Quinta-feira, 27 de outubro de 2022 **II Série-A — Número 108**

DIÁRIO
da Assembleia da República

XV LEGISLATURA 1.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2022-2023)

2.º SUPLEMENTO

S U M Á R I O

Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (Aprova o Orçamento do Estado para 2023):
— Relatório final da Comissão de Orçamento e Finanças, contendo os pareceres das diversas comissões especializadas, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), do Conselho das Finanças Públicas, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

PROPOSTA DE LEI N.º 38/XV/1.ª

(APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2023)

Relatório final da Comissão de Orçamento e Finanças, contendo os pareceres das diversas comissões especializadas, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), do Conselho das Finanças Públicas, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e da Comissão Nacional de Proteção de Dados

Relatório final

Índice

Parte I – Considerandos
Parte II – Opinião do Deputado Relator
Parte III – Conclusões

PARTE I – Considerandos

Introdução

O Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, ao abrigo do seu poder de iniciativa, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do artigo 197.º da Constituição e no artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República.

A referida proposta deu entrada na Assembleia da República a 10 de outubro de 2022, tendo sido admitida na mesma data. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (COF), comissão competente, no dia da sua admissão, para apreciação na generalidade. Em reunião da COF, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, foi o signatário nomeado como autor do parecer da Comissão.

No dia 10 de outubro foi promovida por S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, não tendo até à data sido recebidos os respetivos pareceres.

No dia 21 de outubro foi realizada pela COF a audição regimental do Ministro das Finanças e, no dia 24 de outubro, a audição regimental da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, conjuntamente com a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão.

Para efeitos do presente parecer, foram considerados os pareceres da UTAO (Relatório n.º 15/2022: *Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2023*) e do Conselho das Finanças Públicas (CFP) (Parecer n.º 3/2022, de 7 de outubro: *Previsões macroeconómicas subjacentes à proposta de Orçamento do Estado para 2023*).

A presente proposta de lei encontra-se em apreciação pública entre os dias 14 de outubro e 3 de novembro de 2022.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª encontra-se agendada para os dias 26 e 27 de outubro.

I.1. Cenário Macroeconómico

O cenário macroeconómico subjacente à proposta de Orçamento do Estado para 2023 (POE 2023) prevê um crescimento do PIB, em 2023, de 1,3%, em abrandamento face ao crescimento de 2022, estimado em 6,5%.

O crescimento previsto inclui um contributo de 1,6 pontos percentuais (pp) da procura interna e um

contributo da procura externa líquida, que passa a negativo, de -0,3 pp.

A inflação, medida pelo índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC), deverá abrandar para 4%, depois de ter atingido 7,4% em 2022.

O crescimento nominal do PIB deverá desacelerar de 10,7%, em 2022, para 4,9%, em 2023.

A balança de bens e serviços é negativa desde 2020, sendo que a POE/2023 prevê a continuação de défices comerciais para 2022-2023.

As projeções depararam-se com um cenário excecional, resultante do conflito na Ucrânia, iniciado no final de fevereiro, mas que persiste sem que se anteveja um fim a breve prazo.

Em resposta às vicissitudes decorrentes da atual conjuntura internacional, a estratégia proposta pelo Governo elenca cinco prioridades:

- Reforçar os rendimentos das famílias;
- Mitigar as subidas de preços e de juros;
- Acelerar a transição energética e climática;
- Apostar no investimento e inovação;
- Reforçar a credibilidade orçamental.

Quadro 1.10. Cenário macroeconómico 2022-2023

(percentagem, pontos percentuais)

	2021	2022 e	2023 p	2022 e	2023 p
	INE	Ministério das Finanças - OE 23		Ministério das Finanças - OE 22/ PE 22-26	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)					
PIB	**5,5**	**6,5**	**1,3**	**4,9**	**3,3**
Consumo privado	4,7	5,4	0,7	3,8	2,1
Consumo público	4,6	1,8	2,3	1,6	0,9
Investimento (FBCF)	8,7	2,9	3,6	7,9	6,7
Exportações de bens e serviços	13,5	18,1	3,7	13,1	5,2
Importações de bens e serviços	13,3	12,0	4,0	11,1	4,1
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)					
Procura interna	5,7	4,4	1,6	4,3	2,8
Procura externa líquida	-0,3	2,2	-0,3	0,6	0,4
Evolução dos preços (taxa de variação, %)					
Deflator do PIB	1,4	4,0	3,6	2,5	2,5
IHPC	0,9	7,4	4,0	4,0	1,7
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)					
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	1,9	1,9	0,4	1,3	0,7
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,6	5,6	5,6	6,0	5,8
Produtividade aparente do trabalho	3,5	4,5	0,9	3,5	2,6
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)					
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao	0,5	0,3	1,5	1,6	2,5
Saldo da balança corrente	-1,2	-1,3	-1,1	-1,7	-1,0
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-3,0	-2,8	-2,6	-3,4	-2,8
Saldo da balança de capital	1,7	1,6	2,6	3,3	3,5

Notas: e estimativa; p previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

I.2. Saldo e Principais Agregados Orçamentais em Contabilidade Nacional

O saldo orçamental constante da POE 2023 projeta uma melhoria do saldo orçamental (contabilidade nacional) de -1,9% do PIB, em 2022, para -0,9%, em 2023, uma correção de 1 pp. O saldo primário é previsto registar um *superavit* de 1,6%.

Quadro 3.1. Conta das Administrações Públicas, 2022-2023

(milhões de euros; percentagem do PIB)

	2022	OE 2023	2022	OE 2023	2023/ 2022
	milhões de euros		% do PIB		t.v.h (%)
Receita corrente	**103 145**	**107 130**	**43,4**	**43,0**	**3,9**
Receita fiscal	60 273	61 852	25,4	24,8	2,6
Impostos s/ produção e importação	35 228	36 797	14,8	14,8	4,5
Impostos correntes s/ rendimento, património	25 045	25 055	10,5	10,1	0,0
Contribuições sociais	29 148	30 652	12,3	12,3	5,2
das quais: efetivas	24 253	25 651	10,2	10,3	5,8
Vendas	7 459	7 850	3,1	3,1	5,2
Outra receita corrente	6 266	6 776	2,6	2,7	8,1
Receita de capital	**1 664**	**3 897**	**0,7**	**1,6**	**134,2**
Receita total	**104 809**	**111 027**	**44,1**	**44,5**	**5,9**
Despesa corrente	**98 183**	**101 600**	**41,3**	**40,8**	**3,5**
Despesas com pessoal	25 782	27 212	10,9	10,9	5,5
Consumo intermédio	13 435	14 822	5,7	5,9	10,3
Prestações sociais	45 076	45 006	19,0	18,1	-0,2
em dinheiro	40 357	39 970	17,0	16,0	-1,0
em espécie	4 719	5 036	2,0	2,0	6,7
Subsídios	2 439	1 437	1,0	0,6	-41,1
Juros	5 060	6 257	2,1	2,5	23,7
Outra despesa corrente	6 391	6 866	2,7	2,8	7,4
Despesa de capital	**11 055**	**11 633**	**4,7**	**4,7**	**5,2**
Formação bruta de capital fixo	6 295	8 618	2,7	3,5	36,9
Outra despesa de capital	4 761	3 015	2,0	1,2	-36,7
Despesa total	**109 239**	**113 233**	**46,0**	**45,4**	**3,7**
Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento	**-4 430**	**-2 207**	**-1,9**	**-0,9**	
Saldo primário	**630**	**4 050**	**0,3**	**1,6**	

Fonte: INE e Ministério das Finanças.

A previsão é de um saldo orçamental igual a -2207 milhões de euros (M€), uma melhoria de 2.223 M€ face a 2022.

Em percentagem do PIB, é prevista a melhoria do saldo orçamental em 1 pp do PIB resultante de uma subida da receita (0,4 pp) inferior à da despesa (-0,6 pp).

Prevê-se ainda que a receita cresça 5,9% face a 2022, salientando-se o aumento da receita de capital (134,2%) e de «outra receita corrente» (8,1%) que incluem as verbas previstas no âmbito do PRR. Destaque ainda para as estimativas do crescimento da receita fiscal (2,6%) e das contribuições sociais efetivas (5,8%), resultando estas últimas do baixo nível de desemprego registado, no entendimento do MF.

Do lado da despesa, prevê-se um crescimento de 3,7%, destacando-se o contributo dado pelo investimento (36,9%), justificado pela execução dos investimentos estruturantes e dos projetos no âmbito do PRR, em particular com a Educação, a transição digital e a instalação de centros tecnológicos especializados; no caso da Saúde, com investimentos nas infraestruturas tecnológicas e físicas; e em sede do Ambiente, no âmbito da eficiência energética, autoconsumo e transportes públicos.

I.3. Principais Medidas de Política Orçamental e Respetivo Impacto

Quadro 3.2. Receita: principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023

(milhões de euros)

Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023	M€ 2023
Receita	**-1 629**
IRS	**-1 010**
Atualização dos escalões a 5,1%	-300
Redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação	-250
Reforma do Mínimo de Existência	-200
Redução transversal das taxas	-200
Complemento abono de família (i)	-30
Alargamento do IRS Jovem	-15
Aumento das deduções no IRS a partir do 2.º filho ( )	-10
Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de produção de energias renováveis à rede (i)	-5
IRC	**-210**
Incentivo fiscal à recuperação (i)	-150
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal (i)	-60
IVA	**-127**
Redução do IVA da electricidade (i)	-67
Transição para o mercado regulado gás (i)	-60
ISP	**-385**
Redução do ISP	-335
Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	-25
Fim gradual das isenções de ISP	5
Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	-30
Outros impostos indiretos	**134**
Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4%	134
Outra receita	**-31**
Isenção das taxas moderadoras (i)	-31

Nota: (i) invariante.

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro 3.3. Despesa: Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023

(milhões de euros)

Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023	M€ 2023
Despesa	**2 949**
Despesas com pessoal	**1 430**
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%	620
Progressões e promoções (i)	284
Alterações a carreiras	221
Aumento da RMMG para 761,58€ (i)	118
Contratações em curso (i)	110
Aumento do subsídio de alimentação	77
Prestações sociais	**1 660**
Pensões: atualização regular (i)	1 155
Atualização do indexante de apoios sociais (IAS) (i)	155
Aumento do abono de família e alteração de escalões (i)	66
Manutenção do preço dos passes e tarifas (i)	66
Gratituidade das creches (ii)	60
Reforço complemento solidário para idosos	53
Garantia infância (i)	53
Aumento de lugares na RNCCI (i)	43
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	10
Revisão da despesa pública	**-141**

Fonte: Ministério das Finanças. Nota: (i) Invariante; (ii) Parcialmente invariante.

Os quadros supra elencam as principais medidas de política orçamental a implementar em 2023, bem como as medidas em políticas invariantes que, embora decididas em 2022, ainda repercutem efeitos em 2023.

Do lado da receita, predominam as medidas em sede de IRS, na ordem dos -1010 M€, entre as quais a atualização dos escalões a 5,1% ou a redução das retenções na fonte para apoiar encargos de habitação, com -300 M€ e -250 M€, respetivamente. As reduções em sede de ISP contribuem com -385 M€.

Na despesa, a atualização salarial da função pública deverá rondar os 620 M€, totalizando as despesas com pessoal cerca de 1430 M€, enquanto as medidas atinentes às prestações sociais deverão ascender a 1660 M€, com destaque para o peso que, entre estas, representa a atualização regular das pensões.

I.4. Investimentos Estruturantes

A previsão do investimento público para 2023 atinge cerca de 3,5% do PIB, representando este valor um aumento de 36,9% face ao ano a terminar, o que, no entender do MF, poderá permitir um reforço da competitividade da economia portuguesa e o aumento do seu crescimento potencial.

No âmbito do investimento público, o MF destaca que a evolução programada se revela consistente com o grau de maturidade de investimentos estruturantes planeados previamente à pandemia de COVID-19, estimados em 10 874 M€, ao qual se somam os projetos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

O PRR vem reforçar o papel conferido ao investimento público, visando a concretização de um conjunto de investimentos que «promovam a especialização da economia portuguesa, a convergência com a União Europeia e a aceleração da transição digital e climática».

Para 2023, o investimento estruturante deverá ascender a cerca de 2262 M€, o que representa um acréscimo de 580 M€ face a 2022. Os investimentos previstos contemplam as áreas dos transportes, saúde e segurança social, bem como ambiente e agricultura.

Quadro 4.15. Transferências do Orçamento de Estado para a Administração Regional

(milhões de euros)

	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação	
				2022/2021	2023/2022
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	**534,1**	**498,4**	**515,4**	**-6,7**	**3,4**
RAA	301,8	281,2	288,9	-6,8	2,7
RAM	232,3	217,2	226,5	-6,5	4,3
Outras	**6,3**	**12,4**	**22,4**	**-**	**81,3**
RAA	1,6	0,0	0,0	-	-100,0
RAM	4,7	12,3	22,4	160,8	82,0
Total	**540,4**	**510,8**	**537,9**	**-5,5**	**5,3**
RAA	303,4	281,2	288,9	-7,3	2,7
RAM	237,0	229,5	249,0	-3,1	8,5

Fonte: Ministério das Finanças, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira

Quadro 4.13. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local

(milhões de euros)

	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Taxa Variação (%)	
				2022/2021	2023/2022
Lei das Finanças Locais	**3 262,1**	**3 198,8**	**3 408,5**	**-1,9**	**6,6**
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) (a)	2 329,1	2 195,2	2 328,1	-5,8	6,1
Fundo Social Municipal (FSM)	163,3	204,2	215,3	25,1	5,4
Participação no IRS (b)	475,2	480,3	510,5	1,1	6,3
Participação no IVA (b)	57,0	42,2	61,3	-26,0	45,5
Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) (c)	237,4	276,9	293,2	16,6	5,9
Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)	**0,0**	**832,5**	**1 204,9**	**-**	**44,7**
Outras	**22,4**	**49,5**	**49,4**	**121,3**	**-0,1**
Total	**3 284,4**	**4 080,7**	**4 662,7**	**24,2**	**14,3**

Notas:
(a) Inclui o montante da coluna (8) do mapa 12 do Orçamento do Estado.
(b) Só inclui os municípios do Continente.
(c) Inclui o montante da coluna (2) do mapa 13 do Orçamento do Estado.
Fonte: Ministério das Finanças.

I.5. Dívida Pública

O rácio da dívida pública em percentagem do PIB deve retomar a trajetória descendente iniciada em 2015, a qual foi interrompida em 2020 na sequência da crise pandémica. Assim, prevê-se que, em 2022, o rácio da dívida pública se possa reconduzir a um valor inferior ao de 2019 (115% que compara com 116,6% em 2019) e que, já em 2023, o mesmo consiga diminuir 4,3 pp, o que permitirá atingir 110,8% do PIB. A verificar-se, esta redução significa o regresso do rácio de dívida pública a níveis inferiores ao verificado no ano de 2011.

O principal contributo para o resultado preconizado será concedido pelo crescimento do PIB nominal (5,4 pp), ainda que com menor impacto em relação a 2022, e, em menor escala, pelo saldo primário (1,6 pp), que melhora 1,4 pp face ao ano anterior. No entanto, o aumento da despesa com juros, decorrente do aumento das taxas de juro, contribuirá, por seu lado, para o aumento da dívida (2,5 pp).

Quadro 3.5. Dívida pública

(percentagem e pontos percentuais do PIB)

	2021	2022	2023	2021	2022	2023
		OE 2023	OE 2023	PE 2022-26	PE 2022-26	PE 2022-26
Dívida pública consolidada	**125,5**	**115,0**	**110,8**	**127,4**	**120,8**	**115,4**
Variação	-9,4	-10,5	-4,3	-7,8	-6,7	-5,3
Efeito saldo primário	0,5	-0,3	-1,6	0,4	-0,3	-1,6
Efeito dinâmico	-6,4	-10,0	-2,9	-4,7	-6,6	-4,4
Efeito juros	2,4	2,1	2,5	2,4	2,3	2,2
Efeito PIB	-8,8	-12,2	-5,4	-7,2	-8,8	-6,7
Ajustamento défice-dívida	-3,5	-0,2	0,3	-3,4	0,2	0,7

Fonte: Ministério das Finanças.

I.6. Situação Financeira das Administrações Públicas em Contabilidade Pública

Quadro 4.1. Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública

(milhões de euros)

	2022	2023	t.v.h (%)	% do PIB	
	Estimativa	Orçamento	2022/ 2021	2022	2023
Receitas Correntes	**99 989**	**105 765**	**5,8**	**42,1**	**42,4**
Impostos diretos	28 487	28 501	0,0	12,0	11,4
Impostos indiretos	30 721	31 637	3,0	12,9	12,7
Contribuições de segurança social	26 099	27 414	5,0	11,0	11,0
Outras receitas correntes	14 682	18 214	24,1	6,2	7,3
Receitas de Capital	**2 064**	**5 784**	**180,2**	**0,9**	**2,3**
Receita Total	**102 053**	**111 550**	**9,3**	**43,0**	**44,8**
Despesas Correntes	**96 326**	**102 179**	**6,1**	**40,6**	**41,0**
Despesas com pessoal	24 235	25 262	4,2	10,2	10,1
Aquisição de bens e serviços	15 903	18 389	15,6	6,7	7,4
Juros e outros encargos	6 811	7 078	3,9	2,9	2,8
Transferências correntes	45 067	45 650	1,3	19,0	18,3
Subsidios	2 001	2 344	17,1	0,8	0,9
Outras despesas correntes	2 310	3 456	49,6	1,0	1,4
Despesas de Capital	**8 382**	**12 551**	**49,7**	**3,5**	**5,0**
Investimentos	6 778	9 948	46,8	2,9	4,0
Transferências de capital	1 335	2 291	71,6	0,6	0,9
Outras despesas de capital	269	313	16,3	0,1	0,1
Despesa Total	**104 708**	**114 730**	**9,6**	**44,1**	**46,0**
Saldo Global	**-2 654**	**-3 181**		**-1,1**	**-1,3**

Fonte: Ministério das Finanças

O saldo global (contabilidade pública) das Administrações Públicas para 2023 deverá situar-se em -3181 M€. Face a 2022, que apresenta um saldo de -2654 M€, representa uma deterioração de 526 M€. Esta evolução traduz um crescimento da despesa (9,6%) superior ao da receita (9,3%), correspondendo, em grande parte, com as medidas de política a implementar em 2023, visando restituir o poder de compra às famílias através de medidas em sede do IRS e do aumento dos salários dos funcionários públicos. Da parte da receita, destacam-se as outras receitas correntes e de capital, influenciadas pelas verbas de fundos europeus a receber no âmbito do PRR, com repercussão na execução da despesa em investimento (46,8%) e despesas de capital (71,6%).

Por subsetores, é previsto um défice na Administração Central (-7080 M€) e na Administração Regional e Local (-106 M€), parcialmente compensado por um saldo positivo da Segurança Social (4005 M€).

I.7. Impostos

Quadro 4.4. Receita fiscal do Estado

(milhões de euros)

	2022	2023	Variação %
Impostos diretos	**24 165**	**24 078**	**-0,4%**
IRS	16 172	16 224	0,3%
IRC	7 491	7 329	-2,2%
Outros (CESE + CSB + ASSB + AIMI)	503	526	4,7%
Impostos indiretos	**28 662**	**29 559**	**3,1%**
IVA	20 948	21 805	4,1%
ISP	2 845	2 639	-7,2%
IT	1 443	1 500	4,0%
IABA	322	336	4,4%
ISV	459	480	4,6%
IS	1 916	2 010	4,9%
IUC	443	500	12,9%
Outros (CEIF + CEFID)	286	289	1,1%
Receita fiscal do Estado	**52 827**	**53 637**	**1,5%**

Fonte: Ministério das Finanças.

A previsão da receita fiscal do Estado para 2023 reflete um crescimento correspondente a 811 M€ (1,5%), face à receita estimada para 2022, ascendendo a 53 637 M€. O aumento é justificado pela evolução positiva da receita dos impostos indiretos, os quais deverão crescer 3,1% (897 M€). Em particular, atente-se à evolução positiva da receita fiscal do IVA, aumentando 857 M€ em 2023, face a 2022 (+4,1%), resultante da evolução do consumo privado e das importações.

No que respeita aos impostos diretos, destaca-se a receita fiscal prevista em sede de IRS, no valor de 16 224 M€, o que corresponde a um aumento de 0,3% face à execução deste imposto estimada para 2022.

I.8. Despesa Fiscal

Quadro 4.5. Despesa fiscal do Estado por imposto

(milhões de euros; variação homóloga em percentagem)

Imposto	Despesa fiscal em valor absoluto (milhões de euros)				Variação homóloga (%)		
	2020	2021	2022(e)	2023(p)	2021/2020	2022(e)/2021	2023(p)/2022(e)
Impostos sobre o rendimento	**2 646,5**	**3 150,4**	**3 449,1**	**3 874,3**	**19,0**	**9,5**	**12,3**
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	1 548,1	1 835,2	2 182,8	2 609,7	18,5	18,9	19,6
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	1 098,4	1 315,2	1 266,2	1 264,6	19,7	-3,7	-0,1
Impostos sobre a produção e importações	**9 997,0**	**10 537,2**	**11 860,0**	**12 306,9**	**5,4**	**12,6**	**3,8**
Imposto sobre Veículos (ISV)	281,1	282,4	288,3	297,9	0,5	2,1	3,3
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	8 266,7	8 841,7	10 116,3	10 522,1	7,0	14,4	4,0
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	413,5	257,7	236,4	236,4	-37,7	-8,3	0,0
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	92,5	54,4	56,3	56,3	-41,2	3,5	0,0
Imposto sobre o Tabaco (IT)	-	-	-	-	-	-	-
Imposto do Selo (IS)	927,9	1 087,3	1 151,5	1 182,6	17,2	5,9	2,7
Imposto Único de Circulação (IUC)	15,3	13,7	11,3	11,6	-10,3	-17,9	2,7
Despesa fiscal	**12 643,5**	**13 687,6**	**15 309,1**	**16 181,2**	**8,3**	**11,8**	**5,7**

Notas: (e) execução provisória; (p) previsão.

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Para 2023, está previsto um aumento da despesa fiscal do Estado na ordem de 3537,7 M€ (+28%) comparativamente à despesa fiscal apurada para 2020, perfazendo 16 181,2 M€.

Este aumento resulta designadamente da despesa fiscal em sede de IVA, IRS e imposto do selo, sendo parcialmente compensada pela redução da despesa em ISP.

No que reporta à classificação da despesa fiscal por área governativa, observa-se que os assuntos económicos representam a maioria da despesa fiscal (93,9%), assumindo um valor superior a 15 MM€ em 2023, seguida da proteção social, com um valor de 703 M€ (4,3% da despesa fiscal).

I.9. Administração Local e Regional

Em 2023, as transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local conhecerão um aumento de 14,3%, influenciadas, grandemente, pelas transferências do Fundo de Financiamento da Descentralização (44,7%) e da Lei das Finanças Locais (6,6%), resultante do crescimento da receita fiscal liquidada em 2021.

Quadro 4.13. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local

(milhões de euros)

	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Taxa Variação (%)	
				2022/2021	2023/2022
Lei das Finanças Locais	**3 262,1**	**3 198,8**	**3 408,5**	**-1,9**	**6,6**
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) (a)	2 329,1	2 195,2	2 328,1	-5,8	6,1
Fundo Social Municipal (FSM)	163,3	204,2	215,3	25,1	5,4
Participação no IRS (b)	475,2	480,3	510,5	1,1	6,3
Participação no IVA (b)	57,0	42,2	61,3	-26,0	45,5
Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) (c)	237,4	276,9	293,2	16,6	5,9
Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)	**0,0**	**832,5**	**1 204,9**	**-**	**44,7**
Outras	**22,4**	**49,5**	**49,4**	**121,3**	**-0,1**
Total	**3 284,4**	**4 080,7**	**4 662,7**	**24,2**	**14,3**

Notas:

(a) Inclui o montante da coluna (8) do mapa 12 do Orçamento do Estado.

(b) Só inclui os municípios do Continente.

(c) Inclui o montante da coluna (2) do mapa 13 do Orçamento do Estado.

Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2023, estima-se que a Administração Regional apresente um défice de 361,9 M€, o que corresponde, ainda assim, a uma melhoria de 155,6 M€ face a 2022. Prevê-se igualmente que a receita cresça na ordem dos 19,7%, em consequência do aumento das transferências da União Europeia (136%), associadas aos fundos previstos no âmbito do PRR, bem como do aumento da receita fiscal (4,4%).

No tocante à despesa, esta deverá registar um crescimento de 11,8%, resultante em grande medida do investimento previsto (52%), constante designadamente do PRR previsto para os projetos a desenvolver pelas Regiões Autónomas e do Hospital Central da Madeira, bem como das despesas com pessoal (5,3%) e da despesa com aquisição de bens e serviços (8,2%).

Ao abrigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, as transferências do Orçamento do Estado para as Regiões atingirão, em 2023, o montante de 515,4 M€, distribuídos pela Região Autónoma dos Açores (RAA), com 288,9 M€, e pela Região Autónoma da Madeira (RAM), com 226,5 M€. Estes valores representam um aumento de 17 M€ face ao ano anterior.

Quadro 4.15. Transferências do Orçamento de Estado para a Administração Regional

(milhões de euros)

	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação	
				2022/2021	2023/2022
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	**534,1**	**498,4**	**515,4**	**-6,7**	**3,4**
RAA	301,8	281,2	288,9	-6,8	2,7
RAM	232,3	217,2	226,5	-6,5	4,3
Outras	**6,3**	**12,4**	**22,4**	**-**	**81,3**
RAA	1,6	0,0	0,0	-	-100,0
RAM	4,7	12,3	22,4	160,8	82,0
Total	**540,4**	**510,8**	**537,9**	**-5,5**	**5,3**
RAA	303,4	281,2	288,9	-7,3	2,7
RAM	237,0	229,5	249,0	-3,1	8,5

Fonte: Ministério das Finanças, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira

I.10. Segurança Social

Para 2022, a previsão da receita da Segurança Social totaliza 36 487,4 M€, traduzindo um aumento de 2148,2 M€ face à previsão de execução para 2022. O resultado é justificado pelo crescimento das contribuições no montante de 1278,6 M€ e das transferências do exterior de 970,3 M€, conjugado com a eliminação das transferências do Orçamento do Estado para financiamento das medidas extraordinárias criadas no contexto da pandemia COVID, representando uma redução de receita de 615,3 M€, comparativamente a 2022.

Quanto à despesa efetiva, estima-se um aumento de 2,2%, face à previsão de execução para 2022, no montante de 32 482,7 M€.

Escrutinando a despesa efetiva, salienta-se a despesa com pensões e complementos, que deverá atingir, em 2023, o valor de 20 026,7 M€ (excluindo as pensões do Regime Substitutivo dos Bancários), o que corresponde a um aumento de 1,4% face a 2022 e representando cerca de 61,7% da despesa efetiva total.

Contribuem ainda para o aumento da despesa com prestações sociais, os acréscimos previstos com o abono de família (14,7%), o complemento solidário para idosos (26,3%), a prestação social para a inclusão (6,4%), os programas e prestações de ação social (4,4%) e as prestações de parentalidade (7,7%).

Quadro 4.17. Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	OSS 2022 Lei 12/2022	Prev. Exec 2022	OSS 2023	Variação (milhões de euros)
1. Receitas correntes	**33 601,6**	**34 334,9**	**36 475,7**	**2 140,8**
Contribuições e quotizações	21 165,8	22 045,2	23 323,9	1 278,6
Receitas de jogos sociais (SCML - Depart. de Jogos)	219,1	212,9	205,7	-7,2
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa a Iva Social	970,1	970,1	1 028,5	58,4
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI	148,1	148,1	145,0	-3,1
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	297,3	297,3	440,2	142,9
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	34,0	34,0	38,0	4,0
Transferência do OE - Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	200,0	615,3	,0	-615,3
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 990,1	7 035,3	7 337,1	301,8
Transferências do OE - CPN	140,1	140,1	115,8	-24,3
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	411,3	409,2	401,0	-8,1
Transferências do OE - POAPMC	2,0	2,0	2,1	,1
Transferências do OE - COFACO	,0	,4	1,0	,6
Transferências do OE - CPN (outros PO PT2020)	15,5	15,5	39,1	23,6
Transferências Administração Central - outras entidades	358,3	358,6	374,2	15,6
Transferências do IEFP/FSE	,0	,0	,0	,0
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	1 807,2	1 183,1	2 153,4	970,3
Outras receitas e transferências correntes	842,8	867,9	870,7	2,8
2. Receitas de capital	**7,2**	**4,2**	**11,7**	**7,5**
Transferências do Orçamento de Estado	1,9	1,9	1,4	-,5
Outras receitas capital	5,3	2,4	10,3	7,9
3. Total da receita (1+2)	**33 608,8**	**34 339,2**	**36 487,4**	**2 148,2**
4. Despesas correntes	**30 914,3**	**31 708,7**	**32 371,0**	**662,3**
Pensões	19 078,3	19 749,7	20 026,7	277,1
Sobrevivência	2 649,4	2 682,1	2 842,4	160,3
Invalidez	1 179,4	1 172,5	1 208,2	35,6
Velhice	14 284,3	14 281,5	15 009,0	727,5
Beneficiários dos Antigos Combatentes	45,0	44,6	46,7	2,1
Parcela de atualização extraordinária de pensões	920,1	921,1	920,5	-,7
Complemento excecional de pensão		647,9		
Pensão velhice do Regime Subsitutivo Bancário + BPN	412,8	410,5	402,8	-7,7
Complementos de pensão - Carris	6,7	6,4	6,6	,2
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	,2	,2	,2	,0
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1 542,9	1 354,2	1 343,5	-10,7
Subsídio e complemento por doença	799,5	871,4	850,7	-20,7
Abono Família	838,3	774,6	888,1	113,6
Garantia Infância	35,5	22,0	70,6	48,6
Prestações de parentalidade	673,0	726,5	782,8	56,2
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	200,0	615,8	,0	-615,8
Rendimento Social de Inserção	377,2	344,3	363,7	19,4
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	30,0	9,7	31,0	21,3
Prestação social para a inclusão e complemento	450,6	470,7	500,7	30,0
Outras prestações	404,4	614,4	365,4	-249,0
Complemento Solidário para Idosos	205,2	201,2	254,0	52,9
Ação social	2 241,9	2 411,1	2 518,1	107,0
Administração	405,2	390,0	411,9	22,0
Outras despesas correntes	1 425,6	1 349,2	1 533,1	183,8
das quais:				,0
Transferências e subsídios correntes	1 424,7	1 348,3	1 527,1	178,8
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1 787,1	1 386,7	2 021,0	634,4
das quais:				,0
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1 629,4	1 286,2	1 862,5	576,3
5. Despesas de capital	**98,5**	**86,7**	**111,7**	**25,0**
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-PIDDAC OE)	2,9	1,9	2,4	,5
Outras	95,6	84,9	109,3	24,4
6. Total da despesa (4+5)	**31 012,8**	**31 795,5**	**32 482,7**	**687,3**
7. Ativos financeiros líquidos de reembolsos	**-2 065,0**	**-10 433,6**	**-5 490,0**	**4 943,7**
8. Passivos financeiros líquidos de amortizações	**8 800,5**	**666,1**	**6 070,0**	**5 403,9**
9. Saldo global (3-6)	**2 596,0**	**2 543,7**	**4 004,7**	**1 461,0**

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

I.11. Setor Empresarial do Estado

A 30 de junho de 2022, o Estado detinha, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), um

universo de 111 participações sociais diretas.

No primeiro semestre de 2022, o valor global das participações do Estado/DGTF aumentou, no montante de 854,9 M€, na sequência, sobretudo, de operações de aumentos de capital social/estatutário em algumas empresas públicas.

No setor dos transportes, destaca-se o papel da TAP no contexto do SEE. De momento e até ao fim do período de reestruturação, que termina em 2025, a empresa encontra-se a executar as várias medidas contempladas no plano, detendo o Estado 100% da TAP, S.A.

É de referir que, para a UTAO, «não se pode excluir um risco orçamental na TAP. A POE/2023 confirma a concessão em 2022 de apoio financeiro através de uma injeção de capital de 990 M€ na TAP S.A., com um impacto de 600 M€ em contas nacionais. Para 2023, o documento orçamental não prevê qualquer apoio financeiro a esta entidade, mas continua a não ser conhecido o Plano de Reestruturação Económica aprovado pela Comissão Europeia. O encarecimento do combustível para aviões, os arrefecimentos de conjuntura e até as recessões em inúmeros mercados para onde a companhia voa não deixarão de prejudicar o seu desempenho económico e financeiro em 2023. Ignora-se se há contingências estabelecidas nesse plano que poderão vir a justificar mais dinheiro dos contribuintes para a companhia aérea. Por conseguinte, a TAP é um risco descendente para as previsões pontuais de saldo orçamental e dívida pública em 2023.»

I.12. Fluxos Financeiros com a União Europeia

As transferências da União Europeia para Portugal deverão atingir um valor estimado de 6247,2 M€ em 2022 (-1661 M€ face a 2021): PT2020 (3310,7 M€), Next Generation EU — Subvenções (2791,2 M€); PT203047 (100,7 M€) e Instrumentos Especiais (44,6 M€). Para 2023, prevê-se que as transferências da União Europeia para Portugal atinjam 10 449 M€, um valor superior ao ano anterior em 4201,8 M€.

Para o ano de 2023, a evolução prevista do PT2020 foi elaborada com pressupostos idênticos aos de 2022, resultante das previsões das autoridades de gestão dos programas operacionais.

Em relação ao FEADER, a previsão dos valores a receber para 2023 traduz o aumento previsto do número de pedidos de pagamento apresentados pelos promotores. Por sua vez, as previsões de recebimentos no âmbito do Next Generation EU, em 2023, apresentam um acréscimo de 881,4 M€ face a 2022, destacando-se a evolução positiva prevista para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

I.13. Parcerias Público-Privadas

As parceiras público-privadas (PPP) deverão impor encargos, em 2023, no montante de 1274 M€, o que corresponde a uma redução face aos 1420 M€ previstos para 2022.

De acordo com a UTAO, os riscos orçamentais associados às PPP prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. Destas, destacam-se, a nível rodoviário, a ação arbitral na qual é reclamado um valor que ascende a 445 M€. No sector ferroviário, prossegue o litígio com um valor peticionado de 192 M€. Finalmente, no sector aeroportuário, «é de referir o pedido de reposição do equilíbrio financeiro no montante de 214 M€, entreposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19».

I.14. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado

Para 2023, as necessidades brutas de financiamento são estimadas em cerca de 58,9 mil milhões de euros. O aumento de 6,9 mil milhões de euros face a 2022 resulta, nomeadamente, do aumento das necessidades líquidas de financiamento em 4,1 mil milhões de euros, a que acresce o aumento das amortizações de dívida fundada em cerca de 2,9 mil milhões de euros.

Prevê-se que as necessidades brutas de financiamento do Estado sejam cobertas por emissões de dívida fundada, num montante de 58,9 mil milhões de euros. Por outro lado, as amortizações e anulações de dívida fundada aumentam 720 M€, pelo que as necessidades brutas de financiamento descem ligeiramente para

53 150 M€.

I.15. Programas Operacionais

Quadro 5.1. Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental

(milhões de euros)

Programas	2023 Orçamento
Orgãos de Soberania	5 587,7
Governação	2 083,3
Representação Externa	496,2
Defesa	2 584,9
Segurança Interna	2 473,8
Justiça	1 701,1
Finanças	21 608,2
Gestão da Dívida Pública	138 180,6
Economia e Mar	3 385,3
Cultura	759,5
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3 264,4
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	6 933,3
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	22 919,9
Saúde	14 853,8
Ambiente e Ação Climática	5 103,9
Infraestruturas e Habitação	6 889,3
Agricultura e Alimentação	1 462,1
Subtotal despesa consolidada dos Programas (1)	**240 287,4**
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	62 813,7
Despesa total consolidada da Administração Central (3)=(1)-(2)	**177 473,7**
Por memória:	
Dotações centralizadas MF (4)	1 558,7
Despesa total consolidada da Administração Central - Mapa 1 (5)=(3)+(4)	**179 032,3**
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados (6)	94 014,2
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	188,9
Despesa efetiva consolidada da Administração Central - Quadro 4.2 (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)	**85 207,1**

Nota: não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, nem as diferenças de consolidação.

Fonte: Ministério das Finanças.

No Orçamento para 2023, a despesa efetiva é estimada em 122 927 M€, correspondente a uma despesa de 111 278 M€ em atividades (90,5%) e a 11 649 M€ em projetos (9,5%).

No que reporta às atividades, nas quais se encontra inscrita 90,5% da despesa efetiva do Orçamento, sobressaem as áreas da Administração Pública, Integração e Proteção Social, Saúde, Educação, Finanças Públicas e Ambiente, Recursos Naturais e Gestão do Território, que correspondem a 86,2% do valor total das atividades.

I.16. Parecer do Conselho de Finanças Públicas n.º 03/2022 – Previsões macroeconómicas subjacentes à proposta de Orçamento do Estado para 2023

Do parecer do Conselho de Finanças Públicas sobre as previsões macroeconómicas subjacentes à POE

2023, destaca-se:

1 – O cenário macroeconómico «é globalmente coerente com as restantes projeções para a economia portuguesa que incorporam a informação mais recente da evolução dos impactos na economia nacional da inflação, da política monetária na Área do Euro e do conflito na Ucrânia»;

2 – Acresce que este cenário «é elaborado numa conjuntura de elevada incerteza, que se tem traduzido numa deterioração, para 2023, das perspetivas de crescimento da atividade económica e de evolução dos preços nos principais parceiros económicos de Portugal»;

3 – «Os principais riscos subjacentes ao cenário do MF pendem de forma descendente para o crescimento da atividade económica e de forma ascendente quanto à inflação para 2023»;

4 – Especificamente em relação à previsão da inflação, um abrandamento de 7,4% em 2022, para 4,0% em 2023, «está assim sujeito a um risco de natureza ascendente»;

5 – Em conclusão, «com base na informação atualmente disponível e ponderando os riscos identificados, o Conselho das Finanças Públicas endossa as previsões macroeconómicas apresentadas».

I.17 Relatório UTAO n.º 15/2022 – Apreciação preliminar da proposta de Orçamento do Estado para 2023

Destacamos os seguintes aspetos da análise preliminar da UTAO à POE 2023:

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

2 – A previsão de inflação para este ano, de um aumento dos preços, medido pelo índice harmonizado dos preços no consumidor (IHPC) de 7,4% parece desajustada da realidade dos dados. A UTAO refere que, se se preços estagnarem nos últimos 3 meses do ano, a inflação média anual será de 7,8%;

3 – A projeção da receita na POE 2023 é compatível com a evolução das variáveis macroeconómicas que sustentam a base da receita fiscal, em conjugação com o impacto das medidas de política, incidentes essencialmente sobre o IRS e o ISP;

4 – A orientação da política orçamental será em 2023 restritiva pró-cíclica. Assim, diz a UTAO, a política orçamental «irá contribuir para ampliar os efeitos da deterioração da atividade económica»;

5 – A UTAO considera que há «dúvidas sobre a plausibilidade do crescimento de 1,3% para o PIB real» sobre a qual assenta esta proposta de orçamento. Existe assim um risco descendente sobre as previsões para a receita fiscal e ascendente para a despesa, ambos contribuindo negativamente para a meta de um saldo orçamental igual a 0,9% do PIB;

6 – Em contrapartida, há riscos ascendentes para o saldo orçamental, pois a inflação de 4% prevista para 2023 parece otimista. A UTAO sublinha, em particular, o otimismo quanto à correção do preço do petróleo e quanto à não depreciação do euro face ao dólar. Um preço do petróleo mais elevado e uma depreciação cambial determinam uma inflação interna mais elevada, por via dos aumentos dos preços de bens importados, nomeadamente bens energéticos;

7 – Do lado ascendente, favorecendo o saldo orçamental, a UTAO destaca ainda os atrasos na execução do PRR;

8 – Entre os diversos riscos apontados, a UTAO salienta não ser possível excluir o risco orçamental na capitalização do Novo Banco. Apesar de a POE/2023 não disponibilizar nenhuma informação, nem se encontrarem previstas transferências no orçamento do Fundo de Resolução, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, «o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ por via do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital. A efetivação (parcial ou total) do montante remanescente para capitalização do Novo Banco constitui um risco orçamental descendente para o saldo.»

9 – A UTAO consagra uma boa parte deste relatório (capítulo 4) à denúncia da «intromissão do poder político na gestão das entidades públicas». Em concreto estão em causa «instrumentos não-convencionais de

racionamento da tesouraria pública que se encontram sob autoridade discricionária do membro do Governo responsável pela área das Finanças»;

10 – Constata haver congelamentos nominais das verbas destinadas à aquisição de serviços, que se tornam em 2023 particularmente graves, dada a inflação entretanto registada, a somar à esperada. Há ainda restrições severas às contratações de pessoal. «Nestas condições», afirma a UTAO, «as dotações aprovadas pela AR para aquisições de serviços e encargos com pessoal são, na prática, substituídas por outras mais baixas». A manutenção, anos a fio, destas normas está a degradar notoriamente a qualidade dos serviços prestados pelas AP às pessoas e às empresas. «Têm, infelizmente, a expressão mais visível nas unidades prestadoras de cuidados de saúde, mas os seus efeitos de degradação são transversais aos serviços e às empresas públicas de todas as áreas da governação».

11 – A UTAO aponta em especial as normas contidas nos seguintes artigos da POE 2023: 28.º (contratação de recursos humanos), 38.º (aquisição de serviços), 39.º (estudos, pareceres, etc.) e 40.º (tarefeiros e avençados).

12 – Neste sentido, a UTAO «renova com veemência neste relatório o apelo aos Senhores Deputados para darem atenção a um conjunto de normas na proposta de lei orçamental que muito obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente em serviços e empresas públicos com cabimento no orçamento aprovado pela AR. São restrições que se repetem em todas as POE sem alteração na fase de discussão na especialidade. As restrições são depois densificadas nos decretos-lei de execução orçamental».

PARTE II – Opinião do Deputado Relator

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para debate em Plenário.

PARTE III – Conclusões

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª — *Aprova o Orçamento do Estado para 2023*, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para debate.

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2023.

O Deputado relator, Alexandre Simões — O Presidente da Comissão, Filipe Neto Brandão.

PARTE IV – Anexos

Anexam-se os pareceres das Comissões Permanentes da Assembleia da República recebidos pela Comissão de Orçamento e Finanças, o Relatório da UTAO n.º 15/2022 – Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2023, e o Parecer n.º 3/2022 do Conselho das Finanças Públicas – Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2023.

Nota: O relatório foi aprovado, por unanimidade, com votos a favor do PS, do PSD e do CH, registando-se a ausência da IL, do PCP, do BE, do PAN e do L, na reunião da Comissão de 26 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PROPOSTA DE LEI N.º 38/XV/1.ª
(APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2023)

[Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª
(Aprova a Lei das Grandes Opções do Plano para 2022-2026)]

Pareceres setoriais — área da Justiça, da Administração Interna e da Igualdade e não Discriminação

PARECER SETORIAL — ÁREA DA JUSTIÇA

PARTE I − Considerandos

I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 10 de outubro de 2022, as Propostas de Lei n.º 37/XV/1.ª e n.º 38/XV/1.ª, que aprovam, respetivamente, a Lei das Grandes Opções 2022-2026 e o Orçamento do Estado para 2023.

Por despacho do mesmo dia do Sr. Presidente da Assembleia da República, ambas as iniciativas baixaram à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente), e às restantes comissões parlamentares permanentes para efeito de elaboração de parecer nas respetivas áreas sectoriais.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente emitir um parecer sectorial referente à área da Justiça.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2023, encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 26 e 27 de outubro de 2022, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade que compreenderá audições de Ministros sectoriais, sendo que a audição da Ministra da Justiça se encontra agendada para o dia 7 de novembro, às 9 horas.

A discussão e votação na especialidade desta proposta de lei encontram-se previstas para os dias 21 a 25 de novembro e a votação final global para o dia 25 de novembro de 2022.

Em relação à Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª (GOV), que aprova a Lei das Grandes Opções 2022-2026, refira-se que o Conselho Económico e Social, no parecer aprovado em Plenário no dia 4 de outubro de 2022, pronunciou-se no seguinte sentido:

«No domínio da justiça, e em linha de concordância com Pareceres anteriores, o CES reclama que a reforma da justiça deve ser abrangente e uma prioridade do país, passando entre outros aspetos pela modernização tecnológica com recurso ao Fundo para a Modernização da Justiça, com o objetivo de promover a informatização e desmaterialização dos processos judiciais. Na perspetiva do CES, o acesso à justiça deve ser universal e não pode existir discriminação com base na condição socioeconómica ou no nível de rendimento dos/das cidadãos/cidadãs.»

I b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

- **Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª (GOV) – Aprova a Lei das Grandes Opções 2022-2026 – Área da Justiça**

O documento das Grandes Opções 2022-2026, anexo à proposta de lei em análise, na parte respeitante à

Justiça, propõe: «Uma justiça eficiente, ao serviço dos direitos e do desenvolvimento económico-social».

De acordo com este documento:

«O Governo continuará empenhado numa justiça eficiente, ao serviço dos direitos e do desenvolvimento económico-social, tornando a justiça mais próximas dos cidadãos, aumentando a transparência da administração da justiça e criando condições para melhorar a qualidade e eficácia das decisões judiciais.

Visando tornar a Justiça mais próxima dos cidadãos, mais eficiente, moderna e acessível, o Governo irá:

- Desenvolver novos mecanismos de simplificação e agilização processual nos vários tipos de processo, designadamente através da revisão de intervenções processuais e da modificação de procedimentos e práticas processuais que não resultem da lei, mas que signifiquem mais burocratização da tramitação processual, bem como criar condições legais ou outras para otimizar a gestão processual.
- Manter um esforço permanente de informatização dos processos judiciais, incluindo nos tribunais superiores, continuando a evoluir na desmaterialização da relação entre o tribunal e outras entidades públicas, e assegurando a gestão pública e unificada dos sistemas de suporte à atividade dos tribunais.
- Investir na requalificação e modernização das infraestruturas da justiça, designadamente, prisionais e de reinserção social, bem como no acesso a cuidados de saúde da população reclusa, designadamente ao nível da saúde mental.
- Aumentar a capacidade de resposta da jurisdição administrativa e tributária, designadamente, tirando pleno partido das possibilidades de gestão e agilização processual, em especial quanto a processos de massas;
- Assegurar a citação eletrónica de todas as entidades administrativas e a progressiva citação eletrónica das pessoas coletivas, eliminando a citação em papel;
- Melhorar a recolha e o tratamento dos indicadores de gestão do sistema de justiça, de modo a ter informação de gestão de qualidade disponível em tempo real para os gestores do sistema, designadamente para os órgãos de gestão dos tribunais, bem como mecanismos de alerta precoce para situações de risco de incumprimento dos prazos processuais e para o congestionamento dos tribunais;
- Reforçar a capacidade da investigação, em particular através da modernização tecnológica dos sistemas de informação e comunicação da Polícia Judiciária, bem como o reforço dos meios ao combate do cibercrime, incluindo os sistemas de receção e recolha de prova.

Por forma a aumentar a transparência e a *accountability* na administração da Justiça, o Governo irá:

- Assegurar aos cidadãos, de dois em dois anos, a divulgação quantificada dos tempos médios de decisão processual, em primeira instância e em recurso, por tipo de processo e por tribunal;
- Reforçar as competências de gestão processual nos tribunais, enquanto condição necessária para garantir a prestação aos cidadãos de um serviço de Justiça atempado e sem desperdício de recursos;
- Assegurar que as citações, notificações, mandados ou intimações dirigidas a particulares utilizem sempre linguagem clara e facilmente percetível por não juristas.

Tendo em vista criar condições para a melhoria da qualidade e eficácia das decisões judiciais, o Governo irá:

- Aumentar os modelos alternativos ao cumprimento de pena privativa da liberdade em estabelecimento prisional, em especial para condenados aos quais se recomende uma especial atenção do ponto de vista social, de saúde ou familiar;
- Reforçar as respostas penais diferenciadas à criminalidade em função da sua gravidade, designadamente no âmbito dos sistemas de penas e de reinserção social;

- Reforçar a resposta e o apoio multidisciplinar oferecido às vítimas de crimes, em parceria com entidades públicas e privadas, e em articulação com o sistema judiciário;
- Criar um corpo de assessores especializados para os tribunais e investir na sua formação inicial e contínua, a funcionar de forma centralizada, designadamente em matérias cuja complexidade técnica aconselha a existência de um apoio ao juiz;
- Agilizar o tempo de resposta em matéria de perícias forenses e demais serviços no âmbito da medicina legal.

Ao encontro dos objetivos preconizados no domínio das funções de soberania, destacam-se os seguintes investimentos no âmbito do PRR previstos para o período de 2022 a 2026:

- Justiça económica e ambiente de negócios (233 M€) − o Investimento previsto para esta reforma permite intervenções, enquadradas em plataformas digitais estruturantes (PD) e no reforço das infraestruturas e equipamentos tecnológicos: PD dos tribunais; PD para ciclos de vida dos cidadãos e das empresas; PD para a investigação criminal e forense e plataformas de gestão de conhecimento.»

O Governo também propõe «Travar um combate determinado contra a corrupção», no âmbito do qual, de acordo com o documento das Grandes Opções 2022-2026, «irá:

- Assegurar a aplicação do novo Regime Geral de Prevenção da Corrupção, designadamente a adoção por todas as entidades públicas e privadas com mais de 50 trabalhadores de um programa de cumprimento normativo (*compliance*), que inclua: a elaboração de um plano de prevenção da corrupção, a aprovação de um código de conduta, a disponibilização de um canal de denúncia, a realização de um programa de formação, a designação de um responsável independente pelo cumprimento normativo e a aplicação de sanções para o respetivo incumprimento.
- Prosseguir o programa SIMPLEX, numa perspetiva de promoção da confiança na Administração Pública, eliminando atos burocráticos e barreiras administrativas que possam motivar o fenómeno da corrupção, ou ser interpretadas como tal.»

➢ **Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2023 – Área da Justiça**

1. Total das despesas e das receitas consolidadas

Conforme decorre do relatório que acompanha a proposta de Orçamento do Estado para 2023[1], o total da despesa efetiva consolidada do Programa Justiça é de «1701,1 milhões de euros», o que representa «um crescimento de 19,9% face à estimativa de execução até final de 2022», e o total da receita consolidada é de «1701,2 milhões de euros», o que constitui um acréscimo de 5,3% face à execução provisória de 2022.

[1] Relatório da responsabilidade do Ministério das Finanças.

Quadro 5.27. Justiça (PO06) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	1 404,0	1 587,2	13,0	93,3
Despesas com o pessoal	1 056,7	1 091,5	3,3	64,2
Aquisição de bens e serviços	305,6	439,2	43,7	25,8
Juros e outros encargos	0,1	0,6	n.r.	0,0
Transferências correntes	24,2	21,1	-12,9	1,2
Outras despesas correntes	17,5	34,8	99,6	2,0
Despesa de capital	9,8	113,9	n.r.	6,7
Investimento	9,5	113,9	n.r.	6,7
Transferências de capital	0,3			
Despesa efetiva consolidada	1 413,9	1 701,1	20,3	
Despesa total consolidada (1)	1 418,6	1 701,1	19,9	
Receita total consolidada (2)	1 615,3	1 701,2	5,3	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	196,7	0,1		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2023 Orçamento			
Receitas de Impostos	660,0			
Receitas Próprias	581,9			
Fundos Europeus	131,7			
Transferências entre entidades	327,6			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do relatório que acompanha o OE 2023)

Segundo o mesmo relatório, «Do total da dotação de despesa consolidada, 38,8% são representados pela componente de receita de impostos afeta ao Programa (660 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de receitas próprias (581,9 milhões de euros), de transferências no âmbito da Administração Pública (327,6 milhões de euros) e de fundos europeus (131,7 milhões de euros)».

Os encargos com o pessoal continuam a ser preponderantes, absorvendo 64,2% da despesa total consolidada, com 1091,5 milhões de euros, seguindo-se a aquisição de bens e serviços (439,2 milhões de euros). Nestas dotações, o relatório destaca «o IGFEJ, com 202,1 milhões de euros, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, com 65,7 milhões de euros, e o IRN, com 62,9 milhões de euros, destinados ao financiamento da atividade corrente destas entidades».

De acordo com o relatório, «Do total da receita consolidada, 53,5% são representados pelas receitas próprias, sendo o restante financiamento proveniente de receitas de impostos afetos ao Programa (38,8%) e de fundos europeus (7,7%).»

Quanto às receitas do Programa Justiça, o relatório destaca «as taxas, multas e outras penalidades (835,8 milhões de euros), com especial relevo para a cobrança dos vários emolumentos no âmbito dos registos e notariado, a cargo do Instituto dos Registos e Notariado (IRN), com 410,9 milhões de euros e para a cobrança das taxas de justiça e receita emolumentar cobrados pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP (IGFEJ), com 390,5 milhões de euros.»

2. Orçamento geral

Da análise do mapa 4 anexo à Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, verificamos que o orçamento geral do Ministério da Justiça sofre um acréscimo de 6,6% face ao orçamentado em 2022, conforme infra se discrimina:

Unidade: Euros

Designação orgânica	ORÇAMENTO GERAL		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
01 Ação governativa (Gabinetes dos Membros do Governo)	3 705 457	3 769 477	1,7%
02 Gestão Administrativa e Financeira do MJ	26 890 324	27 326 881	1,6%
03 Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos	1 525 178 960	1 586 287 206	4,0%
03 Orgânicas de transferência	15 655 000	835 000	-94,7%
04 Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção	370 773 370	444 067 336	19,8%
ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO	**1 942 203 111**	**2 062 285 900**	6,2%
Projetos (Capítulo 50)	79 583 840	102 859 745	29,2%
TOTAL DO MINISTÉRIO	**2 021 786 951**	**2 165 145 645**	7,1%
Restantes investimentos do Plano (Outras fontes)	81 559 174	76 149 828	-6,6%
TOTAL	**2 103 346 125**	**2 241 295 473**	6,6%

(dados retirados do Mapa 4 – OE 2022 e OE 2023)

3. Serviços integrados

3.1. Ação Governativa

No que respeita aos Gabinetes dos membros do Governo, verifica-se que a dotação prevista sofre um acréscimo de 1,7% face ao valor orçamentado em 2022, conforme se pode verificar do quadro infra:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	01 Ação Governativa		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Ministra da Justiça	1 491 972	1 555 992	4,3%

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	01 Ação Governativa		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Secretário de Estado Adjunto e da Justiça	1 122 889	1 122 889	0,0%
Secretária de Estado da Justiça	1 090 596	1 090 596	0,0%
TOTAL	**3 705 457**	**3 769 477**	1,7%

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2022 e OE 2023)

3.2. Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Justiça

Os serviços relativos à «Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Justiça» viram as suas despesas aumentadas em 1,6% face ao orçamentado em 2022, conforme se verifica infra:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	02 Gestão Administrativa e Financeira do MJ		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Secretaria-Geral do MJ	4 904 819	4 972 958	1,4%
Inspeção-Geral dos Serviços da Justiça	1 592 397	1 764 726	10,8%
Direção-Geral da Política da Justiça	7 075 927	7 190 156	1,6%
Centro de Estudos Judiciários	12 196 048	12 275 925	0,7%
Comissão de Proteção às vítimas de crimes	1 121 133	1 123 116	0,2%
TOTAL	**26 890 324**	**27 326 881**	**1,6%**

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2022 e OE 2023)

3.3. Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos

Quanto às despesas correspondentes aos «Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos», estas sofreram um acréscimo, de 2,8%, face ao orçamentado em 2022:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	03 Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Magistratura do Ministério Público	115 613 038	115 613 038	0,0%
Magistraturas dos Tribunais Administrativos e Fiscais	22 872 106	22 872 106	0,0%
Tribunal da Relação de Lisboa	25 076 637	25 471 291	1,6%
Tribunal da Relação do Porto	17 720 256	17 991 233	1,5%
Tribunal da Relação de Coimbra	11 202 509	11 370 000	1,5%
Tribunal da Relação de Évora	10 945 260	11 140 503	1,8%
Tribunal da Relação de Guimarães	10 638 900	10 817 456	1,7%
Tribunal Central Administrativo Sul	7 233 505	7 320 423	1,2%
Tribunal Central Administrativo Norte	6 024 630	6 101 244	1,3%
Direção-Geral da Administração da Justiça	271 699 347	278 055 399	2,3%
Instituto dos Registos e do Notariado IP	375 488 920	407 685 660	8,6%
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça IP / Reserva orçamental	15 655 000	835 000	-94,7%
TOTAL	**890 170 108**	**915 273 353**	**2,8%**

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2022 e OE 2023)

3.4. Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção

As despesas com os «Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção» sofrem um acréscimo de 19,8%, em relação ao orçamentado em 2022, de acordo com o seguinte quadro:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	04 Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Polícia Judiciária	126 531 938	156 515 000	23,7%

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	04 Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Direção-Geral de Reinserção e dos Serviços Prisionais	244 241 432	287 552 336	17,7%
TOTAL	**370 773 370**	**444 067 336**	**19,8%**

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2022 e OE 2023)

3.5. Investimentos (Capítulo 50)

Relativamente aos projetos (capítulo 50), estes sofrem um aumento de 28,9% em relação ao orçamentado em 2022, conforme infra se discrimina:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	Projetos (Capítulo 50)		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Direcção-Geral de Políticas de Justiça	10 998 677	10 581 707	-3,8%
Secretaria-Geral do Ministério da Justiça	1 920 498	17 683 333	820,8%
Direção-Geral da Administração da Justiça	14 548 716	11 796 700	-18,9%
Instituto dos Registos e do Notariado	20 905 131	19 200 361	-8,2%
Polícia Judiciária	19 524 566	32 557 157	66,7%
Direção Geral de Reinserção e dos Serviços Prisionais	11 161 694	10 189 080	-8,7%
Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes	524 558	581 407	10,8%
TOTAL	**79 583 840**	**102 589 745**	**28,9%**

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2021 e OE 2022)

4. Despesa dos serviços e fundos autónomos

Quanto aos serviços e fundos autónomos do Ministério da Justiça, verificamos o seguinte:

Unidade: Euros

Designação orgânica	03 Órgãos e serviços do Sistema Judiciário e Registos					
	2022 ORÇAMENTO		2023 ORÇAMENTO		VARIAÇÃO	
	RECEITAS	DESPESAS	RECEITAS	DESPESAS	RECEITAS	DESPESAS
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça IP	578 838 677	578 838 677	595 854 593	595 854 593	2,9%	2,9%
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses IP	40 161 888	40 161 888	45 670 773	45 670 773	13,7%	13,7%
Instituto Nacional de Propriedade Industrial IP	22 422 002	22 343 160	22 283 725	22 192 208	-0,6%	-0,7%
Fundo de Modernização da justiça	5 220 000	5 220 000	5 200 000	5 200 000	-0,4%	-0,4%
Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça	4 100 127	4 100 127	2 931 279	2 931 279	-28,5%	-28,5%
Total	**650 742 694**	**650 663 852**	**671 940 370**	**671 848 853**	3,3%	3,3%

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos, do OE2022 e OE2023)

5. Investimentos – Projetos

A cobertura financeira dos investimentos de 2023 para o Programa – Justiça (P006) atinge 179,0 milhões de euros (mais 11,1% do que o orçamentado em 2022), dos quais apenas 52,3 milhões de euros são financiados por fundos nacionais, ao passo que 126,7 milhões de euros são financiados por fundos comunitários[2], conforme se verifica no quadro infra:

Unidade: Euros

Investimento	OE 2022	OE 2023	VARIAÇÃO %
Financiamento nacional	51 150 442	52 301 416	2,3%
Financiamento comunitário	109 992 572	126 708 157	15,2%
TOTAL GERAL	**161 143 014**	**179 009 573**	11,1%

(dados retirados do Mapa 15-B− Projetos − Resumo por Ministérios − OE2022 e OE2023)

Do total de verbas previstas, 163,2 milhões de euros destinam-se a cobrir projetos em curso, ao passo que a projetos novos são dedicados 15,8 milhões de euros, conforme resulta do quadro infra:

[2] Seguindo a trajetória seguida no OE 2022, e ao contrário do que foi habitual em orçamentos de anos anteriores a 2022, os projetos associados ao Programa Justiça serão, em 2023, essencialmente financiados por fundos comunitários.

Unidade: Euros

Investimento	OE 2022	OE 2023	VARIAÇÃO %
Projetos novos	4 874 550	15 845 648	225,1%
Projetos em curso	156 268 464	163 163 925	4,4%
TOTAL	**161 143 014**	**179 009 573**	11,1%

(dados retirados do Mapa 15-E − Projetos − Projetos Novos e em curso por Ministérios − OE2022 e OE2023)

O investimento para o Ministério da Justiça encontra-se repartido no Programa 006 – Justiça, verificando-se, por comparação com o investimento previsto para 2022, uma variação positiva de 184,7% nas medidas deste Programa, conforme quadro infra:

Unidade: Euros

Programa 006 – Justiça			
MEDIDAS	**OE 2022**	**OE 2023**	**VARIAÇÃO %**
M001 − Serviços Gerais da Administração Pública – Administração Geral	2 418 239	2 278 085	-5,8%
M009 − Segurança e Ordem Públicas − Administração e Regulamentação	2 942 442	573 239	-80,5%
M010 − Segurança e Ordem Públicas − Investigação	7 884 658	15 265 330	93,6%
M012 − Segurança e Ordem Públicas − Sistema Judiciário	27 495 293	24 062 036	-12,5%
M013 − Segurança e Ordem Públicas – Sistema Prisional, de Reinserção Social e de Menores	13 845 691	14 421 726	4,2%
M063 − Outras funções económicas – administração e regulamentação	1 126 325	408 500	-63,7%
M065 − Outras funções económicas – diversas não especificadas	5 402 275	4 308 124	-20,3%
M068 − Outras funções − diversas não especificadas	35 667	0	-100,0%
M082 − Segurança e Ação Social − Violência Doméstica − Prevenção e Proteção à Vítima	736 599	736 599	0,0%
M084 − Simplex +	978 815	215 714	-78,0%
M096 − Contingência COVID-19 − Garantir normalidade	10	0	-100,0%
M102 − Plano de Recuperação e Resiliência	98 277 000	116 740 220	18,8%
TOTAL	**62 866 014**	**179 009 573**	**184,7%**

(dados retirados do Mapa 15-D − Projetos − Resumo por Programas e Medidas − OE2022 e OE2023)

De salientar que, na Medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência, foram afetos 116,7 milhões de euros no total da dotação da despesa não consolidada do programa orçamental da Justiça (+18,8% face ao orçamentado em 2022).

Destaque, ainda, para o aumento de 93,6% na Media 010 – Segurança e Ordem Pública – Investigação,

que representa mais 7,4 milhões de euros face ao orçamentado em 2022.

6. Despesa por medidas do programa

As medidas orçamentais relativas à Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (46,2%), Sistema Judiciário (25,1%) e Sistema Prisional, de Reinserção e de Menores (13,8%) são as que se destacam de entre os recursos financeiros afetos ao programa orçamental da Justiça.

Quadro 5.28. Justiça (PO06) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	2 165,1	100,0
001 - SERV. GERAIS DA AP - ADMINISTRAÇÃO GERAL	2,3	0,1
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	1 000,1	46,2
010 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - INVESTIGAÇÃO	171,4	7,9
012 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - SISTEMA JUDICIÁRIO	543,1	25,1
013 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - SISTEMA PRISIONAL, DE REINSERÇÃO SOCIAL E DE MENORES	299,0	13,8
034 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	0,0	0,0
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	21,7	1,0
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	4,3	0,2
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	4,2	0,2
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	0,0	0,0
084 - SIMPLEX+	1,2	0,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID-19 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	0,9	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID-19 - GARANTIR NORMALIDADE	0,1	0,0
097 - PROGRAMA ATIVAR	0,0	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	116,7	5,4
Despesa Total Não Consolidada	2 165,1	
Despesa Total Consolidada	1 701,1	
Despesa Efetiva Consolidada	1 701,1	

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do relatório que acompanha o OE2023)

7. Receitas com taxas

No âmbito das receitas com taxas relacionadas com o Ministério da Justiça, destacamos a previsão de uma diminuição das receitas com taxas de justiça (-4,6%) e um aumento das receitas com taxas de registo (acima dos 10%), conforme se pode verificar através do quadro infra:

Unidade: Euros

Receitas com taxas	OE 2022	OE 2023	Variação %
Taxa de justiça	236 547 221	225 600 431	-4,6%
Taxas de registo de notariado	659 289	733 123	11,2%
Taxas de registo predial	175 723 109	202 428 189	15,2%
Taxas de registo civil	105 021 647	116 226 322	10,7%
Taxas de registo comercial	93 516 085	104 347 175	11,6%
TOTAL	611 467 351	649 335 240	6,2%

(dados retirados do mapa 5 − OE2022 e OE2023)

Importa, nesta sede, referir que o relatório que acompanha o Orçamento do Estado realça «a revisão do

Regulamento Emolumentar, através do qual se pretende ajustar a tributação dos atos, de modo a tornar mais simples e uniforme a sua aplicação e mais apreensível a sua interpretação pelos utentes».

8. Outras áreas da Justiça

Embora não esteja integrado no orçamento do Ministério da Justiça, mas nos Encargos Gerais do Estado, refira-se, nesta sede, os orçamentos dos Tribunais Superiores, incluindo o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, bem como o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria-Geral da República e, pela primeira vez desde que foi criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, o Mecanismo Nacional Anticorrupção:

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Despesas do subsetor da Administração Central (SI + SFA)		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
03 − Supremo Tribunal de Justiça	12 219 595	12 329 385	0,9%
04 − Tribunal Constitucional	11 034 209	10 465 247	-5,2%
04 − Orgânicas de transferência	9 440 303	9 629 109	2,0%
04 − Total − Tribunal Constitucional	20 474 512	20 094 356	-1,9%
05 − Supremo Tribunal Administrativo	7 636 023	7 755 735	1,6%
06 − Tribunal de Contas	29 026 200	29 187 628	0,6%
10 − Conselho Superior da Magistratura	156 730 528	160 077 963	2,1%
10 − Orgânicas de transferência	156 412 983	159 541 243	2,0%
10 − Total − CSM	313 143 511	319 619 206	2,1%
14 − Procuradoria-Geral da República	27 392 931	27 877 468	1,8%
14 − Orgânicas de transferência	24 662 063	25 155 305	2,0%
14 − Total − PGR	52 054 994	53 032 773	1,9%
15 − Mecanismo Nacional Anticorrupção	0	2 103 558	-
15 − Orgânicas de transferência	0	2 103 558	-
15 − Total MENAC	0	4 207 116	-

(dados retirados do Mapa 4 – OE2022 e OE2023)

As verbas supra indicadas, correspondem à soma das despesas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, passando-se a discriminar cada uma destas rubricas para melhor se perceber o valor correspondente a cada uma delas:

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços integrados		
	Despesas		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Supremo Tribunal de Justiça	12 219 595	12 329 385	0,9%
Projetos − Supremo Tribunal de Justiça	216 739	0	-100,0%
TOTAL − STJ	12 436 334	12 329 385	-0,9%
Tribunal Constitucional	9 212 570	9 391 962	1,9%
Tribunal Constitucional − reserva orçamental	227 733	237 147	4,1%
TOTAL − Tribunal Constitucional	9 440 303	9 629 109	2,0%
Supremo Tribunal Administrativo	7 636 023	7 755 735	1,6%
Supremo Tribunal Administrativo − projetos	123 000	0	-100,0%
TOTAL − STA	7 759 023	7 755 735	0,0%
Tribunal de Contas − sede	18 871 138	19 239 166	2,0%
Tribunal de Contas − seção regional dos Açores	1 579 405	1 610 223	2,0%
Tribunal de Contas − seção regional da Madeira	1 579 405	1 610 223	2,0%
Conselho de Prevenção da Corrupção	211 049	215 270	2,0%
TOTAL − Tribunal de Contas	22 240 997	22 674 882	2,0%
Conselho Superior da Magistratura	152 504 083	155 628 102	2,0%
Conselho Superior da Magistratura − reserva orçamental	3 908 900	3 913 141	0,1%
TOTAL − CSM	156 412 983	159 541 243	2,0%
Procuradoria-Geral da República − transf. OE	24 080 641	25 155 305	4,5%
Procuradoria-Geral da República − reserva orçamental	581 422	0	-100,0%
TOTAL − PGR	24 662 063	25 155 305	2,0%
Mecanismo Nacional Anticorrupção − transf. OE	0	2 103 558	-

(dados retirados do Mapa AC – OE2022 e OE2023)

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços e Fundos Autónomos		
	Despesas		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Tribunal Constitucional − serviços próprios	8 013 569	7 444 607	-7,1%
Tribunal Constitucional − Entidade das Contas	1 520 640	1 520 640	0,0%
Tribunal Constitucional − Entidade da Transparência	1 500 000	1 500 000	0,0%

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços e Fundos Autónomos		
	Despesas		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
TOTAL − Tribunal Constitucional	11 034 209	10 465 247	-5,2%
Conselho Superior da Magistratura − atividades	156 607 528	159 876 063	2,1%
CSM − projetos	123 000	201 900	64,1%
Total − CSM	156 730 528	160 077 963	2,1%
Provedor de Justiça	5 274 880	11 205 000	112,4%
Tribunal de Contas − cofre privativo − sede	5 564 000	5 220 150	-6,2%
Tribunal de Contas − cofre privativo − Açores	555 092	604 536	8,9%
Tribunal de Contas − cofre privativo − Madeira	666 111	688 060	3,3%
TOTAL − Trib Contas	6 785 203	6 512 746	-4,0%
Procuradoria-Geral da República − atividades	26 234 633	26 849 553	2,3%
Procuradoria-Geral da República − projetos	1 158 298	1 027 915	-11,3%
TOTAL − PGR	27 392 931	27 877 468	1,8%
Mecanismo Nacional Anticorrupção	0	2 103 558	-

(dados retirados do Mapa AC – OE2022 e OE2023)

9. Articulado da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª

Do articulado da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV), são de destacar os seguintes preceitos relevantes em matéria de Justiça:

– Artigo 5.º, n.º 4, alínea *d*) (Afetação do produto da alienação e oneração de imóveis) – estabelece que o estatuído nos n.os 1, 2 e 3 deste artigo não prejudica o disposto em legislação especial relativa à programação dos investimentos em infraestruturas e equipamentos para os organismos sob tutela do membro do Governo responsável pela área da justiça, em matéria de afetação da receita (norma idêntica consta da Lei do OE2022);
– Artigo 7.º (Transferências orçamentais) – autoriza o Governo a proceder, nomeadamente, à transferência de verbas inscritas no orçamento do Camões, IP, para a Direção-Geral de Política de Justiça no âmbito da cooperação no domínio da justiça (norma idêntica consta da Lei do OE2022);
– Artigo 8.º, n.º 11 (Alterações orçamentais) – autoriza o Governo a proceder às alterações orçamentais, no âmbito da administração central, necessárias ao reforço da dotação à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, para efeitos do disposto no artigo 172.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, na sua redação atual, incluindo transferências entre programas orçamentais, nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental (norma semelhante consta da Lei do OE2022);
– Artigo 22.º (Magistraturas) – estabelece que o provimento de vagas junto de tribunais superiores, no Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, nos departamentos centrais e distritais e em lugares de magistrados junto de tribunal de círculo ou equiparado é precedida de justificação da sua imprescindibilidade pelo Conselho Superior de Magistratura, pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais ou pelo Conselho Superior do Ministério Público, consoante o caso (norma

idêntica consta da Lei do OE2022);

- Artigo 23.º (Prestação de serviço judicial por magistrados jubilados) – permite que, mediante autorização expressa dos respetivos conselhos, os magistrados jubilados possam prestar serviço judicial, desde que esse exercício de funções não importe qualquer alteração do regime remuneratório atribuído por força da jubilação (norma idêntica consta da Lei do OE 2022);
- Artigo 110.º (Depósitos obrigatórios e processos judiciais eliminados) – determina, no n.º 1, que os depósitos obrigatórios existentes na Caixa Geral de Depósitos (CGD) em 01/01/2004 e que ainda não tenham sido objeto de transferência para a conta do Instituto de Gestão Financeira e de Equipamentos da Justiça (IGFEJ), em cumprimento do disposto no n.º 8 do artigo 124.º do Código das Custas Judiciais, sejam objeto de transferência imediata para a conta do IGFEJ, independentemente de qualquer formalidade, designadamente de ordem do tribunal com jurisdição sobre os mesmos; determina, no n.º 2, que o IGFEJ e os tribunais possam notificar a CGD para, no prazo de 30 dias, efetuar a transferência de depósitos que venham as ser posteriormente apurados e cuja transferência não tenha sido ainda efetuada; e determina, no n.º 3, que os valores depositados na CGD ou à guarda dos tribunais, à ordem de processos judiciais eliminados após o decurso dos prazos de conservação administrativa fixados na lei, consideram-se perdidos a favor do IGFEJ, IP, (norma idêntica consta da Lei do OE 2022);
- Artigo 111.º (Valor das custas processuais) – determina que se mantenha a suspensão da atualização automática da unidade de conta processual prevista no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento das Custas Processuais, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, mantendo-se em vigor o valor das custas vigente em 2022 (norma idêntica consta da Lei do OE 2022);
- Artigo 112.º (Custas de parte de entidades e serviços públicos) – estabelece que as quantias arrecadadas pelas entidades e serviços públicos ao abrigo da alínea *d)* do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 25.º, e da alínea *c)* do n.º 3 do artigo 26.º do Regulamento das Custas Processuais, que sejam devidas pela respetiva representação em juízo por licenciado em direito ou em solicitadoria com funções de apoio jurídico, constituam receita própria para os efeitos previstos nos respetivos diplomas orgânicos (norma idêntica consta da Lei do OE 2022).

PARTE II – Opinião da Relatora

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre as Propostas de Lei n.º 37/XV/1.ª e n.º 38/XV/1.ª, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III − Conclusões

1 – Nas Grandes Opções 2022-2026, o Governo assume como eixos de intervenção fundamentais: «Uma justiça eficiente, ao serviço dos direitos e do desenvolvimento económico-social» e «Travar um combate determinado contra a corrupção».

2 – A despesa efetiva consolidada do Programa Justiça para 2023 ascende a 1701,1 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 19,9% face à estimativa de execução de 2022.

3 – Os encargos com o pessoal continuam a ter um peso preponderante no Programa Orçamental da Justiça, absorvendo 64,2% da despesa total consolidada, com 1091,5 milhões de euros.

4 – Em termos de investimento, o Programa Justiça atinge um total de 179,0 milhões de euros (mais 11,1% do que o orçamentado em 2022), dos quais 52,3 milhões de euros são financiados por fundos nacionais e 126,7 milhões de euros financiados por fundos comunitários, sendo de destacar a verba de 116,7 milhões de euros prevista no Plano de Recuperação e Resiliência.

5 – As medidas orçamentais relativas à Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (46,2%), Sistema Judiciário (25,1%) e Sistema Prisional, de Reinserção e de Menores (13,8%) são as que se destacam de entre os recursos financeiros afetos ao programa orçamental da Justiça.

6 – Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a presente pronúncia deve ser remetida à Comissão de Orçamento e Finanças, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

Palácio de S. Bento, 19 de outubro de 2022.

A Deputada relatora, Mónica Quintela — O Presidente da Comissão, Fernando Negrão.

Nota: As Partes I e III foram aprovadas, por unanimidade, registando-se a ausência do PCP e da Deputada única representante do partido do PAN, na reunião da Comissão de 19 de outubro de 2022.

PARTE IV – Anexos

Anexa-se, quando for apresentada pelo Ministério da Justiça, a informação escrita a que se refere o n.º 5 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

PARECER SETORIAL — ÁREA DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

PARTE I − Considerandos

I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª – «Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026» e a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª – «Aprova o Orçamento do Estado para 2023».

Por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, do mesmo dia, as Propostas de Lei n.os 37/XV/1.ª – «Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026» e 38/XV/1.ª «Aprova o Orçamento do Estado para 2023» baixaram à Comissão de Orçamento e Finanças, e às restantes Comissões parlamentares permanentes, para a elaboração dos pareceres nas respetivas áreas sectoriais.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente emitir um parecer sectorial referente à área da Administração Interna.

A discussão na generalidade das Grandes Opções para 2022-2026 e do Orçamento do Estado para 2023 encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 26 e 27 de outubro de 2022, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a sua apreciação na especialidade (de 28 de outubro a 25 de novembro) que compreenderá audições sectoriais de Ministros.

A audição do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna está agendada para o próximo dia 2 de novembro.

A discussão e votações na especialidade estão previstas para os dias 21 a 24 de novembro, sendo que o encerramento e a votação final global estão agendados para o dia 25 de novembro de 2022.

b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

1. <u>Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª – Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026</u>

A Proposta de Lei n.º 27/XV/1.ª visa aprovar as Grandes Opções para 2022-2026, interessando, para o presente parecer, apenas as medidas com incidência na área da Administração Interna.

Com relevância para a área em apreço, importa destacar, desde logo, os investimentos previstos no âmbito do PRR para os anos 2022 a 2026, inseridos no ponto 4.3. «Qualidade dos serviços públicos»*:* «Infraestruturas críticas digitais eficientes, seguras e partilhadas (79 M€) – este investimento permitirá

intervencionar a Rede Informática do Governo; investir na melhoria da cobertura e capacidade da Rede de Comunicações de Emergência do Estado; renovar a arquitetura dos sistemas de informação e processos associados à gestão e controlo de fronteiras; e eliminar as redundâncias dos processos técnicos burocráticos das Forças e Serviços de Segurança».

Também no âmbito do PRR, na parte «Resposta ao desafio da habitação» (ponto 6.3), prevê-se a criação de uma «Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário (176 milhões de euros), para promover uma resposta estruturada e transversal para as pessoas que carecem de soluções de alojamento de emergência ou de transição, mediante a criação de 2000 alojamentos de emergência ou de acolhimento/transição, e de 473 fogos, 3 bloco habitacionais e 5 Centros de Instalação Temporários e Espaços Equiparados especificamente para as forças de segurança».

No ponto 4.6. intitulado «Qualidade da Democracia», no que respeita ao sistema eleitoral, é referido que o Governo irá «Prosseguir o esforço de modernização e reforço da credibilidade internacional do processo eleitoral, consolidando e alargando a possibilidade de voto antecipado por mobilidade; continuando a estudar a implementação de sistemas de voto eletrónico presencial, concluindo a desmaterialização dos cadernos eleitorais e criando um Portal de Serviços da Administração Eleitoral e do Recenseamento».

É no ponto 4.7. «Funções de soberania» que as matérias atinentes à segurança interna estão inseridas de forma exaustiva. De acordo com o Governo, a concretização deste domínio «Funções de Soberania» requer a implementação de um conjunto de políticas públicas centradas em vários eixos, designadamente «Robustecer a segurança interna». Para concretização desse desiderato o Governo afirma que irá «continuar a adotar medidas que visam proporcionar mais elevados níveis de segurança aos cidadãos, e que têm tornado Portugal um dos países mais seguros do mundo, bem como reforçar a proteção civil com particular enfoque nas dimensões de prevenção e preparação».

Os compromissos assumidos pelo Governo, neste âmbito, passam pela concretização das medidas que de seguida se enunciam:

- Implementar o Plano plurianual de programação dos investimentos na modernização e operacionalidade das forças e serviços de segurança (607 M€), que compreende investimentos em instalações, sistemas de tecnologias de informação e comunicação, veículos, armamento e outro equipamento, para o período 2022/2026.
- Aprofundar as soluções de partilha de recursos entre as forças e serviços de segurança, nomeadamente GNR e PSP, através da gradual integração das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, permitindo a alocação de elementos policiais à atividade operacional.
- Dar continuidade ao plano plurianual de admissões nas forças de segurança para o período 2022/2026.
- Reforçar e modernizar os sistemas de telecomunicações, informação, comunicação e serviços da administração interna, em particular a rede nacional de segurança interna.
- Reforçar os métodos do policiamento de proximidade em cooperação com as autarquias locais, através da implementação da nova geração de Contratos Locais de Segurança, em domínios como a segurança escolar, o apoio aos idosos ou a segurança no desporto e em grandes eventos.
- Operacionalizar um novo modelo territorial de proteção civil, através da implementação de comandos sub-regionais.
- Pôr em prática o novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, assegurando a articulação entre todas as entidades participantes na prevenção estrutural.
- Assegurar um modelo de resposta profissional permanente a riscos de proteção civil, com a participação da Força Especial de Proteção Civil, da Guarda Nacional Republicana (GNR), das Forças Armadas, dos bombeiros sapadores, municipais e das equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários.
- Concretizar a aquisição de meios aéreos próprios para combate a incêndios rurais, de acordo com as prioridades definidas pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e pela Força Aérea.

2. Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2023

1. a) Linhas de ação política: o Relatório do Orçamento do Estado para 2023

Nas linhas de ação política, no capítulo «Melhoria da eficiência e controlo da despesa pública» (pág.87 do Relatório) o Governo afirma que em 2023, identificou-se um total de 32 iniciativas de eficiência e consolidação orçamental, que, no seu conjunto, terão um impacto orçamental estimado em 17 milhões de euros. Destas iniciativas destacam-se iniciativas de modernização dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, quer por via do aumento da receita quer por via da diminuição da despesa.

Refere-se neste capítulo que o investimento em sistemas de tecnologia de informação e comunicação previsto para o ano de 2023 levará a um aumento de receita bastante significativo, essencialmente por via da expansão da rede nacional de fiscalização automática de velocidade (SINCRO), que terá um impacto na receita que rondará os 13 milhões de euros.

De acordo com o Governo o investimento em sistemas de tecnologia de informação e comunicação gerará igualmente poupanças significativas. Exemplo disso será o desenvolvimento do Sistema de Contraordenações de Trânsito (SCOT+), que irá traduzir uma poupança na ordem dos 2,4 milhões de euros, por via da desmaterialização do processo contraordenacional.

Outro exemplo referido neste âmbito, com impacto na despesa e na receita, é a otimização da gestão do património imobiliário, cuja concretização se prevê que seja realizada por via da reinstalação de serviços em edifícios cedidos a título gratuito, reduzindo a despesa com a onerosidade, recorrendo ao 'Programa Reabilita para Arrendar' para a recuperação de edificado devolutos e disponibilizando-os com rendas bonificadas.

Refere-se igualmente o reforço na aposta em soluções que visam otimizar o modelo de gestão das forças e serviços de segurança, através da continuidade da promoção do investimento em tecnologias de informação e comunicação, designadamente em iniciativas de base tecnológica.

De acordo com o Governo, estas medidas vão permitir a simplificação e agilização de procedimentos, a disponibilização de soluções de partilha de recursos e soluções entre as forças e serviços de segurança, bem como a promoção da gradual integração das estruturas de apoio técnico e suporte logístico, eliminando redundâncias e libertando recursos humanos da área administrativa para a área operacional das forças e serviços de segurança.

No capítulo relativo à «Despesa da Administração Central» (pág. 133 do Relatório) destaca-se a despesa suportada pela Guarda Nacional Republicana e pela Polícia de Segurança Pública, onde estão incluídos os encargos com promoções e progressões por avaliação de desempenho, ingressos em cursos de formação e os pagamentos dos retroativos de suplementos remuneratórios não pagos em períodos de férias entre os anos de 2010 e 2018. [Pagamentos regulados pelo Decreto-Lei n.º 25/2020 de 16 de junho, a efetuar de forma faseada, os quais tiveram início em 2020 e têm o seu termo em 2023.]

Quadro 4.8. Despesas com pessoal da Administração Central

(milhões de euros)

Programa Orçamental	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Órgãos de Soberania	297,4	311,7	4,8	0,1
Governação	188,8	240,6	27,4	0,3
Representação Externa	206,1	218,7	6,1	0,1
Defesa	1 117,9	1 147,5	2,6	0,2
Segurança Interna	1 806,0	1 848,9	2,4	0,2
Justiça	1 056,7	1 091,5	3,3	0,2
Finanças	569,9	592,6	4,0	0,1
Economia e Mar	108,3	122,1	12,8	0,1
Cultura	173,0	186,4	7,7	0,1
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 631,7	1 760,4	7,9	0,7
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 234,0	5 222,4	-0,2	-0,1
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	407,1	465,0	14,2	0,3
Saúde	5 321,4	5 474,7	2,9	0,8
Ambiente e Ação Climática	226,4	265,4	17,2	0,2
Infraestruturas e Habitação	381,4	448,0	17,5	0,4
Agricultura e Alimentação	174,5	200,0	14,6	0,1
Total	**18 900,7**	**19 595,9**	**3,7**	

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do Relatório – pág. 135)

Nas medidas que integram o Programa Orçamental Governação, cabe aqui fazer uma breve referência à cibersegurança, pela sua conexão com a segurança interna (pág. 202 do Relatório).

Quanto a esta matéria é referido pelo Governo que o Centro Nacional de Cibersegurança promoverá: a formação e a sensibilização de profissionais das áreas da saúde e da justiça; a prossecução das atividades de regulação e de supervisão enquanto autoridade nacional de cibersegurança, no âmbito do Regime Jurídico de Segurança do Ciberespaço; o reforço das capacidades operacionais da equipa de resposta a incidentes de cibersegurança CERT.PT e da sua articulação com as restantes autoridades nacionais e internacionais; a operacionalização do esquema de certificação da conformidade com o Quadro Nacional de Referência para a Cibersegurança; e o desenvolvimento de um esquema de certificação de prestadores de serviços de cibersegurança, no âmbito do sistema nacional de certificação em cibersegurança.

Tendo em conta o fim do ciclo de vida da atual Estratégia Nacional para a Segurança do Ciberespaço, durante 2023 será desenvolvida e apresentada uma nova estratégia adaptada à evolução do quadro de ameaças e ao contexto internacional.

Na área especificamente dedicada à «Segurança Interna (PO05)» – (pág. 232 e ss. do Relatório) perspetiva-se que em 2023 se encontre em execução o novo Conceito Estratégico de Segurança Interna, para o que se torna «necessário intensificar esforços no sentido do robustecimento da capacidade de resposta, preventiva e reativa, do Sistema de Segurança Interna, o que torna imperativo capacitar as forças e serviços de segurança e dignificar os seus profissionais».

Destacam-se as seguintes medidas:

- Será lançada a **Estratégia Integrada de Segurança Urbana (2022-2026)**, que visa, nomeadamente, o reforço dos instrumentos de prevenção existentes, com o objetivo de promover sinergias entre todos os produtores de segurança, públicos e privados, potenciando a eficácia e eficiência da sua atuação.
- Proceder-se-á à implementação do **novo modelo institucional de governação e desenvolvimento das tecnologias e comunicações de emergência** da Administração Interna.
- Em **matéria eleitoral** proceder-se-á ao aprofundamento das medidas de participação democrática no processo eleitoral, nomeadamente através do recurso às tecnologias de informação.
- A **Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030** visa a articulação entre as diversas políticas setoriais relevantes para a redução do risco de catástrofe: (i) o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes, (ii) o Acordo de Paris, referente à adaptação às alterações climáticas e (iii) os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030.
- Aprovação e o desenvolvimento da **Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária — Visão Zero 2030** baseada no Sistema de Transporte Seguro e alinhada com as políticas europeias e mundiais de segurança rodoviária, assume o combate à sinistralidade rodoviária como uma prioridade;
- Na **política migratória e de gestão de fronteiras** prevê-se a separação orgânica entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes — processo que se encontra em curso com a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras;
- No âmbito do **Plano de Recuperação e Resiliência** − incrementa-se a capacidade de alojamento para os efetivos das forças de segurança; reforça-se a resiliência, segurança e cobertura das redes de comunicações de segurança e emergência do Estado; robustece-se a capacidade operacional da GNR, da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e dos Corpos de Bombeiros, no âmbito do combate aos incêndios rurais; e eleva-se a capacidade nacional de acolhimento de nacionais de países terceiros.

No Relatório do OE/2023 identificam-se ainda as medidas de continuidade, das quais se destacam:

- **Admissões nas forças e serviços de segurança (FSS)**: plano plurianual para 2020-2023 de admissões nas FSS, a fim de garantir o aumento e o rejuvenescimento dos efetivos, bem como a manutenção de

elevados graus de prontidão e eficácia operacional, e o reforço da formação das FSS na área dos direitos humanos, nomeadamente sobre as temáticas LGBT+, igualdade de género, antirracismo, xenofobia, bem como no âmbito da prevenção da corrupção e infrações conexas;

- **Tecnologias de informação e comunicação (TIC):** promoção do investimento em TIC, designadamente em iniciativas de base tecnológica, que permitam a simplificação e agilização de procedimentos, soluções de partilha de recursos e soluções entre as FSS, através da gradual integração das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, eliminando redundâncias e libertando recursos humanos da área administrativa para a área operacional das FSS;
- **Reforço da formação para o combate à violência doméstica e no namoro:** implementação do plano anual de formação conjunta em matéria de combate à violência doméstica;
- **Investimento em infraestruturas de habitação e complementares para profissionais das forças de segurança**: programa que visa garantir condições de habitação dignas e outras infraestruturas de apoio aos profissionais deslocados que iniciam funções;
- **Segurança Urbana**: reforço dos Contratos Locais de Segurança e dos programas de policiamento de proximidade, designadamente o Programa Escola Segura, o Programa Idosos em Segurança e o Programa Noite mais Segura/ Fábio Guerra, no contexto de uma abordagem integrada de promoção da segurança urbana;
- **Programação plurianual de infraestruturas e equipamentos das forças de segurança**: Em 2022, foi aprovado, para o quinquénio 2022-2026, um novo ciclo de investimento na modernização e operacionalidade das forças e serviços de segurança[1], prevendo-se um investimento global de 607 milhões de euros, designadamente em equipamentos de proteção individual e para funções especializadas, viaturas, infraestruturas e armamento;
- **Comissão de Análise Integrada da Delinquência Juvenil e da Criminalidade Violenta**: para o auxílio do Governo na definição de medidas de promoção da segurança tendentes à diminuição da delinquência juvenil e da criminalidade violenta;
- **Reorganização do dispositivo territorial das forças de segurança e do reforço da capacitação dos seus efetivos:** reafectação de elementos policiais que se encontram a desempenhar funções que podem ser desenvolvidas por elementos civis permitirá o aumento do número de elementos policiais em funções de policiamento de proximidade;
- **Integração da gestão da rede SIRESP num novo modelo de governação das tecnologias MAI**, a par do reforço, modernização e adaptação da Rede aos desafios colocados em matéria de transição digital, «assumindo-se, assim, a vontade do Governo de assegurar a totalidade da gestão da rede SIRESP, salvaguardando o interesse público e a soberania do Estado».
- **Videovigilância**: preparação da regulamentação da utilização da videovigilância por parte das forças e serviços de segurança e da ANEPC, nomeadamente da utilização de câmaras portáteis de uso individual.

1. b) Proposta de Orçamento

O Programa Orçamental Segurança Interna prevê, no orçamento para 2023, uma despesa total consolidada de 2473,8 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 15% face à estimativa de execução provisória até ao final de 2022 como demonstra a Conta do programa Orçamental.

[1] Decreto-Lei n.º 54/2022, de 12 de agosto, que «Estabelece a programação de infraestruturas e equipamentos das forças de segurança e serviços do Ministério da Administração Interna».

Quadro 5.24. Segurança Interna (PO05) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	2 110,0	2 280,2	8,1	92,2
Despesas com o pessoal	1 806,0	1 848,9	2,4	74,7
Aquisição de bens e serviços	180,2	256,1	42,1	10,4
Juros e outros encargos	0,2	0,4	75,7	0,0
Transferências correntes	105,0	118,9	13,3	4,8
Subsídios	0,0	0,0	50,3	0,0
Outras despesas correntes	18,5	55,8	201,4	2,3
Despesa de capital	33,5	185,3	452,2	7,5
Investimento	29,4	167,7	469,6	6,8
Transferências de capital	4,1	17,5	327,5	0,7
Despesa efetiva consolidada	**2 143,5**	**2 465,4**	**15,0**	
Ativos Financeiros	8,4	8,4		0,3
Despesa total consolidada (1)	**2 151,9**	**2 473,8**	**15,0**	
Receita total consolidada (2)	**2 464,6**	**2 473,8**	**0,4**	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	**312,7**	**0,0**		
por memória				
Despesas por fonte de financiamento consolidada	**2023 Orçamento**			
Receitas de impostos	1 770,3			
Receitas próprias	426,3			
Fundos Europeus	105,1			
Transferências entre entidades	172,1			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

(Quadro retirado do Relatório do OE – pág. 247)

Do total da dotação de despesa total consolidada (2473,8 M€) verifica-se que apresentam maior peso as despesas com pessoal, que representam 74,7% da despesa total consolidada, com 1848,9 milhões de euros de dotação, destacando-se a estrutura da massa salarial das forças e serviços de segurança, distribuída entre a Guarda Nacional Republicana (GNR), com 869,6 milhões de euros, e a Polícia de Segurança Pública (PSP), com 855 milhões de euros.

Destacam-se também as aquisições de bens e serviços, com 256,1 milhões de euros, dos quais 125,4 milhões de euros afetos às forças de segurança, destinados ao financiamento da atividade corrente destas entidades.

No que diz respeito às transferências correntes, 52,6 milhões de euros são destinados às transferências da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) para as Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários (AHBV) no âmbito do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).

Referência ainda para as dotações de despesa de investimento, cuja rubrica de aquisições de bens de capital ascende a 167,7 milhões de euros, dos quais 51,7 milhões de euros dizem respeito à execução da Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças de Segurança e Serviços do Ministério da Administração Interna, executada pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI), e 53,1 milhões de euros dizem respeito às verbas orçamentadas no âmbito do PRR.

Quadro 5.25. Segurança Interna (PO05) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)
005 - SEGURANÇA INTERNA	264,2	295,0	11,6
ENCARGOS COM SAÚDE	75,1	70,1	-6,7
PENSÕES E REFORMAS	163,2	198,9	21,9
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	26,0	26,0	

(Quadro retirado do Relatório do OE – pág. 248)

O Programa integra a dotação específica para pensões e reformas, executada pela GNR (com 107,9 milhões de euros) e pela PSP (com 91 milhões de euros) totalmente financiada por receitas de impostos. De destacar também os encargos com saúde, executados pela GNR (com 38,6 milhões de euros) e pela PSP

(com 31,5 milhões de euros), integralmente cobertos por receita própria.

Quadro 5.26. Segurança Interna (PO05) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	**2 677,3**	**100,0**
003 - SERV. GERAIS DA AP - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	3,8	0,1
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	140,5	5,2
011 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - FORÇAS DE SEGURANÇA	1 865,6	69,7
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTEÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	115,7	4,3
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	20,5	0,8
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	7,6	0,3
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	70,1	2,6
027 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - AÇÃO SOCIAL	20,0	0,7
068 - OUTRAS FUNÇÕES - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	0,2	0,0
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	11,7	0,4
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	9,5	0,4
084 - SIMPLEX+	5,7	0,2
087 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - SISTEMAS DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇAO E COMUNICAÇAO	53,5	2,0
088 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - INFRAESTRUTURAS	30,6	1,1
089 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - VEICULOS	5,3	0,2
090 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - ARMAMENTO	2,3	0,1
091 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - EQUIPAMENTO DE PROTEÇAO INDIVIDUAL	4,3	0,2
092 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - EQUIPAMENTO DE APOIO ATIVIDADE OPERACIONAL	1,3	0,0
093 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - EQUIPAMENTO PARA FUNÇOES ESPECIALIZADAS	4,8	0,2
095 - CONTINGÊNCIA COVID-19 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	4,8	0,2
096 - CONTINGÊNCIA COVID-19 - GARANTIR NORMALIDADE	0,1	0,0
100 - INICIATIVAS DE AÇÃO CLIMÁTICA	2,9	0,1
101 - PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	201,2	7,5
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	95,5	3,6
Despesa Total Não Consolidada	**2 685,7**	
Despesa Total Consolidada	**2 473,8**	
Despesa Efetiva Consolidada	**2 465,4**	
Por Memória:		
Ativos Financeiros	8,4	

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros

(Quadro retirado do Relatório – pág. 249)

Dos valores constantes do quadro acima (*Despesas por medidas dos Programas*) destacam-se:

- **Educação**

Estabelecimentos de Ensino Superior – 7,6 M€ (*7,6 M€ em 2022*)
Estabelecimentos de Ensino Não Superior – 20,5 M€ (*21,6 M€ em 2022*)

- **Proteção civil e luta contra incêndios** – 115,7 M€ (*144,6 M€ em 2022*)
- **Forças de Segurança** – 1865,6m€ (*1.713,1 M€ em 2022*)
- **Serviços individuais de saúde** – 70,1 M€ (*75,1 M€ em 2022*)
- Nova **Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna** (*Decreto-Lei n.º 54/2022, de 12 de agosto)* – 102,1 M€ (100,5 M€ em 2022)

Lei de programação / investimento por medida:

− Sistemas de tecnologia de informação e comunicação: 53,5 M€;
− Infraestruturas: 30,6 M€;
− Veículos: 5,3 M€;
− Armamento: 2,3 M€;
− Equipamento de proteção individual: 4,3 M€;
− Equipamento de apoio atividade operacional: 1,3 M€;
− Equipamento para funções especializadas: 4,8 M€.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas, a medida «Forças de Segurança», com 1865,6 milhões de euros, é a mais representativa com 69,7% da dotação de despesa efetiva não consolidada do Programa. Nesta medida destacam-se os orçamentos da GNR, com 833,4 milhões de euros, e da PSP, com 843,5 milhões de euros.

Relativamente ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), foram afetos 95,5 milhões de euros no total da dotação de despesa efetiva não consolidada do Programa Orçamental.

Desenvolvimentos orçamentais:

(Fonte: MAPAS AC do OE 2022 e OE 2023)

Gabinetes	OE/2022	OE/2023	Variação %
Gabinete MAI	1 254 234	1 306 825	4,2%
Sec. Est. Proteção Civil	796 829	796 829	0,0%
Sec. Est. Administração Interna	762 186	762 186	0,0%
Total	**2 813 249**	**2 865 840**	**1,9%**

	OE/2022	OE/2023	Variação %
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	118 408 464	145 317 070	22,7%
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (transf. OE)	50 635 268	80 882 626	59,7%
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	55 656 946	55 737 537	0,1%
Polícia de Segurança Pública (atividades)	825 224 648	899 493 435	9,0%
Guarda Nacional Republicana (atividades)	925 184 601	947 008 025	2,4%
Total	**1 975 109 927**	**2 128 438 693**	**7,8%**

PCM	OE/2022	OE/2023	Variação %
Gab SG SIRP e Estruturas comuns ao SIS e ao SIED	13 452 170	14 330 508	6,5%
SIED − Serviço de Informações Estratégicas de Defesa	8 561 903	9 158 495	7,0%
SIS − Serviço de Informações e de Segurança	13 795 058	14 432 100	4,6%
Sistema de Segurança Interna (SSI)	2 619 519	2 814 847	7,5%
GNS − Gabinete Nacional de Segurança	4 477 542	5 043 291	12,6%
GNS − Gabinete Nacional de Segurança − Projetos	7 619 214	11 547 377	51,6%
Total	**50 525 406**	**57 326 618**	**13,5%**

1. c) Articulado da Proposta de Lei

No articulado da proposta de lei podem identificar-se as seguintes disposições com incidência na área setorial da Administração Interna:

Artigo 2.º − Valor reforçado

1 − Todas as entidades previstas no âmbito do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual (LEO), independentemente da sua natureza e estatuto jurídico, ficam sujeitas ao cumprimento das disposições previstas na presente lei e no decreto-lei de execução.

2 − Sem prejuízo das competências atribuídas pela Constituição e pela lei a órgãos de soberania de caráter eletivo, o disposto no número anterior prevalece sobre normas legais, gerais e especiais, que disponham em sentido contrário.

3 − O disposto no número anterior não prejudica a aplicação do regime excecional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho, da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades reguladoras, da Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho, que aprova a lei de programação militar, da Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro, que aprova a lei das infraestruturas militares, da Lei n.º 10/2017, de 3 de março, na sua redação atual, que aprova a Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna, e do Decreto-Lei n.º 54/2022, de 12 de agosto, que estabelece a programação de infraestruturas e equipamentos das forças de segurança e serviços do Ministério da Administração Interna.

Artigo 8.º − Alterações orçamentais

1 − O Governo fica autorizado a efetuar as alterações orçamentais:

(…)

6 − O Governo fica autorizado, mediante proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das migrações ou pelas áreas da administração interna e das finanças, a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada do Ministério das Finanças, referida no n.º 4, para pagamento da contrapartida pública nacional, no valor correspondente a 25% das despesas elegíveis de projetos de entidades privadas, cofinanciados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), respetivamente, para o orçamento do Alto Comissariado para as Migrações, IP (ACM, IP), quando os projetos sejam destinados a melhorar as condições dos migrantes ou a garantir o acolhimento de refugiados, ou para o orçamento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), ou entidade que lhe venha a suceder, quando estejam em causa projetos em matéria de asilo, de gestão de fluxos migratórios, designadamente de recolocação ou reinstalação, e de processo de retorno.

Artigo 42.º − Suspensão da passagem às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade

1 − Como medida de equilíbrio orçamental, as passagens às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, nos termos estatutariamente previstos, dos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR), de pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP), do SEF, da Polícia Judiciária, da Polícia Marítima, de outro pessoal militarizado e de pessoal do corpo da Guarda Prisional apenas podem ocorrer nas seguintes circunstâncias:

a) Em situações de saúde devidamente atestadas;

b) No caso de serem atingidos ou ultrapassados os limites de idade ou de tempo de permanência no posto ou na função, bem como quando, nos termos legais, estejam reunidas as condições de passagem à reserva, pré-aposentação ou disponibilidade depois de completados 36 anos de serviço e 55 anos de idade;

c) Em caso de exclusão da promoção por não satisfação das condições gerais para o efeito ou por ultrapassagem na promoção em determinado posto ou categoria, quando tal consequência resulte dos respetivos termos estatutários;

d) Quando, à data da entrada em vigor da presente lei, já estejam reunidas as condições ou verificados os pressupostos para que essas situações ocorram, ao abrigo de regimes aplicáveis a subscritores da CGA, IP, de passagem à aposentação, reforma, reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, independentemente do momento em que o venham a requerer ou a declarar.

2 − Para efeitos do disposto no número anterior, o Governo fixa anualmente o contingente, mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela área setorial, prevendo o número de admissões e de passagem à reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, tendo em conta as necessidades operacionais de cada força e serviço de segurança e da renovação dos respetivos quadros.

3 − No que respeita à GNR, à PSP e ao SEF, o contingente referido no número anterior é definido tendo em consideração o número máximo de admissões verificadas nas forças e serviços de segurança, nos termos do respetivo plano plurianual de admissões.

Artigo 58.º − Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências

(…)

8 − O Governo fica ainda autorizado a transferir para os municípios do território continental e entidades intermunicipais as dotações referentes a competências transferidas ou delegadas no domínio da administração interna, inscritas no programa orçamental 05 – segurança interna.

(…)

Artigo 109.º − Missões de proteção civil e formação de bombeiros

1 − A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) fica autorizada a transferir para as associações humanitárias de bombeiros (AHB), ao abrigo da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual, as dotações inscritas nos seus orçamentos referentes a missões de proteção civil, incluindo as relativas ao sistema nacional de proteção civil e ao Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

2 − O orçamento de referência a que se refere o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual é de € 31 704 074,67.

3 − A ANEPC fica autorizada a efetuar transferências orçamentais para a Escola Nacional de Bombeiros, nos termos de protocolos celebrados entre ambas as entidades, nomeadamente para efeitos de formação.

4 − O financiamento atribuído aos agrupamentos de AHB, criados nos termos do Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, na sua redação atual, corresponde a 125% da aplicação da fórmula prevista no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual.

Artigo 127.º − Transição de saldos do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP, dos Serviços de Assistência na Doença e da Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas

Os saldos apurados na execução orçamental de 2022 da ADSE, IP, dos SAD e da ADM transitam automaticamente para os respetivos orçamentos de 2023.

Artigo 147.º − Fiscalização prévia do Tribunal de Contas

1 − Para efeitos do disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e no n.º 5 do artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, consideram-se acontecimentos imprevisíveis os incêndios de grandes dimensões.

2 − Para efeitos do disposto no número anterior, são considerados incêndios de grandes dimensões os

incêndios rurais em que se verifique uma área ardida igual ou superior a 4500 eu ou a 10% da área do concelho atingido, aferida através do Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais ou do Sistema Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais.

3 − Sem prejuízo da fiscalização sucessiva e concomitante da respetiva despesa, estão isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, prevista nos artigos 46.º e seguintes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, os procedimentos de contratação pública respeitantes à aquisição de bens ou serviços relativos ao dispositivo de combate aos incêndios e da prevenção estrutural, os que se enquadrem no âmbito do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, os contratos ou acordos celebrados com entidades internacionais que tenham por objeto a sustentação logística das forças nacionais destacadas em teatros de operações e, bem assim, os procedimentos de contratação pública respeitantes à locação ou à aquisição de bens e serviços relativos à «Medida 1: Programa de Digitalização para as Escolas», do «Pilar I» do Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril.

(…)

ANEXO I − Mapa de alterações e transferências orçamentais (a que se refere o artigo 7.º)

Diversas alterações e transferências

8 − Transferência de verbas inscritas no orçamento do Camões, IP, para a Secretaria-Geral da Administração Interna, no âmbito do Programa de Cooperação Técnico-Policial, e para a Direção-Geral da Política de Justiça no âmbito da cooperação no domínio da justiça.

19 − Transferência de verbas, até ao montante de € 800 000, do orçamento da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, para a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Marinha Portuguesa e a Força Aérea, para o financiamento da participação no âmbito da gestão operacional do Centro de Controlo e Vigilância da Pesca e das missões de fiscalização das atividades da pesca.

27 − Transferência para o Orçamento do Estado e respetiva aplicação na despesa dos saldos da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das infraestruturas e habitação, constantes dos orçamentos dos anos económicos anteriores, relativos a receitas das taxas de segurança aeroportuária do 4.º trimestre, desde que se destinem a ser transferidos para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), para a Polícia de Segurança Pública (PSP) e para a GNR, nos termos da Portaria n.º 83/2014, de 11 de abril.

36 − Transferência de verbas do orçamento do Instituto Nacional de Emergência Médica, IP (INEM, IP), para a PSP, para o financiamento da gestão operacional dos centros operacionais 112, até ao limite de € 166 000.

37 − Transferência de verbas do orçamento do INEM, IP, para a GNR, para o financiamento da gestão operacional dos centros operacionais 112, até ao limite de € 76 500.

55 -Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, por via das *lump sums* nominativas existentes, para o ACM, IP, para o financiamento dos programas de recolocação e de reinstalação de beneficiários de proteção internacional, nos termos a definir por protocolo entre as duas entidades.

56 − Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o ACM, IP, nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das migrações.

57 − Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de 25% das despesas elegíveis, até um montante máximo de € 2 500 000, de projetos de organizações não-governamentais, organizações internacionais e entidades da sociedade civil, cofinanciados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, no âmbito das suas atribuições e competências nos termos a definir por protocolo.

58 − Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de prestações de serviços de mediação cultural no âmbito das suas atribuições e competências por entidades da sociedade civil, até um montante máximo de € 1 100 000.

81 − Transferência de verbas do orçamento da ANAC para o financiamento dos serviços de segurança prestados pela GNR nos aeródromos.

PARTE II – Opinião do Relator

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre as presentes Propostas de Lei, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – Conclusões

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República, a 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª – Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026 e a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2023.

2 – Estas iniciativas foram apresentadas nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emitir parecer sobre as matérias da sua competência, incidindo no caso vertente sobre a área da Administração Interna.

3 – A discussão e votação na generalidade das propostas de lei em apreço já se encontra agendada para a reunião do Plenário da Assembleia da República dos dias 26 e 27 de outubro de 2022.

4 – Nas Grandes Opções, na área da Administração Interna, destacam-se as seguintes áreas de atuação: o investimento em infraestruturas e equipamentos e modernização tecnológica das forças e serviços de segurança para o período 2022-2026; o aprofundamento da partilha de recursos entre as forças e serviços de segurança; a continuidade do plano plurianual de admissões nas forças de segurança para o período 2022/2026; o reforço e modernização da rede nacional de segurança interna; o reforço do policiamento de proximidade em cooperação com as autarquias locais; a operacionalização do novo modelo territorial de proteção civil e do novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

5 – No Orçamento do Estado para 2023, a despesa total consolidada do Programa Segurança Interna é de 2473,8 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 15% face à estimativa de execução até final de 2022.

6 – Na estrutura da despesa total consolidada (2473,8 M€) as despesas com pessoal representam 74,75%, com 1848,9 milhões de euros de dotação, destacando-se a estrutura da massa salarial das forças e serviços de segurança, distribuída entre a Guarda Nacional Republicana (GNR), com 869,6 milhões de euros, e a Polícia de Segurança Pública (PSP), com 855 milhões de euros.

7 – Nas dotações de despesa de Investimento, a rubrica de aquisições de bens de capital ascende a 167,7 milhões de euros, dos quais 51,7 milhões de euros dizem respeito à execução da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS) e 53,1 milhões de euros às verbas orçamentadas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

8 – Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que as Propostas de Lei n.os 37/XV/1.ª – Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026 e 38/XV/1.ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2023, na parte respeitante à área da Administração Interna, estão em condições de seguir os ulteriores termos do processo legislativo, devendo o presente parecer ser remetido à Comissão do Orçamento e Finanças, a fim de instruir a competente elaboração do Relatório Final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do RAR.

Palácio de São Bento, 19 de outubro de 2022.

O Deputado relator, André Coelho Lima — O Presidente da Comissão, Fernando Negrão.

Nota: As Partes I e III foram aprovadas, por unanimidade, registando-se a ausência do PCP e da Deputada única representante do partido do PAN, na reunião da Comissão de 19 de outubro de 2022.

PARTE IV − Anexos

Anexa-se a Nota Explicativa, logo que remetida pelo Ministério da Administração Interna, de acordo com o n.º 5 do artigo 206.º do RAR.

PARECER SETORIAL — ÁREA DA IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO

PARTE I – Considerandos

1. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 10 de outubro de 2022, a **Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª** – «Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026» e a **Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª** – «Aprova o Orçamento do Estado para 2023».

A apresentação das iniciativas foi realizada de acordo com os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República e, em ambos os casos, se inclui a ficha de Avaliação Prévia de Impacto de Género.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, ambas as iniciativas baixaram a 10 de outubro de 2022 à Comissão de Orçamento e Finanças – comissão competente –, e às restantes comissões parlamentares permanentes para efeito de elaboração de parecer nas respetivas áreas sectoriais.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente emitir um parecer sectorial referente à área da Igualdade e Não discriminação.

A discussão na generalidade das Propostas de Lei n.º 37/XV/1.ª e n.º 38/XV/1.ª (GOV) encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 26 e 27 de outubro de 2022, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a sua apreciação na especialidade (de 28 de outubro a 25 de novembro de 2022), que compreenderá audições sectoriais de Ministros.

A audição da Sr.ª Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, responsável pela área da Igualdade e Não discriminação, está agendada para o próximo dia 28 de outubro de 2022.

A discussão e votações na especialidade das Propostas de Lei n.º 37/XV/1.ª e n.º 38/XV/1.ª (GOV) estão previstas para os dias 21 a 25 de novembro de 2022, sendo que o encerramento e a votação final global estão agendados para o dia 25 de novembro de 2022.

1. b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

- **Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª – «Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026»**

De acordo com o Decreto-Lei n.º 32/2022 de 9 de maio, que estipula o regime da organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional, a Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares tem por missão, entre outras, «[…] formular, conduzir, executar e avaliar uma política global e coordenada nas áreas da cidadania e da igualdade, incluindo a área da prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, e nas áreas das migrações […]».

As Grandes Opções 2022-2026 (GO-22-26) apresentam-se marcadas pelas consequências do conflito entre Rússia e Ucrânia e, ainda, pela resposta à crise provocada pela pandemia da doença COVID-19. Não obstante, o Governo manifesta a intenção de implementar medidas que visem a diminuição sustentada das desigualdades sociais, através de políticas públicas inclusivas.

Independentemente de alguns avanços alcançados nos últimos anos, muito há ainda a fazer na área da igualdade. O próprio Governo reconhece que «continuam a persistir desigualdades estruturais entre mulheres e homens, assentes em estereótipos de género que estão na origem das discriminações diretas e indiretas em razão do sexo e que se manifestam designadamente no persistente desequilíbrio na distribuição do trabalho de cuidado e doméstico entre homens e mulheres.»

As GO-22-26 dividem-se por cinco áreas de atuação – um desafio transversal «Boa Governação», e quatro desafios estratégicos 'alterações climáticas', 'demografia', 'desigualdades' e 'sociedade digital, da criatividade e inovação'.

Independentemente de em todas estas áreas de atuação se poder implementar medidas com vista à igualdade de género e não discriminação, começaremos pelo terceiro desafio estratégico 'desigualdades', que, por sua vez, se desdobra em cinco domínios de intervenção: 1) Igualdade de género e combate às discriminações; 2) Rendimentos e justiça fiscal; 3) Erradicação da pobreza; 4) Educação; e 5) Coesão territorial.

Para o Governo, o combate às desigualdades e a promoção da igualdade e não discriminação são objetivos centrais dos instrumentos de planeamento estratégico nacionais bem como dos programas de financiamento na sua base. «Até ao momento de eclosão da pandemia da doença COVID-19, estava a verificar-se uma melhoria gradual dos indicadores principais que aferem a situação do país em termos de desigualdades. Pelo efeito disruptivo súbito que gerou, a crise pandémica interrompeu essa tendência. Importa, pois, prosseguir o esforço orientado para a diminuição sustentada das desigualdades sociais, apostando em políticas públicas inclusivas e distributivas compatíveis com um projeto e uma ambição de uma sociedade justa e coesa», refere-se na PPL das GO-22-26.

Assim, no âmbito do domínio de intervenção da igualdade de género e combate às discriminações, no qual se incluem a prossecução da Estratégia Nacional para a Igualdade e a não Discriminação 2018-2030 – Portugal + Igual (ENIND) e do Plano Anual de Formação Conjunta em Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica, existem três eixos de intervenção:

- Promover e consubstanciar a igualdade entre homens e mulheres;
- Potenciar a autonomia e a inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade;
- Combater o racismo e qualquer outra forma de discriminação.

O Governo salienta as seguintes dimensões específicas de atuação:

1) «Promover a concretização da igualdade entre mulheres e homens no emprego, nos salários e nas condições de trabalho, designadamente introduzindo mecanismos complementares para que a desigualdade salarial e nos rendimentos diminua, promovendo a proteção na parentalidade e a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar, combatendo a segregação profissional entre homens e mulheres e estimulando programas de desconstrução de estereótipos de género e atração de pessoas do sexo sub-representado, designadamente na área do digital.»;

2) «Assegurar o cumprimento das leis da representação equilibrada nos órgãos de administração e fiscalização das empresas públicas e das empresas cotadas, bem como nos cargos dirigentes da administração pública.»;

3) «Lançar um pacto de corresponsabilidade pela conciliação (pessoas, instituições) que inclua medidas que promovam a igualdade na prestação de cuidados e da partilha de tarefas domésticas e de cuidado entre mulheres e homens.»;

4) «Reforçar a transversalidade das políticas de promoção da igualdade de género, alargando a experiência dos orçamentos com perspetiva de género em diferentes áreas governativas, a produção de dados administrativos desagregados por sexo e a produção e monitorização de indicadores em matéria de igualdade entre mulheres e homens, em cada um dos desafios estratégicos, que potencie um processo de avaliação gradual dos progressos.»;

5) «Combater todas as formas de violência, em particular contra as mulheres, com destaque para a violência doméstica, e promover mecanismos de apoio e proteção das vítimas.»;

6) «Desenvolver um sistema integrado de atuação urgente de âmbito territorial e garantir a cobertura integral do território, envolvendo e formando operadores policiais, judiciários e membros das respostas e estruturas da Rede Nacional de Apoio à Violência Doméstica.»;

7) «Concluir a unificação da Base de Dados da Violência Doméstica, instituindo um sistema de tratamento de informação que se baseie numa visão global e integrada em matéria de homicídios e de outras formas de violência contra as mulheres e de violência doméstica.»;

Destaca-se ainda, no âmbito do PRR, a componente «Qualificações e Competências» – que pretende combater práticas discriminatórias e estereótipos de género que condicionam as opções formativas e profissionais de raparigas e mulheres, com impacto nos rendimentos e na carreira profissional –, e a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, que abrange também as vítimas de violência doméstica.

Quanto aos outros desafios estratégicos plasmados nas GP-20-26, é intenção do Governo, na área da «demografia», promover «a igualdade entre mulheres e homens através da melhoria dos equilíbrios do mercado de trabalho, promovendo a estabilidade laboral, bem como o acesso a e o reforço de serviços e equipamentos de apoio à família para promover condições efetivas de exercício da parentalidade e de conciliação; ou da inclusão do combate à segregação profissional nas políticas de emprego; ou da resposta integrada na área da habitação; ou ainda da melhoria do acesso e qualidade dos cuidados de saúde e proteção social, em todas as fases da vida.»

Já no âmbito «sociedade digital, criatividade e inovação», pretende incluir-se «mecanismos de combate à segregação profissional de mulheres e de homens no investimento PRR de capacitação Digital das Empresas (Academia Portugal Digital e Emprego + Digital 2025) bem como na prossecução de medidas como o Impulso Jovens STEAM e INCoDe.2030.»

De forma complementar, é apresentada a intenção de alargar a experiência dos orçamentos com perspetiva de género em diferentes áreas governativas, da produção de dados administrativos desagregados por sexo e da produção e monitorização de indicadores em matéria de igualdade entre mulheres e homens, em cada um dos desafios estratégicos, que potencie um processo de avaliação gradual dos progressos.

No desafio da «boa governação», destacam-se a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública e o Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade.

E, finalmente, no desafio estratégico das «alterações climáticas» referem-se o domínio da mobilidade sustentável e a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética.

Quanto às migrações, o Governo reconhece, no documento em análise, que «Portugal precisa do contributo da imigração para sustentar o seu desenvolvimento económico e demográfico», pelo que, afirma «é necessário prosseguir com políticas de imigração, que devem ser orientadas para uma imigração regulada e integrada, em prol do desenvolvimento e sustentabilidade do país, não apenas no plano demográfico, mas também enquanto expressão de um país tolerante, diverso e aberto ao mundo.»

Assim, para atingir estes objetivos, propõe-se:

- Promover a regularidade dos trajetos migratórios, continuando a promover acordos bilaterais de migração regulada com países exteriores à União Europeia;
- Implementar o Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP e outros programas específicos de promoção da imigração;
- Promover e reforçar os programas de integração de refugiados na sociedade;
- Garantir uma separação orgânica clara entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes;
- Simplificar e agilizar as tipologias e o processo de obtenção de vistos e autorizações de residência evoluindo para um balcão único destes processos e removendo obstáculos de acesso e comunicação aos serviços públicos;
- Garantir condições de integração dos imigrantes, concretizando políticas setoriais e o reforço da articulação com os municípios;
- Incentivar o regresso de emigrantes e lusodescendentes, executando e reforçando o Programa Regressar.

Em relação à capacitação e potenciação da autonomia e da inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidades, é propósito do Governo prosseguir com a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com deficiência 2021-2025, destacando-se as seguintes medidas:

- A definição de um plano nacional de não institucionalização, que permita soluções e investimentos direcionados para respostas sociais inovadoras, de proximidade, em articulação com os municípios e o

setor social;
- A concretização do modelo definitivo de Apoio à Vida Independente;
- A adoção de abordagens inovadoras ao nível da atribuição e da reutilização de Produtos de Apoio, essenciais à superação de obstáculos por parte de pessoas com deficiência, mediante apoio à investigação e à produção nacional de produtos e tecnologias nas áreas das TIC e dinamização de Bancos de Reutilização de Produtos de Apoio;
- A majoração, enquanto fase final de implementação da Prestação Social para a Inclusão, correspondendo à comparticipação de encargos específicos, de caráter pontual ou periódico, relativas à educação, formação, habitação ou reabilitação;
- O lançamento de um programa de apoio à contratação e empregabilidade das pessoas com deficiência ou incapacidade;
- A promoção de acessibilidades físicas, digitais, de informação e comunicação para todos;
- A dinamização da constituição de centros de referência para apoio a grupos de pessoas com deficiências específicas, que congreguem as diferentes respostas que estes cidadãos procuram;
- Assegurar a regulamentação do regime de antecipação da idade da pensão de velhice por deficiência.

Finalmente, o Governo assume como prioritário combater o «racismo e qualquer outra forma de discriminação, que vão desde o discurso depreciativo e de ódio até ao incitamento e à consumação de agressões por motivos, nomeadamente racistas, xenófobos, sexistas, homofóbicos ou transfóbicos.»

Neste âmbito, além de iniciativas de combate às diversas formas de discriminação, dispositivos de proteção de vítimas de discriminação e de violência e ações de sensibilização, formação e promoção de literacia de direitos, sobretudo em contexto escolar, o Governo pretende:

- Reforçar o combate ao racismo e à xenofobia, implementando o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-25 − Portugal contra o racismo;
- Assegurar a universalidade e promover o acesso dos grupos discriminados ao sistema educativo;
- Definir o perfil profissional do mediador sociocultural;
- Desenvolver iniciativas específicas de ação e de apoio no território, designadamente no acesso das comunidades ciganas e afrodescendentes à habitação;
- Combater a discriminação baseada na orientação sexual, lançando campanhas com vista à desconstrução de estereótipos e prevenção de práticas homofóbicas, bifóbicas, transfóbicas e interfóbicas;
- Desenvolver uma estratégia específica para apoio às pessoas transsexuais e aos processos de transição.

São apresentadas previsões do suporte orçamental para a concretização dos compromissos elencados.

- **Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª – «Aprova o Orçamento do Estado para 2023».**

Com esta proposta de Orçamento do Estado, o Governo manifesta a intenção de, em 2023, e no âmbito da política de promoção da igualdade e não discriminação, reforçar as respostas públicas ao nível das prestações sociais, designadamente no que respeita às crianças e jovens, e ao nível da prevenção e combate à violência doméstica, assim como através da implementação do Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025.

Analisando o Relatório do OE 2023, pode ler-se que o Governo assume «como prioritárias as respostas aos impactos da pandemia que tiveram efeitos específicos sobre as desigualdades estruturais entre mulheres e homens na sociedade portuguesa.» Estas respostas serão impulsionadas pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e pelo Portugal 2030.

Para este efeito, afirma-se, existirá uma coordenação para a implementação da perspetiva de género integrada nas várias componentes do PRR, desde *«i)* a reforma do sistema de combate às desigualdades entre mulheres e homens da componente das qualificações e competências, ao *ii)* aumento das respostas sociais, ao *iii)* combate aos estereótipos de género na transição digital e *iv)* através das respetivas iniciativas

educativas e de formação e *v)* à desagregação transversal de dados por sexo, em linha com a Estratégia de Modernização e Inovação do Estado e da Administração Pública, e o processo dos orçamentos com perspetiva de género.»

Assim, no campo das políticas de igualdade e migrações, apresentam-se as seguintes medidas:

«1. Promoção da inovação e da digitalização na gestão pública: o Governo irá promover incentivos e outros mecanismos de estímulo de práticas inovadoras de gestão pública, quer na dimensão interna, de melhoria da eficiência e da qualidade na gestão, quer na dimensão externa, de maior eficácia e qualidade dos serviços públicos na resposta aos desafios da digitalização, da demografia, das desigualdades e da ação climática.

2. Reforço da formação dos magistrados para o combate aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual: o Governo irá reforçar a componente multidisciplinar na formação dos magistrados, em áreas como a vitimologia, a psicologia, a sociologia e a violência sexual, para assegurar a compreensão dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, nas vertentes do crime, do agente, da vítima e das consequências físicas e psicológicas para a mesma.

3. Forças e serviços de segurança: neste âmbito, o Governo irá dar continuidade à formação das forças e serviços de segurança na área dos direitos humanos, nomeadamente sobre as temáticas LGBTI+, igualdade de género e antirracismo.

4. Corpo da Guarda Prisional: neste âmbito, o Governo assegurará a formação do Corpo da Guarda Prisional nas áreas dos direitos humanos, nomeadamente sobre temáticas LGBTI+, igualdade de género e antirracismo.

5. Formação para o combate à violência doméstica e no namoro: o Governo irá dar continuidade à implementação do plano anual de formação conjunta em matéria de combate à violência doméstica, pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração pública, da administração interna, da justiça, da igualdade, da educação, do trabalho, solidariedade e segurança social e da saúde, procedendo também à sua renovação e atualização. O Governo dará, também, atenção à violência no namoro, através de estratégias de prevenção adequadas e eficazes junto dos destinatários, o mais precocemente possível. O membro do Governo responsável pela área da igualdade assumirá a coordenação e concretização do plano, acompanhando a sua eficiência e eficácia, a nível nacional, sendo elaborada uma avaliação semestral que, tendo em conta o impacto das ofertas formativas, contenha as recomendações que se considerem necessárias, sendo estas remetidas às entidades competentes para a sua implementação. O Governo dará, também, atenção à violência no namoro, através de estratégias de prevenção adequadas e eficazes junto dos destinatários, o mais precocemente possível. O Governo procederá ao reforço da transferência orçamental da verba destinada à formação conjunta e continuada em matéria de combate à violência doméstica, garantindo o exercício de poderes partilhados pelas áreas envolvidas.

6. Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023: no âmbito desta Estratégia, o Governo terá em conta as necessidades e experiências específicas das pessoas em situação de sem-abrigo, designadamente em razão da sua orientação sexual, identidade e expressão de género e caraterísticas sexuais.

7. Casas de abrigo de vítimas de violência doméstica e alojamento de pessoas em situação de sem-abrigo: o Governo irá apoiar as casas de abrigo de vítimas de violência doméstica e os albergues de pessoas em situação de sem-abrigo, de modo a assegurar as necessárias adaptações ao acolhimento de animais de companhia.

8. Respostas transitórias para apoio a vítimas de tráfico de seres humanos: no âmbito da implementação do Plano Nacional de Alojamento e da execução da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, o Governo irá manter as respostas transitórias existentes para a autonomização das vítimas de tráfico de seres humanos.

9. Financiamento do Programa Escolhas: o Programa Escolhas será integrado no orçamento do ACM, IP.

10. Medidas de apoio a vítimas de casamento infantil, precoce e forçado: o Governo irá desenvolver medidas de apoio a vítimas de casamento infantil, precoce e forçado, tendo em consideração os contributos e recomendações do Grupo de Trabalho para a Prevenção e Combate aos Casamentos Infantis, Precoces e Forçados, designadamente em matéria de atendimento, informação, apoio, encaminhamento e acolhimento de vítimas no âmbito da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica.

11. Apoio técnico e financeiro ao combate às práticas tradicionais nefastas: o Governo irá garantir o apoio técnico e financeiro, para o desenvolvimento de medidas, projetos ou ações de prevenção e combate às práticas tradicionais nefastas, nomeadamente mutilação genital feminina e casamentos infantis, precoces e forçados, e dá continuidade ao projeto 'Práticas Saudáveis — Fim à Mutilação Genital Feminina'.

12. Formação sobre questões e identidades LGBTI+: o Governo irá promover ações de formação junto de profissionais do SNS sobre orientação sexual, identidade de género, expressão de género e características sexuais, de modo a melhorar o atendimento e acompanhamento clínico de pessoas LGBTI+.»

Destaque-se ainda uma referência ao facto de as mulheres estarem «ainda sub-representadas em muitas áreas do desporto, sendo necessária a implementação de mais ações com vista à plena igualdade de direitos e acesso. Neste sentido, será implementada uma Estratégia de Igualdade de Género no Desporto (2023-2026), que atenderá às recomendações e propostas do Grupo de Trabalho para a Igualdade de Género.»

Dada a transversalidade da matéria em causa, não é possível uma discriminação apurada no que respeita à afetação de verbas inscritas no OE 2023. No entanto, de acordo com o Relatório, a dotação de despesa total consolidada prevista para 2023 do Programa Governação, composto pelas governativas da Presidência do Conselho de Ministros, dos Assuntos Parlamentares e da Coesão Territorial, ascende a 2083,9 milhões de euros, e a receita total consolidada, ascende a 2148,1 milhões de euros.

No entanto, no articulado da Proposta de Lei podem ser identificadas as seguintes disposições com incidência na área sectorial da Igualdade e não Discriminação:

Artigo 8.º – Alterações orçamentais

1 − O Governo fica autorizado a efetuar as alterações orçamentais:

[…]

6 − O Governo fica autorizado, mediante proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das migrações ou pelas áreas da administração interna e das finanças, a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada do Ministério das Finanças, referida no n.º 4, para pagamento da contrapartida pública nacional, no valor correspondente a 25% das despesas elegíveis de projetos de entidades privadas, cofinanciados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), respetivamente, para o orçamento do Alto Comissariado para as Migrações, IP (ACM, IP), quando os projetos sejam destinados a melhorar as condições dos migrantes ou a garantir o acolhimento de refugiados, ou para o orçamento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), ou entidade que lhe venha a suceder, quando estejam em causa projetos em matéria de asilo, de gestão de fluxos migratórios, designadamente de recolocação ou reinstalação, e de processo de retorno.

7 − O Governo fica igualmente autorizado, mediante proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da igualdade, a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada referida no n.º 4 para o orçamento da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, para pagamento da contrapartida pública nacional, no valor correspondente a 15% das despesas elegíveis de projetos, cofinanciados pelo MFEEE 2014-2021, no âmbito do Programa Conciliação e Igualdade de Género a que se refere a Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2020, de 28 de fevereiro.

[…]

17 − O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às alterações orçamentais necessárias para assegurar as despesas inerentes à melhoria dos dados oficiais sobre violência contra as mulheres e violência doméstica, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto, que aprova medidas de prevenção e combate à violência doméstica, ficando disponíveis as dotações inscritas na medida 082 «Segurança e Ação Social − Violência Doméstica − Prevenção e proteção à vítima», afetas a atividades e projetos relativos à política de prevenção da violência contra as mulheres e violência doméstica ou à proteção e à assistência das suas vítimas, enquadradas no âmbito do artigo 80.º-A da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual.

Artigo 14.º – Orçamento com perspetiva de género

1 − O orçamento dos serviços e organismos incorpora a perspetiva de género, identificando os programas, atividades ou medidas a submeter a análise do respetivo impacto na concretização da igualdade entre mulheres e homens.

2 − No âmbito dos respetivos programas, atividades ou medidas desenvolvidas nos termos do número anterior, os serviços e organismos procedem à publicitação de dados administrativos desagregados por sexo.

Artigo 107.º – Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025

1 − O Governo prossegue a implementação do Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 – Portugal contra o Racismo (PNCRD 2021 -2025), competindo a cada área governativa envolvida na execução das ações e atividades que integram o PNCRD 2021-2025 assegurar a sua implementação e os encargos resultantes das mesmas.

2 − O Governo consolida a autonomização institucional das matérias referentes ao combate à discriminação racial do tratamento das questões migratórias.

3 − O Observatório Independente do Discurso de Ódio, Racismo e Xenofobia promove a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento e a criação de parcerias de investigação em matéria de racismo, discriminação e discurso de ódio nas várias áreas e setores abrangidos pelo PNCRD 2021-2025, em articulação com a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, apresentando um relatório anual à Assembleia da República.

ANEXO I – Mapa de alterações e transferências orçamentais (a que se refere o artigo 7.º)

Diversas alterações e transferências

55	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, por via das *lump sums* nominativas existentes, para o ACM, IP, para o financiamento dos programas de recolocação e de reinstalação de beneficiários de proteção internacional, nos termos a definir por protocolo entre as duas entidades.
56	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o ACM, IP, nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das migrações.
57	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de 25 % das despesas elegíveis, até um montante máximo de € 2 500 000, de projetos de organizações não-governamentais, organizações internacionais e entidades da sociedade civil, cofinanciados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, no âmbito das suas atribuições e competências nos termos a definir por protocolo.

1. c) Parecer do Conselho Económico e Social (CES) sobre as GO-22-26

No domínio da igualdade de género, o parecer do CES alerta para a «importância de assegurar a representação equilibrada nos órgãos de organizações públicas e privadas e o reforço da efetiva transversalidade das políticas de igualdade de género, nomeadamente através da implementação de orçamentos sensíveis ao género em todas as políticas setoriais.»

Por outro lado, o CES «congratula-se pelo Governo implementar medidas de combate à violência doméstica, que atinge particularmente as mulheres, alertando, no entanto, para a necessidade de se apostar em medidas preventivas da violência, em particular através da educação.»

Na perspetiva do CES, é também «essencial continuar a aposta na capacitação e na inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidades, justificando-se medidas especificas, como definir um plano de não institucionalização que permita soluções de proximidade, o apoio à contratação e empregabilidade de pessoas com deficiência e a promoção de acessibilidades físicas, digitais, de informação e comunicação.»

Neste domínio o CES sublinha ainda, «como prioridade», o «combate ao racismo e à xenofobia, bem como

qualquer outra forma de discriminação, tornando-se necessário promover o acesso dos grupos discriminados ao sistema educativo, desenvolver iniciativas de apoio no território, designadamente no acesso das comunidades específicas à habitação.»

Finalmente, o CES defende o «desenvolvimento de uma política humanista, inclusiva e integradora de todos e todas as cidadãs imigrantes, enquanto expressão de um país tolerante, diverso e aberto ao mundo», sendo que, nesta perspetiva, «sublinha a intenção do Governo de promover a regularidade dos trajetos migratórios, nomeadamente mediante a celebração de acordos bilaterais com países exteriores à UE, a implementação do Acordo de Mobilidade entre os Estados da CPLP e o desenvolvimento de programas específicos de integração de imigrantes e refugiados/as na sociedade.»

Pra o CES «a gestão ativa dos fluxos migratórios é da maior importância na garantia da proteção dos direitos de todos e de todas as imigrantes sem qualquer discriminação, da sua plena integração na sociedade, da sustentabilidade demográfica e na atração de pessoas com qualificações», pelo que «regista com apreço o reconhecimento nas GO deste tema, bem como a inclusão de medidas de simplificação processual e administrativa de serviços públicos no atendimento de proximidade a imigrantes.»

Dadas as carências de mão-de-obra especializada, designadamente no domínio industrial, o CES considera que «é necessário continuar a atuar no sentido de agilizar, do ponto de vista do quadro normativo, a obtenção de vistos para imigrantes para ultrapassar as carências identificadas», propondo a simplificação e agilização das tipologias e do processo de obtenção de vistos e autorizações de residência, «evoluindo para um balcão único destes processos e removendo obstáculos de acesso e comunicação aos serviços públicos, bem como garantir condições de integração das comunidades imigrantes, concretizando políticas setoriais e o reforço da articulação com os municípios.»

PARTE II – Opinião da Relatora

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª – «Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026» e a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª – «Aprova o Orçamento do Estado para 2023», a qual é de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – Conclusões

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª – «Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026» e a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª «Aprova o Orçamento do Estado para 2023».

Ambas as iniciativas foram apresentadas de acordo com os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República e, em ambos os casos, se inclui a ficha de Avaliação Prévia de Impacto de Género.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente Igualdade e Não discriminação.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que tanto a Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª – «Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026» como a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª «Aprova o Orçamento do Estado para 2023», no que se refere à área da Igualdade e Não discriminação, estão em condições de seguir os termos do processo legislativo, devendo, para tal, o presente parecer ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, comissão com competência para elaborar o Relatório Final, de acordo com o previsto no Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 17 de outubro de 2022.

A Deputada relatora, Patrícia Gilvaz — O Presidente da Comissão, Fernando Negrão.

Nota: As Partes I e III foram aprovadas, por unanimidade, registando-se a ausência do CH, do PCP e da Deputada única representante do partido do PAN, na reunião da Comissão de 19 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Parecer

Índice

Parte I – Considerandos
Parte II – Análise Setorial
Parte III − Opinião do Deputado Autor do Parecer
Parte IV − Conclusões e Parecer

PARTE I – Considerandos

1. Nota Introdutória

Ao abrigo do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, a 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV), que «Aprova o Orçamento do Estado para 2023».

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 10 de outubro de 2022, a iniciativa em análise foi admitida no mesmo dia, baixando à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de emissão de relatório e às restantes Comissões Parlamentares especializadas permanentes, entre as quais a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, para elaboração de parecer setorial.

Cabe, assim, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas emitir parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, em observância do disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República, fundamentando-o com base no articulado da proposta de lei, no Relatório do Governo e quadros e mapas que lhe são anexos.

Foi promovida, pelo Sr. Presidente da Assembleia da República, em 10 de outubro de 2022, a audição dos órgãos próprios de Governo das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

A iniciativa em análise cumpre os requisitos legais, formais e regimentais, em observância das alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

No uso das suas atribuições, compete em especial à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas exercer as suas competências no acompanhamento e fiscalização política das às áreas que direta ou indiretamente respeitem ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Assim, no que respeita à iniciativa legislativa do Governo em análise, será no âmbito destas matérias que se debruçará o presente parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª

Refere-se ainda, por último, que a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas realizará uma audição conjunta com a Comissão de Orçamento de Finanças para ouvir o Sr. Ministro dos Negócios Estrangeiros sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2023, estando prevista a sua realização no dia 31 de outubro de 2022, dando assim cumprimento aos n.ºs 2 e 3 do artigo 211.º do Regimento da Assembleia da República.

2. Contexto económico mundial e em Portugal

O Relatório da proposta de Orçamento do Estado para 2023 (Relatório OE 2023) contextualiza a situação económica internacional, referindo que, após dois anos severamente afetados pela pandemia de COVID-19, e quando se perspetivava uma recuperação da economia, não obstante a ainda persistência de ruturas nas cadeias de abastecimento globais e o surgimento de pressões inflacionistas, a invasão da Ucrânia pela Rússia, iniciada a 24 de fevereiro do corrente ano, constituiu o principal facto geopolítico a condicionar a evolução da economia e do comércio mundiais. Tal é motivado pelas perturbações que esta produziu em termos de aumento global da incerteza, de instabilidade do mercado energético internacional (com uma escalada dos preços de energia) e de escassez e aumento de preços de diversas matérias-primas essenciais para a indústria, bem como de produtos alimentares.

O aumento da procura de bens de consumo e de investimento, findas as restrições à atividade e circulação ocorridas no período pandémico, veio exercer pressão sobre as cadeias de abastecimento, de si já fragilizadas durante a pandemia de COVID-19 devido a constrangimentos logísticos e à escassez de bens intermédios, com consequências, por sua vez, ao nível dos preços.

Neste quadro económico, dá-se a invasão da Ucrânia pela Federação Russa, a 24 de fevereiro de 2022, que vem contribuir para o agravamento deste cenário e acrescentar outros problemas como os constrangimentos no comércio alimentar e nos setores energético e dele mais dependentes.

Tendo presente que a Rússia é o terceiro maior produtor e o segundo maior exportador de petróleo a nível mundial, e que cerca de 40% do gás e 30% do petróleo que a União Europeia importa provém da Rússia, a guerra na Ucrânia e as consequentes sanções à Rússia e à Bielorrússia geraram dificuldades no abastecimento destas duas fontes de energia, com impacto negativo nas indústrias e países com maior dependência destes bens e destas economias. A Rússia fornece ainda matérias-primas cruciais, como o alumínio, o níquel, o paládio, o vanádio e a potassa[1], com valores que variam entre 5% e 25% do total de exportações totais destes bens. Adicionalmente, a Rússia e a Ucrânia, em conjunto, produzem: (i) 30% de todo o trigo mundial; (ii) 19% do fornecimento mundial de milho; e (iii) 80% das exportações mundiais de óleo de girassol; o que implica igualmente um problema no abastecimento destes bens alimentares.

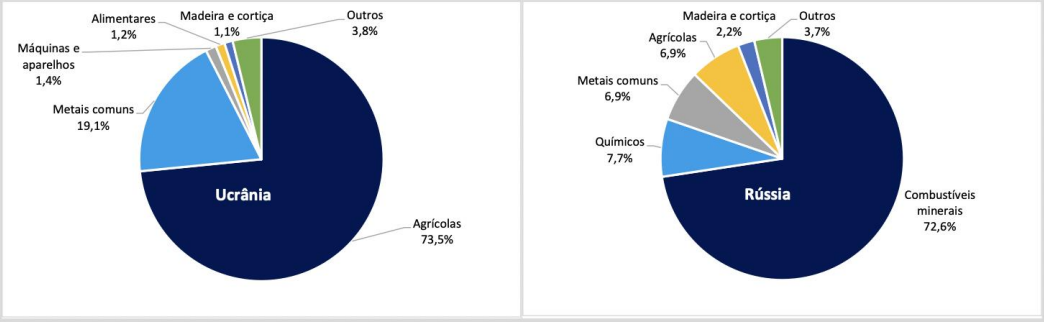
Neste contexto, analisando a exposição direta de Portugal a estas economias entre 2017 e 2021, é possível concluir que as transações com a Ucrânia e com a Rússia representavam em média 0,1% e 0,3% das exportações totais e 0,3% e 1,5% das importações, respetivamente. Apesar de esta dimensão ser pouco expressiva, a Ucrânia foi o principal fornecedor de milho a Portugal (34,7% das importações nacionais deste produto em 2021), e o seu destino principal foram as rações animais. A seguir aos produtos agrícolas, que representam 73,5% das importações da Ucrânia, os metais comuns assumem um peso médio de 19,1%, essencialmente ferro fundido, ferro e aço.

Em relação às importações da Rússia, destacam-se os combustíveis minerais, sobretudo óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos e os óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos, que representam 16,2% e 16,6% das importações portuguesas, respetivamente. A partir de 2021, a Rússia passou a ser o terceiro fornecedor de gás natural de Portugal; no entanto, é apenas responsável por 10,2% das importações de gás, enquanto a Nigéria e os EUA garantem 49,5% e 33,3%.

[1] O alumínio é importante no setor dos transportes, construção e embalamento; o níquel no setor da construção, transportes e equipamentos médicos; o paládio no armazenamento de energia; o vanádio no setor dos transportes e de produção de energia; e, a potassa na aplicação e na produção de fertilizantes.

Gráfico 1.1. Importações da Ucrânia e da Rússia: 2017-2021 — pesos médios

(percentagem)

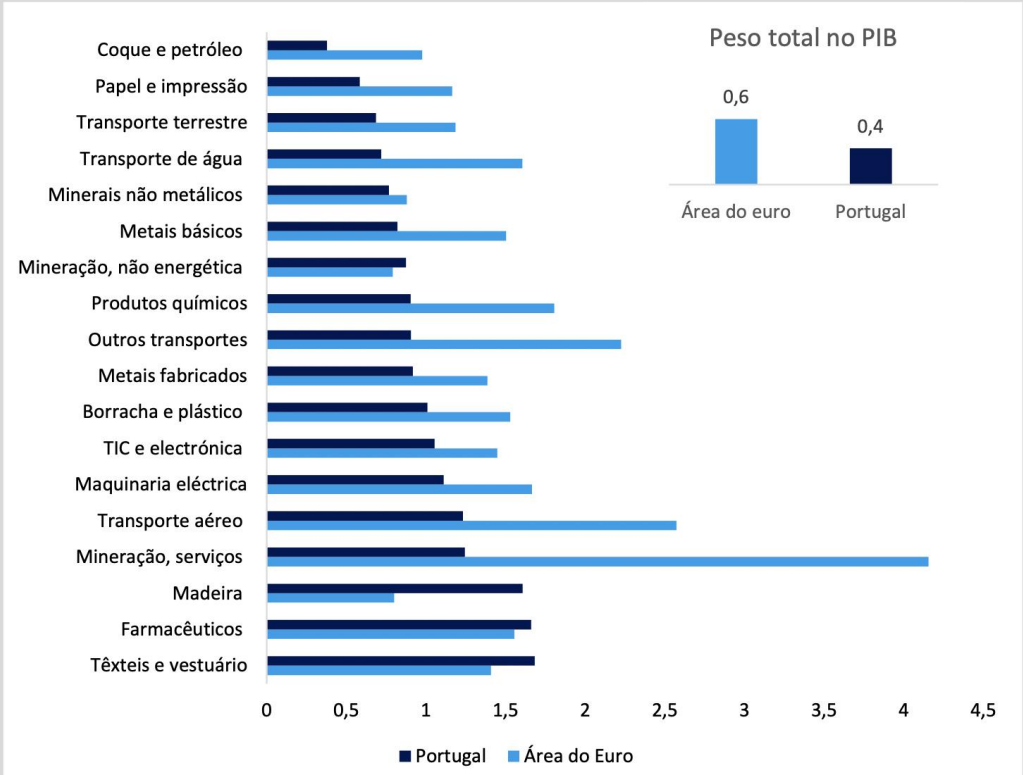


Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Adicionalmente, a base de dados *Trade in Value Added* (TiVA)[2], da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) permite avaliar qual a percentagem do valor acrescentado bruto (VAB) de Portugal que decorre da produção de bens e serviços importados da Rússia[3] (efeito direto e indireto). Assim, conclui-se que o VAB de Portugal que resulta da procura externa da Rússia é de aproximadamente 860 milhões de dólares, o que corresponde a cerca de 0,4% do PIB de 2018 (data das últimas estimativas). Contudo, este valor médio esconde uma significativa heterogeneidade setorial, com a indústria têxtil e do vestuário (1,7%), os produtos farmacêuticos (1,7%) e os produtos de madeira e derivados (1,6%) a serem responsáveis por uma percentagem superior à média de Portugal e aos valores registados para a área do euro.

Gráfico 1.2. Peso da exposição setorial direta e indireta da área do euro e de Portugal à Rússia

(percentagem)



Nota: Critério de seleção de indústrias cujo peso do indicador no valor acrescentado da indústria é superior a 0,6%.

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico — *Trade in Value Added* (TiVA).

[2] https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm

[3] Este indicador mostra o valor acrescentado originário da indústria i no país/região c incorporado na procura final de país/região.

Em termos de exposição setorial, de acordo com os supervisores nacionais, a exposição do setor financeiro e dos investidores nacionais à Rússia e à Ucrânia é relativamente reduzida. Contudo, de acordo com o Banco de Portugal, é necessário ter presente que os efeitos de segunda ordem podem ser impactantes, designadamente os que decorrem da potencial redução da procura externa pelos países mais afetados e de constrangimentos nas cadeias de valor globais.

Concluindo, ainda que se verifique uma exposição limitada e heterogénea, os impactos económicos do conflito far-se-ão inevitavelmente sentir ao nível das principais variáveis macroeconómicas, com destaque para o PIB. No quadro seguinte, apresenta-se uma síntese das previsões realizadas pelo Banco Central Europeu (BCE) para a área do euro desde a invasão da Ucrânia pela Rússia e considerando cenários adversos.

Quadro 1.1. Projeções do Banco Central Europeu para a área do euro

(percentagem)

	setembro 2022		março 2022	
	2022	2023	2022	2023
Cenário base				
PIB real	3,1%	0,9%	3,7%	2,8%
HICP	8,1%	5,5%	5,1%	2,1%
Cenário adverso				
PIB real	2,8%	-0,9%	2,5%	2,7%
HICP	8,4%	6,9%	5,9%	2,0%

Fonte: Banco Central Europeu.

As previsões do BCE para o crescimento do PIB real da área do euro evoluíram negativamente entre março e setembro do presente ano, quer no que concerne ao ano de 2022 quer, sobretudo, no que concerne a 2023, apresentando-se agora uma previsão de 0,9%, para 2023, significativamente pior do que a anteriormente prevista para o cenário adverso (2,7%). No que diz respeito às previsões para a inflação, as conclusões são semelhantes, sendo que uma previsão pior do que a do cenário adverso acontece já mesmo para 2022.

Este cenário base parte do pressuposto de que as atuais perturbações no fornecimento de energia, e que os impactos em termos de confiança que decorrem do conflito, são temporários e que as cadeias de abastecimento globais não são significativamente afetadas. Por outro lado, comparativamente com as projeções de março de 2022, o cenário adverso admite um agravamento nos três canais – comércio, matérias-primas e confiança – e, em particular, constrangimentos na capacidade de produção da zona euro.

O Relatório OE 2023 refere, conclui, assim, que este cenário consubstancia riscos descendentes em termos de PIB e ascendentes no que respeita à inflação que importa considerar.

Estamos a assistir a movimentações no sentido da reorganização das cadeias de produção, tornando-as mais próxima dos locais de consumo, em face dos estrangulamentos sentidos quando da pandemia de COVID-19 e no seguimento de uma política norte-americana mais protecionista.

