

Relatório UTAO n.º 8/2022

Apreciação final da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

12 de maio de 2022

Ficha técnica

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

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

Título: Apreciação final da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 8/2022

Data de publicação: 12 de maio de 2022

Data-limite para incorporação de informação: 3 de maio de 2022

Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx

Índice Geral

Índice Geral	i
Índice de Tabelas	ii
Índice de Gráficos	iii
Índice de Caixas	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iii
Sumário executivo	1
1. Introdução [REVISTO]	1
2. A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade [REVISTO]	1
3. Cenário macroeconómico [REVISTO].....	2
3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental	2
3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas [REVISTO]	2
4. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional [REVISTO]	3
4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	3
4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022 [REVISTO]	4
4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	4
4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ºPOE/2022	4
4.5 Medidas de política orçamental em 2022	5
4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ºPOE/2022.....	6
4.7 Riscos do cenário orçamental [REVISTO].....	6
5. Contabilidade pública [NOVO]	7
6. Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas [NOVO]	9
7. Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO].....	10
8. Responsabilidades contingentes.....	10
1 Introdução [REVISTO]	13
2 A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade [REVISTO]	17
2.1 Racionalidade económica da programação plurianual na política orçamental	17
2.2 Regime dos tetos de despesa em contabilidade pública: o Quadro Plurianual das Despesas Públicas	19
2.3 As derivas discricionárias no regime plurianual do QPDP [REVISTO].....	20
2.4 História recente da lei das Grandes Opções [REVISTO].....	21
2.5 Alterações na LEO em pleno processo legislativo orçamental: efeitos práticos relevantes para a aprovação da lei orçamental para 2022 [REVISTO]	21
2.5.1 O que pretendia a proposta de lei alterar na LEO? [REVISTO]	22
2.5.2 O comportamento do Parlamento na deliberação sobre a Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª [NOVO]	23
3 Cenário macroeconómico [REVISTO]	27
3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental	27
3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas [REVISTO]	28
4 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional [REVISTO].....	33
4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	33
4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022 [REVISTO]	37
4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022	40
4.3.1 Saldo orçamental.....	41
4.3.2 Saldo estrutural.....	41
4.3.3 Dívida pública	42
4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ºPOE/2022	42
4.5 Medidas de política orçamental em 2022	43
4.5.1 Abordagem conceptual.....	44
4.5.2 Incoerências classificativas entre a 2.ºPOE/2022 e o PE/2022–26.....	47
4.5.3 As medidas da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022	49
4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ºPOE/2022	53
4.7 Riscos do cenário orçamental [REVISTO]	58
4.7.1 Apreciação da generalidade dos riscos	58
4.7.2 Riscos associados ao grupo TAP [NOVO].....	59
5 Contabilidade pública [NOVO]	63
5.1 Apreciação global do cenário orçamental final em contabilidade pública.....	63
5.1.1 Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas.....	63
5.1.2 Do saldo de 2021 à previsão de 2022: principais determinantes e análise das principais rubricas da receita e da despesa.....	66

5.1.2.1	Principais determinantes da evolução do saldo global entre 2021 e 2022: medidas de política COVID-19, choque geopolítico e Plano de Recuperação e Resiliência	66
5.1.2.2	Análise das principais rubricas de receita e despesa e dos seus contributos para a variação do saldo global em 2022	69
5.2	Orçamento do Capítulo 60 — operações excecionais.....	71
5.3	Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública	73
6	Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas [NOVO]	81
6.1	O conceito de instrumentos não-convencionais de controlo da despesa pública	81
6.2	Efeitos perversos na eficácia da provisão de bens e serviços públicos.....	82
6.3	Presença de instrumentos não convencionais na proposta de lei orçamental para 2022	84
7	Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]	87
7.1	Caixa Geral de Aposentações.....	87
7.2	Segurança Social.....	89
7.2.1	Medidas de política COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social: execução registada em 2020 e 2021 e prevista para 2022	89
7.2.2	Análise agregada: execução em 2021 e proposta orçamental para 2022	91
7.2.3	Análise por sistemas de proteção social.....	96
8	Responsabilidades contingentes [NOVO]	99
8.1	Conceitos e base legal	99
8.2	Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado	102
8.2.1	Garantias autorizadas pelo Estado: 2021 e 2022	102
8.2.2	Responsabilidades assumidas por garantias prestadas: 2021 e 2022	103
8.2.3	Responsabilidades efetivas por garantias prestadas: 2021 e 2022	105
8.3	Pagamentos do Estado por execução de garantias: 2021, 1.º trimestre de 2022 e previsão para o conjunto de 2022	106
8.4	Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2022	107
8.5	Garantias de crédito à exportação e ao investimento: 2021	108
8.6	Riscos e Contingências com origem nas Parcerias Público-Privadas	108
8.6.1	Sector rodoviário.....	109
8.6.2	Sector ferroviário.....	110
8.6.3	Sector aeroportuário.....	111
8.6.4	Sector da saúde	111

Índice de Tabelas

Tabela 1	– Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 versus 2.ºPOE/2022.....	28
Tabela 2	– Diferenças na conta não ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE	35
Tabela 3	– Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021 e 2022.....	36
Tabela 4	– Diferenças na conta ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE	37
Tabela 5	– Dívida pública de <i>Maastricht</i> , evolução e dinâmica: 2014–2026	39
Tabela 6	– Saldo estrutural em 2021 e 2022	41
Tabela 7	– Impacto orçamental das medidas da crise energética e conflito na Ucrânia, por rubrica.....	50
Tabela 8	– Principais medidas de política orçamental da 2.ºPOE/2022.....	52
Tabela 9	– Previsão do impacto líquido no saldo de 2022 decorrente de medidas com pessoal.....	57
Tabela 10	– Auxílios estatais à TAP e impacto nas finanças públicas entre 2020 e 2022.....	61
Tabela 11	– Conta das AP em contabilidade pública	65
Tabela 12	– Impacto das medidas de política COVID-19 por classificação económica.....	68
Tabela 13	– Impacto orçamental das medidas da crise energética e conflito na Ucrânia, por classificação económica	68
Tabela 14	– Impacto orçamental do PRR, por classificação económica	69
Tabela 15	– Receita e despesa do Capítulo 60 (operações excecionais do Ministério das Finanças)	72
Tabela 16	– Impacto dos instrumentos de gestão centralizada por classificação económica	75
Tabela 17	– Orçamentação e execução identificada da dotação centralizada para despesas imprevistas da pandemia	76
Tabela 18	– Dotações dos instrumentos de controlo da despesa, 2015–2022	78
Tabela 19	– Correspondência de artigos entre 2.ºPOE/2022, LOE/2021, LOE/2020, DLEO/2019 e Circular DGO n.º 1400/2021	85
Tabela 20	– Orçamento da CGA para 2021 e 2022.....	88
Tabela 21	– Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: 2020, 2021 e previsão para 2022.....	90
Tabela 22	– Conta da Segurança Social para 2021 e 2022.....	93
Tabela 23	– Orçamento da Segurança Social para 2022, por sistema (ajustado)	96
Tabela 24	– Conta da Segurança Social, por sistema (ajustada), 2021 e 2022	97
Tabela 25	– Garantias do Estado, base legal.....	100

Tabela 26 – Limites máximos para a concessão de garantias em 2021 (OE/2021) e em 2022 (OE transitório de 2022 e 2.ºPOE/2022)	101
Tabela 27 – Garantias autorizadas pelo Estado: 2021 e 2022 (OE/2022 transitório e 2.ºPOE/2022)	103
Tabela 28 – Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado: 2021 e 2022 ^p	104
Tabela 29 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado: 2021 e previsão para 2022	105
Tabela 30 – Pagamentos em execução de garantias: 2021 e 2022	106
Tabela 31 – <i>Stock</i> de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2022 ^p	107
Tabela 32 – Garantias de seguro autorizadas pelo Estado (crédito à exportação e ao investimento), posição em 31 de dezembro de 2021	108
Tabela 33 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2013–2021	110

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do saldo orçamental desde 2014	25
Gráfico 2 – Evolução do saldo primário estrutural desde 2014	26
Gráfico 3 – Evolução do PIB real em Portugal e na área do euro desde 2019	31
Gráfico 4 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) na Área do Euro e em Portugal: janeiro de 1999 a março de 2022	32
Gráfico 5 – Previsão para o saldo orçamental, primário e impacto orçamental da despesa com juros em 2022 (conta não ajustada)	34
Gráfico 6 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental (não ajustado) em 2022: 2.ºPOE/2022 vs PE/2022-26	34
Gráfico 7 – Metas para o rácio da dívida pública (<i>Maastricht</i>): PE/2022–26, 1.ºPOE/2022 e 2.ºPOE/2022	38
Gráfico 8 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública	40
Gráfico 9 – Trajetória do saldo estrutural implícita na 2.ºPOE/2022	42
Gráfico 10 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo	42
Gráfico 11 – Orientação da política orçamental: 2.ºPOE/2022	43
Gráfico 12 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022	54
Gráfico 13 – Contributos da receita para a variação do saldo entre 2021 e 2022, líquida de medidas de emergência e temporárias ou não-recorrentes	55
Gráfico 14 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014-2022	64
Gráfico 15 – Contributos para a revisão do saldo global na 2.ºPOE/2022 (face à 1.ºPOE)	65
Gráfico 16 – Contributos para a variação do saldo global entre 2021 e 2022	67
Gráfico 17 – Contributos para a variação da receita por classificação económica entre 2021 e 2022	70
Gráfico 18 – Contributos para a variação da despesa por classificação económica entre 2021 e 2022	71
Gráfico 19 – Dotações orçamentais sob controlo do Ministério das Finanças, 2015–2022	77
Gráfico 20 – Receita com contribuições e quotizações para a CGA (previsão versus execução) no período 2014–2022	89
Gráfico 21 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2022 face à sua execução em 2021	91
Gráfico 22 – Despesa com prestações de desemprego	95
Gráfico 23 – Despesa com subsídio de doença	95
Gráfico 24 – Despesa com abono de família	95
Gráfico 25 – Despesa com RSI	95
Gráfico 26 – Saldo da Segurança Social, por sistema (ajustado)	96
Gráfico 27 – Evolução das contingências com PPP rodoviárias, 2020–2021	109

Índice de Caixas

Caixa 1 – Pressões inflacionistas na Área do Euro e em Portugal	31
Caixa 2 – Medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas pela UTAO	36
Caixa 3 – Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Segurança Social	98
Caixa 4 – Regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura	109

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
----------------------------	------------

2.ªPOE/2022	Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (submetida à AR em 13/04/2022)
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
ANA	Aeropostos de Portugal, S.A.
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
Art.	Artigo
ASF	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
AT	Autoridade Tributária
BdP	Banco de Portugal
BPP	Banco Privado Português
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COSEC	Companhia de Seguro de créditos, S.A.
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
CPN	Comparticipação Pública Nacional
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
EG	Entidade Gestora
EGF	<i>Pan-European Guarantee Fund</i>
EM	Estados Membros
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
GO	Grandes Opções (em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual)
IFR	Incentivo Fiscal à Recuperação
IFRRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhão(ões) de euros
MF	Ministério das Finanças
mM€	Milhar(es) de milhão de euros
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PE	Programa de Estabilidade
PE/2021–25	Programa de Estabilidade referente ao período 2021 a 2025
PE/2022–26	Programa de Estabilidade referente ao período 2022 a 2026
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PNR	Programa(s) Nacional(is) de Reformas
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "AAAA"
pp.	Páginas
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
RA	Região(ões) Autónoma(s)
REACT-EU	Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa-União Europeia
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RSI	Rendimento Social de Inserção

SURE	<i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i> Apoio para mitigar Riscos de Desemprego em situação de Emergência
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TdC	Tribunal de Contas
TSEE	Tarifa Social de Energia Elétrica
Tvha	Taxa de Variação Homóloga Anual
UE	União Europeia
USD	Dólar norte-americano
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
Vs	Versus

Sumário executivo

1. Este documento contém a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) à [segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022](#), divulgada pelo Ministério das Finanças em 13 de abril de 2022.

2. Apresenta-se aqui uma síntese alargada dos resultados da avaliação. Todas as afirmações que se seguem estão justificadas nos argumentos e na evidência constantes dos quatro capítulos do documento. Conclusões porventura menos relevantes não são aqui mencionadas. Para conveniência de leitura e remissão para as justificações, os resultados são apresentados por capítulo e, quando adequado, por secção.

1. Introdução [REVISTO]

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

4. Ainda no plano da transparência, lamenta-se o secretismo das autoridades nacionais e europeias em torno do Plano de Reestruturação da TAP. Repete-se com este plano a mesma opacidade que caracterizou outras intervenções financeiras muito pesadas para os contribuintes portugueses socorrerem empresas em dificuldade de sobrevivência.

5. A dimensão estruturante do planeamento estratégico justifica o destaque que a Introdução dá ao Capítulo 2. Ele alerta para as quebras recorrentes de compromisso do Governo e da Assembleia da República (AR) para com as obrigações de planeamento estratégico das finanças públicas. Com uma nova legislatura a nascer, é importante informar que essas obrigações, além de serem deveres consagrados na lei, são também um imperativo institucional para o País ter finanças públicas sustentáveis e capacidade real de alternância entre opções políticas com expressão financeira. A [Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª](#) para alterar a lei fundamental das finanças públicas, foi aprovada a par de várias alterações submetidas por alguns grupos parlamentares, em contrarrelógio no Parlamento, a meio da apreciação na generalidade da Proposta de Orçamento do Estado (POE). O desfecho das votações é o mais recente quicá o mais grave exemplo de desrespeito pelo primado da plurianualidade na programação orçamental.

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

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

7. Por acordo entre o Governo e vários partidos políticos, a AR acabou em 22 de abril de 2022 com os alicerces estratégicos da política orçamental. A aprovação de uma série de alterações à LEO naquele dia completou a remoção da restrição plurianual sobre as leis orçamentais anuais. Na realidade, para nada de substantivo passam a servir o Programa de Estabilidade e o Quadro Plurianual das Despesas Públicas, uma vez que os instrumentos de programação de médio prazo perderam o papel disciplinador da visão de curto prazo, visão esta que passa a dominar por inteiro a feitura das POE e das Propostas de Alteração às mesmas que venham a ser aprovadas em sede do processo legislativo orçamental anual.

8. O desmantelamento ora completado nas regras prudenciais de médio prazo mina a credibilidade internacional do edifício institucional português das finanças públicas. Os bons resultados na redução do défice e da dívida alcançados desde 2015 assentaram em ciclos económicos favoráveis. Com efeito, não tem havido consolidação estrutural das contas públicas. Portugal detinha, no final de 2020, o sexto maior rácio de dívida pública no conjunto de 87 países para os quais o Fundo Monetário Internacional dispõe de informação comparável. Os ventos que sopram do exterior são bastante desafiantes neste contexto. Ignorá-los quando as Administrações Públicas estão numa situação tão vulnerável é um erro considerável, porque expõe o País ainda mais a penalizações pelo mercado financeiro internacional quando, por ação própria, relaxa os princípios de boa governança das finanças públicas. A navegação orçamental à vista, que é o que o desmantelamento do enquadramento de regras prudenciais de médio prazo provoca, é um regresso perigoso ao passado que até parece acontecer ignorando as lições dolorosas suportadas pelos Portugueses na crise das suas finanças coletivas entre 2010 e 2014.

3. Cenário macroeconómico [REVISTO]

3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental

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

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

3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas [REVISTO]

11. O elevado grau de incerteza é um fator que dificulta a elaboração de previsões fidedignas pelas instituições de referência. A guerra na Ucrânia e as sanções económicas aplicadas à Rússia estão a perturbar vários mercados reais, essencialmente, os mercados das matérias-primas energéticas (gás, petróleo e carvão) e os mercados de fertilizantes e produtos alimentares não processados cultivados nos territórios em conflito.

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

13. A capacidade de financiamento da economia nacional baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia portuguesa. A balança de bens de serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a 2.ªPOE/2022 prevê um valor de – 3,4% do PIB em 2022, registo mínimo desde o ano 2012.

14. O aumento da taxa de inflação ao longo dos meses mais recentes deverá condicionar a atuação da política monetária do BCE, passando de uma perspetiva acomodatória que tem vigorado num contexto de taxas de juro nominais próximas de zero, para uma política monetária restritiva ou menos acomodatória.

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

16. Os mercados de trabalho europeus e, sobretudo, norte-americano registam aquecimento desde meados de 2021. A inflação pela via dos custos de trabalho já era uma realidade antes das vagas de março de aumentos nos preços dos combustíveis, da eletricidade e dos alimentos. Estas vagas apenas vêm aumentar o risco de acréscimos adicionais nos salários. Saber se o crescimento dos salários compromete ou não a competitividade das empresas depende da posição relativa das empresas residentes face às não residentes na relação entre crescimento da produtividade do trabalho e capacidade de repercussão do agravamento dos custos de produção sobre os seus clientes (inflação no nível geral de preços).

17. Admitindo que o nível do IPC de Portugal observado em abril de 2022 se manterá constante nos restantes meses de 2022, então a taxa de inflação anual será de 6,0% em 2022. O crescimento do Índice de Preços no Consumidor (IPC) em Portugal acelerou para 7,2% em abril face ao mês homólogo, sendo que a taxa de inflação, aferida pela média móvel a doze meses, foi de 2,8%.

18. Partindo do PIB real registado no 1.º trimestre de 2022, e admitindo um PIB real a observar em cada um dos restantes três trimestres de 2022 igual ao observado no 1.º trimestre de 2022, então o crescimento do PIB real atingirá 6,4% no conjunto do ano 2022, beneficiando do efeito de arrastamento. Com efeito, a taxa de crescimento do PIB real em 2022 prevista na 2.ªPOE/2022 (4,9%) será agora mais fácil de superar do que quando foi apresentada em 13 de abril, pois irá beneficiar do efeito de arrastamento do PIB observado no 1.º trimestre de 2022.

19. Tendo por referência o PIB real de Portugal registado no ano pré-pandemia de 2019, o PIB real do ano terminado no 1.º trimestre de 2022 situou-se 1,9% abaixo do observado nesse ano. No caso da Área do Euro, o PIB real ficou 0,3% aquém do do ano 2019. A recuperação ao longo dos últimos quatro trimestres ainda não foi suficiente para atingir o nível de PIB real registado antes do ano 2019 em Portugal e no conjunto da união monetária europeia.

4. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional [REVISTO]

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

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

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

22. Em 2022 prevê-se que as medidas temporárias ou não recorrentes voltem a contribuir para o agravamento do saldo orçamental. A documentação da 2.ªPOE/2022 permitiu identificar uma medida temporária ou não-recorrente que não se encontrava mencionada no PE/2022–26. Trata-se da medida de despesa de capital referente a uma Indemnização judicial no âmbito de Parcerias Público-Privadas. No

entanto, apesar de ter sido solicitado ao MF, não foi obtida qualquer informação sobre a que processo de litígio se refere esta previsível indemnização.

4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/202 [REVISTO]

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

- A projeção do Ministério das Finanças para a trajetória do rácio da dívida pública, constante do PE/2022-2026, é mais favorável do que a constante no Programa de Estabilidade 2021–2025, divulgado em abril de 2021, tanto em nível como no ritmo de descida anual;
- O Governo antecipa uma redução significativa da dívida pública ao longo do horizonte de projeção do Programa de Estabilidade 2022–2026, sustentada em expectativas de recuperação da atividade económica e numa evolução favorável das finanças públicas. Estas projeções enfrentam riscos descendentes consideráveis.

24. Entre outubro de 2021 e abril de 2022, o Ministério das Finanças reviu em baixa o peso da dívida pública no PIB para o ano 2022, de 122,8% para 120,7%, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório que acompanhou a primeira POE/2022.

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

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

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

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

28. O triénio 2020–2022 encontra-se abrangido pela cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa. Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução prevista na 2.ºPOE/2022 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória.

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

29. Em 2021, observou-se uma política orçamental neutra em contexto de melhoria da atividade económica. Com efeito, verificou-se uma variação positiva do hiato do produto, embora o PIB real ainda ficasse abaixo do produto potencial. De relembrar que no ano 2020 se assistiu a uma recessão profunda decorrente dos efeitos económicos da crise pandémica, tendo sido executada uma política orçamental expansionista contracíclica para minimizar as consequências da pandemia na saúde das pessoas e na economia.

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

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

4.5 Medidas de política orçamental em 2022

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2023 e a lista de medidas deverá crescer ao longo dos próximos meses, em função das reavaliações custo-benefício que o Governo for fazendo. Concretamente, sugere-se à tutela que permita à Direção-Geral do Orçamento fazer com as medidas que o MF designou na 2.ªPOE/2022 como “medidas da crise energética e do conflito na Ucrânia” o mesmo que fez em 2020 com as medidas COVID-19: adote uma classificação apropriada (seja por via de medidas, de fontes de financiamento ou outras) que permita a individualização destas medidas de política na base de dados orçamentais SIGO; divulgue mensalmente a execução das medidas na sua Síntese de Execução Orçamental.

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

41. A 2.ªPOE/2022 manteve o objetivo de 1,9% para o défice anual, uma melhoria homóloga de 0,9 p.p.. A melhoria resulta de efeitos de sinal contrário: o aumento da despesa primária supera o crescimento da receita, mas a poupança com as medidas de política COVID-19 permite a correção do saldo.

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

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

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

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

4.7 Riscos do cenário orçamental [REVISTO]

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

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

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

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

50. Do grupo empresarial TAP emergem diversos riscos orçamentais descendentes. Primeiramente, a injeção de capital de 2022 será de 990 M€, com um impacto orçamental em contas nacionais estimado de 600 M€, que decorre de imparidades passadas no valor de 340 M€. No entanto, permanece um grau de incerteza significativo face ao valor total das imparidades que serão efetivamente reconhecidas pela entidade estatística, uma vez que as perdas de capital consolidadas no grupo não foram detalhadas nos esclarecimentos prestados pelo MF. Por exemplo, não se sabe se haverá mais injeções a efetuar nos próximos anos; o desconhecimento público dos detalhes acordados com a Comissão Europeia impede o escrutínio técnico independente. Em segundo lugar, há que tomar em linha de conta a autorização pela CE de um montante adicional de 107 M€, que poderá ser desembolsado a título de compensação pelas perdas decorrentes da pandemia no segundo semestre de 2020. Em terceiro lugar, como a pandemia também reduziu a procura de transporte aéreo em parte do ano de 2021, é de esperar mais compensações financeiras a desembolsar pelos contribuintes em 2023 e ainda não anunciadas. Em quarto lugar, o secretismo aparente sobre a dimensão financeira do plano de viabilização da empresa não permite escrutinar a fiabilidade das previsões subjacentes, podendo existir riscos de necessidades de auxílios estatais futuros não considerados. Finalmente, mantém-se o risco relativo à pressão política a favor do grupo TAP para que os contribuintes, atuais ou futuros, o compensem pelo acréscimo de despesa em combustível que toda a economia está a sentir, apesar de a empresa atuar em mercados do produto com liberdade de fixação de preços por parte da oferta.

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

52. O risco orçamental descendente por via da capitalização do Novo Banco permanece sobre a mesa, dado o desenho do acordo de venda. Nos termos do que se sabe sobre o Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital.

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

54. O final anunciado do programa de compra de ativos do Banco Central Europeu e a subida gradual das taxas de juro diretoras, a iniciar-se entre 2022 e 2023, deverão onerar os encargos com juros. O mercado primário já está a incorporar esta expectativa. O agravamento dos encargos acontece gradualmente, à medida que novas emissões são efetuadas e constitui um risco descendente com elevada probabilidade de materialização.

5. Contabilidade pública [NOVO]

55. A 2.ª POE/2022 estabelece um objetivo para o saldo global em contabilidade pública de – 5181 M€, traduzindo uma melhoria de 3613 M€ face a 2021, mas situa-se ainda distante do quase equilíbrio alcançado no último ano pré-pandemia.

56. A 2.ª POE/2022 revê em alta o objetivo do saldo global face à 1.ª POE, assente no aumento previsível da receita fiscal e contributiva, fundamentada na evolução mais favorável das bases macroeconómicas destas receitas, mantendo aproximadamente o mesmo nível de despesa.

57. A melhoria de 3613 M€ no saldo global esperada em 2022 está alicerçada na diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 e no aumento da receita superior ao da despesa. Esta melhoria da posição orçamental consegue acomodar a manutenção de reservas para fazer face a um eventual retrocesso pandémico e financiar uma série de medidas destinadas a mitigar os efeitos adversos do choque geopolítico e a execução programada do Plano de Recuperação e Resiliência.

58. A 2.ª POE/2022 prevê que as medidas de política COVID-19 pesem 875 M€ no saldo global do ano em curso. Este encargo líquido é a diferença entre 1113 M€ de despesa e 238 M€ de encaixe das subvenções europeias REACT.

59. O ano de 2022 marca a aceleração na implementação do PRR, com uma despesa previsional de 3,2 mil M€, inteiramente financiada por subvenções comunitárias e um excedente de 149 M€, destinado a financiar despesa em 2023.

60. As medidas de política destinadas a mitigar os efeitos da crise energética e o conflito na Ucrânia têm um impacto previsional no saldo global de – 1125 M€, resultando do efeito combinado da perda de receita (– 437 M€) e realização de despesa (688 M€).

61. Numa análise por agregados orçamentais, a melhoria da posição orçamental resulta de um crescimento da receita (+ 9586 M€; + 10,4%) superior ao da despesa (+ 5973 M€; + 5,9%).

62. O acréscimo previsional da receita assenta maioritariamente na componente não fiscal nem contributiva (+ 5087 M€; 53%), justificada pelo aumento das transferências da UE, no contexto da iniciativa Next Generation EU, destinadas ao financiamento do PRR e das medidas de política, tanto as anti-malefícios da COVID-19, como as de mitigação das adversidades causadas pelo choque geopolítico e pela guerra na Ucrânia. Neste ano, espera receber-se um total de 3800 M€, repartidos entre o MRR (3352 M€) e o REACT (448 M€).

63. A evolução da receita fiscal e contributiva representa cerca de 47% da variação total da receita efetiva e a sua evolução previsional encontra-se em linha com a das suas bases macroeconómicas: aceleração do consumo privado e melhoria dos indicadores do mercado de trabalho. O acréscimo de 3365 M€ na receita fiscal tem origem nos impostos indiretos (2261 M€; 7,6%) e diretos (1104 M€; 4,4%):

- A variação total dos impostos indiretos inclui a medida de redução do ISP e do IVA respetivo (– 647 M€) no contexto do pacote de mitigação do choque geopolítico e do conflito na Ucrânia. Excluindo este efeito, o aumento seria de 2908 M€ (9,6%);
- Nos impostos diretos, deve notar-se que a 2.ª POE/2022 mantém um conjunto de medidas de política anunciadas na 1.ª POE, com efeitos negativos sobre a cobrança: o pacote de estímulos do IRS (– 210 M€), a eliminação do pagamento especial por conta de IRC (– 10 M€) e o agravamento das tributações autónomas de IRC (– 5 M€), com um efeito agregado de – 210 M€ sobre o IRS e – 15 M€ sobre o IRC.

64. A evolução esperada para a despesa em 2022 (5,9%) encontra-se muito influenciada pelo PRR e pelas medidas de política destinadas à mitigação das adversidades económicas da COVID-19 e do choque geopolítico e militar, que representam 84% do crescimento previsional. Excluindo estes efeitos, o crescimento reduz-se para 1,0% (968 M€).

65. Relativamente à despesa em ativos financeiros, destacam-se os montantes orçamentados para empréstimos de médio e longo prazo (5710 M€), bem como as dotações de capital (4099 M€). Algumas entidades públicas empresariais dentro do sector das AP (EPR) são beneficiárias quer de empréstimos de médio e longo prazo quer de dotações de capital, essencialmente, a Infraestruturas de Portugal, o Metropolitano de Lisboa e o Metro do Porto. É de referir que os montantes orçamentados podem ser objeto de alteração orçamental dentro da competência do Governo, permitindo acomodar despesas que não estavam inicialmente orçamentadas ou previstas.

66. A dotação programada na 2.ª POE/2022 para os instrumentos convencionais de controlo da despesa é de 3125 M€, constituindo o valor mais elevado desde 2015, o que traduz uma maior centralização

da despesa e um aumento do poder discricionário do MF. Os instrumentos de controlo centralizado da despesa deverão totalizar 3125 M€ em 2022, repartindo-se da seguinte forma: dotação provisional (564 M€), reserva orçamental (400 M€), cativações (1017 M€) e dotações centralizados (1145 M€).

67. O ano de 2022 marca o regresso à prática da instauração de uma segunda ronda de cativações, a serem legisladas no decreto-lei de execução orçamental, que impede o aumento anual de despesa mesmo quando ela foi aprovada pelo Parlamento. O valor provisional dos instrumentos de gestão centralizada aumentou 141 M€ (4,7%) em 2022, com origem no agravamento das cativações, que decorre das regras estabelecidas no articulado da 2.ª POE/2022 e no futuro Decreto-Lei de Execução Orçamental.

68. O recurso excessivo à retenção de dotações aprovadas pelo Parlamento desvirtua o Orçamento do Estado, penaliza a fiscalização da execução das dotações aprovadas e prejudica a implementação das políticas públicas programadas. As cativações, a reserva orçamental e as dotações centralizadas para fins específicos são travões à execução das dotações aprovadas pela AR para os ministérios executarem as políticas públicas com que se comprometeram. Induzem incerteza quanto ao momento e às dotações efetivamente disponíveis para assegurar o cumprimento das metas sectoriais. A utilização de dotações centralizadas para fins específicos é, ainda, contrária aos princípios da orçamentação por programas e da especificação da despesa e não assegura coerência entre a orçamentação e a execução da despesa — as operações de reafectação da dotação não respeitam necessariamente a orçamentação (ou seja, os objetivos iniciais), originando incoerência e falta de transparência na execução orçamental.

6. Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas [NOVO]

69. O articulado da 2.ªPOE/2022 mantém genericamente as mesmas normas que condicionam a autonomia das entidades públicas no âmbito de recursos humanos e aquisição de serviços: instrumentos não convencionais de controlo da despesa. Todos os anos o Governo propõe estas normas na proposta de lei e todos os anos a AR as tem aprovado sem alterações. Os decretos-lei de execução orçamental, no cumprimento do mandato aberto pelas LOE, densificam e agravam as dificuldades de gestão dos serviços e das empresas públicas, na Administração Central, na Administração regional e na Administração Local. A superação destas dificuldades é, em si mesma, outra barreira. Exige a intromissão fina na gestão de dois a três membros do Governo e muita burocracia para levantar as restrições ao recrutamento e à aquisição de serviços. É importante notar que os instrumentos não convencionais de racionamento da tesouraria colocam uma segunda restrição orçamental dentro da restrição orçamental que a AR aprova para cada unidade orgânica.

70. Comparando as normas aprovadas na lei do OE/2021 e as normas propostas na 2.ªPOE/2022, conclui-se que se mantém o objetivo do MF de constranger a autonomia de gestão das entidades públicas. As normas são praticamente iguais, repetindo-se o processo que vem desde a década passada. Para além da UTAO, algumas entidades já apresentaram preocupações à Comissão de Orçamento e Finanças no âmbito da 2.ªPOE/2022, designadamente a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

71. O aumento da taxa de inflação em 2022 irá reforçar os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços. O crescimento do nível geral de preços muito mais acentuado em 2022 do que em anos anteriores tornará ainda mais evidente o irrealismo das normas que impedem o aumento nominal na despesa nestas rubricas há demasiados anos (mesmo havendo dotação disponível nos orçamentos das unidades orgânicas). A renovação e a requalificação dos quadros das AP são travadas por estas normas e pela densificação que o DLEO todos os anos introduz. As consequências gravosas para a qualidade dos serviços prestados pelas empresas e demais entidades de todos os subsectores públicos são substantivas e cada vez mais sentidas pelos utentes. A UTAO diagnosticou os custos microeconómicos da manutenção acrífica desta prática legislativa no [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março. Apela-se, pois, mais uma vez, aos Deputados para ponderarem a revogação destes instrumentos.

7. Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]

72. O saldo global da CGA registará uma deterioração em 2022, apesar da retificação da tendência de sucessiva suborçamentação da receita com contribuições e quotizações verificada nos últimos anos.

73. Em 2021, ao contrário do sucedido em 2020, o impacto líquido no saldo global das medidas COVID-19 operacionalizadas pela Segurança Social foi negativo em 623,9 M€. Face a um nível semelhante de despesas no âmbito da COVID, a não compensação na totalidade pelo Estado na conta do sub-sector pelo seu envolvimento no combate aos malefícios da pandemia foi o fator determinante para o impacto negativo destas medidas no saldo global de 2021.

74. A previsão incluída na 2.ºPOE/2022 referente aos encargos com medidas excecionais COVID-19, de menor dimensão em comparação com anos anteriores, encontra-se totalmente desatualizada face aos dados da execução orçamental do 1.º trimestre de 2022.

75. Em 2021, o saldo global da Segurança Social foi largamente excedentário. Se se excluir o impacto direto das medidas COVID-19, o excedente orçamental teria sido superior.

76. A conta previsional da Segurança Social para 2022 apresentada na primeira Proposta de Orçamento foi, na sua essência, replicada na 2.ºPOE/2022, incorporando, no entanto, a revisão em alta da receita com contribuições e quotizações.

77. O saldo global da Segurança Social (ajustado) deverá registar um incremento em 2022, impulsionado pela variação positiva do impacto orçamental líquido decorrente da aplicação das medidas excecionais COVID-19. A receita por via da diminuição prevista em transferências do OE no âmbito destas medidas é largamente atenuado pelo aumento na receita com contribuições e quotizações. A despesa efetiva decrescerá, porque o incremento previsto na despesa resultante de pensões e outras prestações sociais será absorvido pela redução dos encargos com medidas excecionais COVID-19.

78. Apesar do alargamento do universo e da duração da medida de aumento extraordinário de pensões, a despesa com pensões prevista na 2.ºPOE/2022 não foi revista face ao previsto na primeira POE/2022, de outubro de 2021. Como tal, é de presumir que o incremento na despesa com pensões, previsto para 2022 na POE/2022 de outubro de 2021, era suficiente para compensar a decisão tomada posteriormente de alargar a abrangência e a duração da medida de atualização extraordinária de pensões.

79. A medida de apoio extraordinário para as famílias mais vulneráveis não é detalhada individualmente na conta previsional da Segurança Social para 2022. Apesar de esperar um efeito neutro no saldo global por via do impacto líquido desta medida, sugere-se ao IGFSS, em linha com o realizado para as medidas COVID-19, a individualização dos encargos com medidas no âmbito da crise energética e do conflito da Ucrânia.

80. A despesa com o Rendimento Social de Inserção atingirá o valor mais alto dos últimos 10 anos. Em 2012, o RSI representava 1,6% do total da despesa do sistema de Segurança Social. Em 2022, e tendo por base as previsões da 2.ºPOE/2022, o peso desta prestação representará 1,2% da totalidade da despesa prevista.

8. Responsabilidades contingentes

81. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para a entidade que as detém. Neste âmbito, as garantias concedidas são promessas de pagamento do Estado de dívidas contraídas por outras entidades, públicas ou privadas. Os litígios e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) e pendentes de resolução são uma outra fonte de responsabilidades contingentes. Estas responsabilidades decorrem de eventos ocorridos ao longo da vigência de uma

parceria que podem gerar, nos termos previstos no contrato, o direito do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização.

82. O exercício económico de 2022 deverá ser regulado por, pelo menos, duas leis orçamentais, a subjacente ao Orçamento de Estado transitório, atualmente em vigor, e a que vier a ser aprovada no próximo dia 27 de maio. Presentemente, encontra-se em vigor o OE/2022 transitório, que estabelece como limite máximo a garantir um total de 14 972 M€. A 2.ªPOE/2022 prevê a redução dos limites máximos das garantias a conceder pelo Estado, face aos limites resultantes do OE/2022 transitório que se encontram em vigor. No total, o limite às garantias anteriormente definidas deverá diminuir 5350 M€.

83. No 1.º trimestre de 2022 foram concedidas garantias no montante global de 667 M€, prevendo-se ainda que venham a ser concedidos 1118 M€ até ao final do ano. As garantias concedidas no decorrer do 1.º trimestre (667 M€) foram enquadradas pelo preceituado no artigo 173.º do orçamento transitório de 2022. As garantias que se prevê que venham a ser autorizadas até ao final de 2022, no montante global de 1118 M€, enquadram-se na 2.ªPOE/2022.

84. Em 2021 registou-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas. Para 2022, prevê-se uma nova diminuição nas responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas. As responsabilidades assumidas pelo Estado em 2021, decorrentes de garantias prestadas, diminuirão 562 M€ face ao ano anterior (-3,2%). O montante mais expressivo refere-se a garantias cujos beneficiários são Entidades Públicas Reclassificadas, com um total de 6402 M€ (54,4% do total). Para o final de 2022, prevê-se que as responsabilidades assumidas pelos Estado, decorrentes de garantias prestadas, ascendam a 11 419 M€, diminuindo 347 M€ face ao ano anterior (-2,5%). As Entidades Públicas Reclassificadas deverão continuar a ser o conjunto de entidades com o montante mais significativo, 6055 M€, mas reduzindo o seu peso no total para 53,0%. Refira-se que as responsabilidades do Estado a favor do FCGM deverão aumentar cerca de 154 M€ em 2022, devido concessão de garantias ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março (no âmbito da pandemia).

85. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuirão consideravelmente nos últimos anos, sobretudo devido à melhoria das condições de liquidez da economia portuguesa e à maior facilidade de acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas. A política monetária amplamente acomodatória, prosseguida pelo BCE, foi um dos fatores que mais contribuiu para esta evolução.

86. A previsão para 2022 aponta para um ligeiro aumento das responsabilidades efetivas face ao ano anterior, sobretudo as relacionadas com o instrumento europeu SURE e medidas COVID-19. Este acréscimo, de cerca de 297 M€, está relacionado com a implementação das medidas COVID-19, uma vez que os maiores contributos advêm do instrumento SURE (+366 M€), *Pan-European Guarantee Fund* (+211 M€) e do FCGM (+206 M€). Também se registou um aumento das responsabilidades efetivas resultantes de garantias assumidas para com a Região Autónoma da Madeira (+135 M€).

87. Em 2021 e no 1.º trimestre de 2022, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativamente diminutos, com respeito a operações que envolveram a execução de garantias públicas, mas a previsão para 2022 é mais expressiva. Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, beneficiária de uma garantia pública, o Estado pode ser chamado a efetuar o pagamento caso o credor venha a executar a garantia prestada. Com efeito, em 2021 o Estado pagou 12 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 2 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro. No 1.º trimestre de 2022, o montante envolvido com estes pagamentos foi de 0,3 M€. Para 2022, a previsão constante da 2.ªPOE/2022, é de que o Estado possa vir a ser chamado a pagar cerca de 127 M€ pela execução de garantias públicas.

88. Os litígios e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados dos contratos de PPP são uma outra fonte relevante de responsabilidades contingentes. Estas responsabilidades abrangem, sobretudo, as parcerias do sector rodoviário, mas manifestam-se também nos sectores ferroviário, aeroportuário e da saúde.

89. No decurso de 2021, foram submetidos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de parceria, tendo por fundamento a pandemia COVID-19 e as suas diversas implicações. Estes pedidos tiveram origem em contratos de parceria nos seguintes sectores de atividade: ferroviário (Concessão Metro Sul do Tejo), aeroportuário (Concessão ANA) e saúde (EG Hospital de Cascais e EG Hospital de Loures).

90. No final de 2021, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados do sector rodoviário diminuiu face ao registado no final de 2020. Os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias. O stock de responsabilidades contingentes (ações arbitrais, Reposição do equilíbrio financeiro e outras) associadas a PPP rodoviárias — Concessões e Subconcessões —, ascendeu a 455 M€ no final de 2021, registando-se uma redução de 183,5 M€ face ao registado no final de 2020 (639 M€). Neste sector, as responsabilidades contingentes estão concentradas no subconjunto das subconcessões rodoviárias (cerca de 449 M€), o qual foi responsável pela referida redução, de 183,5 M€, em 2021. No tocante às concessões rodoviárias, o valor quantificado de contingências é relativamente reduzido.

91. No sector ferroviário, destaca-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., que se mantinha no final de 2021, e de cujo desenlace poderão resultar encargos para o Estado. O pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas, ascende a 192 M€. Refira-se ainda a existência de três pedidos de reposição do equilíbrio financeiro efetuados pelo parceiro privado da Concessão Metro do Porto (ViaPorto — Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal LDA), com um valor peticionado de 2,9 M€, e o pedido de prorrogação do prazo de concessão, apresentado pela concessionária da Metro Sul do Tejo, enquadrado no regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura.

92. Relativamente à concessão do sector aeroportuário, existe o risco de perda de receita futura para o Estado, caso o pedido de reposição do equilíbrio financeiro submetido pela ANA, S.A. tenha provimento. A subconcessionária ANA, S.A. submeteu um pedido de REF, tendo por base a redução de receitas da concessão, causada pelas medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado Português durante a pandemia COVID-19. Na eventualidade de o pedido de REF formulado vir a ter provimento, é de esperar uma variação na projeção de receita a partilhar com o concedente (Estado Português). À data, não é possível saber se a receita elegível para partilha será menor ou maior do que a projetada no contrato. Assim, este pedido de REF representa um risco descendente [ascendente] para o saldo das contas públicas de anos vindouros caso venha a ocorrer uma perda [um ganho] de receita futura.

93. No sector da saúde, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 59,4 M€ no final de 2021, um valor ligeiramente abaixo do registado no final do ano anterior (59,8 M€).

1 Introdução [REVISTO]

94. O presente relatório contém a segunda apreciação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República à segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (2.ºPOE/2022). O objeto de estudo deu entrada no Parlamento em 13 de abril de 2022 e foi debatido com a equipa governamental responsável pela área das Finanças no dia 26 desse mês. Está agendada para as 15h00m de 13 de maio de 2022 nova audição da mesma equipa na Comissão de Orçamento e Finanças (COF). A votação final global da POE está marcada para 27 de maio. Este documento revê e alarga a análise preliminar à 2.ºPOE/2022 tendo em vista complementar a informação dos decisores políticos parlamentares e dos cidadãos em geral sobre o plano financeiro das Administrações Públicas para o ano em curso. A produção desta segunda análise foi anunciada publicamente no documento com a análise preliminar, o [Relatório UTAO n.º 7/2022](#), de 23 de abril.

95. As diferenças no conteúdo face à apreciação preliminar são facilmente reconhecíveis no presente texto. O texto está dividido em vários blocos: capítulos, secções, subsecções e pontos. Cada bloco novo está identificado na sua epígrafe com a expressão “[NOVO]”. Cada bloco com alterações no conteúdo está identificado com a expressão “[REVISTO]” na sua epígrafe. A mera leitura do Índice Geral basta para localizar as diferenças entre os dois relatórios.

96. O Ministério das Finanças (MF) voltou a disponibilizar em tempo útil para este segundo relatório quase toda a informação complementar que a UTAO lhe solicitou para melhor poder analisar tecnicamente a 2.ºPOE/2022. Já para a primeira análise a informação chegou a tempo e horas e cobriu os pedidos mais impactantes no trabalho da UTAO. A situação repetiu-se com pedidos específicos para utilização no segundo relatório da UTAO. Neste caso, saúda-se a disponibilização das cativações por rubrica de classificação económica a efetuar por aplicação da lei orçamental e, novidade nos últimos anos, por conta do decreto-lei de execução orçamental que vier a vigorar até ao fim do exercício económico de 2022. Este registo muito positivo sobre transparência merece ser feito porque o comportamento dos serviços do MF não tem sido assim no passado recente. Inúmeros relatórios da UTAO deram conta, nos seus capítulos introdutórios, de falhas graves no dever de transparência, o último dos quais foi publicado há cerca de um mês com a apreciação do Programa de Estabilidade 2022–26 (PE/2022–26).¹ Saúda-se, pois, a alteração de comportamento e deseja-se a continuação deste novo registo, a bem do esclarecimento dos cidadãos e, claro, do órgão parlamentar de soberania.

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

98. O Plano de Reestruturação do grupo TAP não está disponível para consulta pública. Neste segundo relatório, a UTAO desenvolveu a apreciação dos riscos para os contribuintes, no presente ano e nos vindouros, decorrentes da exposição do Estado ao grupo empresarial TAP. O desenvolvimento acontece na Subsecção 4.7.2. Há uma peça de informação da maior relevância para a qualidade dessa apreciação que está omissa: trata-se do Plano de Reestruturação das empresas TAP, S.G.P.S e TAP. S.A. negociado entre o grupo, o Governo português e a Comissão Europeia, finalmente aprovado no final de 2021. Este plano há-de conter a última versão de 2021 do plano de negócios plurianual do grupo, bem como os limites dos compromissos financeiros assumidos pelo Estado português em cada um dos anos de duração do plano. Por isso, não tendo encontrado o documento na Internet, a UTAO solicitou-o ao MF (Direção-Geral do Orçamento), tendo recebido a resposta de que não dispõe de tal documento. Dá-se conta na referida subsecção da decisão da Comissão Europeia (CE) em 21 de dezembro de 2021 sobre a concessão de Ajudas de Estado à empresa TAP, S.G.P.S.. Informa-se que o documento da CE

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

omite deliberadamente todos os valores monetários, substituindo-os pela expressão "[...]", justificando a omissão com a necessidade de preservar "segredos profissionais". Repete-se com o grupo TAP o mesmo secretismo que envolveu a assunção de compromissos públicos avultados relativamente ao grupo Novo Banco. Esta reiterada falta de transparência dos poderes públicos perante quem é chamado a pagar as intervenções do Estado deve merecer a mais ampla discussão pública, dentro e fora do plano político. Demasiadas polémicas poderiam ter sido evitadas no passado se as partes contraentes tivessem tido outro comportamento. A concorrência na indústria visada e as entidades bancárias têm sempre maneira de aceder aos segredos profissionais de tais contratos, e de maneiras porventura pouco desejáveis, pelo que não se vislumbra a utilidade social de os poderes públicos insistirem em esconder os números.

