

**Relatório UTAO n.º 12/2023**

# Apreciação da Conta Geral do Estado de 2022

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das  
Administrações Públicas

21 de setembro de 2023

### **Ficha técnica**

---

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

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

**Título:** Apreciação da Conta Geral do Estado de 2022

**Coleção:** Encerramento das Contas Anuais das Administrações Públicas

**Relatório UTAO N.º 12/2023**

**Data de publicação:** 21 de setembro de 2023

**Data-limite para incorporação de informação:** 16 de setembro de 2023

**Disponibilidade na Internet:** [https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO\\_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx)

---

## Índice Geral

<b>Índice Geral</b> .....	<b>i</b>
<b>Índice de Tabelas</b> .....	<b>ii</b>
<b>Índice de Gráficos</b> .....	<b>iii</b>
<b>Índice de Caixas</b> .....	<b>iv</b>
<b>Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos</b> .....	<b>iv</b>
<b>Sumário executivo</b> .....	<b>1</b>
Introdução .....	1
Divergência estrutural face à média da Área do Euro .....	2
Principais indicadores macroeconómicos em 2022.....	2
Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2022 .....	3
Execução orçamental em Contabilidade Nacional .....	5
Execução orçamental em Contabilidade Pública .....	7
Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas.....	9
Dívida financeira pública e privada .....	10
Dívida não-financeira das Administrações Públicas .....	11
Responsabilidades contingentes .....	13
Regras de disciplina orçamental.....	14
<b>1 Introdução</b> .....	<b>17</b>
<b>2 Breve enquadramento macroeconómico</b> .....	<b>21</b>
2.1 Divergência estrutural face à média da Área do Euro .....	21
2.2 Principais indicadores macroeconómicos em 2022.....	22
<b>3 Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2022</b> .....	<b>27</b>
3.1 COVID-19 .....	29
3.1.1 Ótica da Contabilidade Pública .....	30
3.1.2 Ótica da Contabilidade Nacional .....	39
3.2 Inflação.....	44
3.2.1 Ótica da Contabilidade Pública .....	44
3.2.2 Ótica da Contabilidade Nacional .....	48
3.3 PRR.....	52
3.3.1 Ótica da Contabilidade Pública .....	52
3.3.2 Ótica da Contabilidade Nacional .....	57
<b>4 Execução orçamental em Contabilidade Nacional</b> .....	<b>61</b>
4.1 Saldo orçamental em 2022.....	61
4.2 Do saldo orçamental em 2021 ao saldo orçamental em 2022.....	64
4.3 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas sobre o saldo de 2022 .....	68
4.4 Receita Total e Despesa Primária.....	72
4.4.1 Receita Total.....	72
4.4.2 Despesa Primária .....	76
4.5 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2022 .....	80
4.5.1 Ponto de partida .....	81
4.5.2 Interação com o Ministério das Finanças .....	82
4.5.3 Análise dos resultados.....	84
4.5.4 Conclusões e recomendações.....	85
4.6 Orientação da política orçamental em 2022.....	87
<b>5 Execução orçamental em Contabilidade Pública</b> .....	<b>89</b>
5.1 Enquadramento de médio prazo dos resultados orçamentais em 2022.....	89
5.2 Do ano de 2021 ao ano de 2022 .....	92
5.3 Comparação com o OE/2022: desvios face aos referenciais anuais.....	97
<b>6 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas</b> .....	<b>103</b>
6.1 O conceito “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa .....	103
6.2 As normas problemáticas .....	104
6.2.1 Disposições legais vigentes em 2021/2022 .....	104
6.2.2 A longa recorrência dos instrumentos não convencionais .....	106
6.3 Efeitos indesejáveis na qualidade dos bens e serviços prestados pelo sector público.....	108
<b>7 Dívida financeira pública e privada</b> .....	<b>113</b>
7.1 Dívida direta do Estado.....	113
7.2 Dívida pública de Maastricht .....	115
7.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva.....	118
7.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa.....	118
<b>8 Dívida não-financeira das Administrações Públicas</b> .....	<b>123</b>
8.1 Limitações da informação disponível.....	123
8.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira .....	124
8.3 Pagamentos em Atraso .....	125
8.4 Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas.....	128
<b>9 Responsabilidades contingentes</b> .....	<b>135</b>
9.1 Garantias autorizadas pelo Estado .....	135

9.2	Responsabilidades assumidas por garantias prestadas.....	136
9.3	Responsabilidades efetivas por garantias prestadas.....	137
9.4	Pagamentos do Estado por execução de garantias .....	138
9.5	Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo .....	139
9.6	Riscos e contingências com origem em Parcerias Público-Privadas .....	139
<b>10</b>	<b>Regras de disciplina orçamental .....</b>	<b>141</b>
10.1	Saldo orçamental e a cláusula de derrogação geral do PEC .....	141
10.2	Saldo orçamental estrutural e despesa primária líquida .....	142
10.3	Regra da dívida .....	143
10.4	Quadro Plurianual das Despesas Públicas .....	144
	<b>Anexo 1: Listagem das principais medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19 com efeitos diretos nas finanças públicas de 2022.....</b>	<b>149</b>
	<b>Anexo 2: Listagem das principais medidas adotadas no pacote inflação com efeitos diretos nas finanças públicas de 2022.....</b>	<b>167</b>

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Impacto do financiamento comunitário no esforço financeiro nacional com as medidas COVID-19 em 2022.....	31
Tabela 2 – Impacto direto das medidas COVID-19, por classificação económica, 2020–2022 .....	34
Tabela 3 – Medidas de política COVID-19 relativas à receita, por tipo de impacto, com execução até 31 de dezembro.....	34
Tabela 4 – Diferimento de receita fiscal e contributiva em 2020 e 2022.....	35
Tabela 5 – Impacto direto em 2022 das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública, por classificação económica.....	36
Tabela 6 – Impacto direto em 2022 das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública, por tipologia UTAO .....	37
Tabela 7 – Enquadramento legislativo e montantes máximos autorizados pela CE para auxílios do Estado português ao grupo TAP .....	40
Tabela 8 – Os auxílios do Estado português efetivamente concedidos ao grupo TAP .....	41
Tabela 9 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica.....	42
Tabela 10 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade nacional .....	43
Tabela 11 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica .....	46
Tabela 12 – Medidas de política do pacote inflação relativas à receita, por tipo de impacto, com execução até 31 de dezembro.....	46
Tabela 13 – Impacto direto em 2022 das medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade pública .....	47
Tabela 14 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica .....	50
Tabela 15 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional.....	51
Tabela 16 – Impacto direto consolidado da implementação do PRR no saldo global das AP em 2022 (ótica da contabilidade pública) .....	55
Tabela 17 – Conta não ajustada do PRR da Administração Central e da Segurança Social .....	56
Tabela 18 – Conta do PRR da Administração Central — Empréstimos .....	57
Tabela 19 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade nacional.....	59
Tabela 20 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por rubrica.....	60
Tabela 21 – Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2022.....	68
Tabela 22 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas entre janeiro e dezembro de 2022.....	71
Tabela 23 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional .....	79
Tabela 24 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes .....	80
Tabela 25 – Previsões e impactos em 2022 das principais medidas de política orçamental de acordo com a CGE/2022 e esclarecimentos adicionais do MF.....	83
Tabela 26 – Revisões ao saldo estrutural primário e ao hiato do produto .....	88
Tabela 27 – Saldo global das Administrações Públicas em 2021 e 2022 .....	91
Tabela 28 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2021 e 2022, por subsector .....	92
Tabela 29 – Impacto direto do conjunto das medidas de política dos pacotes inflação e COVID-19 no período 2020–2022.....	97
Tabela 30 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados ..	99
Tabela 31 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada .....	100

Tabela 32 – Ajustamentos à conta das Administrações Públicas.....	102
Tabela 33 – Correspondência de artigos entre as várias normas com incidência orçamental: Lei do OE/2020, PPL OE/2021, Lei do OE/2021 e DLEO/2019 .....	104
Tabela 34 – Dívida direta do subsector Estado.....	114
Tabela 35 – Principais fluxos da dívida direta do Estado.....	115
Tabela 36 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal .....	116
Tabela 37 – Decomposição da dívida pública de <i>Maastricht</i> por instrumento.....	116
Tabela 38 – Dívida não-financeira da Administração Central.....	125
Tabela 39 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2015–2022 .....	126
Tabela 40 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas .....	129
Tabela 41 – As 37 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais longos em 2022: situação no triénio 2020–22.....	132
Tabela 42 – Limites máximos para concessão de garantias, garantias autorizadas e execução de garantias (sinistralidade) .....	136
Tabela 43 – <i>Stock</i> de responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado, em final de período .....	137
Tabela 44 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado.....	138
Tabela 45 – <i>Stock</i> de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo e montantes executados .....	139
Tabela 46 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2013–2022 .....	140
Tabela 47 – Saldo orçamental e saldo orçamental estrutural primário.....	143
Tabela 48 – Execução em 2022 do Quadro Plurianual das Despesas Públicas da Administração Central e da Segurança Social.....	146

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB na Área do Euro e em Portugal: 1.º trimestre de 2018 a 2.º trimestre de 2023.....	22
Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB real .....	23
Gráfico 3 – Procura externa líquida .....	23
Gráfico 4 – Termos de troca .....	24
Gráfico 5 – Balança de bens e serviços.....	24
Gráfico 6 – Balança de capital .....	24
Gráfico 7 – Balança corrente e de capital .....	24
Gráfico 8 – Taxa de desemprego .....	25
Gráfico 9 – Taxa de inflação .....	25
Gráfico 10 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020 — 2022, em contabilidade pública.....	28
Gráfico 11 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020 — 2022, em contabilidade nacional.....	29
Gráfico 12 – Impacto direto da execução do pacote COVID-2019 no saldo mais abrangente da conta das AP, período 2020–2022, por tipologia de intervenção.....	31
Gráfico 13 – Impacto direto no saldo global das AP da execução do pacote COVID-2019, líquido de cofinanciamento europeu, no período 2020–2022, por tipologia de intervenção .....	32
Gráfico 14 – Impacto direto das medidas inflação, por tipologia de intervenção .....	48
Gráfico 15 – Saldo orçamental, 2015 a 2022.....	62
Gráfico 16 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2022 .....	63
Gráfico 17 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2015 a 2022 .....	63
Gráfico 18 – Saldo orçamental de 2022: execução versus programação em OE/2022, PE/2022–26 e Estimativa 202265	
Gráfico 19 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental (não-ajustado) .....	66
Gráfico 20 – Do saldo orçamental de 2021 ao saldo orçamental de 2022.....	67
Gráfico 21 – Despesa com juros e dívida pública em 2022.....	68
Gráfico 22 – Impacto orçamental nas séries de impostos e contribuições das medidas de flexibilização de obrigações fiscais e contributivas e da isenção temporária de contribuições sociais (medidas de política COVID- 19).....	71
Gráfico 23 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2022 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes .....	73
Gráfico 24 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha acumulada desde o início do ano.....	74
Gráfico 25 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha acumulada desde o início do ano .....	74
Gráfico 26 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator de preços: tvha acumulada desde o início do ano.....	74
Gráfico 27 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha acumulada desde o início do ano.....	75
Gráfico 28 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano.....	75
Gráfico 29 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2022 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	77
Gráfico 30 – Orientação da política orçamental.....	88
Gráfico 31 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2022 .....	90

Gráfico 32 – Esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, inflação e PRR: efeito no saldo global (não ajustado) das Administrações Públicas no período 2020–2022 .....	91
Gráfico 33 – Evolução da receita efetiva não ajustada, 2014–2022 .....	91
Gráfico 34 – Evolução da despesa efetiva não ajustada, 2014–2022 .....	92
Gráfico 35 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2021–2022 .....	93
Gráfico 36 – Passagem do saldo global (ajustado) de 2021 ao de 2022.....	94
Gráfico 37 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2021 e 2022.....	95
Gráfico 38 – Contributos para a variação da receita efetiva .....	96
Gráfico 39 – Contributos para a variação da despesa efetiva.....	96
Gráfico 40 – Variações anuais nos agregados saldo, receita e despesa ajustados: execução CGE/2022 e OE/2022	98
Gráfico 41 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2022 .....	98
Gráfico 42 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado .....	115
Gráfico 43 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por instrumento .....	117
Gráfico 44 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por subsector.....	117
Gráfico 45 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social .....	118
Gráfico 46 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado .....	120
Gráfico 47 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado .....	120
Gráfico 48 – Taxa de poupança das famílias .....	120
Gráfico 49 – Taxa de investimento das famílias .....	120
Gráfico 50 – Dívida externa líquida de Portugal.....	121
Gráfico 51 – Posição de Investimento Internacional .....	121
Gráfico 52 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2015–2022 .....	127
Gráfico 53 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2022 .....	127
Gráfico 54 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2015–2022.....	130
Gráfico 55 – Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2021 e 2022 .....	131
Gráfico 56 – Trajetória da dívida pública de <i>Maastricht</i> .....	144

## Índice de Caixas

Caixa 1 – O que se conhece sobre os auxílios de Estado à TAP (em 14/09/2023) .....	40
Caixa 2 – Medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2022 .....	63
Caixa 3 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas no biénio 2021–2022, em Contabilidade Pública .....	100

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
2.ºPOE/2022	Segunda Proposta para o Orçamento do Estado de 2022
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P
AEDL	Autoestradas do Douro Litoral
AERT	Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores
AID	Ativos por Impostos Diferidos
AMECO	<i>Annual Macro-Economic database of the European Commission</i>
ANA, S.A.	Aerportos de Portugal, S.A.
AP	Administração Pública   Administrações Públicas
APP	<i>Asset Purchase Programmes</i>
AR	Assembleia da República
Art.	Artigo
AT	Autoridade Tributária
BEI	Banco Europeu de Investimento
BPF	Banco Português de Fomento, S. A.
BPP	Banco Privado Português
CE	Comissão Europeia
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE/AAAA	Conta Geral do Estado do ano AAAA
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e das Finanças
DLEO/AAAA	Decreto-Lei de Execução Orçamental do ano AAAA
EG	Entidade Gestora
EGE	Encargos Gerais do Estado
EM	Estado(s)-Membro(s)
ENI	Empresários em nome individual
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCR	Fundo de Capitalização e Resiliência
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos do Maríftimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fundo Social Europeu
HEPE	Hospitais Entidades Públicas Empresarial
IAS	Indexante de Apoio Sociais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JurisAPP	Centro de Competências Jurídicas do Estado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE/AAAA	Lei do Orçamento do Estado para o ano AAAA
M€	Milhões de euros
MAA	Ministério da Agricultura e Alimentação
MAAC	Ministério do Ambiente e da Ação Climática
MAI	Ministério da Administração Interna
MC	Ministério da Cultura
MCT	Ministério da Coesão Territorial
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Economia
MEdu	Ministério da Educação
MF	Ministério das Finanças
MFEFE	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
MIH	Ministério das Infraestruturas e da Habitação
MJ	Ministério da Justiça
MM	Ministério do Mar
MMEAP	Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MPlan	Ministério do Planeamento
MS	Ministério da Saúde
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
n.d.	Não disponível
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OE/AAAA	Orçamento do Estado para o ano AAAA
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OTRV	Obrigação do Tesouro de Rendimento Variável
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
par(s).	Parágrafo(s)
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE/AAAA-AA	Programa de Estabilidade referente ao período AAAA a AA
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional

Sigla/abrevia- tura/acrónimo	Designação
PMP	Prazo(s) Médio(s) de Pagamento
PO	Programa Operacional
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano AAAA
pp.	Páginas
PPC	Paridades de Poder de Compra
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PSP	<i>Public Sector Purchase Programme</i>
RAM	Região Autónoma da Madeira
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
SATA	SATA Air Açores
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (versão 2010)
SEN	Sistema Elétrico Nacional
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNG	Sistema Nacional de Gás
SNS	Serviço Nacional de Saúde
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
SURE	<i>Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TdC	Tribunal de Contas
tvha	taxa de variação homóloga anual
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

## Sumário executivo

---

**1. Este documento aprecia a Conta Geral do Estado de 2022.** A principal fonte é o Volume I do Tomo I do acervo elaborado pelo Ministério das Finanças (MF) com esta epígrafe. Inúmeras outras entidades e fontes foram consultadas para processar informação complementar neste estudo.

**2. O Sumário Executivo elenca os principais resultados da análise da UTAO.** As próximas páginas são um resumo desenvolvido das conclusões fundamentadas em cada um dos capítulos. Em benefício de leitores com tempo escasso, os resultados abaixo elencados são acompanhados por uma justificação concisa e seguem a sequência dos capítulos e secções. Os cabeçalhos do Sumário Executivo correspondem aos títulos dos capítulos ou secções que se lhe seguem. As explicações completas e outra informação relevante estão disponíveis no conteúdo dos respetivos capítulos e secções.

### Introdução

**3. O escrutínio da UTAO à prestação de contas pelo Ministério das Finanças do exercício de 2022 fica disponível para enriquecer o debate político que se aproxima sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2024.** O presente estudo é divulgado cerca de três semanas antes de a Proposta de Orçamento do Estado para 2024 (POE/2024) ser submetida à Assembleia da República. Mesmo sem tempo para iniciarem até 10 de outubro o processo político de apreciação formal da Conta Geral do Estado de 2022 (CGE/2022), os Deputados podem ter em conta os resultados desta análise técnica na avaliação da POE/2024 (mapas contabilísticos e proposta de lei) e na preparação de eventuais propostas para a fase de discussão na especialidade.

**4. A transparência na prestação de contas é um ativo da democracia e fonte de conhecimento para melhorar continuamente o processo orçamental e, por sua via, a eficácia das políticas públicas que dele dependem.** O Ministério das Finanças (MF) fez um progresso notável neste domínio. Pela primeira vez, o relato na CGE reconhece todas as medidas anunciadas nos documentos de programação orçamental (POE/2022 e PE/2022–26, neste caso). Decompõe os impactos previstos em dois cenários: políticas invariantes e políticas novas. As previsões coincidem com as dos documentos relevantes de programação orçamental. Revela a execução financeira individual de 20 em 33 dessas medidas e a execução agregada de oito das 13 medidas sem impacto individualizado. Em abono do reforço da transparência, regista-se também a resposta em tempo útil e com informação pertinente das quatro entidades consultadas pela UTAO: Direção-Geral do Orçamento (DGO), Direção-Geral do Tesouro e das Finanças, Administração Central do Sistema de Saúde e Banco Português de Fomento. Porém, subsistem limitações sérias que importa salientar e tentar debelar no futuro próximo. A CGE continua a nada relatar sobre eficácia das medidas de política. O MF responde não dispor de informação que lhe permita comunicar sobre qualquer medida a existência de modelos de governação, metas extraorçamentais, indicadores de acompanhamento e grau de execução dessas metas. Esta admissão, que repete respostas a perguntas análogas formuladas pela UTAO em anos anteriores, é consequência de um mal ainda maior no processo orçamental: inexistência de preocupação em desenhar medidas de política com objetivos, calendários e responsáveis pela recolha de dados e autoavaliação, *i.e.*, elementos que sejam verificáveis, tanto pelo próprio Governo, como por analistas independentes. O impacto no saldo é um meio, não pode ser confundido com a finalidade da medida. Sem informação acerca da eficácia, mata-se a discussão séria e informada, tanto *ex ante* como *ex post*, sobre a utilidade das dotações orçamentais das medidas. Parece que apenas importa anunciar quanto custa cada medida. Assim, dificilmente se aprende com as virtudes e os erros do passado. A UTAO faz três sugestões concretas de melhoria da transparência sobre medidas de política (resumo nos pars. 38 e 39 abaixo).

**5. A CGE com a execução de 2023 já não irá ser a primeira a mostrar o balanço, a demonstração de resultados e outros relatos consolidados do universo Administração Central e Segurança Social em contabilidade financeira.** A versão em vigor da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) determina essa obrigação de conteúdos para a CGE/2023. Uma auditoria recente do Tribunal de Contas concluiu pela

implausibilidade daquele relato acontecer já em 2024 por causa dos atrasos detetados nos trabalhos preparatórios. A DGO durante a auditoria e o Ministro das Finanças em sede de exercício do contraditório informaram o Tribunal que, se aqueles trabalhos correrem bem doravante, só em 2027 será dado cumprimento pleno ao âmbito do relato fixado no art. 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

### Divergência estrutural face à média da Área do Euro

**6. O PIB da Área do Euro apresentou tendência de crescimento até final de 2019. O ano de 2020 foi especialmente marcado pelo impacto da pandemia, no 1.º trimestre e, sobretudo, no 2.º trimestre.** A partir de setembro de 2020, a economia da Área do Euro iniciou um processo de recuperação, mais acentuado no 3.º trimestre de 2020, seguindo-se-lhe um período de estabilização e, posteriormente, uma tendência de recuperação que se manteve até ao 3.º trimestre de 2022. Nos últimos três trimestres (4.º trimestre de 2022, 1.º e 2.º trimestres de 2023) o PIB na Área do Euro estabilizou.

**7. Tendo por referência o ano de 2010, o PIB português apresenta uma evolução divergente com a da Área do Euro, uma vez que regista uma trajetória de variações acumuladas que se situa abaixo da da Área do Euro.** Contudo, segue uma trajetória sincronizada com a geografia económica em que se insere e no 1.º trimestre de 2023 registou um movimento de recuperação: i) tendência de crescimento até final de 2019; ii) queda em resultado da pandemia nos 1.º e 2.º trimestres de 2020 e 1.º de 2021; iii) recuperação no 3.º trimestre de 2020 e, posteriormente, de forma mais sustentada, a partir do 2.º trimestre de 2021. Alcançou o nível pré-COVID-19 no decurso do 1.º trimestre de 2022, entre três a seis meses após a Área do Euro o ter conseguido; iv) no 1.º trimestre de 2023 apresenta uma expansão mais expressiva.

**8. A divergência da economia portuguesa face à média da União Europeia é estrutural.** Em 2000, o PIB *per capita* português (valores anuais), em Paridades de Poder de Compra, valia 85% do PIB médio na UE a 27 países, o que então representava o 15.º lugar na lista ordenada dos Estados-Membros com maior rendimento real por habitante. Em 2022, o País caiu para o 21.º lugar e o seu rendimento já só representava 77% da média europeia.

### Principais indicadores macroeconómicos em 2022

**9. A taxa de crescimento do PIB real prevista na 2.ªPOE/2022 foi 5,0%, tendo 6,7% sido o crescimento observado pelo INE.** Para este desvio, contribuiu o aumento mais acentuado do consumo público, do consumo privado e da procura externa líquida, sendo parcialmente contrariado pelo menor crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF).

**10. O saldo da balança de bens e serviços foi menos negativo que o previsto na 2.ªPOE/2022, mas o desvio resulta de diferentes evoluções entre preços e quantidades.** O saldo da procura externa líquida, aferida pela diferença entre exportações em volume e importações em volume, ficou acima do previsto, mas o aumento dos preços das importações foi superior ao do das exportações, determinando uma deterioração dos termos de troca.

**11. Na 2.ªPOE/2022 estava prevista uma capacidade de financiamento da economia portuguesa (1,6% do PIB), mas o que aconteceu foi uma necessidade de financiamento (0,6% do PIB), materializando-se no pior registo anual desde o ano 2011.**

**12. As taxas de inflação e desemprego comportaram-se de maneira diferente face às previsões respetivas na 2.ªPOE/2022.** O crescimento do índice de preços no consumidor, medido pela média móvel a doze meses (resultado de 7,8% em 2022), ficou significativamente acima do previsto na 2.ªPOE/2022 (3,7%). Quanto à taxa de desemprego em 2022, a previsão da 2.ªPOE/2022 ficou em linha com o valor que se veio a observar (6,0%).

## Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2022

**13. O impacto dos pacotes de medidas COVID-19 e PRR deve ser apresentado separadamente, a bem da transparência.** A transparência aqui é relevante porque importa aos decisores e aos cidadãos em geral saber quanto valem, em separado, os dois pacotes. Entre um e outro, há razões diferentes para a intervenção orçamental do Estado e para a duração desejável de cada um. Ora, no seu relato durante a execução orçamental e também no encerramento de contas, o MF vem apresentando em agregado o impacto das medidas de política COVID-19 e PRR. Pela razão de transparência acima justificada, a UTAO desenvolve neste capítulo uma análise própria para permitir segregar a quantificação dos efeitos diretos de cada pacote. Eles servem propósitos distintos. O pacote COVID-19 destinou-se a reforçar a capacidade do sistema de saúde e a amortecer o choque da crise de saúde pública na economia (transmitido, nomeadamente, através do encerramento de unidades produtivas). Foi um choque profundo, mas temporário, encontrando-se as medidas de política implementadas em fase de retirada no ano de 2022. A implementação do PRR português constitui um plano expansionista de despesa pública, com um horizonte de implementação de médio prazo (cinco anos), que pretende ter um efeito multiplicador na economia portuguesa. Finalmente, existe muita informação disponível sobre os valores disponibilizados e contratados no contexto do PRR, mas escassa sistematização dos seus efeitos sobre a execução orçamental. A análise no capítulo visou alargar a informação pública a este propósito.

**14. O impacto direto nas contas públicas de 2022 dos pacotes de medidas acima foi estimado pela UTAO a partir das fontes primárias e pode ser assim resumido:**

- **Em contabilidade pública, o impacto total no saldo global ascendeu a – 8823 M€ (– 3,7% do PIB).** Repartiu-se entre as medidas de mitigação dos malefícios da inflação (– 6172 M€; – 2,6% do PIB), as medidas de resposta à pandemia (– 2377 M€; – 1,0% do PIB) e as medidas de implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR, – 275 M€; – 0,1% do PIB);
- **Em contabilidade nacional, o impacto no saldo orçamental foi menor em valor absoluto, somando – 7042 M€ (– 2,9% do PIB).** A maior fatia respeita ao pacote inflação (– 4611 M€; – 1,9% do PIB), seguindo-se-lhe o pacote COVID-19 (– 2431 M€; – 1,0% do PIB). A implementação do PRR representa uma despesa de 975 M€ (0,4% do PIB); aplicando o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, é reconhecida a receita do instrumento *NextGenerationEU* à medida que a despesa cofinanciada é registada, o que dá ao PRR um impacto nulo no saldo orçamental.

**15. O impacto das medidas de política COVID-19 reduziu-se significativamente em 2022 nas duas óticas contabilísticas.** A melhoria continuada da situação epidemiológica, resultado importante da elevada cobertura vacinal, e a retoma económica possibilitaram a retirada gradual das medidas de política COVID-19.

- **Em contabilidade pública, o esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 reduziu-se (– 2654 M€) face ao ano anterior.** A diferença aconteceu na saúde (– 776 M€), mas teve maior expressão nos apoios à economia (– 1878 M€), particularmente nos apoios à retoma e ao emprego, que tiveram as empresas como destinatário final.
- **Em contabilidade nacional, o impacto das medidas de política COVID-19 em 2022 reduziu-se em 3281 M€ (1,6 p.p. do PIB) face a 2021.**

**16. As medidas de mitigação da inflação tiveram o maior impacto direto dos três pacotes nas duas óticas contabilísticas.** Foram claramente robustecidas no último trimestre do ano.

- **Em contabilidade pública, o impacto direto do pacote inflação agravou o saldo global em 6172 M€ no final do ano de 2022.** É o resultado do efeito cumulativo das medidas que diminuíram a cobrança de receita (– 2667 M€) e das medidas que agravaram a despesa (3505 M€). O pacote beneficiou de 8 M€ de cofinanciamento comunitário.
- **Em contas nacionais, o impacto ascendeu a 1,9% do PIB (– 4611 M€) e a maior fatia destinou-se a apoiar os rendimentos das famílias (1,0% do PIB; 2385 M€).** Seguiram-se as reduções temporárias de impostos para mitigação do agravamento dos preços dos combustíveis (1531 M€; 0,6% do PIB), a compensação de determinados sectores pelo aumento do custo dos fatores de produção (195 M€; 0,1% do PIB) e a transferência adicional para o Sistema Elétrico

Nacional (SEN) a fim de reduzir as tarifas de energia suportadas pelos consumidores finais (500 M€; 0,2% do PIB), particulares ou empresas.

- o A maior fatia das medidas de apoio ao rendimento das famílias encontra-se evidenciada na rubrica de prestações sociais (1998 M€), constituindo as mais significativas o complemento excepcional de pensão (987 M€), o apoio extraordinário às famílias no valor de 125€/adulto (643 M€) e o apoio a famílias carenciadas para promoção da segurança alimentar (368 M€). Destacam-se também, sob a epígrafe “Outras despesas correntes”, os apoios a instituições particulares de solidariedade social que ajudam as famílias (134 M€) e a refugiados da guerra na Ucrânia (30 M€), o apoio extraordinário por pessoa dependente (106 M€) e o programa AUTOvoucher (115 M€).
  - o **Algumas medidas de mitigação da inflação constituíram antecipação de despesa (1121 M€; 0,5% do PIB)**, nomeadamente o complemento excepcional de pensões, que consistiu no pagamento em 2022 da atualização de pensões que seria devida em 2023 (987 M€) e o apoio extraordinário a instituições de solidariedade social (134 M€), um adiantamento de tesouraria por conta dos subsídios a receber no ano seguinte.
- O impacto das medidas de mitigação da inflação é superior em contabilidade pública porque as óticas contabilísticas são distintas, mas neste caso o principal factor explicativo consiste no tratamento da transferência extraordinária de 1000 M€ para o Sistema Nacional de Gás (SNG), para redução das tarifas suportadas pelos consumidores empresariais intensivos. Esta operação foi considerada na contabilidade pública em 2022, mas não foi aceite pelo INE como despesa deste ano, porque apenas irá ter efeito nos beneficiários finais em 2023, estando a ser registada ao longo deste ano à medida que estes dela usufruem.

**17. No conjunto do ano de 2022, a implementação do PRR português, numa perspetiva de caixa (contabilidade pública), onerou o saldo global das Administrações Públicas em 275 M€.** A despesa efetiva ascendeu a 717 M€, tendo sido cobrada receita comunitária de 443 M€, com origem no instrumento *NextGenerationEU*. A universalização da escola digital (212 M€), o programa de apoio a edifícios mais sustentáveis (106 M€) e o compromisso emprego sustentável (55 M€) constituem as medidas financeiramente mais significativas.

**18. A implementação do PRR, aferida pela execução orçamental nos subsectores da Administração Central e da Segurança Social, registou em 2022 uma subexecução significativa,** uma vez que a receita de subvenções comunitárias representou 12,8% da previsão anual e a despesa efetiva apenas 19,6% da previsão do OE/2022.

**19. A utilização da componente de empréstimos do PRR ascendeu a 474,8 M€, mas os níveis de execução foram também muito reduzidos.** As principais aplicações do financiamento recebido foram a subscrição do capital social do Banco Português de Fomento (BPF) pelo acionista Estado (250 M€) e a participação do IAPMEI no Fundo de Capitalização e Resiliência (FCR) em 220 M€. Este constitui uma entidade da AdC, um veículo criado para apoiar a capitalização de empresas não financeiras (882 M€ previstos no seu orçamento), mas a execução (18 M€) ficou-se muito abaixo deste objetivo no conjunto do ano (com taxa de execução de 2,0%).

**20. Em contas nacionais, numa perspetiva de compromisso, a despesa com impacto no saldo orçamental aumentou para 975 M€ (0,4% do PIB), respeitando maioritariamente a investimento público (347 M€).** Sobressaíram pela expressão financeira a capitalização do Banco Português de Fomento (250 M€), apoios à eficiência energética atribuídos a famílias e empresas (121 M€) e subsídios e transferências para o sector institucional das empresas não financeiras (104 M€).

**21. Ainda em contabilidade nacional, a despesa do PRR no conjunto do ano também se ficou muito aquém do objetivo.** Representou apenas 30,5% da previsão de 3,2 mil M€ do OE/2022, traduzindo um reduzido ritmo de implementação.