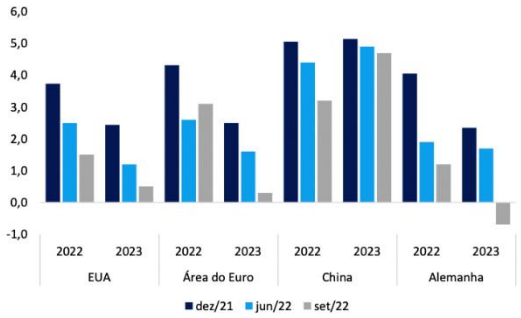
Neste contexto, na União Europeia (UE) registaram-se três importantes alterações em termos de linhas de atuação política: a implementação de regimes sancionatórios económico e financeiro à Rússia e Bielorrússia; a definição de medidas de mitigação dos efeitos da crise geopolítica e do aumento da inflação, tanto por via de medidas de caráter conjuntural de apoio às famílias e às empresas quanto de caráter estrutural, acelerando a transição verde e reforçando a segurança energética do espaço europeu[4]; e a alteração da política monetária.

[4] Designadamente medidas específicas de compensação de escassez de fornecimento de energia russa, como planos de redução de consumo (adoção pelos Estados-Membros de medidas voluntárias tendentes à redução de 10% do consumo de eletricidade até março de 2023 e obrigação dos Estados-Membros em reduzirem as emissões em pelo menos 5% nas horas de pico), limitação das receitas (máximo 180 euros/megawatt hora) das empresas produtoras de energia que não dependam do gás (geração nuclear, renováveis e lenhite; utilizando-se a receita coletada para apoio a cidadãos mais atingidos e empresas), garantia de uma contribuição solidária das empresas baseadas em combustíveis fósseis que apresentem lucros 20% superiores aos da média dos últimos quatro anos (utilizando-se a receita coletada para apoio a cidadãos mais atingidos e empresas), investimentos para maior autonomia energética (nomeadamente no âmbito e extensão do PRR com o Repower EU), e medidas de mitigação de preços.

Após um primeiro trimestre de significativa recuperação, a que não foi alheio um efeito de base, dado o trimestre homólogo ter ainda conhecido períodos de restrição à atividade económica devido à COVID-19, no segundo trimestre de 2022 o Produto Interno Bruto (PIB) do G20 desacelerou para um crescimento de 2,8% em termos homólogos reais (-0,4% em cadeia), após 4,5% no primeiro trimestre (0,5% em cadeia), com destaque para um abrandamento das economias dos EUA (associado sobretudo à quebra de existências e à diminuição do investimento residencial, este último afetado pelo rápido ciclo de subida das taxas de juro) e do Reino Unido. A economia da área do euro registou um crescimento de 4,1% em termos homólogos reais (0,8% em cadeia) no segundo trimestre (5,4% no primeiro trimestre; 0,7% em cadeia), com destaque para o forte crescimento em Espanha e Itália e mais fraco na Alemanha, traduzindo, no caso dos dois primeiros países, a recuperação do turismo, associada em parte ao levantamento das restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19.

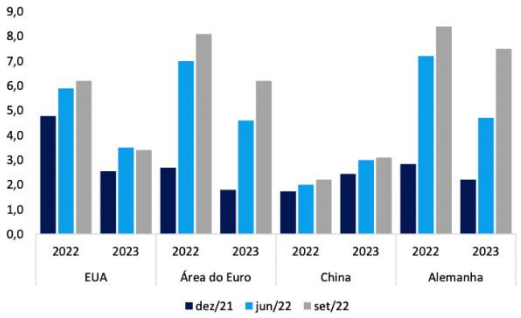
Quanto à generalidade dos países emergentes (com exceção da China), o crescimento do PIB acelerou no segundo trimestre de 2022, em resultado do robustecimento da procura interna associado à implementação de medidas de apoio às famílias e empresas, apesar do forte ajustamento das condições financeiras. Entretanto, observou-se uma quase estagnação da economia da China, cujo PIB aumentou 0,4% em termos homólogos reais (4,8% no primeiro trimestre), o valor mais baixo registado no presente século, refletindo as fortes limitações à circulação e à atividade económica que as autoridades chinesas têm imposto face à persistência de casos da doença COVID-19, bem como a quebra no mercado imobiliário num contexto de elevado endividamento do setor empresarial.

Gráfico 1.3. Previsões do PIB para 2022 e 2023



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Gráfico 1.4. Previsões da taxa de inflação para 2022 e 2023



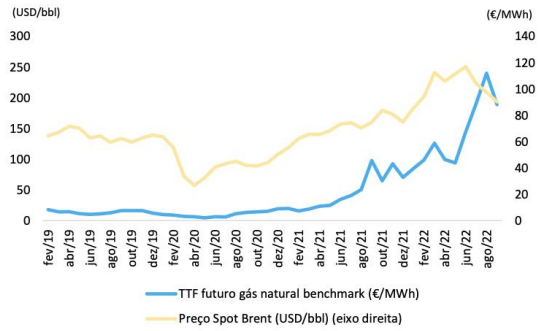
Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Conclui, o Relatório do OE 2023, que, face a estas perspetivas, a generalidade das instituições oficiais tem vindo, ao longo do ano, a rever em baixa as respetivas previsões para 2022 e 2023 no que concerne ao PIB, e em alta no que concerne à inflação.

Os indicadores de confiança da economia global (PMI) deterioraram-se significativamente após a invasão da Ucrânia pela Rússia, encontrando-se todos abaixo do nível 50 (o limiar sugestivo de diminuição da atividade), antecipando-se um forte abrandamento económico da economia mundial no segundo semestre de 2022. Esta evolução reflete os estrangulamentos sentidos na atividade, nomeadamente na indústria, em face das perturbações nos mercados energéticos, de matérias-primas e de produtos intermédios, bem como o aumento das pressões inflacionistas, principalmente nas economias avançadas. Contudo, estas pressões inflacionistas não foram imediatamente simultâneas nem homogéneas nos diversos países, refletindo diferenças entre estes, como a severidade do impacto da pandemia de COVID-19 na economia, a estrutura da atividade económica e a dependência energética externa, problemas de escassez no mercado de trabalho e o tipo de resposta política à crise pandémica e geopolítica. A inflação atingiu os 8,3% em agosto nos EUA, após ter registado, em junho, o valor mais alto dos últimos 40 anos, e alcançou o máximo histórico na área do euro em setembro, ao registar 10% em termos homólogos, refletindo a subida acentuada dos preços das matérias-primas, em particular as energéticas (40,8%), mas que se estendeu à generalidade dos produtos e serviços, assistindo-se a um agravamento nos preços dos bens alimentares não processados (12,7%), dos bens industriais excluindo energia (5,6%) e dos serviços (4,3%). A inflação homóloga subjacente, normalmente

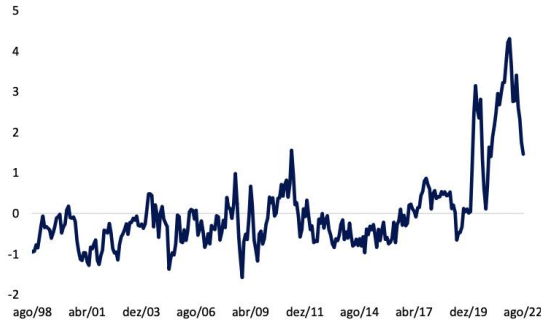
menos volátil, pois exclui os preços dos bens energéticos e alimentares processados e não processados, subiu para 4,8% (era de 1,9% em setembro do ano passado).

Gráfico 1.5. Preço *Spot Brent* e TTF Futuro gás natural
(mensal)



Fonte: Bloomberg; ICE.

Gráfico 1.6. Índice de pressão nas cadeias de produção global (GSCPI)
(desvios padrão do valor médio)



Fonte: Federal Reserve Bank of New York.

O agravamento dos indicadores de atividade da área do euro é causado pelos impactos da conjuntura na indústria, especialmente da Alemanha, com escassez de fornecimentos e custos de produção acrescidos, e o forte impacto que a elevada inflação representa para o setor dos serviços e para o rendimento disponível real das famílias, após impulso que resultou do levantamento de restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19. Esta situação poderá mesmo agravar-se no final do ano, visto que a estratégia russa de interrupções frequentes no fornecimento do gás ameaça o normal funcionamento da economia e mantém os preços do gás em níveis historicamente altos, pressionando a inflação, pelo que relevam elevada importância as medidas implementadas a nível europeu, já mencionadas, para mitigar os efeitos destes constrangimentos.

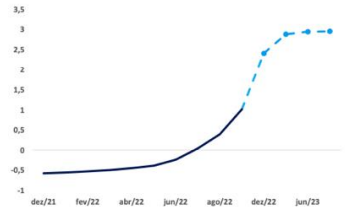
Também a atuação da política monetária, com tendência ascendente das taxas de juro sincronizada nas principais economias avançadas (com o objetivo de contrariar a subida galopante da taxa de inflação), bem como a perspetiva de novas subidas das mesmas, permitem antecipar que a procura interna na área do euro na segunda metade do ano apresentará uma tendência de desaceleração ainda mais acentuada, nomeadamente através de uma moderação do consumo privado e do investimento das famílias e das empresas.

A atenuar estes impactos na atividade económica global estarão fatores como a resiliência demonstrada pelo mercado de trabalho, o elevado nível de poupança acumulada durante a pandemia de COVID-19 nos EUA e na área do euro e a implementação de medidas orçamentais que visam mitigar o impacto da subida dos preços no poder de compra das famílias e do aumento dos custos de produção nas empresas.

Ao longo do ano de 2022, os mercados financeiros internacionais continuaram voláteis e dominados pela incerteza em torno do atual conflito militar e pelo aumento do pessimismo dos investidores perante uma possível recessão económica provocada pela reversão da política monetária expansionista que marcou a última década. Assistiu-se a uma maior restritividade nas condições financeiras, que afetou de forma simultânea os mercados bolsistas, de títulos de dívida e cambiais, naquele que tem sido o maior ajustamento desde a crise financeira internacional. Com efeito, os índices bolsistas internacionais – *Euro Stoxx 50* para a área do euro e *Dow Jones* para os EUA – apresentaram, em setembro de 2022, uma quebra acumulada no ano de 23% e 21%, respetivamente, refletindo as preocupações em torno da evolução futura das economias e das taxas de juro. Por seu lado, no Reino Unido, a apresentação de um pacote de estímulos fiscais (entretanto revertido) desencadeou um choque negativo de confiança entre os investidores, tendo levado à intervenção do Banco de Inglaterra nos mercados de obrigações públicas, ajudando a estabilizar os movimentos de *selloff* tanto na dívida quanto na libra.

Gráfico 1.7. Futuros de Euribor a três meses

(médias até setembro, %)

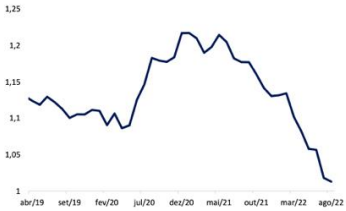


Nota: Dados a partir de dezembro com base nos contratos futuros.

Fonte: Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.

Gráfico 1.8. Taxa de Câmbio do euro face ao dólar norte-americano

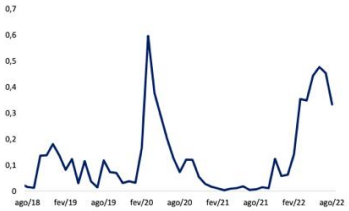
(médias mensais, índice)



Fonte: Banco de Portugal.

Gráfico 1.9. Indicador de *stress* financeiro da área do euro

(valores mensais)



Fonte: Banco Central Europeu.

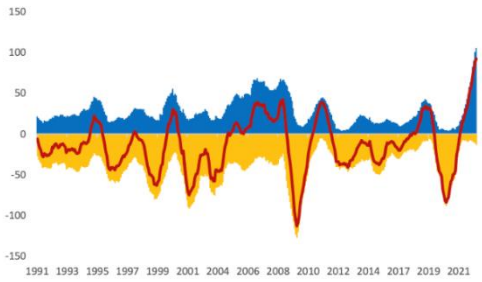
A política monetária das principais economias avançadas tornou-se mais restritiva em 2022. No conjunto dos países do G20 e Estados-Membros da União Europeia, registaram-se cerca de 100 aumentos de taxas de juro entre agosto de 2021 e agosto de 2022, traduzindo o movimento de agravamento mais expressivo desde, pelo menos, 1990.

Até final de setembro de 2022, a Reserva Federal dos EUA aumentou a taxa de juro de referência em 300 pontos base, para o intervalo situado entre 3% e 3,25%, e o Banco de Inglaterra procedeu à subida da taxa de juro oficial em 200 pontos base, para 2,25%.

Em consonância com o forte compromisso de cumprimento do respetivo mandato de manutenção da estabilidade de preços e de assegurar o regresso da inflação ao objetivo de 2% a médio prazo, o Conselho do Banco Central Europeu (BCE) aumentou em julho, pela primeira vez em 11 anos, as respetivas três taxas de juro diretoras em 50 pontos base. Em setembro, face ao agravamento das pressões inflacionistas, o BCE decidiu aumentar em 75 pontos base as três taxas de juro diretoras, o maior aumento na história do euro. O forte incremento de subida das taxas de juro diretoras da área do euro também contribuiu para travar a forte depreciação do euro face ao dólar, o qual tem evoluído abaixo da paridade com o dólar, tendo atingido, no início de setembro, o nível mais baixo dos últimos 20 anos. Já em dezembro de 2021, dando início a um processo de normalização da política monetária, o BCE havia anunciado o fim das compras líquidas do programa de compra de ativos devido a emergência pandémica (PEPP, na sigla inglesa), com reinvestimentos até final de 2024. Adicionalmente, em junho, procedeu ao anúncio do fim das compras líquidas do programa de compra de ativos (APP). O BCE aprovou ainda o Instrumento de Proteção da Transmissão (IPT) da área do euro, instrumento antifragmentação e que visa preservar o funcionamento do mecanismo de transmissão da política monetária, atenuando eventuais subidas de prémios de risco que não sejam justificadas por fundamentais da economia.

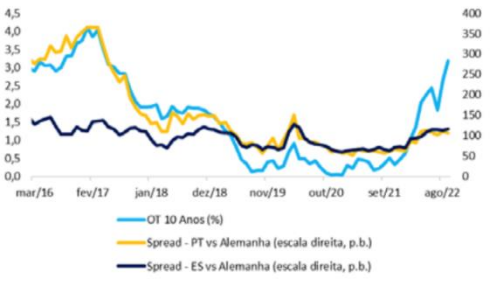
Neste contexto, as taxas de juro de curto e longo prazos dos EUA e da área do euro apresentaram uma tendência ascendente ao longo do ano, sinalizando uma alteração da política monetária, invertendo o ciclo de taxas de juro negativas dos últimos anos.

Gráfico 1.10. Alterações da taxa de juro de referência realizados nos últimos 12 meses no G20 e na UE



Fonte: Bank for International Settlements.

Gráfico 1.11. Taxas de juro de obrigações do tesouro a dez anos e *spreads* de dívida soberana a dez anos (Portugal *vs* Alemanha)



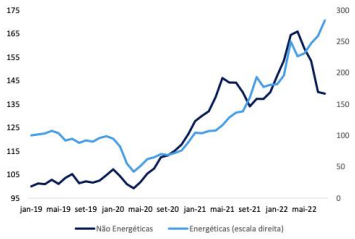
Fonte: Bloomberg.

A conjuntura internacional negativa, marcada pela guerra na Ucrânia e por disrupções nas cadeias de

fornecimento a nível global, impactaram negativamente a evolução dos preços das matérias-primas, cuja tendência ascendente se revelava já desde 2021, especialmente no que diz respeito aos produtos energéticos. Quando comparado com janeiro de 2019, os preços das matérias-primas não energéticas e energéticas, em agosto de 2022, estão, respetivamente, 39,4% e 183,4% mais elevados.

Gráfico 1.12. Preços das matérias-primas

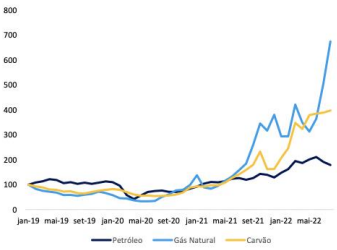
(índice, janeiro 2019=100)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (dados em dólares norte-americanos).

Gráfico 1.13. Preços da energia

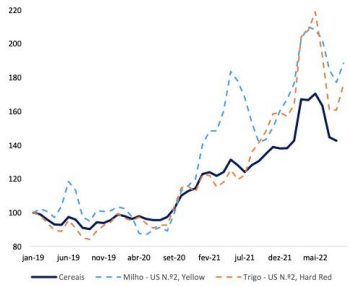
(índice, janeiro 2019=100)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (dados em dólares norte-americanos).

Gráfico 1.14. Preços dos cereais

(índice, janeiro 2019=100)



Fonte: Fundo para a Alimentação e Cultura (dados do trigo e do milho em dólares norte-americanos).

No que diz respeito aos produtos energéticos, assistiu-se, ao longo do ano de 2022, à escalada de preços do gás natural, refletindo em parte as quebras de abastecimento por parte da Rússia através do gasoduto Nord Stream 1. No mês de agosto de 2022, o preço do gás natural (Dutch TTF) registava um aumento de 159,3% face a fevereiro deste ano, momento em que se deu a invasão da Ucrânia por parte da Rússia. O preço do brent, por seu lado, tem vindo a desacelerar, estando em setembro de 2022 abaixo do nível verificado em fevereiro, evolução em parte associada à expetativa de uma recessão da economia mundial e ao aumento gradual da produção por parte dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Neste contexto, no mês de agosto, e comparando com o início de 2021, os preços globais do petróleo duplicaram, os do carvão quadruplicaram e os do gás natural, no mercado europeu, aumentaram quase dez vezes.

Para além dos produtos energéticos, o conflito militar originou pressões no mercado de bens alimentares, em particular sobre o trigo e o milho, já que a Ucrânia e a Rússia são responsáveis por 30% e 15% das exportações mundiais, respetivamente, bem como no fornecimento de fertilizantes, o que tem gerado preocupações a nível mundial com a possibilidade de uma crise humanitária, dada a dificuldade de acesso dos países em desenvolvimento aos produtos alimentares de que são dependentes[5].

Em Portugal, as indústrias (num total de 24 subsetores) que mais foram afetadas pela falta de material/equipamento para a sua produção representam cerca de 37% do total do Valor Acrescentado Bruto (VAB) da indústria transformadora, com destaque para os subsetores automóvel, têxtil, borracha/plástico e couro. Este impacto reflete-se igualmente na expetativa de preços de venda, apresentando as indústrias têxtil e do couro níveis superiores ao da média do setor industrial.

[5] Neste quadro, as Nações Unidas promoveram a iniciativa Grãos do Mar Negro, criada para garantir a retoma e estabilidade das exportações vitais de alimentos e fertilizantes da Ucrânia e da Rússia para o resto do mundo, designadamente para os países mais vulneráveis (incluindo aqueles sob a égide do Programa Mundial de Alimentos).

Quadro 1.2. Indústrias mais afetadas por falta de material e/ou equipamento em Portugal

(julho de 2022)

CAE	Indústria Transformadora	Empresas (%)	Peso no VAB (%)
11	Produtos farmacêuticos de base e de preparações farmacêuticas	39,9	3,6
30	Fabricação de outro equipamento de transporte	38,4	0,8
18	Impressão e reprodução de suportes gravados	36,8	1,7
21	Produtos farmacêuticos de base e de preparações farmacêuticas	34,4	2,4
27	Fabricação de equipamento elétrico	33,7	2,7
28	Fabricação de máquinas e de equipamentos	31,0	3,7
29	Fabricação de veículos automóveis, reboques e componentes para veículos	29,3	6,9
15	Indústria do couro e de produtos associados	29,1	4,1
13	Fabricação de têxteis	25,0	5,7
22	Fabricação de artigos de borracha e de matérias plásticas	24,9	5,2
Total	:	:	36,8

Nota: A identificação das indústrias mais afetadas segue o critério da percentagem se situar acima da média histórica mais três desvios padrão. De acordo com esta regra, o limite para Portugal é de 22,1% em julho de 2022, de acordo com a metodologia de Kataryniuk, I. *et al* (2021), «Euro Area manufacturing bottlenecks» —Economic Bulletin 3/2021; Banco de España. O peso da indústria no Valor Acrescentado Bruto refere-se ao total da indústria transformadora e à média 2017-2019.

Fontes: Comissão Europeia, inquérito trimestral; Instituto Nacional de Estatística.

Relativamente à área do euro, as indústrias que mais foram afetadas pela falta de material/equipamento para a sua produção representam quase 71% do total do VAB da indústria transformadora (com destaque para os setores automóvel, produtos metálicos, equipamento elétrico, borracha/plástico e couro).

O Relatório do OE 2023 conclui, assim, que a proporção da indústria portuguesa que revela exposição direta significativa à escassez de fornecimentos decorrentes das disrupções nas cadeias de valor é, em comparação com a média da área do euro, bastante menor, quase metade. A respetiva resiliência residirá na capacidade de adaptação à escassez específica que enfrenta, designadamente a identificação de fontes ou produtos alternativos, relocalização das cadeias a montante do sistema produtivo, entre outros.

As maiores dificuldades de abastecimento de produtos na indústria têm contribuído para a escassez da oferta e consequente agravamento dos custos de produção da indústria, bem como para a subida dos preços da generalidade dos produtos. Porém, as expetativas de preços de venda do setor industrial, que atingiram um pico em março/abril, tanto em Portugal quanto na área do euro, diminuíram nos últimos meses, mantendo-se, no entanto, em níveis bastante elevados.

A crise da pandemia de COVID-19 mostrou a vulnerabilidade das economias face às cadeias de valor globais, expondo fragilidades de diversos sistemas produtivos e fileiras industriais assentes sobre um modelo de produção baseado na fragmentação internacional e na logística *just-in-time*. Estes modelos assentam no funcionamento sem fricções das redes de produção e distribuição, um elevado nível de previsibilidade da procura e baixos custos de transporte. Adicionalmente, a guerra na Ucrânia veio acrescentar pressão sobre a resiliência deste modelo de produção, mantendo vivas — ou até reforçando — questões referentes a uma possível reconfiguração das cadeias de abastecimento e opções logísticas (e.g., movimento para um regime de produção *just-in-case*).

Num mundo geopoliticamente mais tenso e incerto, a globalização das cadeias de valor vê-se impelida a reconfigurar-se, designadamente com um maior recurso a fornecedores em locais menos distantes e com o retorno a uma prática de *stocks*, de modo a melhorar o equilíbrio entre a segurança do fornecimento e as considerações de eficiência.

3. Políticas e Medidas Orçamentais

O Relatório OE 2023 apresenta as perspetivas para 2023 referindo que a evolução da economia mundial encontra-se fortemente dependente de dois fatores: por um lado, a persistência dos efeitos da pandemia de COVID-19 e das ruturas nas cadeias de abastecimento global; por outro lado, pelo prolongamento da guerra na Ucrânia, com os consequentes impactos nos mercados internacionais de produtos energéticos e de matérias-primas. Fatores que mantêm elevados os níveis de incerteza e volatilidade na economia

internacional.

Daí que a generalidade das instituições e organismos internacionais tenha procedido sucessivamente à revisão em baixa do crescimento económico mundial e à revisão em alta da taxa de inflação para o ano de 2023.

As mais recentes previsões do BCE e da OCDE, de setembro, preveem um crescimento médio do PIB da área do euro de 0,9% e de 0,3%, respetivamente, para 2023, representando uma revisão em baixa de 1,2 pp e de 1,3 pp, respetivamente, face às previsões de junho de 2022. Tal previsão traduz uma expetativa de forte desaceleração face ao crescimento estimado de 3,1% para 2022, por ambas as instituições. A desaceleração económica prevista para a área do euro em 2023 deve-se sobretudo ao pior desempenho da Alemanha, cujo PIB poderá diminuir 0,7% (crescimento estimado de 1,2% em 2022).

Em consequência, projeta-se que a procura externa relevante para a economia portuguesa, que em 2022 tem um crescimento estimado de 8,3%, desacelere em 2023 para um crescimento de 3%.

De acordo com as expetativas implícitas nos mercados de futuros, o preço do petróleo deverá abrandar em 2023, para 78 USD/bbl, comparado com valores previstos de 98 USD/bbl em 2022, ao que poderá acrescer uma tendência de apreciação do dólar norte-americano face ao euro. Em relação ao preço em dólares das matérias-primas não energéticas, o BCE prevê uma quebra em torno de 10% em 2023 (aumento previsto de 7% em 2022).

Quanto à política monetária, projeta-se que esta continue a ser restritiva em 2023, traduzindo o prosseguimento da normalização da política monetária, iniciado em 2022, a fim de contrariar a subida da taxa de inflação e a depreciação do euro face ao dólar. Por sua vez, e considerando o mercado de futuros (23 de setembro), as taxas de juro de curto prazo da área do euro deverão subir para 2,9%, em média, em 2023 (previsto de 0,5%, em média, em 2022).

Quadro 1.9. Enquadramento internacional: principais hipóteses

	2021	2022(e)	2023(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	10,4	8,3	3,0
Preço do petróleo Brent (USD/bbl) (a)	70,8	97,6	77,8
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (b)	-0,5	0,5	2,9
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	1,18	1,05	1,00

Notas:

(p) previsão.

(a) Os valores do preço do petróleo para 2022/23 baseiam-se nos futuros Brent (NYMEX).

(b) Futuros da Euribor a três meses.

Fontes: Ministério das Finanças; instituições internacionais.

O Relatório do OE 2023 apresenta um cenário macroeconómico para o ano de 2023 prevendo uma desaceleração da economia portuguesa, com um crescimento real de 1,3% face ao crescimento estimado de 6,5% para 2022, prevendo-se assim uma convergência face à área do euro (crescimento de 3,1% e 0,9%, respetivamente, em 2022 e 2023, de acordo com as projeções do BCE) nestes dois anos, mantendo-se a tendência verificada desde 2017 e apenas transitoriamente interrompida em 2020 com a pandemia.

O crescimento do PIB para 2022, não obstante ter como pressuposto uma estabilização em cadeia nos dois últimos trimestres do ano, tem associado um contributo positivo da procura interna (4,4 pp), resultado do dinamismo do consumo (privado e público) e do investimento, reforçado pelo contributo da procura externa líquida (2,2 pp), com as exportações a crescerem significativamente acima das importações (18,1% e 12%, respetivamente). O crescimento estimado do PIB para 2022 é superior em 1,6 pp face ao estimado no último Orçamento do Estado, em abril passado, resultado de uma melhoria mais acentuada do consumo privado, bem como das exportações.

Em 2023, o Relatório OE 2023 prevê que o crescimento assentará num maior dinamismo do investimento (3,6%), onde pontuará uma mais forte efetivação dos investimentos previstos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Ainda assim, o crescimento do investimento empresarial será impactado

pelo aumento da incerteza, pelo aumento dos custos de financiamento e pelo impacto continuado das restrições nas cadeias de produção e distribuição globais nos custos e oferta de materiais e equipamento.

Esta alavanca da atividade permitirá amortecer, em parte, a desaceleração do consumo privado, de 5,4% em 2022 para 0,7% em 2023, num contexto de estabilização da taxa de poupança em níveis inferiores à sua média histórica. O crescimento do consumo das famílias é suportado pelas medidas de apoio ao rendimento com efeito no final de 2022 (cerca de 1,5% do rendimento disponível), bem como pelas constantes na proposta de Orçamento do Estado para 2023.

A evolução do consumo púbico refletirá, por um lado, a reversão das medidas associadas à mitigação da pandemia de COVID-19 e o abrandamento das despesas com parcerias público-privadas; e, por outro lado, a evolução perspetivada para o emprego público.

Concomitantemente, a conjuntura internacional irá refletir-se num crescimento da procura externa mais moderado, prevendo-se que as exportações de bens e serviços em 2023 cresçam de forma menos intensa (3,7%) face ao verificado em 2022, não obstante um continuado ganho de quota de mercado. Por seu lado, as importações deverão crescer 4%, acima da evolução da procura global, dado serem afetadas pelo conteúdo importado do investimento, traduzindo-se assim num contributo da procura externa líquida negativo (-0,3 pp), visto as exportações registarem um crescimento ligeiramente inferior ao das importações.

Assim, para 2023, face às previsões anteriores, o crescimento é revisto em baixa em 2 pp, dado prever-se que todas as componentes do PIB, à exceção do consumo público, registem crescimentos inferiores ao que foi projetado no último Programa de Estabilidade, em março passado.

O Relatório OE 2023 faz uma comparação com as projeções de outras instituições nacionais e internacionais. As projeções de outras instituições, nacionais e internacionais, confirmam um crescimento robusto para 2022, com uma desaceleração do ritmo do mesmo para 2023. A estimativa de crescimento para 2022 (6,5%) está dentro do intervalo de previsões das instituições, posicionando-se no intervalo balizado pela estimativa de crescimento da OCDE (5,4%) e pelas do Banco de Portugal e do CFP (ambas 6,7%). Em 2023, a previsão do Ministério das Finanças (1,3%) é bastante mais conservadora, contudo dentro das previsões das restantes instituições, posicionando-se ligeiramente acima da previsão do CFP (1,2%) e sendo metade da previsão do Banco de Portugal (2,6%).

As diferenças entre as previsões apresentadas pelas diversas instituições podem refletir diferenças na informação estatística disponível quando da publicação das mesmas, nas medidas de política consideradas, assim como nos pressupostos e hipóteses externas assumidos. Estes fatores são de particular relevância no contexto atual de elevada volatilidade e incerteza, no qual se tem assistido a uma rápida degradação dos indicadores externos, agravando o grau de desatualização das previsões.

Quadro 1.11. Previsões de outras instituições para 2022-2023

(percentagem, pontos percentuais)

	2022 [e]							2023 [p]						
	MF	BdP	CFP	OCDE	FMI	CE		MF	BdP	CFP	OCDE	FMI	CE	
						Spring	*Summer*						*Spring*	*Summer*
PIB e componentes da despesa *(taxa de crescimento real, %)*														
PIB	**6,5**	**6,7**	**6,7**	**5,4**	**5,8**	**5,8**	**6,5**	**1,3**	**2,6**	**1,2**	**1,7**	**1,9**	**2,7**	**1,9**
Consumo privado	5,4	5,5	5,1	3,6	3,4	4,6	-	0,7	1,2	0,5	0,5	2,0	2,3	-
Consumo público	1,8	2,0	1,9	1,3	1,3	1,2	-	2,3	-0,9	0,3	0,9	1,2	1,3	-
Investimento (FBCF)	2,9	0,8	3,6	7,7	5,9	6,5	-	3,6	7,6	2,9	5,1	1,3	5,2	-
Exportações de bens e serviços	18,1	17,9	17,8	13,2	7,2	12,3	-	3,7	5,8	3,6	3,2	2,5	4,1	-
Importações de bens e serviços	12,0	10,8	12,1	9,3	1,7	8,6	-	4,0	4,5	2,6	2,6	2,0	4,1	-
Contributos para o crescimento do PIB *(p.p.)*													-	
Procura interna	4,4	-	4,7	4,1	3,5	4,5	-	1,6	-	0,7	1,5	1,7	2,8	-
Procura externa líquida	2,2	-	2,0	1,3	2,2	1,3	-	-0,3	-	0,5	0,2	0,2	-0,1	-
Evolução dos preços *(taxa de variação, %)*														
Deflator do PIB	4,0	4,4	3,9	3,7	6,0	2,9	-	3,6	-	3,7	2,9	3,1	3,1	-
IHPC	7,4	7,8	7,7	6,3	6,1	4,4	6,8	4,0	2,7	5,1	4,0	3,5	1,9	3,6
Evolução do mercado de trabalho *(taxa de variação, %)*														
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	1,9	2,3	1,9	-	1,2	1,0	-	0,4	0,4	0,2	-	0,8	0,9	-
Taxa de desemprego (% da população ativa)	5,6	5,8	5,6	5,8	6,5	5,7	-	5,6	5,4	5,3	5,7	6,4	5,5	-
Produtividade aparente do trabalho	4,5	-	4,6	2,8	4,8	-	-	0,9	-	1,0	1,2	-	1,7	-
Saldo das balanças corrente e de capital *(em % do PIB)*														
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	0,3	0,6	-0,3	-	0,9	0,3	-	1,5	2,2	0,3	-	2,2	1,6	-
Saldo da balança corrente	-1,3	-	-1,6	-2,2	-1,3	-1,7	-	-1,1	-	-1,7	-2,8	-0,5	-0,7	-
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-2,8	-1,9	-3,0	-	-1,8	-	-	-2,6	-2,2	-2,6	-	-0,9	-	-
Saldo da balança de capital	1,6	-	1,3	-	2,2	-	-	2,6	-	2,0	-	2,7	-	-

Notas: [e] estimativa; [p] previsão.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística — Contas Nacionais Trimestrais ; Banco de Portugal — Boletim Económico, 15 de junho de 2022 (2023) e Boletim Económico, 6 de outubro de 2022 (2022); Conselho das Finanças Públicas — Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026, 22 de setembro de 2022; Comissão Europeia — *European Economic Forecast: Spring 2022*, 16 de maio 2022, *Summer 2022*, 14 de julho 2022; Fundo Monetário Internacional — *Portugal: 2022 Article IV Consultation — Press Release; Staff Report;* e *Statement by the Executive Director for Portugal*, 30 de junho 2022; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico — *Economic Outlook*, 8 de junho 2022 (Versão Preliminar).

Tendo presente o enquadramento para 2023, o Relatório OE 2023 refere que a ação financeira do Estado

estruturar-se-á de acordo com cinco prioridades:

- Reforçar os rendimentos;
- Mitigar a subidas de preços e juros;
- Acelerar a transição energética e climática;
- Apostar no investimento e inovação e
- Garantir a credibilidade orçamental.

4. Representação Externa (PO03)

4.1. Prioridades para 2023

O Relatório OE 2023 refere que o orçamento setorial para o Ministério dos Negócios Estrangeiros é apresentado numa ótica de continuidade e aprofundamento dos eixos e objetivos estratégicos de política externa, implementará as medidas e ações descritas na Lei das Grandes Opções.

Portugal continuará a contribuir ativamente, e com propostas concretas, para a construção europeia, priorizando medidas que visem a recuperação das economias europeias, conforme preconizado pelo Roteiro para a Recuperação − Rumo a uma Europa Mais Resiliente, Mais Sustentável e Mais Justa, e que deem resposta à dimensão social, humana e sanitária da crise pandémica. Portugal prestará ainda especial atenção à relação da UE com o Reino Unido, bem como aos desafios comuns que a União terá de continuar a enfrentar, com destaque para o Estado de Direito, as migrações, a transição energética ou o alargamento. Será dada a máxima prioridade às relações entre a Europa, a África, a Índia, a América Latina e, ainda, à relação transatlântica. Realça-se ainda o acompanhamento da invasão da Ucrânia, pela proximidade geográfica e respetivas implicações. A sua ubiquidade nos diferentes formatos de reuniões internacionais, bem como a sua projeção mediática tenderão a influenciar e a condicionar a agenda externa.

Continuar-se-á a defender o multilateralismo efetivo, no âmbito do sistema das Nações Unidas (ONU), na promoção da paz e segurança, dos direitos humanos, da agenda do clima, da biodiversidade, do desenvolvimento sustentável, das migrações e dos oceanos, prosseguindo a campanha para a eleição de Portugal como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU para o mandato 2027-2028; reforçar-se-á a intervenção em todos os pilares da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Destaca-se ainda o desenvolvimento das relações bilaterais com países de todos os continentes e o reforço da rede diplomática e consular; o incremento dos programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento; a expansão dos programas de internacionalização da língua e cultura portuguesas; e a continuidade do apoio à internacionalização da economia, com a implementação do Programa Internacionalizar 2030 e do Programa de Apoio ao Investimento da Diáspora. Finalmente, a ligação às comunidades residentes no estrangeiro e o apoio ao regresso de emigrantes representam uma linha de ação fundamental do Governo.

No que diz respeito ao Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, em 2023, o Governo assegurará os compromissos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Defesa Nacional no âmbito do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, estabelecido pela Decisão (PESC) 2021/509 do Conselho da União Europeia, de 22 de março de 2021 e demais decisões subsequentes neste âmbito.

Em termos de participação em eventos de projeção internacional em 2023, o Governo inicia a preparação da participação portuguesa na Expo 25 OSAKA Kansai, a concretizar em 2025, bem como os compromissos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Economia e do Mar no financiamento das despesas com a preparação do Fórum sobre Economia Azul e Investimentos.

A ação do governo para a **Europa**, para 2023, incidirá em:

- Executar, ao nível europeu e nacional, os programas do PT2020, PT2023 e do PRR;
- Avançar na concretização do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e prosseguir na implementação do Compromisso Social do Porto;
- Defender os interesses nacionais e das nossas regiões autónomas na futura revisão da Parceria Estratégica da Comissão Europeia com as regiões ultraperiféricas;

- Acompanhar a implementação do Acordo de Comércio e Cooperação UE/Reino Unido;
- Acompanhar o conflito entre a Rússia e a Ucrânia e suas implicações;
- Participar nos eventos nacionais e europeus integrados na Conferência sobre o futuro da Europa e na elaboração e aprovação das suas conclusões;
- Participar ativamente nos mecanismos de diálogo no âmbito do Estado de Direito;
- Contribuir para a aprovação e implementação do novo pacote legislativo que visa assegurar o cumprimento pela UE da meta de redução de, pelo menos, 55% das emissões até 2030 (*Fit for 55*);
- Contribuir para o aprofundamento da União Económica e Monetária, em todas as dimensões, incluindo iniciativas no âmbito da União Bancária e da União do Mercado de Capitais, garantindo uma maior integração, resiliência e competitividade das economias europeias e reforçando o papel internacional do euro;
- Pugnar pela conclusão das negociações da modernização dos acordos comerciais com o Chile e o México, pela operacionalização do acordo UE-Mercosul e apoiar o reforço de um sistema de comércio internacional multilateral assente em regras;
- Pugnar por progressos substanciais nas negociações dos acordos comerciais com a Austrália e a Índia, bem como o reforço de negociações comerciais com os Estados Membros da ASEAN;
- Avançar na implementação do Mercado Interno, destacando-se o Mercado Único Digital, a nova Estratégia Industrial Europeia e a Estratégia para as Pequenas e Médias Empresas;
- Contribuir e participar na definição de uma nova política de reindustrialização da Europa, que garanta maior autonomia estratégica e recupere as suas cadeias de valor;
- Contribuir para a renovação da política europeia de migração e asilo e para a aprovação do Novo Pacto de Migrações e Asilo;
- Contribuir para a preservação e o fortalecimento do Espaço Schengen;
- Promover uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo e ao extremismo violento nas suas múltiplas vertentes, e às ameaças híbridas;
- Participar no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa e na Política de Vizinhança, com particular atenção à relação com os países mediterrânicos, do Sahel e da África Central, bem como da Parceria Oriental, para além do aprofundamento da Bússola Estratégica;
- Cumprir com as obrigações decorrentes do estabelecido no Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP), incluindo o financiamento das ações da União que visem preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional.

A ação do governo para a **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**, para 2023, incidirá em:

- Implementar o Acordo sobre Mobilidade, aprovado na Cimeira de Luanda, e alterações ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, promovendo a imigração segura, bem integrada e com perspetivas de trabalho;
- Reforçar a participação nos projetos e atividades do Instituto Internacional da Língua Portuguesa;
- Continuar a apostar no desenvolvimento de ações de cooperação, pelo Fundo Especial da CPLP;
- Contribuir para o reforço da dimensão económica da cooperação no quadro da CPLP;
- Colaborar estreitamente com a atual Presidência *pro tempore* de Angola, a futura Presidência *pro tempore* de São Tomé e Príncipe, bem como com o Secretariado Executivo.

Em termos das **relações multilaterais**, a ação do governo para 2023 incidirá em:

- Participar ativamente nos trabalhos da ONU e das agências especializadas, com particular foco nas missões de paz e de segurança, na defesa e promoção dos direitos humanos e da agenda humanitária; nas questões relativas aos oceanos, ao ambiente e às alterações climáticas, nomeadamente no quadro da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e da concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);

- Prosseguir a campanha para a eleição de Portugal como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU para o mandato 2027-2028;
- Promover uma nova edição do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações e valorizar o facto de Portugal ser considerado, pela Organização Internacional das Migrações, um dos «países campeões» na sua implementação;
- Participar na Organização do Tratado do Atlântico Norte, considerando os novos desafios geoestratégicos que fomentaram a revisão e reforço do pilar político da Aliança, refletidos no novo Conceito Estratégico da Aliança, aprovado na Cimeira de Madrid;
- Dar continuidade ao processo de adesão ao mecanismo de Parceiros de Diálogo do Fórum das Ilhas do Pacífico;
- Reforçar o protagonismo de Portugal na Conferência Ibero-Americana (CIB), diligenciando para a implementação do Acordo-Quadro para a Circulação do Talento, participando no processo de escolha dos novos dirigentes da Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB) e empenhando-se na implementação de atividades de cooperação ibero-americana, destacando-se a Iniciativa sobre Cidadania Global para o Desenvolvimento Sustentável.

Em termos das **relações bilaterais**, a ação do governo para 2023 incidirá em desenvolver as relações bilaterais com países de todos os continentes, tendo em conta as ligações históricas, culturais, económicas e político-diplomáticas, destacando-se os desenvolvimentos nos Estados Unidos, em França, em Espanha, na Alemanha, no Reino Unido, nos países de língua portuguesa, nos países vizinhos do Norte de África, nos países latino-americanos, nos países da África Subsaariana, na Índia e em países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

A ação do governo para a **Internacionalização da Economia**, para 2023, incidirá em:

- Implementar o Programa Internacionalizar 2030, apoiando as exportações e o investimento estrangeiro, respeitando o desenvolvimento social e fomentando a sustentabilidade ambiental;
- Aumentar a projeção da Marca Portugal, apresentando Portugal como um país moderno, com capacidade de dar resposta aos novos desafios tecnológicos, à digitalização e à alteração do paradigma energético, aos desafios da economia azul, e promovendo os produtos e serviços portugueses no exterior;
- Intensificar a colaboração com os *stakeholders* preferenciais no processo de internacionalização, onde se incluem associações empresariais, câmaras de comércio, o Conselho da Diáspora, municípios e entidades do sistema científico e tecnológico;
- Executar o PRR, com enfoque nas medidas direcionadas à promoção da atração de investimento, do comércio externo e das condições de contexto das atividades económicas;
- Apoiar a formação de qualificação de recursos humanos e impulsionar programas de capacitação empresarial orientados para a atividade internacional e para os mercados externos;
- Consolidar a modernização dos serviços da Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal (AICEP), designadamente na transformação digital, apoio ao investimento e internacionalização das empresas destacando-se as PME;
- Robustecer a oferta de áreas de localização empresarial, para a captação de investimento produtivo nacional e estrangeiro;
- Dar continuidade aos trabalhos de preparação relativos à Expo Osaka2025;
- Apoiar a formação jovem com qualificação superior em contexto internacional (INOV CONTACTO).

Em termos de **Política de Cooperação para o Desenvolvimento e das parcerias internacionais**, a ação do governo, em 2023, incidirá em:

- Coordenar a implementação da Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030 (ECP 2030), através do reforço do dispositivo institucional existente e da criação dos mecanismos previstos;
- Assegurar a participação de Portugal e influenciar os debates internacionais sobre cooperação para o desenvolvimento na ONU, UE, OCDE, CIB, CPLP e Instituições Financeiras Internacionais e de

Desenvolvimento, designadamente em matéria de eficácia do desenvolvimento, países menos avançados, países em situação de fragilidade, pequenos Estados insulares em desenvolvimento, ambiente e alterações climáticas, financiamento do desenvolvimento (incluindo o acompanhamento da implementação do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional — Europa Global e do *Global Gateway*), nexo ação humanitária-desenvolvimento-paz, coerência de políticas para o desenvolvimento;

- Aprofundar a parceria privilegiada com os PALOP e Timor-Leste, estruturada nos programas estratégicos de cooperação e concretizada nos programas, projetos e ações de cariz bilateral, dando primazia a setores onde Portugal evidencia mais-valias e em alinhamento com as prioridades dos países parceiros;
- Promover e/ou gerir projetos com financiamento da ação externa da UE, em geografias estratégicas para Portugal (PALOP e Timor-Leste, outros países em África e na América Latina), participando igualmente no desenvolvimento de Iniciativas Equipa Europa em países ou regiões prioritárias;
- Diversificar parcerias com outros atores do desenvolvimento, utilizando instrumentos e modalidades de cooperação variados, incluindo através da cooperação triangular com agências de cooperação de outros países, de forma a potenciar o financiamento e aumentar a presença de Portugal quer em países prioritários, quer em novas geografias, e estabelecer sinergias com esses atores;
- Promover o desenvolvimento do setor privado nos países prioritários através da melhoria do acesso a financiamento de projetos naqueles países, designadamente através do aprofundamento das parcerias com as Instituições Financeiras Internacionais e de Desenvolvimento, bem como dinamizando outros instrumentos financeiros da Cooperação Portuguesa;
- Aprofundar o apoio a projetos de organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGD), no âmbito das linhas de financiamento para projetos de cooperação para o desenvolvimento, ajuda humanitária e educação para o desenvolvimento incluindo a criação de uma nova linha para projetos de ONGD na área da igualdade de género e empoderamento das mulheres;
- Continuar a aposta na atribuição de bolsas a estudantes dos PALOP-Timor Leste para estudos em instituições de ensino superior público em Portugal e no contexto da cooperação técnico-policial.

No que diz respeito à ligação às **comunidades portuguesas**, a ação do governo, em 2023, incidirá em:

- Continuar a acompanhar a situação das comunidades portuguesas e lusodescendentes na Venezuela e na África do Sul;
- Novo Modelo de Gestão Consular: continuar a modernizar a rede dos serviços consulares (qualificação dos recursos humanos, simplificação dos procedimentos e utilização dos meios eletrónicos de atendimento e processamento de serviços);
- Reformar da política de vistos e acompanhar a implementação da nova Rede de Processamento de Vistos;
- Prosseguir e acompanhar o Programa de Apoio ao Investimento da Diáspora e o Programa Regressar.

Em termos de **internacionalização da língua, da cultura e da ciência portuguesas**, a ação do governo, em 2023, incidirá em:

- Consolidar e reforçar a rede de ensino no estrangeiro: no ensino básico e secundário (diferentes modalidades e abordagens), no ensino superior (apoiando os estudos de/em língua portuguesa) e da investigação em estudos portugueses, conferindo particular atenção à necessidade de reforçando metodologias de ensino com recurso a conteúdos, plataformas e suportes digitais;
- Reforçar a certificação da Língua portuguesa, nomeadamente no Ensino de Português no Estrangeiro;
- Celebrar o Dia Mundial da Língua Portuguesa;
- Realizar o Programa da Ação Cultural Externa para 2023;
- Consolidar os programas de apoio à tradução de obras da literatura portuguesa e à internacionalização dos seus autores.

4.2. Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental da Representação Externa evidencia, no orçamento para 2023, uma dotação de despesa total consolidada de 496,2 milhões de euros. A receita total consolidada para 2023, cifra-se no mesmo montante.

Quadro 5.19. Representação Externa (PO03) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	442,0	436,1	-1,3	87,9
Despesas com o pessoal	206,1	218,7	6,1	44,1
Aquisição de bens e serviços	74,1	88,4	19,3	17,8
Juros e outros encargos	0,0	0,0	n.r.	0,0
Transferências correntes	137,7	96,7	-29,8	19,5
Subsídios	0,0			
Outras despesas correntes	24,1	32,4	34,5	6,5
Despesa de capital	13,5	20,1	49,2	4,1
Investimento	12,5	17,0	35,8	3,4
Transferências de capital	0,0	0,0		0,0
Outras despesas de capital	1,0	3,1	221,9	0,6
Diferenças de consolidação	0,0	0,0		
Despesa efetiva consolidada	**455,4**	**456,2**	**0,2**	
Ativos Financeiros	35,0	40,0	14,3	8,1
Passivos Financeiros				
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**490,4**	**496,2**	**1,2**	
Receita total consolidada	**747,7**	**496,2**	**-33,6**	
Saldo Orçamental	**257,2**	**0,0**		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	**Orçamento 2023**			
Receitas de Impostos	309,3			
Receitas Próprias	75,4			
Fundos Europeus	59,5			
Transferências entre entidades	52,0			
Diferenças de consolidação				

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Do total de receita consolidada que ascende a 496,2 milhões de euros, dos quais 62,3% respeitam a receitas de impostos no valor de 309,3 milhões de euros, destacam-se do total da receita, as transferências correntes no valor de 72,9 milhões de euros, sobretudo referentes a financiamento comunitário, e as taxas, multas e penalidades no valor de 55,4 milhões de euros, das quais 47,2 milhões de euros, arrecadadas pelo Fundo para as Relações Internacionais no âmbito dos emolumentos consulares e taxas ARIS (autorizações de residência).

Para a dotação de despesa total consolidada do Programa, que ascende a 496,2 milhões de euros, contribuem particularmente, as despesas com pessoal no valor de 218,7 milhões de euros, destacando-se, 148,2 milhões de euros da estrutura da massa salarial dos serviços internos e dos serviços periféricos externos e respetiva revisão da estrutura da rede externa que integram a Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros (GAF MNE), seguindo-se o Camões, IP, com 37,8 milhões de euros, que incluem os encargos com o mapa de pessoal e reforços da rede externa, e a AICEP no valor de 26,7 milhões de euros, que reflete as entradas de colaboradores ocorridas em 2022 e a ocorrerem em 2023, bem

como revalorizações salariais.

As dotações referentes a aquisições de bens e serviços, ascendem a 88,4 milhões de euros, dos quais 62,2 milhões de euros afetos à GAF MNE, com destaque para os projetos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência para a transformação digital.

As dotações referentes a transferências correntes, ascendem a 96,7 milhões de euros, com destaque para a dotação especifica de contribuições e quotizações para organizações internacionais (CQOI) no valor de 50 milhões de euros e 35,9 milhões de euros da rede externa do Camões, IP, para os centros culturais e centros de cooperação, no âmbito de protocolos de cooperação com organizações não governamentais.

O total da dotação de despesa não efetiva, de ativos financeiros no valor de 40 milhões de euros, refere-se à AICEP, associada a projetos no âmbito do sistema de incentivos a empresas.

Quadro 5.20. Representação Externa (PO03) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	**547,4**	**100,0**
002 - SERV. GERAIS DA A.P. - NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	416,5	76,1
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	62,6	11,4
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	47,2	8,6
084 - SIMPLEX +	0,5	0,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	0,0	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,2	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	19,5	3,6
103 - IMPACTO DO CHOQUE GEOPOLÍTICO	0,8	0,1
Despesa Total Não Consolidada	**587,4**	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	**496,2**	
Despesa Efetiva Consolidada	**456,2**	
Por Memória:		
Ativos Financeiros	40,0	
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa efetiva não consolidada por medidas inscritas no Programa no valor de 547,4 milhões de euros, destaca-se a medida 002 — Serviços Gerais da Administração Pública com 416,5 milhões de euros, representando 76,1%, na qual se enquadra o orçamento da GAF MNE, e a medida 003 — Cooperação Económica Externa, com 62,6 milhões de euros, que representa 11,4%, destacando-se o orçamento do Camões, IP.

Na medida 102 — Plano de Recuperação e Resiliência, foram afetos 19,5 milhões de euros, com particular impacto no orçamento da GAFMNE, para o desenvolvimento de projetos no domínio da reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares no âmbito da transformação digital.

Na medida 103 – Impacto do choque geopolítico foram afetos 0,8 milhões de euros, correspondendo maioritariamente a despesas com as missões de serviço público dos elementos da Unidade de Serviço Externo Periférico na Ucrânia da GAFMNE.

PARTE III − Opinião da Deputada Autora do Parecer

Sendo a opinião do autor de emissão facultativa, o Deputado autor do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a proposta em análise.

PARTE IV – Conclusões e Parecer

1) O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV), que «Aprova o Orçamento do Estado para 2023»;

2) A presente Proposta de Lei foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas emitir parecer sobre as matérias da sua competência, em cumprimento do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República;

3) Em especial foram analisadas as áreas relativas à competência da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, nomeadamente o Capítulo Cinco, referente aos Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais, e especificamente o subcapítulo 5.5 referente ao Programa Orçamental 03 «Representação Externa», no qual o Governo identifica as políticas e medidas para o setor, bem como a quantificação destas medidas e respetivas fontes de financiamento.

4) Na parte referente às áreas anteriormente mencionadas, a proposta de lei foi analisada e cumpre os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada pelo Plenário da Assembleia da República;

5) Em conformidade, a Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV), que «Aprova o Orçamento do Estado para 2023», no que respeita à área dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (Representação Externa), está em condições de ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o relatório final assim como de, posteriormente, ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 14 de outubro de 2022.

A Deputada autora do parecer, Olga Silvestre — O Presidente da Comissão, Sérgio Sousa Pinto.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, com votos a favor do PS, do PSD, da IL, registando-se a ausência do CH, do BE e do PCP, na reunião da Comissão de 25 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL

Parecer

Índice

Parte I – Considerandos
Parte II – Análise Setorial
Parte III – Opinião do Deputado Autor do Parecer
Parte IV − Conclusões

PARTE I – Considerandos

1. Nota Preliminar

Ao abrigo do disposto na alínea *b)* do artigo 156.º da Constituição da República e do 118.º e 124.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, a 10 de outubro de 2022,

a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que «Aprova o Orçamento do Estado para 2023».

Por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, a iniciativa em apreço foi admitida, baixando à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de emissão de relatório e às restantes Comissões Parlamentares, entre as quais a Comissão de Defesa Nacional, para elaboração do parecer setorial.

Cabe, assim, à Comissão de Defesa emitir parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, em observância do disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República, fundamentando-o com base no articulado da Proposta de Lei, no Relatório do Governo e/ou quadros e mapas que lhe são anexos.

Foi promovida, pelo Sr. Presidente da Assembleia da República, a audição dos órgãos próprios de Governo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A iniciativa em análise cumpre com os requisitos legais, formais e regimentais, em observância das alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n. º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

No uso das suas atribuições, compete em especial à Comissão de Defesa Nacional (CDN) exercer as suas competências no acompanhamento e fiscalização política das áreas que direta ou indiretamente respeitem à Defesa Nacional, incluindo a participação de Portugal no âmbito da PESC/PCSD, a cooperação no Domínio da Defesa e as Forças Nacionais Destacadas. Assim, no que respeita à iniciativa legislativa do Governo em análise, será no âmbito destas matérias que se debruçará o presente parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª

Refere-se ainda, por último, que a Comissão de Defesa Nacional realizará uma audição conjunta com a Comissão de Orçamento e Finanças para ouvir a Sr.ª Ministra da Defesa Nacional sobre a proposta de Orçamento do Estado para 2023, dando assim cumprimento ao n.º 2 e n.º 3 do artigo 211.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE II – Análise Setorial

No âmbito das atribuições e competências da Comissão de Defesa Nacional, do Relatório do Orçamento do Estado para 2023 (OE2023) constante da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª destaca-se o Capítulo Cinco, referente aos Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais, e especificamente o subcapítulo 5.6 referente ao Programa Orçamental 04 «Defesa», no qual o Governo identifica as políticas e medidas para o setor da Defesa, bem como a quantificação destas medidas e respetivas fontes de financiamento.

A − Políticas e Medidas Orçamentais

Do ponto de vista das **políticas e medidas orçamentais**, o Governo sublinha que a execução das políticas de Defesa Nacional permanecerá como missão principal a prossecução dos objetivos vitais para a segurança e defesa de Portugal enquanto Estado democrático e euro-atlântico, para a segurança e defesa dos portugueses onde quer que estejam e para a segurança regional e global em colaboração com os aliados e parceiros de Portugal, bem como a gestão eficiente, rigorosa e otimizada dos recursos disponíveis.

Com efeito, é referido que o contexto atual, marcado pelo regresso da guerra convencional à Europa e de contestação à ordem de segurança europeia vigente, intima Portugal a acompanhar o reforço da defesa europeia e da solidariedade transatlântica, de acordo com os compromissos internacionais assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia.

De acordo com o texto do Relatório, são estas as premissas que tornam fundamental a continuação do investimento meios e equipamentos para as Forças Armadas, por forma a que estas possam cumprir cabalmente as suas missões, atuando como reserva estratégica indispensável à resiliência do Estado português face emergências complexas.

De acordo com a proposta do Governo, o investimento em defesa, no entendimento do documento em análise «gera também valor acrescentado na investigação, na indústria, na inovação e contribuirá para a recuperação, a renovação e a internacionalização da economia portuguesa».

Assim, o Governo identifica como prioritários seis eixos fundamentais para 2023 no âmbito das políticas e

medidas orçamentais, cujo conteúdo se desenvolve adiante:

1. Valorizar as pessoas ao serviço da defesa nacional;
2. Reconhecer e dignificar os antigos combatentes;
3. Preparar a defesa nacional e, em especial, as Forças Armadas para os desafios da próxima década;
4. Aproximar a defesa nacional da sociedade e promover uma cultura de segurança e defesa verdadeiramente nacional;
5. Impulsionar a economia de defesa;
6. Dinamizar a componente externa de defesa nacional;

1. Valorizar as pessoas ao serviço da defesa nacional

Neste desígnio, o Relatório do Orçamento do Estado para 2023 anexo à proposta de lei em análise identifica coma prioritário a «melhoria continua da sustentabilidade do modelo de prestação de serviço, do aperfeiçoamento dos mecanismos de apoio as famílias dos militares e da conciliação do trabalho com a vida pessoal», bem como a prossecução e a execução do Plano de Ação para a Profissionalização do Serviço Militar e do Plano Setorial da Defesa Nacional para a igualdade.

Para o Governo, manter-se-á igualmente uma «atenção especial ao estudo para a adequação dos mecanismos de recrutamento, retenção e reinserção, onde se destaca a criação do Quadro Permanente de Praças no Exército e na Força Aérea e o reforço do Regime de Contrato Especial, a par da aposta na formação e na qualificação».

Considerando a valorização das pessoas ao serviço da Defesa Nacional, é destacada a intenção de promover uma avaliação com vista à adoção de medidas que resultem na efetiva valorização das carreiras da defesa nacional, bem como o avançar de um plano plurianual de admissões na Polícia Marítima que possibilite assegurar o rejuvenescimento, manutenção dos graus de prontidão e eficácia operacional.

Salienta-se, ainda, a continuação do trabalho na reforma do sistema de saúde militar e o projeto do *campus* de saúde militar, a par do desenvolvimento da sustentabilidade da ação social complementar e da Assistência na Doença aos Militares, enquadrado no próximo ciclo estratégico do Instituto da Ação Social das Forças Armadas 2023-2025.

2. Reconhecer e dignificar os antigos combatentes

No subcapítulo referente ao reconhecimento e valorização dos antigos combatentes, refere o Governo que após a entrada em vigor do Estatuto do Antigo Combatente, continuará a zelar pela operacionalização plena dos direitos e benefícios consagrados, os quais procurará alargar e aprofundar, através de medidas concretas de apoio dirigidas aos antigos combatentes.

No que respeita aos deficientes das Forças Armadas, serão promovidas políticas que permitam prevenir a sua dependência, precaridade, isolamento e exclusão.

3. Preparar a defesa nacional e, em especial, as Forças Armadas para os desafios da próxima década

O Governo destaca a revisão da Lei de Programação Militar, cuja execução deve estar assente no desenvolvimento da inovação e da geração de valor, com a aposta em programas conjuntos com aplicabilidade em missões civis, bem como a racionalização de meios e das estruturas de comando e a centralização do investimento, das aquisições e da gestão do património afeto à Defesa Nacional.

No domínio dos programas de investimento estruturantes para as missões de soberania e de interesse público, o Governo destaca o aumento das capacidades de ciberdefesa, em 2023, com o desenvolvimento de um novo plano de capacidades, suportado pela Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço e pela Estratégia Nacional de Ciberdefesa.

Prosseguir-se-á, também, o investimento no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR),

nomeadamente na implementação e execução do investimento «Centro de operações de defesa do Atlântico e plataforma naval» e do investimento «Meios de prevenção e combate a incêndios rurais».

Por fim, ainda sobre a preparação da defesa nacional para as próximas décadas, o Governo dá nota de que Portugal continuará a participar ativamente no «Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e na construção da Política Comum de Segurança e Defesa da EU, em complemento com a NATO».

4. Aproximar a defesa nacional da sociedade e promover uma cultura de segurança e defesa verdadeiramente nacional

Em matéria de aproximação da defesa nacional à sociedade e da promoção de uma cultura de defesa verdadeiramente nacional, o Governo propõe-se a aprofundar os estímulos para a investigação científica, para o debate dos temas centrais da defesa junto da população, nomeadamente através de um melhor aproveitamento dos meios digitais, destacando a realização da quarta edição do Seminário de Defesa Nacional.

Será prosseguida, ainda, a continuação e aprofundamento das parcerias entre unidades e instituições militares e instituições de ensino e outros interlocutores civis relevantes, com o objetivo de maximizar a interação produtiva entre civis e militares, em geral, e, em particular, entre as mais jovens e a instituição militar. Mas também serão ampliadas as ações no âmbito do sistema educativo, procurando desenvolver iniciativas de promoção de uma educação para a segurança e a defesa, destacando-se para este efeito as iniciativas no âmbito do Referencial para a Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz.

A par do dia da Defesa Nacional, é manifestada a intenção de executar programas-piloto complementares, que permitam aos cidadãos experienciar atividades relacionadas com a vivência militar.

Por fim, o Governo refere que continuará a trabalhar na consolidação do Laboratório Nacional do Medicamento, em linha com os objetivos políticos traçados.

5. Impulsionar a economia de defesa

No âmbito do desenvolvimento da economia e das indústrias de defesa, o Governo considera este setor fundamental para a recuperação e renovação da economia portuguesa em 2023.

Este setor é apontado coma fator de geração de valor e emprego qualificado, de internacionalização, inovação, investigação e desenvolvimento, sendo que em 2023, com base no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, será revista a estratégia de desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa.

O Governo procurará fortalecer, ainda, a participação em programas no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente da União Europeia (PESCO), do Fundo Europeu de Defesa (FED) ou o *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA) da NATO e de outros programas cooperativos que permitam potenciar a internacionalização da economia de defesa.

6. Dinamizar a componente externa da defesa nacional

No que diz respeito às Forças Nacionais Destacadas, face ao novo quadro geostratégico decorrente da invasão da Ucrânia pela Rússia, o Ministério da Defesa Nacional assegurará o compromisso da projeção de forças para o flanco leste da Organização do Tratado do Atlântico Norte, no cumprimento das obrigações de Portugal no quadro da Aliança Atlântica.

Existirá também uma contribuição para o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, concretamente no apoio à execução de medidas, como acontece com a coordenação da Medida de Assistência a Moçambique ou a participação de militares portugueses no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa, com especial ênfase no continente africano.

O Governo prosseguirá o processo de renovação dos programas-quadro de Cooperação no Domínio da Defesa com os países africanos de língua oficial portuguesa e com Timor-Leste, valorizando fóruns de diálogo e tirando partido da capacidade de interlocução com diferentes espaços regionais.

É salientado, ainda, que durante o ano de 2023 Portugal assumirá a presidência da «Iniciativa 5+5 Defesa», assente na resposta a preocupações comuns no domínio da segurança e defesa na região do Mediterrâneo.

Por fim, continuará a ser dada prioridade ao desenvolvimento de projetos com valor multiplicador e relevo internacional, como é a edificação do *Atlantic Centre* na Região Autónoma dos Açores.

B − Quantificação das Medidas e Fontes de Financiamento

De acordo com os dados disponibilizados no Relatório sobre o Orçamento do Estado para 2023 (OE2023) constante da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, o Programa Orçamental «04 – Defesa», evidencia o total da despesa de 2584,1 milhões de euros e de receita 2591,1 milhões de euros, como demonstra a Conta do Programa Orçamental, sendo também apresentados os encargos associados às medidas do Programa.

Segundo o mesmo documento, que acompanha a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, a despesa total consolidada do Programa tem origem sobretudo no financiamento por Receita de impostos (1950,1 milhões de euros), representando 75,4%, referindo-se ainda as receitas próprias com 13,2% (341,9 milhões de euros).

Na estrutura da receita por classificação económica destacam-se as vendas de bens e serviços, com 6%, e as transferências correntes e as de capital, com 10% e 2,2%, respetivamente.

Assim, nas receitas de vendas de bens e serviços salienta-se a Arsenal do Alfeite, com uma previsão de 41,2 milhões de euros, resultante essencialmente dos serviços de reparação naval prestados à Marinha portuguesa.

Na estrutura da despesa total consolidada par classificação económica destacam-se as despesas com o pessoal, com 44,4%, a aquisição de bens e serviços, com 30%, e o investimento, com 19,6%.

Importa ainda realçar a despesa da dotação específica afeta as Pensões de Reserva de cerca de 81,5 milhões de euros inscrita nos orçamentos dos Ramos das Forças Armadas.

Destaca o Governo que as despesas com aquisição de bens e serviços ascendem a 775,4 milhões de euros, destinando-se sobretudo à liquidação do princípio da onerosidade dos imóveis afetos às atividades operacionais das Forças Armadas, nos termos do artigo 4.º da Portaria n.º 397/2019, de 21 de novembro (180 milhões de euros). Destaque ainda para as intervenções previstas na Lei de Programação Militar, designadamente contratos de sustentação das aeronaves KC-390, de manutenção da frota dos helicópteros EH-101, operacionalização e modernização dos sistemas de armas das aeronaves F-16 e ainda a locação das aeronaves C-295 e dos meios aéreos no âmbito do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).

O investimento ascende a 505,9 milhões de euros, dos quais 301,4 milhões de euros se enquadram no âmbito da Lei de Programação Militar (LPM), em que se destacam as despesas relativas aos programas de aquisição das aeronaves militares de transporte estratégico KC-390 e a construção de dois navios de patrulha oceânica.

Na distribuição da despesa por dotação específica, verifica-se que apresenta maior peso a dotação com a Lei de Programação Militar, com 430,6 milhões de euros. De destacar o aumento em receita de impostos de 20 milhões de euros da Lei de Programação Militar, conforme previsto na Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho.

No Programa da Defesa, a medida 007 — Defesa Nacional — Forças Armadas representa 70,3% da dotação de despesa efetiva não consolidada, da qual se destacam os orçamentos dos ramos das Forças Armadas, com 1513,6 milhões de euros, seguindo-se a medida 005 — Defesa Nacional — Administração e Regulamentação, com 393,5 milhões de euros, representando 14,9%.

De salientar na medida 014 — Segurança e Ordem Públicas — Proteção Civil e Luta Contra Incêndios, que contempla a dotação de receitas de Impostos de 60,8 milhões de euros no orçamento da Força Aérea, essencialmente para locação de meios aéreos de combate a incêndios no âmbito do DECIR previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2019, de 26 de setembro. Adicionalmente, está prevista a dotação de 2,9 milhões de euros conforme previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2021, de 4 de março, para meios próprios do DECIR.

Por fim, na medida 102 — PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA importa destacar a inscrição de 46 milhões de euros pela Marinha para financiar o Centro de Operações de Defesa do Atlântico e Plataforma

Naval, o qual consubstancia a aquisição de um navio de natureza multifuncional para ser empregue em missões de natureza científica e, pela Força Aérea, de uma dotação de 25,2 milhões de euros para aquisição de meios aéreos próprios pelo Estado para o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR), nomeadamente helicópteros ligeiros e médios.

PARTE III − Opinião do Deputado Autor do Parecer

Considera-se que a proposta de Orçamento do Estado apresentada pelo Governo, no que diz respeito à Defesa Nacional, se encontra em linha com exercícios orçamentais anteriores, sem acomodar devidamente aquele que é o contexto geopolítico atual, bem como os compromissos pelo Estado português junto da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Num contexto de regresso da guerra convencional ao continente europeu e em que vários Estados-Membros da União Europeia, aliados e países parceiros de Portugal executam esforços significativos para robustecer a sua defesa e modernizar as suas Forças Armadas, o aparente reforço de verbas que esta proposta de Orçamento pretende introduzir revela-se insuficiente para que Portugal possa cumprir com os objetivos assumidos.

Neste sentido, importa recordar que ainda em junho deste ano, aquando da realização da Cimeira da NATO em Madrid, o Governo português assumiu o compromisso de atingir a meta de investimento de 1,66% do PIB em defesa no ano de 2023, um objetivo que dificilmente será atingido ao olhar para a proposta de orçamento apresentada.

Concomitantemente, a ausência de um verdadeiro reforço de verbas para a Defesa Nacional na proposta de Orçamento reflete-se também na ordem interna, onde não é promovida uma efetiva e necessária valorização da carreira militar, com exceção da introdução da criação do Quadro Permanente de Praças no Exército e na Força Aérea, que foi uma medida proposta pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata em sede de debate na especialidade dos últimos dois Orçamentos do Estado e rejeitada nesses dois exercícios.

Com efeito, no que à Defesa Nacional diz respeito, esta proposta de Orçamento do Estado prossegue em linha com exercícios orçamentais anteriores, de desinvestimento nas Forças Armadas e de deterioração da própria condição militar, considerando a ausência de medidas urgentes, de natureza financeira e estatutária, para resolver o problema crónico e estrutural das Forças Armadas, que se prende com as dificuldades de recrutamento e retenção de efetivos militares.

PARTE IV − Conclusões

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª − Aprova o Orçamento do Estado para 2023:

1 – A referida proposta de lei e o Relatório Anexo sobre o Orçamento do Estado para 2023 foram objeto de análise e apreciação pela Comissão de Defesa Nacional, nos termos do presente Parecer;

2 – Em especial foram analisadas as áreas relativas à competência da Comissão de Defesa Nacional, nomeadamente o Capítulo Cinco, referente aos Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais, e especificamente o subcapítulo 5.6 referente ao Programa Orçamental 04 «Defesa», no qual se identificam as políticas e medidas para o setor da Defesa, bem como a quantificação destas medidas e respetivas fontes de financiamento;

3 – Na parte referente às áreas anteriormente mencionadas, a proposta de lei foi analisada e cumpre os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada pelo plenário da Assembleia da República, cabendo a esta Comissão de Defesa Nacional emitir o respetivo parecer;

4 – Em conformidade, a Comissão Parlamentar de Defesa Nacional é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª − Aprova o Orçamento do Estado para 2023, no que respeita a área da Defesa Nacional, está em condições de ser remetida a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o

relatório final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, assim como de, posteriormente, ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2022.

O Deputado autor do parecer, João Montenegro — O Presidente da Comissão, Marcos Perestrello.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, registando-se a ausência da IL, do PCP e do BE, na reunião da Comissão de 25 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

Índice

Parte I – Nota Introdutória
Parte II – Considerandos
Parte III – Opinião do Deputado Autor do Parecer
Parte IV – Conclusões
Parte V – Parecer

PARTE I – Nota Introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 38/XV/1.ª referente ao Orçamento do Estado para o ano de 2023.

Esta iniciativa deu entrada na Assembleia da República, no dia 10 de outubro de 2023, tendo sido admitida e remetida à Comissão de Orçamento e Finanças, para elaboração do respetivo relatório e parecer.

Esta apresentação foi efetuada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis.

Nos termos enunciados, compete à Comissão de Assuntos Europeus a emissão de parecer sobre a proposta de lei que aprova o Orçamento do Estado para 2023 na parte respeitante à sua competência em razão da matéria.

Assim, o presente parecer incide exclusivamente sobre as áreas do Orçamento do Estado para 2023, que integram o âmbito da competência material da Comissão de Assuntos Europeus.

A discussão na generalidade da presente proposta de lei encontra-se agendada para as reuniões do Plenário da Assembleia da República dos próximos dias 26 e 27 de outubro, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade que compreenderá a audição com o Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, agendada para o dia de 28 de outubro.

Neste contexto, o presente parecer tem como únicas fontes o articulado da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª[1], o Relatório OE 2023[2] e os Quadros e Mapas que lhe estão anexos[3].

A apreciação na especialidade decorrerá entre os dias 28 de outubro a 25 de novembro incluindo as

[1] https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595338354e6a51304e474e6a4d7930305a4451794c5451784e6a59744f44526a4f43316b4d4441314d44566a4e7a59784d3259755a47396a&fich=96444cc3-4d42-4166-84c8-d00505c7613f.doc&Inline=true
[2] https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595338354e6a51304e474e6a4d7930305a4451794c5451784e6a59744f44526a4f43316b4d4441314d44566a4e7a59784d3259755a47396a&fich=96444cc3-4d42-4166-84c8-d00505c7613f.doc&Inline=true
[3] https://srvsgap/#/legislativeProcesses/initiatives/152005/details

votações na especialidade e a votação final global.

PARTE II – Considerandos

A)

Enquadramento Internacional

1 − O Relatório do Governo sobre o Orçamento do Estado para 2023 começa por mencionar que *após dois anos severamente afetados pela pandemia de COVID-19, e quando se perspetivava uma recuperação da economia, não obstante a ainda persistência de ruturas nas cadeias de abastecimento globais e o surgimento de pressões inflacionistas, a invasão da Ucrânia pela Rússia, iniciada a 24 de fevereiro do corrente ano, constituiu o principal facto geopolítico a condicionar a evolução da economia e do comércio mundiais. Tal é motivado pelas perturbações que esta produziu em termos de aumento global da incerteza, de instabilidade do mercado energético internacional (com uma escalada dos preços de energia) e de escassez e aumento de preços de diversas matérias-primas essenciais para a indústria, bem como de produtos alimentares.*

2 – Nesta sequência, é mencionado que se está, assim, em presença do que poderá ser descrito como a maior alteração de panorama da economia global das últimas décadas, de grande complexidade e resultado ainda desconhecido, com alterações profundas nas relações comerciais entre blocos de países, nomeadamente entre os países ocidentais e a Rússia, e com movimentações no sentido da reorganização das cadeias de produção, tornando-as mais próxima dos locais de consumo, em face dos estrangulamentos sentidos quando da pandemia de COVID-19.

3 – O Relatório do Governo OE 2023, refere, neste contexto, que na União Europeia registaram-se três importantes alterações em termos de linhas de atuação política:

- a implementação de regimes sancionatórios económico e financeiro à Rússia e Bielorrússia;
- a definição de medidas de mitigação dos efeitos da crise geopolítica e do aumento da inflação, tanto por via de medidas de caráter conjuntural de apoio às famílias e às empresas quanto de caráter estrutural, acelerando a transição verde e reforçando a segurança energética do espaço europeu[4]; e
- a alteração da política monetária.

4 – Neste sentido, o Relatório do Governo OE 2023, indica, que os indicadores de confiança da economia global deterioraram-se significativamente após a invasão da Ucrânia pela Rússia, encontrando-se todos abaixo do nível 50 (o limiar sugestivo de diminuição da atividade), antecipando-se um forte abrandamento económico da economia mundial no segundo semestre de 2022.

Esta evolução reflete os estrangulamentos sentidos na atividade, nomeadamente na indústria, em face das perturbações nos mercados energéticos, de matérias-primas e de produtos intermédios, bem como o aumento das pressões inflacionistas, principalmente nas economias avançadas.

5 − Contudo, estas pressões inflacionistas não foram imediatamente simultâneas nem homogéneas nos diversos países, refletindo diferenças entre estes, como a severidade do impacto da pandemia de COVID-19 na economia, a estrutura da atividade económica e a dependência energética externa, problemas de escassez no mercado de trabalho e o tipo de resposta política à crise pandémica e geopolítica.

A inflação atingiu os 8,3% em agosto nos EUA, após ter registado, em junho, o valor mais alto dos últimos 40 anos, e alcançou o máximo histórico na área do euro em setembro, ao registar 10% em termos homólogos, refletindo a subida acentuada dos preços das matérias-primas, em particular as energéticas (40,8%), mas que se estendeu à generalidade dos produtos e serviços, assistindo-se a um agravamento nos preços dos bens alimentares não processados (12,7%), dos bens industriais excluindo energia (5,6%) e dos serviços (4,3%).

[4] Designadamente medidas específicas de compensação de escassez de fornecimento de energia russa, como planos de redução de consumo (adoção pelos Estados-Membros de medidas voluntárias tendentes à redução de 10% do consumo de eletricidade até março de 2023 e obrigação dos Estados-Membros em reduzirem as emissões em pelo menos 5% nas horas de pico), limitação das receitas (máximo 180 euros/megawatt hora) das empresas produtoras de energia que não dependam do gás (geração nuclear, renováveis e lenhite; utilizando-se a receita coletada para apoio a cidadãos mais atingidos e empresas), garantia de uma contribuição solidária das empresas baseadas em combustíveis fósseis que apresentem lucros 20% superiores aos da média dos últimos quatro anos (utilizando-se a receita coletada para apoio a cidadãos mais atingidos e empresas), investimentos para maior autonomia energética (nomeadamente no âmbito e extensão do PRR com o Repower EU), e medidas de mitigação de preços.

A inflação homóloga subjacente, normalmente menos volátil, pois exclui os preços dos bens energéticos e alimentares processados e não processados, subiu para 4,8% (era de 1,9% em setembro do ano passado).

6 − O agravamento dos indicadores de atividade da área do euro, refere o Relatório do OE 2023, é causado pelos impactos da conjuntura na indústria, especialmente da Alemanha, com escassez de fornecimentos e custos de produção acrescidos, e o forte impacto que a elevada inflação representa para o setor dos serviços e para o rendimento disponível real das famílias, após impulso que resultou do levantamento de restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19.

Esta situação poderá mesmo agravar-se no final do ano, visto que a estratégia russa de interrupções frequentes no fornecimento do gás ameaça o normal funcionamento da economia e mantém os preços do gás em níveis historicamente altos, pressionando a inflação, pelo que relevam elevada importância as medidas implementadas a nível europeu, para mitigar os efeitos destes constrangimentos.

7 − Também a atuação da política monetária, com tendência ascendente das taxas de juro sincronizada nas principais economias avançadas (com o objetivo de contrariar a subida galopante da taxa de inflação), bem como a perspetiva de novas subidas das mesmas, permitem antecipar que a procura interna na área do euro na segunda metade do ano apresentará uma tendência de desaceleração ainda mais acentuada, nomeadamente através de uma moderação do consumo privado e do investimento das famílias e das empresas.

8 – Nesta sequência, o relatório do Governo sobre o OE 2023, menciona que ao longo do ano de 2022, os mercados financeiros internacionais continuaram voláteis e dominados pela incerteza em torno do atual conflito militar e pelo aumento do pessimismo dos investidores perante uma possível recessão económica provocada pela reversão da política monetária expansionista que marcou a última década. Assistiu-se a uma maior restritividade nas condições financeiras, que afetou de forma simultânea os mercados bolsistas, de títulos de dívida e cambiais, naquele que tem sido o maior ajustamento desde a crise financeira internacional.

9 – O Relatório do Governo sobre o OE 2023, relembra, ainda, neste âmbito que a política monetária das principais economias avançadas tornou-se mais restritiva em 2022.

No conjunto dos países do G20 e Estados-Membros da União Europeia, registaram-se cerca de 100 aumentos de taxas de juro entre agosto de 2021 e agosto de 2022, traduzindo o movimento de agravamento mais expressivo desde, pelo menos, 1990.

Em consonância com o forte compromisso de cumprimento do respetivo mandato de manutenção da estabilidade de preços e de assegurar o regresso da inflação ao objetivo de 2% a médio prazo, o Conselho do Banco Central Europeu aumentou em julho, pela primeira vez em 11 anos, as respetivas três taxas de juro diretoras em 50 pontos base.

Em setembro, face ao agravamento das pressões inflacionistas, o BCE decidiu aumentar em 75 pontos base às três taxas de juro diretoras, o maior aumento na história do euro.

O forte incremento de subida das taxas de juro diretoras da área do euro também contribuiu para travar a forte depreciação do euro face ao dólar, o qual tem evoluído abaixo da paridade com o dólar, tendo atingido, no início de setembro, o nível mais baixo dos últimos 20 anos.

10 − A conjuntura internacional negativa, marcada pela guerra na Ucrânia e por disrupções nas cadeias de fornecimento a nível global, impactaram negativamente a evolução dos preços das matérias-primas, cuja tendência ascendente se revelava já desde 2021, especialmente no que diz respeito aos produtos energéticos.

Quando comparado com janeiro de 2019, os preços das matérias-primas não energéticas e energéticas, em agosto de 2022, estão, respetivamente, 39,4% e 183,4% mais elevados.

11 − No que diz respeito aos produtos energéticos, assistiu-se, ao longo do ano de 2022, à escalada de preços do gás natural, refletindo em parte as quebras de abastecimento por parte da Rússia através do gasoduto Nord Stream1.

No mês de agosto de 2022, o preço do gás natural registava um aumento de 159,3% face a fevereiro deste ano, momento em que se deu a invasão da Ucrânia por parte da Rússia.

12 – É, igualmente, mencionado que para além dos produtos energéticos, o conflito militar originou pressões no mercado de bens alimentares, em particular sobre o trigo e o milho, já que a Ucrânia e a Rússia são responsáveis por 30% e 15% das exportações mundiais, respetivamente, bem como no fornecimento de fertilizantes, o que tem gerado preocupações a nível mundial com a possibilidade de uma crise humanitária, dada a dificuldade de acesso dos países em desenvolvimento aos produtos alimentares de que são

dependentes[5].

13 – **Economia nacional**

Neste contexto, o Relatório do Governo sobre o OE 2023 refere, que, *não obstante a envolvente externa marcada pela ocorrência de eventos adversos e atípicos que têm impactado negativamente a evolução da generalidade das economias, a economia portuguesa, e principalmente o mercado de trabalho, evidenciaram, na primeira metade do ano, uma forte resiliência. Tal traduziu-se no crescimento do PIB acima da média da área do euro (9,7%, em termos homólogos reais, que compara com 4,8%, na área do euro), pelo aumento da taxa de atividade para níveis historicamente elevados, reduzidos níveis de subtilização do trabalho e por uma taxa de desemprego historicamente baixa e inferior à média da área do euro.*

14 − Ainda que a primeira metade do ano esteja influenciada por efeitos de base, a recuperação da economia beneficiou da reversão das restrições motivadas pela situação pandémica, tendo-se assistido a uma recuperação das atividades mais afetadas pela pandemia, com reflexo em particular nas exportações de serviços e no consumo privado.

15 − Nesta sequência, o Relatório do Governo OE 2023 refere que *a informação disponível sobre o comportamento da economia na segunda metade de 2022 sugere um menor dinamismo da atividade económica. Com a envolvente externa a tornar-se menos favorável, surgem sinais de abrandamento em alguns indicadores.*

É o caso do Indicador Diário de Atividade Económica do Banco de Portugal, que apresenta uma evolução consistente com uma desaceleração significativa da atividade, particularmente no mês de setembro. Os indicadores coincidentes para a atividade económica e para o consumo privado do Banco de Portugal validam esta leitura. Por sua vez, o indicador de confiança dos consumidores diminuiu em setembro, após ter-se mantido estável nos últimos seis meses. (…).

Já relativamente aos serviços, Portugal encontra-se numa situação de maior perda dos termos de troca, no primeiro semestre de 2022, com uma variação de -1,6%, o que compara com a situação positiva na área do euro, cuja taxa de variação homóloga foi de 0,8%.

B)

Perspetivas para 2023

Hipóteses Externas

1 – O Relatório do Governo OE 2023, refere neste contexto, que a evolução da economia mundial encontra-se fortemente dependente de dois fatores: por um lado, a persistência dos efeitos da pandemia de COVID-19 e das ruturas nas cadeias de abastecimento global; por outro lado, pelo prolongamento da guerra na Ucrânia, com os consequentes impactos nos mercados internacionais de produtos energéticos e de matérias-primas. Fatores que mantêm elevados os níveis de incerteza e volatilidade na economia internacional.

Daí que a generalidade das instituições e organismos internacionais tenha procedido sucessivamente à revisão em baixa do crescimento económico mundial e à revisão em alta da taxa de inflação para o ano de 2023.

2 − As mais recentes previsões do BCE e da OCDE, de setembro, preveem um crescimento médio do PIB da área do euro de 0,9% e de 0,3%, respetivamente, para 2023, representando uma revisão em baixa de 1,2 pp e de 1,3 pp, respetivamente, face às previsões de junho de 2022.

Tal previsão traduz uma expectativa de forte desaceleração face ao crescimento estimado de 3,1% para 2022, por ambas as instituições.

A desaceleração económica prevista para a área do euro em 2023 deve-se sobretudo ao pior desempenho da Alemanha, cujo PIB poderá diminuir 0,7% (crescimento estimado de 1,2% em 2022).

3 − Em consequência, projeta-se que a procura externa relevante para a economia portuguesa, que em 2022 tem um crescimento estimado de 8,3%, desacelere em 2023 para um crescimento de 3%. (o sublinhado

[5] Neste quadro, as Nações Unidas promoveram a iniciativa Grãos do Mar Negro, criada para garantir a retoma e estabilidade das exportações vitais de alimentos e fertilizantes da Ucrânia e da Rússia para o resto do mundo, designadamente para os países mais vulneráveis (incluindo aqueles sob a égide do Programa Mundial de Alimentos).

é nosso)

Quanto à política monetária, projeta-se que esta continue a ser restritiva em 2023, traduzindo o prosseguimento da normalização da política monetária, iniciado em 2022, a fim de contrariar a subida da taxa de inflação e a depreciação do euro face ao dólar.

Quadro 1.9. Enquadramento internacional: principais hipóteses

	2021	2022(e)	2023(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	10,4	8,3	3,0
Preço do petróleo Brent (USD/bbl) (a)	70,8	97,6	77,8
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (b)	-0,5	0,5	2,9
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	1,18	1,05	1,00

Notas:

(p) previsão.

(a) Os valores do preço do petróleo para 2022/23 baseiam-se nos futuros Brent (NYMEX).

(b) Futuros da Euribor a três meses.

Fontes: Ministério das Finanças; instituições internacionais.

4 − **Cenário Macroeconómico**

O Relatório do Governo sobre o OE 2023 menciona que para o ano de 2023, prevê-se uma desaceleração da economia portuguesa, com um crescimento real de 1,3% face ao crescimento estimado de 6,5% para 2022, prevendo-se assim uma convergência face à área do euro (crescimento de 3,1% e 0,9%, respetivamente, em 2022 e 2023, de acordo com as projeções do BCE) nestes dois anos, mantendo-se a tendência verificada desde 2017 e apenas transitoriamente interrompida em 2020 com a pandemia.

5 – É, igualmente, indicado que *o crescimento estimado do PIB para 2022 é superior em 1,6 pp face ao estimado no último Orçamento do Estado, em abril passado*, *resultado de uma melhoria mais acentuada do consumo privado, bem como das exportações.*

Em 2023, o crescimento assentará num maior dinamismo do investimento (3,6%), onde pontuará uma mais forte efetivação dos investimentos previstos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Ainda assim, o crescimento do investimento empresarial será impactado pelo aumento da incerteza, pelo aumento dos custos de financiamento e pelo impacto continuado das restrições nas cadeias de produção e distribuição globais nos custos e oferta de materiais e equipamento.

Esta alavanca da atividade permitirá amortecer, em parte, a desaceleração do consumo privado, de 5,4% em 2022 para 0,7% em 2023, num contexto de estabilização da taxa de poupança em níveis inferiores à sua média histórica.

O crescimento do consumo das famílias é suportado pelas medidas de apoio ao rendimento com efeito no final de 2022 (cerca de 1,5% do rendimento disponível), bem como pelas constantes na proposta de Orçamento do Estado para 2023.

6 – Concomitantemente, a conjuntura internacional irá refletir-*se num crescimento da procura externa mais moderado, prevendo-se que as exportações de bens e serviços em 2023 cresçam de forma menos intensa (3,7%) face ao verificado em 2022. Por seu lado, as importações deverão crescer 4%, acima da evolução da procura global.*

7 − Assim, para 2023, o Relatório do Governo sobre o OE 2023 refere que face às previsões anteriores, o crescimento é revisto em baixa em 2 pp, dado prever-se que todas as componentes do PIB, à exceção do consumo público, registem crescimentos inferiores ao que foi projetado no último Programa de Estabilidade, em março passado.

8 – Neste âmbito, o Relatório do Governo sobre o OE 2023 relembra que Portugal não é imune à guerra na Ucrânia cujos impactos se fazem sentir desde logo ao nível da energia, tanto no fator preço como no fator produção.

As principais economias da Europa enfrentam períodos de abrandamento económico e o Banco Central Europeu continuará a aumentar as taxas de juro para conter a subida dos preços e fazer baixar a inflação para o seu objetivo de médio prazo. Neste contexto, e tendo ainda em conta o seu nível ainda elevado de endividamento, a economia portuguesa será também afetada por estes fatores de pressão.

C)

Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia refletem, do lado da despesa, a contribuição de Portugal em recursos próprios para o Orçamento Geral da UE e, do lado da receita o recebimento (entrada no país) de comparticipações da UE no cofinanciamento de projetos apoiados por fundos europeus no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual da UE e, em particular, do Orçamento Geral da UE, bem como o recebimento de subvenções ao abrigo do Instrumento de Recuperação Europeu — *Next Generation EU*[6].

No quadro seguinte indicam-se os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE registados nos anos de 2020 e 2021, os valores estimados para o ano de 2022 e a previsão para o ano de 2023.

Quadro 4.21. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

	2020	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento
1. Transferências de Portugal para a EU	**2 173,0**	**2 608,3**	**2 669,9**	**2 525,4**
Recursos próprios tradicionais [a]	204,8	305,8	361,5	365,0
Recursos próprios IVA	293,4	315,6	335,2	357,3
Recursos próprios RNB	1 568,9	1 734,1	1 776,6	1 659,3
Compensação ao Reino Unido	134,8	0,0	0,0	0,0
Financiamento redução do RNB Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	14,4	0,0	0,0	0,0
Recursos Próprios Plástico	0,0	167,3	169,7	167,2
Financiamento da redução do RNB Áustria/Dinamarca/Alemanha/Holanda/Suécia	0,0	115,2	117,5	122,4
Diversos [b]	37,4	49,2	0,0	0,0
Restituições e reembolsos [c]	-39,7	-8,0	-0,3	-54,6
Despesas de cobrança DA [d]	-41,0	-70,9	-90,4	-91,3
2. Transferências da UE para Portugal [e]	**4 855,5**	**7 908,1**	**6 247,2**	**10 449,0**
2.1 PT2020 [f]	**4 810,6**	**5 038,8**	**3 310,7**	**4 395,6**
FEDER	1 873,4	2 255,7	914,8	1 209,8
FSE	1 042,2	1 075,2	668,8	1 007,8
FEAC	28,1	23,7	25,2	13,4
Fundo de coesão	452,9	388,9	339,4	520,7
FEADER	578,4	385,5	497,5	687,0
FEAMP	56,5	61,6	48,1	60,0
FEAGA [g]	786,7	860,0	874,6	896,8
Restituições e reembolsos [h]	-7,6	-11,7	-57,9	0,0
2.2 Next Generation EU (MRR, DR, React e FTJ) - Subvenções	**0,0**	**2 851,3**	**2 791,2**	**3 672,7**
Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)	0,0	1 807,9	2 265,0	3 182,1
Desenvolvimento Rural	0,0	7,0	92,0	113,0
ReactEU	0,0	1 036,4	433,2	364,1
Fundo de Transição Justa	0,0	0,0	1,0	13,4
2.3 PT2030	**0,0**	**0,0**	**100,7**	**2 361,0**
FEDER	0,0	0,0	51,7	689,8
FSE + [i]	0,0	0,0	35,0	466,6
Fundo de coesão	0,0	0,0	14,0	186,3
FEADER	0,0	0,0	0,0	130,1
FEAMP	0,0	0,0	0,0	167,6
FEAGA [g]	0,0	0,0	0,0	720,7
Restituições e reembolsos [h]	0,0	0,0	0,0	0,0
2.4 Instrumentos Especiais	**44,9**	**18,0**	**44,6**	**19,7**
Fundo de solidariedade da UE	44,9	18,0	0,0	0,0
Reserva de Ajustamento ao Brexit (BAR)	0,0	0,0	44,6	19,7
Saldo global (2-1)	**2 682,6**	**5 299,8**	**3 577,3**	**7 923,6**

Notas: (a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à

[6] Foram apuradas estimativas e previsões para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Desenvolvimento Rural, o ReactEU — Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa e o FTJ — Fundo para a Transição Justa.

Comissão Europeia. A estimativa para 2022 depende da evolução da atividade económica e, em particular, das importações extracomunitárias, influindo sobre o valor bruto de DA apurados e a disponibilizar à CE. | (b) Inclui os pagamentos de ajustamentos aos recursos próprios Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA) e Rendimento Nacional Bruto (RNB) de exercícios anteriores e de juros respeitantes a recursos próprios. | (c) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RU. | (d) Despesas de cobrança previstas no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE, Euratom, de 26 de maio, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 20% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para o ano de 2020; despesas de cobrança previstas no n.º 2 do artigo 9º da Decisão do Conselho n.º 2020/2053/UE, Euratom, de 14 de dezembro, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 25% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para os anos de 2021, 2022 e 2023 | (e) Tratam-se de fluxos de tesouraria, não sendo comparáveis com os valores que constam da proposta de Orçamento do Estado para 2023, que refletem a previsão de execução orçamental dos projetos, ou seja, nesse caso, a receita é registada no momento em que ocorre a despesa. Não Inclui Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC). | (f) Os montantes incluídos em cada Fundo englobam os períodos de programação Quadro de Referência Estratégico nacional — QREN (Quadro Financeiro Plurianual UE 2007-2013) e PT 2020 (Quadro Financeiro Plurianual UE 2014-2020). | (g) Inclui Medidas Veterinárias. | (h) Devoluções e restituições à Comissão Europeia no âmbito dos diversos Fundos. | (i) No PT2030 não está previsto Fundo do Fundo Europeu de Apoio a Carenciados (FEAC», sendo que os financiamentos dessa medida/objetivo são integrados no Fundo Social Europeu + (FSE+).

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP.

Transferências de Portugal para a União Europeia

1 – O Relatório do Governo sobre o OE 2023 relembra que a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, assenta em quatro principais fontes de receita da União:

- os recursos próprios tradicionais, constituídos pelos direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas, em conformidade com a pauta aduaneira comum;
- o recurso próprio imposto sobre o valor acrescentado (IVA), através da aplicação de uma taxa uniforme sobre a matéria coletável harmonizada do IVA calculada de forma simplificada;
- o recurso próprio resultante da taxa de mobilização uniforme aplicada ao peso dos resíduos das embalagens de plástico não reciclados gerados em cada Estado-Membro; e
- o recurso próprio baseado no rendimento nacional bruto (RNB), fixado anualmente, como recurso complementar no quadro do processo orçamental, resultante da aplicação de uma taxa de mobilização relativamente à soma dos rendimentos nacionais brutos dos Estados-Membros a preços de mercado.

2 – Neste contexto, o Relatório do Governo sobre o OE 2023 indica que *para o ano de 2022, estima-se o montante de 2669,9 milhões de euros, o que traduz um ligeiro aumento face a 2021 (+61,6 milhões de euros).*

Esta estimativa reflete designadamente:

(i) a programação dos Quadros Financeiros Plurianuais da União Europeia relativos aos períodos 2014-2020 e 2021-2027;
(ii) as medidas europeias urgentes de migração e gestão de fronteiras, em resultado da guerra na Ucrânia e com vista à prestação de apoio imediato às pessoas que chegam à União Europeia; e
(iii) o pagamento à Comissão Europeia de recursos próprios tradicionais que acompanham a evolução da atividade económica e, em particular, das importações extracomunitárias.

3 − Para o ano de 2023, os valores previstos de transferências de Portugal para a União Europeia atingem 2525,4 milhões de euros e apresentam um decréscimo de 144,5 milhões de euros face a 2022.

Transferências da União Europeia para Portugal

4) O Relatório do Governo sobre o OE 2023 refere, neste âmbito, que**,** em 2023, as transferências da União Europeia para Portugal atinjam 10 449 milhões de euros, um valor superior ao ano anterior em 4201,8 milhões de euros.

5) Neste sentido, é mencionado que os fluxos financeiros oriundos da União Europeia ao abrigo dos acordos de parceria resultam da calendarização de transferências associada à própria dinâmica dos períodos de programação e da execução de despesa dos diferentes programas operacionais. Estes fluxos financeiros refletem a entrada destes montantes no País, disponibilizados pela Comissão Europeia.

6 – O Relatório do Governo sobre o OE 2023 indica, nesta sequência, que:

- *A evolução prevista do PT2020 foi elaborada com pressupostos idênticos aos de 2022, em que a variação positiva dos fundos FEDER, FSE e Fundo de Coesão, face a 2022, resulta das previsões das autoridades de gestão dos programas operacionais PT2020, contemplando a previsão do prefinanciamento e com base na atualização das previsões de pedidos de pagamentos intercalares reportada à Comissão Europeia em 31 de julho, onde são considerados os pedidos de pagamentos intercalares dos montantes que se prevê apresentar à Comissão Europeia até 31 de outubro de 2023.*
- *Relativamente ao FEADER, a previsão dos valores a receber para 2023 evidencia o aumento previsto do número de pedidos de pagamento apresentados pelos promotores.*
- *Quanto ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), espera-se que ocorra um novo incremento no número de pedidos de pagamento, uma vez que se aproxima o final do Programa.*
- *No que diz respeito ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), no ano 2023, prevê-se uma pequena subida dos fluxos a receber.*
- *No que se refere ao PT2030 e Fundo para a Transição Justa, foi igualmente previsto o recebimento do pré-financiamento anual, bem como o reembolso do financiamento de execução prevista.*
- *De realçar que esta previsão assume que a aprovação do(s) programa(s) operacional(nais) ocorra ainda em 2022, em tempo útil para possibilitar a realização de despesa e a sua apresentação à Comissão ainda durante o ano de 2022 e 2023. (o sublinhado é nosso).*
- *Acrescenta-se ainda que o Fundo Europeu de Apoio a Carenciados (FEAC) não está previsto no âmbito do PT2030, passando a existir uma medida com o mesmo objetivo integrada no FSE+.*
- *As previsões de recebimentos de verbas no âmbito do NextGenerationEU, em 2023, apresentam um acréscimo de 881,4 milhões de euros face a 2022, destacando-se a evolução particularmente positiva prevista para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.*

7 − Conclui-se, portanto, que nestes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia − o saldo global (para 2023) é de 7923,6 mil milhões favorável a Portugal. (tendo sido, em 2022, um saldo de 3577,3 mil milhões. (ver quadro 4.21. acima indicado)

Isto significa que todos os fundos europeus referidos no quadro relativo às transferências da UE para Portugal (ver quadro 4.21. acima indicado) tiveram um aumento considerável (com exceção do *ReactEU*, que teve uma redução mínima).

Portanto, podemos concluir que dinheiro não falta. Portugal, com efeito, nunca recebeu tanto dinheiro em fundos europeus.

D)

Representação Externa (PO03)

Políticas e medidas

1− Neste contexto, o Relatório do Governo sobre o OE 2023 começa por mencionar que *Portugal continuará a contribuir ativamente, e com propostas concretas, para a construção europeia, priorizando medidas que visem a recuperação das economias europeias, conforme preconizado pelo Roteiro para a Recuperação — Rumo a uma Europa Mais Resiliente, Mais Sustentável e Mais Justa, e que deem resposta à*

dimensão social, humana e sanitária da crise pandémica.

Portugal prestará ainda especial atenção à relação da UE com o Reino Unido, bem como aos desafios comuns que a União terá de continuar a enfrentar, com destaque para o Estado de Direito, as migrações, a transição energética ou o alargamento.

Será dada a máxima prioridade às relações entre a Europa, a África, a Índia, a América Latina e, ainda, à relação transatlântica.

Realça-se ainda o acompanhamento da invasão da Ucrânia, pela proximidade geográfica e respetivas implicações.

A sua ubiquidade nos diferentes formatos de reuniões internacionais, bem como a sua projeção mediática tenderão a influenciar e a condicionar a agenda externa.

2 − Neste contexto, o Relatório do Governo sobre o OE 2023 destaca as seguintes 18 medidas de política para a Europa:

- Executar, ao nível europeu e nacional, os programas do PT2020, PT2023 e do PRR;
- Avançar na concretização do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e prosseguir na implementação do Compromisso Social do Porto;
- Defender os interesses nacionais e das nossas regiões autónomas na futura revisão da Parceria Estratégica da Comissão Europeia com as regiões ultraperiféricas;
- Acompanhar a implementação do Acordo de Comércio e Cooperação UE/Reino Unido;
- Acompanhar o conflito entre a Rússia e a Ucrânia e suas implicações;
- Participar nos eventos nacionais e europeus integrados na Conferência sobre o futuro da Europa e na elaboração e aprovação das suas conclusões;
- Participar ativamente nos mecanismos de diálogo no âmbito do Estado de Direito;
- Contribuir para a aprovação e implementação do novo pacote legislativo que visa assegurar o cumprimento pela UE da meta de redução de, pelo menos, 55% das emissões até 2030 (Fit for 55);
- Contribuir para o aprofundamento da União Económica e Monetária, em todas as dimensões, incluindo iniciativas no âmbito da União Bancária e da União do Mercado de Capitais, garantindo uma maior integração, resiliência e competitividade das economias europeias e reforçando o papel internacional do euro;
- Pugnar pela conclusão das negociações da modernização dos acordos comerciais com o Chile e o México, pela operacionalização do acordo UE-Mercosul e apoiar o reforço de um sistema de comércio internacional multilateral assente em regras;
- Pugnar por progressos substanciais nas negociações dos acordos comerciais com a Austrália e a Índia, bem como o reforço de negociações comerciais com os Estados Membros da ASEAN;
- Avançar na implementação do Mercado Interno, destacando-se o Mercado Único Digital, a nova Estratégia Industrial Europeia e a Estratégia para as Pequenas e Médias Empresas;
- Contribuir e participar na definição de uma nova política de reindustrialização da Europa, que garanta maior autonomia estratégica e recupere as suas cadeias de valor;
- Contribuir para a renovação da política europeia de migração e asilo e para a aprovação do Novo Pacto de Migrações e Asilo;
- Contribuir para a preservação e o fortalecimento do Espaço Schengen;
- Promover uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo e ao extremismo violento nas suas múltiplas vertentes, e às ameaças híbridas;
- Participar no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa e na Política de Vizinhança, com particular atenção à relação com os países mediterrânicos, do Sahel e da África Central, bem como da Parceria Oriental, para além do aprofundamento da Bússola Estratégica;
- Cumprir com as obrigações decorrentes do estabelecido no Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP), incluindo o financiamento das ações da União que visem preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional.

Quantificação das Medidas e Fontes de Financiamento

1 – No que diz respeito à **quantificação das medidas e fontes de financiamento**, o Relatório do Governo sobre o OE 2023 refere, neste âmbito, que *o Programa Orçamental da Representação Externa evidencia, no orçamento para 2023, uma dotação de despesa total consolidada de 496,2 milhões de euros. A receita total consolidada para 2023, cifra-se no mesmo montante*.

Ou seja, comparativamente a 2022 a dotação de despesa total consolidada foi de 524,4 milhões de euros. Constata-se, portanto, uma redução considerável de 28,2 milhões de euros relativamente ao orçamento para 2023, do MNE.

Quadro 5.19. Representação Externa (PO03) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	442,0	436,1	-1,3	87,9
Despesas com o pessoal	206,1	218,7	6,1	44,1
Aquisição de bens e serviços	74,1	88,4	19,3	17,8
Juros e outros encargos	0,0	0,0	n.r.	0,0
Transferências correntes	137,7	96,7	-29,8	19,5
Subsídios	0,0			
Outras despesas correntes	24,1	32,4	34,5	6,5
Despesa de capital	13,5	20,1	49,2	4,1
Investimento	12,5	17,0	35,8	3,4
Transferências de capital	0,0	0,0		0,0
Outras despesas de capital	1,0	3,1	221,9	0,6
Diferenças de consolidação	0,0	0,0		
Despesa efetiva consolidada	**455,4**	**456,2**	**0,2**	
Ativos Financeiros	35,0	40,0	14,3	8,1
Passivos Financeiros				
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**490,4**	**496,2**	**1,2**	
Receita total consolidada	**747,7**	**496,2**	**-33,6**	
Saldo Orçamental	**257,2**	**0,0**		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	**Orçamento 2023**			
Receitas de Impostos	309,3			
Receitas Próprias	75,4			
Fundos Europeus	59,5			
Transferências entre entidades	52,0			
Diferenças de consolidação				

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

2 – Neste contexto, o Relatório do Governo sobre o OE 2023 refere que do total de receita consolidada que ascende a 496,2 milhões de euros, dos quais 62,3% respeitam a receitas de impostos no valor de 309,3 milhões de euros, destacam-se do total da receita, as transferências correntes no valor de 72,9 milhões de euros, sobretudo referentes a financiamento comunitário, e as taxas, multas e penalidades no valor de 55,4 milhões de euros.

Para a dotação de despesa total consolidada do Programa, que ascende a 496,2 milhões de euros, o Relatório do Governo sobre o OE 2023 indica que contribuem particularmente, as despesas com pessoal no valor de 218,7 milhões de euros.

PARTE III − Opinião do Deputado Autor do Parecer

O Deputado autor do presente parecer exime-se, nesta sede, de exprimir a sua opinião, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV – Conclusões

1 − O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª referente ao Orçamento do Estado para o ano de 2023.

2 − A presente proposta de lei foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Assuntos Europeus emitir parecer sobre as matérias da sua competência.

3 − A discussão e votação na generalidade da presente proposta de lei encontram-se agendadas para as reuniões plenárias da Assembleia da República, nos dias 26 e 27 de outubro de 2023.

4 − A apreciação na especialidade no âmbito das matérias acompanhadas pela Comissão de Assuntos Europeus está prevista para o dia 28 outubro, com a audição do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Europeus.

5 − A despesa total consolidada prevista para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, para 2023, é de 496,2 milhões de euros.

6 – Em relação às transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia verifica-se um saldo positivo favorável a Portugal no valor de 7923,6 milhões de euros.

7 – O debate na especialidade e a votação final global da presente proposta de lei, decorrerá entre os dias 28 de outubro e 25 de novembro.

PARTE V – Parecer

1 − Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Europeus considera que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, apresentada pelo Governo, reúne os requisitos constitucionais e regimentais exigidos para ser discutida e votada em Plenário.

2 − Deve o presente parecer ser remetido, nos termos do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento e Finanças.

Palácio de São Bento, 25 de outubro de 2022.

O Deputado autor do parecer, Sérgio Marques — O Presidente da Comissão, Luís Capoulas Santos.

Nota: O parecer foi aprovado, com votos a favor do PS, do PSD e da IL, registando-se a ausência do CH, do PCP e do BE, na reunião da Comissão de 25 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE ECONOMIA, OBRAS PÚBLICAS, PLANEAMENTO E HABITAÇÃO

Parecer

Índice

Parte I – Considerandos

1. Nota introdutória
2. Cenário Macroeconómico subjacente ao Orçamento do Estado para 2023
3. Economia e Mar (PO09)

   3.1 Programa Orçamental Competitividade e Sustentabilidade da Atividade Turística
   3.2 Programa Orçamental Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar

3.3 Programa Orçamental Regulação das Atividades Económicas
3.4 Orçamento

4. Infraestruturas e Habitação (PO016)
5. Governação (PO02)
6. Ambiente e Ação Climática (PO015)
7. Representação Externa (PO03)

Parte II – Opinião da Deputada Autora do Parecer
Parte III – Conclusões

PARTE I – Considerandos

1. Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, referente ao Orçamento do Estado para 2023, nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 118.º e 124.º do Regimento da Assembleia da República.

Esta iniciativa do Governo deu entrada na Assembleia da República a 10 de outubro de 2022, tendo sido admitida e baixado à Comissão de Orçamento e Finanças que a distribuiu pelas restantes Comissões Parlamentares Permanentes para elaboração dos respetivos pareceres.

É da competência da Comissão de Economia, Obras públicas, Planeamento e Habitação proceder à elaboração de parecer sobre a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2023, na parte que respeita à sua competência material, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

Assim, o presente parecer incide exclusivamente sobre as áreas do Orçamento do Estado para 2023 que se inserem no âmbito da competência direta desta comissão, contantes na Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª

As matérias cujo acompanhamento compete a esta Comissão encontram-se dispersas, principalmente, sob a tutela governamental dos seguintes Ministros: Ministro da Economia e do Mar; Ministro das Infraestruturas e Habitação; Ministra da Presidência; Ministro do Ambiente e da Ação Climática; Ministro dos Negócios Estrangeiros.

De acordo com o artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, Comissão de Economia, Obras públicas, Planeamento e Habitação nomeou a Sr.ª Deputada Márcia Passos (PSD) como autora do parecer da Comissão.

2. Cenário Macroeconómico Subjacente ao Orçamento do Estado para 2023

Segundo as projeções do OE 2023, o Governo prevê em 2023, uma desaceleração da economia portuguesa, com um crescimento real de 1,3% face ao crescimento estimado de 6,5% para 2022.

De acordo com o relatório, o crescimento do PIB para 2022 tem associado um contributo positivo da procura interna (4,4 pp), resultado do dinamismo do consumo (privado e público) e do investimento, reforçado pelo contributo da procura externa líquida (2,2 pp), com as exportações a crescerem significativamente acima das importações (18,1% e 12%, respetivamente). Em 2023, o crescimento assentará num maior dinamismo do investimento (3,6%), onde pontuará uma mais forte efetivação dos investimentos previstos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Ainda assim, o crescimento do investimento empresarial será impactado pelo aumento da incerteza, pelo aumento dos custos de financiamento e pelo impacto continuado das restrições nas cadeias de produção e distribuição globais nos custos e oferta de materiais e equipamento.

De acordo com o relatório, «esta alavanca da atividade permitirá amortecer, em parte, a desaceleração do consumo privado, de 5,4% em 2022 para 0,7% em 2023, num contexto de estabilização da taxa de poupança em níveis inferiores à sua média histórica. O crescimento do consumo das famílias é suportado pelas medidas de apoio ao rendimento com efeito no final de 2022 (cerca de 1,5% do rendimento disponível), bem como pelas constantes na proposta de Orçamento do Estado para 2023.»

Segundo o OE 2023, a evolução do consumo púbico refletirá, por um lado, a reversão das medidas

associadas à mitigação da pandemia de COVID-19 e o abrandamento das despesas com parcerias público privadas; e, por outro lado, a evolução perspetivada para o emprego público. Concomitantemente, a conjuntura internacional irá refletir-se num crescimento da procura externa mais moderado, prevendo-se que as exportações de bens e serviços em 2023 cresçam de forma menos intensa (3,7%) face ao verificado em 2022, não obstante um continuado ganho de quota de mercado. Por seu lado, as importações deverão crescer 4%, acima da evolução da procura global, dado serem afetadas pelo conteúdo importado do investimento, traduzindo-se assim num contributo da procura externa líquida negativo (-0,3 pp), visto as exportações registarem um crescimento ligeiramente inferior ao das importações.

Assim, para 2023, face às previsões anteriores, no OE 2023, o crescimento é revisto em baixa em 2 pp, dado prever-se que todas as componentes do PIB, à exceção do consumo público, registem crescimentos inferiores ao que foi projetado no último Programa de Estabilidade, em março passado.

No que concerne à inflação, medida pelo IHPC, o Governo estima um valor de 7,4% para 2022, devendo este desacelerar para 4% em 2023, em resultado de uma amenização dos fatores externos subjacentes às pressões inflacionistas (com base nas hipóteses assumidas para a evolução dos preços das matérias-primas energéticas e o esperado desvanecimento dos constrangimentos nas cadeias de produção), de uma contenção das pressões internas e do impacto acumulado do processo de normalização da política monetária iniciado em 2022.

Em termos de contas externas, a capacidade líquida de financiamento da economia face ao exterior deverá melhorar de 2022 (0,3%) para 2023 (1,5%), o que resulta, por um lado, de uma melhoria do saldo da balança corrente (de -1,3% para -1,1%), beneficiando de uma melhoria prevista nos termos de troca, e, por outro lado, de uma melhoria significativa da balança de capital (de 1,6% para 2,6%), decorrente da entrada substancial de fundos europeus referentes ao PRR.

Quadro 1.10. Cenário macroeconómico 2022-2023

(percentagem, pontos percentuais)

	2021	2022 P	2023 P	2022 P	2023 P
	INE	Ministério das Finanças - OE 23		Ministério das Finanças - OE 22/ PE 22-26	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)					
PIB	**5,5**	**6,5**	**1,3**	**4,9**	**3,3**
Consumo privado	4,7	5,4	0,7	3,8	2,1
Consumo público	4,6	1,8	2,3	1,6	0,9
Investimento (FBCF)	8,7	2,9	3,6	7,9	6,7
Exportações de bens e serviços	13,5	18,1	3,7	13,1	5,2
Importações de bens e serviços	13,3	12,0	4,0	11,1	4,1
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)					
Procura interna	5,7	4,4	1,6	4,3	2,8
Procura externa líquida	-0,3	2,2	-0,3	0,6	0,4
Evolução dos preços (taxa de variação, %)					
Deflator do PIB	1,4	4,0	3,6	2,5	2,5
IHPC	0,9	7,4	4,0	4,0	1,7
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)					
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	1,9	1,9	0,4	1,3	0,7
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,6	5,6	5,6	6,0	5,8
Produtividade aparente do trabalho	3,5	4,5	0,9	3,5	2,6
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)					
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao	0,5	0,3	1,5	1,6	2,5
Saldo da balança corrente	-1,2	-1,3	-1,1	-1,7	-1,0
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-3,0	-2,8	-2,6	-3,4	-2,8
Saldo da balança de capital	1,7	1,6	2,6	3,3	3,5

3. Economia e Mar (PO09)

De acordo com o Relatório do OE 2023, «no contexto dos significativos choques exógenos na economia portuguesa, associados à pandemia COVID-19 e às consequências da invasão militar da Ucrânia pela Rússia, a política pública da área governativa da economia e do mar prosseguirá no ano de 2023 as respostas de curto prazo aos desafios suscitados e as respostas de médio e longo prazo de recuperação sustentada da economia.»

Para o Governo, «por um lado, a economia portuguesa recupera progressivamente dos efeitos da

pandemia, com a regularização das atividades, nomeadamente do turismo, comércio e serviços, mas também da indústria. Por outro lado, a continuação do conflito na Ucrânia tem gerado impactos significativos na oferta, tanto em termos de abastecimento de matérias-primas (energéticas, agroalimentares, minerais e intermédias), como no seu preço, com consequência no aumento dos custos de produção, nomeadamente de produtos intermédios, e na forte volatilidade dos preços dos bens e serviços finais.»

Ainda assim, a incerteza quanto à duração e escala deste conflito armado e as restrições previstas no acesso à energia na Europa, nomeadamente ao gás natural, condicionarão a atividade económica e o bem-estar das famílias nos próximos meses.

Neste contexto, para o Governo, é necessário mitigar os impactos económicos nas empresas e nas famílias com medidas específicas. Ao conjunto de medidas à escala comunitária (aquisição conjunta de bens, diversificação de fornecedores, aposta nas interconexões e mecanismos temporários de formação do preço da energia), o Governo adicionará medidas assentes em três prioridades estratégicas:

(i) minimizar eventuais disrupções nas cadeias de abastecimento de bens essenciais, especialmente energéticos e alimentares;
(ii) apoiar as empresas mais afetadas pelo aumento dos custos energéticos e bens intermédios; e
(iii) apoiar os consumidores, particularmente os mais vulneráveis, perante a subida dos preços.

Como tal, a política pública da área governativa da Economia e Mar para o ano de 2023 estará orientada para o duplo objetivo de prossecução da recuperação económica em curso, tirando partido das oportunidades criadas pelo PRR e pelo novo quadro financeiro plurianual, procurando simultaneamente responder às necessidades das famílias e das empresas emergentes da atual conjuntura.

Alinhada com os grandes objetivos europeus, direcionados para o aumento da resiliência económica, para o reforço da autonomia estratégica e para a construção dos pilares para um crescimento mais inteligente, verde e tecnológico, o Programa Orçamental da Economia e Mar terá como foco a transformação, capacitação e internacionalização do tecido empresarial, a melhoria da posição financeira das nossas empresas e o estímulo do investimento privado, de forma a promover a inovação, a criação de produtos e serviços com maior valor acrescentado e a progressão nas cadeias de valor.

A vertente empréstimos do Instrumento de Recuperação e Resiliência, no montante de 1550 milhões de euros, será destinada à capitalização das empresas e reforço da sua resiliência financeira e ao aumento de capital do Banco Português de Fomento (BPF). O aumento do capital do BPF em 250 milhões de euros permitirá que o mesmo possa atuar como *implementing partner* do programa InvestEU, alargando assim as repercussões da sua política de atuação sobre falhas de mercado, particularmente no que se refere à promoção da capitalização e investimento e acesso a financiamento, em condições favoráveis, para projetos e empresas com interesse estratégico nacional e europeu.

O Fundo de Capitalização e Resiliência (FdCR), gerido pelo BPF, com um capital de 1300 milhões de euros, através de instrumentos de capital e de quase-capital, podendo ainda prestar garantias, aportará apoio público ao reforço da solvência das empresas, incluindo as que tenham sido afetadas pela pandemia, bem como ao reforço de capital das empresas em fase inicial de atividade ou em processo de crescimento e consolidação.

De acordo com o Relatório, as Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial e as Agendas Verdes para a Inovação Empresarial, através de um total de incentivo de aproximadamente 3 mil milhões de euros, serão geradoras, segundo o Governo, de um estímulo sem precedentes ao investimento privado, promovendo sinergias entre a indústria e o sistema científico e tecnológico na produção de novos produtos e métodos de produção mais avançados, bem como à promoção das exportações e da qualificação do emprego.

No âmbito das iniciativas previstas no Sistema de Incentivos Empresas 4.0, visa-se:

(i) o reforço da digitalização das empresas,
(ii) a modernização dos processos de produção,
(iii) a desmaterialização e adoção de tecnologias disruptivas e
(iv) iniciativas para mitigar os défices de competências, designadamente através do apoio a Polos de Inovação Digital ou à constituição de uma Rede Nacional de Test Beds.

Os investimentos para a descarbonização da indústria, no montante de 715 milhões de euros, integrados na dimensão Transição Climática, com medidas de eficiência energética e com a identificação de soluções tecnológicas eficazes que fomentem a incorporação de novas fontes energéticas nos processos produtivos, serão precursores da adoção de processos e tecnologias de baixo carbono.

No contexto da política de defesa do consumidor, o Governo continuará a apostar na adoção de medidas legislativas que se revelem necessárias para garantir a adequada proteção dos consumidores portugueses, tendo igualmente em vista o cumprimento do direito europeu e os objetivos previstos na Agenda do Consumidor, designadamente, os que se inserem na transição ecológica, na transição digital e na fiscalização do cumprimento da legislação de defesa do consumidor, implementando para isso, amplas campanhas de informação direcionadas a agentes económicos e a consumidores vulneráveis.

O Programa Orçamental Economia e Mar integra um conjunto de medidas associadas:

(i) à proteção e conservação,
(ii) ao planeamento e ordenamento do espaço marítimo,
(iii) à exploração sustentável dos recursos do mar e
(iv) à sua gestão e controlo, na medida em que apenas um oceano saudável será capaz de, no longo prazo, suportar o desenvolvimento de uma economia azul sustentável, circular e inclusiva.

A estratégia do Governo para o mar integra as orientações para esse desenvolvimento sustentável, numa lógica integrada e inclusiva baseada no conhecimento científico e na promoção da inovação, assim como na necessidade da conservação dos espaços marítimos, tendo em conta a utilização sustentável dos seus recursos vivos e não vivos e a preservação do ambiente marinho. Neste contexto, a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030, suportada pelo conhecimento científico, constitui o instrumento de política pública que apresenta o modelo de desenvolvimento para o mar português na próxima década, assente na promoção de um oceano saudável como pilar do desenvolvimento azul sustentável e do bem-estar dos portugueses, e que pretende continuar a afirmar Portugal como líder na governação do oceano.

3.1. Programa Orçamental Competitividade e Sustentabilidade da Atividade Turística

Segundo o Governo, «O Turismo constitui um setor estratégico para alavancar o desenvolvimento económico e social do País, com um forte impacto na economia nacional, designadamente ao nível da geração de riqueza e emprego, e no equilíbrio da balança de transações. O referencial estratégico para o nortear da intervenção pública no setor é a Estratégia Turismo 2027, refletindo o desígnio de afirmar Portugal como destino sustentável, com um território coeso, inovador e competitivo, que valoriza o trabalho e o talento.»

A Estratégia Turismo 2027 aponta metas de natureza económica que visam a dinamização do sector, potenciando o efeito multiplicador do turismo enquanto motor de desenvolvimento económico e social ao nível local, valorizando as pessoas que trabalham no turismo. A Estratégia tem vindo a ser concretizada em diversos planos de ação, designadamente no Plano Reativar o Turismo | Construir o Futuro, no Plano Turismo +Sustentável 20-23 e no Programa Empresas Turismo 360º.

Para o Governo, «Promover um turismo sustentável é um caminho que se faz apostando no desenvolvimento da atividade de empresas inovadoras, com projetos sustentáveis do ponto de vista económico, social e ambiental. O Plano Turismo+Sustentável 20-23 e o Programa Empresas Turismo 360º contemplam várias ações com vista à promoção do investimento no setor, envolvendo em particular empresas e *startups* no processo de inovação do setor.

3.2. Programa Orçamental Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar

De acordo como Orçamento para 2023, o objetivo estratégico para a área do Mar − Preservar o Oceano e Incentivar o Desenvolvimento da Economia do Mar Sustentável − está alinhado com as prioridades previstas na Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030, a qual assenta na promoção de um oceano saudável como pilar basilar para o desenvolvimento sustentável e para o bem-estar dos portugueses. O sucesso deste programa tem inerente a implementação de um conjunto de medidas previstas no Plano de Ação da ENM 2021-2030.

Nesse sentido, os recursos financeiros afetos a este programa incluem as verbas destinadas ao apoio direto à economia nacional do Mar, designadamente do Fundo Azul, que também contribui para um dos investimentos incluídos na componente 10 (C-10 − MAR) do Plano de Recuperação e Resiliência (Investimento TC-C10-i01 Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul), e do Programa Crescimento Azul dos EEA GRANTS, integrado no orçamento a Direção-Geral de Política do Mar (DGPM).

A monitorização e avaliação do cumprimento do Programa tem subjacente um conjunto de indicadores que permitem validar a efetiva realização dos programas e a responsabilização/*accountability* dos compromissos assumidos pelos diferentes intervenientes.

3.3. Programa Orçamental Regulação das Atividades Económicas

Segundo o OE 2023, a política pública para os setores de atividade e em especial do comércio e serviços está orientada para a criação das condições adequadas para fazer face aos desafios da presente conjuntura, apostando numa melhoria crescente da competitividade dos operadores económicos. A estratégia nacional está vertida nos objetivos do Plano de Recuperação e Resiliência e da Estratégia Portugal 2030, assegurando-se, por essas vias, uma estratégia nacional concertada para a retoma e para o crescimento sustentado destas áreas económicas. A fiscalização do cumprimento da legislação continuará fortalecida, em resposta às novas exigências de escrutínio e rigor e maior nível de preocupação nas diversas vertentes de salvaguarda da saúde pública, da segurança alimentar, da segurança de produtos e da sã e leal concorrência entre operadores, incrementando a cooperação com os parceiros europeus e internacionais, e potenciando as dimensões da sustentabilidade e da digitalização, eixos que continuarão a guiar a formulação de políticas públicas e em particular a atividade operacional da ASAE.

3.4. Orçamento

O Programa Orçamental Economia e Mar totaliza na receita 3429,4 milhões de euros e, na despesa, 3385,3 milhões de euros, conforme evidenciado na conta do Programa Orçamental, que apresenta igualmente a distribuição da despesa por fonte de financiamento.

Quadro 5.34. Economia e Mar (PO09) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	387,9	564,5	45,5	16,7
Despesas com o pessoal	108,3	122,1	12,8	3,6
Aquisição de bens e serviços	46,1	154,8	236,0	4,6
Juros e outros encargos	0,1	1,2	n.r.	0,0
Transferências correntes	220,1	220,0	-0,0	6,5
Subsídios	4,5	27,0	495,7	0,8
Outras despesas correntes	8,8	39,3	347,0	1,2
Despesa de capital	234,9	951,5	305,1	28,1
Investimento	14,8	36,3	144,2	1,1
Transferências de capital	220,1	915,2	315,9	27,0
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação	0,5			
Despesa efetiva consolidada	**623,4**	**1 516,0**	**143,2**	
Ativos Financeiros	1 485,5	1 815,4	22,2	53,6
Passivos Financeiros	6,6	53,9	n.r.	1,6
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**2 115,4**	**3 385,3**	**60,0**	
Receita total consolidada	**3 085,0**	**3 429,4**	**11,3**	
Saldo Orçamental	**969,6**	**44,1**		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023
Receitas de Impostos	68,7
Receitas Próprias	1 866,0
Fundos Europeus	1 397,4
Transferências entre entidades	53,3
Diferenças de consolidação	

Ao nível da despesa total consolidada, os ativos financeiros mantém-se como a principal componente da estrutura da despesa (53,6%), onde se enquadram os instrumentos de apoio ao financiamento das empresas, no âmbito dos programas financiados pelo Fundo de Capitalização e Resiliência (FCR), nomeadamente, os Programas Consolidar, Recapitalização Estratégica, Fundo de Fundos Venture Capital, Coinvestimento Inovação e Redução do Endividamento, bem como o pagamento de contragarantias pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), no âmbito do mecanismo de resseguro público do Sistema Nacional de Garantia Mútua.

As transferências de capital, onde se registam os apoios não reembolsáveis concedidos através da Agência para a Competitividade e Inovação, IP (IAPMEI), financiados maioritariamente pelo Plano de Recuperação e Resiliência, destacando-se os projetos Agendas/Alianças Mobilizadoras/Verdes para a Inovação Empresarial e Descarbonização da Indústria, contribuem com 27% para a despesa total consolidada.

Destaque ainda para as transferências correntes, em grande parte sob responsabilidade do Turismo de Portugal, IP (ITP) e do Fundo de Dívida e Garantias (FD&G), o primeiro no âmbito da promoção de apoios à realização de eventos no setor do turismo e distribuição do produto do imposto do jogo às entidades beneficiárias, e o segundo enquanto responsável pelo pagamento de bonificações de comissões de garantia e de juros, ao abrigo da Linha Capitalizar Mais.

A despesa coberta por receitas próprias, no valor de 1866,0 milhões de euros, está a cargo maioritariamente, do FCGM, património financeiro gerido pelo Banco Português do Fomento (BPF) que assegura a contragarantia automática, permitindo a manutenção e reforço da credibilidade e solvência do sistema da garantia mútua.

A receita total consolidada é maioritariamente constituída por fundos europeus e receita própria, sendo o saldo orçamental do programa, no valor de 44,1 milhões de euros, apurado maioritariamente no ITP, no Fundo de Garantia de Viagens e Turismo (FGVT) e no Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas (FIEAE).

Quadro 5.35. Economia e Mar (PO09) — Dotações especificas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2022	2023	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
009 - ECONOMIA E MAR	**16,4**	**16,4**	
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	16,4	16,4	
IVA TURISMO	16,4	16,4	

Mantem-se a consignação da parcela do IVA ao setor do turismo, destinado ao desenvolvimento do turismo regional, em Portugal continental, através de transferência do ITP a favor das cinco Entidades Regionais de Turismo, que por sua vez contribuem para o financiamento de ações de dinamização e promoção de bens e serviços locais.

Quadro 5.36. Economia e Mar (PO09) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	**1 586,7**	**100,0**
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	28,7	1,8
061 - COMÉRCIO E TURISMO - COMÉRCIO	0,9	0,1
062 - COMÉRCIO E TURISMO - TURISMO	117,3	7,4
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	71,3	4,5
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	424,7	26,8
084 - SIMPLEX +	1,1	0,1
086 - COMERCIO E TURISMO - IMPOSTO ESPECIAL DE JOGO	189,3	11,9
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	2,8	0,2
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,0	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	746,4	47,0
103 - IMPACTO DO CHOQUE GEOPOLÍTICO	4,2	0,3
Despesa Total Não Consolidada	**4 219,4**	
Diferenças de consolidação	0,0	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	0,0	
Despesa Total Consolidada	**3 385,3**	
Despesa Efetiva Consolidada	**1 516,0**	
por memória:		
Ativos Financeiros	2 578,2	
Passivos Financeiros	54,5	
Consolidação de Operações financeiras	763,4	

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas destaca-se a medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência, representando 47,0% da despesa total não consolidada, com projetos nas componentes Capitalização e Inovação Empresarial, Empresas 4.0, Mar e Descarbonização da Indústria, nas dimensões Transição Climática e Resiliência.

4. Infraestruturas e Habitação (PO016)

i) Políticas e medidas

Transportes ferroviários e rodoviários

Em 2023, segundo o Governo, «dar-se-á seguimento ao ambicioso programa de investimentos na requalificação e modernização da Rede Ferroviária Nacional, alicerçada no Programa Ferrovia 2020, com um investimento superior a 2000 milhões de euros. Destacam-se como principais intervenções em curso a modernização da Linha da Beira Alta, a construção da nova Linha do Alentejo, a modernização da Linha do Norte entre Ovar e Gaia, da Linha de Sines, da Linha de Cascais e a eletrificação das Linhas do Oeste e do Algarve. Estes investimentos são cofinanciados pelo PT2020 e pelo Mecanismo Interligar a Europa. Será dada continuidade aos projetos incluídos no Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI2030). Neste âmbito, destaca-se, em 2023, o desenvolvimento de estudos e projetos da nova linha Porto-Lisboa e a requalificação da Linha do Vouga.

Em 2023, a Comboios de Portugal, EPE (CP) prossegue o objetivo de melhoria dos serviços ferroviários de passageiros, quer através da aquisição de material circulante novo quer através da recuperação e modernização de material circulante existente. Em 2023, estará em execução o contrato estabelecido entre a CP e a Stadler Rail para o fornecimento de 22 automotoras para o serviço regional. Acresce ainda a execução do contrato lançado em 2021 para a aquisição de 117 novas automotoras elétricas (62 para os serviços urbanos e 55 para os serviços regionais), no valor global de 819 milhões de euros, financiado pelo Fundo Ambiental e por fundos europeus. A CP prevê ainda o lançamento, em 2023, de concurso para a aquisição de 12 comboios de alta velocidade no valor de 336 milhões de euros. Este investimento deverá ser feito com fundos próprios da empresa, viabilizado pelo saneamento da dívida histórica da mesma.»

Ainda de acordo com o Governo, «no setor rodoviário, em 2023, continuar-se-á a desenvolver e executar

os projetos já iniciados, nomeadamente os que se encontram previstos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), com o foco no reforço da resiliência e da coesão territoriais, através da redução de custos de contexto e do aumento da competitividade do tecido produtivo. O conjunto destes empreendimentos tem associado um investimento na ordem dos 663 milhões de euros, com um prazo até 2026.»

Habitação

Em 2023, de acordo com o relatório do OE 2023, o Governo implementará as medidas que consubstanciam a Nova Geração de Políticas de Habitação, em articulação com o disposto na Lei de Bases da Habitação.

Na sequência do disposto na Lei de Bases da Habitação, será reforçada a lógica plurianual das políticas de habitação, devendo, neste âmbito, destacar-se a apresentação e debate, na Assembleia da República, do Programa Nacional de Habitação.

Segundo o Governo, em 2023, continuará a ser dada prioridade aos quatro grandes objetivos estratégicos definidos, orientados para a supressão de situações habitacionais indignas; para o aumento da oferta de arrendamento a preços acessíveis; para a requalificação do parque habitacional público existente; e para a criação de uma rede de respostas de alojamento de emergência e de transição.

Objetivos estes que se consubstanciam nos seguintes programas:

1. Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (1.º Direito);
2. Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis;
3. Reabilitação do Parque Habitacional do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP (IHRU);
4. Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário.

Complementarmente, o Governo continuará a promover outros instrumentos que reforçam a resposta pública, num momento de clara centralidade da questão da habitação:

- Manutenção da promoção, por parte de privados, de oferta habitacional para arrendamento em condições de estabilidade e a custos abaixo do mercado: Programa de Arrendamento Acessível, do Programa Porta 65 e do regime de habitação a custos controlados;
- Garantia da qualidade construtiva global do parque habitacional, presente em programas de apoio ao financiamento da reabilitação, como o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU2020) e o Reabilitar para Arrendar;
- Salvaguarda de instrumentos complementares à recém-criada Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, para dar resposta a acontecimentos imprevisíveis ou excecionais, no âmbito do Programa Porta de Entrada;
- Promoção dos programas de mobilidade habitacional, nomeadamente no âmbito dos projetos-piloto criados no quadro do Grupo de Trabalho «Habitar no Interior»;
- Concretização do Programa «Da Habitação ao Habitat», através de um guia de boas práticas, incluindo a sua aplicação nos bairros do património público geridos pelo IHRU e autarquias.

Também em 2023, e dispondo o Governo de informação estatística rigorosa (Censos de 2021), que permite uma avaliação mais clara do universo abrangido pelos regimes anteriores ao Novo Regime do Arrendamento Urbano, proceder-se-á à avaliação do atual regime. Por último, o Governo elaborará um estudo comparativo de boas práticas internacionais em matéria de regulação do mercado habitacional, que, partindo da análise dos objetivos e impactos de experiências neste âmbito em diversos países, avaliará a sua adaptabilidade para o contexto português, propondo medidas que contribuam para uma melhoria do acesso da generalidade das famílias a uma habitação digna.

Infraestruturas aeroportuárias e portuárias

Em 2023, o Governo pretende dar continuidade à Estratégia para o aumento da competitividade da rede de portos comerciais do continente — Horizonte 2026. Neste contexto, manter-se-ão as ações necessárias ao aumento da eficiência, modernização e desenvolvimento das infraestruturas portuárias e o apoio à dinamização da atividade portuária, à melhoria das condições de segurança e operacionalidade, à simplificação administrativa e promoção do desenvolvimento sustentável, promovendo-se a coordenação eficiente entre infraestruturas portuárias, redes físicas e plataformas de informação tecnológica, por forma a possibilitar que os portos se venham a constituir como *hubs* de negócios dinâmicos e centros logísticos de valor acrescentado.

Telecomunicações e conectividade digital

Nesta área, o governo refere que continuará a promover o posicionamento geoestratégico de Portugal no âmbito da conetividade internacional, visando suportar a transformação digital da sociedade e da economia, atrair investimento estrangeiro em infraestruturas tecnológicas no âmbito dos ecossistemas digitais, melhorar a competitividade portuguesa na economia digital global e aumentar a autonomia tecnológica nacional.

O relatório menciona que as comunicações eletrónicas entre Portugal continental e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são atualmente asseguradas através de um sistema de cabos submarinos (Anel CAM), cuja previsão de obsolescência aponta aos anos 2024 e 2025. A substituição desta Plataforma Atlântica visa cumprir com os objetivos de fortalecimento da coesão territorial nacional, garantindo a conetividade interna e a capacitação para a promoção de interligações internacionais. A nova infraestrutura permitirá ainda um reforço das iniciativas no âmbito da investigação, através da implementação de uma componente SMART nos novos cabos submarinos (sensorização e tratamento de dados), conferindo uma componente estratégica em várias dimensões, como a defesa e a segurança nacionais.

Mais, em 2023, o Governo está comprometido em assegurar a continuidade do serviço de televisão digital terrestre (TDT), cujo direito de utilização de frequências (DUF) termina a 9 de dezembro de 2023, podendo ser renovado nos termos da Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto (Lei das Comunicações Eletrónicas). O Governo pretende ainda garantir o acesso de toda a população a redes de capacidade muito elevada, tendo como propósito assegurar a cobertura de todo o território nacional, garantindo a cobertura de todos os agregados familiares por uma rede *gigabit*.

ii) Orçamento

A dotação de despesa total consolidada do Programa Infraestruturas e Habitação prevista para 2023 é de 6890 milhões de euros, que apresenta um crescimento de 98,1% face à execução estimada de 2022.

O total da receita consolidada prevista para 2023 ascende a 6960,7 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de 77,5%.

Quadro 5.55. Infraestruturas e Habitação (PO16) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022	2023	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	1 186,4	1 644,8	38,6	23,9
Despesas com o pessoal	381,4	448,0	17,5	6,5
Aquisição de bens e serviços	528,2	822,9	55,8	11,9
Juros e outros encargos	115,2	140,7	22,2	2,0
Transferências correntes	120,8	80,2	-33,6	1,2
Subsídios	1,1	1,0	-8,1	0,0
Outras despesas correntes	39,7	152,0	283,1	2,2
Despesa de capital	2 018,3	3 076,0	52,4	44,6
Investimento	2 005,9	2 821,9	40,7	41,0
Transferências de capital	12,4	254,1	n.r.	3,7
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação		0,7		
Despesa efetiva consolidada	**3 204,7**	**4 721,5**	**47,3**	
Ativos Financeiros	28,7	85,4	197,0	1,2
Passivos Financeiros	243,9	2 083,1	n.r.	30,2
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**3 477,3**	**6 890,0**	**98,1**	
Receita total consolidada	**3 921,0**	**6 960,7**	**77,5**	
Saldo Orçamental	**443,7**	**70,7**		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023
Receitas de Impostos	722,1
Receitas Próprias	4 913,6
Fundos Europeus	793,3
Transferências entre entidades	460,4
Diferenças de consolidação	0,7

Da receita total do Programa (6960,7 milhões de euros) apresenta maior relevância proveniente de receita própria, associada a taxas, multas e outras penalidades, relativas a portagens e licenciamentos pela utilização de bens do domínio público atribuídas à Infraestruturas de Portugal, SA (IP, SA); taxas de licenciamento e de registo, bem como as aplicadas ao espectro radioelétrico, resultantes da Lei das Comunicações Eletrónicas e da Lei dos Serviços Postais, previstas pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM); taxas de segurança aérea cobradas pelas entidades dos setores de regulação de supervisão da área da aviação civil; e taxas aplicadas à área de transportes terrestres pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes.

No âmbito das vendas de bens e serviços, refere-se as receitas relativas à prestação de serviços de transporte de passageiros e a manutenção de material circulante pela Comboios de Portugal, EPE (CP, EPE), à utilização das infraestruturas ferroviárias que constitui receita da IP, SA. Na área da habitação, a receita proveniente das rendas relativas ao parque habitacional do Estado, afetas ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP (IHRU, IP).

Para a receita total prevista concorre ainda o financiamento europeu, com maior relevância no âmbito do Plano Recuperação e Resiliência (PRR) e do Fundo de Coesão.

A receita de impostos atribuída às entidades do Programa, resulta sobretudo da compensação financeira do Estado pelo cumprimento das obrigações de serviço público de transporte ferroviário de passageiros e de gestão da infraestrutura ferroviária e da consignação da contribuição do serviço rodoviário e de IRS do alojamento local.

A despesa total consolidada do Programa (6890 milhões de euros) assenta, sobretudo, no investimento previsto pelas empresas públicas reclassificadas designadamente a execução dos contratos de parcerias público-privadas rodoviárias e do Plano de Investimentos 2023-2025 que integra seis eixos:

i) Ferrovia 2020;

ii) Plano Nacional de Investimento 2030 (PNI 2030);

iii) Programa de Valorização das Áreas Empresariais (PVAE);

iv) Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas – PETI3+ Rodoviário;
v) Plano de Recuperação e Resiliência (no setor rodoviário);
vi) Intervenções de Reabilitação, pela IP, SA.

A despesa corrente, no seu global, representa 23,9% (1644,8 milhões de euros) do total da despesa, dos quais 11,9% em aquisição de bens e serviços (822,9 milhões de euros), com destaque para as dotações destinadas a ações de conservação de bens associados às atividades ferroviária e rodoviária, para a aquisição de materiais para obras de manutenção e investimentos nas infraestruturas ferroviárias, assim como para o efeito da atividade industrial com a manutenção e a conservação de material circulante.

Quadro 5.56. Infraestruturas e Habitação (PO16) — Dotações específicas
(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2022	2023	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
016 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇAO	**938,8**	**1 003,8**	**6,9**
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	263,0	328,0	24,7
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	675,8	675,8	
CONSIGNAÇÃO IRS - ALOJAMENTO LOCAL	0,5	0,5	
CONTRIBUIÇÃO DE SERVIÇO RODOVIÁRIO	675,3	675,3	

Quadro 5.57. Infraestruturas e Habitação (PO16) — Despesa por medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	**5 776,8**	**100,0**
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	87,0	1,5
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	1,0	0,0
030 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - HABITAÇÃO	126,4	2,2
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	1,5	0,0
052 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	100,3	1,7
053 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - INVESTIGAÇÃO	55,1	1,0
054 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	347,0	6,0
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	2 354,2	40,8
056 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES AÉREOS	3,1	0,1
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	6,5	0,1
058 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - SISTEMAS DE COMUNICAÇÕES	61,1	1,1
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	13,9	0,2
079 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	2 200,5	38,1
084 - SIMPLEX +	0,1	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	0,4	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,5	0,0
101 - PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	17,9	0,3
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	393,3	6,8
103 - IMPACTO DO CHOQUE GEOPOLÍTICO	7,0	0,1
Despesa Total Não Consolidada	**7 945,3**	
Diferenças de consolidação	0,7	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	**6 890,0**	
Despesa Efetiva Consolidada	**4 721,5**	
Por Memória:		
Ativos Financeiros	85,4	
Passivos Financeiros	2 083,1	
Consolidação de Operações financeiras		

A estrutura da despesa do Programa Orçamental reparte-se por 19 medidas, com destaque para as relativas aos Transportes Ferroviários, com um peso de 40,8% e as parcerias público-privadas com um peso de 38,1%, que em conjunto, assumem 78,9% da despesa prevista.

A medida Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) tem um peso de 6,8% (393,3 milhões de euros) na despesa total não consolidada do Programa, sobretudo para a concretização do Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário e de investimentos no setor rodoviário, através dos orçamentos do IHRU, IP, e da IP, SA.

5. Governação (PO02)

Planeamento

Em matéria de planeamento, a área governativa da Presidência tem a missão de conceber as estratégias de desenvolvimento económico e social. Assim, a sua atividade está essencialmente concentrada na definição da estratégia e das prioridades associadas à gestão e coordenação global dos programas financiados por fundos europeus, nomeadamente da política de coesão da União Europeia e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Na sequência da pandemia de COVID-19, a União Europeia aprovou um pacote sem precedentes de estímulo à recuperação, Next Generation EU, e introduziu um conjunto de medidas extraordinárias de flexibilidade no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2014− 2020.

De acordo com o Relatório do OE 2023, «no ano de 2023, os esforços estarão concentrados na aceleração da execução exigente do PRR e na implementação do Portugal 2030, com a plena operacionalização dos seus programas, incluindo lançamento de avisos, aprovações, execução e pagamentos».

Uma das principais prioridades da área do planeamento para o ano de 2023 é garantir a concretização integral e atempada dos investimentos e reformas constantes do PRR, nomeadamente através do cumprimento das metas e dos marcos acordados com a Comissão Europeia, o que exige um cuidadoso exercício de planeamento e de mobilização de todos os atores envolvidos.

Sendo a celeridade da execução dos investimentos e das reformas uma prioridade, e face ao atual contexto, devem ser acauteladas respostas realistas, que possam viabilizar o cumprimento atempado dos investimentos, ajudando os beneficiários a enfrentar as dificuldades do mercado, nomeadamente o aumento de preços e, sobretudo, das matérias-primas. Nesse sentido, a Comissão Europeia respondeu favoravelmente à solicitação de Portugal e de outros Estados-Membros para que os investimentos dos PRR possam ser reprogramados de forma a enfrentar as dificuldades económicas e os efeitos globais da situação que a sociedade atravessa.

Atuando em complementaridade com o PRR e com outros instrumentos de política pública, o Portugal 2030 (PT2030) visa promover as condições para um desenvolvimento económico e social mais justo, equitativo e sustentável. Até ao final de 2022, está prevista a conclusão da negociação e aprovação dos seus programas, bem como a aprovação da regulamentação nacional que permite a sua operacionalização, pelo que 2023 será o ano de arranque e implementação deste relevante pacote de instrumentos de política.

O ano de 2023 é também o último ano de execução do Portugal 2020 (PT2020), relativo ao Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2014-2020, devendo ser marcado pelo estímulo à execução e ao encerramento dos projetos, com vista à plena absorção da dotação disponível, à maximização dos resultados e ao encerramento com sucesso de mais um ciclo de programação. Como plano de encerramento, o PT2020 tem como meta atingir os 87% de execução até ao final de 2022 e a plena absorção da dotação em 2023.

6. Ambiente e Ação Climática (PO015)

i) Políticas e medidas setoriais

No contexto do Programa Ambiente e Ação Climática (P015) as matérias da competência da 6.ª Comissão dizem respeito aos transportes e mobilidade urbana, pelo que se destacam-se as seguintes políticas e medidas:

Transportes e mobilidade urbana

Em 2023, de acordo com o relatório do Orçamento do Estado para 2023, «a política de investimento e de atuação ao nível dos transportes e mobilidade urbana estará primordialmente assente nos seguintes temas-chave:

(i) prosseguir a concretização e desenvolvimento dos planos de reforço e expansão das redes de metro de Lisboa e Porto, incluindo a renovação da respetiva frota, e de sistemas de transporte coletivo em sítio próprio nas áreas metropolitanas e cidades médias;

(ii) continuar o processo de capacitação das autoridades de transporte para que estas possam gerir e planear de forma cada vez mais eficiente e eficaz as várias redes de transporte;
(iii) apostar, de forma contínua, na eletrificação da mobilidade quer em transporte coletivo quer individual;
(iv) promover a mobilidade ativa enquanto aposta para uma melhoria da qualidade de vida das pessoas nas cidades e da atratividade do espaço urbano;
(v) promover soluções inovadoras e inteligentes de mobilidade, de bens e pessoas, que promovam e fomentem a descarbonização das cidades.

Paralelamente, manter-se-á o apoio, através do Fundo para o Serviço Público de Transportes, à capacitação das autoridades de transportes e ao desenvolvimento de ações de promoção do transporte público e da transferência modal, da mobilidade alternativa e da melhoria da performance ambiental do sistema.

Ao nível da descarbonização da mobilidade, em 2023, dar-se-á continuidade à descarbonização dos sistemas de transportes, tanto coletivo como individual. Neste sentido, serão executados programas de apoio à aquisição de autocarros limpos sem combustão e dar-se-á continuidade aos programas de incentivos à aquisição de veículos 100% elétricos. Ao nível da eletrificação dos transportes, 2023 será marcado pela entrada ao serviço dos primeiros navios elétricos da Transtejo. 2023 será também marcado pela alteração da legislação do táxi, visando a modernização do setor, e pela revisão da legislação da atividade de TVDE, na sequência da avaliação do regime jurídico, prevendo-se ainda a elaboração de um plano plurianual para acelerar a descarbonização do setor.

Ao nível da mobilidade ativa, dar-se-á continuidade à implementação da Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável e será iniciada a Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Pedonal. De referir também que, com as verbas do PT2030, é esperado o reforço do investimento em soluções de mobilidade ativa nas cidades, nomeadamente através da construção de novas redes de vias clicáveis, bem como soluções inovadoras e inteligentes de mobilidade, de bens e pessoas, que promovam e fomentem a descarbonização das cidades, incluindo a logística urbana.»

Quadro 5.52. Ambiente e Ação Climática (PO15) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	1 380,9	2 019,3	46,2	39,4
Despesas com o pessoal	226,4	265,4	17,2	5,2
Aquisição de bens e serviços	216,9	314,0	44,8	6,1
Juros e outros encargos	249,1	135,6	-45,6	2,6
Transferências correntes	673,6	1 153,2	71,2	22,5
Subsídios	4,5	10,1	124,4	0,2
Outras despesas correntes	10,3	141,1	n.r.	2,8
Despesa de capital	459,7	728,3	58,4	14,2
Investimento	300,0	697,9	132,6	13,6
Transferências de capital	159,7	30,4	-81,0	0,6
Outras despesas de capital	0,0			
Diferenças de consolidação	0,3	25,5		
Despesa efetiva consolidada	**1 840,9**	**2 773,1**	**50,6**	
Ativos Financeiros	148,9	25,0	-83,2	0,5
Passivos Financeiros	1 428,1	2 331,3	63,3	45,4
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**3 417,9**	**5 129,4**	**50,1**	
Receita total consolidada	**4 001,2**	**5 129,7**	**28,2**	
Saldo Orçamental	**583,4**	**0,2**		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023
Receitas de Impostos	429,2
Receitas Próprias	3 732,4
Fundos Europeus	722,6
Transferências entre entidades	219,8
Diferenças de consolidação	25,5

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.
Fonte: Ministério das Finanças.

Do total de receita consolidada, que ascende a 5129,7 milhões de euros, destacam-se os passivos financeiros, no valor de 2516,3 milhões de euros, sobretudo no financiamento da DGTF a favor da Metro do Porto em 2361,2 milhões de euros, e as vendas de bens e serviços no valor de 916,9 milhões de euros, das quais 622,2 milhões de euros, arrecadadas pelo Fundo Ambiental no âmbito dos leilões (CELE).

Para a dotação de despesa total consolidada do Programa, que ascende a 5129,4 milhões de euros, contribui particularmente o valor dos passivos financeiros, no valor de 2331,3 milhões de euros, designadamente da Metro do Porto em 2266,2 milhões de euros, referente a amortizações contratualmente estabelecidas de financiamento da DGTF, banca comercial e Banco Europeu de Investimento.

