

Parecer Final
Proposta de Lei n.º 109/XV/2.ª (GOV)

Relator: Deputado Rui
Vilar

Aprova o Orçamento do Estado para 2024

ÍNDICE¹

PARTE I - CONSIDERANDOS

- I.1. Apresentação sumária da iniciativa
- I.2. Cenário macroeconómico
- I.3. Avaliação dos relatórios

PARTE II - OPINIÕES DO DEPUTADO e GRUPO PARLAMENTAR

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

- IV.1. Outros anexos

¹ Em conformidade com o disposto no artigo 139.º do Regimento.

PARTE I² - CONSIDERANDOS

I.1. Apresentação sumária da iniciativa

Introdução

O Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 109/XV/2.^a, que *Aprova o Orçamento do Estado para 2024*, 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 2023, 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 26 de outubro foi realizada pela COF a audição regimental do Ministro das Finanças e, no dia 27 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 relatórios da UTAO (Relatório 15/2023: *Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2024*) e do CFP (Relatório 10/2023, de outubro: *Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2024*).

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 109/XV/2.^a encontra-se agendada para os dias 30 e 31 de outubro de 2024.

² A elaboração da parte I pode ser dispensada por deliberação da Comissão, sob proposta do relator, se não tiverem sido emitidos pareceres ou recebidos contributos sobre a iniciativa. Nesse caso, pode ser adotada a seguinte formulação: «Parte I – Não tendo sido recebidos pareceres ou contributos escritos sobre esta iniciativa, a Comissão deliberou, sob proposta do relator, nos termos do n.º 3 do artigo 139.º, dispensar a elaboração desta parte, aderindo ao conteúdo da nota técnica, que contempla já uma apresentação sumária da iniciativa e uma análise jurídica do seu objeto.»

1.2. Cenário macroeconómico

O cenário macroeconómico subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2024 (POE 2023) prevê um crescimento do PIB, em 2024, de 1,5%, em abrandamento face a 2023, que se fixou num crescimento de 2,2%.

Em 2024, o crescimento do PIB assentará sobretudo na procura interna, num contexto em que se antecipa um menor dinamismo das exportações, particularmente de bens, fruto de uma conjuntura internacional mais adversa. Com efeito, o consumo privado manterá um crescimento moderado (1,1%). Esta evolução, segundo a POE 2024, reflete uma dinâmica positiva do mercado de trabalho, o aumento da produtividade e das remunerações, bem como o impacto de um conjunto de medidas de política.

O rendimento disponível das famílias deverá crescer a um ritmo superior à taxa de inflação, enquanto o peso das remunerações no PIB situar-se-á em 47,7% (acima dos 45,5% do PIB registados em 2019).

No mesmo sentido, o crescimento do investimento (FBCF) terá uma forte aceleração para 4,1%. Este valor representa, contudo, uma revisão em baixa face ao projetado no Programa de Estabilidade (5,3%), que resulta sobretudo dos efeitos do aumento dos custos de financiamento das empresas associados à manutenção das taxas de juro em níveis elevados ao longo do ano.

O investimento público, potenciado pela execução do PRR e do PT2030 desempenhará um papel estabilizador da procura interna, com um crescimento nominal esperado de 24,2%. Em 2024, o investimento público atingirá 3,3% do PIB (o valor mais elevado desde 2011), e a percentagem financiada por fundos nacionais atingirá 67%. O crescimento do consumo público deverá situar-se em 2,3%, acima do previsto no Programa de Estabilidade (1,2%).

Em sentido oposto ao verificado na procura interna, a conjuntura internacional mais adversa irá impactar de forma significativa o contributo da procura externa líquida para o crescimento económico em 2024. Projeta-se uma desaceleração das exportações, que deverão crescer 2,5%, em linha com a procura externa dirigida (2,6%). Por outro lado, as importações terão uma aceleração, consistente com a evolução do conteúdo importado da procura final (mais 1,4 pp) A atual projeção revê em baixa o contributo da

Comissão de Orçamento e Finanças

procura externa face ao Programa de Estabilidade (de -0,1 pp para -0,3 pp), em resultado do menor crescimento das exportações.

Face à projeção subjacente ao último Programa de Estabilidade, publicado em abril deste ano, o crescimento do PIB para 2024 é revisto em baixa em 0,5 pp, refletindo um enquadramento menos favorável.

Em resposta às vicissitudes decorrentes da atual conjuntura internacional, a estratégia proposta pelo Governo elenca três eixos de ação:

- mais investimento – promover o investimento;
- melhores rendimentos – reforçar os rendimentos;
- mais futuro – proteger o futuro;

Quadro 1.7. Cenário macroeconómico 2023-2024

(milhões de euros)

| | 2022 | 2023 e | 2024 p | 2023 e | 2024 p |
|---|------|----------------------------------|--------|--|--------|
| | INE | Ministério das Finanças – OE2024 | | Ministério das Finanças – PE 2023-2027 | |
| PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %) | | | | | |
| PIB | 6,8 | 2,2 | 1,5 | 1,8 | 2,0 |
| Consumo privado | 5,6 | 1,1 | 1,1 | 0,6 | 1,3 |
| Consumo público | 1,4 | 2,0 | 2,3 | 2,6 | 1,2 |
| Investimento (FBCF) | 3,0 | 1,3 | 4,1 | 3,4 | 5,3 |
| Exportações de bens e serviços | 17,4 | 4,3 | 2,5 | 4,3 | 4,0 |
| Importações de bens e serviços | 11,1 | 1,8 | 3,2 | 3,7 | 4,1 |
| Contributos para o crescimento do PIB (p.p.) | | | | | |
| Procura interna | 4,4 | 1,0 | 1,8 | 1,6 | 2,1 |
| Procura externa líquida | 2,4 | 1,2 | -0,3 | 0,2 | -0,1 |
| Evolução dos preços (taxa de variação, %) | | | | | |
| Deflator do PIB | 5,0 | 6,9 | 2,9 | 5,7 | 3,0 |
| IHPC | 8,1 | 5,3 | 3,3 | 5,1 | 2,9 |
| IPC | 7,8 | 4,6 | 2,9 | | |
| Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %) | | | | | |
| Emprego (ótica de Contas Nacionais) | 1,5 | 1,1 | 0,4 | 0,3 | 0,5 |
| Taxa de desemprego (% da população ativa) | 6,0 | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 6,4 |
| Produtividade aparente do trabalho | 5,2 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,5 |
| Remunerações por trabalhador | 5,7 | 8,3 | 5,0 | 6,9 | 4,9 |
| Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB) | | | | | |
| Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior | -0,4 | 3,8 | 1,8 | 2,4 | 1,0 |
| Saldo da balança corrente | -1,3 | 1,4 | 0,1 | 0,4 | -0,5 |
| da qual: saldo da balança de bens e serviços | -2,4 | 1,2 | 0,9 | -0,7 | -0,5 |
| Saldo da balança de capital | 0,9 | 2,4 | 1,7 | 2,1 | 1,5 |

Notas: e = estimativa; p = previsão.

FONTES: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA E MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

O emprego deverá crescer 1,1% e 0,4% em 2023 e 2024, respetivamente, enquanto a taxa de desemprego se mantém inalterada nos 6,7% da população ativa (6% em 2022). Num contexto de abrandamento económico, mantém-se a tendência de aumento da taxa de atividade e de emprego para níveis historicamente elevados, assumindo-se que as empresas absorvem parcialmente o choque da desaceleração económica ao invés de reduzir a mão-de-obra. Esta dinâmica do mercado de trabalho terá reflexo na

evolução das remunerações por trabalhador, que deverão crescer 8,3% em 2023 e 5% em 2024, atenuando o impacto das elevadas taxas de juro e da inflação sobre o rendimento disponível.

A inflação, medida pela variação do IHPC, deverá desacelerar para 5,3% em 2023 e para 3,3% no ano seguinte. O IPC deverá abrandar de 4,6% em 2023 para 2,9% em 2024, com a diferença entre os dois índices a refletir diferenças na composição do cabaz. Esta desaceleração reflete o impacto acumulado do processo de normalização da política monetária e, em 2024, a contenção das pressões inflacionistas internas reforçada pelo desvanecimento de pressões com origem nos preços internacionais das matérias-primas energéticas, alimentares e industriais.

A capacidade líquida de financiamento da economia face ao exterior deverá aumentar em 2023 para 3,8%, reduzindo-se em 2024 para 1,8%. Esta evolução reflete um menor excedente da balança corrente (de 1,4% para 0,1%), fruto do aumento dos encargos com passivos financeiros face ao exterior e da redução do saldo da balança de bens e serviços (de 1,2% para 0,9%). A redução do excedente da balança de capital entre 2023 e 2024 (de 2,4% para 1,7%) decorre da menor entrada de fundos europeus associada à transição entre quadros comunitários. Os valores previstos para a capacidade líquida de financiamento da economia, historicamente elevados, representam uma revisão em alta face ao Programa de Estabilidade, potenciando uma redução da dívida externa líquida mais acelerada do que o antecipado.

Situação Financeira das Administrações Públicas: Contabilidade Nacional

Em 2023, o saldo orçamental das Administrações Públicas deverá situar-se em 0,8% do PIB, o maior excedente orçamental da história da democracia portuguesa.

Este valor compara com a estimativa de -0,4% do PIB incluída no Programa de Estabilidade para 2023-2027. A evolução para um excedente orçamental revela uma melhoria de 1,2 pp do PIB em relação a 2022, que beneficiou do efeito positivo do fim das medidas relacionadas com a COVID-19 e, simultaneamente, da manutenção da melhoria da atividade económica e resiliência do mercado de trabalho, que permitiram continuar a implementar medidas de apoio às famílias e empresas e a criar condições para o aumento de rendimentos, num ambiente ainda de crescimento de preços. Esta trajetória é igualmente compatível com os objetivos traçados para a redução sustentada da dívida pública.

Comissão de Orçamento e Finanças

O saldo primário deverá fixar-se em 3% do PIB em 2023, melhorando 1,4 pp do PIB, embora as expetativas traduzam um crescimento dos encargos com juros na sequência da subida das taxas de juro.

Quadro 3.1. Conta das Administrações Públicas: 2023-2024

(milhões de euros; percentagem do PIB)

| | 2023 | OE 2024 | 2023 | OE 2024 | 2024/ 2023 |
|---|------------------|----------------|-------------|-------------|---------------|
| | milhões de euros | | % do PIB | | t.v.h (%) |
| Receita corrente | 112 199 | 118 800 | 42,4 | 43,0 | 5,9 |
| Receita fiscal | 65 928 | 69 345 | 24,9 | 25,1 | 5,2 |
| Impostos s/ produção e importação | 38 047 | 41 347 | 14,4 | 15,0 | 8,7 |
| Impostos correntes s/ rendimento, património | 27 881 | 27 998 | 10,5 | 10,1 | 0,4 |
| Contribuições sociais | 32 546 | 33 987 | 12,3 | 12,3 | 4,4 |
| das quais: efetivas | 27 468 | 28 737 | 10,4 | 10,4 | 4,6 |
| Vendas | 7 940 | 8 209 | 3,0 | 3,0 | 3,4 |
| Outra receita corrente | 5 785 | 7 259 | 2,2 | 2,6 | 25,5 |
| Receita de capital | 2 858 | 4 883 | 1,1 | 1,8 | 70,9 |
| Receita total | 115 057 | 123 682 | 43,5 | 44,7 | 7,5 |
| Despesa corrente | 103 153 | 110 630 | 39,0 | 40,0 | 7,2 |
| Despesas com pessoal | 27 773 | 29 311 | 10,5 | 10,6 | 5,5 |
| Consumo intermédio | 14 450 | 15 525 | 5,5 | 5,6 | 7,4 |
| Prestações sociais | 46 819 | 49 929 | 17,7 | 18,1 | 6,6 |
| em dinheiro | 42 120 | 44 613 | 15,9 | 16,1 | 5,9 |
| em espécie | 4 698 | 5 316 | 1,8 | 1,9 | 13,2 |
| Subsídios | 2 216 | 2 059 | 0,8 | 0,7 | -7,1 |
| Juros | 5 668 | 6 270 | 2,1 | 2,3 | 10,6 |
| Outra despesa corrente | 6 228 | 7 536 | 2,4 | 2,7 | 21,0 |
| Despesa de capital | 9 713 | 12 389 | 3,7 | 4,5 | 27,5 |
| Formação bruta de capital fixo | 7 404 | 9 197 | 2,8 | 3,3 | 24,2 |
| Outra despesa de capital | 2 309 | 3 191 | 0,9 | 1,2 | 38,2 |
| Despesa total | 112 866 | 123 019 | 42,6 | 44,5 | 9,0 |
| Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento | 2 190,9 | 663,5 | 0,8 | 0,2 | |
| Saldo primário | 7 859 | 6 933 | 3,0 | 2,5 | |

FONTES: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA E MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

A diminuição do saldo orçamental em percentagem do PIB resulta de um aumento da despesa superior em 1,5 p.p. ao da receita.

A receita deverá crescer 7,5%, face a 2023, com o contributo da evolução da receita fiscal (5,2%), uma variação de 0,2 p.p. do PIB. Esta previsão resulta do efeito conjugado do crescimento dos impostos sobre a produção e a importação (8,7%), influenciado pela dissipação das medidas implementadas em 2023 para fazer face ao aumento dos preços da energia e dos bens alimentares, com o crescimento dos impostos sobre o rendimento e património (0,4%), que refletem a forte diminuição da carga fiscal no IRS, no sentido de mitigar o aumento verificado no período da crise financeira, e prossegue a contínua melhoria do rendimento e do poder de compra das famílias.

Para o comportamento favorável da receita contribui ainda o crescimento da receita de capital (70,9%), que incorpora as verbas no âmbito do PRR, e das contribuições sociais efetivas (4,6%), em linha com a evolução esperada para o emprego e para a massa

Comissão de Orçamento e Finanças

salarial, num contexto económico em que se espera que o mercado de trabalho mantenha a sua resiliência.

Principais medidas de Política Orçamental e respectivo impacto

Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental com impacto em 2024
(milhões de euros)

| Principais medidas de política orçamental com impacto em 2024 | Incremental | por memória: |
|--|---------------|----------------|
| | 2024 | 2024 |
| Receita | | |
| IVA | -388 | -4 728 |
| Redução IVA produtos alimentares (1) | 510 | -50 |
| Redução IVA bebidas na restauração | 550 | 0 |
| Redução IVA electricidade (passa: 23% para 13% - categoria específica) | -40 | 0 |
| ISP | 0 | -50 |
| Suspensão da taxa de carbono | 364 | -1 678 |
| Redução ISP | 246 | 590 |
| Outros impostos indiretos | 118 | -1 105 |
| Atualização das taxas de ISV, IMT e outros | 425 | -1 389 |
| Atualização faseada do IUC | 112 | 98 |
| Aumento imposto sobre o tabaco | 98 | 177 |
| Aumento IABA | 177 | 39 |
| IRS | 39 | -1 682 |
| IRS Jovem | -1 682 | -1 787 |
| Reforma do IRS (IME: redução de taxas, atualização de escalões) ² | 200 | -1 327 |
| Medidas fiscais Pacote + Habitação | -1 327 | -110 |
| Dedução à limitação do aumento das rendas (1) | 110 | 45 |
| Dedução à limitação do aumento das rendas (2) | -45 | -305 |
| IRC | | |
| Aprofundamento do incentivo à Capitalização das Empresas (ICE) | -305 | 175 |
| Tributações autónomas | 180 | 35 |
| Incentivo fiscal à valorização salarial | -35 | -50 |
| SIFDE, RFAI e outros (1) | -50 | -100 |
| Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes (2) | 100 | 60 |
| Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes (3) | 60 | 300 |
| Combate à fraude e evasão | 300 | 0 |
| Despesa | | |
| Despesa com pessoal | 5 284 | 6 111 |
| Valorização salarial de 52,11€ com mínimo de 3% (1) | 1 538 | 3 905 |
| Progressões e promoções (1) | 715 | 177 |
| Aumento da RMMAG | 177 | 132 |
| Recrutamento centralizado | 132 | 25 |
| Alterações a carreiras e outros | 25 | 489 |
| Prestações sociais | 489 | 3 052 |
| Pensões: atualização regular e intercalar (1) | 3 052 | 1 625 |
| Atualização do índice de apoios sociais (IAS) (1) | 2 223 | 110 |
| Aumento do abono de família (2) (3) | 110 | 320 |
| Gratuidade das creches (1) | 320 | 100 |
| Reforço das prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI, RSI) | 100 | 429 |
| Iniciativa + TP | 112 | 51 |
| Gratuidade Patro sub33 | 91 | 360 |
| Outra despesa | 128 | 145 |
| Beneficiação de juros | 624 | 581 |
| Porta 65 e Porta 65+ | 170 | 200 |
| Arrendar para Subarrendar | 10 | 41 |
| Incentivo ao abate | 5 | 128 |
| Devolução de propinas | 129 | 215 |
| Programa ANDA | 215 | 4 |
| Atualizações bolsas Ensino Superior e Complemento Alojamento | 4 | 23 |
| Reforço aos apoios ao alojamento estudantil | 23 | 14 |
| Programa Escolas | 14 | 55 |
| Revisão da despesa pública | 55 | 100 |
| Revisão da despesa pública | -300 | 0 |
| Total de medidas (impacto no saldo) | -5 532 | -10 821 |

NOTA: (1) invariante.