## Execução orçamental em Contabilidade Nacional

**22. Em 2022, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a – 0,4% do PIB, um resultado muito ligado às circunstâncias macroeconómicas historicamente excepcionais.** O PIB real cresceu 6,7% e a taxa de inflação atingiu 7,8%. Ambas as variáveis impactaram a execução da receita muito favoravelmente. O resultado apurado em contas nacionais em 2022 situou-se 2,5 p.p. do PIB acima do saldo registado em 2021 e aproximou-se do saldo obtido em 2019. O forte crescimento nominal homólogo do Produto Interno Bruto, em 11,4%, ajudou à sobre-execução da receita que, aliada à melhoria sensível da situação epidemiológica — com a conseqüente diminuição da despesa pública com medidas COVID-19—, permitiram acomodar e superar o impacto da despesa com medidas de mitigação dos efeitos da inflação no poder de compra das famílias e no custo das empresas.

**23. A exclusão do efeito líquido das medidas temporárias ou não-recorrentes representaria uma melhoria do saldo orçamental registado pelas AP em cerca de 0,1% do PIB (para – 0,3%).** Face ao ano anterior, o saldo orçamental ajustado melhorou 2,9 p.p. do PIB. Esta evolução foi determinada por um saldo primário ajustado positivo, refletindo o efeito conjugado do aumento ligeiro no peso da receita e a diminuição mais acentuada do peso da despesa primária ajustada e a redução da despesa em juros. Em sentido contrário, a variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes contribuíram negativamente para o saldo orçamental apurado em 2022.

**24. No ano de 2022, o saldo orçamental não-ajustado melhorou 2,5 p.p., para um défice de 0,4% do PIB, com contributos da receita fiscal (3,7 p.p.) e das restantes componentes da receita (1,4 p.p.) a suplantarem o contributo negativo agregado dos pacotes COVID e inflação (– 0,5 p.p.) e da restante primária (–2,3 p.p.).** O esforço financeiro com as medidas de emergência só aumentou 0,5 p.p. face ao ano anterior, uma vez que os encargos acrescidos com as medidas de mitigação da inflação (1,9 p.p.) foi atenuado pela diminuição do impacto da pandemia (– 1,4 p.p.). Destacou-se, ainda, a contenção na restante despesa primária (– 2,3 p.p.), com um ritmo de crescimento muito inferior ao implícito no OE/2022 e na estimativa para 2022.

**25. O resultado registado em 2022 foi substancialmente melhor do que a previsão para o conjunto do ano apresentada em diversos momentos do ano, e corresponde a um ponto de partida para 2023 mais favorável do que o estimado.** O resultado de – 0,4% do PIB apurado para 2022 confirma um resultado negativo de menor dimensão face ao previsto no Programa de Estabilidade 2022–26, na Proposta de OE para 2022, na 2.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos enviada pelas autoridades nacionais ao Eurostat e na estimativa da execução em 2022 incluída no relatório da POE/2023. O resultado orçamental apurado em 2022 mais favorável do que o estimado permite um melhor ponto de partida para 2023, e como tal, o MF reviu em alta, no PE/2023–27, a meta orçamental para o ano de 2023.

**26. Em 2022, pela primeira vez, a receita total ultrapassou os cinco dígitos em milhões de euros, com um crescimento de 11,6%.** O ano fechou com a arrecadação de 106 139 M€, cerca de 11 mil M€ mais do que em 2021. A despesa total já havia superado a centena de milhar de milhões em 2021. O crescimento de 11,6% no conjunto do ano de 2022 superou ligeiramente o ritmo da atividade económica, aumentando o peso da receita total no PIB para 44,4%.

**27. A expansão global da receita no conjunto do ano foi muito superior ao objetivo do OE/2022,** situando-se 4,9 p.p. acima da variação prevista para o conjunto do ano, com o contributo decisivo da receita fiscal, particularmente dos impostos diretos.

**28. O crescimento da receita foi globalmente favorável, determinado pela evolução da componente fiscal, que representou 80% do aumento total.** O crescimento da receita (11,6%) no conjunto do ano de 2022 foi determinado pela evolução favorável da receita fiscal (16,6%; 8 825 M€), tanto na componente direta (24,1%) como indireta (11,8%). Em conjunto, representaram 80,3% do incremento nominal total. A receita de contribuições sociais aumentou 8,5% no ano de 2022, mas cresceu a um ritmo inferior ao das remunerações, a sua principal base macroeconómica. Apenas as “Outras receitas correntes” registaram um decréscimo (– 4,4%) neste período, refletindo tanto o efeito de base nas transferências comunitárias

com origem no REACT para financiamento das medidas de política COVID-19 de apoio ao emprego, como o atraso na implementação do PRR.

**29. No conjunto do ano de 2022, a receita fiscal cresceu 16,6%, impulsionada pela recuperação económica, pelo aumento generalizado do nível de preços e pelo efeito de base das medidas de política COVID-19 de apoio ao emprego.** Neste ano, destacou-se a recuperação da tributação direta (24,1%), que representou 56,6% do incremento anual da receita fiscal. Numa análise por componente tributária:

- A evolução dos impostos indiretos também foi globalmente positiva (11,8%). O IVA constitui o principal imposto desta categoria, com um crescimento homólogo acumulado de 18,1%, mantendo um ritmo de crescimento superior ao do consumo privado. A cobrança de impostos indiretos foi penalizada pela medida de redução temporária do ISP (– 1,5 mil M€; – 0,6% do PIB).
- A tributação direta cresceu 24,1%, maioritariamente determinada pela receita de IRC (57,7%), que atingiu máximos da sua série estatística. Esta evolução encontra-se influenciada pelo efeito de base das medidas de política COVID-19 de prorrogação e pagamento faseado de obrigações fiscais e pela recuperação económica.

**30. O decréscimo na rubrica “Outras receitas correntes” (– 4,4%) reflete o efeito de base no cofinanciamento comunitário destinado às medidas COVID-19 de apoio ao emprego e saúde e o ritmo reduzido de implementação do PRR.** A receita cobrada do PRR representou 28,2% da previsão do OE/2022. A UTAO estimou que tenham sido reconhecidas receitas comunitárias correntes de 556 M€ com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas ao financiamento do PRR (252 M€), do pacote COVID-19 (249 M€) e de algumas medidas de apoio à agricultura e pescas do pacote inflação (54 M€), situando-se globalmente abaixo das transferências recebidas no período homólogo. Foram ainda reconhecidas receitas de capital de 651 M€, também com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas ao financiamento do PRR (sobretudo, investimento público, destacando-se a medida de Universalização da Escola Digital). O OE/2022 prevê subvenções comunitárias de 3,2 mil M€ (1,3% do PIB nominal) para financiamento do PRR no conjunto do ano de 2022, mas a receita cobrada destinada a esta finalidade representou cerca de 28,7% deste objetivo.

**31. A despesa corrente primária aumentou 4,3% em termos homólogos, acima da subida prevista para o objetivo do OE/2022 (0,7%).** Relativamente à despesa de capital, verificou-se uma variação homóloga de 18,1%, ficando substancialmente aquém do objetivo de crescimento para o ano 2022 fixado no OE/2022 (36,7%).

**32. A despesa com a FBCF situou-se em 5911 M€, o que reflete um acréscimo homólogo de 7,1%, um ritmo aquém do objetivo para o ano 2022 previsto no OE/2022 (32,5%).** As despesas com pessoal aumentaram 3,5% face ao ano anterior, ficando acima do objetivo para o total do ano do OE/2022 (3,2%). A rubrica subsídios foi a única componente da despesa primária com uma redução homóloga em 2022. Para este resultado, contribuiu o efeito de base nos apoios pagos ao emprego no âmbito da pandemia COVID-19 durante o ano 2021.

**33. O relato das principais medidas com impactos orçamentais na CGE/2022 revela um grau de reporte superior ao registado em anos anteriores, indo ao encontro de sugestões e recomendações da UTAO.** Em primeiro lugar, o relato distingue entre efeitos de carreamento de medidas antigas e efeito orçamental de medidas novas. Em segundo lugar, o elenco de medidas para as quais são apresentadas quantificações previstas corresponde a todas as medidas que o MF classificou como “principais” no seu relatório da POE. Não só estão lá todas as medidas, como as previsões de impacto previsto são iguais às previsões apresentadas na POE. São duas características de transparência e rigor cumpridas pela primeira vez. Adicionalmente, a CGE/2022 dá a conhecer a execução orçamental de um maior número de medidas do que no passado, o que permite uma análise mais profunda e eficaz na comparação entre os valores previstos e os executados, assim como na apreciação dos respetivos desvios.

**34. No entanto, a CGE/ 2022 não reporta a execução de um número significativo das medidas anunciadas.** A UTAO identificou 33 medidas de política orçamental que foram, na POE/2022, classificadas pelo MF como principais. Este número coincide com o número relatado na CGE/2022. No entanto, esta não reportou os impactos individuais da execução orçamental de 13 medidas.

**35. De acordo os dados disponíveis, a execução em 2022 das principais medidas de política orçamental impactou negativamente o saldo em 1834 M€ (0,8 % do PIB).** Para este resultado, em termos desagregados, e de acordo com a informação disponível, é possível identificar o contributo das medidas de políticas invariantes em – 1179 M€ (– 0,5%) do PIB e o contributo de política novas (– 201 M€; – 0,1% do PIB).

**36. A execução agregada das medidas de política orçamental revelou um desvio com impacto positivo no saldo orçamental de 768 M€ (0,3% do PIB), face ao previsto na POE/2022.** Das medidas analisadas, cinco apresentam desvios superiores a 100%, oito medidas revelam desvios entre 50 e 100% (*inclusive*), sendo que em apenas três medidas o desvio foi inferior a 10%.

**37. Mais até do que o impacto financeiro das medidas principais de política orçamental, importaria o País conhecer o grau de concretização das metas extraorçamentais pretendidas pelo Governo quando anuncia as medidas.** No entanto, persiste a falta de informação quantitativa e qualitativa que permita a avaliação da eficácia de medidas de política orçamental. O MF desconhece a existência de um modelo de governação das medidas por si classificadas como principais nas Propostas de Orçamento do Estado, que permita: i) saber que entidades são responsáveis pelo seu desenho, implementação e prestação de contas; ii) estudos prévios de diagnóstico e fundamentação das medidas; iv) definir metas extraorçamentais de impacto e resultado (só existe previsão de custo financeiro e sempre escassamente explicado); iii) montar e alimentar indicadores de acompanhamento; v) avaliação *ex post* da qualidade das medidas.

**38. A UTAO reforça a sugestão que visa apurar a execução orçamental das medidas de política declaradas como “principais” nos documentos de previsão orçamental.** Tendo por base a experiência adquirida, em anos anteriores, com o reporte mensal da execução e dos impactos das medidas COVID-19 e pacote “Inflação”, é sugerido que esta metodologia possa ser aplicada à contabilização da execução das medidas de política orçamental anunciadas. O registo ficaria disponível na base de dados de execução orçamental para que as entidades orçamentais independentes (UTAO e Conselho das Finanças Públicas) e as entidades de controlo (Inspeção-Geral de Finanças e Tribunal de Contas) o pudessem conhecer. O público em geral teria acesso através da Síntese de Execução Orçamental publicada mensalmente pela DGO a uma súmula parecida com a que passou a existir para as medidas de política COVID-19 e pacote “Inflação”. A aplicação desta sugestão traria vantagens; entre outras, o reporte célere do grau de execução das principais medidas orçamentais, assim como, a disponibilização e simplificação do relato na prestação de contas anuais.

**39. Duas outras recomendações, no domínio do relato de medidas de política orçamental, apresentadas no Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março, mantêm a sua relevância e são plasmadas nesta apreciação:** (i) Recomendação no domínio da transparência *ex ante* dos Orçamentos do Estado — presença de *um anexo técnico no relatório do MF que acompanhar cada POE relativo às chamadas “medidas principais de política orçamental”*; (ii) Recomendação no domínio da transparência *ex post* dos Orçamentos do Estado — *em cada ano, o Tribunal de Contas (TdC) deverá auditar um subconjunto das medidas de política principais explicadas no referido anexo do relatório da POE que as tiver anunciado.*

**40. A política orçamental em 2022 apresentou uma orientação marginalmente expansionista pró-cíclica num contexto de recuperação da atividade económica, materializando-se numa ligeira deterioração do saldo primário estrutural perante a recuperação do hiato do produto.** É de referir que as séries do produto potencial e do saldo orçamental estrutural são variáveis não observadas, e objeto de sucessivas revisões com magnitude significativa.

#### Execução orçamental em Contabilidade Pública

**41. Em 2022, o défice das AP em contabilidade pública foi 3406 M€ (– 1,4% do PIB), uma melhoria de 5237 M€ (2,6 p.p. do PIB) face ao ano anterior.** A retoma económica e o aumento do nível de preços impulsionaram a receita fiscal, possibilitando uma recuperação acelerada da posição orçamental. Em

termos ajustados, o saldo foi – 3161 M€ (– 1,3% do PIB), evidenciando uma variação homóloga de 5668 M€ (2,8 p.p. PIB).

**42. Sem o pacote de medidas de política para mitigar os efeitos da inflação na perda de poder de compra das famílias e no custo das empresas, o saldo global poderia ter sido positivo.** A pandemia de COVID-19, que se iniciou em 2020, marcou o início de um novo ciclo nas finanças públicas portuguesas, caracterizado por uma deterioração acentuada do resultado orçamental. Em 2022, a receita fiscal impulsionou a recuperação orçamental, mas a necessidade de mitigar os efeitos da subida dos preços sobre famílias e empresas obrigou a nova intervenção pública, traduzida no pacote inflação, com um impacto negativo direto de 6172 M€ no saldo global. Sem este impacto, a receita e a despesa efetivas teriam sido diferentes, com condições para se fechar as contas com saldo excedentário.

**43. Em termos ajustados, o saldo foi – 3161 M€ (– 1,3% do PIB), evidenciando uma melhoria homóloga de 5668 M€ (2,8 p.p. PIB) face ao ano anterior.** A melhoria no saldo orçamental ajustado no conjunto do ano de 2022 teve origem num crescimento muito acentuado da receita fiscal (7357 M€), a par da diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 (2654 M€). Esta conjugação de efeitos permitiu melhorar significativamente o saldo e suportar o impacto negativo das medidas de política destinadas à mitigação dos efeitos da inflação (– 6172 M€). As outras causas não relacionadas com os fatores anteriores explicam 1829 M€ de melhoria no saldo. A restante receita também evoluiu favoravelmente (5845 M€), destacando-se as contribuições sociais (2252 M€) e as “Outras receitas correntes” (1001 M€), evidenciando um incremento globalmente superior ao da despesa (4016 M€), permitindo a melhoria do saldo. Adicionalmente, lembre-se que a evolução dos agregados orçamentais resulta de uma multiplicidade de fatores: da inflação, dos efeitos direto, indireto e induzido das medidas de política acima tratadas e das outras medidas de política no terreno, passando pelos estabilizadores automáticos.

**44. A receita efetiva das AP em 2021 cresceu 12,4%, destacando-se a evolução favorável de todas as rubricas, particularmente a receita fiscal, que representou 62,5% da variação anual. Nos impostos, destaca-se a recuperação do IRC.** Em 2022, a cobrança de receita efetiva ultrapassou os cinco dígitos em M€ pela primeira vez, fixando-se em 102 582 M. Cresceu 11 278 M€ acima do alcançado no período homólogo, uma variação relativa de 12,4%. Destaca-se a evolução muito favorável da receita fiscal, com um crescimento nominal de 7357 M€ (14,3%), explicando 65,2% da variação total da receita, com o contributo destacado da tributação direta (4,3 p.p.), mas também indireta (3,7 p.p.). A receita fiscal foi impulsionado pela recuperação do IRC (2166 M€; +43,9%) e pelo aumento da cobrança do IVA (3561 M€; + 20,1%) e do IRS (1253 M€; 8,6%), que, em conjunto, representaram 95,0% do incremento desta categoria e 61,8% do crescimento total da receita. As restantes componentes continuaram a contribuir favoravelmente para a expansão dos réditos, sobretudo as contribuições sociais (2,5 p.p.), mas também as “Outras receitas correntes” (1,1 p.p.) e a receita de capital (0,5 p.p.). As “Outras receitas correntes” e as receitas de capital incluem as transferências da União Europeia no contexto do instrumento NextGenerationEU. Estas totalizaram 448 M€ na componente corrente, dos quais 266 M€ destinados à implementação do PRR, 174 M€ destinados ao cofinanciamento das medidas COVID-19 (sobretudo, o programa Ativar) e 8 M€ às medidas de mitigação dos malefícios da inflação. Na componente capital, foram reconhecidos 451 M€ na execução do PRR.

**45. A despesa efetiva cresceu 5,6% (5611 M€), representando as transferências correntes mais de metade deste incremento (52,7%), traduzindo os encargos acrescidos com as medidas do pacote inflação, executados no último trimestre do ano.** Em 2022, a despesa efetiva (ajustada) das AP ascendeu a 105 743 M€, um incremento nominal de 5611 M€ (5,6%). O aumento global da despesa concentrou-se nas rubricas de transferências correntes (+2957 M€, contributo de 3,0 p.p. para a variação anual), aquisição de bens e serviços (1361 M€; 1,4 p.p.) e despesas com pessoal (779 M€; 0,8 p.p.). Em sentido oposto, menção para a poupança em juros (– 397 M€) e subsídios (– 121 M€). O ano de 2022 foi o primeiro ano completo de implementação do PRR português (que assumiu uma execução residual em 2021). A despesa efetiva consolidada do PRR executada pelas AP em 2022 ascendeu a 717 M€, tendo concentrado o seu impacto na rubrica de investimento (339 M€), transferências correntes (172 M€), transferências de capital (112 M€) e subsídios (55 M€).

**46. O efeito conjunto dos pacotes inflação e COVID-19 teve expressão significativa na variação anual da receita efetiva e na variação anual da despesa efetiva ajustadas das AP.** A soma dos dois pacotes acresceu 877 M€ à despesa, o que representou cerca de 15,6% do crescimento da despesa efetiva das AP em 2022. Assumiu maior expressão nas transferências correntes, com um peso de 60,7% do incremento anual total. Do lado da receita, a variação de impactos em 2022 (face ao fecho de 2021) valeu -2641 M€, ou seja, - 23,4 do acréscimo de 11 278 M€ na receita efetiva do conjunto das AP.

**47. A posição orçamental alcançada em 2022 foi significativamente melhor do que o objetivo do OE/2022, resultando do efeito combinado da cobrança de receita ser superior ao previsto e a despesa inferior ao autorizado.** O OE/2022 estabeleceu um objetivo de - 5346 M€, tendo subjacente um aumento na receita (+9937 M€; 10,9%) e na despesa (+6454 M€; 6,4%). O resultado alcançado na execução (- 3161 M€) foi superior ao previsto, com um desvio favorável de 2184 M€. Este tem origem num nível de cobrança de receita superior ao previsto (+1341 M€), combinado com um nível de despesa inferior ao autorizado (843 M€)

### Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

**48. O Ministério das Finanças dispõe, essencialmente, de duas famílias de instrumentos de política que utiliza como forma de controlar a execução da despesa das Administrações Públicas, os chamados “instrumentos convencionais” e os “não convencionais”.** Na classificação da UTAO, integram os instrumentos convencionais as normas que colocam sob decisão discricionária do Ministro das Finanças a autorização para disponibilizar dotações de despesa, designadamente: a dotação provisional, as dotações centralizadas no Ministério das Finanças, as cativações e a reserva orçamental. Para além destes instrumentos, há um outro conjunto de normas jurídicas que permitem controlar a execução da despesa de uma forma dita “não convencional”. A UTAO tem vindo a designar este segundo conjunto de regras como “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa. Trata-se de normas jurídicas que tratam a execução de despesa em recursos humanos e aquisição de serviços, colocando-a abaixo das dotações aprovadas pela AR e cujo desbloqueio implica a intervenção política de vários membros do Governo em decisões de microgestão das entidades públicas, a par de procedimentos administrativos extensos e lentos.

**49. Em 2022, manteve-se em vigor o conjunto de restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os subsectores das Administrações Públicas e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos.** A contratação de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial foi regulada no artigo 45.º da LOE/2022, encontrando-se, na sua generalidade, dependente de parecer favorável do membro do Governo de que depende o serviço ou organismo em causa e de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de Finanças e Administração Pública. A autonomia dos órgãos de gestão de empresas do sector público empresarial para decidir a substituição de trabalhadores continuou em 2022 a estar fortemente condicionada. Os encargos com contratos de aquisição de serviços foram igualmente condicionados na lei orçamental de 2022, de forma idêntica ao que havia ocorrido no exercício orçamental de 2021. De entre a generalidade dos serviços a adquirir, há dois conjuntos sobre os quais persistiram restrições mais apertadas à gestão corrente das instituições públicas. Tratou-se dos serviços cujo objeto seja estudos, pareceres, projetos ou consultoria e ainda os serviços a prestar nas modalidades de tarefa e avença. A capacidade de decisão das equipas de gestão manteve-se seriamente limitada quanto à celebração ou renovação de contratos de pessoal e serviços com estas características, e sempre dependente de pareceres prévios de vários ministérios e intervenção última e vinculativa dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela sectorial.

**50. A utilização dos referidos instrumentos não convencionais remonta a 2011 e vem sendo repetida anualmente sem mudanças significativas.** Estas normas jurídicas têm vindo a ser inscritas nos documentos orçamentais ao longo dos anos (leis do OE e decretos-lei de execução orçamental), sendo adaptadas em alguns aspetos para conferir maior discricionariedade na sua aplicação. Quanto a recursos humanos, todos os anos vêm sendo repetidas restrições, algumas remontando à lei do OE para 2011. Não basta que no orçamento das entidades exista dotação disponível para encargos com pessoal. Existem

limitações adicionais sobre a contratação e a remuneração de trabalhadores, normalmente só ultrapassáveis com autorização política de três membros do Governo (tutela, Finanças e Administração Pública). Estas limitações têm vindo a condicionar de sobremaneira tanto a administração direta e indireta do Estado, como as demais pessoas coletivas de direito público e as empresas públicas. Quanto à aquisição de serviços, as limitações impostas à sua contratação são um instrumento utilizado desde 2011. Foram impostas reduções transversais e uniformes nos pagamentos públicos durante os primeiros cinco anos. A partir do exercício de 2016, foi introduzido o congelamento a preços correntes nos pagamentos a efetuar por entidades públicas: teto anual para a rubrica orçamental “aquisição de serviços” (portanto, soma de todos os contratos) e teto anual, contrato a contrato, para os serviços que encaixam nos dois conjuntos referidos no parágrafo anterior. A despesa a cabimentar em cada ano não pode ultrapassar a despesa paga em 2015 (tetos nominais). Ano a ano, os tetos tornam-se cada vez mais restritivos em razão da inflação e da inovação tecnológica e não permitem utilizar toda a despesa proposta pelo Governo e aprovada pelo Parlamento. Desde 2011, a celebração de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença ou em que o objeto seja a consultoria técnica, encontra-se dependente de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, além da tutela sectorial. A partir de 2017, esta tripla intervenção política na gestão alargou-se aos estudos, pareceres e projetos.

**51. Consta-se a falta de utilidade dos instrumentos não convencionais para controlar a despesa e a existência de efeitos nocivos sobre a gestão pública e qualidade dos serviços prestados pelo sector público.** Se a intenção for limitar a despesa, seria muito mais transparente e rigoroso efetuar esses cortes na fixação das restrições orçamentais individuais, nos mapas contabilísticos que o Governo faz aprovar na Assembleia da República. Todos os instrumentos não-convencionais limitam a autonomia das equipas de gestão. A inevitabilidade de apelar a exceções a este espartilho exige a intromissão do poder político executivo nos atos de gestão corrente das entidades públicas, verticalizando e centralizando tanto decisões estratégicas como decisões de gestão corrente na vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

**52. Os gestores públicos enfrentam um conjunto de efeitos perversos que estas normas impõem sobre as suas atividades de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência das entidades públicas.** A eliminação destas restrições não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pela Assembleia da República, seja a despesa nas rubricas pessoal e aquisição de serviços, seja a despesa total da entidade pública. Acresce que a rubrica aquisição de serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado do instrumento convencional chamado cativação, imposto pelas sucessivas leis orçamentais e decretos-lei de execução orçamental. Sendo uma rubrica sujeita a cativações e a restrições não-convencionais, a gestão das entidades públicas é duplamente obstaculizada.

**53. O entrave à boa gestão das entidades públicas é agravado em determinados tipos de aquisição de serviços: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença.** Em muitos casos, verifica-se uma desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações necessárias e a materialidade da despesa em causa. Os processos administrativos para a prática destes atos de gestão corrente não são escalados em função da sua materialidade, são administrativamente pesados, morosos, com resultado incerto e, não raramente, absorvem recursos que antes estavam afetos às atividades operacionais das entidades. Sem autorização em tempo útil, as entidades ficam amarradas a tecnologias obsoletas e prestam um serviço público de nível inferior ao que seria possível sem estas restrições.

## Dívida financeira pública e privada

**54. Em 2022, verificou-se uma alteração da composição do stock da dívida direta, descendo o peso da dívida titulada de médio e longo prazo e o peso dos Certificados do Tesouro, por contrapartida da subida do peso da dívida titulada de curto prazo e dos Certificados de Aforro.** Com efeito, observou-se uma descida da maturidade média do stock da dívida. Apesar do custo de financiamento da dívida direta emitida em 2022 ter sido superior à observada nos três anos imediatamente anteriores, o custo médio do stock total da dívida direta desceu para o mínimo da série.

**55. O montante que as famílias aplicaram em Certificados de Aforro foi superior ao montante que retiraram de Certificados do Tesouro.** Adicionalmente, em 2022 também atingiu a maturidade o stock de Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) detido pelo sector institucional Famílias no montante de 3,5 mil M€.

**56. A dívida pública aferida na ótica de Maastricht situou-se em 113,9% do PIB no final de 2022, o que corresponde a uma redução de 11,4 p.p. em relação ao ano anterior.** Esta descida reflete o contributo da recuperação do PIB nominal, bem como um saldo primário positivo.

**57. Relativamente ao stock de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2022, este atingiu 258,7 mil M€, o que corresponde ao valor máximo da série estatística, quando aferido no final de cada ano.** Em 2022, assistiu-se a uma subida do peso do instrumento numerário e depósitos por contrapartida da descida, essencialmente, do peso dos títulos.

**58. O peso do serviço da dívida na despesa efetiva desceu ano após ano entre 2014 e 2020, interrompendo a trajetória descendente em 2021 (51,2%), mas voltando a diminuir em 2022 para o mínimo (43,7%) desde 2014.** A descida anual em 2022 foi determinada quer pelo peso das amortizações (de 43,8% para 37,1%), quer pelo peso dos juros (de 7,4% para 6,6%).

**59. A economia portuguesa apresentou em 2022 uma necessidade de financiamento (0,6% do PIB), com o sector privado em 2022 a registar uma necessidade de financiamento pela primeira vez desde o ano 2008.**

**60. A taxa de poupança do sector institucional Famílias, calculada pelo rácio entre a poupança bruta e o rendimento disponível, caiu para 6,5% em 2022, ficando próxima dos mínimos observados em 2008 e 2017.** A taxa de investimento das famílias em 2022, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, situou-se em 6,1%, ficando acima do mínimo observado em 2013 (4,5%), mas significativamente abaixo do ano 2000 (12,7%).

**61. A dívida externa líquida diminuiu entre o final de 2021 e o final de 2022, o que teve efeitos na melhoria do valor nominal da PII.** O rácio da dívida externa líquida no PIB desceu devido aos contributos da diminuição nominal da dívida externa e do crescimento do PIB nominal.

**62. O stock de dívida pública portuguesa detida pelo Banco de Portugal ascendeu a 71,4 mil M€ no final de 2022, montante mais elevado da série estatística anual.** O banco central nacional detém títulos de dívida pública ao abrigo dos programas de compras de ativos APP e PEPP no âmbito da execução da política monetária.<sup>1</sup>

#### Dívida não-financeira das Administrações Públicas

**63. A CGE/2022 relata a evolução das obrigações não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas; a informação disponibilizada é, novamente, limitada, repetindo as insuficiências presentes nos relatórios do MF sobre as CGE de anos anteriores.** Tendo por base as obstáculos na análise colocados pelos dados disponibilizados na CGE/2022, a UTAO recorreu também a informação junto da Direção-Geral do Orçamento, da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) para conseguir fazer o ponto da situação da dívida não-financeira das Administrações Públicas, dos pagamentos com atraso superior a 90 dias e do Prazo Médio de Pagamento das entidades públicas a fornecedores, por subsectores.

**64. A quantificação da totalidade da dívida não-financeira de 2022 da Administração Central (AdC) e a comparação com anos anteriores não é exequível por falta de informação.** Repetindo o sucedido na apreciação ao ano de 2021 e apesar dos esforços da UTAO em obter dados adicionais junto de entida-

<sup>1</sup> Designações em inglês: APP — Asset Purchase Programmes e PEPP — Pandemic Emergency Purchase Programme.

des, não foi possível agregar elementos suficientes para habilitar a quantificação da totalidade da dívida não-financeira de 2022 e a comparação com anos anteriores. Por consequência, são apresentados, somente, resultados sectoriais.

**65. Não há informação sobre o stock acumulado pelas Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) fora da área da Saúde.** A aferição da totalidade da dívida não-financeira de 2022 da Administração Central e a comparação com anos anteriores encontra-se limitada pelo facto do valor total apurado no período de 2019 a 2022, não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo o SNS).

**66. O relatório da CGE/2022, tal como o de anos anteriores, não reporta informação sobre a dívida não-financeira das Administrações Regional e Local.** Esta informação, referente aos anos de 2021 e 2022, também não se encontra disponível junto de outras entidades (INE e DGAL).

**67. Em 2022, mais uma vez, a diminuição temporária, ocorrida no final do ano do stock de Pagamentos em Atraso nos Hospitais EPE contribuiu para a continuação da tendência de redução a 31 de dezembro registada nos últimos anos neste indicador.** No ano de 2022, assistiu-se a uma redução de 44 M€ (-14,6%), face a 2021, no nível de Pagamentos em Atraso por parte das AP a 31 de dezembro, que se fixou nos 256 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2015. Esta evolução foi, essencialmente, determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, nos quais a dívida em atraso se reduziu em 90 M€ (-83,6%). É de salientar, no entanto, que a análise a este resultado deve incorporar a informação sobre a redução registada nos Hospitais EPE, pois a mesma foi alcançada recorrendo a liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2022, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos hospitais EPE durante o ano de 2022.

**68. Assim, o peso da dívida não-financeira em mora dos Hospitais EPE diminuiu, significativamente, em 2022.** Por seu turno, releva-se o incremento no peso do stock de dívida não-financeira em atraso referente à Administração Local e à Administração Central (excluindo subsistemas de Saúde).

**69. Em consonância com o registado no relatório referente em anos anteriores, a CGE/2022 não disponibiliza informação sobre o Prazo Médio de Pagamentos (PMP) total das entidades públicas devido à ausência de reporte da Administração Local (AdL), justificada pela DGO com atrasos na implementação do novo sistema contabilístico — SNC-AP.**

**70. A CGE/2022 não reporta o PMP do universo das Entidades públicas para os anos de 2020, 2021 e 2022. Em termos desagregados a heterogeneidade é grande entre subsectores, para além da ausência de dados para a AdL em 2020, 2021 e 2022.** No período de 2015 a 2022 o PMP aumentou na AdC de 22 para 28 dias e na Região Autónoma dos Açores de 111 para 126. Na Região Autónoma da Madeira caiu de 305 para menos de 60 dias.

**71. Apesar do reforço das dotações de capital, voltou-se a verificar o aumento do PMP nas entidades do SNS (+ 7 dias).** Note-se que estas injeções de capital em 2022 ascenderam a 1040 M€ e sem as mesmas o PMP a 31 de dezembro destas entidades teria sido bastante superior.

**72. Em 2022, organismos sob as tutelas do Ministério da Agricultura e Alimentação, do Ministério da Cultura e do Ministério da Saúde voltaram a não atingir os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamento definidos para o ano.**

**73. Em 2022, 37 serviços da Administração Central registaram PMP superior ou igual a 150 dias, ou seja, mais 1 do que em 2021.** No que concerne à AdL, e de acordo com os dados mais recentes da DGAL, em 2022, 14 municípios registaram PMP superior ou igual a 60 dias, ou seja menos 15 do que em 2021.