Quadro 5.53. Ambiente e Ação Climática (PO15) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2022	2023	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
015 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	**374,2**	**417,4**	**11,5**
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	33,1	26,3	-20,6
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	341,1	391,1	14,7
CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA SOBRE O SETOR ENERGÉTICO	125,0	125,0	0,0
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS (ISP) E ADICIONAL AO ISP	216,1	266,1	23,1

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa integra ainda a dotação específica de indeminizações compensatórias, no valor de 26,3 milhões de euros, totalmente financiada por receitas de impostos, e as Dotações Específicas de Transferências de Receita Consignada, de 391,1 milhões de euros, com uma variação de 14,7% face à estimativa de 2022.

Na dotação específica referente ao imposto sobre os produtos petrolíferos no valor de 266,1 milhões de euros, destacam-se as transferências do Fundo Ambiental, referentes ao Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), no valor de 188,6 milhões de euros.

Quadro 5.54. Ambiente e Ação Climática (PO15) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	**3 405,4**	**100,0**
031 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	3,0	0,1
033 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - PROTECÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	148,0	4,3
046 - INDUSTRIA E ENERGIA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	277,0	8,1
047 - INDUSTRIA E ENERGIA - INVESTIGAÇÃO	21,5	0,6
051 - INDUSTRIA E ENERGIA - COMBUSTÍVEIS, ELECTRICIDADE E OUTRAS FONTES DE ENERGIA	73,3	2,2
052 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	377,2	11,1
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	771,8	22,7
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	127,3	3,7
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	862,7	25,3
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	34,6	1,0
084 - SIMPLEX +	1,8	0,1
085 - FLORESTAS	63,1	1,9
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	0,9	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	7,9	0,2
101 - PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	148,4	4,4
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	486,9	14,3
Despesa Total Não Consolidada	**5 780,4**	
Diferenças de consolidação	25,5	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	**5 129,4**	
Despesa Efetiva Consolidada	**2 773,1**	
Por Memória:		
Ativos Financeiros	43,6	
Passivos Financeiros	2 331,3	
Consolidação de Operações financeiras	18,6	

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa efetiva não consolidada por medidas inscritas no Programa no valor de 3 405,4 milhões de euros, destaca-se a medida 063 − Outras Funções Económicas − Administração e Regulamentação, com 862,7 milhões de euros, representando 25,3%, na qual se enquadra o orçamento do Fundo Ambiental, e a medida 055 − Transportes e Comunicações − Transportes Ferroviários, com 771,8 milhões de euros, representando 22,7%, destacando-se a Metro do Porto.

A medida 102 — Plano de Recuperação e Resiliência (486,9 milhões de euros) tem particular impacto no orçamento do Fundo Ambiental, afeto a projetos no domínio do programa de apoio a edifícios mais sustentáveis, eficiência energética em edifícios da Administração Pública e de Serviços e energias renováveis.

7. Representação Externa (PO03)

O Programa Representação Externa (PO004), detém nas suas competências a matéria relacionada com a internacionalização da economia que converge com as competências da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, pelo que se justifica elaborar uma breve avaliação das medidas associadas a esta matéria.

De acordo com o Relatório do OE 2023, «Portugal continuará a contribuir ativamente, e com propostas concretas, para a construção europeia, priorizando medidas que visem a recuperação das economias europeias, conforme preconizado pelo Roteiro para a Recuperação — Rumo a uma Europa Mais Resiliente, Mais Sustentável e Mais Justa, e que deem resposta à dimensão social, humana e sanitária da crise pandémica».

Assim, no âmbito da internacionalização da economia portuguesa, o Governo propõe:

1) Implementar o Programa Internacionalizar 2030, apoiando as exportações e o investimento estrangeiro, respeitando o desenvolvimento social e fomentando a sustentabilidade ambiental;

2) Aumentar a projeção da Marca Portugal, apresentando Portugal como um país moderno, com capacidade de dar resposta aos novos desafios tecnológicos, à digitalização e à alteração do paradigma energético, aos desafios da economia azul, e promovendo os produtos e serviços portugueses no exterior;

3) Intensificar a colaboração com os *stakeholders* preferenciais no processo de internacionalização, onde se incluem associações empresariais, câmaras de comércio, o Conselho da Diáspora, municípios e entidades do sistema científico e tecnológico;

4) Executar o PRR, com enfoque nas medidas direcionadas à promoção da atração de investimento, do comércio externo e das condições de contexto das atividades económicas;

5) Apoiar a formação de qualificação de recursos humanos e impulsionar programas de capacitação empresarial orientados para a atividade internacional e para os mercados externos;

6) Consolidar a modernização dos serviços da Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal (AICEP), designadamente na transformação digital, apoio ao investimento e internacionalização das empresas destacando-se as PME;

7) Robustecer a oferta de áreas de localização empresarial, para a captação de investimento produtivo nacional e estrangeiro;

8) Dar continuidade aos trabalhos de preparação relativos à Expo Osaka2025;

9) Apoiar a formação jovem com qualificação superior em contexto internacional (INOV CONTACTO).

PARTE II – Opinião da Deputada Autora do Parecer

A Deputada relatora do presente parecer, nos termos do artigo 137.º do Regimento, exime-se de emitir quaisquer considerações sobre o relatório em apreço, deixando essa apreciação e análise política ao critério de cada Deputado/a e Grupo Parlamentar.

PARTE II – Conclusões

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, referente ao Orçamento do Estado para 2023.

2 – Esta apresentação foi efetuada nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República portuguesa, para efeitos da alínea *g*) do artigo 161.º da mesma Lei.

3 – Compete à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 205.º e do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, emitir o competente parecer sobre a referida Proposta de Lei, relativamente às matérias do seu âmbito de atuação.

4 – O presente relatório e parecer incidem exclusivamente sobre as matérias do âmbito de competência da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação.

5 – Nestes termos, a Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação é de parecer que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, referente ao Orçamento do Estado para 2023, no que respeita a esta Comissão, está em condições de ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 14 de outubro de 2022.

A Deputada autora do parecer, Márcia Passos — O Presidente da Comissão, Afonso Oliveira.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, registando-se a ausência da IL, do PCP e do BE, na reunião da Comissão do dia 25 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE AGRICULTURA E PESCAS

Parecer

Índice

I. Considerandos
1. Nota Introdutória
2. Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2023
   i. Enquadramento Internacional
   ii. Economia Nacional
   iii. Perspetivas para 2023
3. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia
   i. Transferências de Portugal para a União Europeia
   ii. Transferências da União Europeia para Portugal
4. Programas Orçamentais
5. Orçamento do Programa Ambiente e Ação Climática (PO15)
   i. Políticas e medidas no âmbito da 7.ª Comissão
   ii. Quantificação das medidas e fontes de financiamento
6. Orçamento para o Programa Agricultura e Alimentação (PO17)
   i. Políticas e medidas
   ii. Quantificação das medidas e fontes de financiamento

II. Opinião do Relator

III. Conclusões e Parecer

1. Conclusões
2. Parecer

IV. Anexos

I. Considerandos

1. Nota Introdutória

Nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo apresentou, à Assembleia da República, para efeitos da alínea *g*) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª que aprova o Orçamento do Estado para 2023.

A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª foi admitida na Assembleia da República a 10 de outubro de 2022, cumprindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais.

Por determinação de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, baixou a 10 de outubro, à Comissão de Orçamento e Finanças, comissão competente em razão da matéria para elaboração de parecer.

Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Agricultura e Alimentação, emitir parecer sobre as matérias do seu âmbito de intervenção, para efeitos de remessa à comissão parlamentar competente.

Para elaboração do presente parecer, o Deputado relator, para além da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, consultou o Relatório do Orçamento do Estado para 2023 e os mapas anexos.

2. Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2023

Apesar de este parecer se debruçar sobre as matérias das competências da Comissão de Agricultura e Pescas, torna-se necessário fazer uma abordagem prévia aos principais fatores que influenciaram o OE 2023. Vejamos:

i) Enquadramento Internacional

Conforme o Relatório do Orçamento do Estado para 2023, a proposta de Orçamento do Estado para 2023 surge num contexto exigente, devido, entre outras, às seguintes causas:

- Consequências da invasão russa da Ucrânia;
- Ao abrandamento da economia mundial no segundo trimestre de 2022, após primeiro trimestre muito dinâmico;
- Desaceleração da atividade mundial, inflação persistente e subida das taxas de juro no segundo semestre de 2022;
- Maior volatilidade dos mercados financeiros;
- Constrangimentos nos mercados das matérias-primas elevam preços.

Pela relação direta com matérias de agricultura e alimentação citam-se as notas de enquadramento internacional relacionadas com a invasão russa da Ucrânia:

- «A Rússia é o terceiro maior produtor e o segundo maior exportador de petróleo a nível mundial, e que cerca de 40% do gás e 30% do petróleo que a União Europeia importa provém da Rússia, a guerra na Ucrânia e as consequentes sanções à Rússia e à Bielorrússia geraram dificuldades no abastecimento destas duas fontes de energia, com impacto negativo nas indústrias e países com maior dependência destes bens e destas economias. A Rússia fornece ainda matérias-primas cruciais, como o alumínio, o

níquel, o paládio, o vanádio e a potássio, com valores que variam entre 5% e 25% do total de exportações totais destes bens. Adicionalmente, a Rússia e a Ucrânia, produzem: (i) 30% de todo o trigo mundial; (ii) 19% do fornecimento mundial de milho; e (iii) 80% das exportações mundiais de óleo de girassol; o que implica igualmente um problema no abastecimento destes bens alimentares.»

- «A exposição direta de Portugal a estas economias entre 2017 e 2021 é possível concluir que as transações com a Ucrânia e com a Rússia representavam em média 0,1% e 0,3% das exportações totais e 0,3% e 1,5% das importações, respetivamente. Apesar de esta dimensão ser pouco expressiva, a Ucrânia foi o principal fornecedor de milho a Portugal (34,7% das importações nacionais deste produto em 2021), e o seu destino principal foram as rações animais. A seguir aos produtos agrícolas, que representam 73,5% das importações da Ucrânia, os metais comuns assumem um peso médio de 19,1%, essencialmente ferro fundido, ferro e aço.»
- «Em relação às importações da Rússia, destacam-se os combustíveis minerais, sobretudo óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos e os óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos, que representam 16,2% e 16,6% das importações portuguesas, respetivamente. A partir de 2021, a Rússia passou a ser o terceiro fornecedor de gás natural de Portugal; no entanto, é apenas responsável por 10,2% das importações de gás, enquanto a Nigéria e EUA garantem 49,5% e 33,3%.»

ii) Economia nacional

No primeiro semestre do ano, na economia portuguesa, destacam-se:

- «Crescimento do PIB acima da média da área do euro (9,7%, em termos homólogos reais, que compara com 4,8%, na área do euro);
- Aumento da taxa de atividade para níveis historicamente elevados, reduzidos níveis de subtilização do trabalho;
- Taxa de desemprego historicamente baixa e inferior à média da área do euro.»

Segundo os supervisores nacionais, a exposição do setor financeiro e dos investidores nacionais à Rússia e à Ucrânia é relativamente reduzida.

Contudo, alerta o Banco de Portugal,

- «É necessário ter presente que os efeitos de segunda ordem podem ser impactantes, designadamente os que decorrem da potencial redução da procura externa pelos países mais afetados e de constrangimentos nas cadeias de valor globais.», concluindo, «ainda que se verifique uma exposição limitada e heterogénea, os impactos económicos do conflito far-se-ão inevitavelmente sentir ao nível das principais variáveis macroeconómicas, com destaque para o PIB.»

No quadro seguinte, apresenta-se uma síntese das previsões realizadas pelo Banco Central Europeu (BCE) para a área do euro desde a invasão da Ucrânia pela Rússia e considerando cenários adversos.

Quadro 1 − Projeções do Banco Central Europeu

(percentagem)

	setembro 2022		março 2022	
	2022	2023	2022	2023
Cenário base				
PIB real	3,1%	0,9%	3,7%	2,8%
HICP	8,1%	5,5%	5,1%	2,1%
Cenário adverso				
PIB real	2,8%	-0,9%	2,5%	2,7%
HICP	8,4%	6,9%	5,9%	2,0%

Fonte: Banco Central Europeu.

Fonte: Relatório OE 2023. MF.

iii) Perspetivas para 2023

De acordo com o Relatório do OE 2023,

- «Para o ano de 2023, prevê-se uma desaceleração da economia portuguesa, com um crescimento real de 1,3% face ao crescimento estimado de 6,5% para 2022, prevendo-se assim uma convergência face à área do euro (crescimento de 3,1% e 0,9%, respetivamente, em 2022 e 2023, de acordo com as projeções do BCE) nestes dois anos, mantendo-se a tendência verificada desde 2017 e apenas transitoriamente interrompida em 2020 com a pandemia.
- O crescimento estimado do PIB para 2022 é superior em 1,6 pp face ao estimado no último Orçamento do Estado, em abril passado, resultado de uma melhoria mais acentuada do consumo privado, bem como das exportações.
- Em 2023, o crescimento assentará num maior dinamismo do investimento (3,6%), onde pontuará uma mais forte efetivação dos investimentos previstos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).
- A conjuntura internacional irá refletir-se num crescimento da procura externa mais moderado, prevendo-se que as exportações de bens e serviços em 2023 cresçam de forma menos intensa (3,7%) face ao verificado em 2022, não obstante um continuado ganho de quota de mercado. Por seu lado, as importações deverão crescer 4%, acima da evolução da procura global, dado serem afetadas pelo conteúdo importado do investimento, traduzindo-se assim num contributo da procura externa líquida negativo (-0,3 pp), visto as exportações registarem um crescimento ligeiramente inferior ao das importações.

Quadro 2 − Cenário Macroeconómico 2022-2023

(percentagem, pontos percentuais)

	2021	2022 e	2023 p	2022 e	2023 p
	INE	Ministério das Finanças - OE 23		Ministério das Finanças - OE 22/ PE 22-26	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)					
PIB	**5,5**	**6,5**	**1,3**	**4,9**	**3,3**
Consumo privado	4,7	5,4	0,7	3,8	2,1
Consumo público	4,6	1,8	2,3	1,6	0,9
Investimento (FBCF)	8,7	2,9	3,6	7,9	6,7
Exportações de bens e serviços	13,5	18,1	3,7	13,1	5,2
Importações de bens e serviços	13,3	12,0	4,0	11,1	4,1
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)					
Procura interna	5,7	4,4	1,6	4,3	2,8
Procura externa líquida	-0,3	2,2	-0,3	0,6	0,4
Evolução dos preços (taxa de variação, %)					
Deflator do PIB	1,4	4,0	3,6	2,5	2,5
IHPC	0,9	7,4	4,0	4,0	1,7
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)					
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	1,9	1,9	0,4	1,3	0,7
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,6	5,6	5,6	6,0	5,8
Produtividade aparente do trabalho	3,5	4,5	0,9	3,5	2,6
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)					
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao	0,5	0,3	1,5	1,6	2,5
Saldo da balança corrente	-1,2	-1,3	-1,1	-1,7	-1,0
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-3,0	-2,8	-2,6	-3,4	-2,8
Saldo da balança de capital	1,7	1,6	2,6	3,3	3,5

Notas: e estimativa; p previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Fonte: Relatório OE 2023. MF.

3. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

Quadro 3 − Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

	2020	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento
1. Transferências de Portugal para a EU	**2 173,0**	**2 608,3**	**2 669,9**	**2 525,4**
Recursos próprios tradicionais [a]	204,8	305,8	361,5	365,0
Recursos próprios IVA	293,4	315,6	335,2	357,3
Recursos próprios RNB	1 568,9	1 734,1	1 776,6	1 659,3
Compensação ao Reino Unido	134,8	0,0	0,0	0,0
Financiamento redução do RNB Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	14,4	0,0	0,0	0,0
Recursos Próprios Plástico	0,0	167,3	169,7	167,2
Financiamento da redução do RNB Áustria/Dinamarca/Alemanha/Holanda/Suécia	0,0	115,2	117,5	122,4
Diversos [b]	37,4	49,2	0,0	0,0
Restituições e reembolsos [c]	-39,7	-8,0	-0,3	-54,6
Despesas de cobrança DA [d]	-41,0	-70,9	-90,4	-91,3
2. Transferências da UE para Portugal [e]	**4 855,5**	**7 908,1**	**6 247,2**	**10 449,0**
2.1 PT2020 [f]	**4 810,6**	**5 038,8**	**3 310,7**	**4 395,6**
FEDER	1 873,4	2 255,7	914,8	1 209,8
FSE	1 042,2	1 075,2	668,8	1 007,8
FEAC	28,1	23,7	25,2	13,4
Fundo de coesão	452,9	388,9	339,4	520,7
FEADER	578,4	385,5	497,5	687,0
FEAMP	56,5	61,6	48,1	60,0
FEAGA [g]	786,7	860,0	874,6	896,8
Restituições e reembolsos [h]	-7,6	-11,7	-57,9	0,0
2.2 Next Generation EU (MRR, DR, React e FTJ) - Subvenções	**0,0**	**2 851,3**	**2 791,2**	**3 672,7**
Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)	0,0	1 807,9	2 265,0	3 182,1
Desenvolvimento Rural	0,0	7,0	92,0	113,0
ReactEU	0,0	1 036,4	433,2	364,1
Fundo de Transição Justa	0,0	0,0	1,0	13,4
2.3 PT2030	**0,0**	**0,0**	**100,7**	**2 361,0**
FEDER	0,0	0,0	51,7	689,8
FSE + [i]	0,0	0,0	35,0	466,6
Fundo de coesão	0,0	0,0	14,0	186,3
FEADER	0,0	0,0	0,0	130,1
FEAMP	0,0	0,0	0,0	167,6
FEAGA [g]	0,0	0,0	0,0	720,7
Restituições e reembolsos [h]	0,0	0,0	0,0	0,0
2.4 Instrumentos Especiais	**44,9**	**18,0**	**44,6**	**19,7**
Fundo de solidariedade da UE	44,9	18,0	0,0	0,0
Reserva de Ajustamento ao Brexit (BAR)	0,0	0,0	44,6	19,7
Saldo global (2-1)	**2 682,6**	**5 299,8**	**3 577,3**	**7 923,6**

Notas: (a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia. A estimativa para 2022 depende da evolução da atividade económica e, em particular, das importações extracomunitárias, influindo sobre o valor bruto de DA apurados e a disponibilizar à CE. | (b) Inclui os pagamentos de ajustamentos aos recursos próprios Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA) e Rendimento Nacional Bruto (RNB) de exercícios anteriores e de juros respeitantes a recursos próprios. | (c) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RU. | (d) Despesas de cobrança previstas no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE, Euratom, de 26 de maio, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 20% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para o ano de 2020; despesas de cobrança previstas no n.º 2 do artigo 9.º da Decisão do Conselho n.º 2020/2053/UE, Euratom, de 14 de dezembro, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 25% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para os anos de 2021, 2022 e 2023 | (e) Tratam-se de fluxos de tesouraria, não sendo comparáveis com os valores que constam da proposta de Orçamento do Estado para 2023, que refletem a previsão de execução orçamental dos projetos, ou seja, nesse caso, a receita é registada no momento em que ocorre a despesa. Não Inclui Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC). | (f) Os montantes incluídos em cada Fundo englobam os períodos de programação Quadro de Referência Estratégico nacional — QREN (Quadro Financeiro Plurianual UE 2007-2013) e PT 2020 (Quadro Financeiro Plurianual UE 2014-2020). | (g) Inclui Medidas Veterinárias. | (h) Devoluções e restituições à Comissão Europeia no âmbito dos diversos Fundos. | (i) No PT2030 não está previsto Fundo do Fundo Europeu de Apoio a Carenciados (FEAC», sendo que os financiamentos dessa medida/objetivo são integrados no Fundo Social Europeu +

(FSE+).

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP.

Fonte: Relatório OE 2023. MF.

i. Transferências de Portugal para a União Europeia

Para o ano de 2022, estima-se o montante de 2669,9 milhões de euros, o que traduz um ligeiro aumento face a 2021 (+61,6 milhões de euros).

Para o ano de 2023, os valores previstos de transferências de Portugal para a União Europeia atingem 2525,4 milhões de euros e apresentam um decréscimo de 144,5 milhões de euros face a 2022.

A previsão tem por ponto de partida a proposta de Orçamento Geral da União Europeia para 2023 da Comissão Europeia, constituindo uma peça central dos esforços de recuperação da União.

ii. Transferências da União Europeia para Portugal

As transferências da União Europeia para Portugal deverão atingir um valor estimado de 6247,2 milhões de euros em 2022 (-1661 milhões de euros face a 2021):

- PT2020 (3310,7 milhões de euros);
- *Next Generation EU* — Subvenções (2791,2 milhões de euros);
- PT203047 (100,7 milhões de euros) e Instrumentos Especiais48 (44,6 milhões de euros).

Projeta-se que, em 2023, as transferências da União Europeia para Portugal atinjam 10 449 milhões de euros, um valor superior ao ano anterior em 4201,8 milhões de euros.

Relativamente ao FEADER, a previsão dos valores a receber para 2023 evidencia o aumento previsto do número de pedidos de pagamento apresentados pelos promotores. Quanto ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), espera-se que ocorra um novo incremento no número de pedidos de pagamento, uma vez que se aproxima o final do Programa.

No que diz respeito ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), no ano 2023, prevê-se uma pequena subida dos fluxos a receber.

No que se refere ao PT2030 e Fundo para a Transição Justa, foi igualmente previsto o recebimento do pré-financiamento anual, bem como o reembolso do financiamento de execução prevista. De realçar que esta previsão assume que a aprovação do(s) programa(s) operacional(nais) ocorra ainda em 2022, em tempo útil para possibilitar a realização de despesa e a sua apresentação à Comissão ainda durante o ano de 2022 e 2023.

As previsões de recebimentos de verbas no âmbito do *Next Generation EU*, apresentam em 2023, um acréscimo de 881,4 milhões de euros face a 2022, destacando-se a evolução particularmente positiva prevista para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

4. Programas Orçamentais

O Orçamento do Estado para 2023 (OE2023), no conjunto dos programas setoriais, prevê uma despesa total consolidada de 187769.6 milhões de euros (M€).

O Programa Ambiente e Ação climática dispõe de 3797,8 M€, enquanto a Programa Agricultura e Alimentação dispõe de 1445,7ME, que representam, respetivamente, que representa 2,02% e 0,77% do total.

Quadro 3 − Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental

(milhões de euros)

Programas	2023 Orçamento
Orgãos de Soberania	5 587,7
Governação	2 083,3
Representação Externa	496,2
Defesa	2 584,9
Segurança Interna	2 473,8
Justiça	1 701,1
Finanças	21 608,2
Gestão da Dívida Pública	138 180,6
Economia e Mar	3 385,3
Cultura	759,5
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3 264,4
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	6 933,3
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	22 919,9
Saúde	14 853,8
Ambiente e Ação Climática	5 103,9
Infraestruturas e Habitação	6 889,3
Agricultura e Alimentação	1 462,1
Subtotal despesa consolidada dos Programas (1)	**240 287,4**
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	62 813,7
Despesa total consolidada da Administração Central (3)=(1)-(2)	**177 473,7**
Por memória:	
Dotações centralizadas MF (4)	1 558,7
Despesa total consolidada da Administração Central - Mapa 1 (5)=(3)+(4)	**179 032,3**
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados (6)	94 014,2
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	188,9
Despesa efetiva consolidada da Administração Central - Quadro 4.2 (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)	**85 207,1**

Nota: não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, nem as diferenças de consolidação.

Fonte: Ministério das Finanças.

Fonte: Relatório OE 2023. MF.

5. Orçamento do Programa Ambiente e Ação Climática (PO15)

i. Políticas e medidas no âmbito da 7.ª Comissão

∗ *Conservação da natureza e florestas*

Na reforma da floresta, executar-se-ão os investimentos previstos no PRR, assente em três reformas:

(i) transformação da paisagem dos territórios de floresta vulneráveis;
(ii) reorganização do sistema de cadastro da propriedade rústica e do sistema de monitorização e ocupação do solo (SMOS), e
(iii) prevenção e combate de fogos rurais.

Complementar às medidas de transformação da paisagem, será lançado, enquanto projeto-piloto, o Programa Vales Floresta, um regime de financiamento simplificado destinado a apoiar os pequenos proprietários florestais nas ações de gestão dos territórios florestais.

O Parque Natural da Serra da Estrela será objeto de especiais medidas de intervenção com vista a debelar

os danos causados pelo flagelo do incêndio do dia 6 de agosto de 2022.

O ano de 2023 será o primeiro ano de implementação da contribuição especial para a conservação e sustentabilidade dos recursos florestais, incidindo sobre as atividades económicas que utilizem, incorporem ou transformem, de forma intensiva, os recursos florestais. Nos territórios submetidos ao regime florestal, em particular nas matas nacionais litorais, será dada sequência aos trabalhos de rearborização e beneficiação em curso, e avançar-se-á com recuperação das áreas ardidas em 2022.

ii. Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental Ambiente e Ação Climática evidencia, no orçamento para 2023, uma dotação de despesa total consolidada de 5129,4 milhões de euros. A receita total consolidada para 2023, cifra-se em 5129,7 milhões de euros.

A despesa total consolidada apresenta um acréscimo de 50,6% face ao orçamento anterior.

Quadro 4 − Ambiente e Ação Climática (PO15) – Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022	2023	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	1 380,9	2 019,3	46,2	39,4
Despesas com o pessoal	226,4	265,4	17,2	5,2
Aquisição de bens e serviços	216,9	314,0	44,8	6,1
Juros e outros encargos	249,1	135,6	-45,6	2,6
Transferências correntes	673,6	1 153,2	71,2	22,5
Subsídios	4,5	10,1	124,4	0,2
Outras despesas correntes	10,3	141,1	n.r.	2,8
Despesa de capital	459,7	728,3	58,4	14,2
Investimento	300,0	697,9	132,6	13,6
Transferências de capital	159,7	30,4	-81,0	0,6
Outras despesas de capital	0,0			
Diferenças de consolidação	0,3	25,5		
Despesa efetiva consolidada	**1 840,9**	**2 773,1**	**50,6**	
Ativos Financeiros	148,9	25,0	-83,2	0,5
Passivos Financeiros	1 428,1	2 331,3	63,3	45,4
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**3 417,9**	**5 129,4**	**50,1**	
Receita total consolidada	**4 001,2**	**5 129,7**	**28,2**	
Saldo Orçamental	**583,4**	**0,2**		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023
Receitas de Impostos	429,2
Receitas Próprias	3 732,4
Fundos Europeus	722,6
Transferências entre entidades	219,8
Diferenças de consolidação	25,5

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Fonte: Relatório OE 2023. MF

6. Orçamento para o Programa Agricultura e Alimentação (PO17)

i. Políticas e medidas

O Programa Orçamental 17 — Agricultura e Alimentação, sob gestão do Ministério da Agricultura e da Alimentação, visa contribuir para a implementação das políticas alimentar, agrícola e das pescas e aquicultura, assegurar o planeamento e coordenação, a gestão e o controlo da aplicação dos fundos nacionais e europeus

a favor da agricultura, do desenvolvimento rural, das pescas e da aquicultura, contribuindo ainda para a política florestal.

No Programa Orçamental 17 — Agricultura e Alimentação destacam-se as seguintes medidas:

* Quanto à agricultura e ao desenvolvimento rural, destacam-se, como principais, as seguintes mediadas:

  - Iniciar em2023 a execução do Plano Estratégico da PAC para o período 2023-2027;
  - Prosseguir a execução do PDR2020, maioritariamente na componente do investimento, até 2025;
  - Continuar a execução do Programa Nacional de Regadios (PNRegadios);
  - Avançar com investimentos na instalação de painéis fotovoltaicos nas explorações agrícolas, aproveitamentos hidroagrícolas e indústria agroalimentar;
  - Prosseguir com a implementação da Agenda da Inovação para a Agricultura 20|30 — Terra Futura.

* Relativamente ao setor das pescas e aquicultura,

O Programa MAR2030, que operacionalizará em Portugal os apoios do FEAMPA[1], dispõe de aproximadamente 540 milhões de euros para apoio público, dos quais 392,5 milhões de euros de contribuição da União Europeia e 147,5 milhões de euros de contribuição pública nacional, para o período de 2023 e 2030, e perspetiva, no essencial, uma continuidade das linhas de intervenção que vigoraram no período 2014-2020, estruturadas de acordo com as seguintes prioridades:

- Fomento de pescas sustentáveis e da restauração e conservação dos recursos biológicos aquáticos;
- Fomento de atividades de aquicultura sustentáveis e da transformação e comercialização de produtos da pesca e da aquicultura, contribuindo assim para a segurança alimentar da União;
- Promoção de uma economia azul sustentável nas regiões costeiras, insulares e interiores e fomento do desenvolvimento de comunidades piscatórias e de aquicultura;
- Reforço da governação internacional dos oceanos e promoção de mares e oceanos seguros, protegidos, limpos e geridos de forma sustentável.

Para além destas medidas, está, ainda, previsto:

- Execução do Plano para a Aquicultura em Águas de Transição (PAqAT) e a difusão do geoportal da aquicultura;
- Prosseguir a transformação digital na pesca assegurando a execução da Componente C10-i02: Transição Verde e Digital e Segurança nas Pescas do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR),
- Dar continuidade ao desenvolvimento das ferramentas eletrónicas, como o Balcão Eletrónico do Mar (BMar).
- Tornar os portos de pesca em centros de negócios mais abrangentes em atividades complementares à pesca;
- Reforçar a autossuficiência energética e promover a digitalização de processos;
- Manter as condições de segurança no acesso e utilização, dando continuidade à realização do plano plurianual de dragagens e de monitorização de infraestruturas marítimas dos pequenos portos;
- Apoiar a indústria nacional de reparação e construção naval;

* Em matéria de segurança alimentar, sanidade animal e fitossanitária,

  - Prosseguir, em especial, através da DGAV e do INIAV IP, o cumprimento da legislação europeia e nacional em matéria de segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de

[1] O Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA), aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 2021/1139, para o período de programação 2021-2027, e que sucede ao FEAMP, dando continuidade aos apoios nele previstos para implementação da Política Comum de Pescas e, complementarmente, da Política Marítima Integrada.

fitossanidade, de saúde e bem-estar dos animais, bem como verificar a observância dos requisitos relevantes da mesma pelos produtores e operadores em todas as fases da produção, transformação e distribuição.

ii. Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O total da despesa consolidada do Programa Orçamental 17 — Agricultura e Alimentação ascende a 1487,7 milhões de euros, conforme apresentado na conta do Programa Orçamental (Quadro 5), onde se mostra a composição destes, agregados por natureza.

O programa orçamental, que engloba os setores agroalimentar, das pescas e da aquicultura, nas suas diversas dimensões, mantém uma trajetória de continuidade no que respeita aos apoios financeiros no quadro dos tradicionais instrumentos cofinanciados por Fundos Europeus, enquadrados nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, agora com maior enfoque na despesa de capital, a que acrescem os projetos abrangidos pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Neste contexto, a despesa total consolidada mantém-se maioritariamente financiada por fundos europeus, com destaque para o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), assim como o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA), a vigorar no período de programação 2021-2027, e que sucede ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Complementarmente, a receita de impostos afeta ao programa orçamental garante não só a contrapartida pública nacional dos projetos cofinanciados, bem como grande parte da despesa fixa das entidades que integram o ministério.

Quadro 5 − Agricultura e alimentação (PO17) – Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	888,7	979,9	10,3	65,9
Despesas com o pessoal	174,5	200,0	14,6	13,4
Aquisição de bens e serviços	129,3	179,9	39,1	12,1
Juros e outros encargos	3,0	28,7	n.r.	1,9
Transferências correntes	514,5	411,2	-20,1	27,6
Subsídios	34,6	36,9	6,4	2,5
Outras despesas correntes	32,8	123,4	275,8	8,3
Despesa de capital	363,9	480,2	32,0	32,3
Investimento	123,5	118,2	-4,2	7,9
Transferências de capital	240,1	361,9	50,7	24,3
Outras despesas de capital	0,3	0,0	-96,2	0,0
Diferenças de consolidação	0,0	25,6		
Despesa efetiva consolidada	**1 252,6**	**1 485,8**	**18,6**	
Ativos Financeiros	0,4	0,2	-43,6	0,0
Passivos Financeiros	13,1	1,7	-86,7	0,1
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	31,2	0,0		
Despesa total consolidada	**1 297,2**	**1 487,7**	**14,7**	
Receita total consolidada	**1 335,4**	**1 510,7**	**13,1**	
Saldo Orçamental	**38,2**	**23,0**		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023
Receitas de Impostos	298,5
Receitas Próprias	216,8
Fundos Europeus	759,9
Transferências entre entidades	186,9
Diferenças de consolidação	25,6

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Fonte: Relatório OE 2023. MF

Por natureza de despesa, as transferências correntes e de capital assumem grande representatividade na

estrutura da despesa prevista para 2022 (52%), seguido das despesas com o pessoal e da aquisição de bens e serviços.

A despesa de investimento traduz o financiamento de projetos no âmbito do PRR, bem como o Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal − continente (2014-2020) sob responsabilidade da Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) e das Direções Regionais de Agricultura e Pescas, assim como diversos projetos enquadrados no Programa Nacional de Regadios e a construção do Parque Fotovoltaico de Alqueva, sob responsabilidade da EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A. Acresce o contributo do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, IP, decorrente de despesa, também no âmbito do Programa MAR2020, de conservação e reparação de navios de investigação e construção da Unidade BIVALOR − infraestrutura de Depósito, Transformação e Valorização dos Bivalves do Estuário do Tejo e projetos no âmbito da reforma do ecossistema de infraestruturas de suporte à economia azul (Hub Azul).

II. Opinião do Relator

Nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento a opinião do Relator é de elaboração facultativa, pelo que o Deputado relator se exime, nesta sede, de emitir considerações políticas, reservando a sua posição para a discussão da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª em sessão plenária.

III. Conclusões e Parecer

1. Conclusões

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª «Aprova o Orçamento do Estado para 2023», a qual reúne todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, tendo sido admitida a 10 de outubro de 2022;

2 – Esta apresentação foi feita nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, para efeitos da alínea *g*) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa;

3 – Para efeitos de apreciação da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª «Aprova o Orçamento do Estado para 2023», no que concerne às matérias da competência da 7.ª Comissão, Comissão de Agricultura e Pescas, encontra-se agendada para 3 de novembro a audição à Sr.ª Ministra da Agricultura e Alimentação, prevista no n.º 6 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

4 – O debate na especialidade e a votação final global da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª «Aprova o Orçamento do Estado para 2023» decorrerá entre os dias 21 e 25 de novembro de 2022.

2. Parecer

1. A 7.ª Comissão, Comissão da Agricultura e Pescas considera a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª «Aprova o Orçamento do Estado para 2023» reúne os requisitos constitucionais e regimentais exigidos para ser discutida e votada em Plenário;

2. A 7.ª Comissão, Comissão da Agricultura e Pescas dá por concluído o processo de emissão de parecer da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª «Aprova o Orçamento do Estado para 2023», o qual, nos termos do n.º 1 de artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser remetido à Comissão de Orçamento Finanças e Finanças.

IV. Anexos

Relatório OE 2023

Palácio de São Bento, 21 de outubro de 2022.

O Deputado relator, João Miguel Nicolau — O Presidente da Comissão, Pedro do Carmo.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, registando-se a ausência do CH, do PCP e do BE, na reunião da Comissão de 25 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Parecer

Índice

Parte I − Considerandos
Parte II − Análise Setorial
Parte III − Opinião da Deputada Autora do Parecer
Parte IV − Conclusões
Parte V – Anexos

PARTE I − Considerandos

1 − Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), para os efeitos da alínea *g*) do artigo 161.º da CRP, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023.

Compete à Comissão de Educação e Ciência, em conformidade com o n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b*), do n.º 1 do artigo 206.º do RAR, a emissão de parecer setorial relativo à proposta de lei que aprova o Orçamento do Estado para 2023.

PARTE II − Análise Setorial

A) Orçamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

a) Orientações programáticas

No Relatório do Orçamento do Estado para 2023 (Relatório), o Governo afirma os «objetivos estratégicos de promover a qualidade e a equidade no ensino superior e na ciência, fortalecer as instituições de ensino superior (IES) e de investigação e desenvolvimento (I&D) num quadro de estabilidade, autonomia e avaliação e consolidar a ciência e o ensino superior como instrumentos de desenvolvimento sustentável e inclusivo. A prossecução destes objetivos insere-se também na agenda europeia para a ciência e o ensino superior e na importância que esta tem para a valorização e fortalecimento dos sistemas científico e de ensino superior em Portugal». Esses objetivos traduzem-se em metas de longo prazo, definidas na legislatura anterior, a atingir

até 2030:

a) atingir uma taxa média de frequência no ensino superior de seis em cada dez jovens com 20 anos,
b) atingir 50% de graduados do ensino superior na faixa etária dos 30-34 anos, e
c) alcançar um investimento global em I&D de 3% do PIB.

O Relatório refere que, de acordo com os dados recentemente publicados, a despesa total em I&D atingiu, em 2021, «um novo máximo histórico em Portugal, de 1,69% do PIB (crescendo 10% em relação a 2020), com as empresas a representarem 59% da despesa nacional em I&D e 1% do PIB e com os diplomados do ensino superior a representarem 44,5% da faixa etária 30-34 anos».

O Governo apresenta as seguintes opções programáticas:

1. Promover a equidade e o sucesso num ensino superior de qualidade;
2. Fortalecer as instituições de ensino superior e de I&D num quadro de estabilidade e autonomia;
3. Consolidar a ciência e o ensino superior como instrumentos de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

1. Promover a equidade e o sucesso num ensino superior de qualidade

O Governo propõe-se o objetivo de aumentar o número de beneficiários de apoios sociais para o ano letivo 2022/2023, de modo a beneficiar 82 500 estudantes, um acréscimo de 4000 estudantes face ao ano letivo anterior. Para esse efeito toma as seguintes medidas, conforme o Relatório:

1.1 – Atribuição automática de bolsa de estudo no ensino superior a todos os estudantes que beneficiem do 1.º, 2.º ou 3.º escalão de abono de família e que ingressem através do concurso nacional de acesso ao ensino superior público;
1.2 – Alargamento da atribuição de bolsas +Superior a todos os estudantes, sendo esta bolsa acumulável com a bolsa de estudo;
1.3 – Alargamento do universo de estudantes elegíveis para bolsa de estudo, com o aumento do limiar de elegibilidade.

A estas medidas acrescem:

1.4 – A criação de um complemento à bolsa de estudo, com valor máximo de 250 euros anuais, para apoiar as deslocações dos estudantes bolseiros entre as localidades da sua residência habitual e as localidades das instituições de ensino que frequentam;
1.5 – A atribuição de complemento de alojamento a estudantes bolseiros que se encontrem deslocados do seu país de residência habitual;
1.6 – A atualização dos complementos de alojamento fora de residência;
1.7 – A continuação do apoio ao pagamento de propinas dos estudantes carenciados inscritos em ciclos de estudo de mestrado;
1.8 − O alargamento este apoio ao alojamento a estudantes deslocados de agregados famílias que recebam até ao salário mínimo nacional, ainda que não sejam bolseiros;
1.9 − O lançamento de um programa de promoção de sucesso e redução de abandono escolar, o qual, privilegiando os novos estudantes, visa fortalecer as iniciativas já em curso em várias IES e «consolidar o efeito das medidas de apoio financeiro a ações inovadoras de ensino e aprendizagem nas IES, já em curso no âmbito do projeto Skills 4 pós-COVID — Competências para o futuro no ensino superior»;
1.10 – O lançamento de um programa de promoção da saúde mental nos estudantes do ensino superior, em articulação com o Programa Nacional para a Saúde Mental e com o Ministério da Saúde;
1.11 – O desenvolvimento de iniciativas para aperfeiçoar os mecanismos de monitorização de empregabilidade existentes, com o projeto Graduate Tracking Portugal (inserido no projeto Eurograduate Tracking 2022);
1.12 − O início das operações de construção, aquisição, adequação e renovação de residências para

estudantes do ensino superior, já aprovadas para financiamento de 375 milhões de euros pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

2. Fortalecer as instituições de ensino superior e de I&D num quadro de estabilidade e autonomia

Durante o ano de 2023, o Governo tem como objetivo a revisão do atual modelo de financiamento «enquadrado num conjunto programático mais amplo, ao qual estão associadas outras fontes de financiamento para além do Orçamento do Estado e a implementação de outras medidas relevantes para o sistema de ensino superior, que serão vertidas num novo 'Contrato de Legislatura', que, findo o atual, apoie o planeamento estratégico e plurianual das IES públicas».

De acordo com o Relatório, as dotações orçamentais para 2023 representam «um aumento de 3,5% em comparação com as dotações base para as IES definidas no Orçamento do Estado para 2022», e serão executadas junto com financiamento proveniente de outras fontes:

a) financiamentos atribuídos pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) ao desenvolvimento de projetos de investigação, formação avançada, emprego científico e atividade institucional das unidades de I&D integradas nas IES;

b) financiamento dos cursos técnicos superiores profissionais através de fundos comunitários e fundos nacionais;

c) financiamento dos programas Impulso Jovem STEAM e Impulso Adultos através do PRR, «os quais garantem um investimento total de 252 milhões de euros até 2026, dos quais 42% são afetos à modernização de infraestruturas e equipamentos e 32% destinados ao reforço dos corpos docente e não docente»;

d) financiamento dos programas de modernização e inovação pedagógica, promoção de sucesso escolar e saúde mental;

e) financiamento das operações de construção, aquisição, adequação e renovação de residências para estudantes do ensino superior financiadas no quadro do Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior.

3. Consolidar a ciência e o ensino superior como instrumentos de desenvolvimento sustentável e inclusivo

No âmbito da consolidação da ciência e do ensino superior como instrumentos de desenvolvimento sustentável e inclusivo, o Governo propõe as seguintes metas:

a) Promoção da simplificação de procedimentos dos organismos públicos na relação com as instituições científicas e académicas, com apoio das mesmas e tirando partido do trabalho de diagnóstico já efetuado;

b) Estímulo à qualidade e inovação por via da concretização do Exercício de Avaliação e Financiamento Plurianual de Unidades de I&D;

c) Apoio continuado das atividades de I&D através do apoio competitivo e regular à realização de projetos de I&D em todas as áreas do conhecimento;

d) Melhoria da capacidade de formação doutoral, «designadamente no que se refere ao desenvolvimento de atividades de investigação em contexto não académico (setor empresarial, administração pública, setor social) assim apoiando a melhor integração de doutorados em contextos não académicos e favorecendo a translação de conhecimento para a sociedade»;

e) Consolidação do funcionamento dos atuais 41 laboratórios colaborativos entre instituições científicas e académicas com o setor produtivo, aprovados no âmbito do Programa Interface;

f) Reforço da investigação clínica «em estreita colaboração com unidades de cuidados de saúde e, em particular, no âmbito de centros académicos clínicos e com a Agência de Investigação Clínica e Inovação Biomédica (AICIB), dando seguimento aos resultados do processo de avaliação em curso no ano de 2022»;

g) Apoio à execução da Estratégia Nacional para a Computação Avançada, com especial incidência na instalação e entrada em funcionamento do supercomputador Deucalion em Portugal;

h) Estímulo à prossecução dos processos de internacionalização das comunidades académica, científica e

tecnológica, «de modo a contribuir para duplicar, em 2021-2027, a presença portuguesa nos programas europeus face a 2014-2020 e atrair cerca de 2 mil milhões de euros de financiamento da União Europeia nas áreas da investigação e inovação nesse período, através dos programas Erasmus+, Espaço e Digital».

i) Continuidade à «valorização do posicionamento atlântico de Portugal no mundo, com as iniciativas em curso no âmbito do 'Centro Internacional de Investigação do Atlântico — AIR Centre' e a concretização da estratégia «Portugal Espaço 2030» e da promoção das atividades da Agência Espacial Portuguesa»;

j) Apoio ao financiamento da inovação e do investimento em I&D através de: «agendas de inovação empresarial e projetos mobilizadores, com o objetivo de promover e apoiar iniciativas orientadas para intensificar a atividade de I&D e a articulação entre investigação e inovação, reforçando o emprego científico e qualificado em articulação com as empresas, o tecido produtivo, a Administração Pública e as instituições sociais; e da Missão Interface, estimulando o reforço, a modernização e a capacitação das instituições de interface, designadamente centros tecnológicos e laboratórios colaborativos, apoiando a atração de recursos humanos qualificados para Portugal em estreita articulação com novas atividades económicas de maior valor acrescentado».

b) Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Conforme referido no Relatório do Orçamento do Estado para 2023, o Programa Orçamental da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior apresenta um total de receita consolidada de 3264,9 milhões de euros e de dotação de despesa total consolidada de 3264,5 milhões de euros, o que excede em 17,6% a estimativa de execução de 2022.

Quadro 1 (5.41 do Relatório). Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO11) — Conta do Programa Orçamental (milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	2 397,0	2 854,3	19,1	87,4
Despesas com o pessoal	1 631,7	1 760,4	7,9	53,9
Aquisição de bens e serviços	373,6	482,6	29,2	14,8
Juros e outros encargos	0,4	0,4	4,7	0,0
Transferências correntes	368,4	450,3	22,3	13,8
Subsídios	0,2	0,1	-50,0	0,0
Outras despesas correntes	22,8	160,5	n.r.	4,9
Despesa de capital	356,9	409,1	14,6	12,5
Investimento	143,4	215,5	50,2	6,6
Transferências de capital	213,5	193,6	-9,3	5,9
Diferenças de consolidação	21,4	0,1		
Despesa efetiva consolidada	**2 775,3**	**3 263,5**	**17,6**	
Ativos Financeiros	0,1	0,0	-75,6	0,0
Passivos Financeiros	0,7	0,9	29,7	0,0
Despesa total consolidada	**2 776,1**	**3 264,5**	**17,6**	
Receita total consolidada	**3 475,0**	**3 264,9**	**-6,0**	
Saldo Orçamental	**699,0**	**0,4**		
por memória:				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	**Orçamento 2023**			
Receitas de Impostos	1 620,2			
Receitas Próprias	628,1			
Fundos Europeus	676,3			
Transferências entre entidades	339,7			
Diferenças de consolidação	0,1			

Nota: O presente quadro, constante do Relatório do OE 2023, exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.
Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa financiada por receitas de impostos é de 1620,2 milhões de euros, sendo o restante

financiamento proveniente de fundos europeus (676,3 milhões de euros), de receitas próprias das entidades que compõem o Programa (628,1 milhões de euros) e de transferências entre entidades (339,7 milhões de euros).

Quadro 2 (5.42 do Relatório). Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO11) — Despesa por medidas do Programa (milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	**5 267,4**	**100,0**
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	29,3	0,6
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	968,3	18,4
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	98,3	1,9
016 - EDUCAÇÃO - INVESTIGAÇÃO	479,1	9,1
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	3 074,4	58,4
019 - EDUCAÇÃO - SERVIÇOS AUXILIARES DE ENSINO	322,8	6,1
084 - SIMPLEX +	0,8	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	1,8	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	1,4	0,0
100 - INICIATIVAS DE AÇÃO CLIMÁTICA	0,6	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	290,3	5,5
103 - IMPACTO DO CHOQUE GEOPOLÍTICO	0,2	0,0
Despesa Total Não Consolidada	**5 268,4**	
Diferenças de consolidação	0,1	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	**3 264,5**	
Despesa Efetiva Consolidada	**3 263,5**	
Por Memória:		
Ativos Financeiros	0,0	
Passivos Financeiros	0,9	
Consolidação de Operações financeiras		

Nota: A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.
Fonte: Ministério das Finanças.

Nesta área da governação, a despesa com Educação — Estabelecimentos de Ensino Superior, 2968,2 milhões de euros, representa 59,4% do total da dotação de despesa efetiva não consolidada do Programa, «da qual se destaca o orçamento do conjunto das IES, com 2963,8 milhões de euros, seguindo-se a medida 004 — Serviços Gerais da AP — Investigação Científica de Caráter Geral, com 951,4 milhões de euros, representando 19%, destacando-se a Fundação para a Ciência e Tecnologia (937,9 milhões de euros)».

B) Orçamento do Ministério da Educação

a) Orientações programáticas

De acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2023, o Governo inicia no referido ano «a adoção das medidas previstas no Programa do Governo de reforço da estabilidade no acesso à carreira docente e no desenvolvimento dos projetos pedagógicos», dando continuidade ao processo que identifica como «modernização do sistema educativo português, alicerçado em currículos que respondem às necessidades do mundo contemporâneo, conforme expresso no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória».

O Governo apresenta as seguintes opções programáticas:

I – Execução do Plano de Recuperação das Aprendizagens 21|23 Escola+, tendo em vista a «mitigação dos efeitos da interrupção do funcionamento das escolas nos anos da pandemia de COVID-19 nas aprendizagens dos alunos», através da «da prorrogação dos apoios docentes e de técnicos especializados para tutorias e para os Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário», sendo também dado início a «um programa de formação centrado nas dimensões organizacionais das escolas e nas práticas

pedagógicas», permitindo às escolas aceder «a plataformas de apoio à deteção de padrões de dificuldades e de orientação para métodos e atividades de promoção da leitura nos anos iniciais da aprendizagem».

II – Aposta na Escola digital, dando «continuidade ao caminho iniciado na transição digital, designadamente através dos trabalhos conducentes à melhoria da *Internet* nas escolas, no equipamento dos serviços administrativos, na instalação de laboratórios de educação digital e na continuidade da formação para a capacitação digital dos docentes», alargando a mais escolas o projeto piloto de Manuais Digitais e alargando também a elaboração de provas de avaliação externa em formato digital.

III – Valorização do ensino profissional, dando início à instalação dos primeiros Centros Tecnológicos Especializados, nas áreas da indústria, das energias renováveis, da informática e do digital, e lançado o concurso para o segundo conjunto de infraestruturas.

IV – Reforço da oferta de ensino artístico, «o Governo estuda a rede de oferta de ensino artístico especializado na área das artes visuais».

V – Redução das tarefas administrativas no trabalho dos professores, dando início ao «levantamento de tarefas, identificação de redundâncias e de procedimentos sem impacto», envolvendo grupos focais de professores com funções de direção de turma e de coordenação de diretores de turma, e dando continuidade ao trabalho desenvolvido nos sistemas de gestão do Ministério da Educação com vista a torná-los mais integrados, através de plataformas digitais, «eliminando duplicações e promovendo um funcionamento mais eficiente».

VI – Alteração ao modelo de recrutamento de docentes, «mediante os processos de negociação com início em 2022, pretende-se implementar um novo modelo de recrutamento de professores que possibilite mais estabilidade e uma maior adequação dos perfis de competências dos professores aos projetos educativos das escolas».

VII – Alteração ao modelo de formação inicial dos docentes, nomeadamente ao nível do acesso aos mestrados em ensino das escolas superiores de educação, «alargando o leque de candidatos, atualmente restrito aos detentores de Licenciatura em Educação Básica» e procedendo à revisão do modelo de estágios, «reintroduzindo-se os estágios com maior indução na profissão».

VIII – Continuação da aposta na formação contínua de docentes, implementando «diferentes programas de formação de docentes e não docentes, que permitirão o aprofundamento das competências digitais dos docentes, reforçar a formação no âmbito curricular, bem como continuar a aposta em programas de formação de combate à violência doméstica, no namoro e na segurança em ambiente escolar».

IX – Educação e formação de adultos, através do Programa Qualifica, cumprindo os objetivos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ao nível da «implementação de projetos locais para a formação e qualificação de adultos que não são detentores de competências básicas» (projetos estes que assentam na cooperação entre a rede de Centros Qualifica e organizações de carácter local), e da continuação do Acelerador Qualifica, medida que teve início em 2022 e que visa a «promoção do acesso à formação, para que os adultos tenham oportunidade de completar o ensino secundário».

b) Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Conforme referido no relatório já citado, o Programa Orçamental do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar tem, no orçamento de 2023, uma despesa total consolidada de 6933,3 milhões de euros, o que traduz um decréscimo de 7,6% (-569,1 milhões de euros) face à execução estimada até final de 2022. De acordo com o Governo, e citando o Relatório, «o montante da Descentralização não aparece em 2023 por se encontrar previsto no FFD, do PO Órgãos de Soberania», pelo que a «despesa efetiva consolidada é de 6872,3 milhões de euros» e a «receita total consolidada para 2023 cifra-se em 6933,4 milhões de euros, originando um saldo orçamental de 0,1 milhões de euros».

Quadro 3 (5.43. do Relatório) Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO12) — Conta do Programa Orçamental (milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	7 310,1	6 663,6	-8,8	96,1
Despesas com o pessoal	5 234,0	5 222,4	-0,2	75,3
Aquisição de bens e serviços	230,8	760,6	229,5	11,0
Juros e outros encargos	8,0	10,1	26,2	0,1
Transferências correntes	1 546,3	391,7	-74,7	5,7
Subsídios				
Outras despesas correntes	291,0	278,8	-4,2	4,0
Despesa de capital	105,4	208,8	98,1	3,0
Investimento	53,0	202,9	283,0	2,9
Transferências de capital	44,4	5,8	-86,9	0,1
Outras despesas de capital	8,0			
Diferenças de consolidação		0,0		
Despesa efetiva consolidada	**7 415,5**	**6 872,3**	**-7,3**	
Ativos Financeiros				
Passivos Financeiros	86,9	61,0	-29,8	0,9
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**7 502,4**	**6 933,3**	**-7,6**	
Da qual: despesa relativa à Descentralização de competências	811,8		-100,0	
Despesa total consolidada sem despesa relativa à Descentralização de competências	**6 690,7**	**6 933,3**	**3,6**	
Receita total consolidada	**7 417,1**	**6 933,4**	**-6,5**	
Saldo Orçamental	-85,3	0,1		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023
Receitas de Impostos	5 848,5
Receitas Próprias	253,4
Fundos Europeus	679,7
Transferências entre entidades	151,7
Diferenças de consolidação	0,0

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.
Fonte: Ministério das Finanças.

É de destacar que, no total da despesa efetiva consolidada, que as despesas com o pessoal representam 75,3%, com uma previsão de 5222,4 milhões de euros. De acordo com o Relatório, o decréscimo de 11,6 milhões de euros face à estimativa de execução de 2022 «decorre, fundamentalmente, do processo de descentralização de competências na área da educação para as Autarquias locais, no âmbito do qual os encargos com o Pessoal não Docente são assegurados através de transferências para o Fundo de Financiamento da Descentralização, ficando na esfera direta do Ministério da Educação apenas o Pessoal Docente e o Pessoal não Docente afeto às escolas Profissionais e Técnicos superiores».

Quadro 4 (5.44. do Relatório) Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO12) — Dotações Específicas (milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)
012 - ENSINO BASICO E SECUNDARIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	**895,6**	**841,8**	**-6,0**
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	706,6	653,9	-7,5
TRANSFERÊNCIAS ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO	189,0	187,9	-0,6

Notas: 1) A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa. 2) Não inclui ativos e passivos financeiros
Fonte: Ministério das Finanças

PARTE III − Opinião da Deputada Autora do Parecer

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE IV – Conclusões

1 – A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, foi apresentada pelo Governo à Assembleia da República.

2 – A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª foi admitida a 10 de outubro de 2022 e enviada, nos termos do RAR, à Comissão de Educação e Ciência para emissão de parecer.

3 – A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Educação e Ciência emitir parecer sobre as matérias da sua competência.

4 – A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª na parte relativa às áreas da educação e ciência reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada na generalidade em Plenário.

5 – A Comissão de Educação e Ciência conclui que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, cumpre todos os pressupostos constitucionais, respeita todos os requisitos formais e reúne todas as condições materiais para ser remetida à Comissão de Orçamento e Finanças, para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2022.

A Deputada autora do parecer, Joana Mortágua — O Presidente da Comissão, Alexandre Quintanilha.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, registando-se a ausência da IL, na reunião da Comissão do dia 25 de outubro de 2022.

PARTE V – Anexos

O Relatório UTAO n.º 15/2022 − Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2023 referente à iniciativa em análise está disponível na página da mesma.

———

COMISSÃO DE SAÚDE

Parecer

Índice

Parte I − Considerandos

A. Apresentação
B. Relatório: Política e Medidas
C. O articulado da Proposta de Lei

Parte II − Opinião do Deputado Autor do Parecer
Parte III − Conclusões

PARTE I – Considerandos

A) Apresentação

O XXIII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023. Fê-lo em conjunto com a Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª que aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do RAR.

A referida proposta de lei deu entrada na Assembleia da República a 10 de outubro de 2022, tendo sido admitida e baixado, por despacho do Presidente da Assembleia da República, no mesmo dia, entre outras, à Comissão de Saúde, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 205.º do RAR.

Fazem parte da proposta, sendo considerados neste parecer, os documentos constantes em https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=152005 e que são, para além do articulado, os seguintes anexos:

a) Avaliação do Impacto de Género AIG;
b) Mapa I − Mapa das despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsetores da Administração Central e da Segurança Social;
c) Mapa II − Mapa relativo à classificação funcional das despesas do subsetor da Administração Central;
d) Mapa III − Mapa relativo à classificação económica das despesas do subsetor da Administração Central;
e) Mapa IV − Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da Administração Central;
f) Mapa V − Mapa relativo à classificação económica das receitas públicas do subsetor da Administração Central;
g) Mapa VI − Mapa relativo às despesas com vinculações externas e despesas obrigatórias;
h) Mapa VII − Mapa relativo à classificação funcional das despesas de cada sistema e subsistema e do total do subsetor da Segurança Social;
i) Mapa VIII − Mapa relativo à classificação económica das despesas de cada sistema e subsistema e do total do subsetor da Segurança Social;
j) Mapa IX − Mapa relativo à classificação económica das receitas de cada sistema e subsistema e do total do subsetor da segurança social;
k) Mapa X − Receitas tributárias cessantes dos subsetores da Administração Central e da Segurança Social;
l) Mapa XI − Transferências para as regiões autónomas;
m) Mapa XII − Transferências para os Municípios;
n) Mapa XIII − Transferências para as Freguesias;
o) Mapa XIV − Mapa relativo às responsabilidades contratuais plurianuais das entidades dos subsetores da Administração Central;
p) O Relatório do OE;
q) O Relatório − Elementos Informativos e Complementares;
r) O Relatório − Elementos Informativos e Complementares − Elementos objeto de correção (Errata);

Foi ainda considerado no presente parecer, o Relatório UTAO n.º 15/2022, «Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2023» que substitui a «Nota Técnica da Proposta de Lei» (a elaborar pelos Serviços da Assembleia da República nos termos da alínea *a*) do n.3 do artigo 206.º do RAR).

Por força do n.º 3 do artigo 205.º do RAR e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 206.º, ambos do RAR, compete a esta Comissão a emissão de parecer setorial da área da saúde, sobre a proposta de lei que aprova o Orçamento do Estado para 2022.

Nesta conformidade, o presente parecer deverá incidir exclusivamente sobre as áreas do Orçamento do Estado que se integram no âmbito da competência material da Comissão de Saúde.

A discussão, na generalidade, da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª encontra-se agendada para as reuniões do

Plenário da Assembleia da República dos dias 26 e 27 de outubro, estando a audição, em sede de discussão na especialidade, no âmbito das Comissões Parlamentares de Orçamento e Finanças e da Saúde, com o Ministro da Saúde, agendada para o dia 8 de novembro p.f.

B) Relatório: Política e Medidas

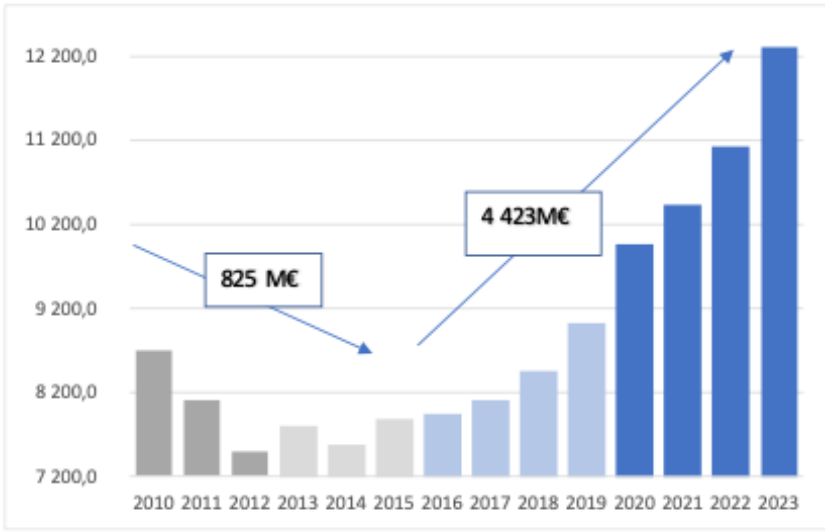
Tal como referido pelo Relatório do Orçamento do Estado, adiante designado por Relatório, o Programa Orçamental da Saúde (PO14) aponta, no orçamento de 2023, para uma dotação de despesa total consolidada de 14 858 milhões de euros, sendo superior em 7,8% à execução estimada até ao final do corrente ano de 2022, e ainda de uma despesa efetiva consolidada de 14 804,8 milhões de euros. A receita total consolidada para 2023 cifra-se em 14 858,5milhões de euros.

Face ao orçamento inicial de 2022 financiado por receitas de impostos, o orçamento de 2023 aumenta 1177 milhões de euros (+10,5%).

Esta informação proveniente do Relatório, é vertida no seguinte gráfico igualmente proveniente do mesmo documento anexo à proposta de lei.

Gráfico 5.1. Saúde (PO14) — Transferências do OE para o SNS

(dotações orçamentais, milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

O Relatório avança ainda que cerca de 60,4% do PO14 (14 858,5 M€) são provenientes de receitas próprias (8968,5 M€), essencialmente os contratos programa estabelecidos entre a Administração Central dos Serviços de Saúde (ACSS) e as entidades de diversa natureza do Serviço Nacional de Saúde (SNS), e as restantes verbas 23,37% (3471,2M€) para financiamento centralizado de despesas pagas em farmácias, da Rede Nacional de Cuidados Continuidades, parcerias público privadas, 11,19% (1662,3M€) e ainda de fundos europeus 5,06% (751,8M€). De referir que estas últimas verbas não se encontram desagregadas.

O Relatório refere ainda que «o valor da descentralização» não consta nas verbas PO14 de 2023 por se encontrar previsto no Fundo de Financiamento da Descentralização, integrado no Programa Órgãos de Soberania – PO01 (€ 127 869 661 de acordo com a alínea *a*) do artigo 38.º da proposta de lei e a distribuição do Anexo II).

É ainda referido que o PO14 se distribui por despesas com pessoal (36,8%) e aquisição de bens e serviços (54,6%), onde se incluem as compras com medicamentos, o MCDT e as PPP. Há ainda a precisão de que cerca de 97,7% das despesas com pessoal estão alocadas às entidades do SNS.

Quadro 5.49. Saúde (PO14) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
DESPESA				
Despesa corrente	13 323,3	13 822,9	3,7	93,0
Despesas com o pessoal	5 321,4	5 474,7	2,9	36,8
Aquisição de bens e serviços	7 818,5	8 108,2	3,7	54,6
Juros e outros encargos	9,0	4,1	-54,4	0,0
Transferências correntes	128,9	75,0	-41,8	0,5
Subsídios		0,0		0,0
Outras despesas correntes	45,5	160,9	253,4	1,1
Despesa de capital	396,2	977,7	146,8	6,6
Investimento	382,9	914,1	138,7	6,2
Transferências de capital	13,2	63,6	380,3	0,4
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação	34,4	4,2		
Despesa efetiva consolidada	**13 753,9**	**14 804,8**	**7,6**	
Ativos Financeiros	2,1	0,6	-71,4	0,0
Passivos Financeiros	26,0	52,6	102,4	0,4
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**13 782,0**	**14 858,0**	**7,8**	
Da qual: despesa relativa à Descentralização de competências	73,1			
Despesa total consolidada sem Despesa relativa à Descentralização de competência	**13 708,9**	**14 858,0**	**8,4**	
Receita total consolidada	**14 285,5**	**14 858,5**	**4,0**	
Saldo Orçamental	503,5	0,6		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023
Receitas de Impostos	1 662,3
Receitas Próprias	8 968,5
Fundos Europeus	751,8
Transferências entre entidades	3 471,2
Diferenças de consolidação	4,2

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de vendas e aquisição de bens e serviços, Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos financeiros, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças

Com relação à Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, o Relatório, refere, que «os recursos do SNS têm sido sucessivamente reforçados pelo Governo, por forma a garantir uma capacidade de resposta efetiva aos cidadãos». Refere-se ainda que «após o período de maior enfoque da pandemia, a atividade assistencial do SNS entrou em fase de recuperação», sendo que «até agosto de 2022 registava-se um forte crescimento das consultas médicas presenciais realizadas nos cuidados de saúde primários (+23,1% do que em 2021), apesar de não atingirem ainda o volume de atividade pré-pandemia (-17,6% que em 2019), ao contrário das não presenciais, que já atingem valores muito superiores aos registados naquela altura (+77,3% do que em 2019)».

O Relatório aponta assim para uma tendência de mais consultas médicas não presenciais, em prejuízo das presenciais. Relativamente às consultas hospitalares, o Relatório aponta para que «registavam o valor mais elevado dos últimos anos (+3,3% face ao período homólogo de 2021)», sendo que «o mesmo acontece com as intervenções cirúrgicas programadas (+8,8% face a 2021)».

Relativamente ao combate à pandemia COVID-19, o Relatório sublinha ainda, relativamente à sua prevenção o cumprimento de um dos pilares no âmbito do combate à pandemia, o processo de vacinação contra a COVID-19, referindo que «atualmente, está em curso a campanha anual de vacinação para prevenção da COVID-19 e da gripe sazonal, tendo sido já vacinadas, até final de setembro de 2022, cerca de 500 mil pessoas contra a COVID-19 e 450 mil contra a gripe».

O Relatório aponta para um «percurso de recuperação do Serviço Nacional de Saúde (SNS)» e em «renovar o compromisso com o SNS».

É nesse quadro que o Relatório aponta que a «resposta à COVID-19 e a recuperação da restante atividade assistencial só foi possível graças ao investimento nos profissionais de saúde e à sua dedicação». Nesse quadro refere-se que «em 2021, o SNS contou com 148 452 profissionais, representando um acréscimo líquido de 24% face a dezembro de 2015 (+28 454 efetivos) e de 2,6% face a dezembro de 2020 (+3836

efetivos)», sendo que são igualmente prestadas informações sobre investimentos, nomeadamente «em instalações e equipamentos, designadamente pesado, conforme se evidencia pelo programa que permitiu financiar a aquisição de 38 equipamentos, entre os quais, aceleradores lineares, ressonâncias magnéticas nucleares, angiógrafos, TAC e PET:PET-TC».

O Relatório aponta ainda que, em 2023, será dada continuidade «ao ciclo de reforço orçamental do SNS, de qualificação da despesa e de redução da dívida, enquadrando um conjunto alargado de medidas focadas na melhoria da oferta e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, mas também na satisfação dos profissionais com o trabalho no SNS».

Considera ainda que a «entrada em atividade da Direção Executiva do SNS contribuirá também para melhorar o funcionamento e a eficiência do SNS». Recorde-se que o Estatuto do SNS foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 52/2022, de 4 de agosto, e a orgânica da Direção Executiva do SNS, pelo Decreto-Lei n.º 61/2022, de 23 de setembro, e que esta estrutura DE-SNS, IP) integra o SNS.

Finalmente é de referir que a «despesa financiada por receitas de impostos totaliza cerca de 12 349,8 milhões de euros, dos quais 12 207,5 milhões de euros respeitam a financiamento para o SNS, em dotação especifica».

Quadro 5.50. Saúde (PO14) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)
014 - SAÚDE	**11 126,1**	**12 297,1**	**10,5**
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	115,1	89,6	-22,2
CONTRIBUIÇÃO DISPOSITIVOS MÉDICOS	16,3	18,9	15,9
CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA	13,9	17,2	23,7
IMPOSTO SOBRE AS BEBIDAS NÃO ALCOÓLICAS	84,9	53,5	-37,0
TRANSFERÊNCIAS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE	11 011,0	12 207,5	10,9

Fonte: Ministério das Finanças

Finalmente, a ainda no âmbito do Relatório e do PO14, este assinala que se salienta, a medida relacionada com Hospitais e Clínicas, com 30 786,8 M€, e que representa 80,4% do total do programa.

Quadro 5.51. Saúde (PO14) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	**38 291,3**	**100,0**
020 - SAÚDE - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	287,9	0,8
021 - SAÚDE - INVESTIGAÇÃO	58,7	0,2
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	30 786,8	80,4
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	5 568,6	14,5
073 - SAÚDE - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	418,7	1,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	419,4	1,1
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	17,4	0,0
100 - INICIATIVAS DE AÇÃO CLIMÁTICA	0,0	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	733,8	1,9
Despesa Total Não Consolidada	**38 344,5**	
Diferenças de consolidação	4,2	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	**14 858,0**	
Despesa Efetiva Consolidada	**14 804,8**	
Por Memória:		
Ativos Financeiros	0,6	
Passivos Financeiros	52,6	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

O Relatório aponta ainda no sentido de um SNS mais justo e inclusivo, que responda cada vez melhor às

necessidades da população, através dos seguintes eixos de ação do Ministério da Saúde (MS):

- Promover a saúde e prevenir a doença;
- Ter direito à saúde é ter acesso: melhorar o acesso ao SNS;
- Melhorar a cobertura dos cuidados de saúde primários e reforçar os cuidados de saúde oral;
- Melhorar o acesso e a eficiência dos hospitais públicos;
- Concluir a reforma de saúde mental;
- Alargar as respostas em cuidados continuados integrados e paliativos;
- Reforçar a política de recursos humanos do SNS.

Bem como apostando nas seguintes ferramentas de apoio às políticas de saúde:

- Transição Digital: Melhorando o acesso ao SNS e a resposta institucional;
- Promovendo o acesso ao medicamento e à inovação;
- Modernizando as infraestruturas e equipamentos do SNS;
- Utilizando os recursos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

C) O articulado da Proposta de Lei

A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2022, contém, no seu articulado, diversas disposições especialmente aplicáveis ao âmbito de atuação da desta Comissão de que fará sentido destacar:

- **Artigo 8.º** (Alterações orçamentais), que, no seu n.º 2, autoriza o Governo, «através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder a alterações orçamentais resultantes de operações não previstas no orçamento inicial das entidades do setor da saúde, destinadas à regularização de dívidas a fornecedores, bem como de outras entidades públicas, nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial.»;
- **Artigo 10.º** (Retenção de montantes nas dotações, transferências e reforço orçamental), que, no seu n.º 1, estipula que «As transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado para os organismos autónomos da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais devem ser retidas para satisfazer débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor da CGA, IP, do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP (ADSE, IP), do Serviço Nacional de Saúde (SNS), da segurança social e da DGTF, em matéria de contribuições e impostos e resultantes da não utilização ou da utilização indevida de Fundos Europeus.»;
- **Artigo 12.º** (Transferência para fundações), que exclui os requisitos cumulativos das transferências para fundações por entidades públicas dependem da verificação nos casos dos «serviços e organismos na esfera de competências dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da ciência, tecnologia e ensino superior, da educação e da saúde, quando se encontrem ao abrigo de protocolo de cooperação celebrado com as uniões representativas das instituições de solidariedade social;»
- **Artigo 25.º** (Aplicação de regimes laborais especiais na saúde), que dispõe, no seu n.º 1, que «Os níveis retributivos, incluindo suplementos remuneratórios, dos trabalhadores com contrato de trabalho no âmbito dos estabelecimentos ou serviços do SNS com natureza de entidade pública empresarial, celebrado após a entrada em vigor da presente lei, não podem ser superiores e são estabelecidos nos mesmos termos dos correspondentes aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas inseridos em carreiras gerais ou especiais.»;

No n.º 2 «O disposto no número anterior é igualmente aplicável aos acréscimos remuneratórios devidos pela realização de trabalho noturno, trabalho em dias de descanso semanal obrigatório e complementar, e trabalho em dias feriados.»;

No seu n.º 3 «O disposto nos números anteriores é aplicável a todos os profissionais de saúde, independentemente da natureza jurídica da relação de emprego, bem como do serviço ou estabelecimento de saúde, desde que integrado no SNS, em que exerçam funções, sendo definidos, por via do decreto-lei de execução orçamental, os termos em que podem ser excecionados.»;

- **Artigo 26.º** (Contratação de médicos aposentados), que dispõe que, em 2023, os médicos aposentados que exerçam funções em quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, pessoas coletivas públicas ou empresas públicas, mantenham a respetiva pensão de aposentação, acrescida de 75% da remuneração correspondente à categoria e, consoante o caso, escalão ou posição remuneratória, bem como regime de trabalho, detidos à data da aposentação;
- **Artigo 58.º** (Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências), que dispõe que o Fundo de Financiamento da Descentralização transferirá para o setor da saúde um valor de até € 127 869 661, no âmbito do financiamento das competências descentralizadas para os municípios do território continental;
- **Artigo 123.º** (Contratos-programa na área da saúde), os contratos-programa a estabelecer pela Direção Executiva do SNS, pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP, pelas unidades de saúde, EPE, e unidades de saúde, SPA, são autorizados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, carecendo de idêntica autorização o contrato-programa a celebrar entre a ACSS e a SPMS, relativo às atividades contratadas no âmbito do desenvolvimento dos sistemas de informação e comunicação e mecanismo de racionalização de compras a prover ao SNS, podendo os contratos referidos, bem como os contratos-programa celebrados no âmbito do funcionamento ou implementação da RNCCI e do funcionamento da Rede Nacional de Cuidados Paliativos, envolver encargos até um triénio. Fora dos casos referidos, os contratos dos centros hospitalares, hospitais e unidades locais de saúde com natureza de entidade pública empresarial estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
- **Artigo 124.º** (Prescrição de medicamentos), no qual se prevê que a prescrição de medicamentos comparticipados pelo SNS, nas unidades de saúde privadas e por parte dos médicos no exercício da medicina privada, deve obedecer às condições e orientações aplicáveis à prescrição nas unidades de saúde do SNS;
- **Artigo 125.º** (Encargos com prestações de saúde no Serviço Nacional de Saúde), nos termos do qual se determina que são suportados pelo orçamento do SNS e do SRS os encargos com as prestações de saúde realizadas por estabelecimentos e serviços do SNS ou do SRS aos beneficiários da ADSE, dos serviços de assistência na doença da GNR e da PSP (SAD), bem como da assistência na doença aos militares das Forças Armadas (ADM);
- **Artigo 126.º** (Receitas do Serviço Nacional de Saúde), que dispõe que o Ministério da Saúde, através da ACSS, implementa as medidas necessárias à faturação e à cobrança efetiva de receitas, devidas por terceiros, legal ou contratualmente responsáveis, nomeadamente mediante o estabelecimento de penalizações no âmbito dos contratos-programa. De destacar, nos seus n.os 4 e 5, a manutenção da exceção nas cativações de entidades no âmbito do Ministério da Saúde;
- **Artigo 127.º** (Transição de saldos do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP, dos Serviços de Assistência na Doença e da Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas), que determina que os saldos apurados na execução orçamental de 2022 da ADSE, dos SAD e da ADM transitam automaticamente para os respetivos orçamentos de 2023;
- **Artigo 128.º** (Planos de liquidação dos pagamentos em atraso no Serviço Nacional de Saúde), prevendo que, em 2023, são atualizados os planos de liquidação dos pagamentos em atraso das entidades públicas empresariais do SNS, por referência com os pagamentos em atraso registados em 31 de dezembro de 2022 e, adicionalmente, com a dívida vencida, caso esteja assegurado o pagamento, seguindo o princípio da senioridade;
- **Artigo 129.º** (Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais ao Serviço Nacional de Saúde), que estatui o pagamento destes serviços à ACSS, IP, pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores;
- **Artigo 130.º** (Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais aos serviços regionais de saúde), que estatui o pagamento pelas autarquias locais, pelos serviços municipalizados e pelas empresas locais das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores aos respetivos serviços regionais de saúde, pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores;
- **Artigo 172.º** (Consignação da receita ao setor da saúde), no qual se prevê que a receita obtida com o imposto sobre as bebidas não alcoólicas seja consignada à sustentabilidade do SNS, centralizada na ACSS, IP, e nos Serviços Regionais de Saúde das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, conforme a circunscrição onde sejam introduzidas no consumo;

- **Artigo 184.º** (Contribuição sobre a indústria farmacêutica), que mantém em vigor, a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica, nos termos do artigo 168.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, na sua redação atual;
- **Artigo 185.º** (Contribuição extraordinária sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS), mantêm em vigor o regime que cria uma contribuição extraordinária sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS.

Merecerá nota ainda no presente parecer que não consta nenhuma disposição sobre a fixação de profissionais de saúde em zonas geográficas carenciadas (tal como sucedia nas propostas de lei de Orçamento do Estado anteriores cfr. artigo 42.º da Lei n.º 12/2022). Disposição análoga é hoje constante do Estatuto do SNS (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 52/2022, de 4 de agosto).

Encontramos ainda situações idênticas, de mudança do quadro legal habitual – que constava na PLOE e depois na Lei do OE – no articulado dos Decretos-Leis n.os 52/2022 e 61/2022, de, respetivamente, de 4 de agosto e 23 de setembro, e que definem o Estatuto do SNS e da sua Direção Executiva, que consagram um regime excecional de contratação (artigo 17.º) e o Financiamento do Serviço Nacional de Saúde (artigo 22.º), do primeiro daqueles diplomas.

PARTE II – Opinião do Deputado Relator

O Deputado relator exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a proposta de lei em análise, reservando a sua posição para o debate em reunião Plenária da Assembleia da República.

PARTE III – Conclusões

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República, em 10 de outubro de 2023, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023;

2 – Esta apresentação foi realizada nos termos do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP e do artigo 118.º do RAR, reunindo os requisitos formais do artigo 124.º do RAR;

3 – De acordo com as normas regimentais aplicáveis [artigo 205.º e 206.º, n.º 1, alínea *b*)], compete à Comissão de Saúde, na parte respeitante a sua competência material, a emissão de um parecer setorial sobre a iniciativa em análise;

4 – A presente iniciativa contém as principais linhas estratégicas de orientação da política do Governo, para o setor da saúde, no ano de 2023;

5 – A Comissão de Saúde considera que estão reunidas as condições para que a proposta de lei em análise possa ser apreciada em Plenário;

6 – Deve o presente parecer ser enviado, depois de aprovado, à Comissão de Orçamento e Finanças.

Lisboa, 25 de outubro de 2022.

O Deputado relator, Jorge Seguro Sanches — O Presidente da Comissão, António Maló de Abreu.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, registando-se a ausência do CH, do PCP e do BE, na reunião da Comissão de 25 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE TRABALHO, SEGURANÇA SOCIAL E INCLUSÃO

Parecer

Índice:

Parte I – Considerandos

A) Enquadramento Económico
B) Política Orçamental para 2023
C) Receita e Despesa da Segurança Social
D) Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
E) Sustentabilidade financeira da Segurança Social

Parte II – Opinião da Deputada Autora do Parecer
Parte III – Conclusões e Parecer

PARTE I − Considerandos

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023.

A proposta de lei foi admitida a 10 de outubro de 2022 na Assembleia da República, cumprindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, tendo, por determinação do Sr. Presidente da Assembleia da República, nessa mesma data, baixado à Comissão de Orçamento e Finanças, como comissão competente, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão emitir parecer sobre a proposta de lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção.

A) Enquadramento Económico

O Relatório do Orçamento do Estado para 2023 (designado adiante de OE 2023), apresentado pelo XXIII Governo Constitucional, após dois anos severamente atingidos e afetados pela pandemia da COVID-19, apresenta-nos um enquadramento económico marcado pelo surgimento de pressões inflacionistas. O conflito armado na Ucrânia constitui, segundo o OE 2023, o principal facto geopolítico a condicionar a evolução da economia e do comércio mundial, motivado pelo aumento da incerteza global, da instabilidade do mercado energético internacional e da escassez e aumento de preços de diversas matérias-primas fundamentais para a indústria, bem como de produtos alimentares.

Nas projeções que faz no OE 2023, prevê-se uma desaceleração da economia portuguesa, com um crescimento real de 1,3% face ao crescimento estimado de 6,5% para 2022. Relativamente à dívida pública, antecipa-se no OE 2023 uma redução histórica do rácio em 10,5 pontos percentuais em 2022 para 115% do PIB[1]. Estabelece-se uma redução do rácio da dívida pública para 110,8% e uma redução do défice orçamental para 0,9%, melhoria impulsionada pelo Plano de Recuperação e Resiliência (designado adiante de PRR).

B) Política Orçamental para 2023

Tendo em conta o enquadramento anteriormente referido, entende o Governo que o OE 2023 «responde às necessidades do presente com os olhos postos no futuro» e, visando resposta às necessidades urgentes, «reforça rendimentos, protege o poder de compra, promove a justiça social, e fomenta a resiliência e a

[1] OE 2023 – *Relatório OE 2023* – página 51.

confiança de famílias num contexto exigente»[2].

«Ao mesmo tempo, e visando um crescimento sustentado de médio prazo, o Orçamento apoia o investimento das empresas e a capacidade produtivas nacionais, alinha trajetórias de médio prazo de reforço de rendimentos nos setores público e privado, e reforça o investimento público, particularmente direcionado para a transição verde e digital, um fator crucial na atual conjuntura»[3].

Tendo em conta o OE 2023, o esforço «é concretizado preservando a credibilidade financeira do Estado e assumindo que, com contas certas em tempos incertos, se promove a estabilidade e o apoio orçamental que permitirá ao País enfrentar com confiança um ano particularmente exigente. Em linha com a abordagem seguida nos últimos anos, também na execução do Orçamento do Estado para 2023, o Governo continuará a avaliar permanentemente a eficácia destas medidas e a situação macroeconómica, num esforço de equilíbrio, responsabilidade e justiça»[4].

Portanto, para 2023, e partindo do conhecimento de 2022, o OE 2023 estabelece a resposta, tendo presente o elevado grau de incerteza, perspetivando a degradação do cenário macroeconómico e as pressões inflacionistas.

Assim, a ação financeira do Estado para 2023 estruturar-se-á de acordo com cinco prioridades[5]:

1) Reforçar os rendimentos;
2) Mitigar a subida de preços e juros;
3) Acelerar a transição energética e climática;
4) Apostar no investimento e inovação;
5) Garantir a credibilidade orçamental.

Quando apreciamos o OE 2023 na área de competência da 10.ª Comissão Parlamentar verificamos:

1) Reforçar os rendimentos – tendo em conta o elevado grau de incerteza da evolução economia, o Governo assume o compromisso de dar continuidade à política de reforço de rendimentos, em três dimensões:

- Reforço das pensões e prestações sociais;
- Reforço dos rendimentos do trabalho;
- Apoio aos jovens e à natalidade.

Reforço das pensões e prestações sociais:

- **Atualização de pensões**

Segundo o OE 2023, «Em 2023, o Governo procede a uma atualização histórica das pensões, a mais alta desde a entrada no euro, com aumentos desde 4,43% até 3,53%, dependendo do valor da pensão. Tendo em consideração este aumento e o complemento excecional pago aos pensionistas em outubro de 2022 (+50% da pensão desse mês), garante-se que os pensionistas não perdem poder de compra no próximo ano. No conjunto destas duas medidas, os pensionistas com menores rendimentos terão um aumento equivalente a 8%, acima da inflação prevista.»[6]

- **Convergência do complemento solidário para idosos (CSI)**

«Dando cumprimento ao Programa do Governo, prosseguirá a trajetória de valorização real dos rendimentos dos pensionistas dos escalões mais baixos de rendimentos, nomeadamente através da reposição do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos acima do limiar de pobreza, de modo a reforçar a eficácia desta medida no combate à pobreza entre os idosos.»[7]

- **Atualização do indexante de apoios sociais (IAS)**

[2] OE 2023 – *Relatório OE 2023* – página 50.
[3] *Ibidem.*
[4] OE 2023, *Relatório OE 2023* – página 51.
[5] OE 2023, *Relatório OE 2023* – página 52.
[6] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 53.
[7] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 53 e 54.

O OE 2023 prevê, em 2023, uma atualização do indexante de apoios sociais (IAS) de 8%, para o valor de 478,7 euros (correspondendo a um aumento de +35,5 euros). «Este indexante é o valor de referência para o cálculo e determinação de diversos apoios sociais, tais como o Abono de Família, a Prestação Social para a Inclusão, o Rendimento Social de Inserção, entre outros, podendo impactar a vida de 1,6 milhões de beneficiários. Com a atualização de 8%, acima da inflação prevista, garante-se maior proteção social aos que mais precisam.»[8]

Reforço dos rendimentos do trabalho:

- **Aumentos salariais e outras valorizações na Administração Pública**

Todos os trabalhadores da administração pública terão, para 2023, «no mínimo, um aumento de 52,11 euros por mês nos seus salários base, sendo também garantida uma valorização de pelo menos 2%. Este esforço, por si só, garante uma atualização salarial média de 3,6% no próximo ano. Acrescem as progressões e promoções, bem como a valorização das carreiras de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional, assegurando-se a diferenciação adequada entre as carreiras, e a subida da base remuneratória da Administração Pública (BRAP) para 761,58 euros. A esta atualização acresce ainda o desenvolvimento na carreira dos trabalhadores (promoções e progressões), pelo que, no seu conjunto, estas iniciativas resultam num aumento do ganho médio dos trabalhadores em funções públicas de 5,1% e num impacto orçamental de 1320 milhões de euros: 905 milhões de euros para a atualização da base remuneratória e outras valorizações remuneratórias; 338 milhões de euros para progressões e promoções (obrigatórias e decorrentes de alterações a carreiras); 77 milhões de euros para a atualização do subsídio de refeição.»[9]

- **Redução transversal do IRS**

No que diz respeito ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), o Governo propõe atualizar os escalões «no valor de referência de aumentos salariais para 2023, ou seja, 5,1%.» Propõe ainda «a redução em dois pontos percentuais, de 23% para 21%, da taxa marginal do segundo escalão de IRS (e, em consequência, diminui a taxa média nos restantes escalões), a qual permitirá a redução de imposto a pagar para mais de 2 milhões de agregados.»[10]

- **Reformulação das regas do Mínimo de Existência**

Segundo o OE 2023, «O mínimo de existência pretende proteger agregados de baixos rendimentos, ao impedir que, da aplicação das regras de liquidação do IRS, estes agregados fiquem na disposição de um rendimento líquido inferior a determinado valor – o maior entre o salário mínimo nacional e 1,5 vezes o valor anual do indexante dos apoios sociais (ou seja, considerando 1,5 x 14 x IAS).

Considerando que a aplicação desta regra é feita no final da liquidação do imposto, verifica-se que, para um conjunto significativo de agregados com o rendimento bruto ligeiramente superior ao limite do Mínimo de Existência, o rendimento líquido de IRS é igual a este limite.

O Governo propõe agora reformular as regras de forma a conferir maior progressividade ao imposto, passando de uma lógica de aplicação no final da liquidação para uma lógica de abatimento em fase anterior ao cálculo do valor do imposto a pagar.

Paralelamente, o mínimo de existência é fixado em 10 640 euros para 2023 (face aos 9870 euros em 2022), passando nos anos seguintes a ser atualizado em função da evolução do IAS.

Esta reforma terá efeitos já sobre os rendimentos de 2022 (através da declaração de IRS em 2023) e será alargada de forma faseada para os rendimentos de 2023 e de 2024.

Relativamente a 2022, beneficiará titulares de rendimentos brutos anuais até cerca de 11 220 euros, em 2023 será alargada até cerca de 13 mil euros anuais e em 2024 beneficiará pessoas até cerca de 14 000 euros (1000 por mês).

Em 2023, o benefício por titular será, em média, 195 euros por ano, atingindo cerca de 425 euros para os titulares atualmente mais afetados. Já em 2024, o benefício médio por titular aumentará para cerca de 230 euros por ano e o benefício máximo para cerca de 500 euros por ano.»[11]

[8] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 55.
[9] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 55 e 56.
[10] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 56
[11] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 57 e 58.

- **Novo modelo de retenção na fonte**

O OE 2023 prevê ainda um novo modelo de retenção na fonte. Segundo o OE 2023, «O sistema atual de retenções na fonte de IRS baseia-se na aplicação de uma taxa de retenção (que varia consoante o nível de rendimento) sobre a totalidade do rendimento. Assim, no limiar da mudança do escalão de rendimento, em que a taxa aumenta, ocorrem situações de regressividade, em que um aumento do rendimento bruto não é refletido num aumento do rendimento líquido, nesse mês.

Embora estas situações sejam corrigidas aquando da entrega da declaração anual de IRS (por via de reembolso de IRS), a reformulação do sistema de retenções na fonte garantirá que a um aumento do rendimento bruto corresponde sempre a um aumento no rendimento líquido, no próprio mês.

Assim, durante o ano de 2023, as entidades pagadoras deverão adaptar os seus sistemas de pagamento de salários e pensões por forma a aplicar as novas tabelas de retenção na fonte, as quais passarão de um modelo de taxa única para um modelo de taxas marginais, tal como verificado para o cálculo do valor de IRS a pagar em cada ano.»[12]

- **Redução das retenções na fonte para trabalho suplementar**

Redução das retenções na fonte para trabalho suplementar a aplicar aos trabalhadores com mais de 100 horas extras anuais. «No âmbito do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, por forma a garantir maior liquidez aos trabalhadores e às famílias portuguesas, propõe-se a redução da taxa de retenção na fonte de IRS para metade, a partir das 100 horas de trabalho suplementar.»[13]

- **Benefício fiscal à valorização salarial**

O OE 2023 prevê um benefício fiscal à valorização salarial para as empresas que aumentem salários em linha com o acordo de competitividade e rendimentos. Assim, segundo o relatório, «Cria-se o incentivo fiscal à valorização salarial, tendo em vista promover o aumento dos rendimentos dos trabalhadores, garantindo uma diminuição do IRC para todas as empresas que acompanhem, através da contratação coletiva dinâmica, as valorizações salariais dos trabalhadores.

Em concreto, determina-se que são majorados em 50% todos os custos – quer remuneração fixa, quer contribuições sociais – inerentes a valorizações em linha com o acordo de competitividade e rendimentos. De modo a incentivar a estabilidade dos vínculos laborais, são abrangidos pelo regime os encargos relativos a trabalhadores com vínculos a tempo indeterminado e com remunerações acima da remuneração mínima mensal garantida do ano respetivo. Por fim, como medida de combate à desigualdade de rendimentos, determina-se que não poderão beneficiar do presente regime as empresas que agravem o seu leque salarial entre a maior e menor remunerações atribuídas aos trabalhadores num determinado ano.»[14]

Apoios a jovens e à natalidade:

- **Alargamento do IRS jovem**

O alargamento do IRS Jovem destina-se aos jovens entre 18 e 26 anos (ou 30, no caso de doutoramento) com qualificações de nível 4 (curso profissional) ou superior. Com esta medida, pretende o Governo reforçar «o regime do IRS Jovem, no sentido de aumentar a isenção aplicável aos rendimentos dos jovens, atualmente prevista em 30% nos dois primeiros anos, 20% nos dois anos subsequentes e 10% no último ano, para 50% no primeiro ano, 40% no segundo ano, 30% nos terceiro e quarto anos e 20% no último ano. Adicionalmente, os limites máximos de isenção são aumentados de 7,5 x IAS (nos anos 1 e 2), 5 x IAS (nos anos 3 e 4) e 2,5 x IAS (no ano 5), para, respetivamente, 12,5 x IAS (no ano 1), 10 x IAS (no ano 2), 7,5 x IAS (nos anos 3 e 4) e 5 x IAS (no ano 5).»[15]

- **Alargamento do apoio aos estudantes do ensino superior**

Segundo o Relatório do OE 2023, este alargamento destina-se aos estudantes de ensino superior que, apesar de não serem bolseiros de ação social, se enquadram num nível de rendimentos que justifica a atribuição de apoio ao alojamento. «Os apoios ao alojamento a atribuir serão idênticos aos já atribuídos aos estudantes bolseiros, correspondendo a um apoio mensal que vai dos 221 euros até aos 288 euros,

[12] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 60.
[13] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 61.
[14] OE 2023, *Relatório OE 2023,* pág. 61.
[15] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 62.

dependendo do concelho em que se situa a instituição de ensino superior. Esta medida é pertinente num momento em que o Governo se encontra a reforçar o parque público de alojamento para estudantes a preços acessíveis, que deverão aliviar a pressão dos custos do alojamento para estudantes à medida que forem sendo concluídas, nos próximos anos.»[16]

- **Garantia para a infância**

Segundo o OE 2023, «A redução das desigualdades e o combate à pobreza são prioridades estratégicas do Governo, assim como o reforço do sistema de proteção social. A garantia para a infância é uma prestação automática atribuída a crianças em situação de pobreza extrema. Em 2023, esta prestação garante, em complemento com o abono de família, que todas estas crianças recebem pelo menos 1200 euros anuais.»[17]

- **Reforço do abono de família**

Esta medida é destinada às crianças. Segundo o OE 2023, será assim «concluído o compromisso, iniciado em 2022, de atribuir pelo menos o montante anual de 600 euros (50 euros mensais) para as crianças pertencentes ao 1.º e ao 2.º escalão do abono. Em 2023, o montante auferido pelas crianças com mais de 6 anos é aumentado de 41 euros para 50 euros (mais 22%).

Adicionalmente, o limite superior do 3.º escalão do abono de família foi aumentado estruturalmente (de 1,5 para 1,7 IAS), possibilitando que 80 mil crianças recebam mais abono, durante mais anos.»[18]

- **Gratuitidade das creches**

Relativamente à gratuitidade das creches (para crianças até aos 3 anos), «O Governo prossegue com o aumento da abrangência da medida da gratuitidade das creches, assim como a extensão da gratuitidade às creches da rede lucrativa aderentes, para as famílias que não tenham vaga na rede social solidária nos concelhos de residência ou de trabalho.»[19]

De referir o impacto das medidas de política orçamental a implementar em 2023, assim como as medidas em políticas invariantes, decididas em 2022, com repercussão nas contas de 2023.

Quadro 1

Quadro AI.1. Quadro de políticas invariantes: variação 2023 face a 2022
(milhões de euros)

	Milhões de euros 2023
Despesas com Pessoal	512,0
Progressões e Promoções	284,0
Contratações em curso	110,0
Aumento RMMG	118,0
Pensões	1 427,0
Efeito composição: aumento pensão média e variação de pensionistas	272,0
Atualização regular pensões	1 155,0
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	-201,6
Gratuitidade das creches (ano letivo 2022 / 2023)	40,0
Investimentos estruturantes	457,2
Entrega material militar	172,0
Consumos intermédios (inclui Saúde)	1 078,0
Juros devidos pelas Administrações Públicas	1 197,0
Abono de Família (alteração dos escalões + elegibilidade)	13,1
Pacote Garantia Infância (despesa e receita)	135,0
Dedução de IRS a partir do 2.º filho	10,0
Atualização do Indexante dos Apoios Sociais	155,0
Aumento de lugares na RNCCI	43,0
Lei de Programação Militar	20,0
Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna	64,4
Redução IVA eletricidade	67,0
Transição para o mercado regulado gás	60,0
Incentivo Fiscal à Recuperação	150,0
Manutenção dos preços dos passes e tarifas	66,0
Isenção das taxas moderadoras	31,0
Transferência para o Orçamento da União Europeia	-93,2
Impacto no saldo	**5 403,0**

*pág.362 do Relatório do OE 2023

[16] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 62.
[17] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 63.
[18] *Ibidem.*
[19] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 64.

Quadro 2

Quadro 3.3. Despesa: Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023
(milhões de euros)

Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023	M€ 2023
Despesa	**2 949**
Despesas com pessoal	**1 430**
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%	620
Progressões e promoções (i)	284
Alterações a carreiras	221
Aumento da RMMG para 761,58€ (i)	118
Contratações em curso (i)	110
Aumento do subsídio de alimentação	77
Prestações sociais	**1 660**
Pensões: atualização regular (i)	1 155
Atualização do indexante de apoios sociais (IAS) (i)	155
Aumento do abono de família e alteração de escalões (i)	66
Manutenção do preço dos passes e tarifas (i)	66
Gratituidade das creches (ii)	60
Reforço complemento solidário para idosos	53
Garantia infância (i)	53
Aumento de lugares na RNCCI (i)	43
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	10
Revisão da despesa pública	**-141**

Fonte: Ministério das Finanças. Nota: (i) Invariante; (ii) Parcialmente invariante.

*pág.109 do Relatório do OE 2023

Quadro 3

Quadro 3.2. Receita: principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023
(milhões de euros)

Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023	M€ 2023
Receita	**-1 629**
IRS	**-1 010**
Atualização dos escalões a 5,1%	-300
Redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação	-250
Reforma do Mínimo de Existência	-200
Redução transversal das taxas	-200
Complemento abono de família (i)	-30
Alargamento do IRS Jovem	-15
Aumento das deduções no IRS a partir do 2.º filho (i)	-10
Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de produção de energias renováveis à rede (i)	-5
IRC	**-210**
Incentivo fiscal à recuperação (i)	-150
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal (i)	-60
IVA	**-127**
Redução do IVA da electricidade (i)	-67
Transição para o mercado regulado gás (i)	-60
ISP	**-385**
Redução do ISP	-335
Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	-25
Fim gradual das isenções de ISP	5
Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	-30
Outros impostos indiretos	**134**
Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4%	134
Outra receita	**-31**
Isenção das taxas moderadoras (i)	-31

Nota: (i) invariante.
Fonte: Ministério das Finanças.

*pág.108 do Relatório do OE 2023

Daqui se destaca, do lado da receita, o pacote IRS, com perda prevista de 1010 milhões de euros. Destaca-se, do lado da despesa, a atualização das pensões (1155 milhões de euros), a atualização do indexante de apoio sociais (IAS) (155 milhões de euros), a gratuitidade das creches (53 milhões de euros) e a garantia para a infância (53 milhões de euros).

C) Receita e Despesa da Segurança Social

No relatório do Orçamento do Estado para 2023, antevê-se um aumento de receitas de contribuições e quotizações (5,8% face à previsão de execução para 2022), atingindo o montante de 23 323,9 milhões de

euros.

A previsão de receita efetiva total atingirá o montante de 36 487,4 milhões de euros, um aumento de 2148,2 milhões de euros face à previsão do ano anterior. A redução de receita face a 2022 (615,3 milhões euros) será influenciada, segundo o relatório, essencialmente, pelo acréscimo das contribuições (1278,6 milhões de euros) e das transferências do exterior (970,3 milhões de euros), conjugado com a eliminação das transferências do OE para financiamento das medidas extraordinárias de resposta à pandemia.

Quanto à despesa efetiva total, *estima-se que a mesma venha a aumentar 2,2%, face à previsão de execução de 2022, atingindo um montante na ordem dos 32 482,7 milhões de euros.*[20]

O relatório sublinha ainda que, «no conjunto da despesa efetiva, destaca-se a despesa com pensões e complementos, do deverá atingir, em 2023, o valor de 20 026,7 milhões de euros (excluindo as pensões do Regime Substitutivo dos Bancários), registando um crescimento de 1,4% em relação a 2022 e representando cerca de 61,7% da despesa efetiva total.

Para o incremento da despesa com prestações sociais contribuem, ainda, os acréscimos previstos com o abono de família (14,7%), o complemento solidário para idosos (26,3%), a prestação social para a inclusão (6,4%), os programas e prestações de ação social (4,4%) e as prestações de parentalidade (7,7%), entre outras.»[21]

Quadro 4

Quadro 4.17. Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	OSS 2022 Lei 12/2022	Prev. Exec 2022	OSS 2023	Variação (milhões de euros)
1. Receitas correntes	**33 601,6**	**34 334,9**	**36 475,7**	**2 140,8**
Contribuições e quotizações	21 165,8	22 045,2	23 323,9	1 278,6
Receitas de Jogos sociais (SCML - Depart. de Jogos)	219,1	212,9	205,7	-7,2
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa a Iva Social	970,1	970,1	1 028,5	58,4
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI	148,1	148,1	145,0	-3,1
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	297,3	297,3	440,2	142,9
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	34,0	34,0	38,0	4,0
Transferência do OE - Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	200,0	615,3	,0	-615,3
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 990,1	7 035,3	7 337,1	301,8
Transferências do OE - CPN	140,1	140,1	115,8	-24,3
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	411,3	409,2	401,0	-8,1
Transferências do OE - POAPMC	2,0	2,0	2,1	,1
Transferências do OE - COFACO	,0	,4	1,0	,6
Transferências do OE - CPN (outros PO PT2020)	15,5	15,5	39,1	23,6
Transferências Administração Central - outras entidades	358,3	358,6	374,2	15,6
Transferências do IEFP/FSE	,0	,0	,0	,0
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	1 807,2	1 183,1	2 153,4	970,3
Outras receitas e transferências correntes	842,8	867,9	870,7	2,8
2. Receitas de capital	**7,2**	**4,2**	**11,7**	**7,5**
Transferências do Orçamento de Estado	1,9	1,9	1,4	-,5
Outras receitas capital	5,3	2,4	10,3	7,9
3. Total da receita (1+2)	**33 608,8**	**34 339,2**	**36 487,4**	**2 148,2**
4. Despesas correntes	**30 914,3**	**31 708,7**	**32 371,0**	**662,3**
Pensões	19 078,3	19 749,7	20 026,7	277,1
Sobrevivência	2 649,4	2 682,1	2 842,4	160,3
Invalidez	1 179,4	1 172,5	1 208,2	35,6
Velhice	14 284,3	14 281,5	15 009,0	727,5
Beneficiários dos Antigos Combatentes	45,0	44,6	46,7	2,1
Parcela de atualização extraordinária de pensões	920,1	921,1	920,5	-,7
Complemento excecional de pensão		647,9		
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário + BPN	412,8	410,5	402,8	-7,7
Complementos de pensão - Carris	6,7	6,4	6,6	,2
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	,2	,2	,2	,0
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1 542,9	1 354,2	1 343,5	-10,7
Subsídio e complemento por doença	799,5	871,4	850,7	-20,7
Abono Família	838,3	774,6	888,1	113,6
Garantia Infância	35,5	22,0	70,6	48,6
Prestações de parentalidade	673,0	726,5	782,8	56,2
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	200,0	615,8	,0	-615,8
Rendimento Social de Inserção	377,2	344,3	363,7	19,4
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	30,0	9,7	31,0	21,3
Prestação social para a inclusão e complemento	450,6	470,7	500,7	30,0
Outras prestações	404,4	614,4	365,4	-249,0
Complemento Solidário para Idosos	205,2	201,2	254,0	52,9
Ação social	2 241,9	2 411,1	2 518,1	107,0
Administração	405,2	390,0	411,9	22,0
Outras despesas correntes	1 425,6	1 349,2	1 533,1	183,8
das quais:				,0
Transferências e subsídios correntes	1 424,7	1 348,3	1 527,1	178,8
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1 787,1	1 386,7	2 021,0	634,4
das quais:				,0
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1 629,4	1 286,2	1 862,5	576,3
5. Despesas de capital	**98,5**	**86,7**	**111,7**	**25,0**
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-PIDDAC OE)	2,9	1,9	2,4	,5
Outras	95,6	84,9	109,3	24,4
6. Total da despesa (4+5)	**31 012,8**	**31 795,5**	**32 482,7**	**687,3**
7. Ativos financeiros líquidos de reembolsos	**-2 065,0**	**-10 433,6**	**-5 490,0**	**4 943,7**
8. Passivos financeiros líquidos de amortizações	**8 800,5**	**666,1**	**6 070,0**	**5 403,9**
9. Saldo global (3-6)	**2 596,0**	**2 543,7**	**4 004,7**	**1 461,0**

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

*pág.151 do Relatório do OE 2023

[20] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág.150

[21] *Ibidem*

Receita

O Governo no âmbito das contribuições e quotizações, prevê que a receita para 2023 atinja o montante de 23 323,9 milhões de euros, significando um aumento de 5,8%. Considera o Governo que este aumento deriva da recuperação económica, a permanência da taxa de desemprego (em 5,6%), do crescimento do emprego (em 0,4%) e da retoma no crescimento real do PIB (1,3%).

«Prevê-se que o Orçamento do Estado reduza as transferências correntes para a Segurança Social, que, em 2023, atingirão o montante de 7495,2 milhões de euros (excluindo a transferência para cobertura do Regime Substitutivo dos Bancários), o que corresponde a uma diminuição de 313,5 milhões de euros face a 2022. Esta redução está fundamentalmente associada à eliminação, em 2023, de transferências associadas às medidas COVID-19. Desta receita total orçamentada em 2023, 7337,1 milhões de euros visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social e 1028,5 milhões de euros referem-se à transferência do Orçamento do Estado relativa ao IVA Social.» [22]

O Governo prevê transferências do OE para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), estando a ser considerada uma transferência de 38 milhões de euros relativos ao adicional à contribuição do setor bancário, uma transferência de 145 milhões de euros relativa do Adicional ao imposto municipal sobre imóveis e uma transferência de 440,2 milhões de euros da parcela do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas.

«Os restantes 158,1 milhões de euros das transferências correntes do Orçamento do Estado para a Segurança Social referem-se, principalmente, à componente pública nacional das ações de formação profissional cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu, ao financiamento do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e de outros programas operacionais do PT2020 e do PT2030 no âmbito da ação social.

As transferências correntes do exterior deverão ascender a 2153,4 milhões de euros, destinando-se a cofinanciar ações de formação profissional no âmbito do Fundo Social Europeu, o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e outros programas operacionais do PT2020 e PT2030 no âmbito da ação social.» [23]

Despesa

Prevê-se que a despesa efetiva total orçamentada para o ano de 2023 atinja 32 482,7 milhões de euros, o que representa um decréscimo de 2,2% face à execução orçamental provisória de 2022.

Prestações Sociais

Em 2023, no cômputo global, a estimativa da despesa com pensões e com os respetivos complementos, incluindo as associadas ao Regime Substitutivo dos Bancários, é 20 436,3 milhões de euros.

Na previsão de despesa com pensões foram considerados os seguintes pressupostos:

- O pagamento do complemento excecional a pensionistas [montante adicional de 50% do valor a título de pensões cujo valor total seja menor ou igual a 12 vezes o valor do indexante de apoios sociais (IAS)] no mês de outubro;
- Antecipação da idade de reforma das pessoas com deficiência;
- Atualização das pensões e de outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de Segurança Social;
- Prestações de parentalidade: a despesa prevista para 2023 ascende a 782,8 milhões de euros, evidenciando um crescimento e 7,7% face à previsão de execução para 2022, incluindo o impacto da medida de aumento do número de dias de gozo do subsídio parental inicial exclusivo do pai para 28;
- Complemento solidário para idosos (254 milhões de euros – um aumento faseado do valor de referência do CSI até igualar o valor do limiar da pobreza – convergência deverá ser concretizada em quatro anos);
- Prestação social para a inclusão (500,7 milhões de euros – uma variação de 6,4% face à execução prevista para 2022).

[22] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág.152.
[23] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág.152.

Ação Social

No relatório do Orçamento do Estado para 2023, «os encargos com a ação social estão orçamentados em 2518,1 milhões euros, o que representa um aumento de 4,4% face à previsão de execução de 2022, garantindo assim a continuidade do alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), do PARES e o reforço da despesa associada a acordos de cooperação com o terceiro setor. No orçamento para 2023 estão considerados 131,8 milhões de euros relativos ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), dando cobertura a diversas respostas sociais. Contemplam-se ainda os impactos inerentes à gratuitidade das creches para os setores solidário e lucrativo».[24]

Outras despesas

As despesas de administração previstas no Orçamento para 2023 correspondem ao montante de 411,9 milhões de euros, com 16,9 milhões afetos ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Isto representa, quanto à previsão de execução de 2022, um acréscimo de 5,6%.

No âmbito do PRR, para 2023, está compreendido nas despesas de capital o valor de 39,5 milhões de euros.

Prevê-se ainda que a despesa com ações de formação profissional e ação social, cofinanciadas por fundos comunitários, venha a situar-se nos 2021 milhões de euros.

Saldo Orçamental

Face ao volume de receita e despesa considerados no orçamento da Segurança Social para o ano de 2023, o saldo orçamental deverá situar-se em:

- 4004,7 milhões de euros na ótica da Contabilidade Pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros).
- 4009,8 milhões de euros na ótica da Contabilidade Nacional.

D) Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Políticas

A pandemia da COVID-19 e o recente conflito num país europeu, na Ucrânia, desencadeou um conjunto de consequências económicas e sociais, determinando o ajustamento e a adoção de um conjunto de medidas excecionais de mitigação dos impactos.

Segundo o relatório, «no primeiro caso, já abrangeram, no âmbito do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 3,8 milhões de pessoas e cerca de 180 mil entidades empregadoras, num montante de 5,5 mil milhões de euros. Em paralelo, implementam-se agendas estratégicas já definidas, traduzindo o Orçamento do Estado para 2023 essas prioridades: resposta aos desafios demográficos; o combate às desigualdades, à pobreza e à discriminação; a promoção da Agenda para o Trabalho Digno (ATD); e a requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais. A implementação do PRR e do Programa Demografia, Qualificações e Inclusão contribuirão para reforçar o potencial de crescimento, a criação de postos de trabalho e a resiliência económica, social e institucional, em paralelo com a execução do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.»[25]

Assim, destaca-se (de acordo com a priorização do Governo apresentada):

- Acordo de médio prazo para a melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade;
- Reforço das políticas ativas de emprego;
- Licença de formação profissional e qualificação;
- Requalificação de trabalhadores;
- Novos modelos de organização do trabalho;
- Garantia para a infância e reforço do abono de família;

[24] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág.153.
[25] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág. 298 e 299.

- Alargamento da medida de gratuitidade das creches;
- Reforço do combate à pobreza dos idosos e das pessoas com deficiência;
- Regime de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice por deficiência;
- Plano de Ação para a Longevidade e Envelhecimento Ativo e Saudável;
- Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA 2017-2023);
- Casas de abrigo de vítimas de violência doméstica e alojamento de pessoas em situação de sem-abrigo;
- Alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais;
- Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-25 (ENIPD 2021-2025);
- Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio – SAPA:
    - Criação projeto piloto de Banco de Reutilização de Produtos de Apoio;
- Promoção das acessibilidades físicas e digitais:
    - Bolsa de intérpretes;
- Medidas extraordinárias no âmbito da resposta à crise na Europa;
- Mais pessoas – melhor qualidade de vida – mais e melhores oportunidades para todos;
- Criar melhores condições para a natalidade e parentalidade;
- Combater a pobreza infantil;
- Gratuitidade de frequência de creches e alargamento da rede;
- Promover um mercado de trabalho digno e promover a valorização do trabalho:
    - Revisão do Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho;
- Reforçar o papel do serviço público de emprego e apostar em políticas ativas para um mercado de emprego mais inclusivo;
- Melhorar os níveis de qualificação e potenciar a aprendizagem ao longo da vida:
    - Jovem + Digital
    - UPskill-Digital Skills &Jobs
- Combater a pobreza, a exclusão social e as desigualdades e proteger os idosos;
- Mais e melhor inclusão para as pessoas com deficiência;
- Setor social e solidário:
    - Respostas sociais e nova geração do apoio domiciliário
    - Cuidador Informal e Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)
    - Bolsa Nacional de Alojamento
    - Transferência de competências para os municípios no domínio da ação social

Orçamento

A despesa total consolidada do Programa Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, inscrita na proposta do Orçamento do Estado para 2023, é de 22 920,7 milhões de euros que, quando comparado com a execução provisória de 2022, corresponde a uma redução de 0,9%. Esta redução está influenciada pela realização, no ano de 2022, de encargos extraordinários com a pandemia e de apoios extraordinários de resposta à crise na Europa (60 euros de apoio às famílias mais vulneráveis, bem como apoios excecionais ao poder de compra), medidas para mitigação do aumento dos preços dos bens essenciais.

A receita total consolidada para 2023 ascende a 22 927,1 milhões de euros que, quando comparado com a execução provisória de 2022, corresponde a uma redução de 3,2%.

Quadro 5

Quadro 5.46. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO13) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

DESPESA				
Despesa corrente	22 404,2	22 144,5	-1,2	96,6
Despesas com o pessoal	407,1	465,0	14,2	2,0
Aquisição de bens e serviços	277,0	325,1	17,4	1,4
Juros e outros encargos	0,5	2,5	350,6	0,0
Transferências correntes	21 195,2	20 745,0	-2,1	90,5
Subsídios	518,3	563,6	8,8	2,5
Outras despesas correntes	6,1	43,3	n.r.	0,2
Despesa de capital	32,1	115,1	258,2	0,5
Investimento	28,4	111,7	292,6	0,5
Transferências de capital	3,7	3,4	-7,1	0,0
Outras despesas de capital	0,0			
Diferenças de consolidação	0,3	0,8		
Despesa efetiva consolidada	**22 436,7**	**22 260,4**	**-0,8**	
Ativos Financeiros	281,2	260,3	-7,4	1,1
Passivos Financeiros	400,2	400,0	0,0	1,7
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**23 118,0**	**22 920,7**	**-0,9**	
Receita total consolidada	**23 680,3**	**22 927,1**	**-3,2**	
Saldo Orçamental	**562,3**	**6,4**		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023
Receitas de Impostos	15 785,7
Receitas Próprias	5 184,7
Fundos Europeus	322,5
Transferências entre entidades	1 627,0
Diferenças de consolidação	0,8

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

*pág.306 do Relatório do OE 2023

Quadro 6

Quadro 5.48. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO13) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	**28 595,3**	**100,0**
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	0,4	0,0
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	3,4	0,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	4,9	0,0
024 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	24,6	0,1
026 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	18 356,9	62,4
027 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ACÇÃO SOCIAL	8 892,7	32,2
064 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - RELAÇÕES GERAIS DO TRABALHO	578,6	2,4
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	4,6	0,0
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	0,2	0,0
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	63,7	0,2
084 - SIMPLEX +	0,9	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	0,6	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,2	0,0
097 - PROGRAMA ATIVAR	484,7	
098 - INCENTIVO EXTRAORDINÁRIO À NORMALIZAÇÃO	0,7	1,2
100 - INICIATIVAS DE AÇÃO CLIMÁTICA	0,0	0,7
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	178,1	0,6
Despesa Total Não Consolidada	**29 255,8**	
Diferenças de consolidação	0,8	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	0,0	
Despesa Total Consolidada	**22 920,7**	
Despesa Efetiva Consolidada	**22 260,4**	
Por Memória:		
Ativos Financeiros	260,5	
Passivos Financeiros	400,0	
Consolidação de Operações financeiras	0,2	

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

*pág.307 do Relatório do OE 2023

Quadro 7

Quadro 5.47. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO13) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (%)
013 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	**16 159,0**	**15 757,3**	**-2,5**
PENSÕES E REFORMAS	5 839,1	6 209,4	6,3
TRANSFERÊNCIAS SEGURANÇA SOCIAL	10 319,9	9 547,9	-7,5
ADICIONAL DE SOLIDARIEDADE SOBRE O SETOR BANCÁRIO CONSIGNADO AO FEFSS	34,0	38,0	11,8
ADICIONAL DO IMI	148,1	145,0	-2,1
CONSIGNAÇÃO DO IRC AO FEFSS	297,3	440,2	48,1
IVA SOCIAL	970,1	1 028,5	6,0
LEI DE BASES	8 459,2	7 495,2	-11,4
PENSÕES DOS BANCÁRIOS	411,3	401,0	-2,5

Fonte: Ministério das Finanças.

*pág.297 do Relatório do OE 2023

E) Sustentabilidade financeira da Segurança Social

Sem prejuízo do aprofundamento do contido no Relatório sobre a sustentabilidade da Segurança Social, que acompanha o Relatório do OE 2023, verificamos que as atuais previsões relativas ao longo prazo do Sistema Previdencial da Segurança Social têm como base o Orçamento da Segurança Social para 2023, os dados físicos e financeiros do sistema de pensões do regime geral da Segurança Social de 2021 e os cenários demográfico e macroeconómico de longo prazo do *Ageing Report 2021*.

Deste ponto de partida, verifica-se que:

«As previsões de longo prazo do Sistema Previdencial de Segurança Social apontam para saldos negativos a partir do início da década de 30, rondando os -0,8% do PIB, e perpetuando-se até ao final do período da projeção (2060) ainda que menos negativo (-0,3% do PIB). Estas estimativas, que consideram um cenário de políticas invariantes, apontam para a manutenção da receita de contribuições e quotizações em 9,4% do PIB ao longo de todo o período da projeção e um aumento da despesa em cerca de 2 pp até por volta de 2040, quando atinge 10,2% do PIB, altura em que se inverte a tendência até 2060 cifrando-se em 9,7% do PIB.

Estes resultados mostram saldos mais positivos nos primeiros 20 anos, que decorrem de uma menor despesa com pensões, mas de idêntica magnitude no restante período quando se compara com os apresentados no Relatório do Orçamento do Estado para 2022.

Estima-se que a carteira de ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) no final de 2022 seja de 22,2 mil milhões de euros (9,3% do PIB), correspondendo a quase 143,4% dos gastos anuais com pensões do Sistema Previdencial. Assumindo uma rentabilidade de 4% ao longo do tempo, e que constituam receitas do fundo os saldos do sistema, as transferências do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis, a parcela do IRC e do Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário, projeta-se que o fundo não se esgote até ao final da projeção.»[26]

PARTE II − Opinião da Deputada Autora do Parecer

A Deputada autora do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa em Plenário, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento.

PARTE III − Conclusões e Parecer

Em face do exposto, a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão conclui o seguinte:

[26] OE 2023, *Relatório OE 2023*, pág.357 e 358.

1 – A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, foi admitida a 10 de outubro de 2022, reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais aplicáveis;

2 – Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão emitir parecer sobre a proposta de lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção;

3 – A presente iniciativa contém as principais linhas estratégicas de orientação da política do Governo, assim como os aspetos mais relevantes do orçamento para o Programa Solidariedade, Emprego e Segurança Social no ano de 2023;

4 – A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão considera que estão reunidas as condições para que a proposta de lei em análise possa ser apreciada em Plenário;

5 – A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão dá por concluído o processo de emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, a comissão competente, para os devidos efeitos.

Palácio de São Bento, 25 de outubro de 2022.

A Deputada autora do parecer, Helga Correia — O Vice-Presidente da Comissão, Alfredo Maia.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, com votos a favor do PS, do PSD, do CH, do PCP e do BE, registando-se a ausência da IL, na reunião da Comissão de 25 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE AMBIENTE E ENERGIA

Parecer

Índice

Parte I – Introdução
Parte II – Considerandos
Parte III – Opinião do Deputado Autor do Parecer
Parte IV – Conclusões

PARTE I – Introdução

O XXIII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª que aprova o Orçamento do Estado para 2023, no âmbito das suas competências políticas, conforme disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, e do poder de iniciativa, consubstanciado no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Dia 10 de outubro de 2022, a iniciativa deu entrada na mesa da Assembleia da República e, reunidos os requisitos formais previstos no artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, foi admitida.

De acordo com o n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, a proposta de lei é remetida «à comissão parlamentar competente em razão da matéria, para elaboração de parecer, e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de elaboração de parecer setorial, relativo às áreas das respetivas competências».

Nestes termos, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª baixou à Comissão de Orçamento e Finanças e foi remetida à Comissão de Ambiente e Energia.

Assim, o presente parecer incide sobre os domínios do Orçamento do Estado para 2023 que integram o

âmbito de competência material da Comissão de Ambiente e Energia nos termos do respetivo Regulamento.

PARTE II – Considerandos

1. Contexto de crise energética

O Relatório que acompanha a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª evidencia o objetivo de dar resposta ao contexto de crise energética que continuará a marcar a conjuntura que envolve o Orçamento do Estado para 2023. Em termos de diagnóstico há a salientar os seguintes aspetos:

- Os preços das matérias-primas não energéticas e energéticas, em agosto de 2022, estão 39,4% e 183,4% mais elevados face a janeiro de 2021;
- Em agosto de 2022, o preço do gás natural (Dutch TTF) registava um aumento de 159,3% face a fevereiro;
- O preço do Brent tem vindo a desacelerar, estando em setembro de 2022 abaixo do nível verificado em fevereiro;
- De acordo com as expectativas implícitas nos mercados de futuros, o preço do petróleo deverá abrandar em 2023, para 78 USD/bbl, comparado com valores previstos de 98 USD/bbl em 2022, ao que poderá acrescer uma tendência de apreciação do dólar norte-americano face ao euro;
- O índice de preços no consumidor (IPC) situou-se, em agosto, 6,3% acima do valor de fevereiro, sendo 60% deste aumento atribuível à subida dos preços dos produtos energéticos e dos bens alimentares não processados;
- Principais riscos − Elevado grau de incerteza quanto à evolução da guerra na Ucrânia. Maior pressão sobre os preços das matérias-primas e aumento das perturbações nas cadeias de produção. Novos aumentos dos preços dos bens energéticos com possível transmissão a outros bens e serviços, traduzindo-se num aumento das pressões inflacionistas;
- Fatores de resiliência – Portugal apresenta menor dependência energética, nomeadamente relativamente ao gás russo, face à generalidade das demais economias europeias e conta com uma elevada proporção de produção de energia elétrica baseada em energias renováveis;
- Análise de sensibilidade − Um cenário em que o preço do petróleo se situe 20% acima do assumido no cenário base, de acordo com a simulação efetuada, teria um efeito negativo de 0,1 pp no crescimento do PIB em 2023, em virtude da redução no crescimento do consumo e do investimento, parcialmente compensados pela redução no crescimento das importações.

2. Prioridades orçamentais e principais medidas

De entre as cinco prioridades orçamentais para 2023 há a salientar duas especialmente relevantes face ao âmbito da Comissão de Ambiente e Energia:

1. Reforçar os rendimentos;
2. Mitigar a subida de preços e juros;
3. Acelerar a transição energética e climática;
4. Apostar no investimento e inovação;
5. Garantir a credibilidade orçamental.

2. Mitigar as subidas de preços e de juros			
Medidas	**Destinatários**	**Beneficiários**	**Custo orçamental**
Majoração em 20% em IRC dos gastos de energia e de 40% nos gastos de produção agrícola	Todas as empresas com exceção das empresas produtoras de energia	Mais de 500 mil empresas	60 M€

2. Mitigar as subidas de preços e de juros			
Medidas	**Destinatários**	**Beneficiários**	**Custo orçamental**
Reembolso parcial para o gasóleo profissional, alargando-o ao transporte coletivo de passageiros e ao gás veicular	Empresas de transporte público de passageiros e transporte de mercadorias por conta de outrém	Cerca de 100 grupos económicos	25 M€
Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	Agricultores	cerca de 145 mil beneficiários	40 M€
Redução do IVA na eletricidade	Famílias com potências contratadas até 6,90 kVA	Mais de 5 milhões de consumidores	90 M€
Manutenção dos preços dos passes de transporte público	Todos os utilizadores de transportes públicos	1 116 280	66 M€
Mecanismo excecional e temporário de ajuste dos custos de produção de energia elétrica	Consumidores de eletricidade	Todos os consumidores de eletricidade	Não aplicável
Transição para o mercado regulado do gás natural	Consumidores de gás natural em Baixa Pressão com consumos inferiores a 10 000 m3 por ano	1,5 milhões	60 M€ (perda de receita de IVA potencial)

3. Acelerar a transição energética e climática;			
Medidas	**Destinatários**	**Beneficiários**	**Custo orçamental**
Novo incentivo ao consumo e venda de excedente à rede	Particulares ou pequenos negócios com fontes de energia renovável instalada	Não quantificado	5 M€
Fim gradual das isenções prejudiciais de ISP	Empresas produtoras de energia através de combustíveis fósseis	Não quantificado	25 M€
Ajustamento nas tributações autónomas	Empresas com frotas de veículos elétricos, híbridos plug-in e a gás natural veicular	12 500 empresas	5 M€

Orçamentação verde
• Com o OE 2023, o Governo está a dar um primeiro passo na orçamentação verde, através da implementação da Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro). • Foi realizado um exercício de identificação da dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais e respetivo contributo das mesmas para o cumprimento das metas definidas na Lei. • Foi possível apurar um total de 2520 milhões de euros em dotação orçamental com impacto positivo na transição climática, num total de 616 medidas identificadas. • A área de governação do ambiente, que apresenta o maior contributo apurado, com 101 medidas de política a contribuir positivamente para o objetivo, e representando mais de 1800 milhões de euros de dotação orçamental. • Conclui-se que cerca de 14% da despesa com Aquisição de Bens e Serviços e Investimentos na Administração Central têm impacto positivo na ação climática. • As medidas identificadas inserem-se, na sua maioria (75,6%), na categoria «Energia e/ou Mobilidade» e destinam-se sobretudo à «população em geral» (91,7%).

3. Programa Ambiente e Ação Climática (PO15) – Principais políticas e medidas

- Mecanismo de ajuste de ajuste dos custos da produção de energia elétrica no MIBEL;
- Permitir a clientes finais com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m^3 regressarem ao regime de

tarifas reguladas;
- Imposição de restrições aos usos da água das barragens, incluindo a produção de energia, priorizando a água disponível para o consumo humano;
- Criada a Comissão Interministerial de Acompanhamento e Gestão da Seca;
- Simplificação administrativa do licenciamento para a área do ambiente;
- Fundo Ambiental, enquanto instrumento central para o financiamento da ação climática e da política do ambiente;

Transição energética

- Objetivo de alcançar a meta de 47% de energia de fonte renovável no consumo final bruto de energia até 2030, de acordo com o previsto no PNEC 2030;
- Aceleração da instalação de sistemas de produção de eletricidade renovável;
- Desenvolvimento dos mercados de gases renováveis e biocombustíveis avançados;
- Promoção da eletrificação dos setores finais de consumo;
- Intensificação das ações de descarbonização na Administração Pública;

Sustentabilidade ambiental

- Operacionalização do Plano Nacional de Gestão de Resíduos, do Plano Estratégico de Resíduos Não Urbanos e do Plano Estratégico de Resíduos Urbanos. Estas medidas serão complementadas com o Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC);
- Operacionalização do sistema de depósito de embalagens de bebidas e da Estratégia dos Biorresíduos;
- Concretização da Estratégia Nacional para as Compras Públicas 2030, aprovada em 2022, sendo publicado o respetivo Plano de Ação;
- Programa Nacional de Gestão do Combustível Irradiado e dos Resíduos Radioativos;
- Implementação da Estratégia Nacional para o Ar (ENAR) revista;
- Publicação da primeira Estratégia Nacional para o Ruído Ambiente (ENRA);
- Implementação do PENSAARP 2030 enquanto instrumento estratégico;
- Seguimento à Estratégia Nacional para a Reutilização de Águas Residuais;
- Continuidade às medidas do Plano de Ação Mondego Mais Seguro;
- Continuidade à execução do Plano de Eficiência Hídrica para a Região do Algarve;
- Mantido o incentivo à introdução no consumo de veículos de emissões nulas, financiado pelo Fundo Ambiental;

Recursos geológicos

- Lançamento da Estratégia Nacional dos Recursos Geológicos;
- Lançamento do concurso público para a atribuição de direitos de prospeção e pesquisa de depósitos minerais de lítio e minerais associados;

Transportes e mobilidade urbana

- Planos de reforço e expansão das redes de metro de Lisboa e Porto;
- Continuar o processo de capacitação das autoridades de transporte;
- Eletrificação da mobilidade quer em transporte coletivo quer individual;
- Implementação da Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável;

Conservação da natureza

- Promoção da cogestão em áreas protegidas de âmbito nacional;
- Aprovação dos planos de gestão das Zonas Especiais de Conservação;
- Parque Natural da Serra da Estrela será objeto de especiais medidas de intervenção;
- Reforça-se o apoio às associações zoófilas;
- Entrada em vigor do Regime Geral para o Bem-Estar dos Animais de Companhia, a aprovação do PNA e a execução da Estratégia Nacional para os Animais Errantes, juntamente com o Censo Nacional dos Animais Errantes, a executar até ao final de 2023.

4. Quantificação das medidas e fontes de financiamento

- A despesa inscrita na proposta de Orçamento do Estado para o Ambiente e Ação Climática em 2023 sobe 1,7 mil milhões de euros;
- A despesa total consolidada ascende a 5129,4 milhões de euros, quando em 2022 representava 3417,9 milhões de euros, o que corresponde a uma variação de 50,1% face à despesa consolidada em 2022;
- Este aumento deve-se sobretudo ao valor do passivo (2,3 mil milhões de euros) relacionado com os empréstimos à banca comercial e Banco Europeu de Investimento, para os investimentos no Metro do Porto.
- Para cobrir a despesa total, o Ministério do Ambiente e Ação Climática estima contar com uma receita consolidada de 5129,7 milhões de euros, para o qual contribuem o financiamento atrás referidos (2,3 mil milhões de euros);
- As vendas de bens e serviços (916,9 milhões de euros) onde se enquadram os 622,2 milhões de euros do Fundo Ambiental (arrecadados nos leilões do comércio de emissões — CELE); assim como receitas de Impostos (429,2 milhões de euros), receitas próprias (3732,4 milhões de euros), fundos europeus (722,6 milhões de euros) ou transferências entre entidades (219,8 milhões de euros).

Quadro 5.52. Ambiente e Ação Climática (PO15) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022	2023	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	1 380,9	2 019,3	46,2	39,4
Despesas com o pessoal	226,4	265,4	17,2	5,2
Aquisição de bens e serviços	216,9	314,0	44,8	6,1
Juros e outros encargos	249,1	135,6	-45,6	2,6
Transferências correntes	673,6	1 153,2	71,2	22,5
Subsídios	4,5	10,1	124,4	0,2
Outras despesas correntes	10,3	141,1	n.r.	2,8
Despesa de capital	459,7	728,3	58,4	14,2
Investimento	300,0	697,9	132,6	13,6
Transferências de capital	159,7	30,4	-81,0	0,6
Outras despesas de capital	0,0			
Diferenças de consolidação	0,3	25,5		
Despesa efetiva consolidada	**1 840,9**	**2 773,1**	**50,6**	
Ativos Financeiros	148,9	25,0	-83,2	0,5
Passivos Financeiros	1 428,1	2 331,3	63,3	45,4
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**3 417,9**	**5 129,4**	**50,1**	
Receita total consolidada	**4 001,2**	**5 129,7**	**28,2**	
Saldo Orçamental	**583,4**	**0,2**		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023
Receitas de Impostos	429,2
Receitas Próprias	3 732,4
Fundos Europeus	722,6
Transferências entre entidades	219,8
Diferenças de consolidação	25,5

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

5. Artigos da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª sobre ambiente e energia

Artigo	Assunto
47.º	Descontaminação na ilha Terceira
64.º	Encerramento de intervenções no âmbito do Programa Polis e extinção das sociedades Polis
65.º	Integração dos trabalhadores das sociedades Polis na Agência Portuguesa do Ambiente, IP
132.º	Transportes
133.º	Recursos financeiros da Área Metropolitana de Lisboa para o desempenho das funções de autoridade de transportes
134.º	Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos
135.º	Custos com a tarifa social do gás
137.º	Programa de remoção de amianto
138.º	Fundo Ambiental
139.º	Atualização de taxas ambientais
140.º	Consignação de receita do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos
141.º	Majoração dos subsídios relativos à utilização de gasóleo colorido e marcado
143.º	Centros de recolha oficial de animais, apoio à esterilização e à promoção do bem-estar animal
151.º	Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – Alteração artigo 12.º
163.º	Regime extraordinário de apoio a encargos suportados com eletricidade e gás
171.º	Alteração ao Código dos Impostos Especiais de Consumo – Alteração artigo 93.º-A Reembolso parcial para gasóleo e gás profissional
173.º	Eliminação gradual das isenções prejudiciais em matéria de produtos petrolíferos e energéticos
186.º	Contribuição extraordinária sobre o setor energético
189.º	Mecanismo para a mobilidade sustentável e coesão territorial
Anexo 1	Transferências conexas – 34, 38, 39, 40, 42, 45, 49, 50, 51, 52, 69, 71, 101, 102, 104

PARTE III – Opinião do Deputado Autor do Parecer

O Deputado autor do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, que, de resto, é de «elaboração facultativa», conforme disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, remetendo a mesma para a discussão parlamentar temática.

PARTE IV – Conclusões

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que visa aprovar o Orçamento do Estado para 2023, integrando as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Ambiente e Energia emitir parecer sobre as matérias da sua competência material.

2 – Face ao exposto, a Comissão de Ambiente e Energia considera que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República, pelo que emite o presente parecer, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de elaboração do Relatório Final.

Palácio de São Bento, 17 de outubro de 2022.

O Deputado relator, Bruno Coimbra — O Vice-Presidente da Comissão, Hugo Patrício Oliveira.

Nota: O parecer foi aprovado por unanimidade, na reunião da Comissão de 19 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE CULTURA, COMUNICAÇÃO, JUVENTUDE E DESPORTO

Parecer

Índice

Parte I – Nota introdutória
Parte II – Análise setorial

A) Orçamento do Ministério da Cultura

a. Políticas e medidas para a cultura e comunicação
b. Quantificação das medidas e fontes de financiamento
c. Políticas e medidas refletidas noutros programas do Orçamento do Estado
d. Artigos, da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, relevantes para as áreas da Cultura e Comunicação

B) Orçamento das áreas da juventude e desporto sob a tutela da Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares.

a. Políticas e medidas para a juventude e desporto
b. Fontes de financiamento
c. Artigos, da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, relevantes para as áreas da juventude e do desporto

Parte III – Opinião da Deputada autora do parecer
Parte IV – Conclusões

PARTE I – Nota introdutória

Nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), o Governo apresentou à Assembleia da República, para os efeitos da alínea *g*) do artigo 161.º da CRP, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023.

A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª deu entrada a 10 de outubro de 2022. Por despacho do mesmo dia do Presidente da Assembleia da República, baixou à Comissão de Orçamento e Finanças e às demais comissões parlamentares permanentes, em cumprimento do estabelecido no n.º 3 do artigo 205.º do RAR.

Por força deste n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 206.º do RAR, compete à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto proceder à elaboração de parecer sobre a proposta de lei que aprova o Orçamento do Estado para 2023, nas partes relativas à cultura, à comunicação, à Juventude e ao Desporto.

Assim, o presente parecer incidirá, exclusivamente, sobre as áreas do Orçamento do Estado que se integrem no âmbito da competência material da Comissão e que se encontram relacionadas sob ação do Ministério da Cultura e da Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares – Ministério dos Assuntos Parlamentares.

Nos termos do artigo 135.º do RAR, a Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto nomeou, no dia 13 de outubro de 2022, como relatora a Deputada Rosário Gamboa (PS).

PARTE II – Análise sectorial

Enquadramento Geral

A proposta de Orçamento do Estado para 2023 tem como pano de fundo um contexto exigente e de contornos instáveis, a nível internacional e nacional, em consequência da invasão russa da Ucrânia.

Com efeito, após a crise pandémica de COVID-19, quando se perspetivava uma recuperação da economia, a invasão da Ucrânia pela Rússia constitui um facto geopolítico de impacto global na evolução da economia mundial, provocando perturbações profundas no mercado energético, na escassez e aumento de preços de diversas matérias-primas essenciais para a indústria, bem como de produtos alimentares.

Estes condicionalismos refletiram-se no contexto nacional com a progressiva subida da inflação em 2022, atingindo valores historicamente elevados.

Face ao quadro macro estratégico traçado, a proposta de Orçamento do Estado para 2023 estabelece dois planos de ação: um primeiro, mais imediato, orientado para a proteção da economia nacional, perante o choque externo; um segundo plano, de natureza estrutural, direcionado ao reforço do investimento. Estes dois planos traduzem-se na assunção como prioridades do OE de 2023 de uma política de estabilidade, confiança e compromisso, concretizada através de medidas de apoio aos rendimentos e à economia na resposta à alta inflação, promovendo a justiça social e o crescimento, num equilíbrio exigente com finanças públicas sãs e a redução da dívida pública.

Eficiência Orçamental

Face às prioridades traçadas, a política orçamental, em sintonia com as preocupações europeias, deve garantir a proteção dos grupos mais vulneráveis e da economia nacional, evitando face ao contexto geopolítico de tensão e incerteza, políticas excessivamente expansionistas, antes preservando uma margem segura para capacidade de atuação, se e quando necessário.

É neste contexto de defesa de uma política orçamental responsável que se compreendem e ganham relevo um conjunto vasto de medidas dirigidas às entidades que integram a administração pública no sentido de melhoria da eficiência e de controlo da despesa, bem como medidas geradoras de recuperação de receita própria, que permitam acomodar o efeito de novas pressões orçamentais sem comprometer os objetivos orçamentais a que Portugal se tem proposto.

Na área da cultura e no âmbito das medidas estruturais para uma maior eficiência orçamental, além da necessária dimensão de planeamento e de racionalidade da despesa pública, os investimentos de modernização tecnológica dos equipamentos culturais e digitalização das artes e de requalificação de património cultural edificado (PRR) serão um contributo decisivo para alcançar ganhos de eficiência, incrementar a receita e para um maior controlo da despesa.

As diversas iniciativas de promoção da transição digital das redes culturais permitirão um incremento da sofisticação tecnológica dos equipamentos culturais e da qualidade da obra digital que possibilitará alcançar novos públicos, aumentar a circulação, a fruição e o consumo geral da cultura e alavancar novos modelos de negócio, permitindo otimizar o respetivo funcionamento em rede.

Uma rede de equipamentos culturais públicos tecnologicamente capacitada significará um melhor serviço público, uma vez que facilitará o relacionamento com o público e com os agentes culturais e económicos, reforçando a proximidade para um acesso mais simples, efetivo e eficiente à cultura e reduzindo custos de contexto.

Serão também levadas a cabo diversas intervenções de requalificação nos museus, monumentos, palácios e teatros nacionais, contribuindo para a melhoria do desempenho energético dos edifícios e do desempenho hídrico dos respetivos espaços verdes.

A estes ganhos no plano da eficiência energética e da sustentabilidade ambiental do património público será aliado o empenho na continuidade e reforço das boas práticas nos consumos de água e energia das entidades que integram o programa orçamental da Cultura, designadamente as que resultam do Plano de Poupança de Energia.

Também na área governativa dos assuntos parlamentares, onde a juventude e desporto se inscrevem, são

previstas iniciativas em ordem à melhoria da eficiência da gestão e da consolidação orçamental, como a digitalização e desmaterialização de procedimentos e processos (por via de investimento ao nível de *hardware* e *software)*, bem como as medidas de otimização da utilização dos recursos disponíveis.

A título de exemplo, o Instituto Português do Desporto e Juventude, IP, irá implementar uma nova solução de gestão com vista à melhoria dos sistemas de faturação nas instalações desportivas.

Será ainda desenvolvido um sistema de otimização de rega dos espaços verdes, incluindo os espaços desportivos daquele Instituto, contribuindo para a redução de despesa e para uma maior sustentabilidade na utilização dos recursos naturais.

Também a Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto continuará a desenvolver uma plataforma eletrónica que permita a tramitação *online* do processo de classificação do risco de eventos desportivos e desmaterializar o processo de pedido de registo dos regulamentos de segurança dos recintos desportivos e de prevenção da violência.

A) Orçamento das áreas da Comunicação e da Cultura sob tutela do Ministro da Cultura

a. Políticas e medidas para a Cultura e Comunicação Social

Seguindo a estrutura do Relatório do Orçamento do Estado para 2023, no que diz respeito ao setor da Cultura, a presente análise tem em conta o Programa Orçamental respetivo – PO 10.

O Programa Orçamental da Cultura aposta no sector da cultura, estabelecendo como compromisso atingir os 2,5% da despesa discricionária do Estado até ao final da legislatura.

Neste orçamento o PO Cultura representa já 2,0% dessa despesa.

Este reforço financeiro orienta-se de acordo com três princípios: institucionalizar, modernizar e democratizar.

Institucionalizar

Institucionalizar significa dar ao setor a estabilidade, a previsibilidade e a continuidade de que ele precisa, destacando-se:

- *Aumento muito significativo dos Apoios Sustentados*

O ano de 2023 será o primeiro ano do novo ciclo de apoio sustentado da Direção-Geral das Artes (DGARTES), que mantém as vertentes bienal e quadrienal. O programa de apoio sustentado dirige-se a estruturas profissionais com atividade continuada, visando a sua estabilidade e consolidação. As novas regras introduzem um conjunto de novidades que serão determinantes para a capacitação das estruturas de criação artística e, consequentemente, para a crescente profissionalização do setor e dos seus recursos humanos, o que inclui a valorização das relações laborais.

- *Reforço dos apoios ao cinema e ao audiovisual*

Traduzindo-se no reforço do Instituto do Cinema e Audiovisual (ICA) o que permitirá aumentar os apoios à criação, à produção, à distribuição e à exibição na área do cinema e do audiovisual, bem como reforçar a educação fílmica. Concretiza-se neste Programa Orçamental o financiamento de despesas de funcionamento do ICA (Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro − Lei do Cinema).

- *Criação de um novo Museu de Arte Contemporânea/Moderna*

A partir do Centro Cultural de Belém, será criado um novo museu, que constituirá um espaço privilegiado para o estudo e apresentação de coleções de arte contemporânea de matriz internacional, em diálogo com outros museus de arte contemporânea, coleções e artistas nacionais, contribuindo assim para a projeção nacional e internacional dos artistas portugueses e para o conhecimento e fruição públicos de grandes coleções de arte contemporânea e moderna, entre as quais a Coleção de Arte Contemporânea do Estado e a

Coleção Ellipse, entretanto adquirida pelo Estado.

- *Consolidação e aperfeiçoamento do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema (FATC)*

Está atualmente em curso um estudo de avaliação do impacto económico, social e ambiental do FATC, que permitirá aperfeiçoar os critérios com base nos quais os apoios são atribuídos.

- *Reorganização da Direção-Geral do Património Cultural e dos organismos na esfera do património cultural*

O Governo irá promover o reequilíbrio orgânico e funcional da Direção-Geral do Património Cultural, bem como dos museus, monumentos e palácios nacionais que integram, com vista a melhorar as condições de fruição pública das coleções e do património cultural. Este processo passará pela revisão dos modelos de gestão, dotando as instituições de condições mais adequadas para o prosseguimento da sua missão e para a sua projeção internacional.

- *Consolidação da Rede portuguesa de museus*

Terá lugar a consolidação da rede portuguesa de Museus, com a promoção transversal dos padrões de qualidade que esta preconiza, incentivando a participação dos museus envolvidos e, bem assim, das comunidades e dos territórios que os integram no desenvolvimento do tecido cultural do País.

- *Revalorização do Laboratório de Conservação e restauro*

O Laboratório de Conservação e Restauro será revalorizado, nomeadamente por via do investimento na modernização previsto no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e através da renovação das suas competências técnicas em matéria de investigação, de conservação e de restauro do património cultural móvel e integrado.

Modernizar

Modernizar significa adaptar procedimentos e tecnologias a necessidades novas, destacando-se:

- *Proceder à Digitalização de parte crucial do património fílmico português*

A digitalização de conteúdos correspondentes a diversos períodos da história do cinema português e a aquisição de equipamentos para a projeção digital de cinema em salas são os dois pilares de uma estratégia que visa favorecer o acesso de toda a população ao património fílmico português e, assim, promover a coesão territorial. Este investimento ajudará à promoção do cinema de língua portuguesa, permitindo ao mesmo tempo reforçar a cultura de exibição cinematográfica ao nível comunitário.

- *Rever o Estatuto do Mecenato*

A revisão do Estatuto do Mecenato irá consagrar o papel de mecenas e doadores, promovendo a participação do tecido social e empresarial na concretização de programas dos museus e monumentos nacionais e no apoio à criação artística.

- *Atualizar os regulamentos respeitantes aos ingressos, filmagens e às cedências de espaços em museus, monumentos e palácios nacionais*

As condições de acesso a museus, monumentos e palácios nacionais serão alteradas de modo a responder às exigências que decorrem da crescente afluência de turistas e do aumento do interesse na realização de eventos culturais em território nacional.

- *Promover a salvaguarda, dinamização e acesso ao património cultural através da execução da Componente Cultura do PRR*

O investimento nesta área prevê intervenções de requalificação, beneficiação e conservação em Museus, Monumentos e Teatros Nacionais, bem como a concretização do programa Saber Fazer. Ao mesmo tempo, o investimento em Redes Culturais e Transição Digital irá traduzir-se na execução faseada de projetos de modernização tecnológica de equipamentos públicos e na digitalização de coleções dos museus nacionais, de um vasto conjunto de filmes da Cinemateca Portuguesa, dos acervos da Biblioteca Nacional, da Biblioteca Pública de Évora e da Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas.

- *Reforçar os incentivos à comunicação social, em particular nos âmbitos local e regional*

Os órgãos de comunicação social de âmbitos regional e local enfrentam hoje desafios particularmente difíceis, incluindo dificuldades de distribuição, o escasso investimento publicitário, os reduzidos índices de leitura no Interior do País, a diminuição do número de assinantes. Tudo isto obriga a proceder a uma revisão do regime legal dos incentivos do Estado.

- *Programa anual de aquisição de arte contemporânea*

Concretizando o compromisso assumido em 2019, com a criação do programa anual de aquisições, a sua dotação será revista em 2023, o que permitirá reforçar e diversificar o acervo da Coleção de Arte Contemporânea do Estado.

Democratizar

A democratização da cultura é um imperativo constitucional, que consiste no combate às desigualdades sociais e às assimetrias regionais, destacando-se:

- *Programa de itinerância do Teatro Nacional D. Maria II*

Em 2023, o Teatro Nacional D. Maria II estará encerrado para obras de requalificação, num valor estimado de 9,8 milhões de euros. No entanto, o Teatro não estará parado: terá uma programação difundida por todo o País, com o título de Odisseia Nacional, abrangendo mais de 90 concelhos. A quebra de receita resultante do encerramento do Teatro poderá ser compensada por um reforço do apoio à programação através do Fundo de Fomento Cultural.

- *Consolidação da Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses e a criação da Rede Portuguesa de Arte Contemporânea*

A Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses (RTCP) continuará a sua consolidação, com 5 milhões de euros anuais, distribuídos por 39 equipamentos, a que acrescem outras ações de qualificação de recursos humanos.

À RTCP junta-se agora a Rede Portuguesa de Arte Contemporânea (RPAC) — também sob alçada da DGARTES —, que irá congregar instituições territorialmente dispersas, estabelecendo sinergias entre espaços expositivos, colecionadores, programadores, curadores e artistas visuais, com vista à dinamização e internacionalização da arte contemporânea portuguesa. O processo de adesão à RPAC, que teve início a 15 de setembro de 2022, prevê apoios à programação no valor de 2 milhões de euros.

- *Programa ambicioso comemorativo dos 50 anos da Democracia*

A Estrutura de Missão para as Comemorações do Quinquagésimo Aniversário da Revolução de 25 de Abril de 1974 e a DGARTES irão estabelecer um protocolo com vista a abrir concursos que permitam apoiar todos os anos, até 2026, a criação e a programação nas áreas das artes, do cinema e do livro em matérias relacionadas com a memória da Revolução e com o presente e o futuro da democracia. A Estrutura de Missão estabelecerá, além disso, um protocolo com a Fundação para a Ciência e Tecnologia com vista a conceder anualmente, até 2026, bolsas a estudantes de doutoramento em matérias relacionadas com estes temas, em várias áreas disciplinares.

• *Novo Plano Nacional para a Literacia Mediática*

Em articulação com o Plano Nacional de Leitura, o Plano Nacional para a Literacia Mediática visa reforçar competências de leitura crítica indispensáveis a uma cidadania informada, combatendo a desinformação através do acesso, da consulta e da leitura de conteúdos de imprensa. Este Plano concretiza-se tanto junto das comunidades escolares quanto das camadas seniores da população.

• *Acesso livre às imagens disponibilizadas pelos museus, monumentos e palácios nacionais*

O acesso às imagens disponibilizadas por museus, monumentos e palácios nacionais será revisto, de modo a incentivar a visita, o conhecimento, o interesse e a fruição dos bens patrimoniais por parte das mais diversas camadas do público, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

• *Criação de uma Comissão de Livro Branco sobre o serviço público de rádio e televisão.*

b. Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Dá-se nota, no Relatório do Orçamento do Estado para 2023, que o Programa Orçamental da Cultura evidencia uma dotação de despesa total consolidada de 760,3 milhões de euros, o que excede em 58,2% a estimativa de 2022, e uma despesa efetiva consolidada de 750,6 milhões de euros.

A receita total consolidada ascende a 760,3 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de 33,7% face à estimativa de 2022.

Excluindo a Rádio e Televisão de Portugal, SA (RTP, SA), a despesa total consolidada da Cultura prevista para 2023 ascende a 504,3 milhões de euros.

É mencionado que a dotação de receitas de impostos atribuída ao orçamento da Programa Cultura evidencia, em 2023, um crescimento de 9,8% comparativamente ao orçamento para 2022 (excluindo o orçamento da RTP).

O quadro 5.38 resume, em milhões de euros, a conta do Programa Orçamental para a Cultura.