99. A apreciação das diferenças entre os cenários da 2.ªPOE/2022 e os do PE/2022–26 marca a estrutura deste relatório. Estão em apreço neste parágrafo os cenários macroeconómico e orçamental em contabilidade nacional. O cenário orçamental em contabilidade pública é material novo e tem uma estrutura diferente. O texto nos Capítulos 3 e 4 é quase igual ao da análise preliminar publicada em 23 de abril último. A opção tem duas justificações. A primeira decorre dos momentos em que os dois documentos do Governo foram apresentados. Pouco mais de duas semanas decorreu entre a divulgação do documento de programação orçamental de médio prazo (aconteceu a 25 de março) e a submissão do documento de programação orçamental de curto prazo (13 de abril). Num intervalo tão curto, não se esperaria nenhuma alteração significativa nas previsões para o ano em curso, uma vez que não aconteceu nenhuma mudança expressiva no contexto económico. Porém, o facto de o PE/2022–26 não ter sido, de facto, o documento de planeamento estratégico que a lei e o bom-senso económico determinam, faltando-lhe duas peças fundamentais para possuir essa natureza,² alimentou a expectativa sobre novidades que a 2.ªPOE/2022 pudesse trazer em matéria de metas, tetos de despesa e medidas novas de política a concretizar no exercício económico de 2022. A segunda razão para o foco nas diferenças face ao PE é a restrição temporal. A UTAO dispôs de apenas 5,5 dias úteis para planear, estudar a documentação da POE, aguardar pelos dados solicitados ao MF, tratar os dados numéricos, escrever e rever o seu manuscrito (recorde-se que esta análise foi escrita para o relatório de 23 de abril, sendo agora repetida). Deu-se detalhadamente conta da insuficiência de prazos tão pequenos para analisar profissionalmente as peças mais importantes da política orçamental portuguesa no diagnóstico recentemente realizado ao processo legislativo orçamental ([Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março); este estudo também inclui uma proposta de reforma do mesmo e reestruturação da UTAO capazes de emprestar maior dignidade às funções do Parlamento (contém sugestões concretas de novos prazos para apreciação política e técnica das POE). Tendo entregue à COF em 12 de abril a sua apreciação ao PE/2022–26, do qual consta uma apreciação profunda do ponto de partida para o exercício de orçamentação do ano seguinte, não se justificaria repetir agora a mesma análise porque não há informação nova que determine a necessidade de atualização. Os leitores interessados em matérias que edições anteriores desta coleção de relatórios cobriam e que não tenham lido a análise ao último PE, encontrarão nos Capítulos 3 e 4, quando apropriado, indicações para consulta na publicação de 12 de abril último.

100. A responsabilidade financeira do Estado português merece destaque nesta Introdução. É discutida no Capítulo 2. Tem uma oportunidade reforçada por ser apresentada no início de uma nova legislatura. Este arranque acontece com muitos cidadãos eleitos pela primeira vez para o exercício das funções de Deputado. É também o início de um ciclo político com condições acrescidas de estabilidade governativa e, por isso, propício a pensar o País a médio prazo. O capítulo chama a atenção para as quebras recorrentes de compromisso do Governo e da Assembleia da República (AR) para com as obrigações de planeamento estratégico das finanças públicas. Com uma nova legislatura a nascer, é importante informar que essas obrigações, além de serem deveres consagrados na lei, são também um imperativo institucional para o País ter finanças públicas sustentáveis e capacidade real de alternância entre opções políticas com expressão financeira. A [Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª](#) para alterar a lei fundamental

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

das finanças públicas, decidida em contrarrelógio no dia 22 de abril no Parlamento, é o mais recente exemplo de desrespeito pelo primado da plurianualidade na programação orçamental. Pior, os resultados das votações completaram o dismantelamento em curso das restrições de médio prazo sobre os orçamentos e as execuções anuais das contas públicas. A análise final agora dada à estampa atualiza a apreciação preliminar do dia 23 de abril, tomando em conta as inúmeras propostas de alteração da proposta de lei do Governo para mudar a lei de enquadramento orçamental e as votações havidas no referido dia, a meio da discussão desta 2.ªPOE/2022. As conclusões ora justificadas são muito preocupantes para a reputação da República Portuguesa nos mercados de crédito internacionais e deverão ser lidas com muita atenção pelos decisores políticos parlamentares.

101. O orçamento do “Capítulo 60” é, pela primeira vez, apreciado no seu conjunto em relatórios da UTAO. É o objeto da Secção 5.2. O referido capítulo seve para registar contabilisticamente um conjunto muito diversificado de operações económicas pilotadas pelo MF ou sujeitas a autorização por parte do MF. A UTAO analisa regularmente a execução de algumas rubricas do Capítulo 60, tanto no acompanhamento intra-anual da execução do Orçamento do Estado como na apreciação das POE — casos de dotações centralizadas para fins específicos, execução de garantias, cobrança de dividendos, etc.. Considerou-se interessante oferecer, desta vez, uma visão de conjunto sobre a totalidade destas operações económicas sob controlo direto do MF. A despesa excede tipicamente a receita neste Capítulo. Na 2.ªPOE/2022, o MF espera executar despesa (do Capítulo 60) em montante equivalente a 12% da despesa efetiva total proposta para as AP, o que é um montante apreciável e, só por si, justificativo do interesse na análise global do Capítulo 60.

102. O documento está organizado em oito capítulos. Após este com natureza introdutória, segue-se o Capítulo 2, já apresentado. O Capítulo 3 assinala as diferenças no cenário macroeconómico entre a 2.ªPOE/2022 e o PE/2022–26. Atualiza a avaliação de riscos nas previsões para 2022 que a UTAO fizera no [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril, às projeções macroeconómicas do PE. O Capítulo 4 aprecia o cenário orçamental em contabilidade nacional proposto na 2.ªPOE/2022. É o mais extenso de todos os capítulos. As primeiras três secções concentram-se na identificação das diferenças face ao cenário orçamental do PE/2022–26, um trabalho que é complementado por comparações com a primeira POE/2022 discutida em outubro de 2021 na AR. As quatro secções seguintes oferecem ângulos próprios de análise às previsões da 2.ªPOE/2022: identificação da orientação da política orçamental face ao ciclo económico, caracterização das medidas de política anunciadas, interpretação das variações homólogas nas rubricas orçamentais e avaliação dos riscos que impendem sobre as previsões pontuais do MF. Os capítulos seguintes são todos novos. O Capítulo 5 cuida do cenário orçamental em contabilidade pública. A Secção 5.1 começa por colocar o saldo global em contexto histórico e comparar a nova previsão para 2022 com a previsão da 1.ªPOE/2022. A seguir, identifica as determinantes da passagem do saldo de 2021 para 2022 e as principais rubricas da receita e da despesa, individualizando os contributos do Plano de Recuperação e Resiliência e das medidas de política destinadas à mitigação dos malefícios da pandemia COVID-19, do choque geopolítico e do conflito militar na Ucrânia. A Secção 5.2 contém a inovação acima destacada, analisando as propostas no Capítulo 60 da POE. Os instrumentos convencionais de racionamento da tesouraria dos subsectores Administração Central e Segurança Social são apreciados na Secção 5.3. O Capítulo 6 chama a atenção para as ameaças sérias à qualidade dos serviços a prestar pela generalidade das AP, em todos os subsectores, que emanam de um conjunto de artigos na proposta de lei e no decreto-lei de execução orçamental. Impõem restrições à gestão eficaz das entidades públicas relativamente à sua autonomia para contratar recursos produtivos (trabalhadores e consumos intermédios). A UTAO vem designando estas normas, há vários anos nas suas publicações, como os “instrumentos não convencionais” de racionamento da tesouraria ou de controlo da despesa. São aplicáveis a todos os subsectores das Administrações Públicas. O Capítulo 7 aprecia as contas propostas pelo Governo para os sistemas de proteção social pública, a cargo da Caixa Geral de Aposentações (Secção 7.1) e da Segurança Social (Secção 7.2). Finalmente, o Capítulo 8 analisa as responsabilidades contingentes da Administração Central. Após uma secção pedagógica sobre a matéria, as secções seguintes fazem o ponto da situação nas várias fases do ciclo de vida do stock destes passivos, comparando os planos para 2022 com as situações observadas nos anos 2017 a 2021.

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

103. Este capítulo demonstra quão fraco tem sido o compromisso dos órgãos de soberania com o planeamento estratégico das finanças públicas. As duas primeiras secções explicam as virtualidades da programação de médio prazo na gestão financeira pública. Culminam com a conclusão de que as propostas de Orçamento do Estado, sendo documentos programáticos de curto prazo, devem respeitar e declinar para cada ano a estratégia económico-orçamental de médio prazo com que o Governo se comprometeu perante o País, densificando as escolhas de política, os propósitos reformistas, o envelope financeiro em contas nacionais e a restrição orçamental em contabilidade pública definidos nos documentos de programação plurianual submetidos ao Parlamento na Primavera. As Secções 2.3 a 2.5 analisam o grau de respeito, na prática, do processo legislativo pelos princípios normativos de precedência do médio prazo sobre o curto prazo. Esta reflexão é tanto mais oportuna quanto é certo que Portugal está a iniciar um novo ciclo político com condições parlamentares de estabilidade governativa nos próximos quatro anos e meio, circunstância deveras favorável e apelativa para realizar um planeamento estratégico consequente ao longo da nova legislatura. Os sinais dados no Parlamento neste arranque da XV Legislatura são preocupantes.

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

105. Este capítulo conheceu algumas modificações face à versão publicada na apreciação preliminar da segunda POE/2022. Refletiu, essencialmente, as alterações à Lei de Enquadramento Orçamental aprovadas na Sessão Plenária da AR havida em 22 de abril de 2022, dois dias após o fecho deste capítulo no [Relatório UTAO n.º 7/2022](#), de 23 de abril. Este desfecho está incorporado na Secção 2.5, que foi expandida com material novo e desdobrada em duas subsecções, a segunda das quais é texto inteiramente novo. Na Secção 2.3 houve uma revisão linguística sem substância. Aproveitou-se o tempo adicional para expandir os pontos (i) a (iv) da Secção 2.4 apresentada na relatório anterior. Recorde-se que nele apenas se haviam enunciado as ideias a desenvolver na apreciação seguinte da UTAO à segunda POE/2022.

2.1 Racionalidade económica da programação plurianual na política orçamental

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

107. O País fez um progresso formal nos últimos 20 anos. Disciplinou, sob a forma de lei com valor reforçado, princípios, práticas e normas dispersas por vários diplomas que enformam o enquadramento das finanças públicas. Ter valor reforçado significa que se sobrepõe a todas as normas jurídicas que disponham sobre gestão financeira pública, prevalecendo sobre disposições em sentido contrário eventualmente presentes noutras leis. A primeira LEO foi aprovada em 2001 — [Lei n.º 91/2001](#), de 20 de agosto. Merecem destaque as inovações, à época, referentes a regras orçamentais numéricas e ao princípio da programação orçamental de médio prazo. Uma e outra pretenderam condicionar a liberdade legislativa de curto prazo ao planeamento plurianual, em nome da liberdade de escolha das legislaturas seguintes sobre prioridades para a condução da política orçamental anual. A discricionariedade absoluta das leis orçamentais anuais deveria ser mitigada e condicionada ao espaço orçamental disponível, orientando também a ação em cada ano no sentido de garantir a criação do espaço indispensável para viabilizar a alternância futura entre diferentes opções políticas, seja para estabilizar o ciclo económico, para alterar a provisão pública de determinados bens ou serviços ou para redistribuir rendimento ou riqueza. A segunda LEO, adotada em 2015, renovou estes princípios e aprofundou os mecanismos capazes de assegurar a sua implementação. No contexto da [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro, merece destaque a consagração na Primavera dos instrumentos de planeamento de médio prazo (ano corrente e quatro anos seguintes): o Programa de Estabilidade (art. 33.º) e a lei das Grandes Opções, na qual releva, para efeitos orçamentais, o chamado Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) — artigos 34.º e 35.º da LEO em vigor.

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

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

110. A propósito, acrescenta-se a existência de outro instrumento de planeamento plurianual que o Governo deve divulgar também em abril de cada ano: Programa Nacional de Reformas (PNR). É um documento exigido pela legislação europeia e integrado, tal como o PE, no chamado Semestre Europeu. Habitualmente muito descritivo, visa informar anualmente sobre o estado de concretização de medidas supostamente profundas (daí, o termo “reformas”) e as novas medidas reformistas a implementar ao

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

longo dos cinco anos do período de programação. Com o advento dos Planos nacionais de Recuperação e Resiliência, questiona-se a redundância dos PNR. Em todo o caso, o conteúdo dos PNR não traz vinculação adicional para as metas da política orçamental. A execução dos PNR deve antes ser compatível com o envelope financeiro plurianual dos PE respetivos, razão para a contemporaneidade dos dois documentos.

111. O corolário lógico das exigências de planeamento plurianual é colocar os orçamentos anuais ao serviço da visão estratégica de médio prazo. Isto é particularmente importante no início de uma legislatura, como é o momento que Portugal está a viver. As Propostas de Orçamento do Estado são supostas concretizar, em cada ano, a estratégia económico-orçamental de médio prazo com que o Governo se quis comprometer perante a sociedade, respeitando as opções de política, os objetivos reformistas, o envelope financeiro em contas nacionais e a restrição orçamental em contabilidade pública definidos nos instrumentos de planeamento de médio prazo submetidos em cada Primavera. Depois de explicar o que é o QPDP na próxima secção, as seguintes irão averiguar o grau de respeito da segunda POE/2022 por estes princípios normativos de precedência do médio prazo sobre o curto prazo.

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

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

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

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

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

115. Importa salientar que o QPDP foi pensado para constituir uma verdadeira restrição orçamental para o ano seguinte ao da sua elaboração. É a conclusão que se retira do número 3 do art. 35.º que estabelece a imperatividade dos tetos para o OE desse ano, e o seu carácter apenas indicativo para os exercícios económicos seguintes. A conclusão sai reforçada ao atender-se também ao âmbito bastante restritivo das circunstâncias admissíveis [alíneas a) a d) do número 6] para uma ultrapassagem dos limites vinculativos em momento posterior à aprovação do QPDP na Primavera. Não se encontrando satisfeito

nenhum destes critérios de exceção, os limites máximos à despesa são mesmo uma obrigação a respeitar pelo orçamento do ano seguinte, seja na fase de elaboração da POE pelo Governo, na fase de aprovação da POE na AR ou na fase de execução do OE aprovado pelo Parlamento.

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

2.3 As derivas discricionárias no regime plurianual do QPDP [REVISTO]

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

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

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

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

2.4 História recente da lei das Grandes Opções [REVISTO]

120. A história recente descredibiliza o respeito dos órgãos de soberania para com a restrição orçamental de médio prazo. Não bastando os recuos assumidos em lei no ano de 2020 (*vide* Secção 2.3), o Governo e o Parlamento foram mais longe na quebra de compromisso para com o envelope estratégico e a regra plurianual da despesa. Em 2021 e 2022 não cumpriram sequer o que a lei ainda prescrevia em matéria de tetos plurianuais de despesa. Estes tetos, como acima se explicou, constam do QPDP e este quadro é parte integrante da (proposta de) lei das Grandes Opções. Com efeito:

- (i) a AR deixou caducar a proposta de lei de Grandes Opções para o período de 2021 a 2025, submetida pelo Governo em 15 de abril de 2021 — o processo legislativo foi iniciado com aquela submissão, mas não chegou ao fim. O penúltimo ato processual registado no [sistema de informação da AR](#) tem a data de 6 de maio de 2021 e é o parecer do Governo da Região Autónoma dos Açores. Pela [comunicação social](#), sabe-se que a COF aprovou um requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Socialista para prorrogar em 45 dias o prazo para apreciação do diploma. O último ato processual registado no mencionado sistema de informação é a menção "Iniciativa Caducada", inscrita com a data de 28/03/2022, data de fim da XIV Legislatura.
- (ii) o Governo recentemente empossado falhou o prazo de 15 de abril de 2022 para apresentar a proposta de lei de Grandes Opções (e o QPDP) para o período 2022–26 — na redação da LEO vigente em abril de 2022 (até à publicação da lei de alteração comentada na próxima secção), o dia 15 de abril é o último do prazo legal para o Governo submeter à AR a proposta de lei das Grandes Opções, com o seu QPDP para o período de programação 2022–26. Na data em que este parágrafo está a ser escrito, 2 de maio de 2022, ainda tal iniciativa não foi recebida no Parlamento. Recorde-se que este QPDP, uma vez aprovado, fixaria imperativamente os tetos de despesa para a segunda POE/2022 e a POE/2023. A ilegalidade ficou e consagrou a discricionariedade total do Governo para escrever a programação orçamental de curto prazo.
- (iii) a nova POE/2022 deu entrada na AR em 13 de abril de 2022 e não existe o QPDP que a deveria condicionar (e às propostas de alteração à mesma que surgirem na fase de discussão na especialidade) — embora em situação ilegal, o Governo pôde preparar a segunda POE/2022 sem se sujeitar a tetos à despesa imperativos. Por maioria de razão, os Deputados terão liberdade total para alterar esta POE sem terem que se preocupar com os seus efeitos nos tetos de despesa. Mantendo-se o quadro legal e a ausência de QDDP até 10 de outubro próximo, a mesma discricionariedade máxima acontecerá com a preparação, a negociação e a votação da POE/2023.
- (iv) a história recente defrauda, pois, o espírito e a letra da LEO, na parte relativa à hierarquização dos documentos de programação orçamental — os factos acima, bem como os relatados na Secção 2.3, comprovam este comportamento faltoso que retira credibilidade, em Portugal e nos mercados internacionais, à responsabilidade financeira do Estado. Infelizmente, os ataques autoinfligidos a esta credibilidade prosseguiram já durante o próprio processo legislativo orçamental da segunda POE/2022, com a aprovação de mais uma série de alterações à LEO em 22 de abril de 2022, assunto da Secção 2.5.

2.5 Alterações na LEO em pleno processo legislativo orçamental: efeitos práticos relevantes para a aprovação da lei orçamental para 2022 [REVISTO]

121. À data de redação da versão preliminar desse capítulo (20/04/2022), estava em marcha um processo legislativo super-célere para rever a lei fundamental das finanças públicas. Sem que houvesse conhecimento público da sua intenção, o novo Governo entregou em 11 de abril de 2022 uma iniciativa legislativa destinada a alterar a LEO. É a [Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª](#). A Conferência de Líderes dispensou em 13 de abril o diploma de apreciação na generalidade e agendou-o diretamente para discussão e votação em sessão plenária. A mesma teve lugar no dia 22 de abril de 2022. Esta sessão plenária do Parlamento teve outras matérias agendadas (concretamente, mais de 20 iniciativas).⁴ Para a apreciação da proposta do Governo e de eventuais alterações que os Deputados viessem a submeter, aquele órgão fixou o período de 30 minutos para intervenções: desde cinco minutos para o Governo e cinco

⁴ Identificadas no [relato das votações efetuadas em 22/04/2022](#), documento escrito pela Divisão de Apoio ao Plenário.

minutos para o PS e o PSD até um minuto para o PAN e um minuto para o Livre.⁵ Note-se, ainda, que a proposta de alteração da “Constituição” das finanças públicas foi despachada entre a discussão do PE (dia 20) e a primeira audição do Ministro das Finanças sobre a segunda POE/2022 (dia 26). O desfecho já tem letra de lei no “Diário da República”, com data de 28/04/2022. Estranham-se, pois, tamanha discricção na preparação do diploma e tanta urgência em o aprovar, com tempo tão escasso para o debate. A dignidade da LEO mereceria, no mínimo, uma justificação convincente para o modo bizarro da sua revisão. O dever de justificação é tanto mais necessário quanto é certo que existem muitas mais matérias para rever no enquadramento orçamental e, no mínimo, tão importantes para a qualidade das finanças públicas em Portugal como as alterações que a proposta de lei visa alcançar.

2.5.1 O que pretendia a proposta de lei alterar na LEO? [REVISTO]

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

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

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

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

125. Sabe-se que o XXIII Governo Constitucional não entregou a proposta de lei das Grandes Opções para o período de programação 2022–26 dentro do prazo legal ora em vigor. Este prazo é 15 de abril de 2022. Na prática, o Governo em funções pretendeu com este aditamento adiar até final de junho de 2022 a submissão da mencionada proposta de lei. Recorde-se que a parte substantiva da lei em causa para a política orçamental são os tetos de despesa inscritos no QPDP. Estando já em curso a apreciação parlamentar da POE/2022, a aprovação deste aditamento ao art. 39.º da LEO, que aconteceu em 22 de abril, isentou o OE/2022 de qualquer amarração aos documentos de programação plurianual. Recorde-se que a lei das Grandes Opções, com o seu QPDP, para o período 2021–25 não foi aprovada (conforme Secção 2.4). Assim, na prática, a votação final global da lei orçamental para 2022, agendada para 27 de maio próximo, gozará de discricionariedade máxima, não estando amarrada à disciplina plurianual que, precisamente o PE e o QPDP, no plano dos princípios, deveriam garantir. O Parlamento disporá de toda a liberdade para alterar a própria POE sem se preocupar com o respeito de

⁵ Conforme grelha de tempos consultada em 19/04/2022 para a reunião plenária de 22/04/2022, com início às 10h00m. Aos tempos acima indicados, acrescerão um minuto para cada autor de iniciativa (Governo e partido proponente de eventual alteração) e dois minutos para encerramento atribuídos ao Governo (enquanto autor do agendamento).

qualquer restrição orçamental de médio prazo. No fundo, aprofunda-se com este aditamento o regresso ao passado da política orçamental: redução a zero da relevância política do PE e dos tetos de despesa, e logo no início de uma nova legislatura com condições de estabilidade governativa para projetar e executar em conformidade o médio prazo.

126. A Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª pretendia ainda a aplicação retroativa a 1 de janeiro de 2022 dos seus efeitos. Só por si, a redação proposta para o novo número 4 do art. 39.º da LEO não apagava a ilegalidade na ação do Executivo: faliu a data-limite de 15 de abril de 2022 para apresentar o QPDP no PE e a proposta de lei das Grandes Opções (que obrigatoriamente contém o QPDP sujeito a votos na AR). Quicá por ter consciência deste incumprimento, o Governo incluiu no final da proposta de lei em apreço uma norma para assegurar a aplicação retroativa das alterações à LEO. Com efeito, o art. 3.º manda produzir efeitos a 1 de janeiro de 2022. Deste modo, a ilegalidade ao dia em que este parágrafo foi reescrito (02/05/2022) deixou de ser ilegalidade a partir do dia seguinte ao da publicação da lei — esse dia é o 29 de abril de 2022, portanto anterior ao da votação final global do OE/2022, 27 de maio.

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

2.5.2 O comportamento do Parlamento na deliberação sobre a Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª [NOVO]

128. Numa pequena parte da manhã de 22/04/2022, o Plenário da AR discutiu e aprovou na generalidade e na especialidade a iniciativa do Governo, e ainda votou 24 propostas de alteração e um projeto de lei visando também alterar a LEO. Não é de mais recordar os leitores que a LEO é a “Constituição” das finanças públicas, a lei que define as regras do jogo sobre a política orçamental. Espanta como é que no meio do processo de apreciação de uma POE os Deputados ainda tiveram tempo para conceber 25 propostas de alteração à LEO, a somar às duas alterações que o Governo pretendeu consumir através da sua iniciativa legislativa. As propostas de alteração surgiram no dia 19/04/2022, tendo a Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª dado entrada oito dias antes. Este não é o espaço adequado para a UTAO informar sobre o conteúdo de todas estas alterações, mas os leitores interessados poderão conhecê-las ao consultarem a página-e da proposta de lei. Vinte e quatro das normas propostas para alteração ou aditamento saíram de quatro documentos submetidos em 19/04/2022, pelos seguintes grupos parlamentares: PS, PSD (dois) e Chega. Os serviços da AR decompueram cada documento em propostas de alteração, por norma jurídica a alterar ou aditar, assim se chegando a 24 propostas. Já o PAN apresentou um conjunto de alterações sob a forma de um projeto de lei⁶ e o Plenário aprovou por unanimidade

⁶ É o Projeto de Lei n.º 44/XV/1.ª, admitido em 19/04/2022, e intitulado “Procede à adaptação da Lei de Enquadramento Orçamental ao disposto na Lei de Bases do Clima”.

a sua baixa à COF para apreciação na especialidade. Das 24 propostas de alteração na especialidade, foram aprovadas 16, rejeitadas sete e prejudicada uma. Os resultados de todas as votações na especialidade constam deste documento elaborado pela Divisão de Apoio ao Plenário: "[Guião suplementar II das votações efetuadas em 22/04/2022](#)". Já agora, a sessão matinal do Plenário de 22/04/2022, para além de todas estas matérias relativas à LEO, ainda teve tempo para deliberar sobre mais de 20 iniciativas em matéria económica e orçamental. A lista completa dos temas tratados e o desfecho das votações constam do [relato das votações efetuadas em 22/04/2022](#), elaborado pela Divisão de Apoio ao Plenário.

129. A pressa foi tanta que a proposta de lei já está publicada. A promulgação do Senhor Presidente da República foi conseguida em 27/04/2022, no dia imediato ao seu envio. A nova lei recebeu o n.º 10-B/2022 e [foi publicada em Diário da República no dia 28/04/2022](#). Contudo, nos termos do art. 3.º, produz efeitos de modo retroativo, desde 1 de janeiro de 2022. Aquilo que era uma ilegalidade no momento em que a UTAO publicou a sua apreciação preliminar à segunda POE/2022 passou a estar a legal antes de a apreciação final ficar concluída.

130. As alterações que agora estão em vigor acabaram, e de modo permanente, com as regras plurianuais. A análise na Secção 2.3 demonstrou que, na prática, o regime dos tetos de despesa preconizado na LEO de 2015 fora adiado até 2026 através da publicação da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto. Agora, o adiamento continua, mas é inútil. Os números 3 a e 5 ora introduzidos no art. 36.º da LEO destruíram qualquer vestígio de eficácia que pudesse subsistir após o fim do regime transitório do QPDP em 2025. Atente-se, com efeito, nas novas normas:

"3 - O Orçamento do Estado respeita os objetivos definidos no quadro orçamental de médio prazo, constituindo as previsões em termos de receitas e de despesas a base para a preparação do orçamento anual.

4 - Os limites de despesa definidos no Quadro Plurianual de Despesa Pública, a que se refere o artigo 35.º, por missão de base orgânica, constituem a base do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, os quais são desagregados em programas orçamentais para os subsectores da Administração Central e Segurança Social.

5 - Os eventuais desvios entre as previsões de saldo global, receitas e despesas do Orçamento do Estado e os objetivos definidos no quadro orçamental de médio prazo são fundamentados em sede de Relatório do Orçamento do Estado."

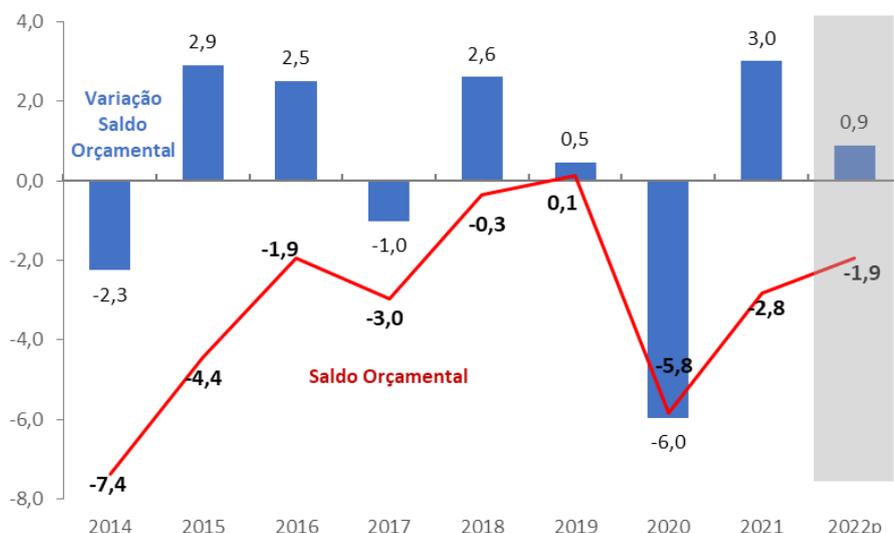
Extracto da [Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril](#)

131. Aquilo que era o ponto de chegada para as POE e as aprovações parlamentares passou a mero ponto de partida. Na prática, os números do art. 36.º citados no parágrafo 130 anulam o cerne do QPDP, que é a existência de tetos imperativos para a despesa global e para os programas orçamentais dos subsectores Administração Central e Segurança Social. Sem essa imperatividade, o QPDP para nada serve, apenas para dar trabalho a quem tiver de o construir. Ser ponto de partida significa que já na fase de preparação da POE o autor (*i.e.*, o Governo) os pode ultrapassar e, por maioria de razão, também o autor das alterações à POE (ou seja, a AR) os pode desrespeitar quando votar a proposta de lei orçamental. A exigência de justificação no número 5 é insignificante. Qualquer linha de texto chegará para a satisfazer, sem ser possível o escrutínio independente *ab initio* nem a auditoria independente *a posteriori* da validade das justificações que forem apresentadas pelo Governo no relatório que acompanhar a POE. Já agora, por que é que os Deputados não aprovaram igual obrigação de justificação para os desvios que eles venham a introduzir em sede de votação na especialidade das suas propostas de alteração? Talvez por saberem que as regras do processo legislativo orçamental são tão deficientes que impedem o conhecimento atempado das consequências financeiras das suas propostas de alteração no saldo orçamental — conforme demonstrado nas Secções 5.3 e 5.4 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, que diagnosticou as regras de funcionamento do processo legislativo orçamental e propôs a sua reforma. Fica ainda o alerta de que, se e quando o regime original do QPDP voltar a estar em vigor (2026 em diante), os três números ora aditados ao art. 36.º irão contradizer a imperatividade dos tetos de despesa para a POE e o OE do ano $t+1$ ditada pelos números 3 e 6 do art. 35.º. A pressa nunca foi boa conselheira.

132. Fica claro que o PE e o QPDP continuarão a ser produzidos para serem desmentidos na primeira oportunidade pelo poder político. A referência à imperatividade dos tetos de despesa, se bem que permaneça na letra do regime definitivo a restaurar em 2026, é completamente despojada de propósito com as normas acima citadas — para além de provocar um incidente de contradição interna na LEO, como alertado no final do parágrafo 131. Aqueles documentos mais não serão do que peças burocráticas. O PE continuará a existir para as instituições europeias verem porque não está na mão do Parlamento português alterar o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Os tetos de despesa, que eram a única regra de disciplina orçamental de génese portuguesa, são, na prática, enterrados na mesma lei que os cria.

133. Oxalá os credores não voltem a descrer na qualidade das instituições portuguesas. Os progressos notáveis na redução do défice orçamental nos últimos anos têm sido suportados largamente por conjunturas económicas favoráveis (Gráfico 1 e Gráfico 2). Este segundo gráfico evidencia a diminuição recorrente no saldo primário estrutural desde, pelo menos, 2015. Não está, pois, a acontecer consolidação orçamental estrutural. Um país com um rácio de dívida pública de 135,2% do PIB em 2020, a que lhe correspondia a sexta posição mais elevada entre os 87 países do Mundo na lista mais recente do Fundo Monetário Internacional,⁷ e tão exposto à deterioração em curso acelerado no ambiente económico internacional, não pode ter dúvidas quanto às penalizações pelo mercado financeiro internacional a que se expõe quando relaxa nos princípios de boa governança das finanças públicas. A navegação orçamental à vista, que é o que o desmantelamento do enquadramento de regras prudenciais de médio prazo provoca, é um regresso perigoso ao passado que parece acontecer ignorando as lições dolorosas suportadas pelos Portugueses na crise das suas finanças coletivas entre 2010 e 2014.

Gráfico 1 – Evolução do saldo orçamental desde 2014
(em percentagem e em p.p. do PIB)

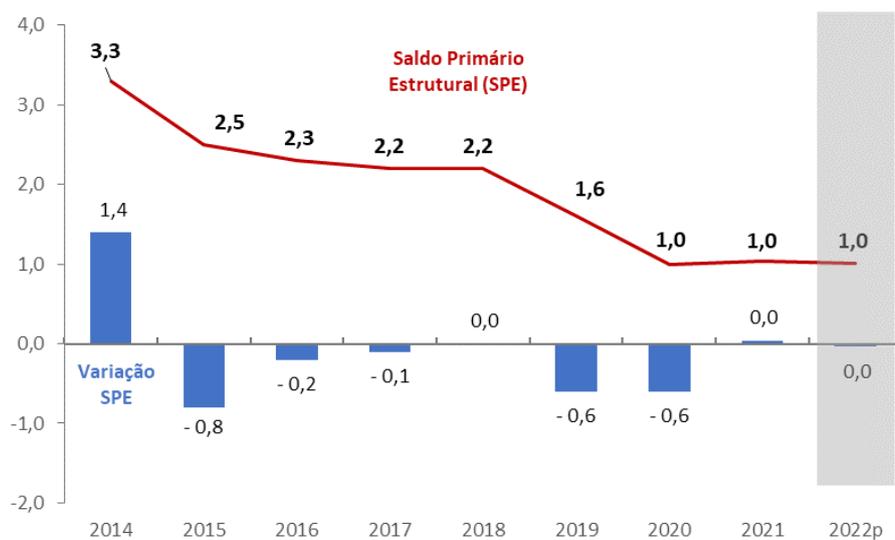


Fontes: INE (Procedimento dos Défices Excessivos, 1.ª Notificação de 2022, 25/03/2022), MF (2.ªPOE/2022) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Saldo orçamental na ótica da contabilidade nacional. (ii) Encontra-se assinalada a sombreado a previsão do MF para 2022 apresentada na 2.ªPOE/2022.

⁷ A lista refere-se à dívida pública do conjunto das Administrações Públicas no final do ano 2020. Foi extraída para este relatório em 03/05/2022 desta [fonte](#).

Gráfico 2 – Evolução do saldo primário estrutural desde 2014

(em percentagem e em p.p. do PIB potencial)



Fontes: Base de dados AMECO (Comissão Europeia, *Projeções do Outono de 2021*, 11/11/2021), MF (2.ªPOE/2022) e cálculos da UTAO. | Notas: Encontra-se assinalada a sombreado a previsão do MF para 2022 apresentada na 2.ªPOE/2022.

3 Cenário macroeconómico [REVISTO]

134. Neste capítulo apresentam-se as revisões que as projeções macroeconómicas da 2.ªPOE/2022 trazem face às incluídas no PE/2022–26, bem como a análise dos riscos descendentes sobre a economia portuguesa. A Secção 3.1 evidencia as diferenças para as previsões do ano 2022 entre o cenário macroeconómico do PE/2022–26 divulgado em 25 de março de 2022 e o cenário macroeconómico da 2.ªPOE/2022 divulgado em 13 de abril de 2022. A Secção 3.2 analisa os principais riscos que incidem sobre o cenário macroeconómico da nova POE. Face à análise preliminar à 2.ªPOE/2022 ([Relatório UTAO n.º 7/2022, de 23 de abril](#)), usou-se informação nova sobre o PIB no primeiro trimestre de 2022 e taxas de inflação em março e abril de 2022 para rever a segunda secção.

135. Para uma análise mais detalhada da contextualização de um conjunto alargado de variáveis macroeconómicas, recomenda-se a leitura do Capítulo 2: Macroeconomia do [Relatório UTAO n.º 6/2022, “Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026”](#), divulgado em 12 de abril de 2022. Esta fonte apreciou o cenário macroeconómico definido pelo Ministério das Finanças para todo o horizonte temporal.

3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental

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

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

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

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

⁸ A diferença entre o IPC e o IHPC encontra-se na composição do cabaz utilizado para aferir o nível de preços: o IPC reflete um cabaz de bens e serviços típico para famílias que residem em Portugal, enquanto o IHPC reflete o cabaz típico das famílias que consomem em Portugal. A diferença está, assim, no consumo efetuado por turistas que visitam Portugal. Decorre desta diferença conceptual, por exemplo, um maior peso dos serviços de restauração e alojamento no cabaz do IHPC do que no cabaz do IPC. Acrescem outras diferenças de metodologia. O IPC é calculado pelo INE segundo normas nacionais e o IHPC é calculado pelo INE segundo normas da UE concebidas para garantir a comparabilidade dos preços no consumo final.

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

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

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

3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas [REVISTO]

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

141. O elevado grau de incerteza é um fator que dificulta a elaboração de previsões fidedignas pelas instituições de referência. A guerra na Ucrânia e as sanções económicas aplicadas à Rússia determinam a perturbação de mercados. Os mercados mais impactados estão a ser os das matérias-primas energéticas (gás, petróleo e carvão, essencialmente) e os dos produtos alimentares não processados cultivados nos territórios em conflito. Tendo em consideração que as sanções económicas têm vindo a ser introduzidas gradualmente, bem como o facto de, nas circunstâncias atuais, não se perspetivar o fim da guerra, qualquer exercício de previsões económicas encontra-se bastante condicionado.

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

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

143. A concretização das transferências da União Europeia previstas para a balança de capital é fundamental para assegurar a capacidade de financiamento da economia portuguesa antecipada pelo MF.⁹ No entanto, uma capacidade de financiamento da economia nacional baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia portuguesa. O contributo da balança de capital previsto na 2.ªPOE/2022 é muito expressivo para a capacidade de financiamento (3,3% do PIB em 2022). Contudo, é de referir que uma capacidade de financiamento obtida com fundos comunitários através da balança de capital não representa, por si só, uma melhoria do desempenho económico do país; traduz uma vulnerabilidade por assentar na dependência de uma fonte de financiamento que o País não controla. Em sentido oposto, a balança de bens e serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a 2.ªPOE/2022 prevê um valor de – 3,4% do PIB em 2022, registo mínimo desde o ano 2012.

144. Para além dos efeitos decorrentes da guerra na Ucrânia, há outros fatores políticos de risco que persistem como um entrave aos fluxos do comércio internacional e do sector financeiro, condicionando o crescimento da economia portuguesa nos médio e longo prazos. É de referir que persistem as tensões entre a China e os Estados Unidos sobre Taiwan, sendo este um importante produtor e exportador de processadores e semicondutores avançados para a atividade industrial mundial. O sincronismo dos planos nacionais de recuperação e resiliência na Europa e similar nos EUA requerem uma elevada procura de recursos nos mercados financeiros e nos mercados de bens e serviços, o que poderá ter efeitos nas taxas de juro e nos níveis gerais de preços, respetivamente.

145. Os mercados de trabalho europeus e, sobretudo, norte-americano registam aquecimento desde meados de 2021. Verificam-se situações de escassez de mão-de-obra um pouco por todo o lado e afetando vários níveis de diferenciação do trabalho. Indicadores de março de 2022 revelam a continuação destas pressões, já depois dos efeitos de ricochete das sanções económicas aplicadas pelo Ocidente à Rússia. A inflação pela via dos custos de trabalho já era uma realidade antes das vagas de março de aumentos nos preços dos combustíveis, da eletricidade e dos alimentos. Estas vagas apenas vêm aumentar o risco de acréscimos adicionais nos salários. Saber se o crescimento dos salários compromete ou não a competitividade das empresas depende da posição relativa das empresas residentes face às não residentes na relação entre crescimento da produtividade do trabalho e capacidade de repercussão do agravamento dos custos de produção sobre os seus clientes (inflação no nível geral de preços).

146. Na Área do Euro, o BCE terminou em março de 2022 a compra líquida de ativos no âmbito do programa de emergência pandémica PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*). Este programa foi estabelecido em março de 2020 com o montante inicial de 750 mil M€, o qual foi posteriormente reforçado com 600 mil M€ em junho de 2020 e com 500 mil M€ em dezembro de 2020, totalizando 1850 mil M€. Em dezembro de 2021, o BCE determinou o fim das compras líquidas deste programa para março de 2022, permitindo o reinvestimento até, pelo menos, final de 2024 dos montantes que, entretanto, atinjam a maturidade. O montante de compras em *stock* em 1 de abril de 2022 era cerca de 1700 mil M€. É de referir que os ativos elegíveis para este programa têm condições semelhantes às praticadas para o programa alargado de compras que o BCE iniciou em 2015.

⁹ A balança de capital regista tipicamente as transferências de capital, tais como os fundos comunitários e os perdões de dívida, bem como as transações sobre ativos não financeiros não produzidos.

147. Os riscos associados a uma nova vaga de COVID-19 encontram-se mais contidos do que há um ano atrás. Apesar de ser possível algum retrocesso nas medidas sanitárias num horizonte mais alargado, não se perspetiva que a atividade económica volte a ser condicionada por entraves tão significativos como sucedeu nalguns meses de 2020 e 2021. O processo de vacinação tem sido um fator da área da saúde que tem contribuído para reduzir a incerteza na atividade económica.

148. O aumento da taxa de inflação ao longo dos meses mais recentes deverá condicionar a atuação da política monetária do BCE, passando de uma perspetiva acomodatória que tem vigorado num contexto de taxas de juro nominais próximas de zero, para uma política monetária restritiva ou menos acomodatória. A Caixa 1 apresenta uma contextualização histórica da evolução da taxa de inflação, bem como a evolução nos meses mais recentes.

149. O crescimento do Índice de Preços no Consumidor (IPC) em Portugal acelerou para 7,2% em abril face ao mês homólogo, sendo que a taxa de inflação, aferida pela média móvel a doze meses, foi de 2,8%. Admitindo que o nível do IPC observado em abril de 2022 se mantenha constante nos restantes meses de 2022, então a taxa de inflação anual será de 6,0% em 2022. Em cadeia mensal, o IPC subiu 2,2% em abril de 2022 face ao mês anterior.

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

151. A margem de manobra da política monetária encontra-se limitada por fatores que escapam ao controlo dos bancos centrais, nomeadamente, a guerra na Ucrânia, as sanções, a pandemia, o processo de descarbonização e as perturbações nos canais da oferta de bens e serviços. De acordo com o *World Economic Outlook* divulgado pelo FMI em abril de 2022, os bancos centrais serão forçados a implementar políticas monetárias restritivas mais cedo do que o esperado. Adicionalmente, as sanções económicas impostas à Rússia determinam uma redução nas relações comerciais e financeiras internacionais, um novo impulso para a fragmentação do nível de globalização económica mundial que existia até à emergência da COVID-19.

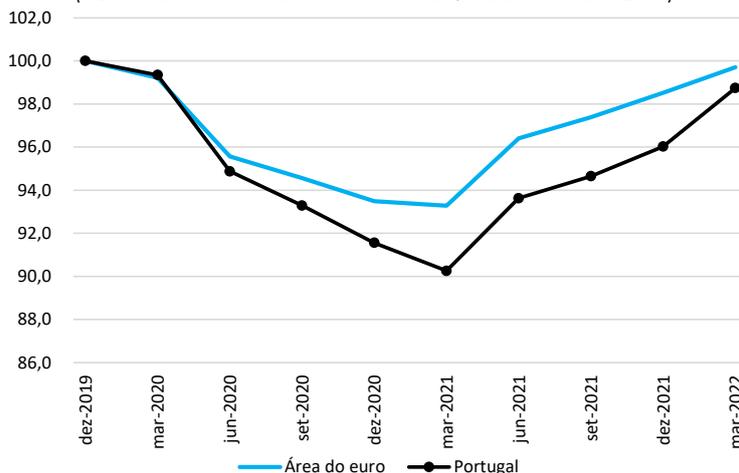
152. Partindo do PIB real registado no 1.º trimestre de 2022, e admitindo um PIB real a observar em cada um dos restantes três trimestres de 2022 igual ao observado no 1.º trimestre de 2022, então o crescimento do PIB real será de 6,4% no total do ano 2022, beneficiando do efeito de arrastamento. De acordo com o INE,¹⁰ o PIB real do 1.º trimestre de 2022 aumentou 2,6% face ao 4.º trimestre de 2021 e 11,9% face ao trimestre homólogo. É informação nova face à data de fecho do cenário macroeconómico da 2.ªPOE/2022. Com efeito, a taxa de crescimento do PIB real em 2022 prevista na 2.ªPOE/2022 (4,9%) será agora mais fácil de superar do que quando foi apresentada em 13 de abril, pois irá beneficiar do efeito de arrastamento do PIB observado no 1.º trimestre de 2022.

153. Tendo por referência o PIB real registado no ano pré-pandemia de 2019, o PIB real de Portugal do ano terminado no 1.º trimestre de 2022 situou-se 1,9% abaixo do observado nesse ano 2019. No caso da Área do Euro, o PIB real ficou 0,3% aquém do ano 2019. Os efeitos negativos da pandemia COVID-19 determinaram uma quebra do PIB real mais acentuada em Portugal do que na Área do Euro até ao 1.º trimestre de 2021 (Gráfico 3). A recuperação ao longo dos últimos quatro trimestres ainda não foi suficiente para atingir o nível de PIB real registado antes do ano 2019 em Portugal e no conjunto da união monetária europeia.

¹⁰ INE (2022), [Destaque: Contas Nacionais Trimestrais \(Base 2016\) – Estimativa Rápida a 30 dias, 1.º Trimestre de 2022](#), 29/04/2022.

Gráfico 3 – Evolução do PIB real em Portugal e na área do euro desde 2019

(PIB real do ano terminado no trimestre, base 100 = ano 2019)



Fontes: Eurostat, INE e cálculos da UTAO.