**74. A UTAO renova neste relatório a sugestão de incorporação de objetivos anuais quantificados** nos documentos de programação orçamental que permita a comparação entre os resultados obtidos e as metas assumidas no momento da orçamentação relativamente ao stock de dívida não financeira, aos pagamentos em Atraso e ao Prazo Médio de Pagamentos.

## Responsabilidades contingentes

**75. Em 2022, foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 2143 M€, ao abrigo das disposições preceituadas no art. 137.º da LOE/2022.** Por seu lado, as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, aumentaram 218 M€ face ao ano anterior (+ 1,8%).

**76. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuíram consideravelmente entre 2018 e 2021. Esta tendência alterou-se em 2022, ano em que se registou um crescimento homólogo destas responsabilidades, justificado pelas garantias concedidas ao FCGM, as garantias associadas aos instrumentos SURE e Pan-European Guarantee Fund e à Região Autónoma da Madeira.** Com efeito, em 2022, registou-se o aumento global das responsabilidades efetivas face ao ano anterior, no valor de 407 M€.

**77. Em 2022, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativos a operações que envolveram a execução de garantias públicas, em montante superior ao despendido em 2021.** Em 2022, o Estado pagou 35 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 1,6 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro.

**78. O stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendeu a 7250 M€ no final de 2022, dos quais 5449 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia COVID-19.** Face a 2021, o total de garantias concedidas pelo FCGM diminuiu 1571 M€.

**79. Por outro lado, registou-se um aumento na execução de garantias concedidas pelo FCGM.** Em 2022, a execução de garantias prestadas pelo FCGM ascendeu a 92 M€, dos quais 59 M€ foram relativos a garantias COVID-19 e 33 M€ a garantias não COVID-19.

**80. Nas Parcerias Público-Privadas, os litígios e as pretensões compensatórias formuladas pelos parceiros privados (reposição do equilíbrio financeiro ou outro tipo de compensação ou indemnização) são uma outra fonte relevante de responsabilidades contingentes.** Foram submetidos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de parceria, que tiveram como fundamento os impactos decorrentes da pandemia COVID-19 e das medidas de restrição adotadas, nos seguintes sectores: ferroviário (Concessão Metro Sul do Tejo), aeroportuário (Concessão ANA) e saúde (EG Hospital de Cascais e EG Hospital de Loures). Neste âmbito, o pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro mais relevante diz respeito ao sector aeroportuário, submetido pela ANA, S.A. em 2021, e por esta valorizado em 214 M€.

**81. No sector rodoviário, o valor global das contingências com os parceiros privados (concessões e subconcessões rodoviárias) ascendia a 523 M€ no final de 2022, um aumento de 69 M€ face ao registado no final de 2021.** Na sua grande maioria, os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias (421 M€). Relativamente às concessões rodoviárias, no decorrer de 2022 a materialidade dos montantes peticionados pelos parceiros privados aumentou 87 M€, de 15 M€ em 2021 para 102 M€ em 2022.

**82. No sector ferroviário, no final de 2022, mantinha-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A. do qual podem resultar encargos para o Estado.** O pedido de indemnização efetuado por esta empresa ascende a 192 M€.

**83. No sector aeroportuário, regista-se um litígio com a ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., na sequência de um procedimento extrajudicial para Reposição do Equilíbrio Financeiro, valorizado em 214 M€.** O pedido inicial de Reposição do Equilíbrio Financeiro foi efetuado em 2021 e teve por base a redução das receitas desta concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia COVID-19. Em 2022, a concessionária entregou uma densificação deste pedido, tendo-o quantificado em 214 M€.

**84. No que respeita ao sector da saúde, no final de 2022 o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 59,4 M€, um valor idêntico ao registado no final do ano anterior.** Os valores mais relevantes resultam de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro com base nos alegados impactos causados pela pandemia COVID-19.

**85. Relativamente à parceria Oceanário de Lisboa, o parceiro privado deu início a um processo extrajudicial, tendo por base alegados impactos resultantes da pandemia e das medidas de restrição adotadas.** O processo encontra-se em discussão entre as partes, não se encontra quantificado e tem subjacente uma prorrogação do contrato de concessão.

### Regras de disciplina orçamental

**86. Em 2022, o défice orçamental valeu 0,4% do PIB, pelo que ficou largamente acima do limite mínimo instituído como referência para o saldo orçamental no Tratado de Funcionamento da União Europeia (- 3,0% do PIB).** A ativação da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), devido ao surgimento da pandemia COVID-19, designada como cláusula de salvaguarda, interrompeu o funcionamento normal até 2019 das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia. A desativação da cláusula de derrogação esteve prevista para o final do ano de 2022. No entanto, a Comissão Europeia decidiu, em maio de 2022, propor o adiamento da reativação por mais um ano. Em novembro de 2022, o mesmo órgão afirmou estarem então reunidas as condições para desativar a cláusula de derrogação geral do PEC no final de 2023.

**87. O processo de revisão das regras orçamentais está em curso e, com base em orientações da Comissão, o Conselho adotou conclusões sobre a reforma da governação económica.** Existe uma convergência de pontos de vista entre os Estados-Membros relativamente a certos aspetos, em que se destacam os valores de referência consignados no Tratado de um défice de 3 % do PIB e de uma dívida de 60 % do PIB. Estes deverão permanecer inalterados. Os planos orçamentais de médio prazo deverão traçar uma trajetória orçamental nacional definida em termos de despesa primária líquida a título de único indicador operacional. Entretanto, a Comissão Europeia apresentou propostas legislativas formais para rever o modelo de governação económica na União Europeia incorporando aqueles princípios, traduzindo-se numa flexibilização dos objetivos de endividamento dos Estados-Membros. A discussão em curso tem como objetivo concluir este processo de revisão até ao final de 2023.

**88. No caso português, o saldo estrutural em 2022 permaneceu abaixo do Objetivo de Médio Prazo (OMP) definido para o triénio 2020–2022 (0,0% do PIB potencial), tendo sido avaliado em -1,0%.** Aquele limiar estaria em vigor na ausência de suspensão temporária das regras orçamentais. Face a 2021, verificou-se uma ligeira convergência (quatro décimas de produto potencial) rumo ao OMP.

**89. Em 2022, o rácio entre a dívida pública de Maastricht e o PIB nominal desceu a um ritmo mais rápido do que o mínimo que seria determinado pela regra de um vigésimo da redução da parte que excede o patamar de 60% do PIB, caso estivesse a vigorar.**

**90. Em 2022, foi globalmente cumprido o limite de despesa total constante do QPDP, mas seis programas orçamentais excederam este limite.** A despesa da Administração Central e da Segurança Social ascendeu a 223 594 M€ em 2022, situando-se abaixo do limite fixado no Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), tanto na versão do [OE/2022](#) (282 290 M€), como na versão inicial da [Lei das Grandes Opções 2021–2023](#) (278 276 M€). No entanto, numa análise ao desvio por programas, constata-se que existiram seis programas orçamentais que ultrapassaram o limite de despesa: Governação (P002), Representação Externa (P003), Segurança Interna (P005), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (P013), Saúde (P014) e Ambiente e Ação Climática (P015).

**91. O desenho deste novo instrumento de orçamentação de médio prazo pretendia, na aparência, conferir previsibilidade à elaboração, à aprovação e à execução dos orçamentos anuais.** Não fossem as enormes possibilidades legais de alteração do QPDP e de relevar infrações aos tetos, concordar-se-á que a intenção subjacente à sua criação seria condicionar a discricionariedade nas escolhas orçamentais anuais, conferindo previsibilidade a médio prazo à restrição orçamental dos subsectores AdC e

Segurança Social. Exatamente a mesma intenção teve originalmente o instrumento antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental criado em 2015 na versão original da LEO em vigor. Os limites para as despesas totais são definidos no ano  $t$  para os quatro anos seguintes ( $t+1$  a  $t+4$ ). São vinculativos apenas para o ano seguinte ( $t+1$ ) e indicativos para a orçamentação e a execução dos anos posteriores. Uns e outros tetos devem ser aprovados na primavera do ano  $t$ , assim manda a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Também esta dispõe (se se esquecerem as tais exceções) que os tetos vinculam o processo legislativo orçamental conduzido no outono do ano  $t$  para aprovar o OE do ano  $t+1$ . Na prática, não é isto que sucede porque o poder político português revela no seu comportamento preferir discricionariedade a regras; daí, as frequentes criações legislativas de exceções, adiamentos e regimes provisórios.

**92. As alterações à LEO aprovadas em 2020 e 2022 acabaram, na prática, com os vestígios que ainda havia de uma regra portuguesa de despesa.** Pelas razões expostas na Secção 10.4, este novo instrumento de condicionamento dos orçamentos anuais com preocupações de médio prazo para nada de útil serve; aliás, revela a mesma ineficácia que teve o seu antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). Nem com tanta possibilidade de exceção e alteração jurídica, os tetos legalmente vinculativos são cumpridos. Dada esta persistente incapacidade em cumprir o espírito da lei, será preferível assumir a sua revogação?



## 1 Introdução

**93. O presente relatório aprecia a Conta Geral do Estado (CGE) do exercício económico de 2022.** Este objeto foi produzido pelo Ministério das Finanças e está materializado num acervo vasto de documentos depositado no [portal Internet](#) da Direção-Geral do Orçamento (DGO). É constituído por 18 ficheiros em diferentes formatos, distribuídos por três coleções: Relatório e Mapas Contabilísticos, Elementos Informativos e Instruções/Avisos. A análise da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) baseia-se abundantemente no "Relatório de análise global e conta da Segurança Social", catalogado como Tomo I do Volume I no acervo da CGE/2022.

**94. A Conta Geral do Estado irá ser discutida e votada na Assembleia da República.** Assim determina o art. 107.º da [Constituição da República Portuguesa](#), que inclui estas tarefas no dever de fiscalização da execução orçamental por parte do Parlamento. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e o Regimento da Assembleia da República (AR) estabelecem prazos e o procedimento. Este estudo da UTAO contribui para o conjunto de informação dos Deputados pertinente para o exercício da sua função fiscalizadora. Ainda não está fixado o calendário de apreciação política da CGE/2022 na AR. Naturalmente, o documento importa ainda para os Portugueses em geral na medida em que se interessem pelas origens e pelas aplicações dos recursos comuns.

**95. Neste relatório, a cobertura do sector das Administrações Públicas não é completa.** A razão principal é o mandato legal da Conta Geral do Estado. O relato feito no relatório e nas contas do MF, em contabilidade pública, abrange os subsectores Administração Central e Segurança Social e a informação prestada é muito extensa. Não há obrigação de integrar os subsectores regional e local. Na medida do possível, a UTAO vai além da CGE propriamente dita e recolheu noutras fontes dados comparáveis para oferecer uma leitura ligeiramente mais abrangente sobre a situação financeira do conjunto das Administrações Públicas em 2022, tal como tem feito em estudos anteriores nesta coleção.

**96. A análise da UTAO beneficiou também de outras fontes.** O valor acrescentado do presente relatório face ao que pode ser apreendido no acervo da CGE assenta muito na possibilidade de consultar outras fontes e sintetizar dados complementares. Para além daquele acervo, as fontes abaixo identificadas foram as usadas com maior intensidade e tornaram-se disponíveis entre 31 de maio e meados de agosto de 2023. A lista de todas as fontes bibliográficas é muito maior e todas elas são identificadas nos parágrafos e nos objetos construídos com a informação nelas disponibilizada. A UTAO agradece aos autores de todas estas fontes o trabalho que a ajudou a elaborar a análise aqui apresentada. As fontes a seguir identificadas permitiram usar dados primários mais recentes sobre 2022 do que os que estavam disponíveis na data de fecho dos trabalhos do Ministério das Finanças (MF) sobre a CGE. Julga-se que enriquecem as análises da economia e da conta nas duas óticas contabilísticas. Assim, foi possível:

- a) apreciar a execução orçamental em contas nacionais com a revisão mais recente das [Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional](#), realizada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e divulgada em 23 de junho de 2023;
- b) utilizar as séries mais recentes do Produto Interno Bruto a preços correntes e a preços constantes para calcular rácios da conta e da dívida das Administrações Públicas (AP), assim como para comparações com a evolução de outros agregados em volume, divulgadas pelo INE em 31 de maio de 2023 na coleção [Contas Nacionais Trimestrais](#);
- c) apreciar o apuramento mais recente das séries de dívida direta do Estado no [Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública: 2022](#), publicado no final de julho de 2023 pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP;
- d) conhecer as séries da dívida de *Maastricht* do conjunto das AP e de cada um dos subsectores, bem como as séries sobre dívida externa e financiamento da economia portuguesa, todas disponíveis até ao segundo trimestre de 2023 na [Plataforma BPstat](#) do Banco de Portugal;
- e) usar o apuramento mais recente do Ministério das Finanças sobre a execução orçamental por recurso à base de dados orçamentais da DGO (Sistema de Informação e Gestão Orçamental — SIGO);

**97. Apraz registar que todas as entidades responderam em tempo útil à UTAO.** O estudo da informação recolhida nas fontes referidas nos parágrafos 93 e 96 suscitou dúvidas importantes, embora muito circunscritas no âmbito deste trabalho. Nem todos os dados pedidos foram entregues, mas as omissões foram justificadas. A UTAO agradece, assim, o contributo para a transparência na prestação de contas por parte da DGO, da Direção-Geral do Tesouro e das Finanças, da ACSS e do Banco Português de Fomento.

**98. O relatório não replica o que o MF já escreveu sobre a CGE.** Visa acrescentar valor para os leitores através da integração dos dados financeiros daquelas e de outras fontes num quadro analítico próprio. Mostra forças e vulnerabilidades do enquadramento orçamental das Administrações Públicas. Tem também uma finalidade pedagógica, explicando conceitos e mecanismos de transmissão de efeitos entre a economia e as finanças públicas e vice-versa.

**99. Em Portugal fala-se muito sobre anúncios e intenções, mas pouco sobre resultados.** O debate político e mediático sobre finanças públicas é, historicamente, muito vivo e intenso sobre os documentos de programação da política orçamental: Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade, bem como sobre os documentos de programação da política de coesão e do Plano de Recuperação e Resiliência. Porém, o interesse em conhecer e debater a qualidade da prestação de contas é quase nulo. Este estudo da UTAO visa contrariar este longo registo esquizofrénico nacional entre o que se promete e o que se entrega. Com efeito, as previsões macro-orçamentais e as medidas de política propostas para o futuro têm o maior destaque mediático quando são divulgados aqueles documentos de programação das contas públicas. Aquando da publicação dos planos para utilização do financiamento europeu, há espaço para a estratégia, mas a discussão sobre as gavetas de financiamento público e as taxas de execução financeira prometidas dos financiamentos comunitários parece ser mais importante do que debater os impactos efetivos na economia e na sociedade. Num caso e noutro, a discussão sobre a concretização das medidas de política e as razões das eventuais divergências entre promessas e resultados tem muito menos palco. E é pena, porquanto conhecer e tomar consciência do ponto de partida é o primeiro passo de um qualquer processo racional de construção do futuro, seja o do ano seguinte, o dos próximos quatro ou o dos próximos sete. Esta é a principal motivação do presente estudo: fornecer alimento adicional no espaço público, independente dos poderes políticos executivo e legislativo, para tornar mais rica e consequente para o futuro a reflexão dos agentes políticos e da sociedade sobre o que aconteceu em 2022 nas finanças públicas portuguesas.

**100. O relatório da UTAO surge mais cedo do que foi norma no passado.** Tem sido tradição o braço político da AR apreciar e deliberar na primavera/verão do ano  $t+2$  sobre a CGE do ano  $t$ . Por isso, os relatórios da UTAO eram também elaborados no ano  $t+2$  e fechados o mais próximo possível do processo político se iniciar para habilitar os decisores com a informação de contexto mais recente. No ano passado, o processo político foi antecipado e decorreu entre janeiro e março (também do ano  $t+2$ ). A Lei de Enquadramento Orçamental tem vindo a antecipar a data-limite para o MF encerrar e divulgar a CGE. Na versão em vigor, a data é 15 de maio do ano  $t+1$ . Percebe-se a bondade do legislador na antecipação. Idealmente, seria conveniente o Parlamento conhecer os resultados definitivos da execução de  $t$  e deles retirar ilações antes de iniciar a discussão do plano orçamental para  $t+2$ , que acontece a 10 de outubro do ano  $t+1$ . A UTAO foi informada pela COF acerca da sua vontade de iniciar e concluir a apreciação da CGE/2022 ainda no ano civil de 2023. É esta a razão de fundo para o estudo da UTAO surgir neste momento do ano, pela primeira vez. Mais tarde não conseguiria por causa do seu envolvimento na apreciação da Proposta de Orçamento do Estado para 2024 (POE/2024) e das análises a publicar ainda antes (nas próximas semanas) sobre os últimos desenvolvimentos nos domínios do financiamento da economia e da execução orçamental em contas nacionais no primeiro semestre de 2023; mais cedo, acarretaria a perda de informação de contexto útil para a fiscalização parlamentar sem ganho para nenhuma das partes envolvidas.

**101. A antecipação da análise da UTAO tem vantagens e inconvenientes quanto à atualidade dos dados para o processo de decisão política parlamentar.** As vantagens são os benefícios para os leitores, dentro e fora do Parlamento, de poderem incorporar mais cedo no seu comportamento os resultados da investigação da UTAO sobre o que sucedeu em 2022. Por exemplo, mesmo sem o Parlamento iniciar

o processo político de apreciação formal da CGE/2022, os Deputados podem ter em conta esses resultados já na avaliação da POE/2024 e na preparação de eventuais propostas para a fase de discussão na especialidade. Os inconvenientes revestem a natureza de custo de oportunidade quanto a informação adicional que existia nos relatórios anteriores da UTAO e que neste não surge porque as fontes só divulgam tais dados no quarto trimestre do ano  $t+1$  e no primeiro trimestre do ano  $t+2$ . Com menor impacto, estão as revisões retrospectivas de séries macro-orçamentais que as autoridades estatísticas realizam periodicamente — acontecem nas fontes a), b), d) e e) identificadas no par. 96. Com maior impacto neste estudo, estão as ausências do Parecer do Tribunal de Contas (TdC) e dos Relatório e Contas do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do Ministério da Saúde (produto da Administração Central do Sistema de Saúde, ACSS) referentes ao exercício de 2022. O parecer do TdC é uma peça constitucionalmente exigida antes de a apreciação parlamentar da CGE se poder iniciar. O prazo fixado na LEO (art. 66.º) para a disponibilização desse parecer é 30 de setembro do ano  $t+1$ . A ACSS informou a UTAO que conta disponibilizar aquelas peças em outubro de 2022. Sem acesso a estes documentos nem a esclarecimentos em data mais avançada de entidades que a UTAO costuma consultar, perdeu-se a possibilidade de conhecer e analisar os seguintes elementos sobre a CGE:

- receção eventual pela UTAO de informação do MF sobre o nível de execução financeira de medidas de política orçamental sem dados no momento de fecho deste relatório — impacto na Secção 4.5 (“Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2022”);
- dados complementares habituais em pareceres do TdC para suprir dados em falta na CGE sobre dívida comercial e prazos médios de pagamento — prejuízo no Capítulo 8 (“Dívida não-financeira das Administrações Públicas”);
- informação contabilística consolidada sobre o SNS em 2022 — inviabilizou um capítulo neste relatório dedicado à execução financeira do SNS e conduziu a uma subavaliação da dívida não-financeira dos Hospitais EPE na Secção 8.2 (“Identificação e quantificação da dívida não-financeira”) por desconhecimento do valor da dívida na conta “Outros Credores do SNS”;
- Prazos Médios de Pagamento no subsector Administração Local porque o número de municípios sem reporte no sítio da Direção-Geral das Autarquias Locais à data de fecho deste documento é excessivo para estimar a média do subsector — prejuízo na Secção 8.4 (“Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas”).

**102. O relato da CGE de 2023 em contabilidade financeira está comprometido.** É esta a conclusão principal da auditoria conduzida pelo Tribunal de Contas ao processo de preparação da CGE/2023.<sup>2</sup> O art. 66.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) mandata o TdC a certificar até 30 de setembro do ano  $t+1$  a CGE do ano  $t$  apresentada nos termos exigidos pelo art. 62.º.<sup>3</sup> Com a redação atualmente em vigor, a CGE/2023 deveria ser a primeira a cumprir todos os requisitos deste artigo e a ser certificada pelo Tribunal. A auditoria visou, precisamente, avaliar o estado de prontidão das condições necessárias para essa conta possa ser certificada. Chegou a uma resposta negativa. Da análise realizada, a auditoria concluiu, com segurança razoável, não ser realista esperar uma CGE de 2023 em condições de poder ser certificada. Com elevada probabilidade, não será possível executar no tempo disponível até 15 de maio de 2024 (data para o MF submeter a CGE) os trabalhos indispensáveis para que a CGE/2023 contenha no seu acervo todas as peças contabilísticas necessárias para proporcionar “uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa dos subsectores da administração central e da segurança social, como se de uma única entidade se tratasse, de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e com a LEO”. Tanto a DGO durante a auditoria, como o Ministro das Finanças em sede de contraditório, foram mais longe e disseram que, se tudo correr bem, só em 2027 haverá uma CGE cumprindo todos os requisitos do art. 62.º da LEO.

<sup>2</sup> *Auditoria ao processo de preparação da Conta Geral do Estado de 2023*, Relatório n.º9/2023, 2.ª Secção, Processo n.º 8/2023 — Audit, julho de 2023: Lisboa, Tribunal de Contas.

<sup>3</sup> Diz o número 1 deste artigo (redação atual em 16/09/2023): “O Estado organiza uma contabilidade orçamental para todas as suas receitas e despesas, uma contabilidade financeira para todos os ativos, passivos, rendimentos e gastos relevantes e prepara demonstrações orçamentais e financeiras, individuais e consolidadas, que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa.

**103. A análise à CGE/2021 desdobra-se em 10 capítulos e dois anexos.** Após esta Introdução, o Capítulo 2 faz um enquadramento macroeconómico do ano de 2022. Começa por situar o PIB por residente na longa trajetória de divergência estrutural da economia portuguesa face às pares na União Europeia; caracteriza com algum detalhe o comportamento de várias outras séries macroeconómicas no triénio 2020–22. O Capítulo 3 destaca o impacto direto no saldo das AP de três pacotes de medidas de política que dominaram a atenção pública no ano passado: COVID-19, inflação e PRR. Para cada pacote, oferecem-se resultados em contabilidade pública e contabilidade nacional. A execução orçamental do sector AP em contabilidade nacional é escrutinada no Capítulo 4. O mesmo exame, mas em contabilidade pública, surge no capítulo seguinte. O Capítulo 6 mostra como em 2022 prosseguiram práticas intrusivas do poder político executivo na gestão corrente de pessoal e aquisições de serviços das unidades orgânicas individuais das AP e do sector público empresarial. São regras que, desde 2011, deterioraram a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos sem ganho aparente na sustentabilidade das contas públicas. A dívida financeira das AP é caracterizada no Capítulo 7, nas duas vertentes contabilísticas, a par dos desenvolvimentos em contabilidade nacional que houve no financiamento dos outros sectores económicos. A dívida não financeira das AP, uma área que permanece com omissões informativas importantes, é discutida no Capítulo 8. O Capítulo 9 sintetiza o estado dos passivos contingentes da Administração Central. As regras de disciplina orçamental do Pacto de Estabilidade e Crescimento foram suspensas em 2020, mas as preocupações com a sustentabilidade das finanças públicas não, pelo que o Capítulo 10 mostra a posição de Portugal nos indicadores do saldo orçamental, do saldo estrutural e da dívida. Dá também conta do incumprimento da regra de despesa exclusivamente nacional e da sua ineficácia absoluta no ano de 2022 por omissão legislativa do próprio Parlamento. O Anexo 1 e o Anexo 2 listam tendencialmente de modo exaustivo as medidas de política COVID-19 e inflação, respetivamente, geridas pela Administração Central que impactaram financeiramente o exercício de 2022.

## 2 Breve enquadramento macroeconómico

**104. Neste capítulo apresenta-se uma síntese de indicadores macroeconómicos que caracterizaram o ano de 2022.** A Secção 2.1 enquadra o nível de atividade económica de 2022 no registo do quinquénio 2018–2022. Compara o PIB real português com o da média da Área do Euro. Tendo por base o mesmo período de referência (o ano 2010 é o ano base,  $PIB_{2010} = 100$ ), evidencia-se a evolução comparada do PIB de Portugal com o da Área do Euro para o período de 16 trimestres que abrange os anos 2018 a 2022. Em complemento, apresenta-se também a última informação disponível relativa a 2023: 1.º e 2.º trimestres de 2023 para a Área do Euro e 1.º trimestre de 2023 para Portugal). A Secção 2.2 apresenta um conjunto de indicadores macroeconómicos que caracterizam a posição económica e financeira de Portugal em 2022, comparando as previsões para algumas das variáveis que constavam do cenário macroeconómico da POE/2022 com os resultados observados no reporte mais recente disponibilizado pelo INE.

### 2.1 Divergência estrutural face à média da Área do Euro

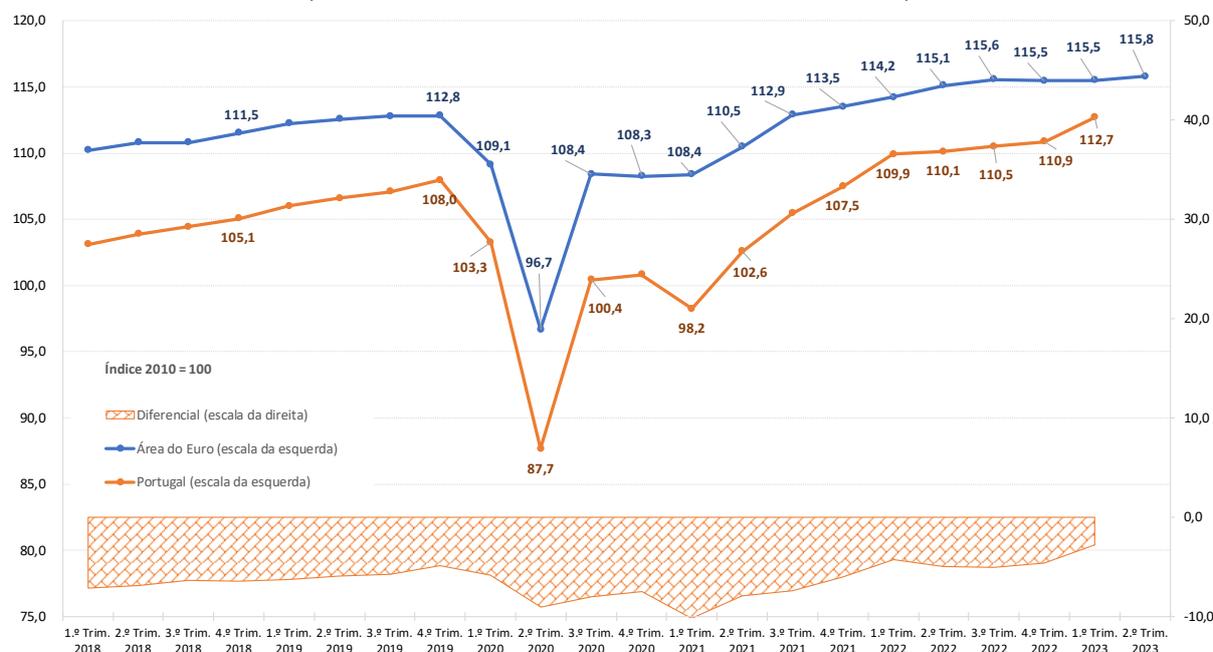
**105. No passado mais recente, a evolução do PIB na Área do Euro registou uma tendência de crescimento até final de 2019. O impacto da pandemia COVID-19 registou-se, com grande incidência no 1.º trimestre e, sobretudo, no 2.º trimestre de 2020. A partir de setembro de 2020, a economia da Área do Euro iniciou um processo de recuperação, mais acentuada no 3.º trimestre de 2020, seguindo-se-lhe um período de estabilização e, posteriormente, uma tendência de recuperação que se manteve até ao 3.º trimestre de 2022. Nos últimos três trimestres, o PIB na Área do Euro apresenta uma estabilização.** O Gráfico 1 quantifica a evolução a preços constantes entre o 1.º trimestre de 2018 e o 2.º trimestre de 2023, por referência ao nível do PIB verificado em 2010. No final de 2019, o número-índice do PIB da Área do Euro situava-se no nível 112,8 ( $PIB_{2010} = 100$ ),<sup>4</sup> prosseguindo uma trajetória de crescimento até esta data. Com o surgimento da pandemia COVID-19, a economia da Área do Euro recuou para 109,1 no 1.º trimestre e 96,7 no 2.º trimestre de 2020. Significa isto que, em apenas dois trimestres, o PIB a preços constantes da Área do Euro desceu até ficar 3,3 p.p. abaixo do  $PIB_{2010}$ , registado uma década antes, uma vez que este é a base de cálculo do índice. Após esta queda bastante significativa, no 3.º trimestre de 2020 registou-se uma recuperação em cadeia, para 108,4, estabilizando nos trimestres seguintes. O 2.º trimestre de 2021 marcou o início de um processo de recuperação que se manteve até ao 3.º trimestre de 2022. Foi no decurso do 3.º trimestre de 2021 que a economia da Área do Euro alcançou o nível pré-COVID-19. Nos períodos seguintes, o PIB da Área do Euro manteve uma trajetória de recuperação, até ao 3.º trimestre de 2022, situando-se neste momento 15,6% acima do  $PIB_{2010}$ . Nos três últimos trimestres (4.º trimestre de 2022, 1.º e 2.º trimestres de 2023), o PIB da Área do Euro estabilizou.

**106. Tendo por referência o ano de 2010, o PIB português apresenta uma evolução divergente com a da Área do Euro, uma vez que regista uma trajetória de variações acumuladas que se situa abaixo da da Área do Euro. Contudo, segue uma trajetória sincronizada com a geografia económica em que se insere e no 1.º trimestre de 2023 registou um movimento de recuperação: i) registou uma tendência de crescimento até final de 2019; ii) a queda de produto em resultado da pandemia ocorreu nos 1.º e 2.º trimestres de 2020 e no 1.º de 2021 iii) registou uma recuperação no 3.º trimestre de 2020 e, posteriormente, de forma mais sustentada, a partir do 2.º trimestre de 2021. Alcançou o nível pré-COVID-19 no decurso do 1.º trimestre de 2022, entre três a seis meses depois da Área do Euro o ter conseguido; iv) no 1.º trimestre de 2023 apresenta uma expansão mais expressiva.** O PIB real português do 4.º trimestre de 2019 situava-se 8,0% acima do PIB médio do ano 2010. Este é o significado do número-índice 108,0 nesse trimestre — conforme linha laranja no Gráfico 1. Divergira 4,8 p.p. da média da Área do Euro entre 2010 e o final de

<sup>4</sup> Para cabal compreensão sobre o modo de construção do número-índice pelo Eurostat, informa-se que o número do trimestre  $t$  é o rácio entre o PIB real acumulado nesse trimestre (em M€) e a média dos quatro trimestres no ano base, que é 2010. A média trimestral de 2010 é a média aritmética dos quatro valores trimestrais do PIB real verificados em 2010. Detalhes em [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/namq\\_10\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/namq_10_esms.htm).

2019. O impacto da pandemia COVID-19 na economia portuguesa ocorreu em sincronia com o sucedido na Área do Euro, embora de forma mais acentuada em Portugal. Nos 1.º e 2.º trimestres de 2020, o PIB português recuou para 103,3 e 87,7, respetivamente, face ao PIB<sub>2010</sub>. O ponto mais baixo do PIB português, face à média de 2010, foi atingido no final do 2.º trimestre de 2020 e correspondeu a uma queda a preços constantes de 12,3 p.p.. Após esta queda bastante significativa, o 3.º trimestre de 2020 registou uma recuperação em cadeia, para 100,4. Um novo período de recuperação iniciou-se no 2.º trimestre de 2021 e manteve-se até ao 1.º trimestre de 2023. O PIB português alcançou o nível pré-COVID-19 no decurso do 1.º trimestre de 2022, três a seis meses mais tarde que a Área do Euro no seu conjunto.