Quadro 5.38. Cultura (PO10) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022	2023	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	439,1	569,7	29,7	74,9
Despesas com o pessoal	173,0	186,4	7,7	24,5
Aquisição de bens e serviços	180,2	225,8	25,3	29,7
Juros e outros encargos	2,0	2,7	35,0	0,4
Transferências correntes	41,5	100,4	142,2	13,2
Subsídios	35,4	35,9	1,6	4,7
Outras despesas correntes	7,0	18,4	162,7	2,4
Despesa de capital	31,9	180,2	464,5	23,7
Investimento	29,7	92,5	211,6	12,2
Transferências de capital	2,2	87,7	n.r.	11,5
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação		0,8		
Despesa efetiva consolidada	**471,0**	**750,6**	**59,4**	
Ativos Financeiros	4,2	4,2		0,6
Passivos Financeiros	5,4	5,4		0,7
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**480,6**	**760,3**	**58,2**	
Da qual: despesa relativa à Descentralização de competências	1,6			
Despesa total consolidada sem Despesa relativa à Descentralização de competência	**479,1**	**760,3**	**58,7**	

Receita total consolidada	**568,7**	**760,3**	**33,7**	
Saldo Orçamental	**88,1**	0,0		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	**Orçamento 2023**
Receitas de Impostos	381,9
Receitas Próprias	152,0
Fundos Europeus	170,3
Transferências entre entidades	55,3
Diferenças de consolidação	0,8

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.
Fonte: Ministério das Finanças.

De acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2023, 54,5% da receita total consolidada são representados pela componente de receitas de impostos, maioritariamente da consignação da Contribuição sobre o Audiovisual à RTP, SA, da compensação financeira do Estado atribuída às entidades das áreas do teatro, da música e da dança pela prestação de serviço público e das verbas para assegurar o apoio às artes.

No âmbito da receita própria do Programa, as vendas de bens e serviços apresentam o maior peso, destacando-se a receita comercial da RTP e as vendas resultantes das visitas aos monumentos classificados de património mundial, palácios e museus da Direção-Geral do Património Cultural (DGPC).

Menciona-se ainda a receita própria proveniente da distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, afeta ao Fundo de Fomento Cultural (FFC), e a receita das taxas e obrigações de investimento, no âmbito da Lei do Cinema, que reverte a favor do Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA).

Na receita de fundos europeus, destaca-se as verbas provenientes do Plano de Recuperação e Resiliência para a Cultura (PRR).

A dotação de despesa incorpora a implementação do PRR, que integra, no domínio da cultura, duas áreas de investimento: Redes Culturais e Transição Digital (promoção da transição digital das redes culturais) e Património Cultural (valorização, salvaguarda e dinamização do património cultural).

O Programa Cultura apresenta uma dotação de despesa efetiva consolidada no montante de 750,6 milhões de euros, com maior peso da despesa corrente (74,9% do total da despesa), por via de aquisição de bens e serviços, que representam 29,7% da despesa total (225,8 milhões de euros), sobretudo decorrente da atividade desenvolvida pela RTP, S.A., e de despesas com pessoal (186,4 milhões de euros) que pesam 24,5% na despesa total, com maior expressão nas áreas da comunicação social e do património.

Destaca-se também a dotação de despesa, de transferências e subsídios associada aos apoios financeiros atribuídos à produção artística nacional, destinados às artes, com a continuidade dos apoios sustentados, às fundações culturais e instituições sem fins lucrativos da área da cultura e à atividade cinematográfica e audiovisual, bem como a relativa a internacionalização, a modernização e a transição digital do livro e dos autores, previstas no PRR.

No investimento, o Relatório para o Orçamento do Estado 2023 destaca a execução da componente do PRR relativa à requalificação e beneficiação de museus, monumentos e teatros nacionais, assim como o plano de investimentos e de modernização técnica e operacional da RTP, S.A.

Quanto à Descentralização, em 2023 não aparece valor em virtude de essas verbas se encontrarem previstas no FFD, no PO Órgãos de Soberania.

Conforme consta do Relatório (Quadro 5.39) o Programa integra dotações específicas totalmente financiadas por receitas de impostos, superando o nível de despesa em 0,4%, comparativamente com a execução provisória de 2022, nomeadamente:

- a contribuição sobre o audiovisual, de que beneficia a RTP, S.A., destinando-se ao financiamento do serviço público de rádio e televisão;
- a compensação financeira do Estado para as entidades públicas empresariais, visando assegurar a

prestação de serviço público na área da cultura por parte das entidades públicas;

- o porte pago e os apoios à comunicação social, para estimular a leitura de publicações periódicas de informação geral, de âmbito regional ou destinadas às comunidades portuguesas no estrangeiro, bem como apoiar a manutenção e o desenvolvimento de órgãos de comunicação social regional e local.

Quadro 5.39. Cultura (PO10) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2022	2023	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado	
010 − CULTURA	**225,8**	**226,6**	**0,4**
PORTE PAGO / APOIOS À COMUNICAÇÃO SOCIAL	4,0	4,5	12,5
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	30,1	30,4	1,0
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	191,7	191,7	
CONTRIBUIÇÃO SOBRE O AUDIOVISUAL	191,7	191,7	

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas, destaca-se a Comunicação Social, que representa cerca de 40,5% da despesa, resultante inteiramente do orçamento da RTP, S.A. A medida Cultura representa 39,6% do total, a qual contém a despesa das restantes entidades que integram o Programa.

A medida Plano de Recuperação e Resiliência representa 19,2% e incorpora a despesa, não consolidada, com a execução do PRR, no montante de 209,8 milhões de euros (a despesa consolidada do PRR ascende a 155,1 milhões de euros).

O Quadro 5.40 decompõe as despesas por medida:

Quadro 5.40. Cultura (PO10) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	**1 092,0**	**100,0**
001 − SERV. GERAIS DA A.P. − ADMINISTRAÇÃO GERAL	4,1	0,4
036 − SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS − CULTURA	432,3	39,6
038 − SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS − COMUNICAÇÃO SOCIAL	441,9	40,5
084 − SIMPLEX +	1,0	0,1
095 − CONTINGÊNCIA COVID 2019 − PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	0,4	0,0
096 − CONTINGÊNCIA COVID 2019 − GARANTIR NORMALIDADE	2,0	0,2
102 − PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	209,8	19,2
103 − IMPACTO DO CHOQUE GEOPOLÍTICO	0,5	0,0
Despesa Total Não Consolidada	**1 101,6**	
Diferenças de consolidação Diferenças de consolidação de ativos e passivos	0,8	
Despesa Total Consolidada	**760,3**	
Despesa Efetiva Consolidada	**750,6**	
Por Memória:		
Ativos Financeiros	4,2	
Passivos Financeiros	5,4	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:
A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa. Não inclui ativos e passivos financeiros.
Fonte: Ministério das Finanças.

c. Políticas e medidas refletidas noutros Programas Orçamentais (PO) do Orçamento do Estado

O Relatório do Orçamento do Estado para 2023, especificamente no *Programa Governação,* define ainda que:

Em 2023, prosseguirá a política de consolidação da transferência de competências para as autarquias locais, concluindo-se o processo de descentralização na área da ação social e iniciando-se, com as respetivas áreas setoriais e os demais parceiros, à semelhança do trabalho conjunto até agora realizado, a definição de novas competências a descentralizar para as entidades intermunicipais, municípios e freguesias.

Proceder-se-á à integração dos serviços desconcentrados do Estado de natureza territorial nas CCDR, designadamente, através da integração dos órgãos e serviços regionais desconcentrados da administração central direta e indireta do Estado.

As CCDR passarão a ser instituições que prosseguem os objetivos de coordenar de forma efetiva as respostas regionais do Estado, tendo um papel privilegiado, pelas competências que concentram, na construção de regiões mais desenvolvidas e sustentáveis e de um País mais coeso.

Ainda no que à Cultura diz respeito, consta do Programa *Representação Externa (PO03),* refere a expansão dos programas de internacionalização da língua e da cultura portuguesas, dando-se relevo à participação em eventos de projeção internacional, nomeadamente o início da participação portuguesa na Expo 25 OSAKA Kansai, a concretizar em 2025, destacando-se, no capítulo *Internacionalização da língua, da cultura e da ciência portuguesas,* as seguintes medidas:

- Consolidar e reforçar a rede de ensino no estrangeiro: no ensino básico e secundário (diferentes modalidades e abordagens), no ensino superior (apoiando os estudos de/em língua portuguesa) e da investigação em estudos portugueses, conferindo particular atenção à necessidade de reforçando metodologias de ensino com recurso a conteúdos, plataformas e suportes digitais;
- Reforçar a certificação da Língua portuguesa, nomeadamente no Ensino de Português no Estrangeiro;
- Celebrar o Dia Mundial da Língua Portuguesa;
- Realizar o Programa da Ação Cultural Externa para 2023;
- Consolidar os programas de apoio à tradução de obras da literatura portuguesa e à internacionalização dos seus autores.

Ainda no que à cultura diz respeito a proposta de Orçamento do Estado 2023 inscreve uma transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de prestações de serviços de mediação cultural no âmbito das suas atribuições e competências por entidades da sociedade civil, até um montante máximo de € 1 100 000.

d. Artigos, da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, relevantes para as áreas da Cultura e Comunicação

Como último ponto, fazemos constar deste parecer os artigos da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª que operacionalizam medidas refletidas no Relatório do Orçamento do Estado.

São artigos relevantes, dirigidos ao setor da cultura:

- Artigo 5.º, referente à afetação do produto da alienação e oneração de imóveis;
- Artigo 12.º, referente a transferências para fundações;
- Artigo 39.º, referente a estudos, pareceres, projetos e consultoria
- Artigo 58.º, referente ao fundo de financiamento da descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências;
- Artigo 180.º, referente à não atualização da contribuição para o audiovisual;
- ANEXO I, referente a Mapa de alterações e transferências orçamentais (a que se refere o artigo 7.º).

B) Orçamento das áreas da Juventude e Desporto − áreas sob a tutela da Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares

a. Políticas e medidas para a juventude e desporto

O ano de 2023 assume como prioridade o investimento na população jovem numa abordagem intersectorial e interministerial das políticas e programas para a juventude.

Neste contexto, destacam-se as seguintes medidas:

- II Plano Nacional para a Juventude, como instrumento político central para a concretização da transversalidade das políticas com o objetivo de conduzir à efetivação da proteção especial dos direitos das pessoas jovens, centralizando a coordenação do PNJ no membro do Governo responsável pela área da juventude, que acompanhará a execução das medidas previstas no Plano junto das demais áreas governativas e setoriais, com destaque para as áreas da habitação, da educação e formação, da saúde, do emprego e do empreendedorismo;
- Promoção de políticas e programas de saúde para os jovens através do programa Cuida-te+, do Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ), tendo como público-alvo os jovens entre os 12 e os 25 anos de idade e uma abordagem específica que atenda às dimensões biopsicossociais particulares desta fase da vida;
- Reforçar a parceria do IPDJ com o programa «Eu sou Digital», com o objetivo de combater a infoexclusão, promover a literacia digital e a solidariedade intergeracional, reconhecendo o papel das gerações mais jovens no processo de promoção da literacia digital dos portugueses;
- Valorizar o programa de Voluntariado Jovem para a Natureza e Florestas, sensibilizando os jovens para a preservação da natureza, das florestas e dos respetivos ecossistemas, e incentivando-os para a monitorização e recuperação de territórios, tendo como objetivo a prevenção de incêndios florestais e outras catástrofes com impacto ambiental;
- Acompanhar e colaborar na organização da Jornada Mundial de Juventude, trazendo a Portugal, em 2023, centenas de milhares de jovens de todo o mundo.

Desporto

Para a área do desporto, o Governo irá continuar a reforçar o papel de Portugal no contexto desportivo internacional. Para esse objetivo destaca-se:

- Implementação de uma estratégia integrada de apoio aos eventos desportivos internacionais (2023-2026), elaborada com base nas conclusões do grupo de trabalho criado para o efeito, promovendo a realização de eventos desportivos internacionais em Portugal, desde estágios a torneios e competições de elevado nível. Esta estratégia promoverá a realização de eventos desportivos internacionais em Portugal, desde estágios a torneios e competições de elevado nível;
- Melhoria dos programas de preparação competitiva, nacional e internacional, continuando a aposta na promoção da conciliação do sucesso desportivo com o sucesso académico;
- Início de um Programa Extraordinário para a Reabilitação dos Centros de Alto Rendimento de forma a enquadrar o acolhimento e a preparação de atletas de outros países e a ampliar a capacidade de Portugal de promover o treino de atletas.

Serão ainda reforçadas políticas que visam a promoção da integridade, verdade desportiva, ética e dos valores do desporto, destacando-se:

- Reforço ao combate à dopagem, em parceria e diálogo constante com os agentes desportivos diretamente envolvidos;
- A implementação e avaliação de novas medidas de prevenção e de combate à violência, racismo, xenofobia e intolerância, em todos os contextos de prática desportiva, desde o desporto de base até ao desporto de alto rendimento, contribuindo para tal desiderato a ação da Autoridade para a Prevenção e

Combate à Violência no Desporto (APCDV), em cooperação com as demais entidades do setor;
- A criação da Plataforma Nacional de Combate à Manipulação de Competições Desportivas, concretizando o disposto na Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas;
- A avaliação de um Novo Regime Jurídico para as Sociedades Desportivas, que assegure uma mais eficaz regulação e supervisão, mais transparência e mais garantias de idoneidade dos titulares dos órgãos de administração e gerência.

Apesar dos importantes desenvolvimentos das últimas décadas, as mulheres estão ainda sub-representadas em muitas ´+áreas do desporto, sendo necessária a implementação de mais ações com vista à plena igualdade de direitos e acesso. Neste sentido, será implementada uma Estratégia de Igualdade de Género no Desporto (2023-2026), que atenderá às recomendações e propostas do Grupo de Trabalho para a Igualdade de Género.

Reconhecendo a importância da atividade física e desportiva na saúde e na qualidade de vida dos cidadãos, continuarão a ser desenvolvidas políticas orientadas para a educação para a atividade física ao longo da vida e para a criação de condições para a prática desportiva, recreativa ou competitiva, nos mais diversos contextos da sociedade, destacando-se:

- Incremento do Desporto Escolar continuará a assumir um papel privilegiado para garantir uma educação desportiva coesa e estruturada, na vida de todas as crianças e jovens em idade escolar;
- Implementação do Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa — SUAVA, financiado pelo PRR potenciará a generalização da prática regular da atividade física em diferentes idades e contextos, através da implementação de uma campanha nacional e de uma plataforma tecnológica para promover a atividade física, aumentando o conhecimento dos cidadãos sobre os benefícios da prática regular de atividade física, em todas as idades e de acordo com a sua capacidade.

O Programa de Reabilitação de Instalações Desportivas continuará a ser fundamental para apoiar clubes e associações desportivas na renovação, reabilitação e conservação das suas instalações, contribuindo para a conservação do parque desportivo nacional.

b. Fontes de financiamento

Observando o Mapa IV − Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da Administração Central, constata-se que a verba destinada à designação orgânica *Serviços de suporte ao desporto e juventude* ascende a 113 072 913 euros.

MAPA 4

Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da Administração Central

ANO ECONÓMICO DE 2023 Página 2

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO ORGÂNICA	IMPORTÂNCIAS EM EUROS	
		POR CAPÍTULOS	POR MINISTÉRIOS
	02 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS		**2 019 410 295**
01	AÇAO GOVERNATIVA	12 637 771	
02	GESTAO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA PCM	58 579 150	
03	OUTROS SERVIÇOS DA GOVERNAÇAO	111 898 254	
03	Orgânicas de transferência	43 774 479	
04	SERVIÇOS SUPORTE A MODERNIZAÇÃO	78 074 199	
04	Orgânicas de transferência	10 496 601	
05	SERVIÇOS DE SUPORTE AO PLANEAMENTO	648 910 159	
05	Orgânicas de transferência	6 484 698	
06	SERVIÇOS SUPORTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	838 703 491	
06	Orgânicas de transferência	20 592 705	
07	SERVIÇOS DE SUPORTE AO DESPORTO E JUVENTUDE	113 072 913	
07	Orgânicas de transferência	7 741 800	
50	PROJETOS	54 823 023	
50	Orgânicas de transferência	6 400 500	
90	ENTIDADES PUBLICAS RECLASSIFICADAS	7 220 552	

No que diz respeito à classificação funcional das despesas do subsetor da Administração Central − Desporto, Recreação, Cultura e Religião atente-se ao Mapa II − Mapa relativo à classificação funcional das despesas do subsetor da Administração Central.

MAPA 2

Mapa relativo à classificação funcional das despesas do subsetor da Administração Central

ANO ECONÓMICO DE 2023 Página 1

08	**DESPORTO, RECREAÇÃO, CULTURA E RELIGIÃO**		**1 238 256 946**
08.1	SERVIÇOS DESPORTIVOS E RECREATIVOS	115 630 087	
08.2	SERVIÇOS CULTURAIS	651 398 980	
08.3	SERVIÇOS DE DIFUSÃO E PUBLICAÇÃO	471 167 559	
08.6	DESPORTO, RECREAÇÃO, CULTURA E RELIGIÃO N.E.	60 320	

De acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2023 Nas transferências correntes destaca-se a dotação relativa aos apoios financeiros no âmbito da missão do IPDJ, nomeadamente a execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, e ao financiamento do Programa de Preparação Olímpica e Paralímpica Paris 2024.

c. Artigos, da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, relevantes para as áreas da Juventude e do desporto

São artigos relevantes, dirigidos aos setores da Juventude e Desporto:

- **Artigo 106.º**, referente à Formação de contratos no âmbito da Jornada Mundial da Juventude 2023;
- **Artigo 114.º**, referente ao Orçamento Participativo Portugal e Orçamento Participativo Jovem Portugal;
- **Artigo 120.º**, referente à Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus+Educação e Formação e Agência Nacional Erasmus+ Juventude/Desporto e Corpo Europeu de Solidariedade;
- **Artigo 190.º**, referente à Jornada Mundial da Juventude.

PARTE III – Opinião da Deputada Autora do Parecer

A Deputada autora do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço que, de resto, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR, é de «elaboração facultativa».

PARTE IV – Conclusões

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023.
2. A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª foi admitida a 10 de outubro de 2022 e enviada, nos termos do RAR, à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto para emissão de parecer.
3. A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto emitir parecer sobre as matérias da sua competência.
4. A Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª na parte relativa às áreas da Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada na generalidade em Plenário.
5. A Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto conclui que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, cumpre todos os pressupostos constitucionais, respeita todos os requisitos formais e reúne todas as condições materiais para ser remetida à Comissão de Orçamento e Finanças, para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2022.

A Deputada autora do parecer, Rosário Gambôa — A Vice-Presidente da Comissão, Cláudia Bento.

Nota: O parecer foi aprovado, com votos a favor do PS, do PSD e da IL, votos contra do CH, registando-se as ausências do PCP e do BE, na reunião da Comissão de 25 de outubro de 2022.

———

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL

Parecer

Índice

Parte I – Introdução
Parte II – Considerandos

1 – Receitas e Despesas das Administrações Públicas
2 – Valorizar e rejuvenescer a Administração Pública
3 – Uma melhor relação com o Estado: simplificar, uniformizar e desmaterializar
4 – Promover a digitalização da sociedade, da economia e do Estado
5 – Renovar modelos de gestão e de organização do trabalho/simplificação da organização e funcionamento da Administração Pública
6 – Descentralização
7 – Coesão Territorial
8 – Administração Regional e Local
9 – Ordenamento do Território
10 – Regionalização

Parte III − Opinião do Deputado Autor do Parecer
Parte IV – Conclusões

PARTE I – Introdução

O XXIII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República, no dia 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023.

Por despacho do mesmo dia do Sr. Presidente da Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente) e às restantes comissões parlamentares permanentes, onde se inclui a Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local, para efeitos de elaboração de parecer nas respetivas áreas setoriais.

Cumpre-se, assim, o previsto no n.º 3 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, que define que os serviços da Assembleia da República devem proceder a uma análise técnica da proposta de lei do Orçamento do Estado, discriminada por áreas de governação, remetendo-a à Comissão Parlamentar competente em razão da matéria.

Nesta conformidade, o presente parecer, incidirá exclusivamente sobre as matérias do Orçamento do Estado para 2023 que integram o âmbito de competências da Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local.

PARTE II – Considerandos

1 – Receitas e Despesas das Administrações Públicas

De acordo com o relatório do Orçamento do Estado para 2023 (de ora em diante «OE2023»), «o saldo das Administrações Públicas deverá situar-se em -3181 milhões de euros, o que compara com -2654 milhões de euros em 2022, representando uma deterioração de 526 milhões de euros. Esta evolução resulta de um crescimento da despesa (9,6%) superior ao da receita (9,3%), relacionado em grande parte com as medidas de política a implementar em 2023, que pretendem restituir o poder de compra às famílias através de uma descida do IRS e do aumento dos salários dos funcionários públicos. Do lado da receita, destaque para as outras receitas correntes e de capital, influenciadas pelas verbas de fundos europeus a receber no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, que têm a sua repercussão na execução da despesa em investimento (46,8%) e despesas de capital (71,6%) De referir que o aumento verificado nas outras despesas correntes decorre do registo da dotação provisional e outras dotações centralizadas, bem como de verbas associadas ao PRR a alocar a iniciativas de modernização tecnológica, alojamento estudantil bem como ao nível da eficiência energética e descarbonização no decorrer da execução.

Por subsetores, estima-se um défice na Administração Central (-7080 milhões de euros) e na Administração Regional e Local (-106 milhões de euros), compensado em parte pelo saldo positivo da Segurança Social (4005 milhões de euros)».

Quadro 1− Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública

(milhões de euros)

	2022	2023	t.v.h (%)	% do PIB	
	Estimativa	Orçamento	2022/ 2021	2022	2023
Receitas Correntes	**99 989**	**105 765**	**5,8**	**42,1**	**42,4**
Impostos diretos	28 487	28 501	0,0	12,0	11,4
Impostos Indiretos	30 721	31 637	3,0	12,9	12,7
Contribuições de segurança social	26 099	27 414	5,0	11,0	11,0
Outras receitas correntes	14 682	18 214	24,1	6,2	7,3
Receitas de Capital	**2 064**	**5 784**	**180,2**	**0,9**	**2,3**
Receita Total	**102 053**	**111 550**	**9,3**	**43,0**	**44,8**
Despesas Correntes	**96 326**	**102 179**	**6,1**	**40,6**	**41,0**
Despesas com pessoal	24 235	25 262	4,2	10,2	10,1
Aquisição de bens e serviços	15 903	18 389	15,6	6,7	7,4
Juros e outros encargos	6 811	7 078	3,9	2,9	2,8
Transferências correntes	45 067	45 650	1,3	19,0	18,3
Subsídios	2 001	2 344	17,1	0,8	0,9
Outras despesas correntes	2 310	3 456	49,6	1,0	1,4
Despesas de Capital	**8 382**	**12 551**	**49,7**	**3,5**	**5,0**
Investimentos	6 778	9 948	46,8	2,9	4,0
Transferências de capital	1 335	2 291	71,6	0,6	0,9
Outras despesas de capital	269	313	16,3	0,1	0,1
Despesa Total	**104 708**	**114 730**	**9,6**	**44,1**	**46,0**
Saldo Global	**-2 654**	**-3 181**		**-1,1**	**-1,3**

Fonte: Ministério das Finanças

Para 2023, a despesa efetiva consolidada da Administração Central cresce 11,7% face à estimativa de 2022, enquanto a despesa primária evidencia um aumento de 12,4%.

De acordo com o OE 2023, as despesas com pessoal representam 23% da despesa da Administração Central, destacando-se o programa Saúde, com um peso de 27,9% no total orçamentado no agrupamento, englobando os encargos com os recursos humanos do Serviço Nacional de Saúde, onde se inclui, a partir de 2023, o Hospital de Loures, E.P.E. No setor da educação, que concentra 26,7% da despesa prevista para este agregado, destacando-se os encargos com o pessoal docente, enquanto a nível do pessoal não docente os encargos encontram-se influenciados pelo processo de descentralização de competências no setor da educação. Com menor significância realce para o programa Segurança Interna (9,4% da rubrica).

Quadro 2− Despesas com pessoal da Administração Central (milhões de euros)

Programa Orçamental	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Órgãos de Soberania	297,4	311,7	4,8	0,1
Governação	188,8	240,6	27,4	0,3
Representação Externa	206,1	218,7	6,1	0,1
Defesa	1 117,9	1 147,5	2,6	0,2
Segurança Interna	1 806,0	1 848,9	2,4	0,2
Justiça	1 056,7	1 091,5	3,3	0,2
Finanças	569,9	592,6	4,0	0,1
Economia e Mar	108,3	122,1	12,8	0,1
Cultura	173,0	186,4	7,7	0,1
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 631,7	1 760,4	7,9	0,7
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 234,0	5 222,4	-0,2	-0,1
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	407,1	465,0	14,2	0,3
Saúde	5 321,4	5 474,7	2,9	0,8
Ambiente e Ação Climática	226,4	265,4	17,2	0,2
Infraestruturas e Habitação	381,4	448,0	17,5	0,4
Agricultura e Alimentação	174,5	200,0	14,6	0,1
Total	**18 900,7**	**19 595,9**	**3,7**	

Fonte: Ministério das Finanças.

2 – Valorizar e rejuvenescer a Administração Pública

De acordo com o relatório do OE 2023, o Governo «tem apostado em medidas de valorização dos trabalhadores em funções públicas, com tradução na capacidade de atração e retenção dos melhores profissionais, potenciando um rejuvenescimento da Administração Pública».

Assim, ao impacto que resultava das promoções, progressões e revisões de carreiras retomadas a partir de 2018, o Governo assumiu o compromisso da atualização geral anual dos salários o que, neste contexto determinou que a massa salarial da Administração Pública registasse um aumento de 680,8 milhões de euros no ano de 2022.

Em 2022 foi feita uma a aposta na qualificação dos trabalhadores, na atratividade da carreira técnica superior, bem como do reforço distintivo da base da carreira de assistente técnico, tendo esta valorização representado um esforço financeiro de cerca de 40 milhões de euros.

Assumindo o Governo que o rejuvenescimento, a capacitação e a valorização da Administração Pública são metas a concretizar, consagra a sua prossecução através de quatro prioridades:

1. A revisão da Tabela Remuneratória Única (TRU);
2. A preservação das atualizações salariais anuais;
3. A previsibilidade na valorização dos salários e das carreiras;
4. A qualificação relativa da carreira de técnico superior, promovendo assim a sua atratividade.

De acordo com o relatório do OE 2023, este orçamento *contribui decisivamente para este desígnio, promovendo uma valorização salarial global de 5,1% que inclui a atualização da base remuneratória da Administração Pública e atualizações salariais diferenciadas que equivalem a um nível remuneratório (cerca de 52 euros) ou a 2%, quando aquela atualização é inferior a este, significando um impacto de 738 milhões de euros sobre este Orçamento do Estado, incluindo a atualização da Base Remuneratória da Administração Pública para o valor de 761,58 euros*.

Esta componente de aumentos salariais traduz uma atualização média de 3,6% das remunerações, que ascende a 8% nas remunerações mais baixas (cerca de 120 mil trabalhadores). Já em remunerações até aos 1000 euros, a subida remuneratória corresponde a um aumento superior a 5,5%, abrangendo um terço dos trabalhadores em funções públicas (cerca de 260 mil trabalhadores). Também, em 2023, o valor do subsídio de refeição será fixado em 5,20 euros.

Relativamente à carreira/categoria de Assistente é feita referência à diferenciação em função da longevidade na carreira, cuja tabela remuneratória foi comprimida pela subida da RMMG nos últimos anos.

Quanto à carreira/categoria de Assistente Técnico esta vai beneficiar, em 2023, de uma subida adicional de um nível remuneratório.

A valorização da carreira de Técnico Superior será, de acordo com o relatório do OE 2023 faseada ao longo da legislatura, e irá corresponder a uma valorização de 104 euros.

Quadro 3 − Principais medidas de política orçamental em 2022 (milhões de euros)

Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023	M€ 2023
Despesa	**2 949**
Despesas com pessoal	**1 430**
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%	620
Progressões e promoções (i)	284
Alterações a carreiras	221
Aumento da RMMG para 761,58€ (i)	118
Contratações em curso (i)	110
Aumento do subsídio de alimentação	77
Prestações sociais	**1 660**
Pensões: atualização regular (i)	1 155
Atualização do indexante de apoios sociais (IAS) (i)	155
Aumento do abono de família e alteração de escalões (i)	66
Manutenção do preço dos passes e tarifas (i)	66
Gratituidade das creches (ii)	60
Reforço complemento solidário para idosos	53
Garantia infância (i)	53
Aumento de lugares na RNCCI (i)	43
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	10
Revisão da despesa pública	**-141**

Fonte: Ministério das Finanças. Nota: (i) Invariante; (ii) Parcialmente invariante.

É também referido o reforço da valorização das carreiras da Administração Pública, em 2023, para o ciclo avaliativo de 2021/2022, através da implementação da regra de acumulação de pontos sobrantes da avaliação, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório na categoria, em sede de avaliação de desempenho.

Para além disso, é anunciado o início a revisão do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública — SIADAP a qual terá também tradução ao nível da valorização das carreiras e, dessa forma, da sua atratividade.

Mantêm-se em desenvolvimento as edições do Programa de Estágios na Administração Pública, tendo o Governo promovido o acréscimo de 500 novas vagas de estágios remunerados às 1000 vagas de estágio financiadas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Em 2023, será aberto um recrutamento centralizado, com as alterações entretanto promovidas pelo Governo e que irão permitir a entrada na Administração Pública de jovens recém-licenciados com melhores desempenhos académicos nas áreas consideradas estratégicas e em que se detetem necessidades de reforço de pessoal. Desta forma, o Governo prossegue «os objetivos de rejuvenescimento dos quadros da Administração Pública e de reconfiguração do perfil dos trabalhadores públicos, captando jovens qualificados que se destaquem pelo seu mérito».

3 – Uma melhor relação com o Estado: simplificar, uniformizar e desmaterializar

Conforme o Relatório do OE 2023 refere «modernizar tem de ser sinónimo de simplificar», sendo que em 2023, será dada continuidade à reconfiguração dos serviços públicos, de acordo com o princípio «uma só vez», disponibilizando-os numa lógica omnicanal, através do portal único de serviços digitais, do centro de contacto, das Lojas de Cidadão ou dos Espaços Cidadão.

A simplificação administrativa continuará a ser concretizada através das iniciativas SIMPLEX, que ocorrerão ao longo do ano e das quais se destacam: 1) o Consulado Virtual; 2) os Exames de Saúde

Digitalizados, disponibilizando-os para consulta do utente no Portal SNS e na app SNS24; 3) os medicamentos comparticipados na hora, para os beneficiários de Complemento Solidário para Idosos; 4) a linha dos fundos, serviço multicanal de atendimento integrado de apoio a todos os que tenham interação com fundos europeus.

Estas iniciativas SIMPLEX serão orientadas para a antecipação de problemas, habilitando o Estado a dar respostas que promovam:

— Serviços mais acessíveis e inclusivos;
— Serviços centrados no cidadão e nas suas necessidades;
— Serviços mais simples e fáceis de realizar pelos cidadãos e empresas;
— Serviços baseados nas arquiteturas de referência da Administração Pública, como a Plataforma de Interoperabilidade;
— Serviços automáticos, sempre que possível;
— Serviços mais confiáveis, recorrendo a sistemas avançados de autenticação.

Neste contexto, será promovida a operacionalização das alterações legislativas relativas à identificação eletrónica. É o caso, por exemplo, da simplificação da autenticação com chave móvel digital e a total desmaterialização do ciclo de vida do cartão de cidadão.

Prosseguir-se-á o investimento na rede de Lojas e Espaços Cidadão, também em concretização de objetivos previstos no PRR, estando prevista a instalação de 12 novas Lojas de Cidadão, 170 novos Espaços Cidadão e 6 novos Espaços Cidadão Móveis.

Em 2022, o Governo criou um grupo de trabalho para a reforma dos licenciamentos com vista a melhorar a relação entre os agentes económicos e a Administração, tendo iniciado a sua atividade focando-se na área ambiental. Este exercício faz parte do SIMPLEX 2022 e é um compromisso em sede de PRR e visa contribuir para o crescimento da economia portuguesa. Em 2023, o Governo proporá nova legislação nas áreas do urbanismo, ordenamento do território, indústria, comércio e serviços, e agricultura, melhorando a relação entre os agentes económicos e a Administração.

4 – Promover a digitalização da sociedade, da economia e do Estado

De acordo com o documento em análise, o Governo «continuará a apostar na capacitação das pessoas, do tecido empresarial e na digitalização da Administração Pública», através de várias iniciativas no âmbito do PRR.

A inovação continuará a desempenhar um papel fundamental na digitalização do país. Através de laboratórios de experimentação, o governo desenhará e testará soluções inovadoras no funcionamento da Administração Pública, com os contributos do LAbX que se dedica ao desenvolvimento de serviços públicos digitais; do LabAP, dedicado à melhoria do atendimento ao público; e ainda dos Laboratórios de Inovação da Imprensa Nacional-Casa da Moeda (INCM LAB), que se dedicam ao desenvolvimento de tecnologias e soluções inovadoras para as empresas.

O Governo reconhece que o sucesso da digitalização e da modernização administrativa depende da confiança no Estado e na utilização dos meios digitais que coloca ao seu dispor. É, pois, fundamental acompanhar a regulação de matérias como a proteção de dados e as tecnologias disruptivas, como o 5G e a Inteligência Artificial, e promover a capacitação das entidades públicas e privadas para a cibersegurança.

No que diz respeito aos aspetos regulatórios, serão adotadas e/ou atualizadas as estratégias relevantes para a implementação de mecanismos de digitalização e de modernização do setor público, da economia e da sociedade em geral. A saber: a «Estratégia cloud na AP», a «Estratégia de blockchain», a «Estratégia de inteligência artificial», a «Estratégia de Smart Cities» e a «Estratégia de Dados Abertos».

É ainda referido que o Governo pretende operacionalizar o apoio a projetos de estímulo à transição e inclusão digitais, utilizando a receita proveniente do procedimento de atribuição do espectro radioelétrico para a rede 5G.

5 – Renovar modelos de gestão e de organização do trabalho/ simplificação da organização e funcionamento da Administração Pública

De acordo com o Relatório do OE 2023 e em linha com a reforma funcional e orgânica da Administração Pública prevista no PRR:

— Prosseguir-se-á a reorganização progressiva de serviços, com a concentração física de gabinetes governamentais, determinando a promoção da partilha de funções e atividades comuns a reestruturação dos respetivos serviços de suporte;
— Assegurar-se-á uma Administração Pública mais ágil, articulada e integrada, determinando o alinhamento no ciclo de gestão das organizações dos diferentes objetivos e metas de cariz estratégico;
— Garantir-se-á um modelo de gestão de serviços mais participado pelos cidadãos, que privilegie a melhor conciliação entre a vida pessoal e profissional dos seus trabalhadores, sendo este um compromisso a assumir de forma transversal a todos os serviços e organismos da Administração Pública com tradução direta nos seus Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR).

Paralelamente, também com suporte nas medidas PRR já em curso, promover-se-á o desenvolvimento do teletrabalho como forma de potenciar uma melhor conciliação profissional, familiar e pessoal. Será ainda objeto de análise um conjunto de formas diversificadas de organização do trabalho, incluindo a semana de quatro dias e o uso de modelos híbridos de trabalho.

No âmbito da simplificação da organização e funcionamento da Administração Pública, destaca-se do relatório do OE 2023, o seguinte:

— Nos serviços partilhados de finanças, manter a evolução dos Sistemas da Gestão Financeira Pública previstos no PRR, potenciando a disseminação do conhecimento e competências dos meios humanos especializados, e de boas práticas;
— Inicio do desenvolvimento de um Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público, visando garantir a existência de uma fonte única e fidedigna com a informação dos imóveis do Estado, a desmaterialização de documentos e processos e a existência de uma aplicação centralizada que permitirá gerir, monitorizar e controlar todos os procedimentos realizados no âmbito do tratamento dos processos relativos à gestão do património imobiliário público;
— Nos serviços públicos de finanças irá ser levada a cabo uma restruturação das instalações, promovendo ao máximo a reinstalação de serviços de finanças em imóveis do Estado;
— Além das reinstalações em novos imóveis, a Autoridade Tributária e Aduaneira vai promover adicionalmente a incorporação de um conjunto de serviços de finanças em lojas do cidadão.

6 – Descentralização

No âmbito do processo de descentralização de competências da Administração Central para a Administração Local, previsto na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, o Fundo de Financiamento da Descentralização está dotado das verbas necessárias ao financiamento das competências descentralizadas para os municípios do território continental e entidades intermunicipais, nos termos dos Decretos-Leis n.º 21/2019, n.º 22/2019 e n.º 23/2019, todos de 30 de janeiro, do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 4/2022, de 4 de janeiro, para o ano de 2023, nos seguintes montantes, até ao valor total de € 1 204 852 860, asseguradas as condições legalmente previstas, com a seguinte distribuição, de acordo com o Quadro 4:

i) Saúde, até ao valor de € 127 869 661;
ii) Educação, até ao valor de € 1 019 646 426;
iii) Cultura, até ao valor de € 1 222 895;
iv) Ação social, até ao valor de € 56 113 878.

De notar que o Governo indica que estas verbas podem ser reforçadas para refletir a definição final e efetiva das diferentes fórmulas de financiamento, mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, pela área cujas competências sejam descentralizadas e pela área das autarquias locais e que Governo fica ainda autorizado a reafetar, em cada domínio de competências, as dotações do FFD por município e após esgotado o mecanismo de reafetação, pode haver ainda atualização, por despacho dos membros do Governo.

O Governo adianta que em 2023, concluindo-se o processo de descentralização na área da ação social iniciará, com as respetivas áreas setoriais e os demais parceiros, à semelhança do trabalho conjunto até agora realizado, a definição de novas competências a descentralizar para as entidades intermunicipais, municípios e freguesias e procederá à integração dos serviços desconcentrados do Estado de natureza territorial nas CCDR, designadamente, através da integração dos órgãos e serviços regionais desconcentrados da administração central direta e indireta do Estado.

Quadro 4 − Fundo de Financiamento da Descentralização (milhões de euros)

Área setorial	Tipologia de encargos	Orçamento 2023
Cultura	Despesas com pessoal	1,0
	Outras despesas	0,2
Saúde	Assistentes operacionais	33,0
	Custos Logísticos	81,3
	Edifícios	13,6
Educação	Pessoal não docente	734,5
	Apoios alimentares	46,7
	Transporte	11,1
	Escola a tempo inteiro	99,3
	Encargos das Instalações	82,3
	Conservação das Instalações	45,2
	Encargos das Instalações – Residências	0,2
	Conservação das Instalações – Residências	0,4
Ação social	Recursos Humanos	7,4
	Acordos SAAS	14,8
	Protocolos acordos RSI	29,4
	Subsídios eventuais	4,6
TOTAL		**1 204,9**

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro 5 − Fluxos para a Administração Local (euros)

Descrição	Montante
Lei das Finanças Locais	**3 408 451 856**
Descentralização	**1 214 958 916**
Dos quais:	
Fundo de Financiamento da Descentralização	**1 204 852 860**
Outras	**1 351 591 654**
Com origem em:	
Administração Central	1 265 109 093
Segurança Social	86 482 561
Total	**5 975 002 426**

Nota: O montante de "Outras" inclui despesa de juros, transferências correntes e de capital, subsídios, ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

7 – Coesão Territorial

A área governativa da coesão territorial conta, para além do Orçamento do Estado, com os programas operacionais regionais do Portugal 2020, que totalizam 7,8 mil milhões de euros para o período 2014-2020. Os programas operacionais regionais procuram fazer face à recuperação económica e dar continuidade às medidas contratadas, cuja execução se prolonga até 2023, convergindo com os padrões da União Europeia.

O Governo continua a dar prioridade à implementação do Programa de Valorização do Interior e apostando também nos serviços públicos de interesse geral: (i) transporte flexível; (ii) unidades móveis de saúde ao domicílio; (iii) serviços públicos de proximidade, como as carrinhas de prestação de serviços públicos aos cidadãos; (iv) escolas mais digitais e mais bem preparadas para os desafios de amanhã.

Afirmam que em 2023, os novos serviços no âmbito da administração direta e indireta do Estado serão preferencialmente instalados em territórios do Interior e que esta medida está alinhada com os desafios estratégicos do Programa do Governo, nomeadamente com o Programa de Valorização do Interior, dando continuidade à concretização da medida «Serviços públicos mais próximos +CO3SO Proximidade».

Relativamente ao teletrabalho nas regiões transfronteiriças, em 2023, com vista a mitigar o despovoamento das regiões transfronteiriças, o Governo propõe-se identificar, em articulação com a Comissão Europeia, as condições para que as zonas transfronteiriças possam ser certificadas como territórios com condições para a prática do trabalho remoto ou à distância, tendo em conta as orientações europeias em matéria de regulamentação do teletrabalho. Esta medida está alinhada com os desafios estratégicos do Programa do Governo, nomeadamente com o Plano de Valorização do Interior e com a Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço, em convergência com os desígnios atuais da União Europeia: combater as alterações climáticas, responder ao desafio demográfico, construir a sociedade digital e reduzir as desigualdades. O teletrabalho assume particular importância nos territórios transfronteiriços do Interior, representando uma grande vantagem do ponto de vista da redução das assimetrias geográficas de ofertas profissionais, democratizando as oportunidades entre as regiões e entre os cidadãos. Ao mesmo tempo, contribui para reduzir a concentração populacional nas grandes cidades, assumindo relevância no cumprimento das metas ecológicas, já que diminui a necessidade de viagens e a consequente pegada carbónica, e estimula os índices de bem-estar social e familiar, ao permitir uma muito melhor conciliação da vida pessoal, familiar e profissional.

E com o objetivo de contribuir para a solução do cada vez mais premente desafio demográfico, têm vindo a ser definidas medidas especificamente dedicadas à criação de melhores condições de empregabilidade e incentivo à mobilidade profissional. Entre estas medidas, o programa Trabalhar no Interior, que inclui as medidas Emprego Interior Mais (que concede apoio financeiro aos trabalhadores que se desloquem para o Interior) e +CO3SO Emprego Interior (que apoia o emprego em PME e entidades da economia social), têm produzido resultados com impacto significativo para os territórios do Interior. Dando prossecução a estas iniciativas, o Governo procederá, no primeiro semestre de 2023, a uma revisão do Programa Trabalhar no Interior, passando a abranger os trabalhadores dos diversos setores (público, privado ou social). Adicionalmente, tendo em consideração outros incentivos fiscais existentes, dirigidos a jovens ou à atração e regresso de talento a Portugal, o Governo avaliará o reforço da medida Emprego Interior MAIS através de um enquadramento fiscal próprio.

Este Orçamento do Estado tem ainda uma taxa especial de IRC para as micro e PME passa a aplicar-se até 50 mil euros. Concretamente, o valor da matéria coletável sujeita à taxa especial de IRC das micro, pequenas e médias empresas e 'Small Mid Cap' vai aumentar de 25 000 para 50 000 euros.

Em causa está uma taxa de 17% aplicável às empresas que entram na classificação de micro e PME – e que será de 12,5% quando estas estão instaladas no interior do país – em relação aos primeiros 50 mil euros de matéria coletável.

8 – Administração Regional e Local

O Governo avança para 2022, um saldo orçamental negativo na Administração Regional e Local de 105,7 milhões de euros, o que representa uma melhoria em 279,3 milhões de euros face ao ano anterior, para o qual contribuirá o excedente de 256,2 milhões de euros estimado para a Administração Local, atenuado pelo défice

de 361,9 milhões de euros da Administração Regional.

8.1− Administração Local

Para 2023, o Governo prevê que a Administração Local apresente um saldo de 256,2 milhões de euros, superior em 123,7 milhões de euros ao de 2022, resultante de um crescimento da receita (8,4%) superior ao previsto para a despesa (7,4%).

Ao nível da receita, destaca-se, sobretudo, a proveniente das transferências (13,2%) que incluem o reforço do Fundo de Financiamento da Descentralização e o aumento das transferências no âmbito da Lei das Finanças Locais, bem como as transferências a receber por via da Administração Central, referentes ao Plano de Recuperação e Resiliência.

Ainda na receita, destaca-se também o crescimento previsto das verbas provenientes da União Europeia (24,2%), da outra receita (7,1%) e da receita fiscal (2,3%). Em relação à despesa, a evolução esperada assenta, essencialmente, no crescimento do investimento (12,3%), impulsionado pelas iniciativas e projetos no âmbito do PRR, das despesas com pessoal (7,2%), influenciadas pelo processo de descentralização de competências para os municípios, e da aquisição de bens e serviços (5,9%).

Quadro 6 − Receitas e despesas da Administração Local (milhões de euros)

	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Taxa de Variação (%)	
				2022/2021	2023/2022
Receita Efetiva	**10 203,4**	**10 926,8**	**11 846,3**	**7,1**	**8,4**
Receita Fiscal	3 470,8	3 769,5	3 856,3	8,6	2,3
da qual:					
IMI	1 502,5	1 517,0	1 545,8	1,0	1,9
IMT	1 343,0	1 617,4	1 662,2	20,4	2,8
Transferências	4 999,5	5 330,7	6 033,3	6,6	13,2
das quais:					
Lei das Finanças Locais	3 262,1	3 198,8	3 408,5	-1,9	6,6
União Europeia	671,0	531,3	659,9	-20,8	24,2
Outra Receita	1 733,0	1 826,6	1 956,7	5,4	7,1
Despesa Efetiva	**10 197,4**	**10 794,3**	**11 590,1**	**5,9**	**7,4**
Despesas com pessoal	3 237,5	3 661,5	3 925,2	13,1	7,2
Aquisição de bens e serviços	2 616,6	2 857,6	3 026,0	9,2	5,9
Investimento	2 690,3	2 787,9	3 129,4	3,6	12,3
Outras	1 653,0	1 487,4	1 509,6	-10,0	1,5
Saldo global	**6,0**	**132,5**	**256,2**		

Notas: Os valores da Administração Local incluem municípios, freguesias, Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos e Plano de Recuperação e Resiliência. As transferências da Lei das Finanças Locais incluem, no que respeita à participação no IRS e do IVA, apenas os municípios do Continente.
Fonte: Ministério das Finanças e Direção Geral das Autarquias Locais.

Quadro 7 − Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local (milhões de euros)

	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Taxa Variação (%)	
				2022/2021	2023/2022
Lei das Finanças Locais	**3 262,1**	**3 198,8**	**3 408,5**	**-1,9**	**6,6**
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) (a)	2 329,1	2 195,2	2 328,1	-5,8	6,1
Fundo Social Municipal (FSM)	163,3	204,2	215,3	25,1	5,4
Participação no IRS (b)	475,2	480,3	510,5	1,1	6,3
Participação no IVA (b)	57,0	42,2	61,3	-26,0	45,5
Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) (c)	237,4	276,9	293,2	16,6	5,9
Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)	**0,0**	**832,5**	**1 204,9**	**-**	**44,7**
Outras	**22,4**	**49,5**	**49,4**	**121,3**	**-0,1**
Total	**3 284,4**	**4 080,7**	**4 662,7**	**24,2**	**14,3**

Notas:
(a) Inclui o montante da coluna (8) do mapa 12 do Orçamento do Estado.
(b) Só inclui os municípios do Continente.
(c) Inclui o montante da coluna (2) do mapa 13 do Orçamento do Estado.
Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2023 as transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local apresentam um crescimento de 14,3%, influenciadas, maioritariamente, pelas transferências do Fundo de Financiamento da Descentralização (44,7%) e da Lei das Finanças Locais (6,6%) que resulta da maior receita fiscal liquidada em 2021.

As transferências da Administração Central destinadas à Administração Local deverão ascender a 5261,5 milhões de euros, provenientes maioritariamente do Estado, que incluem as transferências provenientes do Fundo de Financiamento da Descentralização e da Lei das Finanças Locais. Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazo, concedidos pela Administração Central a este subsetor, prevê-se que totalizem 556,8 milhões de euros.

Por outro lado, a Administração Local deverá transferir para a Administração Central um total de 174,6 milhões de euros e proceder ao pagamento de 8 milhões de euros relativos a juros de empréstimos concedidos pela Administração Central. Relativamente à receita de ativos financeiros da Administração Central, prevê-se que a Administração Local proceda à amortização de 49,4 milhões de euros de empréstimos de médio e longo prazo concedidos por esta última.

8.2 − Administração Regional

Para 2023, prevê-se que a Administração Regional apresente um défice de 361,9 milhões de euros, correspondendo a uma melhoria de 155,6 milhões de euros face a 2022. A receita deverá crescer 19,7%, impulsionada sobretudo pelo aumento das transferências da União Europeia (136%), associadas em grande medida aos fundos a receber no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, e da receita fiscal (4,4%). A despesa deverá registar um crescimento de 11,8%, resultante maioritariamente do investimento (52%), expressando o impulso do Plano de Recuperação e Resiliência nos projetos a desenvolver pelas Regiões Autónomas e do Hospital Central da Madeira, das despesas com pessoal (5,3%) e da despesa com aquisição de bens e serviços (8,2%).

Quadro 8 − Receitas e despesas da Administração Regional (milhões de euros)

	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Taxa Variação (%)	
				2022/2021	2023/2022
Receita Efetiva	**2 700,0**	**2 751,7**	**3 293,8**	**1,9**	**19,7**
Receita Fiscal	1 590,2	1 701,9	1 777,5	7,0	4,4
Transferências	899,8	893,5	1 344,3	-0,7	50,5
das quais:					
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	534,1	498,4	515,4	-6,7	3,4
União Europeia	305,4	271,5	640,8	-11,1	136,0
Outra Receita	210,0	156,3	172,0	-25,6	10,0
Despesa Efetiva	**3 054,7**	**3 269,2**	**3 655,7**	**7,0**	**11,8**
Despesa Corrente	2 535,6	2 691,3	2 886,8	6,1	7,3
da qual:					
Despesas com pessoal	1 258,8	1 329,3	1 399,6	5,6	5,3
Aquisição de bens e serviços	735,2	787,0	851,3	7,0	8,2
Juros e outros encargos	126,2	164,6	150,3	30,4	-8,7
Despesa de Capital	519,1	577,9	768,9	11,3	33,0
da qual:					
Aquisição de bens de capital	197,3	237,7	361,3	20,5	52,0
Saldo global	**-354,7**	**-517,5**	**-361,9**		

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2023, as transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas, ao abrigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, totalizam 515,4 milhões de euros, repartidos pela Região Autónoma dos Açores (RAA) com 288,9 milhões de euros e 226,5 milhões de euros para a Região Autónoma da Madeira (RAM), representando um aumento de 17 milhões de euros face ao ano anterior.

Quadro 9 − Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional
(milhões de euros)

	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação	
				2022/2021	2023/2022
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	**534,1**	**498,4**	**515,4**	**-6,7**	**3,4**
RAA	301,8	281,2	288,9	-6,8	2,7
RAM	232,3	217,2	226,5	-6,5	4,3
Outras	**6,3**	**12,4**	**22,4**	**-**	**81,3**
RAA	1,6	0,0	0,0	-	-100,0
RAM	4,7	12,3	22,4	160,8	82,0
Total	**540,4**	**510,8**	**537,9**	**-5,5**	**5,3**
RAA	303,4	281,2	288,9	-7,3	2,7
RAM	237,0	229,5	249,0	-3,1	8,5

Fonte: Ministério das Finanças, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira

Em 2023, a Administração Regional receberá 539,6 milhões de euros de transferências da Administração Central provenientes quase exclusivamente do Estado. A Segurança Social deverá transferir para este subsetor 137,9 milhões de euros, os quais compreendem os montantes referentes a políticas ativas de emprego, para cada uma das regiões.

Relativamente às transferências da Administração Regional para a Administração Central, prevê-se que totalizem 43 milhões de euros e que sejam amortizados empréstimos concedidos pelo Estado no valor de 58,1 milhões de euros, com pagamento de juros no valor de 19,7 milhões de euros.

Quadro 10 − Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local e Regional (milhões de euros)

	Administração Regional			Administração Local		
	2020	2021 Execução provisória	2022 Orçamento	2020	2021 Execução provisória	2022 Orçamento
Da Administração Central e Segurança Social						
Transferências da Administração Central	524,0	540,9	511,8	3 853,5	4 260,1	4 762,8
Estado	522,2	540,4	510,8	3 531,7	3 873,6	4 375,8
SFA	1,8	0,5	1,0	321,8	386,5	387,0
Transferências da Segurança Social	59,7	92,2	84,2	0,3	0,7	2,1
Subsídios	10,0	10,1	10,0	54,5	76,5	111,9
Estado	10,0	10,1	10,0	2,8	5,4	7,1
SFA	0,0	0,0	0,0	29,2	35,8	31,3
Segurança Social	0,0	0,0	0,0	22,4	35,3	73,5
Ativos Financeiros	0,0	0,0	0,0	75,5	100,9	523,8
dq.: Emp ML prazo do Estado	0,0	0,0	0,0	60,5	86,9	453,1
Outros ativos financeiros do Estado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Emp ML prazo dos SFA's	0,0	0,0	0,0	15,0	14,1	63,8
Outros ativos financeiros dos SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8
Títulos a médio e longo prazo da Seg. Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	225,0	0,0	8,2
dq.: Emp ML prazo do Estado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Títulos a curto prazo do Estado	0,0	0,0	0,0	225,0	0,0	0,1
Emp ML prazo dos SFA's	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5
Títulos a médio e longo prazo dos SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros passivos financeiros dos SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5
Para Administração Central e Segurança Social						
Transferências para a Administração Central	25,2	34,6	45,4	126,7	163,5	153,8
Estado	0,0	0,0	0,0	47,7	55,2	63,3
SFA	25,2	34,6	45,4	79,0	108,3	90,5
Transferências para a Segurança Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendimentos de Propriedade-Juros	19,1	0,8	37,2	11,7	8,8	10,1
Estado	19,1	0,8	37,2	3,2	2,4	1,9
SFA	0,0	0,0	0,0	8,5	6,4	8,2
Ativos Financeiros	45,6	45,6	106,8	35,0	37,4	42,3
dq.: Emp ML prazo para o Estado	45,6	45,6	106,8	18,8	24,2	16,1
Emp ML prazo para os SFA's	0,0	0,0	0,0	16,2	13,3	25,2
Títulos a médio e longo prazo da Seg. Socia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Passivos Financeiros	0,0	0,0	1,2	11,8	13,6	14,6
dq.: Outros passivos financeiros dos SFA	0,0	0,0	1,2	11,8	13,6	14,6

Fonte: Ministério das Finanças.

9 – Ordenamento do Território

Nesta matéria o Governo diz que o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) preconiza a valorização do território e o aproveitamento dos seus recursos, fatores fundamentais para o desenvolvimento socioeconómico do País, constituindo o quadro de referência dos instrumentos de gestão territorial e da sua articulação com as políticas setoriais e com os diferentes níveis de governação — nacional, regional e local.

No âmbito do Portugal 2030 (PT2030), os Programas Operacionais Regionais (POR) apoiam a implementação de abordagens territoriais, que asseguram, em linha com as políticas públicas setoriais e com os subsistemas do PNPOT.

A alteração e elaboração dos Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT), instrumentos que integram tanto as opções nacionais quanto as estratégias sub-regionais e municipais de desenvolvimento, permitirão concretizar os referenciais estabelecidos, com vista à elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional.

A partir de 2023 irá ser implementado pela Direção-Geral do Território, o projeto inovador com recurso a tecnologias e metodologias de inteligência artificial, de dados geográficos de base e temáticos relativos à ocupação e uso do solo, permitindo informação altimétrica sobre o solo e sobre a superfície. Este projeto com financiamento do PRR dará um importante contributo para o mapeamento de Portugal continental, com recurso à tecnologia LiDAR (Light Detection and Ranging) e resulta em modelos digitais do terreno e de superfície de grande resolução espacial. Será um mapeamento com política de dados abertos, permitindo a sua utilização pela administração pública e pelas entidades privadas nos mais diversos setores, promovendo criação de valor e redução de custos de contexto.

10 – Regionalização

Relativamente à regionalização, os investimentos em projetos na região Norte compõem 19,2% do total (2668 milhões de euros da responsabilidade do Metro do Porto). O programa orçamental que mais contribui para a região Norte é o do Ambiente e Ação Climática, representando 92,7% dos projetos daquela região.

Quadro 11− Projetos: Regionalização (milhões de euros)

NUTS I e II	2023 Orçamento	
	Montante	Estrutura %
Continente	**11 266,3**	**75,1**
Norte	2 885,0	19,2
Centro	206,9	1,4
Área Metropolitana de Lisboa	740,7	4,9
Alentejo	108,5	0,7
Algarve	85,6	0,6
Várias Nuts II do Continente	7 239,5	48,3
Açores	**0,6**	**0,0**
Madeira	**1,9**	**0,0**
Várias NUTS I do País	**3 674,4**	**24,5**
Estrangeiro	**57,9**	**0,4**
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	**15 001,0**	**100,0**

Fonte: Ministério das Finanças.

Mantém-se a representatividade significativa das categorias «Várias NUTS II do Continente», com 24,5% da despesa em projetos, o que decorre da abrangência territorial dos projetos associados às EPR e da classificação de projetos ao nível de NUTS II.

PARTE III − Opinião do Deputado Autor do Parecer

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para debate em Plenário.

PARTE IV – Conclusões

1) O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2023;

2) Esta iniciativa foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local emitir parecer sobre as matérias da sua competência;

3) A Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local é de parecer que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2023, no que respeita às áreas da sua competência, está em condições de seguir os ulteriores termos do processo legislativo, devendo o presente parecer ser remetido à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, a fim de instruir a competente elaboração do relatório final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 21 de outubro de 2022.

O Deputado autor do parecer, Jorge Paulo Oliveira — A Presidente da Comissão, Isaura Morais.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, com votos a favor do PS, do PSD e da IL, registando-se a ausência do CH, do PCP e do BE, na reunião da Comissão de 21 de outubro de 2022.

——

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

Parecer

PARTE I − Considerandos

I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023.

Por despacho do mesmo dia do Sr. Presidente da Assembleia da República, esta iniciativa baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente) e às restantes comissões parlamentares permanentes para efeito de elaboração de parecer nas respetivas áreas sectoriais.

À Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente no que se refere às dotações orçamentais previstas para a Entidade para a Transparência, criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro.

A discussão na generalidade desta iniciativa encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 26 e 27 de outubro de 2022, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade que compreenderá audições de Ministros sectoriais.

A discussão e votação na especialidade desta proposta de lei estão previstas para os dias 21 a 25 de

novembro e a votação final global para o dia 25 de novembro de 2022.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Entidade para a Transparência, criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, «é um órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional e tem como atribuição a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos político e altos cargos públicos» – cfr. artigo 2.º do Estatuto da Entidade para a Transparência.

Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, «Incumbe ao Governo inscrever na proposta de Orçamento do Estado para 2020, nos encargos gerais do Estado relativos ao Tribunal Constitucional, as verbas necessárias à criação e funcionamento da Entidade para a Transparência, bem como para a criação da plataforma eletrónica prevista na lei».

O Orçamento do Estado para 2020, aprovado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, atribuiu ao Tribunal Constitucional uma verba de € 1 500 000 destinada à Entidade para a Transparência, para além de conceder uma verba de € 315 000 para os serviços próprios do Tribunal Constitucional destinada à instalação desta Entidade[1].

O Orçamento do Estado para 2021, aprovado pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, atribuiu ao Tribunal Constitucional uma verba de € 1 815 000[2] destinada à Entidade para a Transparência.

O Orçamento do Estado para 2022, aprovado pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, atribuiu ao Tribunal Constitucional uma verba de € 1 500 000 destinada à Entidade para a Transparência.

Importa, assim, verificar as verbas inscritas na Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2023, que se referem ao Tribunal Constitucional.

Integradas nos Encargos Gerais do Estado, verifica-se que estão atribuídas as seguintes verbas ao Tribunal Constitucional:

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	**Despesas do subsector da Administração Central (SI + SFA)**		
	2022 Orçamento	**2023 Orçamento**	**Variação %**
04 − Tribunal Constitucional	11 034 209	10 465 247	-5,2%
04 – Orgânicas de transferência	9 440 303	9 629 109	2,0%
Total – Tribunal Constitucional	**20 474 512**	**20 094 356**	**-1,9%**

(dados retirados do Mapa 4 – OE 2022 e OE 2023)

As verbas supra indicadas, correspondem à soma das despesas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, passando-se a discriminar cada uma destas rubricas para melhor se perceber o valor correspondente a cada uma delas:

[1] A dotação inicialmente proposta pelo Governo para a Entidade para a Transparência, na Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª (GOV) que aprova o Orçamento do Estado para 2020, era de €1 169 000, mas foi aprovado, na especialidade, um reforço adicional de €646 000 destinado à instalação desta Entidade, dos quais €331.000 para a Entidade da Transparência e €315.000 para os serviços próprios do Tribunal Constitucional para a instalação desta Entidade. Com efeito, foi aprovada na Comissão de Orçamento e Finanças, em 05/02/2020, a proposta 933-C, apresentada pelo PS, que alterava nesse sentido o Mapa VII, com os votos a favor do PS e da IL, e a abstenção do PSD, do BE, do PCP, do CDS-PP, do PAN e do CH.

[2] A dotação inicialmente proposta pelo Governo para a Entidade para a Transparência, na Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (GOV) que aprova o Orçamento do Estado para 2021, era de €1 169 000, mas foi aprovado, na especialidade, um reforço adicional de €646.000 destinado à Entidade para a Transparência. Com efeito, foi aprovada na Comissão de Orçamento e Finanças, em 25/11/2020, a proposta 1056-C, apresentada pelo PS, que alterava nesse sentido o Anexo I – Mapa de alterações e transferências orçamentais, com os votos contra do PCP e do CDS-PP, a abstenção do PSD e PAN, e a favor do PS, do BE, do CH e da IL, e foi aprovada em Plenário (avocações), em 26/11/2021, a proposta 953-C, da IL, que alterava nesse sentido o Mapa 4, com os votos contra do PCP e do PEV, e a favor do PS, do PSD, do BE, do CDS-PP, do PAN, do CH e da IL.

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços integrados		
	Despesas		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Tribunal Constitucional	9 212 570	9 391 962	1,9%
Tribunal Constitucional − reserva orçamental	227 733	237 147	4,1%
TOTAL − Tribunal Constitucional	**9 440 303**	**9 629 109**	**2,0%**

(dados retirados do Mapa AC – OE 2022 e OE 2023)

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços e Fundos Autónomos		
	Despesas		
	2022 Orçamento	2023 Orçamento	Variação %
Tribunal Constitucional − serviços próprios	8 013 569	7 444 607	-7,1%
Tribunal Constitucional − Entidade das Contas	1 520 640	1 520 640	0,0%
Tribunal Constitucional − Entidade da Transparência	1 500 000	1 500 000	0,0%
TOTAL − Tribunal Constitucional	**11 034 209**	**10 465 247**	**-5,2%**

(dados retirados do Mapa AC – OE 2022 e OE 2023)

Verifica-se que está prevista a verba de € 1 500 000 para a Entidade para a Transparência, embora este valor concreto não resulte expressamente de nenhum dos mapas anexos à Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV), mas do mapa AC relativo ao desenvolvimento das receitas e despesas da administração central, o qual se encontra disponível no site da Direção-Geral do Orçamento.

PARTE II – Opinião da Relatora

A signatária do presente parecer não pode, nesta sede, deixar de constatar que, apesar de a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª manter a verba prevista na Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprova o Orçamento do Estado para 2022, a verdade é que, comparativamente ao previsto nas Leis dos Orçamentos do Estado de 2020 e 2021, aprovadas respetivamente pelas Leis n.os 2/2020, de 31 de março, e 75-B/2020, de 31 de dezembro, esta verba sofre um decréscimo de € 315 000, conforme se pode verificar no quadro infra:

Unidade: Euros

Orçamento do Tribunal Constitucional afeto à Entidade para a Transparência			
Ano	**PPL inicial OE**	**Proposta alteração**	**Lei OE**
2020	€ 1 169 000[3]	+ € 646 000[4]	€ 1 815 000

[3] Valor inicial constante da Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª (GOV), relativa ao Orçamento do Estado para 2020.
[4]Foi aprovada na Comissão de Orçamento e Finanças, em 05/02/2020, a proposta 933-C, apresentada pelo PS, que propunha um reforço de € 646 000 destinado à instalação da EPT, dos quais € 331 000 para a EPT e € 315 000 para os serviços próprios do Tribunal Constitucional para a criação da EPT.

Orçamento do Tribunal Constitucional afeto à Entidade para a Transparência			
Ano	**PPL inicial OE**	**Proposta alteração**	**Lei OE**
2021	€ 1 169 000[5]	+ € 646 000[6]	€ 1 815 000
2022	€1.500.000	—[7]	€1.500.000

(dados retirados dos Mapas V, VII e OP-01 − OE 2020, e Mapas 4 e AC − OE 2021 e OE 2022)

A signatária do presente parecer não pode também deixar de salientar que, volvidos três anos após a data da sua criação, pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que entrou em vigor no início da XIV Legislatura (ou seja, em 25 de outubro de 2019), a Entidade para a Transparência continua sem estar instalada, bem como continua sem estar implementada a plataforma eletrónica para a entrega das declarações única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, razão pela qual tais declarações continuam, ainda hoje, a ser entregues em papel junto do Tribunal Constitucional.

Comparativamente, veja-se a enorme diferença de tratamento dada pelo Governo relativamente à criação de uma outra entidade igualmente importante: o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC).

Criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, o MENAC, entidade administrativa independente que tem como missão a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas, já viu a sua instalação regulada pela Portaria n.º 164/2022, de 23 de junho, bem como nomeado o respetivo presidente pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 56/2022, de 5 de julho.

Acresce que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, afeta para o MENAC a verba de € 4 207 116, conforme quadro que se discrimina infra:

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	**Despesas do subsetor da Administração Central (SI + SFA)**		
	2022 Orçamento	**2023 Orçamento**	**Variação %**
15 − Mecanismo Nacional Anticorrupção	0	2 103 558	—
15 − Orgânicas de transferência	0	2 103 558	—
15 – Total MENAC	0	**4 207 116**	—

(dados retirados do Mapa 4 – OE 2022 e OE 2023)

O MENAC terá, em 2023, quase o triplo do orçamento previsto para a Entidade para a Transparência, o que bem revela que, quando há vontade política, há recursos e meios financeiros para pôr, com rapidez, em funcionamento entidades importantes como aquela é no domínio da corrupção.

Pena é que o Governo não imprima a mesma vontade política, nem aloque o mesmo nível de recursos financeiros, na rápida instalação da Entidade para a Transparência, que se arrasta há três anos.

E esta diminuição de dotação destinada à Entidade para a Transparência ainda é mais incompreensível atentos os sucessivos casos que tem vindo a público.

[5] Valor inicial constante da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (GOV), relativa ao Orçamento do Estado para 2021.

[6] Foi aprovada na Comissão de Orçamento e Finanças, em 25/11/2020, a proposta 1056-C, apresentada pelo PS, que propunha um reforço de € 646 000 destinado à EPT e que alterava nesse sentido o Anexo I – Mapa das alterações e transferências orçamentais, e foi aprovada em Plenário (avocações), em 26/11/2020, a proposta 953-C, da IL, que propunha idêntico reforço, nesse sentido alterando o Mapa 4.

[7] Foram apresentadas na especialidade as propostas 408-C, do PAN, e 723-C, do PSD, para reforço de € 315 000 no orçamento do Tribunal Constitucional destinado à EPT, mas estas foram rejeitadas na Comissão de Orçamento e Finanças em 26/05/2022, com os votos contra do PS.

PARTE III − Conclusões

1 – No Orçamento do Tribunal Constitucional para 2022, inscrito nos Encargos Gerais do Estado, está prevista uma verba de € 1 500 000 para a Entidade para a Transparência, embora este valor concreto não resulte expressamente de nenhum dos mapas anexos à Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV) mas do mapa AC relativo ao desenvolvimento das receitas e despesas dos serviços da administração central, o qual se encontra disponível no site da Direção-Geral do Orçamento.

2 – Por comparação ao orçamentado em 2022, as verbas alocadas à Entidade para a Transparência mantém-se igual.

3 – Face ao exposto, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que a presente pronúncia deve ser remetida à Comissão de Orçamento e Finanças, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

PARTE IV – Anexos

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2022.

A Deputada autora do parecer, Emília Cerqueira — A Presidente da Comissão, Alexandra Leitão.

Nota: O parecer foi aprovado, com votos a favor do PS, do PSD, do CH e da IL, registando-se ausências do PCP e do BE, na reunião da comissão de 25 de outubro de 2022.

———

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Relatório UTAO n.º 15/2022

Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

20 de outubro de 2022

Ficha técnica

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

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

Título: Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 15/2022

Data de publicação: 20 de outubro de 2022

Data-limite para incorporação de informação: 19 de outubro de 2022

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

Índice Geral

Índice Geral
Índice de Tabelas
Índice de Gráficos
Índice de Figuras
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos
Sumário executivo
1 Introdução
2 Cenário macroeconómico
3.Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional
3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022
3.2 Medidas de política orçamental em 2023
3.3 Cenário orçamental para 2023: composição da trajetória programada para o saldo, a receita e a despesa
3.4 Orientação da política orçamental prevista para 2022 e 2023 e estimada no passado
3.5 Riscos do cenário orçamental
3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental
4 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas
1 Introdução
2 Cenário macroeconómico
2.1 As diferenças entre a POE/2023 e o PE/2022–26 no biénio 2022–2023
2.2 O ressurgimento de níveis elevados de inflação
2.3 Análise à coerência das previsões macroeconómicas
3 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional
3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022
3.2 Medidas de política orçamental em 2023
3.2.1 Abordagem conceptual
3.2.2 As medidas da Proposta de Orçamento do Estado para 2023
3.2.2.1 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2023 35
3.2.2.2 Novas medidas de política orçamental
3.2.2.3 Medidas transitórias "Pacote Inflação"
3.2.2.4 Medidas transitórias COVID-19
3.2.2.5 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não recorrentes (one-offs)
3.3 Cenário orçamental para 2023: composição da trajetória programada para o saldo, a receita e a despesa
3.3.1 Explicações para a passagem do saldo orçamental em 2022 ao saldo orçamental em 2023
3.3.2 Evolução da receita e da despesa em 2023
3.4 Orientação da política orçamental prevista para 2022 e 2023 e estimada no passado
3.5 Riscos do cenário orçamental
3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental
3.6.1 Saldo orçamental
3.6.2 Saldo estrutural
3.6.3 Dívida pública
4 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas
4.1 O conceito de instrumentos não-convencionais de controlo da despesa pública
4.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2023
4.3 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos
Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2023

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 *versus* POE/2023
Tabela 2 – Formação Bruta de Capital Fixo
Tabela 3 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais
Tabela 4 – Impacto da implementação do PRR em 2022 e 2023
Tabela 5 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2023
Tabela 6 – Novas medidas de política orçamental em 2023
Tabela 7 – Medidas transitórias pacote inflação
Tabela 8 – Pacote inflação por classificação económica
Tabela 9 – Medidas de política COVID-19 por classificação económica

Tabela 10 – Lista de medidas COVID-19
Tabela 11 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2022 e 2023
Tabela 12 – Previsão do impacto líquido no saldo de 2023 decorrente de medidas com pessoal
Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não recorrentes
Tabela 14 – Saldo estrutural em 2022 e 2023
Tabela 15 – Correspondência de artigos entre 2.ª POE/2022, LOE/2022, DL de Execução Orçamental para 2022 e POE/2023

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB real: PE/2022–26 e POE/2023
Gráfico 2 – Evolução da taxa de inflação (taxa de variação homóloga) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2022
Gráfico 3 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2022
Gráfico 4 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia
Gráfico 5 – Balança de bens e balança de serviços
Gráfico 6 – Balança de capital
Gráfico 7 – Transferências Portugal–UE
Gráfico 8 – Preço do petróleo e deflator das importações
Gráfico 9 – Índice Harmonizado de Preços no Consumidor, por componente
Gráfico 10 – Termos de troca
Gráfico 11 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume
Gráfico 12 – Consumo privado nominal e em volume
Gráfico 13 – Evolução das componentes do PIB em volume
Gráfico 14 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
Gráfico 15 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego
Gráfico 16 – Custos unitários do trabalho
Gráfico 17 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador
Gráfico 18 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado
Gráfico 19 – FBCF nominal dos sectores público e privado
Gráfico 20 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022
Gráfico 21 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2022
Gráfico 22 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2022 e 2023
Gráfico 23 – Trajetória da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023
Gráfico 24 – Variação homóloga da receita e despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023
Gráfico 25 – Contributos para a variação da receita em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
Gráfico 26 – Receita fiscal e contributiva e PIB (tvha anual)
Gráfico 27 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos tvha anual
Gráfico 28 – Impostos diretos, contribuições sociais e remunerações: tvha anual.
Gráfico 29 – Impostos indiretos e consumo privado
Gráfico 30 – Contributos para a variação da despesa em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
Gráfico 31 – Orientação da política orçamental
Gráfico 32 – Evolução do saldo primário estrutural
Gráfico 33 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2023
Gráfico 34 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo

Índice de Figuras

Figura 1 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção
Figura 2 – Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa na POE/2023

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
2.ªPOE/2022	Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (submetida à AR em 13/04/2022)
AdC	Administração Central
ANA	Aeroportos de Portugal, S.A.
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
Art.	Artigo
ASF	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
CTUP	Custo do Trabalho por Unidade Produzida ou Custo Unitário do Trabalho
DLEO/2022	Decreto-Lei de Execução Orçamental aplicável ao exercício de 2022
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
EDP	Energias de Portugal
EM	Estado(s)-Membro(s)
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
GO	Grandes Opções (em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual)
IABA	Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhão(ões) de euros
MF	Ministério das Finanças
MFEEE	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
mM€	Milhar(es) de milhão de euros
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.b.	Ponto(s) base
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PE	Programa de Estabilidade
PE/2022–26	Programa de Estabilidade referente ao período 2022 a 2026
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "AAAA"
pp.	Páginas
PPL	Proposta de Lei

PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RA	Região(ões) Autónoma(s)
REACT-EU	Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa-União Europeia
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEL	Setor Empresarial Local
SER	Setor Empresarial Regional
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TdC	Tribunal de Contas
TSU	Taxa Social única
Tvh	Taxa de Variação Homóloga
Tvha	Taxa de Variação Homóloga Anual
UE	União Europeia
USD	Dólar norte-americano
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

1. Este documento contém a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) à Proposta de Orçamento do Estado para 2023 (POE/2023). Foi submetida pelo Ministério das Finanças à Assembleia da República em 10 de outubro de 2022.

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

1 Introdução

3. Há aspetos positivos a assinalar na transparência orçamental. Após o progresso em abril, no processo legislativo anterior, o Ministério das Finanças (MF) voltou a disponibilizar em tempo útil quase toda a informação complementar que a UTAO lhe solicitou para melhor poder analisar tecnicamente a POE/2023. Este registo merece ser feito porque o comportamento dos serviços do MF não foi assim nos três anos anteriores. Saúda-se, pois, a alteração de conduta e deseja-se a continuação deste novo registo, a bem do esclarecimento dos cidadãos e do órgão parlamentar de soberania. Também o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social merece elogio por ter entregue à UTAO e, portanto, ao Parlamento os dados que aquela lhe solicitara 24 horas antes.

4. Porém, subsistem aspetos importantes a melhorar quanto à transparência, ao rigor e à qualidade da informação nas POE.

- Primeiro, tem de haver mais cuidado na preparação do Quadro de Políticas Invariantes. Entre o documento com este nome entregue à Assembleia da República (AR) em 9 de setembro e as peças da POE/2023 submetidas em 10 de outubro, a UTAO identificou três conjuntos diferentes de medidas antigas (políticas invariantes) e valores diferentes para as mesmas medidas. As diferenças ou contradições em informação do MF são materialmente relevantes e não estão explicadas.
- Segundo, apesar do mediatismo do anúncio, a informação sobre o Pacote de Apoio à Fatura Energética das Empresas (conhecido a 12 de outubro) é muito pobre sobre as suas implicações orçamentais e deixa questões económicas importantes sem resposta. A POE ajudou muito pouco a reconhecer as implicações para os contribuintes de um pacote que pretende injetar cerca de 3000 M€ em subsídios no preço para os consumidores empresariais de fontes de energia primária intensivas na emissão de gases com efeito de estufa.
- Terceiro, a POE nada esclarece sobre um risco descendente considerável para o saldo orçamental das Administrações Públicas (AP): o Novo Banco. Sendo certo que o Acordo de Capitalização Contingente dá ao Novo Banco o direito de ainda solicitar ao Fundo de Resolução uma injeção até 485 M€, os mapas contabilísticos relevantes não contemplam uma transferência em 2023 para aquela instituição nem há nenhuma referência a esta contingência na secção intitulada "Riscos orçamentais" do relatório do MF que acompanha a POE/2023.
- Quarto, o grupo TAP é também um fator de risco descendente e o secretismo impera sobre eventuais encargos para os contribuintes em 2023. Por um lado, o contexto económico que já aconteceu em 2022 e as perspetivas para 2023 justificam apreensão com a deterioração da situação económico-financeira do grupo. Por outro, o plano de reestruturação permanece desconhecido do público e a decisão da Comissão Europeia sobre o auxílio de Estado a conceder pelo Estado português à companhia, publicada a 18/05/2022 no jornal oficial, omite os valores monetários. Neste contexto, a falta de transparência sobre os compromissos das AP suscita desconfiança sobre o papel que a TAP irá ter nas contas públicas de 2023.
- Finalmente, importa alertar para a reiterada ausência de metas nas medidas de política em termos de resultados ou impacto em indicadores de qualidade e a quase inexistência de avaliação da execução das medidas. Em consequência, o debate sobre medidas de política, apesar de bastante

mediático na época do processo legislativo orçamental, é qualitativamente muito pobre e enviesado para o tema dos custos orçamentais. Também não ajuda a fazer melhor a falta de exigência do público por avaliação *ex post* das medidas. O Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março, identificou a falta de objetividade técnica na discussão pública das medidas de política como uma das falhas do processo legislativo orçamental e fez duas recomendações para a superar. São recordadas sinteticamente na Introdução deste documento.

2 Cenário macroeconómico

5. O crescimento do produto potencial e a capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022-2023 foram revistos em baixa entre o PE/2022–26 e a POE/2023. Adicionalmente, o cenário macroeconómico da POE/2023 reviu em alta a taxa de crescimento económico de Portugal em 2022, mas efetuou uma revisão em baixa da variação em 2023.

6. Em 2022, o PIB real ficará acima do observado no ano pré-pandemia de 2019, mas a composição do PIB será mais desfavorável do que a de 2019 porque o saldo da balança de bens e serviços passou a ser negativo desde 2020, o que determina um contributo desfavorável para o financiamento da economia nacional. Aliás, a evolução desta balança deve merecer preocupação. Depois do défice elevadíssimo a rondar os 10%% do PIB em 2008, recuperou até + 1,1% em 2013. Desde então, foi caindo lentamente até 2019 (+ 0,5%), e mais depressa desde então (– 2,1% – 3,0% em 2021, – 2.8% em 2022 e –2,6% em 2023). Tem sido a balança de capital, sobretudo através das transferências da UE, que tem conseguido manter a capacidade de financiamento da economia portuguesa em terreno positivo.

7. De acordo com o cenário da POE/2023, o PIB real da economia portuguesa deverá situar-se acima do produto potencial no biénio 2022–2023, em contraste com os anos 2020–2021, em que o PIB real observado foi severamente afetado pela pandemia de COVID-19. É de salientar a alteração do sinal do hiato do produto, ou seja, no PE/2022–26 encontrava-se previsto um PIB real abaixo do produto potencial no biénio 2022-2023, sendo que na POE/2023 a previsão tem sinal oposto, *i.e.*, o PIB real acima do produto potencial.

8. O aumento da inflação acima da taxa prevista no PE/2022–26 contribuiu para a revisão em baixa da poupança das famílias no biénio, caindo para mínimos da série estatística iniciada em 1995. A taxa de poupança do sector institucional famílias foi revista em baixa para o biénio 2022–2023 (5,6% e 5,8%, respetivamente) para níveis não só inferiores aos registados nos anos anteriores à pandemia de COVID-19, como também atingindo os mínimos da série estatística iniciada em 1995. Após as taxas de poupança historicamente elevadas em 2020 e 2021 (11,9% e 9,7%, respetivamente, do rendimento disponível), o cenário do MF prevê, assim, que as famílias poupem em 2022 e 2023 abaixo da taxa média dos 28 anos desta série.

9. Desde a criação do euro que não se registavam valores tão elevados para a taxa de inflação. De acordo com a estimativa mais recente do Eurostat, de 30 de setembro de 2022, a inflação da Área do Euro terá atingido 10,0% em setembro de 2022 (variação homóloga). Por seu lado, o BCE mantém expectativas relativamente elevadas quanto à evolução da inflação, tendo revisto em alta, a 8 de setembro de 2022, as suas projeções de inflação média em 2022 (8,1%), 2023 (5,5%) e 2024 (2,3%).

10. Os valores para a inflação registados na Área do Euro encontram-se acima da meta definida pelo BCE para a taxa de inflação no médio prazo (2%). Por este motivo, o Conselho de Governação do BCE tomou duas decisões de política monetária para tentar conter a inflação, tendo decidido subir as taxas de juro diretoras em 50 p.b. na reunião de 21 de julho de 2022, e em 75 p.b. na reunião de 8 de setembro de 2022. Contudo, até setembro de 2022 (segundo dados divulgado pelo Eurostat em 19/10/2022), não há evidência de recuo das taxas de inflação.

11. Na eventualidade de não se registar qualquer variação no nível de preços no decorrer do 4.º trimestre, Portugal terminará o ano de 2022 com uma taxa de inflação de 7,8% (medida pelo IHPC), um valor que se situa 0,4 p.p. acima da estimativa do Ministério das Finanças constante da POE/2023, que é de 7,4%. Tendo em conta este facto, são de esperar duas coisas: que a inflação continue a registar

valores acima da meta estabelecida pelo BCE durante algum tempo, e que o BCE opte por novas e maiores subidas das taxas de juro diretoras, como forma de conter o ímpeto do nível geral de preços desencadeado pelos sucessivos choques contraccionistas da oferta e expansionistas da procura no mercado de bens e serviços.

12. A balança de bens e serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a POE/2023 continua a prever défices comerciais para 2022–2023. Contudo, a balança de serviços deverá atingir excedentes máximos da série estatística iniciada em 1995, enquanto a balança de bens deverá registar défices máximos desde 2011. O saldo negativo da balança de bens estará influenciado pelo saldo positivo da balança de serviços, visto que o sector do turismo também absorve importações de bens necessários para desenvolver as atividades turísticas.

13. A capacidade de financiamento da economia portuguesa devido a fundos comunitários incluídos na balança de capital não reflete, propriamente, um desempenho favorável da economia nacional. O cenário macroeconómico da POE/2023 prevê uma capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022–2023, destacando-se a magnitude do contributo da balança de capital, cuja principal componente são as entradas líquidas de fundos comunitários.

14. Os custos unitários do trabalho reais implícitos no cenário macroeconómico da POE/2023 permitem concluir que o peso das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem no PIB nominal deverá descer no biénio 2022–2023. A evolução dos custos unitários do trabalho nominais implica que o peso da remuneração por trabalhador deverá aumentar em 2023 (4,1%), refletindo um aumento das remunerações por trabalhador (5,1%) acima do aumento da produtividade aparente do trabalho (0,9%).

15. A POE/2023 prevê acréscimos da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), medida em termos nominais, tanto no sector público como no sector privado, embora o valor nominal do sector público em 2022 e 2023 ainda fique abaixo do ano 2010. Em termos reais, caso a previsão para 2023 da FBCF do total da economia se concretize, o valor será ainda inferior ao observado no ano 2008.

3. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022

16. A estimativa para 2022 apresentada na POE/2023 manteve o objetivo inicial de 1,9% para o défice anual, mas contém uma composição distinta da programada no OE aprovado para o ano em curso, encontrando-se muito influenciada pela inflação. A meta de saldo para o final de 2022 representa uma melhoria homóloga de 1,0 p.p. face a 2021. A execução dos vários agregados é diferente da inicialmente prevista e muito marcada pela aceleração na subida dos preços. Reflete efeitos de sinal contrário: o aumento de receita fiscal, impulsionado pela subida continuada dos preços que intervêm nas bases da tributação indireta e por efeitos de base de medidas fiscais COVID-19, deverá ser utilizado para financiar as medidas de política de suporte às famílias e às empresas entretanto anunciadas.

17. A estimativa para 2022 tem subjacente uma revisão em alta de 3,3 mil M€ na receita e na despesa face às metas do orçamento aprovado, refletindo o aumento da receita fiscal e as medidas de apoio às famílias e empresas para mitigação dos efeitos da inflação, incluindo o encarecimento dos encargos com energia. Apenas o investimento público foi revisto em baixa, em resultado do atraso na implementação do PRR. Salientam-se as principais alterações:

- A **receita fiscal regista a maior revisão em alta** (+4,0 M€), com origem, sobretudo, nos impostos diretos (+3,2 M€), particularmente o IRC.
- Na despesa, os encargos com prestações sociais registam o maior incremento (2 mil M€), refletindo sobretudo, as medidas de apoio ao rendimento das famílias.
- O investimento público registou a única revisão em baixa da despesa (em mil M€), em resultado do **atraso na implementação do PRR**.

- O aumento do consumo intermédio (746 M€) tem origem em **encargos superiores ao previsto na saúde**, designadamente em medicamentos, testes e vacinas, destinados ao combate e prevenção da COVID-19.
- A despesa com subsídios deverá aumentar (452 M€), nela se registando as **medidas de apoio às empresas**, destinadas a mitigar os efeitos da crise energética sobre o custo dos fatores de produção.

18. Assume-se que a variação das **"Outras despesas de capital", no valor estimado de 962 M€**, reflete **o apoio extraordinário ao gás natural (estimado em mil M€)**, uma medida de mitigação do aumento dos custos de energia para as empresas. Constata-se pouca transparência na informação prestada sobre esta medida.

3.2 Medidas de política orçamental em 2023

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

20. Perante algumas contradições nas fontes não justificadas, a UTAO optou por considerar um Quadro de Políticas Invariantes que funde informação de três fontes diferentes**.**

21. As medidas antigas permanentes do cenário de políticas invariantes carreiam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2023 negativo em 5234,9 M€ (2,10% do PIB), por via, essencialmente, do aumento da despesa. A despesa com pensões, consumos intermédios e juros ascende a 3708 M€, ou seja, cerca de 71% do impacto negativo no saldo orçamental de 2023 decorrente de todas as medidas antigas de política orçamental permanentes.

22. A UTAO reviu a quantificação das novas medidas de política orçamental em 2023. Adicionou ao impacto líquido no saldo a sua estimativa de +362 M€ na arrecadação da receita inerente à execução das medidas que aumentam a despesa com pessoal.

23. As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2023 têm, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo de 1054 M€ (0,42% do PIB). Traduzem-se, essencialmente, em medidas que reduzem a arrecadação de IRS e aumentam a massa salarial das Administrações Públicas, sendo residual o impacto da despesa com prestações sociais.

24. Em 2022, estima-se que as medidas de política orçamental transitórias "Pacote inflação" tenham um impacto líquido negativo no saldo de 5150 M€, ou seja, 2,2% do PIB.

25. O Governo prevê a manutenção de medidas transitórias "Pacote inflação" durante, pelo menos, parte de 2023. De acordo com os dados fornecidos na POE/2023 prevê-se que o impacto negativo destas medidas corresponda a 917 M€ (0,4% do PIB), inferior em 4233 M€ (1,9% do PIB) ao registado em 2022.

26. O impacto orçamental efetivo da medida de redução da retenção de IRS na fonte para mitigar o serviço das dívidas com habitação é incerto, sendo certo que ele será revertido no ano de 2024 aquando do acerto de contas entre contribuintes e a autoridade fiscal.

27. Apesar da escassa informação disponível na POE, o impacto orçamental em 2022, por via do apoio extraordinário de gás natural às empresas consumidoras de energia, será de mil M€. Só foi possível apurar este impacto após uma investigação aturada a várias fontes. O cruzamento de dados feito pela UTAO sustenta a sua presunção de que esta medida impactará o saldo orçamental totalmente no ano em curso, encontrando-se estimada em despesa de capital pelo montante de mil M€.

28. As medidas de política COVID-19, em 2022, ascendem a 2,6 mil M€ (1,1% do PIB), o que representa uma poupança de 3,1 mil M€ (1,6 p.p. do PIB) face a 2021.

29. No ano de 2023, apenas se preveem encargos com a aquisição de vacinas contra o vírus SARS-CoV-2, pelo que o conjunto de medidas COVID-19 dará o contributo positivo de 2,2 mil M€ (1,0 p.p. do PIB) para a redução do défice orçamental.

3.3 Cenário orçamental para 2023: composição da trajetória programada para o saldo, a receita e a despesa

30. A POE/2023 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um défice de 0,9% do PIB, o que representa uma consolidação orçamental de 1,0 p.p. face ao estimado para 2022.

31. A consolidação orçamental previsional advém, sobretudo, da evolução favorável da receita, particularmente a componente fiscal, com origem no cenário macroeconómico, encontrando-se sujeita a riscos descendentes. A evolução do saldo orçamental entre 2022 e 2023 resulta de contributos de sinal contrário. Em sentido positivo, a diminuição dos estímulos orçamentais respeitantes à mitigação dos efeitos da inflação e da crise energética (1,7 p.p.), a redução dos encargos com a pandemia de COVID-19 (0,9 p.p.) e a evolução favorável da receita fiscal (0,8 p.p.) e da restante receita (0,7 p.p.), impulsionam a melhoria do saldo. Em sentido inverso, surgem os contributos do agravamento da despesa pública (– 1,6 p.p.), respeitante às medidas de política permanentes legisladas anteriormente, o aumento dos custos de financiamento da dívida pública (– 0,5 p.p.) e as novas medidas permanentes de política (– 0,4 p.p.). Devem ainda notar-se a favor da consolidação orçamental a contenção da restante despesa primária (– 0,5 p.p.) e, em menor escala, a recuperação da atividade económica (0,1 p.p.). **A retirada dos estímulos orçamentais respeitantes às medidas transitórias de mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia é quase absorvida pelo efeito de inércia de agravamento da despesa pública e pela subida dos encargos com a dívida.** A consolidação orçamental encontra-se, assim, suportada na evolução favorável da receita. A componente da receita fiscal assenta na evolução das suas bases macroeconómicas, particularmente o consumo privado (impostos indiretos), as remunerações e o nível de emprego (impostos diretos e contribuições sociais), encontrando-se sujeita aos riscos descendentes respeitantes ao cenário macroeconómico, que serão apresentados sob epígrafe própria.

32. A POE projeta a desaceleração do crescimento da receita e da despesa ao longo do ano de 2023.

33. A receita prevista para 2023 situa-se 5,9% acima do estimado para 2022, assente no aumento da receita de capital, o que deverá refletir o cofinanciamento comunitário da implementação do PRR:

- No respeitante à receita fiscal, projeta-se uma desaceleração, para 2,6%, refletindo o cenário macroeconómico e as medidas de política que penalizam a cobrança.
  - A receita de impostos diretos deverá manter-se constante face à estimada para 2022, em resultado i) do impacto negativo das medidas de política que penalizam o IRS e ii) do efeito base de forte recuperação do IRC em 2022.
  - A receita projetada de impostos indiretos deverá desacelerar para 4,5% no conjunto do ano de 2023, mas traduz um ritmo superior ao do consumo privado nominal, a sua principal base macroeconómica (3,9%). Deve ainda referir-se que o efeito benéfico da inflação sobre a tributação indireta deverá diminuir ao longo de 2023, uma vez que o cenário apresentado na POE/2023 prevê um arrefecimento do consumo privado e da receita de tributação indireta, num contexto em que o deflator do consumo privado ainda subirá.

34. A análise das previsões da receita para 2023 mostra que elas são compatíveis com i) a evolução prevista para as variáveis macroeconómicas que sustentam a base da receita fiscal e ii) as medidas de política apresentadas. A receita de capital constitui a única rubrica da receita insuficientemente fundamentada.

35. A despesa deverá sofrer um agravamento de 3,3% em 2023, refletindo o efeito das medidas de política, destacando-se a recuperação previsional do investimento público (0,9% do PIB), respeitante ao PRR e aos investimentos estruturantes, mas o ritmo de retoma do investimento público poderá não ser tão favorável. O crescimento previsional da despesa (1,4% do PIB) é explicado, essencialmente, pelo conjunto das medidas de política e reparte-se entre o investimento público (0,9 p.p.), as despesas com pessoal (0,6 p.p.), o consumo intermédio (0,6 p.p.) e o agravamento dos custos de financiamento da

dívida pública (0,5 p.p.). Em sentido oposto, destaca-se a poupança em subsídios (0,4 p.p.) e "Outras despesas de capital" (0,9 p.p.). Deve notar-se que:

- O aumento da FBCF (0,9% do PIB) reflete a implementação do PRR (0,5% do PIB), os investimentos estruturantes e a entrega de material militar (0,3% do PIB). Esta componente da despesa constituiu a maior revisão em baixa (mil M€; 0,4% do PIB) da estimativa para 2022, em consequência do atraso na implementação do PRR (que se quedou a 27% da previsão anual). A previsão agora apresentada para 2023 pelo MF está muito ancorada na perspetiva de recuperação na execução do PRR, uma hipótese que a história deste previsor nos últimos anos obriga a classificar de muito otimista;
- Os encargos com prestações sociais mantêm-se inalterados face ao estimado para 2022, mas neste ano tiveram um incremento de 8,3%;
- A diminuição dos subsídios resulta da diminuição prevista nos estímulos orçamentais às empresas para mitigação dos efeitos do surto inflacionista e nas medidas de apoio ao emprego e à retoma da pandemia COVID-19 (programas Apoiar e Ativar);
- O recuo dos encargos com as "Outras despesas de capital" reflete o efeito base de apoios às empresas, destacando-se a dotação de capital da TAP (600 M€) e o apoio extraordinário ao gás natural (estimado em mil M€), uma medida de mitigação do aumento dos custos de energia para os consumidores industriais.

36. A despesa líquida adicional decorrente das medidas relativas à massa salarial corresponderá, em 2023, a um incremento de 3,4% face à despesa bruta com pessoal estimada em 2022**.**

3.4 Orientação da política orçamental prevista para 2022 e 2023 e estimada no passado

37. De acordo com a POE/2023, a política orçamental no ano em curso (2022) deverá ser pró-cíclica e expansionista, refletindo uma deterioração do saldo estrutural primário para valor negativo em contexto de melhoria do ciclo económico.

38. Para 2023, caso se concretizem as previsões da POE/2023, a política orçamental será restritiva pró-cíclica visto que o aumento do saldo primário estrutural irá contribuir para ampliar os efeitos da deterioração da atividade económica, *i.e.*, em 2023 haverá uma consolidação orçamental em contexto de deterioração da conjuntura. Adicionalmente, importa salientar que o saldo primário estrutural nos anos do quadriénio 2020–2023 ficará abaixo do verificado no ano pré-pandémico de 2019. Este indicador está em queda desde 2014, chegará a terreno negativo em 2022 e espera o MF uma subida notável em 2023, para 1,6% do produto potencial nominal.

3.5 Riscos do cenário orçamental

39. Existem riscos macroeconómicos descendentes sobre a previsão pontual de saldo orçamental para 2023 (– 0,9% do PIB). A enorme incerteza do contexto geopolítico, aliada às dificuldades das intervenções dos banco centrais até à data para domar a inflação, juntamente com a degradação contínua das previsões económicas realizadas por instituições de referência, alimentam dúvidas sobre a plausibilidade do crescimento de 1,3% para o PIB real. Os riscos dominantes sobre esta previsão são descendentes, o que acarreta riscos também descendentes para a previsão do saldo orçamental.

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico transmitem-se às projeções orçamentais da POE/2023, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, quer por via de um maior crescimento da despesa com prestações sociais e outros encargos, face ao cenário central. A receita fiscal e contributiva representa a maior fatia deste agregado e encontra-se muito dependente da evolução de variáveis do cenário macroeconómico, designadamente do consumo privado e das remunerações de empregados. Deve notar-se que em 2022 a melhoria do saldo orçamental assentou no crescimento acima do previsto da receita fiscal, no contexto de retoma acelerada da atividade económica.
- Há riscos ascendentes sobre a previsão pontual de inflação (4% no indicador IHPC). À luz dos desenvolvimentos passados e perspetivados, o preço do petróleo Brent a 78 USD/barril, contra a estimativa de 97,6 em 2022, parece otimista, assim como as previsões de ausência de depreciação do euro face

ao dólar e de taxa Euribor a três meses na ordem dos 2,9%. Por um lado, riscos ascendentes sobre a previsão de inflação ajudarão a cumprir a meta de saldo, por serem um risco ascendente sobre as previsões de receita fiscal, à semelhança do ocorrido em 2022. Por outro, ao exigirem mais músculo à política monetária, encarecerão as emissões de dívida em 2023 acima do previsto e arrefecerão ainda mais a atividade económica, e ambos os efeitos tenderão a prejudicar a meta do défice.

40. O Governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes. A POE prevê um impacto reduzido para as medidas transitórias COVID-19 e inflação, sendo que o ressurgimento de novas variantes da doença COVID-19 e a persistência de inflação a par do agravamento das taxas de juro retalhistas representam um risco descendente sobre o saldo orçamental.

41. Há riscos no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP). Prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais**.** A POE informa sobre a possibilidade, em 2023, de uma indemnização judicial por via de um litígio relacionado com PPP**.**

42. As linhas de crédito com garantia do Estado constituem responsabilidades contingentes. As linhas de crédito e garantias concedidas no âmbito das medidas de resposta à pandemia de COVID-19, e à inflação poderão onerar as contas públicas, por via do potencial incumprimento de devedores.

43. Não se pode excluir um risco orçamental na TAP. A POE/2023 confirma a concessão em 2022 de apoio financeiro através de uma injeção de capital de 990 M€ na TAP S.A., com um impacto de 600 M€ em contas nacionais. Para 2023, o documento orçamental não prevê qualquer apoio financeiro a esta entidade, mas continua a não ser conhecido o Plano de Reestruturação Económica aprovado pela Comissão Europeia. O encarecimento do combustível para aviões, os arrefecimentos de conjuntura e até as recessões em inúmeros mercados para onde a companhia voa não deixarão de prejudicar o seu desempenho económico e financeiro em 2023. Ignora-se se há contingências estabelecidas nesse plano que poderão vir a justificar mais dinheiro dos contribuintes para a companhia aérea. Por conseguinte, a TAP é um risco descendente para as previsões pontuais de saldo orçamental e dívida pública em 2023.

44. O risco orçamental descendente por via da capitalização do Novo Banco ainda não é possível de excluir, dado o desenho do acordo de venda. Nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital.

45. O atraso na implementação do PRR em 2022 constituiu a materialização de um risco descendente para a receita e a despesa públicas, que, se persistir nos anos seguintes, poderá comprometer as metas constantes do plano. A POE/2023 prevê a recuperação parcial deste atraso e um investimento público de 3,5 mil M€. No entanto, o recebimento da receita previsional do PRR (13,9 mil M€) é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais desvios adicionas à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

46. As taxas de juro diretoras estão a subir no segundo semestre de 2022, e se crescerem acima do previsto na POE/2023, poderão onerar, ainda mais, os encargos com juros, tanto em novas emissões de médio e longo prazos como nas operações de refinanciamento de curto prazo, assim havendo um risco descendente para o saldo orçamental de 2023.

3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental

47. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é essencial ter presente a posição de Portugal nos indicadores orçamentais, não só porque é previsível que as regras voltem a estar ativas em 2024, mas principalmente, devido à importância de não perder o foco na sustentabilidade das finanças públicas. Num contexto de subida de taxas de juro de referência, para além do juízo sobre a situação das finanças públicas portuguesas feito pelas instituições comunitárias, é de relevar a importância da avaliação dos credores da república Portuguesa com consequências sobre as condições de

financiamento no curto e no médio prazos. Na mesma forma ou noutra, as regras numéricas irão regressar em breve e, por isso, vale a pena prestar atenção ao tema no momento em que o Parlamento decide um novo orçamento anual.

48. A previsão da POE/2023 para o saldo orçamental aponta para a sua redução face ao registado em 2021 e o cumprimento do limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB.

49. O saldo estrutural (–0,9% do PIB potencial nominal) deverá permanecer abaixo do Objetivo de Médio Prazo (–0,5%) que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas. No entanto, a trajetória de evolução em direção ao OMP progride no sentido da correção recomendada para Portugal.

50. A melhoria do saldo estrutural em 2023, face a 2022, avaliada em 1,5 p.p. do PIB potencial, deverá resultar da redução prevista no saldo orçamental (– 1,0 p.p.) e da variação na componente orçamental cíclica (–0,4 p.p.).

51. O período de 2020–2023 encontra-se abrangido pela cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa. Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução prevista na POE/2023 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória.

4 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

52. A UTAO renova com veemência neste relatório o apelo aos Senhores Deputados para darem atenção a um conjunto de normas na proposta de lei orçamental que muito obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente em serviços e empresas públicos com cabimento no orçamento aprovado pela AR. São restrições que se repetem em todas as POE sem alteração na fase de discussão na especialidade. As restrições são depois densificadas nos decretos-lei de execução orçamental.

53. A manutenção, anos a fio, destas normas está a degradar notoriamente a qualidade dos serviços prestados pelas AP às pessoas e às empresas. Têm, infelizmente, a expressão mais visível nas unidades prestadoras de cuidados de saúde, mas os seus efeitos de degradação são transversais aos serviços e às empresas públicas de todas as áreas da governação. As restrições de que aqui se fala colocam as entidades públicas a trabalhar abaixo das suas possibilidades de produção, o que significa que oferecem aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade (ou em menor quantidade) do que seria possível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A fonte para esta ineficácia encontra-se em determinados artigos da lei orçamental que se repetem acriticamente há demasiados anos.

54. A Proposta de Lei do OE/2023 renova esse conjunto de restrições à tomada de decisões pelos gestores públicos relativamente à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores. O diagnóstico e o apelo à revisão do quadro legal constam do Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março. O problema, que se repete há muitos anos, tem sido sinalizado pela UTAO noutras publicações. Desta vez, fá-lo ainda durante a fase de apreciação na generalidade da POE. A UTAO designa estas restrições por instrumentos não-convencionais de racionamento da tesouraria pública que se encontram sob autoridade discricionária do membro do Governo responsável pela área das Finanças.

55. O primeiro destes instrumentos não-convencionais atua no âmbito da aquisição de serviços. Em termos reais, as restrições previstas para 2023 tendem a ser mais restritivas do que no passado por duas ordens de razões: i) por prolongarem uma sequência de congelamentos nominais em cadeia que já dura desde a última crise de finanças públicas, e ii) porque os limites nominais para 2023 não acompanham minimamente a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas nesse momento passado. Nestas condições, as dotações aprovadas pela AR para aquisições de serviços e encargos com pessoal são, na prática, substituídas por outras mais baixas. A repetição, anos a fio, da limitação ao pagamento do ano anterior significou a amarração nominal do limite de 2022 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. O congelamento de despesa tanto se aplica aos encargos globais do organismo com contratos de aquisição de serviços como à renovação ou celebração de

novo contrato com objeto idêntico a um anterior. O efeito nocivo na qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas é inescapável. A dupla obstacularização à boa gestão das entidades públicas é ainda agravada no caso de determinados tipos de serviços. São eles: i) Estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) Serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Finalmente, é bom lembrar que a rubrica aquisições de serviços também é tradicionalmente onerada com instrumentos convencionais de racionamento da tesouraria das AP. Com efeito, as cativações costumam subtrair uma percentagem considerável da dotação aprovada pela AR à dotação disponível de quase todas as entidades da AdC e da Segurança Social.

56. Um segundo tipo de constrangimento à gestão pública, que apresenta contornos paralelos aos da cativação de despesa, diz respeito a restrições impostas à contratação de recursos humanos. A substituição de trabalhadores no sector público empresarial encontra-se condicionada, não podendo os gestores substituir ativos por trabalhadores com mais experiência. Neste caso, nem está prevista a possibilidade de o poder político autorizar exceções a esta regra. Outra regra inibe cedências de interesse público para entidades das AP abrangidas pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. A gestão destas entidades está proibida de recrutar trabalhadores no regime de cedência junto de entidades não abrangidas por aquela lei. Só com tripla autorização política (tutela, Administração Pública e Finanças) poderá conseguir uma exceção. Mesmo com dotação disponível na rubrica de pessoal do orçamento aprovado, as duas regras empurram, na prática, a entidade para comprar piores recursos humanos do que, sem elas, poderiam.

57. O aumento da taxa de inflação em 2022 veio reforçar os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços.

58. Os impedimentos causados pelos instrumentos não-convencionais podem ser excecionados através de autorizações casuísticas do poder político. Tal é possível nas aquisições de serviços e na regra das cedências de interesse público. Mas constituem uma intromissão cirúrgica na gestão das entidades públicas.

59. Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos e com desfecho incerto, retirando recursos à atividade nuclear das entidades. Sem autorização em tempo útil, as entidades ficam amarradas a tecnologias obsoletas e os cidadãos e as empresas recebem pior serviço do que poderiam sem estas normas. Por um lado, o recurso a processos de autorização exige na entidade que pede a exceção o desvio de recursos (pessoal, tempo, espaço, dinheiro) da atividade nuclear para a atividade de suporte administrativo e financeiro. Por outro, como é incerto o momento e o sentido das decisões dos membros do Governo, a entidade, apesar de ter um orçamento aprovado pelo Parlamento do país, não conhece a sua verdadeira restrição orçamental durante, praticamente, o ano todo, o que é mau para uma gestão racional. A Assembleia da República tem aqui matéria para reflexão na fase de discussão na especialidade.

1 Introdução

60. Este documento é a primeira apreciação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República à Proposta de Orçamento do Estado para 2023 (POE/2023). As peças que a constituem foram entregues à Assembleia da República (AR) no dia 10 de outubro de 2022. A equipa política do Ministério das Finanças será ouvida na Comissão de Orçamento e Finanças (COF) em sede de discussão na generalidade no próximo dia 21, pelas 15h00m. Esta análise preliminar é publicada deliberadamente antes da audição para que os intervenientes, querendo, a possam utilizar como instrumento de trabalho. Contém igualmente matéria de reflexão para a fase subsequente dos trabalhos parlamentares. A UTAO conta divulgar um segundo relatório sobre a POE a tempo da segunda audição do Ministério das Finanças na COF, prevista para o dia 11 de novembro de 2022.

61. Desta vez, o cenário orçamental da POE não será comparado com o cenário orçamental da atualização mais recente do Programa de Estabilidade. É uma boa prática na gestão financeira pública enquadrar as escolhas de curto prazo na estratégia e nas metas de médio prazo da política orçamental. Por isso, no passado, a UTAO sempre comparou as previsões da POE para o ano de execução orçamental com as projeções de médio prazo do Programa de Estabilidade, em particular com as projeções referentes ao ano de aplicação da POE. Desta vez, a UTAO não seguirá este procedimento. Não o seguirá porque o documento intitulado "Programa de Estabilidade 2022–2026" (PE/2022–26) não é um verdadeiro programa estratégico das finanças públicas portuguesas. Foi entregue no final da legislatura anterior por uma equipa política que não o iria executar. Mais importante do que este aspeto formal é o facto de o próprio documento assumir que não contém medidas de política novas. Portanto, na melhor das hipóteses, a parte orçamental do PE/2022–26 limita-se a ser um cenário de políticas invariantes até 2026. Na sua apreciação a este documento, o Relatório UTAO n.º 6/2022, de 12 de abril, concluiu que foram incumpridos dois preceitos legais e substantivos. O número 4 do art. 33.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) obrigava à inclusão no PE das "medidas de política económica e de política orçamental do Estado português, apresentando de forma detalhada os seus efeitos financeiros, o respetivo calendário de execução e a justificação dessas medidas." Isto não sucedeu. Também foi incumprido o número 5 do mesmo artigo porque o documento omitiu o projeto de Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Esta omissão, apesar de violar a lei, não seria grave do ponto de vista substantivo se a proposta de lei das GO fosse conhecida ao mesmo tempo que o PE, pois tal quadro tem de constar desse diploma e a LEO determinava o dia 15 de abril como data-limite para a entrega dos dois documentos de planeamento. Porém, tal entrega também não sucedeu. Nestas circunstâncias, a eventual comparação das previsões orçamentais da POE para 2023 com as projeções do PE para 2023 e anos seguintes seria espúria e, portanto, destituída de utilidade.

62. Cumpre registar a prontidão com que os serviços do Ministério das Finanças (MF) satisfizeram os pedidos de informação adicional formulados pela UTAO. Na apreciação das peças tornadas públicas sobre as POE, os PE e as Contas Gerais do Estado é necessário aceder aos dados das mesmas em formato Excel e podem surgir dúvidas a uma entidade independente que, por definição, não participou na elaboração das peças. Houve um período no passado recente em que os pedidos da UTAO foram atendidos de forma muito incompleta e fora do prazo exíguo de que a Unidade dispõe para concluir estas análises. É por isso que dá nota pública do agrado por, desta vez, os dados solicitados ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) e à Direção-Geral do Orçamento (DGO) terem quase todos sido remetidos até ao passado dia 13. Foi aquando da segunda POE/2022, em abril, que o MF voltou a ter este comportamento são. Facultar os esclarecimentos e os ficheiros com dados da programação orçamental em tempo útil a uma entidade independente de escrutínio técnico contribui para a transparência das contas públicas e o debate elevado, dentro e fora da AR, sobre as opções políticas do país em matéria de finanças públicas.

63. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social merece também ser destacado. Entende o serviço público da UTAO e, mais uma vez, correspondeu em qualidade e tempo na satisfação do pedido de dados que ela lhe dirigiu no dia 11 de outubro.

64. A Errata que o Governo fez chegar à AR em 18 de outubro de 2022 não pôde ser considerada neste relatório. Cerca das 15h30m daquele dia foi entregue aos membros da COF e à UTAO um documento de 11 páginas do MF com "elementos objeto de correção" no Relatório e nos Elementos Informativos e Complementares da POE/2023. Naquele momento, o manuscrito já estava pronto e prestes a concluir a sua primeira revisão. Não houve tempo para estudar a Errata e perceber que implicações poderá ter no conteúdo deste trabalho.

65. Há aspetos a melhorar em termos de transparência e rigor na informação contida nas POE. Com base na consulta intensiva às peças da POE/2023 e a fontes de informação complementares sobre medidas de política e operações económicas envolvendo as Administrações Públicas, a UTAO salienta cinco áreas que tiveram um desempenho insuficiente.

a) **Quadro de Políticas Invariantes (QPI)** — Mandam a alínea j) do número 1 do art. 75.º da LEO e o número 2 do mesmo artigo que o Governo entregue à AR o QPI até ao dia 31 de agosto de cada ano. Naquele dia de 2022 o Governo informou o Parlamento que adiara a entrega por estar iminente a apresentação de um "pacote de medidas de apoio ao rendimento das famílias e à atividade das empresas com potencial impacto no QPI". Com efeito, no dia 9 de setembro o QPI chegou à AR com a nota metodológica respetiva e foi distribuído aos Deputados e à UTAO no dia 12. O atraso é perfeitamente compreensível e aceitável. O problema é que a lista de medidas em políticas invariantes no relatório e no projeto de plano orçamental que acompanharam a POE/2023 difere da que consta no QPI de setembro. Difere no número de medidas e no valor de algumas. Ora a utilidade de a AR receber o QPI antes da POE esvai-se se a POE contiver outro QPI. Pior ainda quando a POE não justifica as diferenças. Mas houve também um problema de qualidade no próprio relatório do MF: existência de dois QPI, contraditórios entre si e, claro, com o QPI de setembro. Há um segundo QPI no Anexo I e, com trabalho de cálculo, extrai-se um terceiro a partir dos Quadros 3.2. e 3.3. no corpo principal. A existência de dois QPI diferentes dentro do relatório também não foi justificada nem explicadas as diferenças entre os seus conteúdos. Por isso, a UTAO teve que apurar o seu QPI juntando criteriosamente a informação na POE. Chegou a um impacto líquido adicional das medidas antigas no saldo de 2023 na de – 5487,9 M€ contra – 3922,1 M€ no QPI recebido em 9 de setembro. A diferença é grande demais para não merecer uma justificação por parte do MF. Estes problemas são descritos com mais desenvolvimento no Ponto 3.2.2.1.

b) **Pacote de Apoio à Fatura Energética das Empresas** — Foi apresentado em conferência de imprensa pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática no dia 12 de outubro de 2022. Existe um documento escrito no sítio-e do Governo em formato de *PowerPoint*. Anuncia a aplicação de cerca de 3 mil M€ (a mais relativamente aos apoios conhecidos até então) em medidas para reduzir a despesa de determinadas categorias de empresas com os seus consumos de eletricidade e gás natural. A informação revelada na conferência de imprensa e no documento é demasiado vaga e deixa sem resposta questões económicas certamente relevantes para os cidadãos. Em relação ao gás natural, soube-se então nesse dia que haverá uma transferência do Orçamento do Estado na ordem dos mil M€ para produzir descontos de cerca de 42 € por MWh na faturação dos clientes industriais. Porém, não foi explicado em que ano ou anos será realizada a despesa pública e recebidos os descontos nem as classificações económica e orgânica da transferência. Em relação à eletricidade, ficou sem se perceber quem pagará os restantes 2000 M€ de estímulos por iniciativa pública vertidos no "Apoio Extraordinário à Eletricidade para 2023". Também não foram identificados os beneficiários deste dinheiro. Utilizar receita com que já se contava (por exemplo, receita de leilões de licenças de dióxido de carbono e a receita da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético) para este fim tem um custo de oportunidade que deveria ter sido comunicado aos cidadãos. *Idem* a propósito das outras medidas regulatórias e das medidas de política que não foram sequer apresentadas. Torna-se assim impossível verificar se estas medidas irão ser mesmo novas ou se já estão incluídas no cenário orçamental final da POE/2023. No limite, a maior parte daqueles 2000 M€ poderia ter como destino a amortização do défice tarifário e a consequente redução futura das tarifas de eletricidade para todos os utilizadores. Omitir este custo impede a sociedade de se interrogar sobre o mérito relativo deste pacote energia, até porque a subsidiação dos preços pagos pelos utilizadores de fontes primárias de energia emissoras de gases com efeito de estufa contradiz as políticas nacional, europeia e de muitos outros países de adaptação e mitigação das alterações climáticas. Ainda sobre este pacote, há também a lamentar a ausência quase total de informação na POE sobre as suas implicações nas contas públicas. Nada é dito sobre os 500 M€ que o *PowerPoint* atribui a medidas de política na área da eletricidade que não apresenta e não surge nenhuma referência explícita ao chamado "Apoio Extraordinário ao Gás Natural". Só com um trabalho de detetive, cruzando informação granular no projeto de plano orçamental, no relatório da POE, na base de dados da POE, no *PowerPoint* e nas declarações do Ministro do Ambiente e da Ação Climática a 12 de outubro é que a UTAO conseguiu presumir fundamentadamente que a referida transferência do OE de cerca de mil M€ será registada em despesa

de capital e consumada integralmente no ano de 2022 (na ótica das contas nacionais). Tudo isto é explicado no Ponto 3.2.2.3.

c) **Novo Banco** — O Acordo de Capitalização Contingente dá ao Novo Banco o direito de ainda solicitar uma injeção até 485 M€ em função i) do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e ii) das exigências regulatórias de rácios de capital. Os mapas contabilísticos da POE não contemplam nenhuma transferência em 2023 para este efeito. Tratando-se de um risco descendente volumoso para o saldo orçamental, estranha-se que nenhuma explicação para a ausência de "provisão" nesses mapas seja dada na documentação da POE, nomeadamente na secção sobre riscos orçamentais.

d) **TAP** — A POE/2023 confirma a injeção de capital de 990 M€ na TAP S.A. até final de 2022, com um impacto de 600 M€ em contabilidade nacional. Não indica qualquer encargo para os contribuintes em 2023. Todavia, o contexto económico até final de 2023 vai certamente tornar o desempenho económico e financeiro da TAP mais difícil: encarecimento do combustível para aviões, arrefecimentos de conjuntura e até recessões em inúmeros mercados para onde a companhia voa. Poderão estas perspetivas ditar em 2023 mais uma intervenção financeira do Estado no grupo? Há uma história de opacidade pública nos compromissos do Estado perante empresas que justifica alguma desconfiança face ao que as autoridades portuguesas acordaram com a Comissão Europeia (CE) no âmbito do plano de reestruturação da empresa. Não só o plano permanece desconhecido do público como a decisão da CE sobre o auxílio de Estado a conceder pelo Estado português à companhia, publicada a 18/05/2022 no jornal oficial, omite os valores monetários. Mantêm-se, pois, atuais as observações escritas na p. 14 do Relatório UTAO n.º 8/2022, de 12 de maio: "Repete-se com o grupo TAP o mesmo secretismo que envolveu a assunção de compromissos públicos avultados relativamente ao grupo Novo Banco. Esta reiterada falta de transparência dos poderes públicos perante quem é chamado a pagar as intervenções do Estado deve merecer a mais ampla discussão pública, dentro e fora do plano político."

e) **Assunção de metas no desenho das medidas em termos de resultados ou impacto em indicadores de qualidade e a avaliação da execução das medidas** — Estas metas não existem ou, pelo menos, não são divulgadas pelos autores das medidas de política e responsáveis pela sua execução. A POE/2023 não é uma novidade sob este ponto de vista. Segue a tradição nacional. Conduz a um debate em Portugal sobre medidas de política muito pobre, tanto *ex ante* (quando são apresentadas) como *ex post* (após o período previsto para a sua execução). No primeiro caso, o debate é extremamente vivo e mediático, mas em torno apenas do custo das medidas, sendo praticamente nula a informação e, portanto, a discussão pública sobre o que se pretende alcançar e como com as medidas. Sobram intenções e faltam dados escrutináveis sobre os quais se possam construir posições fundamentadas. A ausência de metas de desempenho é, em larga medida, filha do desinteresse das autoridades na implementação da orçamentação por programas. No caso *ex post*, o MF começou só em 2020 a divulgar alguma informação no relatório da Conta Geral do Estado sobre o custo orçamental de um subconjunto muito reduzido da sempre extensa lista de anúncios na época das POE. A UTAO já pedia publicamente este passo e, embora continue tímido, é positivo que ele tenha continuado no relatório do ano seguinte.[1] Há ainda um enorme caminho a percorrer para o País aprender a fazer melhores políticas com a evidência crítica das experiências passadas. Haver interesse e pressão neste sentido junto da comunidade alargada de parceiros da gestão orçamental pública ajudaria certamente, pois eles não se fazem ouvir. O Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março, identificou a falta de objetividade técnica na discussão pública das medidas de política como uma das falhas do processo legislativo orçamental e fez duas recomendações para a superar. A primeira respeita à transparência *ex ante* dos OE. Consiste na inclusão no relatório da POE de um anexo técnico com determinadas peças informativas obrigatórias para cada medida classificada pelo MF como "principal". A segunda recomendação visa melhorar a transparência *ex post* dos OE. Em cada ano, o Tribunal de Contas (TdC) auditaria um subconjunto das medidas de política principais explicadas no referido anexo do relatório da POE que as tiver anunciado. Deveria explicar os critérios de seleção e, no seu relatório, informar sobre o modelo de governança das medidas, os resultados alcançados (incluindo, se os houver, os extraorçamentais) e os desvios face aos impactos previstos inicialmente pelo MF, entre outras dimensões que considerar relevante avaliar. A exposição das razões por detrás dos sucessos e dos insucessos é essencial pois a intenção última destes exercícios de avaliação *ex post* seria fornecer ao País conhecimento acerca da qualidade das suas políticas públicas. Evitar a repetição de erros e apostar na consolidação dos fatores de sucesso seriam, assim, as mais-valias principais destas avaliações do TdC.

[1] A UTAO ainda não teve oportunidade de estudar o relatório da CGE de 2021, divulgado este Verão.

66. O relatório está estruturado em quatro capítulos e um sumário executivo. Este sintetiza os resultados principais analisados e devidamente fundamentados em cada capítulo. Após esta Introdução, segue-se a discussão do cenário macroeconómico da POE/2023 no Capítulo 2. A apreciação dos cenários orçamentais, tanto o de políticas invariantes, como o final, ocupam o Capítulo 3, o mais extenso de todos. Finalmente, o Capítulo 4 alerta o Parlamento para a presença de normas na proposta de lei bastante lesivas da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pela generalidade dos organismos das Administrações Públicas (AP) e das empresas públicas. São os chamados instrumentos não-convencionais de controlo da despesa que pouca ou nenhuma utilidade têm, hoje em dia, para este fim e causam danos microeconómicos significativos na eficiência da provisão pública de bens e serviços, através de restrições à aquisição de serviços e à contratação de recursos humanos. Desvirtuam também o propósito dos tetos de despesa que a AR aprova para cada organismo integrado nos subsectores da Administração Central e da Segurança Social. Este tema, presente nas apreciações finais às POE desde 2019, surge desta vez no relatório de apreciação preliminar para dar mais tempo ao Governo e à AR para refletirem sobre a pertinência de manter ou suprimir as normas em causa na fase de discussão na especialidade.

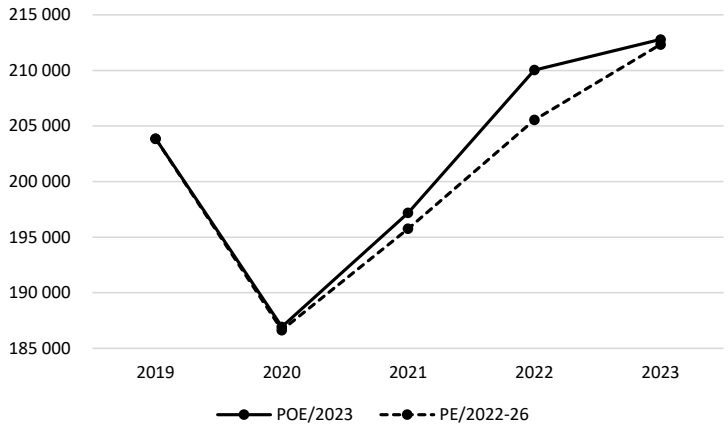
2 Cenário macroeconómico

67. Neste capítulo apresenta-se uma análise às previsões macroeconómicas da POE/2023 para um conjunto alargado de variáveis da economia portuguesa. A Secção 2.1 evidencia as diferenças mais relevantes para o biénio 2022–2023 entre o PE/2022–26 divulgado em 25 de março de 2022 e o cenário macroeconómico da POE/2023 divulgado em 10 de outubro de 2022. A análise incide sobre o biénio 2022–2023 e um conjunto alargado de variáveis macroeconómicas. A Secção 2.2 destaca a importância do aumento acentuado da taxa de inflação durante o ano 2022. Em seguida, a Secção 2.3 analisa a coerência e a articulação entre as diversas variáveis constantes do cenário macroeconómico e da informação adicional solicitada pela UTAO ao MF. O segundo relatório da UTAO irá acrescentar duas secções a este capítulo: uma sobre riscos nas previsões do MF e outro que compara estas com as de outras instituições de referência.

2.1 As diferenças entre a POE/2023 e o PE/2022–26 no biénio 2022–2023[2]

68. O cenário macroeconómico da POE/2023 reviu em alta a taxa de crescimento económico de Portugal em 2022, mas efetuou uma revisão em baixa da variação em 2023. Tendo por referência a evolução do PIB real desde 2019, esta revisão em baixa não impedirá o valor a observar em 2023 de ser ligeiramente superior ao previsto no PE/2022–26 (Gráfico 1). A ajudar a este resultado está o facto de o INE ter revisto em alta o PIB real de Portugal referente a 2021 entre março e setembro de 2022.

Gráfico 1 – Evolução do PIB real: PE/2022–26 e POE/2023
(em milhões de euros, preços do ano 2016)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (PE/2022–26 e POE/2023) e cálculos UTAO.

69. O crescimento do produto potencial e a capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022-2023 foram revistos em baixa entre o PE/2022-26 e a POE/2023. O aumento do produto potencial de 2023 foi revisto de 2,7% para 2,0% (Tabela 1). Nesta variável não observável destaca-se a magnitude das revisões ao longo dos anos. A capacidade de financiamento da economia portuguesa foi revista em baixa para 2022 e 2023 devido, essencialmente, ao menor contributo positivo da balança de capital.

70. Entre o cenário macroeconómico da POE/2023 e do PE/2022-26, assistiu-se a uma revisão em alta de todos os indicadores de preços em 2022 e 2023. Adicionalmente, o crescimento das componentes do PIB real em 2023 foi revisto em baixa, com exceção do consumo público. O crescimento do deflator das importações foi revisto em alta em 2022 (Tabela 1), o que determinou uma revisão em alta dos deflatores das restantes componentes do PIB, bem como da taxa de inflação. Para 2023, a previsão de

[2] Na presente secção efetua-se uma comparação entre o PE/2022-26 e a POE/2023. Não se efetua uma comparação com a 2.ªPOE/2022, apesar desta ser ligeiramente mais recente que o PE/2022-26, devido ao facto de a 2.ªPOE/2022 não ter previsões para o ano 2023.

variação do deflator das importações mantém-se em 1,4%, o que implica que o cenário macroeconómico pressupõe que as importações não serão um fator de risco ascendente para a taxa de inflação elevada em Portugal.

71. A taxa de inflação, aferida pelo IHPC, foi revista em alta em 4,1 p.p. e 2,3 p.p. para 2022 e 2023, atingindo 7,4% e 4,0%, respetivamente.[3] As revisões em alta dos indicadores de preços agregados estão associadas à revisão em alta do preço das importações, as quais incluem matérias-primas energéticas.[4] Consequentemente, a POE/2023 efetuou uma revisão em alta ao preço do petróleo Brent em 2022 (Tabela 1), de 92,6 dólares por barril no PE/2022–26 para 97,6 USD/barril. Até 11 de outubro de 2022, a média de 2022 estava em 104,6 USD/barril. Tendo por referência o IHPC atingido em setembro de 2022 e por hipótese simplificadora admitindo que o seu nível não se altera até ao final do ano corrente, então a taxa média de inflação em 2022 atingirá 7,8% em dezembro. Como a previsão do MF é 7,4%, isto significa que ele está a prever uma ligeira descida do índice nos últimos três meses do ano 2022.

72. O aumento da inflação acima da prevista no PE/2022-26 contribuiu para a revisão em baixa da poupança das famílias, caindo para mínimos da série estatística iniciada em 1995. A taxa de poupança do sector institucional famílias foi revista em baixa (Tabela 1) para o biénio 2022–2023 (5,6% e 5,8%, respetivamente) para níveis não só inferiores aos registados nos anos anteriores à pandemia COVID-19, como também caindo para o mínimo da série estatística iniciada em 1995. Para a descida da taxa de poupança tem contribuído a subida da taxa de inflação. Adicionalmente, a taxa de desemprego foi revista ligeiramente em baixa (5,6% no biénio 2022-2023), o que terá contribuído para a revisão em alta do consumo privado em 2022. Não deixa de causar alguma estranheza o facto de o MF rever em baixa o preço do petróleo Brent em 2023, de 82,3 no PE para 77,8 USD na POE.

73. É de salientar a alteração do sentido do hiato do produto, ou seja, no PE/2022–26 encontrava-se previsto um PIB real abaixo do produto potencial no biénio 2022-2023, sendo que na POE/2023 a previsão tem sentido oposto, *i.e.*, o PIB real acima do produto potencial.[5] As variáveis não observadas, tais como produto potencial e hiato do produto, apresentam revisões de montantes significativos ao longo do tempo, pelo que devem ser interpretadas com cautela.

[3] A diferença entre o índice de Preços no Consumidor (IPC) e o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) encontra-se na composição do cabaz utilizado para aferir o nível agregado de preços enfrentados por uma família representativa: o IPC reflete um cabaz de bens e serviços típico de famílias que residem em Portugal, enquanto o IHPC reflete o consumo tipicamente realizado em Portugal; os pesos do IHPC são um ajustamento dos pesos do IPC para acomodar o consumo em Portugal de indivíduos não residentes. A diferença está, assim, no consumo efetuado por turistas que visitam Portugal. Decorre desta diferença conceptual, por exemplo, um maior peso dos serviços de restauração e hotéis no cabaz do IHPC do que no cabaz do IPC. Um estudo sobre inflação a publicar brevemente pela UTAO explicará melhor estas e outras medidas de inflação.

[4] Claro que também há pressões inflacionistas internas, nem toda a inflação em Portugal é importada. Mais, o petróleo não é o único recurso produtivo importado cujo preço está a contagiar a inflação em Portugal. O estudo mencionado na nota de rodapé 3, por ter um objetivo eminentemente pedagógico, explicará tudo isto, com evidência empírica e argumentação económica.

[5] A título de exemplo, o FMI prevê para 2023 que o PIB real de Portugal em 2023 seja inferior ao produto potencial. Este diferencial resulta de diferentes metodologias para estimar as variáveis não observadas produto potencial e hiato do produto.

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 *versus* POE/2023
(em percentagem, ou pontos percentuais ou unidade monetária)

	Unidade	2022			2023		
		PE/2022-2026	POE/2023	Diferença	PE/2022-2026	POE/2023	Diferença
PIB real	tv %	5,0	6,5	1,5	3,3	1,3	-2,0
Consumo privado	tv %	4,3	5,4	1,1	2,1	0,7	-1,4
Consumo público	tv %	1,4	1,8	0,4	0,9	2,3	1,4
FBCF	tv %	7,9	2,9	-5,1	6,7	3,6	-3,1
Exportações	tv %	13,1	18,1	4,9	5,2	3,7	-1,6
Importações	tv %	11,5	12,0	0,5	4,1	4,0	-0,1
PIB nominal	tv %	7,4	10,7	3,3	5,8	4,9	-0,9
Consumo privado	tv %	7,8	11,7	3,9	4,7	3,9	-0,8
Consumo público	tv %	3,5	5,8	2,2	2,7	6,3	3,5
FBCF	tv %	11,6	11,5	-0,2	8,6	6,0	-2,5
Exportações	tv %	22,0	36,3	14,3	6,9	5,9	-1,0
Importações	tv %	21,9	34,1	12,1	5,6	5,4	-0,1
Deflator do PIB	tv %	2,3	4,0	1,7	2,5	3,6	1,1
Deflator do consumo privado	tv %	3,3	6,0	2,6	2,6	3,2	0,6
Deflator do consumo público	tv %	2,1	3,9	1,8	1,8	3,9	2,1
Deflator da FBCF	tv %	3,4	8,4	5,0	1,8	2,3	0,5
Deflator das exportações	tv %	7,8	15,4	7,6	1,5	2,1	0,6
Deflator das importações	tv %	9,4	19,7	10,4	1,4	1,4	0,0
Índice de Preços no Consumidor (IPC)	tv %	2,9	n.d.		1,7	n.d.	
Índice Harmonizador de Preços no Consumidor (IHPC)	tv %	3,3	7,4	4,1	1,7	4,0	2,3
Capacidade/necessidade de financiamento	% do PIB	1,6	0,3	-1,3	2,5	1,5	-1,0
Balança de capital	% do PIB	3,3	1,6	-1,7	3,5	2,6	-0,9
Balança corrente	% do PIB	-1,7	-1,3	0,4	-1,0	-1,1	-0,2
Balança de rendimentos primários e secundários	% do PIB	1,7	1,5	-0,2	1,8	1,5	-0,4
Balança de bens e serviços	% do PIB	-3,4	-2,8	0,6	-2,8	-2,6	0,2
Taxa de desemprego	taxa	6,0	5,6	-0,5	5,8	5,6	-0,2
Poupança das famílias	taxa	8,6	5,6	-2,9	8,2	5,8	-2,4
Produto potencial	tv %	2,4	2,1	-0,3	2,7	2,0	-0,7
Hiato do produto	% produto potencial	-0,9	1,1	2,0	-0,3	0,5	0,8
Preço do petróleo	USD	92,6	97,6	5,0	82,3	77,8	-4,5
Crescimento da procura externa relevante	tv %	5,8	8,3	2,5	4,8	3,0	-1,8

Fontes: PE/2022-26, POE/2023 e cálculos UTAO. |Notas: alguns valores na coluna da direita não são exatamente iguais à diferença aritmética entre os números exibidos nas outras colunas por causa de arredondamentos à primeira casa decimal.

2.2 O ressurgimento de níveis elevados de inflação

74. Nesta secção apresenta-se a informação mais recente sobre a evolução da inflação em Portugal e na Área do Euro. Procede-se também a uma breve contextualização do fenómeno da inflação, na sua evolução histórica, desde a criação do Euro. O fenómeno da inflação tem despertado elevado interesse na UE e, em particular, na Área do Euro em virtude da sua persistência e a níveis crescentes desde o início de 2021. Com efeito, a Europa viveu um longo período de baixas taxas de inflação (e de baixas taxas de juro), mais de duas décadas, pelo que este fenómeno parece novo e desperta preocupação generalizada.

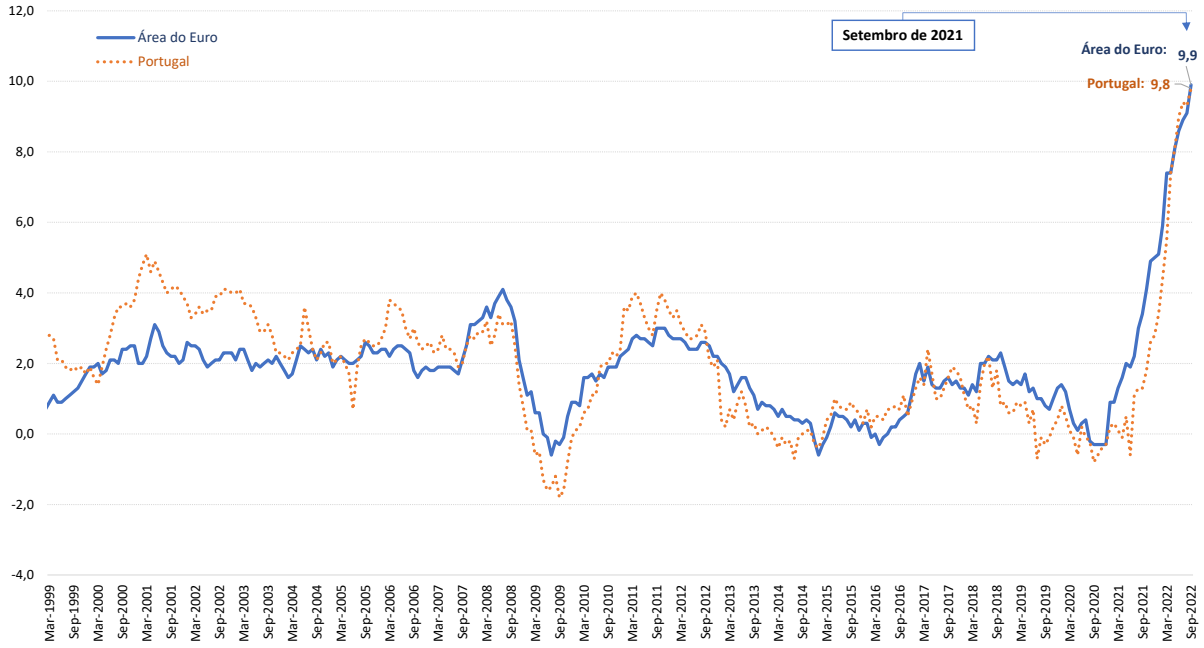
75. A UTAO tem vindo a acompanhar o fenómeno da inflação e encontra-se a ultimar um relatório especificamente dedicado a este tema. Desde junho de 2021 que a UTAO dá mais atenção à evolução da inflação, em particular na Área do Euro, introduzindo alguma análise sobre este tema em relatórios de várias coleções, como são a *Análise técnica das Propostas de Orçamento do Estado* e o *Acompanhamento da dívida pública e do financiamento da economia*. Tendo em conta a erupção e a persistência do fenómeno inflação, a UTAO pretende dedicar-lhe um relatório específico a publicar brevemente, como publicação não periódica, sob o título "*Inflação: um estudo pedagógico sobre os dilemas que a política económica enfrenta*".

76. Desde a criação do euro que não se registavam valores tão elevados para a taxa de inflação, seja em taxa de variação homóloga (Gráfico 2) ou de acordo com a taxa de variação da média móvel a doze meses (Gráfico 3). A análise que se segue foca o período mais recente, mas numa perspetiva mais alargada torna-se evidente que o fenómeno inflacionista que se vive desde o segundo trimestre de 2021 não tem paralelo na história do euro. Esta evolução decorreu, obviamente de um conjunto alargado de fatores, em que sobressaem, a eclosão da pandemia de COVID-19, no início de 2020, e o surgimento da guerra na Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022. Contudo, em conjunto há que considerar a política

monetária acomodatícia prosseguida pelo BCE desde a crise das dívidas soberanas. Desde 9 de novembro de 2011 que a política monetária do BCE tem levado a descidas sucessivas nas suas taxas diretoras. Por exemplo, a taxa aplicada à facilidade permanente de depósito é negativa desde 11 de junho de 2014, só recuperando para 0% em 27 de julho de 2022 (e para 0,75% a 14 de setembro deste ano). Com efeito, só em 21 de julho de 2022 o Conselho do BCE decidiu iniciar um processo designado por *normalização das taxas de juro*, tendo decidido aumentar as taxas de juro diretoras em 50 p.b., com produção de efeitos a 27 de julho de 2022. Uma nova subida das taxas de juro diretoras veio a efetivar-se a 14 de setembro de 2022, em +75 p.b.. Contudo, até setembro de 2022, não há evidência de recuo das taxas de inflação.

77. De acordo os dados mais recentes divulgados pelo Eurostat, de 19 de outubro de 2022, a inflação da Área do Euro atingiu 9,9% em setembro de 2022. A inflação na Área do Euro em setembro de 2022, medida pela variação homóloga do nível harmonizado de preços entre o mês em análise e o mesmo mês do ano anterior, foi de 9,9%, um valor superior ao registado em agosto (9,1%). Há um ano atrás, em setembro de 2021, este rácio era de 3,4% (Gráfico 2). Numa análise mais fina, por componentes, os produtos energéticos apresentam o maior contributo (4,19 p.p., que compara com 3,95 p.p. em agosto), seguindo-se os bens alimentares, álcool e tabaco (2,47 p.p., que compara com 2,25% em agosto). Mantém-se a pressão da procura em alguns sectores, devido à reabertura da economia e os estrangulamentos da oferta. As pressões sobre o nível de preços generalizaram-se, em grande medida, ao conjunto da economia, disseminando o efeito à maioria dos bens e serviços. Para que a inflação desça será necessário um enfraquecimento destes fatores ao longo do tempo e a repercussão da normalização da política monetária seguida pelo BCE na economia e na fixação dos preços. Neste âmbito, é de referir que o BCE mantém expectativas relativamente elevadas quanto à evolução da inflação, tendo revisto em alta, a 8 de setembro de 2022, as suas projeções de inflação para 2022 (8,1%), 2023 (5,5%) e 2024 (2,3%) — Cf. Comunicado do BCE.

Gráfico 2 – Evolução da taxa de inflação (taxa de variação homóloga) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2022
(em percentagem)



Fonte: Eurostat, *HICP - monthly data (annual rate of change)*, compulsado em 19 de outubro de 2022, 22:52:48, informação atualizada pelo Eurostat a 19 de outubro de 2022. | Notas: IHPC, taxa de variação anual homóloga, frequência mensal. Nesta aceção, a taxa de inflação no mês *t*, π_t, é calculada da seguinte forma:

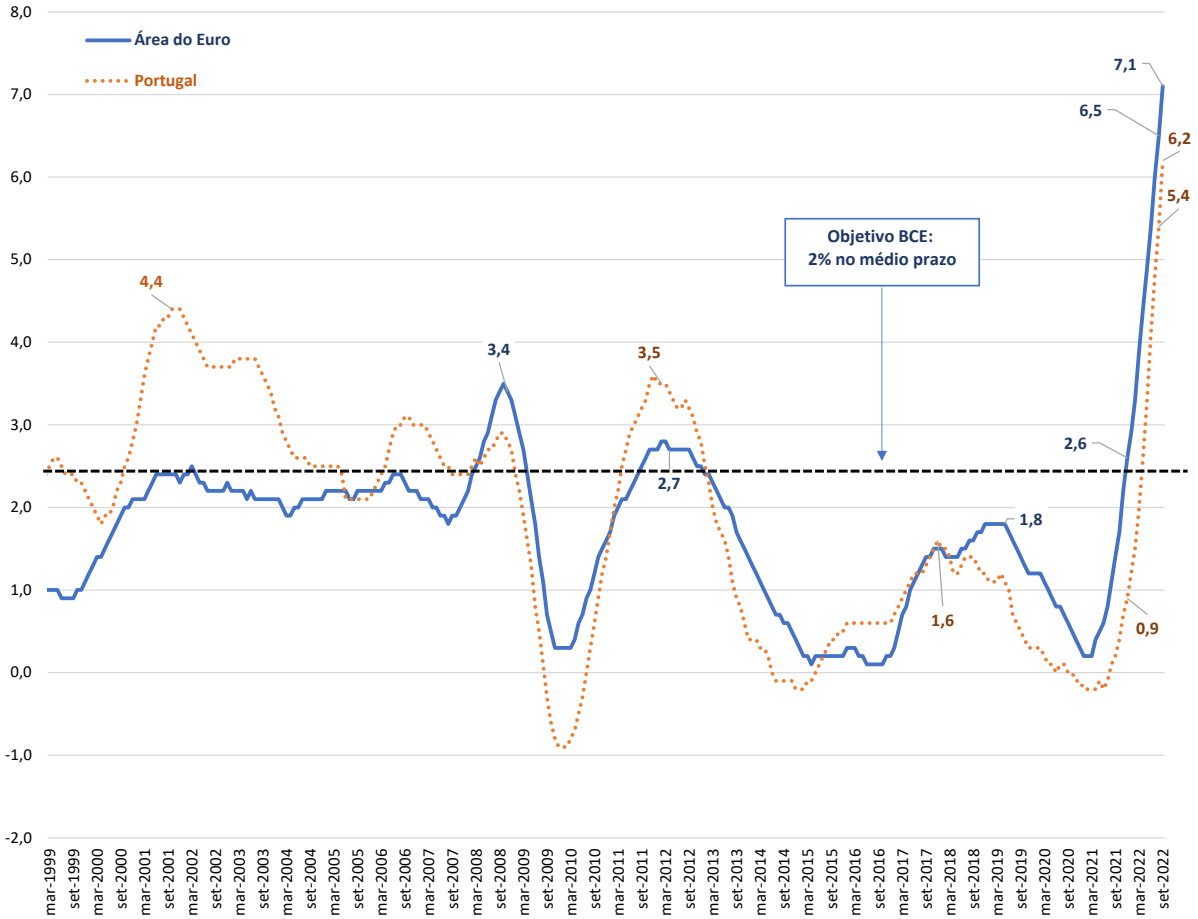
$$\pi_t = \left(\frac{IHPC_t}{IHPC_{t-12}} - 1 \right) \times 100 \quad .$$

78. A inflação medida pela taxa de variação da média móvel a 12 meses também mantém uma trajetória de crescimento acentuada, ascendendo a 7,1% em setembro. A partir de abril de 2021, a inflação da Área do Euro, medida pela taxa de variação da média móvel a doze meses, iniciou uma trajetória

de crescimento acentuado, ultrapassando os 2,0% em novembro de 2021 e atingido 7,1% em setembro de 2022 (6,5% em agosto de 2022) — Gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2022

(em percentagem)



Fonte: Eurostat, *HICP - monthly data (12-month average rate of change)*, compulsado em 19 de outubro de 2022, 21:35:35, informação atualizada pelo Eurostat a 19 de outubro de 2022, 11:00, a mais recente à data de fecho deste relatório. | Notas: Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), taxa de variação da média móvel a doze meses do IHPC, frequência mensal. | Nota: a observação no mês *t* da curvam (π_t'), é dada pelo cálculo do seguinte rácio:

$$\pi_t' = \left\{ \left[\frac{\left(\sum_{i=t-11}^{t} IHPC_i \right) / 12}{\left(\sum_{i=t-23}^{t-12} IHPC_i \right) / 12} \right] - 1 \right\} \times 100 \quad .$$

79. Na eventualidade de não se registar qualquer variação no nível de preços no decorrer do 4.º trimestre, Portugal terminaria o ano de 2022 com uma taxa de inflação de 7,8% (medida pelo IHPC). O INE publicou a 13 de outubro o IHPC com referência ao final de setembro de 2022. De acordo com estes dados, a variação média do IHPC nos últimos 12 meses foi de 6,2% (5,4% no mês anterior). Na eventualidade de o nível de preços se manter inalterado até ao final do ano, isto é, sem qualquer variação do nível do IHPC entre setembro e dezembro, Portugal terminaria o ano de 2022 com uma taxa de inflação de 7,8% (medida pelo IHPC), um valor que se situa 0,4 p.p. acima da estimativa do Ministério das Finanças constante da POE/2023, que é de 7,4%.

80. Os valores para a inflação registados na Área do Euro encontram-se acima da meta definida pelo BCE para a taxa de inflação no médio prazo (2%). Por este motivo, o Conselho do BCE tomou duas decisões de política monetária que visaram conter a inflação, tendo decidido subir as taxas de juro diretoras em 50 p.b. na reunião de 21 de julho de 2022, e em 75 p.b. na reunião de 8 de setembro de 2022. Os dados mais recentes continuam a revelar uma tendência de crescimento da taxa de inflação na zona euro, sobretudo tendo em conta a mais recente estimativa do Eurostat, que aponta para uma variação homóloga de 10,0% em setembro de 2022 (Gráfico 2). Para que a taxa de inflação média

anual desça, será necessário um período relativamente alargado com variações homólogas muito inferiores, o que ainda não se verificou. Tendo em conta este facto, são de esperar duas coisas: que a inflação continue a registar valores acima da meta estabelecida pelo BCE durante algum tempo, e que o BCE opte por novas e maiores subidas das taxas de juro diretoras, como forma de conter o ímpeto da procura que persiste nos mercados de bens e serviços.

2.3 Análise à coerência das previsões macroeconómicas

81. Em 2022, o PIB real ficará acima do observado no ano pré-pandemia de 2019, mas a composição do PIB será mais desfavorável do que a de 2019 porque o saldo da balança de bens e serviços passou a ser negativo desde 2020, o que determina um contributo negativo para o financiamento da economia nacional. A previsão de saldo para a balança de bens e serviços é – 2,8% do PIB e – 2,6% do PIB, para 2022 e 2023, respetivamente. Caso se concretizem estas previsões de saldos negativos, estes terão efeitos no futuro da economia portuguesa, *i.e.*, um saldo mais negativo da balança de bens e serviços determina uma necessidade de financiamento da economia portuguesa (ou menor capacidade de financiamento). Consequentemente, os saldos (fluxos) negativos acabam por refletir-se no aumento da dívida externa líquida de Portugal e na deterioração da Posição de Investimento Internacional (PII).

82. De acordo com o cenário da POE/2023, o PIB real da economia portuguesa deverá situar-se acima do produto potencial no biénio 2022–2023, em contraste com os anos 2020–2021, em que o PIB real observado foi severamente afetado pela pandemia COVID-19. O hiato do produto, aferido pela diferença entre o PIB real observado e o produto potencial, será de 1,1% e 0,5% do produto potencial nos anos 2022 e 2023, respetivamente. No entanto, é de destacar que a variação anual prevista para o hiato do produto em 2023 é negativa, o que significa que a economia nacional deverá apresentar uma deterioração cíclica da atividade económica.

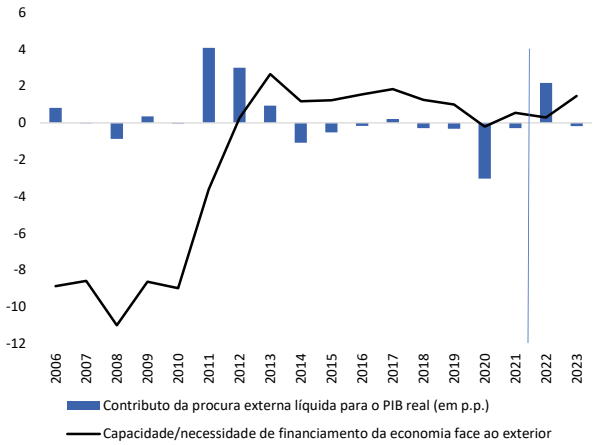
83. De acordo com o cenário da POE/2023, a procura interna continuará a contribuir positivamente no biénio 2022–2023 para o crescimento do PIB real, enquanto o contributo da procura externa (líquida) deverá ser positivo apenas em 2022. É de referir que no período 2014–2021 o contributo da procura externa foi positivo apenas em 2017 e 2022 (Gráfico 4). Na POE/2023, prevê-se que a capacidade de financiamento da economia nacional se situe em 0,3% e 1,5% do PIB em 2022 e 2023, respetivamente. O máximo da série estatística registou-se no ano 2013 (2,6% do PIB). É de destacar que a capacidade líquida de financiamento em 2022–2023 inclui o contributo significativo da balança de capital (1,6% e 2,6%), largamente influenciada pelas transferências provenientes da UE.