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

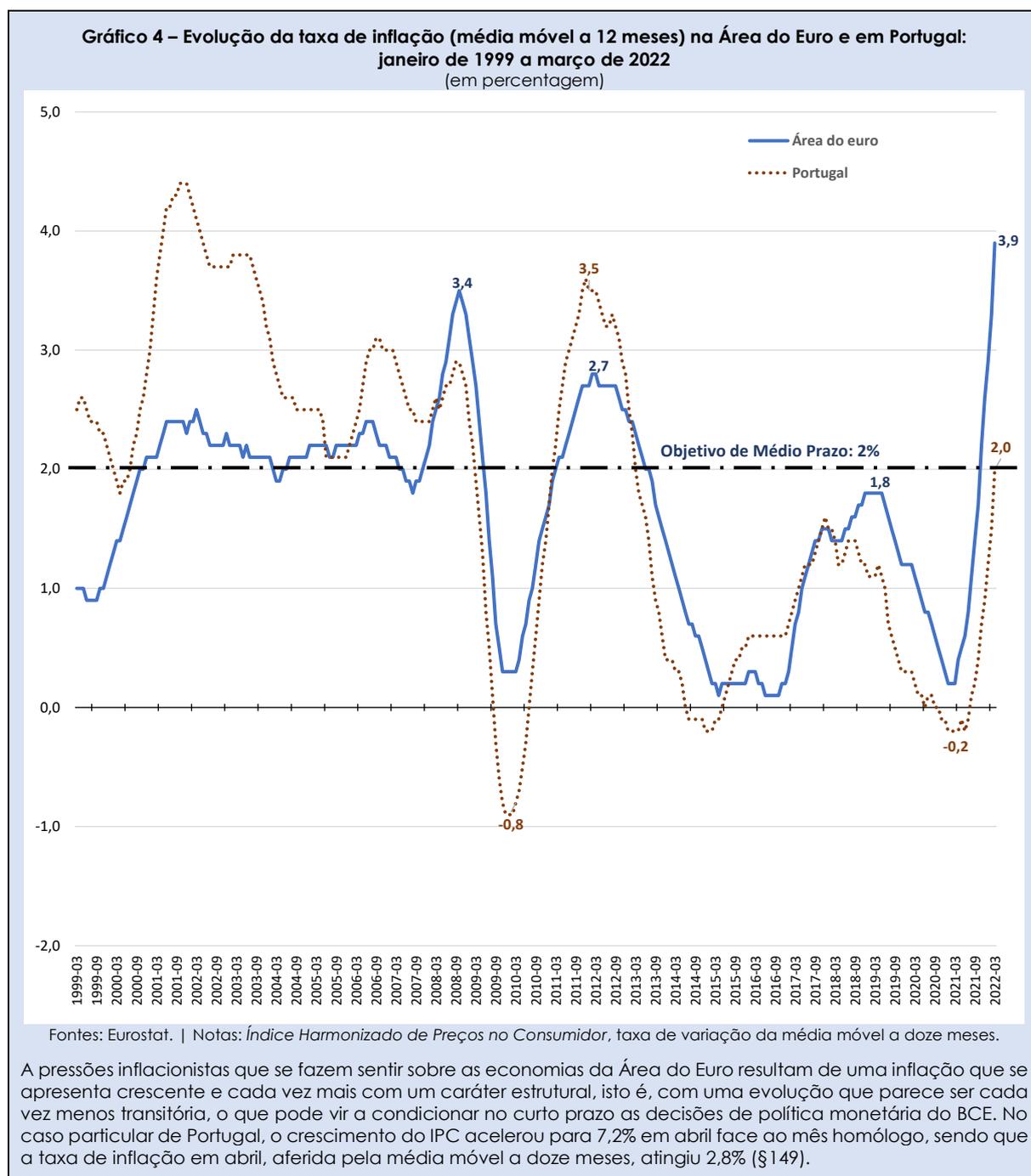
Desde a criação do euro, a taxa de inflação da Área do Euro (taxa de variação da média móvel a doze meses) apenas superou os 2,5% em três períodos, num total de cerca de 28 meses. Atente-se no Gráfico 4, que cartografa a trajetória deste indicador até março de 2022, para a média da Área do Euro e Portugal, tomando o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor como medida dos preços no consumo em cada território. Com o eclodir da crise financeira de 2008, a volatilidade da inflação acentuou-se. Em termos históricos, a taxa de inflação da Área do Euro tem-se mantido, globalmente, próxima ou abaixo do objetivo de médio prazo (2%). Apenas em três períodos bem definidos é que este indicador superou os 2,5%: entre abril de 2008 e março de 2009 (12 meses), entre outubro de 2011 e outubro de 2012 (13 meses) e entre dezembro de 2021 e março de 2022 (quatro meses). Em todos os outros momentos, este indicador manteve-se igual ou abaixo de 2,5%, nunca tendo registado valores negativos.

Quanto a níveis relativamente baixos, também têm existido. Registaram-se taxas próximas de zero (abaixo de 0,5%) no início da crise financeira (novembro de 2009 a abril de 2010), entre dezembro de 2014 e janeiro de 2017 e entre novembro de 2020 e abril de 2021. Após o surgimento da crise financeira de 2008 e a crise das dívidas soberanas nos anos seguintes, a volatilidade da taxa de inflação tornou-se mais acentuada.

A taxa de inflação registou uma subida acentuada nos últimos meses, sobretudo devido ao impacto direto da subida dos preços dos produtos energéticos e, mais recentemente, da guerra na Ucrânia. Esta evolução deveu-se, sobretudo, à subida dos custos dos produtos energéticos e ao facto dos produtos alimentares também registarem preços mais altos. Naturalmente, o mecanismo de trocas na economia está a repercutir aqueles acréscimos nos preços de inúmeros outros bens e serviços consumidos.

Em março de 2022, a taxa de inflação homóloga da Área do Euro ascendeu a 7,4% (5,9% em fevereiro de 2022), sendo provável que permaneça elevada no curto prazo. Para abril, [o Eurostat estima uma inflação homóloga de 7,5% para esta geografia](#). Já para Portugal, as taxas de variação homóloga do IHPC passaram de 4,4% em fevereiro para 5,5% em março, com uma estimativa de 7,4% para abril. A evolução encontra-se refletida no Gráfico 4. Destaca-se a aceleração a partir de meados de 2021 na união monetária e o arranque português desfasado em um trimestre. A subida dos preços dos produtos energéticos continua a ser a principal razão para a subida da taxa de inflação, sendo diretamente responsável por mais de metade da inflação global nos meses mais recentes. Adicionalmente, a subida dos custos dos produtos energéticos está a repercutir-se sobre os preços de muitos outros bens e serviços. Registou-se também uma subida significativa nos preços dos produtos alimentares, devido a fatores sazonais (como a seca), o agravamento dos custos de transporte, o encarecimento dos fertilizantes e a redução na oferta de cereais por parte da Ucrânia e da Rússia.

A evolução da taxa de inflação em Portugal apresenta dois períodos distintos. Até abril de 2008 manteve-se acima da da Área do Euro. Após este período, a evolução da taxa de inflação em Portugal apresenta-se mais sincronizada com a da Área do Euro, registando, contudo, uma maior amplitude de variação em alguns períodos, nomeadamente entre a crise financeira de 2008–09 e a crise da COVID-19 de 2020–21. A evolução nos meses mais recentes, designadamente após abril de 2021, evidencia uma subida na inflação mais acentuada na (média da) Área do Euro do que em Portugal.



4 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional [REVISTO]

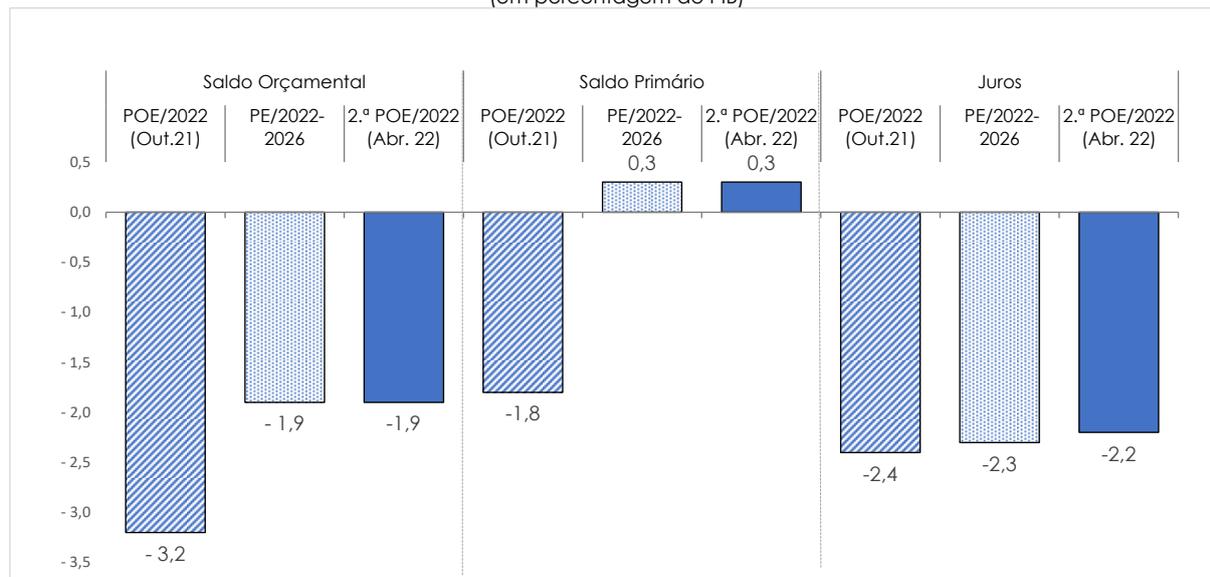
154. Este capítulo é dedicado à apreciação técnica do cenário orçamental apresentado na 2.ªPOE/2022, comparando-o com as projeções para o ano em curso do PE/2022-26. Esta opção analítica é justificada pelo facto de os dois documentos de programação orçamental terem sido entregues na Assembleia da República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

155. As diferenças face à apreciação preliminar da UTAO estão nas Secções 4.2 e 4.7. Na primeira, a análise dos contributos para a avaliação do peso da dívida de *Maastricht* no produto foi expandida com uma lente sobre o ano especial de 2020. A segunda secção foi dividida em duas subsecções para dar espaço a uma análise desenvolvida das responsabilidades financeiras do Estado no grupo TAP.

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

156. A mais recente previsão do MF mantém inalterada a previsão para o saldo orçamental de 2022, em -1,9% do PIB, face à projeção avançada no PE/2022-26 e revê em alta a projeção apresentada na 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021. Apesar da previsão do saldo orçamental para 2022 e do saldo primário se manter inalterada face ao previsto no PE/2022-26, é de salientar que a despesa com juros foi revista ligeiramente em baixa (-0.1 p.p. do PIB). Na comparação com a POE/2022, de outubro de 21 é possível aferir que a 2.ªPOE/2022 prevê uma redução substancial de 1,3 p.p. do PIB no saldo orçamental negativo de 2022, por via, essencialmente, da melhoria prevista para o saldo primário (que se torna positivo) e da redução de encargos com juros (-0.2 p.p. do PIB) — Gráfico 5.

Gráfico 5 – Previsão para o saldo orçamental, primário e impacto orçamental da despesa com juros em 2022 (conta não ajustada)
(em percentagem do PIB)

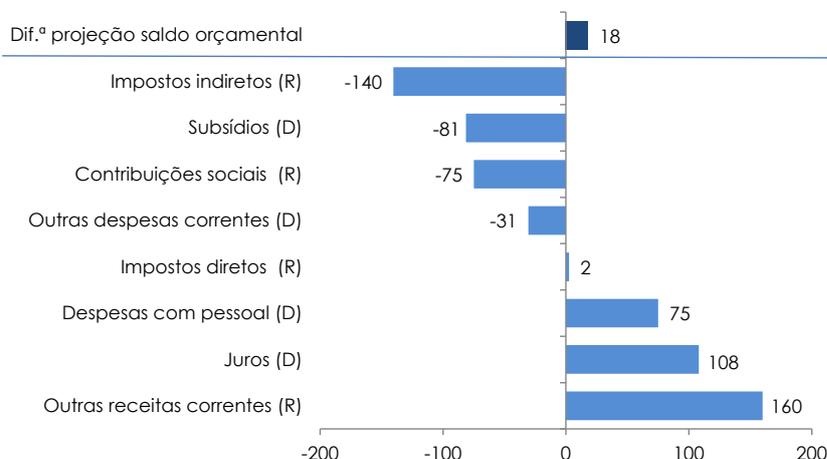


Fontes: MF (POE/2022, de outubro de 2021, PE/2022-26 e 2.ºPOE/2022, de 12 de Abril de 2022) e cálculos da UTAO.

157. A 2.ºPOE/2022 prevê uma melhoria marginal da posição orçamental, mas com alterações qualitativas na composição da receita e da despesa. Na receita, projeta-se a diminuição da receita fiscal e contributiva, por contrapartida da componente não fiscal corrente. Na despesa, esperam-se poupanças nos encargos com juros e com pessoal. O cenário orçamental da 2.ºPOE/2022 projeta um défice orçamental nominal de 4401 mil M€ (1,9% do PIB), que traduz de uma melhoria de 18 M€ face ao PE/2022-26, com origem na revisão em baixa nas previsões da receita (- 53 M€) e da despesa (- 71 M€) — Tabela 2. As poupanças na despesa deverão ser superiores à quebra previsional de receita, o que permite melhorar aritmeticamente o saldo. Neste novo cenário, a mudança na posição orçamental é marginal, mas encerra alterações qualitativas nos agregados orçamentais, ilustradas no Gráfico 6, que importa referir. Na receita, os impostos indiretos e as contribuições sociais são revistos em baixa (- 215 M€), sendo parcialmente compensados pelas outras receitas correntes (160 M€), presumivelmente transferências da União Europeia. Na despesa, a redução deverá ser alcançada através de poupanças adicionais com juros (- 108 M€) e pessoal (- 75 M€), a par de um ligeiro agravamento nos subsídios (81 M€).

Gráfico 6 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental (não ajustado) em 2022: 2.ºPOE/2022 vs PE/2022-26

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



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

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

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

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

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

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

159. Em 2022 prevê-se que as medidas temporárias ou não recorrentes voltem a contribuir para o agravamento do saldo orçamental. Em 2021, estas medidas deram um contributo positivo ao saldo orçamental, avaliado em 0,4% do PIB. Por seu turno, em 2022, prevê-se que o impacto decorrente destas medidas seja negativo em 0,2 p.p. do PIB. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2022 prende-se com as despesas de capital de 138 M€ (0,1% do PIB) na conversão de ativos por impostos diferidos e com a indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas no montante de 285 M€ (0,1 % do PIB) (Tabela 3).

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

Unidade: percentagem do PIB

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

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

160. Na Caixa 2 encontram-se identificadas as medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para efeitos da análise apresentada neste relatório. Esta classificação é determinante para expurgar das rubricas da receita e da despesa, e, portanto, do saldo apurado pelas autoridades estatísticas, as operações com efeitos orçamentais pontuais, sem impacto duradouro na situação das finanças públicas e que, portanto, não alteram a posição intertemporal das contas públicas. As medidas identificadas são utilizadas na análise das próximas secções, não apenas no que concerne à avaliação das trajetórias implícitas nas projeções orçamentais da 2.ºPOE/2022, mas também na identificação da orientação da política orçamental e na aferição do posicionamento face às regras de disciplina orçamental.

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

A UTAO identificou as seguintes medidas temporárias ou não-recorrentes:

2020: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,7 p.p. do PIB

- Transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos (– 0,0 p.p.);
- Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- Obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);
- Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- Conversão de Ativos por Impostos Diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).

2021: Efeito sobre o saldo orçamental: + 0,4 p.p. do PIB

- Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- Devolução de margens pagas antecipadamente ao FEEF (+ 0,5 p.p.);
- Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,2 p.p.).

2022: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,2 p.p. do PIB

- Ativos por impostos diferidos (– 0,1 p.p.);
- Indemnização judicial referente a Parcerias Público-Privadas (– 0,1 p.p.).

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

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

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

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

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

4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022-26 vs 2.ºPOE/202 [REVISTO]

162. Esta secção coloca em perspetiva as novas metas para o peso da dívida pública no PIB nominal, que constam da 2.ºPOE/2022, com os valores alcançados em anos transatos (2014-2021) e as anteriores projeções orçamentais do Governo (1.ºPOE/2022 e PE/2022-26). As anteriores projeções do MF constam da 1.ºPOE/2022, divulgada em outubro de 2021, e do PE/2022-26, de março de 2022. No final desta secção apresenta-se a Tabela 5 com um painel completo de informação sobre a dívida pública, abrangendo o período 2014-2021, com dados já apurados,¹¹ e 2022-2026 com as projeções constantes da 2.ºPOE/2022 e do PE/2022-26.

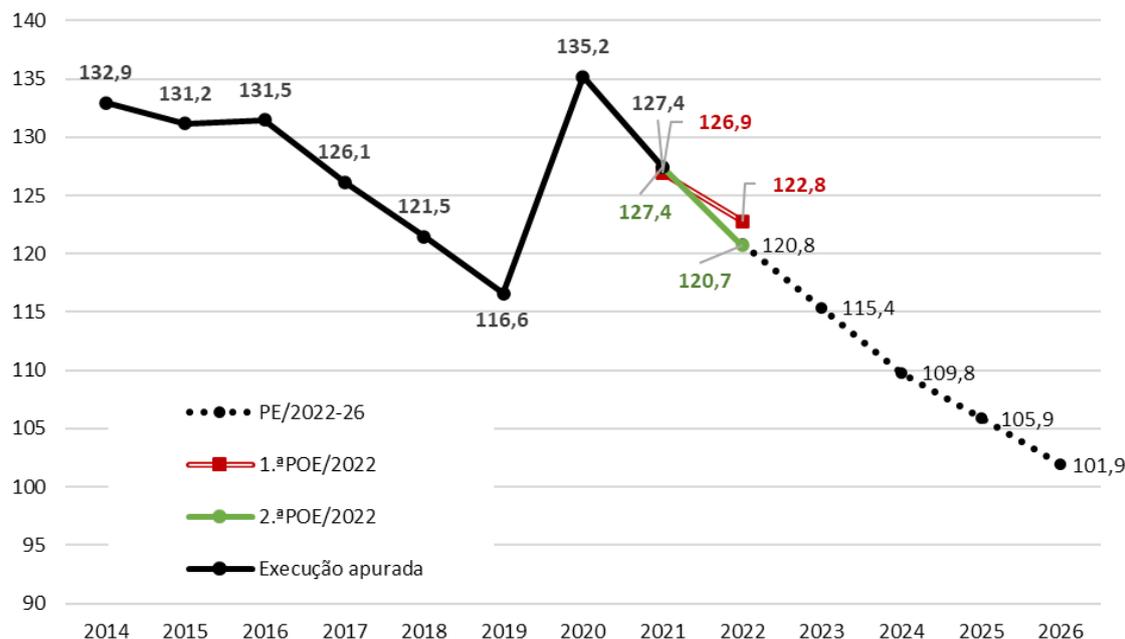
163. A mais recente previsão do MF para a dívida pública em 2022, que consta da 2.ºPOE/2022, é idêntica à divulgada no PE/2022-26 na quinzena anterior. A previsão para a dívida pública em 2022 tem o mesmo valor nominal nos dois documentos de projeção (274,1 mil M€). Diferem em uma décima de

¹¹ Para 2021 os dados ainda são provisórios.

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

164. Já entre as duas POE para 2022 a revisão em baixa do peso da dívida pública no PIB para o ano 2022 é maior. Passou de 122,8% para 120,7%, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório que acompanhou a 1.ªPOE/2022. A revisão em baixa do rácio da dívida pública, para o ano 2022, foi de 2,1 p.p. do PIB e beneficiou do facto do saldo primário no ano 2021 (- 808 M€; - 0,4% PIB) ter sido superior (i.e., défice primário inferior) ao previsto na 1.ªPOE/2022 em cerca de 3 mil M€ (1,4 p.p. do PIB) — (Gráfico 7 e Tabela 5).

Gráfico 7 – Metas para o rácio da dívida pública (Maastricht): PE/2022-26, 1.ªPOE/2022 e 2.ªPOE/2022
(em percentagem do PIB nominal)



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

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

- **A projeção do Ministério das Finanças para a trajetória do rácio da dívida pública, constante do PE/2022-2026, é mais favorável do que a constante no Programa de Estabilidade 2021-2025, divulgado em abril de 2021, tanto em nível como no ritmo de descida anual.** Em 2020, a dívida pública interrompeu a sua trajetória de redução, sobretudo devido aos impactos da pandemia nas contas públicas e da contração económica. Neste mesmo ano, registou-se também um acréscimo pontual nos depósitos das Administrações Públicas, que foi revertido no ano seguinte. A decomposição da variação anual do rácio da dívida pública em percentagem do PIB

¹² Na decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas é frequente distinguir o impacto do défice primário, do efeito “bola de neve” (ou efeito dinâmico) e dos ajustamentos fluxo-stock (ou défice-dívida). O efeito “bola de neve” advém da acumulação de dívida no passado e da interação entre o crescimento nominal da economia e o custo da dívida. Este efeito pode ser desfavorável ou favorável para a evolução do rácio da dívida pública no PIB. Sempre que a taxa de juro implícita da dívida for superior [inferior] à taxa de crescimento nominal do PIB, a existência de um stock acumulado de dívida faz com que o peso (rácio) da dívida no PIB aumente [diminua] automaticamente, mesmo que exista um equilíbrio primário. Consequentemente, nessa situação (efeito “bola de neve” desfavorável), para que o rácio da dívida não aumente é necessária a existência de um excedente primário. Contudo, quando a taxa de juro implícita da dívida for inferior à taxa de crescimento nominal da economia (efeito “bola de neve” favorável), como é o caso do cenário do PE/2022-26, o efeito “bola de neve” faz decrescer o rácio da dívida no PIB, nessas condições é possível manter o rácio da dívida no produto mesmo com um défice primário (abstraindo de eventuais ajustamentos défice-dívida).

apresenta um movimento de rutura em 2020, ano em que se registou um aumento significativo deste rácio, sobretudo devido ao facto de os efeitos PIB nominal e saldo primário terem sido desfavoráveis nesse ano;

- O Governo antecipa uma redução significativa da dívida pública ao longo do horizonte de projeção do Programa de Estabilidade 2022–2026, sustentada em expectativas de recuperação da atividade económica e numa evolução favorável das finanças públicas. Estas projeções enfrentam riscos descendentes consideráveis.

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

	Fonte	Dívida Maastricht	Depósitos das AP	Dívida Maastricht líquida de depósitos das AP	Dívida Maastricht	Dívida Maastricht líquida de depósitos das AP	Depósitos das AP	Δ Dívida Maastricht	Efeito dinâmico		Efeito saldo primário	Ajustamento défice-dívida
									Efeito taxa de juro	Efeito PIB nominal		
(milhões de euros M€)				(percentagem do PIB %PIB)				(pontos percentuais do PIB p.p. PIB)				
2014	BdP	230 059	21 233	208 826	132,9	120,7	12,3	1,5	4,9	-1,9	2,5	-3,9
2015	BdP	235 746	18 190	217 556	131,2	121,1	10,1	-1,8	4,6	-4,9	-0,1	-1,3
2016	BdP	245 245	22 470	222 775	131,5	119,5	12,0	0,3	4,1	-4,8	-2,2	3,2
2017	BdP	247 175	19 839	227 336	126,1	116,0	10,1	-5,4	3,8	-6,3	-0,8	-2,0
2018	BdP	249 260	16 631	232 630	121,5	113,4	8,1	-4,7	3,4	-5,7	-3,0	0,7
2019	BdP	249 977	14 494	235 484	116,6	109,8	6,8	-4,9	3,0	-5,2	-3,1	0,4
2020	BdP	270 481	23 924	246 557	135,2	123,2	12,0	18,6	2,9	8,3	2,9	4,4
2021	BdP	269 232	15 594	253 638	127,4	120,0	7,4	-7,8	2,4	-7,2	0,4	-3,4
2022 ^p	2.ª POE/2022	274 104	-	-	120,7	-	-	-6,7	2,2	-8,9	-0,3	0,2
2022 ^p	PE/2022-26	274 104	-	-	120,8	-	-	-6,7	2,3	-8,8	-0,3	0,2
2023 ^p	PE/2022-26	277 316	-	-	115,4	-	-	-5,3	2,2	-6,7	-1,6	0,7
2024 ^p	PE/2022-26	276 262	-	-	109,8	-	-	-5,6	2,0	-5,2	-1,7	-0,8
2025 ^p	PE/2022-26	278 869	-	-	105,9	-	-	-3,9	2,0	-4,9	-1,9	0,9
2026 ^p	PE/2022-26	280 127	-	-	101,9	-	-	-4,1	1,9	-4,5	-2,0	0,5

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

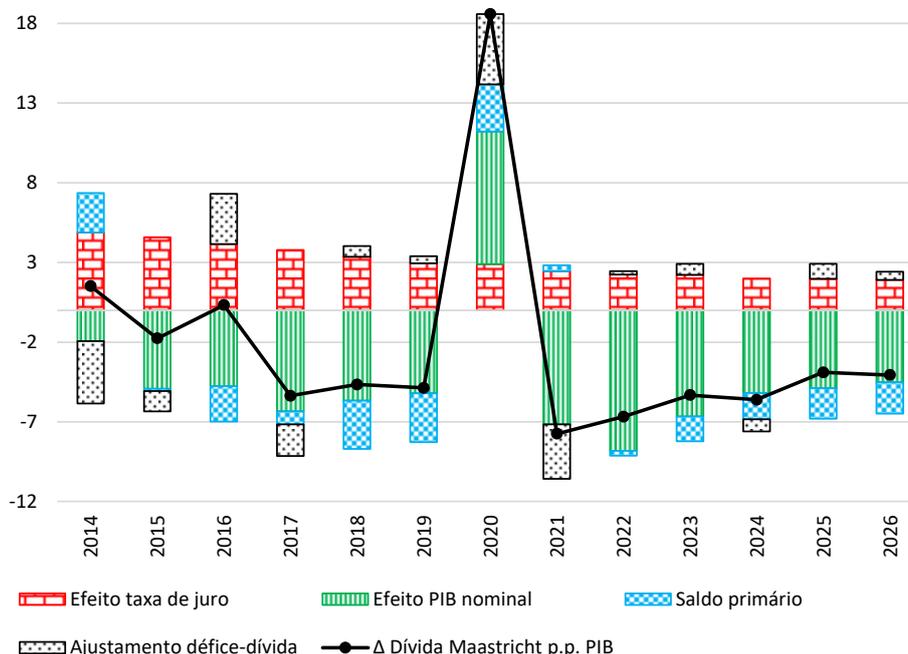
166. Em 2020 a dívida pública interrompeu a sua trajetória de redução, sobretudo devido aos impactos da pandemia nas contas públicas e da contração económica. Neste mesmo ano, registou-se também um acréscimo pontual dos depósitos das administrações públicas, que foi revertido no ano seguinte. A decomposição da variação anual do rácio da dívida pública em % do PIB apresenta um movimento de rutura em 2020, ano em que se registou um aumento significativo deste rácio, sobretudo devido ao facto de os efeitos PIB nominal e saldo primário terem sido desfavoráveis nesse ano. A decomposição da variação anual do rácio da dívida pública em % do PIB (Gráfico 8 e Tabela 5), acumulado ao longo de todo o horizonte temporal, evidencia que o principal fator foi o contributo do crescimento do PIB nominal, o qual é mais forte que o efeito taxa de juro e, por conseguinte, o efeito dinâmico é favorável. Excetua-se o ano 2020, ano em que se registou um acréscimo de 18,6 p.p. no rácio da dívida pública, tendo para o qual contribuído:

- O efeito dinâmico (desfavorável) com +11,2 p.p.: neste ano o efeito taxa de juro foi de +2,9 p.p., e o efeito PIB nominal foi de +8,3 p.p.; neste ano este efeito revelou-se bastante desfavorável, em dissonância com os restantes anos;¹³
- O efeito saldo primário (desfavorável) com +2,9 p.p.: devido ao saldo orçamental primário negativo decorrente dos efeitos da pandemia iniciada em 2020;
- O ajustamento défice-dívida (desfavorável) com +4,4 p.p.: este contributo incorpora um aumento excecional no stock de depósitos das Administrações Públicas (+9,4 mil M€ do que em 2019), que foi parcialmente revertido em 2021 (-8,3 mil M€ do que em 2020). Neste âmbito, importa referir que, se se excluir da análise os depósitos das Administrações Públicas, o valor

¹³ Na decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas é frequente distinguir o impacto do défice primário, do efeito "bola de neve" (ou efeito dinâmico) e dos ajustamentos fluxo-stock (ou défice-dívida). O efeito "bola de neve" advém da acumulação de dívida no passado e da interação entre o crescimento nominal da economia e o custo da dívida. Este efeito pode ser desfavorável ou favorável para a evolução do rácio da dívida pública no PIB. Sempre que a taxa de juro implícita da dívida for superior [inferior] à taxa de crescimento nominal do PIB, a existência de um stock acumulado de dívida faz com que o peso (rácio) da dívida no PIB aumente [diminua] automaticamente, mesmo que exista um equilíbrio primário. Consequentemente, nessa situação (efeito "bola de neve" desfavorável), para que o rácio da dívida não aumente é necessária a existência de um excedente primário. Contudo, quando a taxa de juro implícita da dívida for inferior à taxa de crescimento nominal da economia (efeito "bola de neve" favorável), como é o caso do cenário do PE/2022-26, o efeito "bola de neve" faz decrescer o rácio da dívida no PIB, nessas condições é possível manter o rácio da dívida no produto mesmo com um défice primário (abstraindo de eventuais ajustamentos défice-dívida).

nominal da dívida pública (líquida de depósitos das Administrações Públicas) regista uma evolução sempre crescente ao longo do período em análise.

Gráfico 8 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública
(em pontos percentuais do PIB nominal)



Fontes: INE, BdP, Ministério das Finanças (2.ºPOE/2022 e PE/2022–26) e cálculos da UTAO. Notas: a previsão para 2022 é a constante da 2.ºPOE/2022. A projeção para o período 2023–2026 tem por base o PE/2022-26, divulgado pelo MF em 25 de março de 2022.

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

167. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, suspendeu temporariamente o funcionamento das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia. Contudo, esta situação não elimina a importância de manter as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

168. A reposição das regras europeias de disciplina orçamental estava prevista para o ano de 2023, mas pode vir a ser adiada, devido às implicações económicas do conflito na Ucrânia e das causas inflacionistas. A desativação da cláusula de derrogação encontrava-se prevista para o ano de 2023 e tinha como pressuposto a recuperação até final de 2022 do nível de produção (PIB) na União Europeia ou na Área do Euro verificado imediatamente antes da crise pandémica COVID-19 (2019, para se ser mais claro).¹⁴ No entanto, face aos impactos económicos do conflito na Ucrânia e das demais causas inflacionistas, a Comissão Europeia, irá reavaliar, em maio, a reativação das regras de disciplina orçamental em 2023 ou o seu adiamento para o ano de 2024.¹⁵

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

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

¹⁵ [Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu sobre as orientações da política orçamental para 2023](#), de 2 março 2022, p. 2.

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

4.3.1 Saldo orçamental

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

4.3.2 Saldo estrutural

171. A 2.ªPOE/2022 tem implícita uma ligeira melhoria no saldo estrutural em 2022, impulsionada pela redução projetada para a despesa com juros das AP no ano de 2022. Entre 2021 e 2022, de acordo com as projeções que resultam da 2.ªPOE/2022 — revê ligeiramente em alta as indicadas no PE/2022–26 — o saldo estrutural das AP deverá diminuir 0,2 p.p. do PIB potencial, para – 1,2% (Tabela 6), uma evolução que se segue à melhoria acentuada deste indicador na ordem dos 0,7 p.p. do PIB potencial obtida em 2021 (Gráfico 9). A melhoria do saldo estrutural para 2022, face a 2021, advém da redução prevista na despesa com juros, já que não se antecipa alteração no saldo primário estrutural. A variação nula neste indicador indicia inação sobre as causas permanentes do desequilíbrio nas contas públicas portuguesas.

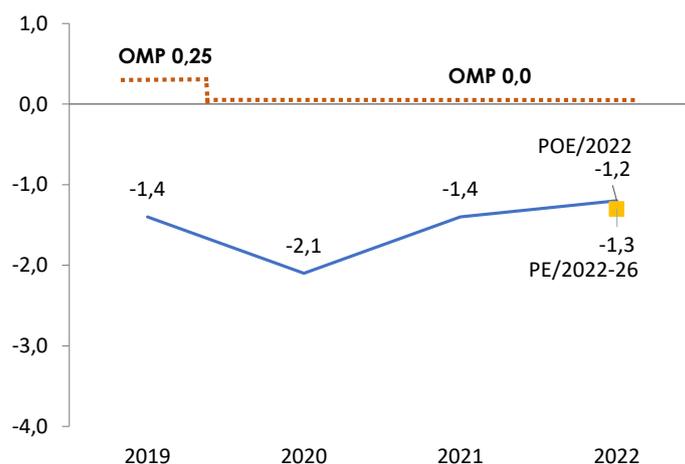
Tabela 6 – Saldo estrutural em 2021 e 2022
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

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

Fontes: 2.ªPOE/2022 e UTAO. | Notas: (i) No apuramento do saldo estrutural foram consideradas as medidas temporárias ou não-recorrentes indicadas na Caixa 2 (ii) O saldo estrutural, a sua variação e o OMP têm como denominador relevante o PIB potencial. Os restantes indicadores estão quantificados em rácio face ao PIB nominal.

172. O saldo estrutural deverá permanecer abaixo do OMP que estaria em vigor caso as regras orçamentais não fivessem sido temporariamente suspensas. No entanto, a trajetória de evolução em direção ao OMP progride no sentido da correção recomendada para Portugal. O saldo estrutural projetado para 2022 é inferior ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) fixado para Portugal em 0% do PIB potencial — Tabela 6 e Gráfico 9. Contudo, estando ativa a cláusula de derrogação geral das regras orçamentais inscritas no PEC, o desvio encontra-se autorizado pelo Conselho desde que não ponha em causa a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo. Nesse sentido, a trajetória de evolução em direção ao OMP aponta no sentido da correção recomendada para Portugal e, caso se confirme o valor previsto para o saldo estrutural em 2022, este representará o nível com menor distância face ao OMP nos últimos quatro anos.

Gráfico 9 – Trajetória do saldo estrutural implícita na 2.ªPOE/2022
(em percentagem do PIB potencial)

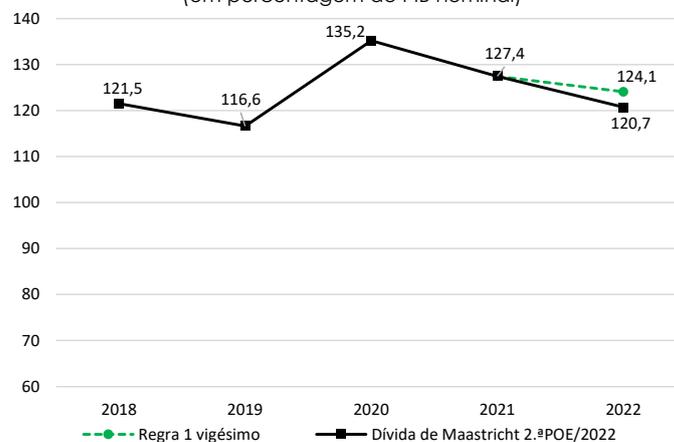


Fontes: 2.ªPOE/2022. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural.

4.3.3 Dívida pública

173. O triénio 2020–2022 encontra-se abrangido pela cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa. Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução prevista na 2.ªPOE/2022 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória em 2022 (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo
(em percentagem do PIB nominal)



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

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

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

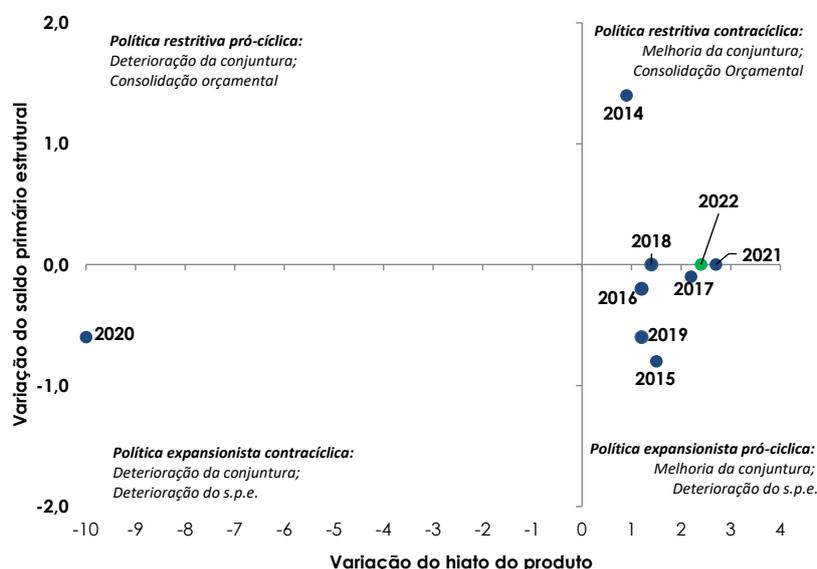
175. Em 2021, observou-se uma política orçamental neutra em contexto de melhoria da atividade económica. Verificou-se uma variação positiva do hiato do produto, embora o PIB real ainda acabasse o ano abaixo do produto potencial. Ao mesmo tempo, o saldo primário estrutural não variou face ao do ano anterior.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

económicos da crise pandémica (Gráfico 11), tendo sido executada uma política orçamental expansionista contracíclica para minimizar as consequências da pandemia na saúde das pessoas e na economia.

176. De acordo com a 2.ªPOE/2022, a política orçamental em 2022 deverá ser neutra, devido à ausência de impulsos para alterar o saldo primário estrutural. Com efeito, a 2.ªPOE/2022 não prevê melhoria nem deterioração do saldo primário estrutural, num contexto de melhoria da conjuntura económica (novo encurtamento no hiato negativo do produto; o produto observado permanecerá ainda abaixo do produto potencial — Gráfico 11.

177. Caso se concretizem as previsões da 2.ªPOE/2022, o saldo primário estrutural a observar em 2022 será inferior ao observado no último ano pré-pandemia. Em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia COVID-19, o saldo primário estrutural situou-se em 1,6% do PIB potencial, o qual registou uma deterioração no ano seguinte de 2020. Para 2022, o saldo primário estrutural previsto é de 1,0% do PIB potencial, mesmo valor do ano 2021.¹⁶

Gráfico 11 – Orientação da política orçamental: 2.ªPOE/2022
(em p.p. do PIB potencial)



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

4.5 Medidas de política orçamental em 2022

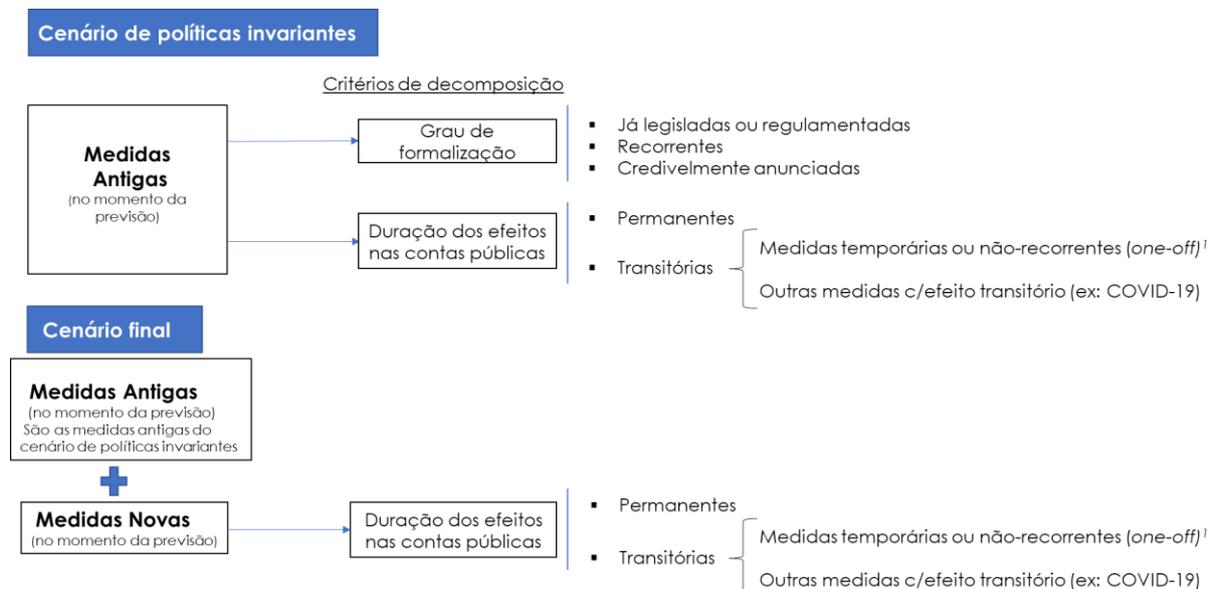
178. Esta secção analisa as medidas de política orçamental para o ano de 2022, e está dividida em três subsecções. A primeira (Subsecção 4.5.1) é metodológica e serve para apresentar as classes de medidas de política orçamental e explicar como é que elas devem ser incorporada nos cenários de projeção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

¹⁶ É de referir que os valores do saldo primário estrutural e do hiato do produto são provenientes de séries diferentes: base de dados AMECO (atualizada em 11/11/2021) para o período 2014–2020 e valores da POE/2022 para o período 2021–2022. Assim, pode haver alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2021 para o saldo primário estrutural e o hiato do produto.

4.5.1 Abordagem conceptual

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

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



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

180. O cenário orçamental em políticas invariantes corresponde às previsões para a receita e a despesa públicas considerando apenas as medidas de política antigas (i.e., as medidas adotadas no passado), e que se sabe que irão ter um efeito financeiro no(s) ano(s) da previsão. O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como “cenário de políticas invariantes” (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*). Pretende projetar o futuro assumindo continuidade na orientação da política orçamental. O cenário de Políticas Invariantes “*extrapola tendências passadas de receitas e despesas (...) de forma coerente com orientações políticas anteriores*”. Pode ainda incluir medidas que impliquem uma alteração nas orientações políticas passadas desde que, à data do exercício de previsão, “*estejam suficientemente detalhadas ou, pelo menos, credivelmente anunciadas.*”¹⁷ De uma forma quicá mais clara, as medidas de políticas antigas são iniciativas conhecidas à data da elaboração do exercício de projeção que irão produzir efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que não irão produzir (parcialmente ou na totalidade) efeitos em contas futuras, alterando, assim, o seu impacto orçamental face ao último ano de contas apuradas.

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

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

¹⁷ Definição de projeção em políticas invariantes apresentada no *Report on Public Finances in EMU 2016*, na p. 35.

medidas credivelmente anunciadas. As primeiras são iniciativas políticas que se encontram incorporadas na ordem jurídica nacional à data do exercício prospetivo. As medidas recorrentes consistem em medidas de política tomadas com carácter habitual em anos anteriores e que ainda não estão legisladas nem regulamentadas para poderem ser executadas nos anos da previsão, mas que, por serem recorrentes e não se antevendo razão plausível para não voltarem a ser consagradas, o previsor as integra no seu cenário de medidas antigas. Como medidas antigas, podem ainda ser consideradas as iniciativas que foram “credivelmente” anunciadas pelo Governo, e que não se encontrem ainda legisladas, mas que a maioria estável afeta ao Governo, existente no Parlamento, indicie credivelmente a sua aprovação.¹⁸

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

184. As medidas permanentes são iniciativas que produzem efeitos financeiros durante um número relativamente elevado de anos. Tipicamente, o desenho da medida não contempla uma data precisa para o fim da sua vigência, continuando a produzir efeitos até ser expressamente revogada. São medidas desenhadas para terem um impacto orçamental prolongado no tempo. Isto não significa que os impactos no saldo orçamental por via das medidas que integram o cenário nos anos da previsão sejam iguais aos que se observaram em anos anteriores. Por um lado, as diferenças virão do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP.¹⁹ Por outro, poderão advir diferenças do facto de as medidas antigas terem um efeito de *carry over* ou “carreamento” para anos futuros. Este efeito acontece quando a medida subjacente foi desenhada para não produzir todo o efeito orçamental desde o dia 1 de janeiro, ou seja, quando a medida foi concebida para entrar em vigor já com o exercício económico a decorrer ou com gradualismo crescente ou decrescente ao longo do ano ou de vários anos na produção de efeitos. Neste caso, a medida vai assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona, com valor positivo ou negativo, ao verificado no último ano observado.

185. As medidas transitórias correspondem a iniciativas concebidas expressamente para produzir efeitos num período pré-definido e com um número bastante reduzido de anos. Tipicamente, as medidas transitórias estão associadas a um evento temporário, que não se repete nem se estende sistematicamente ao longo dos anos. A duração é fácil de detetar quando o desenho da medida contém uma cláusula de extinção expressa (*sunset clause*). Não havendo, a aplicação do critério exige julgamento casuístico. A definição de saldo estrutural usada na União Europeia exige a identificação de dois casos particulares de medidas transitórias: medidas temporárias e medidas não-recorrentes. Um documento metodológico da Comissão Europeia agrupa ambas sob a designação inglesa *one-off measures*.²⁰ Em regra, o prazo de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos. Uma medida não-recorrente é uma medida tomada uma vez sem exemplo, ou seja, é uma medida com carácter excecional, que o Governo não pretende repetir no futuro previsível, e que produz efeito financeiro num único ano. Uma medida temporária é uma medida desenhada para não impactar nas contas públicas mais do que dois anos. O desenho de uma e outra medida tem de deixar claro que o seu impacto não alterará em permanência a trajetória intertemporal das contas públicas. Como estas medidas não contam para o saldo estrutural, a sua criação pode ter intuítos de manipulação da situação orçamental. Para evitar abusos,

¹⁸ O [Report on Public Finances in EMU 2016](#), na p. 41, dá conta que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo deve ser considerada antiga e, como tal, integrada no cenário de políticas invariantes. Um caso de credibilidade que justifica a classificação de uma medida ainda não aplicada nem sequer adotada juridicamente como medida a incorporar no cenário de políticas invariantes acontece quando a adoção exija a aprovação parlamentar e o Governo a tenha já aprovado e disponha de apoio maioritário estável no Parlamento. Esta abertura metodológica serve para classificar como antiga uma medida ainda não aplicada à data do exercício de projeção. Foi o caso do anúncio público pelo Primeiro-Ministro no Parlamento em outubro de 2021 e depois, na campanha eleitoral e após o PS ter vencido as eleições com maioria absoluta, de que a futura proposta de lei do OE para 2022 iria adotar a atualização extraordinária de pensões com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2022.