**Gráfico 1 – Evolução do PIB na Área do Euro e em Portugal: 1.º trimestre de 2018 a 2.º trimestre de 2023**  
(dados encadeados em volume, índice médio de 2010 = 100)



Fontes: Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMQ\\_10\\_GDP\\_custom\\_7131535/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMQ_10_GDP_custom_7131535/default/table), consultado em 10 de agosto de 2023, 11:04:45. | Notas: (i) Dados trimestrais ajustados de sazonalidade e do efeito calendário. Dados provisórios para Portugal no período 1.º Trimestre 2021 – 1.º Trimestre 2023 e não disponíveis para o 2.º trimestre 2023.

**107. A divergência da economia portuguesa face à média da União Europeia é estrutural.** Na sua apreciação ao Programa de Estabilidade 2023–27, a UTAO mostrou que o PIB real por habitante de Portugal vem a decair, face às médias da UE e da Área do Euro, desde o início do século — Secção 2.1 do [Relatório UTAO n.º 6/2023](#), de 12 de abril. Este facto é visível com e sem transformação dos dados através das taxas de câmbio Paridades de Poder de Compra (PPC). Em 2000, o PIB *per capita* português (valores anuais), em PPC, valia 85% do PIB médio na UE a 27 países, o que então representava o 15.º lugar na escala dos EM com maior rendimento real por habitante. Em 2022, o País caiu para o 21.º lugar e o seu rendimento já só representava 77% da média europeia. É uma trajetória coerente com a que o Gráfico 1 revela desde 2010, com dados trimestrais para o PIB real total (sem ser por habitante nem transformado por PPC).

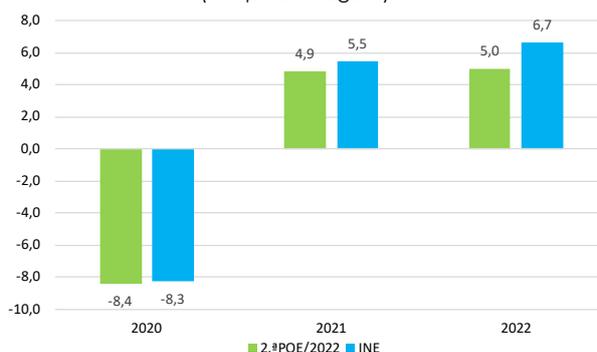
## 2.2 Principais indicadores macroeconómicos em 2022

**108. Esta secção compara as previsões de algumas variáveis que constavam do cenário macroeconómico, elaborado pelo Ministério das Finanças aquando da apresentação da 2.ªPOE/2022 em abril de 2022, com os resultados observados na última informação disponibilizada pelo INE, bem como explica a relação dos desvios entre as variáveis macroeconómicas.** O desvio de cada variável macroeconómica pode ter ocorrido por revisão das séries estatísticas para os dados observados no momento de elaboração da 2.ªPOE/2022, bem como pelo desvio face à previsão do MF. As variáveis selecionadas nos gráficos seguintes sintetizam os principais desvios.

**109. A 2.ªPOE/2022 previa 5,0% para a taxa de crescimento do PIB real em 2022, tendo o crescimento observado pelo INE atingido 6,7%. Para este desvio, contribuíram os acréscimos acima do previsto das**

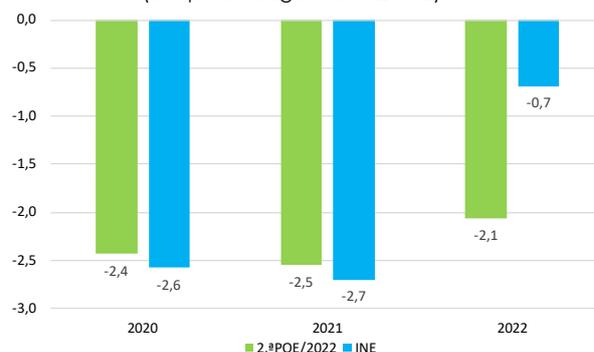
**variáveis consumo público, consumo privado, procura externa líquida, variações parcialmente contrariadas pelo menor crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF).** O crescimento do PIB real em 2022 foi superior ao previsto e beneficiou ainda da revisão em alta para o ano 2021 (Gráfico 2). O aumento da despesa em consumo final em 2022 (4,9%), aferido pela soma do consumo público e do consumo privado, foi superior à previsão (3,7%). O crescimento da FBCF em 2022 (3,1%) ficou aquém do previsto (7,9%), o que terá contribuído para um acréscimo das importações (11,1%) inferior ao previsto (11,5%). É de referir que a FBCF é uma das componentes do PIB com percentagem mais elevada de conteúdo importado. A procura externa líquida (Gráfico 3) foi negativa em 2022 (-0,7% do PIB), mas o saldo ficou acima do previsto (-2,1%).<sup>5</sup>

**Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB real**  
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**Gráfico 3 – Procura externa líquida**  
(em percentagem do PIB real)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**110. O saldo da balança de bens e serviços foi menos negativo que o previsto na 2.ª POE/2022, mas o desvio resulta de diferentes evoluções entre preços e quantidades.<sup>6</sup> O saldo da procura externa líquida, aferida pela diferença entre exportações em volume e importações em volume, ficou acima do previsto, mas o aumento dos preços das importações foi superior ao do das exportações, determinando uma deterioração dos termos de troca.** Na 2.ª POE/2022 encontrava-se previsto um saldo da balança de bens e serviços de -3,4% do PIB nominal, tendo o valor observado sido -2,7% do PIB nominal (Gráfico 5). Este desvio é o reflexo da evolução mais favorável do contributo da procura externa líquida no PIB real (Gráfico 3), contrariado parcialmente pela evolução desfavorável dos termos de troca. É de salientar que a 2.ª POE/2022 previa para 2022 uma deterioração dos termos de troca (1,4%) menos acentuada (Gráfico 4) do que a que se veio a concretizar (i.e., perda de 3,2%).<sup>7</sup> Resumidamente, pode-se concluir que o preço das importações ficou mais caro que o previsto, o que se refletiu num crescimento menos acentuado do volume de importações a um preço superior.

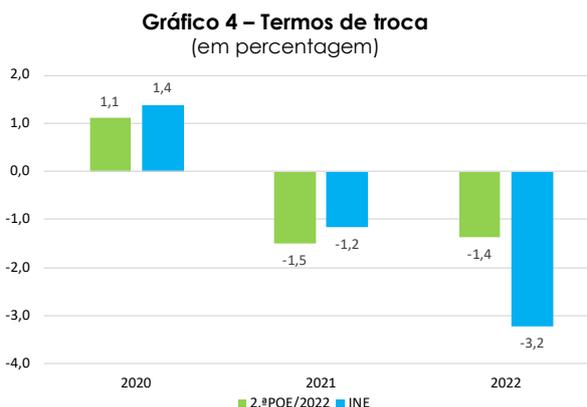
**111. Na 2.ª POE/2022 encontrava-se prevista uma capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2022 (1,6% do PIB), sendo que se veio a registar uma necessidade de financiamento (0,6%**

<sup>5</sup> O PIB real calculado na ótica da despesa é apurado pelas seguintes componentes: PIB = Consumo privado + Consumo público + Investimento + Exportações - Importações. Consequentemente, o conteúdo importado está distribuído por todas as restantes componentes. Em termos gerais, um crescimento das componentes consumo, investimento e exportações determina um acréscimo das importações. Contudo, o saldo entre exportações e importações pode ser positivo, negativo ou nulo. Este saldo designado por procura externa líquida, se for positivo (negativo), determina um contributo positivo (negativo) para o indicador capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa.

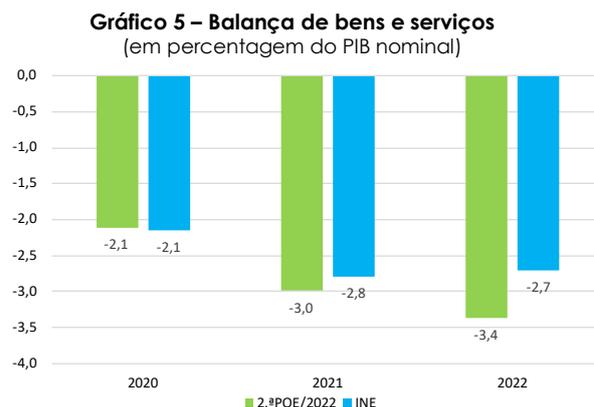
<sup>6</sup> A balança de bens e serviços é um saldo aferido em valores nominais das exportações e importações, i.e., incluiu a evolução das quantidades (volumes) e a evolução dos preços.

<sup>7</sup> A evolução dos termos de troca corresponde à variação do rácio entre o índice do deflator das exportações e o índice do deflator das importações.

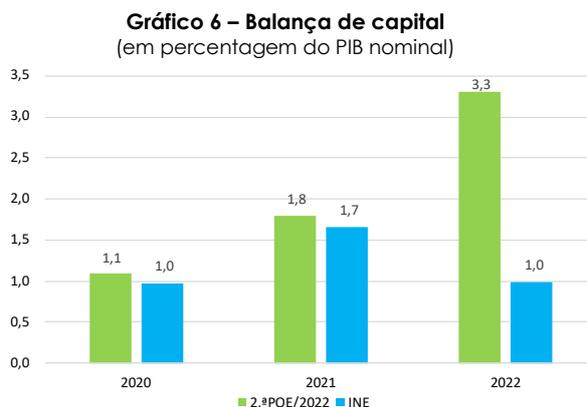
do PIB), materializando-se no pior registo anual desde o ano 2011.<sup>8, 9</sup> Para este desvio contribuiu, essencialmente, a não concretização do excedente do saldo da balança de capital (Gráfico 6) que estava previsto na 2.ªPOE/2022 (valor observado de 1,0% do PIB face à previsão de 3,3% do PIB). Tipicamente a balança de capital tem um forte contributo dos fundos comunitários. Adicionalmente, os saldos registados na balança de rendimentos primários (-1,4% do PIB) e na balança de rendimentos secundários (2,5% do PIB) ficaram aquém das previsões da 2.ªPOE/2022 (-1,2% do PIB e 2,9% do PIB, respetivamente). Com efeito, o desvio favorável na balança de bens e serviços (Gráfico 5) não foi suficiente para assegurar uma capacidade de financiamento à economia portuguesa. Os desvios em 2022 correspondem a erros de previsão, enquanto os desvios dos anos 2020 e 2021 refletem revisões das séries estatísticas efetuadas pelo INE entre os dados conhecidos em março de 2022 e os dados mais recentes divulgados em junho de 2023.<sup>10</sup>



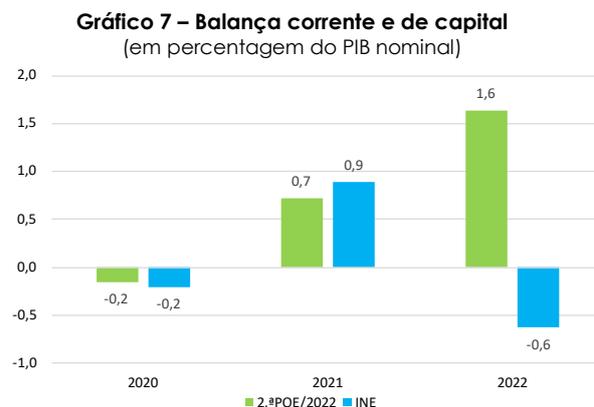
Fontes: INE e Ministério das Finanças.



Fontes: INE e Ministério das Finanças.



Fontes: INE e Ministério das Finanças.



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**112. Quanto à taxa de desemprego em 2022, a previsão da 2.ªPOE/2022 ficou em linha com o valor que se veio a observar (6,0%).** A presente análise limita-se ao indicador genérico da taxa de desemprego (Gráfico 8). No entanto, uma análise aprofundada do mercado de trabalho exigiria a interpretação de um conjunto alargado de indicadores, tais como, salários reais, distribuição do rendimento, peso da remuneração do fator produtivo trabalho no total dos rendimentos da economia, fluxos entre emprego, desemprego e inatividade, bem como o nível de tributação, os fluxos de emigração e imigração, entre outros fatores.

**113. Relativamente à taxa de inflação, o crescimento do índice de preços no consumidor durante o ano 2022 (7,8%), medido pela média móvel a doze meses, ficou significativamente acima do previsto na**

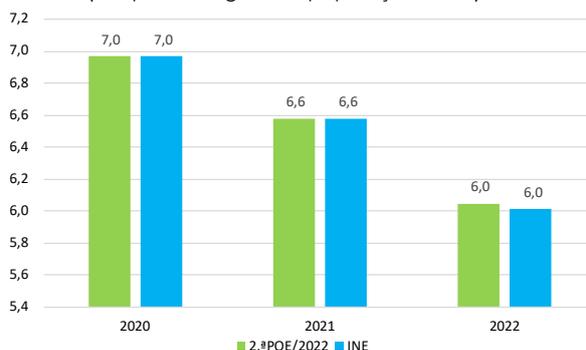
<sup>8</sup> A capacidade de financiamento de uma economia nacional corresponde a um saldo positivo do saldo da balança corrente e de capital. A necessidade de financiamento corresponde a um saldo negativo.

<sup>9</sup> O saldo da balança corrente e de capital corresponde à soma da balança de bens e serviços, da balança de rendimentos primários, da balança de rendimentos secundários e da balança de capital.

<sup>10</sup> A 2.ªPOE/2022 foi apresentada na primavera de 2022, quando os dados de 2020 e 2021 já tinham sido publicados pelo INE, embora sujeitos a revisão posterior. Ora os dados para 2020 e 2021 mostrados nos gráficos são os publicados pelo INE em 23/06/2023 e, de facto, diferem dos que o MF conhecia à data da elaboração da 2.ªPOE/2022.

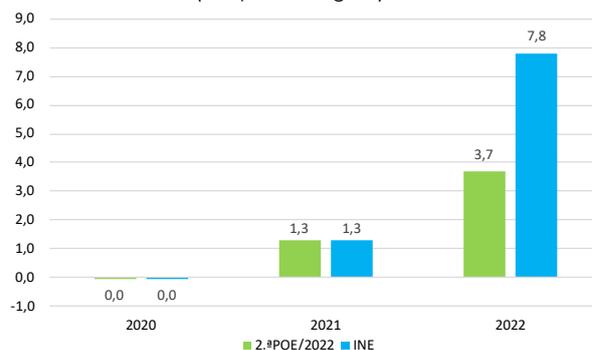
**2.ºPOE/2022 (3,7%).** No momento da elaboração da 2.ºPOE/2022, havia sinais de subida da taxa de inflação iniciados no final de 2021, e aprofundados pelo início da guerra na Ucrânia. A previsão da 2.ºPOE/2022 (Gráfico 9) correspondia à taxa mais elevada desde a observada em 2011 (3,7%) mas foi ultrapassada pela realidade: de acordo com o INE, o ano 2022 fechou ao nível mais alto desde 1993. Tipicamente, o indicador taxa de inflação é utilizado como referência para a variação no ano seguinte da despesa pública com pensões e prestações sociais, e indexante para preços. No entanto, em 2022 registaram-se atualizações intercalares ao longo do ano. Para uma análise para aprofundada sobre as causas e as soluções, recomenda-se o estudo da UTAO sobre a inflação: [Relatório UTAO n.º 4/2023 – Inflação: um estudo pedagógico sobre os dilemas que a política económica enfrenta.](#)

**Gráfico 8 – Taxa de desemprego**  
(em percentagem da população ativa)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**Gráfico 9 – Taxa de inflação**  
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.



### 3 Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2022

**114. Neste capítulo apresenta-se o impacto de três temas que, em 2022, constituíram desafios para as finanças públicas portuguesas: COVID-19, malefícios económicos da inflação e implementação do PRR português.** No ano de 2022, a evolução favorável da situação epidemiológica reduziu as necessidades de apoio, na saúde e na economia, permitindo diminuir de forma significativa o esforço nacional com o financiamento das medidas de política COVID-19 (analisadas na Secção 3.1). No entanto, surgiram novos desenvolvimentos no contexto político-económico nacional e internacional que comportaram desafios adicionais para as finanças públicas portuguesas: as consequências negativas para famílias e empresas da inflação elevada (na Secção 3.2) e a execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português (na Secção 3.3). O Governo e a Assembleia da República aprovaram medidas de política que, no seu conjunto, tiveram impactos significativos e transversais na execução orçamental. No caso das medidas de política de mitigação da inflação, este efeito esperava-se mais limitado no tempo do que o do PRR, embora a persistência de inflação bem acima do objetivo das principais autoridades monetárias vá prolongar a preocupação com esta situação até, pelo menos, 2024. A implementação do PRR assume, desde o início, um horizonte de médio prazo, até ao final de 2026. Esta é a razão pela qual se entendeu autonomizar (neste capítulo) a análise dos três pacotes de medidas face ao tratamento agregado de receitas e despesas que surge nos capítulos seguintes. Acresce que este tratamento irá beneficiar da abordagem relativamente detalhada oferecida pelo Capítulo 3.

**115. Os impactos apurados nas contas públicas correspondem apenas aos efeitos diretos das medidas no saldo orçamental.** Os efeitos diretos são a melhor quantificação possível da variação na receita, na despesa ou na dívida resultante da execução de cada uma das medidas, assumindo algumas hipóteses importantes. Entre elas, destacam-se duas: a análise é efetuada medida a medida e ignora eventuais efeitos de interação entre medidas; admite-se que os agentes económicos não mudam o seu comportamento em resultado da adoção das medidas, ou seja, continuam a efetuar as mesmas transações e no mesmo volume que realizavam antes de cada uma das medidas ser conhecida. Para além impactos diretos, é certo que a generalidade das medidas de política pública gera uma sucessão de outros efeitos, que a teoria económica apelida de “efeitos induzidos” — advêm da modificação que provocam no comportamento dos agentes em múltiplos mercados. Também não são quantificados os efeitos indiretos, que atuam sobre os estabilizadores automáticos da despesa e da receita pública, sem qualquer legislação adicional

**116. O impacto dos pacotes de medidas COVID-19 e PRR deve ser apresentado separadamente, a bem da transparência.** A transparência aqui é relevante porque importa aos decisores e aos cidadãos em geral saber quanto valem, em separado, os dois pacotes. Entre um e outro, há razões diferentes para a intervenção orçamental do Estado e para a duração desejável de cada um. Ora, no seu relato durante a execução orçamental e também no encerramento de contas, o MF vem apresentando em agregado o impacto das medidas de política COVID-19 PRR. Pela razão de transparência acima justificada, a UTAO desenvolve neste capítulo uma análise própria para permitir segregar a quantificação dos efeitos diretos de cada pacote. Eles servem propósitos distintos. O pacote COVID-19 destinou-se a reforçar a capacidade do sistema de saúde e a amortecer o choque da crise de saúde pública na economia (transmitido, nomeadamente, através do encerramento de unidades produtivas). Foi um choque profundo, mas temporário, encontrando-se as medidas de política implementadas em fase de retirada no ano de 2022. A implementação do PRR português constitui um plano expansionista de despesa pública, com um horizonte de implementação de médio prazo (cinco anos), que pretende ter um efeito multiplicador na economia portuguesa. Finalmente, existe muita informação disponível sobre os valores disponibilizados e contratados no contexto do PRR, mas escassa sistematização dos seus efeitos sobre a execução orçamental, e é esta dimensão que o presente capítulo releva.

**117. São usados dois referenciais contabilísticos neste capítulo.** Os pacotes de medidas são analisados em secções separadas. Em cada pacote (secção), é mostrado o impacto direto de cada medida na

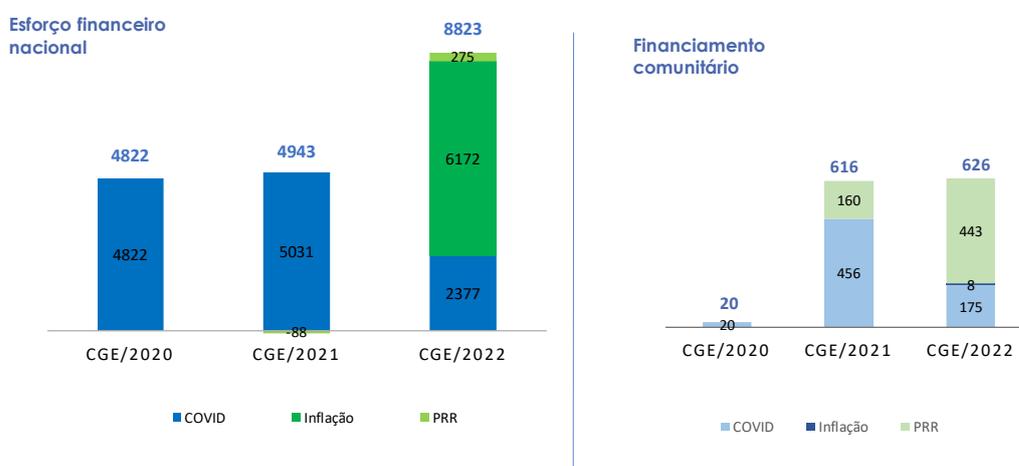
ótica da contabilidade pública e, partindo desta informação, a UTAO traduz esse impacto para a ótica de contas nacionais. Assim, cada secção é dividida em duas subsecções, uma para cada perspetiva contabilística. Os cálculos apresentados pela UTAO nas duas óticas cruzam a execução apresentada pelo MF na Conta Geral do Estado de 2022 com uma diversidade de fontes de informação: base de dados orçamental SIGO, Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Instituto Nacional de Estatística (INE) e diplomas legais que criaram ou alteraram as medidas. Como em muitos exercícios de estimação e previsão, a metodologia envolve também julgamento da UTAO. Por estas várias razões, os impactos apresentados podem divergir dos dados primários. Assim, por exemplo, mesmo na ótica da contabilidade pública, a UTAO apresenta o impacto das medidas líquido da receita comunitária destinada ao seu cofinanciamento, bem como a receita do “adicional de solidariedade sobre o sector bancário”, um imposto legislado em 2020, no contexto das medidas de política COVID-19, cuja receita é consignada ao IGFSS, ambos abatendo à despesa. Finalmente, deve esclarecer-se que, salvaguardadas as diferenças entre óticas contabilísticas, os julgamentos que presidiram ao apuramento do impacto nas duas óticas contabilísticas são idênticos.

**118. A interpretação económica ao longo do capítulo é feita preferencialmente (mas não exclusivamente) na ótica das contas nacionais. Esta escolha decorre de dois factos:** i) a informação de base é a mesma nas duas óticas contabilísticas; ii) a segunda é a que reflete a informação mais completa e comparável com o resto da economia.

**119. Com os fundamentos acima enunciados e as explicações fornecidas nas secções seguintes, é possível resumir já o impacto direto apurado pela UTAO para o conjunto e para cada um dos três pacotes de medidas.** No ano de 2022, a execução acumulada das medidas de resposta à pandemia COVID-19, de mitigação dos malefícios da inflação e de implementação do PRR é resumida gráfica e verbalmente nos seguintes termos:

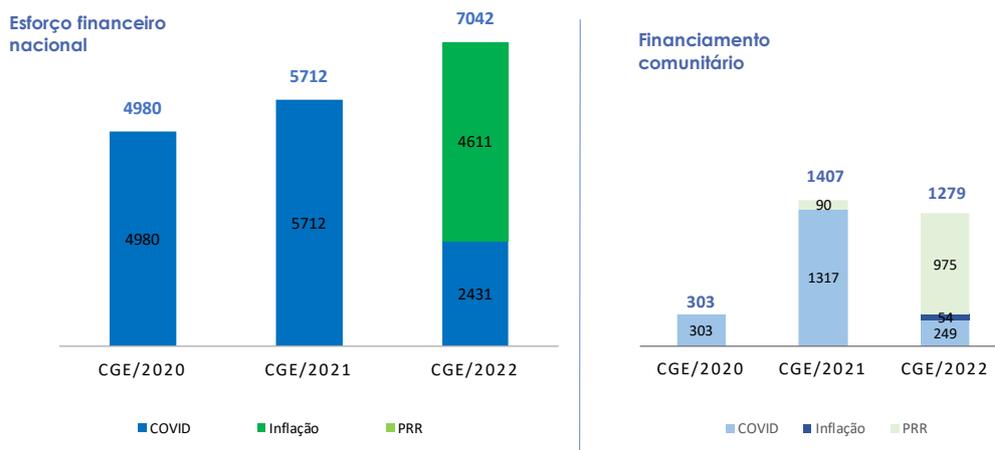
- **Em contabilidade pública, o impacto total no saldo global ascendeu a – 8823 M€ (– 3,7% do PIB)**, repartido entre as medidas de mitigação da inflação (– 6172 M€; – 2,6% do PIB), as medidas de resposta à pandemia (– 2377 M€; – 1,0% do PIB) e as medidas de implementação do PRR (– 275 M€; – 0,1% do PIB);
- **Em contabilidade nacional, o impacto no saldo orçamental foi menor em valor absoluto, atingindo – 7042 M€ (– 2,9% do PIB)**, sendo a maior fatia respeitante ao pacote inflação (– 4611 M€; – 1,9% do PIB) e as medidas de resposta à pandemia (– 2431 M€; – 1,0% do PIB). A implementação do PRR executou despesa de 975 M€ (0,4% do PIB); aplicando o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, é reconhecida a receita do instrumento *NextGenerationEU* à medida que a despesa cofinanciada é registada, o que dá ao PRR um impacto nulo no saldo orçamental.

**Gráfico 10 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020**  
— 2022, em contabilidade pública  
(em milhões de euros)



Fontes: Tabela 2, Tabela 11 e Tabela 16. Cálculos da UTAO.

**Gráfico 11 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020 — 2022, em contabilidade nacional**  
(em milhões de euros)



Fontes: Tabela 9, Tabela 14, Tabela 20. Cálculos da UTAO.

### 3.1 COVID-19

**120. Esta secção apresenta e analisa os efeitos sobre a execução orçamental das medidas de política adotadas para mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia, entre 2020 e 2022, por ser este o período em que decorreu a crise de saúde pública.** No ano de 2022, a melhoria continuada da situação epidemiológica permitiu aliviar significativamente os encargos com as medidas de política COVID-19. Esta intervenção pública na economia reveste uma natureza temporária, destinando-se a combater a doença e a mitigar os seus malefícios na economia, devendo cessar os seus efeitos quando já não forem necessárias, tendo sido decretado o fim do estado de emergência no final do ano de 2022. Algumas medidas permanecem em vigor no ano de 2023, mas este não será aqui discutido. A secção analisa o impacto direto desta tipologia de intervenção sobre a execução orçamental no encerramento do ano de 2022, altura em que a maioria das medidas adotadas cessou a sua vigência ou se encontra em fase de conclusão. Apresenta-se sempre que possível, a informação no triénio 2020–2022, período em que decorreu esta crise de saúde pública, para proporcionar aos leitores uma análise temporalmente contextualizada.

**121. Apresenta-se a análise do impacto direto das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública (Subsecção 120) e na da contabilidade nacional (Subsecção 3.1.2).**

**122. O valor apurado em contabilidade pública tem como ponto de partida a CGE/2022, complementada com várias fontes adicionais e os julgamentos da UTAO.** O valor apurado para o impacto da implementação das medidas de política COVID-19 no saldo global, apresentado na Tabela 5, tem como ponto de partida o Quadro A.54 do Tomo I do Volume I da Conta Geral do Estado de 2022, para apuramento deste efeito na ótica da contabilidade pública. No entanto, esta publicação reporta o efeito das medidas de política COVID-19 e do PRR agregados, pelo que a UTAO individualizou os contributos de cada uma das tipologias de política pública, com recurso a legislação sobre as medidas, à informação constante da base de dados orçamental SIGO e a informação do MF relativa à previsão do OE/2022 (referenciais para o ano de 2022). Toda a informação foi sujeita a análise crítica e julgamento da UTAO, podendo os resultados divergir dos publicados nas fontes primárias.

**123. O efeito em contas nacionais parte do resultado em contabilidade pública, com as necessárias adaptações metodológicas,** sendo a informação entre as duas óticas completamente comparável e os ajustamentos identificados na parte inferior “Por memória” da Tabela 10.

**124. No período 2020–2022, o Estado Português realizou injeções de capital na empresa TAP Air Portugal no valor de 3,2 mil M€, mas apenas as compensações por perdas decorrentes de limitações administrativas às viagens aéreas (640 M€ em 2021) foram consideradas pela Comissão Europeia como medida COVID-19 e consideradas no apuramento dos impactos diretos da pandemia.** As injeções de capital do Estado Português no grupo de aviação TAP Air Portugal no período 2020–2022 encontram-se explicados na Caixa 1 (na subsecção 3.1.2). A TAP era uma empresa em dificuldades financeiras no período pré-pandemia e como tal as injeções de capital realizadas pelo Estado Português não se enquadraram no regime institucional excecional mais favorável que a CE autorizou aos Auxílios de Estado no período da pandemia. Dos 3,2 mil M€ injetados na empresa, apenas 640 M€ (pagos em 2021) foram autorizados neste regime, a título de compensação pelas perdas que decorreram das limitações administrativas às viagens aéreas (Tabela 8). Este foi o tratamento que a UTAO seguiu nesta operação, em consonância com o INE. Este julgamento presidiu ao apuramento dos impactos no triénio 2020–2022 em contabilidade pública e nacional.

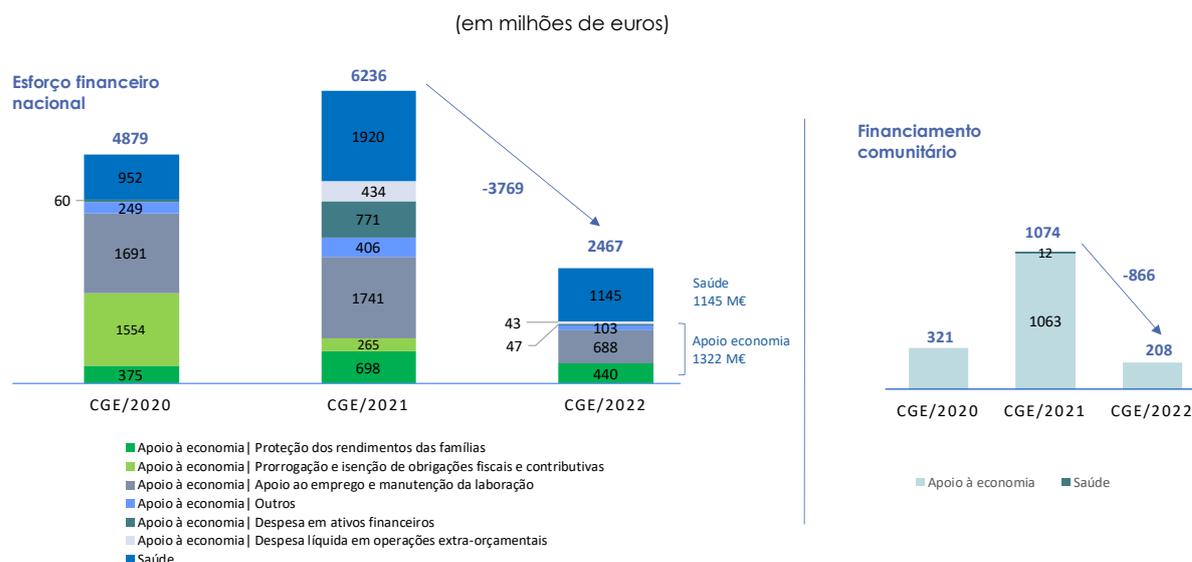
### 3.1.1 Ótica da Contabilidade Pública

**125. No ano de 2022, o efeito direto das medidas de política COVID-19 na conta consolidada das AP, na ótica da contabilidade pública, ascendeu a – 2467 M€, o que representa uma redução significativa do esforço financeiro nacional (– 3769 M€) face ao apurado em 2021.** O Gráfico 12 apresenta o esforço financeiro nacional anual por tipologia de intervenção entre 2020 e 2022, que consiste no impacto das medidas de política líquido das transferências comunitárias recebidas por Portugal para financiar algumas medidas de saúde e proteção do emprego (este cofinanciamento é evidenciado no painel da direita do referido gráfico). Chama-se a atenção para o facto de as parcelas que compõem este total irem além das rubricas do saldo global. Compreendem rubricas de receita e despesa efetivas, mas também rubricas impactadas por operações extraorçamentais ou com ativos financeiros. Isto ficará evidente no conteúdo do Gráfico 12 e da Tabela 1. Por isso, as somas em linha nestes dois objetos dão o impacto na conta mais abrangente das Administrações Públicas (AP).