84. A balança de bens e serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a POE/2023 continua a prever défices comerciais para 2022–2023. Contudo, a balança de serviços deverá atingir excedentes máximos da série estatística iniciada em 1995, enquanto a balança de bens deverá registar défices máximos desde 2011. Entre 2013 e 2019, a economia portuguesa registou um excedente da balança de bens e serviços (média anual de 0,7% do PIB). No entanto, o saldo da balança de bens e serviços tornou-se negativo em 2020 (Gráfico 5), e assim deverá permanecer (– 2,8% e – 2,6% do PIB em 2022 e 2023, respetivamente). Esta previsão contrasta com a trajetória de forte recuperação do desequilíbrio entre 2010 e 2013 e o saldo excedentário entre 2013 e 2019. A balança de bens registou saldos negativos desde o início da série em 1995, situando-se em – 10,4% do PIB em 2022 e – 10,0% em 2023 (Gráfico 5). A balança de serviços regista sistematicamente um saldo positivo, sendo que a POE/2023 prevê máximos da série estatística de 7,6% e 7,4% do PIB para 2022 e 2023, respetivamente. O saldo negativo da balança de bens estará influenciado pelo saldo positivo da balança de serviços, visto que o sector do turismo também absorve importações de bens necessários para desenvolver as atividades turísticas.

85. O cenário macroeconómico do MF prevê a retoma da trajetória ascendente do grau de abertura da economia portuguesa ao exterior, sendo que deverá superar 100% do PIB nominal no biénio 2022–2023. Este resultado decorre do facto do crescimento real das exportações e das importações ser sistematicamente superior ao aumento real das componentes da procura interna (Gráfico 13). O grau de abertura da economia portuguesa situou-se em 86,6% em 2019, sendo a trajetória interrompida em 2020 devido à pandemia COVID-19 e consequente quebra do comércio internacional. Para o biénio 2022–

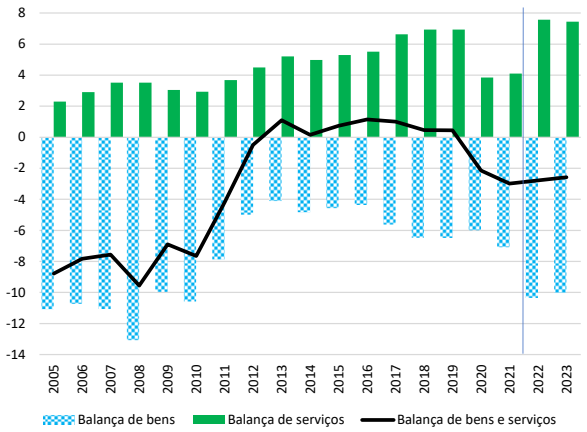
2023, o cenário macroeconómico da POE/2023 prevê graus de abertura ao exterior de 105,2% e 105,9% do PIB nominal, respetivamente. Para este resultado tem contribuído também o facto dos deflatores das exportações e importações crescerem acima do deflator do PIB.

Gráfico 4 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia
(em pontos percentuais e percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

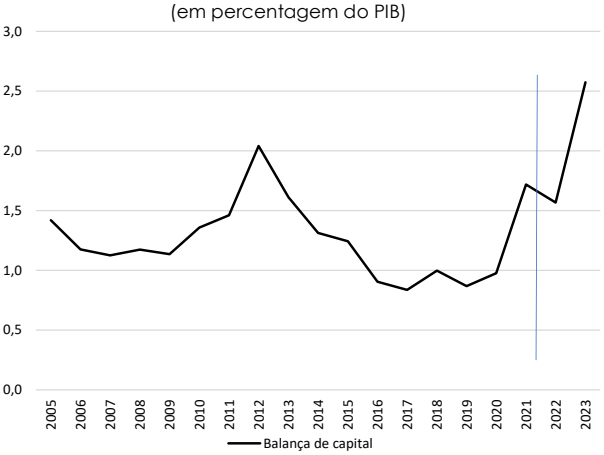
Gráfico 5 – Balança de bens e balança de serviços
(em percentagem do PIB)



ontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

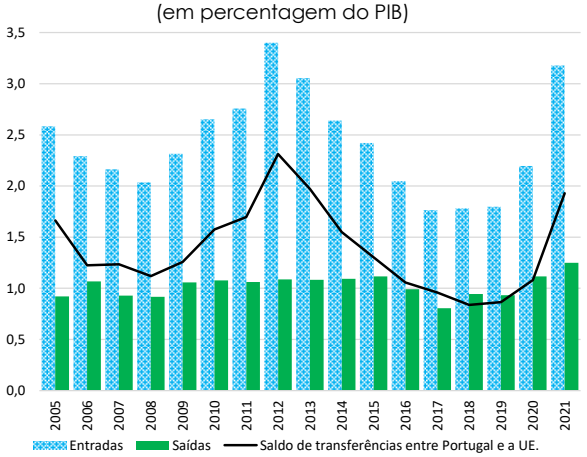
86. A melhoria da capacidade de financiamento da economia portuguesa devido a fundos comunitários incluídos na balança de capital não reflete, propriamente, um desempenho favorável da economia nacional. O aumento do saldo da balança de capital em 2023 será determinado pelo contributo muito significativo dos fundos comunitários, sendo que estes têm efeitos na capacidade de financiamento da economia nacional e, consequentemente, na PII. A previsão para a balança de capital em 2023 (2,6% do PIB), caso se concretize, será o máximo desde o início da série (Gráfico 6). O saldo das transferências entre Portugal e a União Europeia tem sido sistematicamente favorável a Portugal, sendo em média 1,4% do PIB durante o período 2005–2021 (Gráfico 7). É de salientar que o desempenho externo de um país depende dos fluxos com contrapartida económica e pode ser aferido pelo i) saldo da balança de bens e serviços (exportações menos importações), bem como pelo ii) saldo da balança de rendimentos primários, o qual depende da PII e da dívida externa, e está condicionado pelo desempenho externo dos anos passados.

Gráfico 6 – Balança de capital
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

Gráfico 7 – Transferências Portugal–UE
(em percentagem do PIB)



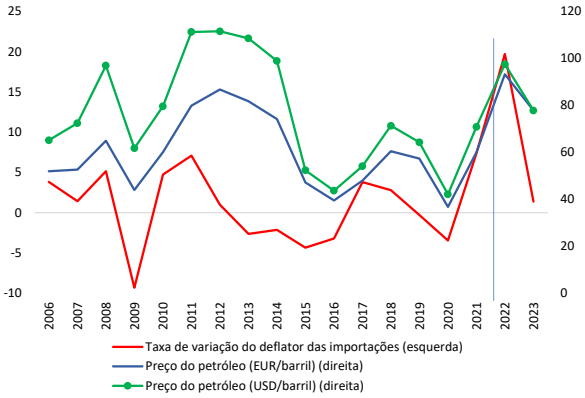
Fontes: BdP, INE e cálculos UTAO.

87. A subida do nível agregado de preços enfrentados pelos consumidores adquiriu grande importância durante o ano 2022 devido aos máximos históricos verificados desde a criação da união económica e monetária e que tem determinado uma alteração da política monetária. Importa referir que já antes do início da invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro se observavam fatores que contribuíam para a evolução ascendente dos preços (Relatório UTAO n.º 3/2022, Condições dos mercados, dívida

pública e dívida externa: fevereiro de 2022). Adicionalmente, a subida daquele nível agregado de preços acentuou-se com os efeitos decorrentes da guerra da Ucrânia e das sanções económicas aplicadas à Rússia, as quais continuam a perturbar o fornecimento de matérias-primas energéticas e bens alimentares não transformados cultivados pelos países em guerra. O cenário da POE/2023 prevê uma taxa de inflação de 4,0% em 2023 (Gráfico 9), repercutindo as subidas dos preços da energia (Gráfico 8) durante 2022.

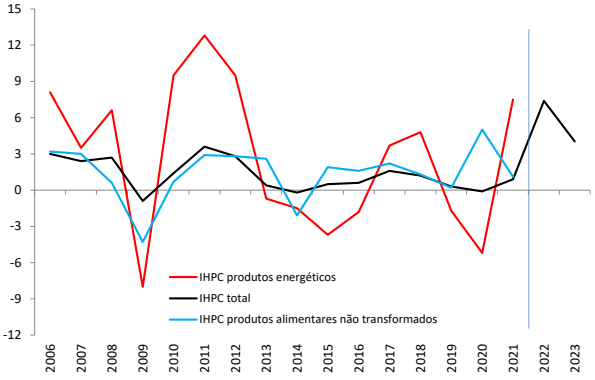
88. O cenário do MF prevê que para 2023 a taxa de inflação continue acima do objetivo de política monetária, sendo a subida acentuada dos preços um fator determinante para o aumento nominal das remunerações da economia e do rendimento disponível das famílias. Caso se concretizem as previsões do MF e tendo por referência o conjunto dos dois anos 2022 e 2023, a subida das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem (12,5%) e a subida do rendimento disponível (11,1%) ficarão próximas do crescimento dos preços, quer aferido pelo IHPC (11,7%), quer aferido pelo deflator do consumo privado (9,3%). É de salientar que o IHPC reflete o cabaz típico de bens e serviços adquirido em território português (incluindo turistas), enquanto o deflator do consumo privado reflete o cabaz adquirido por todas as famílias no ano a que o deflator se refere — o estudo em preparação sobre inflação justificará as diferenças.

Gráfico 8 – Preço do petróleo e deflator das importações
(taxa de variação e em USD/barril e EUR/barril)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023), U.S. Energy Information and Administration e cálculos UTAO.

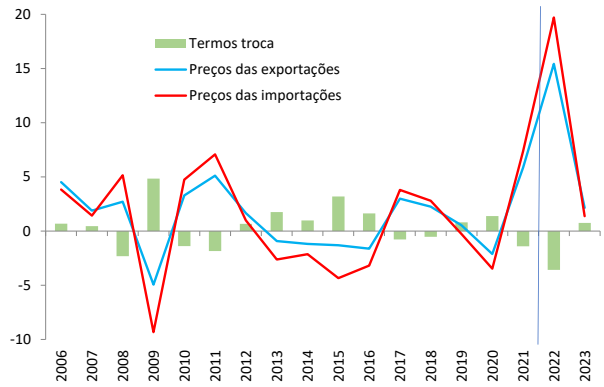
Gráfico 9 – Índice Harmonizado de Preços no Consumidor, por componente
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

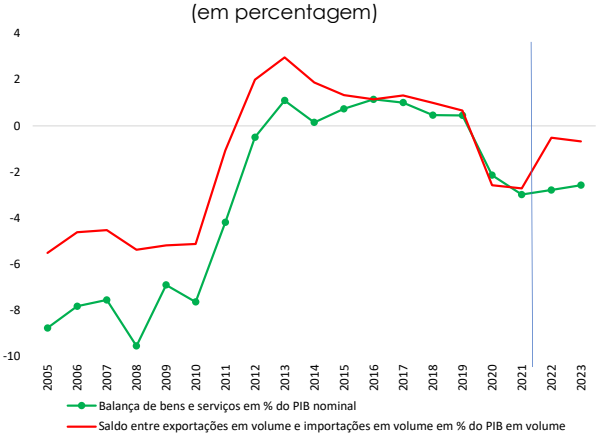
89. A evolução dos termos de troca, aferidos pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, será desfavorável a Portugal em 2022, seguida de uma recuperação parcial em 2023. O principal fator em 2022 será o contributo das importações dos produtos energéticos. A deterioração dos termos de troca em 2022 tem efeitos desfavoráveis no saldo da balança de bens e serviços (Gráfico 11). A recuperação parcial dos termos de troca em 2023 reflete, em parte, a incorporação no preço das exportações dos aumentos verificados em 2022 no preço das importações (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Termos de troca
(taxa de variação e em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

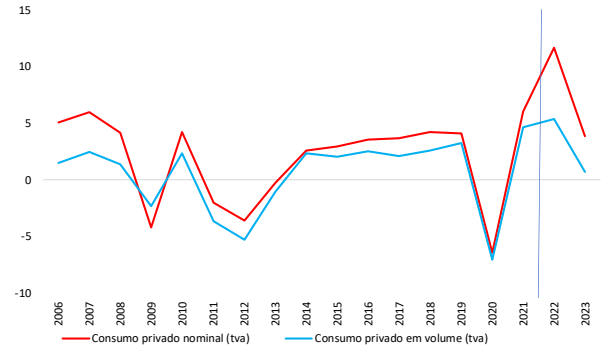
Gráfico 11 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

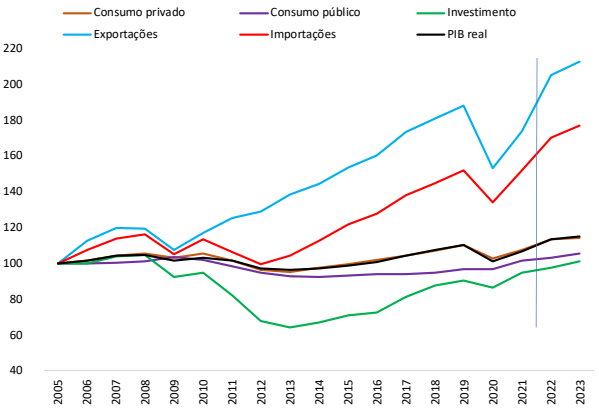
90. O cenário macroeconómico do MF tem implícita uma queda da taxa de poupança das famílias em 2022 e 2023, caindo para+ os mínimos históricos da série estatística iniciada em 1995. Em 2022, o rendimento disponível do sector institucional famílias deverá aumentar 6,8%, enquanto o consumo privado nominal irá subir 11,7%, o que determinará uma queda da taxa de poupança para 5,6% do rendimento disponível (Gráfico 14), refletindo o mínimo da série estatística. As remunerações dos trabalhadores representaram em média cerca de 65% do rendimento disponível das famílias no período 2005–2021. O aumento da taxa de inflação tornou mais importante destacar a diferença entre o consumo privado nominal e o consumo privado em volume (Gráfico 12). É de salientar que o aumento do consumo privado nominal (11,7%) em 2022 desagrega-se em duas componentes: o crescimento dos preços, aferido pelo deflator do consumo privado, irá representar 6,0 p.p. do acréscimo do consumo privado nominal, enquanto a quantidade consumida, o volume, contribuirá apenas com 5,4 p.p..[6]

Gráfico 12 – Consumo privado nominal e em volume
(em taxa de variação)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

Gráfico 13 – Evolução das componentes do PIB em volume
(índice, ano 2005=100)



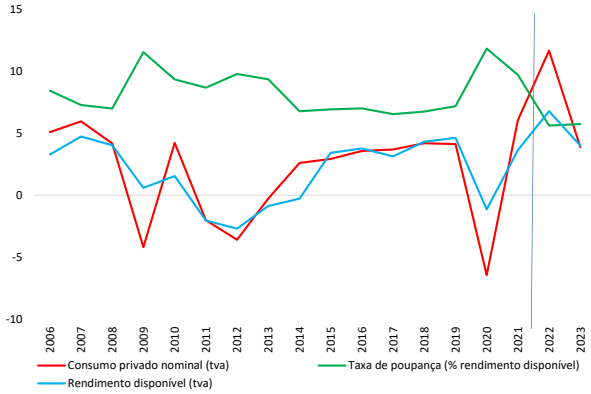
Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

91. O cenário macroeconómico da POE/2023 prevê um aumento do emprego (1,9%) em 2022 acima do acréscimo da população ativa (0,8%), determinando uma descida da taxa de desemprego (para 5,6%), a qual se deverá manter em 2023. No cenário da POE/2023 para o mercado de trabalho, encontra-se previsto o acréscimo percentual do emprego, 1,9% e 0,4% em 2022 e 2023, respetivamente. Por sua vez, a população ativa aumentará 0,8% e 0,5%, respetivamente, o que refletirá uma descida da taxa de desemprego de 6,6% para 5,6% em 2022, mantendo-se em 2023 (Gráfico 15). Para 2023, o au-

[6] O diferencial de 0,3 p.p. reflete o efeito cruzado decorrente do facto das novas quantidades de consumo privado serem adquiridas a um preço superior.

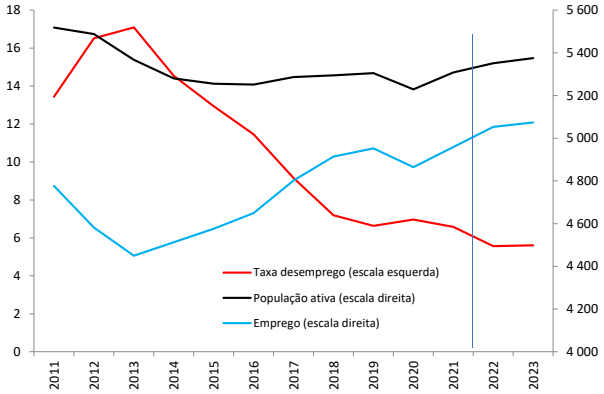
mento percentual do emprego no sector público (0,4%) será idêntico ao do sector privado (0,4%), subindo para 758,2 milhares de indivíduos no sector público (máximo da série estatística iniciada em 1995) e 4,316 milhões de indivíduos no sector privado (máximo desde o ano 2009).

Gráfico 14 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

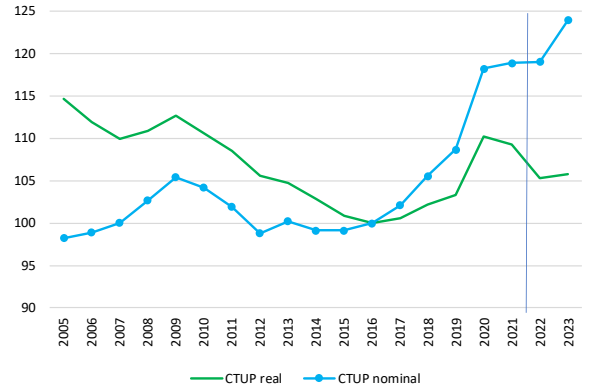
Gráfico 15 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego[7]
(em percentagem e em milhares de indivíduos)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

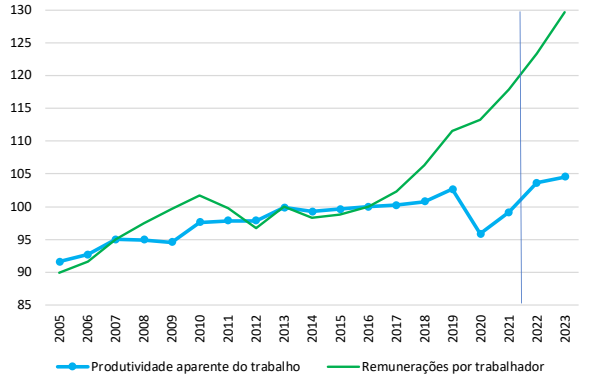
92. Os custos do trabalho por unidade produzida (CTUP ou custos unitários do trabalho) implícitos no cenário macroeconómico da POE/2023 permitem concluir que o peso das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem no PIB nominal deverá descer no biénio 2022–2023. As remunerações pesaram 48,2% em 2021, devendo baixar para 46,4% e 46,7% em 2022 e 2023, respetivamente. A evolução dos custos unitários do trabalho nominais (Gráfico 16 e Gráfico 17) implica que o peso da remuneração por trabalhador deverá aumentar em 2023 (4,1%), refletindo um aumento das remunerações por trabalhador (5,1%) acima do aumento da produtividade aparente do trabalho (0,9%). Relativamente aos custos unitários do trabalho reais, a subida será de 0,5% em 2023, devido ao facto das remunerações por trabalhador crescerem (5,1%) a um ritmo ligeiramente superior ao rácio entre o PIB nominal e o emprego total (4,5%). É de salientar que o peso dos trabalhadores por conta de outrem no total do emprego tem apresentado uma tendência de subida ao longo do período 1995–2021, tendo passado de cerca de 79% em 1995 para 86% em 2021, prevendo-se a sua manutenção no biénio 2022–2023.

Gráfico 16 – Custos unitários do trabalho
(índice, ano 2016 = 100)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

Gráfico 17 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador
(índice, ano 2016=100)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

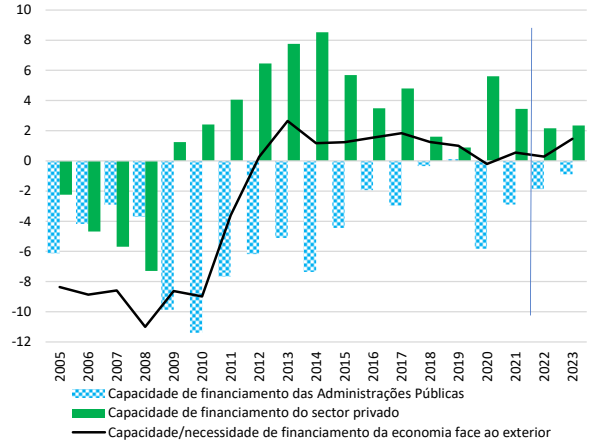
93. O cenário macroeconómico da POE/2023 prevê uma capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022–2023, destacando-se a magnitude do contributo da balança de capital, cuja principal componente é os fluxos de fundos comunitários. Quanto ao sector das Administrações Públicas, a POE/2023 prevê uma descida anual das necessidades de financiamento até 2023, com o défice orçamental a descer de 2,9% do PIB nominal em 2021 para 1,9% em 2022 e 0,9% em 2023 (Gráfico 18).

[7] A série da população ativa é uma aproximação porque os dados do emprego disponíveis na POE/2023 encontram-se no critério das contas nacionais, enquanto a taxa de desemprego encontra-se no critério do Inquérito ao Emprego.

Consequentemente, para se concretizar a previsão em 2023 da economia nacional como um todo (capacidade de 1,5% do PIB), será necessário que o sector privado registe uma capacidade de financiamento de 2,3% do PIB nesse ano. Por sua vez, para a concretização da capacidade de financiamento prevista para o sector privado, será necessária a entrada líquida de transferências da UE, as quais são registadas, essencialmente, na balança de capital.[8]

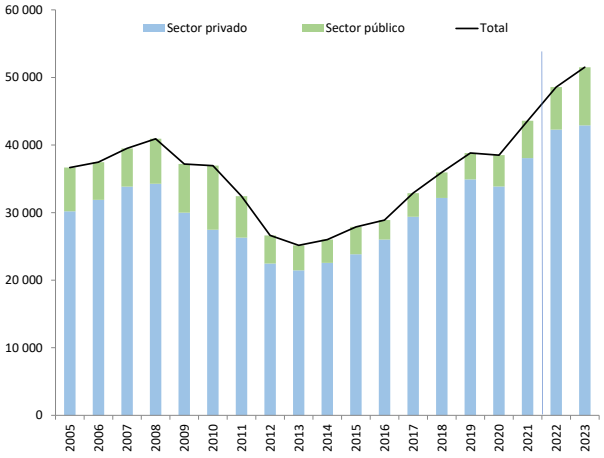
94. Na POE/2023 prevê-se acréscimos da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), medida em termos nominais, tanto no sector público como no sector privado, embora o valor nominal do sector público em 2022 e 2023 ainda fique abaixo do ano 2010. Em termos nominais (Gráfico 19), a FBCF, principal componente do investimento, deverá crescer 6,0% em 2023. Caso se concretize a previsão do MF, a FBCF das AP deverá aumentar 36,9% em 2023, o que será o valor nominal mais elevado do investimento público nominal desde o ano 2011 (Gráfico 19). É de salientar que o peso da FBCF nominal do sector público no PIB (3,5% em 2023) será inferior ao observado nos anos imediatamente anteriores à crise da dívida soberana de 2010. Adicionalmente, as previsões da FBCF do sector público têm sido ano após ano revistas em baixa. A previsão atual para 2022 foi revista em baixa face ao PE/2022–26 em cerca de mil M€. Mesmo que se concretize a previsão das AP para 2022, a execução será apenas o máximo desde 2011. A FBCF nominal do sector privado deverá crescer 1,5% em 2023, correspondendo a cerca de 83,3% do total da FBCF nominal em 2023. Em termos reais, caso a previsão para 2023 da FBCF do total da economia se concretize, o valor será ainda inferior ao observado no ano 2008 (Gráfico 13 e Tabela 1). A evolução da FBCF é fundamental para a evolução do *stock* de capital, e consequentemente do produto potencial, pelo que a concretização da previsão da FBCF é determinante para a evolução do PIB real no médio prazo.

Gráfico 18 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

Gráfico 19 – FBCF nominal dos sectores público e privado
(em milhões de euros, preços correntes)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

95. Tendo por referência um horizonte mais alargado da FBCF, desde o ano 2005, os valores mínimos da série para o total da economia portuguesa ocorreram em 2013 (valor nominal e em volume), sendo que o mínimo da FBCF nominal do sector público registou-se no ano 2016 (2875 M€). Caso se concretizem as previsões da POE/2023, o valor da FBCF em volume no biénio 2022–2023 ficará abaixo do observado em 2008 na economia portuguesa (Tabela 2). Tipicamente, o sector da construção representa o peso mais elevado no total da FBCF, representando 54,6% da FBCF em volume no período 2005–2021.

[8] Relativamente ao saldo das AP, este também inclui fundos comunitários, mas é introduzida nas séries de contas nacionais a hipótese da sua neutralidade para assegurar a ausência de impacto dos fundos comunitários no saldo das AP.

Tabela 2 – Formação Bruta de Capital Fixo

(em milhões de euros, em valor nominal ou em volume com ano base 2016)

Ano	Em volume	Em valor nominal		
	Total da economia	Total da economia	Sector privado	Sector público
2005	39 953	36 668	30 200	6 468
2006	39 651	37 463	31 884	5 580
2007	40 874	39 501	33 856	5 645
2008	41 047	40 929	34 278	6 651
2009	37 953	37 191	29 986	7 205
2010	37 526	36 953	27 474	9 479
2011	32 801	32 437	26 298	6 139
2012	27 319	26 631	22 473	4 158
2013	26 006	25 150	21 449	3 701
2014	26 601	26 013	22 566	3 446
2015	28 176	27 886	23 841	4 045
2016	28 893	28 893	26 018	2 875
2017	32 213	32 888	29 391	3 496
2018	34 204	35 953	32 163	3 790
2019	36 047	38 815	34 911	3 904
2020	35 262	38 510	33 868	4 642
2021	38 325	43 588	38 068	5 520
2022	39 421	48 582	42 288	6 295
2023	40 855	51 520	42 902	8 618

Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023). | Nota: (i) A tabela apresenta dados em volume apenas para o total da economia visto que não se encontram disponíveis dados em volume desagregados por sectores público e privado.

3 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

96. Este capítulo é dedicado à apreciação em contas nacionais do cenário orçamental apresentado na POE/2023. A Secção 3.1 apresenta a estimativa para o ano de 2022 e analisa as alterações quantitativas e qualitativas à estratégia orçamental para o ano em curso, face ao definido no Orçamento do estado aprovado para 2022 (OE/2022). A Secção 3.2 trata das medidas de política orçamental, iniciando-se com a abordagem conceptual de classificação destas medidas nos cenários de projeção orçamental, para, de seguida, agrupar e analisar por tipologia as que constam da POE/2023. A Secção 3.3 analisa a trajetória orçamental programada para o ano de 2023, considerando a resposta das medidas de política à evolução da pandemia de COVID-19 e à inflação, os efeitos de medidas anteriormente legisladas, mas com efeitos duradouros, bem como as novas medidas. O enfoque no cenário orçamental para o próximo ano debruça-se, ainda, sobre a evolução das principais rubricas da receita e despesa, i) indagando a sua compatibilidade com as previsões das variáveis macroeconómicas que mais influem nas bases da receita fiscal, ii) bem como relacionando essa evolução com as medidas de política apresentadas pelo MF. Em suma, analisa a coerência entre o cenário macroeconómico, as medidas de política e a evolução previsional do cenário orçamental. A Secção 3.4 calcula a orientação da política orçamental. A Secção 3.5 elenca e alerta para os riscos presentes no cenário orçamental. Toma em conta os riscos identificados no cenário macroeconómico, na medida em que este contém os vetores económicos sobre os quais se desenvolvem as trajetórias da receita, da despesa e da dívida das Administrações Públicas (AP). A Secção 3.6 apresenta a posição esperada de Portugal perante os indicadores em uso para as regras dos saldos orçamental e estrutural e da dívida pública.

97. O Relatório da POE/2023 estabelece os objetivos para o saldo orçamental: – 1,9% do PIB em 2022 e – 0,9% do PIB em 2022. Este novo cenário orçamental apresentado pelo MF mantém o objetivo definido em maio, no OE/2022, para o ano em curso e agrava em 0,3 p.p. a previsão do PE/2022-26 para o ano de 2023. A Tabela 3 apresenta a conta consolidada das AP entre 2021 e 2023, nas seguintes dimensões: execução orçamental em 2021, referenciais de 2022 (OE/2022 e estimativa de execução) e previsão para 2023. A estimativa de 2022 e a previsão para 2023 constam do relatório do MF que acompanha a POE. O ano de 2021 reflete a informação constante do 2.º Procedimento de Défices Excessivos (PDE), publicada pelo INE em setembro último. A UTAO decidiu ignorar as projeções orçamentais apresentadas no último Programa de Estabilidade para 2023 como referencial contra o qual comparar o cenário orçamental ora dado à estampa pelo MF. Fê-lo porque aquele documento de programação de médio prazo não passou de um cenário de políticas invariantes, pelo que não é metodologicamente comparável com o cenário orçamental da POE/2023.[9]

[9] Argumento justificado com mais desenvolvimento no capítulo introdutório, parágrafo 61.

Tabela 3 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
	2021	2022		2023	2021	2022		2023	(em p.p.PIB)			(em %)		
		OE 2022	Est 2022			OE 2022	Est 2022		OE 2022	Est 2022	2023	OE 2022	Est 2022	2023
Receita Total	**96 321**	**101 475**	**104 809**	**111 027**	**44,9**	**44,7**	**44,1**	**44,5**	**-0,2**	**-0,8**	**0,4**	**5,4**	**8,8**	**5,9**
Receita corrente	**93 741**	**98 999**	**103 145**	**107 130**	**43,7**	**43,6**	**43,4**	**43,0**	**-0,1**	**-0,3**	**-0,4**	**5,6**	**10,0**	**3,9**
Receita fiscal	53 054	56 310	60 273	61 852	24,7	24,8	25,4	24,8	0,1	0,6	-0,6	6,1	13,6	2,6
Impostos indiretos	32 347	34 485	35 228	36 797	15,1	15,2	14,8	14,8	0,1	-0,3	-0,1	6,6	8,9	4,5
Impostos diretos	20 708	21 825	25 045	25 055	9,7	9,6	10,5	10,1	0,0	0,9	-0,5	5,4	20,9	0,0
Contribuições sociais	27 267	28 400	29 148	30 652	12,7	12,5	12,3	12,3	-0,2	-0,4	0,0	4,2	6,9	5,2
Outras receitas correntes	13 420	14 289	13 725	14 626	6,3	6,3	5,8	5,9	0,0	-0,5	0,1	6,5	2,3	6,6
Vendas	6 686	7 033	7 459	7 850	3,1	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0	0,0	5,2	11,6	5,2
Outra receita corrente	6 734	7 256	6 266	6 776	3,1	3,2	2,6	2,7	0,1	-0,5	0,1	7,7	-7,0	8,1
Receitas de capital	**2 580**	**2 476**	**1 664**	**3 897**	**1,2**	**1,1**	**0,7**	**1,6**	**-0,1**	**-0,5**	**0,9**	**-4,0**	**-35,5**	**134,2**
Despesa Total	**102 537**	**105 877**	**109 239**	**113 233**	**47,8**	**46,6**	**46,0**	**45,4**	**-1,2**	**-1,8**	**-0,6**	**3,3**	**6,5**	**3,7**
Despesa corrente	**94 288**	**94 761**	**98 183**	**101 600**	**44,0**	**41,7**	**41,3**	**40,8**	**-2,2**	**-2,6**	**-0,6**	**0,5**	**4,1**	**3,5**
Consumo intermédio	12 434	12 688	13 435	14 822	5,8	5,6	5,7	5,9	-0,2	-0,1	0,3	2,0	8,0	10,3
Despesas com pessoal	24 975	25 782	25 782	27 212	11,6	11,4	10,9	10,9	-0,3	-0,8	0,1	3,2	3,2	5,5
Prestações sociais	41 608	43 004	45 076	45 006	19,4	18,9	19,0	18,1	-0,5	-0,4	-0,9	3,4	8,3	-0,2
Subsídios	4 276	1 987	2 439	1 437	2,0	0,9	1,0	0,6	-1,1	-1,0	-0,5	-53,5	-43,0	-41,1
Juros	5 170	5 000	5 060	6 257	2,4	2,2	2,1	2,5	-0,2	-0,3	0,4	-3,3	-2,1	23,7
Outras despesas correntes	5 824	6 301	6 391	6 866	2,7	2,8	2,7	2,8	0,1	0,0	0,1	8,2	9,7	7,4
Despesa de capital	**8 249**	**11 115**	**11 055**	**11 633**	**3,8**	**4,9**	**4,7**	**4,7**	**1,0**	**0,8**	**0,0**	**34,7**	**34,0**	**5,2**
FBCF	5 619	7 317	6 295	8 618	2,6	3,2	2,7	3,5	0,6	0,0	0,8	30,2	12,0	36,9
Outras despesas de capital	2 631	3 799	4 761	3 015	1,2	1,7	2,0	1,2	0,4	0,8	-0,8	44,4	81,0	-36,7
Saldo orçamental	**-6 215**	**-4 401**	**-4 430**	**-2 207**	**-2,9**	**-1,9**	**-1,9**	**-0,9**	**1,0**	**1,0**	**1,0**			
Saldo primário	**-1 045**	**598**	**630**	**4 050**	**-0,5**	**0,3**	**0,3**	**1,6**	**0,8**	**0,8**	**1,4**			
Por memória:														
Receita fiscal e contributiva	80 321	84 710	89 420	92 504	37,5	37,3	37,6	37,1	-0,1	0,2	-0,5	5,5	11,3	3,4
Despesa corrente primária	89 117	89 761	93 124	95 343	41,6	39,5	39,2	38,3	-2,0	-2,3	-1,0	0,7	4,5	2,4
Despesa primária	97 366	100 877	104 179	106 977	45,4	44,4	43,9	42,9	-1,0	-1,5	-0,9	3,6	7,0	2,7
Por memória:														
PIB nominal	214 471	227 086	237 514	249 248										

Fontes: INE (dados anuais do Procedimento dos Défices Excessivos, de setembro de 2022), MF (2022 e 2023) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) as colunas "2021" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2021. (ii) a coluna "OE 2022" é a conta previsional do Orçamento do Estado de 2022 após aprovação pela AR; (iii) as colunas "Est 2022" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2022 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2023; (iv) as colunas "2023" são as previsões para o conjunto de 2023 presentes no mesmo relatório do MF.

3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022

98. Esta secção analisa a estimativa de execução para o ano de 2022,que incorpora os desenvolvimentos não considerados no cenário orçamental inicial do OE, refletindo os efeitos do contexto geopolítico e macroeconómico sobre a evolução orçamental, bem como a resposta da política orçamental à crise energética e à inflação elevada. A estimativa agora apresentada para o ano de 2022 dista apenas seis meses da previsão do MF subjacente ao OE/2022 aprovado. No entanto, este período caracterizou-se pela continuação dos choques inflacionistas da procura e da oferta e pela elevada instabilidade da envolvente geopolítica e dos mercados de energia. Estes efeitos acresceram à evolução pós-pandémica, que também exigiu respostas da política orçamental, tanto nas vertentes de prevenção e combate aos malefícios económicos (medidas de política COVID-19 na saúde e de apoio ao emprego), como de recuperação económica (implementação do PRR), devendo relembrar-se que até ao final de setembro vigorou em Portugal o estado de alerta relativo à situação de saúde pública. O contexto conferiu incerteza acrescida às previsões, com vários desenvolvimentos que não se encontravam incorporados no cenário do OE/2022 aprovado. As alterações agora esperadas pelo MF até 31 de dezembro

incorporam a evolução orçamental verificada até ao final do 3.º trimestre e as medidas de política destinadas a mitigar os efeitos da inflação, incluindo as subidas nos preços da energia. A estimativa agora apresentada pelo MF constitui o ponto de partida das previsões para 2023.

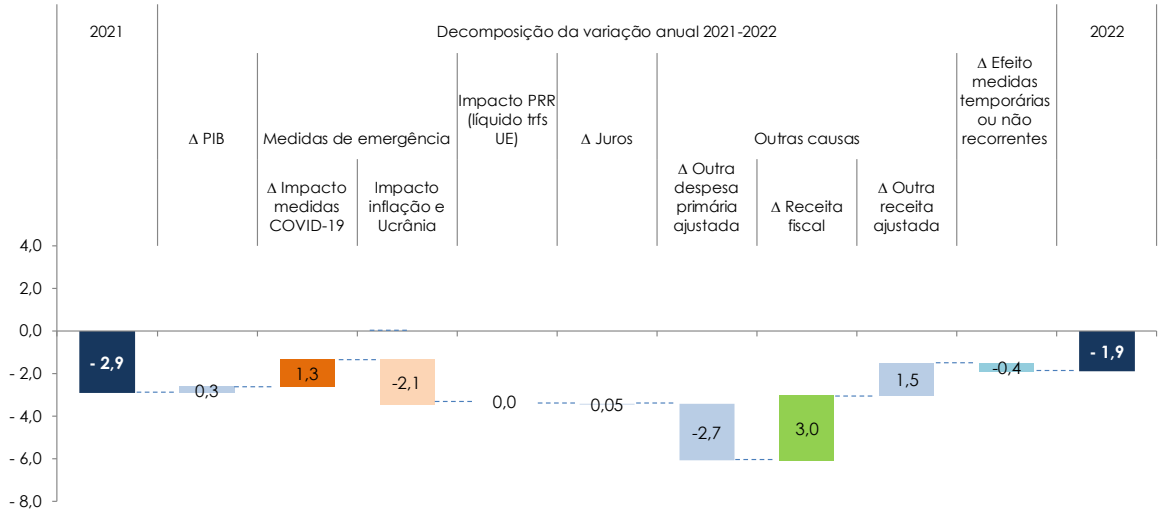
99. A estimativa para 2022 apresentada na POE/2023 manteve o objetivo inicial de 1,9% para o défice anual, mas contém uma composição distinta da programada no OE aprovado para o ano em curso. A meta de saldo para o final de 2022 representa uma melhoria homóloga de 1,0 p.p. face a 2021. A execução dos vários agregados é diferente da inicialmente prevista e encontra-se muito influenciado pela aceleração da inflação. Reflete efeitos de sinal contrário: o aumento de receita fiscal, impulsionado pela subida continuada dos preços que intervêm nas suas bases macroeconómicas, deverá ser utilizado para financiar as medidas de política de suporte às famílias e empresas entretanto anunciadas.

100. A melhoria de 1,0 p.p. no objetivo anual perseguida pelo Governo em 2022 pode ser decomposta em várias parcelas. O INE fechou em – 2,9% do PIB nominal o saldo das AP obtido em 2021. O Gráfico 20 decompõe a passagem deste rácio para a meta – 1,9% do PIB nominal almejada para 2022, recorrendo à estimativa do MF para a conta das AP contida no acervo da POE/2023. Note-se que, nesta secção, o saldo em consideração é o chamado saldo *headline* ou saldo antes do expurgo (ou ajustamento) das operações provocadas por medidas temporárias ou não recorrentes (*one-off measures*). O Gráfico 20 evidencia o contributo destas medidas e outros fatores para a variação do saldo não ajustado ao longo de 2022. A análise da UTAO destaca, então, os seguintes contributos:

- O aumento da receita fiscal constitui a maior determinante da melhoria estimada no saldo orçamental (3,0 p.p. do PIB; 7,2 mil M€). Tem subjacente a aceleração da recuperação económica (10,7% de expansão do PIB nominal no conjunto do ano) e o efeito do aumento continuado dos preços sobre as bases macroeconómicas da receita fiscal. É complementada pela evolução positiva da outra receita (1,5 p.p. do PIB; 3,6 mil M€).
- A melhoria da situação epidemiológica deverá permitir a redução do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, com um impacto positivo de 1,3 p.p. do PIB (Tabela 10 e Tabela 9). Ainda assim, o impacto estimado destas medidas deverá atingir – 2,6 mil M€ em 2022, uma revisão em alta (1,4 mil M€) face ao programado, refletindo uma menor poupança com estes encargos — Tabela 9.[10]
- Em sentido contrário, o pacote inflação destina-se a apoiar as empresas e as famílias num contexto de subida generalizada dos preços e crise energética, agravando o saldo em 2,1 p.p., o que traduz um impacto de 5,15 mil M€ (Tabela 8 e Tabela 7).
- O agravamento da despesa primária não explicada por aqueles pacotes de medidas contribui negativamente para a melhoria esperada do saldo (– 2,7 p.p.);
- Impactos mais pequenos na variação do saldo têm os encargos com juros (0,05 p.p. do PIB) e o efeito das medidas temporárias e não recorrentes (– 0,4 p.p. do PIB).
- Finalmente, o efeito positivo do crescimento do PIB nominal face a 2021 deverá beneficiar o rácio do saldo orçamental no PIB nominal em 0,3 p.p. do PIB.

[10] O impacto das medidas de política COVID-19 no final do 1.º semestre (1,4 mil M€) ultrapassou o previsto para o conjunto do ano (1,1 mil M€), conforme tabela 4 da Análise da UTAO à evolução orçamental em contas nacionais, Relatório UTAO n.º 14/2022, de 7 de outubro. O comportamento financeiro das medidas de política COVID-19, inflação e PRR será escrutinado à parte, adiante na Secção 3.2. Nessa altura, serão devidamente apresentadas e utilizadas as tabelas referidas neste ponto-bala e no seguinte.

Gráfico 20 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: MF, INE, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

101. A estimativa para 2022 tem subjacente uma revisão em alta de 3,3 mil M€ na receita e na despesa, refletindo o aumento da receita fiscal e as medidas de apoio às famílias e empresas para mitigação dos efeitos da crise energética e da inflação em geral. No cenário orçamental da POE/2023, a receita e a despesa estimadas para 2022 foram revistas em alta, em cerca de 3,3 mil M€ (Gráfico 21 e Tabela 3), mantendo constante o objetivo do saldo orçamental para o conjunto do ano. Esta alteração reflete o efeito dos desenvolvimentos macroeconómicos sobre a evolução orçamental até ao 3.º trimestre, as medidas de política anunciadas pelo Governo para mitigação do surto inflacionista, e ainda as medidas com implicações orçamentais na área da energia anunciadas em 12/10/2022, com efeitos ainda no ano em curso. Salientam-se as principais alterações esperadas:

- **A receita fiscal regista a maior revisão em alta (+4,0 M€), com origem, sobretudo, nos impostos diretos (+3,2 M€), particularmente o IRC.**
  - A evolução estimada tem subjacente o aumento de 20,9% dos impostos diretos para o conjunto do ano (contra 5,4% no OE/2022), um ritmo de crescimento muito superior ao estimado no cenário macroeconómico para as remunerações (6,6%) e para a atividade económica (10,7%). A atual revisão encontra-se ancorada na expectativa da forte recuperação do IRC (+2,3 mil M€; + 43,7% em contabilidade pública) e, em menor escala, do IRS (mil M€; + 6,4%). Encontra correspondência na execução orçamental em contas nacionais do 1.º semestre, analisada no Relatório UTAO n.º 14/2022, de 7 de outubro, uma vez que no final de junho o IRC já havia superado os níveis pré-pandemia, refletindo o efeito base das medidas de política fiscal COVID-19: limitação dos pagamentos por conta para microempresas, PME e cooperativas.[11]
  - Os impostos indiretos deverão crescer 8,9% no conjunto do ano (6,6% no OE/2022), um pouco abaixo do consumo privado (11,7%), a sua principal base macroeconómica. No entanto, encontram-se penalizados pela medida de redução do ISP dos combustíveis para mitigação do agravamento dos preços sobre famílias e empresas (– 1,5 mil M€) — Tabela 8.
- Na despesa, **o investimento público foi revisto em baixa (em mil M€), em resultado do atraso na implementação do PRR.** A execução estimada pela UTAO para o conjunto do ano para a FBCF (370 M€) no âmbito do PRR compara desfavoravelmente com o objetivo do OE/2022 (1371 M€), representando cerca de 27,0% do objetivo — Tabela 4. Este atraso também compromete as subvenções comunitárias com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas ao financiamento desta despesa, o que se reflete nas revisões em baixa da receita de capital (– 813 M€) e das "Outras receitas correntes" (– 564 M€).
- **Todas as restantes rubricas da despesa foram revistas em alta (4,3 mil M€), exceto despesas com o pessoal, sobretudo para acomodar as medidas do pacote inflação, que em 2022 deverá agravar a despesa em 3,3 mil M€**, destinando-se a apoiar as famílias e empresas (Tabela 8 e Tabela 7):
  - A despesa com prestações sociais regista o maior incremento (2 mil M€) e reflete, sobretudo, as medidas de apoio ao rendimento das famílias, salientando-se o complemento excecional para

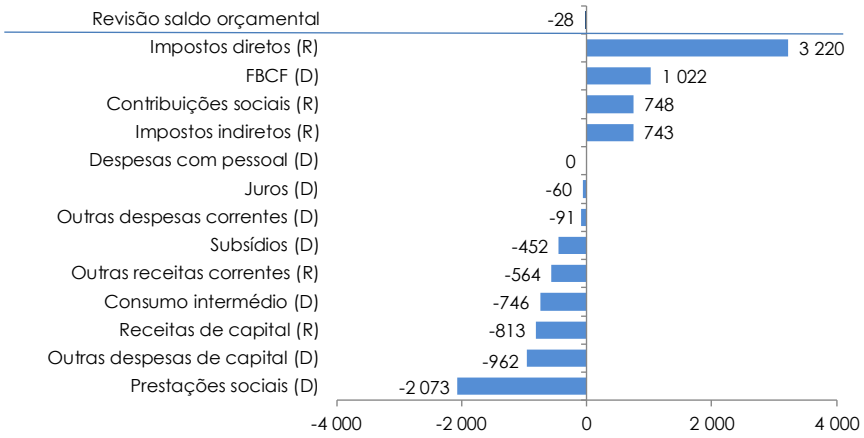
[11] No final do 1.º semestre de 2022 a tributação direta cresceu 23,9% em termos homólogos, uma evolução maioritariamente determinada pela receita de IRC (55,3%), que superou os valores pré-pandemia.

pensionistas (mil M€), o apoio excecional aos trabalhadores (730 M€), o apoio excecional às crianças e jovens (134 M€) e a transferência pontual para as famílias mais carenciadas para apoiar a segurança alimentar (129 M€) — Tabela 7.

- A despesa com subsídios deverá aumentar (452 M€), nela se registando as medidas de apoio às empresas, destinadas a mitigar os efeitos da crise energética sobre o custo dos fatores de produção.
- O aumento do consumo intermédio (746 M€) tem origem em encargos superiores ao previsto na saúde, designadamente em medicamentos, testes e vacinas, destinados ao combate e prevenção da COVID-19 (Tabela 9 e Tabela 10).
- As outras despesas de capital apresentam um aumento estimado de 962 M€ em 2022 face à previsão de abril. Assume-se que reflete o apoio extraordinário ao gás natural (estimado em mil M€), uma medida de mitigação do aumento dos custos de energia para as empresas, analisada no Ponto 3.2.2.3, parágrafo 138. No entanto, a UTAO só conseguiu chegar a esta conclusão cruzando a informação constante da Tabela 13 do Projeto de Plano Orçamental (em anexo ao Relatório da POE/2023) e a informação divulgada pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática na conferência de imprensa de 12/10/2022. Detalhes naquele parágrafo deste documento. Constatou-se alguma falta de transparência a respeito desta medida.

- **A despesa com pessoal não foi revista**. O aumento estimado, face a 2021, deverá rondar os 900 M€, ou seja, um incremento nesta rubrica de 3,6%.

Gráfico 21 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2022
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório da POE/2023, MF. Cálculos da UTAO. | Nota: Neste gráfico, as barras com sinal positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo. Na receita, as barras com sinal positivo (negativo) significam revisões em alta (baixa) da estimativa face ao objetivo do OE/2022 e melhoram (pioram) o saldo. Na despesa, as barras com sinal positivo (negativo) significam uma estimativa de menores (maiores) encargos face à previsão inicial do OE/2022.

Tabela 4 – Impacto da implementação do PRR em 2022 e 2023
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação		OE/2022 (Abr.22) (1)	POE/2023 2022 (2)	POE/2023 2023 (3)	Difª (Impacto no saldo) (4)=(3)-(2)
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	R	Outra receita corrente	3 035	542	3 479	2 937
Despesas com pessoal	D	Despesas com pessoal		-1	-24	-23
Consumo intermédio	D	Consumo intermédio	-822	-59	-529	-470
Subsídios a empresas	D	Subsídios		-39	-315	-277
Subsídios a INLSF	D	Subsídios		-9	-17	-8
Outros apoios correntes	D	Outra despesa corrente		-63	-412	-349
Investimento público	D	FBCF	-1 371	-370	-1 168	-798
Outras despesas de capital(PRR)	D	Outra despesa de capital	-1 010	-2	-1 015	-1 013
Impacto no saldo orçamental			**-168**	**0**	**0**	**0**
Impacto no saldo orçamental % do PIB			**-0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

Por memória: Impacto das medidas por rubrica

	2022		2023		Variação 2022 - 2023 (impacto no saldo)	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	p.p. PIB
Receita	**542**	**0,2**	**3 479**	**1,4**	**2 937**	**1,2**
Outra receita corrente	542	0,2	3 479	1,4	2 937	1,2
Despesa	**542**	**0,2**	**3 479**	**1,4**	**2 937**	**1,2**
Consumo intermédio	59	0,0	529	0,2	470	0,2
Despesas com pessoal	1	0,0	24	0,0	23	0,0
Subsídios	48	0,0	332	0,1	284	0,1
Outra despesa corrente	63	0,0	412	0,2	349	0,1
FBCF	370	0,2	1 168	0,5	798	0,3
Outra despesa de capital	2	0,0	1 015	0,4	1 013	0,4
Impacto no saldo orçamental	**0**	**0,0**	**0**	**0,0**	**0**	**0,0**

Fontes: DGO, Relatório da POE/2023, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO | Notas: As medidas são apresentadas no painel superior de acordo com o seu valor nominal em cada ano. Um valor negativo (positivo) quando a medida piora (melhora) o saldo orçamental.

3.2 Medidas de política orçamental em 2023

102. Esta secção analisa as medidas de política orçamental para o ano de 2023, e está dividida em duas subseções. A primeira (Subsecção 3.2.1) é metodológica e pretende explicar, resumidamente, as classes de medidas de política orçamental e como é que elas devem ser incorporadas nos cenários de projeção orçamental, segundo a metodologia harmonizada da UE. A Subsecção 3.2.2 agrupa e analisa as medidas de política orçamental da Proposta de Orçamento do Estado para 2023.

3.2.1 Abordagem conceptual

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

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

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

104. O cenário orçamental em políticas invariantes corresponde às previsões para a receita e a despesa públicas considerando apenas as medidas de política antigas, *i.e.*, as medidas adotadas no passado e que se sabe que irão ter um efeito financeiro no(s) ano(s) da previsão. O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como "cenário de políticas invariantes" (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*[12] As medidas de políticas antigas são iniciativas conhecidas à data da elaboração do exercício de projeção que irão produzir efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que não irão produzir (parcialmente ou na totalidade) efeitos em contas futuras, alterando, assim, o seu impacto orçamental face ao último ano de contas apuradas.

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

106. O grau de formalização permite então identificar e classificar as medidas de política orçamental antigas em três tipos (Figura 1): i) medidas já legisladas ou regulamentadas; ii) medidas recorrentes e iii) medidas credivelmente anunciadas.[13]

107. O critério da duração dos efeitos nas contas públicas permite decompor as medidas de política orçamental antigas em permanentes e transitórias. As medidas permanentes são iniciativas que produzem efeitos financeiros durante um número relativamente elevado de anos e com impactos que podem ser diferentes dependendo do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP[14], bem como do efeito de *carry over* ou "carreamento" para anos futuros. Neste caso, a medida vai

[12] *Report on Public Finances in EMU 2016*, p. 35.

[13] O *Report on Public Finances in EMU 2016*, dá conta na p. 41 que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo deve ser considerada antiga e, como tal, integrada no cenário de políticas invariantes. Um caso de credibilidade que justifica a classificação de uma medida ainda não aplicada nem sequer adotada juridicamente como medida a incorporar no cenário de políticas invariantes acontece quando a adoção exija a aprovação parlamentar e o Governo a tenha já aprovado e disponha de apoio maioritário estável no Parlamento.

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

assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona, com valor positivo ou negativo, ao verificado no último ano observado.

108. As medidas transitórias correspondem a iniciativas concebidas expressamente para produzir efeitos num período pré-definido e com um número bastante reduzido de anos. Tipicamente, as medidas transitórias estão associadas a um evento temporário, que não se repete nem se estende sistematicamente ao longo dos anos. A duração é fácil de detetar quando o desenho da medida contém uma cláusula de extinção expressa (*sunset clause*). Não havendo, a aplicação do critério exige julgamento casuístico. A definição de saldo estrutural usada na União Europeia exige a identificação de dois casos particulares de medidas transitórias: medidas temporárias e medidas não-recorrentes. Um documento metodológico da Comissão Europeia agrupa ambas sob a designação inglesa *one-off measures*.[15] Em regra, o prazo de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos. Como estas medidas não contam para o saldo estrutural, a sua criação pode ter intuitos de manipulação da situação orçamental. Para evitar abusos, os Estados-Membros têm de seguir as orientações metodológicas da Comissão Europeia.[16] Para além das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes, importa ter presente a possível existência de outras medidas que também foram concebidas para gerar um impacto financeiro limitado no tempo. Exemplos deste tipo de medidas são as adotadas para mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia e, mais recentemente, as medidas de natureza orçamental tomadas para mitigar os efeitos económicos da inflação. Para evitar abusos no apuramento de saldos estruturais, estas outras medidas transitórias não podem ser classificadas como temporárias nem como não-recorrentes.[17] Voltando ao cenário de políticas invariantes, faz sentido integrar os três tipos de medidas transitórias nesse cenário se estas medidas passarem no critério de identificação das medidas antigas (grau de formalização) à data do exercício de previsão — já se encontram legisladas, regulamentadas ou estão credivelmente anunciadas pelo Governo e com aprovação assegurada. Assim sendo, são classificadas como medidas antigas transitórias. Por definição, não há medidas transitórias que sejam recorrentes.

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

110. As medidas novas são iniciativas que não passam no critério de identificação de medidas antigas (grau de formalização). São intervenções em instrumentos da política orçamental que resultam de decisões novas do Governo. Irão ser adotadas pela primeira vez no período de projeção. Distinguem-se, por esta característica, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, da renovação de medidas recorrentes e dos efeitos de carreamento de medidas antigas. Uma medida nova no ano da previsão tem que ser uma medida que não foi aplicada no ano anterior, podendo estar ou não legislada e regulamentada à data de conclusão do exercício de previsão. Sendo necessária a aprovação parlamentar para ser adotada, uma medida nova pode entrar no cenário final antes de essa aprovação acontecer mesmo que o Governo não disponha de apoio maioritário no Parlamento. É, no entanto, imprescindível para ser acolhida no cenário final que a medida nova esteja suficientemente detalhada (informação sobre os agregados orçamentais diretamente afetados e os montantes previstos como efeitos financeiros direto nas contas públicas).

---

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

[16] São o documento identificado na nota de rodapé 15 e o seguinte: Comissão Europeia (2016), *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, julho de 2016.

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

111. As medidas novas de política dividem-se em permanentes e transitórias. Por outras palavras, a decomposição das medidas novas segue também o critério de duração dos seus efeitos nas contas públicas. A análise ao conteúdo de uma medida nova de política orçamental permite inferir se os efeitos produzidos no cenário orçamental irão persistir no tempo (medidas permanentes) ou se têm uma duração efémera ou transitória. Neste caso, é ainda possível decompor as medidas novas em: i) medidas temporárias ou medidas não-recorrentes; ii) outras medidas com efeito transitório. Aplica-se aqui a explicação dada no parágrafo 108 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

3.2.2 As medidas da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

112. Esta subseção faz uma apreciação das principais medidas de política orçamental que constam da POE/2023. Tendo por base o enquadramento conceptual apresentado na subsecção anterior, esta análise aprecia e quantifica os impactos orçamentais diretos das seguintes categorias de medidas de política: medidas antigas do cenário de políticas invariantes, novas medidas de política orçamental, medidas transitórias Covid-19, medidas transitórias do pacote inflação e medidas com efeito orçamental temporário ou não recorrente (*one-off)*. Cada ponto abaixo trata de uma categoria de medidas.

3.2.2.1 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2023

113. O MF apresentou no início de setembro o Quadro de Políticas Invariantes (QPI). De acordo com o estabelecido na alínea j) do n.º 1 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), o Governo disponibilizou à Assembleia da República, no dia 9 de setembro de 2022 um documento intitulado "Quadro de Políticas Invariantes (QPI)" capeado por um ofício do Gabinete do Ministro Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de 09/09/2022. Na nota metodológica do documento, o MF informa que **"(...)** *O QPI reflete a variação das receitas e despesas estruturais do setor das Administrações Públicas na ótica das Contas Nacionais, quer por via de medidas de política que, por terem sido legisladas em momentos anteriores, passaram a ser constantes para os anos futuros, quer por uma evolução estrutural da despesa que não depende do ciclo económico. (…) Exclui (…) medidas de carácter temporário e extraordinário designadamente medidas implementadas no âmbito da pandemia, bem como impactos ou efeitos resultantes dos estabilizadores automáticos na economia."*

114. O Quadro de Políticas Invariantes apresentado em setembro aponta para um impacto negativo no saldo orçamental de 3902,1 M€ em 2023. De acordo com o exposto na p. 2 desse documento, os dados correspondem a medidas de política que acarretam variação de receitas e despesas asseguradas e comprometidas para os anos seguintes com um impacto incremental no ano de 2023 face a 2022, que corresponde a um agravamento do saldo orçamental em 2023, no montante de 3902,1 M€ (Tabela 5).

115. O relatório que acompanha a POE/2023 disponibiliza informação díspar sobre o quadro de políticas invariantes, com alterações substanciais face ao apresentado em setembro. Em primeiro lugar, o relatório que acompanha a POE/2023 inclui como Anexo I um novo QPI,[18] o qual apresenta diferenças face ao quadro entregue pelo MF à AR em setembro. Traduzem-se no aparecimento de mais medidas (Ex. atualização do Indexante dos Apoios Sociais) e na revisão do impacto orçamental incremental de outras medidas que já constavam anteriormente, designadamente medidas referente a encargos com juros, consumos intermédios, despesa com pessoal, etc... Em segundo lugar, os Quadros 3.2 e 3.3 (Receita e Despesa: principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023)[19] do relatório que acompanha a POE/2023, contém medidas classificadas como pertencentes ao cenário de política invariantes, mas que não estão incluídas no QPI que faz parte do Anexo I do respetivo relatório. Estes quadros juntam medidas antigas com medidas novas. Se o leitor se ativer às medidas com indicação de "invariante" nas notas sob os quadros, reparará que há 17 nestas circunstâncias e uma 18.ª classificada como

[18] Anexo 1, p. 362 do relatório do MF que acompanha a POE/2023.

[19] Pp. 108 e 109 do relatório do MF que acompanha a POE/2023.

"parcialmente invariante". Dois exemplos das totalmente invariantes que não constam do QPI no Anexo I são "Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de produção de energias renováveis à rede" e "Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal". De referir ainda, na comparação entre estes quadros (3.2 e 3.3) e o Anexo I, a discrepância detetada na quantificação de duas medidas (Complemento abono de família e as medidas do pacote Garantia Infância).

116. Perante três QPI diferentes, e com diferenças não justificadas pelo MF, a UTAO optou por considerar como bom um QPI que funde o Anexo I com a informação nova sobre medidas de política invariante constante dos Quadros 3.2. e 3.3. do relatório que acompanha a POE. Na ausência de melhor critério, a UTAO presume que as medidas invariantes nos referidos quadros, pp. 108 e 109, com indicação de "invariante", correspondem à versão que o Governo deseja ver como a definitiva para efeitos de cenário de políticas invariantes. É sob esta hipótese que a UTAO construiu a coluna "POE/2023" na Tabela 5. Ela mostra, então, o impacto adicional que as medidas antigas terão no saldo de 2023 face ao impacto que se estima terem tido no saldo de 2022. As diferenças face ao QPI de 9 de setembro estão salientadas a cor azul.

Tabela 5 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2023

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

		QPI-LEO art.º 75 MF - 09 Setembro 2022		POE/2023 MF	
Medidas	**Classificação**	**M€**	**% PIB**	**M€**	**% PIB**
Receita					
Impostos correntes sobre Rendimentos e Património		**48,2**	**0,02**	**-181,7**	**-0,07**
IRS -retenções incremento na despesa com pessoal	Permanente	48,2	0,02	43,3	0,02
Dedução de IRS a partir do 2.º filho	Permanente	-	-	-10,0	0,00
Incentivo Fiscal à recuperação	Permanente	-	-	-150,0	-0,06
Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de produção de energias renováveis à rede	Permanente	-	-	-5,0	0,00
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	Transitória "Pacote Inflação"	-	-	-60,0	-0,02
Impostos sobre a Produção e Importação		**-67,5**	**-0,03**	**-127,0**	**-0,05**
Transição para o mercado regulado	Transitória "Pacote	-	-	-60,0	-0,02
Redução IVA electricidade	Transitória "Pacote	-67,5	-0,03	-67,0	-0,03
Contribuições Sociais		**171,2**	**0,07**	**158,3**	**0,06**
S.S, CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	Permanente	171,2	0,07	158,3	0,06
Vendas		**-31,0**	**-0,01**	**-31,0**	**-0,01**
Redução da receita com origem nas taxas moderadoras do SNS	Permanente	-31,0	-0,01	-31,0	-0,01
Total Medidas do Lado da Receita		**120,9**	**0,05**	**-181,4**	**-0,07**
Despesa					
Consumo Intermédio (i nclui Saúde)	Permanente	**550,0**	**0,22**	**1078,0**	**0,43**
Despesa com Pessoal		**553,9**	**0,22**	**512,0**	**0,21**
Progressões e Promoções	Permanente	267,0	0,11	284,0	0,11
Contratações em curso	Permanente	169,9	0,07	110,0	0,04
Aumento do RMMG	Permanente	117,0	0,05	118,0	0,05
Prestações Sociais		**1714,1**	**0,69**	**1899,1**	**0,76**
Pensões	Permanente	1427,0	0,57	1427,0	0,57
Gratuitidade das creches (impacto incremental no ano letivo 2022/2023)	Permanente	60,0	0,02	60,0	0,02
Atualização do Indexante dos Apoios Sociais	Permanente	-	-	155,0	0,06
Abono de Família (alterações de escalões + elegibilidade)	Permanente	13,1	0,01	13,1	0,01
Pacote Garantia Infância (Segurança Social)	Permanente	105,0	0,04	135,0	0,05
Aumento de lugares Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)	Permanente	43,0	0,02	43,0	0,02
Manutenção dos preços de passes e tarifas	Transitória "Pacote	66,0	0,03	66,0	0,03
Juros		**591,0**	**0,24**	**1197,0**	**0,48**
Juros devidos pelas Administrações Públicas	Permanente	591,0	0,24	1 197,0	0,48
Outra despesa Corrente		**-8,8**	**0,00**	**-8,8**	**0,00**
Transferência para Orçamento da União Europeia	Permanente	-93,2	-0,04	-93,2	-0,04
Lei de Programação Militar	Permanente	20,0	0,01	20,0	0,01
Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna	Permanente	64,4	0,03	64,4	0,03
Despesa de Capital (FBCF)		**642,8**	**0,26**	**629,2**	**0,25**
Entrega de Material Militar	Permanente	185,6	0,07	172,0	0,07
Investimentos Estruturantes	Permanente	457,2	0,18	457,2	0,18
Total Medidas do Lado da Despesa		**4 043,0**	**1,62**	**5 306,5**	**2,13**
Impacto Total no Saldo Orçamental		**-3 922,1**	**-1,57**	**-5 487,9**	**-2,20**
Impacto Total no Saldo Orçamental excluindo medidas Transitórias " Pacote Inflação"				**-5 234,9**	**-2,10**
Por Memória					
Medidas com impacto positiv o no saldo (- despesa / + receita)				295	0,12
Medidas com impacto negativ o no saldo (+ despesa / - receita)				5 530	2,22

Fontes: Ministério das Finanças (Quadro de Políticas Invariantes-Ofício de 9 de setembro de 2022 da Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças e relatório da POE/2023) e cálculos da UTAO. | Notas:

(i) a classificação económica das medidas é da responsabilidade da UTAO.

(ii) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2023 fornecida à UTAO pelo Ministério das Finanças.

(iii) Os números devem ser interpretados como o efeito adicional em 2023 produzido pelas medidas antigas face ao que se estima terem valido em 2022. Assim, um número com sinal positivo (negativo) numa medida de despesa significa que a despesa total cresce (diminui) em 2023 no montante desse número por ação direta dessa medida. Analogamente, um número positivo (negativo) numa medida de receita significa um acréscimo (diminuição) de receita em 2023 por comparação com 2022. A

diferença entre as variações na receita e as variações na despesa dá o contributo das medidas do cenário de políticas invariantes para a variação do saldo (de 2022 para 2023).
(iv) Embora o Quadro 3.3. do relatório da POE sinalize, sem quantificar, que só uma parte dos 60 M€ da medida "Gratuitidade das creches" pertence ao cenário de políticas invariantes, a informação rece-bida do GPEARI atribui a este cenário a totalidade dos 60 M€. Por esta razão, nas contas deste capítulo a UTAO contabilizou toda esta verba como medida antiga permanente.
(v) A cor azul nalgumas células serve para informar que há contradição na informação sobre as medidas em causa entre o QPI de 9 de setembro e os quadros nas pp. 108 e 109 do relatório que acompanha a POE/2023, de 19 de outubro. Nuns casos, as diferenças estão nos valores, noutros na existência das próprias medidas. Optou-se por usar nesta tabela e na análise subsequente neste capítulo a informação constante da peça informativa mais rcente, esse relatório da POE.

117. Sob esta hipótese, as medidas antigas permanentes do cenário de políticas invariantes carreiam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2023 negativo em 5234,9 M€ (2,10% do PIB), por via, essencialmente, do aumento da despesa. O conjunto de medidas de política orçamental anteriormente legisladas de carácter permanente (que exclui as medidas antigas transitórias), presente no QPI das pp. 108 e 109 do relatório que acompanha a POE/2023, agrava o saldo orçamental de 2023 em 5234,9 M€ ou 2,11% do PIB (última linha da Tabela 5), face ao impacto que deverão ter no saldo de 2022. Este resultado advém, essencialmente, do incremento de medidas com impacto bruto negativo no saldo (5530 M€, ou 2,22% do PIB), no qual sobressaem os encargos adicionais com pessoal, pensões, consumos intermédios e juros. O impacto bruto positivo no saldo orçamental (295 M€, ou 0,12% do PIB) por via destas medidas é comparativamente diminuto, e advém i) da receita arrecadada com impostos e contribuições sociais sobre o aumento das remunerações dos trabalhadores das AP e ii) da redução da despesa com transferências para o orçamento da União Europeia.

118. O contexto inflacionista e de subida de taxas de juros origina incrementos no esforço orçamental com medidas permanentes. O contexto de inflação e de subida de taxas de juro nas várias maturidades da dívida pública verificado em 2022 afeta um conjunto de medidas antigas permanentes, com impacto no saldo orçamental. A variação do impacto orçamental destas medidas 8de 2022 para 2023) é sensível a estes fenómenos, quer pelo facto de a inflação ser um referencial usado para cálculo de atualização de certas prestações (ex. pensões), quer pelo facto de a inflação encarecer a aquisição de bens e serviços necessários à provisão de serviços pelo Estado (Consumo intermédio). Adicionalmente, a subida da taxa de juro da dívida portuguesa impacta no acréscimo anual da despesa com juros, nomeadamente pelo preço mais caro a pagar em operações de refinanciamento de curto prazo. O MF reviu em alta (para cerca do dobro) na POE/2023 os impactos incrementais em 2023 da despesa com juros devidos pela Administração Pública e em consumos intermédios que tinha avaliado em setembro (Tabela 5). Só o incremento da despesa com pensões, consumos intermédios e juros ascende a 3708 M€, ou seja, cerca de 71% do impacto negativo no saldo orçamental de 2023 decorrente de todas as medidas antigas de política orçamental permanentes.

119. O incremento orçamental em 2023 dos encargos com pensões não é superior ao previsto na POE porque o Governo decidiu antecipar, para 2022, despesa com esta prestação no montante de mil milhões de euros. Com efeito, em legislação fora da POE, foi criado um regime transitório de atualização de pensões, que determina, para 2023, aumentos entre 3,53,% e 4,43%, ou seja, um incremento previsional na despesa com pensões de 1155 M€.[20] O efeito conjunto destas duas medidas permite, em 2023, que o incremento da despesa permanente por via da atualização das pensões seja inferior em mil milhões de euros ao que resultaria da aplicação do *status quo* estabelecido em 2006.[21]

3.2.2.2 Novas medidas de política orçamental

120. A POE/2023 dá a conhecer as principais medidas de política orçamental para 2023. Assim são apelidadas nos Quadro 3.2 e 3.3 do relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2023 as linhas que enunciam medidas de intervenção orçamental. Nestes quadros são identificadas medidas que pertencem ao cenário de políticas invariantes e novas medidas de política orçamental com o valor previsto para cada uma delas na conta de 2023. Assim, para análise às novas medidas de

[20] Proposta de Lei 33/XV/1, de 8 de setembro de 2022.

[21] A Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, criou o indexante dos apoios sociais e as regras de atualização anual das pensões e outras prestações socias do sistema da segurança social.

política orçamental, foram expurgadas as medidas identificadas como pertencente ao cenário de políticas invariantes — estas foram apreciadas no ponto anterior, parágrafos 115 e seguintes.

121. O MF prevê que em 2023 as novas medidas de política orçamental impactem diretamente o saldo orçamental em – 2056€ (– 0,83% do PIB). Na receita, estas medidas terão um impacto negativo no saldo de 1216 M€ (0,49% do PIB) e no lado da despesa, o impacto das medidas será negativo em 840 M€ (0,34% do PIB). Estes dados estão compilados na coluna "POE/2023 MF" da Tabela 6.

122. As novas medidas de política orçamental repartem-se entre medidas permanentes e medidas transitórias. O conjunto de novas medidas de política orçamental apresentado pelo MF inclui medidas permanentes, mas também medidas transitórias. Estas pertencem ao Pacote Inflação e visam mitigar os efeitos da inflação, incluindo o aumento de preços da energia. A UTAO, na Tabela 6 na coluna "classificação", distinguiu estes dois tipos de medidas, de modo a isolar o impacto das medidas novas permanentes, ou seja, medidas cujos efeitos produzidos no cenário orçamental irão persistir no tempo. A análise ao efeito orçamental das medidas transitórias "Pacote Inflação" é realizada de forma agrupada no Ponto 3.2.2.3**.**

123. Adicionalmente a UTAO reviu os dados do MF. Nos elementos que foram disponibilizados pelo MF, e que se encontram compilados na coluna "POE/2023 MF" da Tabela 6, está inscrita, para 2023, uma nova medida de política orçamental permanente que agrega três impactos com reflexos na despesa com pessoal: i) valorização salarial das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas (620 M€); ii) outras medidas de alteração a carreiras (221 M€); e iii) aumento do subsídio de alimentação (77 M€). No entanto, no lado da receita não é considerado o impacto na arrecadação de receita qu estas medidas implicarão — excetuando, a medida de aumento do subsídio de alimentação que é isenta de tributação — por via do fluxo adicional de IRS, contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais para a Segurança Social e a CGA, e ainda, contribuições dos trabalhadores para a ADSE. Assim, a UTAO calculou o respetivo impacto na receita e incorporou esta informação na coluna azul "POE/2023 rev. UTAO". De salientar, que a contabilização dos efeitos na receita decorrentes de medidas antigas com reflexo em incrementos salariais foi corretamente introduzida pelo MF no Quadro de Políticas Invariantes para 2023 (Tabela 5).

124. A contabilização da receita gerada por via de incrementos na despesa com pessoal representa um efeito positivo no saldo orçamental. Com a revisão, é possível ver que as novas medidas permanentes na área do pessoal têm um impacto de + 918 M€ na despesa e um impacto na receita de + 362 M€, ou seja, o impacto líquido destas medidas no saldo situa-se nos – 556 M€, cerca de – 0,23% do PIB.

Tabela 6 – Novas medidas de política orçamental em 2023
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

		POE/2023 MF		POE/2023 rev. UTAO	
Medidas	**Classificação**	**M€**	**% PIB**	**M€**	**% PIB**
Receita					
IRS		**-965**	**-0,39**	**-863**	**-0,35**
Atualização dos escalões a 5,1%	Permanente	-300	-0,12	-300	-0,12
Redução de retenção na fonte para apoiar encargos da habitação	Transitória "Pacote Inflação"	-250	-0,10	-250	-0,10
Reforma do Mínimo de Existência	Permanente	-200	-0,08	-200	-0,08
Redução transversal das taxas	Permanente	-200	-0,08	-200	-0,08
Alargamento do IRS Jovem	Permanente	-15	-0,01	-15	-0,01
IRS -retenções incremento na despesa com pessoal	Permanente	-	-	102	0,04
Contribuições Sociais		-	-	**260**	**0,10**
S.S, CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	Permanente	-	-	260	0,10
ISP		**-385**	**-0,15**	**-385**	**-0,15**
Redução do ISP	Transitória "Pacote Inflação"	-335	-0,13	-335	-0,13
Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	Transitória "Pacote Inflação"	-25	-0,01	-25	-0,01
Fim gradual das Isenções de ISP	Permanente	5	0,00	5	0,00
Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	Transitória "Pacote Inflação"	-30	-0,01	-30	-0,01
Outros impostos indiretos		**134**	**0,05**	**134**	**0,05**
Atualização das taxas de IUC,ISV, IABA, IT , IMT a 4%	Permanente	134	0,05	134	0,05
Total		**-1216**	**-0,49**	**-854**	**-0,34**
Despesa					
Despesa com pessoal		**918**	**0,37**	**918**	**0,37**
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%	Permanente	620	0,25	620	0,25
Alterações a carreiras	Permanente	221	0,09	221	0,09
Aumento do Subsídio de alimentação	Permanente	77	0,03	77	0,03
Prestações sociais		**63**	**0,03**	**63**	**0,03**
Reforço complemento solidário para idosos	Permanente	53	0,02	53	0,02
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	Permanente	10	0,00	10	0,00
Revisão de despesa	Permanente	**-141**	**-0,06**	**-141**	**-0,06**
Total		**840**	**0,34**	**840**	**0,34**
Impacto total no saldo orçamental		**-2 056**	**-0,83**	**-1 694**	**-0,68**
Impacto total no saldo orçamental excluindo medidas Transitórias "Pacote inflação"		**-1 416**	**-0,57**	**-1 054**	**-0,42**
Por Memória					
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)				642	0,26
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)				1696	0,68

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023) e cálculos da UTAO| Notas: 1) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2023 fornecida pelo Ministério das Finanças. 2) Uma medida de despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

125. **As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2023 têm, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo no saldo de 0,42% do PIB.** As novas medidas permanentes de política orçamental, a concretizarem-se, aportam um agravamento líquido do saldo em 1054 M€ ou 0,42% do PIB (Tabela 6). Nem todas as medidas aumentam a despesa ou diminuem a receita. As linhas "por memória" no final da tabela mostram que aquelas medidas somam um impacto líquido no saldo – 1696 M€. Já o conjunto de medidas que diminuem despesa ou aumentam receita perfaz um efeito no saldo de + 642 M€.

126. **As novas medidas permanentes de política orçamental estão descritas no Anexo 1.** A UTAO consultou o relatório e a proposta de lei que integram a POE/2023, bem como vários códigos fiscais, para oferecer aos seus leitores a descrição, tão compreensível e sintética quanto possível, de cada uma das novas medidas permanentes.

127. **Os impactos das novas medidas permanentes de política orçamental estão concentrados num número reduzido de rubricas dos classificadores económicos.** Com exceção do exercício de revisão da

despesa, as principais novas medidas permanentes de política orçamental encontram-se agregadas nas rubricas "impostos", "despesa com pessoal" e "prestações sociais". Com exceção do exercício de revisão da despesa, as principais novas medidas permanentes de política orçamental encontram-se agregadas nas rubricas "impostos", "despesa com pessoal" e "prestações sociais".

128. O impacto negativo da receita apresentado é largamente justificado pelas novas medidas permanentes que se traduzem em menor arrecadação de IRS. A atualização dos escalões a 5,1%, a reforma do mínimo de existência, a redução transversal de taxas e o alargamento do IRS Jovem são medidas que correspondem a uma redução estimada na receita de IRS em 765 M€ e que visam disponibilizar mais rendimento às famílias tributadas por este imposto. Em sentido oposto, é de mencionar o impacto positivo esperado no saldo orçamental por via da arrecadação de receita adicional de 262 M€ decorrente de medidas de aumento de despesa com pessoal e o acréscimo de 134 M€ obtido pela atualização das taxas de impostos (IUC, ISV, IABA, IT, IMT) com o coeficiente de 4%, a previsão do MF para a inflação (segundo o IHPC) em 2023.

129. Do lado da despesa, o impacto orçamental negativo advém essencialmente de medidas relacionadas com o aumento da massa salarial das Administrações Públicas. Estas representam 918 M€, e encontram-se repartidas pela valorização salarial de 52€, com um mínimo de 2% (620 M€), medidas de alterações a carreiras da Administração Pública (221 M€) e aumento do subsídio de alimentação (77 M€). A contribuir para a diminuição da despesa, está a previsão de ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa, valorizados em 141 M€.

130. As novas medidas permanentes de política no âmbito das prestações sociais assumem a dimensão reduzida de 0,03% do PIB. Correspondem a uma despesa adicional de 63 M€, repartida pelas medidas: i); "Reforço do Complemento Solidário para Idosos" (53 M€); e ii) "Apoio a estudantes do ensino superior deslocados" (efeito estimado de 10 M€ em 2023). O peso reduzido do impacto destas novas medidas relacionadas com prestações sociais contrasta com a dimensão do incremento, em 2023, da despesa previsto para esta rubrica (1899 M€) por via da execução de medidas antigas permanentes que são parte integrante do cenário de Políticas Invariantes (ver Tabela 5).

3.2.2.3 Medidas transitórias "Pacote Inflação"

131. As medidas que correspondem ao "Pacote inflação" foram adotados num contexto de emergência e são transitórias. Os sucessivos choques inflacionistas do lado da procura e do lado da oferta estão a levar os Estados-membros da União Europeia e muitos outros países a adotar medidas de política orçamental para mitigar os malefícios da inflação e da escassez provável de fontes energéticas nos próximos trimestres. O Governo português, neste âmbito, adotou as primeiras medidas no final do ano de 2021. No entanto, foi em 2022 que a dimensão e o número destas iniciativas cresceu, em resposta ao adensamento das pressões inflacionistas e da crise energética. Para 2023, está prevista a continuação de efeitos orçamentais por via de medidas de política orçamental transitórias "Pacote inflação". Umas foram legisladas antes da conclusão da POE (medidas antigas transitórias) e outras são novas medidas transitórias.

132. A contabilização do impacto orçamental das medidas novas transitórias incluídas no "Pacote Inflação", para os anos 2022 e 2023 (Tabela 7), sintetizou informação de várias fontes. Tendo em conta a escassez de informação sobre o impacto orçamental desta medidas, foi necessário recorrer à compilação de informação de fontes distintas. Foram utilizados elementos constantes dos Relatórios da 2.ª POE/2022 e da POE/2023, do Projeto de Plano Orçamental para 2023 (Elementos informativos e complementares do relatório da POE/2023), e ainda dados disponibilizados pelo IGFSS e pela DGO, em resposta a pedidos de informação complementar por parte da UTAO.

133. Em 2022, estima-se que as medidas de política orçamental transitórias reunidas no "Pacote inflação" tenham um impacto líquido negativo de 5150M€ no saldo, ou seja, 2,2% do PIB. A Tabela 7 reúne todas as medidas conhecidas deste pacote que têm expressão nas contas públicas, tanto as adotadas aquando da aprovação do orçamento em vigor (coluna "OE/2022 (Abr 2022)" como as apresentadas

fora desse documento de programação anual. A coluna "2022 (Est)" apresenta a execução estimada de cada medida a 31/12/2022, incluindo revisão da previsão de abril sobre as primeiras medidas e a estimativa de execução das medidas introduzidas após a aprovação da segunda POE/2022. A coluna "2023" mostra a execução que o MF prevê acontecer ao longo de 2033 com as medidas deste pacote. O MF estima que estas medidas de política orçamental transitórias agravem o saldo orçamental de 2022 em 5150 M€ ou 2,2 do PIB (Tabela 8). Do lado da receita, o contributo é uma perda de recursos de 861M€ ou 0,4 % do PIB. Esta perda tem origem em – 1506 M€ na tributação indireta — rubrica em que avultam as medidas de suspensão do aumento da taxa de carbono e redução do ISP. O financiamento europeu (+ 625 M€) atenuará parcialmente a quebra de receita. O contributo da despesa para o impacto negativo no saldo orçamental será de 4289 M€ ou 1,8% do PIB, aqui sobressaindo os encargos com prestações sociais e subsídios e a presumida despesa de capital com o financiamento da vertente "apoio extraordinário ao gás" do pacote energia apresentado no dia 12/10/2022 em conferência de imprensa pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática.[22] A dimensão da despesa com prestações sociais (2043 M€) resulta das medidas "antecipação das pensões" (complemento extraordinário a pensionistas) e "apoio extraordinário a trabalhadores e a crianças e jovens" (Tabela 7). Os encargos com subsídios são o reflexo de medidas de apoio a empresas, nomeadamente: i) apoio o transporte de passageiros (101 M€); ii) subsídio às empresas pela subida do custo de gás (235 M€); e iii) redução das tarifas de acesso às redes de eletricidade (150 M€). De relevar, a presumível despesa de capital de mil M€ com o financiamento dos custos de energia a empresas através da medida de apoio extraordinário ao gás.

[22] A identificação desta medida no acervo documental da POE/2023 não foi nada fácil. É explicada no par. 138 deste relatório.

Tabela 7 – Medidas transitórias pacote inflação
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas		Classificação	OE/2022 (Abr.22) (1)	POE/2023 2022 (Est) (2)	POE/2023 2023 (3)	Impacto diferencial no saldo (4)=(3)-(2)
Inflação			**-1 125**	**-5 150**	**-917**	**4 233**
Financiamento europeu	R	Outra receita corrente	210	645		-645
Apoio ao rendimento						
Redução de retenção na fonte para apoiar encargos da habitação	R	Impostos diretos	-		-250	-250
Complemento excepcional pensionistas	D	Prestações sociais	-	-1 000		1 000
Apoio excepcional trabalhadores	D	Prestações sociais	-	-730		730
Apoio excepcional a crianças e jovens	D	Prestações sociais	-	-134		134
Famílias mais carenciadas	D	Prestações sociais	-55	-129		129
Manutenção dos preços de passes e tarifas	D	Prestações sociais			-66	-66
Combustíveis e transportes						
Suspensão do aumento da taxa de carbono	R	Impostos indiretos	-360	-360	-335	25
Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	R	Impostos indiretos	-170	-1 123		1 123
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	R	Impostos indiretos	-117			0
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias	D	Subsídios	-75	-101	-25	76
Apoio financeiro extraordinário ao setor do transporte ferroviário de mercadorias	D	Subsídios	-	-15		15
AUTOvoucher	D	Outra despesa corrente	-133	-133		133
Gás e electricidade						0
Redução do IVA da eletricidade	R	Impostos indiretos	-	-23	-91	-68
Transição para o mercado regulado	R	Impostos indiretos			-60	-60
Subsídios à empresas pela subida do custo do gás	D	Subsídios	-160	-235		235
Redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade	D	Subsídios	-150	-150		150
Apoio extraordinário ao gás	D	Outra despesa de capital		-1 000		1 000
Transição energética						
Acelerar a eficiência e a transição energética	D	Outra despesa corrente	-	-290		290
Formação e qualificação						
Apoio ao emprego ativo e à formação qualificada de trabalhadores	D	Subsídios	-	-100		100
Formação e Requalificação em Competências Verdes	D	Subsídios	-	-20		20
Apoio à promoção externa e internacionalização das empresas	D	Outra despesa corrente	-	-30		30
Agricultura e pescas						0
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	R	Impostos diretos	-		-60	-60
Outros apoios à agricultura e pescas	D	Subsídios	-65	-72	-30	42
Outros						
Apoio aos refugiados	D	Prestações sociais	-50	-50		50
Apoio à Ucrânia	D	Outra despesa de capital	-	-100		100
Impacto no saldo orçamental			**-1 125**	**-5 150**	**-917**	**4 233**
Impacto no saldo orçamental % do PIB			**-0,5**	**-2,2**	**-0,4**	**1,9**

Fontes: DGO, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Relatório da POE/2023, Relatório da 2.ª POE/2022 e cálculos da UTAO | Notas: (i) As medidas são apresentadas de acordo com o seu valor nominal em cada ano. O seu valor é negativo (positivo) quando pioram (melhoram) o saldo orçamental. (ii) A designação "apoio extraordinário ao gás", sob o cabeçalho "Gás e eletricidade" é da responsabilidade da UTAO; corresponde à medida que surge na Tabela 13 do Projeto de Plano Orçamental com o nome "Financiamento custo energia", uma hipótese que a UTAO formula depois de ter lido o *PowerPoint* que o Ministro do Ambiente e da Ação Climática apresentou em 12/10/2022 e nada mais ter encontrado no acervo da POE sobre esta medida de compensação aos consumidores industriais de gás natural. A justificação desta hipótese é feita no par. 138.

Tabela 8 – Pacote inflação por classificação económica
(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais do PIB)

	2021		2022		2023		Variação 2021 - 2022 (impacto diferencial no saldo)		Variação 2022 - 2023 (impacto diferencial no saldo)	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
Receita	**0**	**0,0**	**-861**	**-0,4**	**-796**	**-0,3**	**-861**	**-0,4**	**66**	**0,0**
Impostos indiretos	0	0,0	-1 506	-0,6	-486	-0,2	-1 506	-0,6	1 021	0,4
Impostos diretos	0	0,0	0	0,0	-310	-0,1	0	0,0	-310	-0,1
Outra receita corrente	0	0,0	645	0,3	0	0,0	645	0,3	-645	-0,3
Despesa	**53**	**0,0**	**4 289**	**1,8**	**121**	**0,0**	**4 236**	**1,8**	**-4 168**	**-1,8**
Prestações sociais	0	0,0	2 043	0,9	66	0,0	2 043	0,9	-1 977	-0,8
Subsídios	0	0,0	693	0,3	55	0,0	693	0,3	-638	-0,3
Outra despesa corrente	53	0,0	453	0,2	0	0,0	400	0,2	-453	-0,2
Outra despesa de capital	0	0,0	1 100	0,5	0	0,0	1 100	0,5	-1 100	-0,5
Impacto no saldo orçamental	**-53**	**0,0**	**-5 150**	**-2,2**	**-917**	**-0,4**	**-5 097**	**-2,1**	**4 233**	**1,8**

Fontes: CGE, DGO, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Relatório da POE/2023, Relatório da 2.ª POE/2022 e cálculos da UTAO.

134. O Governo prevê a manutenção das medidas transitórias "Pacote inflação" durante, pelo menos, parte de 2023. Para já, o MF prevê em 2023 que o impacto com estas medidas no saldo orçamental seja bastante inferior ao estimado para o ano de 2022 (Tabela 7 e Tabela 8). Assim, em 2023, prevê-se que o impacto negativo de medidas transitórias "Pacote inflação" corresponda a 917 M€ (0,4% do PIB).

135. A perda de receita fiscal é o principal contributo para o impacto negativo do pacote em 2023. A quebra de receita prevista (796 M€, ou 0,3 % do PIB) é resultado do impacto de medidas que reduzem a arrecadação de impostos diretos (– 310 M€) e indiretos (– 486 M€),designadamente; i) redução da retenção da fonte para apoiar crédito à habitação (– 250 M€); ii) redução do ISP(– 335 M€); iii) diminuição do IVA na eletricidade (– 91 M€); iv) majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal (– 60 M€); e v)transição para o mercado regulado do gás (– 60 M€) —Tabela 7.

136. A despesa com estas medidas tem uma expressão reduzida (121 M€; 0,05% do PIB). Está concentrada nos encargos previstos para manter os preços de passes e tarifas inalterados (66 M€), no apoio ao transporte de passageiros e mercadorias (25 M€) e em outros apoios à agricultura e pescas (30 M€).

137. O impacto orçamental efetivo da medida de redução da retenção de IRS na fonte para mitigar o serviço das dívidas com habitação é incerto, sendo certo que ele será revertido no ano de 2024. Esta medida consubstancia-se na possibilidade de um trabalhador, com crédito à habitação, solicitar em 2023 à sua entidade patronal a redução para o escalão de retenção na fonte imediatamente abaixo daquele que estiver a ser aplicado sobre a sua remuneração (explicação no Anexo 1). Ora o MF não teve maneira de saber quantos sujeitos passivos irão requerer adesão à medida nem como se distribuirão pelas tabelas de retenção de IRS na fonte. Logo, a previsão da perda de receita em 2023 é extremamente falível, por excesso ou por defeito. Aliás, o MF não esclarece como chegou ao impacto de – 250 M€. Adicionalmente, é de salientar que para os contribuintes esta medida não corresponde a uma redução de impostos, mas sim a um aumento temporário de liquidez, que será anulado com o acerto de contas em 2024. Portanto, o que as AP perderão eventualmente em 2023 irão recuperar em 2024. Espera-se que esta recuperação surja como medida antiga na POE/2024, o que exige adequada monitorização informática por parte da AT ao longo de 2023.

138. Apesar da escassa informação disponível na POE, a UTAO estima que o apoio extraordinário aos consumidores industriais de gás natural, no valor de mil milhões de euros, será integralmente pago pelas AP em 2022. Este apuramento foi muito dificultado pela opacidade sobre esta medida na POE/2023. O Governo, ao abrigo do acordo de médio prazo de melhoria de rendimentos, salários e competitividade assinado em sede de Concertação Social,[23] comprometeu-se a injetar nos sistemas de eletricidade e gás cerca de 3 mil M€, com o objetivo de limitar os preços pagos por certas categorias de clientes

[23] Acordo de médio prazo de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade, assinado com os parceiros sociais em sede de Concertação Social no dia 9 de outubro de 2022.

empresariais. O Ministro do Ambiente e da Ação Climática apresentou no passado dia 12 de outubro o "Pacote de Apoio à Fatura Energética das Empresas", no qual é indicada a injeção adicional (face ao anunciado até então) de 3 mil M€ nos sistemas de eletricidade e gás para mitigar o aumento dos preços pagos por empresas consumidoras de energia. Esta iniciativa decompõe-se no "Apoio Extraordinário à Eletricidade para 2023", valorizado em 2 mil M€, e no "Apoio Extraordinário ao Gás Natural", quantificado em mil M€. No *PowerPoint* para o qual a hiperligação acima aponta é indicado que o financiamento do Apoio Extraordinário ao Gás Natural provirá do Orçamento do Estado, tendo o Ministro afirmado na apresentação deste pacote: "(…) *No caso do gás natural, os mil milhões têm origem numa transferência extraordinária do orçamento*." Porém, na informação então tornada pública por este ministério são omissas a calendarização da medida (nomeadamente, se será executada apenas em 2023 ou repartida entre os dois anos) e a origem e o destino do dinheiro nos classificadores económicos e orgânicos. A documentação da POE/2023 não informa sobre este apoio nem sobre o momento em que a "transferência" será realizada. O impacto potencial no saldo orçamental desta medida também não é percetível nas contas estimadas de 2022. Adicionalmente, a UTAO solicitou ao MF esclarecimentos e detalhe sobre o impacto em 2022 e 2023 de medidas no âmbito do "Pacote inflação", sendo que a informação recebida é omissa no que se refere ao Apoio Extraordinário ao Gás Natural. Tratando-se de uma verba avultada, a UTAO foi mais fundo na sua investigação e cruzou o que descobriu na conferência de imprensa do dia 12 com a Tabela 13 do Projeto de Plano Orçamental para 2023 (Elementos informativos e complementares do relatório da POE/2023) e o cenário orçamental estimado para 2022. Não encontrando outra explicação para os 0,4% do PIB de 2022 que encontrou na medida "Financiamento custo energia" listada na referida tabela do Projeto de Plano Orçamental, a UTAO considera então plausível que esse valor corresponda, de facto, à tal transferência que o Ministro referiu. Deste modo, assumiu na Secção 3.1 que o "Apoio Extraordinário ao Gás Natural" de mil milhões de euros será pago totalmente ainda em 2022 aos fornecedores dos consumidores industriais para que estes processem o desconto na fatura desses clientes. A medida será registada como transferência de capital paga pelo universo das AP. Por conseguinte, a medida não terá encargos para as AP em 2023, presunção incorporada no cenário final analisado nesta secção e na seguinte. Convém lamentar, a terminar, que o Governo não tenha sido mais transparente e rigoroso na prestação desta informação no acervo da POE/2023.

3.2.2.4 Medidas transitórias COVID-19

139. Em 2022 os encargos estimados com as medidas de política COVID-19 ascendem a 2,6 mil M€ (1,1% do PIB), o que representa uma poupança de 3,1 mil M€ (1,6 p.p. do PIB) face a 2021. Em 2022 estima-se que o esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 agrave o saldo orçamental em 2,6 mil M€ (1,1% do PIB), o que representa uma redução de 3,1 mil M€ (1,6 p.p. do PIB) face ao observado em 2021. A Tabela 9 distribui as medidas do pacote pelas rubricas dos classificadores económicos da receita e da despesa. A Tabela 10 elenca as medidas com expressão financeira em 2022 ou 2023. Aquela redução do impacto líquido no saldo concentra-se na despesa, refletindo a diminuição dos encargos com a saúde e a diminuição dos apoios à economia — nestes, avulta o comportamento da rubrica subsídios (–2,3 mil M€ face a 2021). Para o ano de 2022 encontra-se previsto o reforço de capital da empresa TAP (600 M€), no contexto do plano de reestruturação aprovado pela Comissão Europeia (Tabela 10). Esta medida está classificada como COVID-19, por ter sido autorizada pela CE ao abrigo do Quadro Temporário dos Auxílios de Estado.

140. No ano de 2023 apenas se preveem encargos com a aquisição de vacinas contra a COVID-19 e o impacto desta tipologia de medidas no saldo orçamental é positivo em 2,2 mil M€ (1,0 p.p. do PIB). A POE/2023 prevê a retirada de todas as medidas de política de apoio à economia, mantendo-se apenas os encargos relacionados com a saúde, designadamente a aquisição de vacinas contra a COVID-19 (350 M€), o que deverá gerar uma poupança adicional de 2,2 mil M€ (1,0 p.p. do PIB).

Tabela 9 – Medidas de política COVID-19 por classificação económica

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

	2021		2022		2023		Variação 2021 - 2022 (impacto diferencial no saldo de 2022)		Variação 2022 - 2023 (impacto diferencial no saldo de 2023)	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
Receita	**1 221**	**0,6**	**355**	**0,1**	**0**	**0,0**	**-866**	**-0,4**	**-355**	**-0,1**
Impostos indiretos	-35	0,0	-13	0,0	0	0,0	22	0,0	13	0,0
Impostos diretos	-32	0,0	38	0,0	0	0,0	69	0,0	-38	0,0
Contribuições sociais	-29	0,0	0	0,0	0	0,0	29	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	1 317	0,6	330	0,1	0	0,0	-987	-0,5	-330	-0,1
Despesa	**6 945**	**3,2**	**2 947**	**1,2**	**350**	**0,1**	**-3 998**	**-2,0**	**-2 597**	**-1,1**
Consumo intermédio	1 170	0,5	561	0,2	350	0,1	-608	-0,3	-211	-0,1
Despesas com pessoal	597	0,3	258	0,1	0	0,0	-340	-0,2	-258	-0,1
Prestações sociais	929	0,4	719	0,3	0	0,0	-211	-0,1	-719	-0,3
Subsídios	3 118	1,5	809	0,3	0	0,0	-2 309	-1,1	-809	-0,3
Outra despesa corrente	150	0,1	0	0,0	0	0,0	-150	-0,1	0	0,0
FBCF	260	0,1	0	0,0	0	0,0	-260	-0,1	0	0,0
Outra despesa de capital	720	0,3	600	0,3	0	0,0	-120	-0,1	-600	-0,3
Impacto no saldo orçamental	**-5 724**	**-2,7**	**-2 592**	**-1,1**	**-350**	**-0,1**	**3 132**	**1,6**	**2 242**	**1,0**

Fontes: CGE, DGO, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Relatório da POE/2023 cálculos da UTAO com base na execução de agosto de 2022 apresentada pela DGO e na informação constante da base de dados orçamental SIGO.

Tabela 10 – Lista de medidas COVID-19

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação		OE/2022 (Abr.22) (1)	POE/2023 2022 (Est) (2)	POE/2023 2023 (3)	Impacto diferencial no saldo de 2023 (4)=(3)-(2)
COVID-19			**-1 689**	**-2 592**	**-350**	**2 242**
REACT-EU	R	Outra receita corrente	230	330		-330
Adicional de solidariedade do sector bancário*	R	Impostos diretos	34	38		-38
Saúde						
Aquisição de vacinas e medicamento COVID-19	D	Consumo intermédio	-220	-561	-350	211
EPI e equipamentos	D	Consumo intermédio	-41			0
Recursos humanos saúde	D	Despesas com pessoal	-67	-258		258
Testes diagnóstico à COVID-19	D	Prestações sociais	-227	-300		300
Apoio à economia						
Redução temporária da Taxa de IVA para equipamento COVID-19	R	Impostos indiretos	-10	-13		13
Prorrogação do subsídio de desemprego	D	Prestações sociais	-65	-76		76
Apoio ao rendimento dos trabalhadores	D	Prestações sociais	-13	-16		16
Isolamento profilático e subsídio de doença	D	Prestações sociais	-230	-315		315
Outros apoios COVID-19	D	Prestações sociais	-17	-12		12
Isenção TSU	D	Subsídios	-	-8		8
Lay-off, Apoio à Retoma Progressiva e outras medidas de emprego	D	Subsídios	-183	-171		171
Programa Apoiar	D	Subsídios	-230	-230		230
Programa Ativar	D	Subsídios	-	-350		350
Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos de passageiros	D	Subsídios	-50	-50		50
Reforço capital TAP	D	Outra despesa de capital	-600	-600		600
Impacto no saldo orçamental			**-1 689**	**-2 592**	**-350**	**2 242**
Impacto no saldo orçamental % do PIB			**-0,7**	**-1,1**	**-0,1**	**1,0**
Por memória:						
Impacto no saldo orçamental (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)			**-2 814,0**			
Impacto no saldo orçamental % do PIB (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)			**-1,2**			

Fontes: DGO, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Relatório da POE/2023, Relatório da 2.ª POE/2022 e cálculos da UTAO com base na execução de agosto de 2022 apresentada pela DGO e na informação constante da base de dados orçamental SIGO | Notas: (i) As medidas são apresentadas de acordo com o seu valor nominal em cada ano. O seu valor é negativo (positivo) quando pioram (melhoram) o saldo orçamental.

3.2.2.5 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não recorrentes (one-offs)

141. Em 2023 prevê-se que as medidas temporárias ou não recorrentes voltem a contribuir para o agravamento do saldo orçamental. Em 2022, estas medidas deverão dar um contributo negativo ao saldo orçamental avaliado em 138 M€, ou seja, 0,1% do PIB. Por seu turno, em 2023, prevê-se que o impacto decorrente destas medidas seja negativo em 574 M€ (0,2 p.p. do PIB). Os números estão na Tabela 11. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2023 advirá de três operações a registar em despesas de capital: i)120M€ (0,1% do PIB), na conversão de ativos por impostos diferidos; ii) 218 M€ (0,1% do PIB) referente à decisão judicial no âmbito de um processo de litígio sobre barragens concedidas à EDP; e iii) a indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas no montante de 236 M€ (0,1 % do PIB).

Tabela 11 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2022 e 2023

Unidade: percentagem do PIB

	Em % do PIB	
	2022	2023
Receita	**0,0**	**0,0**
Despesa	**0,1**	**0,23**
Ativos por impostos diferidos	0,1	0,05
Decisão Judicial barragens EDP		0,1
Indemnização judicial PPP		0,1
Impacto no Saldo orçamental	**-0,1**	**-0,2**

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2023) e UTAO.

142. A documentação da POE/2023 contém informação residual sobre medidas temporárias ou não recorrentes. A única indicação descritiva referente a este tipo de medidas encontra-se na Tabela 13 "Medidas discricionárias incluídas no Projeto de Plano Orçamental" inserido no documento "Elementos Informativos e Complementares à POE/2023". Esta indicação foi transportada para a Tabela 11 acima. Assim, a UTAO solicitou por escrito informação adicional ao MF referente à identificação individual das medidas temporárias ou não-recorrentes e à sua classificação em contabilidade nacional. O MF, em resposta ao pedido da UTAO, disponibilizou apenas o impacto nominal em 2022 e 2023, sem prestar qualquer esclarecimento adicional sobre o teor das medidas "Decisão Judicial barragens EDP" e "Indemnização judicial PPP". No entanto, por investigação própria, a UTAO pode esclarecer que o encargo com a "Decisão Judicial barragens EDP" é resultado de uma decisão do tribunal arbitral relativo ao incumprimento do contrato do Aproveitamento Hidroelétrico do Fridão, e como tal, o Governo terá de devolver 218 M€ à EDP.[24]

3.3 Cenário orçamental para 2023: composição da trajetória programada para o saldo, a receita e a despesa

143. Esta secção analisa o cenário orçamental previsional para o ano de 2023. Partindo do saldo estimado para 2022, a Subsecção 3.3.1 chega à meta de saldo para 2023 através dos contributos dados por vários tipos de medidas de política, pelo andamento esperado da economia, pela evolução nos encargos da dívida e pelo legado das demais regras de formação de receita e despesa. A Subsecção 3.3.2 analisa as previsões da receita e da despesa, integrando as informações do cenário macroeconómico e das medidas de política apresentadas pelo MF. Sempre que apropriado, relaciona com o passado recente, até 2019.

[24] Comunicado do Ministério do Ambiente e da Ação Climática datado de 15 de julho de 2022.

3.3.1 Explicações para a passagem do saldo orçamental em 2022 ao saldo orçamental em 2023

144. A POE/2023 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um défice de 0,9% do PIB, o que representa uma consolidação orçamental de 1,0 p.p. face ao estimado para 2022. A POE/2023 prevê um défice orçamental de 0,9% do PIB em 2023, o que constitui uma melhoria homóloga de 1,0 p.p. face ao estimado para 2022. O Gráfico 22 decompõe esta variação do saldo não ajustado em função do contributo previsto para vários conjuntos de medidas. A informação no gráfico utiliza a recensão das medidas de política do cenário orçamental final apresentado na Secção 3.2 (inclui a revisão da UTAO às medidas novas permanentes na área do pessoal inserida na Tabela 6) e os impactos previsionais do PRR (na Tabela 4, Secção 3.1). Os contributos dos vários impulsos para a variação do saldo podem ser assim resumidos:

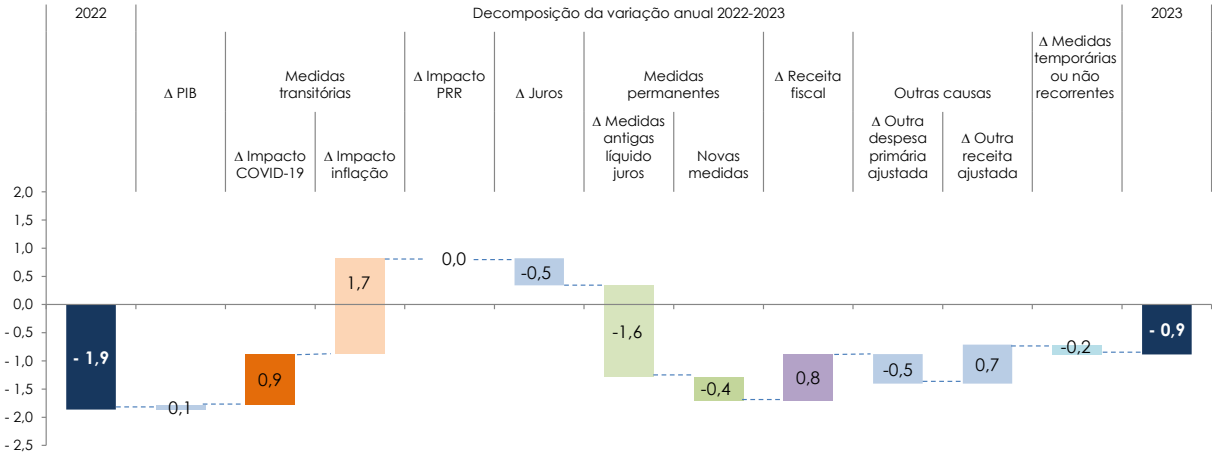
- O impacto das medidas do "pacote inflação" concentra-se em 2022 (5,15 mil M€), prevendo-se uma redução significativa do seu impacto em 2023 (para 0,9 mil M€). A diminuição dos estímulos orçamentais destinados a mitigar o impacto do surto inflacionista e da crise energética sobre as famílias e as empresas constitui a maior determinante da melhoria do saldo orçamental previsional em 2023 (1,7 p.p.);
- A melhoria continuada da situação epidemiológica deverá permitir reduzir novamente os encargos com as medidas destinadas ao combate à pandemia de COVID-19, permitindo uma poupança previsional de 2,2 mil €, o que dá um contributo positivo de 0,9 p.p. na passagem do saldo orçamental de 2022 para o saldo orçamental de 2023;
- Seguem-se, como contributos previsionais para a redução do défice, os crescimentos da receita fiscal (0,8 p.p.) e da restante receita (0,7 p.p.) e, em menor escala, a recuperação da atividade económica (0,1 p.p.).
- Em sentido oposto, destacam-se o agravamento da despesa com as medidas de política antigas permanentes (– 1,6 p.p.), os encargos acrescidos com o financiamento da dívida pública (– 0,5 p.p.) e as novas medidas de política permanentes anunciadas na POE/2023 (– 0,4 p.p.). Deve ainda notar-se a contenção da restante despesa primária (– 0,5 p.p.):
  - As medidas de política antigas permanentes têm efeitos duradouros sobre a execução orçamental e agravam a despesa, mesmo na ausência de medidas de política adicionais (efeito de inércia). Foram analisadas no Ponto 3.2.2.1. Em 2023 estas medidas pioram o saldo em 1,6 p.p. (– 4 mil M€). Revestem a forma de prestações sociais (1,8 mil M€), consumo intermédio (mil milhões M€) e despesas com o pessoal (512 M€), para só referir as rubricas mais impactadas. A atualização das pensões (1,4 mil M€) assume uma expressão acrescida, uma vez que a sua fórmula de cálculo se encontra indexada ao crescimento do PIB real do ano anterior (6,5% no cenário macroeconómico da POE/2023) e ao HIPC (4,0%) — Tabela 5.
  - As novas medidas de política permanentes (mil M€),[25] descritas no Ponto 3.2.2.2, refletem sobretudo a medida de valorização salarial anunciada para as AP (impacto líquido de 556 M€) e as medidas de benefícios fiscais em sede de IRS (– 715 M€) — Tabela 6;
- As medidas temporárias ou não recorrentes deverão contribuir negativamente para a evolução do saldo previsional (– 0,2 p.p.) — Tabela 11, Ponto 3.2.2.5.
- A implementação do PRR tem um efeito nulo sobre o saldo orçamental, devido ao co-financiamento comunitário com origem no instrumento *Nex GenerationEU*, mas afeta os níveis da receita e da despesa (3,5 mil M€) — Tabela 4.

145. A consolidação orçamental previsional advém, sobretudo, da evolução favorável da receita, particularmente a componente fiscal, com origem no cenário macroeconómico, encontrando-se sujeita a riscos descendentes. A evolução do saldo orçamental entre 2022 e 2023 resulta de efeitos de sinal contrário. Em sentido positivo, a diminuição dos estímulos orçamentais respeitantes à mitigação dos efeitos da inflação e da crise energética, a redução dos encargos com a pandemia COVID-19 e a evolução favorável da receita fiscal e da restante receita, impulsionam a melhoria do saldo. Em sentido inverso, o efeito de inércia de agravamento da despesa pública, respeitante às medidas de política permanentes legisladas anteriormente, o aumento dos custos de financiamento da dívida pública e as novas medidas permanentes de política. A retirada dos estímulos orçamentais respeitantes às medidas transitórias de

[25] Este valor ascende a 1054 M€ (-0,4% do PIB) e refere-se apenas às medidas de política permanentes. As novas medidas transitórias, do pacote inflação são tratadas de forma autónoma.

mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia é quase absorvida pelo efeito de inércia de agravamento da despesa pública e agravamento dos encargos com a dívida. A consolidação orçamental encontra-se assim suportada na evolução favorável da receita. A componente da receita fiscal assenta na evolução das suas bases macroeconómicas, particularmente o consumo privado (impostos indiretos), remunerações e nível de emprego (impostos diretos e contribuições sociais), encontrando-se sujeita aos riscos descendentes respeitantes ao cenário macroeconómico.

Gráfico 22 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2022 e 2023
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: MF, INE, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

3.3.2 Evolução da receita e da despesa em 2023

146. A POE projeta a desaceleração do crescimento da receita e da despesa ao longo do ano de 2023. A POE/2023 projeta um ritmo de crescimento nominal da receita (5,9%) superior ao da despesa (3,3%), o que permite melhorar o saldo orçamental (1,0 p.p.) face ao estimado para 2022, mas este resultado tem subjacente a diminuição do ritmo de crescimento destes agregados orçamentais (Gráfico 24).

Gráfico 23 – Trajetória da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023
(em percentagem do PIB)

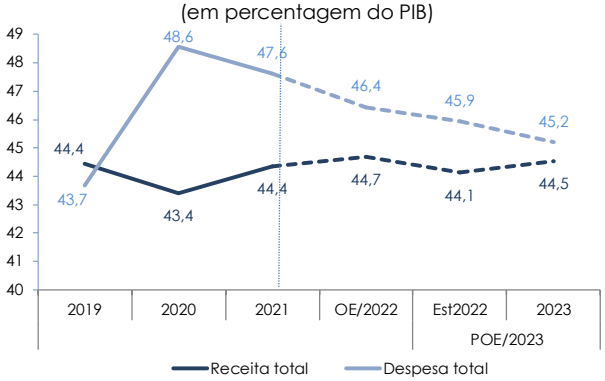
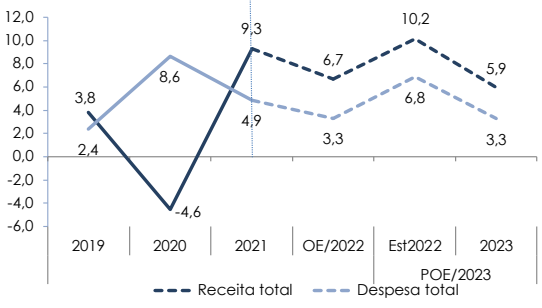


Gráfico 24 – Variação homóloga da receita e despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023
(em percentagem)



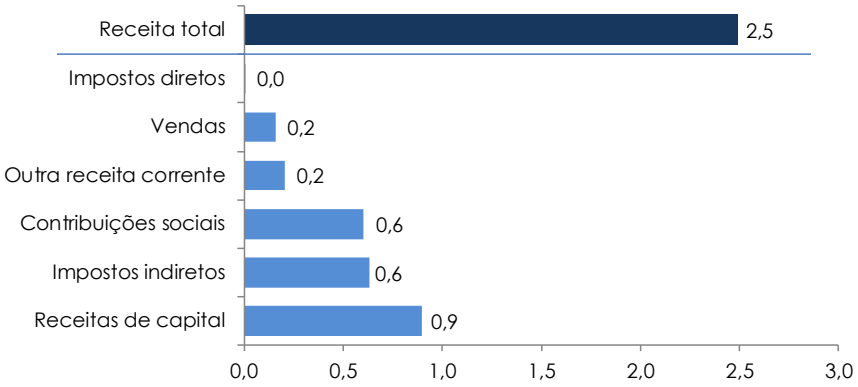
Fontes: INE, Relatório POE/2023 e cálculos da UTAO. | Notas: os números no Gráfico 24 exprimem a diferença entre valores nominais de 2023 e 2022, em percentagem da magnitude de 2022.

147. A receita prevista para 2023 situa-se 5,9% acima do estimado para 2022, assente no aumento da receita de capital, o que deverá refletir o cofinanciamento comunitário da implementação do PRR. A POE/2023 projeta o aumento de 5,9% na receita total, o que traduz um incremento nominal homólogo de 6,2 mil M€ (2,5% do PIB) face ao estimado para 2022 (Gráfico 24 e Tabela 13). Este ritmo de crescimento previsional é superior ao programado para o total da economia (4,9% de crescimento nominal do PIB), aumentando o seu peso no PIB em 0,4 p.p., para 44,5% do PIB (Gráfico 23). O crescimento nominal previsional da receita (2,5% do PIB) tem origem na receita de capital (0,9 p.p. do PIB), impostos

indiretos (0,6 p.p. do PIB), contribuições sociais (0,6 p.p. do PIB) e outras receitas correntes (0,4 p.p.), mantendo-se constantes os impostos diretos — Gráfico 25. O incremento previsional da receita em 2023 assenta na componente não fiscal e não contributiva (1,3 p.p. do PIB), com contributos semelhantes da receita contributiva (0,6 p.p. do PIB) e fiscal (0,6 p.p. do PIB). A receita de capital apresenta o maior contributo para o aumento da receita, mais do que duplicando o crescimento nominal estimado para 2022 (+2,2 mil M€; + 134,2%) — Gráfico 25 e Tabela 13. Embora a POE/2023 não forneça informações a este respeito, assume-se que a rubrica registe o cofinanciamento europeu destinado ao financiamento do PRR (3,5 mil M€), cujo recebimento depende do cumprimento do calendário de programação acordado com a UE. Em 2022 estima-se que a execução do PRR represente 16,9% do objetivo do OE/2022 (Tabela 4).

Gráfico 25 – Contributos para a variação da receita em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes

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



Fontes: MF, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

148. A POE/2023 projeta uma desaceleração da receita fiscal, para 2,6%, refletindo o cenário macroeconómico e as medidas de política que penalizam a cobrança. A POE/2023 projeta uma desaceleração significativa da receita fiscal, para 2,6%, um ritmo de crescimento inferior ao da atividade económica (4,9%), resultando da evolução dos impostos indiretos (4,5%), mantendo-se os impostos diretos aproximadamente constantes face ao estimado para 2022. A trajetória projetada para esta receita reflete o cenário macroeconómico subjacente à POE/2023, mas também as medidas de política (detalhadas na Secção 3.2) com efeitos sobre estes agregados — Gráfico 26 e Gráfico 27.

Gráfico 26 – Receita fiscal e contributiva e PIB (tvha anual)

(em percentagem)

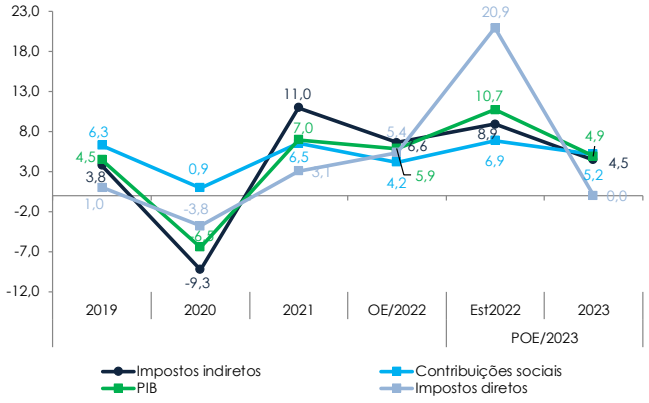
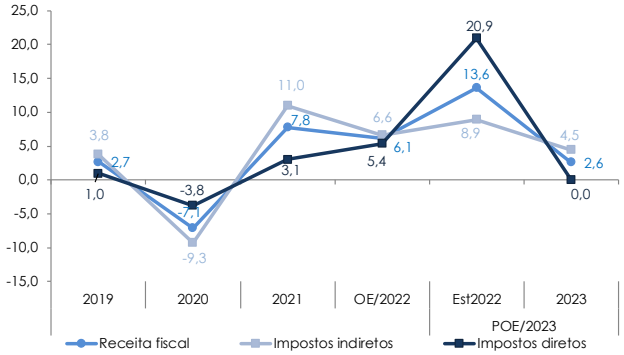


Gráfico 27 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos tvha anual

(em percentagem)



Fontes: INE, MF, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

149. Em 2023 a receita de impostos diretos deverá manter-se constante face à estimada para 2022, em resultado do impacto negativo das medidas de política que penalizam o IRS e do efeito base de forte recuperação do IRC em 2022. A POE/2023 prevê que a receita de impostos diretos se mantenha aproximadamente constante face ao estimado para 2022 (Gráfico 26), mas este total inclui o impacto negativo das novas medidas de política que penalizam a cobrança (mil M€), sobretudo o IRS, destacando-

se a atualização dos escalões da tabela de taxas média e marginal, bem como a diminuição da retenção para proporcionar liquidez às famílias com dificuldades no crédito à habitação e a reforma do mínimo de existência. No respeitante ao IRC, os benefícios fiscais anunciados, respeitantes a majorações de determinados encargos em sede de liquidação anual de imposto, produzem efeitos apenas a partir de 2024. Excluindo o efeito das medidas de política, esta receita deveria aumentar 4,2%, um ritmo de crescimento inferior ao da atividade económica (4,9%) e das remunerações (5,5%). No entanto, deve notar-se que em contabilidade pública a receita previsional de IRC decresce ligeiramente (– 2,2%) após uma forte recuperação estimada em 2022, refletindo essencialmente o efeito base de suspensão dos pagamentos por conta para as micro, PME e cooperativas em 2021.

150. **A receita projetada de impostos diretos deverá desacelerar para 4,5% no conjunto do ano de 2023**, mas traduz um ritmo superior ao do consumo privado, a sua principal base macroeconómica (3,9%). A previsão inclui o efeito das medidas de política de mitigação da inflação (– 486 M€), destacando-se a redução do ISP para amortecimento do aumento no preço dos combustíveis e a redução na taxa de IVA sobre certos consumos de eletricidade, bem como a transição para o mercado regulado (Tabela 8). Deve ainda referir-se que o efeito benéfico da inflação sobre a tributação indireta deverá diminuir ao longo de 2023, uma vez que o cenário apresentado na POE/2023 prevê um arrefecimento do consumo privado nominal (para 3,9%), num contexto em que os preços neste agregado ainda continuarão a subir (3,2%) — Gráfico 29.

151. **A POE/2023 programa o crescimento de 5,2% para a receita de contribuições sociais**, que se encontra em linha com a variação prevista para as remunerações (5,5%), a sua principal base macroeconómica (Gráfico 26).

152. **A análise das previsões da receita para 2023 mostra que elas são compatíveis com i) a evolução prevista para as variáveis macroeconómicas que sustentam a base da receita fiscal e ii) as medidas de política apresentadas. A receita de capital constitui a única rubrica da receita insuficientemente fundamentada.**

Gráfico 28 – Impostos diretos, contribuições sociais e remunerações: tvha anual
(em percentagem)

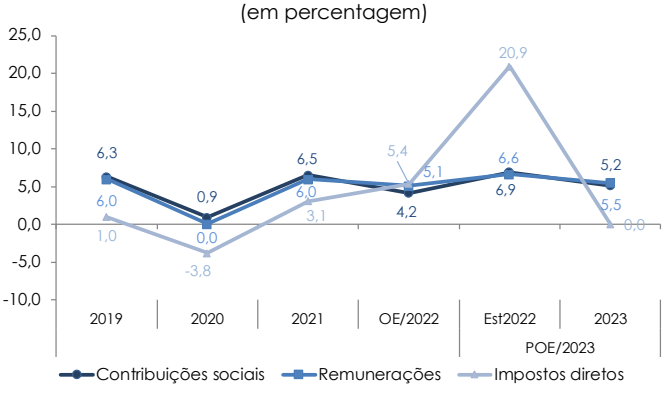
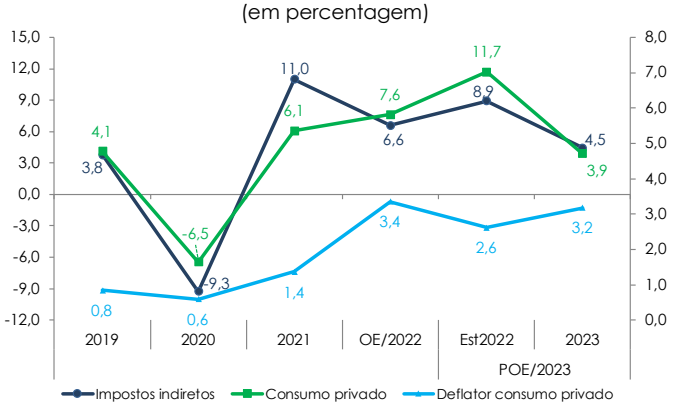


Gráfico 29 – Impostos indiretos e consumo privado tvha anual
(em percentagem)



Fontes: INE, MF, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

153. **A despesa deverá sofrer um agravamento de 3,3% em 2023, refletindo o efeito das medidas de política, destacando-se a recuperação previsional do investimento público (0,9% do PIB), respeitante ao PRR e aos investimentos estruturantes.** A POE/2023 projeta o aumento 3,3% na despesa total, que representa um incremento nominal homólogo de 3,6 mil M€ (1,4% do PIB) face ao estimado para 2022 (Gráfico 24 e Tabela 13). O crescimento previsional da despesa (1,4% do PIB) é explicado, essencialmente, pelo conjunto das medidas de política e reparte-se entre o investimento público (0,9 p.p.), as despesas com pessoal (0,6 p.p.), o consumo intermédio (0,6 p.p.) e o agravamento dos custos de financiamento da dívida pública (0,5 p.p.). Em sentido oposto, destaca-se a poupança em subsídios (0,4 p.p.) e "Outras despesas de capital" (0,9 p.p.):

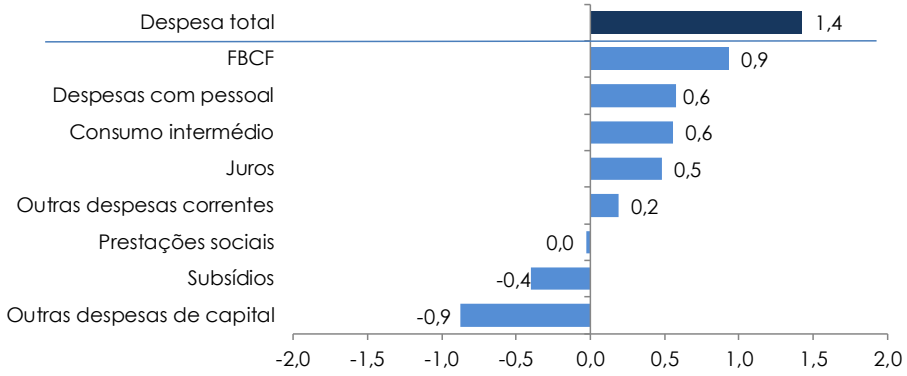
- O aumento da FBCF (0,9% do PIB) reflete a implementação do PRR (0,5% do PIB), os investimentos estruturantes e a entrega de material militar (0,3% do PIB), previstos no cenário de políticas invariantes

— Tabela 4 e Tabela 5. Deve notar-se que a FBCF constitui a maior revisão em baixa (mil M€; 0,4% do PIB) da estimativa para 2022, em consequência do atraso na implementação do PRR (que se quedou a 27% da previsão anual). A previsão agora apresentada pelo MF para a FBCF encontra-se muito relacionada com a recuperação no ritmo de implementação do PRR, o que poderá revelar-se demasiado otimista;

- O crescimento do consumo intermédio (0,6% do PIB) tem origem nas medidas antigas permanentes e inclui a saúde (0,4% do PIB), bem como a despesa previsional com as vacinas COVID-19 — Tabela 5 e Tabela 10;
- As despesas com o pessoal deverão registar um incremento nominal de 0,6% do PIB, refletindo os aumentos salariais anunciados na POE/2023 (0,4% do PIB) e os encargos acrescidos com progressões na carreira e novas contratações, que decorrem do cenário de políticas invariantes — Tabela 5 e Tabela 6. Esta rubrica é analisada com maior detalhe nos parágrafos 154 e seguintes;
- Os encargos com prestações sociais mantêm-se inalterados face ao estimado para 2022, mas neste ano tiveram um incremento de 8,3%;
- A diminuição dos subsídios resulta da diminuição dos estímulos orçamentais de apoio às empresas para mitigação dos efeitos do surto inflacionista e medidas de apoio ao emprego e à retoma da pandemia COVID-19 (programas Apoiar e Ativar) — Tabela 7 e Tabela 9;
- O recuo dos encargos com as "Outras despesas de capital" reflete o efeito base de apoios às empresas, destacando-se a dotação de capital da TAP (600 M€) e o apoio extraordinário ao gás natural (estimado em mil M€), uma medida de mitigação do aumento dos custos do gás natural para os consumidores industriais, analisada no Ponto 3.2.2.3, parágrafo 138.

Gráfico 30 – Contributos para a variação da despesa em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes

(em percentagem e em p.p.)



Fontes: MF, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

154. A conta das AP para 2023 revela na rubrica de despesas com pessoal um incremento de 1430,2 M€, face ao valor estimado da execução em 2022. De acordo com a conta das AP apresentada na POE/2023, a rubrica despesas com pessoal prevê um incremento de 1430,2 M€ (+5,5%), face ao total estimado para 2022 (Tabela 12). As projeções macroeconómicas constantes da POE/2023 antecipam o crescimento idêntico de 5,5% na remuneração nominal dos empregados (sectores público e privado) em 2023.

Tabela 12 – Previsão do impacto líquido no saldo de 2023 decorrente de medidas com pessoal
(milhões de euros e em percentagem do PIB)

		Carry-over 2023		(impacto de medidas de aumento salarial Carry-over, alteração a carreiras, Sub. alimentação e atualização 52€, com um mínimo de 2%)	
		(1)		(2)	
		M€	% PIB	M€	% PIB
	Receita				
1	Receita decorrente de progressões e promoções, contratos em curso e aumento do RMMG	201,6	0,08	201,6	0,08
2	Receita decorrente da atualização das remunerações e alterações a carreiras	-	-	361,9	0,15
3=1+2	**Total Receita**	**201,6**	**0,08**	**563,5**	**0,23**
	Despesa				
4	Progressões e Promoções	284,0	0,11	284,0	0,11
5	Contratações em curso	110,0	0,04	110,0	0,04
6	Aumento do RMMG	118,0	0,05	118,0	0,05
7	Alterações a carreiras	-	-	221,0	
8	Aumento do subsídio de alimentação	-	-	77,0	
9	Atualização das remunerações	-	-	620,0	
10=1+…+9	**Total Despesa**	**512,0**	**0,21**	**1 430,2**	**0,58**
11= 3-10	**Impacto líquido das medidas no Saldo Orçamental**	**310,4**	**0,12**	**866,7**	**0,35**
12	**Impacto bruto das medidas em % da despesa bruta total com pessoal estimada para 2023**		**2,0%**		**5,5%**
13	**Impacto líquido das medidas em % da despesa bruta total com pessoal estimada para 2023**		**1,2%**		**3,4%**

Fontes: POE/2023, MF. Cálculos da UTAO.

155. A despesa líquida adicional decorrente das medidas de aumentos salariais individuais corresponderá, em 2023, a um incremento de 3,4% face à despesa bruta com pessoal estimada em 2022 (linha 13, coluna 2 da Tabela 12). A despesa bruta adicional será 1430,2 M€ (0,58% do PIB) e a receita gerada com estas medidas totalizará 563,5 M€ (0,23 % do PIB). Assim, prevê-se que as medidas de política orçamental que visam o aumento das remunerações individuais (efeito preço) tenham um impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2023 correspondente a 0,35% do PIB (– 866,7 M€).

Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não recorrentes

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
	2021	2022		2023	2021	2022		2023	(em p.p.PIB)			(em %)		
		OE 2022	Est 2022			OE 2022	Est 2022		OE 2022	Est 2022	2023	OE 2022	Est 2022	2023
Receita total	**95 144**	**101 475**	**104 809**	**111 027**	**44,4**	**44,7**	**44,1**	**44,5**	**0,3**	**-0,1**	**1,1**	**6,7**	**10,2**	**5,9**
Receita corrente	**93 741**	**98 999**	**103 145**	**107 130**	**43,7**	**43,6**	**43,4**	**43,0**	**-0,1**	**-0,6**	**1,1**	**5,6**	**10,0**	**3,9**
Receita fiscal	53 054	56 310	60 273	61 852	24,7	24,8	25,4	24,8	0,1	0,0	0,7	6,1	13,6	2,6
Impostos indiretos	32 347	34 485	35 228	36 797	15,1	15,2	14,8	14,8	0,1	-0,4	0,4	6,6	8,9	4,5
Impostos diretos	20 708	21 825	25 045	25 055	9,7	9,6	10,5	10,1	0,0	0,4	0,3	5,4	20,9	0,0
Contribuições sociais	27 267	28 400	29 148	30 652	12,7	12,5	12,3	12,3	-0,2	-0,2	0,3	4,2	6,9	5,2
Outras receitas correntes	13 420	14 289	13 725	14 626	6,3	6,3	5,8	5,9	0,0	-0,4	0,0	6,5	2,3	6,6
Vendas	6 686	7 033	7 459	7 850	3,1	3,1	3,1	3,1	0,0	0,1	0,1	5,2	11,6	5,2
Outra receita corrente	6 734	7 256	6 266	6 776	3,1	3,2	2,6	2,7	0,1	-0,5	-0,1	7,7	-7,0	8,1
Receitas de capital	1 403	2 476	1 664	3 897	0,7	1,1	0,7	1,6	0,4	0,5	0,0	**76,5**	**18,6**	**134,2**
Despesa total	**102 108**	**105 449**	**109 101**	**112 659**	**47,6**	**46,4**	**45,9**	**45,2**	**-1,2**	**-1,2**	**0,9**	**3,3**	**6,8**	**3,3**
Despesa corrente	**94 288**	**94 761**	**98 183**	**101 600**	**44,0**	**41,7**	**41,3**	**40,8**	**-2,2**	**-1,0**	**0,5**	**0,5**	**4,1**	**3,5**
Consumo intermédio	12 434	12 688	13 435	14 822	5,8	5,6	5,7	5,9	-0,2	0,4	0,0	2,0	8,0	10,3
Despesas com pessoal	24 975	25 782	25 782	27 212	11,6	11,4	10,9	10,9	-0,3	-0,4	0,3	3,2	3,2	5,5
Prestações sociais	41 608	43 004	45 076	45 006	19,4	18,9	19,0	18,1	-0,5	-0,9	0,4	3,4	8,3	-0,2
Subsídios	4 276	1 987	2 439	1 437	2,0	0,9	1,0	0,6	-1,1	-0,3	0,0	-53,5	-43,0	-41,1
Juros	5 170	5 000	5 060	6 257	2,4	2,2	2,1	2,5	-0,2	0,3	-0,2	-3,3	-2,1	23,7
Outras despesas correntes	5 824	6 301	6 391	6 866	2,7	2,8	2,7	2,8	0,1	0,0	0,0	8,2	9,7	7,4
Despesa de capital	**7 820**	**10 687**	**10 917**	**11 059**	**3,6**	**4,7**	**4,6**	**4,4**	**1,1**	**-0,3**	**0,4**	**36,7**	**39,6**	**1,3**
FBCF	5 619	7 317	6 295	8 618	2,6	3,2	2,7	3,5	0,6	0,2	0,3	30,2	12,0	36,9
Outras despesas de capital	2 202	3 371	4 623	2 441	1,0	1,5	1,9	1,0	0,5	-0,5	0,2	53,1	110,0	-47,2
Saldo global	**-6 964**	**-3 973**	**-4 292**	**-1 633**	**-3,2**	**-1,7**	**-1,8**	**-0,7**	**1,5**	**1,1**	**0,1**			
Saldo primário	**-1 793**	**1 026**	**768**	**4 624**	**-0,8**	**0,5**	**0,3**	**1,9**	**1,3**	**1,4**	**-0,1**			
Por memória:														
Receita fiscal e contributiva	80 321	84 710	89 420	92 504	37,5	37,3	37,6	37,1	-0,1	-0,2	1,1	5,5	9,2	3,8
Despesa corrente primária	89 117	89 761	93 124	95 343	41,6	39,5	39,2	38,3	-2,0	-1,3	0,7	0,7	6,2	2,6
Despesa primária	96 937	100 449	104 041	106 403	45,2	44,2	43,8	42,7	-1,0	-1,5	1,1	3,6	5,9	3,5
Por memória:														
PIB nominal	214 471	227 086	237 514	249 248										

Fontes: INE (2021, dados anuais do Procedimento dos Défices Excessivos, de setembro de 2022), Orçamento do Estado 2022, Relatório da POE/2023 (Estimativa 2022 e Previsão 2023), MF e cálculos da UTAO.

3.4 Orientação da política orçamental prevista para 2022 e 2023 e estimada no passado

156. A orientação da política orçamental é determinada pela variação do saldo primário estrutural e pretende avaliar o efeito sobre a trajetória das finanças públicas que resulta quer da adoção de medidas discricionárias de política orçamental, quer da tendência estrutural de evolução da atividade económica. O saldo primário estrutural corresponde ao saldo orçamental em contas nacionais expurgado dos fatores que influenciam a sua evolução de forma não duradoura: (i) o efeito do ciclo económico, (ii) os efeitos decorrentes de medidas temporárias ou não-recorrentes (*one-off*), e (iii) as despesas com juros, visto que estes tendem a refletir a acumulação de dívida em anos anteriores e as taxas de juro nos mercados financeiros, não sendo diretamente atribuível a decisões de política orçamental do próprio ano. A orientação da política orçamental define-se por expansionista quando o efeito das medidas discricionárias de política origina uma redução do saldo primário estrutural, e como restritiva quando o efeito das medidas produz um aumento do saldo primário estrutural. Consequentemente, a orientação da política orçamental é considerada neutra se não se regista uma variação positiva ou negativa do saldo primário estrutural. Esta classificação baseia-se no sinal do impacto agregado das medidas de política na atividade económica: expansionista quando o resultado é a expansão do nível de atividade no curto prazo, restritiva quando o resultado é a contração desse nível no curto prazo.

157. O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) preconiza a adoção de políticas orçamentais contracíclicas pelos Estados-Membros, que permitam criar espaço orçamental para o funcionamento de estabilizadores automáticos em períodos baixos do ciclo económico sem colocar em causa o cumprimento do limite inferior para o saldo orçamental. A política orçamental define-se por contracíclica quando o seu efeito contribui para reduzir a amplitude do ciclo económico. Será então contracíclica se tiver uma postura restritiva em fases altas do ciclo económico e uma postura expansionista na fase baixa do ciclo económico. Em sentido oposto, a política orçamental é definida como pró-cíclica quando o efeito da política orçamental amplia o efeito do ciclo económico, quer através de uma política orçamental restritiva em contexto de fase baixa do ciclo económico, quer através de uma política orçamental expansionista numa fase alta do ciclo económico.

158. Em 2021, verificou-se uma política orçamental ligeiramente pró-cíclica em contexto de melhoria da atividade económica.[26] A variação do hiato do produto foi positiva, embora o PIB real ainda tenha ficado abaixo do produto potencial. Previamente, no ano 2020 assistiu-se a uma recessão profunda decorrente dos efeitos económicos da pandemia COVID-19 (Gráfico 31), tendo sido implementada uma política orçamental expansionista contracíclica para atenuar as consequências na saúde das populações e na economia.

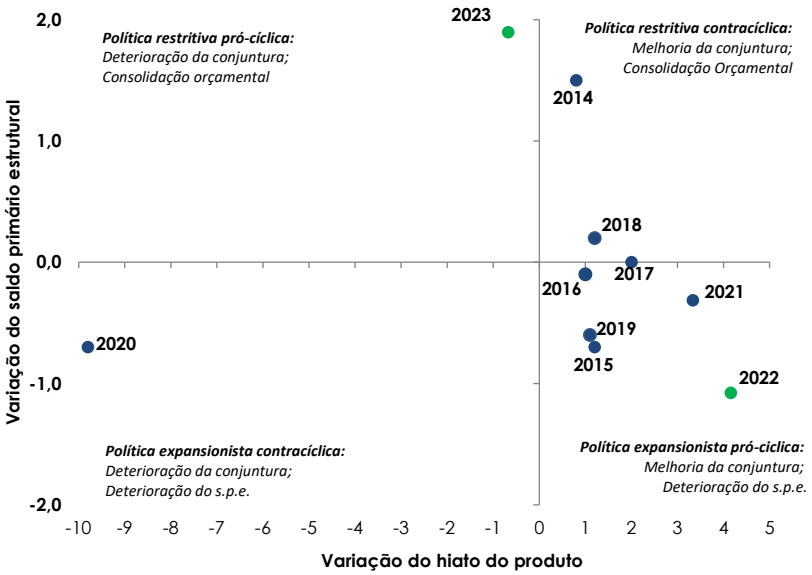
159. De acordo com a POE/2023, a política orçamental no ano em curso (2022) deverá ser pró-cíclica e expansionista, refletindo uma deterioração do saldo estrutural primário em contexto de melhoria do ciclo económico. Consequentemente, a deterioração do saldo primário estrutural (Gráfico 31) deverá contribuir para acentuar a melhoria da atividade económica. Em 2022, o MF estima que o PIB real a observar volte a ser superior ao produto potencial, o que representa uma fase ascendente do ciclo económico.

160. Para 2023, caso se concretizem as previsões da POE/2023, a política orçamental será restritiva pró-cíclica visto que o aumento do saldo primário estrutural irá contribuir para ampliar os efeitos da deterioração da atividade económica, *i.e.*, em 2023 haverá uma consolidação orçamental em contexto de deterioração da conjuntura. Adicionalmente, importa salientar que o saldo primário estrutural nos anos do quadriénio 2020–2023 ficará abaixo do verificado no ano pré-pandemia. Em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia de COVID-19, o saldo primário estrutural situou-se em 1,8% do PIB potencial nominal (Gráfico 32), o qual já se havia deteriorado face ao ano 2018 (2,4%). Com efeito, o saldo primário estrutural que deverá emergir após a pandemia COVID-19 é mais baixo (– 0,3% e 1,6% do PIB potencial nominal para 2022 e 2023, respetivamente).[27] Adicionalmente, o PIB real a observar em 2023 será superior ao produto potencial, no entanto, este hiato do produto positivo será menor que o estimado para 2022.

[26] É de referir que as variáveis não observadas, como o saldo estrutural, o hiato do produto e o produto potencial, são objeto de revisões significativas ao longo dos anos, o que, por vezes, pode alterar a conclusão para um determinado ano em análise.

[27] É de salientar que os valores do saldo primário estrutural e do hiato do produto são provenientes de séries diferentes: base de dados AMECO (atualizada em 15/05/2022) para o período 2014–2020 e valores da POE/2023 para o período 2021–2023. Daqui poderá resultar alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2021 para o saldo primário estrutural e o hiato do produto.

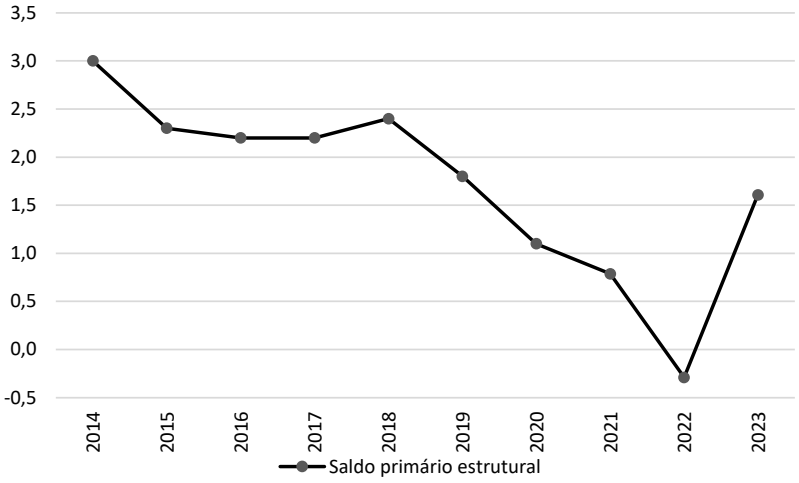
Gráfico 31 – Orientação da política orçamental
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE para os anos 2014–2020 e POE/2023 para os anos 2021–2023 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último. (ii) s.p.e. — saldo primário estrutural. (iii) Os anos 2022 e 2023 com cor verde correspondem às previsões da POE/2023.

161. A evolução do saldo primário estrutural deteriorou-se entre 2014 e 2017, recuperando parcialmente em 2018. No entanto, entre este ano e 2022 assistiu-se a uma deterioração significativa, prevendo-se um valor negativo em 2022. Caso se confirme a previsão do MF para 2023, o saldo estrutural deverá recuperar, mas ficando aquém do registado no último ano pré-pandemia de COVID-19. O saldo estrutural primário situou-se em 3,0% do PIB potencial nominal em 2014 (Gráfico 32), revelando uma trajetória descendente até terreno negativo em 2022 (– 0,3% do PIB potencial nominal), prevendo-se na POE/2023 uma recuperação para 1,6% no ano 2023. Comparando-a com a evolução do saldo primário observado, a trajetória do saldo primário estrutural é um indicador importante acerca da resiliência das contas públicas aos movimentos cíclicos da economia. Quando o primeiro segue uma tendência crescente e o segundo descendente há razões para alguma preocupação acerca da solidez das finanças públicas. Todavia, importa ter presente que o agregado estrutural é estimado a partir do produto potencial, uma variável cuja série retrospetiva deve ser reestimada sempre que surja nova informação sobre os seus determinantes. Por exemplo, o MF estimou em abril de 2022 que o saldo primário estrutural valeria em 2021 e 2022 cerca de 1,0% do produto potencial nominal. Como se constata no Gráfico 32, os dados em outubro de 2022 traçam uma situação bem pior.

Gráfico 32 – Evolução do saldo primário estrutural
(em percentagem do PIB potencial)



Fontes: CE para os anos 2014–2020 e POE/2023 para os anos 2021–2023 e cálculos da UTAO.

3.5 Riscos do cenário orçamental

162. A atual conjuntura internacional é particularmente instável e acrescenta incerteza ao desempenho da economia portuguesa e, consequentemente, às previsões dos cenários macroeconómico e orçamental. A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental em 2023 apresentada pelo MF na POE/2023. O cenário orçamental para 2023 dado a conhecer nesta POE tenta apreender os efeitos da conjuntura internacional e inclui algumas medidas de emergência adotadas (pacote inflação). No entanto, a previsão pontual de –0,9% do PIB não consegue contemplar os efeitos económicos e orçamentais decorrentes de prolongamento e deterioração da situação atual, que conjuga pressões inflacionistas, escassez energética, agravamento dos custos de financiamento e conflito na Ucrânia. Este contexto transporta riscos descendentes para a previsão de saldo orçamental, que se abordam nesta secção. No entanto, e como ocorreu em 2022, há também riscos ascendentes a assinalar, decorrentes da conjuntura inflacionista, refletindo-se na conta das AP por via do aumento de receita fiscal e contributiva acima dos níveis previstos.

163. A incerteza acrescida do contexto geopolítico sobre as previsões macroeconómicas acarreta riscos para a previsão do saldo orçamental. Os riscos em torno do saldo e outros agregados orçamentais são, desde logo:

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico. Estes transmitem-se às projeções orçamentais da POE/2023, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, quer por via de um maior crescimento da despesa com prestações sociais e outros encargos, face ao cenário central. A receita fiscal e contributiva representa a maior fatia deste agregado e encontra-se muito dependente da evolução de variáveis do cenário macroeconómico, designadamente do consumo privado e das remunerações de empregados. Deve notar-se que em 2022 a melhoria do saldo orçamental assentou no crescimento acima do previsto da receita fiscal, no contexto de retoma acelerada da atividade económica.
- Há riscos ascendentes sobre a previsão pontual de inflação (4% no indicador IHPC). À luz dos desenvolvimentos passados e perspetivados, o preço do petróleo Brent a 78 USD/barril, contra a estimativa de 97,6 em 2022, parece otimista, assim como as previsões de ausência de depreciação do euro face ao dólar e de taxa Euribor a três meses na ordem dos 2,9%. Por um lado, riscos ascendentes sobre a previsão de inflação ajudarão a cumprir a meta de saldo, por serem um risco ascendente sobre as previsões de receita fiscal, à semelhança do ocorrido em 2022. Por outro, ao exigirem mais músculo à política monetária, encarecerão as emissões de dívida em 2023 acima do previsto e arrefecerão ainda mais a atividade económica, e ambos os efeitos tenderão a prejudicar a meta do défice.

164. O Governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes. O cenário orçamental da POE/2023 apenas prevê a aquisição de vacinas contra a COVID-19 (350 M€), um valor muito inferior ao de 2022. No entanto, não se pode excluir um novo agravamento da situação de saúde pública, que obrigue à adoção de medidas de política adicionais, desejando-se que sejam necessárias apenas na área da saúde. No âmbito da crise energética e dos efeitos inflacionistas, o Governo já adotou em 2022 um conjunto de medidas de mitigação dos efeitos nefastos sobre as famílias e empresas de 4,1 mil M€. Para 2023, estas medidas de política ascendem a 917 M€, uma dimensão orçamental significativamente inferior. Se a inflação persistir a par do agravamento das taxas de juro retalhistas, as AP pagarão mais encargos pela dívida pública e o Governo sentir-se-á pressionado a adotar novas medidas ou a prolongar o prazo de vigência das atuais (ex. medidas no sentido de mitigar a corrosão do imposto inflação no rendimento disponível das famílias com menos recursos ou medidas de *lay-off* para conter a dissolução de vínculos de trabalho). A adoção ou o prolongamento de medidas terá um impacto direto negativo nas contas públicas — sendo bem-sucedidas, o abrandamento da atividade económica será menor do que sem as medidas, pelo que as mesmas também gerarão um efeito indireto positivo sobre as contas públicas.

165. As linhas de crédito com garantia do Estado constituem responsabilidades contingentes. As garantias e as linhas de crédito com garantias concedidas pelo Estado são instrumentos que acarretam risco em caso de incumprimento. Neste particular, é de salientar que foram concedidas linhas de crédito e garantias no âmbito das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e à inflação, que poderão onerar as contas públicas, por via de potenciais incumprimentos de devedores. Recorda-se, a propósito,

que, entre 2020 e 2021, foram reconhecidas perdas de 360 M€ em contas nacionais, respeitantes à execução de garantias concedidas nas linhas de crédito COVID-19.

166. Não se pode excluir um risco orçamental na TAP. A POE/2023 confirma a concessão em 2022 de apoio financeiro através de uma injeção de capital de 990 M€ na TAP S.A., com um impacto de 600 M€ em contas nacionais. Para 2023, o documento orçamental não prevê qualquer apoio financeiro a esta entidade, mas continua a não ser conhecido o Plano de Reestruturação Económica aprovado pela Comissão Europeia.[28] O encarecimento do combustível para aviões, os arrefecimentos de conjuntura e até as recessões em inúmeros mercados para onde a companhia voa não deixarão de prejudicar o seu desempenho económico e financeiro em 2023. Ignora-se se há contingências estabelecidas nesse plano que poderão vir a justificar mais dinheiro dos contribuintes para a companhia aérea. Por conseguinte, a TAP é um risco descendente para as previsões pontuais de saldo orçamental e dívida pública em 2023.

167. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP) os riscos orçamentais existentes prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. Destas, destacam-se, a nível rodoviário, a ação arbitral na qual é peticionado, pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., um valor que ascende a 445 M€. No sector ferroviário, prossegue o litígio com a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A., através de uma ação executiva com um valor peticionado de 192 M€. No sector aeroportuário, é de referir o pedido de reposição do equilíbrio financeiro no montante de 214 M€, entreposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19.

168. Ainda não é possível excluir o risco orçamental na capitalização do Novo Banco. A POE/2023 não disponibiliza nenhuma informação sobre apoio financeiro ao Novo Banco, nem se encontram previstas transferências para este efeito no orçamento do Fundo de Resolução. No entanto, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ por via do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital. A efetivação (parcial ou total) do montante remanescente para capitalização do Novo Banco constitui um risco orçamental descendente para o saldo.