¹⁹ Por funcionamento habitual, entenda-se a tomada de decisões por parte dos Serviços no âmbito das orientações políticas em vigor, tais como pagamento das remunerações ao pessoal ao serviço, aquisição de bens e serviços, cobrança de impostos de acordo com os parâmetros decididos no passado, etc.. Corresponde à manutenção em atividade do *status quo* institucional.

²⁰ Comissão Europeia (2015), “One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance”, [Report on public finances in EMU 2015](#), Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65.

os Estados-Membros têm de seguir as orientações metodológicas da Comissão Europeia.²¹ Para além das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes, importa ter presente a possível existência de outras medidas que também foram concebidas para gerar um impacto financeiro limitado no tempo. Como exemplos deste tipo de medidas são as adotadas para mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia e, mais recentemente, as medidas de natureza orçamental que começam a ser tomadas para mitigar os efeitos económicos da inflação (designadas na 2.ª POE/2022 por choque geopolítico ou Crise Energética e Conflito na Ucrânia). Para evitar abusos no apuramento de saldos estruturais, estas outras medidas transitórias não podem ser classificadas como temporárias nem não-recorrentes.²² Voltando ao cenário de políticas invariantes, faz sentido integrar os três tipos de medidas transitórias nesse cenário se estas medidas passarem no critério de identificação das medidas antigas (grau de formalização) à data do exercício de previsão — já se encontram legisladas, regulamentadas ou estão credivelmente anunciadas pelo Governo e com aprovação assegurada. Assim sendo, são classificadas como medidas antigas transitórias. Por definição, não há medidas transitórias que sejam recorrentes.

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

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

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

²¹ São o documento identificado na nota de rodapé 20 e o seguinte: Comissão Europeia (2016), [Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes](#), julho de 2016

²² A exclusão de operações COVID-19 da classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes foi, com efeito, reconhecida pela Comissão Europeia na própria [Avaliação do Programa de Estabilidade de Portugal de 2020](#), a qual refere que: "In light of the activation of the general escape clause, the measures taken in response to the coronavirus outbreak in 2020 are not treated as one-off and are thus not excluded from the estimation of the structural budget balance."

medidas com efeito transitório. Aplica-se aqui a explicação dada no parágrafo 185 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

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

189. Na POE/2022, de outubro de 2021, o MF apresentou o cenário de políticas invariantes e o cenário final. A documentação da POE de outubro de 2021 incorporou o respetivo Projeto de Plano Orçamental de 2022, o qual, incluiu as projeções da receita e da despesa das AP no cenário em políticas invariantes e as projeções das mesmas variáveis no cenário final que compreendia, adicionalmente, as opções de política refletidas em novas medidas de política orçamental. Adicionalmente, no relatório da Proposta do Orçamento encontrava-se plasmado o Quadro de Políticas Invariantes²³ e o Quadro das principais medidas de política orçamental para 2022. A análise dos impactos orçamentais e das divergências detetadas na classificação de medidas de políticas orçamentais (face ao referencial metodológico da subsecção anterior) encontram-se no Capítulo 4 do [Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro de 2021 (Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022).

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

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

192. Existem incoerências substantivas no cenário de políticas invariantes entre os documentos de planeamento de médio prazo e de curto prazo. São incoerências que resultam de uma aplicação deficiente dos critérios de classificação de medidas de política explicados na Subsecção 4.5.1. A primeira está na atribuição retroativa ao PE/2022–26 de um cenário de políticas invariantes diferente do que nele consta. Com efeito, o Projeto de Plano Orçamental para 2022, que faz parte da documentação da 2.ªPOE, indica na sua Tabela 14 as diferenças no saldo orçamental do cenário em políticas invariantes face ao do último Programa de Estabilidade. Para conveniência dos leitores, esta tabela está reproduzida na Figura 2 abaixo. É sabido que o PE/2022–26 só tem um cenário orçamental: cenário em políticas invariantes.²⁴ Como se pode ler no próprio relatório do MF do PE/2022–26, o saldo orçamental aí apontado para 2022 é –1,9% do PIB. Não se percebe, portanto, por que é que a referida Tabela 14 (ver Figura 2 neste relatório) atribui um saldo de –1,0% do PIB ao cenário de políticas invariantes do PE. Uma possível

²³ De acordo com o estabelecido no disposto na alínea j) do número 1 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental ([Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro).

²⁴ Reconhecido pelo próprio autor no relatório que apresenta o PE/2022–26 e explicado pela UTAO na sua apreciação ao mesmo ([Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril).

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

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

Tabela 14. Diferenças face ao último Programa de Estabilidade

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

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

194. Se se tomar como boa a classificação de medidas que o MF usou no PE/2022–26, então não há novas medidas de política orçamental na 2.ªPOE/2022. As principais medidas de política orçamental enunciadas na 2.ªPOE/2022 podem ser agrupadas segundo a seguinte tipologia: (i) medidas adotadas no âmbito da COVID-19; (ii) medidas de mitigação dos efeitos da crise energética e do conflito na Ucrânia (choque geopolítico); (iii) agregado de medidas do Plano de Recuperação e Resiliência; (iv) “outras” medidas anteriormente apresentadas na 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021, ou anunciadas pelo Governo como intenção de alteração a essa POE no período que antecedeu a sua votação na generalidade na Assembleia da República. O MF classificou a esmagadora maioria destas medidas como

²⁵ Um exemplo de anúncio e aprovação de algumas medidas de política orçamental é a [Resolução do Conselho de Ministros de 9 de abril](#).

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

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

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

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

196. O PE/2022–26 antecipava um efeito líquido no saldo de – 28991 M€ para estas medidas. Assim, a 2ªPOE/2022 faz uma revisão em alta do efeito líquido negativo em 546 M€ (0,2% do PIB). Este agravamento está concentrado nas medidas destinadas a mitigar o choque geopolítico (601 M€; 0,3% do PIB) e é parcialmente atenuado pela ligeira revisão em baixa (55 M€) nas restantes tipologias indicadas no parágrafo 195.

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

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

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

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

199. A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de mitigação do choque geopolítico (601 M€) concentra-se do lado da receita e consiste na neutralização do efeito temporário do choque geopolítico sobre a receita fiscal que incide sobre os combustíveis. Adicionalmente, subsistem dúvidas quanto à coerência entre o cenário orçamental projetado para a conta das AP e esta medida de redução fiscal. A revisão em alta do impacto das medidas de mitigação do choque geopolítico (601 M€) reflete o efeito da perda de receita face ao projetado no PE/2022-26 (- 722 M€), uma vez que a despesa deverá decrescer 121 M€ (Tabela 7). O decréscimo da receita tem origem na tributação indireta (- 647 M€) e na ligeira diminuição previsional do cofinanciamento comunitário (- 75 M€). A redução fiscal reflete a suspensão do agravamento da taxa de carbono, a descida do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e da receita do IVA que sobre ele incide, com o objetivo de neutralizar o efeito do agravamento do preço dos combustíveis na receita arrecadada pelo Estado, uma vez que estes constituem a base de incidência do ISP e do IVA respetivo. Daqui decorre que esta revisão não constitui um verdadeiro acréscimo de impacto orçamental, mas apenas a neutralização do efeito temporário do choque geopolítico sobre a receita fiscal que incide sobre os combustíveis. Apesar de ser apresentada pela primeira vez na 2.ªPOE/2022, a redução fiscal proposta não parece encontrar correspondência nas mudanças projetadas para a conta das AP (Tabela 2 e Gráfico 6), as quais postulam uma diminuição de 140 M€ na receita com impostos indiretos. A quebra de receita subjacente a esta medida (- 647 M€) é superior em 507 M€ às projeções do cenário, persistindo dúvidas quanto à coerência entre as duas previsões. Se assumirmos que esta medida se encontra corretamente refletida nas previsões da 2.ªPOE/2022, então, na verdade, a receita de impostos indiretos foi revista em alta em 507 M€ face ao PE/2022-26. Em alternativa, poder-se-á questionar se já estaria refletida no PE, uma vez que a medida de política orçamental está insuficientemente detalhada nesse documento.

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

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

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

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

²⁶ Vide [Decreto-Lei n.º 30-D/2022, de 18 de abril](#).

custo-benefício que o Governo for fazendo. Não é de excluir que a União Europeia venha a adotar alguma forma de tratamento especial do impacto orçamental destas medidas em indicadores futuros das regras orçamentais e a exigir o seu reporte.²⁷ Então, a bem da transparência e do interesse público e do próprio ministério em acompanhar com rigor a evolução nestes encargos líquidos, convirá segregar estas medidas nos sistemas de informação contabilística das AP. No final de março de 2020 a UTAO sugeriu este princípio para se poder acompanhar a evolução das medidas de política COVID. Pouco depois, a DGO adotou uma classificação específica para as mesmas nos sistemas de informação contabilística, com as vantagens coletivas que são hoje reconhecidas. Portanto, agora a UTAO faz a mesma recomendação, no sentido de a DGO ponderar fazer com as medidas que o MF designou na 2.ª POE/2022 como “medidas da crise energética e do conflito na Ucrânia” o mesmo que fez em 2020 com as medidas COVID-19: adote uma classificação apropriada (seja por via de medidas, de fontes de financiamento ou outras) que permita a individualização destas medidas de política na base de dados orçamentais SIGO; divulgue mensalmente a execução das medidas na sua Síntese de Execução Orçamental.

201. Foi criada uma linha de crédito com garantia do Estado, com a finalidade de apoiar as empresas afetadas pela crise energética no valor de 400 M€, o que constitui um passivo contingente. No contexto do quadro de apoio temporário autorizado pela CE foi criada uma linha de crédito garantida pelo Estado, com a finalidade de apoiar a produção de empresas afetadas pela crise energética, no valor de 400 M€.²⁸ Constitui um passivo contingente para as AP, pois pode originar encargos futuros em caso de incumprimento das empresas contraentes dos créditos garantidos.

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

²⁷ Para já, a Comissão Europeia emitiu orientações relativas às medidas de política a adotar pelos Estados-Membros (Vide [discurso do Vice-Presidente da Comissão Europeia, Valdis Dombrovskis, de 23 de março](#), acedido a 8 de abril de 2022) e anunciou mecanismos de apoio na resposta a esta crise: utilização do REACT e dos fundos sobranes do Quadro Comunitário 2014-2020 (FSE e FEDER) para financiamento das medidas de acolhimento e integração de refugiados e criação de um regime temporário de ajudas de Estado, em tudo semelhante ao utilizado na pandemia COVID-19, permitindo subsídios à produção das empresas do sector agrícola, compensação de empresas com consumo intensivo de energia, apoios à liquidez e garantias em empréstimos.

²⁸ Vide [documento de divulgação](#) da Linha de Crédito de Apoio à Produção.

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

Medidas	Classificação	POE/2022	PE/2022-	POE/2022	Dif*
		(Out.21)	2026	(Abr.22)	(Impacto no saldo)
		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
COVID-19		20	-1 123	-1 113	10
REACT-EU	R Outra receita corrente	430	230	230	0
Redução temporária da Taxa de IVA para equipamento COVID-19	R Impostos indiretos	-10	-10	0	10
Prorrogação do subsídio de desemprego	D Prestações sociais	-	65	65	0
Apoio ao rendimento dos trabalhadores	D Prestações sociais	-	13	13	0
Aquisição de vacinas e medicamento COVID-19	D Consumo intermédio	-	220	220	0
Testes diagnóstico à COVID-19	D Prestações sociais	400	227	227	0
EPI e equipamentos	D Consumo intermédio	-	41	41	0
Isolamento profilático e subsídio de doença	D Prestações sociais	-	230	230	0
Recursos humanos	D Despesas com pessoal	-	67	67	0
Lay-off, Apoio à Retoma Progressiva e outras medidas de emprego	D Subsídios	-	183	183	0
Programa Apoiar	D Subsídios	-	230	230	0
Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos de passageiros	D Subsídios	-	50	50	0
Outras despesas COVID-19	D Prestações sociais	-	17	17	0
Crise Energética e Ucrânia (Choque geopolítico)		0	-524	-1 125	-601
Financiamento europeu	R Outra receita corrente	-	285	210	-75
Combustíveis			-443	-855	-412
Suspensão do aumento da taxa de carbono	R Impostos indiretos	-	-	-360	-
Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	R Impostos indiretos	-	-	-170	-
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	R Impostos indiretos	-	-	-117	-
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias	D Subsídios	-	-	75	-
AUTOvoucher	D Outras despesas correntes	-	-	133	-
Gás e electricidade			-250	-310	-60
Subsídios à empresas pela subida do custo do gás	D Subsídios	-	-	160	-
Redução das tarifas de acesso às redes na electricidade	D Subsídios	-	-	150	-
Famílias mais carenciadas	D Prestações sociais		-46	-55	-9
Agricultura e pescas	D Subsídios		-20	-65	-45
Apoio aos refugiados	D Prestações sociais		-50	-50	0
PRR		-168	-168	-168	0
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	R Outra receita corrente	3 035	3 035	3 035	0
Consumo intermédio	D Consumo intermédio	822	822	822	0
Investimento público	D FBCF	1 371	1 371	1 371	0
Outras despesas de capital (PRR)	D Outra despesa de capital	1 010	1 010	1 010	0
Outras		-1 444	-1 076	-1 031	45
Pacote IRS	R Impostos diretos	-205	-230	-210	20
Reforma dos escalões de IRS	R Impostos diretos	-	-	-150	-
Dedução ao IRS a partir do 2.º dependente	R Impostos diretos	-	-	-10	-
A alargamento do IRS jovem e programa Regressar	R Impostos diretos	-	-	-25	-
Reforço do mínimo de existência	R Impostos diretos	-	-	-25	-
Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)	R Impostos diretos	-150	0	0	0
Eliminação do Pagamento Especial por Conta	R Impostos diretos	-10	-10	-10	0
A alargamento da suspensão do agravamento das tributações autónomas IRC	R Impostos diretos	-5	-5	-5	0
Alteração da taxa de subscrição de TV	R Vendas	10	0	0	0
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	R Impostos diretos	125	125	125	0
Atualização extraordinária das pensões	D Contribuições Sociais	76	197	197	0
Gratuidade progressiva das creches	D Prestações sociais	-	16	16	0
Garantia para infância (efeito em 2022)	D Prestações sociais	70	70	45	25
Massa Salarial das Administrações Públicas					
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	D Despesas com pessoal	225	225	225	0
Outras medidas de revalorização remuneratória e de reforço de pessoal	D Despesas com pessoal	85	85	85	0
TAP	D Outra despesa de capital	990	600	600	0
Revisão de despesa	D Consumo intermédio	-237	-237	-237	0
Impacto no saldo orçamental		-1 592	-2 891	-3 437	-546
Impacto no saldo orçamental % do PIB		-0,7	-1,3	-1,5	-0,2
Por memória:					
Impacto no saldo orçamental (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)			-1 647,0	-2 238,0	
Impacto no saldo orçamental % do PIB (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)			-0,7	-1,0	

Por memória: Impacto das medidas por rubrica

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

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

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

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

204. A 2.ºPOE/2022 manteve (face à projeção do PE) o objetivo de 1,9% para o défice anual, uma melhoria homóloga de 0,9 p.p., resultando de efeitos de sinal contrário: o aumento da despesa primária supera o crescimento da receita, mas a poupança com as medidas de política COVID-19 permite a correção do saldo. A 2.ºPOE/2022 mantém como objetivo anual um défice orçamental de 1,9%, o que representa uma melhoria de 0,9 p.p. face ao resultado apurado pelo INE para 2021. O Gráfico 12 decompõe esta variação, acrescentando-se informação adicional (nos retângulos com fundo às riscas) sobre o contributo das medidas de política subjacentes ao cenário da 2.ºPOE/2022, devendo destacar-se:

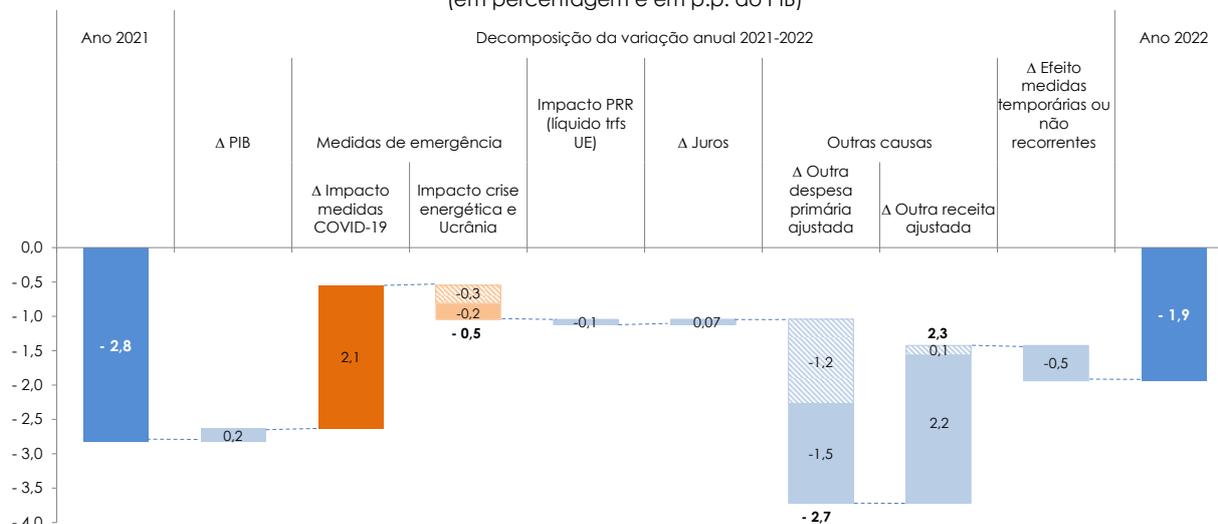
- A melhoria previsional do saldo orçamental tem origem, sobretudo, na poupança com as medidas de política COVID-19 (2,1 p.p.), que decorre da melhoria da situação epidemiológica;
- Seguem-se, como outros contributos para a redução do défice, o crescimento da receita (2,3 p.p.) e, em menor escala, a recuperação da atividade económica (0,2 p.p.)²⁹ e a redução dos encargos com a dívida pública (0,07 p.p.).
- Em sentido oposto, destaca-se o agravamento da despesa primária (-2,7 p.p.), que deverá superar a poupança com a pandemia e as medidas temporárias ou não-recorrentes (-0,5 p.p.). O impacto das medidas destinadas a mitigar o impacto da crise energética e a acolher refugiados foi revisto em alta, com um contributo de -0,5 p.p. para a variação anual do saldo, persistindo alguma incerteza quanto às consequências do choque geopolítico despoletado

²⁹ Estes 0,2 p.p. são obtidos calculando a diferença entre dois rácios: saldo orçamental de 2021 em relação ao PIB de 2021 e saldo orçamental de 2021 em relação ao PIB previsto para 2022.

pelo conflito na Ucrânia e aos seus efeitos sobre a economia e a posição orçamental. O reduzido impacto da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) reflete as elevadas taxas de cofinanciamento europeu.

- O contributo das medidas de política, destacado nos retângulos com riscas, refere-se ao impacto orçamental das medidas antigas, constantes do quadro de políticas invariantes apresentado pelo Governo em outubro de 2021 (1853 M€; 0,8% do PIB)³⁰ e as medidas de política apresentadas na Tabela 8, na tipologia “Outros” (1031 M€; 0,5% do PIB), rejeitadas pelo Parlamento em outubro, mas que desde então foram legisladas ou têm aprovação garantida em maio próximo. Traduzem o impacto duradouro de medidas legisladas anteriormente, como, por exemplo, as progressões nas carreiras dos funcionários públicos e a atualização de pensões. Explicam a variação da receita e da despesa sem adoção de novas medidas de política e ajudam a compreender a evolução da “Outra receita ajustada” (2,3 p.p.) e “Outra despesa primária ajustada” (-2,7 p.p.). Na receita, o seu impacto é reduzido (0,1 p.p.), mas na despesa ascende a (-1,2 p.p.), quase metade do incremento anual.

Gráfico 12 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022
(em percentagem e em p.p. do PIB)



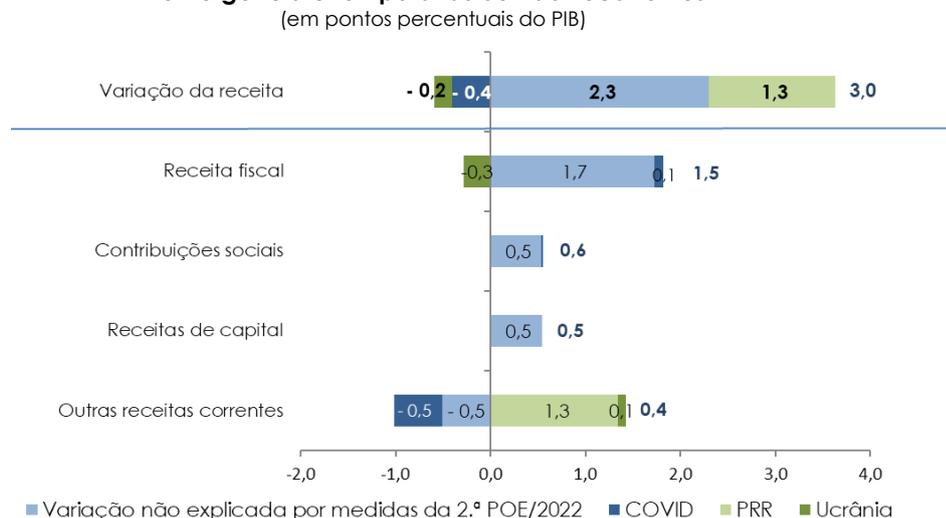
Fontes: INE, 1.ºPOE/2022 (outubro de 2021), 2.ºPOE/2022, MF e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os retângulos com fundo tracejado azul e branco individualizam o contributo das medidas de política antigas (constantes do quadro de políticas invariantes) para a variação total da “Outra despesa primária ajustada”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

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

³⁰ Vide Tabela 7 (pp.36) do [Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro, que procede à Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022.

e, em menor escala, ao financiamento das medidas de mitigação do choque geopolítico (0,1 p.p.) e um decréscimo do financiamento REACT para as medidas de política COVID-19 (-0,5 p.p.) e outras medidas de política (-0,5 p.p.). Deve recordar-se que 2022 constitui o primeiro período de implementação do PRR em contas nacionais e a execução da receita destinada ao seu financiamento (3 mil M€) é condicional ao cumprimento do calendário de programação acordado com a UE — Gráfico 13.

Gráfico 13 – Contributos da receita para a variação do saldo entre 2021 e 2022, líquida de medidas de emergência e temporárias ou não-recorrentes



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

206. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 continua omissivo na fundamentação do aumento da despesa primária em 1,5 p.p. do PIB (3,3 mil M€), constituindo esta a maior agravante do saldo orçamental em 2022. Esta variação poderá ser parcialmente explicada por medidas anteriores que agravam a despesa e pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos no contexto do choque geopolítico. A 2.ªPOE/2022 prevê o incremento nominal da despesa primária em 1,9% do PIB (4,3 mil M€), líquida de medidas temporárias ou não-recorrentes. O ritmo de crescimento projetado é inferior ao da atividade económica, antecipando-se uma redução do seu peso no PIB em 1,3 p.p. (Tabela 4). Quando expurgados os efeitos de medidas de emergência (COVID-19, crise energética e conflito na Ucrânia) e do PRR, o crescimento aumenta para 2,7% do PIB (6 mil M€), constituindo o maior fator de agravamento da posição orçamental neste período. As medidas de política constantes do cenário de políticas invariantes apresentadas em outubro de 2021 e as medidas entretanto legisladas ou com aprovação garantida explicam 1,2 p.p. (2,8 mil M€) deste agravamento. A variação restante (3,3 mil M€; contributo de 1,5 p.p.) não encontra correspondência nas medidas de política apresentadas, podendo ser explicado por vários fatores:

- Uma parte da despesa com as medidas de política COVID-19 deixou de ser classificada nesta tipologia, mas continua a produzir efeitos: é o caso do programa Ativar (subsídios, 0,1% do PIB em 2021) e da medida de Universalização da Escola Digital (investimento, 0,1% do PIB em 2021) — Tabela 9;
- Funcionamento dos estabilizadores automáticos (prestações sociais), no contexto da crise energética e do conflito na Ucrânia: a 2.ªPOE/2022 prevê um crescimento global de 7,5% da atividade económica para o ano corrente, mas a crise energética e a subida no nível de preços têm impactos recessivos na economia, com possibilidade de originar despedimentos e conseqüente aumento do recurso a prestações sociais: subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, entre outros.
- Efeito de medidas antigas que não se encontram explicitadas no cenário de políticas invariantes mas que agravam anualmente a despesa, como, por exemplo, o pagamento de pensões (prestações sociais), numa sociedade com as características demográficas de Portugal;
- Uma perspetiva prudente nas projeções da despesa.

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

PE/2022-26 era omissivo no respeitante ao agravamento da despesa primária e aguardavam-se esclarecimentos na 2.ª POE/2022, a ser apresentada pelo XXIII Governo Constitucional, na XV Legislatura. No entanto, o novo documento é pouco esclarecedor. No respeitante à evolução dos agregados orçamentais, projeta-se uma redução marginal da despesa total (71 M€; 0,1% do PB), com origem nas poupanças com juros (108 M€) e nas despesas com pessoal (75 M€), ilustrados no Gráfico 6. O impacto das medidas de política foi ligeiramente revisto em alta (0,2 p.p. do PIB; 546 M€), mas traduz, essencialmente, a neutralização do acréscimo de receita fiscal resultante do agravamento do preço dos combustíveis (- 637 M€), uma vez que a despesa previsional decresceu (- 146 M€) — painel inferior da Tabela 8. O cenário orçamental da 2.ª POE/2022 adota assim uma perspetiva conservadora na projeção da despesa. Embora possa refletir uma abordagem prudente do previsor num contexto de elevada incerteza, não é transparente porque não assume este objetivo e suscita dúvidas quanto à existência de folgas orçamentais.

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

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

210. A informação sobre medidas de política orçamental incluída na 2.ª POE/2022 permite rastrear grande parte do incremento na rubrica da despesa com pessoal e o impacto na arrecadação de receita provocada por estas medidas. O Quadro 3.2 – Quadro de políticas invariantes do relatório que acompanha a 2.ª POE/2022 dá conta que, em 2022, as medidas antigas (na classificação do MF) na rubrica “Despesa com pessoal” irão acrescer 468,5 M€ à despesa das AP e 196,2 M€ à receita por via do carregamento de efeitos das seguintes medidas: progressões e promoções, mitigação do impacto do congelamento em carreiras especiais, contratações em curso, aumentos salariais para assistentes operacionais e assistentes técnicos nas escolas, encargos decorrentes da incorporação do hospital de Vila Franca de Xira e outras despesas não explicadas pelo MF (vide linhas 2 e 6 a 11 da Tabela 9). Adicionalmente, o Quadro 3.3 – Principais medidas de política orçamental em 2022 do relatório da 2.ª POE/2022 informa sobre duas outras medidas que irão ter reflexos na despesa com pessoal: i) atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas, com um impacto de 225 M€; e ii) aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida, com um impacto de 85 M€. No lado da receita é considerado o impacto na arrecadação de receita implícita de 125 M€ (linhas 1, 4 e 5 da Tabela 9).³¹ Repare-se que estas duas medidas têm a natureza de aumento nos salários individuais dos trabalhadores: as medidas atuam diretamente sobre a componente preço das despesas com pessoal. Já as outras medidas acima enunciadas pretendem aumentar o volume de emprego nas AP ou deslocar trabalhadores para escalões remuneratórios mais elevados, sendo, portanto, medidas que atuam diretamente sobre a quantidade total e a distribuição do volume pelos escalões remuneratórios. Sobre as medidas “outras despesas”, nada se sabe, pelo que não é possível perceber se o seu impacto no saldo vem preferencialmente do efeito quantidade ou do efeito preço.

³¹ O Quadro 3.2 do relatório que acompanha a 2.ª POE/2022 tem a seguinte nota: “Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal: corresponde a despesa a cargo das Administrações Públicas com salários de trabalhadores e que tem repercussões do lado da receita contributiva, bem como por via dos impostos e contribuições devidas ao Estado por esses trabalhadores, em particular decorrente do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e contribuições para a Segurança Social”.

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

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

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

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

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

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

4.7 Riscos do cenário orçamental [REVISTO]

214. Todas as previsões orçamentais comportam risco e a conjuntura internacional atualmente rodeia a economia portuguesa é particularmente incerta. A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental apresentada pelo MF na 2.ªPOE/2022. O cenário orçamental dado a conhecer na 2.ªPOE/2022 tenta apreender os efeitos da conjuntura internacional e inclui algumas medidas de emergência adotadas (COVID-19 e crise energética e Ucrânia). No entanto, esta projeção não contempla os efeitos económicos e orçamentais decorrentes do prolongamento e deterioração da situação atual que conjuga pressões inflacionistas, crise energética, recuperação pós-pandemia e conflito na Ucrânia. Sendo que este contexto acarreta na sua essência riscos descendentes sobre o saldo orçamental, que se abordam nesta secção. No entanto, há também riscos ascendentes a assinalar, decorrentes da conjuntura inflacionista, e injetado na conta das AP por via do aumento de receita fiscal e contributiva acima dos níveis previstos.

215. Este segundo relatório da UTAO sobre a 2.ªPOE/2022 autonomiza o risco TAP. Fá-lo com base em esclarecimentos que obteve do MF e no tempo acrescido de que a Unidade dispôs para apreciar a informação disponível no espaço público sobre o plano de reestruturação do grupo TAP. Assim, a generalidade dos riscos para as contas públicas é agrupada na Secção 4.7.1 e o risco TAP surge autonomizado na Secção 4.7.2.

4.7.1 Apreciação da generalidade dos riscos

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

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico identificados na Secção 3.2 traduzem-se em riscos, também descendentes, sobre as projeções orçamentais da 2.ªPOE/2022, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, quer por via de um maior crescimento da despesa com prestações sociais face ao cenário central. A receita fiscal e contributiva representa a maior fatia deste agregado e encontra-se muito dependente da evolução de variáveis do cenário macroeconómico, designadamente o consumo privado e o emprego, o que potencia este risco. Deve notar-se que em 2021 a melhoria do saldo orçamental se baseou no crescimento da receita fiscal e contributiva, no contexto de recuperação da atividade económica neste período, que permitiu superar as previsões anteriores. Neste período, a despesa nominal aumentou a um ritmo inferior ao da receita, o que permitiu melhorar o saldo.
- A inflação poderá também causar surpresas ascendentes nas metas orçamentais. Tudo o resto constante, nomeadamente o crescimento real do PIB, a variação do deflator acima da taxa prevista (2,5%) melhorará as metas orçamentais em percentagem do PIB nominal; a variação do IHPC acima da taxa prevista (4,0%), assumindo a mesma quantidade transacionada, melhorará a arrecadação fiscal indireta e, por esta via, as metas para o saldo e a dívida.

217. O Governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes.

A situação pandémica de COVID-19 ainda não está totalmente debelada, e o ressurgimento de novas variantes não é de excluir. Caso tal cenário se verifique, o Governo poderá ter de prolongar o prazo de algumas medidas de apoio e adotar novas. No âmbito da crise energética e do conflito na Ucrânia, o Governo já adotou um conjunto de medidas que visa atenuar os efeitos económicos (Tabela 8). No entanto, pode ser necessário adotar novas medidas ou prolongar o prazo de vigência das atuais (ex. medidas no sentido de mitigar os efeitos do encarecimento dos produtos energéticos no poder de compra das famílias). A adoção ou o prolongamento de medidas terá um impacto direto negativo nas contas públicas — sendo bem-sucedidas, o abrandamento da atividade económica será menor do que sem as medidas, pelo que as mesmas também gerarão um efeito indireto positivo sobre as contas públicas.

218. As linhas de crédito com garantia do Estado para apoiar a liquidez de empresas afetadas pela crise energética constituem passivos contingentes que futuramente poderão onerar as contas das AP. No âmbito da resposta à crise energética e conflito da Ucrânia, a Comissão Europeia aprovou um regime

temporário de ajudas de Estado, em tudo semelhante ao utilizado na pandemia COVID-19, permitindo subsídios à produção das empresas do sector agrícola, compensação de empresas com consumo intensivo de energia, apoios à liquidez e garantias em empréstimos. Neste âmbito, foi já criada uma linha de crédito garantida pelo estado no valor de 400 M€, que constitui um passivo contingente, na medida em que poderá onerar as contas públicas em caso de incumprimento dos devedores.

219. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP) os riscos orçamentais existentes prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. Destas, destacam-se, a nível rodoviário, a ação arbitral na qual é peticionado, pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., um valor que ascende a 445 M€. No sector ferroviário, mantém-se um litígio com a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A., através de uma ação executiva com um valor peticionado de 192 M€. No sector aeroportuário, é de referir o pedido de reposição do equilíbrio financeiro entreposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19. É de referir ainda que o MF assume um potencial encargo com uma decisão judicial referente a um litígio decorrente de um processo relacionado com Parcerias Público- Privadas, mas o mesmo não é identificado (já referido nos parágrafos 158 e 159).

220. O risco orçamental por via da capitalização do Novo Banco é, ainda, uma possibilidade. O Programa de Estabilidade, bem como a 2.ªPOE/2022, não prestam nenhuma informação sobre apoio financeiro ao Novo Banco, nem se encontram previstas transferências para este efeito no orçamento do Fundo de Resolução. No entanto, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital. A utilização (parcial ou total) do montante remanescente para capitalização do Novo Banco constitui um risco orçamental descendente.

221. A receita prevista no PRR é condicional ao cumprimento das metas constantes do programa. A receita previsional do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ascende a 13,9 mil M€ e o ano em curso constitui o primeiro ano completo da sua implementação. No entanto, a cobrança desta receita é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais desvios à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

222. O final anunciado do programa de compra de ativos do Banco Central Europeu e a subida gradual das taxas de juro diretoras, a iniciar-se entre 2022 e 2023, deverão onerar os encargos com juros, tanto em novas emissões como nas operações de refinanciamento de curto prazo e constituem um risco descendente com elevada probabilidade de materialização.

223. Por último, o crescimento acima do previsto da receita fiscal e das contribuições sociais será um risco orçamental ascendente. A curto prazo, não é de excluir a possibilidade da arrecadação de um volume superior de receita fiscal por via de efeitos inflacionistas nos produtos e serviços, base de incidência dos impostos indiretos, fazendo com que a previsão do MF para o crescimento desta receita em 2022 se revele demasiado conservadora. No que concerne às receitas com contribuições sociais, estas poderão ser superiores por via da efetivação de aumentos salariais extraordinárias que possam ocorrer. No entanto, a concretizar-se, será um efeito positivo transitório sobre a receita. O sinal dos efeitos a médio prazo dependerá do comportamento relativo da procura e da oferta agregadas, ou seja, da relação entre crescimento do PIB e crescimento do nível geral de preços.

4.7.2 Riscos associados ao grupo TAP [NOVO]

224. No relatório preliminar de apreciação da 2.ªPOE/2022 ([Relatório UTAO n.º 7/2022](#)) a UTAO sinalizou um risco orçamental descendente decorrente do financiamento do Plano de Reestruturação da empresa mãe do grupo empresarial TAP. A 2.ªPOE/2022 prevê que, no ano em curso, a TAP beneficie da última *tranche* do apoio financeiro (600 M€) no contexto do auxílio estatal (2,55 mil €) aprovado pela

Comissão Europeia (CE),³² para financiamento do Plano de Reestruturação da empresa TAP S.G.P.S.. No entanto, o limite para esta operação em contabilidade pública, em 2022, é de 990 M€, o que constitui um risco descendente do cenário orçamental com elevada probabilidade de concretização. Historicamente, os apoios a esta operadora foram sempre executados pelo limite orçamentado em contabilidade pública.

225. A UTAO solicitou ao Ministério das Finanças esclarecimentos adicionais sobre esta divergência, que foram atempadamente satisfeitos e se sintetizam seguidamente:

- A TAP, SGPS, SA — detentora do capital social da TAP, S.A e da TAP, Manutenção e Engenharia Brasil, S.A— esteve incluída no perímetro das Administrações Públicas entre 2013 e 2017 como Entidade Pública Reclassificada (EPR). Na sequência da privatização, a partir de 2018 esta empresa deixou de integrar as contas das AP, situação que se mantém até hoje.
- O MF confirmou a existência de impactos diferenciados nas duas óticas contabilísticas, reconhecendo que a injeção prevista para 2022 na ótica da contabilidade pública (de caixa) será de 990 M€, como se encontra evidenciado na linha correspondente ao ano de 2022, na coluna (1) da Tabela 10. Este valor vai ao encontro do previsto, segundo o MF, no financiamento do Plano de Reestruturação da empresa, aprovado pela CE — coluna (2);
- A diferença de impacto nas duas óticas contabilísticas decorre da TAP ter estado integrada no perímetro das Administrações Públicas até ao ano 2015. Neste período, foram contabilizados no défice e na dívida pública os empréstimos que a TAP, S.A. atribuiu à TAP, S.G.P.S. que, por sua vez, os concedeu à empresa TAP — Manutenção e Engenharia Brasil, S.A.. Estas operações correram mal e a TAP, S.A. teve de reconhecer imparidades no seu balanço. Em 2021, a TAP, S.A. recebeu uma injeção de capital de 998 M€ [coluna (1) da Tabela 10], mas o INE considerou que deste total, cerca de 358 M€ [coluna (2) da Tabela 10] se justifica como compensação pela imparidade no balanço da TAP, S.A. resultante dos créditos por esta atribuídos à TAP, S.G.P.S.. Como este montante já tinha sido contabilizado em anos anteriores, o impacto orçamental em 2021 em contas nacionais foi de apenas 640 M€ — coluna (3) da Tabela 10. Por outras palavras, em contabilidade pública a despesa ascendeu a 998 M€, mas em contabilidade nacional este impacto foi deduzido dos montantes anteriormente registados (como custo por imparidade), reduzindo-se para 640 M€;
- A 2.ª POE/2022 prevê para o ano em curso nova injeção de capital de 990 M€ na TAP S.A., com um impacto em contas nacionais avançado pelo MF de 600 M€. A diferença de 340 M€ entre os dois registos é atribuída a uma eventual compensação pelo remanescente das imparidades registadas em empréstimos concedidos no passado à empresa *holding*.

226. Em 2022 está prevista uma injeção de capital de 990 M€ e uma compensação adicional de 107 M€ pelas perdas COVID-19. Nos anos de 2020 e 2021 a TAP beneficiou de apoios estatais no montante de 2,2 mil M€. Em 2022 encontra-se prevista nova injeção de capital, no valor de 990 M€, totalizando 3,2 mil M€ no triénio — total da coluna (1) da Tabela 10. No final de 2021 foi aprovado pela CE o Plano de Reestruturação³³ da empresa e estas operações foram consideradas como reforço de capital, até ao limite máximo de 2,55 mil M€ — total da coluna (2) da Tabela 10. O valor remanescente (640 M€) foi autorizado pela CE a título de compensação por perdas havidas com a limitação de atividade no primeiro semestre de 2020, decretadas administrativamente no âmbito do combate à pandemia COVID-19.³⁴ Na mesma data foi autorizada uma compensação adicional à empresa por perdas de atividade no segundo semestre de 2020, no valor de 107 M€.³⁵

227. O auxílio estatal prestado entre 2020 e 2022 deverá totalizar 3,2 mil M€, com um impacto orçamental em contas nacionais de 2,4 mil M€. No biénio 2020–2021, relativamente ao qual já existe execução conhecida, o auxílio desembolsado foi de 2,2 mil M€ e o impacto no défice foi de 1,8 mil M€, atribuindo-se

³² [State Aid SA.60165- 2021/C \(ex 2021/N\)](#), autorizado pela Comissão Europeia a 21 de dezembro de 2021.

³³ [State Aid SA.60165- 2021/C \(ex 2021/N\)](#), autorizado pela Comissão Europeia a 21 de dezembro de 2021.

³⁴ [State Aid SA.62304 \(2021/N\)](#), autorizado pela Comissão Europeia a 23 de abril de 2021 a título de empréstimo eventualmente convertível em capital. Esta decisão foi alterada a 12 de maio, a pedido da TAP e a ajuda foi autorizada a título de dotação de capital ([State Aid SA.63041 \(2021/N\)](#))

³⁵ [State Aid SA.63402 \(2021/N\)](#), autorizado pela Comissão Europeia a 21 de dezembro de 2021.

a diferença a imparidades já contabilizadas. A confirmar-se a expectativa governamental, em 2022 a empresa deverá beneficiar de nova injeção, no valor de 990 M€, cujo impacto previsional em contas nacionais deverá ascender a 600 M€. Deve notar-se que, não obstante os registos diferenciados entre óticas contabilísticas, o auxílio prestado ao grupo TAP no triénio 2020–2022 deverá onerar a despesa pública em 3,2 mil M€ (podendo subir para 3,3 mil M€ se somada a compensação de 107 M€).³⁶

228. As projeções financeiras subjacentes ao Plano de Reestruturação da TAP não se encontram disponíveis, não sendo possível qualquer escrutínio sobre os cálculos subjacentes a este investimento público.

Todas as operações de auxílio estatal ao grupo TAP foram autorizadas pela CE no contexto do Plano de Reestruturação da empresa-mãe, assentes na sua recuperação financeira, entre 2020 e 2025. No entanto, as projeções financeiras subjacentes não estão acessíveis para consulta pública, uma vez que apenas foi disponibilizada na Internet a versão não confidencial deste documento, no sítio-e da Comissão Europeia. Como o leitor poderá confirmar na fonte (ver nota de rodapé 33), todos os valores monetários estão omitidos — substituídos por “[...]”. O MF informou que também não dispõe deste documento, não sendo, pois, possível qualquer escrutínio independente sobre os cálculos subjacentes. Adicionalmente, informa-se que no contexto do Plano de Recuperação os montantes de injeção, assumidos a título de empréstimo, foram convertidos em dotações de capital e, como tal, só poderão vir a ser eventualmente recuperados por via de dividendos gerados pela empresa ou por venda da participação social adquirida pelo Estado.

Tabela 10 – Auxílios estatais à TAP e impacto nas finanças públicas entre 2020 e 2022
(milhões de euros)

	Injeções de capital	Plano Reestruturação aprovado pela Comissão Europeia	Impacto no défice em Contas Nacionais	Compensação perdas COVID-19
	(1)	(2)	(3)	(4)
2020	1200	1200	1200	
2021	998	358	640	640
2022¹	990	990	600	107 ²
Total	3188	2548	2440	

Fontes: INE, Relatório da 2.ªPOE/2022, base de dados orçamental SIGO e Comissão Europeia. | Notas: 1 – Dados previsionais constantes do Relatório da 2.ªPOE/2022. 2 – Compensação autorizada pela CE ([State Aid SA.63402 \(2021/NL\)](#)), pelas limitações à atividade que decorrem de restrições à mobilidade geográfica no contexto do combate à pandemia COVID-19, no período entre 1 de julho e 30 de dezembro de 2020.

229. Considerando todos os elementos anteriores, emergem riscos orçamentais descendentes que importa salientar. Primeiramente, a injeção de capital de 2022 será de 990 M€, com um impacto orçamental em contas nacionais estimado de 600 M€, que decorre de imparidades passadas presumíveis de 340 M€. No entanto, permanece um grau de incerteza significativo face ao valor das imparidades que serão efetivamente reconhecidas pela entidade estatística, uma vez que não foram suficientemente detalhados nos esclarecimentos prestados pelo MF. Em segundo lugar, há que tomar em linha de conta a autorização pela CE de um montante adicional de 107 M€, que poderá ser desembolsado a título de compensação pelas perdas decorrentes da pandemia no segundo semestre de 2020. Em terceiro lugar, como a pandemia também reduziu a procura de transporte aéreo em parte do ano de 2021, é de esperar mais compensações financeiras a desembolsar pelos contribuintes em 2023 e ainda não anunciadas. Em quarto lugar, o secretismo aparente sobre a dimensão financeira do plano de viabilização da empresa não permite escrutinar a fiabilidade das previsões subjacentes, podendo existir riscos de necessidades de auxílios estatais futuros não considerados. Finalmente, mantém-se o risco relativo à pressão política a favor do grupo TAP para que os contribuintes, atuais ou futuros, o compensem pelo acréscimo de despesa em combustível que toda a economia está a sentir, apesar de a empresa atuar em mercados do produto com liberdade de fixação de preços por parte da oferta.

³⁶ A dúvida sobre o limite da intervenção do Estado decorre de as decisões da CE sobre a classificação das Ajudas de Estado de 640 M€ e 107 M€ como compensação por perdas provocadas pelas restrições de voo no âmbito da pandemia serem diferentes. A resposta do MF deixa em aberto as duas interpretações, ou seja, a dúvida sobre se os 107 M€ estão ou não incluídos na injeção prevista de 990 M€.