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

O quadro supra elenca as principais medidas de política orçamental a implementar em 2024, bem como as medidas em políticas invariantes que, embora decididas em 2023, ainda repercutem efeitos em 2024.

Do lado da receita, predominam as medidas em sede de IRS, na ordem dos -1.682 M€, entre as quais se destaca a reforma do IRS.

Na despesa, a atualização salarial da função pública deverá rondar os 715 M€, totalizando as despesas com pessoal cerca de 1.538 M€, enquanto as medidas atinentes às prestações sociais deverão ascender a 3.082 M€, com destaque para o peso que, entre estas, representa a atualização regular das pensões.

Passagem do saldo orçamental de 2023 ao saldo de 2024

Para 2024 estima-se um saldo de 0,2% do PIB, coerente com o princípio de equilíbrio das contas públicas e compatível com um conjunto significativo de medidas de política de apoio ao rendimento, de capitalização das empresas e de reforço do investimento público.

O ano de 2023 beneficiou de um cenário macroeconómico favorável às contas públicas com resultados positivos no saldo orçamental, mesmo atenuado por um conjunto de medidas de política pontuais e não recorrentes que visaram reforçar a mitigação dos efeitos da crise energética e do aumento generalizado dos preços.

Por fim, a evolução do cenário macroeconómico, em particular a desaceleração da atividade económica, não oferecerá um impulso positivo expressivo para o saldo das Administrações Públicas em 2024, mas que, mesmo conjugado com o pacote de medidas apresentado, permitirá manter um saldo equilibrado e necessário para a sustentabilidade a longo prazo das contas públicas.

Quadro 3.4. Passagem de saldos de contabilidade pública a contabilidade nacional
(milhões de euros, percentagem do PIB)

| | 2023 | 2024 | 2023 | 2024 |
|--|--------------------|--------|------------|------|
| | Orçamento | | Orçamento | |
| | (milhões de euros) | | (% do PIB) | |
| 1. Saldo das AP em contabilidade pública | 4 713 | -1 494 | 1,8 | -0,5 |
| Administração Central | 171 | 6 855 | 0,1 | 2,5 |
| Administração Regional e Local | 68 | 380 | 0,0 | 0,1 |
| Segurança Social | 4 609 | 4 981 | 1,7 | 1,8 |
| 2. Ajustamentos em Contas Nacionais | -2 522 | 2 158 | -1,0 | 0,8 |
| Impostos e contribuições | 356 | 299 | 0,1 | 0,1 |
| Garantias | 0 | -6 | 0,0 | 0,0 |
| Fundos de Pensões | -2 388 | 623 | -0,9 | 0,2 |
| Diferença entre juros pagos e devidos do Estado | 975 | 699 | 0,4 | 0,3 |
| SNS e CGA | 549 | 189 | 0,2 | 0,1 |
| Entidades Públicas Reclássificadas | 4 488 | 3 391 | 1,7 | 1,2 |
| Injeções de capital e empréstimos | -3 953 | 2 606 | -1,5 | -0,9 |
| Neutralidade dos fundos europeus | -139 | 107 | -0,1 | 0,0 |
| Outros ajustamentos | -1 312 | 160 | -0,5 | 0,1 |
| 3. Saldo das AP em contabilidade nacional (1+2) | 2 191 | 664 | 0,8 | 0,2 |
| Administração Central | 2 405 | 4 865 | -0,9 | 1,8 |
| Administração Regional e Local | 164 | 357 | -0,1 | 0,1 |
| Segurança Social | 4 760 | 5 171 | 1,8 | 1,9 |

Nota: (a) O saldo da Administração Central em contabilidade nacional parte dos limites máximos da despesa fixados em contabilidade pública para se obter uma estimativa que inclui um diferencial de 500 milhões de euros, diferindo assim do apresentado no Anexo A1.

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Trajectória da dívida pública

A dívida pública em percentagem do PIB deverá manter a trajetória de redução que se tem vindo a verificar nos últimos anos, apenas interrompida pelos efeitos da pandemia

Comissão de Orçamento e Finanças

de COVID-19. Após 112,4% em 2022 (valor inferior ao verificado no ano de início do Programa de Assistência Económica e Financeira — 2011, 114,4%), passará para um valor abaixo dos 100% já em 2024 (98,9%). Passaram 14 anos, desde 2009, para que a dívida pública atingisse um patamar inferior a 100% do PIB.

Quadro 3.5. Dívida pública

(percentagem e pontos percentuais do PIB)

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-----------------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| | OE 2024 | | | PE 2023-27 | | |
| Dívida pública consolidada | 112,4 | 103,0 | 98,9 | 113,9 | 107,5 | 103,0 |
| Variação | -12,1 | -9,4 | -4,2 | -11,5 | -6,4 | -4,5 |
| Efeito saldo primário | -1,6 | -3,0 | -2,5 | -1,6 | -1,9 | -2,6 |
| Efeito dinâmico | -11,6 | -7,4 | -2,1 | -10,9 | -5,7 | -2,5 |
| Efeito juros | 1,9 | 2,1 | 2,3 | 2,0 | 2,3 | 2,7 |
| Efeito PIB | -13,5 | -9,5 | -4,4 | -12,8 | -8,0 | -5,2 |
| Efeito Deflador do PIB | -5,6 | -7,1 | -2,8 | -5,3 | -6,1 | -3,1 |
| Efeito PIB real | -8,0 | -2,4 | -1,5 | -7,5 | -1,9 | -2,1 |
| Ajustamento défice-dívida | 1,1 | 1,0 | 0,5 | 1,0 | 1,2 | 0,5 |

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

No final de junho de 2023, os empréstimos oficiais correspondiam a 20,2% da dívida pública (22,1% do PIB), o BCE e BdP detinham na sua posse 32% da dívida pública portuguesa (35,2% do PIB) e os depósitos detidos pelas Administrações Públicas correspondiam a 8,8% da dívida das Administrações Públicas (9,7% do PIB).

As reduções do rácio da dívida previstas para 2023 e 2024 permitem assegurar o cumprimento da regra da dívida definida no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Situação financeira das administrações públicas: Contabilidade Pública

Quadro 4.1. Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública

(milhões de euros)

| | 2023 | 2024 | Var. (%) | % do PIB | |
|-----------------------------------|----------------|----------------|--------------|-------------|-------------|
| | Estimativa | Orçamento | | 2023/2022 | 2023 |
| Recetas Correntes | 110 991 | 116 900 | 5,3 | 41,9 | 42,3 |
| Impostos diretos | 31 366 | 31 530 | 0,5 | 11,8 | 11,4 |
| Impostos indiretos | 32 790 | 35 821 | 9,2 | 12,4 | 13,0 |
| Contribuições de segurança social | 29 140 | 30 558 | 4,9 | 11,0 | 11,1 |
| Outras receitas correntes | 17 450 | 18 752 | 7,5 | 6,6 | 6,8 |
| Diferenças de consolidação | 246 | 238 | | | |
| Recetas de Capital | 7 175 | 5 940 | -17,2 | 2,7 | 2,1 |
| Receta Total | 118 166 | 122 839 | 4,0 | 44,6 | 44,4 |
| Despesas Correntes | 102 710 | 110 343 | 7,4 | 38,8 | 39,9 |
| Despesas com pessoal | 26 002 | 27 606 | 6,2 | 9,8 | 10,0 |
| Aquisição de bens e serviços | 17 434 | 19 091 | 9,5 | 6,6 | 6,9 |
| Juros e outros encargos | 2 775 | 2 777 | 0,1 | 1,0 | 1,0 |
| Transferências correntes | 6 819 | 7 368 | 8,1 | 2,6 | 2,7 |
| Subsídios | 48 543 | 50 851 | 4,8 | 18,3 | 18,4 |
| Outras despesas correntes | 1 083 | 2 621 | 142,1 | 0,4 | 0,9 |
| Diferenças de consolidação | 54 | 27 | | | |
| Despesas de Capital | 10 743 | 13 992 | 30,2 | 4,1 | 5,1 |
| Investimentos | 8 098 | 11 180 | 38,1 | 3,1 | 4,0 |
| Transferências de capital | 2 191 | 2 534 | 15,7 | 0,8 | 0,9 |
| Outras despesas de capital | 230 | 278 | 20,6 | 0,1 | 0,1 |
| Diferenças de consolidação | 224 | | | | |
| Despesa Total | 113 453 | 124 334 | 9,6 | 42,9 | 45,0 |
| Saldo Global | 4 713 | -1 495 | | 1,8 | -0,5 |

Nota: Os montantes de receita e despesa apresentados encontram-se consolidados de fluxos no âmbito da Administração Central relativos à venda e aquisição de bens e serviços dentro do Programa Saúde, juros, subsídios, transferências e outros e passivos financeiros.

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Comissão de Orçamento e Finanças

Em 2024, o saldo das Administrações Públicas deverá situar-se em -1495 milhões de euros, o que compara com o excedente estimado para 2023 de 4713 milhões de euros, representando uma deterioração de 6208 milhões de euros. Esta evolução resulta de um crescimento da despesa (9,6%) superior ao da receita (4%), salientando-se as medidas de política a implementar em 2024, 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, 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 (38,1%) e despesas de capital (30,2%). De referir que o aumento verificado nas outras despesas correntes decorre do registo da dotação provisional e outras dotações centralizadas, da reserva, bem como de verbas associadas ao PRR a alocar a iniciativas de eficiência energética, modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional.

Por subsectores, estima-se um défice na Administração Central (-6855,4 milhões de euros) e na Administração Regional e Local (-379,9 milhões de euros), compensado em parte pelo saldo positivo da Segurança Social (4980,5 milhões de euros).

Receita fiscal

A receita fiscal, em 2024, deverá refletir um crescimento correspondente a 2.748,8 milhões de euros (4,8%), face à estimativa de receita para 2023, ascendendo a 60 147,6 milhões de euros. Sem prejuízo da descida em sede de IRS, este aumento deve-se tanto à evolução dos impostos diretos, 32,1 milhões de euros, como aos impostos indiretos, 2734,7 milhões de euros, de onde se destaca o imposto sobre o valor acrescentado com um contributo de 1779,5 milhões de euros para o crescimento da receita fiscal do Estado, representando cerca de 64,3% da variação total.

| | 2023 | 2024 | Variação % |
|--|-----------------|-----------------|-------------|
| Impostos Diretos | 26 716,3 | 26 748,4 | 0,1% |
| - IRS | 18 147,4 | 18 071,3 | -0,4% |
| - IRC | 8 058,2 | 8 147,7 | 1,1% |
| - Outros (Dos quais: CESE+AIMI+CSB+ASSB+CST) | 510,7 | 529,4 | 3,7% |
| Impostos Indiretos | 30 664,5 | 33 399,2 | 8,9% |
| - ISP | 2 980,6 | 3 380,6 | 13,4% |
| - IVA | 22 655,5 | 24 435,0 | 7,9% |
| - Impostos sobre veículos | 490,0 | 514,4 | 5,0% |
| - Imposto consumo tabaco | 1 479,7 | 1 696,9 | 14,7% |
| - IABA | 340,1 | 467,1 | 37,3% |
| - Imposto do selo | 1 941,0 | 2 030,4 | 4,6% |
| - Imposto único de circulação | 488,6 | 586,7 | 20,1% |
| - Outros (Dos quais: CEIF + CEFID) | 289,0 | 288,1 | -0,3% |
| Receita Fiscal do Estado | 57 380,8 | 60 147,6 | 4,8% |

Despesa fiscal

A despesa fiscal do Estado tem apresentado uma tendência crescente em termos nominais, mantendo-se entre 5,1% e 6,5% do PIB no período em análise. Não obstante a tendência nominal crescente, para 2023 prevê-se uma redução da despesa fiscal em percentagem do PIB, -0,1 pp.

Para 2024, prevê-se que a despesa fiscal do Estado ascenda a 17.795,6 milhões de euros, o que representa um aumento de 3,3%, comparativamente à despesa fiscal estimada para 2023.

Este acréscimo resulta do aumento da despesa fiscal em todos os impostos, com especial destaque para os impostos sobre o rendimento que crescem +12,9%, explicado pelo aumento dos benefícios do IRS Jovem, do SIFIDE, alteração das taxas de tributações autónomas, do incentivo fiscal à valorização salarial e regime fiscal de incentivo à capitalização de empresas. No imposto com maior despesa fiscal, o IVA, a variação da despesa fiscal é mitigada pela eliminação da política IVA zero para produtos alimentares que vigorará até dezembro de 2023.