**126. O esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 reduziu-se na saúde (– 776 M€), mas assumiu maior expressão nos apoios à economia (– 2993 M€), particularmente nos apoios à retoma e ao emprego que tiveram como destinatário final o sector institucional das empresas.** A despesa do pacote COVID-19 financiada com recursos nacionais foi menor em todas as tipologias de intervenção (– 3769 M€), embora de forma mais expressiva nos apoios à economia (– 2993 M€), particularmente nas componentes de apoio ao emprego e manutenção da laboração (– 1053 M€), despesa em ativos financeiros (– 724 M€) e despesa líquida em operações extraorçamentais (– 391 M€). Estas três componentes consistem em apoios à retoma económica e emprego canalizadas por via do sector institucional das empresas (Gráfico 12). O cofinanciamento comunitário do REACT também apresentou um natural decréscimo neste período (– 866 M€), ilustrado no painel da direita (do Gráfico 12).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Em abril de 2020 foram lançadas pela Comissão Europeia as iniciativas CRII (*Coronavirus Investment Initiative*) e CRII+, dois instrumentos de emergência de resposta à pandemia COVID-19, com o objetivo de apoiar financeiramente os Estados Membros (EM) nas medidas de política de combate à e mitigação da crise sanitária. A iniciativa REACT-EU (Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa) foi criada em maio do mesmo ano e faz parte do instrumento *EuroNext Generation EU*, dando continuidade e alargando o âmbito destas iniciativas de emergência. Destinou-se a cofinanciar medidas de mitigação e recuperação da crise tomadas pelos EM, no âmbito da saúde, do rendimento e do emprego nas regiões mais afetadas pela pandemia. O REACT-EU constituiu um pacote financeiro de 55 mil M€, resultante da reprogramação dos fundos sobranes da política de coesão (FEDER, FSE, FEAC) do período de programação 2014–2020.

**Gráfico 12 – Impacto direto da execução do pacote COVID-2019 no saldo mais abrangente da conta das AP, período 2020–2022, por tipologia de intervenção**



Fontes: Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados SIGO, Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política COVID-19 foi o publicado no quadro A.54 do Anexo da CGE/2022, apresentado de forma agregada com o impacto das medidas de política PRR. A UTAO segregou as duas tipologias de medidas, com recurso à informação constante na base de dados orçamental SIGO e análise de legislação sobre medidas.

**127. No ano de 2022, o esforço financeiro total das AP com as medidas COVID (2647 M€) centrou-se no “apoio à economia” (1322 M€; 53,6%),** constituindo a soma das operações com impacto no saldo global (1232 M€), da despesa em ativos financeiros (47 M€) e da despesa líquida em operações extra-orçamentais (43 M€). A tipologia “saúde” ascendeu a 1145 M€ (46,4%) — Gráfico 12, Tabela 1 e Tabela 6. Note-se que o impacto líquido no saldo global está apurado na coluna 3 da Tabela 1, primeira linha. É este (2377 M€) o valor que resulta do registo contabilístico de todas as medidas do pacote em rubricas de receita e despesa efetivas.

**Tabela 1 – Impacto do financiamento comunitário no esforço financeiro nacional com as medidas COVID-19 em 2022**  
(em milhões de euros)

	Efeito bruto (1)	Cofinanciamento comunitário (2)	Esforço financeiro nacional (3)=(1)-(2)
Efeito orçamental direto no saldo global das AP das medidas com execução	2551	175	2377
Despesa em ativos financeiros	47	0	47
<b>Efeito total direto no saldo das AP das medidas com execução conhecida</b>	<b>2598</b>	<b>175</b>	<b>2423</b>
Despesa em operações extra-orçamentais	76	33	43
<b>Efeito total direto das medidas com execução conhecida</b>	<b>2675</b>	<b>208</b>	<b>2467</b>

Fontes: Tabela 6, Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados SIGO, Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política COVID-19 foi o publicado no quadro A.54 do Anexo da CGE/2022, apresentado de forma agregada com o impacto das medidas de política PRR. A UTAO segregou as duas tipologias de medidas, com recurso à informação constante na base de dados orçamental SIGO e consulta de legislação sobre medidas.

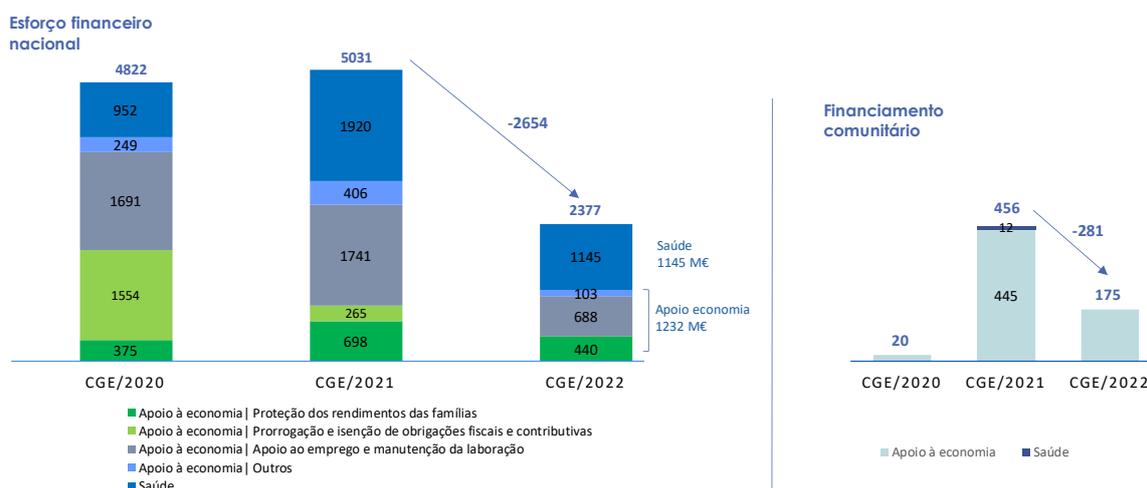
**128. No final do ano de 2022, encontrava-se em dívida o montante de 6,2 mil € contratado pelo Estado português no contexto do mecanismo SURE, destinado a financiar medidas de apoio e preservação do emprego em contexto de emergência, como, por exemplo, o Layoff.** O mecanismo SURE (acrónimo de *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) foi criado pela Comissão Europeia em 2020 para apoiar os EM na obtenção de financiamento para fazer face ao aumento súbito de despesas resultante da implementação das medidas de apoio ao emprego, especialmente as destinadas à manutenção da laboração em contexto de emergência. Este instrumento permitiu à UE obter financiamento no mercado em condições mais favoráveis, canalizando depois a liquidez para os EM através de um sistema de garantias. O financiamento obtido por esta via não é evidenciado na Tabela 5 porque se trata de um empréstimo (e não de uma subvenção). Constitui receita de passivos financeiros

(não efetiva, portanto) que afeta o saldo global quando se concretiza em despesa efetiva (neste caso, realizada, sobretudo, na rubrica de transferências correntes).

**129. No ano de 2022, o impacto direto das medidas de política COVID-19 com expressão no saldo global (- 2377 M€) repartiu-se entre a componente de apoio à economia (1232 M€; 51,8%) e a da saúde (1145 M€; 48,2%).** Os apoios à economia concentraram-se nos incentivos à retoma e ao emprego, destacando-se o programa Ativar (358 M€), o novo incentivo à normalização da atividade empresarial (118 M€) e, em dezembro, a conversão em apoios a fundo perdido de parte dos empréstimos concedidos nas linhas de apoio COVID-19 (239 M€), que em conjunto, representaram 27,6% da despesa efetiva total (Gráfico 13, Tabela 6 e Tabela 2).<sup>12</sup> Deve notar-se que, não obstante o seu peso acumulado em 2022 ser significativo, as medidas de apoio à economia estão a ser retiradas, apenas apresentando execução em 2023 o programa Ativar.

- O programa Ativar (358 M€) beneficiou da maior fatia de cofinanciamento comunitário (166 M€), reduzindo o seu impacto na conta das AP para 192 M€.
- O impacto conjunto destas medidas, líquido de financiamento comunitário (549 M€), representou 44,6% da tipologia de apoio à economia.

**Gráfico 13 – Impacto direto no saldo global das AP da execução do pacote COVID-19, líquido de cofinanciamento europeu, no período 2020–2022, por tipologia de intervenção**  
(em milhões de euros)



Fontes: Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Conta Geral do Estado 2020 e 2021. Base de dados SIGO, Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política COVID-19 foi o publicado no quadro A.54 do Anexo da CGE/2022, apresentado de forma agregada com o impacto das medidas de política PRR. A UTAO segregou as duas tipologias de medidas, com recurso à informação constante na base de dados orçamental SIGO.

**130. No ano de 2022, o impacto direto das medidas COVID-19 agravou o saldo global em 2377 M€, resultando maioritariamente do aumento da despesa (2592 M€), mitigado pelo aumento de receita de transferências comunitárias do instrumento NextGenerationEU e pela revenda de vacinas a países terceiros (efeito líquido de 215 M€).** Passa-se agora ao apuramento e à apreciação do impacto direto do pacote por rubrica de classificação económica da despesa e da receita efetivas — dados no Gráfico 13, na Tabela 2 e Tabela 3. O impacto positivo na execução da receita resultou do efeito combinado das medidas de política que penalizaram a cobrança (- 38 M€) e das que a fizeram crescer (253 M€), des-

<sup>12</sup> A possibilidade de conversão em apoios a fundo perdido de 20% dos montantes concedidos a título de empréstimo nas linhas de apoio COVID-19 encontrava-se prevista na legislação que criou estas medidas e no orçamento do IAPMEI aprovado para 2022.

tacando-se nestes últimos as subvenções comunitárias do instrumento *NextGenerationEU* (175 M€), a receita do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário” (38 M€) e a revenda de vacinas a países terceiros (40 M€). As medidas que prejudicaram a cobrança (- 38 M€) traduzem a isenção temporária de pagamento de contribuições sociais (- 8 M€) e o incumprimento nas medidas de diferimento de obrigações fiscais do 1.º semestre de 2022 (- 30 M€). Esta perda repartiu-se entre a flexibilização do pagamento do IVA (26 M€) e a entrega das retenções na fonte de IRC e IRS (4 M€), traduzindo um incumprimento global de 3,0% nos planos prestacionais deste período — Tabela 3 e Tabela 4.<sup>13</sup>

**131. Na despesa efetiva, os encargos com a saúde oneraram a aquisição de bens e serviços e a despesa com pessoal, enquanto as medidas de apoio à economia se concentraram nas transferências correntes e subsídios.** A Tabela 2 e a Tabela 5 justificam esta síntese e os seguintes desenvolvimentos. A despesa efetiva (2592 M€) concentrou-se na componente corrente (2247 M€; 86,7%), sobretudo na aquisição de bens e serviços (967 M€), as transferências correntes (600 M€), os subsídios (372 M€) e as despesas com pessoal (298 M€). A componente de capital (344 M€) refletiu as transferências de capital (331 M€), assumindo o investimento um valor residual (13 M€).

- A medida mais significativa foi a aquisição de vacinas, medicamentos e testes para o vírus SARS-CoV-2 (869 M€), classificada como aquisição de bens e serviços, representando 33,5% da despesa efetiva.
- Nas transferências correntes, as medidas respeitantes a isolamento profilático (246 M€), subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2 (67 M€) e subsídio de assistência a filho e a neto (15 M€) pesaram 54,6% nesta rubrica e 12,7% na despesa efetiva. Esta evolução acumulada no conjunto do ano refletiu, primordialmente, os três primeiros trimestres do ano, uma vez que, a partir de 30 de setembro, deixou de vigorar o estado de alerta e a doença COVID-19 deixou de ter um tratamento preferencial.<sup>14</sup>
- Nos subsídios (372 M€), avultaram as medidas de apoio ao emprego, destacando-se o programa Ativar, enquanto as transferências de capital (331 M€) traduziram a conversão em apoios a fundo perdido de 20% dos apoios reembolsáveis das linhas de financiamento COVID-19 (239 M€).
- Os encargos com recursos humanos para reforço do SNS (270 M€) representaram 10,4% da despesa efetiva.

**132. A execução acumulada no final do ano das medidas da saúde e das licenças de doença e isolamento profilático COVID-19 revelou um aumento relativo dos encargos relacionados com saúde — em conjunto, representaram 62,0% do impacto total no saldo global.** A totalidade dos encargos relacionados com a saúde oneraram o saldo global em 1474 M€, com um peso de 62,0% do impacto total. Este impacto inclui as medidas classificadas na tipologia “Saúde” (1145 M€), que refletem as despesas no âmbito do Ministério da Saúde (contratações, medicamentos, vacinas, consumíveis e equipamentos), mas também as prestações sociais diretamente associadas à infeção pelo vírus SARS-CoV-2 (328 M€ na soma das prestações isolamento profilático, subsídio de doença COVID-19 e subsídio de assistência a filho e neto). Estas três prestações constam da tipologia “apoio à economia”, na componente de intervenção “Proteção dos rendimentos das famílias através do reforço do sistema de proteção social” — Tabela 6.

<sup>13</sup> Deve notar-se que a receita que não foi cobrada em virtude do incumprimento nos planos prestacionais poderá vir a ser recuperada em anos seguintes por via de execuções fiscais.

<sup>14</sup> No contexto da pandemia, as prestações sociais de isolamento profilático, assistência a filho/neto e infeção pelo vírus SARS-COV2 tiveram um tratamento preferencial, sendo comparticipadas a 100% e não tiveram período de carência inicial.

**Tabela 2 – Impacto direto das medidas COVID-19, por classificação económica, 2020–2022**

(em milhões de euros)

				VH		Referenciais		Diferença face ao referencial	
	2020	2021	2022	2020-2021	2021-2022	OE/2022	Est/2022	OE/2022	Est/2022
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(1)	(5)=(3)-(2)	(6)	(7)	(8)=(3)-(4)	(9)=(3)-(5)
<b>Receita efetiva</b>	<b>-1538</b>	<b>189</b>	<b>215</b>	<b>1727</b>	<b>26</b>	<b>238</b>	<b>347</b>	<b>-23</b>	<b>-132</b>
Impostos diretos	-704	-32	34	672	66	0	38	34	-3
Impostos indiretos	-148	21	-26	169	-47	0	-13	-26	-13
Contribuições sociais	-702	-255	-8	447	247	0	-8	-8	0
Outras receitas correntes	16	455	215	438	-240	238	330	-23	-115
<b>Despesa efetiva</b>	<b>3284</b>	<b>5220</b>	<b>2592</b>	<b>1936</b>	<b>-2628</b>	<b>1113</b>	<b>2939</b>	<b>1479</b>	<b>-347</b>
Despesas com pessoal	234	628	298	394	-330	67	258	231	41
Aquisição de bens e serviços	636	1 249	967	612	-281	488	861	479	106
Transferências correntes	1840	2 131	600	291	-1531	508	640	92	-40
Subsídios	361	814	372	452	-442	50	580	322	-208
Outras despesas correntes	20	24	10	4	-14	0	0	10	10
Investimento	139	225	13	87	-212	0	0	13	13
Transferências capital	54	149	331	95	182	0	600	331	-269
<b>Impacto no saldo global</b>	<b>-4 822</b>	<b>-5 031</b>	<b>-2 377</b>	<b>-209</b>	<b>2 654</b>	<b>-875</b>	<b>-2 592</b>	<b>-1 502</b>	<b>215</b>
Despesa em ativos financeiros	1260	1 129	47	-131	-1082	-	-	-	-
<b>Efeito direto no saldo das AP</b>	<b>-6 081</b>	<b>-6 160</b>	<b>-2 424</b>	<b>-79</b>	<b>3 736</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Despesa líquida em operações extra-orçamentais	-2	434	43	436	-390	-	-	-	-
<b>Efeito total direto</b>	<b>-6 079</b>	<b>-6 594</b>	<b>-2 467</b>	<b>-515</b>	<b>4 126</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fontes: Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados SIGO, Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política COVID-19 foi o publicado no quadro A.54 do Anexo da CGE/2022, apresentado de forma agregada com o impacto das medidas de política PRR. A UTAO segregou as duas tipologias de medidas, com recurso à informação constante na base de dados orçamental SIGO. (ii) O resumo por rubrica de classificação económica na receita deve ser interpretado da seguinte forma: valores positivos melhoram o saldo (refletem a receita de fundos europeus ou a receita de impostos destinada ao financiamento de algumas medidas) e valores negativos correspondem a perda de receita (isenções de impostos ou contribuições sociais ou diferimento de receita). (iii) Na despesa, os valores positivos correspondem a agravamento da despesa e pioram o saldo. O impacto no saldo global é calculado da seguinte forma: Impacto saldo global = Receita efetiva – Despesa efetiva.

**Tabela 3 – Medidas de política COVID-19 relativas à receita, por tipo de impacto, com execução até 31 de dezembro**

(em milhões de euros)

N.º	N.º da medida no Anexo 1	Medidas por tipo de efeito e tipo de instrumento	Rubrica da receita	Execução acumulada
<b>Impacto orçamental definitivo</b>				<b>215</b>
1	n.d.	Adicional de solidariedade sobre o sector bancário	Impostos diretos	37,9
<b>Incumprimento da receita fiscal diferida (planos prestacionais)</b>				
2	47	Incumprimento receita diferida: IRS	Impostos diretos	-3,0
3	47	Incumprimento receita diferida: IRC	Impostos diretos	-0,6
4	47	Incumprimento receita diferida: IVA	Impostos indiretos	-26,0
<b>Isenção de encargos com sistemas de proteção social</b>				
5	47	Isenção temporária do pagamento das contribuições sociais	Contribuições sociais	-8,1
<b>Outras receitas correntes</b>				
6	17 20-21 37	EU Next Generation: REACT	Transferências correntes	175,3
7	33	Saúde: revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros	Venda de bens e serviços correntes	39,7
				<b>215</b>

Fontes: Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Nota: (i) O resumo por rubrica de classificação económica do impacto das medidas é apresentado na receita deve ser interpretado da seguinte forma: valores positivos melhoram o saldo (refletem a receita de fundos europeus, ou a receita de impostos destinada ao financiamento de algumas medidas) e valores negativos correspondem a perda de receita (isenções de impostos ou contribuições sociais ou diferimento de receita).

**Tabela 4 – Diferimento de receita fiscal e contributiva em 2020 e 2022**

(em milhões de euros)

	Diferido entre janeiro e dezembro			Diferido no final do ano			Em incumprimento			Taxa de incumprimento		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)=(7)/(1) *100	(11)=(8)/(2) *100	(12)=(9)/(3) *100
<b>Receita fiscal</b>	<b>1 452</b>	<b>935</b>	<b>977</b>	<b>66</b>	-	-	<b>46</b>	<b>60</b>	<b>30</b>	<b>3,2</b>	<b>6,4</b>	<b>3,0</b>
IRS	244	18	58	-	-	-	8	1	3	3,2	7,4	5,2
IRC	42	287	17	-	-	-	2	14	1	3,6	4,9	3,5
IVA	1 166	630	902	66	-	-	37	45	26	3,1	7,1	2,9
<b>Receita contributiva</b>	<b>226</b>	-	-	<b>110</b>	-	-	<b>3</b>	-	-	<b>1,4</b>	-	-
Contribuições sociais	226	-	-	110	-	-	3	-	-	1,4	-	-
<b>Total receita fiscal e contributiva</b>	<b>1 679</b>	<b>935</b>	<b>977</b>	<b>175</b>	-	-	<b>49</b>	<b>60</b>	<b>30</b>	<b>2,9</b>	<b>6,4</b>	<b>3,0</b>

Fontes: AT, IGFSS e INE. Cálculos da UTAO.

**Tabela 5 – Impacto direto em 2022 das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública, por classificação económica**

(em milhões de euros)

<b>Receita</b>	<b>215</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>215</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>8</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>34</b>
Adicional de solidariedade do sector bancário*	37,9
Flexibilização do pagamento das retenções na fonte (IRS e IRC): incumprimento	-3,6
<b>Impostos indiretos</b>	<b>-26</b>
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	-26,0
<b>Contribuições sociais</b>	<b>-8</b>
Isenção de pagamento da Taxa Social Única (estimativa)	-8,2
<b>Outras receitas correntes</b>	<b>215</b>
Fundo de Fomento Cultural (receita comunitária - REACT)	8,1
Apoios Ensino Superior (receita comunitária - REACT)	0,5
Outros saldos de receita comunitária, com origem no Next Generation EU	0,3
Outra receita comunitária, com origem no Next Generation EU	0,1
Revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros	39,7
Programa Ativar (receita comunitária - REACT)	166,2
<b>Despesa</b>	<b>2 592</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>2 247</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>298</b>
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	269,4
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	28,9
<b>Aquisição de bens e serviços</b>	<b>967</b>
Saúde: medicamentos, testes, vacinas e EPI	868,8
Programa Ativar - Formação	62,8
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	34,2
Universalização da escola digital	1,5
Outras Aquisições de Bens e Serviços - Revisão compromissos	0,0
<b>Transferências correntes</b>	<b>600</b>
Isolamento profilático	245,8
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	78,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	66,7
Programa Ativar - Bolsas de formação	68,5
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	45,4
Outros apoios de proteção social	25,0
Subsídios de assistência a filho e a neto	15,3
Layoff simplificado	9,3
Apoios sociais às famílias	8,3
Programa Garantir Cultura	7,8
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	6,4
Prestações por doenças profissionais	1,3
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	0,2
Apoios a setores de produção agrícola	0,1
Apoios ao setor das pescas	0,1
Outros apoios	22,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>10</b>
Outros encargos	9,5
<b>Subsídios</b>	<b>372</b>
Programa Ativar	227,2
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	118,0
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	14,5
Outros apoios a empresas	10,7
Apoios ao cinema e audiovisual	0,9
Incentivo extraordinário à normalização	0,5
<b>Despesa de capital</b>	<b>344</b>
<b>Investimento</b>	<b>13</b>
Saúde: equipamentos e outros	12,1
Outros equipamentos	1,4
<b>Transferências capital</b>	<b>331</b>
Linhas de Apoio COVID- Conversão em apoios a fundo perdido	238,6
Linha Invest RAM	52,7
Outros apoios	25,1
Programa A.poiar.PT - apoios à economia	10,9
<b>Impacto saldo global (em contabilidade pública)</b>	<b>-2 377</b>

Fontes: Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política COVID-19 foi o publicado no quadro A.54 do Anexo da CGE/2022, apresentado de forma agregada com o impacto das medidas de política PRR. A UTAO segregou as duas tipologias de medidas, com recurso à informação constante na base de dados orçamental SIGO e à consulta de legislação das medidas.

**Tabela 6 – Impacto direto em 2022 das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública, por tipologia UTAO**

(em milhões de euros)

Instrumentos de intervenção reportados pela DGO, agregados segundo as medidas de política dos Tipos 2 e 3 definidos pela UTAO		N.º da medida no Anexo 1	Subsector	CE	2022
N.º	Título				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>Saúde: Aumento da capacidade do SNS, contenção da pandemia, tratamento e mitigação da doença</b>					<b>1145</b>
1	Receita comunitária destinada à saúde, com origem no REACT	1 6 33	AdC	R.16	-0,1
2	Revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros	33	AdC	R.07	-39,7
3	Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	6	AdC AdR	D.01	269,4
4	Saúde: medicamentos, testes, vacinas e EPI	1 33	AdC	D.02	868,8
5	EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	1	AdC	D.02	34,2
6	Saúde: equipamentos e outros	1	AdC AdR	D.07	12,1
<b>Apoio à Economia</b>					<b>1232</b>
<b>Proteção dos rendimentos das famílias, através do reforço do sistema de proteção social</b>					<b>440</b>
7	Isolamento profilático	2	SS	D.04	245,8
8	Subsídios de assistência a filho e a neto	4	SS	D.04	15,3
9	Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	3 7	SS	D.04	66,7
10	Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	9	SS	D.04	78,0
11	Prestações por doenças profissionais	n.d.	SS	D.04	1,3
12	Outros apoios de proteção social e do rendimento das famílias	n.d.	SS AdL	D.04	25,0
13	Apoios sociais às famílias	n.d.	SS	D.04	8,3
<b>Prorrogação e isenção de obrigações fiscais e contributivas</b>					<b>0,0</b>
14	Flexibilização do pagamento das retenções na fonte do 1.º semestre (IRS e IRC)	47	AdC	R.01	-
15	Incumprimento na flexibilização do pagamento de retenções na fonte: IRS e IRC	47	AdC	R.01	3,6
16	Limitação extraordinária de pagamentos por conta em sede de IRS ou IRC	32	AdC	R.01	-
17	A adicional de solidariedade sobre o sector bancário	n.d.	AdC	R.01	-37,9
18	Flexibilização do pagamento do IVA do 1.º semestre	47	AdC	R.02	-
19	Incumprimento receita diferida: IV A	47	AdC	R.02	26,0
20	Isenção temporária do pagamento das contribuições sociais	10 28 29	SS	R.03	8,2
<b>Medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração do lado da despesa</b>					<b>688</b>
21	Lay-off simplificado	10	SS	D.04	9,3
22	Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	28	SS	D.04	45,4
23	Outros apoios ao emprego da AdR (inclui complemento lay-off)	n.d.	AdR	D.04	6,4
24	Receita comunitária destinada ao Programa da Agricultura	17	AdC	R.06	-
25	Apoios a setores de produção agrícola			D.04	0,1
26	Apoios ao setor das pescas	17		D.04	0,1
27	Receita comunitária destinada ao programa Ativar, com origem no REACT	20 21	AdC	R.06 R.08	-49,5 -116,7
28	Programa Ativar: bolsas de formação	20	AdC	D.02 D.04	62,8 68,5
29	Programa Ativar: apoio ao emprego	21	AdC	D.05	227,2
30	Receita comunitária destinada ao Fundo de Fomento Cultural			R.08	-6,7
31	Programa Garantir Cultura	1		R.16	-1,4
31	Apoio Social Extraordinário para Profissionais da Cultura	37	AdC	D.04	7,8
32	Apoios ao cinema e audiovisual			D.04	-
32	Apoios ao cinema e audiovisual			D.05	0,9
33	Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial		AdC	D.05	0,5
34	Novo Incentivo à normalização da atividade empresarial	29	AdC	D.05	118,0

Instrumentos de intervenção reportados pela DGO, agregados segundo as medidas de política dos Tipos 2 e 3 definidos pela UTAO		N.º da medida no Anexo 1	Subsector	CE	2022
N.º	Título	(3)	(4)	(5)	(6)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
35	Outros apoios a empresas	n.d.	AdC AdR	D.05	10,7
36	Programa Adaptar (financiamento nacional)	19	AdC AdR	D.08	0,3
37	Programa Adaptar Turismo (financiamento nacional)		AdR	D.08	3,2
38	Programa Apoiar.PT (financiamento nacional)	26	AdC AdR	D.08	10,9
39	Programa Apoiar Rendas (financiamento nacional)		AdR	D.08	0,0
40	Linha Invest RAM	n.d.	AdR	D.08	52,7
41	Linhas de Apoio COVID- Conversão em apoios a fundo perdido	52	AdC	D.08	238,6
<b>Outros</b>					<b>103</b>
42	Outra receita comunitária, com origem no Next Generation EU	n.d. <sup>1</sup>	AdC	R.06 R.16	-0,1 -0,4
43	Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	15	AdR	R.07	0,00
44	Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	6	AdC SS AdR	D.01	28,9
45	Universalização da escola digital	22	AdC	D.02	1,5
46	Apoio a associações humanitárias de bombeiros	18	AdC	D.04	0,2
47	Outros apoios	n.d.	AdC AdR	D.04	22,0
48	Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	12	AdC AdR	D.05	14,5
49	Outros encargos	n.d.	AdC AdL	D.06	9,6
50	Outros equipamentos	n.d.	AdC AdR L	D.07	1,5
51	Outros apoios	n.d.	AdC L	D.08	25,2
<b>Efeito orçamental direto no saldo global das AP das medidas com execução conhecida</b>					<b>2377</b>
<b>Ativos financeiros</b>					<b>47</b>
52	Linha de apoio ao turismo (microempresas)	27	AdC	D.09	33,8
53	Linha de apoio tesouraria MPE	31 <sup>2</sup>	AdC	D.09	13,1
54	Dotações de capital - TAP - Plano de recuperação contingência Covid 19	n.d.	AdC	D.09	-
<b>Efeito total direto no saldo total das AP das medidas com execução conhecida</b>					<b>2424</b>
<b>Despesa líquida em operações extra-orçamentais</b>					<b>43</b>
<b>Despesa líquida Programas Apoiar e Adaptar</b>					<b>23,5</b>
55	Receita comunitária cobrada Programas Apoiar e Adaptar	26 <sup>2</sup> 19	AdC	R.17	-33,3
56	Programa APOIAR.PT (despesa c/ financiamento comunitário)			D.12	34,3
57	Programa Apoiar Rendas (despesa c/ financiamento comunitário)	26 <sup>2</sup>	AdC	D.12	1,8
58	Programa Apoiar + Simples (despesa c/ financiamento comunitário)			D.12	0,9
59	Linha de apoio à economia Programa Apoiar (despesa c/ financiamento comunitário)			D.12	17,6
60	Programa Adaptar (despesa c/ financiamento comunitário)	19 <sup>2</sup>	AdC	D.12	2,1
<b>Outras medidas com registo extra-orçamental</b>					<b>19,7</b>
61	Programa Garantir Cultura	37	AdC	D.12	6,3
62	Outros apoios	n.d.	AdC	D.12	13,4
<b>Efeito total direto das medidas com execução conhecida</b>					<b>2467</b>

Fontes: Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A execução relatada na coluna 6 deve ser interpretada como o esforço financeiro que cada uma das medidas reportadas representa para as AP portuguesas no período, aferida pelo impacto no saldo. Valores positivos nesta coluna correspondem a agravamento do saldo e tanto podem resultar de medidas de política que acrescem à despesa como de medidas de política que reduzem a receita. As células com valor negativo melhoram o saldo e refletem a receita de fundos europeus, ou a receita de impostos destinada ao financiamento de algumas medidas. (ii) Os Tipos 2 e 3 da UTAO, referidos no cabeçalho partilhado pelas colunas 1 e 2, são os efeitos orçamentais de medidas COVID-19 para combater malefícios na saúde e na economia. (iii) "n.d." — informação não disponível; (iv) "-" — informação não aplicável. (v) CE — Classificação Económica. O esclarecimento da(s) nota(s) indicada(s) no interior da tabela, na coluna 3, é o seguinte:

1 – A possibilidade de cofinanciamento comunitário não é uma medida de política COVID-19 em si mesma, mas sim uma forma de financiamento da despesa pública nacional. Ainda assim, a expressão na coluna 2 identifica as medidas ou conjuntos de medidas de política cuja despesa esta receita europeia visa cofinanciar.

2 – É registada como extra-orçamental a despesa inteiramente financiada por receita comunitária cujos beneficiários finais e executores pertencem a sectores institucionais fora das Administrações Públicas. Neste caso, as AP constituem meros intermediários entre a UE e os sectores institucionais beneficiários, razão pela qual a receita e a despesa respetiva não são relevadas como orçamentais. Estas medidas são reportadas nas linhas 55 a 62 da Tabela 6. A despesa (bruta) conjunta do programa Apoiar e do programa Adaptar totaliza 56,8 M€, mas para uma correta interpretação do esforço orçamental português associado a estes programas deve analisar-se a despesa abatida do efeito da receita entretanto recebida da UE (na linha 55 da Tabela 6, no valor de 33,3 M€). O esforço financeiro português com estes dois programas no final encerramento do ano de 2022 foi de 23,5 M€. Deve notar-se que, tratando-se

de medidas integralmente financiadas por fundos comunitários e não obstante existir um hiato entre os momentos de realização da despesa e de recebimento da receita, o seu efeito líquido final na conta das AP será nulo. Contudo, mês a mês, o valor líquido será, em princípio, não-nulo devido a ritmos diferentes de cobrança da receita e de realização da despesa; tenderá para zero à medida que novos meses forem sendo acumulados à conta.