5 Contabilidade pública [NOVO]

230. Este capítulo faz a apreciação do cenário orçamental em contabilidade pública. A Secção 5.1 procede a uma apreciação de conjunto do cenário orçamental. As Secções 5.2 e 5.3 procedem à análise das despesas excecionais do Ministério das Finanças. A Secção 5.2 apresenta uma perspetiva mais abrangente, pois analisa todas as operações do Capítulo 60 e a Secção 5.3 centra a sua análise nos instrumentos de controlo da despesa ao dispor do MF, nomeadamente nas dotações centralizadas e na dotação provisional.

5.1 Apreciação global do cenário orçamental final em contabilidade pública

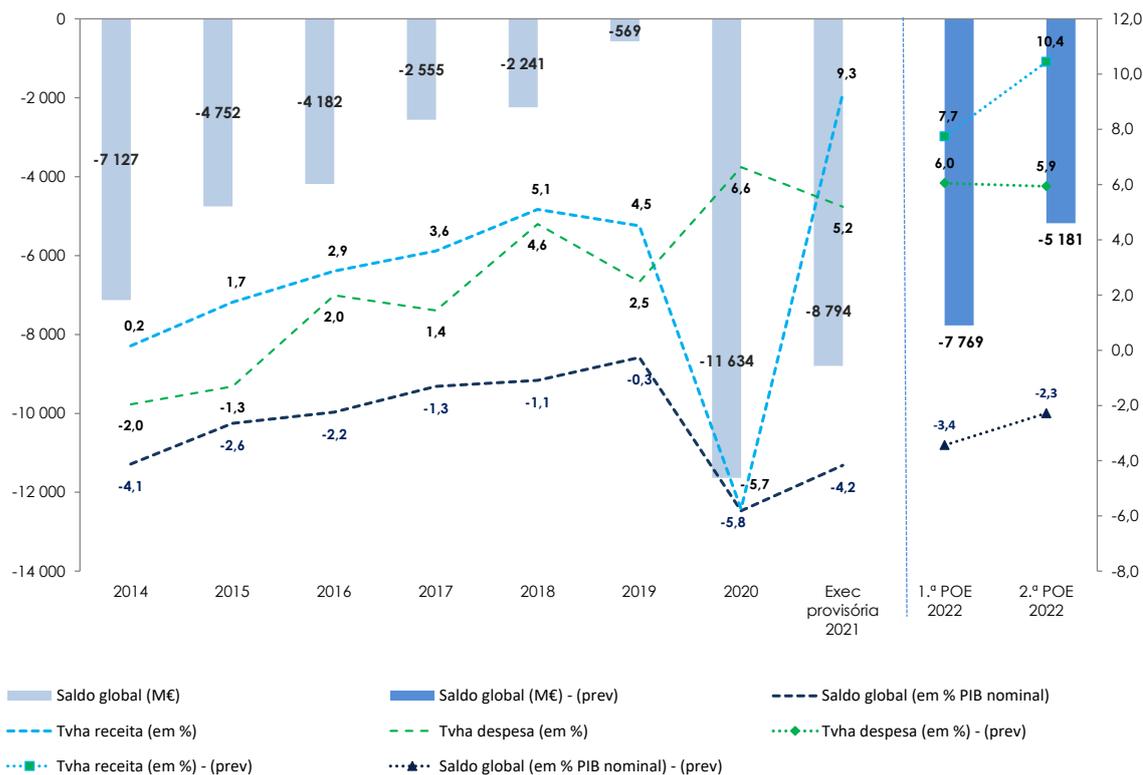
231. Esta secção faz uma apreciação sinótica à programação orçamental para 2022 em contabilidade pública revelada na 2.ºPOE/2022. A Subsecção 5.1.1 apresenta a conta provisional das AP em contabilidade pública e as diferenças face às previsões da 1.ºPOE/2022, rejeitada em outubro último. A Subsecção 5.1.2 analisa as determinantes da evolução do saldo entre 2021 e 2022 e as principais rubricas da receita e da despesa, individualizando os contributos do Plano de Recuperação e Resiliência e das medidas de política destinadas à mitigação dos malefícios da pandemia COVID-19, do choque geopolítico e do conflito militar na Ucrânia.

5.1.1 Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas

232. A 2.ºPOE/2022 estabelece um objetivo para o saldo global de – 5181 M€, que representa uma melhoria face a 2021, mas situa-se ainda distante do quase equilíbrio alcançado no período pré-pandemia. A 2.ºPOE/2022 estabelece o objetivo de – 5181 M€ para o saldo global em 2022, o que representa uma melhoria de 3613 M€ face à execução provisória de 2021, alicerçada num crescimento provisional da receita (10,4%) superior ao da despesa (5,9%). Este resultado ainda se encontra distante da posição orçamental muito próxima do equilíbrio alcançada em 2019 (– 569 M€), último ano pré-pandemia — Gráfico 14 e Tabela 11.

233. Na POE/2022 existe coerência entre o saldo global na ótica da contabilidade pública e o saldo de partida para a passagem às contas nacionais (Quadro 3.6, p. 66 do relatório do MF). O saldo apresentado na ótica da contabilidade pública decorre das previsões de receita e despesa detalhadas nos Mapas Contabilísticos da Proposta de Lei que integram o acervo da 2.ºPOE/2022, e que são objeto de aprovação pela AR. Assinala-se a coerência entre a ótica da contabilidade pública e a da nacional, que constitui uma medida de transparência que importa relevar.

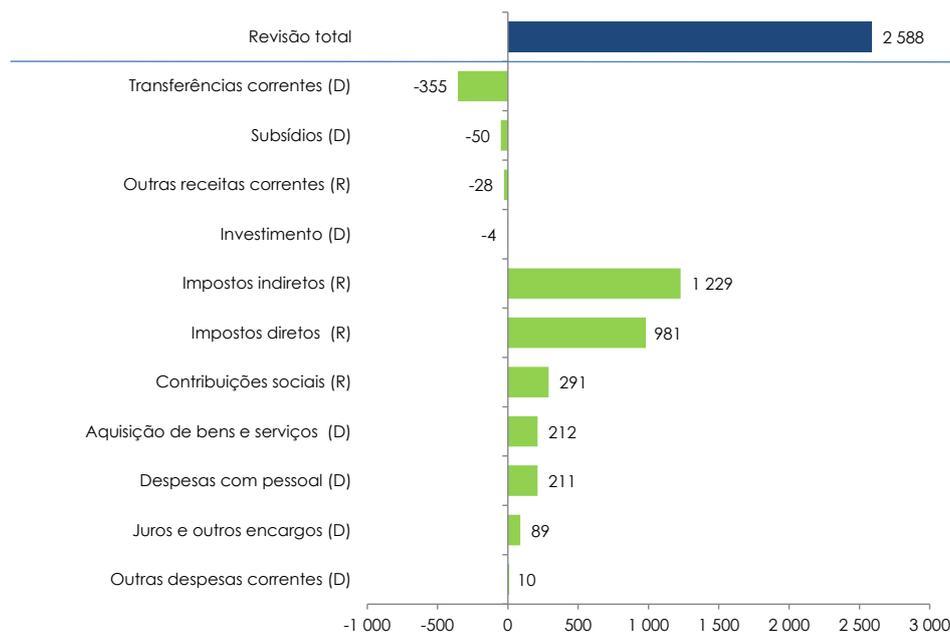
Gráfico 14 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014-2022
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2014 a 2020, execução orçamental provisória de 2021 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 27 de janeiro de 2022, Relatório MF da 1.ªPOE/2022, Relatório MF da 2.ªPOE/2022, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Nota: (i) as barras com tom claro exprimem valores executados (passados) e as barras com tom escuro referem-se a execuções previsionais. (ii) Tvha = Taxa de variação homóloga anual.

234. A 2.ªPOE/2022 revê em alta o objetivo do saldo global face à 1.ªPOE, assente no aumento previsional da receita fiscal e contributiva, fundamentada na evolução mais favorável das bases macroeconómicas destas receitas, mantendo aproximadamente o mesmo nível de despesa. A Tabela 11 resume a conta das AP, comparando as execuções de 2019, 2020 e 2021 (provisória) com as previsões de execução nos cenários das primeira e segunda POE/2022. O objetivo do saldo global na 2.ªPOE para 2022 é – 5181 M€, o que constitui uma revisão em alta de 2588 M€ em relação ao previsto na 1.ªPOE. Esta melhoria baseia-se no aumento da receita fiscal e contributiva (+2501 M€), fundamentada na evolução mais favorável das bases macroeconómicas destas receitas: aceleração do consumo privado (de 6,1% para 7,9%) e das remunerações dos empregados (de 3,3% para 4,5%), a par de uma recuperação mais pronunciada do PIB nominal (de 6,9% para 7,5%). O consumo privado relaciona-se com os impostos indiretos, as remunerações dos empregados com o IRS e com as contribuições sociais e o PIB, genericamente, com o IRC. A despesa teve uma ligeira revisão em baixa de 113 M€ — Gráfico 15 e Tabela 11.

Gráfico 15 – Contributos para a revisão do saldo global na 2.ªPOE/2022 (face à 1.ªPOE)
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório MF da 1.ªPOE/2022, Relatório MF da 2.ªPOE/2022 e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO.

Tabela 11 – Conta das AP em contabilidade pública
(em milhões de euros e percentagem)

	2019	2020	Execução provisória 2021	1.ª POE/2022 (Out2021)	2.ª POE/2022 (Abril)	Variação M€				Taxa de variação %			
						2021 vs 2019	2.ª POE/2022 vs 1.ª POE/2022	2.ª POE/2022 vs 2021	2.ª POE/2022 vs 2019	2021 vs 2019	2.ª POE/2022 vs 1.ª POE/2022	2.ª POE/2022 vs 2021	2.ª POE/2022 vs 2019
Receita corrente	86 937	82 315	89 704	94 304	96 777	2 766	2 473	7 073	9 840	3,2	2,6	7,9	11,3
Impostos diretos	23 600	22 804	23 942	24 064	25 046	341	981	1 104	1 445	1,4	4,1	4,6	6,1
Impostos indiretos	28 287	25 865	27 444	28 477	29 706	-843	1 229	2 261	1 418	-3,0	4,3	8,2	5,0
Contribuições sociais	22 413	22 399	24 195	25 070	25 361	1 782	291	1 166	2 948	8,0	1,2	4,8	13,2
Outras receitas correntes	12 609	11 227	14 081	16 683	16 655	1 472	-28	2 575	4 047	11,7	-0,2	18,3	32,1
Diferenças de consolidação	28	20	42	9	9	14	0	-33	-18				
Despesa corrente	83 585	87 866	92 231	95 306	95 190	8 646	-116	2 958	11 605	10,3	-0,1	3,2	13,9
Consumo público	35 959	36 647	38 988	42 847	42 414	3 028	-433	3 426	6 454	8,4	-1,0	8,8	17,9
Despesas com pessoal	21 576	22 467	23 479	24 285	24 074	1 902	-211	595	2 497	8,8	-0,9	2,5	11,6
Aquis. de bens e serv. e out. desp. corr.	14 383	14 180	15 509	18 562	18 340	1 126	-222	2 831	3 957	7,8	-1,2	18,3	27,5
Aquisição de bens e serviços	13 274	13 376	14 745	16 090	15 878	1 471	-212	1 133	2 605	11,1	-1,3	7,7	19,6
Outras despesas correntes	1 109	804	764	2 472	2 462	-345	-10	1 698	1 352	-31,1	-0,4	222,3	121,9
Subsídios	1 148	1 668	2 214	2 064	2 114	1 065	50	-100	966	92,8	2,4	-4,5	84,1
Juros e outros encargos	8 086	7 596	6 956	6 901	6 812	-1 130	-89	-144	-1 275	-14,0	-1,3	-2,1	-15,8
Transferências correntes	38 353	41 906	43 814	43 258	43 613	5 460	355	-201	5 260	14,2	0,8	-0,5	13,7
Diferenças de consolidação	37	49	260	236	237	222	1	-22	200				
Saldo corrente	3 353	-5 551	-2 527	-1 002	1 588	-5 880	2 590	4 115	-1 765				
Receita de capital	2 182	1 685	2 105	4 615	4 617	-77	2	2 513	2 436	-3,5	0,0	119,4	111,7
Diferenças de consolidação	8	5	6	9	9	-3	0	4	1				
Despesa de capital	6 104	7 768	8 371	11 382	11 386	2 268	4	3 015	5 282	37,2	0,0	36,0	86,5
Investimentos	4 826	5 188	6 367	9 091	9 095	1 540	4	2 728	4 269	31,9	0,0	42,9	88,4
Transferências de capital	1 198	2 458	1 788	2 031	2 031	590	0	243	833	49,2	0,0	13,6	69,5
Outras despesas de capital	55	98	157	257	257	102	0	100	202	184,5	0,1	63,4	365,0
Diferenças de consolidação	24	24	59	3	3	36	0	-57	-21				
Receita efetiva	89 119	84 000	91 808	98 919	101 395	2 690	2 475	9 586	12 276	3,0	2,5	10,4	13,8
Despesa efetiva	89 688	95 634	100 602	106 688	106 575	10 914	-113	5 973	16 887	12,2	-0,1	5,9	18,8
Saldo global	-569	-11 634	-8 794	-7 769	-5 181	-8 225	2 588	3 613	-4 611				
Despesa corrente primária	75 498	80 270	85 275	88 405	88 378	9 777	-27	3 103	12 880	12,9	0,0	3,6	17,1
Saldo corrente primário	11 439	2 045	4 429	5 899	8 399	-7 010	2 500	3 971	-3 040				
Despesa total primária	81 602	88 038	93 646	99 787	99 764	12 044	-23	6 117	18 162	14,8	0,0	6,5	22,3
Saldo primário	7 517	-4 038	-1 838	-868	1 631	-9 355	2 499	3 469	-5 886				

Fontes: CGE/2019 e CGE/2020, execução orçamental provisória de 2021 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 27 de janeiro de 2022, Relatório MF da 1.ªPOE/2022, Relatório MF da 2.ªPOE/2022, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO.

5.1.2 Do saldo de 2021 à previsão de 2022: principais determinantes e análise das principais rubricas da receita e da despesa

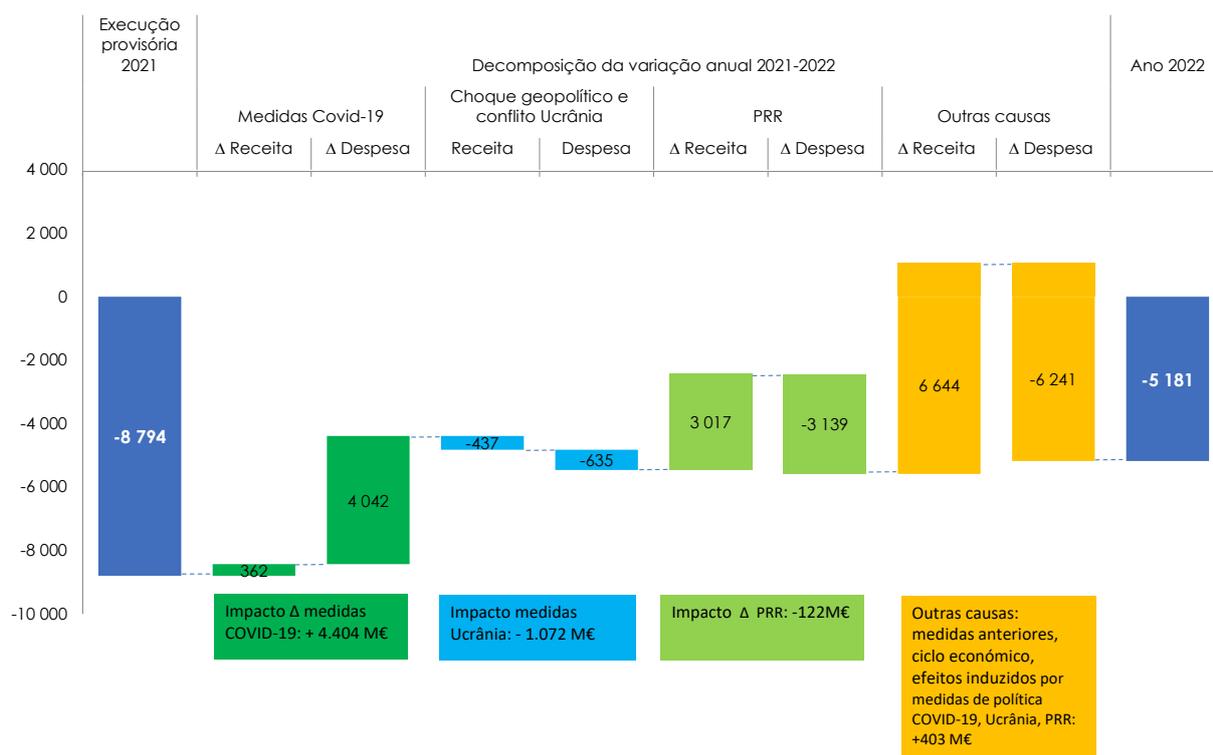
235. Esta subsecção aprecia as previsões orçamentais do ano de 2022, individualizando os efeitos do PRR e das medidas de política destinadas à mitigação dos malefícios da pandemia COVID-19 e do choque geopolítico e conflito na Ucrânia. Analisa também a evolução das principais rubricas da receita e da despesa, na classificação económica.

5.1.2.1 Principais determinantes da evolução do saldo global entre 2021 e 2022: medidas de política COVID-19, choque geopolítico e Plano de Recuperação e Resiliência

236. A 2.ªPOE/2022 prevê um saldo global – 5181 M€, que tem subjacente uma melhoria de 3613 M€ face a 2021, com origem na diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 e no aumento da receita superior ao da despesa. Esta melhoria da posição orçamental consegue acomodar a manutenção de reservas para fazer face a um eventual retrocesso pandémico e financiar uma série de medidas destinadas a mitigar os efeitos adversos do choque geopolítico e a execução programada do Plano de Recuperação e Resiliência. Uma multiplicidade de outras causas explica o resto da passagem do saldo de – 8794 M€ em 2021 ao saldo esperado de – 5181 M€ em 2022. O contributo de cada uma destas variáveis para a evolução do saldo encontra-se individualizado no Gráfico 16 e pode ser resumido da seguinte forma:

- A evolução da situação epidemiológica deverá permitir a diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, com um impacto positivo de 4404 M€ no saldo global, quando considerado líquido do cofinanciamento comunitário REACT;
- O conjunto de medidas de política destinadas a mitigar os efeitos do choque geopolítico e do conflito na Ucrânia, líquido das subvenções comunitárias (REACT), ascende a – 1072 M€. Estas medidas encontram-se detalhadas na Tabela 8, com efeitos semelhantes na ótica da contabilidade pública e nacional. Os efeitos por classificação económica na receita estão no Gráfico 17 e na despesa na Tabela 13;
- O ano de 2022 marca a aceleração da execução do Plano de Recuperação e Resiliência, com um montante de despesa significativo (3139 M€), mas quase integralmente financiado pelo instrumento comunitário Next Generation EU (3017 M€), pelo que o cofinanciamento nacional é reduzido (– 122 M€);
- No seu conjunto, as outras causas da variação esperada no saldo explicam 403 M€ de melhoria. O aumento da receita que não se encontra relacionado com os fatores analisados nos pontos anteriores (6644 M€) é superior ao da despesa (6241 M€), com um efeito positivo adicional de 403 M€. A variação destas rubricas decorre do cenário macroeconómico, nomeadamente da evolução favorável das bases macroeconómicas da receita fiscal e contributiva (destacando-se o consumo privado e as remunerações dos empregados), do efeito direto de medidas de política anteriores, do efeito direto de outras medidas de política que integram a 2.ªPOE/2022 (detalhadas na Tabela 8) e do efeito induzido de todas as medidas de política (incluindo as destinadas a mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 e do choque geopolítico, assim como as medidas a executar pelo PRR).

Gráfico 16 – Contributos para a variação do saldo global entre 2021 e 2022
(em milhões de euros)



Fontes: Execução orçamental provisória de 2021 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 27 de janeiro de 2022, Relatório MF da 2.ªPOE/2022, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO.

237. A 2.ªPOE/2022 prevê que, no ano em curso, as medidas de política COVID-19 deverão agravar o saldo global em 875 M€. Este número é a diferença entre o aumento de despesa efetiva (1 113 M€), e a entrada de subvenções REACT (238 M€) provenientes do orçamento comunitário.³⁷ As medidas de política foram analisadas com maior detalhe na Secção 4.5.3, pp. 49 e seguintes — encontram-se listadas na Tabela 8 e o seu impacto por classificação económica em contabilidade pública está sintetizado na Tabela 12. A variação anual, ilustrada nas barras verde escuro do Gráfico 16, traduz uma redução muito significativa do esforço financeiro nacional com o financiamento destas medidas (- 4404 M€), possibilitada pela evolução favorável da situação epidemiológica. A despesa deverá decrescer (- 4042 M€) face à execução de 2021, refletindo diminuições na intensidade das medidas de apoio ao emprego e rendimento das famílias e na necessidade de aquisição de medicamentos, vacinas e equipamentos de proteção individual, na área da saúde. A variação da receita (+362 M€) decorre do fim das políticas de apoio ao emprego e manutenção da laboração, salientando-se a isenção temporária de contribuições para a segurança social por parte das entidades empregadoras.

³⁷ A previsão da subvenção REACT para o ano em curso corresponde à informação do Quadro 4.19 do Relatório MF da 2.ªPOE/2022 (678 M€), abatida dos montantes destinados ao financiamento das medidas de mitigação do choque geopolítico (210 M€) e do programa Apoiar (230 M€), que em contabilidade pública é registado como operação extraorçamental e não influencia o saldo global.

Tabela 12 – Impacto das medidas de política COVID-19 por classificação económica
(em milhões de euros)

	2021	2022	Dif. ^a
Receita efetiva	-124	238	362
R.01 - Impostos diretos	-32	0	32
R.02 - Impostos indiretos	21	0	-21
R.03 - Contribuições sociais	-250	0	250
R.06 - Transferências correntes	143	238	95
R.07 - Venda de bens e serviços correntes	-6	0	6
Despesa efetiva	5 155	1 113	-4 042
D.01 - Despesas com pessoal	597	67	-530
D.02 - Aquisição de bens e serviços	1 270	488	-782
D.04 - Transferências correntes	2 009	508	-1 501
D.05 - Subsídios	862	50	-812
D.06 - Outras despesas correntes	28	0	-28
D.07 - Investimento	240	0	-240
D.08 - Transferências capital	149	0	-149
Impacto no saldo global	-5 279	-875	4 404

Fontes: UTAO (Análise da evolução orçamental em contabilidade pública entre janeiro e dezembro de 2021, Relatório UTAO n.º 2/2022, de 14 de fevereiro — Por memória, da Tabela 1), Relatório MF da 2.ªPOE/2022 e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO.

238. As medidas de política destinadas a mitigar os efeitos da crise energética e do conflito na Ucrânia têm um impacto previsional no saldo global de – 1125 M€, resultando do efeito combinado da perda de receita (– 437 M€) e aumento da despesa (688 M€) — Tabela 13 e barras azul turquesa do Gráfico 16. Na receita, a diminuição nos impostos indiretos reflete a diminuição em sede de ISP e IVA, destinada a mitigar o aumento no preço dos combustíveis (– 647 M€). A despesa traduz os apoios às empresas, sobretudo subsídios, destinados a minorar os aumentos dos custos de produção que decorrem da crise energética (583 M€), as transferências pontuais para as famílias mais carenciadas para assegurar a insegurança alimentar no contexto do agravamento generalizado dos preços (55 M€) e o apoio à integração dos refugiados do conflito (50 M€). As medidas de política foram analisadas com maior detalhe na Secção 4.5.3, pp. 49 e seguintes; encontram-se listadas na Tabela 8 e o seu impacto por classificação económica em contabilidade pública está sintetizado na Tabela 13. A despesa da rubrica de subsídios em 2021 (53 M€), reflete a medida do Autovoucher, que vigorou a partir de novembro.³⁸

Tabela 13 – Impacto orçamental das medidas da crise energética e conflito na Ucrânia, por classificação económica
(em milhões de euros)

	2021	2022	Dif. ^a
Receita	0	-437	-437
R.02 - Impostos indiretos	0	-647	-647
R.06 - Transferências correntes	0	210	210
Despesa	53	688	635
D.04 - Transferências correntes	0	105	105
D.05 - Subsídios	53	583	530
Impacto no saldo global	-53	-1 125	-1 072

Fontes: Relatório MF da 2.ªPOE/2022, MF, base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO.

239. O ano de 2022 marca a aceleração na implementação do PRR, com uma despesa previsional de 3,2 mil M€, inteiramente financiada por subvenções comunitárias e um saldo de 149 M€, destinado a ser executado em 2023. No ano de 2021 foram recebidas algumas verbas comunitárias a título de adiantamento, destinadas ao financiamento do PRR, tendo sido realizada alguma despesa, originando um saldo positivo de 272 M€, que deverá beneficiar a execução do ano de 2022. A 2.ªPOE prevê para este ano uma aceleração significativa no seu ritmo de implementação. As subvenções, com origem no Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), deverão ascender a 3352 M€, destinadas ao financiamento da componente corrente (1298 M€) e de capital (1906 M€). Na componente corrente, destaca-se a despesa com aquisição de bens e serviços (500 M€), concentrada no P014 — Ensino básico e secundário e administração escolar e P012 — Cultura. As transferências correntes (366 M€) destinam-se sobretudo

³⁸ A medida do Autovoucher foi legislada no [Decreto-Lei n.º 92-A/2021, de 8 de novembro](#).

às empresas (179 M€) e famílias (175 M€). Na componente de capital destaca-se o investimento (1023 M€) e as transferências de capital para as empresas (632 M€), para a Administração Local (161 M€) e para as instituições sem fins lucrativos (88 M€). Finalmente, deve notar-se que em 2022 a receita previsional também é superior à despesa previsional, originando um saldo esperado de 149 M€, que deverá transitar para o exercício seguinte — Tabela 14 e barras verde claro do Gráfico 16.

Tabela 14 – Impacto orçamental do PRR, por classificação económica
(em milhões de euros)

	2021	2022	Dif. ^a
Receita efetiva	335	3 352	3 017
R.06 - Transferências correntes	237	1 833	1 596
R.10 - Transferências de capital	98	1 519	1 421
Despesa efetiva	64	3 203	3 140
Despesa corrente	26	1 298	1 271
D.01 - Despesas com pessoal	0	5	5
D.02 - Aquisição de bens e serviços	2	500	498
D.04 - Transferências correntes	20	366	346
D.05 - Subsídios	0	79	79
D.06 - Outras despesas correntes	3	346	343
Despesa de capital	37	1 906	1 868
D.07 - Investimento	16	1 023	1 007
D.08 - Transferências capital	21	883	862
Impacto no saldo global	272	149	-122

Fontes: Análise da evolução orçamental em contabilidade pública entre janeiro e dezembro de 2021, [Relatório UTAO n.º 2/2022](#), de 14 de fevereiro (Por memória, da Tabela 9), Relatório MF da 2.ªPOE/2022 e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO.

5.1.2.2 Análise das principais rubricas de receita e despesa e dos seus contributos para a variação do saldo global em 2022

240. A melhoria previsional de 3613 M€ no saldo global resulta de um crescimento da receita (+ 9586 M€; + 10,4%) superior ao da despesa (+ 5973 M€; + 5,9%). Os contributos de cada rubrica da receita e da despesa para a passagem da execução provisória de 2021 para a previsão de 2022 encontram-se ilustrados no Gráfico 17 e no Gráfico 18, respetivamente. Os dados numéricos subjacentes constam da Tabela 11. Tal como na análise da variação esperada no saldo global feita no Ponto 5.1.2.1, também na apreciação da evolução esperada da receita e da despesa se irão destacar os contributos por rubrica dados pelas medidas de política COVID-19, pelas medidas de mitigação dos malefícios económicos do choque geopolítico e do conflito na Ucrânia e pelas medidas do PRR. Esta opção decorre da materialidade dos seus contributos para explicar a passagem da execução (provisória) de 2021 à execução esperada em 2022 e da centralidade das mesmas na discussão política sobre a 2.ªPOE/2022.

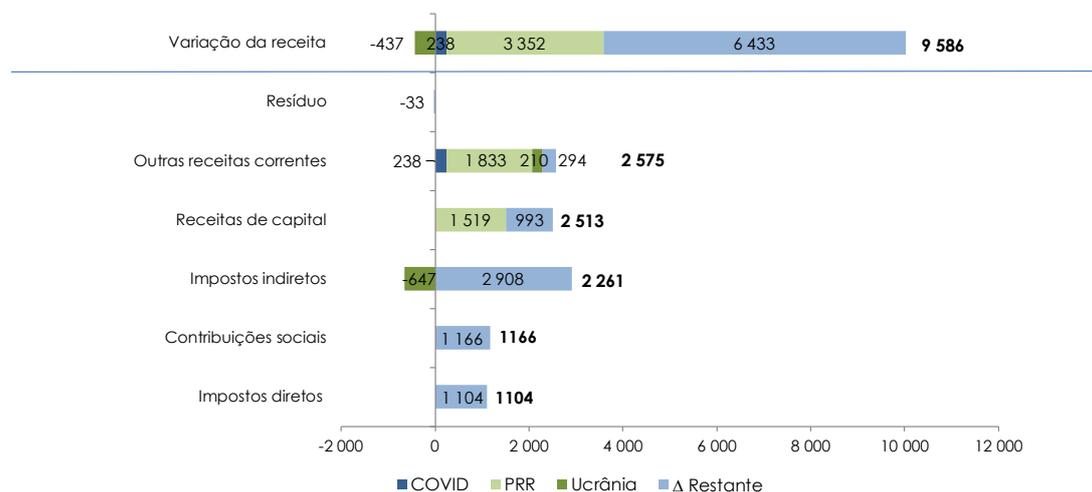
241. A receita efetiva apresenta um acréscimo previsional de 9586 M€ (10,4%), assente maioritariamente na componente não fiscal nem contributiva (53%), justificada pelo aumento das transferências da UE, no contexto do *Next Generation EU*, destinadas ao financiamento do PRR e das medidas de política, tanto as COVID-19, como as de minimização dos malefícios do choque geopolítico e do conflito da Ucrânia na economia portuguesa. A evolução da receita fiscal e contributiva representa cerca de 47% da variação total e relaciona-se com a evolução favorável das bases macroeconómicas destas receitas (Gráfico 17 e Tabela 11):

- O crescimento previsional da receita (9586 M€) assenta, maioritariamente, na componente não fiscal nem contributiva (5087 M€), uma vez que o aumento das “Outras receitas correntes” (2575 M€) e das receitas de capital (2513 M€) representa, em conjunto, 53,1% do acréscimo total. Os contributos da componente fiscal (3365 M€) e contributiva (1166 M€) têm um peso de 47%;
- As rubricas da componente não fiscal nem contributiva da receita registam as transferências da UE no contexto do instrumento *Next Generation EU*, determinando 74% do seu aumento previsional em 2022, encontrando-se individualizadas a verde claro e azul escuro no Gráfico 17. Neste ano, espera receber-se um total de 3800 M€, repartidos entre o MRR (3352 M€) e o REACT (448 M€), destinados ao

financiamento do PRR (3352 M€), das medidas de política COVID-19 (238 M€) e das medidas de mitigação do choque geopolítico (210 M€). Deve também notar-se que a execução provisória de 2021 revela um montante recebido do MRR superior à despesa, originando um saldo de 272 M€ (Tabela 14) que deverá beneficiar a cobrança em 2022 (por incorporação do excedente transitado de 2021);

- **A previsão não explicada por medidas da receita de capital poderá revelar-se demasiado otimista.** No respeitante à variação restante, identificada nas barras azuis claras do Gráfico 17, deve notar-se que as "Outras receitas correntes" aumentam 294 M€, incluindo a quebra previsional de 145 M€ nos dividendos do Banco de Portugal (níveis de 295 M€ em 2022 e 336 M€ em 2021) e da Caixa Geral de Depósitos (200 M€ em 2022, 303 M€ em 2021). Na componente de capital, o acréscimo não explicado por medidas ascende a 993 M€, sendo superior ao alcançado nos anos anteriores, podendo revelar-se demasiado otimista. Aliás, a história deste predictor revela, desde 2016, desvios sistemáticos negativos na execução da receita não fiscal e contributiva e desvios recorrentes positivos na execução fiscal e contributiva.
- **Na componente fiscal e contributiva, o crescimento previsional da 2.ªPOE/2022 acontece a par da previsão de expansão das suas bases macroeconómicas:**
 - Na receita fiscal, o acréscimo de 3365 M€ tem origem nos impostos indiretos (2261 M€; 7,6%) e diretos (1104 M€; 4,4%).
 - O consumo privado deverá acelerar para 7,9%, impulsionando a tributação indireta. Deve notar-se que a variação total dos impostos indiretos inclui a medida de redução do ISP e do IVA respetivo (- 647 M€) no contexto das medidas de mitigação do choque geopolítico, identificada a verde escuro no Gráfico 17. Excluindo este efeito, o aumento seria de 2908 M€ (9,6%);
 - No respeitante aos impostos diretos, o cenário subjacente à 2.ªPOE/2022 aponta para um crescimento de 4,5% das remunerações totais da economia (base do IRS) e 7,5% do PIB nominal (base do IRC). A 2.ªPOE/2022 mantém um conjunto de medidas de política anunciadas na 1.ªPOE, com efeitos negativos sobre a cobrança: o pacote de estímulos do IRS (- 210 M€), a eliminação do pagamento especial por conta de IRC (- 10 M€) e o desagravamento das tributação autónomas de IRC (- 5 M€), com um efeito agregado de - 210 M€ sobre o IRS e - 15 M€ sobre o IRC — Tabela 8;
 - As contribuições sociais deverão aumentar 4,6% (1166 M€), beneficiando da evolução favorável prevista para o mercado de trabalho.

Gráfico 17 – Contributos para a variação da receita por classificação económica entre 2021 e 2022
(em milhões de euros)



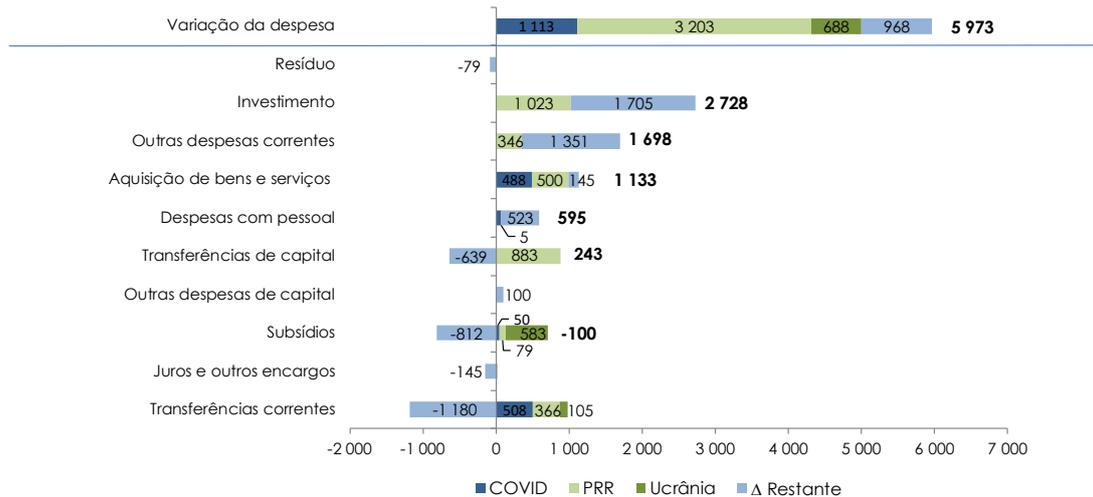
Fontes: Execução orçamental provisória de 2021 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 27 de janeiro de 2022, Relatório MF da 2.ªPOE/2022, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO.

242. A evolução esperada para a despesa em 2022 encontra-se muito influenciada pelo PRR e pelas medidas de política destinadas à mitigação das adversidades económicas da COVID-19 e do choque geopolítico, que representam 84% do crescimento previsional — Gráfico 18 e Tabela 11:

- A 2.ªPOE/2022 prevê um aumento da despesa efetiva em 5973 M€ (5,9%), repartido por implementação do PRR (3203 M€), medidas de política COVID-19 (1113 M€) e medidas de mitigação do choque geopolítico e do conflito na Ucrânia (688 M€). Excluindo estes efeitos, o crescimento reduz-se para 968 M€ (1,0%);

- O acréscimo previsional do investimento constitui a maior determinante do crescimento da despesa efetiva. A variação prevista para esta rubrica de investimento é 2728 M€ (+30,0%), dos quais 1023 M€ respeitantes ao PRR (individualizado na barra verde clara do Gráfico 18);
- Para as “outras despesas correntes”, prevê-se um aumento de 1698 M€, que se reduz para 1134 M€ quando expurgado dos 564 M€ orçamentados em dotação provisional;
- A evolução prevista para as transferências de capital, subsídios e transferências correntes é quase inteiramente determinada pelo PRR e pelas medidas de política de mitigação da COVID-19 e do choque geopolítico, com um decréscimo homólogo da componente da despesa não explicada por estes efeitos.

Gráfico 18 – Contributos para a variação da despesa por classificação económica entre 2021 e 2022
(em milhões de euros)



Fontes: Execução orçamental provisória de 2021 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 27 de janeiro de 2022, Relatório MF da 2.ªPOE/2022 e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO.

5.2 Orçamento do Capítulo 60 — operações excecionais

243. No orçamento do Ministério das Finanças encontra-se registado o designado “Capítulo 60 — Operações excecionais”. Este capítulo regista montantes de despesa superiores aos montantes de receita, incluindo componentes de ativos financeiros.

244. As despesas excecionais abrangem um conjunto heterogéneo de finalidades, com diferentes graus de execução entre componentes ao longo dos anos, bem como elevados montantes de alterações orçamentais da competência do Governo durante a execução orçamental. Este capítulo das despesas excecionais inclui tanto despesa efetiva como despesa não efetiva em ativos financeiros na ótica da contabilidade pública. Em anos anteriores, algumas despesas em ativos financeiros foram posteriormente classificadas como transferências de capital em contabilidade nacional. A despesa total orçamentada na 2.ªPOE/2022 dentro do Capítulo 60 — Despesas excecionais representa cerca de 12% da despesa efetiva das AP orçamentada na 2.ªPOE/2022. Em 2021, a despesa representou 6% da despesa efetiva da execução provisória das AP. Esta elevada materialidade justifica a atenção que a presente secção dedicará ao Capítulo 60.

245. A despesa efetiva do capítulo 60 inclui uma heterogeneidade de finalidades, tais como subsídios e indemnizações compensatórias, comissões e outros encargos, bem como as dotações centralizadas. Adicionalmente, cada uma destas componentes de despesa abrange finalidades muito diversas. A Tabela 15 evidencia apenas alguns dos principais montantes, por motivos de parcimónia.

246. Relativamente à despesa em ativos financeiros, destacam-se os montantes para empréstimos a conceder de médio e longo prazo, bem como as dotações de capital. Algumas entidades públicas empresariais (EPR) são beneficiárias quer de empréstimos de médio e longo prazo quer de dotações de capital (Tabela 15), essencialmente, a Infraestruturas de Portugal, o Metropolitano de Lisboa e o Metro

do Porto. Para 2022, o montante orçamentado para empréstimos a médio e longo prazo (5710 M€) é superior ao valor para dotações de capital (4099 M€).

247. É de referir que os montantes orçamentados podem ser objeto de alteração orçamental dentro da competência do Governo, permitindo acomodar despesas que não estavam inicialmente orçamentadas ou previstas. A título de exemplo, a rubrica de “empréstimos de médio e longo prazo” para entidades públicas inclui o montante de 3211 M€ no OE/2021, a qual permitiu alterações orçamentais ao longo do ano, entre as quais a recapitalização de hospitais e a dotação de capital para a TAP.

Tabela 15 – Receita e despesa do Capítulo 60 (operações excecionais do Ministério das Finanças)
(em milhões de euros)

	OE/2021	2021	2.ºPOE/2022
1. Juros de mora	4	n.d.	4
2. Rendimentos de propriedade	676	n.d.	693
<i>Dividendos</i>	534	n.d.	498
<i>Juros de entidades das AP</i>	112	n.d.	170
3. Transferências correntes	1	n.d.	0
3. Vendas de bens e serviços	193	n.d.	241
<i>Rendas de edifícios</i>	193	n.d.	241
4. Outras receitas correntes	5	n.d.	5
5. Vendas de bens de investimento	25	n.d.	22
6. Outras receitas de capital	7	n.d.	6
7. Receita efetiva (1+2+3+...+6)	910	n.d.	971
8. Ativos financeiros	743	n.d.	3 347
<i>SFA</i>	675	n.d.	2 965
<i>Administração Regional</i>	15	n.d.	107
<i>Recuperação de créditos garantidos</i>	20	n.d.	21
<i>Outros ativos (capital)</i>	0	n.d.	152
9. Passivos financeiros	0	n.d.	66
10. Receita total (7+8+9)	1 653	n.d.	4 384
11. Bonificação de juros	28	34	27
<i>Habitação</i>	26	32	25
12. Subsídios e indemnizações compensatórias	186	205	177
<i>Subsídio social de mobilidade</i>	100	25	90
<i>Transportes aéreos, ferroviários e rodoviários</i>	47	39	45
<i>Agência Lusa</i>	16	17	17
<i>Arrendamento urbano habitacional</i>	23	24	25
<i>Autovaucher e IVAucher</i>	0	101	0
13. Amoeação	14	11	8
14. Comissões e outros encargos	1 389	1 115	863
<i>Transferências correntes - ACSS</i>	100	0	326
<i>Transferências correntes - Direção Geral Recursos da Defesa</i>	180	179	189
<i>Transferências correntes - IFAP</i>	60	13	91
<i>Transferências de capital Parpública</i>	633	630	11
15. Administração do património do Estado	58	22	50
16. Dotação provisional	493	-	564
17. Dotações centralizadas (excluindo ativos financeiros)	920	-	625
18. Despesa efetiva (11+12+...+17)	3 088	1 388	2 313
19. Ativos financeiros em sociedades financeiras	8 139	4 945	10 010
<i>Dotações de capital</i>	2 167	3 998	4 099
<i>Comboios de Portugal</i>	70	0	1 815
<i>Infraestruturas de Portugal</i>	1 651	1 613	1 153
<i>TAP</i>	0	998	990
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	368	254	107
<i>Hospitais</i>	0	1 091	0
<i>Empréstimos a médio e longo prazo</i>	5 764	912	5 710
<i>Entidades públicas</i>	3 211	0	2 400
<i>Fundo de Resolução Europeu</i>	853	0	853
<i>IFRRU</i>	100	36	363
<i>Metro do Porto</i>	884	541	1 450
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	0	119	132
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	469	156	0
<i>Parpública</i>	0	0	280
<i>Infraestruturas de Portugal</i>	0	0	129
<i>Portugal 2020</i>	75	50	90
<i>Fundo de Apoio de Municipal</i>	159	0	1
<i>Execução de garantias</i>	81	14	128
20. Dotações centralizadas (só ativos financeiros)	520	-	520
21. Despesa total (18+19+20)	11 747	6 334	12 843
22. Saldo (receita efetiva - despesa efetiva)	-2 178	n.d.	-1 343
<i>Por memória</i>			
13. Dotações centralizadas (despesa efetiva e ativos financeiro)	1 440	-	1 145

Fontes: Base de dados SIGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Por motivos de comparação, não se incluiu os empréstimos no âmbito do PRR no valor de 1308 M€. (ii) IFRRU - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas. (iii) Os valores da execução da receita de 2021 não se encontram disponíveis (n.d.) visto que a UTAO não tem acesso à base de dados da execução da receita do subsector Estado.

248. Relativamente à receita, podem destacar-se, na componente efetiva, os dividendos do Banco de Portugal e da Caixa Geral de Depósitos. Quanto à receita de ativos financeiros, é de salientar a devolução de empréstimos de entidades das AP. A devolução prevista ser efetuada por EPR ascende a 2965 M€, compreendendo, essencialmente, a devolução de empréstimos de médio e longo por parte da CP — Comboios de Portugal (1755,0 M€) e do Metro do Porto (1179,6 M€).

5.3 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública

249. Nesta secção, a UTAO analisa os instrumentos de política ao dispor do Ministério das Finanças, no atual enquadramento legal, para controlar a execução da despesa e ajudar a atingir as metas da política orçamental. Trata-se de instrumentos que operam por racionamento da tesouraria disponível para as unidades orgânicas dos subsectores Administração Central executarem as dotações de despesa aprovadas pelo Parlamento.