Quadro 4.6. Despesa fiscal do Estado por Imposto

(milhões de euros; variação homóloga em percentagem)

| Imposto | Despesa fiscal em valor absoluto (milhões de euros) | | | % do total 2024(p) | VH (%) | | Contributo para a VH 2024(p) |
|--|--|-----------------|-----------------|-----------------------|--------------|-----------------|------------------------------------|
| | 2022 | 2023(e) | 2024(p) | | 2023(e)/2022 | 2024(p)/2023(e) | |
| Impostos sobre o rendimento | 3 478,7 | 3 463,4 | 3 910,7 | 22,0 | -0,4 | 12,9 | 2,6 |
| Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) | 1 934,4 | 1 999,1 | 2 229,1 | 12,5 | 3,3 | 11,5 | 1,3 |
| Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) | 1 544,3 | 1 464,2 | 1 681,7 | 9,5 | -5,2 | 14,8 | 1,3 |
| Impostos sobre a produção e importações | 12 160,8 | 13 762,1 | 13 884,2 | 78,0 | 13,2 | 0,9 | 0,7 |
| Imposto sobre Veículos (ISV) | 289,8 | 343,4 | 350,3 | 2,0 | 18,5 | 2,0 | 0,0 |
| Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) | 10 263,8 | 11 740,8 | 11 802,9 | 66,3 | 14,4 | 0,5 | 0,4 |
| Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) | 310,4 | 323,1 | 337,4 | 1,9 | 4,1 | 4,4 | 0,1 |
| Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) | 56,8 | 51,5 | 52,1 | 0,3 | -9,3 | 1,2 | 0,0 |
| Imposto sobre o Tabaco (IT) | - | - | - | - | - | - | - |
| Imposto do Selo (IS) | 1 225,5 | 1 288,0 | 1 325,3 | 7,4 | 5,1 | 2,9 | 0,2 |
| Imposto Único de Circulação (IUC) | 14,6 | 15,3 | 16,2 | 0,1 | 5,1 | 5,8 | 0,0 |
| Despesa fiscal | 15 639,4 | 17 225,5 | 17 794,9 | 100,0 | 10,1 | 3,3 | 3,3 |

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

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Receita não fiscal

Para o ano de 2024 prevê-se uma receita efetiva não fiscal de 25 182,9 milhões de euros, representando 29,2% da receita efetiva total, destacando-se os seguintes agregados:

- Nas Participações para a CGA e outras, destacam-se as contribuições para aquele subsistema, a título de quotas dos subscritores e contribuições das entidades empregadoras públicas, registando-se uma estabilização da receita apesar da redução

Comissão de Orçamento e Finanças

do número dos atuais subscritores e do facto de não haver novas entradas desde 1 de janeiro de 2006;

- Nas Taxas, multas e outras penalidades, destacam-se as propinas, as portagens, as taxas de justiça e de registo (predial, civil, comercial e automóvel), as taxas sobre seguros do INEM e as taxas incidentes sobre salário consignadas ao Fundo de Acidentes de Trabalho;
- A principal componente nos Rendimentos da propriedade respeita aos dividendos de sociedades financeiras, destacando-se os dividendos da Caixa Geral de Depósitos, S.A., e os dividendos de sociedades não financeiras recebidos pela PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), SA;
- As Transferências correntes do resto do mundo integram as provenientes de fundos europeus (2 836 milhões de euros, das quais 1860 milhões de euros no âmbito do PRR), destacando-se as recebidas pelo Fundo Ambiental (enquanto organismo intermédio, para vários projetos, como os relativos ao hidrogénio e renováveis, à eficiência energética em edifícios da administração pública, 1ª fase do Programa Vale e Eficiência e 2ª fase do Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis). Referência para o setor da Agricultura, a cargo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (enquanto organismo intermédio), pela Administração Central do Sistema de Saúde (enquanto organismo intermédio, nomeadamente para a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e Rede Nacional de Cuidados Paliativos, cuidados de saúde primários com mais respostas e para a conclusão da reforma de saúde mental e implementação da estratégia para as demências), e pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (para reforma dos sistemas de informação disponibilizados e reforma e modernização da rede de dados da saúde). Referem-se ainda as transferências da Segurança Social, sobretudo para o Instituto de Emprego e Formação Profissional e para a Caixa Geral de Aposentações;
- As receitas relativas a Vendas de bens e serviços correntes evidenciam sobretudo a componente de serviços, em especial as atividades de saúde, como os descontos para o Instituto de Proteção e Assistência na Doença – ADSE, a componente da venda de bens, em especial as relativas ao Fundo Ambiental provenientes dos leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (Protocolo de Quioto), e as rendas pela utilização de edifícios do património do Estado;
- Nas Outras receitas correntes têm particular peso os subsídios recebidos da Segurança Social, relativos a ações cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu, como os

destinados às escolas/agrupamentos de escolas no âmbito de cursos profissionais, às medidas de política pública desenvolvidas diretamente pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional ou em execução de bolsas de estudo pela Direção-Geral do Ensino Superior, para além de outro tipo de receitas previstas por um conjunto alargado de serviços, relevando as relacionadas com a recuperação de impostos;

- Na Venda de bens de investimento destaca-se a previsão da ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA, relativa a vendas a prestações à Câmara Municipal de Cascais e vendas em espécie, e OITANTE, SA, relativa a vendas de ativos imobiliários e de fundos imobiliários detidos diretamente;
- Nas Transferências de capital do resto do mundo destacam-se as provenientes de fundos europeus (3 902,4 milhões de euros, das quais 3016 milhões de euros no âmbito do PRR), relevando-se: as recebidas pelo IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, para financiar os apoios a atribuir às empresas e outras entidades (PRR, como os projetos relativos a agendas/ alianças mobilizadoras e verdes para a inovação empresarial e para a descarbonização da indústria) e para pagamento de incentivos reembolsáveis (ativos financeiros, do Fundo de Capitalização e Resiliência); no âmbito do PT2020, as destinadas ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU, em especial PRR), e ao financiamento do investimento da Infraestruturas de Portugal, S.A. (incluindo verbas do PRR para o projeto “Missing links e aumento de capacidade da rede” e áreas de acolhimento empresarial – acessibilidades rodoviárias”).
- Destacam-se ainda as transferências para o setor da Agricultura, a cargo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, e, no âmbito do PRR, para o IGeFE – Instituto de Gestão Financeira da Educação, quer como beneficiário intermédio (Centros Tecnológicos Especializados), quer como beneficiário final (Escola Digital – Transição digital na Educação), para a Secretaria-Geral da Educação e Ciência, destinados a vários projetos de transição digital nas escolas, para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (verbas não PRR), para fazer face a despesas de investimento no âmbito do funcionamento da agência, para o Metro do Porto, S.A., para financiamento das Linhas Casa da Música/Santo Ovídio e BRT, Boavista/Império, e para o Metropolitano de Lisboa, EPE, para expansão da Linha Vermelha, São Sebastião II/ Alcântara

Despesas da Administração Central

Para 2024, a despesa efetiva consolidada da Administração Central cresce 12% face à estimativa de 2023, enquanto a despesa primária evidencia um aumento de 12,3%.

O crescimento previsto na despesa efetiva primária decorre do incremento sobretudo das transferências (3,6 pp), do investimento (2,9 pp), outras despesas 38 (1,9 pp) e despesas com pessoal (1,5 pp).

Importa destacar o incremento da execução do Plano de Recuperação e Resiliência, transversal nos agrupamentos de despesa, com destaque para a execução nos agrupamentos de transferências, Investimento e aquisição de bens e serviços.

A evolução da rubrica de juros e outros encargos (8,3%) resulta, principalmente dos juros e outros encargos respeitantes à dívida pública direta do Estado, embora atenuados pelo efeito descendente dos juros suportados pelas entidades públicas reclassificadas.

Quadro 4.8. Evolução da despesa efetiva consolidada da Administração Central

(milhões de euros)

| | 2023 Estimativa | 2024 Orçamento | Varição (em %) | Contributo variação (em pp) | Por memória: PRR |
|------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Despesas com pessoal | 20 112,0 | 21 354,5 | 6,2 | 1,5 | 56,6 |
| Aquisição de bens e serviços | 13 303,6 | 14 480,8 | 8,8 | 1,4 | 648,7 |
| Juros e outros encargos | 6 664,9 | 7 214,9 | 8,3 | 0,7 | 0,0 |
| Transferências | 35 823,8 | 38 773,4 | 8,2 | 3,6 | 2 507,3 |
| Subsídios | 983,7 | 1 266,0 | 28,7 | 0,3 | 112,0 |
| Investimento | 4 774,1 | 7 174,1 | 50,3 | 2,9 | 1 653,4 |
| Outras despesas | 1 106,5 | 2 721,5 | 146,0 | 1,9 | 359,8 |
| Diferenças de consolidação | 266,1 | 27,1 | | | 8,3 |
| Despesa efetiva | 83 034,6 | 93 012,2 | 12,0 | | 5 346,0 |
| <i>em % do PIB</i> | <i>31,4</i> | <i>33,6</i> | | | |
| Despesa primária | 76 369,8 | 85 797,3 | 12,3 | 11,4 | 5 346,0 |
| <i>em % do PIB</i> | <i>28,8</i> | <i>31,0</i> | | | |
| <i>Por memória</i> | | | | | |
| Despesa corrente | 75 209,7 | 82 177,0 | | | 1 939,0 |
| Despesa Total | 219 834,3 | 235 810,3 | 7,3 | | 6 014,8 |

Nota: Os montantes apresentados encontram-se consolidados de fluxos no âmbito da Administração Central relativos a aquisição de bens e serviços dentro do Programa Saúde, juros, subsídios, transferências e ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Orçamento da Entidade Contabilística do estado

A Entidade Contabilística Estado (ECE) constitui uma das alterações introduzidas pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e representa um elemento relevante para a implementação do novo modelo de gestão das finanças públicas.

Comissão de Orçamento e Finanças

A ECE é integrada na Administração Central e releva a representação do conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado.

A ECE é constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado e integra designadamente as receitas de impostos, as responsabilidades e os ativos do Estado, consolidando numa única entidade o conjunto de operações do Estado, que atualmente já é apresentado no âmbito do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, sendo assegurado por diferentes entidades que atuam em nome do Estado.

Foi incluído no Orçamento do Estado para 2023 um primeiro exercício, utilizando-se para o efeito as classificações utilizadas pelas Entidades responsáveis pelas operações em nome do Estado.

O Despacho nº 274/2023, de S. Exa. o Ministro das Finanças, publicado em DR de 6 de janeiro, regulamenta a Entidade Contabilística Estado sendo especificadas as suas operações relevantes e as transações de gestão do Estado a serem cobertas, estabelecendo que as entidades que atuam por conta do Estado colaboram com a Direção-Geral do Orçamento na elaboração e execução do Orçamento da ECE, sendo estas responsáveis pela prestação e pela qualidade da informação.

Neste enquadramento, o Orçamento da ECE integra:

- As receitas gerais provenientes de impostos, taxas, coimas, multas, rendimentos resultantes de valores mobiliários e imobiliários, derivados da sua detenção ou alienação;
- As despesas com aplicações financeiras do Estado, encargos da dívida, dotações específicas, financiamento do setor empresarial do Estado, transferências para as demais entidades públicas, transferências que resultam de imperativos legais e vinculações externas, incluindo aquelas que se destinam a outros subsectores das administrações públicas.

Está em curso a definição dos requisitos de implementação em 2024 da solução contabilística de suporte à ECE, com a progressiva integração das verbas respeitantes a Fundos Europeus recebidas e aplicadas e dos processos contabilísticos das entidades que atuam por conta e em nome do Estado.

Administração Local e Regional

Em 2023, a Administração Regional e Local deverá apresentar, em contabilidade pública, um saldo negativo de 67,7 milhões de euros, evidenciando um agravamento de 215,2 milhões de euros face ao registado em 2022, justificado pela degradação do saldo da Administração Local em 287,4 milhões de euros e atenuado pela melhoria do saldo, prevista para a Administração Regional em 72,1 milhões de euros.

Para 2024, prevê-se um saldo orçamental positivo na Administração Regional e Local de 379,9 milhões de euros, o que representa uma melhoria em 447,6 milhões de euros face ao ano anterior, para o qual contribuirá o excedente de 474,4 milhões de euros estimado para a Administração Local, atenuado pelo défice de 94,4 milhões de euros da Administração Regional.

Quadro 4.13. Receitas e despesas da Administração Local

(milhões de euros)

| | 2022 | 2023 Estimativa | 2024 Orçamento | Taxa de Variação (%) | |
|------------------------------|-----------------|--------------------|-------------------|----------------------|-------------|
| | | | | 2023/2022 | 2024/2023 |
| Receita Efetiva | 11 313,5 | 12 358,8 | 13 937,9 | 9,2 | 12,8 |
| Receita Fiscal | 3 918,3 | 3 909,6 | 4 026,3 | -0,2 | 3,0 |
| <i>da qual:</i> | | | | | |
| IMI | 1 510,9 | 1 494,9 | 1 539,8 | -1,1 | 3,0 |
| IMT | 1 699,2 | 1 654,6 | 1 687,7 | -2,6 | 2,0 |
| Transferências | 5 418,2 | 6 262,5 | 7 624,6 | 15,6 | 21,8 |
| <i>das quais:</i> | | | | | |
| Lei das Finanças Locais | 3 302,4 | 3 408,5 | 3 993,9 | 3,2 | 17,2 |
| União Europeia | 637,1 | 798,1 | 879,4 | 25,3 | 10,2 |
| Outra Receita | 1 977,0 | 2 186,8 | 2 287,0 | 10,6 | 4,6 |
| Despesa Efetiva | 10 888,5 | 12 221,2 | 13 463,6 | 12,2 | 10,2 |
| Despesas com pessoal | 3 657,1 | 4 145,3 | 4 426,0 | 13,3 | 6,8 |
| Aquisição de bens e serviços | 2 967,5 | 3 301,4 | 3 561,4 | 11,3 | 7,9 |
| Investimento | 2 520,1 | 2 968,1 | 3 555,5 | 17,8 | 19,8 |
| Outras | 1 743,9 | 1 806,4 | 1 920,7 | 3,6 | 6,3 |
| Saldo global | 425,0 | 137,6 | 474,4 | | |

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.

FONTES: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS.

Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local

Em 2024, as transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local apresentam um crescimento de 16%, influenciadas pela Lei das Finanças Locais (17,2%), cujo incremento resulta da maior receita fiscal liquidada em 202275 e pelo Fundo de Financiamento da Descentralização (13,1%).

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.14. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local

(milhões de euros)

| | 2022 | 2023 Estimativa | 2024 Orçamento | Taxa de Variação (%) | |
|---|----------------|--------------------|-------------------|----------------------|-------------|
| | | | | 2023/2022 | 2024/2023 |
| Lei das Finanças Locais | 3 302,4 | 3 408,5 | 3 993,9 | 3,2 | 17,2 |
| Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) (a) | 2 194,8 | 2 328,1 | 2 789,5 | 6,1 | 19,8 |
| Fundo Social Municipal (FSM) | 308,2 | 215,3 | 254,4 | -30,2 | 18,2 |
| Participação no IRS (b) | 480,3 | 510,5 | 494,2 | 6,3 | -3,2 |
| Participação no IVA (b) | 42,2 | 61,3 | 106,3 | 45,5 | 73,2 |
| Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) (c) | 276,8 | 293,2 | 349,4 | 5,9 | 19,2 |
| Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) | 469,0 | 1 204,9 | 1 362,2 | 156,9 | 13,1 |
| Outras | 42,6 | 49,4 | 52,4 | 15,9 | 6,1 |
| Total | 3 814,1 | 4 662,7 | 5 908,5 | 22,3 | 16,0 |

Notas:

(a) Inclui o montante da coluna (B) 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 2024, as transferências da Administração Central destinadas à Administração Local deverão ascender a 6635,7 milhões de euros, sobretudo as provenientes da Lei das Finanças Locais (3993,9 milhões de euros) e do Fundo de Financiamento da Descentralização (1362,2 milhões de euros). Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazo, concedidos pela Administração Central a este subsetor, prevê-se que totalizem 89,8 milhões de euros.

Por outro lado, a Administração Local deverá transferir para a Administração Central um total de 165,1 milhões de euros e proceder ao pagamento de 8,8 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 63,2 milhões de euros de empréstimos de médio e longo prazo concedidos por esta última.

Receitas e Despesas da Administração Regional

Na Administração Regional estima-se para 2023 um défice orçamental de 205,3 milhões de euros, o que compara com um défice de 277,4 milhões de euros em 2022.

O desempenho orçamental previsto para 2023, face ao ano anterior, compreende um crescimento de 13% na receita e de 9,3% na despesa. A evolução da receita decorre do crescimento das transferências, em especial da União Europeia (43,8%) e da receita fiscal (11,6%).

O aumento da despesa, em 2023, está influenciado especialmente pelas despesas com pessoal (6,4%), decorrente das valorizações remuneratórias, as aquisições de bens e serviços (8,4%) e aquisição de bens de capital (22,7%) com a execução do plano de

Comissão de Orçamento e Finanças

investimentos previsto por cada região. De referir, ainda, os juros e outros encargos (16,9%), cuja evolução se relaciona com o pagamento dos juros decorrentes do empréstimo do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro por parte da RAM.