### 3.1.2 Ótica da Contabilidade Nacional

**133. Esta subsecção apresenta o impacto direto das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade nacional, partindo do resultado apurado pela UTAO na ótica da contabilidade pública.** O valor apurado para o impacto das medidas COVID-19 no saldo em contabilidade nacional tem como ponto de partida o resultado final na ótica da contabilidade pública, apresentado na Subsecção 120, na Tabela 5. Utilizaram-se como fontes adicionais os Quadros 2.3 e 2.4 do Tomo I do Volume I da Conta Geral do Estado de 2022, a base de dados orçamental SIGO e informação da Autoridade Tributária e Aduaneira e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. A partir do 3.º trimestre de 2022, declarado o fim do estado de emergência, o INE deixou de apurar de forma individualizada os impactos das medidas de política COVID-19, pelo que os impactos agora apresentados não incluem informação adicional da autoridade estatística. Os ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas estão identificados na parte inferior "Por memória" da Tabela 10, decorrendo de diferenças metodológicas entre óticas contabilísticas e dos julgamentos da UTAO face à informação de base.

**134. Entre janeiro e dezembro de 2022, as medidas de política COVID-19 impactaram diretamente o saldo orçamental em – 2431 M€ (– 1,0% do PIB nominal), repartindo-se entre as medidas de apoio à retoma económica e ao emprego (– 1301 M€) e os encargos com a saúde (– 1130 M€).** A informação numérica pertinente consta da Tabela 9 e da Tabela 10. O impacto das medidas de política COVID-19 concentrou-se na despesa (2689 M€; 1,1% do PIB). A rubrica de subsídios (946 M€; 0,4% do PIB) foi a mais significativa, registando os incentivos ao emprego e à retoma económica, destacando-se o programa Ativar (359 M€; 0,15% do PIB), na componente de apoio ao emprego e formação, a conversão de apoios reembolsáveis concedidos ao abrigo linhas de apoio COVID-19, em apoios a fundo perdido (239 M€; 0,1% do PIB) e o novo incentivo à normalização da atividade empresarial (118 M€; 0,05% do PIB). Os encargos na área da saúde estão evidenciados na rubrica Consumos intermédios, referentes à aquisição de vacinas, medicamentos e testes (850 M€), e na rubrica Despesas com pessoal através das medidas reforço das equipas e pagamento de horas extraordinárias (270 M€). Nas prestações sociais, avultaram os subsídios de isolamento profilático, doença por infeção COVID-19 e assistência a filho ou neto (num total de 328 M€). O agravamento da despesa foi mitigado pelo cofinanciamento da União Europeia (249 M€; 0,1% do PIB), com origem no instrumento *NextGenerationEU* (REACT), pelo registo da receita do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário" (38 M€; 0,02% do PIB) e pela revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros (1 M€). A receita foi apenas penalizada pelo incumprimento nos planos prestacionais de receita fiscal (– 30M€), que terminaram no final do 1.º semestre do ano.

**135. O impacto das medidas de política COVID-19 em 2022 reduziu-se em 3281 M€ (1,6 p.p. do PIB) face a 2021, uma redução possibilitada pela melhoria da situação epidemiológica e pela retoma económica.** A melhoria continuada da situação epidemiológica, resultado importante da elevada cobertura vacinal, e a retoma económica possibilitaram a retirada gradual das medidas de política COVID-19. A diminuição do esforço financeiro com esta tipologia de intervenção refletiu a menor necessidade de apoio ao emprego (– 2183 M€ em subsídios, i.e., – 1,1 p.p. de PIB) e ao rendimento das famílias, a par do abrandamento dos encargos com subsídios de doença (– 515 M€ em prestações sociais). Nas "Outras despesas de capital" (– 639 M€), avultou o efeito de base na dotação de capital da empresa TAP Air Portugal (cerca de 640 M€ de despesa em 2021). Destaque também para a redução do investimento (– 230 M€; – 0,1 p.p. do PIB), uma vez que algumas das medidas COVID-19 passaram em 2022 a ser financiadas pelo PRR e, como tal, são agora classificadas pela UTAO como medidas PRR. Constituem exemplos desta mudança de quadro de financiamento as medidas Universalização da Escola Digital (212 M€), Apoio ao Teletrabalho (22 M€) e Equipamentos para a Saúde (17 M€).

**Caixa 1 – O que se conhece sobre os auxílios de Estado à TAP (em 14/09/2023)**

**Esta caixa constitui uma republicação**, tendo sido originalmente apresentada nas pp. 11–13 do [Relatório UTAO n.º5/2023](#), de 7 de abril, que analisou as contas das Administrações Públicas entre janeiro e dezembro de 2022. O Relatório integra a coleção "Acompanhamento da Execução Orçamental em Contabilidade Nacional". A UTAO reviu as fontes em 14/09/2023 e concluiu que o conteúdo daquelas páginas se mantém atual.

**A CE autorizou o Estado português a injetar até 3370,5 M€ no grupo TAP Air Portugal.**

Tratando-se de um universo empresarial em concorrência no mercado europeu, a autorização final para a atribuição de qualquer apoio público compete à Direção-Geral de Concorrência da Comissão Europeia (CE). Nos anos de 2021 e 2022, a CE adotou quatro decisões de autorização de concessão de Auxílios de Estado ao grupo TAP. No total, a CE autorizou o Estado português a colocar no grupo até 3370,5 M€. Esta informação está organizada na Tabela 7. As decisões dão à parte portuguesa o direito de escolher o modo de injeção financeira, entre aumentos de capital e empréstimos convertíveis em capital. Repare-se que a maior fatia, 2550 M€, foi autorizada para reestruturar o grupo nos termos do plano apresentado pelo Governo em 10/06/2021. Importa frisar que todas as decisões da CE, e não apenas a que respeita ao plano de reestruturação, foram tomadas no âmbito do regime geral que regula os auxílios estatais de emergência a empresas não financeiras em dificuldades. O plano de reestruturação foi enquadrado na alínea c) do número 3 do art. 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e as três decisões de compensar o grupo aéreo pelas paragens no tráfego impostas pelas autoridades para conter o contágio por SARS-CoV-2 foram justificadas ao abrigo da alínea b) do número 2 do art. 107.º do mesmo tratado. A CE afastou a pretensão do grupo e do Governo de obterem permissão para as injeções de capital ao abrigo do regime mais favorável de auxílios de Estado criado pela CE em março de 2020 para apoiar empresas economicamente saudáveis a enfrentar a perda de receitas causada pelas paragens de aviões impostas pelas autoridades de quase todo o mundo durante a pandemia. Este Quadro Temporário de Auxílios de Estado foi negado à TAP por a CE entender que já não era um grupo economicamente saudável antes de a pandemia surgir.

A terminar a informação sobre as autorizações da CE, esclarece-se que os auxílios para compensar as perdas de receita por causa das restrições de voos impostas administrativamente no âmbito da pandemia COVID-19 podem somar até 820,5 M€. Por isso, o MF e o INE encontram aqui uma justificação para, querendo, classificarem como medida do pacote nacional COVID-19 as injeções que o Estado venha efetivamente a realizar até àquele teto. Esta classificação só tem utilidade para efeitos de reporte orçamental.

**Tabela 7 – Enquadramento legislativo e montantes máximos autorizados pela CE para auxílios do Estado português ao grupo TAP**

Origem da decisão	Auxílio máximo autorizado (Milhões de €)	Decisão da CE		Enquadramento europeu de cada decisão (Tratado sobre o Funcionamento da UE)	Fonte	Observações
		Número do caso	Data			
Compensação COVID-19 pelo período 19/03 a 30/06/2020	642	SA.62304	23/04/2021	Art. 107.º, n.º 2, al. b)	<a href="https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_1928">https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_1928</a>	
Reestruturação da TAP	2550	SA.60165	21/12/2021	Art. 107º, n.º 3, al. c)	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0763&amp;from=EN">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0763&amp;from=EN</a>	Decisão (parte não-confidencial) publicada no Jornal Oficial em 18/05/2022
Compensação COVID-19 pelo período 01/07 a 30/12/2020	107,1	SA.63402	21/12/2021	Art 107.º, n.º 2, al b)	<a href="https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_7069">https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_7069</a>	
Compensação COVID-19 pelo período 01/01 a 30/06/2021	71,4	SA.100121	22/12/2021	Art 107.º, n.º 2, al b)	<a href="https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/auxilios-estatais-2021-12-22_pt">https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/auxilios-estatais-2021-12-22_pt</a>	
<b>SOMA</b>	<b>3370,5</b>					

Fontes: tratamento da UTAO a partir da informação nas fontes listadas na tabela. | Nota: informação apurada até 31/03/2023.

**O grupo TAP recebeu 3188 M€ do Estado português entre 2020 e 2022, na ótica da contabilidade nacional.**

A UTAO apenas encontrou evidência, nas fontes a que tem acesso, do compromisso de 3188 M€ entre aumentos de capital e empréstimos convertíveis em capital. A Tabela 8 mostra essa evidência. No ano de 2020, a TAP beneficiou de um empréstimo estatal de emergência de 1200 M€, destinado a satisfazer necessidades imediatas de liquidez. Posteriormente, a CE integrou este valor no montante total autorizado no âmbito do plano de reestruturação (2550 M€).

É da responsabilidade do INE a classificação dos fluxos financeiros do Estado para o grupo TAP como despesa pública em contas nacionais. A Tabela 8 evidencia esta classificação. Ao longo de 2022, o Estado assumiu o compromisso de injetar mais 990 M€ no grupo, mas só desembolsou 304 M€. Está decidido que pagará o montante restante deste compromisso em duas parcelas adicionais de 343 M€, em 2023 e em 2024. A Tabela 8 é uma atualização, com a informação nova que a UTAO entretanto apurou, da Tabela 10 do [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio. Sintetiza os auxílios de Estado efetivamente pagos até e comprometidos à data de fecho do presente relatório.

O MF e o INE aproveitaram a possibilidade aberta pelas autorizações da CE para compensar o grupo TAP pelas perdas financeiras causadas pela pandemia para classificar os auxílios efetivamente atribuídos até à data entre apoios à reestruturação empresarial e compensações por causa da COVID-19. A UTAO não tem acesso a informação que lhe permita opinar sobre o rigor das classificações feitas, pelo que acolheu como boa a repartição entre plano de reestruturação e compensação de perdas COVID-19 mostrada na Tabela 8. Os 640 M€ imputados a 2021 consumiram 78% dos 820,5 M€ autorizados a título de compensação pelas perdas financeiras atribuíveis à COVID-19.

**Tabela 8 – Os auxílios do Estado português efetivamente concedidos ao grupo TAP**

	Injeções de capital	Impacto no déficit em Contabilidade Pública	Plano Reestruturação aprovado pela Comissão Europeia	Impacto no déficit em Contas Nacionais	Compensação perdas COVID-19
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>2020</b>	1200	1200	1200	1200	-
<b>2021</b>	998	998	358	640	640
<b>2022</b>	990	304 <sup>1</sup>	990	990	-
<b>2023</b>	-	343	-	-	-
<b>2024</b>	-	343	-	-	-
<b>Total</b>	<b>3188</b>	<b>3188</b>	<b>2548</b>	<b>2830</b>	<b>640</b>

Fontes: DGO, INE e tratamento da UTAO. | Nota: 1– Evidência apurada até 14/09/2023.

**136. No encerramento de contas de 2022, o esforço financeiro apurado com as medidas de política COVID-19 foi superior em 1318 M€ à previsão do OE/2022**, refletindo encargos maiores do que o previsto na aquisição de vacinas, medicamentos e testes (589 M€), no pagamento de horas extra na saúde (231 M€) e nos programas de apoio ao emprego (483 M€), atenuados pela poupança superior ao programado nas prestações sociais com subsídios de doença e isolamento profilático (- 138 M€) — Tabela 9.

**Tabela 9 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução						VHA				Referenciais				Desvio face ao OE/2022	
	2020		2021		2022		2020/2021		2021/2022		OE/2022		Est/2022 MF			
	1	2	3	4	5	6	7	8 = 2 - 1	9 = 3 - 2	10	11	12 = 3 - 6	13 = 7 - 11			
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB
<b>Receita total</b>	<b>-553</b>	<b>-0,3</b>	<b>1259</b>	<b>0,6</b>	<b>258</b>	<b>0,1</b>	<b>1812</b>	<b>0,8</b>	<b>-1001</b>	<b>-0,5</b>	<b>230</b>	<b>0,1</b>	<b>355</b>	<b>0,1</b>	<b>28</b>	<b>0,0</b>
Impostos indiretos	-77	0,0	-35	0,0	-26	0,0	42	0,0	9	0,0	0	0,0	-13	0,0	-26	0,0
Impostos diretos	-700	-0,3	-32	0,0	34	0,0	668	0,3	66	0,0	0	0,0	38	0,0	34	0,0
Contribuições sociais	-75	0,0	-29	0,0	0	0,0	46	0,0	29	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	299	0,1	1355	0,6	250	0,1	1056	0,5	-1105	-0,5	230	0,1	330	0,1	20	0,0
<b>Despesa total</b>	<b>4427</b>	<b>2,1</b>	<b>6971</b>	<b>3,2</b>	<b>2689</b>	<b>1,1</b>	<b>2544</b>	<b>1,2</b>	<b>-4282</b>	<b>-2,1</b>	<b>1343</b>	<b>0,6</b>	<b>2347</b>	<b>1,2</b>	<b>1346</b>	<b>0,5</b>
Consumo intermédio	649	0,3	1218	0,6	850	0,4	569	0,3	-368	-0,2	261	0,1	561	0,2	589	0,2
Despesas com pessoal	234	0,1	628	0,3	298	0,1	394	0,2	-330	-0,2	67	0,0	258	0,1	231	0,1
Prestações sociais	668	0,3	929	0,4	414	0,2	261	0,1	-515	-0,3	552	0,2	719	0,3	-138	-0,1
Subsídios	2113	1,0	3129	1,5	946	0,4	1017	0,5	-2183	-1,1	463	0,2	809	0,3	483	0,2
Outras despesas corrente	149	0,1	99	0,0	83	0,0	-50	0,0	-16	0,0	0	0,0	0	0,0	83	0,0
FBCF	139	0,1	245	0,1	15	0,0	106	0,0	-230	-0,1	0	0,0	0	0,0	15	0,0
Outras despesas de capit	476	0,2	723	0,3	84	0,0	247	0,1	-639	-0,3	0	0,0	0	0,0	84	0,0
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-4 980</b>	<b>-2,3</b>	<b>-5 712</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2 431</b>	<b>-1,0</b>	<b>-732</b>	<b>-0,3</b>	<b>3 281</b>	<b>1,6</b>	<b>-1 113</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1 992</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1 318</b>	<b>-0,5</b>

Fontes: Tabela 10, Relatórios da Conta Geral do Estado 2020-2022, INE, base de dados orçamental SIGO, DGO e cálculos da UTAO.

**137. O impacto direto apurado em contabilidade nacional no encerramento do ano de 2022 (– 2431 M€; – 1,0% do PIB) compara com o efeito de – 2377 M€ (– 1,0% do PIB) em contabilidade pública, traduzindo uma diferença de 54 M€.** Esta resulta de diferenças metodológicas no tratamento da informação e, em menor escala, da atualização da informação de base em contabilidade pública, detalhados no painel inferior ("Por memória") da Tabela 10. Destacam-se os seguintes efeitos:

- Em contabilidade pública, a despesa dos programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (73,7 M€) é classificada como extraorçamental (sem impacto no saldo global), uma vez que é inteiramente financiada por receita comunitária e os beneficiários finais não pertencem ao universo das AP (são as empresas e as famílias). Em contabilidade nacional, são evidenciadas nas contas a despesa e a receita que a financia, registadas de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Constituem operações sem impacto no saldo orçamental, mas que alteram os níveis da receita e da despesa;
- A isenção temporária de contribuições sociais (8,2 M€), tratada como perda de receita em contabilidade pública, é reclassificada como despesa de subsídios em contabilidade nacional. Também configura uma alteração sem efeito no saldo orçamental, mas que altera os níveis de receita e despesa;
- Registo da revenda de vacinas a países terceiros na ótica do compromisso, reconhecendo em contas nacionais apenas a receita respeitante aos três primeiros trimestres (– 38,5 M€), independentemente do período de recebimento;
- Registo da aquisição de vacinas contra a COVID-19 na ótica do compromisso, reconhecendo em contabilidade nacional a despesa até ao final do ano, independentemente da altura do seu pagamento (– 53,0 M€);
- Atualização da informação de base da Segurança Social e da Administração Regional, que decorre da disponibilização mais atualizada na altura da publicação (9,9 M€).
- No ano de 2022, o Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) executou 59 M€ de garantias concedidas às linhas de crédito COVID-19. No final deste período, as responsabilidades remanescentes com estas garantias concedidas ascenderam a 5449 M€, constituindo passivos contingentes. Esta informação consta do Quadro 2.19 do relatório principal da CGE/2022.

**Tabela 10 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabili-  
dade nacional**

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>258</b>	<b>0,1</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>258</b>	<b>0,1</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>8</b>	<b>0,0</b>
A adicional de solidariedade do sector bancário*	37,9	0,0
Flexibilização do pagamento das retenções na fonte (IRS e IRC): incumprimento	-3,6	0,0
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	-26,0	0,0
<b>Outra receita corrente</b>	<b>250</b>	<b>0,1</b>
Programa Ativar (receita comunitária - REACT)	166,2	0,1
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Garantir Cultura*	73,7	0,0
Fundo de Fomento Cultural (receita comunitária - REACT)	8,1	0,0
Revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros	1,2	0,0
Apoios Ensino Superior (receita comunitária - REACT)	0,5	0,0
Outros saldos de receita comunitária, com origem no Next Generation EU	0,3	0,0
Outra receita comunitária, com origem no Next Generation EU	0,1	0,0
<b>Despesa Total</b>	<b>2 689</b>	<b>1,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>2 590</b>	<b>1,1</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>850</b>	<b>0,4</b>
Saúde: medicamentos, testes, vacinas e EPI	815,8	0,3
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	34,2	0,0
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>298</b>	<b>0,1</b>
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	269,4	0,1
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	28,9	0,0
<b>Prestações sociais</b>	<b>414</b>	<b>0,2</b>
Isolamento profilático	245,8	0,1
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	78,0	0,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	66,7	0,0
Subsídios de assistência a filho e a neto	15,3	0,0
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	6,4	0,0
Prestações por doenças profissionais	1,3	0,0
<b>Subsídios</b>	<b>946</b>	<b>0,4</b>
Linhas de Apoio COVID- Conversão em apoios a fundo perdido	238,6	0,1
Programa Ativar	227,2	0,1
Programa Ativar - Formação	62,8	0,0
Programa Ativar - Bolsas de formação	68,5	0,0
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	118,0	0,0
Linha Invest RAM	52,7	0,0
Programa Apoiar.PT - apoios à economia	45,2	0,0
Programa Apoiar Rendas	1,8	0,0
Programa Apoiar + Simples	0,9	0,0
Linha de apoio à economia	17,6	0,0
Programa Garantir Cultura	14,2	0,0
Outros apoios a empresas	10,7	0,0
Layoff simplificado	9,3	0,0
Apoios sociais às famílias	8,3	0,0
Isenção de pagamento da Taxa Social Única (estimativa)-Reclassificação	6,6	0,0
Programa Adaptar Turismo	3,2	0,0
Programa Adaptar	2,4	0,0
Apoios ao cinema e audiovisual	1	0,0
Incentivo extraordinário à normalização	0,5	0,0
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	0,2	0,0
Outros apoios	10,6	0,0
Apoios a setores de produção agrícola	0,1	0,0
Apoios ao setor das pescas	0,1	0,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>83</b>	<b>0,0</b>
Outros apoios de proteção social	25,0	0,0
Outros apoios	22,0	0,0
Outros encargos	9,5	0,0
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	14,5	0,0
Outras transferências correntes	11,4	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>99</b>	<b>0,0</b>
<b>FBCF</b>	<b>15</b>	<b>0,0</b>
Saúde: equipamentos e outros	12,1	0,0
Universalização da escola digital	1,5	0,0
Outros equipamentos	1,4	0,0
<b>Outras despesas de capital</b>	<b>84</b>	<b>0,0</b>
Execução garantias COVID-19	59,0	0,0
Outros apoios	25,1	0,0
<b>Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)</b>	<b>-2 430,9</b>	<b>-1,0</b>

Por memória:	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-2 376,6	-1,0
<b>Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>-54,4</b>	<b>0,0</b>

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>43,3</b>	<b>0,0</b>
1. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais	8,2	0,0
2. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	73,7	0,0
3. Diferença metodológica no registo da revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros	-38,5	0,0
<b>Despesa</b>	<b>97,7</b>	<b>0,0</b>
4. Diferença metodológica no registo da aquisição de vacinas contra a COVID-19 (ótica compromisso)	-53,0	0,0
5. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais	8,2	0,0
6. Atualização informação de base da Administração Regional e da Segurança Social	9,9	0,0
7. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	73,7	0,0
8. Execução garantias concedidas às linhas de crédito COVID-19	59,0	0,0
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>-54,4</b>	<b>0,0</b>

Fontes: Tabela 5, Quadros 2.3 e 2.4 e Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de INE, AT, IGFSS e base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) As medidas assinaladas com “\*” correspondem a ajustamentos realizados pelo INE aos dados publicados pela DGO, que refletem situações de atualização de informação de base, diferenças na ótica de registo entre contabilidade pública e contas nacionais quanto ao momento de registo e respetiva quantificação da medida ou ainda quanto a diferenças de âmbito metodológico. (ii) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política COVID-19 em contas nacionais é a Tabela 5, que corresponde ao apuramento da UTAO deste impacto na ótica da contabilidade pública, conforme explicado no parágrafo 133.

## 3.2 Inflação

**138. Esta secção apresenta o impacto direto das medidas de mitigação dos efeitos económicos nocivos da inflação nas óticas da contabilidade pública e da contabilidade nacional.**

**139. O valor apurado em contabilidade pública tem como ponto de partida a CGE/2022, complementada com várias fontes de informação adicionais e os julgamentos da UTAO.** O valor apurado para o impacto do pacote inflação no saldo global tem como ponto de partida o Quadro 3.5 do Volume I do Tomo I do Volume I da Conta Geral do Estado de 2022, para apuramento deste efeito na ótica da contabilidade pública. Utilizaram-se como fontes adicionais a base de dados orçamental SIGO, informação do MF, AT e IGFSS e, ainda, análise da legislação sobre as medidas do pacote inflação. Toda a informação foi sujeita a análise crítica e julgamento da UTAO, podendo os resultados apurados divergir dos divulgados nas fontes primárias.

**140. O efeito em contas nacionais partiu do resultado em contabilidade pública, com as necessárias adaptações metodológicas, utilizando também informação adicional do INE.** A informação entre as duas óticas é completamente comparável e os ajustamentos identificados na parte inferior “Por memória” da Tabela 15.

### 3.2.1 Ótica da Contabilidade Pública

**141. Esta subsecção apresenta o impacto direto das medidas do pacote inflação na ótica da contabilidade pública.**

**142. O impacto direto do pacote agravou o saldo global em 6172 M€ no final do ano de 2022,** resultando do efeito cumulativo das medidas que diminuiram a cobrança de receita (-2667 M€) e agravaram a despesa (3505 M€) — ver Tabela 11. Este efeito financeiro é apresentado líquido do cofinanciamento comunitário (8 M€) recebido do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Agricultura (FEAMPA) — Tabela 13 e Tabela 11.

**143. O impacto direto do pacote inflação na receita ascendeu a -2667 M€, repartindo-se entre perdas definitivas (-2155 M€) e perdas temporárias (-512 M€), tendo beneficiado de 8 M€ de cofinanciamento**

**comunitário.** A Tabela 12 contém os números relevantes. As perdas definitivas refletiram a diminuição temporária do ISP (– 1508 M€) e do IVA da eletricidade (– 23 M€), bem como o aumento de reembolsos do IRS na medida de apoio extraordinário às famílias e seus dependentes, que sejam titulares de rendimentos do trabalho (– 611 M€). As perdas temporárias respeitaram ao diferimento de receita fiscal (– 509 M€) e contributiva (– 3 M€), apenas alterando o ritmo de cobrança intra-anual. As medidas de diferimento de receita não constituem uma perda de receita definitiva; a conversão eventual em perda definitiva será o resultado do incumprimento que se vier a registar nas obrigações dos planos de pagamento em prestações. Na medida em que o incumprimento é uma possibilidade, o valor das perdas temporárias a 31 de dezembro constitui um risco descendente para as finanças públicas. O incumprimento nos planos prestacionais associados a estas medidas e materializado ainda duramente 2022 ascendeu a 21 M€ e constitui uma perda definitiva.

**144. O efeito direto das medidas de política do pacote inflação no lado da despesa efetiva totalizou 3505 M€, repartindo-se entre os apoios aos sectores institucionais das famílias (1774 M€) e das empresas (232 M€) e as transferências para o Sistema Elétrico Nacional e o Sistema Nacional de Gás (1500 M€) para redução das tarifas de energia suportadas por consumidores finais.**

- Os apoios ao rendimento das famílias (1774 M€) incluem as seguintes medidas: (1) complemento excecional de pensões, referente à antecipação da atualização de pensões que seria devida em 2023 (987 M€); (2) apoios extraordinários a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente, num total de 138 M€, que inclui o apoio extraordinário de 125€ a titulares de prestações sociais (121 M€) e o apoio de 50€ por dependente (16 M€); (3) transferências não distorcivas para famílias carenciadas no total de 368 M€ [decompondo-se em segurança alimentar (121 M€) e apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis (247 M€)], num total de 368 M€; (4) apoios a refugiados (30 M€); (5) programa *AUTOvoucher* (115 M€), recordando-se que deixou de produzir efeitos no fim do mês de abril de 2022; (6) apoio extraordinário a instituições de solidariedade social por conta dos subsídios a receber no ano seguinte (134 M€);
- As medidas destinadas a empresas (232 M€) consistem em apoios destinados a mitigar do aumento do preço da energia e combustíveis no sector dos transportes (48 M€), produção agrícola (49 M€) e pescas (13 M€), empresas intensivas em gás (58 M€) e o apoio extraordinário aos transportes públicos de passageiros (38 M€);
- Destacam-se ainda as medidas de apoio extraordinário ao gás (1000 M€) e de redução adicional do défice tarifário (500 M€), executadas pelo Fundo Ambiental, ambas consistindo em transferências para o Sistema Nacional de Gás (SNG) e o Sistema Elétrico Elétrico (SEN), respetivamente, para assegurar tarifas mais reduzidas para certos consumidores finais em 2023.

**145. Numa análise por classificação económica, as transferências correntes absorveram 95% do impacto do pacote inflação na despesa.** A despesa efetiva concentrou-se em transferências correntes (3327 M€; 94,9%), subsídios (115 M€; 3,3%) e, em menor escala, nas transferências de capital (60 M€; 1,7%), assumindo as restantes rubricas valores residuais.

**Tabela 11 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2021	2022	Referenciais		Diferença face ao referencial	
			OE/2022	Est/2022	OE/2022	Est/2022
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)-(3)	(6)=(2)-(4)
<b>Receita efetiva</b>	<b>0</b>	<b>-2 667</b>	<b>-437</b>	<b>-1 725</b>	<b>-2 230</b>	<b>-942</b>
Impostos diretos	0	-613	-647	-864	34	251
Impostos indiretos	0	-2 059	0	-1 506	-2 059	-553
Contribuições sociais	0	-3	0	0	-3	-3
Outras receitas correntes	0	8	210	645	-202	-637
<b>Despesa efetiva</b>	<b>0</b>	<b>3 505</b>	<b>688</b>	<b>3 425</b>	<b>2 817</b>	<b>81</b>
Despesas com pessoal	0	0	0	0	0	0
Aquisição de bens e serviços	0	2	0	0	2	2
Transferências correntes	0	3 327	105	3 090	3 222	237
Subsídios	0	115	583	205	-468	-90
Outras despesas correntes	0	1	0	30	1	-29
Investimento	0	0	0	0	0	0
Transferências capital	0	60	0	100	60	-40
<b>Impacto no saldo global</b>	<b>0</b>	<b>-6 172</b>	<b>-1 125</b>	<b>-5 150</b>	<b>-5 047</b>	<b>-1 022</b>

Fontes: Quadro 3.5 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados orçamental SIGO, Ministério das Finanças. Cálculos da UTAO.

**Tabela 12 – Medidas de política do pacote inflação relativas à receita, por tipo de impacto, com execução até 31 de dezembro**

(em milhões de euros)

N.º	N.º da medida no Anexo 2	Medidas por tipo de efeito e tipo de instrumento	Rubrica da receita	Execução acumulada
<b>Impacto orçamental temporário</b>				<b>-512</b>
<b>Prorrogação do prazo de obrigações fiscais</b>				
1	9	Flexibilização do pagamento das retenções na fonte do 2.º semestre (IRS e IRC)	Impostos diretos	0,0
2	9	Flexibilização do pagamento do IVA do 2.º semestre	Impostos indiretos	-508,9
<b>Prorrogação do prazo de obrigações contributivas</b>				
3	12	Flexibilização do pagamento da Taxa Social Única (estimativa)	Contribuições sociais	-2,9
<b>Impacto orçamental definitivo</b>				<b>-2 155</b>
<b>Medidas de política</b>				
4	16	Medida de apoio extraordinário às famílias	Impostos diretos	-611,0
5	1 4 15	Redução temporária de componentes do ISP: IVA e suspensão do agravamento taxa de carbono	Impostos indiretos	-1 490,1
6	9	Incumprimento receita diferida: IRS	Impostos diretos	-1,7
7	9	Incumprimento receita diferida: IRC	Impostos diretos	-0,3
8	9	Incumprimento receita diferida: IVA	Impostos indiretos	-19,2
9	6	Redução temporária de ISP para gasóleo colorido e marcado (setor agrícola)	Impostos indiretos	-17,7
10	21	Redução do IVA da eletricidade	Impostos indiretos	-23,0
11	n.d.	Receita comunitária co-financiamento (FEAMP)	Transferências correntes	8,3
				<b>-2 667</b>

Por memória: diferimento de receita fiscal e contributiva durante o ano de 2022, com detalhe por imposto

	Diferido entre janeiro e dezembro de 2022	Recuperado	Permanece diferido a 31.12.2022	Em incumprimento a 31.12.2022	Efeito sobre a cobrança	Taxa de incumprimento em 2022
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(4)/(1)*100
<b>Receita fiscal</b>	<b>1 679,6</b>	<b>1 149,5</b>	<b>508,9</b>	<b>21,2</b>	<b>-530,1</b>	<b>1,3</b>
IRS	67,0	65,4	0,0	1,7	-1,7	2,5
IRC	11,8	11,5	0,0	0,3	-0,3	2,3
IVA	1 600,8	1 072,7	508,9	19,2	-528,2	1,2
<b>Receita contributiva</b>	<b>20,0</b>	<b>17,1</b>	<b>2,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>0,0</b>
Contribuições sociais	20,0	17,1	2,9	0,0	-2,9	0,0
<b>Total receita fiscal e contributiva</b>	<b>1 699,6</b>	<b>1 166,6</b>	<b>511,8</b>	<b>21,2</b>	<b>-533,0</b>	<b>1,2</b>

Fontes: Quadro 3.5 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados orçamental SIGO, Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Cálculos da UTAO. | Nota: (i) O resumo por rubrica de classificação económica do impacto das medidas é apresentado na receita deve ser interpretado da seguinte forma: valores positivos melhoram o saldo (refletem a receita de fundos europeus, ou a receita de impostos destinada ao financiamento de

algumas medidas) e valores negativos correspondem a perda de receita (isenções de impostos ou contribuições sociais ou diferimento de receita).