250. Os instrumentos de política convencionais ao dispor do Ministério das Finanças para controlar a despesa e mitigar os riscos da execução, conformando-a aos objetivos da política, são: a dotação provisional, as dotações centralizadas para fins específicos, as cativações e a reserva orçamental. Os dois primeiros instrumentos encontram-se inscritos, em cada Orçamento do Estado (OE), no programa orçamental das Finanças, no Capítulo 60 — Despesas Excepcionais. As cativações e a reserva orçamental decorrem das regras definidas na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental e estão repartidas por todos os programas orçamentais: as primeiras, dentro de cada programa orçamental, incidem sobre várias rubricas da despesa; as segundas são uma rubrica própria de cada programa orçamental. Esta secção apresenta brevemente a evolução da utilização destes instrumentos na prática orçamental entre 2015 e 2021 e as previsões para 2022, detalhados na Tabela 18 e ilustrados no Gráfico 19. Começa-se, porém, com uma breve definição de cada um dos instrumentos, para melhor contextualização:

- (i) A dotação provisional constitui o exemplo mais conhecido deste tipo de instrumentos, destinando-se a fazer face a despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).³⁹ Está inscrita na rubrica “Outras despesas correntes”, no capítulo das despesas excepcionais, no programa orçamental das Finanças. A sua utilização é realizada através de alterações orçamentais de reafecção às rubricas que se pretende reforçar, sendo da competência exclusiva do Ministro das Finanças, delegada no Secretário de Estado com a tutela do Orçamento;
- (ii) As dotações centralizadas não se encontram previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, mas foram introduzidas na prática orçamental a partir de 2016 e constituem verbas destinadas a fazer face a objetivos específicos de política orçamental, assegurando-se através da sua gestão centralizada um controlo mais efetivo do Ministério das Finanças (MF) sobre o cumprimento dos objetivos de política orçamental e também a adequação das necessidades às disponibilidades em todos os momentos, por forma a assegurar a execução orçamental pretendida. Estas dotações também são inscritas no capítulo das despesas excepcionais, no programa orçamental das Finanças;
- (iii) As cativações e a reserva orçamental constituem retenções de verbas do orçamento de despesa aprovado, introduzidas na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental, traduzindo-se na redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos. As cativações incidem tipicamente sobre rubricas de bens e serviços e transferências e são definidas considerando a execução orçamental do ano anterior, com o objetivo de travar o aumento da despesa. A reserva constitui uma retenção de 2,5% do orçamento de cada serviço ou entidade das AP. A libertação destes montantes — descativação e libertação da reserva — é sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. A partir de maio de 2018, o detalhe das cativações desagregadas por ministério, programa e medida integra a informação sobre a execução orçamental enviada trimestralmente pelo Governo à Assembleia da República.

³⁹A obrigatoriedade de um programa destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis no orçamento do Ministério das Finanças encontra-se prevista no n.º 11, do artigo 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental, republicada em anexo à Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

251. A UTAO cunhou a expressão “instrumentos convencionais” para designar estes quatro tipos de ferramentas que o MF utiliza para segurar a execução da despesa abaixo dos tetos aprovado pela AR. O adjetivo “convencional” teve inspiração na política monetária e esta opção ficará cabalmente explicada no início da Secção 6.1, quando apresentar os instrumentos “não convencionais” de controlo da despesa.

252. A dotação programada na 2.ºPOE/2022 para os instrumentos convencionais de controlo da despesa ascende a 3125 M€. É o valor mais elevado desde 2015, o que traduz uma maior centralização da despesa e um aumento do poder discricionário do MF. Os instrumentos de controlo centralizado da despesa deverão totalizar 3125 M€ em 2022, repartindo-se da seguinte forma: dotação provisional (564 M€), reserva orçamental (400 M€), cativações (1017 M€) e dotações centralizadas (1145 M€). Estas últimas destinam-se a utilização para objetivos orçamentais específicos: orçamento participativo (5 M€), contrapartida nacional em projetos com financiamento comunitário (50 M€), regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos (690 M€, dos quais 520 M€ orçamentados em ativos financeiros) e despesas imprevistas da pandemia (400 M€) — Tabela 18 e Gráfico 18.

253. O ano de 2022 marca o regresso à prática da instauração de uma segunda ronda de cativações, a serem legisladas no decreto-lei de execução orçamental, que impede o aumento anual de despesa mesmo quando ela foi aprovada pelo Parlamento. O MF prevê aumentar em 141 M€ (4,7%) o montante de dotações congeladas sob sua discricionariedade, face ao total orçamentado em 2021, essencialmente por via da aplicação de uma segunda leva de cativações, a serem legisladas no decreto-lei de execução orçamental. A confirmar-se esta previsão, os tetos de despesa da Administração Central serão amputados de 3125 M€.40 Só com autorização política expressa do Ministério das Finanças poderá este racionamento de tesouraria ser levantado ao longo do período de execução. A informação necessária para os cálculos acima está nas colunas mais à direita da Tabela 18. O acréscimo acontece em todos os instrumentos, com exceção das dotações centralizadas para fins específicos. O instrumento com maior agravamento nominal são as cativações (326 M€, ou + 47,2% do que a dotação orçamentada em 2021). Os 1017 M€ de cativações em 2022 representam cerca de 1,0% da despesa efetiva orçamentada. Este valor engloba as cativações a consumir por aplicação das percentagens estabelecidas na proposta de lei do OE para 2022, bem como as cativações no esboço de decreto-lei de execução orçamental que o MF terá em mente adotar ainda em 2022. Em menor escala, também há reforços na dotação provisional (70 M€; 14,3%) e na reserva orçamental (40 M€; 11,1%). As dotações centralizadas decrescem 295 M€ (- 20,5%). Saúda-se, a bem do princípio da transparência orçamental, o facto de o MF ter, pela primeira vez em vários anos, facultado à UTAO a previsão de cativações totais, ou seja, as previstas na Lei do OE (LOE) e no Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) Este pedido foi feito todos os anos, pelo que merece destaque positivo a sua satisfação desta vez. A resposta obtida não separa os montantes a cativar por instrumento legal (LOE vs DLEO).

254. A rubrica “Outras despesas correntes” é a mais penalizada pela utilização dos instrumentos de racionamento da tesouraria. A análise por classificação económica da despesa efetiva está na Tabela 16. Todos os tipos de racionamento da dotação (a aprovar pela AR) atingem aquela rubrica que, ainda por cima, é a mais pequena (a dotação provisional e a reserva das unidades orgânicas são registadas nesta rubrica). Com apenas 2462 M€ propostos para aprovação, o racionamento subtrairá mais de metade daquele valor, passando a dotação disponível para 1120 M€. Só a dotação provisional irá reter 564 M€ nas “Outras despesas correntes”. Por ordem decrescente do valor nominal a subtrair à dotação disponível, seguem-se as “Aquisições de bens e serviços” (769 M€), as “Transferências correntes” (411 M€) e o “Investimento” (82 M€).

⁴⁰ Como se explicará a seguir, em rigor uma parte destes 3125 M€ só será subtraída às dotações disponíveis após a aprovação do decreto-lei de execução orçamental.

Tabela 16 – Impacto dos instrumentos de gestão centralizada por classificação económica
(em milhões de euros)

	2.º POE/2022	Dotação provisional	Dotações centralizadas	Cativações	Reserva orçamental	Total instrumentos	Dotação disponível
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)= soma [(2) a (5)]	(7)= (1)- (6)
D.01 - Despesas com pessoal	24 074			0		0	24 074
D.02 - Aquisição de bens e serviços	15 878		155	614		769	15 109
D.03 - Juros e outros encargos	6 812			0		0	6 811
D.04 - Transferências correntes	43 613		400	11		411	43 202
D.05 - Subsídios	2 114			0		0	2 114
D.06 - Outras despesas correntes	2 462	564	15	363	400	1 342	1 120
D.07 - Investimento	9 095		55	27		82	9 013
D.08 - Transferências capital	2 031			1		1	2 030
D.11 - Outras despesas de capital	257					0	257
Resíduo	240					0	240
Despesa efetiva	106 575	564	625	1 017	400	2 605	103 970

Fontes: Base de dados SIGO (MF) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O valor das dotações centralizadas apresentado considera apenas despesa efetiva e não inclui 520 M€ destinados à aquisição de ativos financeiros.

255. Numa breve análise à evolução recente da utilização dos instrumentos de gestão centralizada, verifica-se que entre 2016 e 2019 o MF privilegiou as cativações como instrumento primordial de controlo da despesa. Nos anos de 2020 e 2021, o racionamento maior aconteceu através das dotações centralizadas para fins específicos. A informação para este parágrafo provém da Tabela 18 e do Gráfico 19. No ano de 2018 a orçamentação dos instrumentos de controlo centralizado atingiu o seu valor mais elevado (3002 M€) antes de ser superada pela marca de 2022, representando 3,3% da despesa efetiva provisional (painel inferior da Tabela 18). Todos os instrumentos de controlo de despesa apresentavam em 2018 valores historicamente elevados, destacando-se as cativações (1069 M€) e as dotações centralizadas para fins específicos (987 M€). Em 2019, assistiu-se a uma redução de 505 M€ (- 16,8%) no valor total orçamentado, refletindo, essencialmente, o decréscimo das dotações geridas pelo MF: dotação provisional (- 165 M€) e dotações centralizadas para fins específicos (- 343 M€). A pandemia COVID-19, em 2020, marcou um novo impulso centralizador, com um aumento global no racionamento em 852 M€ (+ 7,5%), refletindo o acréscimo das dotações centralizadas para fins específicos (434 M€) e da dotação provisional (300 M€). A dotação dos instrumentos convencionais de despesa ascendeu a 2984 M€ em 2021 e representou 2,9% da despesa efetiva orçamentada (vide Tabela 18). Neste ano, a orçamentação de dotações centralizadas para fins específico atingiu o pico histórico (1440 M€), incluindo 500 M€ para combate à pandemia e 200 M€ destinados à medida IVAucher. As mesmo tempo, as cativações decresceram significativamente, para cerca de metade, no biénio 2020–2021. No conjunto, não se pode dizer que o volume nominal de recursos guardados pelo MF tenha decaído nos naos da pandemia. Refira-se que o Decreto-Lei de Execução Orçamental, que costuma determinar uma segunda vaga de cativações, não foi publicado.

256. A utilização de dotações centralizadas para fins específicos é contrária aos princípios da orçamentação por programas e da especificação da despesa e não assegura coerência entre a orçamentação e a execução da despesa. As dotações centralizadas são inscritas no programa orçamental das Finanças, por rubricas de classificação económica. A sua utilização obriga a alterações orçamentais para reforço da orgânica e as rubricas em que se pretende realizar despesa. As operações de reafectação da dotação não respeitam necessariamente a orçamentação (ou seja, os objetivos iniciais), originando incoerência e falta de transparência na execução orçamental. Prejudicam o acompanhamento que a UTAO faz para o Parlamento das dotações por este aprovadas. Em 2021, a orçamentação da dotação centralizada para despesas imprevistas da pandemia (500 M€) foi repartida por várias rubricas de classificação económica: despesas com pessoal (250 M€), aquisição de bens e serviços (150 M€), transferências correntes (50 M€) e investimento (50 M€). No final do ano foi integralmente reafetada, não sendo possível apurar o reforço por classificação económica. Apenas foi possível verificar que se destinou parcialmente ao Autovoucher (53 M€), na rubrica de subsídios — Tabela 18.

Tabela 17 – Orçamentação e execução identificada da dotação centralizada para despesas imprevistas da pandemia
(em milhões de euros)

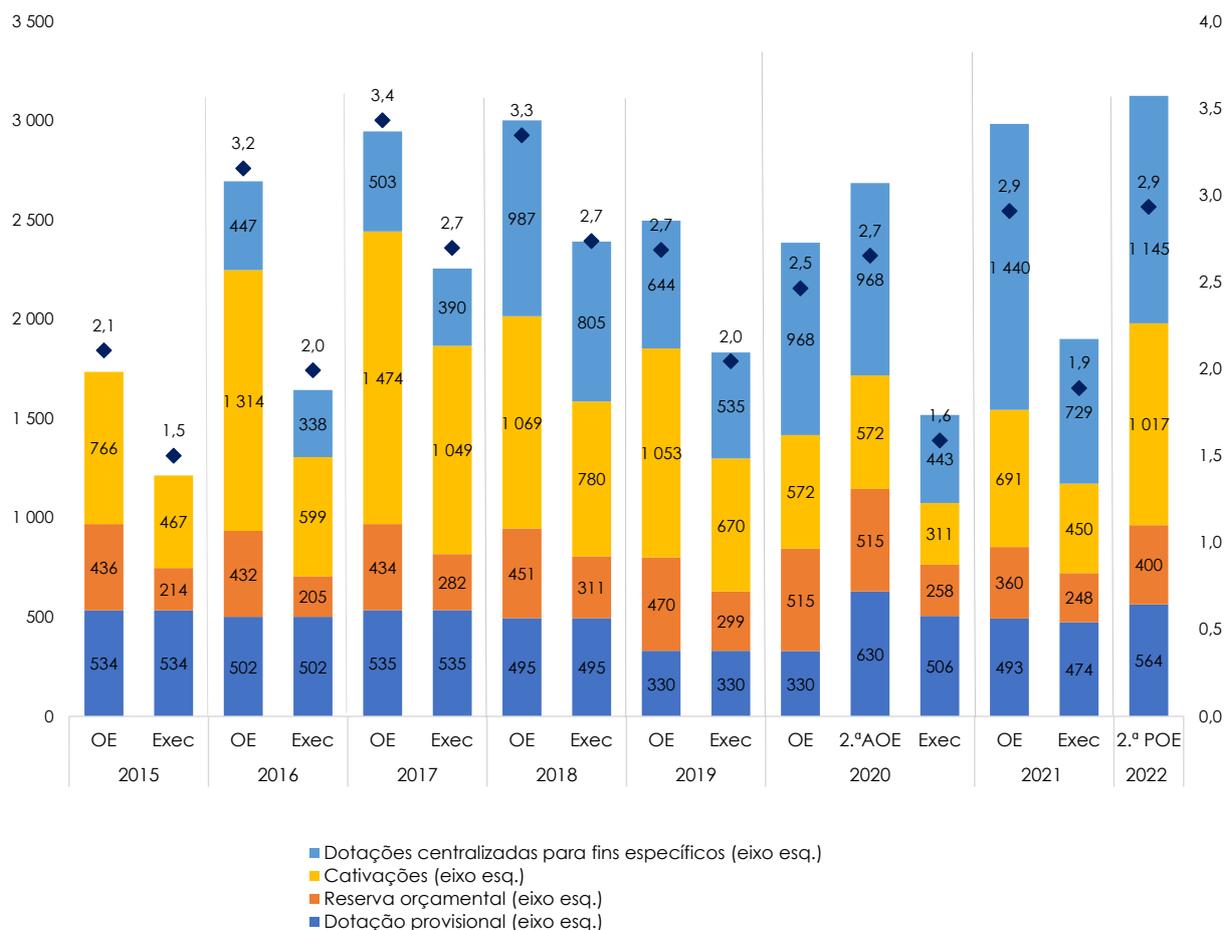
	Orçamentação	Consumo da dotação	Execução identificada
D.01 - Despesas com pessoal	250	-250	
D.02 - Aquisição de bens e serviços	150	-150	
D.04 - Transferências correntes	50	-50	
D.05 - Subsídios (Autovoucher)			53
D.07 - Investimento	50	-50	
Despesa efetiva	500	-500	53

Fontes: Base de dados SIGO (MF).

257. No ano de 2022, o MF prevê o regresso a um nível elevado de cativações. No biénio 2020-2021 não foi aplicada a segunda ronda de cativações, habitualmente legisladas no DLEO e que acentuam a perda de autonomia dos serviços. Este período constituiu um momento de grande pressão para as finanças públicas, que decorreu das necessidades acrescidas emergentes da pandemia. No entanto, mesmo sem a aplicação da segunda ronda de cativações, foi possível melhorar a posição orçamental das AP. A par das cativações adicionais, o DLEO costuma trazer limitações acrescidas à autonomia de gestão sob a forma de normas que impedem o aumento da despesa em certas rubricas face aos pagamentos no ano anterior, mesmo quando esse acréscimo está contido na restrição orçamental aprovada pelo Parlamento. São as restrições à autonomia de gestão que a UTAO designa como “instrumentos não convencionais de racionamento” e que são objeto de atenção no próximo capítulo. Tais instrumentos não se limitam a conter a despesa, dificultam também a entrada de quadros experientes para as AP e a inovação na prestação de serviços às pessoas e às empresas.

258. O recurso excessivo à retenção de dotações aprovadas pelo Parlamento desvirtua o Orçamento do Estado e a implementação das políticas públicas programadas. As cativações, a reserva orçamental e as dotações centralizadas para fins específicos são travões à execução das dotações aprovadas pela AR para os ministérios executarem as políticas públicas com que se comprometeram. A obtenção dos objetivos nestas políticas públicas exige o consumo de recursos financeiros, seja para pagar trabalhadores, adquirir serviços ou realizar investimento. Estes instrumentos retiram da alçada dos ministérios responsáveis pelos objetivos a liberdade de utilização plena dos recursos aprovados na AR. O acesso aos montantes retidos é incerto no tempo e no montante, o que penaliza a execução do planeamento. O MF fica com um poder discricionário sobre fatias do orçamento destinado a cada ministério sectorial, uma vez que, na prática, é ao MF que cabe a última palavra sobre a execução de despesa previamente aprovada pelo Parlamento. A UTAO não faz o mesmo julgamento sobre a dotação provisional por entender que a mesma é uma almofada de segurança contra riscos orçamentais descendentes que os princípios da prudência e da responsabilidade orçamental justificam (desde que não assumam valor irrealista).

Gráfico 19 – Dotações orçamentais sob controlo do Ministério das Finanças, 2015–2022
(milhões de euros)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2020, execução orçamental provisória de 2021 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 27 de janeiro de 2022, Relatório MF da 2.ªPOE/2022, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A barra "OE" indica a aprovada na Lei do OE em cada ano e prevista na 2.ª POE/2022; (ii) A coluna "Execução" refere-se à reafectação da dotação provisional e dotações centralizadas e a libertação das verbas retidas a título de reserva orçamental e cativações (iii) O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE e posteriormente no Decreto-Lei de Execução Orçamental. Este decreto não foi publicado em 2020 e 2021, não tendo sido aplicadas cativações adicionais nestes anos; (iv) A informação sobre a utilização das cativações e da reserva no conjunto do ano de 2021 foi publicada na Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2022, publicada a 25 de fevereiro; (v) A informação sobre o valor provisional das cativações na 2.ªPOE/2022 foi calculada pela DGO, a pedido da UTAO, e pressupõe a aprovação da 2.ª Proposta de Lei do OE/2022 e dos valores previstos para o Decreto-Lei de Execução Orçamental. (i) O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE e posteriormente no Decreto-Lei de Execução Orçamental. Este decreto não foi publicado em 2020 e 2021, não tendo sido aplicadas cativações adicionais (às da lei orçamental) nestes anos; (ii) A informação sobre a utilização das cativações e da reserva no conjunto do ano de 2021 foi publicada na Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2022, publicada a 25 de fevereiro; (iii) A informação sobre o valor provisional das cativações na 2.ªPOE/2022 foi calculada pela DGO, a pedido da UTAO, e pressupõe a aprovação da 2.ª Proposta de Lei do OE/2022 e dos valores previstos para o Decreto-Lei de Execução Orçamental.

Tabela 18 – Dotações dos instrumentos de controlo da despesa, 2015–2022

(em milhões de euros e percentagem)

Instrumentos de controlo da despesa	2015			2016			2017			2018			2019			2020				2021			2022
	Dotação OE (M€)	Execução OE (M€)	Grau de execução (%)	Dotação OE (M€)	Execução OE (M€)	Grau de execução (%)	Dotação OE (M€)	Execução OE (M€)	Grau de execução (%)	Dotação OE (M€)	Execução OE (M€)	Grau de execução (%)	Dotação OE (M€)	Execução OE (M€)	Grau de execução (%)	Dotação OE (M€)	Execução (M€)	Grau de execução (%)	Grau de utilização (%)	Dotação OE (M€)	Execução OE (M€)	Grau de execução (%)	Dotação na POE (M€)
Dotação provisional	534	534	100,0	502	502	100,0	535	535	100,0	495	495	100,0	330	330	100,0	330	630	506	80,3	493	474	96,1	564
Reserva orçamental	436	214	49,0	432	205	47,4	434	282	65,1	451	311	68,9	470	299	63,6	515	515	258	50,1	360	248	68,9	400
Cativações	766	467	60,9	1 314	599	45,6	1 474	1 049	71,2	1 069	780	73,0	1 053	670	63,6	572	572	311	54,4	691	450	65,1	1 017
Dotações centralizadas para fins específicos	0	0	-	447	338	75,6	503	390	77,5	987	805	81,6	644	535	83,0	968	968	443	45,7	1 440	729	50,6	1 145
Reversão remuneratória				447	338	75,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orçamento participativo							3	3	100,0	5	0	0,3	5	4	83,6	5	5	-	0,0	-	-	-	5
Contrapartida nacional							100	17	16,9	100	10	9,6	50	17	33,8	50	50	22	44,5	50	25	50,0	50
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos							300	300	100,0	480	460	95,8	400	352	88,0	690	690	235	34,1	690	156	23	690
Saúde							100	70	69,8	85	74	86,7	85	57	67,7	85	85	47	55,0	-	-	-	-
Incêndios										187	132	70,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descongelamento carreiras										130	130	99,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Redução tarifária										-	-	-	104	104	100,0	139	139	139	100,0	-	-	-	-
Despesas imprevistas da pandemia										-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	500	100,0	400
IVAucher										-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	200	48	23,8	-
Total	1 736	1 214	69,9	2 695	1 644	61,0	2 946	2 256	76,6	3 002	2 391	79,7	2 497	1 833	73,4	2 386	2 686	1 518	56,5	2 984	1 901	63,7	3 125
Por memória																							
1. Despesa efetiva (M€)	82 376	80 893		85 459	82 505		85 877	83 692		89 767	87 402		93 021	89 688		96 837	101 303	95 634		102 600	100 602		106 575
2. Peso relativo das dotações para cobertura de riscos na despesa efetiva (%)	2,1	1,5		3,2	2,0		3,4	2,7		3,3	2,7		2,7	2,0		2,5	2,7	1,6		2,9	1,9		2,9
3. Dotações não utilizadas (M€)		522		1 051			690			611			664				1 168			1 083			
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)		30,1		39,0			23,4			20,3			26,6				43,5			36,3			
5. Tvha da dotação total dos instrumentos (%)	4,8			55,3			9,3			1,9			-16,8			-4,5	7,5			11,1			4,7
6. Tvha das dotações centralizadas para fins específicos na dotação total dos instrumentos (%)	-	-		-	-		12,5	15,3		96,2	106,6		-34,8	-33,6		50,4	50,4	-17,2		48,7	64,6		-20,5
7. Peso das dotações centralizadas p/ fins espec. na dot. total dos instrumentos (%)	-	-		16,6	20,6		17,1	17,3		32,9	33,7		25,8	29,2		40,6	36,1	29,2		48,3	38,4		36,6
8. Peso das cativações na dotação total dos instrumentos (%)	44	38		49	36		50	46		36	33		42	37		24	21			n.d.	24		33
9. Peso da dotação provisional na dotação total dos instrumentos (%)	31	44		19	31		18	24		16	21		13	18		14	23			17	25		18

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2020, execução orçamental provisória de 2021 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 27 de janeiro de 2022, Relatório MF da 2.ª POE/2022, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A coluna "Dotação" indica a aprovada na Lei do OE em cada ano e prevista na 2.ª POE/2022; (ii) A coluna "Execução" refere-se à reafectação da dotação provisional e dotações centralizadas e a libertação das verbas retidas a título de reserva orçamental e cativações (ii) O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE e posteriormente no Decreto-Lei de Execução Orçamental. Este decreto não foi publicado em 2020 e 2021, não tendo sido aplicadas cativações adicionais nestes anos; (iv) A informação sobre a utilização das cativações e da reserva no conjunto do ano de 2021 foi publicada na Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2022, publicada a 25 de fevereiro; (iv) A informação sobre o valor previsionial das cativações na 2.ª POE/2022 foi calculada pela DGO, a pedido da UTAO, e pressupõe a aprovação da 2.ª Proposta de Lei do OE/2022 e dos valores previstos para o Decreto-Lei de Execução Orçamental.

6 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas [NOVO]

259. O presente capítulo analisa o impacto negativo da proposta de lei do OE na eficácia das entidades das AP — restrições à tomada de decisões pelos gestores públicos sobre recrutamento de trabalhadores e aquisição de serviços. Esta análise baseia-se, essencialmente, na Secção 5.10 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, o qual reflete aprofundadamente sobre a qualidade do processo legislativo orçamental em Portugal ao longo das últimas três décadas. As restrições de que aqui se falará colocam as entidades públicas a trabalhar no interior do seu espaço de possibilidades de produção, o que significa que oferecem aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade do que a que seria possível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A fonte para esta ineficácia está em determinados artigos da lei orçamental que se repetem acriticamente há demasiados anos. O período de inflação em que Portugal está a entrar irá piorar a situação no caso das aquisições de serviços, já que, como se explicará, os gestores apenas têm autonomia para decidir desde que a despesa em 2022 seja nominalmente igual à do ano em que estas restrições começaram a vigorar, presumivelmente durante o período do programa de ajustamento das contas públicas. Chegaram, entretanto, à COF, para apreciação no âmbito do presente processo legislativo orçamental, pareceres que criticam a manutenção destas normas subscritos pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e pela Associação Nacional de Municípios Portugueses.

6.1 O conceito de instrumentos não-convencionais de controlo da despesa pública

260. Ao longo dos anos tem-se mantido em vigor um conjunto de restrições à autonomia de gestão das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos. A UTAO tem vindo a alertar para a subsistência, em anos sucessivos, de regras nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente com cabimento no orçamento aprovado pela AR (fê-lo nas apreciações das propostas de OE para 2020 e 2021, nas análises à CGE/2019 e à CGE/2020, e expôs propostas de solução no estudo que recomenda a reforma do processo legislativo orçamental — [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março). O Governo propõe e o Parlamento aprova tetos de despesa para as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Contudo, a mesma lei introduz, há inúmeros anos, um conjunto importante de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, na maioria das vezes, banais, com necessidade de autorização prévia por parte dos membros do Governo das áreas sectorial, das Finanças e, no caso dos recursos humanos, também da área da Administração Pública. O mesmo conjunto de restrições é estendido, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, nestes casos atribuindo o poder de aprovação prévia aos órgãos políticos próprios de cada uma. A generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial não fica isenta das limitações impostas por estes instrumentos de restrição da despesa.

261. A UTAO tem vindo a designar este conjunto de regras como “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa. Esta designação colhe inspiração terminológica na política monetária, domínio em que se passou a designar desta forma um conjunto de novas formas de intervenção dos bancos centrais para assegurarem o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos tradicionais ou convencionais (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretores, reservas cambiais). No caso da política orçamental portuguesa, o MF (a autoridade orçamental) dispõe, há ainda mais tempo, de um conjunto de instrumentos de controlo da despesa que atuam ao nível do racionamento dos meios de financiamento, impedindo que a execução esgote inúmeras dotações aprovadas pelo Parlamento. A UTAO designa estes instrumentos como convencionais e os mesmos foram analisados na Secção 5.3. Como se verá, os instrumentos não convencionais também limitam a utilização das dotações aprovadas para gastos com pessoal e aquisições de serviços, mas têm um preço acrescido de ineficácia microeconómica do qual os legisladores devem ter consciência. É para este fim que o presente capítulo é escrito.

6.2 Efeitos perversos na eficácia da provisão de bens e serviços públicos

262. Os malefícios dos instrumentos não convencionais vão além dos que caracterizam genericamente todos os cavaleiros orçamentais, ou seja, causam prejuízos económicos na gestão pública. O — [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março demonstrou na Secção 5.9 que os cavaleiros orçamentais partilham dois inconvenientes sérios: entropia e opacidade no processo legislativo orçamental. Os instrumentos não convencionais de que aqui se cuida são um caso particular de cavaleiro orçamental. Como tal, também têm aqueles defeitos. Acrescem-lhes, porém, vários outros malefícios, estes de natureza micro-económica. Estes são: i) travão à inovação na engenharia de processos dentro do sector público, ii) desincentivo à entrada de trabalhadores diferenciados na administração e nas empresas públicas, iii) ineficiência na produção pública de bens e serviços, iv) desmotivação dos gestores públicos e v) perda de transparência no Orçamento do Estado. A UTAO tem alertado para estes problemas nos dois últimos anos, mas sem sucesso, já que a AR continuou a aprovar estes cavaleiros orçamentais nas suas deliberações sobre as POE para 2020 e 2021, e tal e qual como o Governo os propôs. Uma vez que o objeto deste relatório é, precisamente, contribuir tecnicamente para o escrutínio da POE e o esclarecimento dos Deputados antes da apreciação na especialidade, entende a UTAO que se justifica aproveitar o ensejo para destacar, uma vez mais, o problema e apelar à sua eliminação. O capítulo explica resumidamente o que está em causa, fazendo uma adaptação livre de material escrito nas seguintes publicações da própria Unidade: [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, sobre a POE/2020; [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro, sobre a POE/2021; [Relatório UTAO n.º 6/2021](#), de 14 de abril, sobre a CGE/2019; [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, sobre a reforma do processo legislativo orçamental; e [Relatório UTAO n.º 5/2022](#), de 28 de março, sobre a CGE/2020.

263. Os cavaleiros orçamentais não contendem com a restrição orçamental fixada pela AR às entidades públicas. Nos relatórios acima identificados, a UTAO tem vindo a alertar para a subsistência, anos a fio, de regras nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente com cabimento orçamental aprovado pela AR. O Governo propõe e o Parlamento aprova os tetos de despesa das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Todavia, a mesma lei introduz, há inúmeros anos, um conjunto avultado de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, na maioria das vezes, banais, com necessidade de autorização prévia por parte dos membros do Governo das áreas sectorial, das Finanças e, no caso dos recursos humanos, também da área da Administração Pública. O mesmo conjunto de restrições é estendido, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, nestes casos atribuindo o poder de aprovação prévia aos órgãos políticos próprios de cada uma. A generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial não escapa à alçada destes instrumentos de restrição da despesa. Sem a aprovação política de atos de gestão corrente, mas que são administrativamente pesados, morosos e com desfecho incerto, as entidades ficam amarradas a tecnologias obsoletas e os cidadãos e as empresas recebem pior serviço. Este resultado negativo tem muita visibilidade na prestação do Serviço Nacional de Saúde, mas, infelizmente, é transversal a todo o sector público.

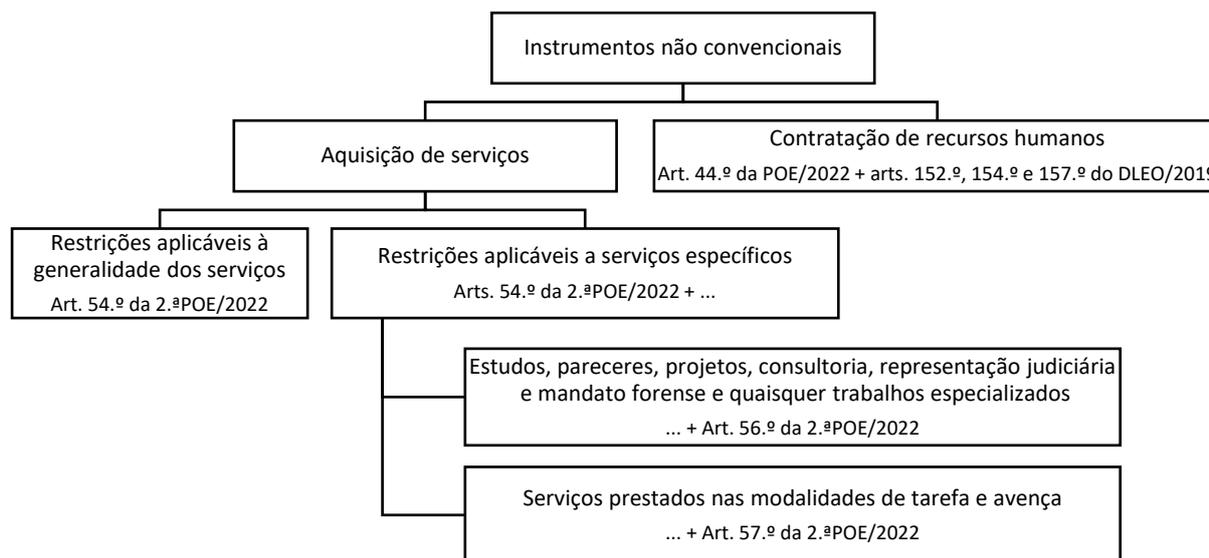
264. A Figura 3 ajuda a compreender o que está em causa. A lei do Orçamento do Estado de 2020 ([Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#)) autorizou os gestores públicos a contratar serviços e a recrutar trabalhadores. Porém, em normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão, estabelece exigências processuais que culminam numa intromissão fina do poder político em atos de gestão corrente que envolvem a aquisição de serviços e a contratação de pessoal. O decreto-lei que fixou as normas de execução do OE/2020 (em 2020 manteve-se em vigor o [Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#) — DLEO/2019)⁴¹ densificou as exigências relativamente à contratação de recursos humanos. Por fim, a [Circular Série A n.º 1396, da DGO](#), introduziu um conjunto de instruções aplicáveis à execução orçamental de 2020, recordando, nomeadamente, as normas referentes a alterações orçamentais, contratação de trabalhadores e alterações de posicionamento remuneratório. Esta Circular não introduz limitações adicionais, mas complementa as normas legais referidas e serve para recordar

⁴¹ Nos termos do artigo 210.º do DLEO/2019.

aos gestores públicos os atos de gestão corrente que não podem assumir sem autorização prévia por parte dos membros do Governo.

265. Os mesmos artigos encontram-se novamente no articulado da 2.ªPOE/2022 (art.ºs 44.º, 54.º, 56.º e 57.º), materializando um conjunto de normas semelhantes às aprovadas em anos anteriores. É de referir que este conjunto de restrições às decisões de gestão das entidades das AP repete, na sua substância, o texto aprovado em anos anteriores.

Figura 3 – Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na 2.ªPOE/2022



Fontes: UTAO: decorrente de análises à 2.ªPOE/2022, ao Decreto-Lei da execução orçamental em 2019 ([Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#)) e à [Circular Série A n.º 1400, da DGO — Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2021](#). | Notas: para além da sujeição às normas identificadas nesta figura, importa lembrar que os atos de gestão referentes à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores têm estado todos os anos também condicionados pelas normas referentes a instrumentos convencionais, com destaque para as cativações no caso da aquisição de serviços.

266. Os instrumentos não convencionais, tal como os convencionais, visam conter, caso a caso, a entrada de trabalhadores para as AP e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas concretas: despesas com pessoal e aquisição de serviços. Depreende-se que o fim deste edifício jurídico seja, através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e das áreas da Administração Pública e das Finanças, conter o crescimento no volume de trabalhadores e o recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas às AP. Porém, importa notar que estas normas são desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva (despesa total, na terminologia da contabilidade nacional) de cada unidade orgânica, porquanto esse travão já é assegurado nos mapas contabilísticos aprovados em anexo à lei orçamental anual (designadamente, no Mapa II — “Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos”, e no Mapa VII — “Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das despesas globais de cada serviço e fundo”). As referidas normas retiram graus de liberdade à gestão dos serviços e das empresas públicas, bem como a flexibilidade necessária para ajustar a sua tecnologia (i.e., a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens e serviços que fornecem). Na prossecução das suas atribuições, as unidades orgânicas necessitam empregar um esforço significativo na construção das peças processuais exigidas para habilitar a decisão política, esforço significativo que se estende a várias entidades chamadas a dar pareceres ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade administrativa do ato: são as entidades gestoras dos programas orçamentais, os serviços de controlo sectorial, e os serviços de aconselhamento dos membros do Governo nas áreas das Finanças (DGO) e da Modernização e Administração Públicas (Direção-Geral da Administração e do Emprego Público). Nos casos em que esteja em causa a aquisição de serviços no domínio das tecnologias de informação, os pedidos de autorização às tutelas devem também ser acompanhados de pareceres dados pelo Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P.. Nos casos em que esteja em causa a aquisição de serviços jurídicos, haverá que obter um parecer prévio do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP). Estas

obrigações crescem às demais consultas obrigatórias previstas na lei. Parece haver pouca consciência na macrogestão das AP do custo de oportunidade substancial que este processo provoca ao País.

267. Na maioria dos casos verifica-se uma desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. Os pesados processos administrativos não são escalados em função do volume de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar.

268. A UTAO já avaliou estas normas em outros relatórios. A repetição, ano após ano, das normas identificadas na Figura 3 tem muitos inconvenientes e os mesmos superam largamente os benefícios para a consolidação orçamental e a limitação do stock de trabalhadores vinculados ao sector público. Os relatórios que apreciaram as propostas de Orçamento do Estado para 2020 e 2021 apresentam esta avaliação, tendo por base o articulado das respetivas propostas de lei. A Tabela 19 mostra a correspondência entre os artigos da LOE/2020, DLEO/2019, Circular DGO Série A n.º 1400, LOE/2021, bem como 2.ºPOE/2022. A redação da LOE/2021 foi praticamente igual à redação na LOE/2020 que a UTAO avaliou no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro. Adicionalmente, a 2.ºPOE/2022 volta a apresentar uma redação próxima das leis do OE anteriores para as mesmas normas.

6.3 Presença de instrumentos não convencionais na proposta de lei orçamental para 2022

269. O articulado da 2.ºPOE/2022 mantém genericamente as mesmas normas que condicionam a autonomia das entidades públicas no âmbito dos recursos humanos e da aquisição de serviços. É de lembrar que a AR não alterou os artigos *infra* referidos da POE/2020 e a POE/2021, os quais são, por sua vez, praticamente iguais à LOE/2019. Os instrumentos não convencionais de controlo da despesa existem há muitos anos e as normas jurídicas são, na sua substância, repetidas entre exercícios orçamentais consecutivos. No que diz respeito exclusivamente aos artigos que plasmam estas normas, a Lei do Orçamento do Estado de 2020 ([Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março) foi aprovada pelo Parlamento exatamente com a mesma redação com que entrara na Proposta de Lei do Governo ([Proposta de Lei n.º 5/XIV/1](#)). Sem surpresa, e repetindo fielmente à prática de boa parte da última década, a Lei do Orçamento do Estado de 2021 ([Lei n.º 75-B/2020](#)) — última lei orçamental aprovada pelo Parlamento — apenas difere da Lei do OE/2020 em pormenores sem substância: mudanças nos anos de aplicação, modificação pequena nas listas de entidades excecionadas do âmbito das normas e troca de normas entre a lei orçamental e o decreto-lei de execução orçamental. No essencial, as normas mantêm-se. É por esta razão que as avaliações da UTAO realizadas ao articulado das POE/2020 e 2021 se aplicam também à LOE/2020 e ao DLEO/2019 (que vigorou no exercício orçamental de 2020). É de referir que a densificação daquelas normas das LOE se tem mantido em vigor por via da renovação sucessiva do DLEO/2019.

270. Comparando as normas aprovadas na lei do OE/2021 e as normas propostas na 2.ºPOE/2022, conclui-se que se mantém o objetivo do MF de constranger a autonomia de gestão das entidades públicas. Com uma ou outra exceção alterada, o conteúdo altamente intrusivo do poder político na gestão corrente das organizações mantém-se sem diferenças significativas, assim como as consequências na eficácia da produção pública. Portanto, a reprodução das normas problemáticas e a explicação destas consequências oferecidas no [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março mantêm plena atualidade. Por economia de espaço, remete-se o leitor interessado para os Pontos 5.10.2.1 (“O problema nas aquisições de serviços”) e 5.10.2.2 (“O problema na contratação de recursos humanos”). A Tabela 19 identifica as normas em causas nos últimos diplomas legais relevantes, incluindo a proposta de lei desta 2.ºPOE/2022. Chama-se a atenção para o facto de as normas mais limitadoras da eficácia no caso dos recursos humanos estarem no decreto-lei de execução orçamental (números 4 a 6 do art. 157.º do [Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#)).

271. Para além da UTAO, algumas entidades já apresentaram preocupações à Comissão de Orçamento e Finanças no âmbito da 2.ºPOE/2022, designadamente a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). No [ofício de 18/04/2022](#) enviado pela Senhora Presidente da ASF ao Senhor Presidente da COF, a ASF apresentou as suas preo-

cupações sobre a 2.ªPOE/2022, na qual são impostas normas que representam um retrocesso muito significativo na autonomia em matéria de gestão operacional, designadamente, a modernização informática, a transição digital, a segurança informática, entre outros. Adicionalmente, a ANMP considera no [parecer à 2.ªPOE/2022](#) que a 2.ªPOE/2022 “mantém (no artigo 58.º da PL) a absurda limitação que, desde os tempos da *Troika*, tem vindo a impedir os Municípios de aumentar o valor gasto no ano anterior com contratos de aquisição de serviços no setor local. Esta inadmissível ingerência é agora ainda mais insustentável e impraticável com o aumento de preços verificado”. Como a análise no [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março mostrou, os inconvenientes são transversais a toda a AP, pelo que a solução não pode estar no mero alargamento das exceções de aplicação das normas intrusivas e limitadoras da autonomia e da responsabilidade dos gestores.

Tabela 19 – Correspondência de artigos entre 2.ªPOE/2022, LOE/2021, LOE/2020, DLEO/2019 e Circular DGO n.º 1400/2021

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos				
	LOE/2020 (Lei 2/2020)	DL ExOrç/2019 (DL 84/2019) ¹	CIRCULAR DGO SÉRIE A n.º 1400/2021 ² (§ parágrafo e p.)	LOE/2021 (Lei 75- B/2020)	2.ªPOE/2022 (PPL 4/XV/1)
“Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial”	50.º	152.º 154.º 157.º	§120 a 123 Pp. 39 e 40	59.º	44.º
“Encargos com contratos de aquisição de serviços”	64.º	–	§114 a 119 Pp. 38 e 39	69.º	54.º
“Estudos, pareceres, projetos e consultoria”	66.º	49.º (SEE)	§114 P. 38	71.º	56.º
“Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença”	67.º	–	§116 P. 38	72.º	57.º

Fontes: UTAO, baseada na comparação entre os diplomas legais identificados na tabela. | Notas: 1) Este Decreto-Lei, concebido para executar o OE/2019, foi mantido em vigor durante a execução do OE/2020 e OE/2021, não tendo sido substituído por qualquer outro para a execução de 2021. 2) A Circular da DGO relativa à execução orçamental de 2021 ([Circular Série A n.º 1400 da DGO — Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2021](#)) recorda aos gestores públicos as limitações a atos de gestão corrente decorrentes das normas legais mencionadas nas colunas LOE/2020 e DL ExOrç/2019.

272. O aumento da taxa de inflação em 2022 irá reforçar os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços. Tendo em consideração que o crescimento do nível geral de preços será mais acentuado em 2022 do que nos anos anteriores, então torna mais evidente o irrealismo das normas que determinam a manutenção da obrigação de não aumento da despesa nestas rubricas. Importa lembrar que as normas na LOE e no DLEO que impedem o aumento nominal da despesa em aquisições de serviços, por serem recorrentes há cerca de 10 anos, significam que a despesa relevante em 2022 está sujeita a um máximo que foi a despesa paga nessa altura.

273. É de alertar os legisladores para a utilidade de repensar a manutenção dos instrumentos não convencionais. É certo que eles ajudam o MF a conter a despesa abaixo dos tetos aprovados pela AR e limitam a assunção de determinados compromissos de despesa com carácter plurianual (como é o caso das despesas com pessoal). Mas os legisladores devem também ter em conta o preço que o país paga no que respeita à qualidade dos serviços públicos prestados às empresas e aos cidadãos por causa de todo este arsenal de instrumentos de controlo se manter em vigor acriticamente, em anos consecutivos, sejam eles de crise ou crescimento económico. Tais instrumentos são uma intromissão profunda do poder político na gestão corrente das entidades públicas, que verticaliza, centraliza, atrasa e bloqueia tanto decisões importantes como decisões triviais na vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas. Para mais informações, recomenda-se a leitura das Secções 5.10 e 8.10 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março. Analisam e sugerem a eliminação dos instrumentos não convencionais (diagnóstico na primeira secção invocada e propostas de solução na segunda).

7 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]

274. Neste capítulo é analisada a segunda proposta orçamental para 2022 referente aos sistemas de proteção social geridos pela Caixa Geral de Aposentações e pela Segurança Social. A Secção 7.1 realiza, de forma resumida, a análise orçamental agregada da Caixa Geral de Aposentações. De seguida, a apreciação das contas da Segurança Social acontece na Secção 7.2, repartida em três subsecções: análise do impacto orçamental em 2020, 2021 e 2022 das medidas de política COVID-19, proposta orçamental consolidada e decomposição por sistemas.

275. Este capítulo beneficiou de várias fontes de dados primários. A apreciação das contas dos sistemas de proteção social geridos pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) e pela Segurança Social conta com os referenciais anuais constantes da execução orçamental do ano de 2021, publicada pela DGO em 27 de janeiro de 2022, bem como com os dados da previsão para 2022, incluídos na documentação da 2.ªPOE/2022. Pontualmente, para um melhor enquadramento, recorre-se também aos dados que constavam da 1.ªPOE/2022 apresentada em outubro de 2021 e da informação mais recente do mês de março da execução orçamental de 2022. Adicionalmente, foram incorporados elementos de ficheiros no formato Excel facultados diretamente pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), em resposta a solicitação da UTAO.

7.1 Caixa Geral de Aposentações

276. Nesta secção é realizada a apreciação sintética da proposta orçamental para 2022 relativa à Caixa Geral de Aposentações. Para o efeito, são utilizados os referenciais anuais constantes na execução orçamental provisória de 2021 e na 2.ªPOE/2022. Este referencial é idêntico ao da POE/2022 apresentada em outubro de 2021, e como tal, não introduziu qualquer alteração à previsão orçamental inicial da Caixa Geral de Aposentações para o ano de 2022.

277. De acordo com a 2.ªPOE/2022, o saldo global da CGA registará uma deterioração. Em 2022, prevê-se que o saldo global seja negativo em 91 M€, ou seja, um agravamento de 173 M€ face ao valor do saldo global registado na execução orçamental provisória de 2021. No lado da receita, encontra-se prevista a redução de 1,6% nas contribuições de subscritores e entidades, resultante, em grande medida, da diminuição no número de subscritores. A CGA é um sistema fechado a novos subscritores desde 31/12/2005. No entanto, este efeito de redução é atenuado pelo incremento nas contribuições e quotas dos beneficiários no ativo, resultante do aumento na despesa com pessoal prevista para 2022 na Administração Pública e decorrente, essencialmente, de progressões e promoções na generalidade das carreiras e do descongelamento de carreiras especiais (conforme visto no parágrafo 209 e Tabela 9). Apesar do aumento de despesa prevista com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (+1,3%), a comparticipação financeira proveniente do OE para o equilíbrio da CGA deverá diminuir ligeiramente (-0,3%). Adicionalmente, encontra-se previsto o acréscimo de 4,2% na transferência do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado, de modo a colmatar o aumento na despesa da respetiva rubrica, na qual se evidencia o acréscimo (+19,1 M€ face à execução provisória de 2021) dos encargos com militares e agentes militarizados decorrente dos efeitos do [Decreto-Lei n.º 3/2017](#), de 6 de janeiro.