Quadro 4.15. Receitas e despesas da Administração Regional
(milhões de euros)

| | 2022 | 2023 Estimativa | 2024 Orçamento | Taxa de Variação (%) | |
|--|----------------|--------------------|-------------------|----------------------|-------------|
| | | | | 2023/2022 | 2024/2023 |
| Receita Efetiva | 2 678,3 | 3 026,0 | 3 506,6 | 13,0 | 15,9 |
| Receita Fiscal | 1 757,0 | 1 960,4 | 2 101,5 | 11,6 | 7,2 |
| Transferências | 764,4 | 902,6 | 1 234,5 | 18,1 | 36,8 |
| <i>das quais:</i> | | | | | |
| Lei das Finanças das Regiões Autónomas | 498,4 | 515,4 | 620,0 | 3,4 | 20,3 |
| União Europeia | 202,3 | 291,0 | 404,1 | 43,8 | 38,9 |
| Outra Receita | 156,8 | 163,0 | 170,6 | 3,9 | 4,7 |
| Despesa Efetiva | 2 955,7 | 3 231,3 | 3 601,0 | 9,3 | 11,4 |
| Despesa Corrente | 2 487,8 | 2 720,0 | 2 991,4 | 9,3 | 10,0 |
| <i>da qual:</i> | | | | | |
| Despesas com pessoal | 1 305,5 | 1 389,4 | 1 469,7 | 6,4 | 5,8 |
| Aquisição de bens e serviços | 666,2 | 722,3 | 800,5 | 8,4 | 10,8 |
| Juros e outros encargos | 148,1 | 173,0 | 184,8 | 16,9 | 6,8 |
| Despesa de Capital | 468,0 | 511,3 | 609,6 | 9,3 | 19,2 |
| <i>da qual:</i> | | | | | |
| Aquisição de bens de capital | 203,5 | 249,8 | 334,1 | 22,7 | 33,8 |
| Saldo global | -277,4 | -205,3 | -94,4 | | |

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional

Em 2024, as transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas, ao abrigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, totalizam 620 milhões de euros, repartidos pela Região Autónoma dos Açores (RAA) com 315,1 milhões de euros e 304,9 milhões de euros para a Região Autónoma da Madeira (RAM), representando um aumento de 104,6 milhões de euros (20,3%) face ao ano anterior.

Quadro 4.16. Transferências do Orçamento de Estado para a Administração Regional

(milhões de euros)

| | 2022 | 2023 Estimativa | 2024 Orçamento | Taxa de Variação (%) | |
|---|--------------|--------------------|-------------------|----------------------|-------------|
| | | | | 2023/2022 | 2024/2023 |
| Lei das Finanças das Regiões Autónomas | 498,4 | 515,4 | 620,0 | 3,4 | 20,3 |
| RAA | 281,2 | 288,9 | 315,1 | 2,7 | 9,1 |
| RAM | 217,2 | 226,5 | 304,9 | 4,3 | 34,6 |
| Outras | 9,4 | 22,4 | 38,8 | 138,5 | 73,0 |
| RAA | 1,6 | 0,0 | 0,0 | -100,0 | 0,0 |
| RAM | 7,8 | 22,4 | 38,8 | 188,5 | 73,0 |
| Total | 507,8 | 537,9 | 658,9 | 5,9 | 22,5 |
| RAA | 282,8 | 288,9 | 315,1 | 2,1 | 9,1 |
| RAM | 225,0 | 249,0 | 343,7 | 10,7 | 38,1 |

FONTES: 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

Segurança Social

O crescimento da atividade económica previsto para 2024 repercutir-se-á particularmente nas variáveis orçamentais mais sensíveis ao ciclo económico, nomeadamente, no crescimento da receita de contribuições sociais (5,3% face à previsão de execução para 2023) e nos níveis de rendimentos das famílias. O contexto orçamental do Sistema da Segurança Social em 2023 decorre, fundamentalmente, do combate ao impacto de taxas de inflação elevadas, processo iniciado em 2022, prevendo-se para 2023 um saldo em contabilidade pública de 4609,4 milhões de euros. Para 2024, a previsão da receita efetiva total, no montante de 40 731,7 milhões de euros, traduz-se num aumento de 1663,6 milhões de euros, face à previsão de execução para 2023. Tal resultado está influenciado, essencialmente, pelo acréscimo das contribuições no montante de 1436 milhões de euros e das transferências da Administração Central em 465,5 milhões de euros.

No que respeita à despesa efetiva, estima-se que a mesma venha a aumentar 3,8%, face à previsão de execução para 2023, atingindo um montante na ordem dos 35 751,2 milhões de euros.

No conjunto da despesa efetiva, destaca-se a despesa com pensões e complementos, que deverá atingir, em 2023, o valor de 22 118,2 milhões de euros (excluindo as pensões do Regime Substitutivo dos Bancários), representando cerca de 61,8% da despesa total efetiva, e um crescimento de 7,2%, em relação a 2023.

Para o incremento da despesa com prestações sociais contribuem, ainda, os acréscimos previstos com o abono de família (33,1%), o complemento solidário para idosos (23,6%), a prestação social para a inclusão (4,1%), o rendimento social de inserção (6,6%), os programas e prestações de ação social (17,0%) e as prestações de parentalidade (3,8%), entre outras.

Nos subsídios correntes com suporte em fundos comunitários regista-se um decréscimo de 22,1%.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.18. Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

| | OS 2023 Lei n.º 24-D/2022, de 30/12 | Prev. Exec. 2023 | OS 2024 | Variação (milhões de euros) |
|---|---|------------------|-----------------|--------------------------------|
| 1. Receitas correntes | 36 475,7 | 39 054,8 | 40 727,7 | 1 671,9 |
| Contribuições e quotas | 23 323,9 | 24 981,8 | 26 417,7 | 1 436,0 |
| Receitas de jogos sociais (SOML - Depart. de Jogos) | 205,7 | 207,2 | 224,2 | 16,9 |
| Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa a Iva Social | 1 028,5 | 1 028,5 | 1 065,1 | 36,6 |
| Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI | 145,0 | 145,0 | 147,9 | 2,9 |
| Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC | 443,2 | 443,2 | 449,0 | 5,8 |
| Adicional à Contribuição do Setor Bancário | 38,0 | 38,0 | 38,8 | 0,8 |
| Transferência do OE - Medidas Excecionais e temporárias (COVID) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Transferências do OE para cumprimento de LBS | 7 337,1 | 8 146,7 | 8 534,2 | 387,6 |
| Transferências do OE - CPN | 115,8 | 115,8 | 111,5 | -4,3 |
| Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário | 403,0 | 395,1 | 389,1 | -5,9 |
| Transferências do OE - POAFMC | 41,3 | 41,3 | 38,4 | -2,8 |
| Transferências do OE - CDFACO | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0 |
| Transferências do OE - FESSPAC | 0 | 0 | 2,0 | 2,0 |
| Transferências Administração Central - outras entidades | 374,2 | 374,5 | 394,4 | 20,0 |
| Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC | 2 153,4 | 2 276,3 | 1 967,6 | -288,8 |
| Outras receitas e transferências correntes | 879,7 | 924,5 | 906,8 | -27,8 |
| 2. Receitas de capital | 11,7 | 12,2 | 4,6 | -8,3 |
| Transferências do Orçamento de Estado | 1,4 | 1,4 | 1,2 | -2 |
| Outras receitas capital | 10,3 | 10,8 | 2,8 | -8,0 |
| 3. Total de receitas (1+2) | 36 487,4 | 39 067,1 | 40 732,3 | 1 663,6 |
| 4. Despesas correntes | 32 371,0 | 34 354,0 | 35 631,9 | 1 276,9 |
| Pensões | 20 026,7 | 20 617,5 | 22 118,2 | 1 490,7 |
| Subsistência | 2 842,4 | 2 858,5 | 3 053,1 | 194,6 |
| Invalidez | 1 208,2 | 1 220,8 | 1 276,4 | 55,6 |
| Velhice | 15 009,0 | 15 555,0 | 16 750,4 | 1 204,4 |
| Beneficiários dos Antigos Combatentes | 46,7 | 48,0 | 53,1 | 5,2 |
| Parcela de atualização extraordinária de pensões | 920,5 | 949,8 | 976,0 | 26,2 |
| Complemento excecional de pensão | 0 | 5,4 | 0 | -5,4 |
| Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário + BPM | 402,8 | 396,8 | 391,2 | -5,6 |
| Complementos de pensão - Caris | 6,6 | 5,8 | 5,2 | -0,5 |
| Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP) | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Subsídio desemprego e apoio ao emprego | 1 343,5 | 1 395,5 | 1 402,0 | 6,5 |
| Subsídio e complemento por doença | 850,7 | 892,2 | 845,4 | -46,6 |
| Abono Familiar | 898,1 | 911,5 | 1 319,1 | 327,8 |
| Garantia Infância | 73,6 | 85,6 | 104,2 | 18,7 |
| Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens | 0 | 200,5 | 6,0 | -194,5 |
| Prestações de parentalidade | 782,8 | 777,3 | 807,1 | 29,7 |
| Medidas Excecionais e temporárias (COVID) | 0 | 14,9 | 1 | -14,6 |
| Rendimento Social de Inserção | 363,7 | 339,0 | 361,3 | 22,4 |
| Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal | 31,0 | 21,8 | 26,7 | 6,9 |
| Prestação social para a inclusão e complemento | 500,7 | 595,9 | 620,5 | 124,6 |
| Outras prestações | 365,4 | 1 044,9 | 412,7 | -632,2 |
| Complemento Solidário para Idosos | 254,0 | 232,4 | 267,1 | 34,9 |
| Ação social | 2 516,1 | 2 758,9 | 3 227,4 | 468,5 |
| Administração | 411,9 | 403,2 | 439,4 | 36,3 |
| Outras despesas correntes | 1 533,1 | 1 536,8 | 1 678,9 | 142,1 |
| das quais: | | | | 0 |
| Transferências e subsídios correntes | 1 527,1 | 1 513,8 | 1 672,9 | 159,1 |
| Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social) | 2 021,0 | 2 024,4 | 1 576,7 | -447,6 |
| das quais: | | | | 0 |
| Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER | 1 862,5 | 1 865,9 | 1 425,9 | -440,0 |
| 5. Despesas de capital | 111,7 | 103,7 | 119,3 | 15,6 |
| Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-MDDAC OE) | 2,4 | 2,4 | 1,2 | -1,2 |
| Outras | 109,3 | 101,3 | 118,1 | 16,9 |
| 6. Total de despesas (4+5) | 32 482,7 | 34 457,6 | 35 751,2 | 1 268,5 |
| 7. Ativos financeiros líquidos de reembolso | -5 250,0 | -4 221,2 | -6 317,1 | -2 095,9 |
| 8. Passivos financeiros líquidos de amortização | 6 150,0 | 5 514,0 | 6 330,0 | 816,0 |
| 9. Saldo global (3-6) | 4 004,7 | 4 609,4 | 4 980,5 | 371,1 |

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Investimento Público

Investimento estruturante

O montante global dos investimentos estruturantes ultrapassa os 15 500 milhões de euros, destacando-se as áreas associadas à ação climática, transição digital e infraestruturas de saúde e educação. Estes investimentos representam uma grande parte da resposta de médio e longo prazo aos cinco grandes desafios (um transversal e quatro estratégicos) identificados nas Grandes Opções, constantes do Quadro.

As entregas de material militar ou circulante intensificar-se-ão nos próximos anos, fruto dos investimentos feitos em anos anteriores.

Quadro 4.19. Investimentos Estruturantes (Administração Central e Segurança Social): parte I

(milhões de euros)

| | 2022 | 2023 | 2024 | TOTAL projeto | Entidade Responsável | Inclui PRR |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|------------------------------|------------|
| Total | 1 259 | 3 263 | 3 838 | 15 523 | - | - |
| Boa Governação | 395 | 720 | 890 | 4 648 | - | - |
| Simplificar, uniformizar e desmaterializar o atendimento | 28 | 88 | 54 | 238 | | |
| Reformulação Atendimento Serviços Públicos | 27 | 73 | 39 | 168 | AMA, I.P. | X |
| Reforço do quadro geral de segurança | 1 | 11 | 11 | 57 | GAF PCM | X |
| Desmaterialização da faturação | 0 | 4 | 4 | 12 | AMA, I.P. | X |
| Valorizar as funções de soberania | 313 | 330 | 385 | 3 119 | | |
| Defesa (incluindo Lei de Programação Militar) | 311 | 287 | 314 | 2 907 | OGRDN Mar. Exé. F.Aér. | - |
| <i>dos quais:</i> | | | | | | |
| Aeronaves KC-390 | 148 | 107 | 154 | 992 | DGRDN | - |
| Novos Navios Patrulha | 1 | 24 | 34 | 461 | Mar. | - |
| Centro de Operações de Defesa e Plataforma Naval | 1 | 25 | 65 | 176 | Mar. | X |
| Veículos Bombeiros | | 12 | 6 | 17 | ANEPC | X |
| Embarcações GNR | | 2 | | 11 | GNR | - |
| Novos Radares ANSR | 1 | 4 | 1 | 7 | ANSR | - |
| Contas certas para a recuperação e convergência | 5 | 59 | 83 | 200 | | |
| Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública | 5 | 59 | 83 | 200 | ESPAP, I.P. | X |
| SNS mais justo e inclusivo | 49 | 243 | 368 | 1 091 | | |
| Reforma dos Sistemas de Informação e da Rede de Dados da Saúde | 2 | 100 | 92 | 380 | SPMS | X |
| Novo Hospital Central do Alentejo | 29 | 60 | 149 | 297 | ARS Alentejo, I.P. | - |
| Novo Hospital Lisboa Oriental (Equipamento e Terreno)2 | | 5 | 79 | 148 | ARS LVT, I.P. | - |
| Novo Hospital de Proximidade do Seixal | 0 | 1 | 27 | 88 | ARS LVT, I.P. | - |
| Novo Hospital de Proximidade de Sintra (equipamento) | | 12 | 14 | 26 | ARS LVT, I.P. | - |
| Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia - Espinho | 11 | 5 | | 42 | CHVNG/E, EPE | - |
| IPO de Coimbra | 4 | 24 | | 29 | IPO Coimbra, EPE | - |
| Centro Hospitalar de Setúbal | | 17 | 1 | 28 | CHS, EPE | - |
| Hospital Pediátrico de São João | 2 | | | 27 | CHUSJ, EPE | - |
| Centro de Ambulatório e Radioterapia - Tondela/Viseu | 0 | 20 | 6 | 26 | CHT/E, EPE | - |

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.20. Investimentos Estruturantes (Administração Central e Segurança Social): parte II

