



**INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY**

L I S B O N

REPORT 10

PRELIMINAR

Budget Watch: OE 2022 Rigor e transparência orçamental

Paulo Trigo Pereira ppereira@iseg.ulisboa.pt

Joana Andrade Vicente joanav@ipp-jcs.org

Com os contributos de: Eduardo Costa, Francesco Franco, Francisco Nunes, José Borges Alves, Susana Peralta e Teresa Garcia.

Agradecimento

Os relatores agradecem aos colegas que participaram na equipa do Relatório *Budget Watch* deste ano. Uma palavra de agradecimento também aos restantes membros do Conselho Consultivo Científico, cujo contributo é decisivo para o valor que o *Budget Watch* acrescenta ao debate público.

Reports

A série de *Reports* do Institute of Public Policy pretende apoiar o debate público com trabalhos abrangentes e análise empírica detalhada.

Os autores

Paulo Trigo Pereira é Professor Catedrático do ISEG, Universidade de Lisboa. Joana Andrade Vicente é investigadora no Institute of Public Policy.

© Institute of Public Policy

O Institute of Public Policy é um *think tank* independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Índice

Abreviaturas	4
X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade	5
X.2. Responsabilidade política.....	8
X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública	12
X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde.....	21
X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social	26
X.6. Consideração dos <i>trade-offs</i> entre objetivos de política	31
X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as Administrações Públicas e o Setor Público Empresarial.....	35
X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas.....	41
X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsectores da Administração Central	46
X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental.....	52
Referências.....	55

Índice de tabelas

Tabela 1. Previsões macroeconómicas para 2022 (em % do PIB)	6
Tabela 2. Necessidades de Financiamento Líquidas do Estado (em M€)	8
Tabela 3. Principais medidas orçamentais	9
Tabela 4. Estimativas para a despesa fiscal 2021-2022 (em M€)	10
Tabela 5. Ajustamentos contabilidade pública/contabilidade nacional	11
Tabela 6. Estimativa e projeção do PIB nominal	14
Tabela 7. Projeção das receitas fiscais (metodologia da TIE).....	16
Tabela 8. Elasticidades estimadas.....	17
Tabela 9. Projeção das receitas fiscais (método das elasticidades)	17
Tabela 10. DAS 2021-26.....	18
Tabela 11. Saldo global no PE 2021-25 versus OE 2022	20
Tabela 12. Consumo público, 2019 – 2022, contabilidade nacional (em M€)	21
Tabela 13. Evolução do Orçamento do PO Saúde, 2021-2022 (em M€)	22
Tabela 14. Transferência extraordinária do OE e saldo subsistema previdencial (em M€) ...	28
Tabela 15. Projeção do saldo do subsistema previdencial	29
Tabela 16. Projeção do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	29
Tabela 17. Objetivos orçamentais 2021-2022 (em % do PIB)	32
Tabela 18. Esforço financeiro do Estado (em milhares de €).....	36
Tabela 19. Injeções de capital e empréstimos 2020 (em M€)	36
Tabela 20. Dotações de capital (em M€)	39
Tabela 21. Empréstimos de Médio e Longo Prazo para EPR (em M€).....	39
Tabela 22. Previsão dos encargos plurianuais quinquenais com as PPP (em M€).....	43
Tabela 23. Despesa consolidada, corrente e de capital, em contabilidade pública (em M€) .	47
Tabela 24. Transferências para os municípios (em M€).....	48
Tabela 25. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores (em M€)	49
Tabela 26. Número de efetivos da Direção Geral do Orçamento, 2009-2022	53

Índice de Figuras

Figura 1. Evolução das taxas de imposto efetivas com o PIB como proxy da base tributária	15
Figura 2. Dívida do SNS a fornecedores externos (2014-2021, M€).....	25

Abreviaturas

ARL	Administração Regional e Local
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho de Finanças Públicas
CGE	Conta Geral do Estado
DGO	Direção Geral do Orçamento
EPE	Empresa Pública Empresarial
EPR	Entidade Pública Reclassificada
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
FMI	Fundo Monetário Internacional
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transações onerosas de imóveis
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto de Valor Acrescentado
LFL	Lei de Finanças Locais
LFRA	Lei de Finanças Regionais Autónomas
MF	Ministério das Finanças
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLOE	Proposta de Lei de Orçamento do Estado
PPP	Parcerias Público-Privadas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
SEE	Setor Empresarial do Estado
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPE	Setor Público Empresarial
TIE	Taxa de Imposto Efetiva
UTAO	Unidade Técnica de Acompanhamento Orçamental

X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade

A natureza de qualquer OE influencia de forma heterogénea a tomada de decisão dos vários agentes económicos. O OE define, entre outros, o nível e a composição da receita fiscal e a alocação da despesa pública, privilegiando algumas áreas setoriais em detrimento de outras, tendo um impacto diferenciado na distribuição dos recursos financeiros na economia portuguesa. A apresentação dos OE de forma rigorosa e perceptível reveste-se, assim, de importância acrescida para que os cidadãos e os agentes económicos tomem decisões mais informadas. Tendo em conta a realidade que a pandemia e o contexto geopolítico impuseram à economia portuguesa, é importante que o ROE forneça pública e rigorosamente o conjunto de pressupostos macroeconómicos que estão subjacentes às suas previsões orçamentais e, de modo semelhante, providencie uma análise de sensibilidade sobre possíveis riscos associados a potenciais choques adversos.

X.1.1. O sumário executivo do Relatório do OE explicita os objetivos de política do Governo e as principais medidas do OE de forma rigorosa e, ao mesmo tempo, acessível?

O sumário executivo de um ROE é uma secção que deve ser tratada com cuidado, pois nem todos os agentes privados estão habilitados para a leitura económica deste documento. Deve ser o mais claro possível quanto às políticas que se pretendem implementar para o ano orçamental em questão. No ROE 2022 continua-se a verificar um esforço para alcançar uma redação mais exaustiva e detalhada no sumário sobre as grandes opções governamentais para o próximo ano. No entanto, o mesmo ainda não é isento de uma contextualização desnecessária das políticas implementadas pela presente legislatura ao longo dos últimos anos, sendo também importante a incorporação de uma tabela-resumo dos principais indicadores orçamentais.

X.1.2. O cenário macroeconómico de base é realista, tendo em conta os dados disponíveis?

Este ano volta a ser disponibilizado um documento suplementar ao ROE com elementos informativos adicionais onde consta a breve menção às opções metodológicas que servem de apoio às projeções para o ano de 2022. No entanto, a ausência de maior detalhe metodológico e a não disponibilização do modelo econométrico utilizado para as

projeções não permitem um escrutínio e debate académico e técnico mais abrangente sobre as hipóteses utilizadas. Ainda assim, a opinião formulada pelo CFP – que tem acesso ao conjunto de metodologias a que o Ministério das Finanças (MF) recorre – permite-nos depositar um elevado grau de confiança nas opções metodológicas tomadas pelos técnicos do MF: “em resultado da análise efetuada às previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2022 do XXIII Governo Constitucional e com base na informação atualmente disponível, o Conselho das Finanças Públicas endossa as previsões macroeconómicas apresentadas” (CFP, 2022: 12).

Tendo presente os dados apresentados no ROE 2022, o Governo projeta um crescimento económico de 4,9%, mais otimista, mas em linha, com que a média das restantes instituições nacionais e internacionais – este aparente otimismo já tem sido recorrente no passado, com as demais instituições a serem, regra geral, menos otimistas.

Tabela 1. Previsões macroeconómicas para 2022 (em % do PIB)

	MF (abr 2022)	BdP (mar 2022)	CE (mai 2021)	CFP (mar 2022)	FMI (abr 2022)	OCDE (mai 2021)
PIB	4,9	4,9	5,1	4,8	4,0	4,9
Consumo Privado	3,8	3,6	3,8	3,6	n.d.	4,0
Consumo Público	1,3	1,5	1,7	2,5	n.d.	1,3
Investimento (FBCF)	7,9	9,2	6,9	6,9	n.d.	6,9
Exportações	13,1	14,2	8,9	10,4	n.d.	9,4
Importações	11,1	12,3	6,0	8,6	n.d.	7,1
Défice/PIB	-1,9	n.d.	n.d.	-2,4	n.d.	-3,4
Dívida/PIB	120,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Abreviaturas: Banco de Portugal (BdP), Comissão Europeia (CE), Conselho de Finanças Públicas (CFP), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Fonte: CFP (2022)

Adicionalmente, tendo em conta os ponderadores para as componentes da despesa (referentes a 2021) disponibilizados pelo BdP no Boletim Económico de março de 2022¹ e adotando-os para o exercício orçamental de 2022, podemos concluir que, de acordo com as projeções do Governo, o objetivo de crescimento real da economia portuguesa para 2022 no valor de 4,9% do PIB reveste-se de um elevado grau de razoabilidade.

¹ Ponderadores para as componentes de despesa (referentes a 2021) disponibilizados pelo BdP: consumo privado 64,2; consumo público 19,2; investimento (FBCF) 19,7; exportações 42,0 e importações 45,0.

X.1.3. Apresenta uma análise de sensibilidade para as receitas e despesas face aos diferentes cenários macroeconómicos?

À semelhança de anos anteriores, o ROE 2022 (pp. 11 a 14) apresenta um conjunto de análises de risco subjacentes a alguns cenários macroeconómicos que podem impactar a evolução da atividade económica, nomeadamente o impacto de uma variação positiva da procura interna e da procura externa em 0,5 p.p. e 2 p.p., respetivamente, uma variação de 20% do preço do petróleo e a variação em 2 p.p. das taxas de juro de curto prazo, sobre o PIB real, o deflator do consumo privado e o saldo da balança corrente e de capital.

X.1.4. Existe uma distinção clara entre as componentes de despesa discricionárias e não discricionárias?

A Tabela 13 “*Medidas discricionárias*” (p. 34 do documento referente aos elementos informativos e complementares) permite o acesso a informação sobre os efeitos de cada grupo de despesa discricionária na evolução do saldo orçamental, ainda que só em % do PIB e não em termos nominais. Dada a ausência do campo “*descrição detalhada*”, salienta-se a importância de aferir se o conjunto de medidas discricionárias está totalmente detalhado por forma a possibilitar a validação sobre a natureza discricionária das medidas de política económica para efeitos de apreciação dos planos orçamentais no Semestre Europeu.

X.2. Responsabilidade política

As consequências económicas e financeiras das medidas inscritas no OE não se extinguem no final do ano económico a que este respeita. Isto é, a política orçamental tem uma dimensão plurianual no seu impacto. Por um lado, os programas de consumo e investimento público podem potenciar o crescimento económico futuro, como também o registo de um défice orçamental num ano implica o recurso a endividamento e o consequente encargo com juros para os anos seguintes. Por outro, a integração de Portugal na Zona Euro implica o cumprimento de um conjunto de regras orçamentais consagradas no Pacto de Estabilidade e Crescimento e no Tratado Orçamental². É igualmente fundamental que o impacto das medidas orçamentais sobre as necessidades de financiamento líquidas (NFL) do Estado, e consequente cumprimento das regras orçamentais europeias, seja apresentado de forma clara e transparente, de modo a garantir a responsabilidade política na elaboração e execução do OE.

X.2.1. São reduzidas, e estão claramente identificadas, as necessidades de financiamento líquidas do Estado do ano t-1 para t?

De 2021 para 2022, espera-se que as Necessidades de Financiamento Líquidas do Estado diminuam de 13,9 mil M€ para 10,3 mil M€, ou seja, cerca de 3,6 mil M€ (-25,8%). Esta evolução deve-se principalmente ao retomar de alguma disciplina orçamental e para possibilitar, em 2023, o cumprimento das regras orçamentais europeias.

Tabela 2. Necessidades de Financiamento Líquidas do Estado (em M€)

	2021		2022	Variação 2020-2021
	OE2021 _p	OE2022 _p	OE2022 _p	
NFL	18.799	13.892	10.308	-25,8%
Défice orçamental	11.814	9.591	6.849	-28,6%
Aquisição líquida de ativos financeiros (exceto privatizações)	6.985	4.301	3.459	-19,6%

Fonte: ROE 2021 e 2022

A redução do défice orçamental em termos nominais diminuiu aproximadamente 28,6% entre 2021 e 2022, dada a progressiva retoma da atividade económica, registando-se igualmente uma diminuição da aquisição líquida de ativos financeiros – variação esta parcamente detalhada, pelo que se sugere mais informação no ROE para se poder aferir transparentemente sobre o racional por detrás dos números apresentados.

² Embora este ano as regras orçamentais europeias continuem suspensas, dada a situação de pandemia.

X.2.2. Explícita-se as variações de despesa resultantes de alterações em programas orçamentais ou de medidas de dimensão relevante?

O Quadro 3.3 “Principais Medidas de Política Orçamental em 2022” apresenta o impacto das principais medidas discricionárias. Em concordância com a ainda situação pandémica atual, verifica-se que o cômputo geral das medidas agrava o saldo orçamental, no valor de 599 M€, impacto este originado principalmente do lado da despesa. Das medidas apresentadas, as de maior impacto são as seguintes:

Tabela 3. Principais medidas orçamentais

Medida	2022	
	Milhões de euros	% do PIB
Aumento da despesa		
Massa Salarial das Administrações Públicas	310	0,1
Atualização extraordinária das pensões	197	0,1
Diminuição da despesa		
Revisão da despesa	-237	-0,1
Aumento da receita		
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	125	0,1
Aumento da receita (Medidas temporárias)		
Receita do PRR	3.035	1,3
Aumento da Despesa (Medidas temporárias)		
Investimento Público e outra despesa no âmbito do PRR	3.203	1,4

Fonte: ROE 2022

X.2.3. Quantifica-se o impacto previsível dos benefícios fiscais e de outras medidas que geram diminuição de receita pública?

Não se perspetiva quaisquer alterações significativas na apresentação que é feita no ROE do impacto da chamada “despesa fiscal” (isenções, deduções à coleta e outros benefícios fiscais), que continua a ser quantificada por imposto (IRS, IRC, ISP, IVA, etc.), utilizando a mesma categorização que é utilizada para a receita fiscal. Esta só é apresentada para o subsetor Estado, que cobra a maior parte da receita fiscal. Parece perspetivar-se, para 2022, muito por causa da pandemia, um aumento da despesa fiscal de 3,4% (quase 400 M€), em linha com o aumento previsto para as receitas fiscais, implicando uma manutenção da incidência dos benefícios fiscais face ao exercício orçamental de 2021 – seria útil que o ROE contivesse estas taxas de crescimento relativo da receita, permitindo uma leitura mais enquadrada da evolução da despesa fiscal.