Tabela 20 – Orçamento da CGA para 2021 e 2022

(em milhões de euros e em percentagem)

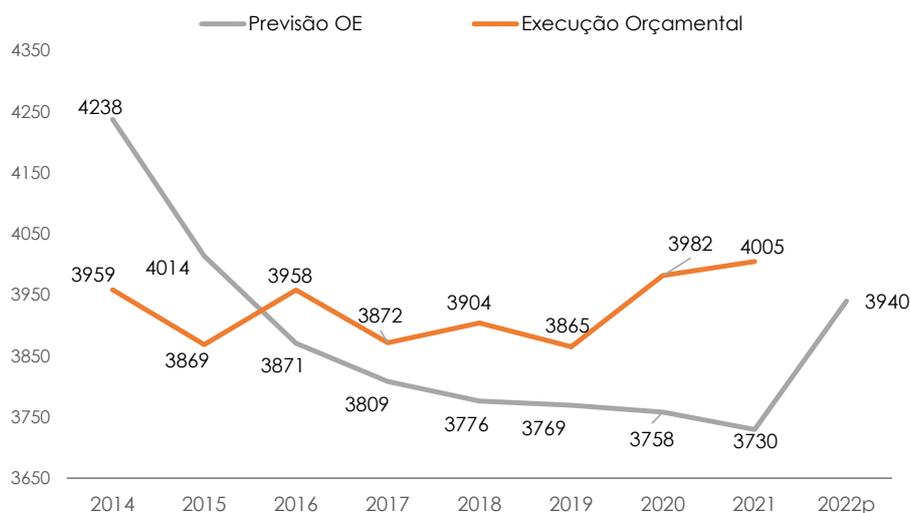
	Execução Provisória 2021	2.º POE/2022	Variação nominal 2.º POE/2022 vs Execução Provisória/2021	Iva (%) 2.º POE/2022 /Execução Provisória 2021
1. Receita corrente	10 365	10 352	-13	-0,1
Contribuições para a CGA, das quais:	4 119	4 058	-62	-1,5
Contribuições - subscritores e entidades	4 005	3 940	-65	-1,6
Contribuições - compensação por pagamento de pensões	114	118	3	2,8
Transferências correntes, das quais:	6 045	6 050	5	0,1
Comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGA	5 077	5 060	-17	-0,3
Transf. do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado	412	429	17	4,2
Pensão unificada - responsabilidade da Segurança Social	556	552	-4	-0,8
Rendimentos de propriedade	199	242	43	21,5
Outras Receitas Correntes	2	2	0	-
2. Receita de capital	0	0	0	-
3. Receita Efetiva	10 365	10 352	-13	-0,1
4. Despesa corrente, da qual:	10 284	10 444	160	1,6
Transferências correntes, das quais:	10 253	10 392	140	1,4
Pensões e abonos responsabilidade CGA	9 004	9 120	116	1,3
Pensões e abonos responsabilidade Estado	397	412	15	3,8
Pensões e abonos responsabilidade outras entidades	660	670	9	1,4
Transferência para a segurança social	188	191	3	1,6
5. Despesa de capital	0	0	0	-
6. Despesa Efetiva	10 284	10 444	160	1,6
7. Saldo global	81	-91	-173	

Fonte: IGFSS, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: O referencial anual indicado para 2021 corresponde aos dados da execução provisória de 2021 publicada pela DGO em 27 de janeiro de 2022.

278. A receita com contribuições e quotizações para a CGA foi sucessivamente suborçamentada, embora a previsão para 2022 aponte para a retificação desta tendência. No período de 2016 a 2021, é possível verificar que a receita com contribuições e quotizações para a CGA foi alvo de suborçamentação, ou seja, a execução orçamental desta rubrica, em cada ano, foi superior ao previsto no exercício de orçamentação, tendo-se registado em 2021 o maior desvio (+275 M€) desde 2016 (Gráfico 20). É importante que na base da orçamentação da receita com contribuições e quotizações da CGA se tenha em conta a redução progressiva no número de subscritores, em virtude da CGA ser um sistema fechado a novas subscrições. No entanto, a execução orçamental de 2016 a 2021 vem demonstrar que, anualmente, no processo elaboração do orçamento não é tido em conta a dimensão do impacto de medidas com efeito positivo na receita com contribuições e quotizações, nomeadamente a reposição salarial nos anos de 2016 e 2017, o descongelamento gradual de carreiras nos anos de 2018 e 2019, descongelamento de carreiras especiais a partir de 2019, aumento salarial em 2021 e as progressões e promoções anuais na generalidade das carreiras. De salientar que cerca de 55% dos funcionários públicos das Administrações Públicas é subscritora da CGA.⁴² No entanto, para 2022, os dados inscritos na proposta orçamental apontam para uma reversão da tendência destas projeções "cautelosas", refletindo a previsão de receita mais alta desde de 2015 (Gráfico 20). Contudo, encontra-se orçamentada a quebra na receita com contribuições e quotizações de 1,6% face à execução provisória de 2021 (Tabela 20), possivelmente acomodando a diminuição durante o ano de 2022 no número total de subscritores. O efeito da quebra de subscritores concorre em sentido contrário ao impacto positivo esperado de medidas de aumento da massa salarial por via de progressões e promoções anteriormente legisladas (efeitos de carreamento) e da nova medida de atualização salarial (resumidas pela UTAO na Tabela 9), que, em conjunto, representam em 2022 o aumento de 3,6% na rubrica de despesa com pessoal das Administrações Públicas, com contrapartida de 321 M€ na receita com contribuições sociais (uma parte com reflexo na conta da CGA).

⁴² De acordo com a Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP), a 31 de dezembro de 2021 o emprego no sector das Administrações Públicas situou-se em 733 495 postos de trabalho. A CGA, na mesma data, contava com 402 099 subscritores.

Gráfico 20 – Receita com contribuições e quotizações para a CGA (previsão versus execução) no período 2014–2022
(em milhões de euros)



Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., DGO e cálculos da UTAO | Notas Os valores referentes a 2014 encontram-se expurgados dos montantes da Contribuição Especial de Solidariedade. A previsão de 2014 neste gráfico corresponde ao valor inscrito no primeiro OE rectificativo de 2014.

7.2 Segurança Social

279. As contas da Segurança Social no triénio 2020–2022 são impactadas pelos efeitos da COVID-19. A partir do final do 1º trimestre de 2020, a crise sanitária por via da pandemia COVID-19 teve consequências económicas de grande dimensão em 2020, que se repetiram no ano seguinte e que ainda se fazem sentir no ano de 2022. Assim, esta apreciação inicia-se na Subsecção 7.2.1 com o relato do impacto das medidas de política COVID-19 nas contas da Segurança Social no triénio de 2020 a 2022. A Subsecção 7.2.2 faz um balanço do comportamento financeiro da globalidade dos sistemas de proteção em 2021 e compara-o com as previsões do Governo para 2022. A Subsecção 7.2.3 desce o nível de agregação para apreciar a passagem de 2021 a 2022 na conta de cada um dos sistemas de proteção: previdencial e proteção social de cidadania.

7.2.1 Medidas de política COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social: execução registada em 2020 e 2021 e prevista para 2022

280. No ano de 2021 foram adotadas e prolongadas medidas de política para mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia, com efeitos nas contas públicas. No seguimento do ocorrido em 2020, um número considerável das medidas adotadas foi executado em 2021 através do subsector da Segurança Social.

281. Em 2021, ao contrário do sucedido em 2020, o impacto líquido no saldo global das medidas COVID-19 operacionalizadas pela Segurança Social foi negativo em 623,9 M€. A Tabela 21 dá uma imagem rápida e completa dos efeitos diretos das medidas de política COVID-19 nas contas do subsector para os anos de 2020, 2021 e previsão para 2022. No ano de 2020, o impacto orçamental direto das medidas de política COVID-19 no saldo global da Segurança Social foi residualmente positivo (+11,4 M€). Esta situação é resultado do financiamento por via do Orçamento do Estado dos encargos suportados pela Segurança Social com a aplicação das medidas COVID-19 (Tabela 21 e Gráfico 21). No entanto, e de acordo com os dados da execução orçamental provisória de 2021, é possível verificar que a Segurança Social despendeu 623,9 M€ de recursos próprios para financiar os encargos com medidas adotadas no âmbito da COVID-19. Esta situação contraria a obrigação legal que o Estado se autoimpôs na Lei do OE/2021 (art.º 144.º da [Lei n.º 75-B/2020](#)) de compensar integralmente o esforço financeiro do subsector Segurança Social.

282. Face a um nível semelhante de despesas no âmbito da COVID-19, a diminuição da compensação do Estado à conta do subsector pelo seu envolvimento no combate aos malefícios da pandemia foi o fator determinante para o impacto negativo destas medidas no saldo global de 2021. A execução orçamental da aplicação das medidas no âmbito da COVID-19 superou largamente as previsões inicialmente incluídas no OE/2021 (Tabela 21). Com tal, no ano de 2021, o volume de despesa com estas medidas excedeu ligeiramente, em 22,1 M€, o valor do período homólogo anterior (1919 M€ contra 1897 M€ em 2020). No que diz respeito à perda de receita, nomeadamente por via da isenção e do adiamento no pagamento de contribuições, bem como a suspensão de execuções fiscais referentes a esta receita, o impacto em 2021 foi inferior em 334 M€ ao de 2020. No entanto, foi a diminuição em 947 M€, face a 2020, da compensação do Estado que contribuiu para um impacto orçamental líquido negativo da Segurança Social da operacionalização de medidas COVID-19 — ver Gráfico 21. A UTAO apreciou com maior detalhe no [Relatório UTAO n.º 2/2022](#), de 14 de fevereiro, a execução orçamental de 2021 do subsector da Segurança Social.

Tabela 21 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: 2020, 2021 e previsão para 2022
(em milhões de euros)

Rubricas	execução 2020	OE 2021	Execução Provisória 2021	Variação Execução provisória 2021/Execução 2020	2.º POE 2022	Variação 2.ºPOE/2022 /Execução provisória 2021
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)	(7)=(6)-(4)
(1) Receita Efetiva	1 908,8	776,0	1 295,7	-613,2	200,0	-1 095,7
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. Previdencial-COVID	1 720,2	176,0	1 074,5	-645,7	200,0	-874,5
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. prof. social cidadania -COVID	223,6	400,0	400,0	176,4	-	-400,0
Transferência do OE - Neutralização do efeito de isenção de pagamento de TSU	548,6	71,0	71,0	-477,6	-	-71,0
Isenção da obrigação de pagamento de TSU	-508,7	-71,0	-221,0 ¹	287,7	-	221,0
Transferências correntes da União Europeia - Medidas COVID	-	200,0	-	-	-	-
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	-	-	-	-	-	-
Medidas com efeito temporário:						
Diferimento de pagamento de contribuições sociais 2.º trimestre 2020	-3,1	-	-	3,1	-	-
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	-71,8	-	-28,8	43,0	-	28,8
(2) Despesa Efetiva	1 897,4	776,0	1 919,5	22,1	200,0	-1 719,5
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40,9	24,0	83,9	42,9	-	-83,9
Subsídio de doença por isolamento profilático	62,6	42,0	106,6	44,0	-	-106,6
Prorrogação de Subsídio de desemprego, desemprego provisório e majoração	28,7	-	184,3	155,6	-	-184,3
Apoio extraordinário à redução da atividade económica de TI	280,0	-	203,8	-76,3	-	-203,8
Subsídios de assistência a filho e a neta (COVID)	7,0	1,0	26,2	19,2	-	-26,2
Lay-off simplificado (COVID) e Apoio à Retoma Progressiva	981,9	309,0	916,1	-65,8	-	-916,1
Incentivo extraordinário normalização atividade empresarial	297,2	-	243,9	-53,3	200,0	-43,9
Proteção trabalhadores independentes e informais	2,6	-	4,3	1,7	-	-4,3
Rendimento Social de Inserção (RSI) - COVID	5,8	-	-	-5,8	-	-
Medida prorrogação subsídio social de desemprego	25,1	-	1,3	-23,8	-	-1,3
Apoio excepcional à família (COVID)	82,9	-	51,0	-31,9	-	-51,0
Complemento de estabilização	58,3	-	0,5	-57,7	-	-0,5
Apoio extraordinário de Proteção Social	21,8	-	15,6	-6,2	-	-15,6
Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores -(nova medida)	-	400,0	75,0	75,0	-	-75,0
Outras	2,6	-	7,2	4,6	-	-7,2
(3) = (1) - (2) Impacto orçamental direto no saldo global da Segurança Social	11,4	0,0	-623,9	-635,3	0,0	623,9

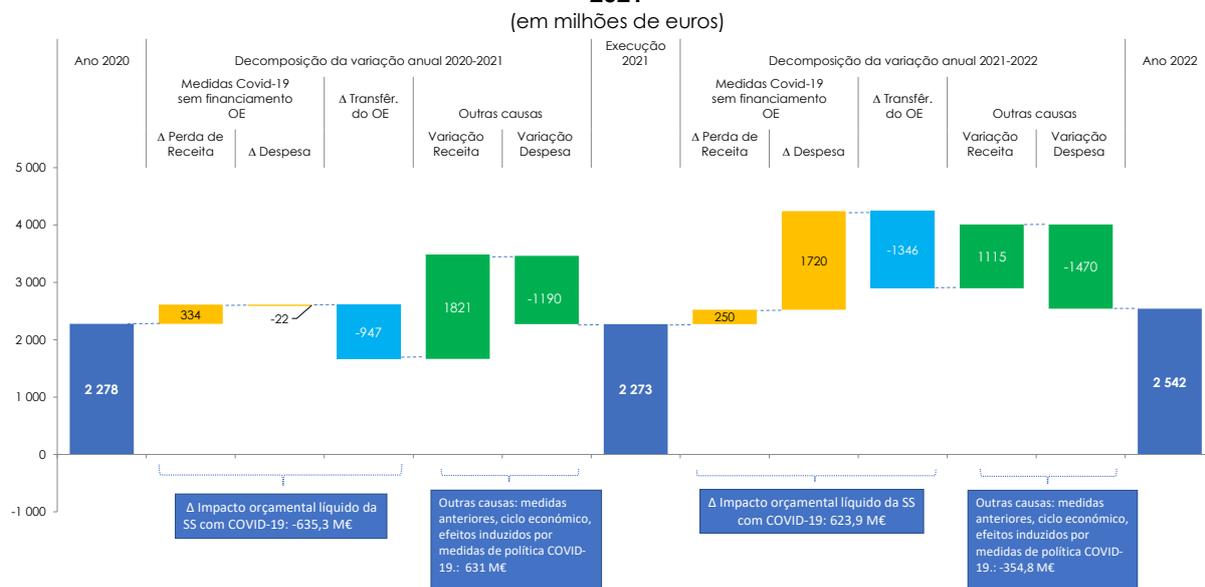
Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., Relatório da 2.ºPOE/2022 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector.

283. A 2.ºPOE/2022 prevê o prolongamento, em menor dimensão, dos encargos com medidas COVID-19 adotadas em anos anteriores. No âmbito do subsector Segurança Social, a 2.ºPOE/2022 replica a previsão de compensações e encargos com medidas COVID-19, que constava da primeira POE/2022, apresentada em outubro de 2021. Assim, encontra-se prevista a compensação de 200 M€ da parte do Estado pelo encargo, no mesmo montante, que a Segurança Social terá com a aplicação de uma medida COVID-19 (Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial) — ver Tabela 21. No entanto, esta previsão encontra-se totalmente desatualizada. O próximo parágrafo justifica esta afirmação.

284. À data da apresentação da 2.ºPOE/2022, os encargos em 2022, suportados pela Segurança Social, no âmbito das medidas excecionais COVID-19, já eram largamente superiores ao previsto no respetiva proposta orçamental. Os primeiros meses de 2022 acarretaram encargos com medidas COVID-19 que, no momento da apresentação da primeira POE/2022 (outubro 2021), não eram expectáveis. Como exemplo, destacam-se as despesas de grande dimensão com as medidas Isolamento Profilático e Sub-

sídio de Doença em resultado do aumento substancial de casos. [O documento da execução orçamental do 1.º trimestre de 2022](#) revela que a execução das medidas adotadas no âmbito da situação pandémica, da responsabilidade da Segurança Social, ascendeu a 415,4 M€. [A execução orçamental antecedente](#) (até ao mês de fevereiro 2022), publicada a 25 de março de 2022, dava conta que estes encargos já representavam 323,8 M€. No entanto, mesmo dispondo destes dados, a conta da Segurança Social que consta da 2.ªPOE/2022 não reflete qualquer revisão da previsão da compensação do Estado nem dos encargos da Segurança Social com medidas COVID-19 para o ano de 2022. Note-se que a previsão de despesa total apresentada (ver Tabela 21) é de apenas 200 M€, concentrada numa única rubrica (Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial). Como tal, a apresentação de uma 2.ª Proposta de Orçamento em abril de 2022 foi uma oportunidade não aproveitada para atualizar e dar a conhecer a previsão mais realista para 2022 relativo aos encargos a suportar pela Segurança Social na aplicação das medidas de mitigação dos malefícios da COVID-19 na saúde das pessoas e na economia.

Gráfico 21 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2022 face à sua execução em 2021



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., Relatório da 2.ªPOE/2022 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector.

285. Caso, em 2022, o Estado garanta a totalidade do financiamento das medidas suportadas pela Segurança Social, então o saldo global deste subsector será impulsionado pela variação positiva do impacto orçamental líquido decorrente da aplicação destas medidas. Em 2021, o saldo global da Segurança Social terá sido prejudicado em 623,9 M€ pelo incumprimento parcial por parte do Estado no financiamento de medidas COVID-19 suportadas por este subsector. Para 2022, de acordo com a norma no [n.º 2 do artigo 177.º do articulado da 2.ªPOE/2022](#), o Estado volta a comprometer-se com o financiamento das medidas cuja aplicação seja da responsabilidade da Segurança Social, promovendo assim, um impacto orçamental neutro na conta da Segurança Social. Caso se confirme esta situação, e seja satisfeito *a posteriori* o compromisso do Estado face ao exercício de 2021, o saldo global deste subsector será beneficiado em 623,9 M€ com o ressarcimento da dívida do Estado com medidas COVID-19 transitada de 2021 (Gráfico 21).

7.2.2 Análise agregada: execução em 2021 e proposta orçamental para 2022

286. Em 2021, o saldo global da Segurança Social foi largamente excedentário. A conta da execução orçamental provisória da Segurança Social reporta um saldo global excedentário (não ajustado) de 2254 M€. A conta está reproduzida na Tabela 22.

287. Excluindo o impacto direto das medidas COVID-19, o excedente orçamental teria sido superior. Em termos ajustados de fatores que comprometem a comparabilidade homóloga (detalhados na Caixa 3),

o saldo global da Segurança Social registado em 2021 foi positivo (2273 M€), registando uma ligeira deterioração de 5 M€ face ao período homólogo de 2020. Este resultado situa-se substancialmente acima da meta prevista no OE/2021 (era 840 M€) e acima da reportada na estimativa de execução orçamental avançada na POE/2022, de outubro de 2021 (568 M€). Se se excluir o impacto direto das medidas COVID-19 (líquido das compensações para este efeito recebidas do Estado), o saldo ajustado do subsector seria superior (+ 27,5%), correspondendo-lhe um excedente de 2897 M€ (linha “por memória” na Tabela 22).

288. A conta previsional da Segurança Social para 2022 apresentada na primeira Proposta de Orçamento foi, na sua essência, replicada na 2.ªPOE/2022, incorporando, no entanto, a revisão em alta da receita com contribuições e quotizações. Ao comparar a conta previsional da Segurança Social para 2022 apresentada na 2.ªPOE/2022, verifica-se que na sua globalidade é praticamente idêntica à que constava da documentação da 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021. As alterações introduzidas resumem-se a duas: i) do lado da despesa e com efeito neutro, foi realizada uma operação de transferência de verbas entre subrubricas da despesa com pensões; ii) a receita com contribuições e quotizações é revista em alta (+291 M€) — ver coluna “Var. Absoluta 2.ªPOE/2022 e POE/2022 (Out. 21)” da Tabela 22.

289. De acordo com a 2.ªPOE/2022, o saldo global da Segurança Social (ajustado) deverá registar um incremento. Para 2022, o saldo global da Segurança Social deverá ser superior em 269 M€ ao saldo global verificado no ano de 2021 (2273 M€). No entanto, se se excluir o impacto direto das medidas COVID-19 (líquido das compensações para este efeito recebidas do Estado) nos anos de 2021 e 2022, o saldo ajustado do subsector para 2022 deverá ser inferior em 355 M€ (- 12,2%) (ver linha “por memória” na Tabela 22). Face a 2021, a receita efetiva deverá registar um ligeiro incremento (0,1%) e a despesa efetiva deverá diminuir 0,8%.

Tabela 22 – Conta da Segurança Social para 2021 e 2022

(em milhões de euros e percentagem)

	Execução Provisória 2021	POE 2022 Out.21	2.ª POE/2022 Abr. 22	Var. Absoluta 2.ª POE/2022 e POE/2022 (Out. 21)	Var. Absoluta 2.ª POE/2022 e Execução provisória 2021	Var (%) 2.ª POE/2022 vs Execução provisória 2021
1. Receita Corrente - da qual:	33 479	33 311	33 602	291	122	0,4
Contribuições e quotizações	19 943	20 875	21 166	291	1 223	6,1
Receitas de jogos sociais	212	240	240		28	13,1
Transf. correntes da Ad. Central	10 871	9 567	9 567		-1 305	-12,0
— Financ. da LBSS	7 034	6 990	6 990		-44	-0,6
— Medidas excecionais e temporárias (COVID)	1 545	200	200		-1 345	-87,1
— Transf. OE regime subst. Bancário	422	411	411		-10	-2,5
— IVA Social	915	970	970		55	6,0
— Transf. OE relativa IRC	337	297	297		-40	-11,9
— Transf. OE relativa AIMI	128	148	148		20	15,5
— Transf. OE Adic. à Contrib. do S. Bancário	33	34	34		1	3,0
Transf. do Fundo Social Europeu	1 322	1 622	1 622		300	22,7
Transf. do Fundo Social Europeu-PRR	24	106	106		83	352,4
Outras receitas correntes	1 077	820	820		-257	-23,9
2. Receita de Capital	1	7	7		6	687,4
3. Receita Efetiva (1+2)	33 480	33 318	33 609	291	129	0,4
4. Despesa Corrente - da qual:	31 185	30 914	30 914		-271	-0,9
Pensões, das quais:	18 459	19 078	19 078		619	3,4
— Sobrevivência	2 590	2 649	2 649		59	2,3
— Invalidez	1 167	1 179	1 179		13	1,1
— Velhice	13 955	14 382	14 284	-98	329	2,4
— Parcela de atual. extraord. de pensões	747	823	920	98	173	23,2
Sub. familiar a crianças e jovens	785	838	838		53	6,8
Subsídio por doença	753	799	799		47	6,2
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 589	1 543	1 543		-46	-2,9
Complemento Solidário p/ Idosos	204	205	205		1	0,4
Prestações de Parentalidade	637	673	673		36	5,6
Medidas excecionais e temporárias (COVID)	1 919	200	200		-1 719	-89,6
Ação social	2 044	2 242	2 242		198	9,7
— das quais.PRR	0	58	58		58	:
Rendimento Social de Inserção	356	377	377		21	5,9
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	2	30	30		28	1 782,1
Garantia Infância	0	35	35		35	:
Prestação Social p /a Inclusão e complemento	524	451	451		-73	-14,0
Pensões do Regime Sub. Bancário	430	420	420		-10	-2,3
Outras despesas correntes	1 314	1 425	1 425		111	8,5
Ações de Formação Prof.e Ação Social	1 279	1 787	1 787		508	39,7
— das quais: c/ suporte no FSE	1 210	1 398	1 398		188	15,5
5. Despesa de Capital	41	98	98		57	:
— das quais: PRR	0	37	37		37	:
6. Despesa Efetiva (4+5)	31 226	31 013	31 013		-214	-0,7
7. Saldo Global (3-6)	2 254	2 305	2 596	291	342	
<i>Por memória: após ajustamentos</i>						
1A. Receita corrente	33 499	33 203	33 511	308	12	0,0
Contribuições e quotizações	19 943	20 875	21 166	291	1 223	6,1
Transf. OE relativa AIMI	128	148	148		20	15,5
Transf. correntes da Ad. Central	10 871	9 567	9 567		-1 305	-12,0
2A. Receita efetiva (1A + 2)	33 499	33 210	33 518	308	19	0,1
3A. Despesa corrente	31 185	30 914	30 914		-271	-0,9
Pensões	18 459	19 078	19 078		619	3,4
Ações de Formação Profissional	1 279	1 787	1 787		508	39,7
— das quais: c/ suporte no FSE	1 210	1 398	1 398		188	15,5
4A. Despesa de capital	41	62	62		20	48,9
5A. Despesa efetiva	31 226	30 976	30 976		-250	-0,8
6A. Saldo Global (2A - 5A)	2 273	2 234	2 542	308	269	11,8

Por memória, Saldo Global:

Não ajust., e excluindo enc. Líq. da SS com medidas COVID-19	2 878	2 305	2 596			
Ajustado e excluindo enc. Líq. da SS com medidas COVID-19	2 897	2 234	2 542		-355	-12,2

Fontes: Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As linhas 1 a 7 não contém o ajustamento da UTAO. (ii) As linhas 1.A a 6.A contém esse ajustamento e o mesmo decorre das considerações dos seguintes fatores descritos na Caixa 3 i) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carentes (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carentes e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. (iii) O referencial anual indicado para 2021 corresponde aos dados da execução provisória de 2021 publicada pela DGO em 27 de janeiro de 2022.

290. O decréscimo da receita por via da diminuição prevista com transferências do OE no âmbito das medidas COVID-19 é largamente atenuado pelo aumento na receita com contribuições e quotizações.

A 2.ªPOE/2022 prevê um ligeiro incremento de 0,1% na receita efetiva ajustada, assente, em larga medida no efeito contrário da variação de algumas rubricas de maior dimensão. Por um lado, regista-se o decréscimo de 87,1% (- 1346 M€) da transferência do Orçamento do Estado para custear os encargos com medidas excecionais e temporárias (COVID-19). Este decréscimo, em 2022, é justificado pela previsão de menos medidas e menos encargos totais com as mesmas. Adicionalmente, é referir a redução

de 23,9% (- 257 M€) em outras receitas correntes. Em sentido contrário e a absorver estas quebras, prevê-se para 2022, face à execução provisória de 2021, o crescimento de 6,1% (+1223 M€) nas contribuições e quotizações, refletindo a expectativa de evolução positiva das remunerações e do nível do emprego. Merece referência também o incremento na receita da consignação de IVA, o denominado IVA Social (+6,0%).

291. O orçamento da Segurança Social prevê para 2022 o incremento de 3,4% na despesa com pensões. De acordo com a informação presente na 2.ªPOE/2022, a despesa com pensões deverá aumentar 619 M€ (+3,4%) face à execução provisória de 2021. Este resultado advém dos incrementos de 329 M€ (+2,4%) nas pensões de velhice, 59 M€ (+2,3%) nas pensões de sobrevivência, 173 M€ (+23,2%) na parcela de atualização extraordinária, e ainda do incremento de 13 M€ (+1,1%) no encargo com pensões de invalidez.

292. Apesar do alargamento do universo de pensionistas abrangido pela medida “aumento extraordinário de pensões”, a despesa com pensões prevista na 2.ªPOE/2022 não foi revista face ao previsto na 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021. Esta medida, apresentada inicialmente na POE/2022 de outubro de 2021, previa a atualização extraordinária, a partir de agosto de 2022, de 10 € por pensionista cujo montante global de pensões fosse igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), estando prevista a despesa de 76 M€ com esta medida.⁴³ Na 2.ªPOE/2022 esta medida foi novamente incluída, sendo que o universo de pensionistas beneficiários foi alargado, de modo a abranger o aumento de 10 € por pensionista cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 2,5 vezes o valor do IAS. Adicionalmente o início da aplicação desta medida foi antecipado para produzir efeitos partir de janeiro de 2022. A despesa com esta medida foi revista para 197 M€.⁴⁴ No entanto e apesar destas alterações, a despesa com pensões não registou qualquer revisão. Este facto é possível de verificar ao comparar a conta previsional da Segurança Social apresentada na 2.ªPOE/2022 e a incluída na POE/2022, de outubro de 2021. O valor previsto para a despesa com pensões em 2022 é exatamente o mesmo, sendo que se regista uma operação (com impacto neutro) de passagem de 98 M€ da subrubrica “pensões de Velhice” para a subrubrica “parcela de atualização extraordinária de pensões” — ver coluna “Var. Absoluta 2.ªPOE/2022 e POE/2022 (Out. 21)” da Tabela 22. Perante estes elementos, é possível presumir que o incremento na despesa com pensões, previsto para 2022 na POE/2022, de outubro de 2021, era suficiente para compensar a decisão tomada posteriormente de alargar a abrangência e a duração da medida de atualização extraordinária de pensões.

293. Para 2022, a diminuição da despesa com prestações sociais advém, essencialmente, do decréscimo da despesa com medidas COVID-19. O orçamento da Segurança Social incluído na 2.ªPOE/2022 prevê uma quebra acentuada na despesa com prestações sociais (-1408 M€), face à execução provisória de 2021, sendo que este resultado é explicado pela redução de 1719 M€ na despesa com medidas excecionais e temporárias (COVID-19). Com efeito, a despesa com as restantes prestações aumenta 358 M€, no seu conjunto, com a seguinte decomposição: i) Ação Social, mais 9,7%; ii) Abono de Família, mais 6,8% (Gráfico 24); iii) Subsídio de Doença, mais 6,2% (Gráfico 23); iv) Rendimento Social de Inserção, mais 5,9%; v) Prestações de Parentalidade, mais 5,6%; vi) Complemento Solidário para Idosos, mais 0,4%; vii) Prestações de desemprego, menos - 2,9% (Gráfico 22), sendo esta previsão substancialmente “cautelosa” tendo em conta a redução homóloga de 19,6% registada nesta rubrica no 1.º trimestre de 2022; viii) Prestação Social para Inclusão e Complemento, menos 14,0%. A previsão para outras prestações sociais pode ser encontrada na listagem sob a linha 4 da Tabela 22. Valerá a pena lembrar o irrealismo da previsão de apenas 200 M€ na despesa com “Medidas excecionais e temporárias (COVID)” que se assinalou justificadamente no parágrafo 284.

294. A conta previsional da Segurança Social de 2022 introduz a quantificação da aplicação da medida “garantia infância”. Esta medida é destinada a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos, pertencentes a agregados familiares que se encontram em situação de pobreza extrema e é repartida por: i) aumento de forma progressiva em 2022 do abono de família para crianças e jovens com idade inferior

⁴³ De acordo com o mencionado, como exemplo, nas páginas 29, 69 e 72 do [Relatório que acompanhou a POE/2022, de outubro de 2021](#).

⁴⁴ De acordo com o mencionado, como exemplo, nas páginas 61, 103 e 284 do [Relatório que acompanha a 2.ªPOE/2022](#).

a 18 anos, pertencentes aos 1.º e 2.º escalões; ii) prestação pecuniária de carácter regular, que complementa a prestação do abono de família, sendo que em 2022 o apoio complementa a prestação do abono de família, de modo a garantir 840€ por ano por criança ou jovem; iii) complemento garantia para infância. As crianças e os jovens, beneficiários do abono de família com idade até aos 17 anos, *inclusive*, que não obtenham um valor total anual de 600€, entre o valor do abono de família atribuído e a dedução à coleta a que se refere o artigo 78.º-A do Código do IRS, têm direito a receber a diferença, mediante transferência efetuada pela AT. Este complemento será pago pela primeira vez no primeiro trimestre de 2023. Para o ano de 2022, encontra-se previsto um encargo global de 35 M€ com esta medida.

Gráfico 22 – Despesa com prestações de desemprego

(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS

Gráfico 23 – Despesa com subsídio de doença

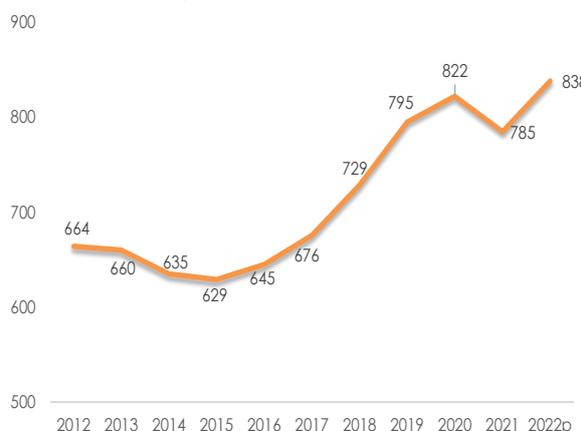
(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS

Gráfico 24 – Despesa com abono de família

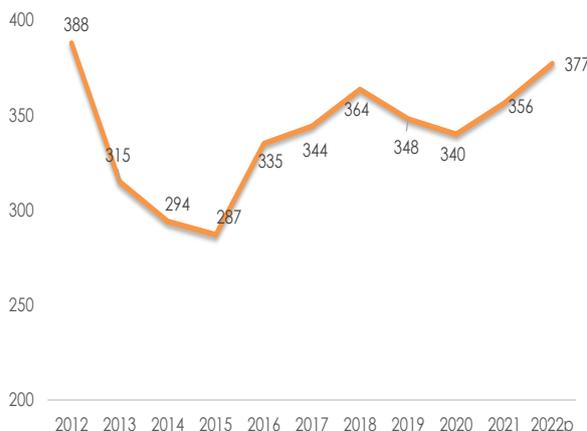
(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS.

Gráfico 25 – Despesa com RSI

(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS.

295. A medida de apoio extraordinário para as famílias mais vulneráveis não é detalhada individualmente na conta previsional da Segurança Social para 2022. O Governo adotou um conjunto de medidas que visam a mitigação das consequências da crise energética e do conflito armado na Ucrânia (Tabela 8). Uma das medidas adotadas neste âmbito consiste na atribuição de um apoio financeiro extraordinário para as famílias mais vulneráveis para mitigação dos efeitos do aumento extraordinário dos preços dos bens alimentares de primeira necessidade.⁴⁵ Em 2022, encontra-se prevista a despesa de 55 M€ com esta medida. Inicialmente, esta medida visava apoiar com 60€ por agregado familiar (pagos de uma só vez em abril de 2022) as famílias beneficiárias da tarifa social de energia elétrica (TSEE), por referência a março de 2022. Posteriormente, após a data de apresentação da 2.ªPOE/2022, este apoio, a ser liquidado de uma só vez no mês de maio de 2022, foi alargado às famílias em que, pelo menos, um dos membros do agregado familiar seja beneficiário de uma das prestações sociais mínimas.⁴⁶ A legislação dá conta que o Estado compensará a Segurança Social pelos encargos resultantes da aplicação desta

⁴⁵Decreto-Lei n.º 28-A/2022, de 25 de março.

⁴⁶Decreto-Lei n.º 30-D/2022, de 18 de abril.

medida. Contudo, a conta previsional da Segurança Social para 2022 não referencia nem quantifica individualmente esta medida. Apesar de esperar um efeito neutro no saldo global deste subsector em 2022 por via do impacto líquido desta medida, sugere-se ao IGFSS, em linha com o realizado com as medidas Covid-19, a individualização dos encargos com medidas no âmbito da crise energética e do conflito na Ucrânia.

296. A despesa com o Rendimento Social de Inserção atingirá o valor mais alto dos últimos 10 anos. Para 2022 prevê-se que a despesa com a prestação Rendimento Social de Inserção (RSI) atinja o valor de 377 M€. A confirmar-se, este montante será o mais elevado desde o ano de 2012 (Gráfico 25). Neste âmbito, é de salientar que o número de beneficiários do RSI em 2021 (261 992) é substancialmente inferior ao registado em 2012 (420 318). No entanto, verificou-se ao longo desta década o aumento do valor médio processado por beneficiário, que em dezembro de 2012 se situava nos 83,34€, sendo que em dezembro de 2021 este valor ascendia a 119,39€. ⁴⁷ Para tal, terão contribuído entre vários fatores, a atualização do Indexante de Apoio Social e o aumento da duração média da prestação. A prestação Rendimento Social de Inserção é operacionalizada através do sistema de Proteção Social de Cidadania, mais concretamente pelo subsistema de Solidariedade, sendo esta prestação financiada através de transferências do OE. Em 2012, o RSI representava 1,6% do total da despesa do sistema de Segurança Social. Em 2022, e tendo por base as previsões da 2.ªPOE/2022, o peso desta prestação representará 1,2% da totalidade da despesa prevista.

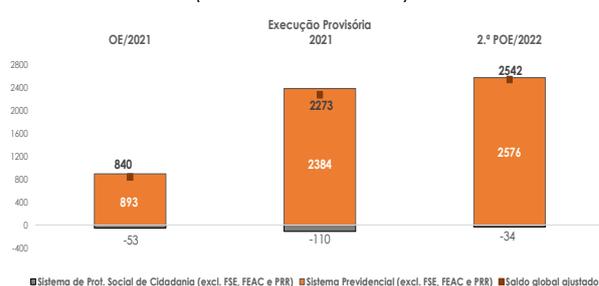
7.2.3 Análise por sistemas de proteção social

297. Para 2022, a 2.ªPOE/2022 prevê um excedente global (ajustado) consolidado da Segurança Social de 2542 M€, que se obtém exclusivamente através do excedente global do sistema previdencial. Para 2022, a 2.ªPOE/2022 prevê um excedente no saldo global ajustado no montante de 2542 M€, sendo que este resultado é obtido através do contributo do sistema previdencial, o qual se prevê que atinja o excedente de 2576 M€. Este excedente no sistema previdencial é alcançado por via do contributo do saldo dos regimes gerais (sistema previdencial sem FEFSS) no montante de 1603 M€ e do contributo de 973 M€ proveniente do saldo global do FEFSS, ⁴⁸ obtido por via das consignações de receita fiscal (IRC, Adicional ao IML e Adicional à Contribuição do Sector Bancário) e de rendimentos de aplicações (Tabela 23 e Tabela 24). Em sentido oposto, é projetado que o contributo do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o saldo global seja negativo em 34 M€ (Gráfico 26, Tabela 23 e Tabela 24).

Tabela 23 – Orçamento da Segurança Social para 2022, por sistema (ajustado)
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Receita	Despesa	Saldo
Previdencial	24604	22028	2576
Regimes gerais	23616	22013	1603
FEFSS	988	15	973
Regimes especiais	420	420	0
Proteção social de cidadania	8551	8584	-34
Proteção familiar	1806	1806	0
Solidariedade	4171	4171	0
Ação Social	2574	2608	-34
	33155	30612	2542

Gráfico 26 – Saldo da Segurança Social, por sistema (ajustado)
(em milhões de euros)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) do seguinte fator descrito na Caixa 3: Transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. (ii) O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) aparece nas contas da SS dentro do sistema previdencial, mas é importante perceber que ele não é um subsistema de proteção social; trata-se, simplesmente, de um instrumento financeiro para assegurar a capacidade de pagamento de pensões do sistema previdencial durante, pelo menos, dois anos.

⁴⁷ De acordo com [estatísticas](#) da Segurança Social.

⁴⁸ Dar nota que a referência ao saldo global do FEFSS equipara-se ao apresentado em documentos orçamentais como saldo do subsistema Previdencial de Capitalização. Por outro lado, a referência ao saldo global dos regimes gerais equipara-se ao saldo do subsistema Previdencial de Repartição.

Tabela 24 – Conta da Segurança Social, por sistema (ajustada), 2021 e 2022
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução provisória 2021	2.º POE/2022	Var. Absoluta 2.º POE/2022 vs Execução provisória 2021	IVA (%) 2.º POE/2022 vs Execução provisória 2021
1. Sistema Previdencial				
Regimes Gerais				
Receita Efetiva - da qual:	23 883	23 603	-280	-1,2
Contribuições e quotizações	19 943	21 166	1 223	6,1
Transferências do OE	294	349	56	18,9
Transferências do OE - Medidas Excecionais -COVID	1 145	200	-945	-82,5
Transf. da CGA (Pensões unificadas)	180	186	6	3,6
Outras Receitas	2 321	1 701	-620	-26,7
Despesa Efetiva - da qual:	22 506	22 000	-506	-2,2
Pensões, das quais:	14 929	15 487	558	3,7
— Sobrevivência	2 199	2 250	51	2,3
— Invalidez	880	889	9	1,0
— Velhice	11 346	11 727	381	3,4
Subsídio de desemprego	1 294	1 226	-67	-5,2
Transf. para CGA (Pensões unificadas)	552	557	5	0,9
Subsídio por doença	753	799	47	6,2
Subsídio de parentalidade	637	673	36	5,6
Ações de Formação Profissional (suporte CPN)	69	140	72	104,5
Medidas Excecionais e temporárias- COVID	1 771	200	-1 571	-88,7
Outras despesas	2 502	2 918	416	16,6
Saldo Global Regimes Gerais	1 377	1 603	226	16,4
Regimes Especiais				
Receita Efetiva - da qual:	430	421	-9	-2,1
Transferência do OE - R.S. Bancário	422	411	-10	-2,5
Despesa Efetiva - da qual:	429	421	-9	-2,0
Regime Substitutivo Bancário	422	411	-10	-2,4
Saldo Global Regimes Especiais	0	0	0	-100,0
Saldo Global Sist. Previdencial s/ FEFSS	1 377	1 603	226	16,4
FEFSS				
Receita efetiva - da qual:	1 015	988	-28	-2,8
AIMI	140	148	8	5,8
Despesa efetiva	8	14	6	74,2
Saldo Global FEFSS	1 007	973	-34	-3,4
Total Saldo Global Sist. Previdencial c/ FEFSS	2 384	2 576	192	8,0
2. Sistema de Proteção Social de Cidadania				
Receita Efetiva - da qual:	8 963	8 551	-412	-4,6
Transferências do OE - LBSS	6 844	6 799	-46	-0,7
Transferências do OE - Medidas Excecionais -COVID	400	0	-400	-100,0
Receita de jogos sociais	194	221	27	14,0
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	18	19	1	3,1
IVA social	915	970	55	6,0
Outras Receitas	591	542	-49	-8,3
Despesa Efetiva - da qual:	9 074	8 584	-490	-5,4
Complementos sociais	1 928	2 017	89	4,6
Ação Social	2 283	2 519	236	10,3
Pensões por antecipação da idade da reforma	531	487	-44	-8,3
Abono de Família	785	838	53	6,8
Subsídio social de desemprego	132	138	5	3,9
Pensões sociais	518	460	-58	-11,2
Rendimento social de inserção	356	377	21	5,9
Prestações por dependência	366	361	-5	-1,3
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	2	30	28	1 782,1
Prestações por deficiência	693	612	-81	-11,7
— Prestação social p/ a Inclusão e comp.	524	451	-73	-14,0
Complemento Solidário para Idosos	204	205	1	0,4
Medidas Excecionais e temporárias- COVID	148	0	-148	-100,0
Outra despesa	1 128	540	-588	-52,1
Saldo Global	-111	-34	78	-69,7
Saldo Global (S. Previdencial + S. de Proteção Social de Cidadania)	2 273	2 542	269	
<i>Por memória, Saldo Global Regimes Gerais:</i>				
Ajustado e excluindo enc. Liq. da SS com medidas COVID-19	2 252	1 603	-650	

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) do seguinte fator descrito na Caixa 3: Transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carentes (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carentes e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários.

298. O excedente registado em 2021 no saldo do sistema previdencial terá sido penalizado pela falta de compensação do Estado face às despesas incorridas por este sistema por via da operacionalização

das medidas de política COVID-19. Em 2021, o saldo do sistema previdencial foi positivo em 2384 M€, em virtude dos contributos dos excedentes nos regimes gerais e no FEFSS (1377 M€ e 1007 M€, respetivamente) — ver Tabela 24 e, para algumas parcelas abaixo indicadas, ver também a Tabela 21. No entanto, o saldo excedentário dos regimes gerais foi prejudicado em 875,4 M€ por via da diferença entre as transferências do OE (1145,5 M€) e as despesas suportadas por este subsistema no âmbito das medidas excecionais COVID-19 (1771 M€) e a perda de receita, nomeadamente por via da isenção e do adiamento no pagamento de contribuições (– 221,0 M€), bem como a suspensão de execuções fiscais (– 28,8 M€). Se se excluir o impacto direto das medidas COVID-19 (líquido das compensações para este efeito recebidas do Estado) no ano de 2021, o saldo ajustado dos regimes gerais seria de 2252 M€, ou seja, 650 M€ superior ao excedente previsto para este subsistema em 2022 (ver linha “por memória” na Tabela 24). Dar nota que o saldo do sistema de proteção social de cidadania, em 2021, foi beneficiado em 252 M€ pelo diferencial entre as receitas e as despesas no âmbito das medidas excecionais COVID-19.