(milhões de euros)

| | 2022 | 2023 | 2024 | TOTAL projeto | Entidade Responsável | Inclui PRR |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|-------------------------|------------|
| Total | 1 259 | 3 263 | 3 833 | 15 523 | | |
| Alterações climáticas | 471 | 1 240 | 1 577 | 6 049 | | |
| Ferrovia e transportes públicos | 433 | 1 091 | 1 344 | 5 208 | | |
| Ferrovia 2020 | 248 | 423 | 422 | 1 808 | | |
| Corredor Internacional Sul | 98 | 112 | 128 | 557 | IP, S.A. | |
| Corredor Internacional Norte | 99 | 175 | 105 | 492 | IP, S.A. | |
| Corredor Norte-Sul 1 | 39 | 60 | 60 | 388 | IP, S.A. | |
| Corredores Complementares | 11 | 76 | 128 | 370 | IP, S.A. | |
| Expansão da rede | 153 | 460 | 717 | 2 068 | | |
| Metro do Porto (Linha Amarela e Rosa) | 98 | 213 | 115 | 512 | MdP, S.A. | |
| Metro do Porto (Linha Casa da Música - Santo Ovídio) | 4 | 41 | 167 | 397 | MdP, S.A. | X |
| BRT Boavista - Império | 1 | 58 | 5 | 64 | MdP, S.A. | X |
| Metro de Lisboa (Rato-Cais do Sodré) | 38 | 85 | 159 | 335 | MdL, EPE | |
| Metro de Lisboa (linha vermelha até Alcântara) | 1 | 25 | 137 | 409 | MdL, EPE | X |
| Metro Ligero de Superfície (Odivelas/Loures) | 1 | 10 | 97 | 258 | MdL, EPE | X |
| Sistema de Mobilidade do Mondego | 10 | 27 | 38 | 93 | MM, S.A. IP, S.A. | |
| Aquisição de frota | 32 | 209 | 205 | 1 332 | | |
| Combóis da CP | 5 | 99 | 99 | 977 | CP, EPE | |
| Metro de Lisboa | 1 | 38 | 29 | 156 | MdL, EPE | |
| Barcos da Transtejo | 11 | 36 | 30 | 90 | Transtejo, S.A. | |
| Metro do Porto | 14 | 26 | 5 | 50 | MdP, S.A. | |
| Material Circulante Mondego | 1 | 10 | 42 | 59 | MM, S.A. | |
| Agricultura Sustentável | 1 | 26 | 100 | 306 | | |
| Regadio | 1 | 26 | 100 | 306 | IFAP, I.P. EDIA, S.A. | |
| Adaptação e valorização do território | 8 | 44 | 45 | 144 | | |
| Cadastro Propriedade Rústica e Sistema Monitorização e Ocupação do Solo | 2 | 24 | 35 | 91 | DGT SGMJ | X |
| Plano de Ação Mondego Mais Seguro | 2 | 21 | 10 | 36 | APA, I.P. | |
| Remoção de Resíduos Perigosos (São Pedro da Cova) | 4 | | | 16 | CCDR N. | |
| Floresta | 13 | 34 | 21 | 187 | | |
| Aquisição de meios aéreos (DECOR) | 6 | 28 | 21 | 168 | F.Aér. | X |
| Meios de prevenção e combate a incêndios rurais | 7 | 6 | | 19 | ICNF, I.P. | X |
| Produção e distribuição de energia renovável | | 2 | 25 | 45 | | |
| Projeto Fotovoltaico de Alqueva | | 2 | 25 | 45 | EDIA, S.A. | |
| Mobilidade urbana sustentável | 0 | 12 | 0 | 12 | | |
| Viaturas elétricas (prestação de cuidados) | 0 | 12 | 0 | 12 | ARS Norte, I.P. | X |
| Valorização da faixa atlântica | 10 | 4 | 16 | 49 | | |
| Dragagens de manutenção dos portos de pesca | 4 | 4 | 1 | 18 | DGRM | |
| Alimentação artificial Costa a sul da Figueira da Foz (Cova-Gala – Costa de Lavos) | 1 | 0 | 15 | 16 | APA, I.P. | |
| Dragagens da Zona Superior da Lagoa de Óbidos | 5 | 0 | | 15 | APA, I.P. | |
| Mar | 0 | 13 | 7 | 20 | | |
| Hub Azul (inclui radares) | 0 | 13 | 7 | 20 | IPMA, I.P. | X |
| Recursos hídricos | 6 | 14 | 19 | 78 | | |
| Aproveitamento Hidroagrícola (Óbidos, Amoreira, Ceta e Algarve) | 6 | 14 | 19 | 78 | DGADR | X |

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.21. Investimentos Estruturantes (Administração Central e Segurança Social): parte III

(milhões de euros)

| | 2022 | 2023 | 2024 | TOTAL projeto | Entidade Responsável | Inclui PRR |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------------------------|------------|
| Total | 1 259 | 3 263 | 3 833 | 15 523 | - | - |
| Demografia | 37 | 193 | 293 | 1 117 | - | - |
| Envelhecimento e qualidade de vida | | 27 | 29 | 91 | | |
| Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados | | 27 | 29 | 91 | ARS Norte, I.P. | X |
| Habituação | 37 | 166 | 264 | 1 027 | | |
| Parque público de habitação a custos acessíveis | 35 | 116 | 216 | 851 | IHRU, I.P. | X |
| Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário | 2 | 50 | 48 | 176 | IHRU, I.P. | X |
| Desigualdades | 295 | 598 | 641 | 2 348 | - | - |
| Coesão Territorial | 51 | 104 | 206 | 806 | | |
| Áreas de Acolhimento Empresarial | 14 | 58 | 56 | 155 | CCDR N., C., L.V.T. e Alentejo | X |
| IP3 (troço Penacova/Lagos Azul e outros) | 2 | 0 | 20 | 147 | IP, S.A. | - |
| IC31 Castelo Branco/Monfortinho | | 1 | 1 | 45 | IP, S.A. | - |
| Missing links - Eixo Rodoviário Aveiro-Águeda | | 4 | 11 | 40 | CCDR C. | X |
| IG6 Tábua/Folhadosa | | 0 | 1 | 39 | IP, S.A. | - |
| IPB (EN259) - Santa Margarida do Sado/Ferreira do Alentejo | 0 | 0 | 13 | 38 | IP, S.A. | - |
| IPB (A26) - Aumento de Capacidade na ligação entre Sines e a A2 | 0 | 0 | 24 | 58 | IP, S.A. | X |
| IC35 - Sever do Vouga/IPS (A25) | | 0 | 1 | 52 | IP, S.A. | - |
| EN14 Maia - V. N. Famalicao | 12 | 16 | 12 | 54 | IP, S.A. | - |
| Ligações Transfronteiriças | 1 | 3 | 14 | 34 | CCDR N., Alentejo e Algarve | X |
| EN326 - Feira (A32/IC2)/Escari2/Arouca | 14 | 0 | | 28 | IP, S.A. | - |
| Ponte do Mondego (Tirantes) | | 7 | 9 | 17 | IP, S.A. | - |
| IC17 Cril - Túnel do Grito | | | 6 | 14 | IP, S.A. | - |
| Ligação da Zona Industrial de Cabeça de Porca (Felgueiras) à A11 | | 0 | 6 | 13 | IP, S.A. | X |
| Via do Tâmega - variante à EN210 (Celorico de Basto) | | 1 | 7 | 12 | IP, S.A. | X |
| Ponte 25 de Abril | 4 | 4 | | 13 | IP, S.A. | - |
| EN344 - Pampilhosa da Serra | | 1 | 11 | 12 | IP, S.A. | - |
| EN229 - IPS / Parque Empresarial do Mundão | | 1 | 10 | 11 | IP, S.A. | X |
| Ligação do Parq. de Formadiz à A3 | 3 | 2 | | 9 | IP, S.A. | - |
| IC2/EN1 Asseliceira/Freires | 1 | 6 | | 8 | IP, S.A. | - |
| EN341 Alfarelos (EN342)/Taveiro (Acesso ao Terminal Ferroviário de Alfarelos) | 0 | 0 | 4 | 7 | IP, S.A. | - |
| Educação | 244 | 488 | 414 | 1 497 | | |
| Transição Digital Educação | 217 | 230 | 251 | 883 | SGEC IGEFE, I.P. DGE IAVE | X |
| Programa Nacional para o Alojamento no Ensino Superior | 10 | 217 | 153 | 447 | AN-Erasmus+ | X |
| Residência Universitária da Universidade de Lisboa | 5 | 8 | | 14 | UL | X |
| Construção do Campus de Santiago da Universidade de Aveiro | 1 | 10 | | 12 | UA, F.P. | - |
| ES António Azeite | 1 | 1 | 0 | 38 | CPub, E.P.E. | - |
| ES João de Barros | 4 | 6 | 2 | 26 | CPub, E.P.E. | - |
| Conservatório Nacional de Lisboa | 2 | 7 | 7 | 21 | CPub, E.P.E. | - |
| ES Camões | 3 | 9 | 1 | 20 | CPub, E.P.E. | - |
| ES Gago Coutinho - Alverca | 0 | 0 | | 19 | CPub, E.P.E. | - |
| ES Monte da Caparica | 0 | 0 | | 17 | CPub, E.P.E. | - |
| Igualdade de género e combate às discriminações | 0 | 6 | 21 | 45 | | - |
| Acessibilidades 360.º | 0 | 6 | 21 | 45 | INR, I.P. | X |

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.22. Investimentos Estruturantes (Administração Central e Segurança Social): parte IV

(milhões de euros)

| | 2022 | 2023 | 2024 | TOTAL projeto | Entidade Responsável | Inclui PRR |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|------------------------------|------------|
| Total | 1 259 | 3 263 | 3 833 | 15 523 | | |
| Sociedade digital, da criatividade e da inovação | 62 | 512 | 432 | 1 361 | | |
| Digitalização do Estado | 15 | 105 | 86 | 267 | | |
| Sistemas de Informação da Justiça | 3 | 49 | 54 | 144 | IGFEI, I.P. PJ IRN, I.P. | X |
| Serviços Eletrónicos Sustentáveis | 12 | 27 | 23 | 80 | AMA, I.P. | X |
| Digitalização do Ensino Português no Estrangeiro | 0 | 19 | 2 | 21 | Camões, I.C., I.P. | X |
| Centros Operacionais do 112 | | 5 | 4 | 14 | SGMAI | X |
| Plataforma de dados abertos | | 5 | 3 | 8 | DGPJ | X |
| Cultura | 14 | 60 | 117 | 297 | | |
| Requalificação e conservação (Teatros, Museus, Monumentos e palácios do Estado) | 10 | 25 | 62 | 183 | FSPC | X |
| Redes Culturais e Transição Digital | 4 | 35 | 55 | 114 | GEPAC | X |
| Compromisso com a ciência e inovação | 14 | 308 | 145 | 567 | | |
| Centros Tecnológicos Especializados (instalação/modernização) | | 286 | 122 | 480 | IGEFE, I.P. | X |
| Instalações MIA Portugal | 5 | 6 | 13 | 24 | UC | - |
| Novas Instalações do ISCAL | | | 6 | 22 | IPL | - |
| Remodelação do Pavilhão Portugal | 1 | 7 | 4 | 15 | UL | - |
| Computação Avançada | 3 | 3 | 0 | 14 | FCT, I.P. | - |
| Centro de Valorização e Transferência de Tecnologias - ISCTE | 5 | 6 | | 12 | ISCTE - IUL, FP | - |
| Modernização da formação profissional contínua | 19 | 40 | 84 | 230 | | |
| Modernização da Oferta e dos Estab. de Ensino e da Fom. Prof. | 19 | 40 | 84 | 230 | IEFP, I.P. | X |

1 Inclui os valores de Sinalização e Telecomunicações transversais a corredores/linhas

2 Não reflete os encargos com a PPP (execução financeira e o Investimento)

Notas:

– Montantes resultantes do reporte referente ao 1º semestre de 2023

– Valores sistematizados a partir de informação reportada pelas entidades coordenadoras dos Programas Orçamentais

– Valores com IVA, quando aplicável

– Consideram-se investimentos estruturantes aqueles cujo valor seja superior a 0,01% da despesa das Administrações Públicas, e que se encontrem em contratação ou em execução, tal como previsto na alínea k) do nº 1 do artigo 75º da Lei nº151/2015, na sua redação atual

– Incluídos projetos PRR de natureza estruturante com procedimentos de contratação iniciados ou em execução

– Os valores apresentados poderão conter diferenças imateriais, resultantes de arredondamentos

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Setor Empresarial do Estado

À data de 30 de junho de 2023, o Estado detinha, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), um universo de 106 participações sociais diretas, das quais 80 assumiam uma particular importância estratégica para a prossecução do interesse público.

Quadro 4.23. Síntese evolutiva das participações do Estado

(milhões de euros)

| | 31.12.2022 | | Entradas | Saídas | 30.06.2023 | |
|--------------------|-------------|------------|----------|--------|-------------|------------|
| | Nº Empresas | Montante * | | | Nº Empresas | Montante * |
| Carteira principal | 81 | 50 529,8 | 1 | 2 | 80 | 52 167,7 |
| Carteira acessória | 27 | 104,3 | | 1 | 26 | 104,3 |

Nota: * Montante do capital social/estatutário detido pelo Estado através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

FONTE: DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS.

A variação do número de empresas da carteira principal é justificada pela criação do Centro Hospitalar Universitário de Santo António, E.P.E., por fusão do Centro Hospitalar Universitário do Porto, E.P.E. com o Hospital de Magalhães Lemos, E.P.E., nos termos do Decreto-Lei nº 7-A/2023, de 30 de janeiro.

No primeiro semestre de 2023, deixou de fazer parte da carteira acessória a participação correspondente a 3422 ações representativas do capital social da Brisa — Autoestradas de Portugal, S.A., objeto de aquisição potestativa por parte da Rubicone BidCo, S.A.

No primeiro semestre de 2023, tiveram ainda lugar várias operações que resultaram no aumento líquido, no montante de 1637,8 milhões de euros, do valor global das participações detidas pelo Estado através da DGTF. Esta variação líquida deveu-se sobretudo a operações de aumentos de capital social/estatutário em algumas empresas públicas, nomeadamente, na Infraestruturas de Portugal, S.A., na EDIA, S.A., e na Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD), assim como à redução de capital no Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), resultante da redistribuição pelos Estados-Membros, que cobriram parte da subscrição da Estónia por ocasião da correção temporária concedida.

No final de 2022 integravam, ainda, o Setor Empresarial do Estado (SEE) 13 empresas públicas em liquidação, bem como 13 fundos, dos quais quatro de capital de risco.

Dividendos pagos ao Estado pelas empresas públicas

Os dividendos pagos ao Estado pelas empresas e outras entidades públicas totalizaram, até 30 de junho de 2023, cerca de 191,4 milhões de euros, com destaque para os valores entregues pelo Banco de Portugal e pela Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.

No segundo semestre de 2023, prevê-se a entrega ao Estado de dividendos e remuneração de títulos de participação, no montante global de 593,8 milhões de euros⁸³, com destaque, neste período, para os valores entregues pela Caixa Geral de Depósitos (CGD), pela PARPÚBLICA e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Relativamente a 2024, estima-se a entrega de dividendos ao Estado no montante de 463,1 milhões de euros, correspondendo essencialmente aos valores a entregar pela CGD.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.24. Dividendos pagos e/ou a pagar em 2023 e 2024 ao Estado pelas empresas públicas e pelo Banco de Portugal

(euros)

| Entidades | Exercício de 2022 | | | | | 2024 |
|---|-------------------|-------------------|-----------------------------|--------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| | Capitais Próprios | Resultado Líquido | Dividendos Distribuídos (a) | Execução até 30.06.2023* | Estimativa 2º semestre de 2023* | Dividendos Previsionais* |
| APDL - Adm. dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo | 411 737 836 | 9 047 339 | | | 142 500 | 142 500 (b) |
| APS - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, SA | 424 315 254 | 12 701 239 | | 2 596 770 (c) | | |
| Banco de Portugal | 2 276 932 000 | 297 288 674 | 237 830 939 | 187 886 442 | | |
| Banco Português de Fomento, SA | 544 403 530 | 30 430 | | 644 635 (c) | | |
| Caixa Geral de Depósitos, SA | 8 138 517 000 | 672 289 047 | 712 653 429 | | 562 996 209 (d) | 461 167 790 |
| CP - Comboios de Portugal, EPE | -1 794 885 000 | 9 181 000 | | | | 1 782 362 |
| Docapesca - Portos e Lotas, SA | 27 064 905 | 2 946 030 | 736 508 | | 552 381 | |
| IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP | 471 395 139 | 8 166 937 | | | 5 055 113 | |
| Usnave - Estaleiros Navais, SA | 41 555 527 | 7 074 968 | 5 000 000 | 24 | | |
| Parública, SGPS, SA | 4 191 467 982 | 16 144 351 | 4 036 088 | | 25 098 351 (e) | |
| PVC - Portugal Venture Capital Initiative, SA | n.d. | n.d. | n.d. | 224 558 | | n.d. |
| Sonagi, SGPS, SA | 91 765 928 | -31 187 496 | | 62 962 (c) | | n.d. |
| The Navigator Company, SA | 1 259 707 514 | 392 538 931 | 131 632 875 | 373 | | n.d. |
| Total | | | | 191 415 784 | 593 844 533 | 463 092 652 |

Notas:

* Valores líquidos de IRC.

n.d. – Não disponível.

a) Montante total dos dividendos distribuídos (valor bruto).

b) Referente ao exercício económico de 2020.

c) Referente ao exercício económico de 2021.

d) Inclui distribuição de dividendos em numerário e em espécie.

e) Referente ao exercício económico de 2021 (22 071 285 euros) e 2022 (3 027 066 euros).