Como já vem sendo habitual, a comparação dos valores para a despesa fiscal com os apresentados no ROE do ano anterior deixa fortes dúvidas sobre a fiabilidade destas estimativas – a despesa fiscal referida na Conta Geral do Estado é habitualmente muito diferente da apresentada nos ROE.

Tabela 4. Estimativas para a despesa fiscal 2021-2022 (em M€)

	2021		2022
	OE2021	OE2022	OE2021
Impostos sobre o rendimento			
IRS	1.425	1.529	1.591
IRC	1.697	1.062	992
Impostos sobre a produção e importações			
ISP	475	282	269
IVA	7.902	7.448	7.825
ISV	338	258	293
IT	1	0	0
IABA	356	54	57
IS	1.011	1.219	1.230
IUC	16	14	11
Despesa fiscal	13.220	11.867	12.268

Fonte: ROE 2021 e 2022

X.2.4. As medidas orçamentais (quer na receita quer na despesa) contribuirão para a consolidação orçamental, em direção aos Objetivos de Médio Prazo definidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (e na Lei de Enquadramento Orçamental)?

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) estabelece limites para o défice e para a dívida, nomeadamente um saldo orçamental global de -3% e um rácio da dívida sobre o PIB de 60%. Com a revisão do PEC de 2005, foram ainda introduzidas provisões relativas ao saldo estrutural (o Objetivo de Médio Prazo (OMP), deve aproximar-se ou manter-se num nível superior ou igual a -0,5% do PIB) e ao ritmo de redução da dívida (Estados Membros com uma dívida pública superior a 60% do PIB devem levar a cabo a sua redução a um ritmo anual mínimo de um vigésimo do montante em excesso).

A partir de 2020, o OMP mínimo estabelecido para Portugal pela Comissão passou de +0,25% para 0% (ou seja, um saldo nulo em termos estruturais). No entanto, e devido ao presente contexto de pandemia, a Comissão Europeia ativou a cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, estando suspenso o cumprimento pelas regras orçamentais.

X.2.5. Estão clarificadas as principais alterações metodológicas, do universo das Administrações Públicas ou de classificação (orgânica, económica ou funcional), que permitem tornar comparáveis os dados do Orçamento do Estado relativamente aos do ano anterior?

O ROE 2022 continua a não apresentar os valores expurgados das reclassificações que ocorreram, prejudicando a análise comparativa entre este OE e o exercício anterior ao não apresentar a despesa por classificação económica tanto com o universo “completo”, como em base “comparável” ao do ano anterior. Embora os montantes envolvidos nas novas Empresas Públicas Reclassificadas (EPR) devam ser globalmente pouco significativos, a informação a este nível deve ser melhorada, pois a nível de programas particulares poderá ser importante. Nos Anexos do ROE continua-se a apresentar quadros-resumo sobre as alterações e reorganizações dentro da Administração Central, nomeadamente as fusões e cisões de organismos e passagens entre os Serviços Integrados e os Serviços e Fundos Autónomos. Do ponto de vista organizacional, a informação é adequada, mas continua a faltar informação quantitativa.

Uma dificuldade adicional que continua a assumir particular relevância é a diferença significativa entre os saldos na ótica da contabilidade pública e das contas nacionais e, mais importante, no ajustamento entre óticas que se prevê para o mesmo ano nos diferentes ROE (2021 e 2022). Os ajustamentos refletem muitas vezes a consequência de ações que têm implicações em mais do que um exercício, podendo-se estar a falar de operações com impacto no ano do Orçamento, pelo que seria importante explicações adicionais além das referências muito genéricas oferecidas.

Tabela 5. Ajustamentos contabilidade pública/contabilidade nacional

	2021		2022
	OE2021	OE2022	OE2020
Ajustamentos entre óticas	1.428	2.817	779
Saldo das administrações públicas (<i>por memória</i>)			
Contabilidade pública	-10.560	-8.794	-5.181
Contabilidade nacional	-9.132	-5.977	-4.401

Fonte: ROE 2021 e 2022

X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública

O OE 2022 ocorre num mundo diferente, atingido por uma pandemia global que tem consequências dramáticas na saúde e economia, e por um contexto geopolítico que causou um choque de oferta nos preços de produtos-chave que estão a alimentar taxas de inflação mais altas. Nesta nova atualidade, algumas questões tradicionais como o respeito pelas medidas e objetivos do PEC deixam de fazer sentido. De facto, a ação dos atores europeus permitiu a introdução de novas características importantes para a análise de finanças governamentais. Primeiro, a cláusula de salvaguarda do PEC foi ativada, o que implica deixar de haver objetivos quanto ao défice e dívida. Segundo, a resposta do BCE à pandemia adiciona uma nova dimensão à análise da sustentabilidade da dívida, na forma de uma opção de venda (Bénassy-Quéré & Weder di Mauro, 2020) e agora que a resposta será provavelmente invertida, a opção poderá ser exercida. Em terceiro lugar, a resposta da União Europeia à pandemia cria uma componente de estímulo ao PIB para os próximos anos que deveria ajudar a sustentabilidade da dívida pública através de um crescimento nominal superior do PIB.

No entanto, mesmo na presença de perturbações desta dimensão, o OE requer uma metodologia sistemática que permita organizar ideias à volta destes cenários. A abordagem natural é a de utilizar as metodologias standard: a primeira baseada em taxas de imposto efetivas, e a segunda baseada em taxas de elasticidades estimadas. Por um lado, estes métodos têm a desvantagem que podem sofrer com quebras estruturais dos parâmetros causados pelo choque da pandemia. Por outro, têm a vantagem de ter como força motora das previsões as estimativas e projeções do PIB. Assim sendo, estes parâmetros não sofrem grandes quebras, sendo que o grau de precisão da projeção recai na previsão do PIB.

Conceito de sustentabilidade da dívida

A medição da sustentabilidade da dívida é complexa. Historicamente, países já entraram em bancarrota com níveis de dívida/PIB considerados baixos (abaixo dos 60%), e outros mantiveram níveis elevados (acima dos 100%) durante décadas, apesar da probabilidade de *default* aumentar com o rácio da dívida/PIB.

A visão mais consensual é a de que a dívida pública pode ser vista como sustentável quando o *saldo primário requerido para, pelo menos, estabilizar o rácio da dívida no PIB é viável*. Esta definição básica de sustentabilidade é, depois, gradualmente afinada para se chegar a definições mais robustas. A primeira afinação é desenvolver a análise para verificar se o saldo primário estabiliza a dívida no cenário central (nomeadamente no cenário base das projeções macroeconómicas associadas ao OE), e em cenários de choques realistas (no caso de alterações ao cenário base devido a eventos internacionais ou nacionais inesperados, como um aumento inesperado dos preços da energia ou uma crise financeira). A segunda afinação é considerar se o nível da dívida é consistente com um risco de refinanciamento aceitável e com a preservação do crescimento potencial a níveis satisfatórios. Assim, se nenhum ajustamento realista do saldo primário – i.e. viável económica, social e politicamente – conseguir reduzir a dívida abaixo de um certo nível, a dívida pública é considerada insustentável.

Na prática, avaliar a sustentabilidade da dívida envolve julgamentos probabilísticos sobre a trajetória da economia que têm de considerar os efeitos da política orçamental atual e planeada, das condições de financiamento atuais e futuras, e do valor atual e futuro de variáveis exógenas, como o crescimento económico dos parceiros comerciais.

X.3.1. Os objetivos para as receitas fiscais e para o saldo orçamental são realistas?

O primeiro elemento necessário para estimar o saldo orçamental é uma previsão das receitas fiscais. O ROE é complementado por um documento separado que fornece informação adicional sobre a metodologia utilizada para fazer previsões. Apesar disto, o documento contém informação muito vaga e geral sobre o modelo econométrico, sendo recomendada uma referência para um documento ou *working paper* mais completo, bem como uma explicação de como o choque da pandemia foi incorporado nas projeções.

Existem várias metodologias comumente utilizadas para estimar estas receitas, que utilizam diferentes níveis de desagregação. Os métodos com maior desagregação projetam as receitas fiscais com base nas taxas legalmente aplicáveis a casos específicos de empresas e famílias e requerem dados que (à data) não são disponibilizados publicamente. Em termos simples, as receitas fiscais serão iguais ao produto da taxa legal e da base tributária para cada imposto e cada contribuinte. Só um método deste tipo permite verdadeiramente incorporar o impacto de alterações de política fiscal (como, por exemplo, a estimativa das consequências da pandemia no IRC pago pelo setor do

turismo). Métodos mais agregados tipicamente passam por uma estimativa da base tributária agregada, mas estão sujeitos a imprecisões grandes, especialmente na presença de alterações de política ou choques. Dada a heterogeneidade dos efeitos económicos atualmente da pandemia ao nível setorial, uma abordagem intermédia poderia ser utilizada.

Apenas conseguimos apresentar uma opinião sobre a receita fiscal baseada em dados agregados e, assim sendo, considerar os efeitos das alterações da política orçamental como marginais. Estes resultados estão, obviamente, dependentes da previsão macroeconómica. É de importância acrescida avaliar as metodologias de previsão do crescimento nominal do PIB projetado para 2022. No que respeita às estimativas para 2021 presentes na PLOE inicial de outubro de 2021, estas tornaram-se obsoletas, dado estarem agora disponíveis as estimativas oficiais do INE. A tabela seguinte apresenta as estimativas e projeções do Ministério das Finanças, CFP e principais instituições internacionais.

Tabela 6. Estimativa e projeção do PIB nominal

	2021 _e (PLOE inicial, out21)	2022 _p (PLOE inicial, out21)	2021 _e (PLOE revista, abr22)	2022 _p (PLOE revista, abr22)
MF	5.8%	6.9%	5.6%	7.4%
OCDE	4.7%	6.2%		7.3%
FMI	5.2%	6.3%		7.0%
CFP	5.5%	7%		7.3%

Nota: crescimento do PIB nominal é obtido somando o crescimento do PIB real à taxa de crescimento do deflador do PIB.
Fonte: ROE 2022

Projeções de receitas fiscais em políticas invariantes baseadas na taxa de imposto efetiva (TIE)

Um método de estimar as receitas fiscais que, não sendo muito preciso, não requer a projeção das diversas bases tributárias específicas, nem de recolher informação sobre a panóplia de taxas, isenções e outras regras específicas aos diversos impostos, baseia-se numa hipotética taxa de imposto efetiva (TIE) onde $TIE = \text{receitas fiscais} / \text{base tributária hipotética}$. A estimativa das receitas é assim simplesmente:

$$\text{Receita estimada} = TIE \text{ estimada} * \text{Base tributária (hip.) estimada}$$

A informação fornecida no ROE 2022 melhorou quando foram adicionadas projeções sobre receitas fiscais específicas³. Assim, o que fazemos é utilizar as estimativas do Ministério das Finanças para o PIB e utilizá-las como as taxas de imposto relevantes para as receitas fiscais agregadas. As figuras seguintes mostram as taxas de imposto efetivas das componentes principais das receitas fiscais com o PIB nominal como proxy da base tributária:

Figura 1. Evolução das taxas de imposto efetivas com o PIB como proxy da base tributária



Nota: os dados até 2020 são dados observados. Os dados para 2021 e 2022 são os estimados no OE. Utilizamos os dados de 2020 para construir as projeções.

Nas tabelas seguintes utilizamos a TIE observada de 2020 para projetar as receitas fiscais de 2022 (omitimos as estimativas para 2021, uma vez que as estatísticas oficiais estão agora disponíveis) para as categorias de receitas apresentadas na Tabela 10. “Projeções da receita e despesa das Administrações Públicas no cenário de Políticas Invariantes por Principais Componentes” do anexo ao ROE.

³ Há alguns anos só era possível encontrar agregados mais abrangentes tais como impostos sobre a produção e importação (que incluem o IVA), impostos sobre o rendimento e lucros ou contribuições para a Segurança Social.

Tabela 7. Projeção das receitas fiscais (metodologia da TIE)

Componentes da receita	ROE 2022	BW 2022	Diferencial
Impostos sobre a produção e importação	32.708	33.130	-422
Impostos sobre o rendimento e património	21.351	22.829	-1.478
Impostos de capital	0	0	-0
Rendimentos de propriedade	1.817	1.719	98
Contribuições sociais	28.165	29.068	-902
Outros	11.584	12.063	-479
Total	95.853	98.809	-2.956

Fonte: ROE 2022 e cálculos próprios

É importante mencionar uma vez mais que esta projeção é uma aproximação que não tem em consideração as alterações de políticas, e é improvável que a base tributária esteja relacionada com o PIB. O primeiro resultado é que as receitas fiscais sobre a produção e importação projetadas para 2022 pelo OE são menores que as obtidas pelo método simples delineado na TIE. Por outro lado, o imposto sobre rendimento e as contribuições sociais são maiores. Globalmente, projetamos mais receita fiscal do que o ROE para 2022.

Projeções de receitas fiscais em política invariante baseadas na abordagem da elasticidade

O segundo método geralmente utilizado para prever o comportamento das receitas fiscais, é o método das elasticidades. O que difere é o facto de as receitas poderem aumentar mais rapidamente ou lentamente do que as alterações na base tributária, pelo seu crescimento ser mais rápido ou lento. A dinâmica de uma taxa é a variação relativa realizada/observada na arrecadação de receitas ou item específico de receita, em comparação com a alteração relativa na proxy da base tributária.

$$Variabilidade = \frac{\frac{\Delta T}{T}}{\frac{\Delta Base}{Base}}$$

Está relacionado com o método das elasticidades, mas é menos formal. Na prática, o método das elasticidades corrige medidas atuais das receitas de alterações discricionárias na estrutura fiscal. A estimativa da elasticidade é impossível de calcular através dos dados apresentados no ROE, por isso a seguinte análise é baseada na dinâmica, mas a que chamaremos elasticidade (para simplificação). Uma forma simples de estimar a

elasticidade parte de uma regressão simples⁴. A tabela seguinte mostra as estimativas das elasticidades para as categorias de receita ilustradas na análise acima para o período 2001-2019 (desde a entrada no Euro).

Tabela 8. Elasticidades estimadas

Componentes da receita	Elasticidade
Impostos sobre a produção e importação	1.182***
Impostos sobre o rendimento e património	1.158*
Rendimentos de propriedade	-0.074
Contribuições sociais	1.184***
Outros	-0.067
Total	0.937***

Nota: significância estatística: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. A elasticidade de “rendimentos de propriedade” e “outros” aparenta ser insignificante. Neste caso, o método da TIE é mais adequado.

Fonte: cálculos próprios

Tabela 9. Projeção das receitas fiscais (método das elasticidades)

Componentes da receita	ROE 2022	BW 2022	Diferencial
Impostos sobre a produção e importação	32.708	33.683	-975
Impostos sobre o rendimento e património	21.351	22.975	-1.624
Impostos de capital	0	0	-0
Rendimentos de propriedade	1.817	1.658	159
Contribuições sociais	28.165	29.257	-1.092
Outros	11.584	11.259	325
Total	95.853	98.473	-2.620

Fonte: ROE 2022 e cálculos próprios

Neste caso, a previsão de receitas obtém-se multiplicando a elasticidade obtida pela taxa de crescimento do PIB nominal estimada em 7,3% (OCDE e CFP) em 2022.

Os resultados mostram um padrão muito semelhante às estimativas e projeções obtidas com a TIE, ou seja, em ambos os casos uma subestimação das receitas fiscais e contributivas na PLOE 2022. Note-se que, como explicado acima, as taxas de crescimento do PIB nominal são fundamentais para a obtenção das estimativas.

⁴ $\ln(\Delta T) = \alpha + \beta \ln(\Delta Base) + \varepsilon$, onde β é uma estimativa da elasticidade.

X.3.2. O saldo orçamental é consistente com um caminho de sustentabilidade da dívida?

A análise agora apresentada é baseada na versão simplificada da *Debt Sustainability Analysis* (DSA). Contrariamente à secção anterior, aqui consideramos as medidas de política orçamental no ROE 2022, que se estima reduzirem o défice primário em 0,3% do PIB. Aritmeticamente a dinâmica da dívida pública é dada por:

$$D_t = (1 + i_t)D_t - PB_t + O_t$$

, onde D é stock da dívida pública, i é a taxa de juro nominal efetiva, PB é o saldo primário (nomeadamente a totalidade das receitas (projetadas acima) menos a despesa pública excluída dos pagamentos dos juros) e O são outros fluxos geradores de variações na dívida. Estes fluxos podem incluir receita de privatizações utilizadas para diminuir a dívida bruta (neste caso são introduzidas com um sinal negativo), reconhecimento de passivos contingentes (um item que vimos ser importante no período 2011-2013) e outros itens específicos como recapitalizações bancárias e a gestão da liquidez do governo de moeda e depósitos.

A análise da sustentabilidade da dívida é realizada em termos de rácio da dívida no PIB. O ponto de partida para é o *stock* de dívida no final de 2021, que era de 269 mil M€ ou 127% do PIB. O ROE apresenta projeções da dívida no PIB e contribuições para esta alteração para o período 2021-2022. A tabela seguinte apresenta a nossa estimativa da dinâmica da dívida para os próximos cinco anos – utilizamos para a projeção do PIB para o período 2022-2026 os dados do FMI; para o saldo primário os dados do Ministério das Finanças; e para os outros fluxos de criação de dívida identificados a média observada de 2000 a 2019, que equivale a 0,8% do PIB. Note-se que o ROE apresenta 0,2% como um fluxo de ajustamento para 2022.

Tabela 10. DAS 2021-26

DSA	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dívida	127,45	123,26	120,22	117,07	114,21	111,72
Variação	-7,73	-4,19	-3,04	-3,15	-2,86	-2,49
Efeito PD	-0,53	-0,27	0,55	0,81	0,76	0,78
Efeito juros	2,31	2,22	2,17	1,95	1,7	1,63
Efeito PIB	-6,33	-5,04	-2,6	-2,87	-2,51	-2,17
ADJ	-3,4	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8

Fonte: cálculos próprios

Analisando a tabela, podemos notar que os nossos pressupostos implicam um ajustamento mais lento e menor do rácio da dívida bruta em relação ao PIB do que o expresso no ROE (123,3% em 2022, em vez de 120,7% como consta no ROE). Note-se que medimos a dívida bruta, pelo que variações nos depósitos do Tesouro podem afetar esta dinâmica. Adicionalmente, se as receitas fiscais estiverem subestimadas, o valor do saldo primário também estará, pelo que a conjugação de dois efeitos de sentido contrário (subestimação quer do saldo primário, quer das necessidades de financiamento extraorçamentais) poderá quase anular-se e tornar a previsão do MF realista.

Um exercício importante para avaliar a dinâmica da dívida é realizar a análise da sustentabilidade da dívida considerando cenários alternativos para além dos apresentados na secção 6 “*Riscos Macroeconómicos e Análise de Sensibilidade*”. O número apresentado no ROE relativamente à resiliência dos cenários dinâmicos de endividamento a vários choques é surpreendente: as alterações devidas a uma queda da procura externa, um aumento dos preços do petróleo ou um aumento das taxas de juro, relativamente ao cenário de base, são praticamente impercetíveis. Esta falta de resposta a choques macro requer uma explicação e uma exposição da metodologia utilizada para obter estes cenários alternativos.

X.3.3. O objetivo para o saldo orçamental não é conseguido com recurso a medidas extraordinárias?

Tal como já mencionado, a cláusula de suspensão do PEC foi ativada com a consequência de deixar de haver um objetivo concreto para o défice em 2022.

Porém, existem medidas que estão classificadas como extraordinárias e que estão identificadas no ROE 2022. A definição de extraordinária não é completamente clara, uma vez que, por exemplo, os empréstimos a longo prazo tanto aos fundos de resolução nacionais como europeus fazem parte do Mecanismo Único de Resolução, um pilar do Sindicato Bancário, mas são classificados como excecionais. Isto implicaria que as medidas excecionais podem ser recorrentes.

X.3.4. A variação do saldo global, caso exista, está de acordo com as previsões do último Programa de Estabilidade ou de um *Pre-Budget Statement*?

Este ano registou a particularidade de a data de entrega do OE 2022 (abril) e do PE 2022-26 (março) terem praticamente coincidido, dada a não aprovação do OE 2022 inicialmente proposto.

Só faz, assim, sentido comparar com o PE 2021-25 entregue em abril de 2021 (um ano antes) e não, como é habitual, seis meses antes.

Tabela 11. Saldo global no PE 2021-25 versus OE 2022

Capacidade/necessidade de financiamento	2021	2022	Varição
PE 2021-25 (abril 2021)	-4,5%	-3,2%	1,3 p.p.
OE 2022 (abril 2022)	-2,8%	-1,9%	0,9 p.p.

Fonte: PE 2021-25 e ROE 2022

X.3.5. A variação do saldo estrutural primário, caso exista, está de acordo com as previsões do último Programa de Estabilidade ou *Pre-Budget Statement*?

Encontrar uma estimativa do saldo estrutural para 2022 no ROE é um desafio: os únicos números surgem no Quadro 5.10 (como nota “por memória”) e na Tabela 6 dos Elementos Informativos e Complementares. O saldo estrutural é estimado em -1,4% do PIB em 2021 e -1,2% em 2022. Note-se que o déficit é 1 p.p. mais baixo do que o apresentado em outubro de 2021, indicando que a política orçamental se tornou menos expansionista em relação à estimativa inicial – refletindo um melhor desempenho da economia do que o previsto.

O saldo estrutural é uma métrica muito importante para avaliar a posição cíclica e de longo prazo da política orçamental. É evidente que a medição do saldo estrutural é desafiante e está propensa a erros, especialmente quando ocorrem grandes choques cuja persistência *ex-ante* é desconhecida. Porém, produzir estas estimativas é crucial para guiar expectativas e políticas.

X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde

As despesas de consumo público correspondem à parte da despesa corrente das Administrações Públicas que não é meramente transferida para outros agentes económicos através de juros, subsídios ou prestações sociais. Divide-se sobretudo entre despesas com o pessoal e aquisição de bens e serviços, correspondendo a uma parte importante da despesa pública. O controlo destas despesas ao nível do planeamento e execução orçamental é determinante para a sustentabilidade das finanças públicas. Ao mesmo tempo, é um exercício exigente que requer um processo orçamental rigoroso.

X.4.1. As despesas de consumo público estão controladas?

Nesta secção, para efeitos de análise, considera-se como consumo público as rubricas de consumos intermédios e de despesas com pessoal, em contabilidade nacional. O OE 2022 prevê um consumo público de cerca de 38 mil M€, ligeiramente inferior ao previsto no PLOE inicial. O aumento é de 3,7% quando comparado com o OE para 2021, motivado pelo aumento nas despesas com consumos intermédios e com pessoal.

Tabela 12. Consumo público, 2019 – 2022, contabilidade nacional (em M€)

	2019 ^e	2020 ^e	2021 ^p	2021 ^e	2022 ^p	Δ 2021 ^e -22 ^p	Δ 2021 ^p -22 ^p
Consumo intermédio	11 271	11 501	11 972	12 230	12 688	3,7%	6,0%
Despesas com pessoal	22 701	23 787	24 609	24 882	25 782	3,6%	4,8%
Consumo público	33 972	35 288	36 581	37 112	38 470	3,7%	5,2%
Despesa corrente primária	78 593	84 669	86 680	88 546	89 762	1,4%	3,6%
Consumo público (% da despesa)	43,2%	41,7%	42,2%	41,9%	42,9%	2,3%	1,6%

Fonte: ROE 2019, ROE 2020, ROE 2021, ROE 2022 e cálculos próprios

O aumento da despesa com consumos intermédios está relacionado com iniciativas associadas ao PRR. Se, por um lado, existe uma redução das despesas extraordinárias dos últimos anos associadas à pandemia, por outro existe um expressivo aumento associado às medidas de apoio à recuperação económica. Seria útil uma desagregação destes efeitos e, simultaneamente, um maior nível de detalhe sobre o carácter temporário ou permanente deste aumento. O aumento previsto com as despesas com pessoal tem um carácter mais rígido e permanente, estando relacionado com o aumento do rendimento mínimo mensal garantido e a atualização das remunerações na Administração Pública.

No relatório *Budget Watch* do último ano referiu-se que “*permanecem também dúvidas sobre a facilidade em reduzir despesa extraordinária após o fim da pandemia*”. Na ausência de detalhes adicionais sobre os diferentes efeitos contemplados, e apesar de parte deste aumento ser previsivelmente temporário e associado às medidas de recuperação económica, permanecem algumas dúvidas relativas à trajetória futura do consumo público, ainda que não se antecipe um desvio substancial face ao previsto.

X.4.2. A dotação para o Serviço Nacional de Saúde é realista?

O ROE 2022 apresenta um nível de detalhe inferior ao de anos anteriores. Adicionalmente, a informação relativa à despesa e projetos na área da saúde encontra-se dispersa por várias secções, o que dificulta uma visão e análise integrada.

O peso do Programa Orçamental da Saúde volta a ganhar destaque no total da despesa das Administrações Públicas, aumentando para o valor mais alto dos últimos anos: o OE 2022 (tanto o apresentado em outubro, como o de abril) prevê um aumento na dotação deste programa em 1.012 M€ (8,1%) face ao ROE 2021.

Tabela 13. Evolução do Orçamento do PO Saúde, 2021-2022 (em M€)

Orçamento	2021 _p	2021 _e	2022 _p	Δ 2021 _e -22 _p	Δ 2021 _p -22 _p	Δ 2021 _e -22 _p	Δ 2021 _p -22 _p
Despesa com pessoal	4.942	5.183	5.234	1,0%	5,9%	51	292
Aquisição de bens e serviços	6.609	7.220	7.065	-2,2%	6,9%	-155	456
Outras despesas correntes	251	206	310	50,8%	23,8%	105	60
Despesas de capital	715	293	921	214%	28,7%	628	205
Despesa total consolidada	12.564	12.854	13.578	5,6%	8,1%	724	1.014
Despesa total efetiva consolidada	12.517	12.808	13.529	5,6%	8,1%	721	1.012

Fonte: ROE 2021, ROE 2022 e cálculos próprios

O reforço do OE 2022 é positivo por estar alinhado com a procura de cuidados de saúde e com as fragilidades que o SNS ainda exhibe. O ROE 2022 prevê-se que a despesa em saúde associada à pandemia se reduza em cerca de 400 M€, totalizando 880 M€. Assim, sem contar com as variações associadas à pandemia, a despesa orçamentada para 2022 aumenta de forma ainda mais substancial, face à execução de 2021 (+9.8%). Este reforço resulta de diferentes efeitos: i) um pequeno aumento da despesa com pessoal (que não aparenta ser suficientemente para suportar o reforço do número de profissionais previsto para este ano); ii) uma redução da despesa com a aquisição de bens e serviços (não sendo claras as razões subjacentes a esta redução).

Os reforços orçamentais dos últimos anos têm permitido reduzir o problema de suborçamentação do SNS, que se reflete em menores níveis de dívida a fornecedores.

Contudo, não têm sido suficientes para corrigir problemas estruturais, que se têm acentuado: na ausência de medidas estruturais na área da gestão e recursos humanos, estes reforços não serão condição suficiente para um SNS mais eficiente e eficaz.

Tal como no ano anterior, o principal aumento de despesa no Programa Orçamental da Saúde decorre de um aumento expressivo das despesas de capital (628 M€), explicado pelos novos investimentos previstos no Plano de Recuperação e Resiliência (cujo detalhe permanece reduzido). Tendo em consideração o histórico de baixa execução da despesa de capital, a previsão apresentada não aparenta ser realista (problema que persiste face a orçamentos anteriores, e agora acentuado com o Plano de Recuperação e Resiliência).

Não obstante, no seu conjunto a dotação orçamental para o Programa Orçamental da Saúde parece ser relativamente realista. Não é antecipável um aumento muito expressivo dos pagamentos em atraso, nem uma derrapagem orçamental substancial. Porém, a resolução dos desafios do SNS exige um conjunto de medidas ao nível dos recursos humanos e dos modelos de gestão. Na ausência de algumas medidas estruturais, o reforço orçamental – tal como em anos anteriores – não evitará o agravamento das dificuldades sentidas no SNS. Adicionalmente, a ausência de mecanismos de controlo relativos à despesa de capital levanta dúvidas sobre o realismo dessa previsão em particular – a sua baixa execução poderá ser utilizada para acomodar eventuais derrapagens noutras rúbricas, nomeadamente na despesa de pessoal.

X.4.3. Há medidas para ganhos de eficiência, contenção de custos nos hospitais SPA e controlo de despesa com medicamentos?

O ROE 2022 tem um detalhe reduzido no que diz respeito ao Programa Orçamental da Saúde, o que não permite uma análise completa e profunda sobre o realismo da dotação orçamental prevista, nem inferir sobre a sua solidez. A maioria das medidas não são acompanhadas da respetiva estimativa de impacto orçamental, nem da quantificação dos resultados esperados.

O orçamento apresenta um conjunto de medidas de revisão de despesa que deverão contribuir para uma maior eficiência da despesa pública (ao nível dos cuidados de saúde primários, hospitalares, política de medicamento, entre outros). Porém, muitas destas medidas são idênticas às previstas em orçamentos anteriores e carecem de detalhe que permita inferir sobre o potencial de contribuição para a eficiência da despesa. Novamente, estas medidas surgem discriminadas em secções diferentes do ROE, o que prejudica a sua

leitura integrada. Adicionalmente, não há informação sobre os resultados da implementação das medidas dos últimos anos.

Prevê-se uma poupança de 18 M€ na despesa com convenções nas áreas das análises clínicas, radiologia e diálise, uma poupança de 40 M€ com a internalização de exames (anteriormente realizados no setor privado, mas financiados pelo SNS), e uma poupança de 12 M€ com a revisão do modelo de remuneração das farmácias.

X.4.4. Há incentivos contratuais credíveis para a melhoria da eficiência nos Hospitais EPE?

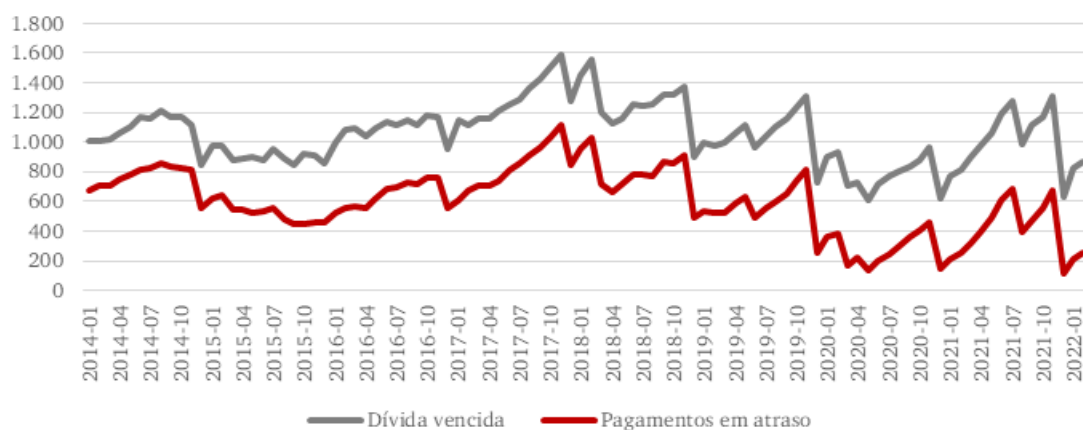
O ROE salienta *“a importância de as EPE (...) apresentarem atempadamente os seus contratos de gestão e planos de atividades e orçamento e terem-nos aprovados, o que se traduzirá no reforço da autonomia de gestão”*. Estas medidas poderão permitir um aumento da eficiência dos hospitais. Contudo, tendo em consideração o histórico dos últimos anos, subsistem algumas dúvidas relativas à efetiva implementação das mesmas.

Para além disto, prevê-se uma revisão de carreiras com vista a implementar um regime de dedicação plena para os médicos, e reduzir a subcontratação nos serviços de urgência. Por outro lado, prevê-se aumentar a eficiência dos hospitais através do aumento da implementação de Centros de Responsabilidade Integrados. O detalhe disponibilizado até ao momento relativo a estas iniciativas ainda é reduzido, não permitindo inferir se as mesmas poderão contribuir para o aumento de eficiência. Com base na versão atual destas medidas, não se antecipa um aumento substancial e permanente da eficiência dos hospitais.

X.4.5. Há controlo da dívida dos hospitais (SPA e EPE)?

Os dados disponíveis até ao momento mostram sinais de algum controlo da dívida dos hospitais a fornecedores face a anos anteriores. De facto, verifica-se que o volume de pagamentos em atraso em 2020 e 2021 foi substancialmente inferior ao volume verificado desde 2014. Em dezembro de 2021 verificou-se um novo mínimo histórico no volume de pagamentos em atraso.

Figura 2. Dívida do SNS a fornecedores externos (2014-2021, M€)



Fonte: Portal da Transparência do SNS

As estimativas sugerem que os reforços orçamentais dos últimos anos têm permitido uma redução da taxa de crescimento dos pagamentos em atraso. Porém, a permanência do problema sugere que o reforço orçamental não é condição suficiente para a resolução destes problemas. De facto, como descrito anteriormente, a ausência de alterações substanciais nas estruturas de gestão e nos mecanismos de reporte e responsabilização permite a manutenção de desvios orçamentais significativos em várias unidades hospitalares. Nesse sentido, o presente orçamento não oferece garantias relativas à redução adicional da dívida dos hospitais – ainda que não seja antecipado um aumento substancial da mesma.

X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social

O sistema de Segurança Social é composto por três sistemas muito diferentes, quer na forma de funcionamento, quer na de financiamento: o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar. De um modo geral, tem-se assistido a um processo de alargamento material e pessoal, estando a sua fundamentação histórica e económica bem definida. Decorrente desta fase de maior maturidade e complexidade, há necessidade de assegurar informação transparente sobre o mesmo, nomeadamente a que respeita à boa administração da componente pública do sistema, garantindo eficácia e financiamento. Sendo um sistema dependente da evolução e da interação de variáveis demográficas, económicas, e sociais, consubstanciando compromissos sociais de longo-prazo, a construção de projeções atuariais, especialmente relevante no sistema previdencial, é um exercício intrincado, mas incontornável e essencial à sustentabilidade pretendida. Neste contexto, a crise pandémica global e de incerteza veio desafiar ainda mais esse exercício, pois as estimativas de receitas e despesas assentam em pressupostos cuja volatilidade é maior.

Neste contexto, é necessário contribuir para a boa reputação do sistema junto dos cidadãos, sobretudo através de programas de educação e divulgação relativos ao seu funcionamento, desempenho e papel na sociedade. Por um lado, é indispensável esclarecer os cidadãos da importância do sistema previdencial e do seu fundamental carácter de seguro social, e não de poupança, ou seja, que visa cobrir riscos sociais relacionados com a entrada na vida ativa, através da obrigatoriedade de contribuir. Por outro lado, informar sobre o contributo desempenhado pelo sistema de proteção social de cidadania no alívio da pobreza e de manutenção da paz social.

X.5.1. Novos programas ou medidas de despesa na Segurança Social são compensados por cortes ou aumentos de receita noutros programas?

No âmbito do programa “*Trabalho, Solidariedade e Segurança Social*” (Quadro 5.47., p. 290 do ROE 2022), a despesa efetiva consolidada prevista para 2022 é de 21.331 M€, correspondendo a um decréscimo de 4,9% face à execução provisória para 2021, marcado pela diminuição da previsão dos encargos no âmbito de medidas COVID no exercício de 2022. Na estrutura da despesa é de destacar o peso das transferências correntes (89,6%) no montante de 19.722 M€, correspondendo a uma redução de 5,6% face a 2021. A

despesa com subsídios ascende a 616 M€ (decrecendo 27,2% em relação a 2021), relativa a apoios concedidos pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional. As dotações específicas do programa respeitam a transferências para a Segurança Social no montante de 9.208 M€ (dos quais 7.348 M€ no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social e 411 M€ das pensões dos bancários) e para a CGA para pagamento de pensões no montante de 5.489 M€ (Quadro 5.48, p. 291 do ROE 2022).

Do lado da receita efetiva total, prevê-se um montante de 33.609 M€, o que traduz um aumento de 0,4% (129 M€) face à execução provisória de 2021. Este acréscimo tem sobretudo a ver com a previsão de aumento da receita de contribuições e quotizações em 6,1%, como consequência: da diminuição de 0,6 p.p. da taxa de desemprego (para 6%, em 2022), do crescimento do emprego em 1,3%, e da retoma no crescimento real do PIB (4,9%). No seu conjunto, regista-se a diminuição das transferências correntes do OE para a Segurança Social – a redução mais significativa respeita à transferência relativa ao financiamento das medidas extraordinárias no âmbito da doença COVID-19.

Do lado da despesa efetiva, prevê-se que haja uma diminuição de cerca de 0,7% (214 M€) face a 2021, registando um montante de 31.013 M€. A descida mais notória é ao nível das medidas excecionais e temporárias no âmbito da COVID-19. A despesa com pensões representa a maior parcela da despesa (19.078 M€), prevendo-se um crescimento de cerca de 3% face a 2021. As restantes parcelas da despesa corrente que também apresentam aumentos são: o subsídio por doença (6,2%), o abono de família (6,8%), as prestações de parentalidade (5,6%), o rendimento social de inserção (5,9%), o subsídio de apoio ao cuidador informal (1.775%), o complemento solidário para idosos (0,4%), a ação social (9,7%) e os subsídios correntes com suporte em fundos comunitários (19%).

Para 2022, o saldo previsto para o sistema de Segurança Social, em contabilidade pública, é de 2.596 M€, mantendo-se igualmente positivo o saldo do subsistema previdencial, de 1.604 M€.

O crescimento do emprego (e diminuição do desemprego) e a recuperação da situação de crise causada pela pandemia de COVID-19, bem como a continuidade das medidas restritivas introduzidas durante o Programa de Assistência Económica e Financeira (como a introdução do fator de sustentabilidade e da idade normal de acesso à pensão de velhice variável, ambos indexados à esperança média de vida), têm permitido aumentar a receita relativa a contribuições e quotizações e acomodar os acréscimos de despesa decorrentes de novas medidas.

X.5.2. A cobertura da despesa em prestações sociais pela receita de contribuições sociais, no subsistema previdencial, é adequada?

Face ao contexto de crise pandémica global, com início em 2020, e de crescente incerteza ao longo de 2021, foram introduzidas transferências do OE-COVID para 2020 e 2021, que se mantêm para 2022.

Tabela 14. Transferência extraordinária do OE e saldo subsistema previdencial (em M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Transferência extraordinária ⁵	857	1.430	1.329	894	650	430	0	0	0	0	0
Transferências do OE - COVID	-	-	-	-	-	-	-	-	2.269	447	200
Saldo do subsistema previdencial	484	788	1.099	1.035	1.243	1.810	1.710	2.003	4.346	379	1.604

Fonte: ROE 2022 – Elementos informativos e complementares

Para 2022, o saldo previsto do sistema previdencial é positivo, mantendo-se a referida transferência do OE-COVID no montante de 200 M€, significativamente menor por comparação com o ano de 2021.

Analisando a evolução das receitas correntes, o ROE 2022 prevê a continuidade do crescimento das receitas em contribuições sociais e quotizações (6,1%), que atingem um montante de 21.166 M€. Já a estimativa da despesa com pensões é de 19.078 M€ (um aumento de 3,4% relativamente à execução de 2021), com um aumento na despesa em pensões de velhice de 2,7%, em pensões de sobrevivência de 2,3% e em pensões de invalidez de 1,1%.

X.5.3. A partir dos dados apresentados, existe desagravamento da pressão sobre a sustentabilidade do sistema de Segurança Social?

As projeções apresentadas apontam para uma diminuição da pressão sobre a sustentabilidade do sistema, com base nos seguintes elementos:

- Os primeiros saldos negativos do sistema previdencial são esperados no início da década de 2030, podendo atingir valores negativos de cerca de 1% do PIB em meados da década de 2040;
- O FEFSS deverá ter um esgotamento no início da década de 2050, representando um diferimento superior a 10 anos face à projeção constante no ROE 2021.

⁵ Transferências motivadas nomeadamente pela diminuição do emprego e aumento do desemprego, para financiar um eventual défice do subsistema previdencial.

Tabela 15. Projeção do saldo do subsistema previdencial

	2022	2030	2040	2050	2060
Saldo (M€)	1.178	12	-2.243	-2.325	-934
em % PIB	0,8%	0,0%	-0,8%	-0,8%	-0,3%

Fonte: ROE 2022 – Elementos informativos e complementares

Sendo uma conclusão inequivocamente positiva, aceitando a validade de todos os pressupostos do modelo, permanece incontornável a necessidade periódica de avaliação futura do sistema, para que assim consiga cumprir os seus objetivos. De facto, a juntar à preocupação com a *sustentabilidade financeira* do sistema deve estar a preocupação de *adequação do valor das pensões*, para ir ao encontro do objetivo de proteção aos idosos e de combate à pobreza, sendo de notar que o *valor médio da pensão de velhice do regime geral*, paga em dezembro de 2020, foi de 501,77 €.

X.5.4. As transferências de verbas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são adequadas?

Recentemente foram consignadas ao FEFSS receitas provenientes do adicional ao IMI (em 2017), do adicional ao IRC (em 2018) e do adicional à contribuição do setor bancário (em 2020), para reforço da capitalização pública de estabilização, no âmbito da política de diversificação das fontes de financiamento do sistema previdencial do sistema de Segurança Social, no sentido de reforço da sua sustentabilidade.

Tabela 16. Projeção do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

	2022	2030	2040	2050	2060
Saldo (M€)	24.606	36.653	27.983	6.837	0
em % PIB	11,1%	15,2%	10,5%	2,3%	0,0%
em % despesa com pensões	159,3%	195,3%	121,8%	26,4%	0,0%

Fonte: ROE 2022 – Elementos informativos e complementares

O resultado das projeções sugere que o FEFSS será utilizado perante saldos negativos do sistema previdencial a partir do início da década de 2030 e terá um esgotamento no início da década de 2050, o que, sendo indicativo, constitui um diferimento de cerca de 10 anos face à projeção constante no ROE 2021.

Subjacente aos resultados estiveram as seguintes hipóteses:

- A estimativa de que o valor de mercado da carteira de ativos do FEFSS para 2022 será de 24.606 M€, o que representa um acréscimo de 11% face à estimativa do ROE 2021, refletindo o valor das transferências a efetuar durante este ano;

- Uma rentabilidade de 1,9% ao ano ao longo do tempo (inferior à taxa assumida na estimativa do ROE 2021 de 3,3%), admitindo que os saldos do sistema do previdencial integrarão o FEFSS enquanto existam;
- A estimativa de que as transferências resultantes do adicional ao IMI, ao IRC, e à contribuição do setor bancário serão de 479 M€ em 2022.

De facto, é possível constatar que o FEFSS tem vindo a ser reforçado, mas não é clara a forma de determinação dos montantes transferidos, nem se estes estão alinhados ou não com o estabelecido na lei. Diversos cenários deveriam ser ensaiados para aferir da sensibilidade das projeções a diferentes valores e momentos de transferência, de forma a adiar a sua utilização ou seu esgotamento.

X.5.5. Os cenários demográficos e económicos em que se baseiam as projeções da Segurança Social utilizadas no OE são realistas e atualizados?

As projeções⁶ de longo prazo do sistema previdencial da Segurança Social baseiam-se num modelo atuarial/contabilístico que incorpora a informação mais recente e que integra os cenários demográficos e macroeconómicos prospetivos provenientes de entidades externas.

A informação contempla:

- Informação relativa à execução orçamental de 2021;
- A previsão da conta da Segurança Social para o ano de 2022, da responsabilidade do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- Os dados físicos e financeiros de 2020 sobre pensões da Segurança Social;
- Uma estimativa do FEFSS para o final de 2021, enviada pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, para a parametrização desta componente no modelo de simulação; e
- Cenários demográfico e macroeconómico de médio e longo prazo assentes nas projeções desenvolvidas pelo *Ageing Working Group* (AWG 2021) do Comité de Política Económica da Comissão Europeia.

⁶ As projeções, designadamente no que respeita aos encargos com prestações diferidas e às quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras, são apresentadas em documento separado intitulado “*Elementos Informativos e Complementares*”).

X.6. Consideração dos *trade-offs* entre objetivos de política

Pretende-se analisar aqui em que medida o OE clarifica os *trade-offs* de política, quer ao nível macro (grandes opções da estratégia orçamental), quer ao nível micro (no âmbito das políticas setoriais de despesa). A política orçamental envolve um difícil exercício de escolhas que decorrem das opções políticas do Governo e que estão enquadradas pelas restrições existentes e recursos disponíveis, pressupondo o estabelecimento de prioridades entre objetivos de política. Esta dificuldade é particularmente visível no atual contexto geopolítico e de pandemia, sendo ainda normalmente acentuada pelo moderado crescimento económico, dívida pública excessiva e enquadramento das regras europeias.

X.6.1. O Governo explicita devidamente como o OE se posiciona face aos principais *trade-offs* ao nível macroeconómico?

O principal *trade-off* a nível macro é entre a consolidação orçamental com vista a aumentar o crescimento potencial de médio/longo prazo (sobretudo via redução do peso da dívida pública), e, por outro lado, o efeito recessivo da consolidação no curto prazo, indesejável em especial num contexto de crescimento ainda abaixo do potencial. A este nível, o decisor político enfrenta escolhas principalmente sobre o ritmo e a composição da consolidação orçamental, sendo de destacar negativamente a simplificação da informação gráfica quanto i) à composição do ajustamento orçamental (entre receita e despesa), e ii) ao contributo para a variação da receita e despesa orçamental.

Adicionalmente, quanto à temática da natureza da política orçamental adotada, destaca-se a contínua degradação da informação apresentada no corpo do ROE. No passado era apresentado um gráfico de avaliação da natureza da política orçamental na última década (através da relação entre a variação do saldo primário estrutural com a variação do hiato do produto), onde era possível perceber claramente qual a escolha efetuada para o ano em análise, bem como relacioná-la com os anos anteriores. Mais recentemente, informação sobre os indicadores orçamentais que permitem aferir e compreender o saldo primário estrutural (receita estrutural, despesa estrutural, juros, saldo estrutural) é apresentada apenas no relatório de elementos informativos e complementares, não sendo feita uma comparação com a variação de anos passados, nem sendo claramente identificada a escolha efetuada para o ano em análise relativamente à natureza da política orçamental. Dada a informação disponível, verifica-se que o saldo

primário estrutural para 2022 ir-se-á manter inalterado, em conjunto com uma variação do hiato do produto positiva (2,4 p.p.), caracterizando a política orçamental adotada para 2022 como neutra, não existindo um esforço significativo de consolidação orçamental no período. Contudo, tal deve ser afirmado com reservas: qualquer uma destas variáveis depende criticamente das estimativas do PIB potencial para o seu cálculo.

Tabela 17. Objetivos orçamentais 2021-2022 (em % do PIB)

	2021	2022
[1] Saldo estrutural	-1,4	-1,2
[2] Juros	2,4	2,2
[1]+[2] Saldo primário estrutural	1,0	1,0
<i>Δ saldo primário estrutural</i>		0,0
Hiato do produto ⁽¹⁾	-3,4	-1,0
<i>Δ hiato do produto</i>		2,4

⁽¹⁾ O hiato do produto corresponde à diferença entre o produto observado (PIB) e a estimativa do produto potencial (PIB potencial), relativamente ao PIB potencial.

Fonte: Elementos informativos e complementares OE 2022 (p. 29) e cálculos próprios

X.6.2. O Governo explicita devidamente as políticas setoriais a que quer dar mais e menos importância?

Dada a ênfase desta questão estar nas políticas setoriais, para uma análise aprofundada seria necessário neutralizar o efeito de políticas transversais. O ROE não apresenta qualquer tentativa nesse sentido e continua aquém do que seria desejável no que diz respeito ao fornecimento de informação que permita perceber, em termos concretos, a abordagem setorial das variações da despesa (em que setores se escolhe aumentar mais a despesa, e em quais se considera haver mais margem para cortes ou congelamentos).

O Quadro 5.3 “Despesa – Por Atividades” (p. 141) poderia ser útil neste sentido, mas ao não apresentar valores da despesa consolidada não permite que se extraiam conclusões sólidas, sobretudo nas áreas em que as transferências entre setores assumem valores importantes. Adicionalmente, mostrando apenas os dados para o exercício, não permite perceber a evolução entre t-1 e t. O Quadro 5.10 “Quadro plurianual das despesas públicas” (p. 147) também poderia servir esse objetivo caso apresentasse a despesa efetiva consolidada por programa.

X.6.3. Existe a consideração do *trade-off* entre a variação (e.g. aumento) das despesas não discricionárias e a variação (e.g. diminuição) das despesas discricionárias?

A informação sobre a despesa discricionária mantém-se incipiente, encontrando-se condensada na Tabela 13. “*Medidas discricionárias*” incluída no relatório de elementos informativos e complementares (p. 34). Nesta é possível encontrar uma listagem das medidas discricionárias a implementar em 2022, tanto do lado da receita como da despesa, e o seu impacto orçamental, mas apenas em percentagem do PIB e sem valores comparativos para 2021. A “*descrição detalhada*” de cada medida é inexistente, bem como o seu impacto orçamental em termos nominais.

Por outro lado, no quadro respeitante ao valor das despesas não discricionárias (Quadro 3.2. “*Quadro de políticas invariantes: variação 2022 face a 2021*”, p. 59), apenas é apresentada a variação entre 2021 e 2022. Não sendo apresentado o seu impacto em termos percentuais do PIB, tal não permite realmente considerar o *trade-off* existente entre despesas discricionárias e não discricionárias.

X.6.4. Novos programas ou medidas que impliquem aumento da despesa são compensados por cortes (eventualmente maiores) noutros programas?

A nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015) veio consagrar a implementação da orçamentação por programas. No entanto, dada a sua já terceira alteração (Lei n.º 41/2020), foi aprovada a recalendarização dos seus efeitos integrais apenas para o OE 2023. A implementação de uma efetiva orçamentação plurianual por programas tem a vantagem de aprofundar o escrutínio das escolhas políticas em termos de prioridades setoriais e de permitir uma maior coerência das políticas e das finanças públicas, pelo estabelecimento de objetivos plurianuais de despesa por programa, ligados a metas concretas e mensuráveis.

Aquilo que seria realmente relevante ainda não é apresentado, nomeadamente informação sobre a criação de novos programas, aumento da dotação (despesa) ou “cortes” em programas já existentes, de modo abrangente e transversal, para perceber como a evolução da despesa pública setorial se relaciona com as prioridades de política. Por ora, os programas continuam a corresponder meramente à orgânica ministerial de cada Governo, sendo nos detalhes de cada “programa”, desenvolvidos na secção 5 do ROE (secções 5.3 a 5.18), que a informação mais detalhada do ponto de vista dos objetivos de

política é apresentada – ainda que continue a faltar informação que permita uma comparação direta com o exercício anterior por *medidas do programa*.

No entanto, é de destacar positivamente a iniciativa “*Programa-Piloto do Mar*” que constitui a primeira fase da implementação progressiva do modelo de orçamentação por programas antes da sua efetiva generalização, destinando-se a testar e aperfeiçoar o modelo. “*O piloto será desenvolvido no âmbito da Missão de Base Orgânica Economia e do Mar (MBO Economia e do Mar) centrado no eixo de atuação sob responsabilidade deste Ministério relativamente à área do Mar, traduzido em objetivos e indicadores, ainda que não vinculativos, podendo ser ajustáveis no decorrer do piloto.*” (ROE 2022, p. 247).

X.6.5. É apresentado o impacto das principais medidas de receita e despesa sobre as famílias por decil da distribuição do rendimento, clarificando-se o contributo do OE para a redução das desigualdades?

Ao longo da secção 2. “*Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2022*” é possível ver o enfoque do ROE 2022 no Estado Social, com o objetivo prioritário de recuperar económica e socialmente dos efeitos da pandemia (através, por exemplo, de medidas fiscais transitórias, apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores e crescimento do investimento impulsionado pelo PRR).

No entanto, não é abordado especificamente o contributo das principais políticas para a redução das desigualdades sociais, não se vislumbrando nenhuma tentativa de apresentar o impacto distributivo das principais medidas discricionárias de receita e despesa sobre as famílias por cada decil da distribuição do rendimento, nem o seu impacto social, observando-se meramente uma contextualização descritiva (insuficiente) das medidas. Não se discrimina, por escalão, as alterações e variação percentual que se verificam nas taxas, o número de agregados familiares de cada escalão, o número de trabalhadores e pensionistas afetados pelas alterações, e os valores efetivamente em vigor. Destaca-se, porém, um esforço de análise relativamente ao impacto das revisões dos escalões de IRS ocorridas em 2018 e 2022 (Quadro 2.2, p. 19), mas apenas por escalão do rendimento anual bruto.

Seria também relevante apresentar-se uma estimativa do impacto global do OE sobre as desigualdades, não só considerando as medidas especificamente direcionadas para o seu combate, mas também outras medidas, quer de despesa, quer de receita fiscal e contributiva, que poderão ter impacto redistributivo.

X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as Administrações Públicas e o Setor Público Empresarial

O Setor Público Empresarial (SPE) cumpre um papel importante para a intervenção do Estado na economia. Trata-se de um setor vasto, onde se distinguem as empresas públicas por tipo de acionista principal (Estado, AR ou AL), por empresas financeiras e não financeiras, e por EPR (*Empresas Públicas Reclassificadas* dentro do perímetro das AP) e EPNR (*Não Reclassificadas*, logo fora do perímetro). Os fluxos financeiros que podem existir para as empresas públicas dividem-se em transferências correntes, de capital, subsídios (onde se incluem as indemnizações compensatórias), empréstimos e dotações de capital, e os fluxos que podem destas advir são sobretudo impostos e dividendos.

Estes fluxos poderão ter um impacto direto ou indireto (através da necessidade de emissão de dívida adicional) no OE. Assim, informação completa, fidedigna e adequadamente justificada sobre os fluxos financeiros quer entre entidades dos vários subsectores das Administrações Públicas (incluindo as EPR), quer entre entidades das AP e empresas fora destas (incluindo as EPNR), é essencial para permitir que os cidadãos compreendam o nível de impostos e/ou de dívida pública comprometido com as atividades que têm lugar nestas entidades.

Com a entrada em vigor de um novo Regime Jurídico do SPE, aprovado em 2013, passaram a integrar o SPE o Setor Empresarial do Estado (SEE) e o Setor Empresarial Local, passando-se a aplicar um novo regime ao endividamento das empresas públicas não financeiras, bem como à utilização por estas de instrumentos derivados financeiros de taxa de juro e de câmbio.

No ROE 2022 a informação sobre o SPE é escassa, face à sua relevância, e dispersa. Existe uma primeira informação muito sucinta do SEE – secção 4.3 “*Setor Empresarial do Estado*” onde se refere que o universo de empresas públicas conta com “111 participações sociais, das quais 79 assumiam uma particular importância estratégica para a prossecução do interesse público” em 31 de dezembro de 2021, e onde são apresentados os valores da sua carteira principal e acessória (ver Quadro 4.17, p. 114 do ROE e os objetivos de política para o setor). Existe uma outra secção 6.3.3 intitulada “*Passivos das Empresas Públicas*” (pp. 349-350 do ROE), bem como os dividendos pagos ao Estado (ver infra).

De salientar que na Conta Geral do Estado (CGE) de 2020 se encontra um quadro síntese do esforço financeiro do Estado com o SEE, o que não acontece no OE 2022.

Tabela 18. Esforço financeiro do Estado (em milhares de €)

Descrição	2019	2020
[1] Dividendos	698.035	480.632
[2] Indemnizações Compensatórias ⁽¹⁾	214.629	274.033
[3] Dotações de capital/Outros Ativos Financeiros	3.275.965	2.038.837
[4] Assunção de Passivos	649	0
[5] Empréstimos concedidos pelo Tesouro	2.112.989	1.822.655
Esforço Financeiro Líquido ([2] + [3] + [4] + [5] - [1])	4.906.197	3.654.893

⁽¹⁾ Inclui as transferências efetuadas para as EPR a título de Indemnizações Compensatórias e/ou compensações financeiras processadas por outras Entidades Públicas, cujos montantes foram indicados pelas próprias empresas. Inclui as compensações financeiras atribuídas a empresas privadas que prestam serviço público. O montante de 2019 difere do reportado no ano transato por terem sido consideradas as verbas das EPR.

Fonte: Conta Geral do Estado 2020, Tomo 1, Quadro 51

Do mesmo modo, na CGE são esclarecidas as injeções de capital e empréstimos que são considerados (em contabilidade nacional) como sendo despesa efetiva (não financeira) em cada empresa, o que não acontece no ROE 2022.

Tabela 19. Injeções de capital e empréstimos 2020 (em M€)

Administração Central	3.274
TAP - Transportes Aéreos Portugueses, S.A. ^(*)	1.200
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1.054
Hospitais E.P.E.	563
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	320
TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SPGS ^(*)	55
Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. ^(*)	50
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A.	22
Fundo de Apoio Municipal	5,8
IDD - Plataforma das Indústrias de Defesas Nacionais, S.A.	3,0
Fundo de Recuperação de Créditos “Lesados do BES” ^(*)	0,7
Administração Regional	97
SATA Air Açores, S.A. ^(*)	51
APRAM - Portos da Madeira, S.A.	20
SMD - Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.	8,4
SPDO - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.	8,0
SDNM - Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.	5,4
SDPS - Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.	3,9
CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.	0,6
Total	3.371

^(*) Entidades fora das AP com impacto no saldo.

Fonte: Conta Geral do Estado 2020, Tomo 1, Quadro 23

X.7.1. São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos presentes e previstos (até t+3) com as indemnizações compensatórias ao Setor Público Empresarial?

De acordo com o classificador económico das despesas públicas as indemnizações compensatórias deveriam constar como subsídios⁷ a empresas públicas, com o classificador, da classificação económica de 05.00.01. Note-se que esta informação não consta nem do ROE nem do Mapa 3 (*Mapa relativo à classificação económica das despesas públicas do subsector da Administração Central*) que integra a PLOE 2021, pois não tem desagregação suficiente.

No ROE os subsídios e indemnizações compensatórias aparecem de forma dispersa e nem sempre é claro se se referem apenas ao SEE ou a outras entidades⁸. Assim no Programa Orçamental P07 *Finanças* aparece um valor global para o SEE de 16,5 M€; no P05 *Segurança Interna*, refere-se um valor de 26 M€ para o SIRESP; no P010 *Cultura* surge o valor de 30 M€ para subsídios e indemnizações compensatórias (embora sem correspondência de quais as entidades beneficiárias); no P015 *Ambiente e Ação Climática*, surgem 33 M€; e finalmente no Programa P016, *Infraestruturas e Habitação* consta um valor de 263 M€ (novamente sem correspondência de quais as entidades beneficiárias, embora seja aparentemente em grande parte para a CP).

X.7.2. São explicitados de forma consistente e fundamentada os dividendos atuais e previstos (t+1) provenientes do Setor Público Empresarial?

No ROE 2022 surge novamente uma secção (4.3.2) intitulada “*Dividendos pagos ao Estado pelas empresas públicas*” com um Quadro 4.18 informativo (p. 121 do ROE) dos dividendos recebidos em 2021 (referentes ao exercício de 2020) e os dividendos previstos para 2022 para cada EPNR. Para este ano, prevê-se um montante global de dividendos provenientes das EPNR de 511 M€, provenientes sobretudo dos dividendos e participação de lucros de sociedades financeiras, nomeadamente do Banco de Portugal (295 M€) e da

⁷ Consideram-se “*Subsídios*” os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas públicas (equiparadas ou participadas) e empresas privadas, destinadas ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua atividade, de níveis de preços inferiores aos respetivos custos de produção. Cabem aqui como exemplos, entre outros, os apoios financeiros à exploração de empresas de transporte, tarifárias e subvenção de equilíbrio, as compensações financeiras no âmbito do apoio do Estado a serviços de transporte de natureza social, as indemnizações compensatórias devidas como apoio do Estado a serviços públicos essenciais às Regiões Autónomas, bem como as bonificações de juros e outras subvenções com objetivos análogos. Considera-se ainda “*Subsídios*” as compensações provenientes das políticas ativas de emprego e formação profissional.

⁸ Note-se que pode haver indemnizações compensatórias a empresas privadas, desde que prestem serviço público.

Caixa Geral de Depósitos (200 M€). Não há informação adicional sobre previsão de dividendos para 2023.

Uma análise da PLOE 2022, através do Mapa Orçamental V (*Mapa relativo à classificação económica das receitas públicas do subsector da Administração Central*), fornece valores semelhantes, mas não idênticos, aos acima referidos. Os “*dividendos e participações em lucros de sociedades financeiras*”, leia-se sobretudo Banco de Portugal e CGD, ascenderão a 502 M€, enquanto os “*dividendos e participações em lucros de sociedades e quase-sociedades não financeiras*” são mais reduzidos (77,9 M€).

Recorde-se que desde o início de 2015, com o PSPP do BCE, o BdP tem vindo a comprar dívida pública, o que, conjugado com a diminuição das provisões, fez aumentar significativamente os seus dividendos entregues ao Estado.

X.7.3. São explicitadas de forma adequada as justificações para as transferências de capital e empréstimos para o Setor Público Empresarial?

O ROE 2022, que incorpora uma narrativa sobre receitas e despesas, não apresenta nenhuma informação detalhada sobre transferências de capital e empréstimos para empresas do SPE – é necessário recorrer ao detalhe dos Mapas Orçamentais para se obter alguma informação. Não distingue as transferências de capital e os empréstimos da Direção Geral de Tesouro e Finanças (DGTF) para as EPR (dentro do perímetro orçamental) e EPNR (fora do perímetro), sendo que as últimas têm um impacto direto no saldo orçamental em contabilidade nacional e na dívida pública e as primeiras têm apenas um impacto residual no saldo orçamental, tendo sobretudo impacto na dívida⁹.

Não é claro para quem analisa o Quadro 5.33 (p. 225) que aquilo que é designado em contabilidade pública como *dotação de capital* (na CP 1.815 M€ e na Infraestruturas de Portugal 1.153 M€ para 2022), em contabilidade nacional são transferência de capital para essas empresas não mercantis, que estão no perímetro orçamental.

É necessário percorrer às duzentas páginas do *Mapa do Desenvolvimento das Despesas da Administração Central (05-Ministério das Finanças)* para se retirar os valores constantes da tabela seguinte sobre *dotações de capital*, que são de óbvia relevância. Tratando-se de

⁹ Note-se que algo que pode ser considerado como um aumento de capital numa EPR, em contabilidade pública, não o é em contabilidade nacional, é uma despesa efetiva (transferência), daqui que na secção 3.2.4 do ROE de passagem de contabilidade pública para nacional, seja necessário fazer ajustamentos. Sendo a DGTF e as EPR ambas entidades da Administração Central, o efeito no saldo orçamental em contabilidade nacional é pequeno. Porém, tem impacto na dívida devido ao financiamento adicional do tesouro.

EPR, com a exceção da TAP, estas *dotações de capital* não são, na realidade, em contas nacionais uma despesa num ativo financeiro, mas sim uma despesa de capital.

Tabela 20. Dotações de capital (em M€)

CP	1.815
EDIA	4,5
IP	1.153
Metro Lisboa	107
TAP	990
Total	4.069

Fonte: Cálculos próprios, a partir de dados dispersos no Mapa do Desenvolvimento de Despesa da Administração Central

Relativamente aos empréstimos concedidos pelo Estado, ao contrário do ROE 2020, não se encontra no ROE 2022 informação sistematizada sobre o montante e natureza dos empréstimos de médio e longo prazo – é necessário percorrer novamente o *Mapa do Desenvolvimento das Despesas da Administração Central (05-Ministério das Finanças)*. No ROE 2022 (p. 225) apenas existe informação agregada no Quadro 5.33 de despesas excecionais, informando que os empréstimos de médio e longo prazo gerais serão de 4.405 M€ (não contando com os empréstimos ao IFFRU, no âmbito Portugal 2020 e do Fundo de Resolução Europeu) e que os empréstimos de curto prazo serão de 10 M€. Não se sabe, porém, quais as entidades beneficiárias.

Tabela 21. Empréstimos de Médio e Longo Prazo para EPR (em M€)

IP	129
Metro Lisboa	132
Metro Porto	1.450
Total	1.711

Fonte: Cálculos próprios, a partir de dados dispersos no Mapa do Desenvolvimento de Despesa da Administração Central

Finalmente, seria importante e transparente se o ROE disponibilizasse informação sobre o *stock da dívida pública* das EPR e EPNR em dois períodos homólogos consecutivos, para se ter uma ideia e narrativa sobre a diferença na situação patrimonial dos dois tipos de empresas. Na secção 6.33 “*Passivos das Empresas Públicas*”, o Quadro 6.4 (p. 350) intitula-se de “*Empréstimos a empresas públicas*”, mas na realidade é o *stock da dívida* ao Estado (DGTF) das EPR e EPNR a 31 de dezembro de 2021. Como não temos informação para 2020, não é possível saber com a informação do ROE 2022 a variação e se houve um aumento (novos empréstimos em termos líquidos) ou diminuição (amortização em termos líquidos) dos empréstimos.

X.7.4. São explicitadas de forma adequada as justificações para os aumentos de capital para o SPE?

Há uma distinção essencial a fazer entre empresas públicas não mercantis (EPR, e.g. CP) e empresas públicas mercantis não reclassificadas no perímetro orçamental (EPNR e.g. CGD). Injeções de capital público nas primeiras são uma despesa não financeira (e por isso em contabilidade nacional não são consideradas despesas em ativos financeiros), enquanto aumentos de capital na segunda (em que um retorno financeiro é esperado) são. Essa distinção não é feita no ROE surgindo apenas pouca informação sobre as EPR.

O caso da TAP, que por enquanto é considerada mercantil e fora do perímetro orçamental¹⁰, é a única que merece alguma atenção no ROE 2022 (Caixa 4.1, p. 120), embora seja apresentada sobretudo uma justificação da importância da TAP na economia nacional e uma explicação do impacto da pandemia, não se esclarecendo o que se antevê para o futuro do plano de recuperação – apenas que a injeção de capital em 2022 pode ir até 990 M€.

X.7.5. São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos futuros com o SPE?

Não é apresentada informação relativamente a potenciais encargos para além do ano orçamental relativo ao SPE, ou mais especificamente ao SEE. A secção 6.3. “*Riscos das Responsabilidades Contingentes e do SEE*” fornece informação apenas sobre garantias concedidas a EPR e EPNR (Quadro 6.2, p. 343) por empresa. Caso venham a ser acionadas representarão encargos futuros.

Tal como já referido em Relatórios passados do BW, “*A lacuna mais importante, porém, é a de qualquer tipo de análise quantitativa das perspetivas do SPE. O capítulo do SPE não tem valores que possam ser usados como comparativo. Não aparece, pois, qualquer informação quantitativa de relevo, incluindo o quadro que em anos anteriores reportava a estimativa para o ano anterior e previsão para o ano orçamental das indemnizações compensatórias, desagregadas pelas principais empresas públicas. Da mesma forma, não se apresenta qualquer previsão plurianual*”.

¹⁰ A TAP ser ou não mercantil, num futuro próximo, depende da implementação e do sucesso do seu plano de recuperação. Caso continue a necessitar de injeções de capital sem a perspetiva de se tornar uma empresa rentável, o EUROSTAT e o INE considerarão de acordo com as regras do SEC2010 que deverá integrar o perímetro orçamental, deste modo passando a agravar o défice e a dívida pública.

X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas

O horizonte de médio-longo prazo dos projetos de investimento público dificulta a perceção, quantificação e análise de todos os custos e proveitos que estes envolvem. Os projetos de investimento prevalecem durante vários exercícios orçamentais, pelo que seria fulcral um exercício orçamental plurianual e de médio prazo. Outras despesas com carácter plurianual incluem os encargos com as PPP, as responsabilidades futuras com pensões e os avales e garantias prestados pelo Estado a Instituições de Crédito e outras entidades, que também importa refletir devidamente na informação de suporte ao OE.

As PPP têm associados compromissos financeiros públicos de muito longo prazo, com relevante impacto orçamental. De acordo com as regras europeias, em contabilidade nacional o investimento feito via PPP (desde que o privado assuma o risco de construção e, simultaneamente, de disponibilidade ou de procura) não é contabilizado para o défice e dívida pública, apenas os pagamentos futuros ao concessionário privado serão registados como despesa. As previsões para a dimensão destes compromissos têm subjacente um conjunto de hipóteses sobre o resultado das renegociações em curso, sobre as taxas de rentabilidade do capital (e, por conseguinte, das taxas de juro), das taxas de utilização dos serviços ou infraestruturas (e.g. previsões de tráfego em autoestradas), etc., constituindo, por isso, um importante risco orçamental.

X.8.1. Existe informação adequada *ex ante* sobre os projetos de investimento público?

O investimento público tem sido executado abaixo dos valores previstos no OE. Entre 2015 e 2020, o investimento executado foi 85,1% do orçamentado, o que corresponde a um desvio orçamental médio de 651 M€ por ano, segundo o CFP. Para 2021, o respetivo ROE previa 6 mil M€ (2,9% do PIB) em investimento público. No entanto, o ROE 2022 inicial, publicado em outubro de 2021, já previa um investimento público em 2021 de apenas 5,7 mil M€. por sua vez, o relatório da execução orçamental de novembro de 2021, na conta consolidada das AP, mostra que o valor do investimento acumulado tinha sido de 5 mil M€ até novembro. A discrepância entre a previsão de outubro e a execução de novembro sugerem alguma dificuldade de consolidação da informação e aconselham

cautela na análise dos números provisionais apresentados no ROE. Segundo o ROE 2022 de abril de 2022, o investimento público executado em 2021 ascendeu a 5,3 mil M€ (2,5% do PIB), abaixo do valor previsto em outubro. Esta execução corresponde a cerca de 88% dos 6.019 M€ orçamentados – uma taxa de execução inferior à de 2020. Relativamente a 2022, o investimento público orçamentado ascende a 7,3 mil M€.

Quanto à informação sobre projetos de investimento específicos, na senda da melhoria registada desde 2018, o ROE 2022 apresenta algum detalhe. O Quadro 4.16 mostra a evolução dos “*Investimentos Estruturantes*”, ou seja, aqueles cujo valor seja superior a 0,01% da despesa das AP, e que se encontrem em contratação ou em execução. No Quadro 4.16, surgem subdivididos em ferrovia, expansão de redes de metropolitano e aquisição de frota, rodovia, saúde e segurança social, educação e ensino superior, defesa e segurança interna, ambiente e agricultura. Cada uma contém a despesa prevista nos projetos em causa, ou seja: corredores ferroviários considerados, metros de Lisboa, Porto e Mondego, diversos hospitais novos ou a reforçar, pontes e eixos viários, escolas secundárias. Estes investimentos estruturantes totalizam quase 2 mil M€ em 2022, menos de um terço do investimento público de 7.317 M€, previsto no OE, pelo que falta bastante informação para que se possa ter uma ideia completa do plano do Governo.

Acresce que, de acordo com o ROE 2021, os investimentos estruturantes previstos em 2021 eram de 1,8 mil M€; no ROE 2022 apresentado em outubro de 2021 surgiam 1,3 mil M€ em 2021, e no de abril de 2022 ficam-se pelos 898 M€, sem que seja fornecido detalhe relativo aos desvios. Ou seja, não só a execução orçamental foi metade do previsto, como ainda em outubro se previa que o desvio fosse apenas cerca de metade do que efetivamente se observou. Este tipo de discrepâncias mostra a dificuldade de analisar o exercício orçamental.

Outra limitação do Quadro 4.16 é a ausência de projeções posteriores a 2022. O total de despesa em investimentos estruturantes é de 598 M€, 898 M€ e 1.997 M€ em 2020, 2021 e 2022, respetivamente, um total de 3.493 M€. Este valor representa 33% do total de 10.572 M€ previstos nos investimentos estruturantes, segundo consta no Quadro. Não há calendarização da despesa dos restantes 67%, nem no total, nem no que diz respeito aos investimentos específicos. Ficamos, assim, impossibilitados de ter uma visão plurianual dos projetos.

X.8.2. Existe informação adequada sobre o impacto orçamental futuro de projetos de investimento público já contratualizados ou a contratualizar?

Como explicado no ponto X.8.1, não existe qualquer informação sobre o impacto orçamental futuro dos projetos de investimento público. A única exceção é o Gráfico 4.16, sobre investimentos estruturantes em transportes públicos, que contém uma barra para o ano 2023, sem que o valor a que diz respeito seja mencionado no próprio gráfico, em qualquer parte do texto ou numa tabela. Os valores constantes no gráfico, que cobre o período de 2010 a 2023, “incluem investimentos previstos no PRR”, sem que estes sejam explicitados; de todo o modo, só se podem refletir nos dois últimos anos.

X.8.3. Existe informação adequada sobre os contratos de parceria público-privada e o seu impacto orçamental plurianual?

A informação sobre PPP está contida nas partes 4.5 e 6.3.2 do ROE, bem como no Quadro 4.22. O subcapítulo 4.5 descreve os princípios gerais que orientam a política de PPP do Governo e contém uma previsão na ótica da contabilidade pública no Quadro 4.20. O subcapítulo 6.3.2 diz respeito aos riscos orçamentais.

A tabela infra agrega os valores do Quadro 4.20 para intervalos quinquenais, calculados com a soma simples, sem aplicação de taxa de desconto.

Tabela 22. Previsão dos encargos plurianuais quinquenais com as PPP (em M€)

	Rodoviário		Ferrovário	Saúde	Aeroportuário	Oceanário
	Encargos	Receitas	Encargos	Encargos	Receitas	Receitas
2021-25	6.686	1.654	241	519	24	10
2026-30	3.872	1847	40	194	87	10
2031-35	1.646	1.022	16	172	158	10
2036-40	453	547	0	120	226	8

Fonte: ROE 2022 e cálculos próprios (soma de valores anuais do quinquénio sem considerar desconto)

Na parte respeitante à previsão de despesa, o capítulo centra-se em 35 contratos PPP, o que não abrange as quatro concessões do setor portuário. Assim, em 2022, há mais uma PPP do que em 2021, o Oceanário. O Quadro 4.22 inclui a previsão de encargos brutos e receitas por setor até 2062, prevendo-se que as PPP ferroviárias passem a gerar receita líquida a partir de 2036.

Os riscos orçamentais identificados surgem dispersos entre os capítulos 4 e 6. O subcapítulo 4.5 menciona, em nota de rodapé, a constituição de “comissões para a

negociação de diversos aspetos relativos aos contratos” de três concessões rodoviárias. O subcapítulo 6.3.2 é mais abrangente, focando todas as potenciais fontes de litígio. Toda a informação sobre riscos de execução aparece no corpo do ROE. Era importante resumir toda esta informação numa tabela com calendarização, estágio do litígio e cenário mais provável de desfecho e despesa, pelo menos para os litígios mais importantes. De referir que a análise sobre o setor aeroportuário aparenta desvalorizar os litígios possíveis devidos à pandemia com a ANA, argumentando que estando previsto o *“recebimento, a partir de 2023, de uma percentagem, contratualmente definida”* das receitas da concessionária, *“os riscos que poderão advir (...) resultam de uma eventual variação imprevista”* da receita. No fundo, argumenta que uma possível diminuição da receita prevista não constitui um risco orçamental.

A informação sobre o impacto orçamental das PPP continua a sofrer limitações:

- Não há informação sobre *“as expectativas de resultados de processos negociais em curso”*, que de resto não se refletem nos valores apresentados.
- Para averiguar da razoabilidade das estimativas apresentadas, é importante ter mais detalhe acerca das parcelas mais importantes das receitas e custos. Por exemplo, no caso das PPP rodoviárias, sabemos que os encargos têm origem em pagamentos por disponibilidade de vias, pagamentos por serviço dependentes do nível de tráfego, gastos associados ao serviço de portagens, etc. e temos igualmente a lista de itens que constituem as receitas. Mas os únicos valores apresentados são o total de encargos brutos e de receitas, sem detalhe das parcelas. Uma análise mais desagregada permitiria formular cenários para os encargos futuros baseados em desvios esperados tendo em conta os desvios históricos.
- Da mesma forma, era importante apresentar uma análise das diferenças entre os valores orçamentados e executados desde pelo menos 2016, permitindo assim aferir o risco de execução do cenário de despesa e receita apresentado. A este propósito, sublinhe-se que uma parte substancial dos valores previstos (de 2021 em diante) no ROE 2022 configuram encargos superiores aos previstos no ROE 2021, sem que possamos compreender as razões destas diferenças.

X.8.4. Apresenta alguma previsão de responsabilidades futuras no âmbito das pensões?

Nos elementos informativos e complementares do ROE consta o “*Relatório sobre a sustentabilidade financeira da segurança social*” com projeções demográficas e macroeconómicas baseadas no *Ageing Report 2021* da Comissão Europeia. O relatório compara a previsão da conta da Segurança Social no OE 2021 com a execução observada ao longo do ano e discute as discrepâncias (ligadas sobretudo à crise pandémica).

As projeções apontam para o esgotamento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social na primeira metade da década de 50. O saldo do sistema previdencial deverá tornar-se negativo a partir do final da presente década.

X.8.5. Existe informação adequada sobre os avales e garantias prestados pelo Estado?

A parte 6.3.1 diz respeito às *Garantias e Contragarantias do Estado*. Contabiliza um total de 11 mil M€ de garantias a outras entidades, constantes no Quadro 6.2. Os maiores beneficiários são a Região Autónoma da Madeira, a Infraestruturas de Portugal, o Fundo de Contragarantia Mútuo e o Metropolitano de Lisboa, bem como a empresa Águas de Portugal. Persiste o problema da omissão das garantias concedidas pelos restantes subsectores das AP.

Outro problema – também identificado em anos anteriores – são afirmações como a de que o OE 2022 “*prevê a concessão de apoios do Estado, através da DGTF, quer sob a forma de empréstimos quer de dotações de capital, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o pagamento do respetivo serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento*”. Ou seja, de qualquer forma esta dívida é paga pelo Estado, pelo que a formulação do texto sugere a mitigação do risco quando na verdade a probabilidade de estas dívidas serem pagas pelo Estado é praticamente igual a um.

Finalmente, sublinhamos que continua a haver uma escassez de informação relativa à TAP. No Quadro 3.5, prevê-se um “*apoio extraordinário*” de 600 M€ a título de “*medida de emergência covid-19*”, mas não se menciona o risco de novas transferências, sendo provável a continuação da crise no setor aéreo devido ao custo dos combustíveis. Do mesmo modo, não é mencionado o risco de novas transferências para o Novo Banco, que são possíveis, dado que ainda não foi esgotado o teto previsto no Mecanismo de Capitalização Contingente. Estas duas falhas foram já relevadas pelo CFP.

X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsectores da Administração Central

A organização política do Estado português, em três níveis de governo, confere-lhe um regime de “federalismo orçamental” com características peculiares na UE. Isso induz que deva existir uma repartição de competências entre o nível central/federal, regional e local, donde resulte uma partilha das receitas dos principais impostos entre os três níveis de Governo (nomeadamente IRS, IRC e IVA), mas também um sistema de transferências diferenciadas por razões de eficiência ou equidade. Nos anos mais recentes, este enquadramento tem vindo a ser aprofundado pelo processo de descentralização em curso nas AP. A peculiaridade do sistema português reside na atribuição da totalidade da coleta de impostos cobrados nas regiões autónomas às próprias regiões, coadjuvadas por transferências adicionais para a RAM e RAA ao abrigo das Leis das Finanças Regionais Autónomas (LFRA) e Lei de Finanças Locais (LFL), e do pagamento de certas despesas regionais (e.g. Universidades, forças de segurança, etc.).

X.9.1. Existe solidariedade entre níveis de contenção de despesa dos vários subsectores (excluindo a Segurança Social)?

Nas AP, excluindo a SS, a comparação vem sendo feita entre os subsectores AC e ARL, o que tem representado uma perda de acesso a informação estrutural relevante, diminuindo a sensibilidade da análise decomposta relativamente a fluxos intersectoriais para unidades descentralizadas administrativamente dentro da AC.

A disponibilização das Contas das AP na ótica da contabilidade pública, publicadas nos Anexos do ROE, utilizando os valores orçamentados para o ano do orçamento em análise e os valores da execução provisória do ano anterior, permite o cálculo da despesa total efetiva consolidada (isto é, excluindo as transferências para outros subsectores) por subsetor, corrente e de capital, o que permite aferir o contributo estrutural de cada subsetor para a contenção de despesa, através da quantificação do peso de cada um dos subsectores para a variação da despesa das AP, patente na tabela seguinte.

Tabela 23. Despesa consolidada, corrente e de capital, em contabilidade pública (em M€)

	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administrações Públicas
Despesa efetiva consolidada 2021	58.835	12.839	29.128	100.602
% total da despesa consolidada das AP	58,37%	12,74%	28,90%	100,0%
Despesa efetiva consolidada 2022	64.453	13.510	29.133	106.576
(% total da despesa consolidada das AP)	60,18%	12,61%	27,20%	100,0%
Varição % (2022-2021)	9,5%	5,2%	0,0%	6,3%
Contributo para o aumento da despesa (%)	89,26%	10,66%	0,08%	100,00%

Fonte: ROE 2022 e cálculos IPP

A despesa efetiva total das AP aumenta entre 2021 e 2022, mantendo a tendência dos últimos anos, onde também é notória a estabilidade da despesa da SS, embora, em ambos os anos, com valores significativamente acima dos anos precedentes da pandemia. De resto, observa-se uma certa estabilidade na estrutura da despesa consolidada subsetorial face aos últimos anos.

Existe uma pronunciada dissonância do contributo relativo da AC para o aumento da despesa das AP: analiticamente, o aumento de despesa é, em termos consolidados, praticamente explicado pela AC, com um contributo marginal da ARL e SS. O contributo para a consolidação, em termos relativos, vem, pois, significativamente mais da SS, num contexto de despesa efetiva total a crescer cerca de 6 mil M€, um acréscimo semelhante ao que já se tinha verificado em 2021.

Tem-se vindo a verificar uma consolidação na melhoria dos pagamentos em atraso na AC (uma redução de 160 M€ quando comparado com 2019), para o que contribuiu essencialmente a regularização de dívidas a fornecedores no âmbito do Programa da Saúde. No âmbito dos programas de ajuda financeira no domínio da ARL, mantém-se a ausência de informação detalhada relativamente ao efeito do pagamento de dívidas nos quadros respeitantes às receitas e despesas da AL, o que limita a perceção dos riscos orçamentais daí decorrentes. Não existem também elementos suficientemente desagregados que permitam aferir sobre o acesso dos municípios a fundos europeus. No caso da AR, existiu uma atenuação da despesa por redução dos juros e outros encargos (-19,1%) em 2021, relacionado com a suspensão legal, em 2020, do pagamento dos encargos decorrentes do empréstimo do Programa de Assistência Económica e Financeira, por parte da RAM, mas que serão retomados em 2022 (+42,8%), gerando novo fator de tensão na despesa.

X.9.2. Existe flexibilidade das transferências à conjuntura macroeconómica?

O efeito estabilizador automático das transferências intergovernamentais não está sincronizado com o ciclo económico contemporâneo, mas é antes condicionado pelo quadro legal que determina uma fundamentação das transferências por critérios desfasados de dois anos no que se refere quer à AL (pela LFL) quer à AR (pela LFRA). Ao abrigo da LFL, nomeadamente através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que sofre um decréscimo de 5,8% em 2022, as transferências para os municípios no ano orçamental t são uma percentagem da média aritmética da soma do valor cobrado de IRS, IRC e IVA coletados no ano $t-2$, no continente. Desde 2019, a AL conta também com uma transferência autónoma de uma parte do IVA (alteração introduzida na LFL, através da Lei nº 51/2018, de 16 de agosto), fluxo que em 2022 sofre uma forte queda de 26%, em resultado da redução geral de receitas daquele imposto no continente. Em 2022 prevê-se um decréscimo de 1,9% nas transferências previstas na LFL, que se fica a dever, por efeito automático, a uma menor receita fiscal arrecadada em 2021 devido aos efeitos da pandemia na atividade económica. Ainda assim, discricionariamente, o Fundo de Financiamento das Freguesias recebe um assinalável reforço de fundos (16,6%). Não obstante a redução assinalável do fluxo de transferências do FEF, o grau de cobertura regista ligeira melhoria na convergência.

Tabela 24. Transferências para os municípios (em M€)

Ano t	Ano $t-2$	Coleta IVA, IRS e IRC (Ano $t-2$)	Transferências teóricas ¹ [a]	Transferências efetivas ² [b]	Grau de cobertura [b]/[a]	Variação % [b]
2019	2017	33.983	2.209	1.990	90,1%	7,9%
2020	2018	35.915	2.335	2.152	92,2%	8,1%
2021	2019	37.351	2.428	2.329	95,9%	8,2%
2022	2020	34.983	2.274	2.195	96,5%	-5,8%

(1) De acordo com a fórmula constante na Lei 73/2013, a qual prevê a aplicação de uma taxa de 19,50% sobre a média aritmética da soma dos impostos IVA, IRS e IRC de $t-2$ no continente.

(2) Note-se que aqui estão apenas a ser consideradas as transferências no âmbito do FEF – as estipuladas ao abrigo da LFL e as que efetivamente, por hipótese, detêm um poder elevado na flexibilidade das transferências relativamente à conjuntura macroeconómica. Não obstante, refira-se que a não inclusão das transferências associadas ao Fundo Social Municipal, IRS e parte do IVA não alteram as conclusões obtidas, dado o seu reduzido peso.

Fonte: CGE 2012-2020, ROE 2022 e cálculos próprios

Relativamente às transferências para a AR, a taxa de atualização é igual à taxa de variação, no ano $t-2$, da despesa corrente do Estado, excluindo a transferência do Estado para a Segurança Social e a contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, de acordo com a CGE. A taxa de variação definida não pode exceder a taxa de variação do PIBpm nominal, no ano $t-2$ (artigo 48.º da LFRA, Lei orgânica n.º 2/2013, de 2 de

setembro). Tendo em conta que a taxa de crescimento do PIB corrente a preços de mercado em 2020 (t-2) se fixou em – 8,1%, não é de estranhar uma redução no valor das transferências (-5,5%), que penaliza os recursos financeiros das regiões numa altura de exigências na consolidação da recuperação económica insular, no pós-Covid-19.

Tabela 25. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores (em M€)

Ano t	Transferências (no âmbito da Lei das Finanças Regionais)	Transferências totais [a]	Variação % [a]
2019	533	548	6,6%
2020	522	523	2,4%
2021	534	540	12,6%
2022	498	511	- 5,5%

Fonte: CGE 2012- 2020 e ROE 2022

X.9.3. A transferência de competências entre subsetores é acompanhada pela transferência dos recursos adequados?

A transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais é continuada através do processo de descentralização iniciado na anterior legislatura, com o objetivo de aproximar a gestão dos serviços públicos dos cidadãos (aspeto que é enfatizado nas secções do ROE “*Concluir o processo de descentralização de competências*” e “*Valorizar o território e reforçar a política de proximidade*”. Como veículo de aperfeiçoamento da democracia, reconhece-se o valor central do processo de descentralização na economia das AP.

Este ano verifica-se uma melhoria explícita, face aos últimos dois anos, no reforço do financiamento do processo de descentralização, com a criação efetiva do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD). Acresce que é apresentado um quadro com a desagregação fina da afetação de verbas do FFD por áreas das competências descentralizadas, já concretizadas, para os municípios e freguesias (Cultura, Saúde, Educação e Ação Social), o que constitui um contributo para a transparência da informação. No entanto, pela sua própria natureza, o FFD deveria ter uma discriminação do financiamento não só em termos setoriais, mas igualmente em termos territoriais, utilizando-se por exemplo uma unidade territorial apropriada, como as NUTS II.

O FFD é dotado com 832 M€ na PLOE 2022 (e para uma execução a efetivar apenas a partir de abril de 2022), um valor substancialmente superior aos 358 M€ referidos no ROE do ano anterior, mas sem esta formalização financeira, que irá estabelecer um compromisso escrutinável em próximas propostas de OE. Para além disso, este reforço

poderá indiciar uma maior robustez desta prioridade relativamente à expansão da descentralização a novas áreas, dando continuidade ao que é previsto legalmente (como por exemplo, nas áreas da modernização administrativa, transportes e ambiente).

X.9.4. É explicitada informação sobre a "carga fiscal" ao nível autárquico, quer direta (só impostos locais), quer indireta (de transferências do OE)?

É fornecida informação sobre a receita fiscal municipal direta prevista para 2022 (3.427 M€), registando-se um aumento face ao ano anterior, discriminando a parte referente a IMI (1.579 M€) e a IMT (1.172 M€), ambas as rubricas com uma evolução positiva, que são, tradicionalmente, as principais componentes da receita fiscal da AL. É ainda explicitado o montante de transferência do OE por via da LFL (3.199 M€), bem como as transferências provenientes da União Europeia (673 M€) para as autarquias. Relativamente à informação disponibilizada, destaca-se negativamente apenas o facto de continuar a não constar informação sobre o peso relativo que estas receitas e despesas da AL representam no PIB.

Numa informação mais desagregada e útil sobre as rubricas ligadas às transferências do OE para a AL ao abrigo da LFL, são explicitados, para o período 2020-2022, os valores afetos ao FEF, ao Fundo Social Municipal, participação no IRS (só autarquias do continente) e Fundo de Financiamento das Freguesias e, pelo terceiro ano de vigência, a nova fonte de receita autárquica resultante da participação dos municípios na receita do IVA. Consta também a nova rubrica de receita associada ao FFD, naturalmente apenas com registo para 2022. Apenas as rubricas de transferências indexadas à conjuntura (FEF e fração do IVA) denotam uma evolução negativa prevista na PLOE.

X.9.5. É explicitada informação sobre a "carga fiscal" ao nível da administração regional, quer direta (só impostos regionais), quer indireta (de transferências do OE)?

É apresentada informação sobre "Receita Fiscal" (1.661 M€), embora, como reiteradamente tem acontecido em anos anteriores, não se discrimine por tipo de imposto, nem se desagregue por regiões (RAM/RAA). É ainda apresentada informação sobre Transferências da AC (498 M€) e da União Europeia (375 M€), no que representa mais do que uma duplicação destes fundos, para as Regiões face a 2021.

Finalmente, são apresentados os valores discriminados das transferências do OE ao abrigo da LFRA, que sofrem uma redução de 6,7% em 2022, face ao ano anterior, bem

como outras transferências residuais, com os valores desagregados para ambas as regiões autónomas. Uma vez mais, justificava-se que os quadros referentes à (i) receita e despesa efetiva global regional e (ii) decomposição das transferências da AC para a AR tivessem, ambos, uma desagregação por regiões, RAM e RAA (como acontece apenas no 2º caso), o que melhoraria, de forma muito simples, a coerência da organização da informação, permitindo uma leitura mais lógica entre estes dois quadros relativos às finanças das Regiões, com um contributo para a transparência orçamental.

DRAFT

X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental

A qualidade do processo orçamental nas suas várias fases é determinante. Por um lado, para permitir graus de eficiência e controlo na utilização dos recursos públicos cada vez mais elevados e assim contribuir para a boa gestão e sustentabilidade das finanças públicas. Por outro, para se atingir níveis superiores de transparência orçamental, aumentando a capacidade de escrutínio político e da sociedade civil.

X.10.1. O OE apresenta melhorias do processo orçamental?

Face ao ROE 2021, não se vislumbram significativas medidas de melhoria ao nível da informação respeitante ao processo orçamental. Seria interessante considerar a existência de uma secção no ROE que abordasse explicitamente a temática do processo orçamental e da transparência (especialmente tendo em consideração a tendência crescente da dimensão do ROE), e as medidas que no ano do exercício serão aplicadas a este respeito. Isto é ainda mais importante no contexto da mais recente Lei de Enquadramento Orçamental, que estabelece os fundamentos e obrigações do Governo para a implementação de uma significativa reforma do processo orçamental, que conduza à introdução de uma lógica de médio prazo e de um verdadeiro modelo de orçamentação plurianual por programas – dados os sucessivos adiamentos, era importante que o ROE elucidasse sobre o que já foi feito, as principais exigências ainda a enfrentar e a evolução prevista.

X.10.2. A entidade responsável pela elaboração do OE, no Ministério das Finanças, está bem apetrechada de recursos humanos?

Salvo raras exceções, o número global de efetivos da Direção Geral do Orçamento (DGO) tem vindo gradualmente a decrescer desde 1997. Não estando ainda disponíveis os dados para os últimos três anos quanto ao número de efetivos, não se pode inferir quanto a uma potencial melhoria ou não no grau de cobertura, não sendo, assim, possível avaliar a evolução da necessidade de recurso a pessoal contratado externamente. No entanto, não se conhecendo nenhuma justificação técnica para a gradual redução do número de efetivos a que temos assistido, parece claro que tal pode ter impacto na capacidade da DGO em responder às necessidades que envolvem a elaboração do OE.

Tabela 26. Número de efetivos da Direção Geral do Orçamento, 2009-2022

	2009	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
[1] N.º efetivos	230	181	173	164	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
[2] Mapa de pessoal ⁽¹⁾	n.d.	265	210	211	235	n.d.	n.d.	n.d.
[1]/[2] Grau de cobertura	n.d.	68%	82%	78%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

⁽¹⁾ Corresponde ao número de efetivos considerados necessários ao (bom) desenvolvimento dos serviços e atividades.

Fonte: Balanço Social da DGO (2018) e Mapas de Pessoal

Para além do número de efetivos, era também interessante dispor de informação atualizada sobre o mapa de pessoal e sobre a estabilidade laboral nesta entidade – uma elevada rotatividade de pessoal poderá influenciar o bom funcionamento dos serviços e atividades, pondo em causa potenciais ações de capacitação e formação técnica destes recursos humanos, que poderiam significar uma melhoria substancial na qualidade de informação fornecida pelo ROE.

X.10.3. Os efeitos da alteração, neste OE, do perímetro das Administrações Públicas quer sobre a receita, quer sobre a despesa, são explícitos?

A informação sobre a alteração do perímetro das AP consta nos Quadros AII.1, AII.2 e AII.3 (pp. 361 e 362 do ROE), que apresentam as listas de entidades que entram e saem do perímetro. Em linha com o sucedido nos últimos OE, o número de novas EPR é pouco significativo, pelo que a informação do impacto dessas alterações nas contas públicas é menos relevante. Ainda assim, em benefício da transparência e comparabilidade, dever-se-ia continuar a apresentar os valores em contabilidade pública da despesa da AC com as *Novas EPR*, o *universo comparável* e o *universo completo*, como já aconteceu.

X.10.4. O OE baseia-se em dados fiáveis da execução orçamental dos três subsectores no período (tm-9) a (tm-3) meses e numa estimativa razoável do saldo orçamental global em t-1 (ano anterior ao do OE)?

Os dados da execução orçamental são divulgados mensalmente pela DGO e são hoje uma fonte de informação fidedigna e atualizada, que permitem que o OE seja elaborado sobre uma base sólida relativamente aos dados dos anos anteriores. Naturalmente, há sempre a dificuldade da previsão da execução orçamental relativamente ao ano anterior ao do OE, em virtude de o OE ser elaborado ainda durante o ano orçamental anterior (em tm-3) e não já após o fim do ano.

No entanto, essa dificuldade não se verificou este ano, em virtude de o ROE ter sido elaborado já após o fim do ano orçamental anterior (decorrente da sua não aprovação e consequente processo de eleições legislativas antecipadas), pelo que a estimativa do Ministério das Finanças para o saldo orçamental global do ano anterior ao do OE (ano 2021) assentou na previsão já apurada pelo Instituto Nacional de Estatística (nomeadamente de -2,8% do PIB).

X.10.5. As condições para apreciação, deliberação e debate do OE na Assembleia da República são satisfatórias (incluindo apoio da UTAO)?

Portugal, quando comparado com vários países europeus, mantém um período relativamente curto de apreciação do OE na Assembleia da República. A nova Lei de Enquadramento Orçamental previa uma antecipação da data de entrega do OE para 1 de outubro, o que se traduziria numa antecipação de duas semanas, no entanto, a terceira alteração a esta lei voltou a alargar o prazo para 10 de outubro. A isto acresce a crescente complexidade dos OE, como se pode verificar pelo aumento do número de artigos (264 na PLOE 2022). Os deputados, para além de receberem orçamentos com cada vez mais artigos, são também eles agentes de propostas de alteração em número crescente (1.542 relativamente à PLOE 2021), o que, conjuntamente, poderá tornar o processo orçamental menos transparente.

A análise da UTAO (2022) à PLOE 2022 foi publicada, em versão preliminar, a 23 de abril de 2022, ou seja, 10 dias após a entrega da PLOE. Esta análise continua a parecer, do ponto de vista substantivo, completa e informativa, sendo um excelente complemento aos documentos orçamentais.

Em resumo, o tempo para debate e análise do OE é comparativamente escasso, os orçamentos são cada vez maiores (quer na proposta do Governo, quer nas propostas de alterações dos deputados), mas o documento de apoio dos deputados para esse debate tem sido fortemente satisfatório.

Referências

- Agnès Bénassy-Quéré, Beatrice Weder di Mauro (2020). *Europe in the time of Covid-19: A new eBook*.
- Conselho das Finanças Públicas [CFP] (2015). *Glossário de termos das Finanças Públicas*. Versão 1.0 (abril 2015).
- CFP (2022a). *Previsões macroeconómicas subjacentes à nova proposta de Orçamento do Estado para 2022*. Parecer n.º 2/2022. 12 de abril de 2022.
- CFP (2022b). *Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2022*. Relatório n.º 03/2022. Abril de 2022.
- Direção Geral do Orçamento [DGO] (2007). *Balanço Social 2007*.
- DGO (2018). *Balanço Social 2018*.
- MF (2022a). *Programa de Estabilidade 2022-2026*. Março de 2022.
- MF (2022b). *Conta Geral do Estado 2021 – Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social*. Maio, 2022.
- MF (2020c). *Orçamento do Estado 2022 – Proposta de Lei e Relatório*. Abril, 2022.
- Unidade Técnica de Apoio Orçamental [UTAO] (2022). *Apreciação preliminar da segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022*. Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado. Relatório UTAO n.º 7/2022.

Legislação

- Lei n.º 41/2020 – Terceira alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental, e primeira alteração à Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro. Diário da República n.º 160/2020, Série I de 2020-08-18, pp. 17-58, Assembleia de República.
- Decreto N.º 227/XIII – Segunda alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental, recalendarizando a produção de efeitos da mesma.
- Lei n.º 151/2015 – Lei de Enquadramento Orçamental. Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11, pp. 7566-7584, Assembleia de República.

IPP REPORT 10

Budget Watch: OE 2022 – rigor e transparência orçamental

Autores: Paulo Trigo Pereira e Joana Andrade Vicente

ISSN: 2183-9379

Maio 2022

Com o apoio:



**INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY**

L I S B O N

Institute of Public Policy Lisbon – Rua Miguel Lupi 20, 1249-078 Lisboa PORTUGAL
www.ipp-jcs.org – email: admin@ipp-jcs.org – tel.: +351 213 925 986 – NIF: 510654320

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o Institute of Public Policy nem qualquer representante seu é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores. Quaisquer citações são autorizadas desde que a fonte original seja adequadamente reconhecida.