamente na Caixa 2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

**203. A PAOE/2020 alterou profundamente não só a previsão de evolução da dívida pública mas também o sentido e o nível dos respetivos contributos, sobretudo no que diz respeito ao efeito do PIB e do saldo primário.** Como se viu, a nova projeção para a dívida pública constante da PAOE/2020 mudou radicalmente o sentido da sua evolução. De uma redução de 2,7 p.p. do PIB, prevista no OE/2020, para um aumento de 16,7 p.p. do PIB estimado na PAOE/2020. Para além desta alteração, é também importante notar que esta inversão resulta, sobretudo, das revisões efetuadas quanto à evolução do PIB nominal e do saldo primário. Com efeito o contributo do crescimento do PIB passou de -3,8 p.p. do PIB para +7,5 p.p. do PIB, uma revisão de 11,3 p.p. justificada pela contração económica agora estimada para 2020, em que se prevê uma queda do PIB, em termos nominais, de 5,97%. A segunda maior revisão prende-se com o efeito do saldo primário. Com efeito, no quadro orçamental previsto no OE/2020 o saldo primário apresentava um contributo (favorável) de 3,2 p.p. para a redução da dívida pública em 2020. Contudo, esta previsão foi radicalmente alterada no âmbito da PAOE/2020, estimando-se agora que o saldo primário tenha um contributo simétrico (desfavorável) para a evolução da dívida pública, ou seja, que contribua com 3,2 p.p. para o seu aumento.







**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>