FONTE: DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS.

Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia (UE) 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 de participações 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 Europeia *Next Generation EU*.⁸⁵

No quadro seguinte indicam-se os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE registados nos anos de 2021 e 2022, os valores estimados para o ano de 2023 e a previsão para o ano de 2024.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.25. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

| | 2021 | 2022 | 2023 Estimativa | 2024 Orçamento |
|---|----------------|----------------|--------------------|-------------------|
| 1. Transferências de Portugal para a EU | 2 608,5 | 2 487,1 | 2 474,1 | 2 284,0 |
| Recursos próprios tradicionais (a) | 305,8 | 359,9 | 365,0 | 380,0 |
| Recursos próprios IVA | 315,6 | 337,6 | 354,7 | 390,5 |
| Recursos próprios RNB | 1 734,1 | 1 568,0 | 1 645,8 | 1 324,3 |
| Recursos Próprios Plástico | 167,3 | 168,1 | 167,2 | 213,7 |
| Financiamento da redução do RNB Áustria/Dinamarca/Alemanha/Holanda/Suécia | 115,2 | 113,6 | 122,4 | 133,5 |
| Diversos(b) | 49,4 | 0,1 | 16,2 | 17,5 |
| Restituições e reembolsos (c) | -8,0 | -0,3 | -109,5 | 84,3 |
| Despesas de cobrança DA (d) | 70,9 | -89,9 | 87,6 | 91,2 |
| 2. Transferências da UE para Portugal (e) | 7 908,1 | 5 634,7 | 8 728,7 | 8 104,4 |
| 2.1 PT2020 (f) | 4 153,1 | 3 321,5 | 2 712,5 | 1 340,0 |
| FEDER | 2 255,7 | 1 322,3 | 948,9 | 371,1 |
| FSE | 1 075,2 | 1 058,7 | 729,3 | 184,0 |
| Fundo de coesão | 388,9 | 469,6 | 484,5 | 115,7 |
| FLADER | 185,5 | 479,5 | 533,4 | 529,9 |
| FLAMP | 61,6 | 50,0 | 55,4 | 39,2 |
| Restituições e reembolsos(g) | -11,7 | -58,5 | -38,9 | 0,0 |
| 2.2 FEAC | 23,7 | 31,8 | 24,1 | 8,1 |
| FEAC | 23,7 | 31,8 | 24,1 | 8,1 |
| 2.3 FEOGA-Garantia/FEAGA | 860,0 | 885,2 | 883,5 | 1,5 |
| FEOGA-Garantia/FEAGA (h) | 860,0 | 885,2 | 883,5 | 1,5 |
| 2.4 Next Generation EU (MRR, DR, React e FTI) - Subvenções | 2 851,3 | 972,9 | 4 885,3 | 3 480,8 |
| Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) | 1 807,9 | 553,4 | 4 477,7 | 2 975,2 |
| Desenvolvimento Rural | 7,0 | 92,0 | 107,9 | 121,1 |
| ReactEU | 1 036,4 | 327,5 | 299,7 | 364,5 |
| 2.5 PT2030 | 0,0 | 353,9 | 263,2 | 2 497,3 |
| FEDER | 0,0 | 184,5 | 133,1 | 1 038,0 |
| FSE + (i) | 0,0 | 116,6 | 77,8 | 1 133,2 |
| Fundo de coesão | 0,0 | 46,6 | 31,1 | 139,6 |
| FLADER | 0,0 | 0,0 | 13,2 | 123,6 |
| FLAMPA | 0,0 | 3,9 | 7,0 | 45,0 |
| Fundo para a Transição Justa | 0,0 | 2,2 | 1,1 | 18,5 |
| Restituições e reembolsos (g) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.6 FEOGA-Garantia/FEAGA | 0,0 | 0,0 | 1,1 | 880,6 |
| FLAGA (j) | 0,0 | 0,0 | 1,1 | 880,6 |
| 2.7 Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração | 0,0 | 4,9 | 3,5 | 15,5 |
| FAM (k) | 0,0 | 4,9 | 3,5 | 15,5 |
| 2.8 Instrumentos Especiais | 18,0 | 44,6 | -44,6 | 0,0 |
| Fundo de solidariedade da UE | 18,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Reserva de Ajustamento ao Brexit (BAR) | 0,0 | 44,6 | 44,6 | 0,0 |
| Saldo global (2-1) | 5 299,6 | 3 157,6 | 6 254,6 | 5 820,4 |

Notas: a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia. A estimativa para 2023 depende da evolução da atividade económica e, em particular, das importações extra-comunitárias, inflando sobre o valor bruto de DA apurados e a disponibilizar à CE. b) Inclui os pagamentos de ajustamentos aos recursos próprios IVA e 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 nº 2 do artigo 9º da Decisão do Conselho nº 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. e) Tratam-se de fluxos de tesouraria, não sendo comparáveis com os valores que constam da proposta de Orçamento do Estado para 2024, 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 QREN (QFP UE 2007-2013) e PT2020 (QFP UE 2014-2020). g) Devoluções e restituições à CE no âmbito dos diversos Fundos. h) Inclui Medidas Veterinárias. Período de Programação do QFP UE 2014-2020. i) No PT2030, não está previsto Fundo do FEAC, sendo que os financiamentos dessa medida/ objetivo são integrados no FSE+. j) Inclui Medidas Veterinárias. Período de Programação do QFP UE 2021-2027 (k) Referente ao período de programação 2021-2027, tendo passado a AD&C a ser o órgão pagador ao abrigo do Decreto-Lei nº 5/2023, de 25 de janeiro.

FONTES: DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO, AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA, AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PISCAS, I.P.

Parcerias Público-privadas

No âmbito das parcerias público-privadas (PPP), em 2024, é previsto que a política orçamental continuará a ser orientada por dois princípios fundamentais:

- Assegurar a gestão e utilização eficientes dos recursos pelas Administrações Públicas, em particular no planeamento, avaliação, estruturação e lançamento de novos projetos, bem como garantir uma adequada monitorização e fiscalização dos atuais contratos, de

Comissão de Orçamento e Finanças

forma a assegurar a efetiva concretização do *value for money* dos mesmos e a minimização do risco orçamental associado a responsabilidades contingentes;

- Garantir a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazos, conduzindo os processos de negociação de contratos de PPP em vigor, a que houver lugar, de forma a que desses esforços resultem medidas consentâneas com a defesa do interesse público e mitigadoras dos riscos afetos ao setor público.

A análise tem por referência as 36 parcerias com incidência orçamental que são presentemente objeto de acompanhamento e reporte pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP). O número de parcerias aumentou, face ao ano anterior, em virtude da entrada em vigor do novo contrato para a gestão e prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais em janeiro de 2023.

O universo contratual abrangido não inclui as quatro concessões do setor portuário, cujos parceiros públicos não integram o setor institucional das Administrações Públicas, nos termos do código do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, não se incorporando portanto no processo de consolidação orçamental, não obstante serem, tal como os demais, objeto de acompanhamento e reporte pela UTAP.

Ativos e Passivos do Estado

Dívida direta do Estado

No final de 2023, o saldo da dívida direta do Estado deverá atingir 299,3 mil milhões de euros, aumentando 12,2 mil milhões de euros face ao final de 2022. A dívida após cobertura de derivados é estimada em 298,7 mil milhões de euros, refletindo os efeitos favoráveis das coberturas cambiais.

A variação anual, em torno de 4,3%, decorre maioritariamente do aumento esperado do saldo vivo dos produtos de retalho, em particular, do aumento do saldo vivo dos Certificados de Aforro (CA) em 14,7 mil milhões de euros, parcialmente compensado pela redução do saldo vivo de Certificados do Tesouro Poupança Crescimento (CTPC) e Certificados do Tesouro Poupança Valor (CTPV) em cerca de 4,2 mil milhões de euros. Para o aumento contribuirá também o aumento esperado da dívida de curto prazo em cerca de 2,1 mil milhões de euros, refletindo essencialmente o aumento do saldo de CEDIC em 5,5 mil milhões de euros e a redução do saldo de Bilhetes do Tesouro em 3,3 mil milhões de euros. Também o saldo de Obrigações do Tesouro (OT) deverá aumentar em cerca de 0,6 mil milhões de euros. No que respeita aos empréstimos no

âmbito de instrumentos da UE, está previsto o recebimento de 0,7 mil milhões de euros, que respeita ao desembolso de 0,6 mil milhões de euros previsto para o final do presente ano, que se soma ao desembolso de 109 milhões de euros realizado em fevereiro e aos 960 milhões de euros recebidos em 2021 e 2022, ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Em sentido contrário o saldo dos empréstimos associados ao Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) reduzirá 1,5 mil milhões de euros em resultado da amortização no mesmo montante do empréstimo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF). Em termos de estrutura da dívida direta do Estado, apesar da ligeira descida, as OT continuarão a representar o principal instrumento com cerca de 52,5% do saldo vivo. Com o acréscimo do saldo vivo de CA, estima-se que o peso deste instrumento aumentará para 11,5%, face aos 6,8% no final de 2022, em contrapartida da redução do peso dos Certificados do Tesouro (de 5,3% para 3,7%) e dos empréstimos do PAEF (de 17,1% para 15,9%).

Em dezembro de 2024, perspetiva-se que o saldo da dívida direta do Estado atinja 312,2 mil milhões de euros, com um crescimento de 4,3% face a 2023. A variação anual de 13 mil milhões de euros esperada em 2024 resultará essencialmente do aumento do saldo vivo de OT (10,7 mil milhões de euros). A dívida de curto prazo deverá aumentar cerca de 3 mil milhões de euros devido ao aumento do saldo de BT em 5,3 mil milhões de euros, parcialmente compensado pela redução do saldo de CEDIC em 1,8 mil milhões de euros. O saldo de dívida em moeda não euro deverá reduzir em cerca de 2,7 mil milhões de euros, refletindo a amortização da *Medium Term Note* denominada em dólares. No que respeita aos empréstimos oficiais, esperam-se desembolsos adicionais ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (1,6 mil milhões de euros).

Necessidades e fontes de financiamento do Estado

Em 2023, as necessidades brutas de financiamento do Estado deverão ascender a 56,9 mil milhões de euros. Em termos de necessidades líquidas de financiamento do Estado, prevê-se que estas totalizem 6,6 mil milhões de euros, o que representa uma redução de 2,6 mil milhões de euros face a 2022. Em contraste, as amortizações de dívida fundada serão superiores ao valor de 2022, fixando-se em 50,2 mil milhões de euros. O financiamento relativo ao Orçamento do Estado para 2023 deverá atingir os 57 mil

Comissão de Orçamento e Finanças

milhões de euros, traduzindo-se num saldo de financiamento para exercícios seguintes de 121 milhões de euros.

Para 2024, estimam-se necessidades brutas de financiamento de cerca de 55,4 mil milhões de euros. O decréscimo de 1,4 mil milhões de euros face a 2023 resulta sobretudo da redução das amortizações de dívida fundada em cerca de 6,7 mil milhões de euros, uma vez que as necessidades líquidas de financiamento do Estado deverão aumentar em cerca de 5,2 mil milhões de euros. Antecipa-se que as necessidades brutas de financiamento do Estado sejam cobertas por emissões de dívida fundada, num montante de 55,4 mil milhões de euros.

Quadro 4.28. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2022-2024
(milhões de euros)

| | 2022 | 2023(P) | 2024(P) |
|---|---------------|---------------|---------------|
| 1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO | 9 251 | 6 649 | 11 881 |
| Défice Orçamental | 5 781 | 2 248 | 5 236 |
| Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatisações) | 3 469 | 4 401 | 6 645 |
| Receita de privatisações (I) | 0 | 0 | 0 |
| 2. AMORTIZAÇÕES E AMPLIAÇÕES (Dívida Fundada) | 47 763 | 50 209 | 43 559 |
| Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro | 5 566 | 6 146 | 3 662 |
| Dívida de curto prazo em euros | 24 530 | 29 222 | 31 362 |
| Dívida de médio e longo prazo em euros | 17 409 | 14 780 | 5 373 |
| Dívida em moedas não euro | 279 | 107 | 2 714 |
| Fluxos de capital de swaps (IIq.) | 22 | 46 | 552 |
| 3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.) | 57 014 | 56 858 | 55 439 |
| 4. FONTES DE FINANCIAMENTO | 57 775 | 56 980 | 55 527 |
| Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores | 198 | 522 | 121 |
| Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano | 53 777 | 56 458 | 55 406 |
| Emissões de dívida no Período Complementar | 3 800 | 0 | 0 |
| 5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.) | 522 | 121 | 88 |
| p.m. Discrepância estatística | 240 | 0 | 0 |
| 6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada) | 55 352 | 60 258 | 55 406 |
| Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar) | 1 575 | 3 800 | 0 |
| Relativas ao Orçamento do ano | 53 777 | 56 458 | 55 406 |

Nota: (P) Previsão.

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Composição do financiamento do Estado

Em 2023, as emissões de CA representam a principal fonte de financiamento, num montante líquido de 14,7 mil milhões de euros, mais do que compensando o financiamento líquido negativo através de CT no montante de cerca de 4,2 mil milhões de euros. Por seu turno, as emissões líquidas de CEDIC deverão ascender a 5,5 mil milhões de euros. Prevê-se que as OT apresentem um financiamento líquido negativo de 1,7 milhões de euros assim como os BT, com financiamento líquido negativo de 3,3 mil milhões de euros. O desembolso ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência deverá totalizar 0,7 mil milhões de euros, o que não será suficiente para compensar o financiamento líquido negativo de 1,5 mil milhões dos empréstimos do MEEF.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.29. Composição do financiamento do Estado em 2023

(dívida fundada ao valor de encaixe – ano civil; milhões de euros)

| | Emissão | Amortização | Líquido |
|--|---------------|---------------|---------------|
| DÍVIDA EURO | 60 183 | 50 148 | 10 035 |
| CA - Certificados de Aforro | 16 567 | 1 901 | 14 665 |
| CT - Certificados do Tesouro | 90 | 4 245 | -4 155 |
| CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP | 26 296 | 20 826 | 5 471 |
| CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP | 0 | 83 | -83 |
| BT - Bilhetes do Tesouro | 4 413 | 7 727 | -3 315 |
| OT - taxa fixa | 11 512 | 13 162 | -1 650 |
| OTRV | 0 | 0 | 0 |
| FEEF | 0 | 0 | 0 |
| MEEF | 0 | 1 500 | -1 500 |
| SURE | 0 | 0 | 0 |
| PRR | 688 | 0 | 688 |
| Outra Dívida curto prazo | 578 | 668 | -91 |
| Outra Dívida longo prazo | 39 | 34 | 5 |
| DÍVIDA NÃO EURO | 0 | 107 | -107 |
| FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.) | 0 | -46 | 46 |
| TOTAL | 60 183 | 50 209 | 9 974 |

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Em 2024, o financiamento deverá ser maioritariamente assegurado por via de emissões líquidas de OT, num montante de 9,0 mil milhões de euros. Também o saldo de BT deverá aumentar 5,3 mil milhões de euros. Esperam-se ainda contributos positivos dos desembolsos ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência, em montantes em torno de 1,6 mil milhões de euros. Em sentido contrário, a dívida denominada em moedas não euro e os CEDIC representarão financiamento líquido negativo em 2,7 mil milhões de euros e 2,2 mil milhões de euros, respetivamente.