**Tabela 13 – Impacto direto em 2022 das medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade pública**  
(em milhões de euros)

<b>Receita</b>	<b>-2 667</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>-2 667</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>-2 672</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>-613</b>
Flexibilização do pagamento das retenções na fonte (IRS e IRC): incumprimento	-2,0
Flexibilização do pagamento das retenções na fonte (IRS e IRC)	0,0
Apoio extraordinário às famílias (transferência de 125€): titulares de rendimentos	-611,0
<b>Impostos indiretos</b>	<b>-2 059</b>
Flexibilização do pagamento do IVA	-508,9
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	-19,2
Redução do IVA da eletricidade	-23,0
ISP - Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	-699,6
ISP - Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-381,7
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	-408,8
ISP - Redução gasóleo agrícola	-17,7
<b>Contribuições sociais</b>	<b>-3</b>
Flexibilização do pagamento da Taxa Social Única (estimativa)	-2,9
<b>Outras receitas correntes</b>	<b>8</b>
Receita comunitária co-financiamento (FEAMP)	8,3
<b>Despesa</b>	<b>3 505</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>3 446</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>0</b>
Recursos humanos	0,2
<b>Aquisição de bens e serviços</b>	<b>2</b>
Outras Aquisições de Bens e Serviços	1,8
<b>Transferências correntes</b>	<b>3 327</b>
Apoio extraordinário ao gás	1 000,0
Transferência adicional para o SEN para redução de tarifas	500,0
Complemento excecional de pensão	987,0
Apoio a famílias carenciadas	368,2
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social	134,0
Apoio extraordinário às famílias (transferência de 125€): beneficiários de prestações sociais	121,6
Apoio extraordinário por pessoa dependente	16,5
Apoios ao sector dos transportes	47,7
Apoios a setores de produção agrícola	48,9
Apoio extraordinário serviços públicos de transporte de passageiros	37,9
Apoios ao sector das pescas	12,6
Apoio aos refugiados	30,0
Outros apoios	22,6
Transferências empresas privadas (Fundo Ambiental)	0,0
Transferências famílias (Ministério Agricultura e Alimentação)	0,0
Apoio extraordinário às famílias (transferência de 125€): titulares de rendimentos - reclassificação	0,0
Apoio extraordinário por pessoa dependente (50€)	0,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>1</b>
Outros encargos	1,4
<b>Subsídios</b>	<b>115</b>
Programa AUTOvoucher	115,4
<b>Despesa de capital</b>	<b>60</b>
<b>Transferências capital</b>	<b>60</b>
Apoio às empresas intensivas em gás	58,5
Apoios à habitação - Famílias	1,0
<b>Impacto saldo global (em contabilidade pública)</b>	<b>-6 172</b>

Fontes: Quadro 3.5 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, Base de dados orçamental SIGO, Ministério das Finanças. Cálculos da UTAO. | Notas: A UTAO utilizou também informação recebida da AT e do IGFSS e tomou em conta informação na legislação sobre as medidas.

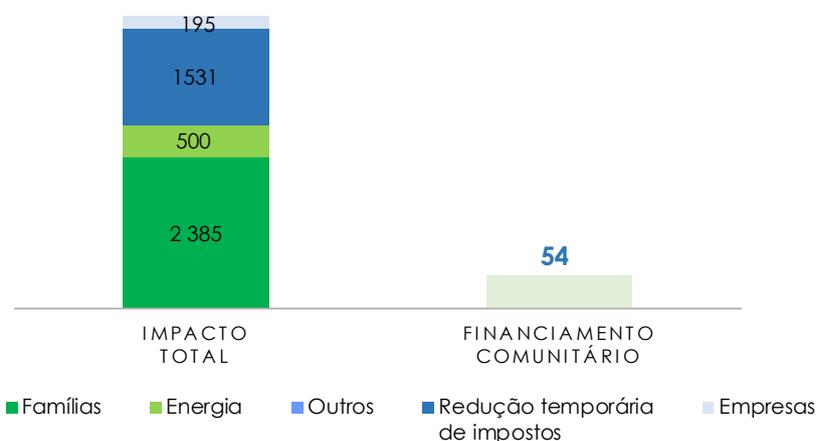
### 3.2.2 Ótica da Contabilidade Nacional

**146. Esta subsecção apresenta o impacto direto das medidas de política de mitigação dos malefícios da inflação na ótica da contabilidade nacional, partindo do resultado apurado pela UTAO na ótica da contabilidade pública.** O valor apurado para o impacto das medidas de mitigação da inflação no saldo em contabilidade nacional tem como ponto de partida o resultado final na ótica da contabilidade pública, apresentado na Subsecção 3.2.1, na Tabela 13. Utilizaram-se como fontes adicionais os Quadros 2.3, 2.4 e 3.5 do Tomo I do Volume I da Conta Geral do Estado de 2022, a base de dados orçamental SIGO e informação do MF, INE, AT e IGFSS. Os ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas estão identificados na parte inferior “Por memória” da Tabela 15, decorrendo de diferenças metodológicas entre óticas contabilísticas e dos julgamentos da UTAO face à informação de base.

**147. Em 2022, o impacto do conjunto de medidas destinadas a mitigar consequências económicas da inflação, que vigoraram sobretudo no último trimestre do ano, ascendeu a – 4611 M€, o que representa – 1,9% do PIB.** Este efeito repartiu-se entre a diminuição de receita (– 1498 M€; – 0,6% do PIB) e o acréscimo de despesa (3114 M€; 1,3% do PIB) — Tabela 14 e Tabela 15.

**148. A maior fatia do pacote da inflação destinou-se a apoiar os rendimentos das famílias (1,0% do PIB) e a reduções temporárias de impostos (0,6% do PIB).** O impacto total das medidas de mitigação da inflação (– 4611 M€; – 1,9% do PIB) repartiu-se entre (Gráfico 14): apoios ao rendimento das famílias (2385 M€; 1,0% do PIB), reduções temporárias de impostos para mitigação do agravamento dos preços dos combustíveis (1531 M€; 0,6% do PIB), compensação de determinados sectores pelo aumento do custo dos fatores de produção (195 M€; 0,1% do PIB) e transferência adicional para o Sistema Elétrico Nacional (SEN) para reduzir as tarifas de energia suportadas pelos consumidores finais (500 M€; 0,2% do PIB), particulares ou empresas.

**Gráfico 14 – Impacto direto das medidas inflação, por tipologia de intervenção**  
(em milhões de euros)



Fontes: Fontes: Quadro 3.5 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados orçamental SIGO, Ministério das Finanças. Cálculos da UTAO. | Notas: A UTAO utilizou também informação recebida da AT e do IGFSS e tomou em conta informação na legislação sobre as medidas. Quadros 2.3, 2.4 e 3.5 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de INE, AT, IGFSS e Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO.

**149. A diminuição da receita (– 1498 M€; – 0,6% do PIB) refletiu a redução temporária de alguns impostos, sobretudo do ISP** (e dos impostos que concorrem para o seu apuramento), constituindo a principal medida a neutralização do aumento da receita de IVA que decorreu do agravamento do preço dos combustíveis e a suspensão do aumento da taxa de carbono, ambos parcelas do ISP (– 1490 M€). A perda de receita fiscal foi atenuada pelo cofinanciamento comunitário destinado aos apoios à agricultura e pescas (54 M€) — Tabela 15 e Tabela 14.

**150. A despesa ascendeu a 1,3% do PIB (3114 M€), concentrada na rubrica de prestações sociais (1998 M€), subsídios (726 M€) e “Outras despesas correntes” (388 M€).** A maior fatia das medidas de

apoio ao rendimento das famílias (2385 M€; 1,0% do PIB) encontra-se evidenciada na rubrica de prestações sociais (1998 M€), constituindo as mais significativas o complemento excecional de pensão (987 M€), o apoio extraordinário às famílias no valor de 125€ (643 M€) e o apoio a famílias carenciadas para promoção da segurança alimentar (368 M€). Destacam-se também, sob a epígrafe “Outras despesas correntes”, os apoios a instituições particulares de solidariedade social que ajudam as famílias (134 M€) e a refugiados da guerra da Ucrânia (30 M€), o apoio extraordinário por pessoa dependente (106 M€) e o programa AUTOvoucher (115 M€). Os apoios a empresas para compensação do encarecimento dos fatores produtivos constituem subsídios à produção, encontrando-se também registada nesta rubrica a transferência adicional (500 M€) para o Sistema Nacional Elétrico (SEN) para redução das tarifas de energia suportadas pelo consumidor final, que assume uma natureza transversal, por beneficiar famílias e empresas. Deve notar-se que o impacto desta medida foi revisto em baixa em 150 M€ entre a versão provisória e o encerramento de contas — Tabela 15 e Tabela 14.

**151. As medidas que constituíram antecipação de despesa ascenderam a 0,5% do PIB (1121 M€).** Algumas medidas de mitigação da inflação constituíram antecipação de despesa, nomeadamente o complemento excecional de pensões, que consistiu no pagamento em 2022 da atualização de pensões que seria devida em 2023 (987 M€) e o apoio extraordinário a instituições de solidariedade social (134 M€), um adiantamento de tesouraria por conta dos subsídios a receber no ano seguinte (Tabela 15).

**152. A estimativa atualizada do MF em outubro último, para o impacto das medidas de mitigação da inflação, ascendeu a 2,2% do PIB (5150 M€), incluindo a transferência extraordinária de 1000 M€ para o Sistema Nacional de Gás (SNG). Esta operação não foi aceite pelo INE como despesa de 2022 em contas nacionais e irá antes onerar a conta das AP em 2023.** Em outubro último, o MF reviu fortemente em alta o impacto das medidas de mitigação da inflação, estimando um impacto de 2,2% do PIB no conjunto do ano, um acréscimo de 4025 M€ (1,7 p.p. do PIB) face ao programado no OE/2022, para acomodar os pacotes de medidas de apoio às famílias e empresas, a implementar no 4.º trimestre. Esta estimativa incluiu uma transferência de 1000 M€ para o SNG, destinada a reduzir as tarifas suportadas pelas empresas utilizadoras intensivas deste combustível. Esta medida também constituiu uma antecipação de despesa, uma vez que o desembolso do Estado foi realizado em dezembro para o SNG (e assim registado em contabilidade pública), mas só se refletiu nos preços praticados pelas empresas fornecedoras de gás àqueles clientes a partir de fevereiro de 2023, razão pela qual não foi aceite pela autoridade estatística como encargo de 2022, acrescentando antes à despesa do ano seguinte em 2022.<sup>15</sup> Os beneficiários finais deste adiantamento são consumidores e não foram eles a receber o dinheiro público em 2022. No caso dos dois adiantamentos enunciados no par. 151, quem recebeu essas verbas em 2022 foram já os beneficiários finais (no sentido da contabilidade nacional) das medidas, pelo que estes adiantamentos devem mesmo ser considerados despesa das AP em 2022 na perspetiva da contabilidade nacional.

**153. O impacto apurado no encerramento de contas de 2022 situou-se muito acima (3,5 mil M€; 1,4 p.p. do PIB) do previsto no OE/2022 e abaixo (538 M€) da estimativa atualizada do MF em outubro.** O desvio face à previsão do OE/2022 ascendeu a 3486 M€ (1,4 p.p. do PIB), com origem tanto na receita (– 1061 M€) como na despesa (2426 M€) — Tabela 14. Importa recordar que o cenário orçamental subjacente ao OE/2022 foi apresentado em abril de 2022 e não incluía as medidas do pacote inflação anunciadas em setembro e implementadas, sobretudo, no último trimestre do ano. A estimativa atualizada do MF, que acompanhou a POE/2023, já considerava este pacote, mas o apuramento do impacto das medidas da inflação foi inferior ao programado (538 M€), uma vez que não foi considerada em contas nacionais a transferência para o SNG (1000 M€).

<sup>15</sup> O adiantamento é registado como dívida de *Maastricht*, dando origem a um ajustamento défice-dívida.

**Tabela 14 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução		Referenciais				Desvio face ao OE/2022		Desvio face à estimativa do MF para 2022	
	2022		OE/2022		Est/2022 MF		4 = 1 - 2		5 = 1 - 3	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
<b>Receita total</b>	<b>-1498</b>	<b>-0,6</b>	<b>-437</b>	<b>-0,2</b>	<b>-861</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1061</b>	<b>-0,4</b>	<b>-637</b>	<b>-0,3</b>
Impostos indiretos	-1550	-0,6	-647	-0,3	-1506	-0,6	-903	-0,4	-44	0,0
Impostos diretos	-2	0,0	0	0,0	0	0,0	-2	0,0	-2	0,0
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	54	0,0	210	0,1	645	0,3	-156	-0,1	-591	-0,2
<b>Despesa total</b>	<b>3114</b>	<b>1,3</b>	<b>688</b>	<b>0,3</b>	<b>4289</b>	<b>1,8</b>	<b>2426</b>	<b>1,0</b>	<b>-1175</b>	<b>-0,5</b>
Consumo intermédio	2	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	2	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Prestações sociais	1998	0,8	105	0,0	2043	0,9	1893	0,8	-45	0,0
Subsídios	726	0,3	450	0,2	693	0,3	276	0,1	33	0,0
Outras despesas correntes	388	0,2	133	0,1	453	0,2	255	0,1	-65	0,0
FBCF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	1100	0,5	0	0,0	-1100	-0,5
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-4 611</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1 125</b>	<b>-0,5</b>	<b>-5 150</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3 486</b>	<b>-1,4</b>	<b>538</b>	<b>0,2</b>

Fontes: Tabela 13, Quadros 2.3, 2.4 e 3.5 da Conta Geral do Estado 2022; maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de MF, INE, AT, IGFSS e base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política do pacote inflação em contas nacionais é a Tabela 13, que corresponde ao apuramento da UTAO deste impacto na ótica da contabilidade pública.

**154. O efeito orçamental acumulado no conjunto do ano de 2022, para as medidas de política de mitigação dos efeitos da inflação (– 4611 M€; – 1,9% do PIB) compara com o impacto direto de – 6172 M€ (– 2,6% do PIB) em contabilidade pública no mesmo período, traduzindo uma diferença de 1561 M€ (0,7 p.p. do PIB).** Resulta de diferenças metodológicas no tratamento da informação, detalhadas no painel inferior ("Por memória") da Tabela 15. Destacam-se os seguintes efeitos:

- O tratamento autónomo da receita fiscal (508,9 M€; 0,2% do PIB) e contributiva (2,9 M€), diferida no 2.º semestre de 2022, que em contas nacionais é registada no período em que ocorre o facto económico que a originou, independentemente do momento do seu recebimento, explicado com maior detalhe nos parágrafos 194 a 197;
- Reclassificação da perda de receita das medidas de apoio extraordinário às famílias e apoio aos dependentes (total de 611,0 M€) como despesa (de prestações sociais e "Outras despesas correntes"). Em contabilidade pública, esta medida foi operacionalizada pela AT, e foi registada como reembolso de IRS. No entanto, em termos económicos, constitui uma despesa com prestações sociais (521,2 M€) e "Outras despesas correntes" (89,8 M€), em consonância com a classificação atribuída pelo INE à prestação de apoio extraordinário às famílias (125€ por titular de rendimentos) e aos dependentes (50€), respetivamente.
- O acréscimo (46,2 M€) de receita comunitária a receber, destinado ao financiamento (parcial) de medidas de apoio ao sector da agricultura e pescas;
- Anulação da despesa referente à transferência de 1000 M€ para o Sistema Nacional de Gás (SNG), para possibilitar a redução das tarifas suportadas pelos consumidores empresariais. Esta medida constituiu uma antecipação de despesa, uma vez que foi realizada em contabilidade pública no mês de dezembro, mas só se refletiu na conta dos beneficiários finais (os consumidores empresariais intensivos deste facto de produção) a partir de fevereiro de 2023, momento a partir do qual os preços praticados pelas empresas fornecedoras de gás começaram a refletir o apoio público. Por esta razão, o desembolso pelo Fundo Ambiental em 2022 não foi aceite pela autoridade estatística como encargo das AP em 2022, acrescendo à despesa do ano seguinte.
- Atualização da informação de base (– 2,7 M€) na medida de apoio ao sector dos transportes.

**Tabela 15 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional**

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>-1 498</b>	<b>-0,6</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>-1 498</b>	<b>-0,6</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>-1 552</b>	<b>-0,6</b>
Flexibilização do pagamento das retenções na fonte (IRS e IRC): incumprimento	-2,0	0,0
Redução do IVA da eletricidade	-23,0	0,0
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	-19,2	0,0
ISP - Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	-699,6	-0,3
ISP - Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-381,7	-0,2
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	-408,8	-0,2
ISP - Redução gasóleo agrícola	-17,7	0,0
<b>Outra receita corrente</b>	<b>54</b>	<b>0,0</b>
Receita comunitária co-financiamento (FEAMP)	8,3	0,0
Receita comunitária co-financiamento	46,2	0,0
<b>Despesa Total</b>	<b>3 114</b>	<b>1,3</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>3 114</b>	<b>1,3</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>2</b>	<b>0,0</b>
Outras Aquisições de Bens e Serviços	1,8	0,0
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
Recursos humanos	0,2	0,0
<b>Prestações sociais</b>	<b>1 998</b>	<b>0,8</b>
Complemento excecional de pensão	987,0	0,4
Apoio a famílias carenciadas	368,2	0,2
Apoio extraordinário às famílias (transferência de 125€): titulares de rendimentos - reclassificação	521,2	0,2
Apoio extraordinário às famílias (transferência de 125€): pagamento a beneficiários de prestações sociais	121,6	0,1
<b>Subsídios</b>	<b>726</b>	<b>0,3</b>
Transferência adicional para o SEN para redução de tarifas	500,0	0,2
Apoio às empresas intensivas em gás	58,5	0,0
Apoios ao sector dos transportes	47,7	0,0
Apoios a setores de produção agrícola	48,9	0,0
Apoio extraordinário serviços públicos de transporte de passageiros	37,9	0,0
Apoios ao sector das pescas	12,6	0,0
Outros apoios	20,0	0,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>388</b>	<b>0,2</b>
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social	134,0	0,1
Programa A UTovoucher	115,4	0,0
Apoio extraordinário por pessoa dependente (50€)	89,8	0,0
Apoio extraordinário por pessoa dependente	16,5	0,0
Apoio aos refugiados	30,0	0,0
Outros encargos	1,4	0,0
Apoios à habitação - Famílias	1,0	0,0
<b>Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)</b>	<b>-4 611,4</b>	<b>-1,9</b>
<b>Por memória:</b>		
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-6 172,0	-2,6
<b>Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>1 560,7</b>	<b>0,7</b>

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>1 169,0</b>	<b>0,5</b>
1. Diferença metodológica no tratamento da receita diferida (IVA, IRS e IRC)	508,9	0,2
2. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição da receita)	611,0	0,3
3. Diferença metodológica no tratamento da receita diferida (contribuições sociais)	2,9	0,0
5. Receita comunitária a receber	46,2	0,0
<b>Despesa</b>	<b>-391,7</b>	<b>-0,2</b>
6. Anulação da despesa do apoio extraordinário ao gás, pago em 2022, mas com efeitos nas tarifas cobradas ao consumidor final em 2023 (ótica compromisso)	-1 000,0	-0,4
7. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição da receita)	611,0	0,3
8. Atualização da informação de base na medida de apoio ao sector dos transportes	-2,7	0,0
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>1 560,7</b>	<b>0,7</b>

Fontes: Tabela 13, Quadros 2.3, 2.4 e 3.5 da Conta Geral do Estado 2022; maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de INE, AT, IGFSS e base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política do pacote inflação em contas nacionais é a Tabela 13, que corresponde ao apuramento da UTAO deste impacto na ótica da contabilidade pública.

### 3.3 PRR

**155.** Esta secção apresenta o impacto direto da implementação do PRR português, nas óticas da contabilidade pública e da contabilidade nacional.

**156. O valor apurado em contabilidade pública tem como ponto de partida a CGE/2022, complementada com várias fontes adicionais e os julgamentos da UTAO.** O valor apurado para o impacto da implementação do PRR no saldo global tem como ponto de partida o Quadro A.54 do Tomo I do Volume I da Conta Geral do Estado de 2022, para apuramento deste efeito na ótica da contabilidade pública. No entanto, esta publicação reporta o efeito conjunto das medidas de política COVID-19 e das medidas do PRR, sem que se perceba qual é o contributo de cada pacote para os efeitos agregados apresentados. A UTAO deu um passo atrás para conseguir separar os pacotes e mostrar aos seus leitores os contributos de cada uma destas tipologias de política pública. Para o efeito, recorreu também à informação constante da base de dados orçamental SIGO, a informação do MF relativa à previsão do OE/2022 e do PE/2023-26 (referenciais para o ano de 2022) e analisou informação complementar para perceber que rubricas e fontes de financiamento do classificador económico foram envolvidas. Toda a informação foi sujeita a análise crítica e julgamento da UTAO, podendo os resultados abaixo mostrados divergir dos publicados pelas fontes primárias.

**157. O efeito em contas nacionais parte do resultado em contabilidade pública, com as necessárias adaptações metodológicas,** sendo a informação entre as duas óticas completamente comparável e os ajustamentos identificados na parte inferior “Por memória” da Tabela 19.

#### 3.3.1 Ótica da Contabilidade Pública

**158.** Esta subsecção apresenta o impacto direto da implementação do PRR português na ótica da contabilidade pública.

**159. No conjunto do ano de 2022, a implementação do PRR português (numa perspetiva consolidada) onerou o saldo global das Administrações Públicas em 275 M€.** A despesa efetiva ascendeu a 717 M€, tendo sido cobrada receita comunitária de 443 M€, com origem no instrumento *NextGenerationEU*, ambas evidenciadas na Tabela 16. O apuramento de efeitos nesta tabela peca por ligeiro defeito na estimativa do impacto na receita. Em rigor, a informação consultada apenas permitiu à UTAO apurar a receita comunitária cobrada pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) da Administração Central e pela Segurança Social (SS) — são os 443 M€ acima referidos. No entanto, também apurou que estes SFA representaram 74,6% da receita previsional do PRR em 2022 (previsional, mas não sabe quanto representaram na receita executada). Portanto, os 443 M€ constituem uma aproximação aceitável à cobrança total de receita comunitária pelo conjunto das AP.

**160. A despesa efetiva consolidada do PRR executada pelas AP em 2022 ascendeu a 717 M€, constituindo a universalização da escola digital (212 M€), o programa de apoio a edifícios mais sustentáveis (106 M€) e o compromisso emprego sustentável (55 M€) as medidas financeiramente mais significativas** (Tabela 16).

- A despesa efetiva foi executada, sobretudo, pela Administração Central (612 M€; 85,3% da despesa consolidada executada pelas AP), seguindo-se a Administração Local (58 M€; 8,0%), a Segurança Social (46 M€; 6,4%), e a Administração Regional (0,9 M€);
- A receita comunitária para o universo consolidado “Administração Central e Segurança Social” ascendeu a 443 M€, não tendo sido possível apurar este valor para os restantes subsectores. (Tabela 16).

**161. As limitações na informação consultada não permitem construir uma conta consolidada do PRR entre subsectores das AP.** Não foi possível conhecer em que rubricas dos classificadores económicos das Administrações Subnacionais foram registadas as receitas cobradas e as despesas efetuadas com

a execução de medidas do PRR. Também não foi possível apurar o valor de receita executada pelo Estado (é uma parte da Administração Central).

**162. Apesar das limitações informativas, a UTAO avança aqui uma aproximação à conta PRR consolidada entre os subsectores Administração Central (AdC) e SS,** na Tabela 17. É o melhor retrato possível da execução de subvenções e empréstimos do PRR por rubrica da classificação económica.<sup>16</sup> A conta está consolidada entre AdC e SS. Inclui as transferências correntes e de capital que a Administração Central efetuou para a AdL<sup>17</sup> e também não inclui as receitas comunitárias cobradas pelo Estado. Quanto a estas, acredita-se que o erro seja pequeno, com base em dois argumentos. Primeiro, os SFA da AdC captavam 74,6% da receita previsional PRR em 2022. Segundo, no seu conjunto, a AdC e a SS executaram 91,8% da despesa do PRR. Logo, a aproximação na Tabela 17 à verdadeira receita total cobrada pela consolidação AdC+SS será bastante razoável. Os comentários nos próximos parágrafos devem ter em conta estas limitações informativas.

**163. A implementação do PRR em 2022 no universo “Administração Central e Segurança Social” prejudicou o saldo global em 216,3 M€.** Fora deste saldo, dá-se conta que as operações com ativos e passivos financeiros geraram uma receita líquida de 206,7 M€ (linhas 4 e 5 da Tabela 17) e as operações extraordinárias resultaram numa receita líquida de 135,0 M€ (linhas 6 e 7 da mesma tabela).

**164. A despesa efetiva do conjunto AdC e SS totalizou 658,7 M€, repartida entre as componentes capital (408,2 M€) e corrente (250,5 M€) — Tabela 17.**

- A despesa de capital (408,2 M€) traduziu o investimento nas Administrações Públicas (338,9 M€). Incluiu uma panóplia alargada de medidas, tais como:
  - “universalização da escola digital” (211,7 M);
  - “aquisição de equipamentos” (77,0 M€) para a área da saúde, o IIEFP e os estabelecimentos de ensino superior, entre outros;
  - “apoio ao teletrabalho” (21,8 M€);
  - “projeto *Missing links* e aumento da capacidade de rede da Infraestruturas de Portugal”, que pretende expandir a rede rodoviária no interior do país com o objetivo de facilitar as ligações (17,0 M€);
  - projeto de gestão florestal e apoio à resinagem gerido pelo ICNF (6,2 M€);
  - “expansão da rede de Metro do Porto” (5,3 M€).
  - Releva também a transferência para a Administração Local (42,9 M€), destinada a ser executada neste subsector, mas cujo destino final não foi apurado — Tabela 16 e Tabela 17.<sup>18</sup>
- Na componente corrente da despesa (250,5 M€), avultaram as transferências para sectores externos às AP (159,4 M€), sobretudo famílias (139,7 M€), no contexto da execução do programa de apoio a edifícios mais sustentáveis (105,9 M€) e o programa Vale Eficiência (14,6 M€), ambos operacionalizados pelo Fundo Ambiental.
- A rubrica de subsídios regista a despesa da medida “Compromisso Emprego Sustentável” (55,0 M€)

<sup>16</sup> Para desagregação das operações com o financiamento sob a forma de empréstimos, consultar a Tabela 18.

<sup>17</sup> Sabe-se apenas que este subsector recebeu da AdC 12,5 M€ sob a forma de transferências correntes e 42,9 M€ sob a forma de transferências de capital (estes valores estão evidenciados na Tabela 16). Desconhecem-se as medidas que terão sido executadas com este dinheiro e as rubricas da despesa em que a execução respetiva terá sido contabilizada.

<sup>18</sup> A ausência de reporte da implementação do PRR por parte da Administração Local explica que a despesa consolidada das AP seja inferior, neste montante, à despesa conjunta da AdC e da SS, ou seja, a diferença entre a Tabela 16 e a Tabela 17. Esta diferença encontra-se detalhada em nota à Tabela 17.

- Importa referir que todas as operações relativas à implementação do PRR devem ser relevadas como orçamentais, mesmo quando são inteiramente financiadas por fundos comunitários e os beneficiários finais se situam fora do universo das AP.<sup>19</sup> Esta é a razão pela qual se evidenciam as transferências para sectores externos às AP nas rubricas de transferências e subsídios, sendo beneficiários durante o ano de 2022: as famílias (139,7 M€), as empresas não financeiras privadas (111,6 M€), as ISFL (27,1 M€) e os empresários em nome individual (4,7 M€), num total de 283,2 M€.<sup>20</sup>

**165. A implementação do PRR, aferida pela execução orçamental nos subsectores da Administração Central e da Segurança Social, registou em 2022 uma subexecução significativa**, uma vez que a receita de subvenções comunitárias representou 12,8% da previsão anual e a despesa efetiva apenas 19,6% da previsão do OE/2022 (Tabela 17).

**166. A utilização da componente de empréstimos do PRR ascendeu a 474,8 M€, mas os níveis de execução foram muito baixos.** As principais aplicações do financiamento recebido foram a subscrição do capital social do Banco Português de Fomento (BPF) pelo acionista Estado (250 M€) e a realização da participação pública no Fundo de Capitalização e Resiliência (220 M€). A utilização de receita de empréstimos para financiamento de operações efetivas foi residual (1,7 M€ em edifícios, pelo IHRU) — Tabela 18. As taxas de execução das dotações previstas no OE quedaram-se em níveis muito reduzidos, ainda inferiores às da componente Subvenções. Tirando a realização integral do capital do BPF, as demais taxas fixaram-se entre 0,0% e 2,0% no lado da despesa e em 36,3% no lado da receita.

**167. O Fundo de Capitalização e Resiliência foi criado para apoiar a capitalização de empresas não financeiras.** Este fundo é gerido pelo BPF e financiado pelo Estado através da Agência para a Competitividade e a Inovação — IAPMEI, com empréstimos atribuídos pelo PRR (220 M€ atribuídos em 2022, conforme parágrafo 166). Previa aplicar até 882 M€ no capital social de empresas não financeiras. A execução em 2022 não foi além de 18 M€, uma taxa de execução de 2,0% — Tabela 18.

**168. Encontram-se registadas operações extraorçamentais com um efeito positivo sobre a tesouraria de 135 M€:** 1485,3 M€ em receita e 1350,4 M€ em despesa, quase tudo na Agência para o Desenvolvimento e Coesão, instituição que recebe as transferências do instrumento *NextGenerationEU* e as redistribui aos restantes organismos das AP — Tabela 17.

<sup>19</sup> O [Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho](#) e a [Circular n.º 1400 da DGO](#) densificaram o tratamento contabilístico adequado diferenciado para o PRR e estipularam que todas as operações devem ser relevadas como orçamentais (mesmo as inteiramente financiadas por fundos comunitários e cujos beneficiários finais sejam sectores institucionais externos às Administrações Públicas).

<sup>20</sup> Para fins estatísticos, trata-se de forma agregada as Famílias, os Empresários em Nome Individual e as Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL).

**Tabela 16 – Impacto direto consolidado da implementação do PRR no saldo global das AP em 2022 (ótica da contabilidade pública)**  
(em milhões de euros)

<b>Receita</b>	<b>443</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>268,0</b>
Receita corrente PRR com origem NextGenerationEU	268,0
<b>Receita de capital</b>	<b>174,5</b>
Receita capital PRR com origem NextGenerationEU	174,5
<b>Despesa</b>	<b>717</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>266</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>5</b>
Educação: Recursos humanos (Apoio à consolidação das apre	4,9
<b>Aquisição de bens e serviços</b>	<b>33</b>
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)	1,7
Bioeconomia - Gestão Florestal e Apoio à Resinagem (PRR)	0,8
Outras Aquisições de Bens e Serviços	30,4
<b>Transferências correntes</b>	<b>172</b>
Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis	105,9
Programa Vale Eficiência	14,6
Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul	1,9
Outras transferências correntes - PRR - Famílias	33,9
Outras transferências correntes - PRR - Empresas	0,6
Outras transferências correntes - PRR - ISFL	2,5
Outros transferências correntes - PRR - AdLocal	12,5
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>2</b>
Outros encargos	1,7
<b>Subsídios</b>	<b>55</b>
Compromisso Emprego Sustentável	55,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>451</b>
<b>Investimento</b>	<b>339</b>
Universalização da escola digital	211,7
Apoio ao teletrabalho	21,8
Saúde: equipamentos e outros	17,5
Infraestruturas de Portugal - Projeto Missing links e aumento da capacidade de rede (PRR)	17,0
Estabelecimentos ensino superior - equipamentos (PRR)	12,4
IEFP - Equipamento básico	10,4
Bioeconomia - Gestão Florestal e Apoio à Resinagem (PRR)	6,2
Expansão Rede de Metro do Porto (PRR)	5,3
Educação - equipamentos (PRR)	2,9
Outros equipamentos - PRR	33,8
<b>Transferências capital</b>	<b>112</b>
Outras transferências capital (IAPMEI) - PRR - Empresas privadas	47,6
Outras transferências capital (IAPMEI) - PRR - ISFL	18,4
Outras transferências capital (IAPMEI) - PRR - Empresas públicas	0,3
Apoios habitação - IHRU - ISFL	2,0
IFAP - Empresas privadas	0,6
IFAP - ISFL	0,1
Outras despesas de capital - PRR - Transferências AdLocal	42,9
<b>Impacto saldo global (em contabilidade pública)</b>	<b>-275</b>

Fontes: Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados SIGO, Ministério das Finanças. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política PRR foi o publicado no quadro A.54 do Anexo da CGE/2022, apresentado de forma agregada com o impacto das medidas de política COVID-19. A UTAO segregou as duas tipologias de medidas, com recurso à informação constante na base de dados orçamental SIGO e outras fontes.