169. O atraso na implementação do PRR em 2022 constituiu a materialização de um risco descendente, que, se persistir nos anos seguintes, poderá comprometer as previsões de receita e despesa constantes da POE. Em 2022 o atraso na implementação do PRR constituiu a materialização de um risco orçamental descendente identificado pela UTAO na análise à 2.ª POE/2022 e originou a revisão em baixa do investimento público e das subvenções comunitárias a receber no âmbito do instrumento *NextGenerationEU*. A POE/2023 prevê a recuperação parcial deste atraso e um investimento público de 3,5 mil M€. No entanto, o recebimento da receita previsional do PRR (13,9 mil M€) é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais desvios adicionas à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

170. As taxas de juro diretoras estão a subir no segundo semestre de 2022, e se crescerem acima do previsto na POE/2023, podem onerar, ainda mais, os encargos com juros. O Governo incluiu nas projeções macroeconómicas que serviu de base à elaboração do cenário orçamental de 2023 a previsão de taxas de juro a níveis superiores aos estimados para 2022. No entanto, uma evolução acima dessas previsões onera, ainda mais, os encargos com juros, tanto em novas emissões de médio e longo prazos como nas operações de refinanciamento de curto prazo, assim havendo um risco descendente para o saldo orçamental de 2023.

[28] No Relatório UTAO n.º 8/2022, de 12 de maio, pode ler-se que "o desconhecimento público dos detalhes acordados com a Comissão Europeia impede o escrutínio técnico independente", p. 7. A p. 13 dá conta da ausência de informação na Internet e do desconhecimento da DGO sobre o plano, quando a UTAO lho solicitou. Mantêm-se, pois, válidas as observações escritas na p. 14: "Repete-se com o grupo TAP o mesmo secretismo que envolveu a assunção de compromissos públicos avultados relativamente ao grupo Novo Banco. Esta reiterada falta de transparência dos poderes públicos perante quem é chamado a pagar as intervenções do Estado deve merecer a mais ampla discussão pública, dentro e fora do plano político." Na pesquisa para o presente relatório a UTAO descobriu em sítio-e da CE a "Decisão (UE) 2022/763 da Comissão de 21 de dezembro de 2022(???) relativa ao auxílio estatal SA.60165-2021/C (ex-2021/N) que Portugal tenciona conceder à TAP SGPS". É curioso notar que os valores estão omitidos no texto.

3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental

171. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como *cláusula de salvaguarda*, suspendeu temporariamente o funcionamento das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia. No entanto, esta situação não se traduz na redução da importância de ter presente as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Afinal de contas, a dívida terá que ser paga, com ou sem regras de disciplina orçamental.

172. A reposição das regras europeias de disciplina orçamental estava prevista para o ano de 2023, mas foi adiada para o ano de 2024, devido às implicações económicas do conflito na Ucrânia, à crise energética e às demais pressões inflacionistas. A desativação da cláusula de derrogação encontrava-se prevista para o ano de 2023 e tinha como pressuposto a recuperação até final de 2022 do nível de produção (PIB) na União Europeia ou na Área do Euro verificado imediatamente antes da crise pandémica COVID-19 (2019, para se ser mais claro).[29] Contudo, face aos impactos económicos da crise energética, do conflito na Ucrânia e das demais causas inflacionistas, a Comissão Europeia, decidiu em maio, propor +o adiamento da reativação das regras de disciplina orçamental para o ano de 2024.[30]

173. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é essencial ter presente a posição de Portugal nos indicadores orçamentais, não só porque é previsível que as regras voltem a estar ativas em 2024, mas principalmente, devido à importância de não perder o foco na sustentabilidade das finanças públicas. Num contexto de subida de taxas de juro de referência, para além do juízo sobre a situação das finanças públicas portuguesas feito pelas instituições comunitárias, é de relevar a importância da avaliação dos credores da república Portuguesa com consequências sobre as condições de financiamento no curto e no médio prazos. Acresce que a autorização do Conselho para desvios face à trajetória definida de convergência para o Objetivo de Médio Prazo terá em conta a previsão de sustentabilidade a médio prazo nas previsões da Primavera da CE. Nestas circunstâncias, a margem orçamental legal criada pela ativação da cláusula de salvaguarda deve ser gerida com muita parcimónia por causa da elevada exposição de Portugal aos investidores financeiros não residentes e aos muitos riscos que o futuro próximo encerra, para a economia e as finanças públicas. A experiência já ensinou que, no fim do dia, a limitação do espaço orçamental que conta não é jurídica, mas sim económica, e depende da credibilidade do Soberano em se comprometer com uma trajetória compatível com a capacidade de solver as responsabilidades entretanto assumidas. Nesta avaliação permanente que os operadores financeiros e os outros Estados-Membros realizam, conta o respeito manifestado perante as regras numéricas legalmente em vigor. Na mesma forma ou noutra, as regras numéricas irão regressar em breve e, por isso, vale a pena prestar atenção ao tema no momento em que o Parlamento decide um novo orçamento anual.

174. A aferição da posição de Portugal de acordo com a vertente preventiva do PEC é realizada através de vários indicadores, designadamente: i) verificação da posição do saldo orçamental face ao limite mínimo legal equivalente a – 3% do PIB; ii) relação entre o saldo estrutural e o Objetivo de Médio Prazo (OMP) — para cada EM é definido um OMP, expresso como quociente entre o saldo estrutural de cada país e o seu PIB potencial (os OMP aplicáveis a cada EM são atualizados a cada três anos); iii) trajetória da dívida pública — a proporção da dívida acima do valor de referência (60%) deverá ser reduzida ao ritmo de um vigésimo (5%) em cada ano; iv) evolução da despesa primária líquida em que a taxa de crescimento da despesa primária líquida deve ser igual ou inferior à taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo. Tendo em conta o contexto de suspensão das regras orçamentais, este relatório elabora o exercício de verificação da posição de Portugal para os três primeiros indicadores.

---

[29] Comunicação da Comissão Europeia de 3 de março de 2021, p. 14.

[30] Comunicação da Comissão Europeia no âmbito do pacote da primavera do semestre europeu de 2022, de 23 maio de 2022, p. 12.

3.6.1 Saldo orçamental

175. A projeção da POE/2023 para o saldo orçamental aponta para a sua redução e o cumprimento do limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. No ano de 2022, o MF estima que o saldo orçamental seja negativo em 1,9% do PIB, respeitando o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. A POE/2023 prevê que o saldo orçamental registe uma redução de 1 p.p. do PIB em 2023, apontando para um saldo orçamental negativo de 0,9% do PIB (conforme Tabela 14). A confirmar-se esta projeção, Portugal cumprirá em 2023 o limite mínimo para o saldo orçamental inscrito no Tratado da UE.

3.6.2 Saldo estrutural

176. A POE/2023 tem implícita uma melhoria no saldo estrutural em 2023, impulsionada pela redução projetada no saldo orçamental e no efeito da componente orçamental cíclica. Entre 2022 e 2023, de acordo com as projeções descritas na POE/2023, o saldo estrutural das AP deverá apresentar uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB potencial, para – 0,9% (Tabela 14), uma evolução que se segue à deterioração estimada deste indicador em 2022, na ordem de 1 p.p. do PIB potencial (Gráfico 33). A melhoria do saldo estrutural para 2023, face a 2022, deverá resultar da redução prevista no saldo orçamental (– 1,0 p.p.) e da variação na componente orçamental cíclica (–0,4 p.p.). O saldo primário estrutural deverá voltar a ser positivo em 2023.

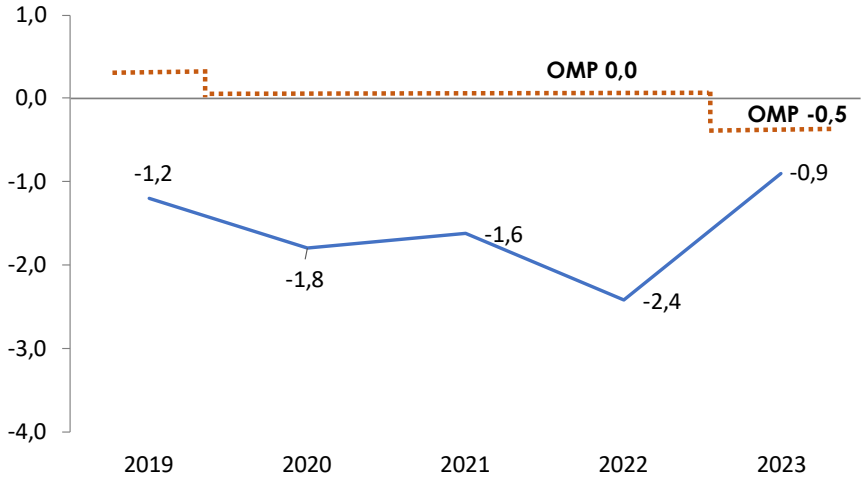
Tabela 14 – Saldo estrutural em 2022 e 2023
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	2022	2023
	Estimativa	POE
1. Saldo orçamental	**-1,9**	**-0,9**
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	-0,1	-0,2
3. Componente orçamental cíclica	0,6	0,2
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	**-2,4**	**-0,9**
5. Objetivo de Médio Prazo	0,0	-0,5
6. Juros	2,1	2,5
7. Saldo primário estrutural (7=4-6)	-0,3	1,6

Fontes: POE/2023 e UTAO. | Notas: (i) No apuramento do saldo estrutural foram consideradas as medidas temporárias ou não-recorrentes indicadas na Tabela 11 (ii) O saldo estrutural, a sua variação e o OMP têm como denominador relevante o PIB potencial. Os restantes indicadores estão quantificados em rácio face ao PIB nominal.

177. O saldo estrutural deverá permanecer abaixo do OMP que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas. A trajetória de evolução em direção ao OMP volta a convergir no sentido da correção recomendada para Portugal. Em 2022 o saldo estrutural deteriorou-se, afastando-se, assim, do OMP. Para 2023, o saldo estrutural projetado não se encontra acima do OMP fixado para Portugal, que é – 0,5% do PIB potencial — Tabela 14 e Gráfico 33; se a cláusula de 1derrogação já não estivesse em vigor, Portugal arriscaria ser declarado incumpridor do OMP. Contudo, estando ativa a cláusula de derrogação geral das regras orçamentais inscritas no PEC, o desvio encontra-se autorizado pelo Conselho desde que não ponha em causa a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo, a verificar em previsões futuras da CE. É positivo que a trajetória de evolução em direção ao OMP prevista pelo MF na Tabela 14 satisfaça a trajetória de correção recomendada para Portugal (ajustamento orçamental anual em termos de saldo estrutural superior a 0,5% do PIB potencial) e, caso se confirme o valor previsto para o saldo estrutural em 2023, este representará o nível com menor distância face ao OMP nos últimos cinco anos.

Gráfico 33 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2023
(em percentagem do PIB potencial)

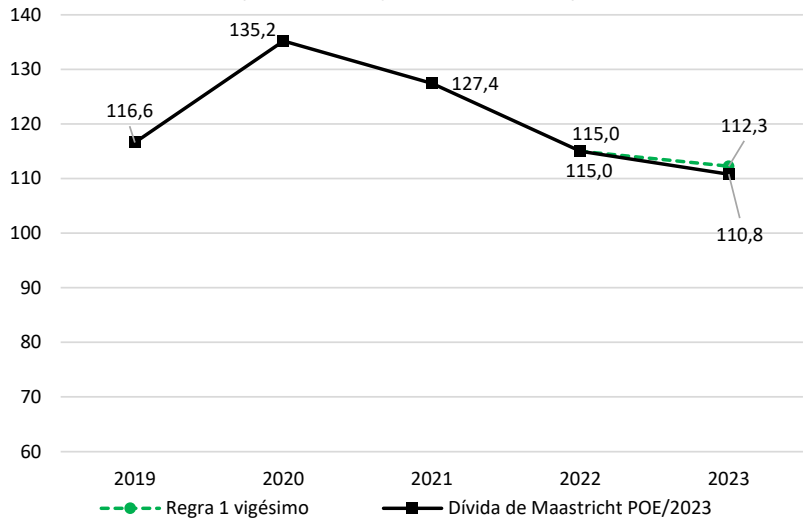


Fontes: POE/2023 e *Ameco*. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural e o referencial para 2023 (–0,5% do PIB potencial) foi disponibilizado pelo MF no PE/2022–26.

3.6.3 Dívida pública

178. **A cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC manter-se-á em vigor no ano de 2023, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa.** Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução prevista de redução deste rácio para 110,8% do PIB indicada na POE/2023 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória em 2023 (Gráfico 34).

Gráfico 34 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, BdP, POE/2023 e cálculos da UTAO.

4 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

179. O presente capítulo analisa o impacto negativo da proposta de lei do OE na eficiência das entidades das AP — restrições à tomada de decisões pelos gestores públicos quanto à aquisição de serviços e recrutamento de trabalhadores. Uma vez que o principal objeto deste relatório é o de contribuir tecnicamente para o escrutínio da POE e o esclarecimento dos Senhores Deputados antes da sua apreciação na especialidade, entende a UTAO que se justifica aproveitar o ensejo para destacar, uma vez mais, o problema, apelando à sua eliminação ou mitigação. As restrições de que aqui se falará colocam as entidades públicas a trabalhar abaixo das suas possibilidades de produção, o que significa que oferecem aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade (ou em menor quantidade) do que seria possível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A fonte para esta ineficácia encontra-se em determinados artigos da lei orçamental que se repetem acriticamente há demasiados anos. O período de inflação que Portugal está a atravessar piora a situação no caso das aquisições de serviços, já que, como se explicará, os gestores apenas têm autonomia para decidir desde que a despesa em 2023 seja nominalmente igual à do ano de 2022 acrescida de 2%. Para muitos organismos, como se demonstrará abaixo, o limite chega a ser a despesa nominal paga num longínquo ano da década passada acrescida de 2%.

180. O diagnóstico e o apelo à revisão do quadro legal constam do Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março, e o problema, que se repete há muitos anos, tem sido sinalizado pela UTAO desde 2019 nas suas apreciações à POE e a Contas Gerais do Estado. O problema está em normas da lei orçamental anual e do decreto-lei de execução orçamental que impedem os gestores de usar em pleno as dotações aprovadas pelo Parlamento nas rubricas de pessoal e aquisições de serviços (neste aspeto, somando-se aos constrangimentos criados pelas cativações e outros instrumentos convencionais de racionamento da tesouraria), forçam-nos a escolher recursos de menor qualidade ou a solicitar autorizações a vários membros do Governo, acompanhadas de imensa burocracia, para praticar atos vulgares de gestão corrente — pedidos de autorização que muitas vezes não conhecem decisão em tempo útil. O capítulo surge propositadamente neste relatório porque ele precede o período de discussão na especialidade das normas da proposta de lei orçamental para 2023. Pretende ser um instrumento de reflexão dos decisores parlamentares acerca da pertinência das normas em causa. Ele atualiza o diagnóstico de março à luz da proposta de lei que integra a POE/2023.

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

181. Os sucessivos OE têm vindo a manter em vigor um conjunto de restrições à autonomia de gestão das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, quanto à contratação de serviços e recrutamento de trabalhadores. A UTAO tem vindo a alertar para a subsistência, em anos sucessivos, de normas nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente em serviços e empresas públicos com cabimento no orçamento aprovado pela AR. À semelhança deste relatório, esta temática foi abordada em vários outros que integram as coleções *Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado* e *Contas Anuais Definitivas das Administrações Públicas*. Mais ainda, a UTAO expôs algumas propostas de solução no estudo que recomenda a reforma do processo legislativa orçamental — Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março.[31] Importa perceber que é o Governo que propõe, e o Parlamento que aprova (ou veta), com ou sem alterações, tetos de despesa para as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Contudo, a mesma lei orçamental introduz, há vários anos, um conjunto relevante de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, que na maioria das vezes são atos de gestão corrente, mas que obrigam a autorização prévia por parte dos

[31] Para mais informações, recomenda-se a leitura das Secções 5.10 (diagnóstico) e 8.10 (propostas de solução) do Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março. Estas secções analisam e sugerem, justificadamente, a eliminação destes constrangimentos à gestão pública. A crise infelizmente vivida nas urgências hospitalares do passado Verão foi apenas a ponta do icebergue que estas restrições colocam à generalidade dos serviços e das empresas públicas que delas não estão isentas. Esta frase não é escrita de ânimo leve e tem justificação alongada na referida Secção 5.10.

membros do Governo das respetivas áreas sectoriais, das Finanças e, no caso da contratação de recursos humanos, também da área da Administração Pública. O mesmo conjunto de restrições tem sido estendido, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, atribuindo o poder de aprovação prévia aos órgãos políticos próprios de cada uma. A generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial (SEE, SEL e SER) é também objeto das limitações impostas por estes instrumentos de contenção da despesa.

182. **A UTAO tem vindo a designar este conjunto de regras como "instrumentos não-convencionais" de controlo da despesa.** Esta designação obteve inspiração na terminologia utilizada na política monetária, domínio em que se passou a designar desta forma um conjunto de novas formas de intervenção dos bancos centrais para assegurarem o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos *tradicionais* ou *convencionais* (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretoras, reservas cambiais e política comunicacional). No caso da política orçamental portuguesa, o Ministério das Finanças dispõe de um conjunto de instrumentos de controlo da despesa que racionam os meios de financiamento, impedindo que a execução da despesa esgote muitas das dotações orçamentais aprovadas pelo Parlamento. A UTAO designa estes instrumentos de controlo da despesa como *convencionais*, sendo eles os seguintes: a dotação provisional, a reserva orçamental, as dotações centralizadas para fins específicos e as cativações. Como se verá mais adiante, os instrumentos *não-convencionais* também limitam a utilização das dotações de despesa aprovadas para gastos com pessoal e aquisições de serviços, mas estas têm um preço acrescido, por implicarem maior ineficiência ao nível microeconómico, do qual os decisores políticos têm consciência.

4.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2023

183. **Esta secção foca dois instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário do membro do Governo responsável pela área das Finanças, os quais a UTAO designa por "instrumentos não-convencionais"**. Estes expedientes, vertidos em normas legais que integram a POE/2023, servem para condicionar a despesa em duas rubricas específicas, a aquisição de serviços e os encargos com pessoal. Revelam-se bastante intrusivos na autonomia de gestão das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social.

184. **O articulado da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, "Orçamento do Estado para 2023" (PPL OE/2023) renova disposições antigas que vigoraram em anos anteriores e que configuram, na prática, duas formas de cativação não-convencionais.** Em relatórios anteriores a UTAO tem vindo a classificar como instrumentos convencionais de controlo da despesa as quatro categorias de dotações sob controlo do Ministério das Finanças, acima referidas. A par destes instrumentos ditos "convencionais", coexistem outros instrumentos pouco conhecidos fora do universo da gestão pública, que, por analogia com o que se passa na política monetária, se podem designar como instrumentos "não-convencionais" de controlo da despesa pública. Pela sua natureza, o impacto dos instrumentos não-convencionais não é passível de quantificação, pelo menos sem pedido especial ao MF e a assunção de pressupostos muito limitadores.

185. **Comparando as normas aprovadas na recente Lei do OE/2022 com as normas propostas pelo Governo na PPL que lhe deu origem (2.ª POE/2022), conclui-se que o Parlamento manteve em 2022 o objetivo do Ministério das Finanças em coartar a autonomia de gestão das entidades públicas.** Com uma ou outra exceção alterada, o conteúdo intrusivo do poder político na gestão corrente das organizações públicas manteve-se sem diferenças significativas, assim como as suas consequências na eficiência da produção pública. A Tabela 15 identifica as normas em causa nos últimos diplomas legais relevantes, incluindo a proposta de lei desta POE/2023. Salienta-se que, relativamente a 2022, as normas mais limitadoras da gestão pública, no caso dos recursos humanos, encontram-se especificadas no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2022 (DL n.º 53/2022 de 12 de agosto, Art. 141.º).

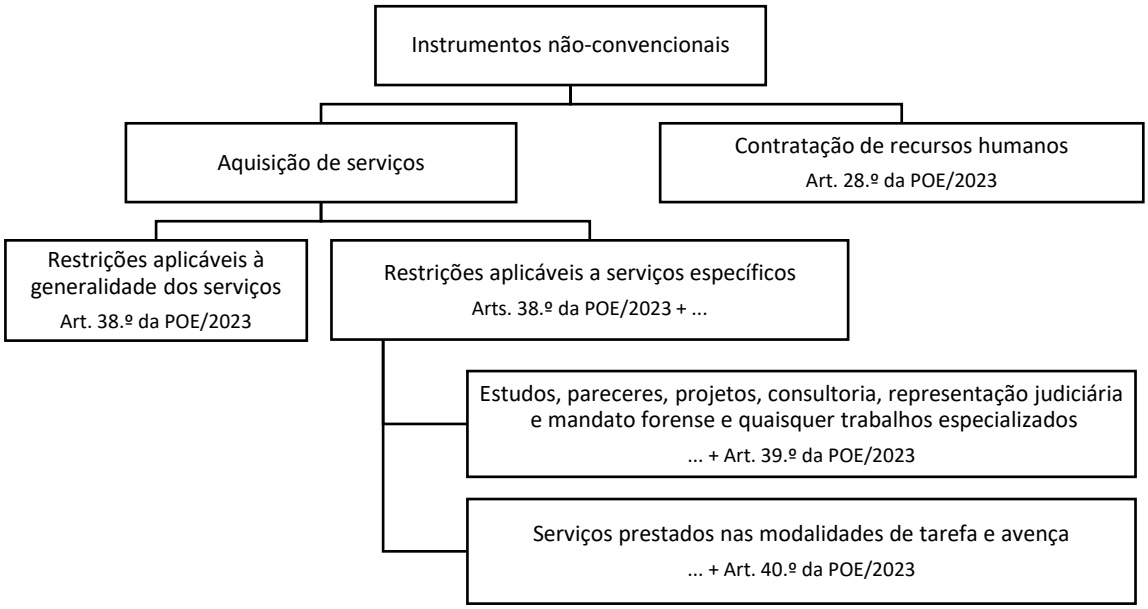
Tabela 15 – Correspondência de artigos entre 2.ª POE/2022, LOE/2022, DL de Execução Orçamental para 2022 e POE/2023

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	2.ª POE/2022 (PPL 4/XV/1.ª)	LOE/2022 (Lei n.º 12/2022)	DL Execução Orçamental para 2022 (DL n.º 53/2022)	POE/2023 (PPL 38/XV/1.ª)
"Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial"	44.º	45.º	141.º	28.º
"Encargos com contratos de aquisição de serviços"	54.º	57.º	48.º	38.º
"Estudos, pareceres, projetos e consultoria"	56.º	59.º	49.º 50.º	39.º
"Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença"	57.º	60.º	–	40.º

Fontes: UTAO, baseada na comparação entre os diplomas legais identificados na tabela.

186. A Figura 2 ajuda a compreender o que está em causa. À semelhança de anos anteriores, a PPL que acompanha o Orçamento do Estado para 2023 inclui normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão dos serviços e organismos públicos, uma vez que pretende estabelecer exigências processuais que culminam numa intromissão fina do poder político em atos de gestão corrente envolvendo a aquisição de serviços e a contratação de pessoal. Idênticos artigos encontram-se agora novamente vertidos no articulado da PPL que acompanha a POE/2023 (art.ºs 28.º, 38.º, 39.º e 40.º), pretendendo materializar um conjunto de normas semelhantes às aprovadas em anos anteriores (Tabela 15). É de referir que este conjunto de restrições às decisões de gestão das entidades das AP, novamente proposto, repete, na sua substância, o texto aprovado em anos anteriores.

Figura 2 – Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa na POE/2023



Fontes: Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª que acompanha a POE/2023. | Notas: Para além da sujeição às normas identificadas nesta figura, importa lembrar que os atos de gestão pública referentes à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores têm estado todos os anos também condicionados pelas normas referentes a instrumentos convencionais, com destaque para as cativações no caso da aquisição de serviços.

187. O primeiro destes instrumentos não-convencionais atua no âmbito da aquisição de serviços. Em termos reais, as restrições previstas para 2023 tendem a ser mais restritivas do que no passado por duas ordens de razões: i) por prolongarem uma sequência de restrições nominais em cadeia que já dura desde a última crise de finanças públicas, e, ii) porque os limites nominais para 2023 não acompanham minimamente a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas nesse momento passado. Este condicionamento é aplicado à globalidade dos encargos do organismo público com contratos de aquisição de serviços [alínea b) do número 1 do art. 38.º da PPL/2023] e também a contratos individuais:

as alíneas a) e c) do número 1 do art. 38.º desta PPL determinam: "Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2023, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2022 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2022. No caso de contratos plurianuais os encargos de 2022 terão sido acordados em anos anteriores, quando não havia as perspetivas de inflação que hoje se têm.

188. A proposta de lei (PPL) que acompanha a POE/2023 repete no art. 38.º a prática das PPL e das leis aprovadas anteriores, recorrendo a uma técnica legislativa que consiste em indicar as alterações cirúrgicas que promove na redação da lei orçamental de 2020.[32] Ademais, nos casos em que a norma, agora adaptada, passa a ter como referência os montantes nominais relativos a 2022, o limite para 2023 é majorado em 2%. A inflação, de acordo com a previsão do próprio MF e medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), deverá ascender a 7,4% em 2022 e a 4,0% em 2023 (para maior detalhe sobre a evolução da inflação consultar a Secção 2.2 deste documento). Assim, a majoração introduzida nos montantes nominais relativos a 2022 não acompanha minimamente este indicador, efetivando uma restrição para 2023, em termos reais, mais apertada que a vigente em 2022. Efetuando as alterações indicadas na PPL que acompanha a POE/2023, o conteúdo dos quatro primeiros números é o seguinte:

> *1 — Os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços, com exceção dos contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEEE, ou financiados por transferências de outras entidades da Administração Pública com origem em fundos europeus, não podem ultrapassar os encargos globais pagos em* ***2022 acrescidos de 2%****.*
>
> *2 — Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em* ***2023****, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em* ***2022 acrescido de 2%*** *não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em* ***2022 acrescido de 2%****.*
>
> *3 — A celebração de um novo contrato de aquisição de serviços com objeto diferente de contrato vigente em* ***2022*** *carece de autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, com possibilidade de delegação, devendo o pedido ser acompanhado de indicação, por parte do dirigente máximo do serviço com competência para contratar, da compensação a efetuar para efeitos do cumprimento do disposto no n.º 1.*
>
> *4 — Em situações excecionais, prévia e devidamente fundamentadas pelo dirigente máximo do serviço com competência para contratar, e após aprovação do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, o membro do Governo responsável pela área das finanças pode autorizar a dispensa do disposto nos números anteriores.*

189. Nestas condições, o Ministério das Finanças tem o poder discricionário de impedir a execução de despesa com a aquisição de serviços, ainda que a Assembleia da República tenha aprovado o respetivo financiamento necessário para tal execução. O efeito prático dos números 1 e 2 supra citados é o de "cativar" os montantes de despesa que excedam a execução de 2022, acrescida de 2%, e que a unidade orgânica tenha inscrito e aprovado no seu orçamento. Esta norma aplica-se também às entidades que financiam a sua atividade com receitas próprias (excluindo fundos comunitários).[33] Curiosamente, e após a reclamação da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) — ver ponto 4.5 — aquando, pelo menos, da apreciação parlamentar da segunda POE/2022, o Governo propõe agora isentar do cumprimento desta restrição "as autarquias locais e as entidades intermunicipais, assim como as empresas públicas que tenham o plano de atividades e orçamento relativo ao ano de 2023 aprovado" — conforme número 3 do art. 38.º da PPL n.º 38/XV/1.ª. De igual modo, isenta as autarquias locais e as entidades intermunicipais da restrição imposta pelo art. 40.º aos contratos de prestação de serviço nas modalidades de tarefa e avença. Por que é que não se acaba com estes instrumentos não-convencionais também na AdC, na Segurança Social e na Administração Regional? Não estando em causa a violação da restrição orçamental fixada nos mapas contabilísticos da lei orçamental, não se descortina neste artigo 38.ª nenhuma vantagem para a sustentabilidade das contas públicas. O que

[32] Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na redação em vigor (é a que resulta das alterações introduzidas até à Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro — Orçamento do Estado para 2021). O artigo desta lei que é resgatado, com alterações, para a PPL n.º 38/XIV/1.ª é o 64.º.

[33] Para 2022 a lista de exceções repete as aquisições de serviços financiadas através da Lei de Programação Militar ou da Lei das Infraestruturas Militares (n.º 2 do art. 38.º da PPL n.º 38/XV/1.ª), mas acrescenta a isenção das autarquias locais, das entidades intermunicipais, bem como as empresas públicas que tenham o plano de atividades e orçamento relativo ao ano de 2023 aprovado.

nele se veem são inúmeros entraves à qualidade dos serviços prestados à comunidade, como se dará nota adiante.

190. O constrangimento financeiro é ainda mais grave porque a repetição, anos a fio, da limitação ao pagamento do ano anterior significou a amarração nominal do limite de 2022 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. A UTAO ainda não apurou o ano, mas é seguramente anterior a 2017 e suspeita que tenha começado durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira.[34] Se no ano *t* não pôde comprometer mais do que o montante pago em *t*-1, em *t*-1 não pôde comprometer mais do que o montante pago em *t*-2 e assim sucessivamente até ao ano *t-N*, então isto significa que esta norma impede a gestão de gastar no ano *t* mais do que pagou no mais ou menos longínquo ano *t-N*, tudo a preços correntes. Só para t = 2023 é que a redação proposta permite gastar nominalmente mais do que no ano anterior, embora com a maior depreciação monetária de toda a vida desta norma. Frisa-se que esta limitação se aplicou todos os anos mesmo que a AR tenha aprovado nos orçamentos das unidades orgânicas dotações para contratos de aquisição de serviços bem acima do valor pago no ano anterior respetivo. Como tipicamente a AR não altera os orçamentos de unidades orgânicas que vêm na proposta do Governo, não se pode dizer que a perpetuação desta regra é indispensável para manter a despesa pública sob controlo em níveis sustentáveis.

191. O efeito nocivo na qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas é inescapável. A eficácia no desenvolvimento normal da atividade de uma unidade orgânica da AdC ou da Segurança Social, como sucede com qualquer empresa privada, pode exigir mudanças na composição da despesa sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Essas mudanças poderão passar pela necessidade de celebrar contratos com o mesmo objeto que envolvam mais encargos (basta pensar que o número 2 acima se repete há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, e que comprar mais qualidade no futuro para um serviço prestado no passado não envolve mudança no objeto da contratação) ou mesmo por gastar mais no ano *t* na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano *t-n*, com *n* = 1, 2, …*N*, em que *N* é o ano mais antigo que limita a despesa da rubrica no exercício *t*. Por outras palavras, a manutenção, anos a fio, dos números 1 e 2 é um travão a mudanças na tecnologia de provisão dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas pela administração e pelas empresas públicas. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública (aquela restrição coloca o prestador a trabalhar no interior do espaço de possibilidades de produção). Não se percebe a vantagem de manter estas normas em vigor quando a sua retirada não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento (seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública). Os números 3 e 4 descrevem o princípio geral de "descativação", que segue, em linhas gerais, a mesma tramitação que a libertação de dotações cativadas formalmente. A terminar, recorda-se que a rubrica aquisição de serviços tem sido sempre um alvo privilegiado das cativações formais. É uma rubrica, portanto, sujeita a cativações convencionais e a cativações não-convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

192. A dupla obstaculização à boa gestão das entidades públicas é ainda agravada no caso de determinados tipos de serviços. São eles: i) Estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) Serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e às cativações não-convencionais identificadas no parágrafo anteriores, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. Constam dos artigos 39.º e 40.º, respetivamente, da proposta de lei. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do art. 39.ª é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Pode até entender-se o privilégio dado à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há tantos anos, como se verá nos próximos parágrafos. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só será possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por

[34] O citado parecer da ANMP isso afirma na p. 11.

si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não-convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças. Em milhares de casos, os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos de centenas ou meia dúzia de milhares de euros por ano (basta pensar no caso de um tarefeiro para substituir uma trabalhadora indiferenciada que tenha entrado em licença de maternidade). Causa enorme incredulidade que esta intromissão tão capilar na gestão corrente das organizações seja mesmo necessária ano após ano.

193. Um segundo tipo de constrangimento à gestão pública, que apresenta contornos paralelos aos da cativação de despesa, diz respeito a restrições impostas à contratação de recursos humanos. Repetindo disposições de anos anteriores, a PPL que acompanha a POE/2023 estabelece, no art. 28.º, que a generalidade[35] das pessoas coletivas públicas e das empresas do sector público empresarial só podem recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos que o decreto-lei de execução orçamental estabelecer. Como se explicará, as limitações abusivas à autonomia de gestão estão explicitadas em vários artigos do decreto-lei, mas é o art. 28.º da PPL que lhes abre a porta. Tendo por referência o Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2022,[36] atualmente em vigor, encontram-se instituídas, de facto, várias normas que regulam e condicionam o recrutamento de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público, nomeadamente as instituídas nos seguintes artigos deste diploma:

- Art. 138.º: Controlo de recrutamento de trabalhadores;
- Art. 139.º: Cedência de interesse público;
- Art. 140.º: Admissões de pessoal militar, militarizado e com funções policiais, de segurança ou equiparado;
- Art. 141.º: Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial;
- Art. 142.º: Substituição de trabalhadores em empresas do setor público empresarial.

A título de exemplo, o número 1 do art. 141.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2022 estabelece que: "*As pessoas coletivas de direito público, ainda que dotadas de autonomia administrativa ou de independência estatutária, e as empresas do setor público empresarial podem proceder, no âmbito da respetiva autonomia de gestão, ao recrutamento de trabalhadores (…), desde que expressamente autorizados no ato de aprovação do plano de atividades e orçamento*." Uma vez que a aprovação do plano de atividades e orçamento exige o mapa de pessoal da entidade e depende de aprovação da tutela, encontra-se instituída uma forte limitação discricionária às decisões do gestor da unidade orgânica. Ademais, este recrutamento "*deve ser devidamente sustentado na análise custo-benefício integrada no plano de atividades e orçamento aprovado, devendo no momento do recrutamento, estar reunidos os seguintes requisitos*":

> *"a) A proposta de orçamento anual e plurianual ter incluídos os encargos decorrentes do recrutamento, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da respetiva carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, ou, quando não exista, a menor remuneração base que vinha sendo paga na empresa para o exercício da mesma categoria profissional, devendo esta assegurar a inexistência de práticas discriminatórias em matéria salarial;*
>
> *b) Existência de dotação orçamental para despesas com pessoal;*
>
> *c) O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;*

[35] O artigo exclui um número restrito de entidades do âmbito de aplicação desta norma.

[36] Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2022 (DLEO/2022).

d) Ser impossível satisfazer a necessidade de recrutamento identificada, por recurso a trabalhadores que, à data da entrada em vigor do presente decreto -lei, já se encontrem colocados em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade, salvo no caso de empresas do setor empresarial do Estado;

e) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 104/2019, de 6 de novembro;

f) Cumprimento dos demais requisitos legais aplicáveis."

Relativamente aos casos não abrangidos pela norma supra citada, o recrutamento de trabalhadores apenas é possível em "*situações excecionais devidamente sustentadas na análise custo-benefício efetuada pelas entidades, com fundamento na existência de relevante interesse público, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos*", se autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, e desde que se verifiquem cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) a f) acima citados e "*o plano de atividades e orçamento esteja aprovado ou a respetiva proposta tenha sido submetida (…)*". Mais uma vez, salienta-se a dificuldade operacional enfrentada pelos gestores públicos quanto à contratação de trabalhadores, a que acresce a necessária concordância (discricionária) do membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial.

194. A substituição de trabalhadores no sector público empresarial encontra-se condicionada, impedindo a substituição de ativos por trabalhadores com mais experiência. Relativamente à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial (art. 142.º) o órgão máximo de gestão encontra-se autorizado a recrutar trabalhadores para substituição, na mesma função, de recursos que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora e desempenhem tarefas correspondentes a necessidades permanentes, desde que "*a remuneração do trabalhador a contratar corresponda à base da carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno*" e que o "*custo anualizado [seja] igual ou inferior ao custo anualizado com o trabalhador substituído*" (sublinhado da UTAO). Esta norma, que vem acompanhada de várias outras condições, é um entrave à substituição de ativos por outros trabalhadores com experiência relevante para a empresa. Mais ainda, o número 3 do art. 142.º estabelece que a substituição de trabalhador(es) por um número igual ou superior, desde que para suprir necessidades permanentes, só é possível em situações excecionais e fundamentadas, e desde que o custo anualizado das novas contratações seja igual ou inferior ao custo anualizado com o(s) trabalhador(es) substituído(s). Acresce ainda que, o número 4 obriga a que a substituição de trabalhadores "*não pode resultar num aumento da dotação global de trabalhadores da empresa, nem dos gastos com pessoal face ao ano anterior*", (sublinhado da UTAO), devendo estar preenchidos, no momento do recrutamento, e com as necessárias adaptações, os requisitos a) a f) elencados no §193 acima.

195. Até para cedências de interesse público o Governo retira aos gestores o poder de decisão. Nestes casos, o vínculo do indivíduo com o sector público já foi criado, não é a mudança de entidade patronal que irá criar esse vínculo. Com efeito, de acordo com o número 2 do art.º 139.º do DLEO/2022, atualmente em vigor, o procedimento de contratação por uma entidade abrangida pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas de um trabalhador cedido por uma entidade pública não abrangida por essa lei está sujeito a parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, para além da permissão do membro do Governo que exerça o poder de tutela sobre a entidade que pretende recrutar.

196. Os limites acima explicados (sobre aquisição de serviços e recrutamento) à gestão dentro da restrição orçamental aprovada pela AR podem ser levantados a título excecional por dois a três membros do Governo, no que constitui uma intromissão cirúrgica na esfera de autonomia dos gestores públicos. Para tal acontecer, o órgão de gestão do serviço ou da empresa pública terá de percorrer um moroso processo burocrático de desfecho incerto. Inicia-se com a junção de toda a documentação necessária exigida nos diplomas citados e o pedido de autorização à tutela. É provável que a tutela solicite esclarecimentos ao organismo e parecer à sua secretaria-geral. Tratando-se de recrutamento, será necessário obter autorização do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, que também solicitará parecer à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. Obtidas estas duas

autorizações, o processo segue para o Ministério das Fianças, cujo titular também não decide sem consultar a Direção-Geral do Orçamento, pelo menos. Muitas vezes, há pedidos de informação adicional entre ministérios e reclamações, o que atrasa a decisão final. Dá para perceber quão demorado pode ser a chegada ao fim de um processo destes. Em termos de eficiência económica, é mau. Por um lado, exige na entidade que pede a exceção o desvio de recursos (pessoal, tempo, espaço, dinheiro) da atividade nuclear para a atividade de suporte administrativo e financeiro. Por outro, como é incerto o momento e o sentido das decisões dos membros do Governo, a entidade, apesar de ter um orçamento aprovado pelo Parlamento do país, não conhece a sua verdadeira restrição orçamental durante, praticamente, o ano todo.

4.3 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos

197. O propósito desta secção é alertar para a falta de utilidade destes instrumentos não-convencionais aquando da votação da proposta de lei orçamental, já que, sendo desnecessários para conter a despesa das unidades orgânicas dentro das respetivas restrições orçamentais, criam efeitos nocivos sobre a gestão pública e a qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas. Estes instrumentos representam uma intromissão do poder executivo central na gestão corrente das organizações públicas, verticalizando e centralizando tanto decisões estratégicas como decisões triviais da vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

198. Os instrumentos não-convencionais (tal como os convencionais) visam conter a contratação de trabalhadores para as AP e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas específicas: despesas com pessoal e aquisição de serviços. Compreende-se que o fim desta construção jurídica é conter o crescimento no número de trabalhadores, a despesa com o pessoal e o recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas às AP. Este desiderato é alcançado através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e das áreas da Administração Pública e das Finanças. Contudo, é de referir que estas normas são desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva de cada unidade orgânica, porquanto esse travão pode ser assegurado através das dotações inscritas nos mapas contabilísticos aprovados em anexo à lei orçamental anual, designadamente no Mapa 1, com as despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsectores da administração central e da segurança social, e no Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da administração central. As normas identificadas na secção anterior retiram graus de liberdade à gestão dos serviços do Estado e das empresas públicas, bem como a flexibilidade necessária para ajustar a sua tecnologia (*i.e.*, a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens e serviços que fornecem). Na prossecução das suas atribuições, os organismos necessitam empregar um esforço significativo na construção das peças processuais exigidas para habilitar a decisão política, esforço significativo que se estende a várias entidades chamadas a dar parecer ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade administrativa do ato. Nos casos em que esteja em causa a aquisição de serviços no domínio da certificação eletrónica, modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica de serviços jurídicos (exceto avenças) os pedidos de autorização às tutelas devem também ser precedidos de consulta ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo, à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.) e ao Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), respetivamente. Estas obrigações acrescem às demais consultas obrigatórias previstas na lei.

199. Os gestores públicos enfrentam um conjunto de efeitos perversos que estas restrições colocam sobre as suas opções de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência das organizações públicas. A eficiência e a eficácia operacional da atividade de uma unidade orgânica da AdC ou da Segurança Social pode exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Tal como sucede com qualquer entidade de carácter empresarial, pública ou privada. Mais ainda, nos tempos que se vivem, as mudanças exigíveis às organizações, sejam elas públicas ou privadas, exigem uma resposta acrescida às exigências impostas pela transformação digital e pela transição energética, entre outros desafios. Essas mudanças poderão passar pela necessidade de celebrar novos contratos com o mesmo objeto, mas que envolvam mais encargos, ou mesmo por gastar mais no ano *t* na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano *t-1*. Refira-se que o número

2 referido no §187 acima repete-se há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, efetivando uma restrição em cadeia anual que sucessivamente limita os graus de liberdade dos organismos. Por outro lado, se um determinado organismo pretender aumentar a qualidade de um serviço que já vinha sendo adquirido, tal não envolve mudança no objeto da contratação. Por outras palavras, a manutenção, anos a fio, dos números 1 e 2 do §187 acima tem-se revelado um travão à mudança na forma como são prestados os serviços aos cidadãos e às empresas por parte das entidades públicas. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública. As referidas restrições colocam o prestador público a trabalhar no interior do espaço delimitado pela fronteira de possibilidades de produção. Refira-se que a eliminação destas restrições não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento, seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública. Acresce que a rubrica aquisição de serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado das cativações formais. Assim, é uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a cativações não-convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

200. **O estorvo à boa gestão das entidades públicas é ainda agravado no caso de determinados tipos de aquisição de serviços, designadamente: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para contratos com valores diminutos, gera-se uma desproporcionalidade entre o objetivo a alcançar e a carga administrativa exigível.** Para estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição de serviços estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e a cativações não-convencionais identificadas no parágrafo 186, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. Constam dos artigos 39.º e 40.º, respetivamente, da PPL que acompanha a POE/2023. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do artigo 39.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Compreende-se a primazia dada à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há largos anos. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só será possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não-convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

201. **Em muitos casos verifica-se uma desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa.** Os pesados processos administrativos não são escalados em função do número de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar. Os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos que representam montantes relativamente diminutos, como seja o caso da contratação de um colaborador para substituir um trabalhador indiferenciado que tenha entrado em baixa médica ou licença parental, gerando uma desproporcionalidade entre o objetivo a atingir e a carga administrativa exigível.

202. **O aumento da taxa de inflação em 2022 veio reforçar os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços.** Tendo em consideração o crescimento acentuado do nível geral de preços em 2022, torna-se mais evidente o irrealismo das normas que pretendem limitar o aumento da despesa nestas rubricas a 2%, face ao valor pago num ano recuado da década anterior. Por outro lado, importa lembrar que as normas nas Leis dos OE e nos DLEO, que têm vindo a impedir o aumento nominal da despesa em aquisições de serviços, por serem recorrentes provavelmente há uma década, significam que a despesa relevante para cada organismo, em 2022, foi sujeita a limitações em cadeia, em todos aqueles casos em que não tenham ocorrido "*descativações*" por intervenção discricionária das tutelas e do membro do Governo responsável pela área das finanças.

203. **Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos e com desfecho incerto, retirando recursos à atividade nuclear das entidades.**

Sem autorização em tempo útil, as entidades ficam amarradas a tecnologias obsoletas e os cidadãos e as empresas recebem pior serviço do que poderiam sem estas normas. A intromissão política para autorizar casuisticamente exceções a estes instrumentos não-convencionais de racionamento da despesa pública envolve até três membros do Governo e a redação de inúmeros ofícios e pareceres por parte da entidade interessada e de vários serviços na dependência desses membros do Governo. São eles o ministro com a tutela da entidade que solicita a exceção, o ministro das Finanças e, nos casos de recrutamento, também o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. As restrições legais identificadas apresentam um conjunto de malefícios de natureza microeconómica que se podem sintetizar nos seguintes pontos:

— São um travão à inovação na engenharia de processos dentro do sector público;

— Desincentivam a entrada na administração pública e nas empresas públicas de trabalhadores diferenciados com experiência e conhecimentos que os principiantes não têm;

— Exigem mais recursos humanos na área administrativa, com o consequente corte de disponibilidade orçamental para as atividades nucleares, só para responder à carga burocrática dos pedidos de autorização e da monitorização do respeito pelas restrições impostas por estas normas da lei orçamental (e decreto-lei de execução orçamental);

— Desmotivam os gestores públicos; e,

— Promovem a perda de transparência no Orçamento do Estado (porque as dotações que a AR aprova não são a verdadeira retrição orçamental das entidades públicas e a verdadeira restrição orçamental só se torna conhecida no final do ano, pois depende de um complicado e longo processo de negociação intra e interministerial de intromissões na gestão corrente das entidades).

Estes resultados negativos são transversais a todo o sector público, sendo particularmente visíveis e notórios no desempenho do Serviço Nacional de Saúde.

204. Em síntese, a Assembleia da República tem aqui matéria para reflexão na fase de discussão na especialidade. O Parlamento não alterou a PPL em 2022 e a LOE/2021 é idêntica à LOE/2020 e a tantas outras da década passada. Terá um comportamento diferente perante a PPL para 2023? Os instrumentos não-convencionais de controlo da despesa existem há muitos anos e as normas jurídicas são, na sua substância, repetidas ano após ano. No que diz respeito exclusivamente aos artigos que plasmam estas normas, a Lei do Orçamento do Estado de 2022 foi aprovada pela Assembleia da República exatamente com a mesma substância com que entrara na proposta do Governo (apenas com alterações de redação). Não foi novidade; as propostas de lei para um ano copiam a técnica legislativa da lei orçamental em vigor, com exceção de pormenores sem substância digna de relevo: mudanças nos anos de aplicação, modificações pequenas nas listas de entidades excecionadas do âmbito das normas e troca de normas entre a lei orçamental e o decreto-lei de execução orçamental. No essencial, as normas mantêm-se, a sua eficácia é forte mas também o são os seus defeitos. É por isso que a análise apresentada neste Capítulo 4 é importante. Alerta para o que vem na proposta de lei do OE/2023, e pretende suscitar nos decisores parlamentares a reflexão sobre a necessidade de obviar a esta prática com malefícios microeconómicos evidentes na gestão das instituições públicas e sem vantagens aparentes para a qualidade das finanças públicas.

Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2023

Atualizações do Escalões do IRS a 5,1%	Atualização regular dos escalões de rendimento coletável em sede do Imposto sobre Rendimentos Singulares para o ano de 2023, incrementando os atuais limites em 5,1%, com exceção do escalão com rendimento coletável acima de 75 009€. Alteração do Artigo 68.º do CIRS.
Redução de retenção na fonte de IRS para apoiar encargos de habitação	Redução voluntária das retenções na fonte para a taxa do escalão imediatamente inferior à correspondente à remuneração mensal e situação familiar aplicável ao respetivo titular de rendimentos, nos termos do despacho a que se refere o artigo 99.º-F do Código do IRS. A redução da taxa do escalão de retenção na fonte é aplicável aos rendimentos de trabalho dependente, para os titulares, com créditos à habitação, que auferam até 2.700 € mensais. Para o efeito, o sujeito passivo comunica à entidade devedora dos rendimentos, em momento anterior ao seu pagamento ou colocação à disposição, a opção de redução da retenção na fonte prevista, através de declaração acompanhada dos elementos indispensáveis à verificação das condições referidas, bem como qualquer outra informação fiscalmente relevante ocorrida posteriormente.
Reforma do Mínimo de Existência	O denominado mínimo de Existência tem com objetivo salvaguardar os agregados de baixos rendimentos, ao impedir que, da aplicação das regras de liquidação do IRS, estes agregados fiquem na disposição de um rendimento líquido inferior a determinado valor – o maior entre o salário mínimo nacional e 1,5 vezes o valor anual do Indexante dos Apoios Sociais (ou seja, considerando 1,5 x 14 x IAS). Correção da distorção de taxas marginais de 100%, sendo o Mínimo de Existência fixado em 10 640€ para 2023 (face aos 9870€ em 2022), passando nos anos seguintes a ser atualizado em função da evolução do IAS.
Redução transversal das taxas no âmbito do IRS	Redução em dois pontos percentuais, de 23% para 21%, da taxa marginal do segundo escalão de IRS, com impacto, consequentemente na redução da taxa média nos escalões superiores de rendimento coletável. Alteração do Artigo 68.º do CIRS.
Alargamento do IRS Jovem	Aumento da isenção aplicável a jovens. Os rendimentos da categoria A e B, auferidos por sujeito passivo entre os 18 e os 26 anos, que não seja considerado dependente, ficam parcialmente isentos de IRS, nos cinco primeiros anos (atualmente prevista em 30% nos dois primeiros anos, 20% nos dois anos subsequentes e 10% no último ano), para 50% no primeiro ano, 40% no segundo ano, 30% nos terceiro e quarto anos e 20% no último ano. Adicionalmente, os limites máximos de isenção são aumentados de 7,5 x IAS (nos anos 1 e 2), 5 x IAS (nos anos 3 e 4) e 2,5 x IAS (no ano 5), para, respetivamente, 12,5 x IAS (no ano 1), 10 x IAS (no ano 2), 7,5 x IAS (nos anos 3 e 4) e 5 x IAS (no ano 5)), de obtenção de rendimentos após o ano da conclusão de ciclo de estudos igual ou superior ao nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações, mediante opção na declaração de rendimentos (aditamento do artigo 12.º-B ao Código do IRS);
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	A despesa a cargo das Administrações Públicas com salários de trabalhadores tem repercussões do lado da receita contributiva, bem como por via dos impostos e contribuições devidas ao Estado por esses trabalhadores, em particular decorrente do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e contribuições para a Segurança Social e CGA.
Redução de ISP	Potencial prorrogação em 2023, da redução do Imposto sobre Produtos Petrolíferos, no âmbito das medidas de suspensão do aumento da taxa de carbono e da redução do ISP equivalente a IVA de 13%.
Gasóleo e gás profissional para transportes público de passageiros	Mecanismo de reembolso parcial para o gasóleo profissional a empresas de transporte público de passageiros e transporte de mercadorias por conta de outrem, sendo este apoio alargado ao transporte coletivo de passageiros e ao uso de gás natural veicular (GNV) utilizado no transporte de mercadorias por conta de outrem, nivelando dessa forma os produtos energéticos e petrolíferos para a mesma finalidade.
Fim gradual das isenções de ISP	Eliminação gradual das isenções do ISP e da taxa de carbono aplicáveis aos combustíveis fósseis utilizadas pelas empresas produtoras de energia através de combustíveis fósseis na produção de eletricidade, cogeração e gás de cidade. Artigo 173.º do articulado da POE/2023.
Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	Apoio extraordinário aos agricultores para mitigar o aumento do preço dos combustíveis, com um subsídio equivalente à taxa de carbono vigente em 2022, à redução da taxa unitária do ISP do gasóleo agrícola para o mínimo legal e a uma compensação pelo IVA, no total de 10 cêntimos por litro, tendo em consideração os consumos de gasóleo agrícola reportados ao último ano completo.
Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4%	Atualização anual das taxas do Imposto Único de Circulação, Imposto Sobre Veículos, Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas, Imposto sobre o Tabaco e Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis com um incremento de 4%.
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%	Atualização nos vencimentos dos funcionários da Administração Pública, que corresponde um aumento de 52,11€ por mês nos seus salários base, sendo também garantida uma valorização mínima de 2%.
Alterações a carreiras	Revisão da Tabela Remuneratória Única (TRU) e valorização de carreiras. Valorização das carreiras de técnico superior e de assistente técnico e uma diferenciação salarial na carreira dos assistentes operacionais, que terão valores remuneratórios diferentes ao longo da carreira, consoante a antiguidade. Para os técnicos superiores encontra-se previsto uma evolução adicional de um nível remuneratório (mais 52€), faseado ao longo da legislatura, enquanto os assistentes técnicos verão esse acréscimo ser aplicado já no próximo ano.
Aumento do subsídio de alimentação	Aumento do subsídio de alimentação dos funcionários da Administração Pública de 4,77€ para 5,20€.
Reforço do Complemento Solidário para Idosos	Aumento do limite mínimo para beneficiar do Complemento Solidário para Idosos no sentido de convergência com limiar da pobreza.
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	Apoio específico para suportar custos de alojamento comprovado a todos os estudantes deslocados do ensino superior público e privado provenientes de famílias que recebam até ao salário mínimo nacional, correspondendo a um apoio mensal que vai dos 221€ até aos 288 €, dependendo do concelho em que se situa a instituição de ensino superior.
Exercício de revisão de despesa	Diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas com o objetivo de criação de ganhos de eficiência duradouros na prestação de serviços públicos.

Fontes: Elaboração da UTAO a partir de relatório do Ministério das Finanças sobre a POE/2022, Proposta de Lei do OE/2023, e Códigos de IRS, IRC,IVA e Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC).

Conselho das Finanças Públicas

ANÁLISE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2023

outubro de 2022

Relatório n.º
10/2022

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 20 de outubro de 2022.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.

ÍNDICE

Índice

Apreciação Global

Sumário Executivo

1. Introdução

2. Análise das previsões orçamentais

2.1 Medidas de política subjacentes à POE/2023

2.2 Da execução de 2022 à previsão orçamental para 2023

2.2.1 Análise da coerência da previsão orçamental

2.2.2 Projeção do CFP incorporando o cenário macroeconómico e as medidas de política do MF

3. Análise da orientação da política orçamental

3.1 Saldos orçamentais

3.2 Postura da política orçamental

3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP)

4. Evolução da dívida pública

4.1 Dinâmica da dívida

4.2 Necessidades e fontes de financiamento

5. Anexos

5.1 Quadros estatísticos

5.2 Lista de abreviaturas

5.3 Índice de Gráficos

5.4 Índice de Quadros

5.5 Índice de Caixas

APRECIAÇÃO GLOBAL

O orçamento para 2023 é o segundo orçamento caracterizado por um elevado nível de inflação, que se veio somar à persistência de um clima económico caracterizado por níveis elevados de incerteza e de imprevisibilidade desde que a pandemia de SARS-CoV-2 se alastrou da China para o resto do mundo. Tal como referido pelo CFP em abril na análise à proposta de orçamento para 2022 "[n]o primeiro ano de um processo inflacionista não totalmente antecipado, o saldo orçamental tende a melhorar no muito curto prazo por via de vários mecanismos que, contudo, rapidamente se esgotam". A evolução da receita fiscal estimada para este ano ilustra na perfeição este efeito. Contudo, os efeitos desta forte inflação importada, com origem nos produtos energéticos e ampliada pelas perturbações do lado da oferta que a pandemia exacerbou, tem um impacto muito desfavorável nos termos de troca da economia portuguesa, o que se traduz numa perda de poder aquisitivo dos agentes económicos cujos rendimentos não estejam indexados à inflação. Com o objetivo de política declarado de não perpetuar o fenómeno inflacionista com uma indexação de salários, os Governos europeus, incluindo o português, têm vindo a aprovar um conjunto de medidas que procuram mitigar apenas parte dos efeitos dessa perda de poder de compra. Nesta perspetiva, estas medidas deveriam ser atempadas, direcionadas para os mais necessitados e temporárias (na designação em língua inglesa *timely, targeted, and temporay* ou TTT). Note-se que tal não se está a verificar na totalidade desses "pacotes" de apoios, particularmente em economias com mais margem de manobra orçamental, o que no limite pode colocar em causa o próprio funcionamento do mercado interno ao não se garantirem condições equitativas de concorrência (um *level playing field*).

No que diz respeito à proposta de orçamento do Estado aqui em apreço, com base na informação disponível à data da sua apresentação, o Conselho das Finanças Públicas endossou a previsão macroeconómica em que a mesma assenta, notando, no entanto, os riscos de natureza externa ascendentes em relação à inflação e os riscos descendentes sobre o crescimento. Em particular, a aceleração prevista pelo Governo da FBCF num ambiente desfavorável ao investimento, induzido pela incerteza e pelo aumento dos custos de financiamento, exigirá um acompanhamento ao longo do ano. Parte dessa dinâmica assenta na premissa de uma execução mais célere do PRR, que desapontou de forma evidente em 2022. O CFP tem a expectativa que se tenham criado as condições para uma efetiva concretização desse programa em investimentos que reforcem o potencial produtivo da economia portuguesa.

A dimensão da incerteza prevalecente é bem ilustrada pela forte revisão efetuada pelo Governo em menos de um mês no Quadro de Políticas Invariantes enviado nos termos da lei de enquadramento orçamental à Assembleia da República: o efeito esperado em 2023 de *carry-over* de medidas adotadas anteriormente elevou-se num valor superior a mil e quinhentos milhões de euros, com mais de um terço deste impacto a incidir no consumo intermédio onde se registam as aquisições de bens e serviços dos serviços públicos, incluindo de energia. Esta revisão sucedeu mesmo tendo a entrega desse Quadro sido adiada da data devida, em final de agosto, para meados de setembro por forma a integrar as medidas mais recentes.

A dimensão das sucessivas medidas de política com o intuito de mitigar os impactos da inflação é bem ilustrada quando se compara a projeção do CFP de setembro de 2022 em políticas invariantes para o saldo orçamental de 2022 e 2023 com os valores agora previstos nesta proposta de orçamento. Para 2022, o CFP projetava um défice de 1,3% do PIB tendo por base as medidas então conhecidas, que não incluíam as medidas de apoio às empresas então não suficientemente especificadas, nem o novo apoio de 1000 milhões destinado a aliviar o custo das empresas com o gás natural, nem as revisões efetuadas pelo Governo ao custo anunciado de outras medidas. Só estas novas medidas e revisões em alta de medidas existentes foram suficientes para agravar a estimativa de défice para 2022 em aproximadamente 1600 milhões, para um total de 1,9% do PIB.

Para 2023, os efeitos orçamentais das medidas mitigadoras também deterioram as perspetivas anteriormente publicadas em políticas invariantes que apontavam para uma situação de equilíbrio orçamental: o Governo estima um défice de 0,9% do PIB; um cálculo próprio do CFP aponta para 1,1% de défice, mas esse cálculo é particularmente sensível à evolução da outra despesa de capital, que caso venha a apresentar a redução prevista na proposta de orçamento reduziria o desequilíbrio em 0,4 p.p. do PIB. A redução do défice entre 2022 e 2023 deve-se em boa medida à redução dos custos com a pandemia e à não repetição em 2023 de algumas das medidas recentemente anunciadas para mitigar o efeito da inflação (de entre as quais se destaca o pacote "Famílias Primeiro" e os referidos 1000 milhões destinados a aliviar a fatura de gás das empresas).

Um agravamento da situação económica nos principais países destino das nossas exportações de bens e serviços, incluindo de turismo, assim como um agravamento superior ao esperado dos preços, em particular os da energia e bens alimentares, constituem os principais riscos orçamentais, pelo impacto que teriam na arrecadação de receita e na necessidade de reforçar os apoios às famílias e às empresas.

Ao nível sectorial, salienta-se o esforço de reforçar o orçamento da saúde, cronicamente suborçamentado. Contudo, esse esforço financeiro deve ser necessariamente

acompanhado de uma efetiva gestão do sistema que promova a eficiência no uso desses recursos, com um reforço dos mecanismos de controlo e de avaliação que permita aumentar a autonomia e a responsibilização dos gestores, tendo em vista terminar com a acumulação de défices no SNS e os pagamentos em atraso a fornecedores apenas regularizados no final de cada ano por via de injeções de capital. Espera-se que os planos de atividade e orçamento sejam efetivamente orientadores da atividade, o que se pressupõe uma aprovação atempada, que não se tem verificado.

A inserção da proposta de orçamento anual numa perspetiva plurianual continua completamente prejudicada pela insuficiência desse quadro plurianual como exaustivamente documentado neste Relatório. Este necessita de vários aperfeiçoamentos legislativos e de vontade política firme para se tornar efetivo. A ausência de progressos visíveis na implementação da orçamentação por programas e na conclusão da implementação do novo sistema contabilístico (SNC-AP), apesar da existência de uma unidade totalmente dedicada à implementação desses processos no Ministério das Finanças (a UniLEO), em muito dificultam a criação das condições de base indispensáveis para que a perspetiva plurianual seja uma realidade entre nós.

Por fim, cumpre assinalar o impacto da inflação sobre as contas públicas no longo prazo e, em particular, sobre a sustentabilidade da dívida pública portuguesa. Para além do já mencionado efeito pela via do saldo primário (aumento da receita fiscal não imediatamente acompanhado da atualização da despesa primária), a dinâmica da dívida surge favoravelmente influenciada de forma dupla. Por um lado, ao concorrer para um maior crescimento nominal da economia, a inflação contribui para a redução do peso da dívida pública no produto. Por outro lado, por força do chamado efeito dinâmico, enquanto o crescimento nominal se mantiver em níveis superiores ao da taxa de juro implícita, a trajetória de redução do rácio da dívida pública disso mesmo se beneficiará. A maturidade relativamente longa do nosso *stock* de dívida, por alguns criticada no passado, permite nesta conjuntura de subida de taxas de juro amortecer consideravelmente a subida do custo médio da dívida, assim as necessidades líquidas de financiamento estejam controladas. Com efeito, dos 24,1 p.p. do PIB que o rácio da dívida pública se deverá reduzir entre o final de 2020 e 2023, 19,3 p.p. do PIB (80%) ficar-se-ão a dever a este efeito dinâmico, caso a previsão da proposta de orçamento se confirme. No domínio estritamente financeiro trata-se de um intervalo raro e muito benigno para este efeito, devendo, pois, ser aproveitado na medida do possível para reduzir o peso da nossa dívida e trazendo-o pelo menos para a média da União Europeia, até porque, em virtude da já antevista mudança nas condições de financiamento do Estado, será um intervalo de muito curta duração.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Da execução de 2022 à previsão orçamental para 2023

A Proposta de Orçamento do Estado (POE/2023) prevê para 2023 um défice de 0,9% do PIB, superior em 0,2 p.p. ao objetivo constante no Programa de Estabilidade apresentado em março pelo anterior Governo Constitucional (PE2023). Os encargos com juros justificam este maior défice refletindo o agravamento do custo de financiamento nos mercados. Apesar desta revisão, excluindo o efeito de medidas *one-off*, o ritmo de redução anual prevista para o défice é, ainda assim, superior ao previsto nesse documento. A melhoria prevista para o saldo permite aproximá-lo de uma posição mais perto do equilíbrio, permitindo criar uma margem de segurança capaz de responder às flutuações cíclicas normais sem incorrer em situação de défice excessivo.

A dissipação dos efeitos de medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico são responsáveis pelo maior contributo para redução do défice em termos absolutos (nominais), acompanhado em menor escala pelo cenário macroeconómico cujo contributo reflete essencialmente o efeito dos preços num contexto de inflação. No conjunto, a dimensão no saldo daqueles contributos ascende a 8808 M€, mais do que suficiente para acomodar o impacto desfavorável no saldo das medidas discricionárias de natureza permanente explicitadas na POE/2023 (7280 M€) e o impacto igualmente desfavorável de uma maior despesa com medidas *one-off* em 2023 (436 M€).

A redução nominal prevista para o défice em 2023 depende ainda da concretização de "outros efeitos" com impacto positivo no saldo de 1050 M€, que não têm tradução no cenário macroeconómico nem na explicitação de medidas de política que lhe está subjacente. Parte do impacto no saldo destes "outros efeitos" decorre dos efeitos de medidas não especificadas na previsão, ou da utilização condicionada das dotações orçamentais que o decisor político tem ao seu dispor, num quadro de gestão discricionária que assegure os objetivos orçamentais.

Ainda no âmbito da avaliação da previsão orçamental para 2023, o exercício de projeção do CFP realizado com base no cenário macroeconómico e nas medidas de política previstas na POE/2023 aponta para um défice de 1,1% do PIB e um rácio da dívida de 111% PIB. No entanto, esta projeção resultaria inferior em 0,4 p.p. para cada um daqueles indicadores, caso se admitissem os pressupostos do Ministério das Finanças para a redução da "outra despesa de capital".

Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2023

A POE/2023 prevê que a receita das AP em rácio do PIB se situe em 44,5%, mais 0,4 p.p. do PIB do que o estimado para 2022. A receita de capital contribuirá com o aumento do seu peso no PIB em 0,9 p.p. do PIB, traduzindo a expetativa do aumento das transferências a receber ao abrigo do PRR, a qual mais do que compensa o decréscimo de 0,5 p.p. do PIB previsto para a carga fiscal, um indicador que de acordo com estimativa do MF para 2022 terá atingido um novo máximo desde 1995 (35,6% do PIB). Nominalmente, a receita pública deverá ascender a 111 027 M€, crescendo 6218 M€ face ao valor estimado para o ano anterior. A receita fiscal e contributiva justificará parte desse crescimento assente, em grande medida, na evolução esperada para o cenário macroeconómico inscrito na POE/2023. A previsão da receita fiscal aponta para

uma variação ligeiramente acima da esperada para os agregados macroeconómicos subjacentes, devido ao facto de os impostos indiretos, e mais concretamente o IVA e os IEC, apresentarem elasticidades face ao consumo privado nominal acima da unidade, pese embora esta aparente sobrestimação ser sobretudo reflexo de uma subavaliação da estimativa de execução para 2022. Note-se, ainda, que uma eventual sobrestimação da tributação indireta seria compensada pelo facto de o IRC apresentar uma elasticidade que se encontra substancialmente abaixo da unidade (0,5), levando a um crescimento desta receita consideravelmente abaixo da evolução prevista para a atividade económica. Assim, com base no cenário macro da proposta de orçamento, a receita fiscal no próximo ano afigura-se como genericamente atingível. A evolução da receita contributiva está sustentada, fundamentalmente, no aumento previsto para as contribuições sociais efetivas que, com uma elasticidade face às remunerações igual à unidade, deverão apresentar um crescimento mais moderado do que o sugerido pelo padrão de evolução exibido nos últimos anos. Já a receita não fiscal e não contributiva, impulsionada pelos fundos a receber no âmbito do PRR justificará um contributo semelhante para a evolução do total da receita pública, sugerindo este crescimento uma sobrestimação, devido à não especificação de medidas que justifiquem o acréscimo inscrito pelo MF na POE/2023.

O peso da despesa pública no PIB deverá baixar de 46,0% em 2022 para 45,4% em 2023. Esta redução prevista de 0,6 p.p. do PIB (que excluindo o efeito do PRR seria de 1,7 p.p. do PIB) beneficia do efeito do denominador, uma vez que o crescimento do produto nominal previsto (4,9%) é superior ao da despesa pública (3,7%). Em termos nominais, a despesa das AP deverá aumentar 3995 M€ e atingir 113 233 M€ em 2023. O acréscimo previsto é maioritariamente justificado pela despesa corrente primária, que deverá aumentar 2220 M€, dos quais 1430 M€ nas despesas com pessoal (será o aumento nominal mais expressivo desde 2013, sobretudo em função dos aumentos salariais e da valorização das carreiras nas AP) e 1388 M€ no consumo intermédio (no âmbito do qual o MF prevê um efeito de *carry-over* na ordem dos 1078 M€). Em sentido oposto, o MF prevê reduções de 1002 M€ nos subsídios e de 71 M€ nas prestações sociais, no pressuposto da dissipação do impacto dos apoios extraordinários às famílias e empresas concedidos no contexto do choque geopolítico e da subida dos preços, bem como da eliminação das medidas COVID-19 no final do corrente ano. Assinale-se, contudo, que no caso das prestações sociais as medidas apresentadas na POE/2023 implicam uma redução bastante mais expressiva, o que sugere que possa haver margem orçamental para a adoção de novas medidas de política. Pela primeira vez desde 2014, os encargos com juros deverão registar um aumento (de 1197 M€), interrompendo a tendência de redução evidenciada desde então. No âmbito da despesa de capital está previsto um aumento de 578 M€, em resultado de um acréscimo de 2323 M€ na FBCF (que será o mais expressivo da série estatística do INE em termos absolutos, impulsionado pela aceleração dos investimentos públicos a realizar ao abrigo do PRR) e de uma redução de 1746 M€ na "outra despesa de capital", ainda que as medidas de política especificadas pelo MF não justifiquem um decréscimo tão expressivo.

Postura da política orçamental

O défice estrutural subjacente à POE/2023 deverá situar-se nos 0,9% do PIB. Esta estimativa, que exclui o efeito do ciclo económico e as medidas pontuais e temporárias, aponta para uma melhoria do saldo estrutural em 1,5 p.p. do PIB em 2023, no contexto de uma postura da política orçamental restritiva procíclica. A vertente restritiva é

mitigada pelo PRR que permite conferir à economia um estímulo direto superior a 1% do PIB que não se reflete no agravamento do défice.

Quadro Plurianual das Despesas Públicas

Em simultâneo com a POE/2023 foi apresentada uma proposta de lei das grandes opções em matéria de planeamento que integra um quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) para o período de 2023 a 2027. Esta situação denota uma continuada prevalência da lógica orçamental anual em detrimento da perspetiva de médio e longo prazo o que leva a que, na prática, o QPDP constitua presentemente mais um exercício formal do que um instrumento de responsabilização orçamental. O quadro plurianual apresenta ainda diversas fragilidades, nomeadamente quanto à transparência orçamental.

Dívida Pública

O Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida pública se reduza pelo terceiro ano consecutivo, antecipando uma descida de 4,2 p.p. do PIB, para 110,8% do PIB em 2023. O efeito dinâmico justifica esta diminuição, fortemente influenciado pelo efeito PIB (-5,4 p.p. do PIB), e também pelo efeito saldo primário (-1,6 p.p. do PIB). Estes contributos favoráveis para a redução do rácio da dívida pública anulam o impacto desfavorável do efeito juros (2,5 p.p.) e do ajustamento défice-dívida (0,3 p.p. do PIB). As necessidades brutas de financiamento do Estado deverão, de acordo com a previsão do MF, aumentar em 2023, sendo o financiamento líquido do Estado assegurado principalmente por Obrigações do Tesouro (104% das emissões líquidas).

O aumento expressivo dos juros previsto na POE/2023 reflete-se na subida da taxa de juro implícita da dívida pela primeira vez desde 2011. O MF prevê que esta taxa de juro se eleve de 1,8% em 2022 para 2,2% do *stock* médio da dívida em 2023. É expectável que o atual contexto de aumento da inflação e consequentes medidas de normalização da política monetária, bem como a incerteza gerada pela guerra Rússia-Ucrânia, continuem a contribuir para a subida gradual dos custos de financiamento. Por outro lado, assinala-se que a repercussão do aumento das taxas de juro no custo da dívida será efetivada de forma gradual, pois incide apenas sobre a proporção de dívida a refinanciar anualmente. No exercício do CFP que incorpora os pressupostos subjacentes à POE/2023, projeta-se um peso dos juros inferior (2,2% do PIB) ao previsto pelo Ministério das Finanças para 2023 (2,5% do PIB).

Riscos Orçamentais

Sobre a previsão orçamental para 2023 impendem alguns riscos orçamentais que foram assinalados pelo CFP no âmbito da atualização das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026, e que a análise à POE/2023 vem reforçar. Neste âmbito sublinham-se os três principais riscos que se prendem com: (i) um cenário macroeconómico mais desfavorável do que o subjacente à POE/2023, o que implicaria, desde logo, um menor volume de receita arrecadada e um maior montante de despesa pública, conduzindo a um maior défice orçamental e dívida pública (ii) a necessidade de adoção de novas medidas de política, ou prolongamento de medidas já existentes, destinadas ao apoio de famílias e empresas como resposta à intensificação dos efeitos decorrentes do choque geopolítico, não sendo de excluir, o eventual prolongamento de algumas medidas de mitigação da crise pandémica, em resultado do surgimento de novas variantes; e (iii) os demais riscos contingentes identificados no relatório.

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2023 (POE/2023). Este Relatório foi antecedido pelo Parecer do CFP sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado, elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual),[1] da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º, ambos do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

A análise realizada neste relatório tem por base a informação constante na Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª que aprova o Orçamento do Estado para 2023, doravante POE/2023, apresentada na Assembleia da República no passado dia 10 de outubro, no Projeto de Plano Orçamental para 2023 enviado à Comissão Europeia (CE) no dia 14 de outubro e na informação adicional fornecida pelo MF ao CFP nos dias 11, 13, 14, 17, 18 e 20 do mesmo mês. O CFP agradece aos serviços do Ministério das Finanças toda a colaboração e disponibilidade manifestada na prestação dos esclarecimentos adicionais e no envio mais tempestivo da informação solicitada.

Os agregados orçamentais das administrações públicas não foram ajustados do efeito de medidas pontuais e temporárias e de outros fatores especiais. No entanto, esse ajustamento é devidamente assinalado quando relevante para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental.

O presente relatório encontra-se estruturado do seguinte modo: i) o Capítulo 2 avalia as previsões orçamentais, designadamente a sua coerência; ii) o Capítulo 3 debruça-se sobre a orientação da política orçamental; e iii) no Capítulo 4 analisa-se a dívida pública.

Tendo em conta que a POE/2023 deu um primeiro passo no sentido da implementação da Orçamentação Verde (um processo através do qual são identificados os contributos ambientais e climáticos de cada rubrica orçamental), a Caixa 3 do presente relatório aborda esta temática, procurando-se comparar a metodologia utilizada na POE/2023 com a que está definida em termos internacionais nesta matéria.

[1] A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, foi alterada pelas leis 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto e 10-B/2022, de 28 de abril.

2. ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS

A avaliação da previsão orçamental constitui um dos elementos centrais para aferir se a mesma é coerente com o cenário macroeconómico em que se baseia e com as medidas política que lhe estão subjacentes. Com esse propósito, procede-se a uma sistematização das medidas de política que integram a POE/2023 e do respetivo impacto previsto, distinguindo-se as medidas que tendo sido legisladas em anos anteriores produzem efeitos (carry-over) em 2023, das novas medidas que o Governo se propõe adotar em 2023. Em seguida avalia-se, em termos nominais, se a previsão dos agregados orçamentais e das suas rubricas incorpora o efeito daquelas medidas e se reflete a evolução das respetivas bases macroeconómicas associadas. Este exercício permite identificar rubricas cuja previsão orçamental difere do indexante macroeconómico e das medidas explicitadas pelo Governo, apontando, assim, para uma evolução da receita e despesa superior ou inferior ao previsto, o que pode sugerir a falta de especificação de medidas, pressões ou eventuais margens de segurança na previsão orçamental. Ainda no âmbito da avaliação da previsão orçamental para 2023, o CFP apresenta adicionalmente um exercício de projeção em que, tendo em conta o cenário macroeconómico e as medidas de política do MF previstas na POE/2023, afere a plausibilidade da previsão para o saldo e dívida pública em rácio do PIB.

2.1 Medidas de política subjacentes à POE/2023

Medidas de política aprovadas em anos anteriores com impacto em 2023

De acordo com a POE/2023, as medidas de política legisladas em anos anteriores implicam um agravamento do saldo orçamental de 5,4 mil M€ em 2023, um valor muito superior ao indicado pelo MF à Assembleia da República no passado mês de setembro. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) determina que o Governo deve disponibilizar à Assembleia da República o Quadro de Políticas Invariantes (QPI) até ao dia 31 de agosto.[2] O QPI foi entregue no início de setembro[3] e apontava para que as medidas de política legisladas em anos anteriores implicassem um agravamento do saldo de 3,9 mil M€ em 2023. Este impacto negativo foi substancialmente revisto em alta na POE/2023: o MF aponta agora para um agravamento de 5,4 mil M€, mais 1,5 mil M€ do que o previsto em setembro. Mais de três quartos dessa revisão ocorreu nos juros devidos pelas AP (+606 M€) e no consumo intermédio (+528 M€), rubricas em que o impacto previsto duplicou no espaço de um mês (Quadro 1). Na nota metodológica que acompanhou o QPI enviado em setembro, o MF referia que "a informação constante do QPI poderá ser atualizada consoante a informação que venha a ser disponibilizada até à entrega do Orçamento do Estado para 2023". Trata-se, contudo, de uma atualização substantiva, que acabou por prejudicar o propósito legal subjacente à apresentação precoce do quadro de políticas invariantes à Assembleia da República, desde logo o de permitir o conhecimento e antecipação de medidas impactantes no OE para o ano seguinte. De resto, a expressiva revisão efetuada pelo MF também teve impacto na elaboração das projeções orçamentais publicadas em

[2] Nos termos do n.º 2 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

[3] Uma vez que o Governo solicitou à Comissão de Orçamento e Finanças que o prazo de entrega do QPI fosse alargado, por forma a integrar o pacote de apoio «Famílias Primeiro» para mitigar os efeitos da inflação.

setembro pelo CFP, no âmbito da atualização das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026.

Quadro 1 – Revisão do Quadro de Políticas Invariantes (em M€)

Medida	QPI		Diferença
	set/23	POE/2023	
Impacto total na variação do saldo	**3 902**	**5 403**	**1 501**
do qual:			
Consumos intermédios (inclui Saúde)	550	1 078	528
Juros devidos pelas AP	591	1 197	606
Dedução de IRS a partir do 2.º filho		10	10
Atualização do Indexante dos Apoios Sociais		155	155
Transição para o mercado regulado gás		60	60

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: os valores refletem variações em 2023 face a 2022; todas as variações têm sinal positivo porque traduzem pressões orçamentais para 2023, refletindo a perda de receitas (por exemplo a medida de transição para o mercado regulado do gás natural deverá implicar uma perda de receita de IVA de 60 M€) e o aumento de despesas estruturais das AP na ótica das Contas Nacionais, quer por via de medidas de política que, por terem sido legisladas em momentos anteriores, passaram a ser constantes para os anos futuros, quer por uma evolução estrutural da despesa que não depende do ciclo económico; QPI – Quadro de Políticas Invariantes.

Receita

As medidas de política legisladas em anos anteriores terão um impacto ligeiramente negativo em 2023. Esse impacto deverá penalizar a receita pública e o saldo orçamental em 193 M€ no próximo ano (Quadro 2). Este impacto refletirá, essencialmente, medidas de âmbito fiscal, tais como: o incentivo fiscal à recuperação (-150 M€) e a majoração dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal em sede de IRC (-60 M€); o efeito na receita de IVA da transição para o mercado regulado de gás (-60 M€) e a redução do IVA nos primeiros 100 kWh/mês da eletricidade das famílias (-67 M€). Além destes acrescem, ainda, os efeitos da dedução do IRS a partir do 2.º filho (-10 M€), do complemento do abono de família (-30 M€) e do incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de produção de energias renováveis à rede (-5 M€) em sede de IRS. Em sentido contrário, e ainda que de modo insuficiente para compensar os impactos negativos atrás descritos, é esperado um acréscimo da receita de IRS (62 M€) e das contribuições sociais (158 M€), decorrente dos aumentos resultantes das novas admissões em curso, da atualização da RMMG e das progressões e promoções.

Despesa

As medidas de política aprovadas em anos anteriores implicam um aumento da despesa pública em 2023 de 5200 M€, dos quais 3290 M€ na despesa corrente primária. A rubrica de despesa mais pressionada por esse efeito é a das prestações sociais (+1793 M€), salientando-se o aumento dos encargos com pensões (+1427 M€, dos quais 1155 M€ na sequência da atualização já aprovada).[4] No consumo intermédio, as

[4] De acordo com o artigo 5.º da Lei n.º 19/2022, de 21 de outubro, a atualização será de 4,43% para as pensões de valor até duas vezes o valor do IAS; de 4,07% para as pensões de valor entre duas e seis vezes o IAS; e de 3,53% para as pensões de valor superior a seis vezes o valor do IAS.

medidas aprovadas em anos anteriores deverão justificar um acréscimo de 1078 M€ no próximo ano, devido a compromissos das AP relacionados com a Saúde e aos gastos operacionais das diversas entidades, incluindo o aumento expectável de encargos motivados pelo aumento dos preços dos bens e serviços. As pressões sobre as despesas com pessoal totalizam 512 M€, dos quais mais de metade correspondem a encargos com progressões e promoções por avaliação de desempenho (284 M€).[5]

No âmbito da despesa de capital, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) deverá aumentar 714 M€ em 2023 devido ao efeito de medidas aprovadas em anos anteriores. Cerca de dois terços desse acréscimo decorrem de investimentos estruturantes da administração central, em contratação ou em execução, que em contas nacionais representarão um aumento de 457 M€ face a 2022, sobretudo nas áreas dos transportes (Ferrovia 2020 e expansão das redes de metropolitano).

É esperado um significativo aumento da despesa com juros em 2023, invertendo a tendência registada nos últimos anos. No cenário base de políticas invariantes, encontra-se previsto um acréscimo de 1197 M€ face a 2022, relacionado com os juros da dívida pública e com os custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas.

[5] Tecnicamente, os encargos com progressões e promoções, assim como os relacionados com as pensões, não constituem um verdadeiro efeito de *carry-over* de medidas, mas antes um acréscimo de despesas que decorre do normal funcionamento das regras definidas no Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) e das atualizações das pensões que são realizadas anualmente. O CFP optou por manter a classificação adotada pelo MF, de modo que a análise das medidas de política fosse comparável com o publicado pelo MF no Relatório da POE/2023.

Quadro 2 – Medidas de política orçamental aprovadas em anos anteriores a 2023 (em M€)

Componente/medida	Variação 2022/2023
Total da Receita	**-193**
Impostos diretos	**-193**
IRS - Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal	62
IRS - Dedução do IRS a partir do 2.º filho	-10
IRS - Complemento abono de família	-30
IRS - Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente produção de energias renováveis à rede	-5
IRC - Incentivo fiscal à recuperação	-150
IRC - Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e alimentação animal	-60
Impostos indiretos	**-127**
IVA - Redução do IVA da eletricidade	-67
IVA - Transição para o mercado regulado de gás	-60
Contribuições sociais	**158**
Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal	158
Vendas	**-31**
Isenção das taxas moderadoras	-31
Total da Despesa	**5 200**
Despesas com pessoal	**512**
Progressões e Promoções	284
Contratações em curso	110
Aumento do RMMG	118
Consumo Intermédio	**1 078**
Consumos Intermédios (inclui Saúde)	1 078
Prestações Sociais	**1 793**
Aumento das prestações sociais - atualização do IAS	155
Gratuitidade das creches (ano letivo 2022/2023)	40
Pensões | ef. Composição = Aumento pensão Média + (entradas vs saída de pensionistas)	272
Atualização regular pensões	1 155
Abono de família (alteração dos escalões + elegibilidade)	13
Pacote Garantia Infância	49
Aumento de lugares na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados	43
Manutenção dos preços dos passes e tarifas	66
Outra despesa corrente	**-93**
Transferência para o Orçamento da União Europeia	-93
FBCF	**714**
Investimentos estruturantes	457
Entrega de material militar	172
Lei de Programação Militar	20
Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna	64
Juros	**1 197**
Juros devidos pelas APs	1 197
Impacto na variação do saldo	**-5 393**

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: Sinal (+) pressão orçamental /sinal (-) poupança orçamental; o aumento da despesa decorrente do Pacote Garantia para a Infância (49 M€) corresponde ao indicado no Quadro 4.17. do relatório da POE/2023; o presente quadro identifica como medidas de política "Progressões e Promoções", "Aumentos das prestações sociais", "Pensões | Ef. composição" e "Atualização regular das pensões", embora estas tecnicamente não o sejam. O acréscimo dessas despesas decorre do normal funcionamento das regras definidas no Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública e das atualizações das pensões e de outras prestações da Segurança Social que são realizadas anualmente com base na legislação em vigor. O CFP optou por mantê-las no presente quadro para que a análise das medidas de política fosse comparável com o publicado pelo MF; o quadro não inclui medidas *one-off*.

Novas medidas de política orçamental

As medidas de política orçamental propostas pelo Executivo para 2023 terão um impacto negativo no conjunto da receita das AP. De acordo com o MF, o impacto das medidas de política previstas para o próximo ano deverá ser negativo em 869 M€ (Quadro 3), resultando, exclusivamente, da adoção de novas medidas de âmbito fiscal, de onde se destacam as que incidem sobre os impostos diretos (-878 M€). A este respeito, salienta-se que as alterações propostas para o IRS representarão a maior parte do impacto negativo previsto para o próximo ano (-863 M€), explicando a quase totalidade deste efeito as medidas[6]: (i) de atualização dos escalões (-300 M€); (ii) de redução das retenções na fonte para apoiar encargos com habitação (-250 M€); (iii) da reforma do Mínimo de Existência (-200 M€); e (iv) da redução das taxas (-200 M€). Apesar da sua menor dimensão, sublinha-se ainda o impacto negativo proveniente das medidas de política planeadas para os impostos indiretos (-251 M€) relativas à adoção de legislação ao nível do ISP (-385 M€). A compensar parcialmente estes efeitos negativos estará o impacto positivo do aumento da massa salarial dos funcionários públicos sobre o IRS (102 M€) e as contribuições sociais (260 M€), bem como o efeito da atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT e IMT (134 M€).

A despesa decorrente de novas medidas (excluindo *one-offs*) deverá implicar um aumento líquido da despesa de 840 M€ face a 2022. Esse acréscimo líquido terá impacto exclusivamente na despesa corrente primária, salientando-se o aumento das despesas com pessoal de 918 M€, na sequência das medidas de valorização salarial, de alteração de carreiras e de aumento do subsídio de alimentação.[7] A despesa com prestações sociais deverá aumentar 63 M€ pelo efeito de novas medidas, dos quais 53 M€ relativos ao reforço do complemento solidário para idosos. Em sentido oposto, o MF prevê uma poupança de 141 M€ a obter no âmbito do exercício de revisão da despesa.[8]

---

[6] De acordo com o MF, o novo modelo das tabelas de retenção na fonte de IRS previsto para a segunda metade de 2023, baseado num sistema de taxas marginais em vez do atual sistema de taxa única, não deverá ter qualquer custo orçamental em 2023. Apesar de ainda não serem conhecidas as novas tabelas de retenção, cumpre sinalizar que o real impacto orçamental desta alteração ficará dependente do efetivo delineamento das novas tabelas, uma vez que, se o objetivo do legislador for a integral aproximação da retenção efetuada mensalmente ao valor do IRS efetivamente devido por cada contribuinte, o montante das retenções na fonte da segunda metade de 2023 teria de refletir, necessariamente, a diminuição de receita associada a esta alteração. Note-se, contudo, que o impacto negativo sobre a receita de IRS seria intertemporalmente neutro, na medida em que um menor nível de receita arrecadado pelo Estado em 2023 seria integralmente compensado pela redução do valor dos reembolsos a pagar aos contribuintes no ano de 2024.

[7] De acordo com o relatório da POE/2023, os trabalhadores das AP com salários brutos até 2600€ beneficiarão de um aumento de 52,11€/mês e os que aufiram mais de 2600 M€ terão uma atualização de 2% em 2023 (impacto total de 620 M€). Acresce a valorização das carreiras de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional (impacto de 221 M€, assegurando-se a diferenciação adequada entre as carreiras), bem como o aumento do subsídio de alimentação (77 M€).

[8] O CFP incluiu esta poupança integralmente em consumo intermédio, à semelhança do considerado pelo MF no "Quadro 3.5. - Medidas Discricionárias incluídas no Projeto de Plano Orçamental" que integra os Elementos informativos e complementares ao relatório da POE/2023. Contudo, no Quadro 2.10. do relatório da POE/2023 constata-se que o valor de 141 M€ resulta sobretudo de iniciativas de aumento da receita própria (89,7 M€) e, em menor grau, de iniciativas geradoras de poupanças na despesa (51,7 M€).

Quadro 3 – Novas medidas de política orçamental com impacto em 2023 (em M€)

Componente/medida	Variação 2022/2023
Total da Receita	**-869**
Impostos diretos	**-878**
IRS - Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	102
IRS - Atualização dos escalões a 5,1%	-300
IRS - Redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação	-250
IRS - Reforma do Mínimo de Existência	-200
IRS - Redução transversal das taxas	-200
IRS - Alargamento do IRS Jovem	-15
IRC - Ajustamento nas tributações autónomas	-5
IRC - Suspensão agrav. tributações autónomas empresas com prejuízos fiscais	-10
Impostos indiretos	**-251**
ISP - Redução do imposto	-335
ISP - Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	-25
ISP - Fim gradual das isenções de ISP	5
ISP - Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	-30
Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4%	134
Contribuições sociais	**260**
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	260
Total da Despesa	**840**
Despesas com pessoal	**918**
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%	620
Alteração de carreiras	221
Aumento do subsídio de alimentação	77
Consumo Intermédio	**-141**
Exercício de revisão da despesa	-141
Prestações Sociais	**63**
Reforço do Complemento Solidário para Idosos	53
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	10
Impacto na variação do saldo	**-1 709**

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: o impacto positivo na receita decorrente do aumento das despesas com pessoal foi calculado pelo CFP, porque não foi incluído pelo MF no Quadro 3.2. do relatório da POE/2023; o quadro não inclui medidas *one-off*.

Impacto orçamental de outras medidas

O impacto negativo decorrente da redução das receitas associadas às medidas de resposta à pandemia e ao choque geopolítico penalizarão a receita em 2023 no montante de 975 M€. Este efeito negativo que incide sobre a receita não fiscal e não contributiva reflete a expectativa de que em 2023 não ocorrerão novos apoios da União Europeia no âmbito da resposta à COVID-19 e ao choque geopolítico. Com efeito, o MF espera para 2023 uma diminuição no mesmo montante dos fundos da União Europeia recebidos em 2022 no âmbito do REACT – EU para financiamento das medidas de resposta à COVID-19 (-330 M€), como também no financiamento de medidas adotadas pelo Estado Português para mitigar os efeitos do choque geopolítico (-645 M€) - Quadro 4.

Quadro 4 – Outras medidas de política orçamental (em M€)

Componente/medida	Variação em 2023 face a 2022			
	COVID-19	Apoios*	Total	PRR
Total da Receita	**-330**	**-645**	**-975**	**2 673**
Outra receita corrente | Fundos Europeus	**-330**	**-645**	**-975**	**812**
PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)			0	812
COVID19 - REACT EU	-330		-330	
Choque Geopolítico - Receita de Fundos Europeus		-645	-645	
Outra receita de capital | Fundos Europeus			**0**	**1 861**
PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)			0	1 861
Total da Despesa	**-2 062**	**-4 037**	**-6 099**	**2 852**
Despesas com pessoal	**-67**		**-67**	**35**
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)			0	35
Medidas COVID-19 - Saúde	-67		-67	
Consumo Intermédio	**-211**		**-211**	**521**
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)			0	521
EPI e vacinas	-211		-211	
Prestações sociais	**-729**	**-2 041**	**-2 770**	
Complemento excepcional pensionistas		-1 000	-1 000	
Apoio excepcional trabalhadores		-730	-730	
Apoio excepcional a crianças e jovens		-134	-134	
Famílias mais carenciadas		-127	-127	
Choque geopolítico| Apoio aos refugiados		-50	-50	
Isolamento Profilático e Sub. Soença	-307		-307	
Outras prestações sociais que não em espécie	-122		-122	
Prestações sociais em espécie | Testes COVID-19	-300		-300	
Subsídios	**-455**	**-543**	**-998**	**35**
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)				35
Subsídio às empresas pela subida custos do gás		-235	-235	
Apoio ao emprego ativo e à formação qualificada de trabalhadores		-100	-100	
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias		-101	-101	
Apoio fin. extraord. setor do transporte ferroviário de mercadorias		-15	-15	
Agricultura e Pescas		-72	-72	
Formação e Requalificação em Competências Verdes		-20	-20	
Lay off simplificado e Apoio à Retoma Progressiva	-54		-54	
Incentivo financeiro extraord à normalização atividade empresarial	-120		-120	
Programa Apoiar	-230		-230	
Programa Apoio Redução Tarifária Transportes Públicos (PART)	-50		-50	
Outra Despesa Corrente		**-453**	**-453**	**221**
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)				221
AUTOvoucher		-133	-133	
Acelerar a eficiência e a transição energética		-290	-290	
Apoio à promoção externa e internacionalização das empresas		-30	-30	
FBCF				**1 266**
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)				1 087
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por empréstimos)				179
Outra despesa de Capital	**-600**	**-1 000**	**-1 600**	**774**
Apoio financeiro à TAP	-600		-600	
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)				774
Financiamento parcial do custo do gás às empresas		-1 000	-1 000	
Impacto na variação do saldo	**1 732**	**3 392**	**5 124**	**-179**

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: (*) o quadro apresenta a variação do impacto de "Outras medidas" em 2023, para além das medidas identificadas no Quadro 2 e no Quadro 3. Concretamente, o quadro ilustra a variação do impacto de medidas COVID-19 e dos (*) apoios extraordinários às famílias e empresas no contexto do choque geopolítico (incluindo o financiamento parcial do custo do gás às empresas), bem como a variação prevista da receita e da despesa no âmbito do PRR; não inclui medidas *one-off*.

No lado da despesa, a dissipação do impacto de medidas COVID-19, bem como de medidas adotadas no contexto do choque geopolítico e de subida da inflação, beneficiará o saldo orçamental de 2023 em 6099 M€. Pressupondo um controlo da situação pandémica, a POE/2023 aponta para que em 2023 o impacto na despesa decorrente de medidas COVID-19 ascenda a 350 M€ ou 0,1% do PIB, um valor bastante inferior aos 2412 M€ ou 1,0% do PIB estimados para o corrente ano. A esse contributo favorável de 2062 M€ para a redução da despesa pública acresce uma diminuição de 4037 M€ por via da dissipação de medidas relacionadas com o choque geopolítico e com a mitigação do impacto da inflação (incluindo o financiamento parcial do custo do gás às empresas).

De acordo com a POE/2023, as medidas referidas no parágrafo anterior deverão justificar uma redução da despesa corrente primária de 4499 M€. Mais de 60% da diminuição da despesa corrente primária ocorrerá nas prestações sociais, rubrica em que o MF estima um decréscimo de 2770 M€ em 2023, sobretudo devido à eliminação do complemento excecional a pensionistas e do apoio excecional aos rendimentos (que em conjunto implicarão uma redução de 1730 M€ face a 2022)[9] e da eliminação de medidas relacionadas com a pandemia (menos 729 M€, justificados sobretudo pela eliminação de despesas relacionadas com o isolamento profilático e subsídio de doença e com testes COVID-19). A eliminação de medidas deverá implicar um decréscimo da despesa com subsídios de 998 M€ em 2023, dos quais 465 M€ relativos a subsídios às empresas pela subida de custos do gás e ao Programa Apoiar em 2022.[10]

Na despesa de capital, a eliminação de medidas adotadas no contexto pandemia e da subida da inflação deverão produzir um impacto favorável no saldo orçamental em 1600 M€. Este contributo positivo para o saldo decorre na totalidade da eliminação do apoio extraordinário às empresas para suportarem os custos acrescidos com o gás natural (que implicará uma redução de 1000 M€ em 2023) e pelo facto de não estar previsto qualquer apoio financeiro adicional à TAP em 2023 (que acarretará uma diminuição de 600 M€, correspondente ao impacto previsto em contas nacionais para 2022).[11]

Quanto ao PRR, o MF prevê que a execução deste Plano ascenda a 3900 M€ (1,6% do PIB) em 2023, quase o quádruplo do que estima executar em 2022 (1048 M€). A execução prevista do PRR será suportada em cerca de 94% por subvenções da União Europeia, sobretudo receita de capital, que se prevê que atinja os 3673 M€ em 2023, mais 2673 M€ face ao estimado pelo MF para 2022. O restante financiamento que será assegurado por empréstimos a aplicar em formação bruta de capital fixo no montante de 227 M€, superior em 179 M€ ao estimado pelo MF para 2022, terá impacto negativo no saldo orçamental. Sem impacto no saldo orçamental, o acréscimo de subvenções da

[9] O complemento excecional a pensionistas consiste no pagamento de 50% do valor mensal da pensão a todos os pensionistas que aufiram até 5318€/mês, enquanto o apoio excecional aos rendimentos consiste no pagamento de 125€ a cada adulto residente não pensionista com um rendimento bruto até 2700€/mês. Ambos serão pagos de uma só vez no mês de outubro de 2022.

[10] O Programa APOIAR consiste num apoio de tesouraria, sob a forma de subsídio a fundo perdido, para apoio a empresas dos setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia de COVID-19.

[11] O apoio financeiro à TAP previsto para 2022 é de 990 M€, mas o respetivo impacto em contas nacionais ascende a 600 M€.

União Europeia (2673 M€) será aplicado em cerca de 70% (1861 M€) em despesa de capital, absorvendo a formação bruta de capital fixo mais de metade dessa fatia (1087M€) e a "outra despesa de capital" os restantes 774 M€, dirigido a outros sectores da economia que não a Administração Pública. O acréscimo restante de 812 M€ do pacote de subvenções da União Europeia previstos pelo MF serão aplicados em despesa corrente, dirigidos na quase totalidade a consumos intermédios e "outra despesa corrente", rubricas que beneficiarão do aumento de despesa em projetos PRR no montante respetivamente de 521 M€ e 221 M€.

2.2 Da execução de 2022 à previsão orçamental para 2023

A POE/2023 prevê para 2023 um défice de 0,9% do PIB, superior em 0,2 p.p. ao objetivo constante no Programa de Estabilidade apresentado pelo anterior Governo Constitucional em março (défice de 0,7% do PIB). O saldo orçamental permanecerá abaixo do limite de 3% do PIB para o défice estabelecido no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)[12]. A atualização da previsão para 2023 é explicada pela revisão em alta da despesa pública em 0,4 p.p. do PIB, mais 0,2 p.p. do que a efetuada para a receita. Os encargos com juros são responsáveis por cerca de 0,3 p.p. do PIB dessa revisão devendo-se o restante, sobretudo, à despesa corrente primária, induzida pela maior despesa com consumo intermédio. Apesar da revisão em alta do défice orçamental para 2023 resultar num menor ritmo de redução anual (1 p.p. do PIB) face ao previsto no PE/2023 (-1,3 p.p.), em termos ajustados, ou seja, excluindo o efeito de medidas *one-off* [13] essa diminuição anual revela-se superior (1,2 p.p. do PIB) quando comparado com o previsto pelo MF em março (1,1 p.p.).[14] A melhoria prevista para o saldo permite aproximá-lo de uma posição mais perto do equilíbrio, em resultado sobretudo de uma melhor posição estrutural do saldo, contribuindo, assim, para criar uma margem de segurança capaz de responder às flutuações cíclicas normais sem incorrer em situação de défice excessivo (ver secção 3.1).

A redução prevista pelo MF para atingir o objetivo de défice orçamental fixado para 2023 será obtida através de um aumento nominal da receita superior ao esperado para a despesa. A melhoria do saldo orçamental prevista para 2023 (2223 M€) dependerá inteiramente do comportamento da receita que deverá, segundo o MF, aumentar 6218 M€. Metade do incremento deste agregado será justificado pela receita fiscal e

---

[12] Salvo menção em contrário, no presente relatório o PIB é o avaliado em termos nominais e o valor considerado para o ano de 2023 ascende a 249 248,1 M€.

[13] No que se refere às medidas temporárias e não recorrentes (*one-off*) consideradas pelo CFP, a definição da sua natureza resulta de uma classificação própria, a qual é coincidente com a utilizada pelo MF para os anos de 2022 e 2023 (ver Capítulo 3).

[14] Para esta diferença contribui o impacto de medidas *one-off* na despesa em 2023 (0,2% do PIB) e um menor impacto dessas mesmas medidas em 2022 (0,1 p.p. do PIB), quando no Programa de Estabilidade 2022-2026, apenas se considerava em 2022 o impacto de medidas one-off na despesa equivalente a 0,2% do PIB. No caso do PE/2023 estão em causa as medidas *one-off* referentes à despesa com ativos por impostos diferidos e uma indemnização a pagar pela Infraestruturas de Portugal, enquanto que na POE/2023, apenas figura em 2022 a operação *one-off* relativa à despesa com ativos por impostos diferidos, existindo agora em 2023 três operações *one-off* não consideradas no PE/2023 para esse ano: a indemnização a pagar pela IP que transita para 2023, e outras duas novas operações relacionadas com uma nova despesa com ativos por impostos diferidos, e uma outra relativa a uma decisão judicial sobre barragens da EDP.

contributiva, refletindo o efeito ainda da inflação na cobrança de impostos e a resiliência do mercado de trabalho. A despesa pública, ainda que beneficiando do efeito de dissipação do impacto de várias medidas adotadas na resposta à crise pandémica e de medidas de apoio extraordinário a famílias e empresas para mitigar os efeitos do choque geopolítico e da subida dos preços deverá, de acordo com a POE/2023, elevar-se em 3995 M€ impulsionada sobretudo pela despesa corrente primária (2220 M€), designadamente pelo consumo intermédio, em resultado do agravamento dos custos de energia, e pelas despesas com pessoal, na sequência da atualização salarial, das progressões e promoções nas carreiras dos funcionário públicos, além de novas contratações. A despesa de capital dará um menor contributo (578 M€) para o aumento da despesa pública, devido em grande parte à redução da "outra despesa de capital", que reflete o efeito de base gerado pela medida de natureza pontual para financiamento dos custos de energia com o gás às empresas, realizada em 2022 (1000 M€). Não obstante a expressão deste efeito de base, o investimento previsto pelo MF registará um aumento de 2323 M€, fortemente impulsionado pela implementação do PRR.

2.2.1 Análise da coerência da previsão orçamental

Os desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa podem ser decompostos por um conjunto de fatores explicativos para aferir a coerência da previsão orçamental. A decomposição desses fatores, em termos nominais, mostra-se relevante para explicar os desenvolvimentos previstos para os agregados orçamentais e suas componentes, a qual traduz os impactos resultantes da:

i. **Evolução macroeconómica**, aproximada por via de um cálculo realizado pelo CFP que se baseia na utilização de valores prudentes para a elasticidade entre as variáveis orçamentais e as correspondentes bases macroeconómicas;[15]

ii. **Medidas aprovadas em anos anteriores**, cujos impactos afetam a previsão orçamental do ano seguinte (*carry-over* de medidas), sendo esses efeitos tidos em conta no cenário de políticas invariantes;

iii. Medidas discricionárias de natureza permanente (**novas medidas de política e o PRR**), introduzidas no cenário com medidas de política;

iv. **Medidas transitórias** que se integram igualmente no âmbito das medidas de política, ainda que de natureza não permanente, compreendendo os impactos previstos com as medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico;

[15] Os cálculos do CFP assumem uma elasticidade unitária para a evolução das variáveis orçamentais, face às bases macroeconómicas que lhe estão associadas: (i) impostos indiretos face ao consumo privado nominal; (ii) IRS face às remunerações; (iii) IRC face ao PIB; (iv) contribuições sociais efetivas face às remunerações (v) "outra receita corrente", receita de capital, subsídios, "outra despesa" e FBCF face ao PIB, apenas na componente assegurada por financiamento nacional; e (vi) vendas face ao IPC. A previsão do MF pode ter subjacente um valor mais elevado ou mais baixo do que o aqui considerado, o que neste exercício tem reflexo na estimativa de "outros efeitos".

v. **Medidas pontuais e medidas temporárias (doravante *one-off*)** previstas para 2022 e 2023;

vi. **Uma componente residual**, obtida por diferença, designada por "outros efeitos", que reflete os efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas e ainda outros efeitos não identificados que não se enquadram nas categorias anteriormente elencadas.

Com base na informação fornecida pelo MF, o Quadro 5 apresenta a decomposição dos fatores que explicam a evolução orçamental prevista para a conta das AP em 2023.

Quadro 5 – Da execução de 2022 à previsão da POE para 2023 - medidas de política com impacto orçamental (M€)

	Ano 2022	Fatores explicativos da coerência orçamental									Ano 2023
		Variações face ao ano anterior									
	Estim. MF (Não Ajust.)	Carry-over	Apoios extraord.*	COVID-19	PRR	Cenário Macro **	Novas Med. de Política	Exec. de garantias	*One-Offs* ***	Outros Efeitos	Estim. MF (Não Ajust.)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Receita total	**104 809**	**-193**	**-645**	**-330**	**2 673**	**4 643**	**-869**	**0**	**0**	**939**	**111 027**
Receita fiscal e contributiva	**89 420**	**-162**	**0**	**0**	**0**	**4 032**	**-869**	**0**	**0**	**83**	**92 504**
Impostos Indiretos	35 228	-127	0	0		1 372	-251			575	36 797
Impostos Diretos	25 045	-193		0		1 328	-878			-247	25 055
Contrib. para Seg. Social	29 148	158				1 331	260			-245	30 652
Rec. não fisc. e não contrib.	**15 389**	**-31**	**-645**	**-330**	**2 673**	**610**	**0**	**0**	**0**	**856**	**18 523**
Vendas	7 459	-31				301				121	7 850
Outra Rec. Corrente	6 266		-645	-330	812	310				364	6 776
Receita de Capital d.q.	1 664			0	1 861	0				372	3 897
Rec. sem fundos da U.E.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	72	73
Fundos União Europeia	1 663				1 861					300	3 824
Despesa total	**109 239**	**5 200**	**-4 037**	**-2 062**	**2 852**	**959**	**840**	**-82**	**436**	**-110**	**113 233**
Despesa primária	**104 179**	**4 003**	**-4 037**	**-2 062**	**2 852**	**959**	**840**	**-82**	**436**	**-110**	**106 977**
Despesa corrente primária	**93 124**	**3 290**	**-3 037**	**-1 462**	**812**	**583**	**840**	**0**	**0**	**1 195**	**95 343**
Consumo Intermédio	13 435	1 078		-211	521	0	-141			142	14 822
Despesas com Pessoal	25 782	512		-67	35		918			33	27 212
Prestações Sociais	45 076	1 793	-2 041	-729		218	63			626	45 006
Prest. que não em espécie	40 357	1 727	-2 041	-429			63			293	39 970
Prest. em espécie	4 719	66		-300		218				333	5 036
Subsídios	2 439		-543	-455	35	71				-111	1 437
Outra Desp. Corrente	6 391	-93	-453	0	221	293				507	6 866
Despesa de Capital	**11 055**	**714**	**-1 000**	**-600**	**2 040**	**376**	**0**	**-82**	**436**	**-1 306**	**11 633**
FBCF	6 295	714		0	1 266	234				109	8 618
FBCF Financ. Nacional	4 744	714		0		234	0	0		-190	5 502
FBCF Financ. UE	1 550	0	0	0	1 266	0	0	0		300	3 116
Outra Desp. de Capital	4 761		-1 000	-600	774	141		-82	436	-1 415	3 015
Juros	**5 060**	**1 197**								**0**	**6 257**
Saldo	**-4 430**	**-5 393**	**3 392**	**1 732**	**-179**	**3 684**	**-1 709**	**82**	**-436**	**1 050**	**-2 207**

Fontes: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: * Apoios extraordinários às famílias e empresas; ** Impacto do cenário macro estimado pelo CFP – o cálculo destes efeitos, assume a utilização de elasticidades prudentes (unitárias) das variáveis orçamentais em relação às respetivas bases de incidência macroeconómica, conforme explicitado na nota de rodapé n.º 15; *** (10) = (11) - [(1) +(2) + ... + (9)]. Para detalhe dos vários efeitos ver o Quadro 18 (receita) e o Quadro 19 (despesa) em anexo. As medidas *one-off* consideradas seguem a classificação própria do CFP, identificadas no Capítulo 3, sendo coincidentes com as do MF. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

2.2.1.1 Saldo orçamental

A dissipação dos efeitos de medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico constitui o principal fator explicativo para a redução do défice orçamental previsto para 2023. O MF prevê que, em termos de variação do saldo, o impacto da reversão quase integral das medidas de emergência adotadas no âmbito da COVID-19 e da anulação em geral dos apoios extraordinários a famílias e a empresas atribuídos pelo Governo em 2022 para mitigar os efeitos da crise energética e da subida dos preços, possa ascender a 5124 M€ (correspondente à soma do saldo das colunas 3 e 4). A magnitude favorável desse efeito no saldo mostra-se mais do que suficiente para anular a variação negativa do impacto no saldo provocado pelas novas medidas discricionárias

de natureza permanente explicitadas na POE/2023 (saldo da coluna 7, -1709 M€) e pelo impacto igualmente desfavorável de uma maior despesa com medidas *one-off* em 2023 (436 M€). O restante montante do efeito de dissipação de medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico (2979 M€) permite ainda absorver mais de metade (55%) da totalidade do impacto negativo no saldo de medidas legisladas em anos anteriores (5393 M€ de acordo com o MF, saldo da coluna 2)

Apesar do contexto de forte desaceleração da atividade económica, o cenário macroeconómico terá um impacto favorável no saldo - que em termos absolutos ascende a cerca de 70% do efeito de dissipação das medidas acima referidas - suficiente para acomodar a restante parte do impacto negativo resultante de medidas aprovadas em anos anteriores. O impacto do cenário macro, cujo cálculo se sustenta na evolução das principais bases macroeconómicas explicativas da previsão orçamental das componentes da receita e da despesa, também contribuirá para a redução do défice prevista pelo MF para 2023 (saldo da coluna 6), embora menos do que a dissipação do impacto das medidas referidas no parágrafo anterior. De acordo com cálculos do CFP, baseados em elasticidades prudentes, o impacto favorável do cenário macroeconómico (3684 M€) é, ainda assim, maior do que a melhoria prevista para o saldo orçamental em 2023 pelo MF (2223 M€). Este contributo da conjuntura económica mostra-se suficiente para acomodar o restante efeito negativo no saldo das medidas de natureza permanente aprovadas em anos anteriores (2413 M€), bem como o impacto marginal negativo no saldo (179 M€) decorrente de investimentos ao abrigo do PRR que são assegurados por empréstimos, que constituem a menor fatia de financiamento do PRR. O impacto do cenário macroeconómico reflete-se sobretudo na receita (4643 M€), principalmente nos impostos e contribuições, a justificarem em conjunto mais de quatro quintos do aumento previsto para aquele agregado, cuja evolução depende das suas bases macroeconómicas (coluna 6 do Quadro 5). Na despesa, a dimensão do efeito macro totaliza 959 M€, o qual toma por referência o cálculo de elasticidades unitárias assumidas pelo CFP para as bases macroeconómicas associadas a subsídios, "outra despesa corrente", "outra despesa de capital", "prestações sociais em espécie" e FBCF. A estimativa do efeito macroeconómico realizada pelo CFP para a despesa tem por finalidade indiciar a dimensão que os "outros efeitos" podem assumir para justificar a previsão orçamental.

Num exercício de análise da coerência orçamental, o impacto dos "outros efeitos" é um elemento relevante para avaliar a dimensão do impacto de "pressupostos" que não têm tradução no cenário macroeconómico e na explicitação de medidas de política que lhe está subjacente. Os "outros efeitos" (coluna 10) captam os impactos de segunda ordem induzidos pelas medidas de política explicitadas na POE/2023 via interação com as variáveis macroeconómicas, como também o comportamento das variáveis orçamentais que divergem da evolução do seu indexante macroeconómico e das medidas explicitadas. Neste último caso, podem refletir por essa via, os efeitos de medidas não especificadas na previsão, ou a utilização condicionada das dotações orçamentais que o decisor político tem ao seu dispor num quadro de gestão discricionária que assegure os objetivos orçamentais.

O impacto dos "outros efeitos" traduz um contributo positivo de 1050 M€, cuja magnitude é determinante para alcançar o objetivo de défice orçamental previsto para 2023. Este contributo favorável para explicar a melhoria do saldo que figura na coluna 10 assume maior dimensão na receita ao ascender a 939 M€. A receita não fiscal e não contributiva justifica o maior contributo (856 M€), sendo que apenas (556 M€) sugerem

uma eventual sobrestimação deste subagregado, uma vez que 300 M€ resultam de verbas provenientes da União Europeia com aplicação em despesa de investimento, ou seja, sem impacto no saldo, respeitando assim o princípio da neutralidade de fundos. No que se refere à receita fiscal e contributiva, os "outros efeitos" ascendem a 83 M€ refletindo uma previsão que sugere a sobrestimação dos impostos indiretos pelo facto do seu crescimento apontar para uma evolução superior à sua base macroeconómica, contrariamente aos impostos diretos e contribuições que indiciam uma subestimação, matéria objeto de desenvolvimento no ponto seguinte dedicado à análise das elasticidades implícitas na evolução dos impostos e das contribuições. Ao nível da despesa, a previsão deste agregado mostra-se inferior ao que resulta do impacto macroeconómico e de medidas de política explicitadas na POE/2023, contribuindo assim os "outros efeitos" na despesa igualmente para a redução nominal do défice. No conjunto da despesa, os "outros efeitos" totalizam -110 M€, resultando da combinação de uma previsão da despesa corrente primária superior em 1195 M€ ao efeito macro e às medidas de política especificadas, com uma previsão da despesa de capital que é inferior em 1306 M€ ao que resulta desse cenário macro e dessas medidas. Mais de metade da aparente sobrestimação da despesa corrente primária é devida às prestações sociais, enquanto na despesa de capital o impacto negativo dos "outros efeitos" é justificado integralmente pela "outra despesa de capital" (-1415 M€), situações que, entre outras, serão objeto de análise na secção dedicada aos desenvolvimentos orçamentais previstos para a despesa.

2.2.1.2 Desenvolvimentos orçamentais na receita e na despesa

Receita

De acordo com a POE/2023, o peso da receita pública no PIB deverá aumentar no próximo ano devido, essencialmente, ao crescimento da receita prevista no âmbito do PRR. Em 2023, refletindo uma expetativa de crescimento do PIB nominal (4,9%) inferior à do conjunto da receita (5,9%), espera-se que o rácio da receita das AP sobre o PIB se situe em 44,5% do produto, aumentando 0,4 p.p. do PIB face ao estimado para 2022 (Quadro 9Quadro 9 e Quadro 20). Para este desempenho contribuirá, quase exclusivamente, o incremento do peso da receita de capital em 0,9 p.p. do PIB, o qual traduz a expetativa de aumento das transferências a receber ao abrigo do PRR. Em sentido contrário, a carga fiscal deverá decrescer para 35,1% do PIB em 2023, uma queda de 0,5 p.p. do PIB face a 2022, ano em que o MF espera atingir um novo máximo desde 1995 (35,6% do PIB) - Quadro 6. A concorrer para esta evolução estará, exclusivamente, a queda de 0,6 p.p. do PIB esperada para o rácio da receita fiscal, uma vez que o peso das contribuições sociais efetivas deverá crescer 0,1 p.p. situando-se em 10,3% do PIB. Em termos nominais, a receita pública deverá situar-se em 111 027 M€, crescendo 6218 M€ face a 2022, em resultado do contributo positivo de todas as rubricas da receita.

Quadro 6 – Evolução da carga fiscal

	% PIB					M€					TVH (%)	
	2021	2022	2023	Variação 2021/22	Variação 2022/23	2021	2022	2023	Variação 2021/22	Variação 2022/23	2021/22	2022/23
Carga Fiscal	**35,2**	**35,6**	**35,1**	**0,4**	**-0,5**	**75 458**	**84 526**	**87 502**	**9 068**	**2 976**	**12,0**	**3,5**
Receita fiscal	24,7	25,4	24,8	0,6	-0,6	53 054	60 273	61 852	7 218	1 579	13,6	2,6
Impostos diretos	9,7	10,5	10,1	0,9	-0,5	20 708	25 045	25 055	4 337	10	20,9	0,0
IRS	7,0	7,0	6,7	0,0	-0,3	14 985	16 604	16 687	1 618	83	10,8	0,5
IRC	2,4	3,3	3,1	0,9	-0,2	5 155	7 756	7 735	2 601	-22	50,5	-0,3
Outros impostos diretos	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	567	685	634	118	-51	20,8	-7,5
Impostos indiretos	15,1	14,8	14,8	-0,3	-0,1	32 347	35 228	36 797	2 881	1 569	8,9	4,5
IVA	8,9	9,1	9,2	0,2	0,1	19 108	21 602	22 875	2 494	1 272	13,1	5,9
IEC	2,5	2,0	1,9	-0,5	-0,1	5 305	4 718	4 698	-587	-20	-11,1	-0,4
Outros impostos indiretos	3,7	3,8	3,7	0,1	0,0	7 933	8 907	9 224	974	317	12,3	3,6
Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Contribuições sociais efetivas	10,4	10,2	10,3	-0,2	0,1	22 403	24 253	25 651	1 850	1 397	8,3	5,8
Por memória:												
PIB nominal	-	-	-	-	-	*214 471*	*237 514*	*249 248*	*23 043*	*11 734*	*10,7*	*4,9*

Fontes: INE (2021) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em % do PIB devido a arredondamentos. TVH significa taxa de variação homóloga.

Em 2023, o crescimento nominal da receita das AP assentará, maioritariamente, da previsão macroeconómica da POE/2023. De acordo com a informação presente na POE/2023 e cálculos adicionais elaborados pelo CFP utilizando uma elasticidade prudente, aponta para que o crescimento da receita pública (6218 M€) dependerá, em grande medida, do contributo proveniente do cenário macroeconómico (4643 M€) - Quadro 7. Esta evolução, em conjunto com o efeito positivo decorrente do aumento previsto para as transferências ao abrigo do PRR (2673 M€), mais do que compensará o impacto negativo decorrente do *carry-over* de medidas de política legisladas em anos anteriores (-193 M€), da diminuição do apoio de fundos comunitário para financiar medidas de apoios às famílias e empresas que mitiguem os efeitos do Choque Geopolítico (-645 M€), como também dos fundos provenientes do REACT-EU para financiar despesas de resposta à pandemia de COVID-19 (-330 M€), para além do impacto das novas medidas que o governo se propõe adotar em 2023 (-869 M€). Note-se ainda, que aproximadamente um sexto da variação da receita total projetada para 2023 (939 M€) se encontra explicada por outros efeitos não especificados, sugerindo uma incerteza acrescida quanto à arrecadação desta verba.

Quadro 7 – Fatores explicativos da variação da receita pública na POE/2023 (M€)

	Variação 2022/2023	Carry-over	Apoios Extraordinários	COVID-19	PRR	Cenário Macro	Novas Medidas de Política	Outros Efeitos
	∑ (1) a (7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Receita total	**6 218**	**-193**	**-645**	**-330**	**2 673**	**4 643**	**-869**	**939**
Receita Fiscal e Contributiva	**3 084**	**-162**	**0**	**0**	**0**	**4 032**	**-869**	**83**
Receita Fiscal	1 579	-320				2 701	-1 129	327
Impostos Indiretos	1 569	-127				1 372	-251	575
IVA	1 272	-127				841		558
IECS	-20					184	-385	181
Outros impostos indiretos	317					347	134	-164
Impostos diretos	10	-193				1 328	-878	-247
IRS	83	17				911	-863	18
IRC	-22	-210				383	-15	-180
Outros impostos diretos	-51					34		-85
Contribuições para Segurança Social	1 505	158				1 331	260	-245
Contribuições sociais efetivas	1 397	89				1 331	147	-170
Contribuições sociais imputadas	107	69					113	-74
Receita não Fiscal e não Contributiva	**3 134**	**-31**	**-645**	**-330**	**2 673**	**610**	**0**	**856**
Vendas	391	-31				301		121
Outra Rec. Corrente	510		-645	-330	812	310		364
Receita de Capital	2 233				1 861	0		372
Receita sem Fundos da U.E.	72							72
Fundos União Europeia	2 161				1 861			300

Fontes: MF e Cálculos do CFP. | Nota: o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da receita resulta de cálculos próprios do CFP. "Apoios Extraordinários" inserem-se no âmbito da resposta ao choque geopolítico e traduz a diminuição de fundos europeus para financiamento de medidas de apoio às famílias e às empresas. A redução de receita relacionada com medidas COVID-19 refere-se à diminuição dos recebimentos do fundo europeu REACT-EU que parcialmente as financiou em 2022.

O acréscimo de receita fiscal decorrente da evolução da atividade económica deverá compensar o impacto negativo resultante das medidas de política orçamental. Segundo os cálculos do CFP baseados na informação presente na POE/2023, verifica-se que o impacto positivo resultante dos desenvolvimentos macroeconómicos previstos pelo MF (2701 M€) justificará, essencialmente, o crescimento esperado para a receita tributária (1579 M€), mais do que compensando o efeito negativo decorrente do *carry-over* das medidas de política legisladas em anos anteriores (-320 M€) e das medidas de política previstas para o próximo ano (-1129 M€)[16]. Relativamente aos impostos indiretos, verifica-se que a sua elasticidade face ao consumo privado nominal se encontra acima da unidade (1,4), em resultado das elasticidades do IVA e dos IEC se situarem em 1,6. Este facto explica que uma parte substancial da variação prevista para a tributação indireta se deva a outros efeitos que não os decorrentes do cenário macroeconómico ou do impacto de medidas de política, incluindo uma provável subestimação do seu valor para o ano corrente de 2022.[17] Quanto à tributação direta, constata-se que o IRS apresenta uma elasticidade face às remunerações próxima da unidade, traduzindo uma projeção adequada deste imposto. Esta projeção contrasta com a do IRC, cuja elasticidade face ao produto nominal se encontra substancialmente abaixo da unidade (0,5), sugerindo uma subestimação da sua receita para o próximo ano. Esta subestimação parece tanto mais acentuada pelo facto a autoliquidação do imposto de 2023 ter como referência a atividade empresarial desenvolvida num ano de crescimento robusto como o de 2022. Deste modo, e tendo em consideração o cenário macroeconómico inscrito na POE/2023, a estimativa para o objetivo de crescimento da receita fiscal no próximo ano afigura-se como genericamente atingível, não obstante se poder verificar uma ligeira sobrestimação por via das elasticidades utilizadas nos impostos indiretos, caso a estimativa destes para o ano corrente não se venha a revelar demasiado pessimista.

As contribuições sociais deverão crescer em linha com a evolução esperada para as remunerações na POE/2023. Tendo por base a informação divulgada pelo MF e posteriores cálculos do CFP, o acréscimo das contribuições para a segurança social previsto para 2023 (1505 M€) dever-se-á, essencialmente, ao impacto positivo resultante do desempenho previsto para as remunerações no cenário inscrito na POE/2023 (1331 M€) e, em menor escala, pelo *carry-over* de medidas de política (158 M€) e por outros efeitos não especificados (-245 M€), aparentemente relacionados com a subestimação do impacto positivo nas contribuições sociais decorrente do aumento previsto para as despesas com pessoal das AP. Mais especificamente, constata-se que esta evolução se deverá, fundamentalmente, ao aumento previsto para as contribuições sociais efetivas (1397 M€), que, com uma elasticidade face ao total das remunerações igual à unidade, deverão apresentar um crescimento mais moderado do que o sugerido pelo padrão de evolução exibido nos últimos anos, nos quais se observou um crescimento desta rubrica acima da sua base macroeconómica. Assim, a

[16] As medidas referidas encontram-se detalhadas no Quadro 3.

[17] Os outros efeitos não especificados poderão encontrar justificação caso as receitas de IVA e dos IEC, na segunda metade de 2022, não desacelerem de modo tão pronunciado como o implícito na POE/2023, terminando o ano em valores superiores aos divulgados pelo MF. Mais concretamente, verifica-se que a receita de IVA, no final de 2022, apenas se situaria nos valores inscritos pelo MF na POE/2023, caso a sua evolução passasse de uma variação homóloga acumulada de 24,8% no 1.º semestre para um crescimento de apenas 3,8% na segunda metade do ano. No mesmo sentido, a receita dos IEC teria de passar de um crescimento homólogo de 2,4% nos primeiros seis meses do ano para uma variação de -22,1% no 2.º semestre, caindo 645 M€ face ao mesmo período de 2021.

previsão para o crescimento das contribuições sociais parece globalmente plausível face à evolução das remunerações consideradas na POE/2023.

A receita não fiscal e não contributiva sugere uma sobrestimação da sua evolução devido à não especificação de medidas que justifiquem o acréscimo previsto pelo MF. Considerando a informação relativa ao *carry-over* de medidas de anos anteriores (-31 M€), ao impacto da redução de fundos europeus que financiaram despesas de resposta à COVID-19 (-330 M€) e medidas do apoio extraordinário às famílias e empresas na resposta ao choque geopolítico (-645 M€), bem como o contributo esperado do cenário macroeconómico apresentado pelo MF (610 M€), observa-se que a receita não fiscal e não contributiva sugere uma sobrestimação de 856 M€, dos quais apenas 556 M€ com reflexo no saldo.[18] A contribuir para este cenário estarão, maioritariamente, a outra receita corrente e a receita de capital que, não obstante beneficiarem do aumento das transferências ao abrigo do PRR (2673 M€) e do impacto positivo decorrente do cenário macroeconómico assumido pelo MF (310 M€), permanecem com uma parcela de receita não explicada com recurso à informação disponibilizada ao CFP (736 M€). Em menor escala, também a previsão para as vendas aparenta alguma sobrestimação, pelo facto da evolução resultante do cenário macroeconómico (301 M€) e do impacto do *carry-over* de medidas adotadas em anos anteriores (-31 M€) não serem suficientes para explicar o acréscimo de 391 M€ previstos pelo MF para esta rubrica.

Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2023

Segundo a informação presente na POE/2023, a despesa fiscal do Estado, em contabilidade pública, deverá ascender a 16 181M€, traduzindo um acréscimo de 872 M€ (5,7%) em comparação com 2022. No que se refere ao período compreendido entre 2020 e 2023, o MF projeta, para o próximo ano, uma despesa fiscal do Estado 3538 M€ (28%) acima da apurada no ano mais influenciado pela pandemia de COVID-19 - Quadro 8.

Deste modo, e de acordo com os dados do MF, o crescimento da despesa fiscal do Estado no triénio 2020-2023 dever-se-á, maioritariamente, ao incremento da despesa estimada em sede de IVA (2255 M€; 27,3%). Este aumento ficará a dever-se, quase exclusivamente, ao crescimento da despesa fiscal relativo às taxas preferenciais do imposto num contexto de recuperação da generalidade do consumo dos agentes económicos no período pós-pandémico, por via da reversão dos condicionamentos ao consumo dos particulares. Entre 2022 e 2023, é esperado um aumento da despesa fiscal em sede de IVA de 4,0% (406 M€), sensivelmente em linha com o perspetivado para o crescimento do consumo privado nominal no próximo ano, sugerindo que a estrutura de consumo manterá um padrão semelhante à observada em 2022. Esta evolução aparenta a não substituição do consumo de bens e serviços tributados à taxa normal por outros aos quais se aplicam as taxas reduzida e intermédia, mesmo num contexto de considerável desaceleração do consumo privado nominal em resultado do condicionamento do rendimento das famílias devido à elevada inflação e ao expectável aumento das taxas de juro aplicáveis aos empréstimos dos particulares.

[18] Estão em causa medidas não explicitadas em investimento público, que não ao abrigo do PRR cujo financiamento será integralmente assegurado por fundos da União Europeia. Nesta circunstância, em observância pelo princípio da neutralidade de fundos comunitários, o impacto no saldo será nulo.

Quadro 8 – Despesa fiscal do Estado, por imposto

	Despesa Fiscal							
	2020	2021	2022	2023	Em percentagem do total (%)			
					2020	2021	2022	2023
Despesa fiscal do Estado	**12 644**	**13 688**	**15 309**	**16 181**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Impostos sobre o rendimento	2 647	3 150	3 449	3 874	20,9	23,0	22,5	23,9
IRS	1 548	1 835	2 183	2 610	12,2	13,4	14,3	16,1
IRC	1 098	1 315	1 266	1 265	8,7	9,6	8,3	7,8
Impostos sobre a produção e importação	9 997	10 537	11 860	12 307	79,1	77,0	77,5	76,1
IVA	8 267	8 842	10 116	10 522	65,4	64,6	66,1	65,0
ISP	413,5	257,7	236,4	236,4	3,3	1,9	1,5	1,5
ISV	281	282	288	298	2,2	2,1	1,9	1,8
IT	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
IABA	93	54	56	56	0,7	0,4	0,4	0,3
IS	928	1 087	1 152	1 183	7,3	7,9	7,5	7,3
IUC	15	14	11	12	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2023) e cálculos do CFP.

Entre 2020 e 2023, a despesa fiscal em sede de IRS deverá aumentar 1062 M€ (68,6%). Este crescimento expressivo ficará a dever-se, essencialmente, ao incremento da despesa relacionada com os contribuintes beneficiários do regime de tributação destinado aos residentes não habituais que, de acordo com os dados mais recentes da AT, se situou já em 56,25% do total da despesa fiscal deste imposto em 2020, e, em menor escala, ao aumento do valor de despesa relativa aos cidadãos com deficiência. Ainda neste triénio, espera-se também um crescimento da despesa fiscal em sede de IRC de 166 M€ (15,1%) por via, maioritariamente, do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II aprovado em 2020, do Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial e do Regime de Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos.

Relativamente à despesa fiscal dos restantes impostos, o contributo para o crescimento previsto de 54 M€ (4,1%) entre 2020 e 2023 dever-se-á, maioritariamente, ao aumento da despesa fiscal em sede de IS (255 M€; 27,4%), que reflete, em parte, o aumento da despesa fiscal com transmissões gratuitas. Este aumento mais do que compensará a queda prevista para a despesa fiscal em sede de ISP (-177 M€; -42,8%) e que traduzirá, em grande medida, o decréscimo da despesa relativa à produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração).

Quadro 9 – Conta das Administrações Públicas

	M€			% do PIB		
	2021	2022 E	2023 P	2021	2022 E	2023 P
Receita Total	**96 321**	**104 809**	**111 027**	**44,9**	**44,1**	**44,5**
Receita corrente	**93 741**	**103 145**	**107 130**	**43,7**	**43,4**	**43,0**
Receita fiscal	53 054	60 273	61 852	24,7	25,4	24,8
Impostos indiretos	32 347	35 228	36 797	15,1	14,8	14,8
Impostos diretos	20 708	25 045	25 055	9,7	10,5	10,1
Contribuições sociais	27 267	29 148	30 652	12,7	12,3	12,3
Das quais: efetivas	22 403	24 253	25 651	10,4	10,2	10,3
Vendas e outras receitas correntes	13 420	13 725	14 626	6,3	5,8	5,9
Vendas de bens e serviços	6 686	7 459	7 850	3,1	3,1	3,1
Outra receita corrente	6 734	6 266	6 776	3,1	2,6	2,7
Receitas de capital	**2 580**	**1 664**	**3 897**	**1,2**	**0,7**	**1,6**
Despesa Total	**102 537**	**109 239**	**113 233**	**47,8**	**46,0**	**45,4**
Despesa primária	**97 366**	**104 179**	**106 977**	**45,4**	**43,9**	**42,9**
Despesa corrente primária	**89 117**	**93 124**	**95 343**	**41,6**	**39,2**	**38,3**
Consumo intermédio	12 434	13 435	14 822	5,8	5,7	5,9
Despesas com pessoal	24 975	25 782	27 212	11,6	10,9	10,9
Prestações sociais	41 608	45 076	45 006	19,4	19,0	18,1
que não em espécie	37 414	40 357	39 970	17,4	17,0	16,0
em espécie	4 195	4 719	5 036	2,0	2,0	2,0
Subsídios	4 276	2 439	1 437	2,0	1,0	0,6
Outra despesa corrente	5 824	6 391	6 866	2,7	2,7	2,8
Despesas de capital	**8 249**	**11 055**	**11 633**	**3,8**	**4,7**	**4,7**
FBCF	5 520	6 295	8 618	2,6	2,7	3,5
Outras despesas de capital	2 729	4 761	3 015	1,3	2,0	1,2
Juros	**5 170**	**5 060**	**6 257**	**2,4**	**2,1**	**2,5**
Saldo global	**-6 215**	**-4 430**	**-2 207**	**-2,9**	**-1,9**	**-0,9**
Saldo primário	-1 045	630	4 050	-0,5	0,3	1,6
Receita fiscal e contributiva	80 321	89 420	92 504	37,5	37,6	37,1
Receita não fiscal e não contributiva	16 001	15 389	18 523	7,5	6,5	7,4
Despesa Corrente	94 288	98 183	101 600	44,0	41,3	40,8
PIB nominal	214 471	237 514	249 248	-	-	-

Fontes: INE (2021) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. "2022 E" denota estimativa e "2023 P" denota previsão.

Despesa

De acordo com a POE/2023, o rácio da despesa pública no PIB deverá baixar 0,6 p.p. do PIB, passando de 46,0% em 2022 para 45,4% em 2023. Note-se que, excluindo o efeito do PRR, o peso da despesa pública no PIB reduzir-se-ia 1,7 p.p. do PIB (Quadro 22, em anexo). A redução prevista de 0,6 p.p. do PIB (menos acentuada do que a de 1,8 p.p. estimada pelo MF para o corrente ano) beneficia do efeito do denominador, uma vez que o crescimento do produto nominal previsto (4,9%) é superior ao da despesa pública (3,7%) em 2022. Por um lado, a despesa corrente primária deverá diminuir 1 p.p. do PIB, induzida pelas prestações sociais e pelos subsídios cuja redução prevista é respetivamente de 0,9 p.p. do PIB e de 0,5 p.p. do PIB, fundamentalmente em resultado da dissipação do impacto das medidas COVID-19 e dos apoios extraordinários às famílias e às empresas no contexto do choque geopolítico e da subida dos preços. Por outro lado, o MF prevê que os encargos com juros aumentem 0,4 p.p. do PIB em 2023 e que o peso da despesa de capital estabilize face a 2022 (Quadro 9).

Em termos relativos, a despesa pública deverá registar um crescimento de 3,7% em 2023, decorrente sobretudo do efeito *carry-over* de medidas de política legisladas em anos anteriores e do aumento das despesas ao abrigo do PRR. O MF prevê que a despesa pública atinja 113 233 M€ em 2023, valor que reflete um aumento de 3995 M€ face à despesa estimada para o corrente ano. O acréscimo previsto é maioritariamente justificado pela despesa corrente primária (+2220 M€) e, em menor grau, pelos encargos com juros (+1197 M€) e pela despesa de capital (+578 M€). As medidas de política explicitadas na POE/2023 explicam um acréscimo de despesa de 3146 M€. Por um lado, a dissipação do impacto de medidas de apoio extraordinário às famílias e empresas no contexto do choque geopolítico e da subida dos preços (incluindo o financiamento de parte do custo do gás empresarial), bem como de medidas COVID-19 deverá implicar uma redução de 6099 M€ face a 2022, que permitirá compensar o efeito *carry-over* de medidas de política legisladas em anos anteriores (5200 M€) e o efeito de novas medidas a adotar (840 M€) - Quadro 10. Por outro lado, a POE/2023 aponta para uma aceleração da execução do PRR (+2852 M€), estando também previsto um aumento do impacto de medidas *one-off* (+436 M€) e uma redução da despesa decorrente da execução de garantias (-82 M€). Por fim, a evolução da base macroeconómica das rubricas de despesa deverá justificar um aumento de 959 M€, atenuado por uma redução de 110 M€ decorrente de "outros efeitos".

Quadro 10 – Fatores explicativos da variação da despesa pública prevista na POE/2023 (em M€)

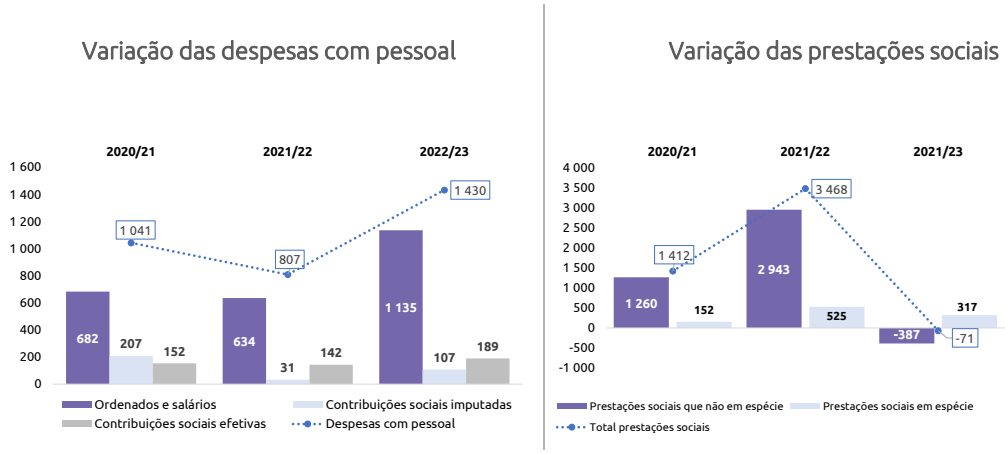
	Variação 2022/2023	Efeitos de carry-over	Apoios extraord*	COVID-19	Δ PRR	Novas medidas de política	Δ Execução de garantias	Δ Medidas oneoff	Cenário Macro	Outros efeitos
	Σ (1) a (9)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Despesa total	**3 995**	**5 200**	**-4 037**	**-2 062**	**2 852**	**840**	**-82**	**436**	**959**	**-110**
Despesa Primária	**2 798**	**4 003**	**-4 037**	**-2 062**	**2 852**	**840**	**-82**	**436**	**959**	**-110**
Despesa corrente primária	**2 220**	**3 290**	**-3 037**	**-1 462**	**812**	**840**			**583**	**1 195**
Consumo Intermédio	1 388	1 078		-211	521	-141				142
Despesas com Pessoal	1 430	512		-67	35	918				33
Prestações Sociais	-71	1 793	-2 041	-729		63			218	626
Subsídios	-1 002		-543	-455	35				71	-111
Outra despesa corrente	475	-93	-453		221				293	507
Despesa de capital	**578**	**714**	**-1 000**	**-600**	**2 040**		**-82**	**436**	**376**	**-1 306**
FBCF	2 323	714			1 266				234	109
Financ. nacional	758	714							234	-190
Financ. UE	1 566				1 266					300
Outra despesa de capital	-1 746		-1 000	-600	774		-82	436	141	-1 415
Juros	1 197	1 197								

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (*) Apoios extraordinários concedidos às famílias e às empresas no âmbito da resposta ao choque geopolítico (incluindo o financiamento parcial do custo do gás às empresas); o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da despesa resulta de cálculos próprios do CFP.

A despesa corrente primária contribuirá com 2 p.p. para o crescimento da despesa pública previsto para 2023, dos quais 1,3 p.p. relativos às despesas com pessoal. As despesas com pessoal deverão totalizar 27 212 M€ em 2023 na sequência de um aumento de 1430 M€ (o crescimento destas despesas irá acelerar de 3,2% em 2022 para 5,5% em 2023, uma variação superior aos 4,9% previstos para o produto nominal). Será o acréscimo mais expressivo desde 2013 em termos absolutos, justificado sobretudo pela componente respeitante a ordenados e salários (+1135 M€, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 1). Para o aumento previsto de 1430 M€ contribuem as novas medidas de política elencadas no Quadro 3, no valor de 918 M€ (dos quais cerca de dois terços por via da atualização das remunerações dos trabalhadores das AP), bem como os efeitos de *carry-over* identificados no Quadro 2, no

valor de 512 M€ (mais de metade dos quais correspondem a encargos com progressões e promoções).

Gráfico 1 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (em M€)



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP.

O consumo intermédio também contribuirá com 1,3 p.p. para o crescimento da despesa pública em 2023. De acordo com a POE/2023, o consumo intermédio ascenderá a 14 822 M€ em 2023, mais 1388 M€ (ou 10,3%) do que o estimado para o corrente ano. O MF estima um elevado efeito de *carry-over* de 1078 M€, decorrente de compromissos das AP relacionados com a Saúde e de gastos operacionais das diversas entidades, incluindo o aumento expectável de encargos motivados pelo aumento dos preços dos bens e serviços. Acresce ainda a expetativa de que as despesas de consumo intermédio financiadas pelo PRR aumentem 521 M€ face a 2022. Em sentido contrário, o MF espera que as despesas COVID-19 relativas à aquisição de vacinas e equipamentos de proteção individual diminuam 211 M€ e que o exercício de revisão da despesa permita obter uma poupança de 141 M€. As medidas acima referidas explicam um aumento líquido de 1246 M€, admitindo-se que os 142 M€ que completam a variação absoluta prevista nesta rubrica estejam relacionados com a imputação da reserva orçamental.[19]

A POE/2023 aponta para que a despesa com prestações sociais registe uma ligeira redução de 71 M€, apesar de os fatores explicativos justificarem uma diminuição mais expressiva. A despesa com prestações sociais deverá totalizar 45 006 M€, menos 71 M€ do que em 2022. Será a primeira vez desde 2014 que esta despesa registará uma diminuição, que ocorrerá após um expressivo aumento de 3468 M€ estimado pelo MF para o corrente ano (painel direito do Gráfico 1). Porém, as medidas apresentadas na POE/2023 implicam uma redução líquida de 915 M€. A dissipação do impacto dos apoios extraordinários às famílias e às empresas no contexto do choque geopolítico e

[19] A reserva orçamental para 2023 ascende a 363 M€, valor que foi imputado na previsão de consumo intermédio. Ao longo do próximo ano, a utilização da reserva orçamental fará com que, por si só, a despesa com consumo intermédio fique abaixo do previsto para 2023. Desconhece-se o grau de utilização desta reserva considerado pelo MF na estimativa para 2022 (no ano de 2021 ficaram por utilizar 173 M€). Refira-se que a reserva orçamental corresponde a uma dotação equivalente a 2,5% do orçamento de cada uma das entidades da administração central, estando excecionadas da aplicação dessa reserva as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado.

da subida dos preços, bem como das medidas COVID-19 permitirá, por si só, uma redução de 2770 M€ face a 2022 (Quadro 4). Essa redução mais do que compensará os efeitos de *carry-over* no valor de 1793 M€ (identificados no Quadro 2 e maioritariamente relacionados com a atualização das pensões) e o aumento de 63 M€ decorrente da adoção das novas medidas de política referidas no Quadro 3. Considerando a redução prevista de 915 M€ resultante do efeito das medidas acima mencionadas e admitindo-se que a evolução da respetiva base macroeconómica (PIB) possa implicar um aumento de 218 M€ das prestações sociais em espécie, a redução da despesa com prestações sociais seria de 696 M€. O facto de o MF prever uma diminuição de apenas 71 M€ sugere que eventualmente os efeitos de *carry-over*, possam ter sido sobrestimados pelo MF e/ou que haja uma margem para a adoção de novas medidas de política.[20] Em percentagem do PIB, a despesa com prestações sociais deverá diminuir pelo terceiro ano consecutivo, atingindo 18,1% do PIB em 2023 e igualando o valor registado em 2019, ano anterior à eclosão da crise pandémica.

De acordo com a POE/2023, a despesa com subsídios deverá voltar a registar uma forte redução, até mesmo ligeiramente superior à que decorre das medidas de política explicitadas pelo MF e do efeito macro. O MF prevê que a despesa com subsídios decresça 1002 M€, passando de 2439 M€ em 2022 para 1437 M€ em 2023. Será o segundo ano consecutivo em que esta rubrica registará uma forte redução, que em termos acumulados ascenderá a 2839 M€. A diminuição prevista para 2023 pressupõe a dissipação do impacto das medidas adotadas em resposta ao choque geopolítico e à subida dos preços, bem como a eliminação no final do corrente ano das medidas COVID-19 (ambas detalhadas no Quadro 4). Em conjunto, os fatores acima referidos justificam uma redução de 998 M€ em 2023. Tendo em conta que está previsto um aumento de 35 M€ dos subsídios a conceder ao abrigo do PRR, e admitindo-se um acréscimo de 71 M€ decorrente da evolução do indexante macroeconómico desta rubrica, fica por explicar a redução remanescente de 111 M€ necessária para completar a variação prevista para a rubrica de subsídios. Por fim, saliente-se que no próximo ano a despesa com subsídios deverá corresponder a 0,6% do PIB, um valor ainda superior aos 0,4% do PIB registados em 2019.

Na rubrica "outra despesa corrente" encontra-se previsto um acréscimo de 475 M€, influenciado pela imputação de uma parte da dotação provisional para 2023. O aumento previsto das transferências correntes ao abrigo do PRR[21] (mais 221 M€ face a 2022) deverá ser mais do que compensado pelo efeito decorrente da eliminação das medidas de resposta ao choque geopolítico e à subida dos preços, elencadas no Quadro 4 (que implicará uma redução de 453 M€ em 2023), bem como pela redução das transferências para o Orçamento da UE (-93 M€). As medidas de política acima referidas justificam uma redução líquida de 325 M€ nesta rubrica. Admitindo-se que a evolução da respetiva base macroeconómica (PIB) possa implicar um aumento de 293 M€, os restantes 507 M€ que completam a variação absoluta prevista nesta rubrica deverão

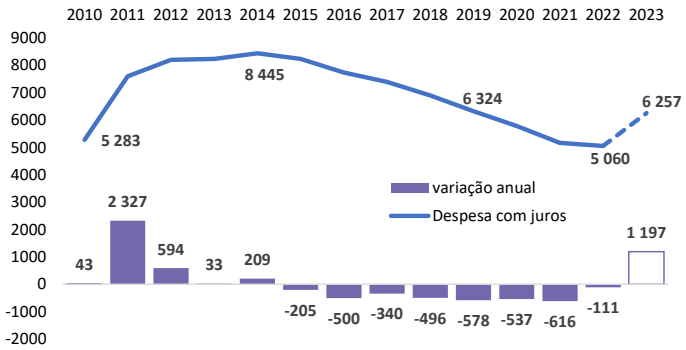
[20] Conforme ilustrado no Quadro 1, as pressões orçamentais sobre o consumo intermédio foram revistas em alta em 528 M€, face ao montante que tinha sido apresentado no Quadro de Políticas Invariantes entregue na Assembleia da República no início de setembro.

[21] Transferências para financiar iniciativas de modernização tecnológica, alojamento estudantil, bem como ao nível da eficiência energética e descarbonização.

decorrer sobretudo da imputação de 469 M€ respeitantes a uma parcela da dotação provisional.[22]

Em 2023, os encargos com juros deverão aumentar e interromper a tendência de redução registada nos oito anos anteriores. De acordo com a POE/2023, a despesa com juros deverá totalizar 6257 M€ no próximo ano, mais 1197 M€ do que a estimada para 2022. O MF justifica esta previsão com a expetativa de aumento dos juros da dívida pública e dos custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas. Será a primeira vez desde 2014 que a rubrica de juros contribuirá negativamente para a evolução do saldo orçamental: desde então e até ao final do corrente ano esta despesa deverá registar uma diminuição acumulada de 3385 M€, o que corresponde a uma redução média anual superior a 400 M€ (Gráfico 2). Por fim, refira-se que o MF estima que no corrente ano o peso dos encargos com juros no produto atinja o valor mais baixo da série estatística do INE (2,1% do PIB) e que este aumente para 2,5% do PIB em 2023.

Gráfico 2 – Evolução dos encargos com juros (em M€)



Fontes: INE (2010-2021) e MF (2022 e 2023). Cálculos do CFP. Nota: a barra sem preenchimento corresponde ao previsto na POE/2023.

O MF prevê um aumento das despesas de capital no próximo ano, ancorado na expetativa de um forte acréscimo da FBCF. As despesas de capital deverão registar um acréscimo de 578 M€ face a 2022. Na componente relativa à FBCF está previsto um aumento de 2323 M€ (ou 36,9%),[23] dos quais 1980 M€ devido às medidas de política identificadas na Secção 2.1., nomeadamente os investimentos públicos a realizar ao abrigo do PRR, que de acordo com o MF deverão aumentar 1266 M€ face a 2022.[24] Os restantes 344 M€ que completam a variação absoluta prevista nesta rubrica não

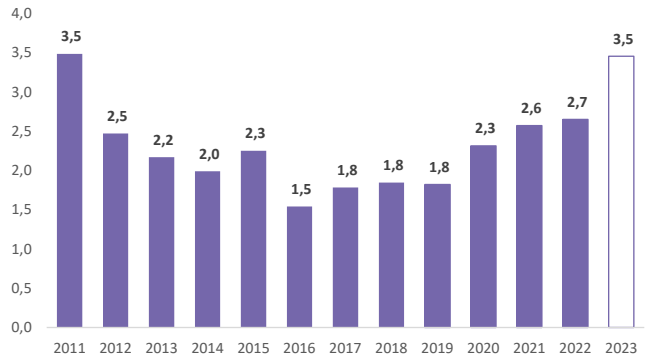
[22] O valor da parcela da dotação provisional imputada na rubrica "outra despesa corrente" foi indicado pelo MF, em resposta a uma solicitação do CFP. No decorrer da execução orçamental o Ministro das Finanças pode autorizar a mobilização dessa parcela da dotação provisional para a realização de despesa noutras rubricas.

[23] A FBCF é a rubrica que mais contribui (2,1 p.p.) para o crescimento da despesa pública de 3,7% previsto para 2023.

[24] A maior parte desse aumento de 1266 M€ corresponde a financiamento através de subvenções (1087 M€), que têm um impacto nulo no saldo orçamental, assegurando-se a neutralidade dos fundos comunitários. O aumento remanescente de 179 M€ diz respeito à vertente de empréstimos, tendo por isso um impacto negativo na variação do saldo orçamental face a 2022.

encontram justificação nas medidas explicitadas na POE/2023. Admitindo-se um acréscimo de 234 M€ resultante da evolução da base macroeconómica (PIB) subjacente ao investimento assegurado por financiamento nacional, fica por explicar um aumento de 109 M€.[25] Caso a previsão para a FBCF se concretize, esta registará o aumento mais expressivo da série estatística do INE em termos absolutos. O peso da FBCF no produto deverá aumentar 0,8 p.p. e atingir 3,5% do PIB em 2023, o rácio mais elevado desde 2011 (Gráfico 3). A previsão para a FBCF deve, contudo, ser interpretada com alguma prudência, tendo em conta que nos últimos anos esta despesa tem ficado bastante aquém do montante autorizado pela Assembleia da República. De acordo com a estimativa do MF para 2022 incluída no relatório da POE/2023, a FBCF deverá ficar 1033 M€ abaixo do valor aprovado em maio no OE/2022.

Gráfico 3 – Evolução da FBCF (em % do PIB)



Fontes: INE (2011-2021) e MF (2022-2023). Cálculos do CFP. Nota: os valores não estão expurgados de medidas *one-off* e de fatores especiais; a barra sem preenchimento corresponde ao previsto na POE/2023.

Em sentido contrário, a POE/2023 aponta para que a rubrica "outra despesa de capital" registe uma redução de 1746 M€, embora as medidas de política especificadas pelo MF não justifiquem um decréscimo tão expressivo. Para essa diminuição contribuirá a eliminação do apoio extraordinário concedido no corrente ano às empresas para suportarem os custos acrescidos com o gás natural e o facto de no próximo ano não estar previsto qualquer apoio financeiro à TAP. A eliminação dessas duas medidas deverá implicar uma redução de 1600 M€ face a 2022, à qual acresce uma menor execução de garantias (-82 M€). Porém, em sentido contrário, está previsto um aumento de 774 M€ nas transferências ao abrigo do PRR para outros sectores que não o das AP e um impacto de medidas *one-off* superior em 436 M€ (Quadro 10).[26] Em termos globais, o conjunto de medidas acima referidas justifica uma redução líquida de 472 M€ nesta rubrica, que se admite que seja atenuada por um acréscimo de 141 M€ resultante da evolução da respetiva base macroeconómica (PIB). A expressiva redução

[25] Como se observa no Quadro 10, esse aumento de 109 M€ que fica por explicar resulta de uma sobrestimação de 300 M€ na componente financiada pela UE (sendo que os montantes referentes a subvenções têm um impacto nulo no saldo orçamental) e de uma subestimação de 190 M€ na componente de financiamento nacional.

[26] O efeito de medidas *one-off* previsto para 2023 ascende a 574 M€ (estando em causa uma indemnização de 236 M€ a pagar pela Infraestruturas de Portugal; uma decisão judicial que determinou a devolução de 218 M€ à EDP no âmbito da exploração da Barragem do Fridão e; 120 M€ respeitantes a despesa com ativos por impostos diferidos). No ano de 2022 as medidas *one-off* deverão totalizar 138 M€, respeitantes a despesa com ativos por impostos diferidos.

remanescente de 1415 M€ que completa a variação negativa prevista nesta rubrica não encontra justificação nas medidas explicitadas na POE/2023, nem no efeito do cenário macroeconómico.[27]

O valor total das dotações de despesa centralizadas no Ministério das Finanças deverá diminuir face a 2022, na sequência da eliminação da dotação destinada a financiar despesas imprevistas da pandemia. De acordo com a POE/2023, as dotações centralizadas no MF que têm impacto no saldo em contas nacionais totalizam 1231 M€, um valor equivalente a 0,5% do PIB.[28] Como se observa no quadro abaixo, esse montante representa uma redução de 187 M€ face ao total aprovado no ano precedente, justificada pela eliminação da dotação destinada a financiar despesas imprevistas com a pandemia. Excluindo esse efeito, o valor global das restantes dotações centralizadas aumenta 213 M€, salientando-se o forte acréscimo da dotação provisional (+250 M€), atenuado por uma ligeira redução da reserva orçamental (-37 M€).

Quadro 11 – Dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais (M€)

Designação	OE/2022	POE/2023	Variação
Dotação provisional	564	814	250
Reserva orçamental	400	363	-37
Contrapartida pública nacional global	50	50	0
Despesas imprevistas da pandemia	400		-400
Orçamento participativo	5	5	0
Total	**1 419**	**1 231**	**-187**

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: * o quadro não inclui a dotação destinada à regularização de passivos (170 M€, tanto no OE/2022 como na POE/2023) porque não tem impacto no saldo em contabilidade nacional; também não se inclui a dotação destinada à aplicação de ativos (520 M€ no OE/2022 e na POE/2023) porque constitui despesa não efetiva, ou seja, não tem impacto no saldo orçamental.

A previsão da despesa pública para 2023 em contabilidade nacional encerra riscos não negligenciáveis, salientando-se os seguintes:

i) O risco de que os efeitos económicos resultantes do prolongamento do conflito militar entre a Rússia e a Ucrânia, com especial incidência nos preços e perturbações na oferta, sejam superiores ao assumido na POE/2023 podendo implicar a adoção de medidas adicionais destinadas às famílias e empresas no sentido de os mitigar;

[27] Esclarecimentos obtidos junto do MF permitiram apurar que uma parte da redução prevista que não se encontra sustentada nas medidas de política explicitadas no relatório da POE/2023 decorre de algumas operações no corrente ano que não se deverão repetir em 2023.

[28] Adicionalmente, o Ministro das Finanças dispõe de um importante instrumento de controlo de despesa, decorrente da utilização condicionada das dotações orçamentais prevista no artigo 3.º da Proposta de Lei do OE/2023. De acordo com o Mapa Informativo n.º 13 que acompanha o relatório da POE/2023, as verbas sujeitas a cativações (incluindo as da reserva orçamental) ascendem a 1242 M€, um valor ligeiramente superior aos 1017 M€ considerados no OE/2022. Esclarecimentos prestados pelo MF permitiram confirmar que a previsão da despesa das AP para 2023 em contabilidade nacional não incorpora qualquer abatimento que reflita a gestão deste instrumento, pelo que as verbas que não venham a ser descativadas pelo Ministro das Finanças contribuirão para que a despesa pública fique abaixo do previsto na POE/2023.

ii) Embora na POE/2023 o MF assuma o pressuposto de que as medidas COVID-19 serão quase integralmente eliminadas no final de 2022 (está prevista uma despesa de apenas 350 M€ em 2023), não pode ser descartada a possibilidade de surgirem novas variantes do SARS-CoV-2 que impliquem o prolongamento de algumas medidas de mitigação da crise pandémica;

iiii) O risco de que as poupanças estimadas pelo MF para 2023 no âmbito do exercício de revisão da despesa não atinjam o valor previsto na POE/2023;

iv) Relativamente aos projetos de PPP, a POE/2023 incorpora apenas os encargos decorrentes dos contratos em vigor e das respetivas condições atuais, adiantando o Relatório da proposta de orçamento que não foi considerada "a expetativa quanto ao desfecho dos processos negociais em curso". Assim, em resultado do desfecho do contencioso em curso assinala-se o risco de que venham a ser atendidas as pretensões dos parceiros privados de compensação, indemnização ou reposição do equilíbrio financeiro dos respetivos contratos, que em termos globais totalizam um montante avultado; [29]

v) O risco decorrente da ativação de parte das garantias do Estado concedidas no âmbito de algumas das medidas de resposta à crise pandémica e energética, nomeadamente linhas de crédito a empresas.[30]

Por fim, é de referir que a proposta de orçamento não contempla apoios financeiros adicionais nem para a TAP (que em 2022 em contas nacionais ascende a 600 M€)[31], nem relativamente ao Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente,[32] para além dos 3405 M€ pagos até à presente data (e que tem como limite 3890 M€), tendo-se o Fundo de Resolução oposto a pretensões do Novo Banco

[29] O relatório do OE/2023 refere que o valor global dos pedidos submetidos por concessionárias e subconcessionárias rodoviárias ronda os 525,5 M€ (maioritariamente relacionados com um pedido de indemnização da Rotas do Algarve Litoral, S.A.), enquanto o sector ferroviário apresenta um montante global de litígios na ordem dos 194,9 M€ (dos quais 192 M€ relativos à ação executiva proposta pela ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A.). No que diz respeito às PPP do sector da saúde, o valor global das contingências ronda os 92,9 M€. Por fim, refira-se que a ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. submeteu um pedido de reposição do equilíbrio financeiro no valor de 214 M€, com fundamento na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Governo durante a pandemia de COVID-19.

[30] Com referência a 30 de junho de 2022, segundo informação remetida ao CFP pelo BPF, encontravam-se em incumprimento (*default*) 72 M€ do crédito contratado ao abrigo destas linhas, dos quais 61 M€ contragarantidos pelo FCGM. Acrescem mais 119 M€ de contragarantias respeitantes a crédito em acompanhamento, num total de 180 M€ nestas duas classes de risco. Recorde-se que, em 2020, foram registados 326 M€ na despesa de capital, correspondentes à estimativa de execução das contragarantias do FCGM associadas às linhas de crédito COVID-19.

[31] A TAP, S.A. é uma empresa pública mercantil classificada no sector institucional das sociedades não financeiras. Embora atualmente não integre o perímetro das AP, os empréstimos do Estado de que beneficie ou venha a beneficiar são registados como uma transferência de capital com impacto no saldo orçamental das AP, devido à sua situação económica e financeira.

[32] O mecanismo de capitalização contingente foi acordado no âmbito do processo de venda de 75% do Novo Banco (NB) à Lone Star, com o objetivo proteger os rácios de capital do NB de perdas que sejam registadas num conjunto determinado de ativos. Nos termos do mecanismo, o Fundo de Resolução efetua um pagamento ao NB se ocorrerem perdas na carteira de ativos abrangidos, mas apenas no montante necessário para que os rácios de capital do NB se mantenham no nível acordado. Para haver pagamentos por parte do Fundo de Resolução (limitados a um máximo de 3890 M€ durante toda a vida do mecanismo) é necessário que se verifiquem duas condições: i) ocorrerem perdas nos ativos abrangidos pelo mecanismo; e ii) os rácios de capital do NB tornarem-se inferiores aos níveis acordados.

que já teriam levado a que se atingisse o valor máximo do acordo.[33] O CFP não dispõe de informação que permita validar ou infirmar estes pressupostos.

Caixa 2 – Comparação da previsão da despesa primária com o executado antes da pandemia

Com o objetivo de melhor avaliar a evolução prevista para a despesa, apresenta-se nesta Caixa uma comparação da previsão para 2023 da despesa primária (sem a despesa com juros, que no curto prazo não é diretamente controlável pelo Governo) com o executado no ano pré-pandemia (2019), tendo também como referência a estimativa para 2022 subjacente à POE/2023. De modo a tornar melhor comparável a despesa primária para esses anos, foi expurgado em 2019 o impacto decorrente de medidas *one-off* e foram excluídos, em 2022 e 2023, os impactos previstos com medidas de emergência COVID-19, com medidas de mitigação do choque geopolítico, com despesas ao abrigo do PRR e com medidas *one-off*.

Ajustada dos efeitos acima referidos, a despesa primária das AP deverá passar de 83,3 mil M€ em 2019 para 101,9 mil M€ em 2023 (Quadro 12), o que corresponde a um aumento de 18,5 mil M€ em quatro anos, e a uma taxa de crescimento média anual de 5,2%, o que compara com uma taxa equivalente para o PIB nominal de 3,8%. Mais de quatro quintos desse acréscimo deverá resultar da despesa corrente primária (+15,1 mil M€), nomeadamente no que respeita a despesa como maior grau de rigidez, como é o caso das prestações sociais (+6,2 mil M€) e das despesas com pessoal (+4,0 mil M€). Quanto à despesa de capital (ajustada dos referidos efeitos), deverá registar um acréscimo de 3,5 mil M€ entre 2019 e 2022, dos quais 3,0 mil M€ na FBCF (cuja taxa de crescimento média anual naquele período é, nestes termos, de 15,1%).

Quadro 12 – Despesa primária das AP ajustada de *one-off*, PRR e medidas de emergência*

	2019	2022 E	2023 P	Variação 2023/2019		
		M€		M€	%	p.p. PIB
Despesa primária	**83 312**	**96 294**	**101 853**	**18 541**	**22,3**	**2,0**
Despesa corrente primária	78 587	87 738	93 646	15 059	19,2	0,9
Consumo intermédio	11 026	12 747	13 825	2 799	25,4	0,4
Despesas com pessoal	23 147	25 713	27 176	4 029	17,4	0,1
Prestações sociais	38 826	42 306	45 006	6 180	15,9	-0,1
Subsídios	919	1 231	1 191	272	29,5	0,0
Outras despesas correntes	4 670	5 742	6 448	1 779	38,1	0,4
Despesas de capital	4 725	8 555	8 207	3 482	73,7	1,1
FBCF	3 904	5 794	6 851	2 947	75,5	0,9
Outras despesas de capital	821	2 762	1 356	535	65,2	0,2
Por memória:						
PIB nominal	214 375	237 514	249 248	34 873	16,3	
PIB em volume	203 855	210 030	212 785	8 930	4,4	
Deflator implícito do PIB	1,0516	1,1309	1,1714		11,4	

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: * Excluindo: (i) no ano de 2019 o impacto de medidas *one-off* (1368 M€); (ii) no ano de 2022: o impacto previsto com medidas de emergência COVID-19 (2412 M€, dos quais 600 M€ relativos ao apoio financeiro à TAP), com medidas de mitigação do choque geopolítico (4287 M€), com despesas

[33] Vide slide 6 da apresentação do FdR: https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Audi%C3%A7%C3%A3o%20COF_Auditoria%20TdC__Slides.pdf

ao abrigo do PRR (1048 M€) e com medidas *one-off* (138 M€); (iii) no ano de 2023: o impacto previsto com medidas de emergência COVID-19 (350 M€), com medidas de mitigação do choque geopolítico (300 M€), com despesas ao abrigo do PRR (3900 M€) e com medidas *one-off* (574 M€); "2022 E" denota a Estimativa do MF para 2022 na POE/2023; "2023 P" denota a Previsão do MF para 2023.

Em percentagem do PIB, o peso da despesa primária ajustada daqueles efeitos deverá passar de 38,9% em 2019 para 40,5% em 2022 e 40,9% em 2023. Trata-se de um aumento de 2,0 p.p. do PIB de 2019 a 2023, dos quais 1,1 p.p. na despesa de capital, essencialmente por via da FBCF, e 0,9 p.p. na despesa corrente primária. No âmbito desta última destacam-se as rubricas do consumo intermédio e outras despesas correntes, cujo peso conjunto no PIB deverá aumentar 0,8 p.p. do PIB. O peso das prestações sociais, ainda que seja o agregado que mais contribui para o aumento da despesa em termos absolutos, diminuirá ligeiramente, uma vez que o crescimento previsto (taxa de crescimento média anual de aproximadamente, mas menor, que 3,8%) é inferior ao do PIB nominal. Esta evolução ocorre no contexto em que se prevê para o final de 2023 um PIB em volume 4,4% acima do nível de 2019 (e um PIB a preços correntes 16,3% mais elevado do que antes da pandemia, para o que também contribui a subida da inflação iniciada em 2022).

Caixa 3 – Orçamentação Verde na POE/2023

A POE/2023 deu um primeiro passo no sentido da implementação da Orçamentação Verde (*Green Budgeting* na língua inglesa), um processo através do qual os contributos ambientais e climáticos de cada rubrica orçamental são identificados e avaliados em relação a indicadores de desempenho específicos, com o objetivo de alinhar a política orçamental com os objetivos climáticos e ambientais.

Considerando a necessidade de identificação das medidas relacionadas com a matéria de política climática prevista na Lei de Bases do Clima, a Circular da DGO com instruções de preparação do OE/2023 (Circular Série A n.º 1407, de 1 de agosto de 2022) solicitou às entidades da administração central que identificassem as medidas que contribuem para a concretização dos principais instrumentos de política climática em matéria de mitigação e adaptação às alterações climáticas, indicando a respetiva dotação orçamental associada à medida a implementar. Foi também solicitado que os serviços identificassem o alinhamento das medidas com a política climática e com o objetivo de neutralidade carbónica, indicando se o respetivo contributo é "verde" (no caso de existir alinhamento), "amarelo" (aspetos alinhados e aspetos que carecem de aperfeiçoamento) ou "vermelho" (carece de aperfeiçoamento).

De acordo com o relatório da POE/2023, apenas cerca de 48% das entidades que submeteram o projeto de orçamento para o ano de 2023 identificaram medidas suscetíveis de serem classificadas de acordo com o requerido. Foram divulgados apenas dados estatísticos sobre a despesa da administração central classificada como "verde" prevista para 2023, que ascende a 2519,5 M€, representando cerca de 14% da despesa com aquisição de bens e serviços e investimento na administração central. As medidas identificadas inserem-se, na sua maioria, na categoria «Energia e/ou Mobilidade» e destinam-se sobretudo à população em geral.

Não foram divulgados dados sobre as medidas com contributo "amarelo" e "vermelho" para a política climática. A este propósito, salienta-se que, tal como assinalado na Publicação Ocasional do CFP sobre o Orçamento Verde, as instruções da referida Circular não respeitam as convenções estatísticas internacionais sobre esta matéria, nomeadamente pelas seguintes razões: i) as cores adotadas representam um afastamento do código de cores internacionalmente consensualizado para a classificação da despesa e da receita em termos

dos seus impactos climáticos e ambientais (cor verde se o impacto for "amigo" do ambiente e cor castanha se o impacto for negativo; alguns países também utilizam a classificação de "neutral" se o impacto no ambiente for nulo); ii) a identificação solicitada aos serviços cingiu-se à política climática e não à totalidade do impacto ambiental da despesa pública; iii) não foi solicitada a identificação de impactos ambientais ao nível da receita pública. Acresce que não há conhecimento público de que tenha sido preparado um documento orientador que permitisse aos serviços das AP disporem da informação necessária para identificar e classificar essas despesas e receitas seguindo os mesmos critérios, que deveriam ser aqueles que já foram desenvolvidos internacionalmente. A elaboração desse documento revela-se essencial porque só assim se pode garantir a comparabilidade dos dados reportados, não apenas entre si, mas também com outros países.

A POE/2023 representa apenas um primeiro passo na Orçamentação Verde, havendo ainda um longo caminho a percorrer nesta matéria, sendo importante que todas as etapas processuais conducentes à elaboração de um Orçamento Verde venham a estar consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental. Importa igualmente referir que os atrasos em termos de uma efetiva implementação da contabilidade patrimonial e de uma efetiva adoção da orçamentação por programas - que permitiriam avaliar com maior eficácia os impactos não financeiros das medidas de natureza climática e ambiental constantes do OE - dificultam o próprio processo de implementação da Orçamentação Verde.

2.2.2 Projeção do CFP incorporando o cenário macroeconómico e as medidas de política do MF

O presente exercício projeta a evolução dos agregados orçamentais e das suas componentes incorporando o cenário macroeconómico subjacente à POE/2023 e as medidas de política explicitadas naquele documento de programação orçamental no dispositivo de projeção utilizado pelo CFP. No que se refere à projeção do rácio da dívida pública, o CFP assumiu os pressupostos do Ministério das Finanças para a evolução da taxa de juro ao longo de 2023, bem como para o ajustamento défice-dívida e respetivas componentes. **O resultado deste exercício pretende mostrar se a evolução projetada para as variáveis orçamentais em rácio do PIB se afigura plausível quanto à previsão do Governo para o saldo e dívida pública a atingir em 2023.**

O ponto de partida para a previsão orçamental constante na POE/2023 não difere da atualização da projeção do CFP para 2022, publicada em setembro, quando incorporadas as novas medidas entretanto anunciadas para apoiar sobretudo as empresas. Quando adicionadas mecanicamente essas medidas, sem considerar os efeitos induzidos das mesmas, a projeção do CFP aponta para que em 2022 se atinja um défice de 1,9% do PIB, em linha com o estimado pelo MF. A mais recente informação de execução da receita fiscal relativa aos primeiros oito meses mostrou uma aceleração do crescimento homólogo desta receita face ao alcançado até julho, consolidando o crescimento robusto da receita fiscal. [34] A verificar-se uma inflação acima do previsto, os

[34] De acordo com a Síntese de Execução Orçamental publicada pela Direção-Geral do Orçamento relativa à execução até agosto em contabilidade orçamental pública, o crescimento homólogo acumulado da receita fiscal acelerou de 21,1% (+5493 M€) em julho para 21,9% (+6699,8 M€) em agosto.

desenvolvimentos na receita fiscal poderão contribuir para alcançar um défice inferior ao projetado para 2022.

Tomando por referência a estimativa do MF para 2022 e as restantes premissas da POE/2023, a projeção do CFP aponta para que em 2023 o défice orçamental se situe em 1,1% do PIB, superior em 0,2 p.p. ao previsto na POE/2023. Esta projeção aponta para um saldo primário (sem juros) positivo de 1,1% do PIB em 2023, inferior ao antecipado pelo MF (1,6% do PIB) - Quadro 13. Com uma dimensão igualmente diferente, a projeção do CFP aponta para que o peso dos juros no PIB ascenda a 2,2%, um valor inferior em 0,3 p.p. ao previsto pelo MF na POE/2023. O exercício do CFP assume os pressupostos subjacentes à POE/2023 para as taxas de juro de curto e médio-longo prazo da nova dívida a emitir, que resultam, no entanto, numa menor expressão destes encargos face à previsão do MF.

Quadro 13 – Projeção do CFP para 2023 considerando o cenário macroeconómico do MF e as medidas de política explicitadas na POE/2023 (% do PIB)

	2023		
	CFP (1)	MF (2)	Dif. (3)=(1)-(2)
Receita Total	**44,1**	**44,5**	**-0,4**
Receita corrente	**42,8**	**43,0**	**-0,2**
Receita fiscal	24,7	24,8	-0,1
Impostos indiretos	14,5	14,8	-0,2
Impostos directos	10,2	10,1	0,2
Contribuições Sociais	12,3	12,3	0,0
Vendas de bens e serviços	3,1	3,1	0,0
Outra receita corrente	2,59	2,72	-0,1
Receitas de capital	**1,4**	**1,6**	**-0,2**
Despesa Total	**45,2**	**45,4**	**-0,2**
Despesa Primária	**43,0**	**42,9**	**0,1**
Despesa Corrente Primária	**38,2**	**38,3**	**-0,1**
Consumo intermédio	5,9	5,9	0,0
Despesas com pessoal	10,9	10,9	0,0
Prestações sociais	17,9	18,1	-0,1
Subsídios	0,6	0,6	0,0
Outra despesa corrente	2,8	2,8	0,0
Despesas de capital	**4,9**	**4,7**	**0,2**
FBCF	3,3	3,5	-0,2
Outras despesas de capital	1,6	1,2	0,4
Juros	2,2	2,5	-0,3
Saldo global	**-1,1**	**-0,9**	**-0,2**
Saldo Primário	**1,1**	**1,6**	**-0,5**
Dívida Pública	**111,0**	**110,8**	**0,2**
Variação do rácio da dívida, decomposição:	-4,0	-4,3	0,3
Saldo Primário	-1,1	-1,6	0,5
Efeito dinâmico ou bola de neve	-3,2	-2,9	-0,3
Ajustamento défice-Dívida	0,3	0,3	0,0

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: (1) Projeção do CFP; (2) Previsão orçamental do MF constante do relatório da POE/2023.

Para o conjunto da receita, a projeção do CPF aponta para que o peso deste agregado se fixe em 44,1% do PIB em 2023, um valor abaixo do previsto pelo MF para esse ano (44,5% do PIB). Para este menor peso da receita no PIB contribui a quase totalidade da receita não fiscal e não contributiva, que o CFP projeta ser inferior em 0,4 p.p. do PIB à esperada pelo MF. A receita de capital justifica a maior parcela dessa diferença (0,2 p.p. do PIB), mas sem impacto no saldo orçamental, uma vez que corresponde a verbas a receber da União Europeia para aplicação em despesa de investimento fora do âmbito

do PRR, para a qual não existem medidas de política explicitadas. Em menor dimensão, a diferença também resulta da "outra receita corrente (-0,1 p.p. do PIB) e marginalmente de vendas. Em qualquer das situações, a razão da diferença face ao MF reside no facto de a previsão constante do relatório da POE/2023 ter implícito um crescimento daquelas variáveis orçamentais, acima da evolução da respetiva base macroeconómica (PIB), ou uma incompleta especificação de medidas que justifiquem a previsão orçamental, situação já assinalada no âmbito da análise sobre a coerência aos desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita. No que se refere à receita fiscal e contributiva, a diferença face ao MF assenta sobretudo na receita proveniente de impostos, com a projeção do CFP apontar para 24,7% do PIB, em vez dos 24,8% do PIB previstos pelo MF. Esta ligeira diferença de 0,1 p.p. do PIB é explicada sobretudo pela utilização de elasticidades unitárias dos impostos face à sua base macroeconómica, contrariamente à previsão orçamental do MF que assenta em elasticidades superiores à unidade no caso dos impostos indiretos e inferiores à unidade no caso dos impostos diretos, conforme analisado em detalhe na secção 2.2.1.2. Contudo, como o valor projetado para a receita fiscal em 2023 é sensível à estimativa do MF para 2022, que aparenta encontrar-se subavaliada, a magnitude desta diferença não constitui um risco para o objetivo de saldo orçamental caso o cenário macroeconómico do MF se venha a concretizar.

O peso da despesa primária (sem juros) no PIB projeta-se que atinja 43%, um valor praticamente em linha com a previsão apresentada pelo MF para 2023 (42,9%). A despesa de capital justifica esta projeção, com um rácio em percentagem do PIB de 4,9%, superior em 0,2 p.p. ao previsto pelo MF. A "outra despesa de capital" é responsável por esta diferença, pelo facto da projeção orçamental do CFP para esta rubrica considerar as medidas política explicitadas e a base macroeconómica subjacente a esta variável, enquanto a previsão do MF sustenta mais de metade da redução prevista desta rubrica para 2023 em medidas não especificadas, como já referido anteriormente. Em sentido oposto, a projeção da FBCF resulta inferior em 0,2 p.p. do PIB. A maior parte desta diferença prende-se com o investimento financiado por fundos europeus à semelhança do que se verifica na diferença da projeção do CFP para a receita de capital que tem origem nesses fundos, e para a qual não existe a especificação de medidas relativa a investimentos fora do âmbito do PRR. Na despesa corrente primária, a projeção do CFP aponta para que o seu peso no PIB seja de 38,2%, inferior em 0,1 p.p. do PIB ao previsto pelo MF (38,9%). As prestações sociais são determinantes para a explicação desta diferença, ao sugerirem uma sobrestimação conforme referido na secção anterior, que reflete uma previsão orçamental superior à que resulta da evolução da base macro que lhe está subjacente (PIB) e do efeito de medidas explicitadas pelo Governo na POE/2023. Em sentido contrário, a projeção do CFP para os subsídios aponta para um valor ligeiramente superior, ainda que não percetível com o arredondamento a uma casa decimal, em linha com a ligeira subestimação desta rubrica também já assinalada anteriormente.

A projeção do CFP para o rácio da dívida pública aponta para que em 2023 atinja 111% do PIB, dando continuidade à trajetória de redução deste indicador retomada em 2021. A previsão do MF de 110,8% do PIB para este indicador mostra-se inferior em 0,2 p.p. ao projetado pelo CFP. Esta diferença é explicada por um excedente primário inferior em 0,5 p.p. ao previsto pelo MF, compensado em parte por um efeito dinâmico projetado pelo CFP mais favorável do que o previsto na POE/2023. A justificar o maior contributo do efeito dinâmico para a redução do rácio da dívida na projeção do CFP está um menor

efeito dos juros projetado pelo CFP que produz um diferencial mais favorável entre taxa de juro e taxa de crescimento nominal do PIB, ampliando assim o efeito dinâmico.

Neste exercício, o resultado da projeção apresentado para o saldo e para a dívida pública em rácio do PIB mostra-se sensível ao pressuposto de redução que o MF prevê para a "outra despesa de capital", uma evolução que carece de explicitação de medidas de política que a sustentem. Assim, caso se admita a previsão orçamental do MF para a "outra despesa de capital ", mecanicamente o cálculo para o saldo e dívida pública em rácio do PIB resultaria inferior em 0,4 p.p. do PIB ao obtido pelo CFP no exercício de projeção apresentado nesta secção.

Este exercício de projeção encontra-se sujeito a riscos, que estão identificados no Relatório do CFP Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026 (Atualização), e sublinhados no ponto anterior deste relatório.

3. ANÁLISE DA ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

A análise deste capítulo baseia-se num saldo estrutural calculado que assenta na classificação das medidas one-off segundo os critérios de análise do CFP[35], podendo diferir das consideradas pelo MF e pela Comissão Europeia (CE) nalguns anos. Relativamente ao cálculo das componentes cíclicas, o CFP utiliza as semi-elasticidades adotadas pela CE, sendo o hiato do produto, o subjacente à previsão macroeconómica do Governo, o qual foi recalculado com base na metodologia comum da CE (utilização do programa CONV mais recente aplicado às projeções constantes na POE/2023). Assim, neste relatório, as conclusões sobre a avaliação do saldo estrutural e do respetivo ajustamento estrutural, bem como da postura da política orçamental apresentada pelo MF na POE/2023, poderão ser distintas das apresentadas naquele documento de programação orçamental.

3.1 Saldos orçamentais

A POE/2023 prossegue o objetivo de consolidação orçamental, apontando para uma diminuição do défice de 1,9% do PIB em 2022 para 0,9% do PIB em 2023, assente num contributo da despesa superior ao da receita. A redução esperada da despesa em percentagem do PIB é justificada pela dissipação da maioria das medidas de apoio às famílias e às empresas adotadas para mitigar os efeitos causados pela pandemia, das medidas de mitigação do choque geopolítico e das medidas anti-inflação adotadas em setembro de 2022. O MF prevê uma redução do défice orçamental em 1 p.p. do PIB face ao ano anterior, o que reflete a redução esperada da despesa em 0,6 p.p. do PIB e, simultaneamente, um aumento da receita em 0,4 p.p. do PIB. No entanto, importa referir que o rácio das variáveis orçamentais em percentagem do PIB encontra-se influenciado pela evolução esperada para o PIB nominal. Assim em termos nominais a análise difere, sendo esperado um crescimento da receita superior ao da despesa, com a receita de capital a assumir maior destaque (134,2%), seguida da "outra receita corrente" (8,1%), estando ambas influenciadas pelas verbas referentes ao PRR. Por último, a receita fiscal e contributiva (3,4%) deverá também contribuir positivamente para a evolução do total da receita. Também em termos nominais, do lado da despesa, o MF prevê um crescimento de 3,7%, para o qual contribui sobretudo o aumento do investimento (36,9%), das despesas com pessoal (5,5%), do consumo intermédio (10,3%) e da despesa com juros (23,7%).

A previsão do MF para o défice orçamental aumenta a distância face ao limiar de 3% do PIB previsto no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).[36] O valor previsto do défice orçamental subjacente à POE/2023 (-0,9% do PIB) assegura, com uma ampla

[35] A classificação de medidas *one-off* do CFP baseia-se nos princípios básicos enunciados na publicação da Comissão Europeia "Guiding Principles for the Classification of One-Off Measures", Report on Public Finances in EMU 2015, Institutional Paper 14, 2015, Parte II, Capítulo 3, pp. 52-65.

[36] De acordo com o estipulado no artigo 126.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia e respetivo Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos.

margem, o cumprimento da regra do saldo orçamental antes da possível desativação da cláusula de salvaguarda que deverá ocorrer em 2024. A Comissão Europeia comunicou, a 23 de maio, estarem reunidas as condições necessárias para manter a cláusula de salvaguarda do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)[37] em 2023 e para desativá-la em 2024, um ano mais tarde do que o previsto inicialmente, devido à incerteza e aos efeitos da guerra da Ucrânia na economia europeia, assim como devido às subidas dos preços das energia e disrupções nas cadeias de abastecimento. Assim, os Estados-Membros podem desviar-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo (OMP), desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Desta forma, os Estados-Membros podem desviar-se temporariamente das obrigações normais estabelecidas no quadro orçamental europeu, providenciando espaço para as políticas orçamentais nacionais, nomeadamente através de uma combinação entre o aumento do investimento e o controlo da despesa corrente primária, e podendo reagir rapidamente quando necessário, permitindo uma resposta mais eficaz e célere.

Quadro 14 – Indicadores orçamentais

	Em % do PIB			Variação (p.p. PIB)	
	2021	POE/2023		POE/2023	
		2022	2023	2022	2023
Saldo Primário	**-0,5**	**0,3**	**1,6**	**0,8**	**1,4**
Saldo orçamental	**-2,9**	**-1,9**	**-0,9**	**1,0**	**1,0**
Ajustado de medidas one-off	-3,2	-1,8	-0,7	1,4	1,2
Ajustado do ciclo	-1,2	-2,5	-1,2	-1,2	1,3
Saldo estrutural	**-1,6**	**-2,4**	**-0,9**	**-0,8**	**1,5**
Primário estrutural	0,8	-0,3	1,6	-1,1	1,9
por memória					
medidas one-off	0,3	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2
hiato do produto*	-3,1	1,1	0,5	4,2	-0,6
componente cíclica	-1,7	0,6	0,3	2,3	-0,3
juros	2,4	2,1	2,5	-0,3	0,4

Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: *em percentagem do produto potencial. Os desenvolvimentos cíclicos são estimados de acordo com a metodologia comum acordada na UE, parametrizada no programa CONV, disponibilizado juntamente com as previsões de primavera de 2022 da Comissão Europeia. As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos. O saldo estrutural é obtido pela diferença entre o saldo orçamental ajustado de medidas *one-off* e da componente cíclica.

O défice estrutural previsto na POE/2023 deverá apresentar uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB. A melhoria face ao ano anterior deriva essencialmente do esforço de consolidação orçamental implícito à POE/2023, dado que os efeitos da componente cíclica resultante do ciclo económico (-0,3 p.p. do PIB), medidas *one-off* (-0,2 p.p. do PIB)

[37] A 20 de julho de 2020 o Conselho da União Europeia recomendou a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), justificando a ativação da cláusula de derrogação no seguimento da grave crise económica desencadeada pelo surto de COVID-19. A cláusula de derrogação de âmbito geral foi introduzida como parte da reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2011 ("Six-Pack"). A cláusula é estabelecida no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, bem como no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de grave recessão económica.

e do aumento dos encargos com juros previstos pelo MF (0,4 p.p. do PIB) têm um contributo desfavorável (Quadro 14). Por definição, as medidas *one-off*[38] não apresentam efeitos permanentes que afetem o saldo orçamental, sendo a sua correta classificação crucial para o apuramento do esforço de consolidação orçamental em termos estruturais. O quadro seguinte identifica as medidas *one-off* consideradas pelo CFP, sendo coincidentes com as apresentadas na previsão orçamental implícita à POE/2023 para 2022 e 2023. [39]

Quadro 15 – Impacto das medidas *one-off* no saldo orçamental

	Em milhões de euros		Em % do PIB	
	2022	2023	2022	2023
Despesa	**138**	**574**	**0,1**	**0,3**
Ativos por impostos diferidos	138	120	0,1	0,1
Decisão judicial - Barragem EDP		218		0,1
Indemnização da IP		236		0,1

Fontes: Ministério das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

No que respeita à despesa foram considerados como *one-off* os valores das seguintes medidas: (i) ativos por impostos diferidos em 2022 e 2023; e com impacto em apenas 2023; (ii) o pagamento extraordinário por decisões judiciais relativo a uma barragem da EDP e (iii) uma indemnização a suportar pela IP. Na POE/2023 não são esperadas medidas do lado da receita para os anos em análise, 2022 e 2023.

O saldo estrutural[40] subjacente à POE/2023 deverá apresentar uma melhoria significativa, após uma deterioração em 2022, aproximando-se do objetivo de médio prazo (OMP) de um saldo estrutural equilibrado. Os cálculos efetuados pelo CFP, em linha com os apresentados pelo MF, apontam para que o saldo estrutural se situe em -0,9% do PIB em 2023, o que representa uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB face ao ano de 2022 (Quadro 14). Salienta-se que os valores recalculados pelo CFP referentes ao saldo estrutural, recalculando o hiato do produto seguindo a metodologia comum, são coincidentes com os apresentados na POE/2023. Este resultado é justificado não só pela igual classificação de medidas *one-off* entre o CFP e o MF, bem como pelo valor semelhante obtido no cálculo do hiato do produto. Deve, no entanto, ter-se em conta que a grande amplitude de variação do PIB em volume desde 2019, bem como a

[38] O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas *one-off* como sendo aquelas cujo efeito orçamental é transitório, não conduzindo a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal.

[39] O CFP incorpora na sua análise a decisão adotada pela Comissão Europeia na avaliação dos Programas de Estabilidade e Convergência de 2020, não classificando como medidas *one-off* as medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19 e as medidas de mitigação do choque geopolítico e as medidas anti-inflação adotadas em setembro de 2022.

[40] O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental expurgado dos efeitos do ciclo económico pelo CFP e das medidas *one-off* e segundo a classificação própria do CFP. Para a estimativa dos efeitos do ciclo seguiu-se a metodologia comum acordada na UE, tendo o CFP recalculado o valor do hiato do produto com base nessa metodologia e na previsão macroeconómica da POE/2023.

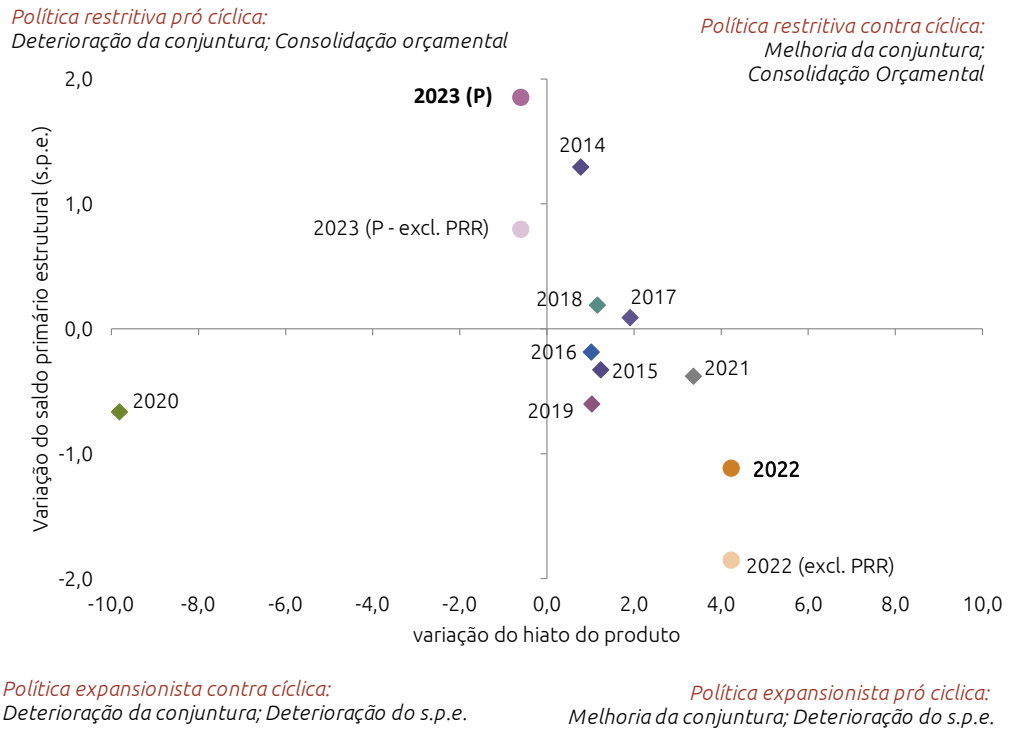
dimensão das revisões estatísticas até à publicação das contas finais e as próprias perspetivas para o futuro poderão induzir revisões não despiciendas na estimativa do hiato do produto para o ano corrente e para o ano em análise, o que naturalmente influencia o cálculo do nível do saldo estrutural e consequentemente a distância face ao objetivo de médio prazo.

Refere-se ainda que, apesar da ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC suspender a regra de convergência para o OMP, permitindo desvios temporários dos requisitos orçamentais, os valores subjacentes à POE/2023 não colocam em causa a sustentabilidade orçamental.

3.2 Postura da política orçamental

Em 2023, a postura da política orçamental deverá ser restritiva procíclica, contrastando com a postura expansionista procíclica de 2022. A postura orçamental é determinada pela variação do saldo primário estrutural, a qual permite aferir a natureza discricionária restritiva ou expansionista da política orçamental, em conjugação com a variação do hiato do produto (evolução da conjuntura económica). Em 2022, a postura orçamental expansionista reflete: (i) a melhoria da conjuntura económica (variação positiva do hiato do produto em 4,2 p.p. do PIB potencial); e (ii) uma variação negativa do saldo primário estrutural (-1,1 p.p. do PIB potencial), explicada pelo prolongamento das medidas de combate à crise pandémica, pelas medidas adotadas no contexto do choque geopolítico e, por último, as medidas de apoio às famílias e empresas para mitigar os efeitos da inflação. Para 2023, de acordo com a previsão macroeconómica subjacente à POE/2023, é expectável que haja uma inversão do contributo dado pela conjuntura económica (variação de -0,6 p.p. do PIB potencial do hiato do produto), o que conjugado com uma melhoria do saldo primário estrutural (1,9 p.p. do PIB) indicia uma alteração da postura da política orçamental para restritiva procíclica.

Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2023]



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial; iii) O CFP considera que a orientação da política orçamental é restritiva se o rácio do saldo primário estrutural registar uma melhoria anual de, pelo menos, 0,25% do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25%. Caso a variação esteja entre -0,25% e +0,25% a política orçamental é considerada neutra. P – Previsão. Os pontos 2022 (excl.PRR) e 2023 (P-excl.PRR) referem-se ao exercício de anulação na receita da entrada de fundos correspondentes ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), ilustrando o impacto sobre o saldo primário estrutural caso os montantes previstos para o investimento fossem financiados pelo Orçamento do Estado.

O PRR confere um impulso orçamental expansionista sobre a atividade económica superior a 1% do PIB, que não é suficiente para contrariar uma postura restritiva. Tal como previamente referido pelo CFP e, posteriormente, confirmado pela Comissão Europeia, na Comunicação COM(2021) 105, "as despesas financiadas por subvenções do MRR representam um estímulo orçamental que não se traduzirá num aumento do défice ou da dívida". Não sendo essa despesa adicional financiada por impostos ou outra receita gerada no território económico, mas por transferências do exterior refletidas na receita das AP, a variação do saldo primário estrutural subestima o estímulo (ou sobrestima o impulso restritivo) induzido à economia. Consequentemente, a leitura da variação do saldo primário estrutural enquanto indicador da orientação da política orçamental discricionária é assim também afetada. Anulando na receita a entrada de fundos correspondentes a este mecanismo, a variação do saldo primário estrutural em 2023 passaria a apresentar uma melhoria de 0,8 p.p. do PIB, em vez de uma melhoria de 1,9 p.p. do PIB (representado a rosa no Gráfico 4). Assim, conclui-se, em 2023, o funcionamento do MRR permite imprimir à economia um estímulo direto superior a 1% do PIB que não se reflete no agravamento do défice. Ainda assim, a postura orçamental mantém-se restritiva.

3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP)

O Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) encontra-se previsto na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO) tendo substituído, a partir de abril de 2020, o anterior Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). O QPDP estabelece um limite da despesa total, e por missão de base orgânica, para o ano em curso e os quatro anos seguintes, para a Administração Central (AC) e Segurança Social (SS). Os limites são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura. O QPDP inclui também projeções de receitas para o mesmo período de programação, por fonte de financiamento.[41]

O QPDP integra a lei das Grandes Opções em matéria de planeamento (GO), cuja apresentação, nos termos da LEO, corresponde à primeira fase do processo orçamental, antes da elaboração da proposta de Lei do OE, encontrando-se o limite da despesa total subordinado à compatibilidade com os objetivos do Programa de Estabilidade.

A Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro, aprovou um primeiro QPDP de 2020 a 2024. Para o período móvel seguinte (2021-2025) a lei das GO não chegou a ser aprovada na legislatura anterior à que se iniciou no final de março de 2022.[42] *Por outro lado, não foi apresentada qualquer outra proposta para o período de 2022 a 2026 até à submissão da POE/2022 em 13 de abril de 2022 a qual vincularia, em termos de limites de despesas, o Orçamento do Estado para 2023, ainda que constasse do Relatório da proposta orçamental um projeto de atualização do QPDP. Se bem que a Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril, que procedeu à 5.ª alteração à LEO, tenha introduzindo a possibilidade da apresentação da Lei das GO ocorrer no prazo de 90 dias após a tomada de posse do Governo,* [43] *esta só veio a ocorrer em simultâneo à apresentação da POE/2023 com a Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª (Lei das GO para 2022-2026), cujo anexo II corresponde ao QPDP para o período de 2023 a 2027,*[44] *, desrespeitando assim o Governo o prazo legal resultante desta alteração à LEO, uma alteração por si proposta.*

O limite de despesa para 2023 considerado no QPDP proposto mostra-se coerente com o objetivo do saldo em contas nacionais (-0,9% do PIB). Ainda que esta coerência possa ser aferida a partir de um exercício *bottom-up* realizado pelo CFP (Quadro 16), esta continua a não ser explicitada no Relatório que acompanha a POE. O QPDP é definido na ótica da contabilidade pública, correspondendo os limites estabelecidos para 2023 (339,9 mil M€) e anos seguintes à soma da despesa total, não consolidada, dos subsectores da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS). Estes montantes integram quer a despesa dita efetiva na ótica da contabilidade pública, como a prevista

[41] Note-se que o regime do artigo 35.º da LEO quanto ao QPDP tem a sua aplicação suspensa até 2025 aplicando-se o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, que procedeu à terceira alteração da LEO. Este regime transitório, similar ao da LEO, difere quanto à possibilidade de alteração dos limites vinculativos pela A.R., prevendo ainda a apresentação a título indicativo do saldo estrutural.

[42] A Proposta de Lei n.º 86/XIV/2, de 15 de abril de 2021, relativa às GOP para 2021-2025, com um QPDP para aqueles anos (e que correspondia ao projeto de atualização deste quadro plurianual constante do Programa de Estabilidade para 2021-25) não chegou a ser aprovada, tendo esta iniciativa legislativa caducado em 28 de março de 2022, devido ao término da XIV legislatura.

[43] O XXIII Governo tomou posse a 30 de março de 2022.

[44] Este QPDP corresponde ao Quadro 5.10 do Relatório da POE/2023. Em 20 de outubro este Quadro foi corrigido pelo MF sendo esta a versão considerada na presente análise.

realizar com ativos e passivos financeiros.[45] Este limite integra ainda despesa de fluxos entre entidades da AC como também entre a AC e SS. Para 2023, retirando os fluxos intra-sectoriais (101,4 mil M€), obtém-se a despesa consolidada na ótica de cada subsector. Excluindo deste subtotal a despesa com ativos e passivos financeiros (consolidados, 120,9 mil M€) é possível obter a despesa efetiva de cada um dos dois subsectores, cuja soma ascende a 117,7 mil M€. Retirando a esta soma os fluxos intersectoriais entre AC e SS, obtém-se a despesa efetiva consolidada da AC e SS (105,7 mil M€). A diferença para a receita efetiva consolidada da AC e SS determina o saldo agregado dos dois subsectores, que corresponde a um défice de 3075 M€. A soma deste valor com o saldo previsto para as Administrações Regional e Local (-106 M€) resulta no saldo das AP em 2023 na ótica da contabilidade pública (-3181 M€). Ao se observar o impacto previsto dos ajustamentos de passagem desta ótica para a da contabilidade nacional, que beneficia o saldo em 974 M€, apura-se um défice de 2207 M€ para as AP em contas nacionais, correspondente a -0,9% do PIB.

Na proposta de QPDP consta a indicação do valor do saldo estrutural considerado pelo MF para 2023, ainda que não seja explicitada a ligação deste com o limite de despesa anual. Na sequência do exercício acima, é possível demonstrar aritmeticamente esta relação, se forem considerados os pressupostos do MF quanto a medidas *one-off* e à componente cíclica apurada para o saldo ajustado daquelas medidas.[46] De acordo com o MF, as medidas *one-off* prejudicam o saldo em 2023 em mais do dobro do que em 2021, obtendo-se assim um saldo ajustado de -0,7% do PIB. A passagem para o défice estrutural de 0,9% do PIB apontado pelo MF para 2023 consiste, simplificadamente, em retirar a componente decorrente do ciclo económico no ano, que, na perspetiva do MF, beneficia o saldo, dado que prevê que esta seja positiva (0,2% do PIB potencial).

[45] Conforme Glossário do CFP, *«O conceito de despesa efetiva, utilizado na ótica da contabilidade pública, corresponde às despesas que alteram definitivamente o património financeiro líquido, ou seja à soma dos agrupamentos da classificação económica de despesa orçamental, de natureza corrente e de capital, com exclusão dos "ativos financeiros" e "passivos financeiros".(…)»*.

[46] Cf. Tabela 6 do ponto 3.2. dos elementos informativos e complementares à POE/2023 (p. 29).

Quadro 16 – Do limite de despesa no QPDP para 2023 ao saldo estrutural

	(milhões de euros)
1. Limite de despesa da Administração Central+Segurança Social (QPDP)	**339 870**
1.1 Limite de despesa da Administração Central (Administração Central)	280 477
1.2 Limite de despesa da Segurança Social (Segurança Social)	59 393
2. Despesa objeto de consolidação intrasector (fluxos entre entidades do mesmo sector)	**101 445**
2.1 Consolidação fluxos entre entidades do subsector da Administração Central	101 445
3. Subtotal despesa consolidada Administração Central e Segurança Social [(1)-(2)]	**238 425**
3.1 Despesa total consolidada da Administração Central	179 032
3.2 Despesa total consolidada da Segurança Social	59 393
4. Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados	**120 924**
4.1 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Administração Central	94 014
4.2 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Segurança Social	26 910
5. Diferenças de consolidação Administração Central (imputadas à despesa efetiva)	**189**
6. Subtotal despesa efetiva consolidada Administração Central e Segurança Social [(3)-(4)+(5)]	**117 690**
6.1 Despesa efetiva consolidada da Administração Central	85 207
6.2 Despesa efetiva consolidada da Segurança Social	32 483
7. Fluxos intersectoriais entre Administração Central e Segurança Social	**12 029**
8. Despesa efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social [(6)-(7)]	**105 661**
9. Receita efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social	**102 586**
9.1 Receita Fiscal	54 504
9.2 Outra Receita Corrente	43 431
9.3 Receita de Capital	4 651
10. Saldo da Administração Central e Segurança Social [(9)-(8)]	**-3 075**
11. Saldo das Administrações Regional e Local	**-106**
12. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(10)+(11)]	**-3 181**
13. Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	**974**
14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]	**-2 207**
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças	574
15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]	**-2 781**
	(Em % do PIB)
14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]	**-0,9**
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças (MF)	*-0,2*
15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]	**-0,7**
15.1 Hiato do produto do Ministério das Finanças	0,5
15.2 Componente cíclica (em % do PIB potencial)	0,2
16. Saldo estrutural do Ministério das Finanças [(15) - (15.2)]	**-0,9**

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: A aferição da compatibilidade entre o saldo em contas nacionais e o saldo estrutural apresentado neste quadro é efetuada tendo em conta os elementos informativos e complementares à POE/2023. O hiato do produto do MF utilizado para o cálculo da componente cíclica necessário à determinação do saldo estrutural na POE/2023 é semelhante ao obtido pelo CFP, o que leva a um saldo estrutural coincidente (ver Quadro 14), uma vez que a classificação de medidas *one-off* é também igual entre o CFP e o MF.

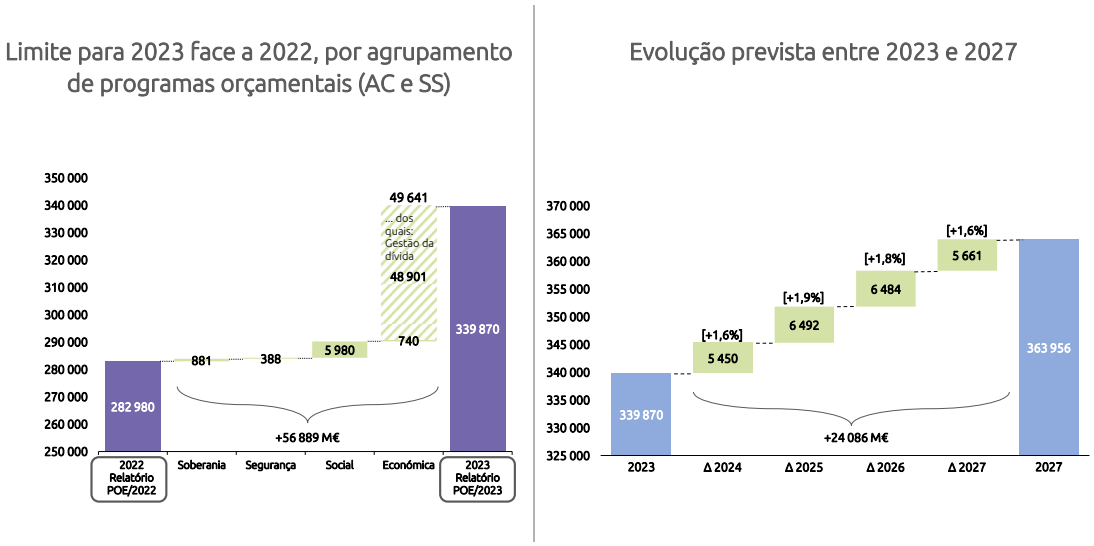
O limite de despesa da Administração Central e Segurança Social previsto para 2023 supera em 56,9 mil M€ o limite para 2022 do projeto de atualização do QPDP constante do Relatório da POE/2022, muito em virtude do aumento do limite do Programa "Gestão da Dívida Pública" em 48,9 mil M€. Não considerando este último programa, que representa cerca de dois quintos da despesa inscrita no QPDP, os maiores aumentos registam-se na área social (6,0 mil M€), de soberania (0,9 mil M€) e restantes programas[47] da área económica (0,7 mil M€) - painel esquerdo do Gráfico 5. Para o acréscimo na área social, contribui o aumento dos limites dos programas Saúde em 3,8 mil M€ (investimento e aquisição de bens e serviços correntes) e Trabalho,

[47] Nos termos da LEO, na sua redação atual, *«(…) todas as referências ao conceito de missão de base orgânica devem, com as devidas adaptações, ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação atual».*

Solidariedade e Segurança Social da AC em 1,6 mil M€ [48], que mais do que compensam a redução do limite no âmbito da educação não superior, motivada pelo processo de descentralização de competências para as autarquias locais.[49] Na área económica são os programas do Ambiente e Ação Climática (1,4 mil M€, decorrente dos aumentos do orçamento do Fundo Ambiental e das despesas de investimento dos metros de Lisboa e Porto) e Infraestruturas e Habitação (1,0 mil M€, motivado pelo investimento e aquisição de bens e serviços relacionados com as infraestruturas ferroviárias e rodoviárias) que mais contribuem para a elevação do limite. Estas variações mais do que compensam as diminuições nos programas das Finanças (de 1,2 mil M€, refletindo, em parte, o menor valor das dotações centralizadas no MF e das transferências para o orçamento da União Europeia) e da Economia e Mar (0,4 mil M€).

Nestes termos, a despesa total da Administração Central e da Segurança Social, excluindo o programa "Gestão da Dívida Pública", aumenta 8 mil M€ (+4,2%), dos quais 7,8 mil M€ nos Programas da Saúde, do Trabalho, do Ambiente e Ação Climática e das Infraestruturas e Habitação. Por seu turno, o acréscimo do limite do programa "Gestão da Dívida Pública" decorre sobretudo da conta do programa prever uma maior despesa com passivos financeiros, ainda que considere um acréscimo dos encargos com juros em cerca de 0,5 mil M€. Já o subsector da Segurança Social denota um aumento do limite de cerca de mil M€ em 2023.

Gráfico 5 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)



Fonte: MF. Cálculos CFP. | Notas: "Δ" designa a variação prevista face ao ano anterior. AC – Administração Central, SS – Segurança Social. Embora os limites por agrupamento de programas do QPPO tenham deixado de existir no QPDP, considerou-se útil considerar estes grupos na análise, incluindo-se a SS na área "Social". No painel direito do gráfico indica-se entre [ ] a taxa de variação anual do limite de despesa total.

[48] Motivado sobretudo pelo aumento das transferências correntes para 20,7 mil M€ comparativamente ao previsto no OE/2022 para este programa (19,7 mil M€) e que se destinam na sua maioria ao subsector da Segurança Social, ainda que a estimativa de execução para 2022 do Relatório da POE/2023 aponte para um valor superior, de 21,2 mil M€.

[49] Tendo como contrapartida um aumento equivalente no programa "Órgãos de Soberania" onde se passaram a inscrever todos os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), com um montante previsto para 2023 de 1,2 mil M€ (0,8 mil M€ estimados para 2022 na educação).

Para além de 2023, o QPDP constante da proposta de lei das grandes opções considera sucessivos aumentos da despesa total da Administração Central e Segurança Social, com maior expressão em 2025 e 2026. Em 2024, o limite daquela despesa aumenta 5,4 mil M€, o que compara com aumentos de 6,5 mil M€ naqueles dois anos e um aumento de 5,7 mil M€ em 2027, ano final do período móvel abrangido (painel direito do Gráfico 5). Não considerando a "Gestão da Dívida Pública", este aumento ocorreria a uma taxa superior de 2023 a 2026 – a média das taxas de variação seria de 2,2% entre 2023 e 2027 o que compara com 1,7% para o total da despesa da AC e SS no mesmo período. Na Segurança Social perspetivam-se aumentos sucessivos da despesa entre 2023 e 2027, com maior expressão em 2026 (+3,1%, cerca de 1,9 mil M€), o que compara com uma média das taxas de variação da despesa de 2,1% para este subsector na totalidade do período. Recorde-se que a despesa inscrita no QPDP se refere à despesa total, incluindo operações com ativos e passivos financeiros. A apresentação complementar destes limites numa perspetiva consolidada contribuiria para a sua melhor leitura e, deste modo, para uma maior transparência orçamental.[50]

Nos termos do QPDP proposto, mais de dois terços da despesa deverá ser financiada por receitas de impostos. As projeções da receita do QPDP referem-se à receita total, não consolidada, da AC e da Segurança Social, em consonância com a ótica de apresentação quanto à despesa.[51] As receitas projetadas incluem a categoria de "outras receitas", incluindo quer receitas efetivas (e.g. venda de bens e serviços), quer não efetivas (venda de ativos ou recurso a passivos financeiros, por exemplo, empréstimos), e que correspondem a cerca de 30% do total de 2023 a 2027. O QPDP considera uma estabilidade quanto ao volume de fundos europeus durante o mesmo período, o que leva a que o peso no financiamento da despesa total seja de 3,0% em 2023 (10,1 mil M€), diminuindo progressivamente até 2026 para 2,8%, peso que se mantém em 2027 (10,3 mil M€).

O QPDP proposto continua a referir-se a limites de despesa não consolidada, incluindo despesa não efetiva, o que prejudica a transparência orçamental. Por um lado, dificulta a leitura da estrutura e da evolução da despesa pública no médio prazo e respetivo financiamento. Por outro lado, e talvez mais importante, leva a que o QPDP não inclua ou permita qualquer previsão do saldo orçamental para todo o período a que respeita e que permita sustentar a compatibilidade com os limites de despesa projetados, o que dificulta uma articulação clara com os objetivos orçamentais que venham a constar do Programa de Estabilidade. Torna-se assim relevante que conste do QPDP de forma mais explícita esta ligação, uma vez que a própria LEO determina esta compatibilidade, pesem embora as dificuldades decorrentes da expressão destes documentos em óticas contabilísticas distintas. Como refere o Tribunal de Contas (TdC) no seu parecer à Conta Geral do Estado de 2021 *«[s]eria útil que os documentos do processamento orçamental (…), fossem consistentes entre si.»*, tendo verificado que estes não permitem uma apreciação dos resultados alcançados devido a *«(…) fragilidades várias de articulação e coerência entre a informação reportada».*

[50] A título ilustrativo, a despesa efetiva consolidada do programa Saúde, onde se incluem as transferências para o SNS, é, de acordo com o Quadro 5.49. do Relatório da POE/2023, de 14,8 mil M€. Este montante compara com os 36,5 mil M€ inscritos no QPDP para este programa em 2023.

[51] Por exemplo, as receitas de impostos que o Estado transfere para a Segurança Social ao abrigo da respetiva lei de financiamento é contabilizada quer na receita da AC quer na da SS.

A apresentação de uma lei das GO em simultâneo com a proposta orçamental acentua a prevalência da lógica orçamental anual em detrimento da perspetiva de médio e longo prazo, ainda que legalmente possível em virtude da redação introduzida na LEO em 2022. Acresce que esta alteração legislativa introduziu na LEO a assunção que as previsões em termos de receita e de despesas do quadro orçamental de médio prazo, onde se integra o QPDP, são a base para a preparação do orçamento anual, nada obstando, contudo, à revisão anual dos limites de despesa no âmbito do processo anual de aprovação do OE, o que compromete a responsabilização orçamental no médio e longo prazo, à semelhança, aliás, do anterior enquadramento em termos plurianuais. Sem prejuízo do exposto, a transparência orçamental beneficiaria de, no Relatório do OE, ser dada nota do que motivou as alterações dos limites de despesa do QPDP.

Continua a não ser demais sublinhar que a utilidade de instrumentos de programação orçamental plurianual como suporte da formulação e execução das políticas públicas assenta em larga medida no respeito pelos tetos de despesa estabelecidos, ainda que atendendo a situações reconhecidamente excecionais, sob pena de se tornarem meros exercícios formais, inteiramente subordinados à lógica orçamental anual. A previsão, nestes quadros orçamentais de médio prazo, de reservas de contingência, da evolução dos preços, entre outros desenvolvimentos necessários poderá ser uma das soluções a equacionar.[52]

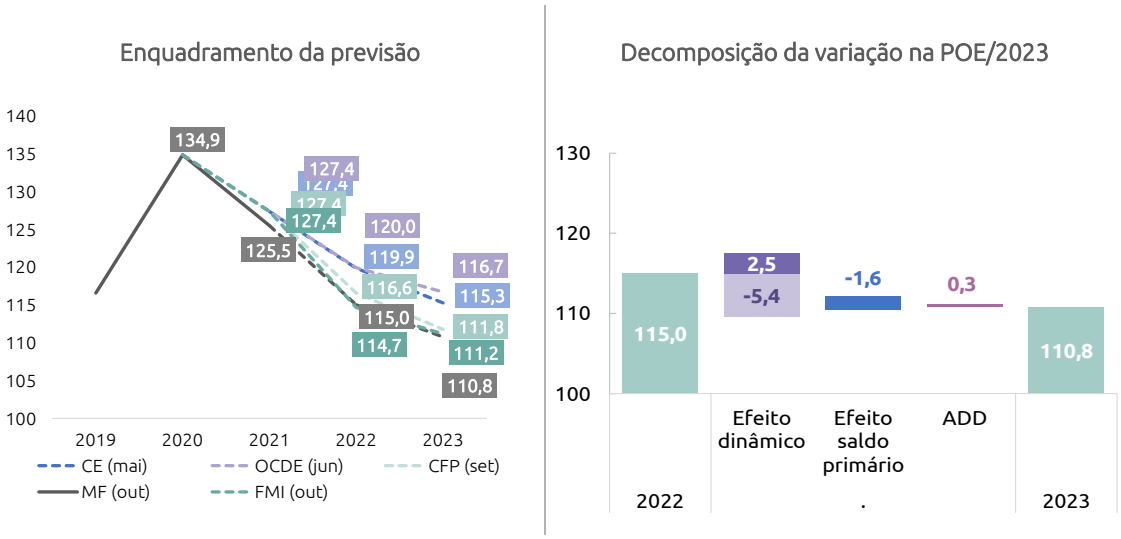
[52] Ver, por exemplo, o artigo de Raudla, Ringa, James W. Douglas, and Muiris MacCarthaigh. 2022."Medium-Term Expenditure Frameworks: Credible Instrument or Mirage?" Public Budgeting & Finance. 42: 71–92. https://doi.org/10.1111/pbaf.123162, em que os autores apresentam Portugal como um dos quatros estudos de caso, classificando o quadro português como um exercício simbólico no papel (tradução livre da expressão *symbolic paper exercise* utilizada pelos autores).

4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

4.1 Dinâmica da dívida

O Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida pública se reduza de forma expressiva pelo terceiro ano consecutivo em 2023. A POE/2023 antecipa uma descida de 4,2 p.p. do PIB do rácio da dívida, depois de um decréscimo acumulado de cerca de 20 p.p. do PIB em 2021 e 2022. A contribuir para esta diminuição de 115% do PIB em 2022 para 110,8% do PIB em 2023 encontra-se o efeito dinâmico, fortemente influenciado pelo efeito PIB (-5,4 p.p. do PIB), e também pelo efeito saldo primário (-1,6 p.p. do PIB). Estes contributos favoráveis para a redução do rácio da dívida pública anulam o impacto desfavorável do efeito juros (2,5 p.p.) e do ajustamento défice-dívida (0,3 p.p. do PIB), no qual se destaca a previsão para a utilização de depósitos (em 0,6 p.p. do PIB), ao inverso do previsto para 2022 (acumulação de depósitos de 0,3 p.p. do PIB)[53] (Gráfico 6, painel direito).

Gráfico 6 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)



Fontes: CE, FMI, MF e OCDE. Cálculos do CFP. | Nota: ADD = Ajustamento Défice-Dívida.

A previsão do Ministério das Finanças para o rácio da dívida em 2023 é inferior ao intervalo das projeções de outras instituições. O menor rácio antecipado na POE/2023 face às restantes projeções deve-se: i) a um rácio da dívida menos elevado em 2021, resultando num melhor ponto de partida em 2021 do que o utilizado nas restantes projeções, devido à revisão em baixa efetuada pelas autoridades estatísticas na notificação de 23 de setembro de 2022 do PDE; ii) à previsão do MF de um menor

[53] Para o ajustamento défice-dívida em 2023 concorrem, com impacto desfavorável, as diferenças entre juros corridos e pagos (0,4 p.p. do PIB), as emissões abaixo do par (0,4 p.p. do PIB) e os outros ativos líquidos financeiros (0,1 p.p. do PIB). Estes efeitos são contrariados apenas em parte pela utilização de depósitos (-0,6 p.p. do PIB).

montante de dívida nominal (exceto face à do CFP); e iii) à expetativa do MF de um PIB nominal mais elevado (apenas ultrapassado pelo previsto pelo FMI) (Gráfico 6, painel esquerdo).

4.2 Necessidades e fontes de financiamento

O MF antecipa que, em 2023, o aumento das necessidades brutas de financiamento do Estado seja superior ao aumento previsto para as necessidades líquidas. O acréscimo das amortizações e anulações de dívida fundada em 2,9 mil M€ justifica esta diferença, para o qual muito contribui o aumento das amortizações de dívida de curto prazo em euros (em 8 mil M€). Este valor mais do que anula o impacto do menor volume de amortizações das restantes categorias (em -5,2 mil M€ no total). O aumento previsto para o défice do subsector Estado (em 0,6 mil M€), bem como o acréscimo previsto para a aquisição líquida de ativos financeiros (em 3,4 mil M€) explicam uma previsão de necessidades líquidas de financiamento para 2023 superior em 4,1 mil M€ ao previsto para 2022.

Quadro 17 – Necessidades de financiamento do Estado em 2022 – 2023 (M€)

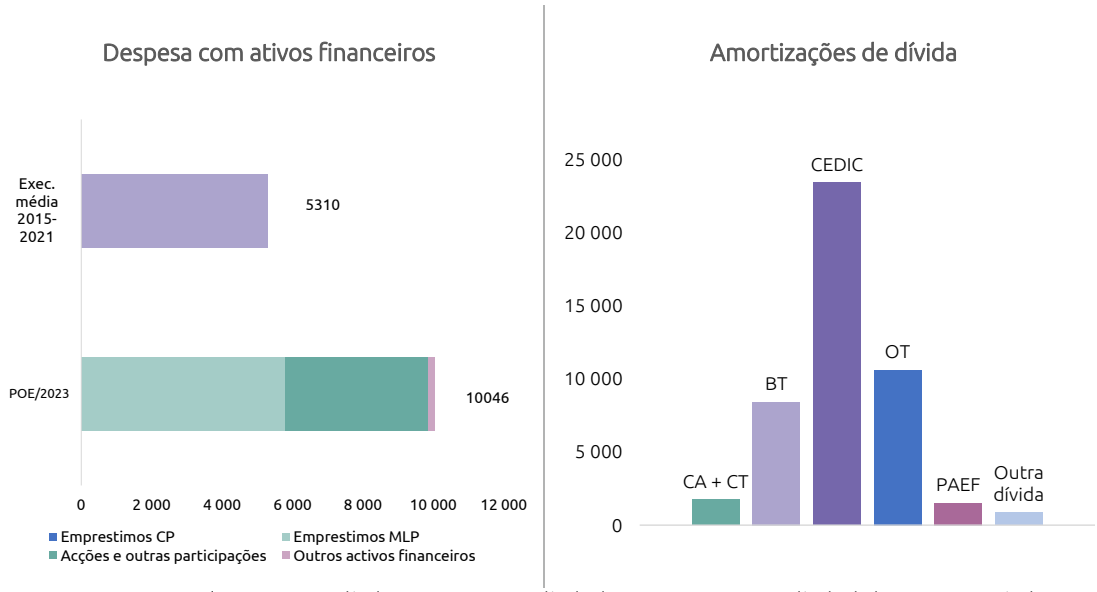
Necessidades de Financiamento	2022		2023		Var. 2023/22	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	**8 307**	**16**	**12 361**	**21**	**4 054**	**49**
a) Défice Orçamental	5 307	10	5 926	10	619	12
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	3 000	6	6 435	11	3 435	115
c) Receitas de privatização	0	0	0	0	0	0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	**43 644**	**84**	**46 520**	**79**	**2 876**	**7**
d) CA + CT	4 721	9	1 745	3	-2 976	-63
e) Dívida de curto prazo em euros	24 530	47	32 568	55	8 038	33
f) Dívida de mlp em euros	14 133	27	12 207	21	-1 926	-14
g) Dívida em moeda não euro	279	1	0	0	-279	-100
h) Fluxos de capital swaps (Líq.)	-20	0	0	0	20	-100
3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)	**51 952**	**100**	**58 881**	**100**	**6 929**	**13**

Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Nota: CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

A aquisição líquida de ativos financeiros prevista na POE/2023 é significativamente superior à média da execução desta rubrica nos últimos anos. De acordo com a POE/2023, a previsão para a receita com ativos financeiros encontra-se influenciada pelo reembolso de empréstimos de médio e longo-prazo por parte dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) (3,9 mil M€). Quanto à previsão para despesa com ativos financeiros, a concretizar-se (10,1 mil M€), situar-se-á consideravelmente acima dos valores anuais executados desde 2015 (5,3 mil M€, em média). De acordo com o MF, a despesa com ativos financeiros prevista para 2023 destina-se fundamentalmente a i) empréstimos de médio e longo-prazo, destacando-se o empréstimo de 2,4 mil M€ à Metro do Porto, S.A.; o valor de 2 mil M€ reservado a entidades públicas e o montante de 0,9 mil M€ para o Fundo de Resolução Europeu, e também ii) a ações e outras participações, destacando-se as dotações de capital destinadas à Infraestruturas de Portugal, S.A. (1,7 mil M€) e à Comboios de Portugal, E.P.E. (1,9 mil M€) (Gráfico 7, painel esquerdo).

O montante mais elevado de amortizações de dívida fundada deve-se maioritariamente à amortização de CEDIC[54] prevista para este ano, um instrumento de gestão da tesouraria das AP, sem impacto no financiamento em mercado. Os CEDIC são instrumentos de dívida, sob a forma de aplicações de curto-prazo, dos excedentes de tesouraria das entidades do sector público administrativo, das entidades públicas empresariais ou quaisquer outras entidades sujeitas, por lei, ao princípio da unidade de tesouraria. Têm como finalidade o aumento da eficiência da gestão financeira global do sector público, promovendo a otimização da gestão da dívida pública. Apesar da maturidade de curto-prazo, a emissão deste tipo de dívida constitui, regra geral, uma emissão de dívida fundada, com amortização a realizar no ano seguinte. Desta forma, o volume de emissões de CEDIC realizadas em 2022 justifica a previsão de amortizações no montante de 23,4 mil M€ em 2023. Assim, da totalidade dos pagamentos de dívida de curto-prazo em euros previstos para 2023 (32,6 mil M€), 72% deve-se aos reembolsos de CEDIC, seguindo-se os reembolsos de BT (8,4 mil M€) e de outra dívida de curto-prazo (0,8 mil M€) (Gráfico 8, painel direito).

Gráfico 7 – Necessidades de financiamento do Estado em 2023 (M€)



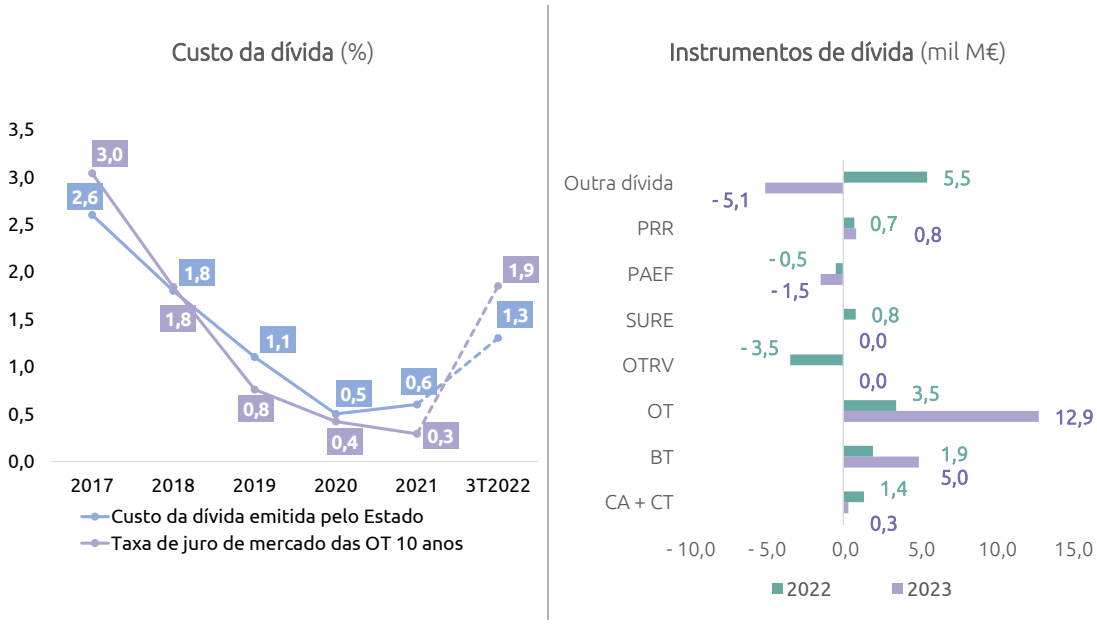
Fontes: DGO e MF. | Notas: Outra dívida = CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de *swaps* (líq.); PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; CEDIC = Certificados Especiais de Dívida de Curto-prazo; BT = Bilhetes do Tesouro e OT = Obrigações do Tesouro; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

O financiamento por Obrigações de Tesouro supera a totalidade do financiamento líquido do Estado previsto para 2023. Em 2023, o MF prevê realizar 23,5 mil M€ de emissões de Obrigações do Tesouro (OT), para fazer face a reembolsos previstos no montante de 10,6 mil M€, resultando num financiamento líquido deste tipo de instrumento que ascende a 12,9 mil M€. Juntamente com os Bilhetes do Tesouro (5 mil M€) e, de forma menos expressiva, com o PRR (0,8 mil M€) e com os produtos de

[54] Certificados Especiais de Dívida de Curto-Prazo: https://www.igcp.pt/fotos/editor2/2009/Legislacao/RCM_111_2009.pdf

aforro (0,3 mil M€), o financiamento líquido positivo por via destes instrumentos permite compensar a redução do saldo de CEDIC (-5 mil M€) e da dívida no âmbito do PAEF (amortização de 1,5 mil M€ ao MEEF) (Gráfico 7, painel direito).[55]

Gráfico 8 – Fontes de financiamento do Estado



Fontes: MF, IGCP e Bloomberg. | Notas: Custo da dívida emitida pelo Estado divulgado pelo IGCP na publicação do Boletim Mensal, correspondendo ao custo médio das novas emissões de BT, OT, OTRV e *Medium Term Notes*, ponderado pelo montante e maturidade correspondentes. Outra dívida = CEDIC, CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de swaps (líq.); OTRV = Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável; BT = Bilhetes do Tesouro e OT = Obrigações do Tesouro; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro; PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; PRR = Plano de Recuperação e Resiliência.

A inversão da política monetária traduziu-se num aumento dos custos de financiamento. Como referido no Relatório do CFP de análise à POE/2022, a alteração da política monetária por diversos bancos centrais e a incerteza nos mercados financeiros representam um risco desfavorável para o custo de financiamento do país. O atual contexto de aumento da inflação em Portugal e outros Estados Membros, que conduziu já à adoção de medidas de normalização da política monetária por diversos bancos centrais, bem como a incerteza gerada pela guerra Rússia-Ucrânia, deixam antever a continuação da subida gradual dos custos de financiamento, afastando-se das condições historicamente favoráveis verificadas nos últimos anos. Efetivamente, ao longo dos três primeiros trimestres deste ano, a taxa de juro para a maturidade a dez anos no mercado secundário de dívida fixou-se em 1,9% em média, subindo 1,6 p.p. face à média do ano anterior. Esta subida refletiu-se no custo da nova dívida emitida pelo Estado[56], que passou de 0,6% em 2021 para 1,3% até ao 3.º trimestre de 2022 (Gráfico 8, painel esquerdo). Concretamente, tomando como exemplo as emissões da OT Out

[55] Montantes ao valor de encaixe, que equivale ao valor nominal, excluindo os juros.

[56] Dívida emitida pelo Estado composta pelo custo médio de BT, OT, OTRV e *Medium Term Notes*, ponderada pelo montante e maturidade correspondentes, divulgada pelo IGCP na publicação do Boletim Mensal.

2031 realizadas em fevereiro e junho, estas registaram taxas médias de 1% e 2,3%, para montantes de 0,7 mil M€ e 0,8 mil M€, respetivamente. No entanto, estas taxas continuam em termos reais a constituir taxas negativas.

O aumento da previsão de juros da POE/2023 permite acautelar eventuais riscos desfavoráveis. Neste contexto, o aumento expressivo dos juros previsto na POE/2023 (de 5,1 mil M€ para 6,3 mil M€) permite incorporar eventuais subidas do custo de financiamento, refletindo-se num aumento da taxa de juro implícita da dívida pela primeira vez desde 2011, de 1,8% em 2022 para 2,2% do *stock* médio da dívida em 2023. No entanto, a repercussão do aumento das taxas de juro no custo da dívida será efetivada de forma gradual, incidindo apenas sobre a proporção de dívida a refinanciar anualmente. Esta expectativa é reforçada tendo em conta que a OT a reembolsar em 2023 (OT Out 2023) apresenta uma taxa de cupão de 4,95%, um valor superior às taxas de juro de longo-prazo consideradas pelo MF para as novas emissões de dívida. A este respeito importa ainda referir o aumento significativo da previsão de emissão de OT, passando a representar mais da totalidade do financiamento líquido em 2023 (104% do total). Caso as necessidades de financiamento se revelem inferiores ao valor inscrito na POE/2023, o financiamento líquido necessário para satisfazer estas necessidades será também inferior, contribuindo para a diminuição dos juros da dívida face à previsão agora apresentada pelo MF.

5. ANEXOS

5.1 Quadros estatísticos

Quadro 18 – Decomposição da variação da receita prevista para 2023 (M€)

	Variação 2022/2023	Carry-over	Apoios Extraordinários	COVID-19	Δ PRR	Cenário Macro	Novas Medidas de Política	Outros Efeitos
	∑ (1) a (7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Receita total	**6 218**	**-193**	**-645**	**-330**	**2 673**	**4 643**	**-869**	**939**
Receita Fiscal e Contributiva	**3 084**	**-162**	**0**	**0**	**0**	**4 032**	**-869**	**83**
Receita Fiscal	1 579	-320				2 701	-1 129	327
Impostos Indiretos	1 569	-127				1 372	-251	575
IVA	1 272	-127				841		558
Redução do IVA da eletricidade		*-67*						
Transição para o mercado regulado de gás		*-60*						
IECS	-20					184	-385	181
ISP - Redução do imposto							-335	
ISP - Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros							-25	
ISP - Fim gradual das isenções de ISP							5	
ISP - Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura							-30	
Outros impostos indiretos	317					347	134	-164
Atualização das taxas de diversos impostos a 4%							*134*	
Impostos diretos	10	-193				1 328	-878	-247
IRS	83	17				911	-863	18
Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal		*62*					*102*	
Dedução do IRS a partir do 2.º filho		*-10*						
Complemento abono de família		*-30*						
Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente produção de energias renováveis à rede		*-5*						
Atualização dos escalões a 5,1%							*-300*	
Redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação							*-250*	
Reforma do Mínimo de Existência							*-200*	
Redução transversal das taxas							*-200*	
Alargamento do IRS Jovem							*-15*	
IRC	-22	-210				383	-15	-180
Incentivo fiscal à recuperação		*-150*						
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e alimentação animal		*-60*						
Ajustamento nas tributações autónomas							*-5*	
Suspensão agrav. tributações autónomas empresas com prejuízos fiscais							*-10*	
Outros impostos diretos	*-51*					34		*-85*
Contribuições para Segurança Social	1 505	158				1 331	260	-245
Contribuições sociais efetivas	1 397	89				1 331	147	-170
Contribuições sociais imputadas	107	69					113	-74
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal		*158*					*260*	
Receita não Fiscal e não Contributiva	**3 134**	**-31**	**-645**	**-330**	**2 673**	**610**	**0**	**856**
Vendas	391	-31				301		121
Isenção das taxas moderadoras		-31						
Outra Rec. Corrente	510		-645	-330	812	310		364
PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)					812			
COVID19 - REACT EU				-330				
Choque geopolítico - Receita de Fundos Europeus			*-645*					
Receita de Capital	2 233				1 861			372
PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)					*1 861*			

Fonte: MF e Cálculos do CFP. | Nota: o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da receita resulta de cálculos próprios do CFP. "Apoios Extraordinários" inserem-se no âmbito da resposta ao choque geopolítico e traduz a diminuição de fundos europeus para financiamento de medidas de apoio às famílias e às empresas. A redução de receita relacionada com medidas COVID-19 refere-se à diminuição dos recebimentos do fundo europeu REACT-EU que parcialmente as financiou em 2022.

Quadro 19 – Decomposição da variação da despesa prevista para 2023 (M€)

	Variação 2022/2023	Efeitos de carry-over	Apoios extraord. *	COVID-19	Δ PRR	Novas medidas de política	Δ Execução de garantias	Δ Medidas oneoff	Cenário Macro	Outros efeitos
	Change 2022/2023	Carry-over effects	Extraod. support*	COVID-19	Δ RRP	New policy measures	Δ Execution of guarantees	Δ oneoff measures	Macro scenary	Other effects
	Σ (1) a (9)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Despesa total	**3 995**	**5 200**	**-4 037**	**-2 062**	**2 852**	**840**	**-82**	**436**	**959**	**-110**
Despesa primária	**2 798**	**4 003**	**-4 037**	**-2 062**	**2 852**	**840**	**-82**	**436**	**959**	**-110**
Despesa corrente primária	**2 220**	**3 290**	**-3 037**	**-1 462**	**812**	**840**			**583**	**1 195**
Despesas com pessoal	1 430	512		-67	35	918				33
Progressões e Promoções		284								
Contratações em curso		110								
Aumento do RMMG		118								
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%						620				
Alteração de carreiras						221				
Aumento do subsídio de alimentação						77				
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					35					
Medidas COVID-19 - Saúde				-67						
Consumo intermédio	1 388	1 078		-211	521	-141				142
Consumos Intermédios (inclui Saúde)		1 078								
Exercício de revisão da despesa						-141				
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					521					
EPI e vacinas				-211						
Prestações sociais	-71	1 793	-2 041	-729		63			218	626
Aumento das prestações sociais - atualização do IAS		155								
Gratuitidade das creches (ano letivo 2022/2023)		40								
Pensões | efeito composição		272								
Atualização regular pensões		1 155								
Abono de família (alteração dos escalões + elegibilidade)		13								
Pacote Garantia Infância		49								
Aumento de lugares Rede Nac. Cuidados Continuados Integrados		43								
Manutenção dos preços dos passes e tarifas		66								
Reforço do Complemento Solidário para Idosos						53				
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados						10				
Complemento excepcional pensionistas			-1 000							
Apoio excepcional trabalhadores			-730							
Apoio excepcional a crianças e jovens			-134							
Famílias mais carenciadas			-127							
Choque geopolítico| Apoio aos refugiados			-50							
Isolamento profilático e subsídio de doença				-307						
Outras prestações sociais que não em espécie				-122						
Prestações sociais em espécie | Testes COVID-19				-300						
Subsídios	-1 002		-543	-455	35				71	-111
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					35					
Subsídio às empresas pela subida custos do gás			-235							
Apoio ao emprego ativo e à formação qualificada de trabalhadores			-100							
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias			-101							
Apoio fin. extraord. setor do transporte ferroviário de mercadorias			-15							
Agricultura e Pescas			-72							
Formação e Requalificação em Competências Verdes			-20							
Lay off simplificado e Apoio à Retoma Progressiva				-54						
Incentivo financeiro extraord à normalização atividade empresarial				-120						
Programa Apoiar				-230						
Programa Apoio Redução Tarifária Transportes Públicos (PART)				-50						
Outra despesa corrente	475	-93	-453		221				293	507
Transferência para o Orçamento da União Europeia		-93								
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					221					
AUT Ovoucher			-133							
Acelerar a eficiência e a transição energética			-290							
Apoio à promoção externa e internacionalização das empresas			-30							
Despesa de capital	**578**	**714**	**-1 000**	**-600**	**2 040**		**-82**	**436**	**376**	**-1 306**
FBCF	2 323	714			1 266				234	109
Investimentos estruturantes		457								
Entrega de material militar		172								
Lei de Programação Militar		20								
Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna		64								
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)	758				1 087					
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por empréstimos)	1 566				179					
Outra despesa de capital	-1 746		-1 000	-600	774		-82	436	141	-1 415
Apoio financeiro à TAP				-600						
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					774					
Financiamento custo energia			-1 000							
Execução de garantias							-82			
IP indemnização								236		
DTA								-18		
Decisão judicial barragens EDP								218		
Juros	1 197	1 197								
Juros devidos pelas AP		1 197								

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: (*) Apoios extraordinários concedidos às famílias e às empresas no âmbito da resposta ao choque geopolítico (incluindo o financiamento parcial do custo do gás às empresas); o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da despesa resulta de cálculos próprios do CFP; os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 20 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional

	M€			Variação M€		Variação %		% do PIB			Variação p.p. do PIB	
	2021	2022 E	2023 P	2021/22	2022/23	2021/22	2022/23	2021	2022 E	2023 P	2021/22	2022/23
Receita Total	**96 321**	**104 809**	**111 027**	**8 487**	**6 218**	**8,8**	**5,9**	**44,9**	**44,1**	**44,5**	**-0,8**	**0,4**
Receita corrente	**93 741**	**103 145**	**107 130**	**9 404**	**3 985**	**10,0**	**3,9**	**43,7**	**43,4**	**43,0**	**-0,3**	**-0,4**
Receita fiscal	53 054	60 273	61 852	7 218	1 579	13,6	2,6	24,7	25,4	24,8	0,6	-0,6
Impostos indiretos	32 347	35 228	36 797	2 881	1 569	8,9	4,5	15,1	14,8	14,8	-0,3	-0,1
Impostos diretos	20 708	25 045	25 055	4 337	10	20,9	0,0	9,7	10,5	10,1	0,9	-0,5
Contribuições sociais	27 267	29 148	30 652	1 881	1 505	6,9	5,2	12,7	12,3	12,3	-0,4	0,0
Das quais: efetivas	22 403	24 253	25 651	1 850	1 397	8,3	5,8	10,4	10,2	10,3	-0,2	0,1
Vendas e outras receitas correntes	13 420	13 725	14 626	305	901	2,3	6,6	6,3	5,8	5,9	-0,5	0,1
Vendas de bens e serviços	6 686	7 459	7 850	773	391	11,6	5,2	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	6 734	6 266	6 776	-468	510	-7,0	8,1	3,1	2,6	2,7	-0,5	0,1
Receitas de capital	**2 580**	**1 664**	**3 897**	**-917**	**2 233**	**-35,5**	**134,2**	**1,2**	**0,7**	**1,6**	**-0,5**	**0,9**
Despesa Total	**102 537**	**109 239**	**113 233**	**6 702**	**3 995**	**6,5**	**3,7**	**47,8**	**46,0**	**45,4**	**-1,8**	**-0,6**
Despesa primária	**97 366**	**104 179**	**106 977**	**6 813**	**2 798**	**7,0**	**2,7**	**45,4**	**43,9**	**42,9**	**-1,5**	**-0,9**
Despesa corrente primária	**89 117**	**93 124**	**95 343**	**4 006**	**2 220**	**4,5**	**2,4**	**41,6**	**39,2**	**38,3**	**-2,3**	**-1,0**
Consumo intermédio	12 434	13 435	14 822	1 000	1 388	8,0	10,3	5,8	5,7	5,9	-0,1	0,3
Despesas com pessoal	24 975	25 782	27 212	807	1 430	3,2	5,5	11,6	10,9	10,9	-0,8	0,1
Prestações sociais	41 608	45 076	45 006	3 468	-71	8,3	-0,2	19,4	19,0	18,1	-0,4	-0,9
que não em espécie	37 414	40 357	39 970	2 943	-387	7,9	-1,0	17,4	17,0	16,0	-0,5	-1,0
em espécie	4 195	4 719	5 036	525	317	12,5	6,7	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	4 276	2 439	1 437	-1 837	-1 002	-43,0	-41,1	2,0	1,0	0,6	-1,0	-0,5
Outra despesa corrente	5 824	6 391	6 866	568	475	9,7	7,4	2,7	2,7	2,8	0,0	0,1
Despesas de capital	**8 249**	**11 055**	**11 633**	**2 806**	**578**	**34,0**	**5,2**	**3,8**	**4,7**	**4,7**	**0,8**	**0,0**
FBCF	5 520	6 295	8 618	775	2 323	14,0	36,9	2,6	2,7	3,5	0,1	0,8
Outras despesas de capital	2 729	4 761	3 015	2 032	-1 746	74,4	-36,7	1,3	2,0	1,2	0,7	-0,8
Juros	**5 170**	**5 060**	**6 257**	**-111**	**1 197**	**-2,1**	**23,7**	**2,4**	**2,1**	**2,5**	**-0,3**	**0,4**
Saldo global	**-6 215**	**-4 430**	**-2 207**	**1 786**	**2 223**	**-**	**-**	**-2,9**	**-1,9**	**-0,9**	**1,0**	**1,0**
Saldo primário	-1 045	630	4 050	1 675	3 420	-	-	-0,5	0,3	1,6	0,8	1,4
Receita fiscal e contributiva	80 321	89 420	92 504	9 099	3 084	11,3	3,4	37,5	37,6	37,1	0,2	-0,5
Receita não fiscal e não contributiva	16 001	15 389	18 523	-612	3 134	-3,8	20,4	7,5	6,5	7,4	-1,0	1,0
Despesa Corrente	94 288	98 183	101 600	3 895	3 417	4,1	3,5	44,0	41,3	40,8	-2,6	-0,6
PIB nominal	214 471	237 514	249 248	23 043	11 734	10,7	4,9	-	-	-	-	-

Fontes: INE (2021) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Nota: "2022 E" denota estimativa e "2023 P" denota previsão.

Quadro 21 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs,* em contabilidade nacional

	M€			Variação M€		Variação %		% do PIB			Variação p.p. do PIB	
	2021	2022 E	2023 P	2021/22	2022/23	2021/22	2022/23	2021	2022 E	2023 P	2021/22	2022/23
Receita Total	**95 144**	**104 809**	**111 027**	**9 664**	**6 218**	**10,2**	**5,9**	**44,4**	**44,1**	**44,5**	**-0,2**	**0,4**
Receita corrente	**93 741**	**103 145**	**107 130**	**9 404**	**3 985**	**10,0**	**3,9**	**43,7**	**43,4**	**43,0**	**-0,3**	**-0,4**
Receita fiscal	53 054	60 273	61 852	7 218	1 579	13,6	2,6	24,7	25,4	24,8	0,6	-0,6
Impostos indiretos	32 347	35 228	36 797	2 881	1 569	8,9	4,5	15,1	14,8	14,8	-0,3	-0,1
Impostos diretos	20 708	25 045	25 055	4 337	10	20,9	0,0	9,7	10,5	10,1	0,9	-0,5
Contribuições sociais	27 267	29 148	30 652	1 881	1 505	6,9	5,2	12,7	12,3	12,3	-0,4	0,0
Das quais: efetivas	22 403	24 253	25 651	1 850	1 397	8,3	5,8	10,4	10,2	10,3	-0,2	0,1
Vendas e outras receitas correntes	13 420	13 725	14 626	305	901	2,3	6,6	6,3	5,8	5,9	-0,5	0,1
Vendas de bens e serviços	6 686	7 459	7 850	773	391	11,6	5,2	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	6 734	6 266	6 776	-468	510	-7,0	8,1	3,1	2,6	2,7	-0,5	0,1
Receitas de capital	**1 403**	**1 664**	**3 897**	**260**	**2 233**	**18,6**	**134,2**	**0,7**	**0,7**	**1,6**	**0,0**	**0,9**
Despesa Total	**102 108**	**109 101**	**112 659**	**6 993**	**3 559**	**6,8**	**3,3**	**47,6**	**45,9**	**45,2**	**-1,7**	**-0,7**
Despesa primária	**96 937**	**104 041**	**106 403**	**7 104**	**2 362**	**7,3**	**2,3**	**45,2**	**43,8**	**42,7**	**-1,4**	**-1,1**
Despesa corrente primária	**89 117**	**93 124**	**95 343**	**4 006**	**2 220**	**4,5**	**2,4**	**41,6**	**39,2**	**38,3**	**-2,3**	**-1,0**
Consumo intermédio	12 434	13 435	14 822	1 000	1 388	8,0	10,3	5,8	5,7	5,9	-0,1	0,3
Despesas com pessoal	24 975	25 782	27 212	807	1 430	3,2	5,5	11,6	10,9	10,9	-0,8	0,1
Prestações sociais	41 608	45 076	45 006	3 468	-71	8,3	-0,2	19,4	19,0	18,1	-0,4	-0,9
que não em espécie	37 414	40 357	39 970	2 943	-387	7,9	-1,0	17,4	17,0	16,0	-0,5	-1,0
em espécie	4 195	4 719	5 036	525	317	12,5	6,7	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	4 276	2 439	1 437	-1 837	-1 002	-43,0	-41,1	2,0	1,0	0,6	-1,0	-0,5
Outra despesa corrente	5 824	6 391	6 866	568	475	9,7	7,4	2,7	2,7	2,8	0,0	0,1
Despesas de capital	**7 820**	**10 917**	**11 059**	**3 097**	**142**	**39,6**	**1,3**	**3,6**	**4,6**	**4,4**	**1,0**	**-0,2**
FBCF	5 520	6 295	8 618	775	2 323	14,0	36,9	2,6	2,7	3,5	0,1	0,8
Outras despesas de capital	2 300	4 623	2 441	2 323	-2 182	101,0	-47,2	1,1	1,9	1,0	0,9	-1,0
Juros	**5 170**	**5 060**	**6 257**	**-111**	**1 197**	**-2,1**	**23,7**	**2,4**	**2,1**	**2,5**	**-0,3**	**0,4**
Saldo global	**-6 964**	**-4 292**	**-1 633**	**2 672**	**2 659**	**-**	**-**	**-3,2**	**-1,8**	**-0,7**	**1,4**	**1,2**
Saldo primário	-1 793	768	4 624	2 561	3 856	-	-	-0,8	0,3	1,9	1,2	1,5
Receita fiscal e contributiva	80 321	89 420	92 504	9 099	3 084	11,3	3,4	37,5	37,6	37,1	0,2	-0,5
Receita não fiscal e não contributiva	14 823	15 389	18 523	565	3 134	3,8	20,4	6,9	6,5	7,4	-0,4	1,0
Despesa corrente	94 288	98 183	101 600	3 895	3 417	4,1	3,5	44,0	41,3	40,8	-2,6	-0,6
PIB nominal	214 471	237 514	249 248	23 043	11 734	10,7	4,9	-	-	-	-	-

Fontes: INE (2021) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Nota: "2022 E" denota estimativa e "2023 P" denota previsão; o detalhe dos ajustamentos efetuados pode ser consultado no Quadro 15.

Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas e impacto do PRR (% do PIB)

	2019	2022 E		2023 P		PRR	
		com PRR	sem PRR	com PRR	sem PRR	2022	2023
Receita Total	**42,6**	**44,1**	**43,7**	**44,5**	**43,1**	**0,4**	**1,5**
Receita corrente	**42,2**	**43,4**	**43,3**	**43,0**	**42,5**	**0,2**	**0,5**
Receita fiscal	24,7	25,4	25,4	24,8	24,8	0,0	0,0
Impostos indiretos	15,0	14,8	14,8	14,8	14,8	0,0	0,0
Impostos diretos	9,7	10,5	10,5	10,1	10,1	0,0	0,0
Contribuições sociais	11,8	12,3	12,3	12,3	12,3	0,0	0,0
Das quais: efetivas	9,6	10,2	10,2	10,3	10,3	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	5,6	5,8	5,6	5,9	5,4	0,2	0,5
Vendas de bens e serviços	3,4	3,1	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	2,2	2,6	2,5	2,7	2,2	0,2	0,5
Receitas de capital	**0,4**	**0,7**	**0,4**	**1,6**	**0,6**	**0,3**	**1,0**
Despesa Total	**42,5**	**46,0**	**45,6**	**45,4**	**43,9**	**0,4**	**1,6**
Despesa primária	**39,5**	**43,9**	**43,4**	**42,9**	**41,4**	**0,4**	**1,6**
Despesa corrente primária	**36,7**	**39,2**	**39,0**	**38,3**	**37,8**	**0,2**	**0,5**
Consumo intermédio	5,1	5,7	5,6	5,9	5,7	0,1	0,3
Despesas com pessoal	10,8	10,9	10,9	10,9	10,9	0,0	0,0
Prestações sociais	18,1	19,0	19,0	18,1	18,1	0,0	0,0
que não em espécie	16,2	17,0	17,0	16,0	16,0	0,0	0,0
em espécie	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	0,4	1,0	1,0	0,6	0,5	0,0	0,0
Outra despesa corrente	2,2	2,7	2,6	2,8	2,6	0,1	0,2
Despesas de capital	**2,8**	**4,7**	**4,4**	**4,7**	**3,6**	**0,3**	**1,1**
FBCF	1,8	2,7	2,4	3,5	2,7	0,2	0,7
Outras despesas de capital	1,0	2,0	1,9	1,2	0,8	0,1	0,4
Juros	**3,0**	**2,1**	**2,1**	**2,5**	**2,5**	**0,0**	**0,0**
Saldo global	**0,1**	**-1,9**	**-1,8**	**-0,9**	**-0,8**	**0,0**	**-0,1**
Saldo primário	3,1	0,3	0,3	1,6	1,7	0,0	-0,1
Receita fiscal e contributiva	36,6	37,6	37,6	37,1	37,1	0,0	0,0
Receita não fiscal e não contributiva	6,0	6,5	6,1	7,4	6,0	0,4	1,5
Despesa Corrente	39,6	41,3	41,2	40,8	40,3	0,2	0,5

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Nota: "2022 E" denota estimativa e "2023 P" denota previsão.

Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs* e impacto do PRR (% do PIB)

	2019	2022 E		2023 P		PRR	
		com PRR	sem PRR	com PRR	sem PRR	2022	2023
Receita Total	**42,5**	**44,1**	**43,7**	**44,5**	**43,1**	**0,4**	**1,5**
Receita corrente	**42,2**	**43,4**	**43,3**	**43,0**	**42,5**	**0,2**	**0,5**
Receita fiscal	24,7	25,4	25,4	24,8	24,8	0,0	0,0
Impostos indiretos	15,0	14,8	14,8	14,8	14,8	0,0	0,0
Impostos diretos	9,7	10,5	10,5	10,1	10,1	0,0	0,0
Contribuições sociais	11,8	12,3	12,3	12,3	12,3	0,0	0,0
Das quais: efetivas	9,6	10,2	10,2	10,3	10,3	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	5,6	5,8	5,6	5,9	5,4	0,2	0,5
Vendas de bens e serviços	3,4	3,1	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	2,2	2,6	2,5	2,7	2,2	0,2	0,5
Receitas de capital	**0,4**	**0,7**	**0,4**	**1,6**	**0,6**	**0,3**	**1,0**
Despesa Total	**41,8**	**45,9**	**45,5**	**45,2**	**43,6**	**0,4**	**1,6**
Despesa primária	**38,9**	**43,8**	**43,4**	**42,7**	**41,1**	**0,4**	**1,6**
Despesa corrente primária	**36,7**	**39,2**	**39,0**	**38,3**	**37,8**	**0,2**	**0,5**
Consumo intermédio	5,1	5,7	5,6	5,9	5,7	0,1	0,3
Despesas com pessoal	10,8	10,9	10,9	10,9	10,9	0,0	0,0
Prestações sociais	18,1	19,0	19,0	18,1	18,1	0,0	0,0
que não em espécie	16,2	17,0	17,0	16,0	16,0	0,0	0,0
em espécie	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	0,4	1,0	1,0	0,6	0,5	0,0	0,0
Outra despesa corrente	2,2	2,7	2,6	2,8	2,6	0,1	0,2
Despesas de capital	**2,2**	**4,6**	**4,3**	**4,4**	**3,4**	**0,3**	**1,1**
FBCF	1,8	2,7	2,4	3,5	2,7	0,2	0,7
Outras despesas de capital	0,4	1,9	1,9	1,0	0,6	0,1	0,4
Juros	**3,0**	**2,1**	**2,1**	**2,5**	**2,5**	**0,0**	**0,0**
Saldo global	**0,7**	**-1,8**	**-1,8**	**-0,7**	**-0,6**	**0,0**	**-0,1**
Saldo primário	3,7	0,3	0,3	1,9	1,9	0,0	-0,1
Receita fiscal e contributiva	36,6	37,6	37,6	37,1	37,1	0,0	0,0
Receita não fiscal e não contributiva	6,0	6,5	6,1	7,4	6,0	0,4	1,5
Despesa Corrente	39,6	41,3	41,2	40,8	40,3	0,2	0,5

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Nota: "2022 E" denota estimativa e "2023 P" denota previsão.

5.2 Lista de abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
BCE	Banco Central Europeu
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CP	Comboios de Portugal
CT	Certificados do Tesouro
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GO	Grandes Opções
IABA	Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MF	Ministério das Finanças
MTN	*Medium Term Note*
NB	Novo Banco
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPP	Parcerias Público Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
REACT-EU	Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TVH	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia

5.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (em M€)

Gráfico 2 – Evolução dos encargos com juros (em M€)

Gráfico 3 – Evolução da FBCF (em % do PIB)

Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2023]

Gráfico 5 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)

Gráfico 6 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)

Gráfico 7 – Necessidades de financiamento do Estado em 2023 (M€)

Gráfico 8 – Fontes de financiamento do Estado

5.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Revisão do Quadro de Políticas Invariantes (em M€)

Quadro 2 – Medidas de política orçamental aprovadas em anos anteriores a 2023 (em M€)

Quadro 3 – Novas medidas de política orçamental com impacto em 2023 (em M€)

Quadro 4 – Outras medidas de política orçamental (em M€)

Quadro 5 – Da execução de 2022 à previsão da POE para 2023 - medidas de política com impacto orçamental (M€)

Quadro 6 – Evolução da carga fiscal

Quadro 7 – Fatores explicativos da variação da receita pública na POE/2023 (M€)

Quadro 8 – Despesa fiscal do Estado, por imposto

Quadro 9 – Conta das Administrações Públicas

Quadro 10 – Fatores explicativos da variação da despesa pública prevista na POE/2023 (em M€)

Quadro 11 – Dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais (M€)

Quadro 12 – Despesa primária das AP ajustada de *one-off*, PRR e medidas de emergência*

Quadro 13 – Projeção do CFP para 2023 considerando o cenário macroeconómico do MF e as medidas de política explicitadas na POE/2023 (% do PIB)

Quadro 14 – Indicadores orçamentais

Quadro 15 – Impacto das medidas *one-off* no saldo orçamental

Quadro 16 – Do limite de despesa no QPDP para 2023 ao saldo estrutural

Quadro 17 – Necessidades de financiamento do Estado em 2022 – 2023 (M€)

Quadro 18 – Decomposição da variação da receita prevista para 2023 (M€)

Quadro 19 – Decomposição da variação da despesa prevista para 2023 (M€)

Quadro 20 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional

Quadro 21 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs,* em contabilidade nacional

Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas e impacto do PRR (% do PIB)

Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs* e impacto do PRR (% do PIB)

5.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2023

Caixa 2 – Comparação da previsão da despesa primária com o executado antes da pandemia

Caixa 3 – Orçamentação Verde na POE/2023

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SUBCOMISSÃO DA COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE ECONOMIA

RELATÓRIO E PARECER

Audição n.º 139/XII-AR

PROPOSTA DE LEI N.º 38/XV/1.ª (GOV)

APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2023

25 DE OUTUBRO DE 2022

INTRODUÇÃO

A Subcomissão Permanente de Economia analisou e emitiu parecer, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 139/XII-AR – "Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV) - Aprova o Orçamento do Estado para 2023".**

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A Proposta de Lei em apreciação foi enviada à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores para audição, por despacho da Senhora Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, com pedido de parecer, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa.

A apreciação da presente Proposta de Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e na alínea i) do artigo 34.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, alterada pelas Leis n.os 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.

Considerando a matéria da presente iniciativa, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Economia, nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, alterada pelas Resoluções da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 49/2021/A, de 11 de agosto, e n.º 52/2021/A, de 25 de outubro, que aprova as competências das comissões especializadas permanentes.

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

A presente Proposta de Lei visa proceder à aprovação do Orçamento do Estado para o ano de 2023.

O Orçamento do Estado é um documento estruturante da ação governativa, que, em determinadas matérias, tem aplicação direta na Região Autónoma dos Açores.

Assim, no que concerne às implicações e consequências para a Região Autónoma dos Açores, principalmente, no relacionamento financeiro entre a República e a Região, mas também em diversos outros domínios, compulsada a proposta, impõe-se destacar o seguinte:

"Artigo 8º

Alterações orçamentais"

13 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às alterações orçamentais, independentemente de envolverem diferentes programas, que se revelem necessárias para efeitos do pagamento, do recebimento ou da compensação, nos termos da lei, dos débitos e dos créditos que se encontrem reciprocamente reconhecidos entre o Estado e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, podendo, por esta via, alterar o valor dos mapas anexos à presente lei e da qual fazem parte integrante.

"Artigo 10.º

Retenção de montantes nas dotações, transferências e reforço orçamental"

1 — As transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado para os organismos autónomos da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais devem serretidas para satisfazer débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor da CGA, I. P., do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P. (ADSE, I. P.), do Serviço Nacional de Saúde (SNS), da segurança social e da DGTF, em matéria de contribuições e impostos e resultantes da não utilização ou da utilização indevida de Fundos Europeus .

2 — A retenção a que se refere o número anterior, no que respeita a débitos das regiões autónomas, não pode ultrapassar 5 % do montante da transferência anual.

"Artigo 26.º

Contratação de médicos aposentados"

1 - Os médicos aposentados, com ou sem recurso a mecanismos legais de antecipação, que, nos termos do Decreto-Lei n.º 89/2010, de 21 de julho, na sua redação atual, exerçam funções em serviços da administração central, regional e local, empresas públicas ou quaisquer outras

pessoas coletivas públicas, mantêm a respetiva pensão de aposentação, acrescida de 75 % da remuneração correspondente à categoria e, consoante o caso, escalão ou posição remuneratória detida à data da aposentação, assim como o respetivo regime de trabalho, sendo os pedidos de acumulação de rendimentos apresentados a partir da entrada em vigor da presente lei autorizados nos termos do decreto-lei de execução orçamental.

"Artigo 28.º

Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial"

1 - As pessoas coletivas públicas, ainda que dotadas de autonomia administrativa ou de independência estatutária, designadamente aquelas a que se refere o n.º 3 do artigo 48.º da lei-quadro dos institutos públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual, com exceção das referidas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual, procedem ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo, nos termos do disposto no decreto-lei de execução orçamental.

2 - As empresas do setor público empresarial procedem ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego sem termo ou a termo, nos termos do disposto no decreto-lei de execução orçamental.

3 - O disposto no número anterior não é aplicável aos membros dos órgãos estatutários e aos trabalhadores de instituições de crédito integradas no setor empresarial do Estado e qualificadas como entidades supervisionadas significativas, na aceção do ponto 16) do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, e respetivas participadas que se encontrem em relação de controlo ou de domínio e que integrem o setor empresarial do Estado.

4 - A aplicação do presente artigo ao setor público empresarial regional não impede asadaptações consideradas necessárias, a introduzir por decreto legislativo regional."

"Artigo 32º

Trabalhadores do ensino superior nas Regiões autónomas"

O disposto no artigo 63.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, na sua redação atual, mantém-se em vigor.

"Artigo 38.º

Encargos com contratos de aquisição de serviços"

1 - O artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na sua redação atual, mantém-se em vigor no ano de 2023, com as seguintes adaptações:

a) Nos n.ºs 2 e 14, onde se lê «2020» deve ler-se «2023»;

b) No n.º 1 onde se lê «2019» deve ler-se «2022 acrescidos de 2 %»;

c) No n.º 2 onde se lê «2019» deve ler-se «2022 acrescido de 2 %»;

d) No n.º 3 onde se lê «2019» deve ler-se «2022»;

e) Na alínea b) do n.º 7, inclui-se a referência ao MFEEE 2021-2027 e ao Portugal 2030;

"Artigo 40.º

Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença"

1 - A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços na modalidade de tarefa ou de avença por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LTFP, independentemente da natureza da contraparte, carece de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das finanças e, nos termos e segundo a tramitação a regular por portaria deste último, sem prejuízo do disposto no n.º 6.

2 - O parecer previsto no número anterior depende da:

a) Verificação do caráter não subordinado da prestação, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público;

b) Emissão de declaração de cabimento orçamental pelo órgão, serviço ou entidade requerente.

3 - O disposto no presente artigo não prejudica a possibilidade de ser obtida autorização prévia para um número máximo de contratos de tarefa e de avença, nos termos do n.º 3 do artigo 32.º da LTFP.

4 - No caso dos serviços da administração local e regional, bem como das instituições de ensino superior, o parecer prévio vinculativo é da responsabilidade dos respetivos órgãos de governo próprio.

Finanças regionais

“Artigo 43.º

Transferências orçamentais para as regiões autónomas"

1 - Nos termos do artigo 48.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual, são transferidas as seguintes verbas:

a) € 186 367 543, para a Região Autónoma dos Açores;"

2 - Nos termos do artigo 49.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual, são transferidas as seguintes verbas:

a) € 102 502 149, para a Região Autónoma dos Açores"

3 - Ao abrigo dos princípios da estabilidade financeira e da solidariedade recíproca, no âmbito dos compromissos assumidos com as regiões autónomas, nas transferências referidas nos números anteriores estão incluídas todas as verbas devidas até ao final de 2023, por acertos de transferências decorrentes da aplicação do disposto nos artigos 48.º e 49.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual.

4 - As verbas previstas nos n.ºs 1 e 2 podem ser alteradas, considerando eventuais ajustamentos decorrentes da atualização dos dados referentes ao Produto Interno Bruto Regional, de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais."

"Artigo 44.º

Necessidades de financiamento das regiões autónomas"

1 - Ao abrigo do artigo 29.º da LEO, as regiões autónomas não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida que impliquem um aumento do seu endividamento líquido.

2 - Excecionam-se do disposto no número anterior, não sendo considerados para efeitos da dívida total das regiões autónomas, nos termos do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual, e desde que a referida dívida total, excluindo os empréstimos contraídos e a dívida emitida em 2020 e em 2021, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na sua redação atual, e no n.º 5 do artigo 81.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, na sua redação atual, não ultrapasse 50 % do produto interno bruto de cada uma das regiões autónomas relativo ao último ano divulgado pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I. P.):

a) O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com a comparticipação dos FEEI ou fundos europeus equivalentes no âmbito da programação financeira plurianual para 2021-2027, ou de fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia;

b) O valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, na sua redação atual.

c) O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento do investimento em soluções habitacionais promovidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua redação atual, a realizar até 25 de abril de 2024."

3 - As regiões autónomas podem contrair dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, até ao limite de € 75 000 000 por cada região autónoma, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

"Artigo 45.º

Suspensão dos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas" Atendendo aos efeitos da pandemia da doença COVID-19 nas regiões autónomas, fica suspensa a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual.

"Artigo 46.º

Obrigações de serviço público na Região Autónoma dos Açores"

1 - A comparticipação à Região Autónoma dos Açores dos montantes pagos aos operadores pela prestação de serviço público no transporte inter-ilhas é de até € 10 052 445.

2 - O Governo procede à transferência do montante previsto no número anterior através de verbas inscritas no capítulo 60, nos termos a definir no Decreto-Lei de execução orçamental.

"Artigo 47.º

Descontaminação da ilha Terceira"

1 - O Governo assegura a efetiva descontaminação dos solos e aquíferos no concelho da Praia da Vitória, tendo em conta a sua consideração como interesse nacional, garantindo o financiamento das respetivas medidas através do Orçamento do Estado e concretizando a Resolução da Assembleia da República n.º 129/2018, de 21 de maio.

2 - O Governo fica autorizado a aplicar verbas inscritas no Fundo Ambiental na compensação dos custos a assumir pelo município da Praia da Vitória com análises realizadas no âmbito do plano de monitorização especial da água para abastecimento público no concelho.

3 – Para efeitos do disposto no número anterior, é fixado como critério de transferência de verbas para o município da Praia da Vitória, a concretizar mediante protocolo celebrado com o Fundo Ambiental, o valor despendido em 2022 pelo município da Praia da Vitória, através da câmara municipal ou da empresa municipal Praia Ambiente, E. M, com análises realizadas no âmbito do plano de monitorização especial da água para abastecimento público no concelho.

"Artigo 83.º

Transferências para políticas ativas de emprego e formação profissional"

2 - Constituem receitas próprias das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, respetivamente, € 11 248 229 e € 13 130 291, destinadas à política do emprego e formação profissional.

"Artigo 90.º

Aquisição de ativos e assunção de passivos e responsabilidades"

1 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças a:

c) A assumir passivos e responsabilidades de empresas públicas que integram o perímetro de consolidação da administração central e regional e do setor da saúde e de outras entidades públicas perante as regiões autónomas e a adquirir créditos sobre estas, municípios e empresas públicas que integram o perímetro de consolidação da administração central e regional do setor da saúde e de outras entidades públicas, no quadro do processo de regularização das responsabilidades reciprocamente reconhecidas entre o Estado e as regiões autónomas, no qual pode ser admitida a compensação e o perdão de créditos;

"Artigo 95.º

Limites máximos para a concessão de garantias"

8 - Em acréscimo ao limite fixado no n.º 1, o Governo fica autorizado a conceder garantias pessoais, com caráter excecional, aos financiamentos a contrair por cada uma das regiões autónomas, aplicando-se a Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, com as necessárias adaptações, tendo em conta a finalidade das garantias a prestar no âmbito da estratégia de gestão da dívida de cada uma das regiões autónomas e nos termos das disposições relativas ao limite à dívida regional, ao refinanciamento das suas dívidas, até ao limite de valor máximo equivalente a 10 % da dívida total de cada uma das regiões autónomas, referente ao ano de 2021, calculada nos termos do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual.

"Artigo 114.º

Orçamento Participativo Portugal e Orçamento Participativo Jovem Portugal"

6 - O Governo fica autorizado a proceder às transferências orçamentais para as regiões autónomas relativas ao OPP 2018 e relativas à nova edição de OPP referida no n.º 1, após a aprovação de cada projeto beneficiário.

"Artigo 123.º

Contratos-programa na área da saúde"

2 - Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, os contratos-programa a celebrar pelos governos regionais, através do respetivo membro responsável pela área da saúde, e pelas demais entidades públicas de administração da saúde, com as entidades do Serviço Regional de Saúde (SRS) com natureza de entidade pública empresarial, ou outra, são autorizados pelos membros do governo regional responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, podendo envolver encargos até um triénio.

3 - Os contratos-programa a que se referem os números anteriores tornam-se eficazes com a assinatura, sendo publicados, por extrato, na 2.ª série do Diário da República e, no caso das regiões autónomas, no jornal oficial da respetiva região.

"Artigo 125º

Encargos com prestações de saúde no Serviço Nacional de Saúde"

1 - São suportados pelos orçamentos do SNS e do SRS, respetivamente, os encargos com as prestações de saúde realizadas por estabelecimentos e serviços do SNS ou dos SRS, ou por prestadores de cuidados de saúde por estes contratados ou convencionados, aos beneficiários:

a) Da ADSE, I. P., regulada pelo Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual;

b) Dos serviços próprios de assistência na doença (SAD) da GNR e da PSP, regulados pelo Decreto-Lei n.º 158/2005, de 20 de setembro, na sua redação atual;

c) Da Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas (ADM), regulada pelo Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro, na sua redação atual.

2 - Os subsistemas públicos de saúde, nomeadamente ADSE, I. P., SAD/GNR, SAD/PSP e ADM não são financeiramente responsáveis pelos serviços de saúde ou outros benefícios prestados pelo SNS ou SRS aos beneficiários dos subsistemas públicos referidos no número anterior, desde que os mesmos tenham direito a essas prestações pela sua condição de beneficiários do SNS.

"Artigo 130.º

Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais aos serviços regionais de saúde"

1 - As autarquias locais, os serviços municipalizados e as empresas locais das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores pagam aos respetivos serviços regionais de saúde, pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores, o montante que resulta da aplicação do método de capitação previsto no número seguinte.

2 - O montante a pagar por cada entidade corresponde ao valor resultante da multiplicação do número total dos respetivos trabalhadores registados na plataforma eletrónica de recolha de informação da DGAL, a 1 de janeiro de 2023, por 31,22 % do custo per capita do SNS, publicado pelo INE, I. P.

3 - Os pagamentos referidos no presente artigo efetivam-se mediante retenção, pela DGAL, das transferências do Orçamento do Estado para as autarquias locais, até ao limite previsto no artigo 39.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, devendo os montantes em dívida ser regularizados nas retenções seguintes.

"Artigo 171.º

Alteração ao Código dos Impostos Especiais de Consumo"

Os artigos 71.º, 73.º, 74.º, 76.º, 78.º, 87-C, 93.º-A, 103.º, 103.º-A, 104.º, 104.º-A, 104.º-B, 104.º-C, 105.º e 105.º-A do Código dos IEC, passam a ter a seguinte redação:

"Artigo 105.º

[…]

1 - […].

a) Elemento específico - € 35,36;

b) Elemento ad valorem - 42%;

2 - Os cigarros ficam sujeitos, no mínimo, a 80% do montante do imposto que resulte da aplicação do disposto no n.º 5 do artigo 103.º"

"Artigo 172.º

Consignação da receita ao setor da saúde"

1 - Nos termos do disposto nos artigos 10.º e 12.º da LEO, a receita fiscal prevista no presente artigo reverte integralmente para o Orçamento do Estado nos termos dos números seguintes, sem prejuízo da afetação às regiões autónomas das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas.

2 - A receita obtida com o imposto sobre as bebidas não alcoólicas previsto no artigo 87.º-A do Código dos IEC é consignada à sustentabilidade do SNS centralizada na ACSS, I. P., e nos serviços regionais de saúde das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, conforme a circunscrição onde sejam introduzidas no consumo.

3 - Para efeitos do disposto no n.º 1, a afetação às regiões autónomas das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas efetua-se através do regime de capitação, aprovado por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, ouvidos os Governos Regionais.

4 - Os encargos de liquidação e cobrança incorridos pela AT são compensados através da retenção de uma percentagem de 3 % do produto do imposto, a qual constitui receita própria.

"Artigo 173.º

Eliminação gradual das isenções prejudiciais em matéria de produtos petrolíferos e energéticos"

2 - Em 2023, os produtos classificados pelos códigos NC 2710 19 43 a 2710 19 48, NC 2710 20 11 a 2710 20 19, NC 2710 19 62 a 2710 19 67, NC 2710 20 32 e 2710 20 38, consumidos nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e utilizados na produção de eletricidade, de eletricidade e calor (cogeração), ou de gás de cidade, por entidades que desenvolvam essas atividades como sua atividade principal, são tributados com uma taxa correspondente a 50 % da taxa de ISP e com uma taxa correspondente a 50 % da taxa de adicionamento sobre as emissões de CO2, previstas, respetivamente, nos artigos 92.º e 92.º-A do Código dos IEC.

3 - Nos anos subsequentes, as percentagens previstas no número anterior são alteradas, a partir de 1 de janeiro de cada ano, nos seguintes termos:

a) 75 % em 2024;

b) 100 % em 2025"

9 - O disposto nos n.ºs 1 a 7 não é aplicável aos biocombustíveis, bio metano, hidrogénio verde e outros gases renováveis.

"Artigo 177.º

Alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais"

O artigo 41.º-B do EBF, passa a ter a seguinte redação:

"Artigo 41.º-B

[…]"

1 - Às empresas que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade económica de natureza agrícola, comercial, industrial ou de prestação de serviços em territórios do interior, que sejam qualificadas como micro, pequenas ou médias empresas ou empresas de pequena-média capitalização (Small Mid Cap), nos termos previstos no anexo ao Decreto Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, é aplicável a taxa de IRC de 12,5 % aos primeiros 50 000 € de matéria coletável.

2 - [...].

3 - [...].

4 - [Revogado].

5 - [...].

6 - Para determinação do lucro tributável das empresas a que se refere o n.º 1, os encargos correspondentes à criação líquida de postos de trabalho são considerados em 120 % do respetivo montante, contabilizado como custo do exercício.

7 - Para efeitos do número anterior considera-se:

a) «Criação líquida de postos de trabalho», o aumento líquido do número de trabalhadores diretamente empregados na empresa, calculado pela diferença entre a média mensal do exercício em causa e a média mensal do exercício anterior; e

b) «Encargos», os montantes suportados pela entidade empregadora com o trabalhador, a título da remuneração fixa e das contribuições para a segurança social a cargo da mesma entidade.

8 - Para efeitos do disposto nos n.ºs 6 e 7 apenas são considerados os postos de trabalho referentes a trabalhadores a tempo indeterminado que aufiram rendimentos de trabalho dependente que residam, para efeitos fiscais, em territórios do interior, sendo excluídos do cômputo do número de postos de trabalho:

a) Os trabalhadores cedidos por empresas de trabalho temporário, no que respeita às respetivas entidades utilizadoras;

b) Os trabalhadores em regime de cedência ocasional, no que respeita à entidade cessionária;

c) Os trabalhadores em regime de pluralidade de empregadores, quando o empregador que representa os demais no âmbito da relação de trabalho não se preencha as condições previstas nos n.ºs 1 e 2.

9 - [Anterior n.º 6].

10 - [Anterior n.º 7].

11 - No caso de estudantes que frequentem estabelecimentos de ensino situados em território do Interior identificado na portaria a que se refere o n.º 9, ou em estabelecimentos de ensino situados nas Regiões Autónomas, é aplicável uma majoração de 10 pontos percentuais ao valor suportado a título de despesas de educação e formação a que se refere o n.º 1 do artigo 78.º-D do Código do IRS, sendo o limite global aí estabelecido elevado para € 1000 quando a diferença seja relativa a estas despesas.

12 - A dedução à coleta do IRS a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 78.º-E do Código do IRS tem o limite de € 1 000 durante três anos, sendo o primeiro o da celebração do contrato, no caso de os encargos aí previstos resultarem da transferência da residência permanente para um território do Interior identificado na portaria a que se refere o n.º 9.

13 - Para efeitos do disposto nos n.ºs 11 e 12, os sujeitos passivos devem indicar no Portal das Finanças:

a) No prazo previsto no n.º 6 do artigo 58.º-A do Código do IRS, os membros do agregado familiar que frequentam estabelecimentos de ensino situados em território do Interior ou das Regiões Autónomas e o valor total das respetivas despesas suportadas;

b) As faturas ou outro documento que sejam relativas a arrendamento de que resulte a transferência da residência permanente para um território do Interior.»"

"Artigo 188.º

Outras disposições de caráter fiscal no âmbito do imposto sobre o rendimento"

1 - Ficam isentos de IRS ou de IRC os juros decorrentes de contratos de empréstimo celebrados pela IGCP, E. P. E., em nome e em representação da República Portuguesa, sob a forma de obrigações denominadas em renminbi colocadas no mercado doméstico de dívida da República Popular da China, desde que subscritos ou detidos por não residentes sem estabelecimento estável em território português ao qual o empréstimo seja imputado, com exceção de residentes em país, território ou região sujeito a um regime fiscal claramente mais favorável constante de lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.

2 - Para efeitos do número anterior, a IGCP, E. P. E., deve deter comprovação da qualidade de não residente no momento da subscrição, nos seguintes termos:

a) No caso de bancos centrais, instituições de direito público, organismos internacionais, instituições de crédito, sociedades financeiras, fundos de pensões e empresas de seguros, domiciliados em qualquer país da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ou em país com o qual Portugal tenha celebrado convenção para evitar a dupla tributação internacional, a comprovação efetua-se através dos seguintes elementos:

i) A respetiva identificação fiscal;

ii) Certidão da entidade responsável pelo registo ou pela supervisão que ateste a existência jurídica do titular e o seu domicílio; ou

iii) Declaração do próprio titular, devidamente assinada e autenticada, se se tratar de bancos centrais, organismos internacionais ou instituições de direito público que integrem a Administração Pública central, regional ou a demais administração periférica, estadual indireta ou autónoma do Estado de residência fiscalmente relevante.

b) No caso de fundos de investimento mobiliário, imobiliário ou outros organismos de investimento coletivo domiciliados em qualquer país da OCDE ou em país com o qual Portugal tenha celebrado convenção para evitar a dupla tributação internacional, a comprovação efetua-se através de declaração emitida pela entidade responsável pelo registo ou supervisão, ou pela autoridade fiscal, que certifique a existência jurídica do organismo, a lei ao abrigo da qual foi constituído e o local da respetiva domiciliação.

3 - A comprovação a que se refere o número anterior pode ainda efetuar-se, alternativamente, através de:

a) Certificado de residência ou documento equivalente emitido pelas autoridades fiscais;

b) Documento emitido por consulado português comprovativo da residência no estrangeiro;

c) Documento especificamente emitido com o objetivo de certificar a residência por entidade oficial que integre a Administração Pública central, regional ou demais administração periférica, estadual indireta ou autónoma do respetivo Estado, ou pela entidade gestora do sistema de registo e liquidação das obrigações no mercado doméstico da República Popular da China.

4 - Sempre que os valores mobiliários abrangidos pela isenção prevista no n.º 1 sejam adquiridos em mercado secundário por sujeitos passivos residentes ou não residentes com estabelecimento estável no território português ao qual seja imputada a respetiva titularidade, os rendimentos auferidos devem ser incluídos na declaração periódica a que se refere o artigo 57.º do Código do IRS ou o artigo 120.º do Código do IRC, consoante os casos."

"ANEXO I

Mapa de alterações e transferências orçamentais (a que se refere o artigo 7.º) Diversas alterações e transferências"

67 - Fica o Governo autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às transferências para as regiões autónomas, através do capítulo 60, gerido pela DGTF, dos montantes que venham a ser reciprocamente reconhecidos entre o Estado e as regiões autónomas."

80 - Transferência, até ao limite de € 75 500,00, através da Direção-Geral da Educação, para a Secretaria Regional de Educação da Madeira e para a Secretaria Regional da Educação e dos Assuntos Culturais dos Açores, a fim de suportar os encargos com os elementos das equipas das estruturas regionais do Júri Nacional de Exames das Regiões Autónomas, relativos ao ano de 2023.

106 - Transferência de verbas inscritas no capítulo 60, gerido pela DGTF, para a entidade que vier a ser designada para assegurar os serviços aéreos regulares, nas rotas não liberalizadas entre o continente e a Região Autónoma dos Açores, e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, até ao montante de € 3500 000."

APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

Nada a registar.

SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS DEPUTADOS

PS: O GPPS vota favoravelmente o relatório e a iniciativa, emitindo a Declaração de Voto, que se anexa.

PSD: O GPPSD emite parecer desfavorável e emite a Declaração de Voto em anexo.

CDS-PP: O GP do CDS-PP vota favoravelmente o relatório e emite o seguinte parecer:

Atendendo ao facto de este OE para 2023 cumprir escrupulosamente a Lei de Finanças Regionais, e pese embora esse facto reverter num aumento da dotação em cerca de 7 milhões de euros, o mesmo não compensa o facto de no corrente ano as transferências terem sido inferiores a 2021 e por outro lado, não se verificar qualquer mecanismo solidário que permite fazer face aos desafios que se anteveem para 2023, atendendo ao quadro macroeconómico.

Por outro lado, este OE para 2023 oblitera uma serie de medidas que vinham sendo inscritas nos sucessivos orçamentos, que eram compromissos com os Açorianos, mas que nunca os viram materializados, nomeadamente a ampliação da pista do Aeroporto da Horta e a intervenção no Estabelecimento Prisional da Horta, entre outros.

No que concerne a abrangência da medida das creches gratuitas para todos, continuamos sem esclarecimentos acerca da aplicação da mesma à Região Autónoma dos Açores ou não.

No campo do direito constitucional à continuidade territorial, a verba inscrita para as rotas não liberalizadas, pese embora seja uma novidade que vemos como positiva, o valor alocado é comprovadamente insuficiente.

Assim, o GP do CDS-PP vota contra a proposta ora em audição.

CH: Não emitiu posição.

BE: O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, apesar de não ter assento na Comissão Especializada Permanente de Economia, foi auscultado, tendo emitido parecer desfavorável, com a Declaração de Voto, que se anexa.

PPM: Não emitiu posição.

IL: Não emitiu posição.

PAN: Não emitiu posição.

DEPUTADO INDEPENDENTE: Relativamente ao Relatório, emite parecer favorável. No que respeita à iniciativa em análise emite voto desfavorável.

Na apreciação na generalidade, emite o seguinte parecer:

A Proposta de Lei nº 38/XV/1ª, que suporta a aprovação do Orçamento de Estado para 2023, em geral apresenta cenários macroeconómicos que não correspondem aos cenários traçados por especialistas, quer a nível nacional, quer a nível internacional.

A inflação apontada para o próximo ano, alinha mais com as previsões feitas para 2022, do que com a realidade bem diferente que se verifica até à presente data.

As transferências propostas para a Região Autónoma dos Açores, sendo numericamente superiores às aprovadas para 2022, não correspondem sequer aos números de 2022, quando somadas com a respetiva inflação, traduzindo-se assim numa diminuição real dos valores.

A ausência de referência efetiva nos documentos provisionais para 2023 de rúbricas relacionadas com a região, ou a falta de dotação, ou ainda de dotação insuficiente ao cumprimento de obrigações do estado para com as regiões autónomas, ficou bem patente neste documento, o novo estabelecimento prisional de S. Miguel, a ampliação do aeroporto da Horta, as novas ligações de cabos submarinos e as obrigações de serviço público de transporte aéreo, são bons exemplos disso mesmo.

Posto isso, a Proposta de Orçamento de Estado para 2023, é um documento que sofre as consequências das longas permanências no poder, do partido que o suporta, razão pela qual não consegue o suporte de dotação necessária à implementação de políticas que favorecem o crescimento económico e o bem-estar das populações.

VOTAÇÃO DOS DEPUTADOS

O **Grupo Parlamentar do PS** emite **parecer favorável** relativamente à presente iniciativa.

O **Grupo Parlamentar do PSD** emite **parecer desfavorável** relativamente à presente iniciativa.

O **Grupo Parlamentar do CDS-PP** emite **parecer desfavorável** relativamente à presente iniciativa.

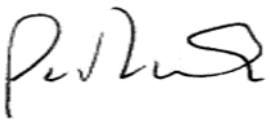
O **Deputado Independente** emite **parecer desfavorável** relativamente à presente iniciativa.

CONCLUSÕES E PARECER

A Subcomissão Permanente de Economia deliberou, maioria, dar parecer desfavorável à presente iniciativa.

Ponta Delgada, 25 de outubro de 2022.

A Relatora

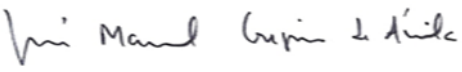


Patrícia Miranda

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

Ao presente relatório anexam-se as declarações de voto do PS, PSD e BE.

O Presidente



José Ávila

DECLARAÇÃO DE VOTO DO PS

O Grupo Parlamentar do PS emite parecer favorável à Proposta de Lei n.º 38/XV/1 (GOV) – Orçamento do Estado para 2023, na medida em que este cumpre na integra a Lei das Finanças Regionais e concretiza um conjunto de matérias fundamentais para o desenvolvimento dos Açores, dando corpo aos princípios da autonomia e da coesão territorial, com particular destaque para o seguinte:

1. Cumprimento integral da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, de que resulta um acréscimo de 7,7Milhões de euros em relação ao ano anterior;
2. Comparticipação dos encargos respeitantes às Obrigações de serviço público na Região Autónoma dos Açores (ligações interilhas), no montante de 10 milhões de euros;

Disposição transitória em matéria de produtos petrolíferos e energéticos, para os produtos consumidos nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e utilizados na produção de eletricidade, de eletricidade e calor (cogeração), ou de gás de cidade;

3. Suspensão do equilíbrio financeiro, tendo em conta os efeitos da pandemia da doença COVID-19 nas regiões autónomas;
4. Compensação dos custos, através da aplicação de verbas inscritas no Fundo Ambiental, a assumir pelo município da Praia da Vitória no processo de descontaminação da ilha Terceira; (ARTIGO 47.º)
5. Consagra as receitas próprias das Regiões Autónoma dos Açores e da Madeira destinadas à política do emprego e formação profissional, num total de 24.378.520€, mais 1.151.422€ que no ano anterior
6. Assegura as transferências orçamentais para as regiões autónomas no âmbito do Orçamento Participativo de Portugal
7. Alterações ao Estatuto dos Benefícios Fiscais referentes às empresas que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade económica de natureza agrícola, comercial, industrial ou de prestação de serviços em territórios do interior, que sejam qualificadas como micro, pequenas ou médias empresas, introduzindo incentivos fiscais à criação líquida de postos de trabalho, e, simultaneamente, aumentando o limite, de 25.000€ para 50.000€, na aplicação da taxa de 12,5% de IRC.

O Grupo Parlamentar do PS/A considera positiva a disponibilidade do Governo da República para comparticipar os serviços aéreos regulares, nas rotas não liberalizadas entre o continente e a Região Autónoma dos Açores, e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, no entanto, não

considera adequado o estabelecimento de um limite financeiro, nomeadamente, o previsto no ponto 106 do Mapa de transferências orçamentais.

O Grupo Paramentar do PS sublinha igualmente a necessidade de, em sede de especialidade, se consagrar a importância de dar seguimento ao acordo tripartido entre Governo da República, Governo Regional e Universidade dos Açores, para o financiamento desta instituição de ensino superior, até 2024.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO PSD

Os deputados do GP do PSD/Açores na Comissão de Economia, emitem parecer desfavorável à Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV) (Orçamento do Estado para 2023), tendo em conta o facto desta proposta, ainda que cumprindo a Lei das Finanças Regionais, as transferências do Estado inscritas para os Açores, não consideraram qualquer efeito da inflação, fazendo com que em termos reais sejam inferiores às inscritas no Orçamento de 2022.

Por outro lado, um conjunto significativo de investimentos da responsabilidade da República não tem qualquer expressão quantitativa, designadamente os Estabelecimentos Prisionais de Ponta Delgada e da Horta, os cabos submarinos de fibra ótica, o Aeroporto da Horta ou ainda a insuficiência da verba destinada às Obrigações de Serviço Público para as ligações territoriais das Ilhas do Faial, Pico e Santa Maria.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO BE

"O GPBE emite parecer desfavorável à presente proposta de orçamento do estado para 2023 uma vez que esta proposta não garante uma adequada resposta à crise inflacionista que o país atravessa. A proposta de OE ao não atualizar todos os salários e pensões ao nível da inflação promove o empobrecimento dos trabalhadores públicos e dos pensionistas. Acresce a isso o facto de, ao mesmo tempo que as empresas do setor da energia e distribuição continua a registar lucros obscenos, a proposta de OE não cria um imposto sobre os lucros inesperados como medida de redistribuição e justiça social.

No que respeita à Região Autónoma dos Açores, assinala-se uma insuficiente recuperação das transferências para as RA por via da aplicação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA) após a avultada quebra no último ano que ultrapassou os 20ME, sinal desadequação da atual LFRA. A verba prevista para as obrigações de serviço público de transporte aéreo para as ilhas com gateways sujeitas a OSPs é manifestamente insuficiente o que, juntando ao processo de privatização da SATA, coloca em risco a continuidade destas rotas. Assinala-se ainda como negativo o desaparecimento de referências a diversos investimentos fundamentais para os Açores, como o aeroporto da Horta e o Estabelecimento Prisional de Ponta Delgada o que é a assunção pelo governo da república de que a sua inscrição nos diversos OE nos últimos anos não foram mais do que propaganda."

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

GOVERNO REGIONAL

SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS

GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

2022-10-25
SAIDA

ASSUNTO: **Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª(GOV)Aprova o *Orçamento do Estado para 2023*."**

No âmbito do exercício do direito de audição, previsto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e nos artigos 69.º e 89.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma Madeira (EPRAM), encarrega-me Sua Excelência O Secretário Regional das Finanças de transmitir o parecer do Governo Regional sobre a Proposta de Lei n.º 38/XV//1ª que aprova o Orçamento do Estado para 2023.

I. Finanças Regionais

1. Lei das Finanças das Regiões Autónomas – Artigo 43.º

A promoção do desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o caráter ultraperiférico dos Açores e da Madeira, é uma das tarefas fundamentais do Estado, sendo através do regime autonómico insular que o Estado promove o

desenvolvimento económico e social integrado bem como o reforço da unidade nacional e da solidariedade entre os portugueses residentes nas ilhas e no espaço continental.

Os meios financeiros necessários à prossecução, entre outros objetivos, da convergência económica e social das regiões insulares com o restante território continental, têm sido estabelecidos através da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA). Contudo, os resultados da aplicação das regras previstas na atual Lei de Finanças - Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro - têm conduzido a uma paulatina desresponsabilização do Estado para com as populações insulares.

Com efeito, em 2014, primeiro ano em que entrou em vigor a Lei Orgânica n.º 2/2013, as transferências do Estado para os Açores e para a Madeira, apuradas nos termos do artigo 48.º e 49.º representavam 0,73% da despesa efetiva do Estado[1]. Sete anos volvidos, em 2021, essa relação já era de apenas 0,64%, comprovando o peso cada vez menor das regiões autónomas na despesa do Estado.

Estima-se que esta relação seja agravada nos próximos anos. De facto, em 2022, as transferências para as regiões autónomas registaram uma redução significativa, por aplicação das regras previstas no artigo 48.º da LFRA, ao ser replicada a redução do PIB nacional, em resultado da pandemia da Covid.19, na taxa de variação das transferências para as regiões autónomas entre 2021 e 2022, resultando numa poupança para o Estado superior a 35,6 M€, face ao ano anterior.

Para 2023, quando de forma similar deveria ser aplicada a taxa de crescimento de 7% que se registou no PIB nacional, para que as regiões autónomas pudessem, pelo menos, voltar a receber o nível de transferências que recebiam no período anterior à pandemia da Covid.19, verifica-se

[1] Despesa do Estado sem ativos e sem passivos financeiros.

que foi aplicada uma taxa de crescimento de apenas 3,5%, bem inferior a taxa de redução verificada no ano anterior e significativamente inferior taxa de inflação prevista para o País.

Como consequência, em termos reais as transferências para as Regiões Autónomas têm uma importância cada vez menor na Despesa do Orçamento do Estado e concretizam uma inadmissível desresponsabilização do Estado para com as condições de vida das populações insulares.

Ambas as Regiões Autónomas são afetadas por condicionalismos estruturais semelhantes que estão explicitamente reconhecidos no artigo 349.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, designadamente os originados pelo seu grande afastamento ao continente europeu, a insularidade, a pequena superfície, o relevo e clima difíceis e a dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores esses que, conjugados, prejudicam gravemente o desenvolvimento destas regiões.

Sendo afetadas por condicionalismos semelhantes, não é admissível, nem aceitável, que o Estado não assuma as suas obrigações de coesão nacional e vá deixando as populações insulares desamparadas no seu destino.

Comprovando o que acima foi referido, na proposta de Orçamento do Estado para 2023, as transferências previstas a efetuar ao abrigo dos artigos 48.º e 49.º da LFRA para a Região Autónoma da Madeira atingem, de forma profundamente injusta, um valor inferior em 17,8 M€ ao nível de transferências verificado em 2016 (há sete anos atrás), conforme é possível observar no quadro em baixo:

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

(Un.: euros)

Financiamento	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023 vs 2016
LEI DE FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS	**244 414 397**	**241 889 967**	**248 378 888**	**247 434 734**	**228 306 620**	**232 260 312**	**217 210 880**	**226 544 905**	**-17 869 492**
CUSTOS DE INSULARIDADE E DESENVOLVIMENTO	174581712	172 778 548	177 413 491	176 739 096	182 645 296	185 808 250	173 768 704	181 235 924	6 654 212
FUNDO DE COESÃO NACIONAL	69832685	69 111 419	70 965 397	70 695 638	45 661 324	46 452 062	43 442 176	45 308 981	-24 523 704

Fonte: OE

Por outro lado, no que se refere a Região Autónoma dos Açores, e sem colocar em causa os montantes transferidos pelo Estado para àquela Região, verificamos que face a 2016 esta Região registou um crescimento superior a 36,9 M€, mas ainda assim inferior aos recebidos por àquela Região no período pré-pandemia, conforme detalhamos no quadro seguinte.

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

(Un.: euros)

Financiamento	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023 vs 2016
LEI DE FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS	251 880 626	250 469 888	259 255 450	285 209 167	293 870 013	301 816 253	281 168 915	288 869 692	36 989 066
CUSTOS DE INSULARIDADE E DESENVOLVIMENTO	179 914 733	178 907 063	185 182 464	184 005 914	189 593 557	194 720 163	181 399 300	186 367 543	6 452 810
FUNDO DE COESÃO NACIONAL	71 965 893	71 562 825	74 072 986	101 203 253	104 276 456	107 096 090	99 769 615	102 502 149	30 536 256

A Região Autónoma da Madeira reconhece e aceita que exista um tratamento diferenciado em favor da Região Autónoma dos Açores, pois compreende perfeitamente os constrangimentos da insularidade, certamente com maior impacto no arquipélago dos Açores, atendendo à realidade arquipelágica daquela Região, constituída por nove ilhas habitadas.

Contudo, o Estado não pode ignorar outros fatores associados à ultraperiferia que afetam particularmente a RAM. Entre estes fatores, são exemplo os problemas e constrangimentos criados pela orografia e pela exiguidade do território da ilha da Madeira, a escassez de água na ilha do Porto Santo e na costa sul da ilha da Madeira, os problemas relacionados com a acessibilidade, agravados com a deficiente operacionalidade do aeroporto da Madeira ou, ainda, os sobrecustos relacionados com a gestão dos recursos naturais escassos para a produção de energia.

Todas as condicionantes acima referidas, obrigam a um volume substancialmente elevado de investimentos na consolidação de escarpas e taludes, na rede viária da Região, na gestão dos recursos hídricos, na produção de energia, acrescidos das condicionantes no desenvolvimento da agricultura e da pecuária, que prejudicam, de forma particular e específica, a RAM.

Neste contexto, importa reforçar que, para além da paulatina desresponsabilização do Estado para com as populações insulares, é necessário garantir também a equidade no tratamento das duas Regiões Autónomas. Com efeito, mesmo que naturalmente as duas regiões revelem realidades distintas, as condicionantes resultantes da sua ultraperiferia e insularidade são da mesma natureza, afetando-as de forma semelhante.

Insistimos assim na necessidade da revisão da atual Lei das Finanças das Regiões Autónomas, tornando-a uma lei mais justa, capaz de promover uma efetiva coesão territorial entre as regiões insulares e o território continental e promovendo uma verdadeira solidariedade entre os portugueses. Recordamos que a primeira Lei de Finanças das Regiões Autónomas n.º 13/98, de 24 de fevereiro, foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República, tendo sido o primeiro diploma a consagrar autonomamente o regime das finanças regionais. Tal lei manteve-se em vigor até ao ano de 2006, após o qual foi abruptamente revista, criando uma lei injusta, discriminatória para os portugueses que residem nas ilhas e colocando em causa toda a estabilidade nas relações financeiras que existia entre o Estado e as suas Regiões Autónomas. Apesar da revisão efetuada em 2013, atendendo a situação de intervenção externa em que o país se encontrava, não foi possível corrigir todas as debilidades criadas pela Lei de 2007.

Urge assim encontrar no Orçamento do Estado mecanismos de equilíbrio das transferências para as Regiões Autónomas e, simultaneamente, proceder-se a indispensável revisão da LFRA por forma a que o Orçamento Geral do Estado, não continue a desresponsabilizar o Estado das suas obrigações com os portugueses que residem nas ilhas, colocando em causa o princípio da autonomia financeira, da estabilidade orçamental e da solidariedade necessários à prossecução dos objetivos de convergência económica e social, em particular da Região Autónoma da Madeira, com o restante território continental.

Recordamos ainda a situação ocorrida na pandemia da Covid.19, em que para além das Regiões Autónomas terem registado um corte nas transferências do Orçamento do Estado no exato momento em que necessitavam de meios financeiros para apoiar na recuperação das suas pequenas economias, severamente afetadas em resultado da paragem abrupta verificada no sector do Turismo, o Estado, em incumprimento do n.º 5 do artigo 8.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, a única solução financeira que disponibilizou, foi a de permitir/obrigar a que a RAM tivesse de recorrer a um endividamento adicional na ordem dos 458 M€, para poder apoiar a sua economia e evitar uma catástrofe económica e social nesta região autónoma.

Regista-se como positivo o previsto no artigo 45.º "Suspensão dos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro" que suspende, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual.

Contudo, mesmo para aferição do grau de cumprimento dos artigos 40.º e 16.º da LFRA, realçamos que a Região tem pugnado pela clarificação de conceitos, regras e critérios, inerentes à determinação do grau de cumprimento das regras de endividamento e de equilíbrio orçamental, pelo que seria importante em sede de LOE prever a criação de Grupo de Trabalho conjunto entre representantes do Governo da República e dos Governo Regionais para a clarificação das regras previstas nestes dois artigos da LFRA.

ii. Limites à Garantia do Estado ao refinanciamento da Região Autónoma da Madeira – Artigo 95.º

No que se refere ao previsto no n.º 8 do artigo 95.º *"Limites máximos para a concessão de garantias"*, importa referir que a Lei do OE para 2021 introduziu uma inovação legislativa com uma nova fórmula/ novo conceito de apuramento do limite de garantias a conceder pelo Estado às operações financeiras a realizar pela RAM. Efetivamente, o n.º 8 do art.º 173.º da Lei do OE para 2021 determina que o limite máximo de garantias a conceder pelo Estado a operações de

refinanciamento a realizar pela Região ascenderia a uma percentagem do total de dívida da Região, impondo assim um limite quantitativo cada vez menor às operações de refinanciamento, considerando o processo de redução de dívida prosseguido pela RAM.

Consideramos que esta inovação legislativa não deveria ter sido replicada no OE de 2022, e deve ser eliminada em futuros OE, incluindo no OE 2023, como já tivemos oportunidade de expressar junto dos serviços competentes do Ministério das Finanças, sob pena de não ser possível obter garantia do Estado para a totalidade do valor a refinanciar em cada ano, com fortes consequências negativas, não só ao nível do aumento do custo do financiamento da Região Autónoma da Madeira, mas também pelo sério risco da Região não conseguir o financiamento necessário para garantir o *rollover* da sua dívida financeira, situação limite com potencial impacto negativo também sobre a dívida, as *yields* da dívida e o orçamento da República Portuguesa.

Com efeito, apesar do previsto no n.º 8 do artigo 95.º da proposta de LOE 2023 ter estabelecido esse limite em 10%, considerando os valores de dívida a refinanciar pela RAM nos próximos anos, o valor limite indicado poderá ser manifestamente insuficiente para garantir o refinanciamento da dívida prevista pela Região Autónoma da Madeira em cada ano, o que constitui um sinal contraditório que o Estado português dá aos mercados financeiros internacionais, face ao processo de consolidação orçamental e de dívida que tem sido prosseguido por esta Região Autónoma.

Efetivamente, além da concessão de garantia do Estado ter efeito direto **(i)** na diminuição de encargos (juros) por via da taxa de juro obtida e a aplicar aos empréstimos com garantia, na dívida das Regiões; **(ii)** ter um efeito positivo nas receitas do Estado, decorrente do pagamento, pelas Regiões Autónomas, da comissão de garantia, a qual compensa a diminuição de encargos com pagamento de juros; **(iii)** a garantia do Estado sinaliza positivamente o suporte do Estado às regiões autónomas, sempre enaltecido e apreciado pelas agências de notação de *rating* nos respetivos relatórios de *rating*.

Assim, parece-nos de crucial importância que a proposta de LOE 2023 deve responder a estes desafios, com a inclusão de uma disposição legal que possibilite ao Estado a concessão de garantias pessoais, aos empréstimos que venham a ser contraídos pelas regiões autónomas, no cumprimento dos limites de endividamento fixados anualmente para as regiões autónomas na Lei do OE e dos respetivos planos de amortização desses empréstimos, sem definição taxativa de um limite específico.

iii. Suspensão da amortização e do pagamento de juros de 3 prestações PAEF-RAM devido à pandemia COVID-19

O artigo 77.º-B da Lei do OE para 2020, suspendeu o pagamento do serviço da dívida, (designadamente amortização de capital e pagamento de juros) de três prestações do empréstimo PAEF-RAM, a pagar pela Região Autónoma da Madeira ao Estado, nomeadamente as prestações de 27 de julho de 2020, de 27 de janeiro de 2021 e de 27 de julho de 2021, através da redação que se passa a transcrever:

"*1 - O Governo desencadeia e formaliza todos os procedimentos legais necessários com vista à suspensão dos pagamentos semestrais, a 27 de julho de 2020, a 27 de janeiro de 2021 e a 27 de julho de 2021, de capital e juros, e demais condições, decorrentes do contrato de empréstimo celebrado, em 27 de janeiro de 2012, entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira, e alterado pelos aditamentos ao contrato outorgados em agosto de 2015 e setembro de 2019.*
2 - O plano de pagamento das parcelas de capital e juros, e demais condições, suspenso nos termos do n.º 1, é retomado a 27 de janeiro de 2022 e estendido automaticamente em três prestações semestrais para além da data estabelecida para a duração máxima do contrato".

De acordo com o Despacho de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado das Finanças, de 6 de setembro de 2020, para efetivação do disposto na suprarreferida norma, foi determinada a extensão da maturidade do empréstimo em apreço por três semestres adicionais (nomeadamente

de 27 de janeiro de 2040 para 27 de julho de 2041), bem como o cálculo dos juros não pagos, os quais passam a constituir nova dívida da RAM ao Estado (contrariando assim a respetiva suspensão).

No entendimento de que a suspensão de pagamento de encargos do empréstimo PAEF-RAM, contemplado na suprarreferida norma da Lei do OE para 2020, se deveria entender, "*tout court*" como mera interrupção temporária de pagamentos (de capital e juros), por contrapartida do alongamento do prazo do empréstimo por iguais três semestres, bem como para obviar o efeito da capitalização de juros não pagos (o que penaliza e agrava os encargos até à maturidade do empréstimo, onerando o orçamento regional e contradizendo o espírito subjacente à aprovação do suprarreferido artigo 77.º-B), a Região Autónoma da Madeira foi obrigada a proceder ao pagamento de duas das três prestações em apreço do PAEF-RAM.

Será assim importante esclarecer, em norma a incluir na Lei do OE para 2023, que, em concordância com o determinado pelo art.º 77.º-B da Lei do OE para 2020, da suspensão do serviço da dívida do empréstimo PAEF-RAM e respetiva extensão do prazo por mais três semestres, é excluída qualquer possibilidade de cálculo de juros não pagos e respetiva capitalização, assim clarificando o conteúdo e/ou uma nova redação da referida norma da Lei do OE para 2020.

Neste contexto, deve ser introduzida na Lei do OE para 2023, uma norma interpretativa com a seguinte redação:

"***Artigo XX***

Suspensão do pagamento dos encargos decorrentes do empréstimo do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira

Para interpretação do artigo 77.º-B da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprova o Orçamento do Estado para 2020, introduzido pela Lei n.º 27-A/2020 de 24 de julho, a

suspensão do pagamento de encargos com juros e/ou capital do empréstimo, com extensão do prazo do empréstimo até 27 de julho de 2041, exclui a possibilidade de cálculo e capitalização, até à maturidade do financiamento, de quaisquer juros originados no período de suspensão de 27 de julho de 2020 a 27de julho de 2021 e não pagos, devendo a Região Autónoma da Madeira cumprir todas as demais disposições previstas até à maturidade do respetivo financiamento.

iv. Transferência de receitas fiscais de anos anteriores

Como é do conhecimento geral, através do artigo 66.º da LOE para 2022 foi prevista a constituição de uma Comissão Técnica com a missão de definir o modelo de imputação adequado das receitas fiscais às diversas circunscrições territoriais e o montante concreto dos valores de receitas fiscais de anos anteriores devidos às regiões autónomas.

Em cumprimento do estipulado naquele normativo procedeu-se à constituição da referida Comissão Técnica, cujos trabalhos se encontram em curso, estando prevista a entrega do relatório de conclusões finais até 31 de dezembro do corrente ano.

Neste contexto, e atendendo a importância que esta questão tem para a RAM, pelos montantes envolvidos e pela antiguidade dos mesmos, consideramos que seria de todo pertinente, a proposta de OE para 2023 contemplar uma norma com a possibilidade de se efetivar a transferência da totalidade dos montantes que vierem a ser determinados no âmbito dos trabalhos da Comissão Técnica e que atingem, de acordo com o apuramento efetuado pela Região um valor a rondar os 31,4M€.

II. Novo Hospital Central e Universitário da Madeira

Desde a aprovação do novo Hospital Central da Madeira (HCM) como Projeto de Interesse Comum (PIC), através da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 132/2018, de 10 de

outubro, alterada pela RCM n.º 160/2018 de 3 de dezembro, que as declarações e os compromissos públicos assumidos pelo Governo da República com a população residente nesta região autónoma, não se encontram em consonância com o quadro legal vigente.

Ao contrário do que seria a nossa legítima expectativa, mais uma vez, a proposta de LOE 2023, não clarificou a questão da comparticipação do Estado na obra que, recordamos, tratar-se de um Projeto de Interesse Comum e não de um projeto do exclusivo interesse da população residente na RAM.

Efetivamente, as RCM n.º 132/2018 e n.º 160/2018, continuam a não fazer cumprir os compromissos públicos assumidos pelo Governo da República, pois mantêm a dedução de metade do valor da avaliação dos Hospitais Nélio Mendonça e dos Marmeleiros ao valor do apoio do Estado, situação que infelizmente continua a não ser clarificada pela proposta de Lei do OE2023.

Com efeito, ao invés dos anteriores Orçamentos do Estado, nesta proposta de LOE 2023, deixou de constar qualquer norma relativa ao financiamento do Estado na obra, obscurecendo ainda mais a questão da comparticipação do Estado e a garantia da comparticipação dos 50% da fiscalização, construção e equipamento médico hospitalar do futuro Hospital Central e Universitário da Madeira (HCUM), conforme prometidos à população.

Acresce que o montante inscrito na proposta de OE em análise, no montante de 20,3 M€, não é suficiente para garantir a comparticipação dos 50% da responsabilidade do Estado, atendendo à estimativa atual dos trabalhos em curso.

De facto, as Portarias de Repartição de Encargos em vigor (Portaria 125/2022 – 1.º Fase da Obra; Portaria 141/2022 – serviços de fiscalização e Portaria 547/2022 – 2.ª fase da Obra), demonstram a programação atualmente prevista para a obra, estimando-se que os trabalhos referentes à

empreitada do HCUM possam atingir em 2023 o montante a rondar os 62,8 M€, tal como oportunamente transmitido pelo Governo Regional ao Governo da República.

Será ainda de referir que, no que se refere à primeira fase da obra, é provável que até ao final do corrente ano a Portaria n.º 125/2022 tenha de ser revista, transitando algum valor para o ano de 2023. Esta situação está dependente da libertação de uma parcela de terreno que está a impedir o normal andamento da obra.

Desta forma, em detalhe, a melhor estimativa atual dos valores que serão necessários para garantir a normalidade dos trabalhos da empreitada em 2023 são apresentados no quadro em baixo (incluindo IVA e estimativa de revisão de preços):

(Unidade: M€)

Estimativas para 2023	**2023**
1.ª Fase (Estimativa de valor a reprogramar)	0,9
2.ª Fase	60,5
Fiscalização	1,4
TOTAL	**62,8**

50% da Responsabilidade do Estado	31,4
Valor no OE 2023	22,3
Valor em falta para garantir os 50% do Estado	-9,1

Só pela existência de um lapso, é que se poderá compreender o facto da proposta de OE para 2023 apresentada na Assembleia da República, não conter o valor necessário para garantir a comparticipação do Estado neste importante projeto, classificado pelo próprio Governo, como um Projeto de Interesse Comum. Temos assim a legítima expectativa que esta situação seja oportunamente corrigida em sede de debate na especialidade do OE.

III. Fiscalidade

i. Artigo 177.º que altera o artigo 41.º do EBF

A presente proposta de lei, através do artigo 177.º, introduz uma alteração ao artigo 41.º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), sob a epígrafe "*Benefícios fiscais aplicáveis aos territórios do Interior e às Regiões Autónomas*", tendo em vista o alargamento do âmbito de aplicação da taxa reduzida de IRC de 12,5% a lucros tributáveis até € 50.000,00, ao invés do montante atual de € 25.000,00.
Alarga-se, ainda, o âmbito de aplicação daquela taxa a empresas de pequena-média capitalização (Small Mid Cap).

Nesta alteração introduzida, através do aditamento dos n.os 6 a 8 àquele artigo, consagra-se um regime de criação líquida de postos de trabalho, ao abrigo do qual são contabilizados como custo do exercício em 120% do respetivo montante os encargos suportados com contratações de residentes nos territórios do interior (para postos de trabalho a tempo indeterminado), a título de remuneração fixa e contribuições para a Segurança Social.

Porém, o n.º 8 do artigo 41.º-B do EBF na redação proposta contém uma lacuna, na medida em que apenas considera para efeitos do regime de criação líquida de postos de trabalho *"os postos de trabalho referentes a trabalhadores (...) que residam, para efeitos fiscais, em territórios do interior (....)"*, deixando de fora os trabalhadores residentes nas Regiões Autónomas.
O mesmo se diga do n.º 12 do referido normativo na redação ora proposta, onde se prevê que "*dedução à coleta do IRS a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 78.º-E do Código do IRS tem o limite de € 1 000 durante três anos, sendo o primeiro o da celebração do contrato, no caso de os encargos aí previstos resultarem da transferência da residência permanente para um território do Interior identificado na portaria a que se refere o n.º* 9", omitindo, portanto, o território das Regiões Autónomas.

Assim, impõe-se a alteração dessas normas de modo a incluir as Regiões Autónomas, sob pena de violação dos princípios da igualdade, da solidariedade, da continuidade territorial e da cooperação, previstos nos artigos 13.º, 225.º, n.º 2 e 229.º da Constituição da República Portuguesa, bem como nos artigos 10.º, 103.º, n.º 1 e 104.º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

Aproveita-se ainda, para alertar que os n.os 11 e 12 do art.º 41.º-B do EBF na redação ora proposta, padecem de um lapso de escrita na parte onde remetem para a "portaria a que se refere o n.º 9". Com efeito, face à renumeração do artigo operada pela redação do normativo ora proposta, é o seu n.º 10 que prevê que "*a delimitação das áreas territoriais beneficiárias é estabelecida por portaria (...)*". Assim, deve ser retificado esse lapso de escrita passando a referir-se nos n.os 11 e 12 do art.º 41.º-B do EBF: *"(...) portaria a que se refere o n.º 10*".

ii. Medidas e incentivos fiscais referentes à habitação

Para que a Região, em linha com a Estratégia Regional de Habitação 2030 (ERH 2030), refletida nos investimentos da Região do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), na Dimensão de Resiliência, componente da Habitação (C2), e com as novas exigências que se colocam, nomeadamente de obrigação dos Estados-Membros da União de criar condições mais eficazes no que respeita ao esforço para atingir a sustentabilidade energética dos edifícios, convertendo esse esforço no plano *nearly zero energy building* (NZEB), possa atingir de forma eficaz e eficiente esses objetivos, devem ser assegurados os necessários instrumentos fiscais e parafiscais aos órgãos de governo próprio.

Tais instrumentos revelam-se fundamentais para a realização dos investimentos da Região no âmbito do PRR e para a concretização da Estratégia Regional de Habitação delineada, cuja execução está a cargo da IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM, sendo esta a

entidade responsável pela execução desses investimentos da componente da Habitação (C2), RE-C02-i03-RAM- Reforço da oferta de habitação apoiada na Região Autónoma da Madeira.

Ao nível da melhoria do desempenho energético aplicável a edifícios, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 101-D/2020 de 07.12, que "*estabelece os requisitos aplicáveis a edifícios para a melhoria do seu desempenho energético e regula o Sistema de Certificação Energética de Edifícios, transpondo a Diretiva (UE) 2018/844 e parcialmente a Diretiva (UE) 2019/944*" é permitido aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da energia estabelecer, a criação de medidas e incentivos destinados a proporcionar o acesso a mecanismos financeiros com vista a apoiar a renovação de edifícios.

No contexto atual, o desempenho do mercado da habitação ao longo dos últimos anos e sobretudo nos últimos meses veio colocar muita pressão sobre as famílias. Este é o resultado de diversos fatores que levaram a uma escassez de imóveis para habitação e da escalada de preços, quer no mercado de aquisição, quer no mercado do arrendamento, razão pela qual a estratégia regional e investimentos da componente da Habitação (C2), RE-C02-i03-RAM- *Reforço da oferta de habitação apoiada na Região Autónoma da Madeira,* assentam essencialmente em duas vertentes-criação de novas habitações sociais e reabilitação de habitações próprias.

Assim, para dar resposta às necessidades de habitação de acordo com as exigências que se colocam na atualidade, a intervenção da IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM, entidade pública empresarial do setor empresarial da Região Autónoma da Madeira, detida integralmente pela Região, no cumprimento desta missão pública que lhe está cometida e desenvolvimento de atividade de interesse económico geral, é fulcral, nomeadamente na aquisição de imóveis destinados à construção de habitação, no desenvolvimento da atividade de arrendamento social e arrendamento apoiado ou outros programas habitacionais com fins sociais.

Para cumprir este desiderato, é essencial o alargamento dos regimes das isenções fiscais previstos no artigo 6.º do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

(CIMT), no artigo 6.º do Código do Imposto do Selo, e no artigo 11.º do Código do Imposto Municipal sobre os Imóveis (CIMI), a esta entidade pública empresarial ou a outras responsáveis pelas políticas públicas na área de habitação para arrendamento social apoiado, nas situações que se prendam com a realização do seu objeto estatutário, abaixo melhor especificadas.

O alargamento da taxa reduzida de IVA prevista na Lista I, anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), que vem sendo sucessivamente reclamado por este Governo Regional, é também uma realidade que se impõe, quer por razões de igualdade de tratamento entre entidades públicas nacionais e regionais, quer para cumprimento dos objetivos delineado, nomeadamente no DL n.º 101-D/2020.

Em suma, considera-se que, através da Lei do Orçamento de Estado para 2023, devem ser criados os instrumentos fiscais necessários, devendo a mesma contemplar a alteração aos códigos do IVA, IMI, IMT e IS, nos seguintes termos:

a) **Introdução de um normativo que proceda à alteração da Lista I** (Bens e serviços sujeitos a taxa reduzida) anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, no sentido de incluir:
   1. **Uma alteração ao ponto 2.18** da referida Lista, por forma a que as empreitadas de construção de imóveis de habitações económicas ou de habitações de custos controlados, independentemente do promotor, certificada **pela IHM, possa também beneficiar da taxa reduzida de IVA.**
   11. **Alteração ao ponto 2.25** da referida Lista, no sentido das empreitadas de reabilitação urbana, realizadas em imóveis ou em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras) delimitadas nos termos legais, ou no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público **regional quando esteja localizado no território das Regiões Autónomas, possam beneficiar da taxa reduzida de IVA.**

iii. **Alteração ao ponto 2.23** da referida Lista, de modo a que as empreitadas de construção de imóveis e os contratos de prestações de serviços com elas conexas cujos promotores sejam cooperativas de habitação e construção, incluindo as realizadas pelas uniões de cooperativas de habitação e de construção económica às cooperativas suas associadas no âmbito do exercício das suas atividades estatutárias, desde que as habitações se integrem no âmbito da política social de habitação, designadamente quando respeitem o conceito e os parâmetros de habitação de custos controlados, majorados em 20%, desde que certificadas**, pela IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM quando localizados na Região Autónoma da Madeira, possam beneficiar dessa taxa reduzida de IVA.**

iv. **Aditamento ao ponto 2.27** da lista, no sentido de esclarecer que a taxa reduzida de IVA nele prevista, **abrange a substituição de artigos e equipamentos com classe de eficiência energética e hídrica igual ou superior a "A",** não abrangendo os restantes materiais incorporados, salvo se o respetivo valor não exceder **30 %** do valor global dos trabalhos."

v. **Alteração ao ponto 2.37** da referida Lista, no sentido de incluir na taxa reduzida de IVA, para além da entrega e instalação de painéis solares térmicos e fotovoltaicos, **as bombas de calor de classe de eficiência energética igual ou superior a "A" e de dispositivos economizadores de água com registo válido no catálogo da ANQIP (Associação Nacional para a Qualidade nas Instalações Prediais).**

b) **Introdução de um normativo que proceda à alteração ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI),** mais precisamente ao seu artigo 11.º, de forma a que **as entidades responsáveis pelas políticas públicas de habitação para arrendamento social ou apoiado constituídas em entidades públicas empresariais,** respetivamente em relação aos imóveis nos quais sejam prestados cuidados de saúde ou sejam disponibilizados para habitação com fins socais, possam também beneficiar da isenção de IMI;

c) **Alteração ao artigo 175.º da proposta de lei em apreço, que procede à alteração ao Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis**, no sentido de ser

também alterado o artigo 6.º "Isenções", **alargando a isenção de IMT prevista na alínea m),** para os fundos de investimento imobiliário cujas unidades de participação sejam integralmente detidas pelas entidades referidas na alínea a) daquele normativo, **às entidades públicas empresariais responsáveis pelas políticas públicas na área da habitação para arrendamento social ou apoiado e outros programas habitacionais com fins sociais, quanto aos bens destinados, direta ou indiretamente, à realização dos seus fins estatutários;**

d) Alteração ao artigo 168.º da proposta de lei OE 2023 **que procede à alteração ao Código do Imposto do Selo**, no sentido de ser também alterado o artigo 6.º "Isenções" daquele código, **de modo a incluir nas isenções** de imposto de selo previstas naquele normativo as **entidades públicas empresariais responsáveis pelas políticas públicas na área da habitação para arrendamento social ou apoiado.**

iii. Outras medidas de caráter fiscal

Tal como vem sendo proposto na proposta de lei de Orçamento do Estado de anos anterior, considera-se ainda que esta proposta deve comtemplar o seguinte:

a) A introdução de um normativo que proceda à alteração da Lista I, anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, no sentido de incluir a alteração ao ponto 2.10 da referida Lista, que estenda ao Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, a aplicação da taxa reduzida de IVA, para aquisição de utensílios e outros equipamentos exclusiva ou principalmente destinados a operações de socorro e salvamento, de que já beneficiam as associações humanitárias e corporações de bombeiros, Instituto de Socorros a Náufragos, pelo SANAS - Corpo Voluntário de Salvadores Náuticos e pelo Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P.

Com efeito, faz parte da missão do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM *"Apoiar técnica e financeiramente as associações humanitárias de bombeiros e outras instituições que*

mantenham corpos de intervenção operacional na área do socorro e emergência, devidamente homologados e que, nos termos da lei, sejam considerados agentes de proteção civil ou a estes equiparados", implicando que muitos dos bens adquiridos destinam-se à corporações de bombeiros, consideramos que este Serviço, e em consonância com as atribuições e missão inerentes, deverá beneficiar da redução de IVA à semelhança do que já acontece a nível nacional com o Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P;

b) A delimitação negativa de incidência do IRS prevista no artigo 12.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), que apesar de sofrer uma alteração introduzida pelo artigo 151.º da presente proposta de lei, mantém a redação do seu n.º 7, que atualmente tem seguinte redação: "7- *O IRS não incide sobre as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros pela Autoridade Nacional de Proteção Civil, municípios e comunidades intermunicipais e pagos pelas respetivas entidades detentoras de corpos de bombeiros, no âmbito do dispositivo especial de combate a incêndios florestais e do dispositivo conjunto de proteção e socorro na Serra da Estrela, nos termos do respetivo enquadramento legal.*"
Logo, o artigo 151.º da Proposta de Lei que aprova o OE 2023, na alteração que introduz ao artigo 12.º do CIRS, deve também proceder à alteração do seu n.º 7, no sentido de o mesmo passar a fazer expressa referência ao Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, entidade que na RAM, integra as atribuições da Autoridade Nacional de Proteção Civil."

IV. Segurança Social e Emprego

i. Verbas destinadas à politica de emprego e formação e dotações para o sistema de segurança social

A estrutura do Orçamento da Segurança Social 2023, parte integrante do OE, incluindo informação constante no relatório que acompanha esta proposta de lei, tal como em anos anteriores, não permite identificar as dotações que em 2023 que serão afetas a cada uma das instituições de

segurança social, incluindo as instituições de segurança social das regiões autónomas, com exceção da dotação a que se refere o n.º 2 do artigo 83.º da proposta de LOE para 2023.
Com efeito, nos termos do mencionado n.º 2 do artigo 83.º da proposta de LOE para 2023, constitui receita própria da RAM o montante de 13.130.291,00€ destinado à política de emprego e formação profissional, valor este superior em 4,96% relativamente à dotação 2022 (12.510.134,00€).

Este valor supostamente foi determinado nos termos do n.º 3 do artigo 52.º da Lei nº 110/2009, de 16 de setembro, na sua redação vigente (Código dos Regimes Contributivos do Sistema de Segurança Social).

A revindicação de um montante superior desta transferência para o ORAM passa por uma melhor clarificação do determinado no mencionado no n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro.

Não obstante, independentemente desta clarificação, é imperioso que, com referência ao ano de 2023, o Orçamento da Segurança Social assegure as seguintes dotações, no que respeita à instituição de segurança social da Região Autónoma da Madeira, Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM, IP-RAM), de acordo com proposta de orçamento oportunamente remetida por este ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS, IP), sob pena de não se poder prosseguir os fins sociais que constituem a missão daquele instituto, e bem assim garantir-se a adequada política de emprego e segurança social do Estado na RAM:

- A dotação que o ISSM, IP-RAM indicou ao IGFSS, IP, em sede da sua proposta de orçamento para 2023, no montante de 22.320.117,00€, relativamente à receita própria da RAM destinado à política de emprego e formação profissional, nos termos do n.º 3 do artigo 52.º da Lei nº 110/2009, de 16 de setembro, na sua redação vigente;
- As dotações do sistema de segurança social no âmbito do subsistema de ação social e de administração (encargos gerais), nos montantes indicados pelo ISSM, IP-RAM,

respetivamente, 81.114.676,00€ e 14.960.798,00€, valores estes superiores à dotação prevista para 2022 em respetivamente (+) 24,17% e (+) 12,5%, acrescidos os mesmos valores das dotações inerentes ao incremento de preços e de remunerações, incluindo políticas remuneratórias;

- As dotações de investimento de caráter administrativo no montante 2023/2024 de 4.245.690,00€, 2.015.000,00€ com referência a 2023 e 2.230.690,00€ com referência a 2024, com vista a, designadamente, cobrir os encargos com a aquisição de equipamento informático e demais equipamentos administrativos, mas essencialmente, cobrir os encargos com a obra de conservação e beneficiação de um dos dois principais edifícios onde funcionam os serviços administrativos centrais do ISSM, IP-RAM – Edifício à Rua do Bom Jesus, nº 13 Funchal. Trata-se de um edifício de elevado interesse arquitetónico, que interessa recuperar, e que faz parte de um complexo mais vasto, que ocupa um quarteirão no centro da cidade do Funchal, já em parte recuperado, todo ele da autoria do Arquiteto Chorão Ramalho.

Consideramos ainda que as necessidades de proteção da infância e juventude não estão contempladas. Note-se que se aguarda a Portaria que regulamentará a medida de acolhimento residencial, estando prevista a adaptação das casas de acolhimento ao novo enquadramento legal, o que exigirá a disponibilização de verbas para o efeito (ver artigos 32.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 164/2019, de 25 de outubro).

Nesta matéria de infância e juventude, importa considerar a inclusão das seguintes propostas:

- Requalificação das Casas de Acolhimento, prevista no Decreto-Lei n.º 164/2019, de 25 de outubro;
- Revisão de acordos de cooperação relativos à resposta social Casa de Acolhimento;
- Previsão de verbas para a instalação de Centros de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental através de acordos de cooperação, previstos no âmbito do Plano Regional para a Infância e Juventude;

- Instalação de nova resposta e beneficiação da resposta de acolhimento integrada através da criação de uma Casa de Acolhimento Especializada, prevista nos dois últimos programas de governo, bem como no Plano Regional para a Família e Intervenção Social;
- Necessidade de obras de beneficiação do Estabelecimento Vila Mar
- Instalação de Casa de Emergência para Vítimas de Violência Doméstica e Casa de Autonomização, previstas no III Plano Regional Contra a Violência Doméstica;
- Financiamento de campanha de angariação de famílias de acolhimento.

No que diz respeito ao n.º 6 do artigo 98.º da proposta de lei, propõe-se a inclusão do ISSM, IP-RAM, com o intuito de celebrar, durante o ano de 2023, protocolos para o financiamento de projetos inovadores ou específicos no âmbito da ENIPSSA 2017-2023, nomeadamente no que respeita a respostas sociais *Housing First* e apartamentos partilhados.

Em matéria respeitante à potenciação da capacitação, autonomia e a inclusão da pessoa com deficiência deverá atender às especificidades e necessidades de financiamento da área da Região Autónoma da Madeira:

- Acautelar o financiamento necessário ao investimento da nova geração de equipamentos e respostas para a inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidades, na RAM;
- Reforço e continuação da descentralização dos equipamentos adstritos aos Centros de Atividades e Capacitação para a Inclusão (CACI) e Residência de Autonomia e Inclusão (RAI), na resposta social de apoio à pessoa com deficiência;
- Reforço do apoio às acessibilidades, ajudas técnicas, reabilitação, realidade virtual e tecnologias interativas. Uma nova visão, na área da reabilitação, realidade virtual e tecnologias interativas, direcionada para as Novas Tecnologias na Reabilitação, tendo em consideração o Projeto de Capacitação e Autonomia da Pessoa com Deficiência;

- Quanto a potenciar a autonomia e a inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade, importa assegurar e prosseguir o que está consolidado na RAM e reafirmado na Estratégia Regional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2023-2030 (aprovada em Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 974/2022), que está na sua generalidade alinhada com a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com deficiência 2021-2025, mas que requer um financiamento diferenciado para a implementação das respetivas medidas;
- Quanto à Plataforma +Acesso (3 M€) – investimento para implementação de uma plataforma que pretende congregar um conjunto de informações e ferramentas digitais, implementando novas soluções digitais úteis na área da inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidades. A mesma deverá ser extensível à Região, ajustada as especificidades existentes na RAM.

ii. Interconexão de dados e consulta direta em processo executivo" - Artigos 148.º e 86.º

O cruzamento de dados entre entidades, serviços e organismos públicos ou outras instituições públicas e outras entidades para os fins evocados é concretizado, a nível nacional, através da celebração de protocolos e homologação pelos membros do Governo responsáveis pelas respetivas áreas setoriais, ficando definido quais os dados objeto da interconexão, bem como os elementos e as condições de acesso, comunicação e tratamento dos dados por parte das entidades envolvidas.

Tais medidas que são essenciais para que os serviços possam exercer e desenvolver as suas atribuições de forma eficaz, eficiente e económica, são igualmente imprescindíveis para os serviços da administração pública regional, que prosseguem iguais atribuições.

Assim, é urgente concretizar o Protocolo de Interconexão de Dados entre o Instituto de Informática, IP, o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, e o Instituto de Emprego da Madeira,IP-RAM que se encontra pendente há anos.

A inexistência de um protocolo de interconexão de dados na Região Autónoma da Madeira (RAM) é um entrave diário ao funcionamento dos serviços, comprometendo-os em termos de eficiência e de eficácia. Há dados que não podem ser fornecidos pelo ISSM, IP-RAM ao IEM, IP-RAM e outros que, na comunicação entre ambos os Institutos, leva a um desfasamento de informação, que dificulta e prejudica a resolução de situações (muitas vezes problemáticas) em tempo útil.

Os constrangimentos causados têm implicações aos mais variados níveis, nomeadamente:
• Nas solicitações diárias junto do Centro de Emprego do IEM, IP-RAM relativamente às prestações de desemprego no ISSM, IP-RAM;
•No tratamento de incumprimentos, nas faltas a convocatórias por parte dos desempregados;
• No acompanhamento e controle das obrigações decorrentes das medidas e incentivos à contratação;
•E, mais recentemente, no contexto da pandemia da covid-19, a impossibilidade de tratamento e cruzamento de dados entre os dois serviços para a operacionalização das medidas extraordinárias e temporárias dos apoios complementares a trabalhadores e empresas, promovidas pelo Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM, não tendo sido possível agilizar e desburocratizar procedimentos para o pagamento dos apoios aos trabalhadores e empresas, de forma mais célere.

Nesta matéria, tem especial relevo, o acompanhamento e controle das obrigações decorrentes da contratação. No território continental, a verificação do volume de emprego é efetuada de forma oficiosa com base na informação prestada pelo ISS, I. P., à AT ou ao organismo competente para a atribuição de apoios públicos. Na Região Autónoma da Madeira, essa verificação está dependente da entrega das evidências por parte das entidades apoiadas junto do IEM, IP-RAM,

o que, nas situações em que a informação é recebida com atraso ou, no limite, nem é recebida, culmina com atuações tardias, o que compromete e pode mesmo chegar a inviabilizar a recuperação de verbas do Estado.

É, assim, evidente, que o acesso a comunicação e o tratamento de dados entre o IEM, IP-RAM e o ISSM, IP-RAM é muito relevante para a prossecução de diversos fins, nomeadamente,e no que respeita aos dados relativos à atribuição de apoios públicos, dos incentivos ao emprego e das prestações de cobertura da eventualidade de desemprego no âmbito da segurança social, garantindo uma maior eficácia, rigor e controle, bem como, uma maior agilização de soluções.

Neste sentido, o artigo 148.º Interconexão de dados", da proposta de lei em apreço, deve ser alterado no sentido de incluir um normativo com o seguinte teor: *"É ainda estabelecida a interconexão de dados entre o Instituto de Informática, IP, o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM e entidades, serviços e organismos públicos ou outras instituições públicas da Administração Regional da Madeira, com vista, nomeadamente, a garantir uma maior eficácia, rigor e controle dos apoios públicos, desburocratização e agilização de procedimentos e racionalização de recursos."*

Na mesma linha, o Governo Regional considera que o artigo 86.º "Consulta direta em processo executivo" deve ser alterado, no sentido de permitir que o ISSM, IP-RAM, à semelhança do que acontece com o IGFSS, I. P., o ISS, I. P., na execução das suas atribuições de cobrança de dívidas à segurança social, possa também obter informações referentes à identificação do executado, do devedor ou do cabeça de casal, quando aplicável, e à localização dos seus bens penhoráveis, através da consulta direta às bases de dados da administração tributária, da segurança social, do registo predial, do registo comercial, do registo automóvel e do registo civil e de outros registos ou arquivos.

V. Mar

i. Verba a contemplar no OE 2023 destinada a comparticipação do Estado no PO MAR 2020

Considerando que o PO MAR 2020 (MADEIRA), bem como o futuro PO MAR 2030 (MADEIRA), estão abrangidos pelo artigo 50.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas - Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, através dos pareceres emitidos às propostas de lei que aprovam o OE2021 e OE2022, este Governo Regional vem revindicado que os respetivos Orçamentos do Estado contemplem uma verba destinada à comparticipação nacional nos projetos apresentados ao abrigo daqueles programas.

Com efeito, estabelece o artigo 50.º da LFR que *"a comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros de apoio ao sector produtivo é assegurada pelo Orçamento do Estado ou pelos orçamentos das entidades que tutelam as respetivas áreas, independentemente da sua natureza nacional ou regional"*, pelo que, com esta revindicação, visa-se dar cumprimento ao referido normativo, na medida em que cumpre ao Estado a garantia do financiamento da componente nacional/regional, nomeadamente no que refere às prioridades 1, 3 e 4 do referido programa.

Não obstante, até a presente data, tal situação tem sido totalmente ignorada, pelo que novamente relembra-se a obrigação do Estado de financiamento no referido projeto, devendo o Orçamento do Estado para 2023 contemplar a verba necessária para o efeito, informando-se que, neste âmbito, existe uma programação plurianual, na qual o valor previsto para o Orçamento Regional de 2023 corresponde a €400.000,00.

ii. Renovação da frota pesqueira madeirense

A renovação da frota pesqueira madeirense, em particular da fileira do peixe-espada-preto, e os seus pescadores foram excluídos do FEAMPA 2021-2027. Ora, a exemplo do Estado Francês, que

assumiu esse financiamento para as suas Regiões Ultra Periféricas, urge que seja o Orçamento do Estado Português a garantir o financiamento da componente europeia em prol da renovação da frota pesqueira regional, através de uma dotação específica a incluir em sede de Orçamento do Estado, que se estima em cerca de 5 milhões de euros, de modo a que os nossos pescadores e armadores sejam efetivamente apoiados em percentagens semelhantes ao que deveria ser assumido pelo FEAMPA.

Neste âmbito, importa salientar que as embarcações da Região têm, em média, 31 anos, apresentam parcas condições de trabalho, falta de segurança e de habitabilidade, pelo que precisam de uma renovação urgente, tendo residido, neste quadro financeiro, a esperança dos nossos pescadores.

Em última instância, considerando as paupérrimas condições em que se encontram a laborar, podem os nossos pescadores perder as suas licenças de pesca, o que é, efetivamente, uma ameaça ao setor na Região, pois, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos tem vindo a recusar renovar os certificados de navegabilidade das embarcações de pesca registadas na RAM e dedicadas ao peixe-espada-preto, pondo em sério risco a sustentabilidade do setor.

VI. Agricultura

i. Apoio financeiro para o exercício de tarefas e competências delegadas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP, IP)

Nos termos do Decreto-Lei n.º 22/2013, de 15 de fevereiro, que estabelece as regras e os procedimentos a adotar pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., (IFAP, I.P.) no processo de delegação de tarefas e competências necessárias à execução da função de pagamento das ajudas e dos apoios financeiros, o IFAP, I.P, é o organismo pagador das ajudas, prémios ou apoios do regime dos pagamentos diretos, das medidas de mercado e das medidas de apoio ao desenvolvimento rural, financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA)

e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), na aceção do artigo 7.º do Regulamento (UE) nº 1306/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro e do artigo 1.º do Regulamento Delegado (UE) nº 907/2014, da Comissão, de 11 de março, nos termos do disposto na alínea b) do nº 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei nº 195/2012, de 23 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 50/2012, de 19 de setembro e do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

Assim, nessa qualidade de organismo pagador, o IFAP, I.P. é responsável pela gestão e controlo das despesas FEAGA e FEADER, conforme decorre do referido artigo 7.º, e tem, igualmente, obrigações específicas a cumprir no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), nomeadamente, ao nível da comunicação das entregas de leite e do reconhecimento das organizações de produtores.

A execução das tarefas inerentes à função de organismo pagador, com exceção do pagamento, pode ser delegada noutras entidades, através de um acordo escrito, nos termos do artigo 7.º do Regulamento (UE) nº 1306/2013 e do disposto no ponto C) do nº 1 do ANEXO I do Regulamento (UE) nº 907/2014, desde que, para tanto assegure que essas entidades dispõem de sistemas eficazes que garantam o cumprimento das suas responsabilidades de modo adequado e o organismo pagador proceda regularmente a uma revisão das tarefas delegadas para confirmar se as mesmas são exercidas satisfatoriamente e em conformidade com as normas da União Europeia.

Nos termos do artigo 9.º do citado Decreto-Lei n.º 22/2013, para execução dessas tarefas delegadas o IFAP assegura o seu financiamento através de verbas inscritas nos orçamentos ou através de apoios financeiros concedidos às entidades delegadas.

Ora, a Direção Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural e o Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, IP, correspondem à categoria de entidades de natureza pública, previstas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 22/2013, de 15 de fevereiro que, por terem competências próprias nas matérias referidas, e reunirem as condições necessárias para poderem

executar tarefas delegadas pelo IFAP, I.P., inerentes à função de organismo pagador, celebram com o IFAP, IP um protocolo de articulação funcional e delegação da execução das tarefas por um período de quatro anos, ficando a respetiva produção de efeitos dependente da sua homologação obrigatória por parte do membro do Governo responsável pela área da agricultura.

Sucede, porém, que, ao contrário das restantes entidades que exercem poderes delegados pelo IFAP, IP, são estes organismos ou entidades da administração pública regional que suportam a totalidade dos encargos diretos decorrentes das funções que lhe são delegadas, sem qualquer apoio financeiro.

Assim, para que o IFAP possa suportar esses encargos, o que já sucede no continente, quando delega competências em entidades privadas, torna-se necessário proceder a uma alteração ao artigo 9º do Decreto-Lei n.º 22/2013 de 15 de fevereiro, por forma a instituir um apoio financeiro destinado às entidades de natureza pública da administração pública regional, o qual será fixado para o período de vigência dos protocolos e cujos critérios de atribuição são fixados anualmente pelo IFAP, I.P., sendo as respetivas verbas inscritas no orçamento anual do IFAP, I.P.

ii. Regularização das transferências relativas à comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros de apoio ao sector produtivo

Conforme o disposto no artigo 50.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 02 de Setembro, que aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, a comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros de apoio ao sector produtivo é assegurada pelo Orçamento do Estado ou pelos orçamentos das entidades que tutelam as respetivas áreas, independentemente da sua natureza nacional ou regional, devendo também ser transferidas para as regiões autónomas as importâncias correspondentes ao pagamento das bonificações devidas nos respetivos territórios e resultantes da aplicação de sistemas de incentivos criados a nível nacional.

Contudo, essa disposição nunca foi cumprida, designadamente as verbas relativas à comparticipação nacional na despesa pública do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira, importando que sejam assegurados os pagamentos dos valores não recebidos e devidos, desde a entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 02 de setembro, que a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, pelo que a Lei de aprova o Orçamento de Estado para 2023 deve contemplar uma dotação para esse efeito.

Verificando-se igual situação relativamente à comparticipação nacional nos regimes de incentivos financiados pelo FEADER, que deve ser assegurada através do IFAP, IP, deve o OE 2023, assegurar os mecanismos, nomeadamente financeiros, necessários para que o IFAP preveja no seu orçamento a dotação necessária para assegurar a comparticipação nacional nestes regimes de incentivos financiados pelo FEADER, para o ano de 2023.

Assim, para assegurar a comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros de apoio ao sector produtivo para com a Região Autónoma da Madeira, designadamente os relativos ao Plano de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira e FEADER, é necessário que o OE 2023 assegure uma dotação orçamental para o efeito.

VII. Outras situações ou disposições com impacto na RAM que necessitam ser revistas, clarificadas ou introduzidas

i. Leilão 5G

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2020, de 7 de fevereiro, veio estabelecer a estratégia e as finalidades nacionais relativamente à disponibilização em Portugal das novas redes móveis em 5G, competindo à ANACOM a definição dos termos do procedimento de atribuição de direitos de uso do espectro radioelétrico disponível. Nesta resolução, entre outros pressupostos,

foram definidos os objetivos da implementação da rede 5G, tendo sido igualmente determinado o destino das receitas obtidas com o leilão 5G.

É do conhecimento público, que a receita previsível do leilão 5G **irá resultar num encaixe financeiro para o Estado Português na ordem dos 566,8 milhões de euros**. Esta receita resultará da atribuição de direitos de uso do espetro radioelétrico de todo o espaço nacional (incluindo as Regiões Autónomas) às operadoras de telecomunicações, para a disponibilização e distribuição da quinta geração de comunicações móveis. Contudo, contrariamente à intenção aludida na suprarreferida Resolução, o Governo da República, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-A/2021, de 3 de maio, decidiu afetar parte das receitas arrecadadas com o leilão 5G, para o **financiamento de um conjunto de obras rodoviárias no valor de 143M€, com circunscrição exclusiva ao território de Portugal Continental.**

Considerando que o leilão 5G, incluiu também a prestação desse serviço no território das regiões autónomas, consubstanciando assim um acréscimo de receita para o Estado, julgamos que fica conferida à Região inteira legitimidade para reivindicar o acesso a uma parcela destas receitas. Relembramos que a Região Autónoma da Madeira é a única região do país que não viu serem contemplados no Plano de Recuperação e Resiliência, quaisquer investimentos em projetos rodoviários, como aqueles que, no território continental português, irão agora beneficiar do financiamento das receitas provenientes do leilão 5G.

Assim, atendendo à dificuldade em se apurar de forma exata a receita efetiva arrecadada pelo Estado Português com o leilão 5 G no território da Região Autónoma da Madeira, propõe-se que através do Orçamento do Estado seja utilizado o critério da capitação sobre o montante global dos 566,8 milhões de euros, que o Estado espera vir a receber, garantindo-se a transferência para a Região Autónoma da Madeira do referido montante.

ii. Encargos com prestações de saúde no Serviço Nacional de Saúde- Artigo 125.º

Como é do conhecimento geral, o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPE (SESARAM) presta serviços a utentes, beneficiários da ADSE e beneficiários dos subsistemas da PSP (SAD PSP), das Forças Armadas (IASFA) e da GNR, existindo atualmente uma dívida acumulada que ultrapassa largamente os 24 milhões de euros, que estas entidades se têm recusado a regularizar.

Os subsistemas de saúde públicos são instrumento de política nacional, com gestão centralizada. Nos vários processos de reestruturação dos subsistemas de saúde públicos e também na sequência das auditorias e relatórios das entidades reguladoras e fiscalizadores, a utilização dos serviços oficiais de saúde integrados no SNS, bem como a comparticipação do Estado nos medicamentos adquiridos nas farmácias concretizam o direito de todos os cidadãos à saúde, consagrado no artigo 64.º da CRP, não constituindo, por isso, benefícios dos subsistemas de saúde.

Pelo que antecede, releva-se que no território continental, desde 2010, para concretizar o direito de todos os cidadãos à saúde, consagrado no artigo 64.º da CRP, incluindo os beneficiários dos subsistemas de saúde, foram criados instrumentos de regulamentação, memorandos de entendimento entre o Governo Central e os subsistemas de saúde, e reforço do orçamento do SNS para acomodar os novos encargos, quer com medicamentos, quer com prestações de saúde adicionais.

As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, contudo, nunca foram parte integrante dessas alterações, máxime, no que tange ao conceito de utente SRS, nem tão pouco viram reforçados os Orçamentos Regionais para fazer face a esta adição incomportável de despesa pública, em matéria de saúde, que deve ser assumida pela República em obediência aos princípios constitucionais da igualdade, não descriminação e imparcialidade, de entre outros a que o Estado se encontra adstrito, assim como ao princípio da continuidade territorial e da regionalização de serviços vertidos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Efetivamente, em incumprimento dos artigos 10.º e 53.º "Regionalização de Serviços" da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, o Estado passou para as regiões autónomas um encargo que anteriormente se encontrava na alçada do Orçamento do Estado, inicialmente através do financiamento direto aos subsistemas de saúde e, posteriormente, através do reforço do Orçamento do Serviço Nacional de Saúde, sem que tivesse avido o indispensável reforço das transferências para os Orçamentos Regionais.

Até 30-06-2022, os montantes apurados como estando em dívida à Região Autónoma da Madeira ultrapassam os **24,66 M€** conforme passamos a discriminar em baixo:

- G.N.R. - CARI/DSAD – 2,18 M€
- IASFA-INSTITUTO ACÇAO SOCIAL –8,78 M€
- ADSE-DIREC.GERAL PROTEC.SOCIAL – 2,76 M€
- SAD/PSP - POLÍCIA DE SEGURANÇA PUBLICA – 10,93 M€

Aos valores acima acrescem ainda os montantes que estão a ser adiantados pela RAM relativos aos medicamentos dispensados nas farmácias da RAM aos subsistemas da SAD/GNR; SAD/PSP e ADM que já ultrapassa os **706 mil euros** desde 2019.

Assim, pelo que antecede, em nosso entender, a norma contida nos n.ºs 1 e 2 do artigo 125.º só poderá ser aceite, desde que sejam assegurados os meios financeiros, nos termos do previsto na LFRA.

iii. Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais aos serviços regionais de saúde- Artigo 130.º

O artigo 130.º da proposta de lei em apreço, sob a epígrafe "Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais aos serviços regionais de saúde", mantém, a exemplo

dos anos anteriores, para o Serviço Regional de Saúde, o pagamento pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores, o modelo de capitação que corresponde ao valor resultante da multiplicação do número total dos respetivos trabalhadores registados no SISAL (Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local) por 31,22 % do custo per capita do SNS, publicado pelo INE, I. P..

Assim, das transferências do Orçamento de Estado para os municípios e freguesias da RAM, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) vem retendo mensal e trimestralmente os pagamentos pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores para o Serviço Regional de Saúde.

Em sede de Orçamento de Estado, importa fixar que esses créditos são de imediato entregues aos Serviços de Saúde das Regiões Autónomas, pelo que, por forma a clarificar a situação, importa introduzir uma alteração à redação do n.º 3 do artigo 130.º da PLOE 2023, nos seguintes termos:

«Artigo 130.º
Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais aos serviços regionais de saúde

1– [...].

2– [...].

3– Os pagamentos referidos no presente artigo efetivam-se mediante retenção, pela DGAL, das transferências do Orçamento do Estado para as autarquias locais, até ao limite previsto no artigo 39.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, **e são de imediato creditados aos respetivos Serviços Regionais de Saúde das Regiões Autónomas**, devendo os montantes em dívida ser regularizados nas retenções seguintes.»

iv. Acordos de regularização de dívida das autarquias locais Artigo 71.º

O artigo 71.º da Proposta de Lei que aprova o OE 2023, à semelhança do que aconteceu nas Leis que aprovam o Orçamento de Estado de anos anteriores, vem permitir a celebração de acordos de regularização de dívidas entre as entidades gestoras e as entidades utilizadoras previstas no Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, cujo período de pagamento não seja superior a 25 anos.

Ora, na Região Autónoma da Madeira, a exploração e a gestão do sistema multimunicipal de águas e de resíduos, bem como a conceção e construção das infraestruturas e equipamentos necessários à sua plena implementação é assegurada, em regime de serviço público e de exclusividade, pela ARM – Águas e Resíduos da Madeira, S.A., empresa pública do setor empresarial da Região, criada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/M, de 16 de dezembro.

No âmbito da sua atividade, designadamente no que respeita às áreas do abastecimento de água, da drenagem e tratamento de águas residuais urbanas e da recolha seletiva e indiferenciada de resíduos, o sistema de águas e de resíduos é integrado por cinco dos onze municípios da Região Autónoma da Madeira.

À semelhança do que acontece com os municípios localizados no continente, existem municípios da Região Autónoma da Madeira que têm dívidas de montante significativo e avultado com esta empresa pública, cuja liquidação e pagamento reclamam uma solução sustentada, estruturada e equilibrada para as entidades credoras e devedoras, que permita a sustentabilidade económico-financeira e a execução do plano de investimentos da entidade gestora desse sistema, bem como a prossecução da missão pública dos respetivos municípios.

O Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, veio definir as condições para uma resolução estrutural e consolidada das dívidas das autarquias locais para com as entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, parecendo ter sido esquecida a necessidade de inclusão nessa previsão das entidades gestoras de titularidade regional.

Ora, fará todo o sentido estender a aplicação deste enquadramento aos acordos de regularização de dívidas dos municípios da Região Autónoma da Madeira à entidade gestora do sistema multimunicipal de águas dessa Região, sendo que, por também ser a entidade gestora do setor dos resíduos, deve o seu âmbito de enquadramento abranger, ainda, essa área.

Tal solução encontra-se consagrada no artigo 71.º da Proposta de Lei em apreço, cujo âmbito de aplicação abrange apenas os acordos de regularização de dívidas celebrados entre as **entidades gestoras e as entidades utilizadoras previstas no Decreto-Lei n.º 5/2019**, de 14 de janeiro, nos termos do referido decreto-lei, com as adaptações decorrentes do regime introduzido pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, na sua redação atual.

Porém, e como já referido anteriormente, o citado Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, que estabelece os procedimentos necessários à regularização das dívidas das autarquias, não prevê a sua aplicação às entidades gestoras de titularidade regional, nem tão pouco o regime desse diploma se aplica ao setor dos resíduos, pelo que se reforça que é de toda a pertinência estender o regime previsto no citado artigo 71.º às entidades gestoras de titularidade regional e às dívidas relativas ao setor de resíduos, de modo a que seja assegurada a fiabilidade e a previsibilidade das cobranças dos serviços concessionados, à semelhança do que acontece com as entidades de titularidade estatal.

Em face do exposto, o citado artigo 71.º da Proposta de Lei que aprova o OE 2023 deve ser alterado, de modo a abranger no seu âmbito de aplicação as entidades gestoras de titularidade regional e as dívidas relativas ao setor de resíduos.

iii. Fundo Ambiental

O Fundo Ambiental, criado pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, tem, na sua génese e na sua razão de ser, a aplicabilidade dos seus apoios a todo o território do Estado português.

Porém, muitas vezes, o âmbito geográfico dos avisos para apresentação de candidaturas a esses apoios é limitado apenas ao território continental, excluindo, portanto, as Regiões Autónomas. É, pois, crucial alterar essa situação, assegurando que os referidos avisos passam a ter um âmbito nacional.

Por outro lado, pretende-se que as Regiões Autónomas assumam um papel mais participativo na fase de elaboração do plano anual de atribuição de apoios, dado que o mesmo tem uma aplicação que é extensível às referidas Regiões Autónomas.

Nesse sentido, por forma a salvaguardar os propósitos acima mencionados através da presente proposta de Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2023, deve proceder-se à alteração do Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, que cria o Fundo Ambiental, introduzindo-se uma nova redação ao artigo 7.º do citado diploma que garanta a emissão de avisos de **âmbito nacional** e a audição da Região Autónoma da Madeira relativamente à proposta de atribuição de apoios e utilização das receitas do Fundo Ambiental.

iv. Reforço dos meios de combate a incêndios e de apoio às populações na Região Autónoma da Madeira

Comparativamente com o OE 2021 e o OE 2022, verifica-se nesta Proposta de Lei a ausência de norma que estabeleça que os encargos decorrentes da utilização dos meios aéreos de combate a incêndios e de apoio às populações na RAM, durante todo o período de vigência do Plano Operacional de Combate aos Incêndios Florestais, são assumidos pelo OE.

Apesar do Governo da República nunca ter disponibilizado os meios financeiros para o efeito, desde a Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, mais precisamente através do seu artigo 159.º, essa responsabilidade foi claramente assumida no artigo 168.º do OE 2019, artigo 199.º do OE 2020, artigo 213.º do OE 2021 e no artigo 167.º OE 2022

A ausência desta norma constitui um significativo e gravoso revés no cumprimento das obrigações do Estado, na sua responsabilidade da manutenção do reforço dos meios de combate aos incêndios na RAM.

Impõe-se, assim, voltar a reforçar que a responsabilidade pelos encargos decorrentes da utilização dos meios aéreos na RAM, deve ser assegurada pelo Governo da República, no âmbito das funções gerais de soberania, a qual deve ser garantida igualitariamente a todos os cidadãos portugueses.

Nesta conformidade, entendemos que à semelhança dos anos anteriores, deve ser introduzido um normativo ao OE 2023 idêntico ao do artigo 167.º do OE 2022.

Em linha com o referido normativo, deve igualmente o mapa de alterações e transferências orçamentais, anexo à proposta de LOE 2023, contemplar averba a transferir para a RAM neste âmbito.

iv. Artigo 147.º "Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas"

O Plano Operacional de Combate aos Incêndios Florestais na RAM (POCIF), deve estar expressamente previsto no artigo 147.º do OE 2023. Consideramos de toda a plausibilidade que o POCIF, implementado anualmente pelo SRPC, IP-RAM, conste da previsão da norma contida no artigo 147.º, n.º 3, da proposta de LOE 2023, que deve passar a estatuir o seguinte:

> *"3- Sem prejuízo da fiscalização sucessiva e concomitante da respetiva despesa, estão isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, prevista nos artigos 46.º e seguintes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, os procedimentos de contratação pública respeitantes à aquisição de bens ou serviços relativos ao dispositivo de combate aos incêndios e da prevenção estrutural, os que se enquadrem no âmbito do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais e* ***do Plano Operacional de Combate aos Incêndios Florestais da Região Autónoma da Madeira****, os contratos ou acordos*

celebrados com entidades internacionais que tenham por objeto a sustentação logística das forças nacionais destacadas em teatros de operações e, bem assim, os procedimentos de contratação pública respeitantes à locação ou à aquisição de bens e serviços relativos à «Medida 1: Programa de Digitalização para as Escolas», do «Pilar I» do Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril."

VIII. Disposições relativas aos trabalhadores da administração pública e do setor empresarial

i. Atribuição de subsídio de insularidade aos trabalhadores da administração central que exercem funções na Região Autónoma da Madeira

Por razões de justiça e igualdade, a atribuição do subsídio de insularidade a todos os trabalhadores do Estado que exercem funções na RAM, impõe-se.

Assim, o Estado deve reconhecer de forma transversal, geral e abstrata, esse direito a todos os seus trabalhadores, das diversas entidades da administração central com representação nos territórios insulares, sejam eles trabalhadores do ensino superior, ou funcionários judiciais, do SEF, do SIS, da PJ, PSP, Polícia Marítima, GNR, guardas prisionais, serviços de reinserção social, o direito a auferir o subsídio de insularidade conforme estabelecido no artigo 59.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro, na sua redação atual.

ii. Regime especial de aposentação previsto no Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, sua aplicação ao Corpo de Vigilantes da Natureza da RAM

Da análise do OE para 2023, constata-se uma vez mais, a não inclusão de uma norma respeitante à aposentação e reforma do pessoal integrado na carreira especial de vigilante da natureza da

Região Autónoma da Madeira, atualmente prevista no Decreto Legislativo Regional n.º 5/2021/M, de 11 de março.

As características específicas da atividade dos trabalhadores integrados no Corpo de Polícia Florestal da Região Autónoma da Madeira justificam, em paridade com o que acontece com os trabalhadores integrados na carreira de Guarda Florestal da GNR, o reconhecimento de um regime de exceção ao regime geral da aposentação da Administração Pública no que diz respeito aos trabalhadores afetos ao Corpo de Polícia Florestal da RAM.

Face ao exposto, a presente proposta de lei deve contemplar um normativo que estabeleça a aplicação do regime de aposentação previsto no Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 5/2020, de 14 de fevereiro, com exceção do disposto no artigo 3.º daquele diploma, aos trabalhadores integrados na carreira especial de Vigilantes da Natureza de RAM.

iii. Alargamento da inscrição na ADSE ao pessoal em regime de contrato individual de trabalho de direito privado, que integra os quadros das empresas públicas

O alargamento da inscrição a trabalhadores com contrato individual de trabalho de direito privado, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 4/2021, de 8 de janeiro, que alterou o Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, não contemplou os trabalhadores das empresas públicas do setor empresarial do Estado, regional e local.

Ora, o alagamento da possibilidade da inscrição na ADSE aos trabalhadores do setor empresarial com contrato individual de trabalho, é de justiça, sendo, em especial, no que respeita às empresas públicas integradas nas administrações públicas em contas nacionais, uma mais-valia na assistência na doença, por um lado, e por outro, um motivo de retenção de trabalhadores ao serviço das empresas públicas, que não conseguem acompanhar o setor privado em termos seguros de saúde.

Neste sentido, a proposta de lei em apreço deve conter um normativo que proceda à alteração ao Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, corrigindo esta situação.

i. Aplicação de regimes laborais especiais na saúde -Artigo 25.º

O n.º 4 do artigo 25.º "Aplicação de regimes laborais especiais na saúde", da proposta de lei que aprova o Orçamento do Estado para 2023, vem permitir a celebração de contratos de trabalho no âmbito dos estabelecimentos ou serviços do SNS com natureza de entidade pública empresarial, que não respeitem os níveis retributivos dos correspondentes aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas inseridos em carreiras gerais ou especiais, desde que obtida autorização do membro do Governo responsável pela área da saúde.

Ora, atenta a excecionalidade do recurso a este normativo, bem como a atual realidade existente no SNS em matéria retributiva, somos de parecer que este normativo deveria também sujeitar esta contratação à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

IX. Turismo e Mobilidade-Cooperação do Estado

i. Apoio financeiro ao Relançamento do Turismo

Na Região Autónoma da Madeira, com um peso de 26% no PIB da Região e representando 16,7% do emprego regional – cerca de 20.000 postos de trabalho –, o setor do turismo, atividade vital para a economia regional, é seguramente, um dos setores mais afetados pela pandemia de COVID-19.

Considerando que a atividade turística é o motor da economia da RAM, e muito embora a Região ao nível do turismo, tenha recuperado vigorosamente da pandemia Covid-19, verifica-se que face

à agressão da Rússia contra a Ucrânia, perspetiva-se em diversos mercados emissores, crises económicas globalizadas e níveis de inflação acentuados, com impactes negativos no investimento empresarial, no consumo privado e de uma forma global, condicionamentos no acesso a matérias-primas e bens que podem levar a um cenário de abrandamento da atividade turística regional.

À semelhança do que sucede no caso de territórios interiores, em que se prevê a transferência de verbas do Instituto de Turismo de Portugal, "a afetar ao desenvolvimento turístico regional e ao reforço da atratividade e da promoção" desses territórios, urge o reforço das verbas destinadas à promoção da atividade turística do destino Madeira, dado o grande peso do setor turístico para o desenvolvimento da economia regional, agravada ainda pelo particular contexto insular das ilhas da Madeira e do Porto Santo e consequente dependência da acessibilidade aérea.

É neste âmbito que urge a mobilização de apoios financeiros específicos pelo Governo da República à atividade turística da Região Autónoma da Madeira, visando o incremento da sua promoção e aposta na captação de novas operações aéreas e turísticas, novos mercados e parceiros, bem como reforço nos atuais mercados e operações existentes.

Assim, deve ser introduzido um novo normativo à presente proposta de lei que determine que o Governo da República assegura os meios financeiros necessários para o reforço das verbas destinadas à promoção da atividade turística do Destino Madeira, dado o grande peso do setor turístico para o desenvolvimento da economia regional,

i. Redução de taxas aeroportuárias

Em linha como o referido no ponto anterior, sendo a Região Autónoma da Madeira uma Região Ultraperiférica – RUP - da União Europeia, parte do território nacional português, em que a atividade turística é o motor da economia, deve ser considerada e tratada como tal, "*tendo em*

conta as características e os condicionalismos especiais das regiões ultraperiféricas" conforme expresso no Tratado de Funcionamento da União Europeia, em especial, no seu artigo 349.º.

Considera-se, pois essencial e crucial, acautelar os direitos de mobilidade de e para esta Região, uma vez que não se podem comparar as condições de acessibilidade dentro do território continental, com as condições de acessibilidade de um território insular de localização oceânica, como são as ilhas da Madeira.

Neste sentido, reforçamos que a redução de taxas aeroportuárias nos aeroportos da Madeira e do Porto Santo é necessária, por forma a aumentar a competitividade dos aeroportos desta Região e não penalizar a livre circulação dos seus residentes – que vêm refletido no valor do seu preço final taxas altíssimas, derivado das taxas aeroportuárias e não da tarifa de voo, elevando significativamente aquele que é o preço real da tarifa praticada pela transportadora aérea -, afastando também o passageiro turista, que procurará destinos com preço de voo inferior.

Tal situação, deve, pois, estar acautelada na presente proposta de lei, através de um normativo que assegure que o Governo da República realiza todas as diligências necessárias, no quadro dos processos de programação com a ANA, Aeroportos de Portugal, S. A., para efetivar esta redução de taxas aeroportuárias dos aeroportos da Madeira e do Porto Santo que deverão, no mínimo, se equiparar às taxas cobradas nos aeroportos da Região Autónoma dos Açores.

ii. Atribuição de faixas horárias no Aeroporto de Lisboa para as ligações com a Região Autónoma da Madeira

Imprescindível é também a "Atribuição de faixas horárias no Aeroporto de Lisboa para as ligações com a Região Autónoma da Madeira", uma vez que, sendo o Arquipélago da Madeira um destino turístico mundialmente conhecido, a procura por estas ilhas é significativa. Consequentemente, a oferta de voos, deverá poder ser capaz de responder à procura registada, o que encontra um

embargo quando se verifica que o Aeroporto de Lisboa – Humberto Delgado não dispões de *slots* horários que possam 'abarcar' um aumento de ligações para a RAM.

Esta carência gera variadas consequências: impossibilita a entrada de novas transportadoras aéreas (acentuando as deficiências de concorrência de um mercado oligopolista) e impossibilita o aumento de frequências das transportadoras existentes.

A impossibilidade de aumento de frequências gera reiterados overbookings, uma vez que Lisboa é um *hub aeroportuário*, permitindo a conexão desta Região com inúmeros aeroportos com os quais não tem ligações diretas. A existência de *overbookings*, motivada pela forte procura constante, permite que os preços praticados subam até um patamar de preço excessivo, i.e. sem correspondência económica com a prestação fornecida. Este efeito 'bola de neve' prejudica, em *ultima ratio*, o consumidor residente, a quem é 'empenada' a deslocação e, a economia regional, através de um eventual desvio de passageiros visitantes para outros destinos mais acessíveis ao nível da mobilidade aérea.

Apenas através destas orçamentações na LOE2023, será possível dispor de uma mobilidade justa e que salvaguarda os direitos específicos desta Região, tornando todo o ecossistema regional harmonioso, uma vez que sana deficiências que, até à data têm dificultado um funcionamento fluído em termos de mobilidade de e para a RAM.

Sublinhamos que o transporte aéreo é a porta destas ilhas, pelo que, sanar as deficiências do ecossistema da aviação é o predicado da continuidade territorial e o garante de um tratamento equitativo com o território nacional.

Logo, é imperioso que através desta proposta de lei, se estabeleça que o Governo assegura as condições necessárias à atribuição de um maior número de faixas horárias no Aeroporto de Lisboa destinadas às operações da rota LIS-FNC-LIS, por forma a viabilizar o aumento de frequências das transportadoras aéreas existentes nesta rota, bem como para possibilitar a entrada de novas

transportadoras aéreas neste segmento.

iii. Novo modelo de subsídio de mobilidade

O Decreto-Lei n.º 28/2022, de 24 de março, estabeleceu um regime transitório para a atribuição do subsídio social de mobilidade, no âmbito dos serviços aéreos e marítimos entre o continente e a Região Autónoma da Madeira e entre esta e a Região Autónoma dos Açores, prosseguindo objetivos de coesão social e territorial durante o período de tempo em que decorre o processo de concretização e redefinição, que permitirá a aplicação plena no novo regime resultante da revisão efetuada – entenda-se, a Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro veio proceder à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, que regula a atribuição de um subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos e marítimos entre o continente e a Região Autónoma da Madeira e entre esta e a Região Autónoma dos Açores, prosseguindo o princípio da continuidade territorial e objetivos de coesão social e territorial, *através de um novo modelo de SSM.*

Ora, apesar de a lei que instituiu o novo modelo de subsídio de mobilidade datar de 2019 e dos orçamentos do Estado para os anos de 2020 e 2021 conterem uma disposição legal que determinava que o Governo assegurava, respetivamente nos anos de 2020 e de 2021, os necessários meios financeiros correspondentes à aplicação dos termos da Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro, que regula a atribuição de um subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos e marítimos entre o continente e a Região Autónoma da Madeira e entre esta e a Região Autónoma dos Açores, nada aconteceu.

Terá sido por esta razão que, em 2022, por forma a concretizar e redefinir, com vista a permitir a aplicação plena do novo regime resultante da revisão efetuada em 2019, houve lugar à criação de um regime transitório que vigorará até 31 dezembro de 2022, para atribuição do SSM, no âmbito

dos serviços aéreos e marítimos entre o continente e a RAM e entre esta e a RAA, o já referido, Decreto-Lei n.º 28/2022, de 24 de março.

Sendo necessária a plena operacionalidade, em 2023, do modelo de SSM redefinido, é igualmente imperativo proceder, o mais brevemente possível, à sua ordinária regulamentação, bem como à disponibilização de cabimentação orçamental que o permita.

Porém, a proposta de OE para 2023, é omissa em relação a esta matéria, pelo que se reafirma, assim, a necessidade de serem desencadeadas todas as diligências para concretizar o modelo proposto.

Esta regulamentação é, recorde-se, fundamental para promover a deslocação igualitária em território português, cumprindo o desiderato da prossecução do interesse público e salvaguardando, devidamente, o princípio da continuidade territorial.

iv. Transporte marítimo regular de passageiros entre a ilha da Madeira e o continente

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, conjugada com o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, incumbe ao Estado Português assegurar o Princípio da Continuidade Territorial, o qual assenta na necessidade de corrigir as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, e visa a plena consagração dos direitos de cidadania da população Madeirense, vinculando, designadamente, o Estado ao seu cumprimento, de acordo com as suas obrigações constitucionais.

Com efeito, a Constituição da República Portuguesa estabelece, no seu Artigo 9.º, que são tarefas fundamentais do Estado *"Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira"*.

A competitividade, eficiência e disponibilidade do transporte marítimo de passageiros e mercadorias entre a Região Autónoma da Madeira e o Continente Português é um dos fatores que mais contribui para o Princípio da Continuidade Territorial.
Em 2018, e após vários anos de interrupção, reiniciou-se o serviço público de transporte marítimo de pessoas e carga associada, através de navio ferry, entre a Madeira e o Continente Português e, apesar de esta ser uma competência do Estado Português, o financiamento dos custos resultantes deste novo serviço ferry, no montante de 6 milhões de euros durante o ano de 2018 e 2019, foi exclusivamente suportado pela Região Autónoma da Madeira.

Os contactos desenvolvidos entre o Governo Regional da Madeira e o Governo da República, mostraram recetividade do Governo em desenvolver as ações necessárias a concretizar um serviço público de transporte marítimo regular, através de navio ferry, entre o Continente e a Região Autónoma da Madeira, durante todo o ano, e em 2019, foi publicamente assumido pelo Governo da República/Primeiro Ministro que o Estado iria assegurar a ligação ferry entre a Madeira e o Continente.

Assim, nas Grandes Opções do Plano para 2019, o Governo estabeleceu que *"É prioridade da área governativa do Mar concretizar um modelo financeiramente sustentável para garantir a continuidade territorial por via marítima entre o Continente e a Região Autónoma da Madeira"* e, nas Grandes Opções do Plano para 2020-2023, é referido que *"... a existência das autonomias regionais não significa, por si só, a ausência, a abstenção ou o menor cuidado do Estado quanto aos serviços que cumprem as suas próprias funções nas regiões autónomas ou quanto ao cumprimento, nesses territórios, de objetivos e fins do Estado"*.

Acresce que a Lei n.º 2/2020, de 31 de março (OE para 2020) no seu Artigo 95.º (Transporte marítimo regular de passageiros entre a ilha da Madeira e o continente português) previu que

"Durante o ano de 2020, o Governo assegura a existência de uma linha marítima regular de transporte de passageiros entre a ilha da Madeira e o continente português", o que não aconteceu.

Previu, ainda, a LOE 2020, no seu Artigo 96.º (Avaliação da viabilidade do transporte marítimo de mercadorias e passageiros entre a Região Autónoma da Madeira e o continente) que "*Durante o ano de 2020, o Governo cria um grupo de trabalho para avaliar a viabilidade de uma linha regular marítima entre a Região Autónoma da Madeira e o continente*", o que também não aconteceu.

No entanto, verifica-se que o Governo omite totalmente este compromisso para com a população da Madeira na proposta de Lei do OE 2023.

Na verdade, enquanto nos Orçamentos do Estado acima mencionados e no Relatório do PIDDAC do OE2022, se fazia expressa referência à realização dos procedimentos destinados a garantir o apoio às regiões mais periféricas e ultraperiféricas, por forma a garantir o cumprimento dos princípios da continuidade territorial e da coesão territorial, quer a proposta do OE 2023 quer o relatório do PIDDAC do OE 2023, nada estabelecem sobre as ações necessárias a realizar este compromisso assumido pelo Governo da República.

Importa, assim, na proposta de LOE 2023 fazer cumprir os compromissos assumidos pela Governo da República, não deixando cair a necessidade já assumida de se criar condições para que a ligação ferry entre a Madeira e o Continente Português possa ser realizada.

v. Passe social sub23@superior.tp

Todas as instituições de ensino superior em Portugal são tuteladas e financiadas pelo Governo da República - incluindo a da Região Autónoma da Madeira - através do ministro da tutela, nos termos

da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabeleceu o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

A Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, estabeleceu as bases do financiamento do ensino superior. No seu artigo 2.º estabelecem-se os objetivos de financiamento do ensino superior, entre os quais se incluem, na alínea e) promover o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais.

No artigo 18.º da referida Lei estabelece-se que o Estado, na sua relação com os estudantes, compromete-se a garantir a existência de um sistema de ação social que permita o acesso ao ensino superior e a frequência das suas instituições a todos os estudantes.

No artigo 169.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro que aprovou o OE para 2018, ficou estipulado que o Passe «sub23@superior.tp» passaria a ser aplicável aos serviços de transporte coletivo de passageiros autorizados ou concessionados pelos organismos da administração regional. No entanto, não ficou prevista a afetação de qualquer verba para este projeto.

Ainda assim, e nesse seguimento, a Região Autónoma da Madeira implementou aquele título de transporte, regulamentando-o através da Portaria n.º 145/2018, de 26 de abril, alterada pela Portaria n.º 704/2019, de 17 de dezembro, tendo assumindo antecipadamente essa despesa na expetativa de vir a ser ressarcida pelo Governo da República do montante aplicado.

Só no OE de 2020, e depois no de 2021, veio o Governo prever no seu Anexo I - Mapa de Alterações e Transferências Orçamentais a transferência de uma verba no montante de 500 000 € para a Região Autónoma da Madeira relativa ao apoio ao transporte e ao passe sub23@superior.tp previsto no Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto.

Ao abrigo daquela disposição legal, a Região Autónoma da Madeira efetuou vários pedidos de reembolso do valor da despesa que efetivamente executou ao implementar o passe sub23@superior.tp, no entanto, nunca chegou a receber qualquer tipo de resposta do Governo da República, que incumpriu com o previsto na LOE 2020, na LOE 2021 e na LOE 2022.

Ora, na LOE de 2023 o Governo omite totalmente este compromisso para com a os alunos do ensino superior da Região Autónoma da Madeira, não prevendo as verbas a transferir para a região nesse âmbito, situação que deve ser alterada.

vi. Passe Social Antigo Combatente

Após a entrada em vigor do Estatuto do Antigo Combatente, estabelecido na Lei n.º 46/2020 de 20 de agosto, têm vindo a ser adotadas as medidas de natureza técnica e administrativa que permitem o pleno acesso aos direitos nele consagrados.

Em abril de 2021, entrou em vigor a isenção das taxas moderadoras na saúde para todos os antigos combatentes e viúvas/viúvos de antigos combatentes, no âmbito do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Também em abril de 2021, entrou em vigor a entrada gratuita nos museus e monumentos nacionais para antigos combatentes e viúvas/viúvos de antigos combatentes.
Depois de ter sido regulamentado o direito ao passe intermodal gratuito, através de um conjunto de medidas, de natureza técnica e administrativa, que envolveram várias áreas governativas — medida de relativa complexidade, atendendo à diversidade de operadores, serviços de transporte e sistemas tarifários existentes nas diferentes áreas geográficas —, o direito conferido pelo artigo 17º do Estatuto do Antigo Combatente estará em funcionamento, consolidando a expressão de um dever de reconhecimento do Estado português perante os antigos combatentes, que combateram ao serviço da Nação, e configurando um instrumento de apoio sobretudo para aqueles que padecem

de dificuldades físicas e de carências económicas e financeiras, para os quais a autonomia e a mobilidade são condições indissociáveis para a qualidade de vida e o envelhecimento bem-sucedido e digno.

Tendo em consideração que a Região Autónoma da Madeira deu cumprimento ao estipulado na Lei n.º 46/2020 de 20 de agosto, que aprovou o Estatuto do Antigo Combatente e que na Proposta de lei em apreço, o Governo omite totalmente este compromisso para com os antigos combatentes da Região Autónoma da Madeira, impõe-se que, por forma a garantir o cumprimento dos compromissos assumidos pela Governo da República, seja introduzido um normativo no OE 2023 que determine que o Governo assegura o pagamento das verbas referentes à implementação do Passe Social Antigo Combatente, desde o início da sua criação, na Região Autónoma da Madeira. É neste sentido que reforçamos e reiteramos que a Lei do OE para 2023, deve contemplar normativos que assegurem:

i. Um apoio financeiro destinado ao relançamento do turismo;
ii. A redução de taxas aeroportuárias nos aeroportos da Madeira e do Porto Santo;
iii. A atribuição de faixas horárias no Aeroporto de Lisboa para as ligações com a Região Autónoma da Madeira;
iv. Todas as diligências para concretizar o modelo de atribuição do subsídio social de mobilidade no âmbito do transporte regular entre Região Autónoma da Madeira e o continente português.
v. Uma linha marítima regular de transporte de passageiros entre a ilha da Madeira e o continente português
vi. O pagamento das verbas referentes ao Passe social sub23@superior.tp.
vii. As verbas refentes à implementação do passe social antigo combatente.

Conclusão

O Governo Regional considera que a proposta de lei em apreço, apesar de contemplar medidas positivas, volta a ignorar ou a não resolver ou esclarecer questões que são fulcrais para esta Região Autónoma da Madeira, nomeadamente:

i. Transferências orçamentais para as regiões autónomas – Artigo 43.º.

ii. Correção do montante previsto para a comparticipação do Estado na obra do Novo Hospital Central e Universitário da Madeira, assegurando o valor necessário para garantir os 50% da responsabilidade do Governo da República.

iii. Revisão da forma de apuramento dos limites máximos para a concessão de garantias- n.º 8 do artigo 95.º.

iv. Encargos com prestações de saúde no Serviço Nacional de Saúde- Artigo 125.º
   - Afetação aos SRS das regiões autónomas dos encargos com a prestação dos cuidados de saúde da ADSE, SAD-PSP; SAD-GNR e ADM.
   - Regularização da dívida que no caso da RAM já ultrapassa os 25,4 M€.

v. v. Reforço dos meios de combate a incêndios e de apoio às populações na Região Autónoma da Madeira.
   - Ausência de norma e de cobertura orçamental, destinada ao cumprimento do Estado nesta matéria.

vi. Ausência de qualquer norma para a regulamentação do Subsídio Social de Mobilidade e do Ferry.

vii. Ausência de qualquer norma relativa à redução de taxas aeroportuárias nos aeroportos da Madeira e do Porto Santo.

viii. Ausência de qualquer norma que assegura as condições necessárias para efetivar a atribuição de um maior número de faixas horárias no Aeroporto de Lisboa destinadas às operações da rota LIS-FNC-LIS.

ix. Ausência de qualquer norma relativa ao pagamento do passe Sub. 23 aos estudantes do ensino universitário ou previsão, no mapa de alterações e transferências orçamentais, de verbas a transferir para a região, nesse âmbito.

x. Pagamento das receitas fiscais em dívida de anos anteriores.

- Necessidade de incluir uma norma que possibilite a efetivação da transferência da totalidade dos montantes que vierem a ser determinados no âmbito dos trabalhos da Comissão Técnica e que atingem, de acordo com o apuramento efetuado pela Região um valor a rondar os 31,4M€.

Considera, pois, o Governo Regional, que a proposta de lei em apreço fica aquém daquilo que são as obrigações do Estado para com esta Região Autónoma, pelo que deverá o Governo da República honrar os seus compromissos, diligenciando no sentido de serem aprovadas, em sede de especialidade, as propostas de aditamento, alterações e substituições que mostram necessárias para o efeito e que concretizem tais desideratos.

A CHEFE DO GABINETE,

Ana Soares de Freitas

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
2.ª Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e Turismo

Proposta de Lei n.º 38 /XV/1.ª (GOV)

"Aprova o Orçamento do Estado para 2023"

Parecer

Por solicitação do Gabinete do Senhor Presidente da Assembleia da República, reuniu a **2.ª Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e Turismo** da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, aos 25 dias de outubro do corrente ano, pelas 15 horas e 30 minutos, a fim de analisar e emitir parecer relativo à Proposta de Lei em epígrafe, no âmbito da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República.

A Proposta de Orçamento de Estado para 2023 apresentada pelo Governo da República foi, assim, alvo de apreciação e análise por esta Comissão Especializada, cujas conclusões abaixo estão apresentadas.

A análise acima mencionada deteve-se, exclusivamente, nos aspetos diretamente relacionados com a Região Autónoma da Madeira.

1.º

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM) não compreende a exiguidade das verbas inscritas e apuradas nos termos dos artigos 48º e 49º da Lei Orgânica nº 2/2013. Aquando da sua publicação, esses valores representavam, apenas, 0,73% da despesa efetiva do Estado, passados 7 anos, constata-se que as mesmas representavam, somente, 0,64% da referida despesa.

Decorrente da pandemia, o Produto Nacional decresceu abruptamente, decréscimo, que foi repercutido, diretamente, no volume de transferências do Estado para as Regiões Autónomas. Como seria expectável, o crescimento do Produto (7%) registado em 2022 teria de implicar uma variação semelhante no valor das referidas transferências. Tal não se verifica na proposta apresentada onde encontrámos um crescimento de apenas 50% desse valor (3,5%).

Inexplicável, também, é o facto de que o valor referente às transferências para a Região Autónoma da Madeira estão 17,8 Milhões de Euros abaixo do valor registado em 2016, quando, a Região Autónoma dos Açores já o ultrapassou em 36,9 Milhões de Euros. Esta arbitrariedade não resulta da pura aplicação da lei, nem da evolução dos indicadores macroeconómicos cujo comportamento foi similar entre as duas Regiões, bem como a semelhança dos aspetos conjunturais.

2.º

Continua em falta a inscrição das verbas referentes às receitas fiscais de anos anteriores devidas às Regiões Autónomas que, no caso da Madeira, ascendem a 31,4 Milhões de Euros.

3.º

Continua a epopeia associada à construção do Novo Hospital Central e Universitário da Madeira. Mantém-se um processo pouco claro, sombrio e pleno de dúvidas, dadas as posições incertas do Governo da República que teima em não esclarecer a forma como fará a sua comparticipação de 50%.

A proposta em análise é a demonstração dessa postura ambígua. O Governo Regional apresentou a estimativa referente aos trabalhos a executar em 2023 cujo valor atinge os 62,8 Milhões de Euros, por isso, é incompreensível que o Governo da República apenas tenha inscrito na sua proposta o valor de 22,3 Milhões de Euros estando, assim, em falta 9,1 Milhões de Euros.

4.º

Urge dotar a IHM-Investimentos Habitacionais da Madeira EPERAM de estatuto semelhante ao IRHU, de forma a estar abrangida pelos benefícios fiscais inerente em sede de IMT, IMI e IVA.

5.º

A Região Autónoma da Madeira tem direito à sua parte referente ao leilão 5G, resultado da atribuição do direito de uso do espetro radioelétrico do seu espaço territorial às operadoras de telecomunicações.

Dadas as dificuldades no apuramento exato da receita apurada, deve, o Estado, proceder à distribuição desse valor de acordo com o critério da capitação.

6.º

Continua por pagar a dívida dos subsistemas de saúde da ADSE, SAD PSP, IASFA e GNR cujo valor ascende a 24 Milhões de Euros, avolumando-se diariamente, sem qualquer perspetiva de ressarcimento.

7.º

Subsiste a incompreensível situação de incumprimento da Lei nº 105/2019, de 6 de setembro, que define o novo modelo de subsídio social de mobilidade, aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

A não aplicação deste novo modelo prejudica, de forma aguda, os cidadãos portugueses residentes na Região Autónoma da Madeira no que à sua mobilidade diz respeito.

Acresce referir que o não acatamento da decisão unânime da Assembleia da República descredibiliza esta instituição e constitui um desrespeito primário por parte do Governo da República à vontade daqueles que, ao contrário de si, foram eleitos pelo povo português.

8.º

O Governo da República, no artigo 95.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (OE 2020), comprometeu-se em assegurar a existência de uma linha marítima regular de passageiros entre a Madeira e o continente.

Até agora, esse compromisso não se materializou tendo, inclusive, desaparecido, por completo da proposta de Orçamento e do Plano de Investimentos, sem qualquer explicação.

Conclusão:

Esperando que estas gritantes lacunas sejam preenchidas e que as situações pendentes possam ser dirimidas e resolvidas em sede de especialidade, a ALRAM abstém-se de tomar uma posição definitiva, reservando-a para a fase final da discussão desta proposta.

Este parecer foi aprovado por unanimidade.

Funchal, 25 de outubro de 2022.

O Relator,

Rafael Carvalho

ASSOCIAÇÃO NACIONAL MUNICÍPIOS PORTUGUESES

ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 38/XV/1.ª - APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2023.

- PARECER DA ANMP -

1. INTRODUÇÃO

O Governo apresentou à Assembleia da República, no passado dia 10 de outubro, a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2023 (daqui em diante, PLOE2023), iniciando, assim, o processo orçamental no Parlamento, tendo a Comissão de Orçamento e Finanças solicitado à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) a emissão de parecer.

Este documento, de relevo inquestionável, ganha importância acrescida no contexto internacional que atravessamos, de enorme exigência, incerteza e volatilidade. De facto, depois de dois anos fortemente afetados pela pandemia por COVID-19, e num momento em que se antecipava uma recuperação, surgem perturbações gravíssimas na economia e no comércio mundiais decorrentes da guerra na Ucrânia – instabilidade no mercado da energia com escalada de preços no setor; escassez e aumento de preços de várias matérias-primas e de produtos alimentares; inflação persistente e subida das taxas de juro.

É, pois, fundamental garantir a agilização e a eficiência da intervenção dos municípios, bem como, a sustentabilidade das suas finanças, essenciais à prossecução da missão constitucional dos municípios, adotando as medidas identificadas pela ANMP, nas suas Considerações Prévias, enviadas atempadamente ao Governo e apresentadas, presencialmente, a 20 de setembro, ao Senhor Ministro das Finanças.

O presente parecer analisa e confronta a PLOE2023, identificando os seus grandes aspetos positivos, mas também as medidas consideradas insuficientes e ou em falta.

2. MEDIDAS POSITIVAS DA PLOE2023

2.1. Em primeiro lugar, assinalamos como positivo o **cumprimento, pelo segundo ano consecutivo, da fórmula de cálculo da participação dos municípios nos impostos do Estado**

prevista na Lei das Finanças Locais (LFL)[1], que se traduzirá, em 2023, na atribuição de um montante total de 3 254 834 883€[2] (artigo 48.º), ou seja, **mais cerca de 220M€ (+7,2%)** do que em 2022.

Pertinente assinalar que a tão justamente reivindicada **liquidação da dívida de 104M€ - relativa ao Fundo Social Municipal (FSM)** de 2019, 2020 e 2021 - será concretizada ainda durante este ano de 2022, assim que aprovada a Proposta de Lei n.º 36/XV atualmente em apreciação pela Assembleia da República.

2.2. Também nas **transferências para as Entidades Intermunicipais é respeitado o previsto na LFL, totalizando o montante de 11 039 953€** (artigo 52.º e anexo II à PLOE).

2.3. Acompanhando a tendência de aumento do leque de competências transferido (até porque a Ação Social passa a ser universal a partir de 1 de janeiro), do número de meses abrangido (o OE2022 respeitava apenas ao período compreendido entre 1 de abril e 31 de dezembro de 2022) e, bem assim, dos compromissos assumidos no Acordo Setorial de Compromisso entre o Governo e a ANMP para a Descentralização nos domínios da Educação e da Saúde (em especial para a conservação das escolas e para as refeições escolares), assiste-se a um **aumento de 43% dos valores a transferir pelo Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)**, que ascende a 1 204 852 860€ (n.º 1 do artigo 58.º), valor que volta a ser discriminado por município e por área de transferência de competências.

Esta Proposta evolui ainda positivamente ao prever, em consonância com o assumido no Acordo Setorial de Compromisso, a **possibilidade de as verbas do FFD poderem vir a ser "reforçadas para refletir a definição final e efetiva das diferentes fórmulas de financiamento"** (n.º 5), dando margem para acolher os eventuais aumentos que resultem das negociações entre a ANMP e o Governo.

Sem prejuízo destes aspetos positivos, importa salvaguardar que, não sendo possível *à priori* aferir sobre a suficiência das verbas inscritas para garantir o real financiamento das competências no ano de 2023, é indispensável prever um **mecanismo de atualização com possibilidade de reforço de verbas**, para acolher as despesas reais associadas ao desenvolvimento das várias competências, o que não é totalmente garantido com a redação do artigo 58.º da PLOE2023, que carece dos seguintes **importantes aperfeiçoamentos**:

- O n.º 4 deverá expressamente prever os casos de "dedução, reforço e reafetação de verbas" (e não apenas em caso de dedução), mantendo declaradamente em vigor, com as necessárias adaptações, o Decreto Regulamentar n.º 5/2022, de 11 de outubro, diploma que regulamenta o FFD no ano de 2022.

[1] Aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que a designa de Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

[2] Incluindo a participação no IRS a 5%.

– O n.º 6 deverá também remeter para os números anteriores e não apenas para o novo n.º 5, permitindo a reafetação dos montantes entre municípios ou, esgotada essa via, por despacho do Governo, não somente para as situações de reforço/dedução e reafetação de verbas (n.º 4), mas também para o reforço decorrente da revisão de fórmulas (n.º 5).

2.4. Indo ao encontro de outro preceito do Acordo entre a ANMP e o Governo, a PLOE2023 concretiza que, **no ano de 2023, os municípios não terão de assumir os pagamentos ao SNS pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos trabalhadores abrangidos pelo processo de transferência de competências nos domínios da Educação, Cultura e Saúde** (n.º 4 do artigo 129.º).

Impõe-se, no entanto, que esta **prorrogativa seja alargada à área da Ação Social** - onde também haverá lugar à transferência de pessoal - e que **passe a constar dos 4 diplomas setoriais respetivos**[3], tal como é assumido no Acordo para os domínios da Educação e da Saúde.

2.5. Dando resposta a uma antiga e justa reivindicação da ANMP, a PLOE2023 **acaba, finalmente, com a proibição/ impedimento de os municípios aumentarem o valor dos gastos com contratos de aquisição de serviços, face aos contratos celebrados no ano anterior**, medida ainda mais relevante no atual contexto de inflação (n.º 3 do artigo 38.º) e **deixa de sujeitar as prestações de serviços na modalidade de tarefa e avença ao procedimento enunciado no artigo 40.º da PLOE 2023, em particular à emissão de parecer prévio vinculativo** (n.º 6 do artigo 40.º).

2.6. A PLOE2023 **alarga, como requerido, a possibilidade, já aplicável aos municípios e entidades intermunicipais, de restituição do IVA do PRR à Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais (Fundação FEFAL)**, organismo central de formação para a Administração Local e Centro Qualifica AP, financiado pelo PRR (artigo 8.º, n.º 18, alínea b - ii)).

Relativamente ao previsto nesta norma, mantém-se a necessidade de operacionalizar os termos em que as entidades do setor local irão ser ressarcidas do montante equivalente ao IVA efetivamente suportado no âmbito de projetos financiados exclusivamente pelo PRR.

2.7. Na senda do também solicitado pela ANMP, a PLOE2023 **prorroga o prazo de utilização do empréstimo de assistência financeira (de 5 para 7 anos) para os pagamentos decorrentes de ações judiciais** em curso para cobrança de dívidas municipais, através de uma alteração ao Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal[4], dando resposta a algumas situações de processos judiciais que ainda não transitaram em julgado, mas transitarão em breve (artigo 192.º).

2.8. Além das medidas já apontadas, **a PLOE mantém preceitos importantes face a anos anteriores** como:

[3] Decreto-Lei n.ºs 21/2019, 22/2019 e 23/2019, todos de 30 janeiro (respetivamente Educação, Cultura e Saúde) e Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto (Ação Social).

[4] Aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 24 de agosto.

- Dispensa de aplicabilidade da **Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso** (para os municípios cumpridores dos limites de endividamento e das obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL), mais mantendo a flexibilização das regras de cálculo dos fundos disponíveis (artigo 54.º).

- **Recrutamento de pessoal para o exercício das competências descentralizadas** nos municípios em situação de rutura ou saneamento (artigo 30.º). Não obstante, a redação do artigo poderá ser melhorada, evitando desnecessárias divergências interpretativas, voltando a propor-se a seguinte redação:

> *"Recrutamento de trabalhadores nos municípios em situação de saneamento ou de rutura*
>
> *1 — Os municípios que, a 31 de dezembro de 2022, se encontrem na situação prevista no n.º 1 do artigo 58.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, estão impedidos de proceder à abertura de procedimentos concursais.*
>
> *(…)*
>
> *6 — As necessidades de recrutamento excecional de trabalhadores no âmbito do exercício de atividades resultantes do processo de descentralização de competências ao abrigo da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e respetivos diplomas setoriais, bem como as decorrentes da conclusão do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP), não estão sujeitas ao disposto no presente artigo".*

- Flexibilização da **integração de todo o saldo de gerência** de forma mais simples, por recurso a uma revisão orçamental, antes da aprovação dos documentos de prestação de contas, desde que a Câmara Municipal tenha já aprovado o mapa dos "Demonstração do Desempenho Orçamental" (artigo 73.º).

- **Conversão, no quadro do processo de transferência de competências, de vínculos de emprego público a termo resolutivo** em vínculos de emprego público por tempo indeterminado, mediante procedimento concursal com regras específicas, (artigo 29.º).

- **Integração nos serviços municipais dos trabalhadores anteriormente vinculados a empresas concessionárias**, cujas concessões tenham sido objeto de reversão ou de resgate da exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água e de tratamento de águas residuais (artigo 31.º).

- Possibilidade de **ultrapassar o limite da dívida total para empréstimos destinados ao pagamento a concessionários decorrente de decisão judicial** ou arbitral ou de resgate de contrato de concessão (artigo 56.º).

- **Dispensa de consulta a 3 instituições autorizadas por lei a conceder crédito, nos empréstimos com recurso à linha BEI PT 2020 – Autarquias** (artigo 68.º).
- Possibilidade de **celebração de acordos de regularização de dívidas** no setor da água e do saneamento de águas residuais (artigo 71.º).
- Prorrogativa de **aquisição da totalidade das participações sociais de sociedades comerciais**, com finalidade exclusiva de proceder à subsequente internalização nos seus serviços, em situações de evidente interesse público e benefício económico e social (artigo 131.º).
- **Não consideração, para efeitos de apuramento da dívida total, dos empréstimos para habitação e reabilitação urbana** (artigo 67.º), havendo uma melhoria na redação, face a 2022, que previa que o limite da dívida podia ser excecionalmente ultrapassado.

3. MEDIDAS INSUFICIENTES DA PLOE2023

3.1. Na reunião de apresentação, pela ANMP, das Considerações Prévias ao OE2023, ao Senhor Ministro das Finanças, ficou demonstrada a importância de, no atual contexto económico-financeiro, ser contemplada a possibilidade de **utilização de toda a capacidade de endividamento dos municípios**, tendo todas as negociações apontado nesse sentido.

É verdade que a PLOE2023, no seu artigo 72.º, aumenta de 40 para 100% a utilização da margem disponível no início de cada exercício[5], mas apenas para assegurar o financiamento nacional de projetos cofinanciados por fundos comunitários na componente de investimento não elegível, o que não é suficiente na conjuntura atual, nem corresponde à expetativa criada, pelo que **propomos uma nova redação para o artigo**, em tudo semelhante à norma adotada no período pandémico[6]:

"Utilização da capacidade de endividamento

1 — O disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, não se aplica no ano de 2023."

[5] A alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da LFL determina que os municípios que, em determinado exercício, cumpram o limite da dívida total só podem aumentar, no exercício seguinte, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início do ano. O Orçamento do Estado para 2022 aumentou esta margem para 40%, nas mesmas situações agora previstas pela PLOE2023.

[6] Artigo 2.º da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto.

3.2. Quanto aos transportes públicos (artigos 134.º e 189.º), sem prejuízo da premente definição de um novo regime de financiamento - tantas vezes já reiterado - que garanta a sua necessária estabilidade e sustentabilidade, **é urgente o reforço do investimento neste setor, em particular do PROTransP - Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público, de modo a combater e minimizar o gravíssimo problema da mobilidade dos transportes nos territórios de baixa densidade**.

Ainda que o artigo 189.º da PLEO2023, programaticamente, aponte para o incentivo do PART e PROTransP, através da "criação de um mecanismo que promova a mobilidade sustentável e a coesão territorial, financiado por reafectação das reduções fiscais da receita proveniente do ISP, incluindo o adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2)", a verdade é que este Orçamento mantém os montantes afetos àqueles programas – PART (138,6 M€) e PROTransP (20M€) –, o que não é garantidamente suficiente, sobretudo na conjuntura de inflação que vivemos.

3.3. No domínio da habitação, a ANMP mantém as suas **preocupações quanto ao financiamento dos municípios relativamente a soluções habitacionais, em especial no que respeita a projetos promovidos e elegíveis ao abrigo do Programa 1.º Direito – Programa de Acesso à Habitação**, **mas que não cumprem os requisitos (materiais ou de natureza instrutória) exigidos para serem financiados pelo PRR**.

Assim, é fundamental que o OE 2023, cumprindo o artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho (1.º Direito), acautele o financiamento do vasto universo de operações em causa.

3.4. A PLOE deverá também especificar a não aplicabilidade de algumas normas à Administração Local, em particular no Capítulo III - Disposições relativas à Administração Pública, prevenindo potenciais e indesejáveis situações de dúvidas e inseguranças jurídicas, prevendo expressamente a não aplicabilidade dos seguintes artigos (tal como já sucede com alguns dos artigos, como sejam o 38.º e o 40.º): artigo 18.º - Objetivos comuns de gestão dos serviços públicos; artigo 19.º - Programas específicos de mobilidade e outros instrumentos de gestão; artigo 20.º - Prémios de desempenho; artigo 28.º - Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial (devendo ser eliminado o seu n.º 5, que não faz qualquer sentido); artigos 33.º a 37.º - referentes a empresas públicas; artigo 34.º - Endividamento das empresas públicas; artigo 39.º - Estudos, pareceres, projetos e consultoria.

3.5. Alertamos ainda para a necessidade de duas pequenas correções, devidas a lapsos:

- O valor do IRS previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 48.º deve ser corrigido, para que coincida com o constante na coluna 5 do mapa 12 (onde deveria constar € 650 136 **6**88, consta € 650 136 **1**88).

- No n.º 2 do artigo 129.º, onde se lê "a 1 de janeiro de 2022" deve ler-se "1 de janeiro de 2023".

4. PROPOSTAS EM FALTA NA PLOE2023

4.1. A PLOE não procede ao **ressarcimento dos municípios relativamente aos 156 milhões de euros de despesas realizadas por estes para fazer face à pandemia**. Relembramos, enquadrando, que, dos 211,4 milhões de euros validados (inclusive pelo Tribunal de Contas), os municípios somente tiveram acesso a uma verba de 55 milhões de euros provenientes do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE).

4.2. Incompreensivelmente, **também não acaba com as contribuições dos municípios para a ADSE**, tendo em vista alinhar o nível de responsabilidades dos municípios em sede de encargos financeiros com a solução prevista para a generalidade dos empregadores públicos/Administração Central e tornando coerente o modelo de autofinanciamento da ADSE por exclusiva quotização dos beneficiários.

Relativamente a esta matéria, há o **compromisso, por parte do Senhor Ministro das Finanças, de constituição de um grupo de trabalho com a ANMP, no início de 2023, com o objetivo de avaliar a eliminação das contribuições das autarquias para a ADSE, o que deve constar expressamente de norma do OE2023**.

4.3. De forma incompreensível e injusta, **a PLOE2023 continua sem reverter o corte de 5%[7] nos vencimentos dos titulares de cargos políticos,** introduzido no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, no tempo da Troika, e mantido ainda hoje nas remunerações dos eleitos locais. Tendo sido já revertidas a esmagadora maioria das medidas então adotadas, é de elementar justiça que se acabe com esta redução do vencimento e com este anátema que recai sobre os titulares de cargos políticos.

4.4. Em matéria de **finanças locais**, a PLOE2023 não acautela um conjunto de medidas oportunamente solicitadas pela ANMP:

- Não mantém a prorrogativa adotada desde a pandemia[8] de suspensão da aplicação da **regra de equilíbrio orçamental** (artigo 40.º da LFL), cujo cumprimento na presente conjuntura inflacionista se tornará ainda mais difícil.
- Não garante a distribuição e **transferência da receita de 7,5% de IVA para os municípios das Regiões Autónomas**, conforme previsto na LFL.

[7] Artigo 11.º da Lei n.º 12-A/2012, de 30 de junho.
[8] Durante a pandemia, com o artigo 7.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, e, em 2022, com o n.º 3 do artigo 103.º da LOE2022.

- Não exceciona, do limite da dívida total, o valor dos empréstimos destinados a financiamento de **investimentos que contribuam para a eficiência energética e para a redução de perdas de água** na rede pública municipal, desde que devidamente comprovado por estudos técnicos que os encargos financeiros do empréstimo são inferiores aos ganhos potenciais desses investimentos.

- Relativamente ao **Fundo de Apoio Municipal** (FAM):

  - Continua sem estabelecer uma **solução que venha substituir este instrumento** e dar resposta às necessidades dos municípios em situação de recuperação financeira, apesar de a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, ter revogado quase todos os normativos a ele relativos.

  - Não permite que os municípios em situação de recuperação financeira possam recorrer a uma **moratória dos créditos** junto daquele fundo, prorrogativa adotada no período da pandemia[9].

- No que respeita à **Linha BEI**:

  - Não clarifica que **todo o valor da contrapartida pública nacional objeto de financiamento pela Linha BEI se encontra excecionado do limite legal da dívida** (determinada em função do valor total e não do valor elegível do investimento), recuperando a solução prevista, apenas para os anos de 2020 e 2021, pelo n.º 2 do artigo 2.º Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto[10].

  - Não **elimina o limite que determina que o financiamento a conceder não pode ultrapassar 50% do custo total** do projeto[11], condição especialmente penalizadora nos casos de operações subfinanciadas pelos fundos, em que custo elegível é "artificialmente" fixado abaixo do valor real, de forma a corresponder à taxa de cofinanciamento aplicável e ao fundo disponível.

4.5. A PLOE2023 não adota medidas no sentido de atenuar os efeitos associados ao aumento dos preços, destacando-se o não acolhimento das seguintes propostas da ANMP:

[9] Artigo 3.º-C da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, aditado pelo artigo 2.º da Lei n.º 12/2020, de 7 de maio e alterado pelo Decreto-Lei n.º 6-D/2021, de 15 de janeiro.

[10] "*Artigo 2.º - Limites ao endividamento*

(…) 2 — Nos anos de 2020 e 2021, para efeitos do disposto da alínea a) do n.º 5 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, quando os empréstimos forem contratualizados ao abrigo de linhas de crédito contratadas entre o Estado Português e instituições financeiras multilaterais, é considerado o valor total do financiamento aprovado pela linha de crédito, ainda que superior ao valor elegível não comparticipado por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento."

[11] Prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 5.º do Regulamento de Implementação da Linha BEI PT 2020 Autarquias, aprovado pelo Despacho n. 0 6323-A/2018, de 27 de junho, alterado pelo Despacho n.º 9350/2019, de 3 de outubro.

- O **IVA da energia, para a Administração Local, deverá ser reduzido para a taxa mínima**, em particular da iluminação pública, sendo imoral o Estado Central continuar a "lucrar" com o IVA deste serviço público.

- Entre outras atividades cruciais, **o transporte público, o transporte escolar e a recolha de resíduos urbanos têm de ser incluídos nas atividades com acesso ao benefício do gasóleo colorido e marcado** (vulgo verde ou agrícola), possibilitando aos municípios e entidades concessionárias a sua aquisição com redução ou isenção total do imposto especial de consumo.

- É indispensável a criação de um mecanismo legal que possibilite a **adesão direta dos municípios ao fornecimento de energia elétrica em Baixa Tensão Especial (BTE) ou superior**, através da comercializadora de eletricidade do mercado regulado, que garanta a prestação universal do fornecimento de eletricidade. O mecanismo legal a criar deve ter por base os princípios orientadores da Portaria n.º 348/2017, de 14 de novembro, que veio permitir que os clientes finais de Baixa Tensão Normal (BTN) - pessoa singular ou coletiva que compra energia elétrica para consumo próprio - possam exercer do direito de opção pelo regime de tarifas e preços regulados, até 31 de dezembro de 2025.

4.6. Não diminui a carga fiscal que incide sobre as autarquias, na medida em que continua sem acautelar:

- A **eliminação da contribuição para o audiovisual** para equipamentos e serviços municipais (que é aplicável a situações tão absurdas como sejam: semáforos, cemitérios, iluminação pública, programadores de rega de jardins, furos de captação de água, painéis informativos, instalações sanitárias públicas, fontes luminosas, estações elevatórias de água e de esgotos).

- A justificada e justa **isenção de IVA nas refeições escolares**, ou, pelo menos, a sua redução para a taxa mínima de 6%, nas situações em que legitimamente o seu fornecimento não é diretamente assegurado pela autarquia.

- A **harmonização das taxas de IVA no domínio do Ciclo Urbano da Água**[12], possível através da clarificação de que o conceito de "distribuição de água, constante da alínea b) do número 3 do artigo 2.º do Código do IVA, engloba os serviços de saneamento de águas residuais", dando seguimento à proposta da Comissão da Reforma da Fiscalidade Verde e indo ao encontro da Diretiva IVA.

[12] Atualmente, o regime de IVA varia consoante se trate do serviço de abastecimento de água - em que se aplica a taxa reduzida - ou do serviço de saneamento de águas residuais - em que o enquadramento não é consensual, defendendo-se ora a isenção ora a aplicação da taxa reduzida.

- A **aplicação da taxa reduzida de IVA a todas as empreitadas promovidas por empresas locais** (e não apenas no domínio da reabilitação e gestão urbanas), alterando para esse efeito a verba 2.19 da Lista I anexa ao CIVA, promovendo a sobrevivência financeira destas empresas (cuja constituição tem sido fortemente impulsionada pelo Governo) e evitando, em simultâneo, a escalada de preços do serviço pago pelas populações. Com efeito, as empreitadas promovidas por empresas intermunicipais, no domínio da água, estão sujeitas à taxa normal de IVA (23%), contrariamente ao que acontece quando tais empreitadas são promovidas diretamente pelos municípios ou por empresas municipais cujo objeto consista na reabilitação e gestão urbanas (taxa reduzida de 6%), o que se traduz num aumento elevadíssimo dos custos da empreitada, que acabam por ser integralmente suportados pelas empresas e inevitavelmente refletidos nas tarifas aos utilizadores, o que poderá ser muito oneroso para as populações na atual situação inflacionista que atravessamos.

4.7. A PL2023 não altera o regime da **Taxa de Gestão de Resíduos** (TGR), cujos termos e valores são completamente inaceitáveis e insuportáveis.

4.8. Não altera o **regime de financiamento da proteção civil**, de modo a garantir a universalidade do financiamento dos corpos de bombeiros. Urge incluir o financiamento dos corpos de bombeiros da Administração Local, excluídos do modelo de financiamento criado em 2015, mas também reforçar o financiamento, deficitário, das associações humanitárias de bombeiros, que ficou ainda mais evidente com o recentemente divulgado relatório da Auditoria do Tribunal de Contas.

4.9. A PLOE2023 continua sem garantir o **acesso dos municípios às bases de dados da administração tributária (AT), relativamente a bens penhoráveis no âmbito de processos de execução fiscal** (identificação ou localização de bens penhoráveis do executado). Com efeito, o Código de Procedimento e de Processo Tributário já foi alterado há 5 anos, mas, passado todo este tempo, o Governo não só não procedeu à necessária regulamentação, como nos são relatados casos em que os serviços da AT negam o acesso dependente de requerimento, alegando mecanismos de proteção de dados e/ou de falta de regulamentação. A solução é simples e prática, bastando estender aos municípios idêntica prerrogativa de consulta direta em processo executivo, concedida aos institutos da Segurança Social (IGFSS e o ISS) pelo artigo 86.º da PLOE2023. Enquanto o acesso à informação não for uma realidade, o mínimo que se impõe é que, como efeito decorrente da pendência/ausência de resposta da AT aos pedidos de informação dos municípios, é que a LOE2023 estipule a suspensão dos prazos dos processos de execução fiscal.

4.10. Continua sem concretizar o princípio da **não repercussão, sobre os consumidores finais, do valor cobrado a título de taxas municipais de ocupação do domínio municipal** (TOS), que se arrasta desde o artigo 246.º da LOE2018 (foi constituído, inclusivamente, um grupo de trabalho para o efeito).

4.11. Não acautela a **sujeição da utilização de bens do domínio público municipal para o estabelecimento ou passagem de infraestruturas ao pagamento de taxas municipais**, fixadas pelos respetivos municípios.

4.12. Continua sem permitir a **fixação pelos municípios de uma remuneração adequada pela utilização de infraestruturas municipais**, desde logo aquelas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal.

5. CONCLUSÃO

Tendo em conta o exposto, a Associação Nacional de Municípios Portugueses considera que a Proposta de Orçamento do Estado para 2023 apresenta medidas positivas, mas é ainda insuficiente em muitas matérias, pelo que continuará o trabalho de reivindicação das suas propostas ainda não acolhidas, na convicção de que, junto do Governo e dos partidos com assento parlamentar na Assembleia da República, conseguirá respostas que permitam aos municípios servir melhor Portugal.

ANMP, 18 de outubro de 2022

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV) - Aprova o Orçamento do Estado para 2023

PARECER

A ANAFRE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS apreciou a PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2023, fazendo uma análise às normas que, especialmente, visam a gestão e regulam os meios financeiros das freguesias. Vem a ANAFRE, por este forma, responder ao convite da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República para emissão de parecer sobre a proposta de Lei nº 38/XV/1ª (GOV) - Aprova o Orçamento de Estado para 2023.

I– Disposições Gerais

1. Disposições Preliminares

Artigo 2º. – Valor Reforçado

Mantém-se a consagração do valor reforçado da Lei que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2023, a qual prevalece sobre normas legais, gerais e especiais que disponham em sentido contrário e obriga todas as entidades indicadas no Art.º. 2º. da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, no qual se incluem as autarquias locais.

O nº. 3 da norma, que ressalva a aplicação do regime excecional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do PRR, foi alargado passando agora a incluir outros procedimentos no âmbito dos serviços militares e de segurança.

Art.º 8.º Alterações orçamentais

Alínea b) n.º 18 do art.º 8, Autarquias Locais

Alínea e) n.º 18 do art.º 8, Instituições sem fins lucrativos

O Governo fica autorizado a transferir o montante equivalente ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA) efetivamente suportado no âmbito de projetos financiados exclusivamente pelo PRR!

Aplicação mais direcionada a Municípios, as Freguesias não podem recorrer a financiamento, o que discordamos apesar de as freguesias poderem aderir a parcerias.

Artigo 10º. – Retenção de montantes nas dotações, transferências e reforço orçamental

À semelhança das anteriores Leis orçamentais, mantém-se a possibilidade de retenção das transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado para os organismos autónomos da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais destinadas a satisfazer débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor da CGA, IP, do Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), do Serviço Nacional de Saúde (SNS), da Segurança Social, da Direção Geral do Tesouro e Finanças, em matéria de contribuições e impostos e resultantes da não utilização ou utilização indevida de Fundos Europeus, sendo que na Lei do OE2022 se aludia especificamente a "Fundos Europeus Estruturais e de Investimento". (?)

A referida retenção pode ainda destinar-se ao pagamento de débitos vencidos em matéria de contribuições e impostos, bem como dos resultantes da utilização indevida de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

No que respeita a débitos das autarquias locais, as referidas transferências, salvaguardando o regime especial previsto no Código das Expropriações, só podem ser

retidas nos termos previstos na Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

A norma prevê igualmente a possibilidade de retenção de verbas sempre que o reporte de informação previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e na que vier a ser definida no Decreto-Lei de Execução Orçamental não seja feito atempadamente.

Não será de mais acentuar que a carência de recursos humanos nas Freguesias e, em especial, de recursos humanos qualificados, de recursos humanos para exercer funções em determinados setores de atividade e de recursos humanos no interior do país, continua a ser um problema recorrente, na maioria das vezes, devido à falta de meios financeiros que possibilitem suportar os encargos da contratação de novos trabalhadores e, em muitos casos, os custos decorrentes dos próprios procedimentos concursais, mas também, pela acentuada diminuição da população em determinadas regiões do país.

2. Disposições Relativas à Administração Pública

Neste domínio desaparecem do texto da Lei a norma constante da LOE 2022, referentes ao suprimento de necessidades permanentes dos serviços públicos e combate à precariedade, bem como a relativa à preferência de instalação de serviços no interior.
De igual modo, foram suprimidas as normas da Lei OE de 2022 alusivas à promoção da segurança e saúde no trabalho, à promoção da inovação e da digitalização na gestão pública, e do programa de estágios na Administração Pública.

Sublinhe-se que estas matérias continuam a assumir relevância na administração local tendo em conta que, no que concerne às Freguesias, verifica-se que muitas delas ainda não têm condições financeiras quer para dar integral cumprimento ao regime legal da higiene, saúde e segurança no trabalho, quer no que diz respeito a uma conveniente e necessária e adequada informatização dos serviços.

Por outro lado, a criação de novos Programas de Estágio na administração local afigurar-se-ia como positivo, como forma de aproximar os jovens ao trabalho em funções públicas e, em simultâneo, possibilitar algum apoio aos serviços, ainda que temporário, sobretudo, tendo em conta as carências existentes e a morosidade dos procedimentos concursais.

Na administração local, com especial carência de recursos humanos e meios financeiros para efetivar procedimentos concursais e contratações, estes Pogramas têm-se mostrado úteis pelas duas apontadas ordens de razão, sendo certo que o objetivo nunca poderá ser o de criar e manter postos de trabalho precários.

Artigo 15º. – Duração da Mobilidade

Esta disposição corresponde, em tudo, ao que se encontra definido no Artº. 17º. da Lei do OE de 2022, com os devidos ajustes temporais por referência ao ano de 2023.

Tal como nos anos anteriores, as situações de mobilidade existentes à data da entrada em vigor da Lei OE e cujo termo ocorra durante o ano de 2023, podem, por acordo entre as partes e excecionalmente, ser prorrogadas até 31 de dezembro de 2023.

A indicada prorrogação é também aplicável às situações de mobilidade cujo termo ocorra até à data de entrada em vigor do OE 2023.

No caso do acordo de cedência de interesse público a que se refere o Art.º 243º. da LTFP, a prorrogação da mobilidade depende, no caso das autarquias locais, de parecer favorável do presidente do órgão executivo.

As intenções de cessação de mobilidade ou de cedências de interesse público devem ser definidas e comunicadas aos respetivos serviços de origem previamente à preparação da proposta de orçamento.

Artigo 16º. – Remuneração na Consolidação da Mobilidade Intercarreiras

Esta disposição mantém em tudo igual o regime consagrado na Lei OE de 2022, ou seja, a salvaguarda da aplicação das regras mínimas de posicionamento remuneratório resultantes de procedimento concursal, nas situações de consolidação da mobilidade intercarreiras (Art.º.99º.-A da LTFP) na carreira de técnico superior e na carreira especial de inspeção, sendo que, no decurso do corrente ano, as referidas regras foram objeto de alteração através do Decreto-Lei nº 51/2022, de 26 de julho, no que concerne à carreira geral de técnico superior.

3. Outras Disposições sobre Trabalhadores

Artigo 19º. – Programas Específicos de Mobilidade e outros instrumentos de gestão

Esta norma corresponde ao texto de anteriores normas orçamentais.

O mecanismo através do qual se determina que nos programas específicos de mobilidade a mesma se opere por decisão do órgão ou serviço de destino, com dispensa do acordo do órgão ou serviço de origem, desde que assegurada a aceitação do trabalhador, encontra-se agora vertido no nº. 4 do artigo.

Acrescenta-se no nº. 5 que os órgãos ou serviços apresentam um planeamento da valorização dos seus profissionais nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental, salvaguardando-se no nº6 um regime específico para o setor empresarial do Estado.

Artigo 20º. – Prémios de Desempenho

A norma (que ao contrário do habitual, não refere o respetivo ano) permite a atribuição

de prémios de desempenho até ao montante legalmente estabelecido e equivalente a até uma remuneração base mensal do trabalhador dentro da dotação inicial aprovada para o efeito, salvaguardando o previsto em IRCT e no Decreto-Lei nº 56/2019, de 26 de abril que contém o sistema de recompensa do desempenho dos trabalhadores do Departamento de Gestão da Dívida.

O regime fixado é, em tudo, igual ao constante da LOE de 2022, mantendo-se ainda o regime específico para o setor empresarial do Estado.

Tal como na LOE 2022, nenhuma referência é feita ao regime de valorização remuneratória por opção gestionária, o que faz crer que o mesmo continuará a vigorar sem quaisquer restrições.

Artigo 21º. – Exercício de Funções Públicas na Área da Cooperação

Este preceito prevê a possibilidade dos aposentados ou reformados com experiência relevante em áreas que contribuam para a execução de projetos de cooperação para o desenvolvimento, exercerem funções públicas na qualidade de agentes de cooperação, mediante um processo de recrutamento.

Continua a não ser explicitado em concreto o que deva entender-se por projetos de cooperação para o desenvolvimento, nem o que deva ser considerado como experiência relevante, sendo certo que se trata de norma que exceciona a proibição do exercício de atividade por parte dos reformados e aposentados.

Artigo 28º - Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial

Mantém-se o normativo com referência às pessoas coletivas de direito público que abrangem as autarquias locais, atentos ao disposto no seu nº5 e a menção da

necessidade de ser assegurado o cumprimento das regras de equilíbrio financeiro aplicáveis. Como referido abaixo, este referencial deve ter em conta as condições materiais de que as autarquias realmente dispõem.

Artigo 29º - Vinculação dos trabalhadores contratados a termo colocados nas autarquias locais

Mantém-se em vigor o regime constante do Art.º 60º da LOE21 (Lei nº 75-B/2020, de 31 de dezembro), tal como já constava do Art.º 46º da LOE22 (Lei nº 12/2022, de 27 de junho) que regula a conversão dos vínculos de emprego público a termo resolutivo em vínculos por tempo indeterminado. Esta complexa norma suscita muitas dúvidas interpretativas, pelo que duvidamos da sua eficácia prática.

Nesse sentido, sem prejuízo da manutenção da corrente norma, para os trabalhadores afetos às competências transferidas, a ANAFRE propõe que seja criada para as Freguesias um novo programa específico de integração dos trabalhadores precários ainda existentes.

A ANAFRE regista que a nova Portaria nº 233/2002, de 9 de setembro, que regula o procedimento de recrutamento está exclusivamente pensada para a Administração Central, sendo necessária a sua adaptação e simplificação (há muito reclamada) para as Autarquias e, dentro destas, para as Freguesias.

Algumas Observações:

a) Mantém-se a inexistência de norma que fixe limitações à contratação de trabalhadores nas autarquias locais;

b) Ao contrário do expectável face ao anunciado publicamente em várias sedes, a presente Proposta de Lei não contém qualquer regra referente ao aumento do valor do

subsídio de refeição, pelo que se impõe que tal venha a ocorrer, tendo em conta que o valor vigente se afigura manifestamente insuficiente e desajustada à atual realidade;

c) Inexistem normas versando a valorização remuneratória dos trabalhadores em funções públicas, sendo certo que o Decreto-Lei n.º 109-A/2021, de 7 de dezembro que atualiza as remunerações da Administração Pública e aumenta a respetiva base remuneratória para o ano de 2022 e o Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho, não refletem a variação do índice de preços ao consumidor.

Notas Finais:

Muito embora se afigure como manifestamente justa – sobretudo na atual situação de um enorme aumento dos preços – a atualização das remunerações dos trabalhadores em funções públicas, bem como do subsídio de refeição devido, não poderemos deixar de realçar, uma vez mais, que tal aumento de encargos, aliado aos restantes na área dos recursos humanos, designadamente, seguros, higiene e segurança no trabalho, contribuições para a Segurança Social e ADSE, não é comportável para grande parte das Freguesias e para os seus exíguos orçamentos, sendo certo que o incumprimento de tais normas determina a responsabilização da entidade.

Bastará, para tanto, equacionar o aumento decorrente da atualização da remuneração base dos trabalhadores em funções públicas.

Não será de mais acentuar que ao longo dos últimos anos e por força de tal reposição de direitos, são ainda inúmeras as Freguesias que apesar de o desejarem, não conseguiram, por carência de recursos financeiros, regularizar os seus colaboradores com vínculo precário, por total falta de verbas para assumir a globalidade dos encargos legais com esses trabalhadores após a sua regularização.

Importa, por isso, disponibilizar meios financeiros adequados e suficientes que permitam à administração autárquica, no caso, às Freguesias, suportar tal aumento de encargos.

Os aumentos já anunciados para 2023 continuam a consumir uma parte significativa do aumento do Fundo de Financiamento das Freguesias, sendo justo exigir do Governo uma compensação financeira para as Freguesias Portuguesas.

4. Aquisição de Serviços

Os Art.ºs 38º. a 41º. da Proposta mantêm a estrutura e o conteúdo das normas orçamentais da LOE de 2022 e no que se reporta à regulação e limites impostos na celebração de contratos de aquisição de serviços.

Artigo 38º. – Encargos com Contratos de Aquisição de Serviços

Os nºs 1 e 2 da norma correspondem à redação do Art.º. 57º. da LOE de 2022.

Adita-se um nº. 3 através do qual se excluem expressamente as autarquias locais, as entidades intermunicipais e as empresas públicas dos limites impostos em matéria de contratos de aquisição de serviços, face aos encargos registados em 2022, desde que tenham o respetivo plano de atividades e orçamento relativo ao ano de 2023 aprovados.

Artigo 39º. – Estudos, Pareceres, Projetos e Consultoria

Esta norma, à semelhança do que ocorre com normas orçamentais anteriores, consigna o princípio segundo o qual os estudos, pareceres, projetos e serviços de consultadoria e outros trabalhos especializados devem ser realizados por via dos recursos próprios das entidades.

Contudo, o referido princípio pode sofrer desvios em situações devidamente fundamentadas e excecionais e desde que demonstrada a impossibilidade de satisfação das necessidades por via interna.

Artigo 40º. – Contratos de Prestação de Serviços na Modalidade de Tarefa e Avença

Na Proposta continua a verificar-se o tratamento autónomo dos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença.

Mantém-se a exigência dos pressupostos para a celebração deste tipo de contratos por referência ao regime contido no Art.º. 32º. da LTFP.

Mantém-se igualmente a necessidade de parecer prévio vinculativo.

Os nºs 5, 6, 8 e 9 deste preceito enunciam as aquisições de serviços que ficam excecionadas do regime consignado nesta norma.

O nº. 6 exceciona a aplicação da norma às autarquias locais.

Sublinhe-se que, contrariamente às anteriores Leis OE, a presente Proposta não contém qualquer norma disciplinadora dos contratos de aquisição de serviços no setor local, constatando-se que, quer o Art.º 38º., quer o Art.º. 40º. do texto em análise excluem a sua aplicação às autarquias locais, pelo que se deduz ter sido intenção do legislador não fixar quaisquer limites aos encargos a assumir por aquelas através da celebração de contratos de aquisição de serviços.

Artigo 41.º – Atualização Extraordinária do preço dos contratos de aquisição de serviços

A norma reproduz normas orçamentais anteriores.

Permite-se – na medida do estritamente necessário e por referência à variação salarial global e ao aumento da RMMG - uma atualização extraordinária do preço de determinados contratos de aquisição de serviços, com duração plurianual celebrados em data anterior a 1 de janeiro de 2023, ou cujas propostas tenham sido apresentadas antes desta data e nos quais o fator mão-de-obra tenha sido o determinante na formação do preço contratual.

Tal possibilidade verifica-se, agora, não apenas em relação aos contratos de aquisição de serviços de limpeza e de refeitórios, mas também aos contratos de aquisição de serviços de segurança e vigilância humana, de manutenção de edifícios, instalações ou equipamentos.

Nota Final:

Do conjunto de normas reguladoras da matéria referente à celebração e renovação de contratos de aquisição de serviços, em tudo idênticas ao regime consagrado nas leis orçamentais anteriores, parece resultar devidamente salvaguardada a autonomia das autarquias locais, no caso, das Freguesias.

5. Proteção Social e Aposentação ou Reforma

Em matéria de proteção social e aposentação ou reforma encontramos uma única disposição legal referente à suspensão da passagem às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, referente a determinadas carreiras especiais, sem relevância para as Freguesias.

Inexiste, ao contrário do ocorrido nas anteriores Lei do OE, qualquer dispositivo referente a atualização de pensões.

6. Finanças Locais

Nos artigos 48º. a 75º.. da Proposta em apreciação encontramos várias disposições com relevância para as Freguesias – montantes da participação das autarquias nos impostos do Estado, participação variável no IRS e no IVA, remunerações dos eleitos das Juntas de Freguesia, transferências para as Freguesias de Lisboa acordos de regularização de dívidas, fundos disponíveis, transferências inerentes à descentralização e pagamentos em atraso, aplicação do sistema contabilístico, entre outros.

Artigo 48º. – Montantes da Participação das Autarquias Locais nos Impostos do Estado

N.º 5.º subvenções para freguesias

Anos	FFF	Adicional	TOTAL
2022	220.538.594	56.354.123	276.892.717
2023	227.770.191	65.436.518	293.206.709
Diferença	7.231.597	9.082.395	16.313.692

Globalmente: Aumento por aplicação de 2,5% da receita dos impostos, IRS, IRC e IVA, refletida na Conta Geral de Estado de 2021.

Parcialmente: O aumento do FFF é diminuto por aplicação das regras descritas entre o n.º 1 e n.º 7 do art.º 38.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro. Aumento ou diminuição máxima até 5% do FFF do ano anterior.

Adicional, n.º 8 do art.º 38 da Lei 73/2013, de 3 de setembro apresenta aumento, pela diferença entre apuramento dos impostos e a distribuição do FFF, e é distribuído pelo critério da densidade populacional.

A ANAFRE gostaria de ver comtemplado neste OE um aumento de 0,5%, num montante do FFF de 11.388.510,00€, para fazer face aos encargos com aumentos salariais, aumento dos custos energéticos e de matérias-primas.

Artigo 50.º - Remuneração dos Presidentes das Juntas de Freguesia

O artigo. 50º fixa em **30.679,214€** o valor afeto à remuneração dos eleitos das Juntas de Freguesia, ou seja, verifica-se um aumento de 1.489.715 Euros, face ao ano de 2022.

Mantém-se a obrigatoriedade de comunicação à DGAL da opção dos eleitos em relação ao regime de exercício de funções, até ao final do primeiro semestre de 2023, podendo ser corrigido o primeiro registo ao longo do ano, em caso de alteração da situação reportada.

A possibilidade de todos os presidentes de Junta de Freguesia poderem exercer o seu mandato em regime de meio tempo ficou determinado na Lei n.º 69/2021, de 20 de outubro, que alterou o artigo 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e produziu os seus efeitos em 1 de janeiro de 2022.

MUITO IMPORTANTE:

Os eleitos locais das Juntas de Freguesia têm sido confrontados com interpretações variadas de organismos do Estado que, na prática, cerceiam o direito a exercer funções em regime de meio tempo, tal como se encontra previsto na Lei.

O legislador deve deixar claro que o exercício de funções em regime de meio tempo ao abrigo da nova redação do Art.º 27º, nº1 da Lei nº 169/99, de 18 de setembro é compatível com o exercício da atividade profissional -pública e privada- em regime integral, mantendo o direito às respetivas remunerações.

Qualquer entendimento de sentido contrário implica a subversão da letra e do espírito da Lei nº 69/2021, de 20 de outubro. O espírito da Lei é permitir que todas as Freguesias disponham de pelo menos um eleito a meio tempo, sendo que o regime de exercício de funções de meio tempo dos autarcas de Freguesia não se confunde com o de uma atividade profissional exercida em regime de tempo parcial, nem impõe o cumprimento de qualquer horário.

Por outro lado, verifica-se que continua a ser utilizada a expressão "regime de permanência", por alusão ao regime de exercício de funções de tempo inteiro e, também, de meio tempo, o que constitui um flagrante erro.

Com efeito, do disposto na alínea c) do nº. 1 do Art.º. 2º. do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei nº. 29/87, de 30 de junho, resulta claro que desempenham as respetivas funções em regime de permanência os eleitos "*membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro".*

Pelo que, urge retificar a redação da norma, no sentido de clarificar que o regime de meio tempo dos eleitos de Freguesia não é o regime de permanência, erro que surge igualmente na plataforma da DGAL através da qual é feita a caracterização de funções.

Outra questão que urge igualmente clarificar prende-se com a obrigatoriedade de realização de contribuições para a Segurança Social, por parte dos eleitos de Freguesia, em regime de meio tempo, questão que se afigura duvidosa à luz do Artº. 5º. do Estatuto dos Eleitos Locais, em particular, no caso dos eleitos em situação de reforma e dos que já realizam descontos por via da sua atividade profissional.

Face às múltiplas e divergentes interpretações difundidas pelos Centros Distritais da Segurança Social, é premente que a questão se já definitivamente clarificada, no sentido de os procedimentos serem uniformes.

Deste modo, decorrido que está um ano sobre a publicação da Lei nº. 69/2021, de 20 de outubro, impõe-se com a maior urgência a resolução e expressa aclaração das duas questões acima enunciadas.

Artigo 51.º - Transferências para as Freguesias do Municípios de Lisboa

O Art.º 51º. fixa em 75.292.808 Euros o montante global a transferir para as Freguesias de Lisboa, registando-se assim um aumento de 721.581 Euros, em relação ao ano de 2022.

2022	74.571.227
2022	75.292.808
diferença	721.581

Artigo 54º - Fundos Disponíveis e entidades com pagamentos em atraso no subsetor local

6. São excluídas do âmbito de aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual, as autarquias locais que, a 31 de dezembro de 2022, cumpram as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL e os limites de endividamento previstos, respetivamente, no artigo 52.º e no n.º 8 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, ficando dispensadas do envio do mapa dos fundos disponíveis através da plataforma eletrónica de recolha de informação da DGAL, mantendo-se a obrigatoriedade de reporte das Dívidas a Terceiros por Antiguidade de Saldos.

O art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, possibilita: LCPA

1. Para efeitos de aplicação da alínea c) e d) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA, a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais ou a sua reprogramação pelo órgão

deliberativo competente pode ser conferida aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano.

Artigo 57º Confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos efetuados pelas autarquias locais

O artigo 57º. reafirma a necessidade de confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos efetuados pelas autarquias locais por aplicação do quadro legal fixado no Art.º. 31º.-A do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, à semelhança do que sucedia nas anteriores Leis OE.

Artigo 58º. - Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências

Saúda-se a consagração no corrente instrumento orçamental anual do Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências, (FDD) o qual já vem acolhido no Art.º 30º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais, a Lei nº73/2013, de 3 de setembro, desde a sua revisão em 2018, pela Lei nº 51/2018, de 16 de agosto. A mesma já constava do Art.º 89º da LOE2022.

Artigo 59.º - Auxílios financeiros e cooperação técnica e financeira

N.º 3 – previsão de financiamento para formação em SNC-AP (igual a norma do OE 2022).

Artigo 69.º - Transferência de competências:

2023	1.485 Freguesias	133.575.229,01€
2022	1.193 Freguesias	103.261.992,79€

Artigo 70º. - Dedução às transferências para as autarquias locais

O artigo 70º. estabelece, no que diz respeito às deduções a realizar por virtude de dívidas, que as mesmas incidem sobre as transferências resultantes da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, com exceção do FSM, até ao limite de 20% do respetivo montante global, incluindo a participação variável no IRS e a participação na receita do IVA.

Esta norma é em tudo idêntica à constante do OE em vigor.

NOTA IMPORTANTE:

A presente Proposta de Orçamento não contempla o pagamento das despesas extraordinárias que as freguesias assumiram no combate à pandemia COVID-19. O trabalho extraordinário de linha da frente neste combate, reconhecido por todos, mas ainda sem qualquer apoio financeiro.

Artigo 73º – Integração de saldo de gerência anterior

Pode ser feito por revisão orçamental após aprovação em junta do mapa "Demonstração do desempenho orçamental".

Artigo 74.º – SNC-AP

Todas as entidades da administração local aplicam o SNC-AP.

As demonstrações financeiras, demonstração de resultados e balanço (NCP-1), **não são obrigatórias** para as entidades da administração local.

7. Outras Disposições

Artigo 113.º. – Lojas de Cidadão

Prevê as transferências para os Municípios que sejam entidade gestora de lojas de cidadão, de verbas a título de reembolso das despesas suportadas, até ao montante anual máximo de 6.000.000, ou seja, em valor igual ao constante das Leis OE de 2020, 2021 e 2022.

Sublinhe-se que na Proposta continuamos a não encontrar qualquer menção/previsão de transferência para as Freguesias no que concerne à sua atuação no âmbito do Espaço do Cidadão, apesar da Lei nº 50/2018, de 18 de agosto consignar a descentralização das competências de instalação e gestão dos Espaços do Cidadão da Administração Central para as Freguesias e muitas terem já aceitado o exercício de tal competência, desde 2019.

O apoio financeiro às Freguesias no âmbito do exercício desta competência tem sido sistematicamente abordado e reclamado pelas mesmas, atendendo aos investimentos a realizar e ao facto dos Protocolos a celebrar para o efeito com a AMA apenas preverem um diminuto apoio na área da formação dos trabalhadores a afetar a estes espaços, não contemplando:

a) Apoio na instalação dos Espaços do Cidadão;
b) Uma contrapartida financeira adequada ao serviço prestado por estas autarquias, lembrando ainda que se encontra por efetivar o aumento da percentagem sobre as operações, aprovada no OE 2021;
c) A ANAFRE propõe que seja implementada a partir de 2023 a contrapartida financeira de 50% para as Freguesias por cada operação nos Espaços do Cidadão e ainda ver as freguesias ressarcidas do valor de aumento de taxas para 20% aprovado no OE de 2022.

Artigo 129º. – Pagamentos das Autarquias Locais, serviços municipalizados e empresas locais ao Serviço Nacional de Saúde

Nesta matéria, mantém-se a obrigatoriedade do pagamento pelas autarquias locais das despesas resultantes da prestação de serviços médicos e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores a ser feito ao Serviço Nacional de Saúde.

Mantém-se igualmente o método de cálculo utilizado para o efeito, ou seja, o da capitação, resultante dos OE 2018 a 2022, utilizando-se a respetiva fórmula, por referência ao número total dos trabalhadores registados na DGAL, a 1 de janeiro de 2023.

O modo de pagamento e o limite fixado mantêm-se inalterados.

Ano após ano, persistem as reservas apontadas pelas Freguesias a esta contribuição das autarquias, sobretudo, face ao modo como deverá articular-se esta contribuição com o regime de contribuições para a Segurança Social e para a ADSE.

A retenção de tais verbas no FFF continua a ser muito penalizadora para as Freguesias, em especial para aquelas que dispõem de diminutos recursos financeiros e têm no FFF a sua principal – senão mesmo a única – fonte de receita.

A ANAFRE propõe o fim da contribuição das Freguesias Portuguesas para a ADSE, a partir de 2023 do valor retirado ao FFF.

Artigo 143º. – Centros de recolha oficial de animais e apoio à esterilização e à promoção do bem-estar animal

A verba a transferir para a administração local destinada ao investimento em centros de recolha oficial e apoio para melhoramento de instalações de associações zoófilas é de 12.150.000 Euros, ou seja, verifica-se um aumento de 2.150.000 Euros em relação ao fixado no OE de 2022.

Mantém-se o dever de as Juntas de Freguesia implementarem planos plurianuais de promoção do bem-estar animal, em articulação com os Municípios e Associações Zoófilas locais de proteção animal. Sem, todavia, as dotar de competências materiais próprias específicas para esse desiderato.

Art.º 145.º – Adoção do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

A prestação de contas de 2022 da administração local tem que ser em SNC-AP, resulta da leitura contraria ao n.º 2, do referido artigo.

8. Alterações Legislativas

As propostas de alteração legislativa inscritas não parecem afetar diretamente as Freguesias, realçando-se apenas os seguintes aspetos:

Art.º 191.º – Alteração ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social

Alínea a) do N.º 2 do Art.º 29.º do código

Nos 15 dias anteriores ao início da produção de efeitos do contrato de trabalho (atualmente é 24 horas) a ANAFRE considera uma boa medida.

DISPOSIÇÕES FINAIS:

A presente proposta de Orçamento de Estado não contempla o pagamento das despesas extraordinárias que as Freguesias assumiram no combate à Pandemia COVID-19. O trabalho extraordinário de linha da frente neste combate, reconhecido por todos, mas sem qualquer apoio financeiro.

A ANAFRE exige o pagamento de tais despesas, reportadas à DGAL nos últimos três anos.

EM CONCLUSÃO:

A ANAFRE regista como positivo que a presente proposta de OE, comtempla medidas como por exemplo: o aumento global das transferências financeiras para as freguesias respeitando o cumprimento da Lei das Finanças Locais, mantendo a dotação orçamental para pagamento dos meios-tempos a todos os presidentes de junta.

Ainda assim, não podemos deixar de registar negativamente:

A falta de clarificação quanto à possibilidade de todos os presidentes de junta, sem exceção poderem receber o valor correspondente ao meio-tempo.

A manutenção da retenção de 5% na remuneração dos eleitos locais.

A ausência de reembolso das despesas com a COVID-19.

Não se prever qualquer redução ou isenção do IVA para a atividade desenvolvida pelas freguesias.

A não compensação das freguesias dos efeitos e consequências das taxas de inflação registadas em 2022.

O acesso das Freguesias Portuguesas aos Fundos Comunitários através de apoio específico é uma boa notícia, mas a ANAFRE não encontra no Orçamento de Estado a oportunidade de as Freguesias recorrerem ao crédito, para fazer face à sua componente financeira, devendo o valor ser pago no decurso do mandato.

A ANAFRE propõe que a taxa de IMI urbano seja aumentada de 1% para 3%, aquando da próxima revisão da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro.

Nos temos supra descritos é este o parecer da ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias.

Lisboa, 28 de outubro de 2022

CNPD
Comissão Nacional
de Proteção de Dados

PARECER/2022/98

I. Pedido

1. A Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República remeteu à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), para parecer, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV) — Aprova o Orçamento do Estado para 2023.

2. O pedido formulado e o presente parecer enquadram-se nas atribuições e competências da CNPD, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, nos termos do disposto na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 57.º e no n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto (a qual tem por objeto assegurar a execução, na ordem jurídica interna, do RGPD).

3. A apreciação da CNPD restringe-se aos aspetos de regime relativos aos tratamentos de dados pessoais, ou seja, às operações que incidem sobre informação respeitante a pessoas singulares, identificadas ou identificáveis – cf. alíneas 1) e 2) do artigo 4.º do RGPD –, centrando-se nos preceitos que preveem ou implicam tratamentos de dados pessoais.

II. Análise

4. A Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2023 não introduz significativas novidades no que diz respeito a tratamentos de dados pessoais, pelo que o presente parecer focará a título principal normas que reproduzem disposições de anteriores leis do Orçamento de Estado, que, pelo seu impacto nos direitos fundamentais dos cidadãos, merecem a reiterada atenção da CNPD.

5. Sublinha-se que o que aqui se destaca são somente aquelas disposições que estão em manifesta contradição com os princípios constitucionais e as regras de direito da União Europeia por que se devem pautar as normas que preveem tratamentos de dados pessoais, e que, por isso mesmo, justificam a insistência da CNPD em cada Proposta de Lei que é chamada a apreciar.

6. Esclarece-se também que

i. A mera previsão (sem regulação) de interconexões de bases de dados de entidades públicas com outras entidades

7. Neste contexto, não pode deixar de se destacar a persistente técnica legislativa de, na Proposta de Lei do Orçamento de Estado, se preverem tratamentos de dados pessoais que envolvem risco considerável para os

cidadãos sem que se acompanhe essa previsão com a definição dos principais elementos de tais tratamentos e de medidas adequadas a mitigar ou prevenir o risco. A opção de remissão da definição do objeto e do âmbito dos tratamentos de dados pessoais para o plano regulamentar e, especialmente, para protocolos entre entidades, implica reconduzir à discricionariedade de entidades administrativas, sem o mínimo de orientação (vinculativa) da lei, tratamentos que implicam a restrição ou riscos de ulterior restrição de direitos fundamentais dos cidadãos, o que não é, de todo, compatível com o princípio do Estado de Direito democrático e com as exigências dele decorrentes de previsibilidade das restrições legais aos direitos fundamentais dos cidadãos.

8. Com efeito, tal como sucedeu com propostas anteriores[1], na presente Proposta de Lei renova-se e alarga-se a previsão de interconexões dados e de bases de dados da responsabilidade de diferentes entidades públicas e também entre entidades públicas e entidades privadas, sem especificar as bases de dados abrangidas e sem sequer identificar as *entidades públicas, os serviços ou os organismos públicos* cujas bases de dados são objeto dessa operação.

9. Sublinhe-se que a CNPD não está a apreciar a opção político-legislativa subjacente a tais disposições, mas antes os termos em que tal opção vem concretizada neste plano legislativo.

10. É inegável que a generalização de interconexões e acessos recíprocos à informação constante de bases de dados na posse de entidades públicas, e de algumas entidades privadas, implica riscos para os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Em causa estão os riscos associados à possibilidade *de facto* de inter-relacionamento de toda a informação relativa a cada cidadão[2], individualizado, os quais não impactam apenas na sua privacidade (restringindo-a), como também na sua liberdade e na liberdade de desenvolvimento da sua personalidade (restringindo-as ou condicionando-as), constitucionalmente reconhecidas a cada cidadão, destacando-se especialmente o risco de discriminação, que em cada momento histórico se renova sob diferentes roupagens – basta lembrar como, ainda hoje, a nacionalidade e a naturalidade se têm revelado fatores de discriminação na Europa.

---

[1] Cf. Parecer 2022/37, de 3 de maio, acessível em https://www.cnpd.pt/decisoes/pareceres/ e Parecer 2020/4, de 14 de janeiro, acessível em https://www.cnpd.pt/decisoes/historico-de-decisoes/?year=2020&type=4&ent=&pgd=2

[2] Como em anteriores pareceres a CNPD tem destacado, nesta teia interligada de bases de dados, a partir de um qualquer elemento identificativo – *v.g.*, o número de identificação civil, o número de identificação fiscal ou o endereço eletrónico – pode relacionar-se toda a informação relativa a cada cidadão na posse da Administração Pública portuguesa e, inclusive, das entidades privadas abrangidas por tais disposições.

11. Riscos esses que os tempos recentes têm vindo a acentuar, mostrando bem a fragilidade de muitos dos sistemas de informação que integram dados sensíveis dos cidadãos e os desafios que as interconexões representam para a integridade desses dados.

12. Compreendendo-se o objetivo de gestão eficiente da informação e de agilização dos procedimentos administrativos, sobretudo no domínio da economia social e da prestação de cuidados a pessoas carenciadas, e a utilidade, para esse efeito, da partilha de informação sobre os cidadãos detida pelo Estado e por outras pessoas coletivas públicas, bem como por entidades privadas, a CNPD não discute, por não ser essa a sua função, a opção de restrição dos direitos fundamentais decorrente da previsão destes tratamentos.

13. O que a CNPD está a destacar e considera inaceitável num Estado de Direito é a previsão genérica e aberta de tais interconexões e acessos, sem que, no plano legislativo, se defina, pelo menos, *quem são as entidades ou serviços públicos* responsáveis por tais operações de tratamento dos dados pessoais dos cidadãos e *quais as bases de dados* desses responsáveis objeto de tais operações. Esse é um mínimo de densidade normativa que não pode deixar de se exigir ao legislador nacional no contexto de matérias que têm direto impacto nos direitos, liberdades e garantias – cf. artigos 2.º e 165.º, n.º 1, alínea *b)*, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

14. Insiste-se: a determinação da extensão e intensidade do relacionamento da informação pessoal dos cidadãos, em particular quando respeite à vida privada destes, revelando dimensões que o legislador constituinte e o legislador da União quiseram especialmente proteger, não pode ficar nas mãos da Administração Pública sem comandos legais minimamente precisos e claros.

15. A contínua opção por normas legislativas abertas que delegam nos órgãos administrativos amplíssimos poderes decisórios quanto a tratamentos de dados que têm diretas repercussões nas dimensões mais fundamentais do cidadão – prevendo genericamente a possibilidade de relacionamento de todos os dados pessoais na posse da Administração Pública – põe em crise a garantia primeira do regime constitucional dos direitos fundamentais, que é a de reservar à lei a definição das restrições e condicionamentos dos direitos, liberdades e garantias (cf. n.º 2 do artigo 18.º e alínea *b)* do n.º 1 do artigo 165.º da CRP). E prejudica a função essencial de uma norma legislativa que é a de assegurar aos cidadãos previsibilidade quanto às futuras restrições e condicionamentos dos seus direitos fundamentais.

16. É à luz destas preocupações que a CNPD aqui destaca, de entre as normas que preveem interconexões de bases de dados pessoais, o artigo 148.º da Proposta de Lei, o qual peca por não identificar as entidades públicas abrangidas, nem as bases de dados objeto da interconexão.

17. Como a CNPD já afirmou a propósito de norma similar introduzida em leis do Orçamento de Estado anteriores, eventual esforço interpretativo no sentido de, a partir dos diplomas referenciados no n.º 1 deste artigo e em especial das finalidades aí enunciadas, descortinar o elenco de entidades e organismos públicos cujas bases de dados são aqui visadas, fracassa perante previsões como a relativa às finalidades de interconexão com as bases de dados da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (cf. alínea *c)* do n.º 1 do artigo 217.º) ou a referente à Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (cf. alínea *e)* do n.º 1 do artigo 148.º), em que a quantidade e a variedade de atribuições públicas enunciadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, de 25 de julho, faz temer o cruzamento de todas as bases de dados da Administração Pública Central.

18. No mais, o artigo 148.º remete a definição dos vários elementos do tratamento para protocolos a celebrar entre as entidades – que, recorde-se, não estão identificadas na norma (apenas as entidades privadas vêm especificadas) –, abandonando, portanto, à ampla discricionariedade administrativa a definição do âmbito e alcance do tratamento e das bases de dados e dos dados pessoais objeto do mesmo.

19. A CNPD reitera, por isso, a recomendação de densificação do artigo 148.º da Proposta de Lei, pelo menos através da especificação das entidades públicas abrangidas e das bases de dados objeto de interconexão.

20. Importa ainda atentar no artigo 86.º da Proposta de Lei, por, ao recorrer a conceito impreciso para caracterizar o tratamento de dados pessoais que prevê, alargar indefinidamente e além do necessário o âmbito do mesmo tratamento.

21. De facto, ao regular a consulta direta, em sede de processo executivo, pelos IGFSS, IP, e ISS, IP, a um extenso elenco de bases de dados, onde inclusive consta a base de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira, o artigo 86.º da Proposta de Lei refere o acesso a «outros registos e arquivos semelhantes». A CNPD já se pronunciou sobre disposição semelhante introduzida em leis do Orçamento de Estado anteriores, mantendo no essencial o seu entendimento.

22. Não se alcançando quais sejam os *outros registos ou arquivos semelhantes* cuja constituição e manutenção tem em vista cumprir uma função de registo no interesse público – que não correspondam aos já elencados naquela norma –, e cujo acesso pode constituir um meio idóneo para o cumprimento da função daquelas entidades públicas, a CNPD recomenda a eliminação, no n.º 1 do artigo 86.º, de tal referência, que alarga de modo indeterminado e desnecessário o tratamento de dados pessoais.

ii. A publicitação em rede aberta da lista de devedores

23. Sob a epígrafe «Medidas de transparência contributiva», o artigo 84.º da Proposta de Lei renova a imposição de divulgação de listas dos contribuintes devedores à segurança social, prevista em leis do Orçamento de Estado anteriores.

24. A CNPD tem vindo pronunciar-se sobre este tratamento de dados pessoais (cf. Pareceres n.ºs 38/2005,16/2006, 43/2016, 54/2018, 2020/4 e, por último, 2022/4), sempre sublinhando o impacto que a divulgação desta informação na Internet tem sobre a vida privada das pessoas, em termos que são manifestamente excessivos, senão mesmo desnecessários, para a finalidade visada.

25. A opção pela divulgação *online* de informação relativa a cada pessoa tem um impacto que não se esgota na finalidade dessa publicitação – que será a de dar a conhecer aos intervenientes em relações contratuais que a eventual contraparte tem atualmente dívidas à Segurança Social –, prolongando-se para o futuro. Na verdade, a informação disponibilizada na Internet permanecerá muito para além do necessário ao cumprimento da finalidade da sua publicação, numa lógica de disseminação e perpetuação da informação pessoal, sendo certo que tal contexto facilita a recolha, agregação, cruzamento e utilização subsequente dessa informação para os mais diversos fins. Com efeito, a divulgação de dados pessoais na Internet permite e potencia de modo fácil a agregação de informação sobre pessoas, designadamente o estabelecimento de perfis, os quais são suscetíveis de servir de meio de discriminação injusta das pessoas, por permitirem a sua utilização muito para além do período de tempo em que a lei considerou, de forma duvidosa, necessário estigmatizar as pessoas com dívidas à Segurança Social.

26. Em especial, tendo em conta que há meios hoje disponíveis para cumprir a mesma finalidade com muito menor impacto, evitando a perpetuação perante o público em geral da estigmatização das pessoas.

27. A CNPD volta a insistir, pelas razões expostas, que é tempo de se repensar esta norma, tendo em vista a harmonização adequada dos interesses públicos visados e os direitos fundamentais dos titulares dos dados restringidos por tal disposição, em manifesta violação do princípio da proporcionalidade.

III. Conclusões

28. Nos termos acima desenvolvidos, e recordando os riscos para os direitos fundamentais dos cidadãos associados à multiplicação de interconexões de dados pessoais entre os sistemas de informação de diferentes entidades públicas e outras entidades privadas, os quais reclamam a sua precisa delimitação no plano legislativo – em vez da mera remissão para um amplo espaço de autonomia administrativa de definição dos

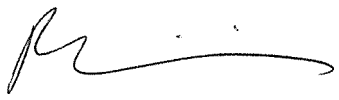
tratamentos de dados, por acordos a celebrar entre entidades administrativas e entre estas e entidades privadas discricionário,–, a CNPD recomenda:

a. a densificação do artigo 148.º da Proposta de Lei, pelo menos através da especificação das entidades públicas abrangidas e das respetivas bases de dados objeto de interconexão, em cumprimento das exigências constitucionais de precisão e clareza das restrições aos direitos, liberdades e garantias;

b. a eliminação, no n.º 1 do artigo 86.º, da referência a «outros registos e arquivos semelhantes», que alarga de modo indeterminado e desnecessário o tratamento de dados pessoais aí previsto.

29. A CNPD volta a recordar a manifesta desproporcionalidade da previsão da publicitação das listas de devedores à Segurança Social (agora no n.º 1 do artigo 84.º), recomendando a reponderação de tal previsão ou, pelo menos, a adoção de medidas mitigadoras do seu impacto, num tempo em que a evolução tecnológica disponibiliza soluções alternativas, capazes de garantir a finalidade visada, evitando a perpetuação da estigmatização das pessoas.

Aprovado na reunião de 2 de novembro de 2022



Filipa Calvão (Presidente)

A DIVISÃO DE REDAÇÃO.