I.3. Avaliação dos relatórios

Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 10/2023 - Análise da Proposta de Orçamento do Estado

Destacamos os seguintes aspetos da análise do CFP à POE 2024:

- Para 2024, o Governo prevê a obtenção de um excedente orçamental de 0,2% do PIB, o que traduz uma deterioração do saldo em 0,6 p.p. do PIB face a 2023. Essa deterioração é o reflexo combinado da desaceleração económica prevista (de uma taxa de crescimento económico real de 2,1% em 2023 para 1,5% em 2024) e das opções de política orçamental contidas na proposta de lei de Orçamento do Estado em análise.
- A previsão de saldos orçamentais excedentários em dois anos consecutivos surge como uma excentricidade na história económica do país e suscita inéditas interrogações sobre a orientação a dar à política orçamental. Não se antecipando por ora uma recessão, estando a economia a crescer e a operar com baixos níveis de desemprego, com inflação elevada e com um PIB acima do potencial, o que está em causa é saber

Comissão de Orçamento e Finanças

se se deve estimular mais a procura agregada (ou seja, atuando de forma pró-cíclica) ou se se deve conter o expansionismo orçamental, melhorando o saldo. De alguns estudos resulta evidência que a política orçamental apresenta, em regra, um enviesamento de pró-ciclicidade, ou seja, ela tende a ser expansionista nos momentos bons do ciclo económico e restritiva nos períodos maus (sobre o assunto Larch *et al.* 2020). A análise à proposta de OE aponta para uma postura orçamental que se pode considerar neutra, quer para 2023 quer para 2024. Em termos gerais, dir-se-á que o sentido final desta postura refletirá a opção política de ponderar as medidas de política consideradas necessárias (e.g. despesa primária estrutural associada às diversas políticas públicas) e o seu impacto em termos de desempenho orçamental (no caso, um excedente maior ou menor).

- Discute-se, por outro lado, “o que fazer aos excedentes orçamentais” esperados nestes dois anos. Garantir uma atuação contra-cíclica nas fases negativas da economia – não apenas pela ação dos estabilizadores automáticos, mas também pela implementação de medidas discricionárias de resposta às crises – pode estar dependente da criação, nos momentos ‘bons’ da economia, de algumas ‘almofadas’ financeiras que sirvam para apoiar a resposta aos maus momentos. Estas almofadas financeiras podem assumir natureza diferente: i) Fundos de estabilização macroeconómica (fundos ‘rainy day’); ii) Reservas ou depósitos de liquidez; iii) Fundos de investimento estratégico, etc.

Note-se, contudo, que a presença de níveis elevados de dívida pública pode limitar a capacidade de adoção de medidas contra-cíclicas nos períodos maus da economia: nestas alturas, os governos estarão sobretudo preocupados em garantir que a dinâmica da dívida, já de si elevada, não se torne então explosiva, e com isso podem até ser obrigados a adotar medidas (pró-cíclicas) de ajustamento orçamental. Por sua vez, a capacidade dos governos para, de forma preventiva, criarem as tais almofadas de proteção nos períodos bons da economia depende, de igual modo, do nível da dívida pública. Para países com níveis elevados de dívida, a almofada financeira principal e prioritária, para melhor se enfrentar os momentos maus, poderá significar reduzi-la, pelo menos enquanto for considerada excessiva.

- O artigo 21.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) consagra este entendimento ao dispor que “1 - Os excedentes da execução orçamental são usados preferencialmente na: a) Amortização da dívida pública, enquanto se verificar o incumprimento do limite da dívida pública prevista no n.º 1 do artigo 25.º1; b) Constituição de uma reserva de estabilização, destinada a desempenhar uma função anticíclica em contextos de recessão económica, quando se verificar o cumprimento do

limite referido na alínea anterior.” Por conseguinte, o cumprimento estrito desta disposição legal obriga a que necessariamente qualquer excedente orçamental seja canalizado para a redução da dívida pública, enquanto considerada excessiva. Só depois haverá espaço orçamental para a criação de uma almofada financeira de estabilização. Por sua vez, o n.º 2 deste mesmo artigo da LEO determina que “Os excedentes anuais do sistema previdencial revertem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.” Na verdade, no respeito pelo disposto neste preceito da LEO e também na Lei de Bases da Segurança Social, a parte do excedente apurado – desde logo numa base de caixa – que seja atribuível ao subsistema previdencial deverá ser *prima facie* canalizado para o FEFSS (fundo cujo objetivo é o de contribuir para a sustentabilidade de longo prazo da segurança social). Em suma, a afetação de excedentes orçamentais é matéria entre nós, há já vários anos, regulada na lei, quer na LEO quer na Lei de Bases da Segurança Social, aliás ambas leis de valor reforçado.

- “O que fazer aos excedentes” pressupõe a sua existência – a discussão em si é um dado novo e positivo entre nós. Todavia, o excedente previsto para 2024 é modesto. Ao contrário dos anos anteriores, antevê-se o fim do ‘dividendo inflacionista’ que até aqui impulsionou a receita fiscal, favorecendo as contas públicas (o saldo e a dívida). Em caso de materialização dos riscos descendentes, o excedente pode não se concretizar ou o cumprimento da meta de 0,2% do PIB pode levar a uma execução orçamental constrangida – e.g. níveis de investimento público aquém do previsto ou limites demasiado apertados à disponibilização de fundos – com impacto no funcionamento dos serviços públicos no curto e no médio prazo.

- A capacidade para criar um espaço orçamental sólido que permita essa gestão cíclica da política orçamental reflete, por fim, a capacidade de combinar, de forma virtuosa, políticas estruturais orientadas para o crescimento económico (hoje também associadas a objetivos transversais de sustentabilidade ambiental e social) com políticas de melhoria institucional acomodáticas das primeiras. Entre nós, tarda em concretizar a reforma do sistema orçamental em articulação com a (tão almejada) reforma da Administração Pública. O Relatório da POE/2024 acolhe algumas inovações de natureza temática, em linha com as tendências mundiais e europeias nesta matéria. Trata-se da orçamentação verde e da perspetiva climática no orçamento, do anúncio de um novo modelo de revisão da despesa pública, do orçamento com perspetiva de género e do orçamento com perspetiva sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Todavia, falta fazer o essencial: instrumentos de

verdadeira programação da despesa que permitam fazer refletir a necessidade e a prioridade da mesma na realização quer das diversas políticas setoriais quer dos objetivos transversais de sustentabilidade, orientados para um crescimento económico mais ambicioso e inclusivo.

**Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) n.º 15/2023 –
Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2024**

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

- 1. Há muitas características estruturais do processo legislativo orçamental que precisam ser revistas no futuro próximo.** Sem esgotar o tema, até porque a UTAO concluiu há pouco tempo um estudo muito aprofundado sobre o mesmo (Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março), merecem reflexão coletiva dois traços. Um deles é a profusão de artigos na proposta de lei absolutamente supérfluos face à finalidade indispensável de uma lei orçamental para o ano seguinte, que é autorizar as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social a realizar despesa até aos tetos fixados pelo Parlamento nos mapas contabilísticos anexos à lei, tetos esses compatíveis com as regras de disciplina orçamental, as previsões de receita não-financeira e os tetos de endividamento também fixados pela AR. O segundo traço que sempre domina as POE e as propostas de alteração na apreciação parlamentar são as abundantes medidas de política para o curto prazo. Salvo raras e honrosas exceções, não são acompanhadas de fundamentação técnica nem metas extraorçamentais que viabilizem a avaliação posterior da sua eficácia. O debate coletivo confunde resultados esperados com impactos orçamentais esperados e não se interessa por debater seriamente a prestação de contas após a execução.
- 2. Desde 2012, Portugal progrediu imenso na correção de vários desequilíbrios macroeconómicos importantes acumulados durante décadas.** Ainda antes do primeiro choque petrolífero, a economia portuguesa foi registando sucessivos défices e endividamentos na conta pública, défices na conta externa e posições devedoras no património financeiros dos residentes face aos agentes não residentes e, em várias épocas, desemprego bem acima dos níveis naturais e inflação elevada. Considerando a evolução acontecida a partir de 2012, pode afirmar-se que a grave crise económica que o país viveu no

início da década passada foi um acontecimento impactante a ponto de ter mudado a marcha dos indicadores comumente utilizados para medir os equilíbrios nas finanças públicas, na frente interna e na frente externa.

3. O capítulo olha para quatro indicadores de finanças públicas e em todos as melhorias são notáveis. É um facto tanto em termos absolutos como em comparação com as demais economias europeias.

(i) **Saldo Orçamental** — Foram recorrentes os défices orçamentais nos últimos 46 anos. Após o saldo mínimo histórico¹ de – 11,4% alcançado em 2010, a tendência foi de melhoria clara. A partir de 2018 *inclusive*, o saldo em percentagem do PIB ultrapassou a média da AE e acima desta se tem mantido até à data. Chegou a 2022 com uma posição equilibrada (– 0,4% na base AMECO)² e em 8.º lugar na lista ordenada dos EM da UE com maior saldo orçamental. As previsões da Primavera da CE apontam para estabilização à volta de – 0,1% em 2023 e 2024, o 4.º lugar na classificação da UE. A POE/2024, elaborada posteriormente e, portanto, com mais informação, prevê um progresso ainda maior (+ 0,8% em 2023 e + 0,2% em 2024).

(ii) **Saldo Estrutural** — A correção tem sido assinalável, embora não seja tão positiva quanto no saldo orçamental. Do mínimo da série em 2010, – 8,4% do produto potencial e penúltimo lugar na classificação da UE, chegou a – 0,8% em 2022, com perspetiva de manutenção nos dois anos seguintes (6.º lugar entre os EM, *ex æquo* com o Luxemburgo). Deve notar-se, porém, que ainda não houve um ano em que o saldo estrutural superasse o Objetivo de Médio Prazo. Este foi fixado em 0,0% do PIB potencial no triénio 2020–22.

(iii) **Dívida Pública (conceito de Maastricht)** — A série anual começa em 1995 e, até 2003, exhibe um peso muito próximo do limiar de 60% do PIB fixado no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Desde então, subiu sempre até 132,9% em 2014. As correções iniciam-se com alguma expressão em 2017, trazendo o rácio para 113,9% em 2022, prevendo a CE na Primavera passada que o progresso se prolongue nos dois anos seguintes, para atingir 103,1% em 2024. Ainda assim, importa notar que em 2022 havia 24 EM com um menor peso da dívida pública (num total de 27 países); 21 abaixo de 100% e 14 abaixo de 60%.

(iv) **Classificação da qualidade da dívida pública de longo prazo** — Após a queda vertiginosa nas escalas das quatro maiores agências avaliadoras para níveis de qualidade especulativa (vulgo “lixo”) no início da década passada, Portugal passou dez

anos em melhorias sucessivas nas avaliações. Atualmente, duas agências classificam como Boa a qualidade das obrigações de longo prazo e duas outras atribuem-lhe notas de Qualidade Média. É, à data, a oitava dívida soberana com a notação mais baixa.

4. **O progresso nos indicadores de equilíbrio interno desde a grave crise económica de 2009 a 2013 é notável.** A economia portuguesa vive desde 2017 em situação próxima da taxa natural de desemprego e, com exceção de 2022 (e previsivelmente dos dois anos seguintes), compatibilizou o pleno emprego com estabilidade de preços. Este progresso compara favoravelmente com os universos da AE e da UE, sobretudo nos casos das taxas de desemprego e ainda na magnitude dos desvios entre a taxa observada e a taxa natural. O choque inflacionista teve origem externa, mas encontra-se hoje completamente disseminado pelas cadeias de valor domésticas em quase todas as fileiras.
5. **O registo nos indicadores de equilíbrio externo é igualmente assinalável, sobretudo no de curto prazo.** Portugal somou necessidades sucessivas de financiamento externo ao longo de muitos anos e, por isso, chegou a uma Posição Líquida de Investimento Internacional (PLII) de – 123,8% do PIB em 2014. De então até à contemporaneidade, a tendência é claramente de melhoria, com oscilações pequenas, registando – 83,6% no final de 2022. Contudo, trata-se de um peso ainda demasiado negativo e distante do equilíbrio de longo prazo. Em termos de fluxos de bens, serviços, rendimentos e capitais, a história é parecida, mas os níveis atingidos nos últimos anos correspondem a situações de equilíbrio de curto prazo. Após o défice colossal de 11,0% do PIB na balança corrente e de capital em 2008, houve uma correção hercúlea nos cinco anos seguintes, para chegar a + 2,6% em 2013. Para a frente, os saldos anuais permaneceram positivos, embora cada vez menores, com as exceções de défices próximos de zero em 2020 (– 0,2%) e 2022 (– 0,4%).
6. **Identificados os progressos, importa tomar consciência da importância de manter os indicadores destes três equilíbrios sob atenção.** Em particular, a política económica portuguesa precisa reforçar o progresso nos indicadores Saldo Estrutural, Dívida Pública e PLII, sem deixar a balança corrente e de capital resvalar continuamente para território negativo. Portugal nunca teve função orçamental de estabilização eficaz por causa da sucessão de défices e acumulação de dívida. Os progressos entretanto realizados permitem acalantar a esperança de haver financiamento antecipado para viabilizar futuras intervenções estabilizadoras sem comprometer o saldo estrutural nem criar risco

adicional de taxa de juro. Para este desiderato, é necessário reforçar os ganhos no saldo estrutural e no rácio da dívida pública. Convém lembrar que ainda não aconteceu um único ano de redução no valor nominal da dívida. Na frente externa, há que dar atenção aos próximos saldos da balança e porventura estabelecer um calendário credível de médio prazo para redução da PLII em percentagem do PIB.

- 7. Feito este ponto de situação quando aos três equilíbrios macroeconómicos essenciais, há uma reflexão coletiva de fundo que a sociedade precisa fazer acerca da orientação da política económica em geral no médio prazo.** Porventura desde a primeira vez em que há memória entre as gerações vivas, o País não precisa passar novamente pelos ritmos de “stop-and-go” que viveu entre os anos 70 e os anos 2000 nem pela preocupação dominante e asfíxiante da consolidação orçamental que se instalou a partir de 2000. O ponto de partida neste momento para pensar a política económica em geral e várias outras políticas públicas é qualitativamente diferente. A disciplina orçamental, *i.e.*, a necessidade de ter a restrição de sustentabilidade das finanças públicas assegurada é doravante compatível com um leque mais amplo e estimulante de opções de política.
- 8. Nestas condições, convém a sociedade e o poder político debruçarem a sua atenção sobre alguns desafios estruturais que impendem sobre o modelo de especialização produtiva do País e a qualidade dos serviços coletivos prestados aos cidadãos e às empresas.** Durante o período de 50 dias em que as escolhas orçamentais para o próximo ano são discutidas, há uma maior exposição mediática das pessoas ao estado da economia e dos serviços públicos, apesar de o processo legislativo orçamental não ser, de longe, o melhor ambiente institucional para se pensar e agir estrategicamente a médio prazo. Sem pretender esgotar o tema, o próximo capítulo providencia alimento para esta reflexão.
- 9. Com responsabilidade financeira, o País pode doravante pensar a qualidade das suas escolhas políticas num quadro mais amplo de opções.** A situação a que se chega em 2023 permite respirar sem a pressão de consolidar. Com contas públicas equilibradas, mercado de trabalho equilibrado e contas externas equilibradas, está criado um conjunto único de condições em democracia para que os cidadãos e os seus representantes políticos possam ser mais exigentes em matéria de desenvolvimento económico. Todos se

sacrificaram muito para aqui chegar. A responsabilidade financeira permanecerá indispensável para não estragar os alicerces que foram restaurados. Deste modo, está aberto o caminho para pensar Portugal a médio e longo prazos e agir em conformidade.