299. Para 2022, face à execução provisória de 2021, prevê-se um incremento no saldo do sistema previdencial. A 2.ºPOE/2022, face à execução orçamental provisória de 2021, projeta um incremento do excedente orçamental do sistema previdencial no montante de 192 M€ (Tabela 24 e Gráfico 26 Este incremento reflete a diferença entre o saldo global de 2022 e o de 2021, não ajustados dos encargos líquidos da Segurança Social com medidas excecionais COVID-19. Para o respetivo incremento de um ano para o outro, contribuirão positivamente: i) o incremento de 1223 M€ na receita com contribuições e quotizações; ii) o diferencial, com efeito positivo, de 626 M€ entre as transferências do OE e as despesas no âmbito das medidas excecionais (COVID-19); iii) a redução no subsídio de desemprego (– 67 M€). Em sentido contrário, este excedente será atenuado pelo aumento da despesa corrente com pensões (+558 M€) e algumas prestações sociais, nomeadamente: i) subsídio de doença (+47 M€); ii) subsídio de parentalidade (+36 M€). No que diz respeito ao sistema de proteção social de cidadania, a 2.ºPOE/2022 prevê um saldo ajustado negativo de 34 M€, decorrente do decréscimo de 4,6% na receita, afetada pela redução das transferências no âmbito das medidas COVID-19 e pela diminuição de 5,4% na despesa, que resulta, em larga medida, do decréscimo de 52,1% nos encargos com outra despesa, sendo que esta rubrica não se encontra desagregada, inviabilizando a perceção das causas para esta acentuada variação.

Caixa 3 – Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Segurança Social

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2021 ou 2022, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade neste biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. Para o biénio em causa, a UTAO só identificou um fator de ajustamento — é descrito no próximo parágrafo.

O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**. Determinadas entidades das AP são intermediários financeiros entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertence ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de execução de fundos europeus (dez anos no caso do Portugal 2020), a entrada dos mesmos no sector das AP com destino a outros sectores da economia tem de coincidir com o valor das saídas, *i.e.*, o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das AP num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus destinados a outros sectores observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado na Tabela 22, na Tabela 23 e na Tabela 24.

8 Responsabilidades contingentes [NOVO]

300. Este capítulo aprecia os riscos para as contas públicas que podem advir das responsabilidades contingentes existentes em 2021 nas unidades orgânicas das Administrações Públicas. A Secção 8.1 abre o capítulo apresentando o significado dos principais conceitos utilizados. De seguida, são examinadas as garantias e contragarantias concedidas pelo Estado entre 2017 e 2021 (Secção 8.2) e os montantes despendidos pelo Estado em resultado da execução de algumas dessas garantias (Secção 8.3). A Secção 8.4 apresenta as garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo em 2021, essencialmente concentradas nas linhas de crédito de apoio COVID-19. A Secção 8.5 analisa as garantias de crédito à exportação e ao investimento entre 2017 e 2021. Por fim, o capítulo encerra com uma secção dedicada às responsabilidades contingentes associadas a contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP) — Secção 8.6 —, comparando 2021 com anos anteriores escolhidos em função da disponibilidade e da relevância dos dados. A eventual materialização das contingências afetará as contas públicas futuras. Uma vez que esta concretização é incerta, bem como a extensão e o momento do impacto financeiro para as AP, o valor das responsabilidades contingentes existente no final do ano 2021 constitui um risco para as finanças públicas nos anos vindouros que importa conhecer.

8.1 Conceitos e base legal

301. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para a entidade que as detém, encontrando-se definido nas normas contabilísticas. A título de exemplo, a Norma de Contabilidade Pública 15 — Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, do Sistema de Normalização Contabilística par as Administrações Públicas, define passivo contingente da seguinte forma:⁴⁹

- É uma obrigação possível que decorre de acontecimentos passados e cuja existência apenas será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos, que não estão totalmente sob controlo da entidade; ou
- É uma obrigação presente que decorre de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida em virtude de: i) não ser provável que seja exigido um *exfluxo* de recursos incorporando benefícios económicos ou potencial de serviço para liquidar essa obrigação; ou ii) a quantia da obrigação não poder ser mensurada com suficiente fiabilidade.

302. Por outro lado, é possível identificar situações simétricas, os chamados “ativos contingentes”, cujo ganho final se encontra dependente da ocorrência de um ou mais acontecimentos futuros e incertos, não totalmente dentro do controlo da entidade pública. Para maior detalhe destes conceitos e da norma referida, consultar Nunes *et al.* (2018),⁵⁰ Secção 4.6.

303. As garantias concedidas pelo Estado são promessas de pagamento, até um determinado montante, de dívidas contraídas por outras entidades, públicas ou privadas. A obrigação de o Estado poder ser chamado a efetuar um pagamento surge no caso de o devedor não honrar o serviço da dívida nos termos contratados, e não prejudica, necessariamente, o eventual direito de regresso do Estado sobre os devedores a quem concedeu a garantia. Tudo depende dos termos em que a garantia foi concedida.

304. A concessão de garantias pelo Estado encontra-se regulada por um conjunto disperso de normas jurídicas que se procurou compilar na Tabela 25. Para além do estabelecido no respetivo regime jurídico (Lei n.º 112/97, de 16 de setembro) e em outras normas que se lhe seguiram, salienta-se o enquadra-

⁴⁹ Vide Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

⁵⁰ NUNES, Alberto VELEZ, RODRIGUES, Lúcia Lima e VIANA, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.

mento legal definido em cada uma das Leis do Orçamento do Estado, às quais se aplica subsidiariamente esse regime. A este respeito, apresentam-se também os limites máximos para a concessão de garantias estabelecidos nas leis do OE para os anos 2020–2022 (Tabela 26).

Tabela 25 – Garantias do Estado, base legal

(em milhões de euros)

Lei n.º 112/97, de 16 de setembro	Estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público.
Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro	Estabelece a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito da operação de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa. Visam assegurar condições financeiras mais favoráveis ao desenvolvimento desses países, nos termos do “Acordo sobre apoios públicos ao crédito à exportação” estabelecido ao nível da OCDE.
Decreto-Lei n.º 31-/2007, de 14 de fevereiro	Regula garantias cujos beneficiários são exportadores ou investidores portugueses, em países destinatários da cooperação portuguesa, em regra financiados por instituições financeiras portuguesas, respeitando as regras definidas pelos Participantes do Arrangement on Officially Supported Export Credits da OCDE. As empresas apresentam as suas candidaturas, para garantia do Estado, junto da Companhia de Seguro de créditos, S.A. (COSEC) que as submete a parecer do Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento.
Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro	Estabelece a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito do sistema financeiro. Insere-se na Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) aprovada pelo Governo Português para contrariar os efeitos da crise financeira internacional, restabelecer a confiança dos agentes económicos e o normal funcionamento dos mercados, no contexto de um esforço concertado entre os Estados Membros da União Europeia.
Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro	Nacionaliza todas as ações representativas do capital social do Banco Português de Negócios, S. A., e aprova o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização. Neste âmbito ocorreram operações de crédito ou de assistência de liquidez, realizadas pela CGD a favor do BPN, no contexto da sua nacionalização.
Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio	Aprova um regime que viabiliza a possibilidade de o Governo conceder empréstimos, realizar outras operações de crédito ativas a Estados membros da zona euro e prestar garantias pessoais do Estado a operações que visem o financiamento desses Estados, no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira.
Lei n.º 69/2017, de 11 de agosto	Regula os fundos de recuperação de créditos. Algumas das operações efetuadas no âmbito deste regime envolvem garantias do Estado.
Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março	Estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Fontes: Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Diário da República Eletrónico (www.dre.pt).

305. O exercício económico de 2022 deverá ser regulado por, pelo menos, duas Leis Orçamentais, o Orçamento de Estado transitório, atualmente em vigor, e aquele que vier a ser aprovado na sequência da 2.ªPOE/2022. O artigo 58.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁵¹ determina a prorrogação da vigência da Lei do Orçamento do Estado do ano anterior em determinadas situações. Relativamente ao exercício económico de 2022 verificou-se a situação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 58.º da LEO quanto à proposta de lei do Orçamento do Estado para 2022. Assim, nos termos dos n.º 2 e n.º 3 daquele artigo, foi prorrogada para o ano económico de 2022 — a partir de 1 de janeiro de 2022 até à entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado para 2022 — a vigência do Orçamento do Estado para 2021, aprovado pela Lei n.º 75 -B/2020, de 31 de dezembro, na redação vigente a 31 de dezembro de 2021, bem como os decretos-lei de execução orçamental. O [Decreto-Lei n.º 126-C/2021](#), de 31 de dezembro procedeu à aprovação do regime transitório de execução orçamental.

306. A 2.ªPOE/2022 prevê a redução dos limites máximos das garantias a conceder pelo Estado, face aos limites resultantes do OE/2022 transitório que se encontram em vigor. Presentemente, encontra-se em vigor o OE/2022 transitório, que estabelece como limite máximo a garantir um total de 14 972 M€, distribuído da forma detalhada indicada na Tabela 26. A 2.ªPOE/2022 propõe a diminuição dos limites máximos para concessão de garantias definidos no OE/2021, e que se encontram atualmente em vigor

⁵¹ A Lei de Enquadramento Orçamental foi aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

devido à aplicação do regime transitório de execução orçamental. No total, o limite às garantias anteriormente definidas deverá diminuir 5350 M€ (– 3000 M€ no fluxo líquido anual de garantias concedidas por outras pessoas coletivas de direito público; – 1000 M€ no fluxo líquido anual de garantias, – 850 M€ na concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas; e, – 500 M€ na concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros) — Tabela 26.

Tabela 26 – Limites máximos para a concessão de garantias em 2021 (OE/2021) e em 2022 (OE transitório de 2022 e 2.ºPOE/2022)

(em milhões de euros)

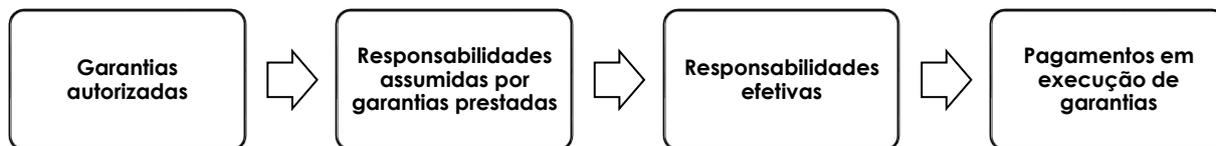
	Limites máximos para concessão de garantias						Variação: OE Transitório de 2022 - POE/2022
	2021 (OE/2021)		2022 (OE Transitório de 2022)		2022 (2.º POE/2022)		
	Disposição legal	Limite	Disposição legal	Limite	Disposição legal	Limite	
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	Art. 173.º, n.º 1	5 000	Art. 173.º, n.º 1	5 000	Art. 123.º, n.º 1	4 000	-1 000
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	Art. 173.º, n.º 2	2 000	Art. 173.º, n.º 2	2 000	Art. 123.º, n.º 2	1 500	-500
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	Art. 173.º, n.º 3	1 350	Art. 173.º, n.º 3	1 350	Art. 123.º, n.º 3	500	-850
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	Art. 173.º, n.º 5	6 000	Art. 173.º, n.º 5	6 000	Art. 123.º, n.º 4 e n.º 5	3 000	-3 000
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	Art. 173.º, n.º 6	49	Art. 173.º, n.º 6	49	Art. 123.º, n.º 6	49	-
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	Art. 173.º, n.º 8 ³	-	Art. 173.º, n.º 8 ³	-	Art. 123.º, n.º 8 ⁴	-	-
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	Art. 173.º, n.º 9	159	Art. 173.º, n.º 9	159	Art. 123.º, n.º 9	159	-
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	Art. 173.º, n.º 10	400	Art. 173.º, n.º 10	400	Art. 123.º, n.º 10	400	-
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	Art. 173.º, n.º 11	15	Art. 173.º, n.º 11	15	Art. 123.º, n.º 11	15	-
Total	-	14 972	-	14 972	-	9 622	-5 350

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2021, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; OE transitório de 2022, Decreto-Lei n.º 126-C/2021, de 31 de dezembro; 2.ºPOE/2020. | Notas: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento; 3 – Limite: 7% da dívida total de cada uma das Regiões Autónomas (RA), referente a 2019; art. 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 4 – Limite: 10% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2020; art. 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

307. Nas subsecções seguintes apresentam-se as estatísticas relativas às garantias autorizadas (8.2.1), responsabilidades assumidas (8.2.2) e responsabilidades efetivas (8.2.3). Os pagamentos efetuados por execução de garantias surgem na Secção 8.3. As responsabilidades assumidas distinguem-se das garantias autorizadas por resultarem da contratualização de uma garantia autorizada. Com efeito, após a autorização da concessão da garantia de Estado, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças emite uma declaração de garantia ou celebra um contrato que garante uma determinada operação financeira. Com a contratualização da operação, o Estado passa a assumir uma determinada responsabilidade. Na sequência da contratualização da operação garantida pelo Estado, e ainda que o Estado assumia desde logo a responsabilidade resultante dessa concessão, a mesma só se torna efetiva aquando da utilização da respetiva operação de financiamento garantida. A responsabilidade efetiva assim criada será reduzida nos momentos em que ocorram as respetivas amortizações. Se uma entidade devedora, que beneficiou de uma garantia do Estado para a obtenção desse crédito, não cumprir o serviço da

dívida nos termos contratados, o Estado pode ser chamado a cumprir tal obrigação, obrigando-se assim o Estado e efetuar os respetivos pagamentos em execução da garantia prestada (ver parágrafo 303).

Figura 4 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado



Fonte: UTAO.

308. Este capítulo encerra com uma secção dedicada a responsabilidades contingentes associadas a PPP que resultam, na sua grande maioria, da execução dos respetivos contratos. Em termos práticos, estas contingências podem assumir várias formas: i) pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos (REF), ii) impactos financeiros resultantes da conclusão de processos negociais em curso, e iii) alterações no modelo de pagamento das grandes reparações rodoviárias. Comece-se por explicar o que é e como pode surgir um pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) do contrato.⁵² Durante a vigência de uma PPP podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar o direito do parceiro privado à REF do respetivo contrato, de acordo com as cláusulas que se encontrarem contratualmente estabelecidas. Estes diferendos podem evoluir, em determinadas situações, para litígios entre as partes, que em alguns casos são dirimidos em Tribunal Arbitral constituído para este efeito. Do acórdão emitido por estes tribunais podem emergir responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros para o concedente (sector público). No âmbito das PPP, as situações mais comuns que podem originar pedidos de REF, que são uma responsabilidade contingente, encontram-se relacionadas com: i) modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público (concedente), ii) alterações legislativas com impacto específico no contrato de concessão, e, iii) casos de força maior. A segunda fonte de risco para as finanças públicas numa PPP pode ocorrer aquando da renegociação do contrato. O facto de alguns processos de renegociação das subconcessões rodoviárias não se encontrarem concluídos é, em si mesmo, um risco orçamental para as AP, uma vez que os efeitos financeiros para o concedente público não se encontram perfeitamente determinados enquanto as negociações não terminarem e as novas condições não se tornarem legalmente vinculativas. Finalmente, a incerteza inerente ao modelo de pagamento das grandes reparações de pavimento, nas PPP rodoviárias, será sempre um outro fator de risco orçamental, uma vez que os graus de imprevisibilidade quanto ao estado de degradação dos pisos, bem como quanto à tecnologia de intervenção que venha a ser necessária, são sempre incertos. Estes elementos têm vindo a materializar-se em encargos para o sector público e ir-se-ão continuar a refletir nos custos efetivos das grandes reparações rodoviárias que vierem a ser realizadas.

8.2 Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado

8.2.1 Garantias autorizadas pelo Estado: 2021 e 2022

309. Em 2021 foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 1074 M€, ao abrigo das disposições preceituadas no art. 173.º do OE/2021, designadamente: i) 531 M€ para operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outras operações; ii) 295 M€ para operações de financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas, no âmbito da gestão da dívida destas entidades; e, iii) 248 M€ em garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), para cobertura de responsabilidades assumidas por este Fundo a favor de empresas — Tabela 27.

⁵² REF: Reposição do Equilíbrio Financeiro. Os pedidos de REF efetuados pelas concessionárias/subconcessionárias derivam de factos extraordinários ocorridos quando estes constituam fundamento suficiente, de acordo com o previsto contratualmente, para justificar alterações no projeto capazes de modificar a situação económico-financeira do mesmo e que não se reconduzam a riscos afetos ao parceiro privado. Os pagamentos resultantes de pedidos de REF podem resultar de acordo entre as partes (concedente e concessionária/subconcessionária) ou de decisões tomadas por um tribunal arbitral constituído para o efeito.

310. Relativamente a 2022, é necessário ter em conta as diferenças entre o enquadramento legal resultante da atual vigência do orçamento transitório e o da 2.ªPOE/2022, que se encontra em discussão na Assembleia da República. Assim, no 1.º trimestre de 2022 foram concedidas garantias no montante global de 667 M€, prevendo-se ainda que venham a ser concedidos 1118 M€ até ao final do ano. As garantias concedidas no decorrer do 1.º trimestre (667 M€) foram enquadradas pelo preceituado no artigo 173.º do orçamento transitório de 2022. As garantias que se prevê que venham a ser autorizadas até ao final de 2022, no montante global de 1118 M€, enquadram-se na 2.ªPOE/2022. O detalhe destas operações encontra-se discriminado na Tabela 27 abaixo.

Tabela 27 – Garantias autorizadas pelo Estado: 2021 e 2022 (OE/2022 transitório e 2.ªPOE/2022)
(em milhões de euros)

	Limites máximos para concessão de garantias e garantias autorizadas					
	2021 (OE/2021)		2022 (OE Transitório de 2022)		2022 (2.ª POE/2022)	
	Limite	Garantias autorizadas	Limite	Garantias autorizadas até 31-Mar-2022	Limite	Previsão de garantias a autorizar em 2022
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	5 000	-	5 000	-	4 000	-
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	2 000	531	2 000	157	1 500	-
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	1 350	248	1 350	200	500	250
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	6 000	-	6 000	-	3 000	-
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	49	-	49	-	49	-
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	(3)	295	(3)	310	(4)	310
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	159	-	159	-	159	159
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	400	-	400	-	400	400
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	15	-	15	-	15	-
Total	14 972	1 074	14 972	667	9 622	1 118

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2021, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; OE transitório de 2022, Decreto-Lei n.º 126-C/2021, de 31 de dezembro; 2.ªPOE/2020. | Notas: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento; 3 – Limite: 7% da dívida total de cada uma das Regiões Autónomas, referente a 2019; art. 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 4 – Limite: 10% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2020; art. 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

8.2.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas: 2021 e 2022

311. Em 2021 registou-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas. Em 2021 as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, diminuíram 562 M€ face ao ano anterior (- 3,2%). O montante mais expressivo refere-se a garantias cujos beneficiários são Entidades Públicas Reclassificadas, com um total de 6402 M€ (54,4% do total), sendo de referir o stock de garantias assumidas perante as seguintes entidades: FCGM (1760 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (1804 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1347 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (804 M€). É ainda de referir as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, S.A., que ascendiam a 1048 M€ no final de 2021.

312. Para 2022 prevê-se uma nova diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas. Para o final de 2022, prevê-se que as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, ascendam a 11 419 M€, diminuindo 347 M€ face a 2021 (- 2,5%). As Entidades Públicas Reclassificadas deverão continuar a ser o conjunto de entidades com o montante

mais significativo, 6055 M€ (53,0% do total), em virtude do stock acumulado de garantias assumidas pelo Estado perante as seguintes entidades: FCGM (1915 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (1675 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1210 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (747 M€). Refira-se que as responsabilidades do Estado a favor do FCGM deverão aumentar cerca de 154 M€ em 2022. Este acréscimo de responsabilidades, assumidas pelo Estado perante o FCGM, encontra-se relacionado com algumas das medidas implementadas em resposta à pandemia de COVID-19, nomeadamente a concessão de garantias ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março. Em sentido contrário, espera-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Metro do Porto, S.A. (- 165 M€), Infraestruturas de Portugal (- 129 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (- 137 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (- 57 M€). As responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, S.A., deverão ascender a 979 M€ no final de 2022, diminuindo 69 M€ face ao final de 2021. Por fim, é de referir as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Região Autónoma da Madeira, cujo montante ascendeu a 2375 M€ no final de 2021, prevendo-se que venha a aumentar 135 M€ no decurso de 2022, para 2510 M€ — (Tabela 28).

Tabela 28 – Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado: 2021 e 2022^P
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2021 (31 de dezembro)	2022 – Previsão (31 de dezembro)	Variação: 2021–2022
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	6 402	6 055	-348
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	162	155	-7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 760	1 915	154
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	39	39	0
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 804	1 675	-129
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	93	86	-7
Metro do Porto, S.A.	392	228	-165
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 347	1 210	-137
Parque Escolar, E.P.E.	804	747	-57
EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 228	1 127	-101
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	1 048	979	-69
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	79	68	-10
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	4	-1
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	12	10	-3
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	10	8	-1
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	14	12	-1
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	17	8	-9
EDA – Electricidade dos Açores, SA	32	25	-6
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	0	0	0
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	12	12	0
OUTRAS, das quais:¹	1 742	1 711	-31
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	227	211	-17
Instrumento SURE	366	366	0
República de Angola	33	32	-2
República de Cabo Verde	457	443	-14
República Popular da China	38	38	0
Reino de Marrocos	161	161	0
República de Moçambique	404	394	-10
República de São Tomé e Príncipe	29	28	-2
REGIÕES AUTÓNOMAS	2 393	2 526	133
Região Autónoma da Madeira	2 375	2 510	135
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	18	16	-2
Total	11 766	11 419	-347

Por memória:

	2018	2019	2020
Responsabilidades assumidas em anos anteriores (31 de dezembro)	17 326	14 057	12 328

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças). Cálculos da UTAO. | Notas: 1) Disperso por cerca de 16 entidades, predominantemente países objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento e instrumentos de apoio no âmbito da pandemia COVID-19, nos quais se inclui o instrumento SURE e o *Pan-European Guarantee Fund* (EGF), bem como a Convenção de Lomé e Cotonou.

8.2.3 Responsabilidades efetivas por garantias prestadas: 2021 e 2022

313. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuiram consideravelmente nos últimos anos, sobretudo devido à melhoria das condições de liquidez da economia portuguesa e maior facilidade de acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas. A previsão para 2022 aponta para um ligeiro aumento das responsabilidades efetivas face ao ano anterior, relacionadas com o SURE e medidas COVID-19. A política monetária amplamente acomodaticia, prosseguida pelo BCE, foi um dos fatores que mais contribuiu para esta evolução. No período 2018-2021 as responsabilidades efetivas do Estado, decorrentes da concessão de garantias públicas, diminuiram 6106 M€, e, no mesmo período as responsabilidades assumidas reduziram-se 5561 M€. No final de 2021 as responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado, decorrentes da concessão de garantias públicas, ascenderam a 10 933 M€, tendo diminuído 550 M€ face ao ano anterior. Para 2022 prevê-se um aumento de 297 M€ nas responsabilidades efetivas do Estado, decorrentes de garantias prestadas. Este acréscimo está relacionado com a implementação das medidas COVID-19, uma vez que se os maiores contributos advêm do instrumento SURE (+366 M€), *Pan-European Guarantee Fund* (+211 M€) e FCGM (+206 M€). Também se registou um aumento das responsabilidades efetivas resultantes de garantias assumidas para com a Região Autónoma da Madeira (+135 M€) — Tabela 29.

Tabela 29 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado: 2021 e previsão para 2022
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2021 (31 de dezembro)	2022 – Previsão (31 de dezembro)	Variação: 2021–2022
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	6 204	5 908	-296
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	117	110	-7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 640	1 846	206
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	39	39	0
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 804	1 675	-129
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	60	53	-7
Metro do Porto, S.A.	392	255	-137
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 347	1 182	-165
Parque Escolar, E.P.E.	804	747	-57
EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 216	1 115	-101
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	1 048	979	-69
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	79	68	-10
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	4	-1
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	12	10	-3
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	10	8	-1
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	14	12	-1
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	17	8	-9
EDA – Electricidade dos Açores, SA	32	25	-6
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	0	0	0
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	0	0	0
OUTRAS, das quais:¹	1 120	1 682	562
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	0	211	211
Instrumento SURE	0	366	366
República de Angola	33	32	-2
República de Cabo Verde	457	443	-14
República Popular da China	38	38	0
Reino de Marrocos	147	133	-14
República de Moçambique	404	394	-10
República de São Tomé e Príncipe	29	28	-2
REGIÕES AUTÓNOMAS	2 393	2 526	133
Região Autónoma da Madeira	2 375	2 510	135
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	18	16	-2
Total	10 933	11 230	297

Por memória:	2018	2019	2020
Responsabilidades efetivas em anos anteriores (31 de dezembro)	17 039	13 802	11 483

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças). Cálculos da UTAO. | Notas: 1) Disperso por cerca de 16 entidades, predominantemente países objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento e instrumentos de apoio no âmbito da pandemia COVID-19, nos quais se inclui o instrumento SURE e o *Pan-European Guarantee Fund* (EGF), bem como a Convenção de Lomé e Cotonou.

8.3 Pagamentos do Estado por execução de garantias: 2021, 1.º trimestre de 2022 e previsão para o conjunto de 2022

314. Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, beneficiária de uma garantia pública, o Estado pode ser chamado a efetuar o pagamento caso o credor venha a executar a garantia prestada. Nesta secção apresentam-se os montantes que o Estado efetivamente pagou, em 2021 e no 1.º trimestre de 2022, e a previsão para 2022 constante da 2.ªPOE/2022, em virtude da execução de garantias anteriormente prestadas pelo Estado (ver parágrafos 303 e 307) — Tabela 30.

315. Em 2021 e no 1.º trimestre de 2022, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativamente diminutos, com respeito a operações que envolveram a execução de garantias públicas. Em 2021 o Estado pagou 12 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 2 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro. No 1.º trimestre de 2022, o montante envolvido com estes pagamentos foi de 0,3 M€ — Tabela 30.

316. A previsão para 2022, constante da 2.ªPOE/2022, é de que o Estado possa vir a ser chamado a pagar cerca de 127 M€ pela execução de garantias públicas. Deste montante, 110 M€ referem-se à previsão de dotação orçamental para execução de garantias, constante da 2.ªPOE/2022, dos quais 95 M€ dizem respeito a previsão de execução de garantias concedidas a favor do FCGM para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas, e 15 M€ encontram-se relacionados com a previsão de execução de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro — Tabela 30.

Tabela 30 – Pagamentos em execução de garantias: 2021 e 2022

(em milhões de euros)

	2021 (OE/2021)		2022 (OE Transitório de 2022)		2022 (2.ª POE/2022)	
	Garantias autorizadas	Execução de garantias (sinistralidade)	Garantias autorizadas até 31-Mar-2022	Execução de garantias (sinistralidade)	Previsão de garantias a autorizar em 2022	Previsão de execução de garantias em 2022 (sinistralidade)
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	-	-	-	0,002	-	17
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	531	2	157	0,304	-	15
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	248	12	200	-	250	95
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	-	-	-	-	-	-
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	-	-	-	-	-	-
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	295	-	310	-	310	-
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	-	-	-	-	159	-
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	-	-	-	-	400	-
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	-	-	-	-	-	-
Total	1 074	14	667	0,3	1 118	127

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2021, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; OE transitório de 2022, Decreto-Lei n.º 126-C/2021, de 31 de dezembro; 2.ªPOE/2020. | Notas: (i) As colunas "garantias autorizadas" e "execução de garantias" refletem o que aconteceu em cada ano. Não se pode, pois, intuir que os contratos com execução de garantia são os mesmos contratos da coluna adjacente. O mais provável é que as execuções no ano *t* respeitem a garantias autorizadas em anos anteriores porque a sinistralidade tende a acontecer mais tarde. (ii) Significado das notas no interior da tabela: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento.

8.4 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2022

317. No final de 2021, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendia a 8821 M€, dos quais 6569 M€ correspondiam a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19. Nesta mesma data, as garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM ascendiam a 2252 M€ — Tabela 31.

318. Para 2022, a previsão aponta para uma redução do stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo, tanto nas linhas COVID-19 (– 526 M€) como nas garantias não COVID-19 (– 773 M€). No final de 2022, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo deverá reduzir-se para 7523 M€, dos quais 6044 M€ corresponderão a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19. A principal redução deverá ocorrer na “Linhas de apoio à Economia COVID-19”, em cerca de 971 M€. Em sentido contrário, refira-se o aumento das responsabilidades associadas à “Linha de apoio à produção” (+280 M€) e à “Linha de Apoio à Economia COVID-19: Médias e Grandes Empresas Turismo” (+126 M€). O stock vivo de garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM deverá diminuir 773 M€ em 2022, para cerca de 1479 M€ — Tabela 31.

Tabela 31 – Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2022^P
(em milhões de euros)

	Responsabilidades vivas do FCGM (carteira viva em final de período)				Montantes executados		
	2020	2021	2022 (Previsão)	Variação: 2021–2022	2020	2021	2022 (Previsão)
1. Garantias COVID-19	6 330	6 569	6 044	-526	0,5	14	75
Linha de apoio a fundo de maneo e tesouraria Capitalizar 2018 - COVID-19	269	215	139	-76	-	0,4	2
Linha de apoio à Economia COVID-19	5 053	4 826	3 855	-971	0,5	12	51
Linha de apoio à Economia COVID-19 MPE	696	769	771	3	-	2	14
Linha específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	110	143	145	1	-	-	4
Linha de Crédito Investe RAM COVID-19	61	75	70	-4	-	0,01	-
Linha APOIAR MADEIRA 2020	5	14	16	2	-	-	-
Linha Garantias Financeiras COVID-19	63	61	50	-11	-	-	-
Linha Sector Social COVID-19	73	113	138	25	-	-	0,5
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Agências Viagem	-	27	81	54	-	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Grandes Eventos Culturais	-	2	27	25	-	-	0,01
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Federações Desportivas	-	-	24	24	-	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Médias e Grandes Empresas Turismo	-	105	231	126	-	-	0,2
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Exportadoras	-	210	207	-3	-	-	3
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Montagem Eventos	-	10	10	-0,3	-	-	0,3
Linha Apoio Produção	-	-	280	280	-	-	-
2. Garantias não COVID-19	2 497	2 252	1 479	-773	23	12	32
3. Total de garantias: COVID-19 e não COVID-19	8 827	8 821	7 523	-1 298	23	26	107

Fontes: Ministério das Finanças e Banco de Fomento (Fundo de Contragarantia Mútuo). Cálculos da UTAO.

319. Em 2020 e 2021 os montantes executados de garantias prestadas pelo FCGM foram de 23 e 26 M€, respetivamente. Em 2020 a execução de garantias relaciona-se sobretudo com as garantias não COVID-19, uma vez que neste ano a execução de garantias COVID-19 foi diminuta. Em 2021 a situação alterou-se, a execução de garantias associadas a medidas COVID-19 ascendeu a 14 M€, superando a execução de medidas não COVID-19 (12 M€) — Tabela 31. Esclarece-se que as garantias na terceira linha da **Tabela 30** são garantias prestadas pelo Estado ao FCGM.

320. A previsão para 2022 aponta para que a execução de garantias do FCGM aumente para cerca de 107 M€, sobretudo devido ao contributo das garantias com as linhas de apoio COVID-19. De acordo com a previsão apresentada na Tabela 31, prevê-se que em 2022 a execução de garantias COVID-19 ascenda a 75 M€ (14 M€ em 2021). No mesmo sentido, também é esperado um aumento da execução de garantias não especificamente relacionadas com medidas COVID-19, para cerca de 32 M€ em 2022 (12 M€ em 2021) — Tabela 31.

8.5 Garantias de crédito à exportação e ao investimento: 2021

321. Além das garantias referidas anteriormente, o Estado concede ainda garantias a operações de seguro de crédito à exportação e ao investimento. Estas garantias encontram-se enquadradas pelos Decretos-Lei n.º 183/88, de 24 de maio, e n.º 295/2001, de 21 de novembro, sendo geridas por entidades seguradoras.

322. Em 2021 as garantias autorizadas pelo Estado, relativas a seguros de crédito à exportação e ao investimento, aumentaram significativamente, sobretudo em resultado das medidas de curto prazo para apoio ao mercado de exportação, em resposta à crise provocada pela pandemia COVID-19. Em 2021 as garantias autorizadas pelo Estado, no âmbito dos seguros de crédito à exportação e ao investimento, ascenderam a 1 634 M€, mais 636 M€ do que no ano anterior. Em 2020 já se tinha registado um acréscimo significativo deste tipo de garantias (+620 M€). O aumento dos montantes associados a este tipo de garantias refletiu a implementação de medidas de apoio ao mercado de exportação, em grande parte como resposta à crise provocada pela pandemia COVID-19 — Tabela 32.

Tabela 32 – Garantias de seguro autorizadas pelo Estado (crédito à exportação e ao investimento), posição em 31 de dezembro de 2021

(em milhões de euros)

Tipo de instrumento	2021		
Exportação segura 2021	365		
Mercado doméstico	135		
Facilidade de curto prazo (fora da OCDE)	170		
Seguro de créditos financeiros	757		
Seguro caução	164		
Outros seguros de crédito à exportação	42		
Total	1 634		
<i>Por memória:</i>	2018	2019	2020
<i>Garantias à exportação e ao investimento</i>	309	378	998

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças); Relatórios CGE/2017-20 e 2.ªPOE/2022.

8.6 Riscos e Contingências com origem nas Parcerias Público-Privadas

323. Nesta secção identificam-se os litígios e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) e pendentes de resolução no final de 2021. Estas responsabilidades decorrem de eventos ocorridos ao longo da vigência de uma parceria que podem gerar, nos termos previstos no contrato, o direito do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização. Em certos casos, estes eventos evoluem para diferendos entre as partes dos quais podem resultar riscos orçamentais (responsabilidades contingentes), suscetíveis de gerar encargos futuros para o sector público.

324. Já no decorrer de 2021, foram submetidos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de parceria, tendo por fundamento a pandemia de COVID-19 e as suas diversas implicações. Os parceiros privados sinalizaram ao poder político o prejuízo no equilíbrio financeiro dos contratos causado pela pandemia, ao ponto de a mesma poder ser por eles invocada como fundamento para eventuais pedidos de compensação ou Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) dos seus contratos. Tendo em conta os impactos económicos provocados pela pandemia COVID-19, o Governo criou, em 2020, um regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro em contratos de execução duradoura, universo em que se incluem as PPP. A Caixa 4 identifica este regime jurídico e as suas principais implicações. No decorrer de 2021, foram submetidos pedidos de REF, por parte dos parceiros privados, tendo como fundamento os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19, nos seguintes sectores: ferroviário (Concessão Metro Sul do Tejo), aeroportuário (Concessão ANA) e saúde (EG Hospital de Cascais e EG Hospital de Loures).

Caixa 4 – Regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura

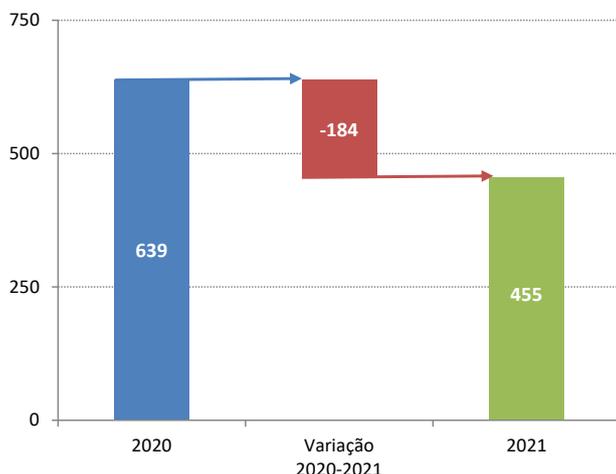
O contexto decorrente da ocorrência e desenvolvimento da pandemia de COVID-19 foi sinalizado pelos parceiros privados como eventual fundamento para direito a compensações ou à reposição do equilíbrio financeiro. Assim, é expectável que ainda possam vir a ser submetidos pedidos neste sentido, independentemente do mérito ou das circunstâncias contratuais do caso concreto. Neste âmbito, importa realçar a aprovação, pelo Governo, do [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, no âmbito da pandemia de COVID-19. Este regime criou medidas extraordinárias e temporárias que visam limitar os efeitos negativos para o Estado, decorrentes do acionamento em simultâneo de eventuais direitos compensatórios pelos parceiros privados, sem qualquer restrição. No entender do Governo, as opções exercidas no referido decreto-lei, "revelam-se necessárias, adequadas e proporcionais aos fins que se visam alcançar e ao estado de exceção", tendo determinado:

- a) "(...) a suspensão, durante a vigência do estado de emergência, das cláusulas contratuais e disposições normativas que prevejam o direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização em qualquer contrato de execução duradoura, incluindo parcerias público-privadas, em que o Estado ou outra entidade pública sejam parte, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o referido período";
- b) "Fora do estado de emergência, (...) eventuais direitos à reposição do equilíbrio financeiro, fundados na ocorrência da pandemia COVID-19, apenas podem ser concretizados através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, não dando lugar, independentemente de estipulação legal ou contratual, a revisão de preços ou assunção, por parte do contraente público, de um dever de prestar à contraparte."
- c) "Um regime adicional específico para os contratos de parceria público-privada no sector rodoviário, determinando-se que certas obrigações do parceiro privado devam ser objeto de redução ou suspensão por parte do parceiro público durante o período de emergência, tendo em conta, em particular, os níveis de tráfego atuais e sem prejuízo da salvaguarda da segurança rodoviária. Nos casos em que a remuneração dos parceiros privados advenha de pagamentos do concedente ou subconcedente deve ainda ser determinada, de forma unilateral, a redução dos pagamentos devidos, na medida da redução ou suspensão" das obrigações das concessionárias ou subconcessionárias.

8.6.1 Sector rodoviário

325. No final de 2021, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados diminuiu face ao registado no final de 2020. Na sua grande maioria, os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias. De acordo com a informação mais recente divulgada pelo MF no relatório que acompanha a 2.ªPOE/2022, o stock de responsabilidades contingentes (ações arbitrais, REF e outras) associadas a PPP rodoviárias — Concessões e Subconcessões —, ascendeu a 455 M€ no final de 2021, registando-se uma redução de 183,5 M€ face ao registado no final de 2020 (639 M€) — Gráfico 27 e Tabela 33. Salienta-se que este tipo de responsabilidades contingentes encontra-se concentrado no subconjunto das subconcessões rodoviárias (cerca de 449 M€), o qual foi responsável pela referida redução, de 183,5 M€, em 2021. No tocante às concessões rodoviárias, o valor quantificado de contingências é relativamente reduzido (cerca de 6 M€).

Gráfico 27 – Evolução das contingências com PPP rodoviárias, 2020–2021
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (2.ªPOE/2022), UTAP, Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

326. No que respeita às subconcessões rodoviárias, a redução verificada em 2021 (- 183,5 M€) resultou da resolução dos seguintes litígios:

- **Subconcessão Baixo Tejo: foi concluído, no 1.º semestre de 2021, o processo negocial relativo a dois pedidos de REF desta subconcessão, submetidos em 2019.** Estes pedidos tinham por fundamento a impossibilidade de construção da ER 377-2, incluindo a Avenida do Mar (110 M€) e o incumprimento do pagamento da remuneração devida (34 M€), com um valor peticionado total de 144 M€. Deste acordo resultou um novo perfil de pagamentos por disponibilidade, no qual foram incluídos acertos face a anos anteriores. Esta operação originou um saldo a favor da subconcessionária, que foi regularizado em 2021, e que justificou o incremento dos encargos por disponibilidade registado nesse ano, em cerca de 74 M€;
- **Subconcessão Algarve Litoral: a Infraestruturas de Portugal, S.A. foi condenada a efetuar pagamentos, a título provisório, à subconcessionária de cerca de 30 M€ e um valor mensal de 1,2 M€, até à decisão da causa principal.** Neste âmbito, em 2021 foram pagos cerca de 48,9 M€ à subconcessionária. Refira-se que a ação arbitral principal, que se encontra pendente, foi interposta pela Rotas do Algarve Litoral, S.A. em 2019, tem um valor peticionado estimado de 445 M€, e está relacionada com a rescisão do contrato de subconcessão da Algarve Litoral, por motivo alegadamente imputável à Infraestruturas de Portugal, S.A., na sequência da recusa de visto do Tribunal de Contas (TdC) ao aditamento ao contrato em agosto de 2018.

Tabela 33 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2013–2021

(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Varição 2020/2021
Valor peticionado em PPP do setor rodoviário	3256	3600	2070	2067	701	565	878	639	455	-184
Concessões Rodoviárias	2910	3257	1630	1630	324	325	5	6	6	0
Subconcessões Rodoviárias	345	342	436	436	376	240	873	633	449	-184
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	1,3	1,3	3,5	0,9	-	-	-	-	-	0,0

Fontes: Ministério das Finanças (2.ºPOE/2022), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

327. Em sentido oposto, há a registar uma nova ação arbitral, intentada pela concessionária LUSOPONTE, S.A. (Concessão Lusoponte), com um montante peticionado de 10 M€, referente a uma recusa de operação de financiamento.

328. As contingências resultantes de parcerias dos restantes sectores de atividade económica são abordadas nas subsecções seguintes, sendo os montantes peticionados pelos parceiros privados globalmente inferiores aos do sector rodoviário. No entanto, referira-se que o diferendo mais relevante é o que persiste entre o Estado Português e a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A., valorizado em 192 M€.

8.6.2 Sector ferroviário

329. No final de 2021 mantinha-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A. de cujo desenlace poderão decorrer encargos para o Estado. O pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do TdC, ascende a 192 M€. A origem deste diferendo remonta a 2013, altura em que foi apresentado um pedido de indemnização pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas aos contratos com a Infraestruturas de Portugal, S.A. relacionados com concessão de projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e concessão de projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. Em fevereiro de 2014, foi constituído o tribunal arbitral para avaliação do pedido de indemnização apresentado pela queixosa. O montante peticionado ascendia a 169 M€. Em julho de 2016, foi emitido acórdão arbitral pelo tribunal, pelo qual o Estado foi condenado a pagar cerca de 150 M€, acrescidos de juros, à concessionária a título de indemnização. Após esta decisão, o Estado português intentou uma ação de anulação de sentença junto do Tribunal Central Administrativo do Sul e recorreu para o Tribunal Constitucional. Este decidiu não admitir o recurso

por considerar não estarem reunidos os pressupostos processuais para o efeito. Na sequência desta condenação, a ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., iniciou, em 2018, uma ação executiva, peticionando ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa o pagamento de cerca de 192 M€, tendo o Estado Português apresentado oposição à mesma.

330. Relativamente à Concessão Metro do Porto, existem três pedidos de REF efetuados pelo parceiro privado (ViaPorto — Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal LDA), com um valor peticionado de 2,9 M€. Estes pedidos encontram-se em fase de apreciação pela concedente.

331. A Concessionária do Metro Sul do Tejo apresentou um pedido de prorrogação do prazo de concessão, ao abrigo do referido regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura. No segundo semestre de 2021 a MTS — Metro, Transportes do Sul, S.A., apresentou um pedido de prorrogação do prazo da concessão, ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, no âmbito da pandemia COVID-19, com fundamento na alegada perda significativa de receitas por parte da concessionária (§324 e Caixa 4).

8.6.3 Sector aeroportuário

332. Há um risco de perda de receita futura para o Estado no caso de o pedido de REF submetido pela ANA, S.A. ter provimento. No âmbito do contrato de concessão do serviço público aeroportuário, informa-se que a subconcessionária ANA, S.A. submeteu um pedido de REF. Justificou-o com a redução de receitas da concessão, causada pelas medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado Português durante a pandemia COVID-19. Tendo em conta o modelo de remuneração estabelecido para este contrato, é de esperar uma variação imprevista na projeção de receita do concedente. Este risco decorre do modelo de remuneração do parceiro privado estipulado no contrato. Este modelo não estabelece quaisquer encargos financeiros recorrentes para o sector público. A remuneração do parceiro privado baseia-se, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de serviços e atividades aeroportuárias, atividades comerciais ou outras receitas relativas à atividade de gestão das referidas concessões. A partir do 11.º ano de concessão, ou seja, 2023, a concessionária privada encontra-se obrigada a partilhar com o concedente (Estado Português) uma percentagem, contratualmente definida, da respetiva remuneração. Não existem, pois, encargos recorrentes para o sector público estipulados no contrato, estando o risco de procura totalmente assumido pelo parceiro privado. Assim, e caso se venha a concretizar, em alguma medida, o pedido de REF formulado, é de esperar uma variação na projeção de receita a partilhar com o concedente (Estado Português). À data, não é possível saber se a receita elegível para partilha será menor ou maior do que a projetada no contrato. Assim, este pedido de REF representa um risco descendente [ascendente] para o saldo das contas públicas de anos vindouros caso venha a ocorrer uma perda [um ganho] de receita futura.

8.6.4 Sector da saúde

333. No final de 2021, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados do sector da saúde ascendia a 59,4 M€, um valor ligeiramente abaixo do registado no final do ano anterior (59,8 M€). A informação disponível não permite elencar o detalhe individualizado de cada um destes pedidos. No entanto, é possível informar o seguinte:

- A Entidade Gestora do Hospital de Cascais submeteu um pedido de REF, em 2021, que não se encontrava quantificado, tendo por fundamento os encargos com a reorganização dos cuidados de saúde devido à situação pandémica (COVID-19); encontra-se em preparação um processo de mediação junto da Entidade Reguladora da Saúde;
- A Entidade Gestora do Hospital de Loures submeteu três pedidos de REF em 2021, nomeadamente:
 - Compensação por encargos com medicamentos dispensados para tratamento da Hepatite C, com um valor peticionado de 1,1 M€; este pedido não foi reconhecido pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo;

- Compensação de impactos causados pela pandemia COVID-19, com um valor peticionado de 26,4 M€;
- Compensação pela cedência gratuita de medicamentos antipsicóticos simples, em ambulatório hospitalar.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

[https://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Paginas/
UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx)