



Análise do Orçamento do Estado 2021: Sumário Executivo

A apresentação do Orçamento do Estado para 2021 (OE 2021) ocorreu num **contexto de uma forte recessão** provocada pelos sucessivos confinamentos necessários, desde março, para combater a pandemia da COVID-19. Neste sentido, o NECEP decidiu analisar este documento tomando como base, sempre que possível, os dados de 2019, dado tratar-se dos últimos dados que podem ser considerados «normais». Este relatório temático é também menos extenso face ao habitual, não apenas por via da elevada incerteza da presente conjuntura, mas também porque o Relatório do OE 2021 é um **documento de difícil compreensão** e, por vezes, contraditório.

De facto, o ROE combina elementos de rotina na Função Pública e políticas sociais convencionais com elementos extraordinários no apoio à economia como o *lay-off* simplificado e moratórias fiscais e contributivas. Em particular, o mecanismo de *lay-off* já se encontra em vigor deste abril, com variantes em mutação contínua, mas que não se apresentam de forma sintética e clara. Isso não significa que o Governo ignore os desafios que o ano de 2021 trará à economia, mas apenas que não os explicitou de forma clara no documento orçamental. A interpretação do NECEP é o que o Governo tomará as medidas de confinamento e distanciamento social em alinhamento genérico com os principais países da União Europeia, embora apoie apenas parcialmente e de forma discricionária as famílias e os setores da economia mais prejudicados. Tal poderá agravar a disparidade no mercado de trabalho entre os setores protegidos e os demais.

Embora os mapas orçamentais sejam de interpretação difícil, a orientação geral de apoiar a **preservação do emprego e da capacidade produtiva** é patente no documento. Em traços gerais, o NECEP concorda com essa orientação, em particular, com a disponibilização de apoios de natureza temporária ao emprego (como o referido *lay-off*), aos gerentes das pequenas empresas (aspeto reforçado em sede de especialidade) e na forma de moratórias fiscais e contributivas. No entanto, a partilha do esforço entre o aumento da dívida e a manutenção do rendimento parece desproporcional já que setores inteiros da economia terão perdas de rendimento significativas ao mesmo tempo que outros até poderão ver aumentar o seu rendimento disponível e poupança, em parte, à custa da manutenção da **dívida pública** num patamar elevado, próximo dos 135% do PIB. O NECEP entende que a meta definida para o défice em 2021 (4.3% do PIB) não parece atingível, tendo calculado um **defíce de 5.4%** já contando com o impacto das medidas aprovadas em sede de especialidade de 0.3 pontos percentuais do PIB. Aliás, a referida meta nem deve ser o principal critério de avaliação das finanças públicas no atual contexto. Por exemplo, o **aumento das despesas com pessoal em 7.4% do nível de 2019** configura uma pressão permanente sobre a despesa que é totalmente desadequada face à gravidade da crise e que é grandemente escamoteada pelo enfoque no saldo global. É que um défice de 4.3% ou superior deveria resultar do aumento dos apoios temporários à economia e não de aumentos permanentes de despesa corrente ou de investimento público de qualidade e eficácia duvidosas.

O apoio dos **programas europeus a fundo perdido** é visível no orçamento de 2021 podendo contribuir para financiar o défice em cerca de 0.7 pp do PIB. Porém, a estratégia de aplicação dos programas europeus parece desadequada já que, em traços gerais, duplica em volume o tipo de projetos normalmente apoiados com esse tipo de fundos. Por exemplo, nos EUA, os estímulos à economia foram distribuídos na forma de subsídios extraordinários e não de projetos sujeitos a escrutínio político-discricionário.

O Governo teria a obrigação de clarificar a **dimensão dos custos com o apoio à economia no total do biénio 2020-2021** com algum grau de detalhe e transparência, neles se incluindo as transferências entre anos contabilísticos de rubricas como impostos e moratórias. A ausência dessa clarificação, que a própria Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTA) veio lamentar, tornam difícil uma avaliação da qualidade da política orçamental no período compreendido entre março de 2020 e dezembro de 2021.

A persistência da crise pandémica pelo menos até ao verão de 2021 poderá contribuir para a desatualização das estimativas de crescimento económico, défice e dívida e recomendariam que o Governo tivesse previsto, de forma explícita no documento orçamental de 2021, os **custos contingentes** com uma terceira vaga e subsequentes confinamentos, mesmo que parciais e localizados geograficamente, em que clarificasse o tipo de medidas orçamentais que tomaria nessa altura e nesse contexto, bem como a respetiva consequência para os principais agregados.