10. Com evidência internacional e a lente do tempo longo, este capítulo passa em revista alguns dos principais desafios estruturais que se colocam à política económica em geral, e à política orçamental em particular.

Apresenta evidência bastante de crescimento económico anémico, índices reduzidos de produtividade e salários baixos. Os bons exemplos de subida nas cadeias de valor internacionais são ainda escassos e insuficientemente disseminados pelo tecido produtivo nacional. Persiste há muitos anos um desfasamento entre as qualificações da mão-de-obra residente e as qualificações procuradas pelas empresas e pelas Administrações Públicas. A economia persevera amarrada a demasiadas atividades intensivas em trabalho pouco diferenciado e precário, bem como em atividades pelas quais a procura existente não pode ou não está disposta a pagar substancialmente mais por cada hora trabalhada. A ausência de perspetivas de alteração destes desafios leva simultaneamente à emigração de trabalhadores diferenciados e à ineficácia da educação como elevador social. A qualidade do desenvolvimento depende também da qualidade das instituições. As regras que moldam o modo como os Orçamentos do Estado são preparados debatidos, negociados e votados são uma instituição coletiva. As enormes debilidades estudadas pela UTAO constituem uma externalidade negativa para a mudança no modelo de desenvolvimento português. A superação dos desafios exige mudanças de comportamento dos agentes privados, mas também nos instrumentos de política económica no sentido lato.

11. A política económica está, pois, numa encruzilhada. Reuniu, finalmente, os requisitos macroeconómicos certos para otimizar o impacto das suas medidas. Não há mais a desculpa da falta de financiamento para adiar as medidas certas. Claro que os recursos continuarão a ser finitos e a responsabilidade financeira significa não esquecer esta verdade elementar. Mas o triplo equilíbrio macroeconómico ajudará muito a trazer racionalidade microeconómica para a gestão das organizações públicas e a montagem, em concreto, de medidas de política nas várias áreas da governação. Uma coisa são os equilíbrios macroeconómicos e outra são os indicadores de qualidade de vida ou

desenvolvimento. Os primeiros são uma restrição que deve ser respeitada e cujo cumprimento facilita as intervenções públicas e privadas em prol do bem-estar. Este capítulo, sem ser exaustivo, mostra que o ponto de partida para 2024 e anos seguintes tem, de facto, fragilidades estruturais importantes na sustentação do bem-estar. A política económica pode agarrar esta oportunidade única para alavancar a reforma no modelo de especialização produtiva ou conformar-se em fazer mais do mesmo esperando em vão que os resultados sejam diferentes. É, de facto, uma encruzilhada e todos os cidadãos e agentes políticos contam para fazer esta escolha. É preciso tempo para pensar, tempo para decidir, tempo para executar, tempo para avaliar e tempo para voltar a decidir em conformidade. O excesso de protagonismo que as regras do jogo orçamental conferem aos meses de outubro e novembro não ajuda, certamente, a usar bem estes tempos.

12. **A taxa de inflação, aferida pelo IHPC, foi revista em alta em 0,2 p.p. e 0,4 p.p. para 2023 e 2024, atingindo 5,3% e 3,3%, respetivamente.** A revisão em alta do indicador de preços agregados para 2023 estará associada a fatores internos e ao impacto do desfasamento da subida do preço das importações no ano anterior.
13. **O cenário macroeconómico da POE/2024 prevê um aumento percentual do emprego em 2024, próximo do acréscimo percentual da população ativa.** Esta conjugação de previsões determina a estabilização da taxa de desemprego em 6,7%.
14. **O investimento público, líquido de amortizações, é negativo desde o ano 2012, o que significa que o investimento público não tem sido suficiente para repor o desgaste das infraestruturas e dos equipamentos.** Para a economia portuguesa como um todo, a FBCF líquida baixou no início do século e voltou a descer após 2010, tendo alguns registos de FBCF líquida negativa.
15. **A diminuição da receita por via da adoção de novas medidas em sede de IRS é parcialmente compensada por medidas que aumentam a receita de impostos indiretos.** Aquela diminuição permanente está avaliada pelo MF em 1582 M€ (- 0,57% do PIB). A tributação indireta poderá render 425 M€, a partir de agravamentos fiscais em vários tributos e da dinâmica da procura antecipada pelo previsor. Estão previstos os seguintes acréscimo de coleta: 177 M€ no imposto sobre o tabaco, 98 M€ decorrente da atualização faseada do IUC, 39 M€ no IABA e 112 M€ noutros impostos.

- 16. As novas medidas permanentes de política apontam para um reforço nas prestações sociais em 558 M€ (0,20% do PIB).** Importa ter em conta que só o efeito carreado de medidas antigas e permanentes elevarão os encargos com prestações sociais em 2524 M€ (0,91% do PIB). Informa-se que a adoção das novas medidas permanentes ocorre em simultâneo com a diminuição prevista, para 2024, dos encargos com medidas transitórias do pacote inflação que incidiram sobre as prestações sociais.
- 17. A POE prevê uma redução de 2,6 mil M€ (1,1 p.p. do PIB) no esforço financeiro com o conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e implementação do PRR, gerando um efeito de base que beneficia a evolução orçamental no biénio 2023–2024.** O impacto previsional conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e PRR vale 2,2% do PIB (5,7 mil M€) em 2023 e 1,1% do PIB (3 mil M€) em 2024. A redução de 1,1 p.p. do PIB (2,6 mil M€) no esforço financeiro com estas medidas contribui para a melhoria do saldo orçamental no biénio 2023–2024.
- Em 2023, o impacto estimado das medidas transitórias no saldo totaliza 5,7 M€ (2,2% do PIB), repartido entre as medidas de mitigação da inflação (5,2 mil M€; 2,0% do PIB), as medidas COVID-19 (371 M€) e as medidas do PRR (202 M€);
 - Em 2024, este impacto conjunto reduz-se 2,6 mil M€ (1,1 p.p. do PIB), para 3,0 mil M€ (1,0 % do PIB), traduzindo, sobretudo, o financiamento das medidas da inflação (2,8 mil M€; 1,0% do PIB), uma vez que as medidas COVID são completamente retiradas e o PRR (313 M€) é quase inteiramente financiado por subvenções do mecanismo *NextGenerationEU*.
- 18. A informação disponível sobre o impacto do PRR nas finanças públicas portuguesas é escassa, dispersa e pouco transparente.** A informação disponibilizada pela estrutura de missão “Recuperar Portugal” refere-se a montantes contratualizados, mas não reporta o impacto na execução orçamental, nem permite apurar, por exemplo, o peso do PRR no investimento público, nem tampouco o impacto por medida. Também não permite construir uma conta do PRR, onde se possa comparar a receita com a despesa que financiou, ou o programado com o executado. A UTAO tem feito um esforço significativo para apurar estes efeitos, ao longo das execuções orçamentais de 2022 e 2023 e no encerramento de contas de 2022. No entanto, trata-se de uma estimativa realizada por uma entidade independente e com acesso a muito

menos informação que o Governo, salientando-se a importância deste tipo de informação ser disponibilizada pelas entidades do MF, à semelhança do que tem sucedido com os pacotes COVID-19 e Inflação.

19. **A POE/2024 reviu fortemente em alta o objetivo do saldo orçamental para 2023: + 3,1 M€ (+ 1,2 p.p. do PIB) face à meta do PE/2023–27.** Face à primeira meta, a do OE saído da aprovação na AR, a revisão é de -0,9% do PIB para +0,8% do PIB. Voltando à comparação com o planeamento do PE, é possível afirmar o seguinte. O novo objetivo para 2023 resulta maioritariamente da projeção de um nível de despesa inferior ao projetado no PE/2023–27 (em 2,4 mil M€) e, em menor escala, do aumento da previsão da receita (+ 749 M€). As receitas de impostos diretos (1249 M€) e contribuições sociais (1244 M€) registam as maiores revisões nominais (em alta), refletindo a evolução mais favorável do que o antecipado no mercado de emprego. O investimento público foi revisto em baixa (em 934 €), o que é justificado apenas parcialmente (387 M€) pelo atraso na implementação do PRR.
20. **A evolução orçamental em 2024 é fortemente marcada pela dimensão do efeito negativo das medidas permanentes (antigas e novas) e este é compensado pela redução de impacto das medidas transitórias e pelo incremento da receita fiscal.** A evolução do saldo orçamental entre 2023 e 2024 resulta de efeitos de sinal contrário. Em sentido positivo, a diminuição dos estímulos orçamentais respeitantes a medidas transitórias (pacotes COVID-19 e inflação) e a evolução favorável da receita fiscal impulsionam a melhoria do saldo. Em sentido inverso, evidencia-se a despesa permanente, repartida entre o efeito de inércia de agravamento da despesa pública, respeitante às medidas de política legisladas anteriormente, e a adoção novas medidas de política. A retirada dos estímulos orçamentais respeitantes às medidas transitórias de mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia é quase absorvida pelo efeito da adoção de novas medidas de efeito permanente. Em termos conceptuais, assiste-se à troca de despesa transitória por despesa permanente (no valor de 2,3 mil M€, ou seja 0,8% do PIB). As medidas antigas são largamente impulsionadas pelo aumento permanente de pensões e, no ano de 2024, suportadas pelo incremento da receita fiscal. Esta componente da receita assenta na evolução das suas bases macroeconómicas, particularmente o consumo privado (no caso dos impostos indiretos), remunerações e nível de

emprego (impostos diretos e contribuições sociais), encontrando-se sujeita aos riscos descendentes do cenário macroeconómico.

21. 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/2024, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, face ao cenário central. Este efeito pode ocorrer por via do menor desempenho do consumo interno ou da desaceleração mais acentuada nas economias dos principais parceiros, ou ainda pela conjugação destes dois fatores. Deve notar-se que em 2022 e 2023 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 (3,3% no indicador IHPC). Os riscos ascendentes sobre a previsão de inflação terão efeitos de sinal contrário sobre a probabilidade de se cumprir a meta de saldo. Por um lado, a concretização de uma inflação acima da taxa prevista tenderá a fazer crescer a receita fiscal (risco ascendente para as previsões desta receita e do saldo), à semelhança do ocorrido em 2023 e 2022. Por outro lado, um nível mais elevado de inflação exige a manutenção de uma estratégia musculada da política monetária, encarecendo as emissões de dívida em 2024 acima do previsto e arrefecerá ainda mais a atividade económica, com ambos os desenvolvimentos a prejudicar a meta do défice.

- Os riscos decorrentes da previsão da POE/2024 para a descida do deflator das importações. Caso não se concretize a descida no preço das importações em 2023, o deflator do PIB pode ser inferior ao previsto, o que acarretará um PIB nominal mais baixo e, por sua vez, um efeito ascendente na receita fiscal. Porém, PIB nominal mais baixo eleva os rácios das metas orçamentais definidas com este denominador.

22. Em 2023, volta a adiar-se a implementação do PRR, um atraso persistente que poderá comprometer as previsões de receita e despesa constantes da POE. A POE/2024 reviu novamente em baixa a execução do PRR em 2023, em

1,5 mil M€ face ao programado no PE/2023–27. Em 2024, prevê-se outra aceleração, para 5,2 mil M€. O recebimento da receita previsional do PRR é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais novos desvios negativos face à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

23. **Saúda-se o fim do crivo do MF para libertar a utilização de dotações a título excepcional, mas não se compreende por que é que o instrumento cativações continua a existir.** A UTAO tem justificado muitas vezes a ineficiência económica dos instrumentos convencionais (com exceção da dotação global) e dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa e a sua inutilidade para limitar a despesa. Se se quer limitar a despesa, é mais transparente e mais barato assumir isso mesmo nos tetos de despesa propostos ao Parlamento para aprovação. A continuação das cativações em 2024, ainda que sem o poder de veto da área política das Finanças quanto à sua libertação, parece esquecer o elevado custo administrativo das entidades públicas e das tutelas indispensável para, primeiro, colocar cativações no orçamento inicial e para, depois, conseguir a libertação das dotações e as consequentes alterações orçamentais. Tanto antes, quando a autorização política do MF era indispensável, como doravante sem a mesma, os obstáculos permanecem, embora sem a fricção do passado com o MF. **Começam na elaboração dos orçamentos dos serviços.** A necessidade de respeitar as percentagens e demais regras definidas no articulado da lei orçamental obrigará todas as unidades orgânicas sujeitas a cativações a desperdiçar dotação de outras rubricas da despesa para dotar as cativadas da dotação disponível indispensável para funcionarem. Quer isto dizer que os orçamentos iniciais não podem traduzir verdadeiramente os planos orçamentais desejados dentro da restrição orçamental aprovada para cada unidade orgânica pelo Parlamento. **As perdas de eficiência prolongam-se durante a execução.** Haverá centenas, se não mesmo milhares de processos administrativos no conjunto dos ministérios sectoriais para se poderem descativar e reafectar dotações deste instrumento. Mesmo contando previamente com a anuência política, não haverá nenhuma decisão ministerial formal sem papéis a justificar a necessidade de descativação e papéis de entidades gestoras dos programas orçamentais a verificar as declarações escritas pelas unidades orgânicas. Os muitos milhares de horas de trabalho despendidas nestas tarefas têm, com certeza, um custo de

oportunidade. Que produção, i.e., que qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas desaparece por se continuarem a desviar recursos das áreas operacionais para a área administrativa e financeira?

24. **Dar aos ministros sectoriais a possibilidade de gerirem uma pequena parcela da dotação dos seus programas orçamentais para responder a riscos durante a execução seria uma forma mais racional de os responsabilizar financeiramente pela utilização do dinheiro dos contribuintes nas respetivas políticas.**
25. **A UTAO tem vindo a designar um conjunto específico de normas nas leis do OE e nos decretos-lei de execução orçamental como “instrumentos não-convencionais” de controlo da despesa.** O diagnóstico e o apelo à revisão do seu quadro legal tem sido exposto pela UTAO desde 2019, nas suas apreciações às Propostas de Orçamento do Estado e às Contas Gerais do Estado. Contudo, os sucessivos diplomas mantiveram em vigor estas restrições.
26. **Trata-se de quatro instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela setorial.** Estas regras encontram-se vertidas nas normas legais que integram a POE/2024 e condicionam os atos de gestão conducentes a: i) recrutamento de trabalhadores, ii) aquisição de serviços em geral, iii) aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres, projetos e consultoria, e iv) aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença. O articulado da Proposta de Lei n.º 109/XV/2.^a, “Orçamento do Estado para 2024”, renova estas disposições legais que já vigoraram nos anos anteriores.

PARTE II - OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GP

II.1. Opinião do Deputado(a) Relator(a) - *facultativo*

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 4 do artigo 139.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 109/XV/2.^a - *“Aprova o Orçamento do Estado para 2024”* reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para debate.

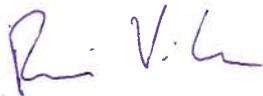
PARTE IV – OUTROS ANEXOS

IV.2. Outros anexos

- Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 10/2023 - Análise da Proposta de Orçamento do Estado;
- Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) n.º 15/2023 – Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2024;

Palácio de S. Bento, 30 outubro de 2023.

O Deputado Relator



(Rui Vilar)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)