**Tabela 17 – Conta não ajustada do PRR da Administração Central e da Segurança Social**  
(em milhões de euros)

	2021	2022	Variação homóloga	Referenciais anuais			Taxa de execução	
				2021	OE/2022	Variação homóloga	2021	OE/2022
<b>1. Receita efetiva</b>	<b>159,8</b>	<b>442,3</b>	<b>282,6</b>	<b>159,8</b>	<b>3 458,8</b>	<b>3 299,0</b>	<b>100,0</b>	<b>12,8</b>
Transferências correntes	107,0	266,3	159,3	107,0	1 902,7	1 795,7	100,0	14,0
Outras receitas correntes	0,0	1,8	1,8	0,0	0,0	0,0	-	-
Transferências de capital	52,8	174,3	121,5	52,8	1 556,1	1 503,3	100,0	11,2
<b>2. Despesa efetiva</b>	<b>71,4</b>	<b>658,7</b>	<b>587,3</b>	<b>71,4</b>	<b>3 363,4</b>	<b>3 292,0</b>	<b>100,0</b>	<b>19,6</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>28,7</b>	<b>250,5</b>	<b>221,9</b>	<b>28,7</b>	<b>1 253,2</b>	<b>1 224,5</b>	<b>100,0</b>	<b>20,0</b>
D.01 - Despesas com pessoal	0,3	4,9	4,6	0,3	5,3	5,0	100,0	92,2
D.02 - Aquisição de bens e serviços	2,6	29,6	27,0	2,6	500,5	497,9	100,0	5,9
D.04 - Transferências correntes	22,3	159,4	137,1	22,3	436,1	413,8	100,0	36,6
Dos quais:								
Empresas não financeiras privadas	2,7	17,1	14,5	2,7	178,7	176,0	100,0	9,6
Para ISFL	0,2	2,5	2,3	0,2	5,3	5,0	100,0	48,0
Para as Famílias	18,8	139,7	120,9	18,8	239,8	221,0	100,0	58,3
Para a Administração Pública Local	0,0	0,0	0,0	0,6	12,3	11,7	0,0	0,0
D.05 - Subsídios	0,0	55,0	55,0	0,0	79,0	79,0	-	69,6
Dos quais:								
Empresas não financeiras privadas	0,0	46,2	46,2	0,0	79,0	79,0	-	58,5
Para ISFL	0,0	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Para Empresários em nome individual	0,0	4,7	4,7	0,0	0,0	0,0	-	-
D.06 - Outras despesas correntes	3,5	1,7	-1,8	3,5	153,3	149,8	100,0	1,1
<b>Despesa de capital</b>	<b>42,7</b>	<b>408,2</b>	<b>365,4</b>	<b>42,7</b>	<b>2 110,3</b>	<b>2 067,5</b>	<b>100,0</b>	<b>19,3</b>
D.07 - Investimento	21,7	338,9	317,2	21,7	1 227,7	1 206,0	100,0	27,6
D.08 - Transferências capital	21,0	69,1	48,1	21,0	882,5	861,5	100,0	7,8
Dos quais:								
Empresas não financeiras públicas	0,0	0,3	0,3	0,0	1,0	1,0	-	27,6
Empresas não financeiras privadas	0,2	48,2	48,0	0,2	632,4	632,1	100,0	7,6
Para ISFL	0,0	20,6	161,2	0,0	88,0	88,0	-	23,4
Para as Famílias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
D.11 - Outras despesas de capital	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-	-
<b>3. Impacto no saldo global (3) = (1)-(2)</b>	<b>88,3</b>	<b>-216,3</b>	<b>-304,7</b>	<b>88,3</b>	<b>95,3</b>	<b>7,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-227,0</b>
<b>4. Receita não efetiva</b>	<b>0,0</b>	<b>474,8</b>	<b>474,8</b>	<b>0,0</b>	<b>1 308,0</b>	<b>1 308,0</b>		
R.12 - Empréstimos de M/L prazo com origem nas instituições europeias	0,0	474,8	474,8	0,0	1 308,0	1 308,0		
<b>5. Despesa não efetiva</b>	<b>0,0</b>	<b>268,0</b>	<b>268,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1 140,2</b>	<b>1 140,2</b>		
D.09 - Despesa com ativos financeiros	0,0	268,0	268,0	0,0	1 140,2	1 140,2		
<b>6. Receita extraorçamental</b>	<b>601,5</b>	<b>1 485,3</b>	<b>883,8</b>	<b>601,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-601,5</b>		
R.17 - Receita extraorçamental	601,5	1 485,3	883,8	601,5	0,0	-601,5		
<b>7. Despesa extraorçamental</b>	<b>0,0</b>	<b>1 350,4</b>	<b>1 350,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>		
D.12 - Despesa extraorçamental	0,0	1 350,4	1 350,4	0,0	0,0	0,0		
8. Receita do exercício (8) = (1)+(4)+(6)	761,2	2 402,4	1 641,2	761,2	4 766,8	4 005,5		
9. Despesa do exercício (9)=(2)+(5)+(7)	71,4	2 277,1	2 205,7	71,4	4 503,7	4 432,3		
<b>10. Saldo do exercício (10)=(8)-(9)</b>	<b>689,8</b>	<b>125,4</b>	<b>-564,5</b>	<b>689,8</b>	<b>263,1</b>	<b>-426,8</b>		

Fontes: Quadro A.54 da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados SIGO, Ministério das Finanças. Base de dados SIGO, Ministério das Finanças, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política PRR foi o publicado pelo MF no quadro A.54 do Anexo da CGE/2022, apresentado de forma agregada com o impacto das medidas de política COVID-19. A UTAO segregou as duas tipologias de medidas, com recurso à informação constante na base de dados orçamental SIGO. (ii) O [Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho](#) e a [Circular n.º 1400 da DGO](#) densificaram o tratamento estatístico das operações respeitantes ao PRR. Estipularam que todas as operações devem ser relevadas como orçamentais (mesmo as inteiramente financiadas por fundos comunitários e cujos beneficiários finais sejam sectores institucionais externos às Administrações Públicas). (iii) As transferências comunitárias apresentadas constituem o montante cobrado pelos Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central (SFA) e pela Segurança Social. Representam cerca de 75% da receita que se espera cobrar com o PRR em 2022.

**Tabela 18 – Conta do PRR da Administração Central — Empréstimos**  
(em milhões de euros)

	Execução	Referencial	Taxa de execução
	2022	OE/2022	%
<b>Receita</b>	<b>474,8</b>	<b>1 308,0</b>	<b>36,3</b>
<b>Receita não efetiva</b>	<b>474,8</b>	<b>1 308,0</b>	<b>36,3</b>
R.12 - Empréstimos de M/L prazo com origem nas instituições europeias	474,8	1 308,0	36,3
<b>Despesa</b>	<b>269,7</b>	<b>1 308,0</b>	<b>20,6</b>
<b>Despesa efetiva</b>	<b>1,7</b>	<b>167,8</b>	<b>1,0</b>
<b>D.07.01.03 - Investimento em edifícios</b>	<b>1,7</b>	<b>167,8</b>	<b>1,0</b>
Direção Geral do Ensino Superior	0,0	85,0	0,0
IHRU	1,7	82,8	2,0
<b>Despesa não efetiva</b>	<b>268,0</b>	<b>1 140,2</b>	<b>23,5</b>
<b>D.09.06 - Ativos financeiros: Empréstimos M/L Prazo</b>	<b>0,0</b>	<b>8,2</b>	<b>0,0</b>
Administração Pública Local	0,0	8,2	0,0
<b>D.09.07 - Participações financeiras</b>	<b>268,0</b>	<b>1 132,0</b>	<b>23,7</b>
Participação capital Banco de Fomento	250,0	250,0	100,0
Participação capital social empresas não financeiras privadas	18,0	882,0	2,0
<b>Impacto no saldo global</b>	<b>-1,7</b>	<b>-167,8</b>	
<b>Operações financeiras</b>	<b>206,7</b>	<b>167,8</b>	

Fontes: Base de dados SIGO, Ministério das Finanças. Cálculos da UTAO.

### 3.3.2 Ótica da Contabilidade Nacional

**169.** Esta subsecção apresenta o impacto direto da implementação do PRR português na ótica das contas nacionais, partindo do resultado apurado pela UTAO na ótica da contabilidade pública. O valor apurado para o impacto da implementação do PRR em contabilidade nacional tem como ponto de partida o resultado final na ótica da contabilidade pública, apresentado na Subsecção 3.3.1, na Tabela 16. Utilizaram-se como fontes adicionais os Quadros 2.3 e 2.4 do Tomo I do Volume I da Conta Geral do Estado de 2022, a base de dados orçamental SIGO e informação do MF relativa à previsão do OE/2022 e do PE/2023-26 (para o ano de 2022). Os ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas estão identificados na parte inferior “Por memória” da Tabela 19, decorrendo de diferenças metodológicas entre óticas contabilísticas e dos julgamentos da UTAO face à informação de base.

**170.** No final de 2022, a despesa acumulada com a implementação do PRR ascendeu a 975 M€ (0,4% do PIB), respeitando maioritariamente a investimento público (347 M€), capitalização do Banco Português de Fomento (250 M€), apoio à eficiência energética destinados a famílias e empresas (121 M€) e subsídios e transferências para o sector institucional das empresas não financeiras (104 M€). A Tabela 19 e a Tabela 20 reúnem os resultados. No ano de 2022, a execução financeira do PRR concentrou-se na componente de capital (709 M€; 0,3% do PIB), refletindo o investimento público (347 M€; 0,14% do PIB), na medida “Universalização da escola digital” (212 M€), no “apoio ao teletrabalho” (22 M€), no projeto “Missing links e aumento da capacidade de rede” da Infraestruturas de Portugal, que pretende expandir a rede rodoviária no interior do país (17 M€), em equipamentos para o sector da saúde (17 M€), para o ensino superior (12 M€) e para diversas áreas da Administração Central (18 M€), bem como na expansão da rede de metropolitano do Porto (5 M€). Nas “Outras despesas de capital”, avulta a realização do capital social do Banco Português de Fomento (250 M€) e transferências para os sectores institucionais das empresas não financeiras (48 M€) e instituições sem fins lucrativos (21 M€). Na componente corrente, registam-se os apoios à eficiência energética (121 M€) dos Programas Vale Eficiência e Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis, e os apoios à contratação no âmbito da medida Compromisso Emprego Sustentável (55 M€).

**171.** A despesa do PRR no conjunto do ano representou apenas 30,5% da previsão de 3,2 mil M€ do OE/2022, traduzindo um reduzido ritmo de implementação. O ano de 2022 constituiu o primeiro ano completo de execução do PRR, com uma despesa previsional de 3,2 mil M€ (1,4% do PIB), quase inteiramente financiada por subvenções comunitárias (3,0 mil M€; 1,3% do PIB), com origem no instrumento

*NextGenerationEU*. A despesa destina-se ao sector das AP (2,2 mil M€; 1,0% do PIB), maioritariamente sob a forma de investimento público (1,4 mil M€; 0,6% do PIB), mas também para financiar medidas cujos destinatários finais pertencem aos sectores institucionais empresas, famílias e instituições sem fins lucrativos (1,0 mil M€; 0,4% do PIB) — Tabela 16 e Tabela 19 neste documento e ainda a Tabela 8 do Relatório UTAO com a apreciação final à 2.ªPOE/2022.<sup>21</sup>

**172. O efeito orçamental nulo apurado em contabilidade nacional para a implementação do PRR compara com o impacto direto de – 275 M€ (– 0,1% do PIB) no saldo global em contabilidade pública no mesmo período**, refletindo diferenças metodológicas no tratamento da informação, listadas no painel inferior (“Por memória”) da Tabela 19. Destacam-se os seguintes efeitos:

- Neutralidade dos fundos comunitários (532,6 M€; 0,2% do PIB): foram recebidas na ótica de caixa subvenções comunitárias destinadas ao PRR no valor de 442,5 M€ e executados (na ótica de contas nacionais) 975,1 M€ de despesa cofinanciável a 100%. Na ótica da contabilidade nacional, a receita com origem em financiamento comunitário deve ser reconhecida à medida que for sendo executada a despesa que visa financiar, para permitir anular o efeito da intermediação financeira sobre a execução orçamental. Este decorre do hiato temporal entre o registo da receita e a realização da despesa que se destina a financiar e neste caso ascende a 532,6 M€. Deve notar-se que, de acordo com o OE/2022, o impacto previsional do PRR sobre o saldo orçamental é reduzido (– 168 M€; – 0,1% do PIB, refletindo o valor de despesa não cofinanciável previsto no OE), mas os montantes subjacentes de receita (3,0 mil M€) e despesa (3,2 mil M€) são significativos, pelo que o efeito da intermediação financeira sobre o saldo de caixa pode ser significativo num dado período. Acresce que a cobrança da receita é condicional à realização da despesa e à concretização de metas qualitativas apelidadas de reformas, podendo existir devolução das transferências recebidas em caso de atraso na implementação face ao planeado.
- Registo do acréscimo de despesa comprometida (face à despesa paga até ao final do 4.º trimestre), num total de 7,8 M€.
- Realização do aumento de capital do Banco Português de Fomento (250,0 M€). Em contabilidade pública, é considerada uma despesa em ativos financeiros (sem efeito no saldo global) e em contas nacionais uma transferência de capital (tem impacto no saldo orçamental).

<sup>21</sup> [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio.

**Tabela 19 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade nacional**  
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>975,1</b>	<b>0,4</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>266</b>	<b>0,1</b>
Receita corrente PRR com origem NextGenerationEU	266,3	0,1
<b>Receita de capital</b>	<b>709</b>	<b>0,3</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>975,1</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>266</b>	<b>0,1</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>33</b>	<b>0,0</b>
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)	1,7	0,0
Bioeconomia - Gestão Florestal e Apoio à Resinagem (PRR)	0,8	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	30,4	0,0
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>5</b>	<b>0,0</b>
Educação: Recursos humanos (Apoio à consolidação das aprendizagens)	4,9	0,0
<b>Subsídios</b>	<b>70</b>	<b>0,0</b>
Compromisso e Emprego Sustentável	55,0	0,0
Programa Vale Eficiência	14,6	0,0
Outras transferências correntes - PRR - Empresas	0,6	0,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>158</b>	<b>0,1</b>
Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis	105,9	0,0
Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul	1,9	0,0
Outros encargos	1,7	0,0
Outras transferências correntes - PRR - Famílias	33,9	0,0
Outras transferências correntes - PRR - ISFL	2,5	0,0
Outros apoios - PRR - Transferências AdLocal	12,5	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>709</b>	<b>0,3</b>
<b>FBCF</b>	<b>347</b>	<b>0,1</b>
Universalização da escola digital	211,7	0,1
Apoio ao teletrabalho	21,8	0,0
IEFP - Equipamento básico	18,2	0,0
Saúde: equipamentos e outros	17,5	0,0
Infraestruturas de Portugal - Projeto Missing links e aumento da capacidade de rede (PRR)	17,0	0,0
Estabelecimentos ensino superior - equipamentos (PRR)	12,4	0,0
Bioeconomia - Gestão Florestal e Apoio à Resinagem (PRR)	6,2	0,0
Expansão Rede de Metro do Porto (PRR)	5,3	0,0
Educação - equipamentos (PRR)	2,9	0,0
Outros equipamentos - PRR	33,8	0,0
<b>Outras despesas de capital</b>	<b>362</b>	<b>0,2</b>
Participação no capital social do Banco de Fomento	250,0	0,1
Apoios habitação - IHRU - ISFL	2,0	0,0
IFAP - Empresas privadas	0,6	0,0
IFAP - ISFL	0,1	0,0
Outras despesas de capital - Educação	0,1	0,0
Outras transferências capital (IAPMEI) - PRR - Empresas privadas	47,6	0,0
Outras transferências capital (IAPMEI) - PRR - Empresas públicas	0,3	0,0
Outras transferências capital (IAPMEI) - PRR - ISFL	18,4	0,0
Outras despesas de capital - PRR - Transferências AdLocal	42,9	0,0
<b>Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

**Por memória:**

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-274,8	-0,1
<b>Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>274,8</b>	<b>0,1</b>

*Explicação da diferença:*

	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>532,6</b>	<b>0,2</b>
1. Diferença metodológica no tratamento da receita recebida em contabilidade pública	532,6	0,2
<b>Despesa</b>	<b>257,8</b>	<b>0,1</b>
2. Registo do acréscimo da despesa comprometida na aquisição de equipamento básico pelo IEFP	7,8	0,0
3. Realização do capital do Banco de Fomento	250,0	0,1
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>274,8</b>	<b>0,1</b>

Fontes: Quadro A.54 do Anexo da Conta Geral do Estado 2022: maio 2023, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, Tabela 16 e base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O impacto das medidas do PRR em contas nacionais é inteiramente comparável com a Tabela 16 (ótica da contabilidade pública), a qual é elaborada pela UTAO com base na informação publicada pela DGO, mas utiliza também outras fontes de informação adicionais e o próprio julgamento sobre a informação de base.

**Tabela 20 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por rubrica**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução						Referencial			
	2021		2022		VHA		OE/2022		Desvio face ao OE/2022	
	1	2	3 = 2 - 1		4	5 = 2 - 4				
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB
<b>Receita total</b>	<b>90</b>	<b>0,0</b>	<b>975</b>	<b>0,4</b>	<b>885</b>	<b>0,4</b>	<b>3035</b>	<b>1,3</b>	<b>2060</b>	<b>-0,9</b>
Outra receita corrente	24	0,0	266	0,1	243	0,1	-	-	-	-
Receita de capital	67	0,0	709	0,3	642	0,3	-	-	-	-
<b>Despesa total</b>	<b>90</b>	<b>0,0</b>	<b>975</b>	<b>0,4</b>	<b>885</b>	<b>0,4</b>	<b>3203</b>	<b>1,4</b>	<b>-2228</b>	<b>-1,0</b>
Consumo intermédio	6	0,0	33	0,0	26	0,0	-	-	-	-
Despesas com pessoal	0	0,0	5	0,0	5	0,0	-	-	-	-
Prestações sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-	-	-	-
Subsídios	0	0,0	70	0,0	70	0,0	-	-	-	-
Outras despesas corrente	17	0,0	158	0,1	141	0,1	-	-	-	-
FBCF	21	0,0	347	0,1	325	0,1	-	-	-	-
Outras despesas de capit	45	0,0	362	0,2	317	0,1	-	-	-	-
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-168</b>	<b>-0,1</b>	<b>168</b>	<b>0,1</b>

Fontes: Tabela 19 e cálculos da UTAO.

## 4 Execução orçamental em Contabilidade Nacional

### 173. Este capítulo analisa a conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Nacional.

Procede, por um lado, a uma análise dos resultados orçamentais de 2022 na ótica referida e, por outro, à análise da variação das componentes que explicam a evolução do saldo entre 2021 e 2022. Os anúncios de medidas de política apresentados na proposta de Orçamento do Estado para 2022 são confrontados com a execução. A dimensão macroeconómica de estabilização do ciclo é também identificada.

### 174. A informação de contas nacionais utilizada neste capítulo é a apresentada pelo Ministério das Finanças (MF) no Relatório da CGE/2022 e é coincidente com os elementos que constam da 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de março de 2022.

Os dados de contas nacionais apresentados no Relatório da CGE de 2022 são os disponíveis à data da sua entrega e são coincidentes com a 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de março de 2023. A UTAO utiliza, no presente capítulo, os respetivos dados incluídos na CGE/2022, tendo em conta que se trata da informação mais recente. As revisões seguem um calendário regular de divulgação e resultam da incorporação de informação pelo compilador de estatística.

**175. O capítulo está estruturado em seis secções.** A Secção 4.1 analisa o saldo orçamental de 2022, com e sem o expurgo do contributo das medidas temporárias ou não-recorrentes para o resultado alcançado no conjunto do ano. A Secção 4.2 informa sobre o cumprimento do objetivo para 2022 que se encontrava projetado em sede de Orçamento do Estado inicial e identifica os motores da variação do saldo orçamental entre o final de 2021 e o final de 2022. A Secção 4.3 procede à comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública que lhe está subjacente e analisa os principais ajustamentos que justificam, em 2022, a diferença entre as duas óticas contabilísticas. A Secção 4.4 faz luz sobre a evolução dos principais agregados da receita total e da despesa primária, comparando-os com o referencial do OE. A Secção 4.5 escrutina a concretização financeira das principais medidas de política orçamental anunciadas na POE/2022 para ter execução nesse ano. Por fim, a Secção 4.6 avalia a orientação da política orçamental em 2022.

### 4.1 Saldo orçamental em 2022

**176. Em 2022, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a – 0,4% do PIB (Gráfico 15), um resultado assente no crescimento real da economia e na elevada taxa de inflação.** Em termos nominais, o saldo orçamental cifrou-se em –944 M€. A conta consolidada do sector é apresentada detalhadamente na Tabela 23, p. 79. A mesma conta, mas expurgada das operações classificadas pela UTAO como temporários ou não-recorrentes, surge na Tabela 24, p. 80. Um grande número de cifras invocadas ao longo do texto deste capítulo provém destes quadros.

### 177. O saldo orçamental registado em 2022 aproxima-se dos resultados obtidos em anos pré-pandemia.

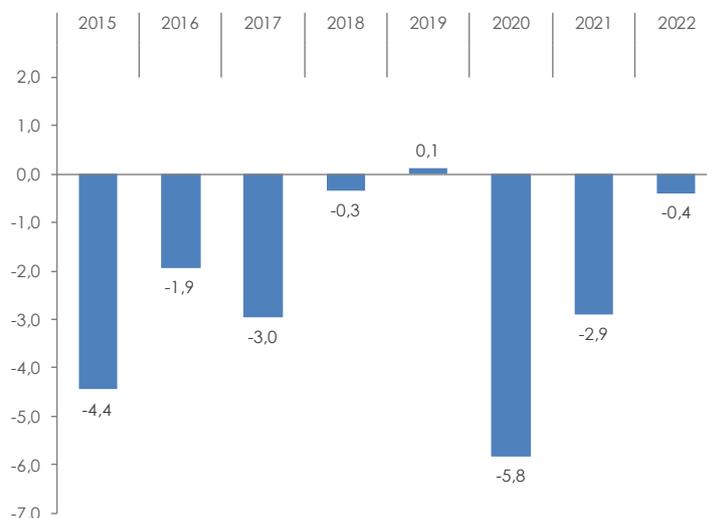
O Gráfico 15 mostra a trajetória nos últimos oito anos. O saldo orçamental de 2022 afasta-se da dimensão dos défices registados em 2020 e 2021, marcados pelos efeitos económicos da pandemia e o peso dos encargos com medidas adotadas nesse contexto. Assim, o saldo orçamental de 2022 (défice de 0,4% do PIB) aproxima-se dos resultados orçamentais apurados nos dois anos anteriores (2018 e 2019), tendo sido mesmo o terceiro melhor resultado no presente século. Em 2018, o défice fora de 0,3% do PIB e em 2019 foi atingido o único excedente orçamental (0,1% do PIB).

### 178. Face a 2021, a melhoria do saldo orçamental justifica-se com a sobre-execução da receita, a diminuição do impacto dos efeitos pandémicos e com encargo total do pacote “Inflação” abaixo da poupança com o pacote COVID-19.

O resultado apurado em contas nacionais no fecho de 2022 situou-se 2,5 p.p. do PIB acima do saldo registado em 2021 (Gráfico 15). Para este resultado, concorreu de forma decisiva, face a 2021, a conjuntura económica. De facto, o forte crescimento nominal homólogo do Produto Interno Bruto, em 11,4%, ajudou à sobre-execução da receita que, aliada à

melhoria sensível da situação epidemiológica — com a consequente diminuição da despesa pública em medidas COVID-19 —, permitiram acomodar e superar o impacto da despesa com medidas de mitigação dos efeitos nocivos da inflação no poder de compra das famílias e no custo das empresas. Note-se que não houve pacote inflação em 2021.

**Gráfico 15 – Saldo orçamental, 2015 a 2022**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

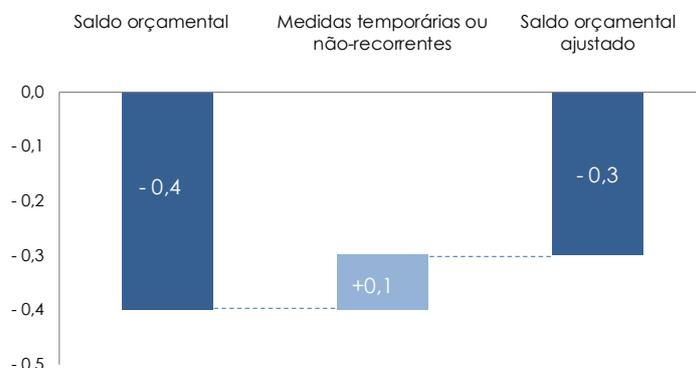
**179. A quantificação de medidas temporárias ou não-recorrentes do ano 2022 utilizada neste relatório são as presentes na CGE/2022, apesar de não coincidir com a valorização que consta da base de dados da Comissão Europeia.** De acordo com elementos da CGE/2022, o impacto de medidas temporárias ou não-recorrentes valeu  $-0,1\%$  do PIB. Em 2021, valeram  $+0,3\%$  do PIB. No entanto, ao recolher informação da base de dados AMECO, encontrou-se uma quantificação diferente das medidas temporárias ou não-recorrentes, tanto em 2021 como em 2022 — face aos valores reconhecidos pelo MF nos seus relatórios sobre OE/2023, PE/2023-27 e CGE/2022. A diferença detetada é ao nível da quantificação da despesa com estas medidas. Em 2021, os dados da AMECO apontam para um impacto global na despesa que excede o valor indicado pelo MF em 328 M€. Em 2022, esta diferença cifra-se em 285 M€. Perante as divergências, a UTAO solicitou, sem sucesso, esclarecimento ao MF. Como tal, sem informação adicional, a apreciação realizada neste relatório tem em conta a quantificação das medidas temporárias ou não-recorrentes que constam da CGE/2022. Note-se que esta opção implica a consideração neste relatório de um saldo ajustado em 2022 ligeiramente melhor do que o que a CE reconheceu.

**180. As medidas temporárias ou não-recorrentes beneficiaram o saldo ajustado em contas nacionais em 0,1 p.p. do PIB (Gráfico 16) e, por conseguinte, o saldo estrutural de 2022.** O saldo estrutural parte do saldo ajustado, pelo que, quando este sobe e as demais parcelas ficam constantes, aquele também melhora.

**181. As medidas temporárias e as medidas não-recorrentes não podem ser confundidas com as medidas dos pacotes temporários COVID-19 e inflação.** A definição de medidas de política como sendo temporárias ou não-recorrentes decorre da aplicação de princípios normativos estabelecidos a nível comunitário com o propósito de contruir o saldo estrutural que, como se sabe, tem um papel importante nas regras de disciplina orçamental que foram aplicadas a todos os EM até 2019. Visam esses princípios inibir a manipulação do saldo estrutural através da classificação arbitrária pelos EM de medidas que melhorem falsamente o saldo expurgado dos efeitos do ciclo económico. As regras comuns para a classificação de medidas temporárias ou não-recorrentes (também conhecidas na gíria anglo-saxónica como *one-off measures*) estão sistematizados no Capítulo II.3 do [2015 Report on Public Finances in EMU](#), de dezembro de 2015. É de salientar que as medidas de política dos pacotes COVID-19 e “Inflação”, embora tenham uma duração limitada no tempo, não cabem no conceito de medidas temporárias ou não-recorrentes.

**182. Em 2022, o MF apenas reconheceu a realização de uma medida one-off.** O saldo orçamental das AP neste ano foi onerado por uma operação de despesa de capital das AP, no montante de 245 M€ (0,1% do PIB). Tratou-se da conversão de ativos por impostos diferidos (AID) em crédito tributário. A Caixa 2, p. 63, identifica o conjunto de medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no ano de 2022 e para cada um dos anos relevantes para a análise apresentada neste capítulo.

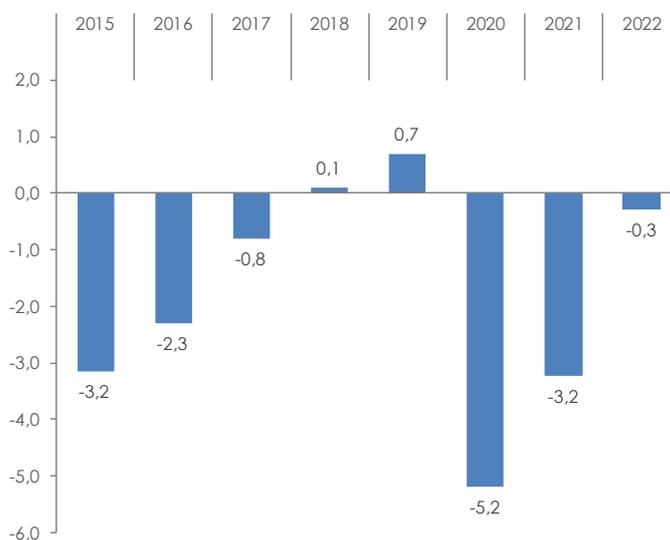
**Gráfico 16 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2022**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: As percentagens apresentadas são arredondadas a uma casa decimal.

**183. Excluindo o efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, o saldo orçamental registado em 2022 fixou-se em -0,3% do PIB.** Este resultado corresponde a uma melhoria de 2,9 p.p. face ao saldo ajustado registado em 2021, sendo o défice o de menor dimensão nos últimos oito anos (Gráfico 17). Houve excedentes orçamentais ajustados nos anos de 2018 e 2019.

**Gráfico 17 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2015 a 2022**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados correspondem aos do Gráfico 15, mas expurgados dos efeitos diretos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no período apresentado, as quais estão identificadas na Caixa 2.

**Caixa 2 – Medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2022**

A UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes as seguintes medidas:

2016: Efeito total sobre o saldo orçamental: + 0,4 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:

- (i) Devolução de *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF) (+ 0,2 p.p.);
- (ii) Acerto de contribuições para a União Europeia (+ 0,0 p.p.);
- (iii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,1 p.p.);
- (iv) Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) (+ 0,2 p.p.).

<p>2017: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 2,2 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Recapitalização da CGD (– 2,0 p.p.);</li> <li>(ii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.);</li> <li>(iii) Swaps da STCP e da Carris (– 0,1 p.p.);</li> <li>(iv) Recuperação da garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);</li> <li>(v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,0 p.p.);</li> <li>(vi) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa (– 0,0 p.p.);</li> <li>(vii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,0 p.p.).</li> </ul>
<p>2018: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.);</li> <li>(ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,4 p.p.);</li> <li>(iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,1 p.p.);</li> <li>(iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (– 0,0 p.p.);</li> <li>(v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,0 p.p.).</li> </ul>
<p>2019: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,6 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);</li> <li>(ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);</li> <li>(iii) Compensação do Estado à concessionária AEDL (Autoestradas do Douro Litoral) (– 0,1 p.p.).</li> </ul>
<p>2020: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,7 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos (– 0,0 p.p.);</li> <li>(ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);</li> <li>(iii) Obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);</li> <li>(iv) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);</li> <li>(v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).</li> </ul>
<p>2021: Efeito total sobre o saldo orçamental: + 0,3 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);</li> <li>(ii) Devolução de margens pagas antecipadamente ao FEEF (+ 0,5 p.p.);</li> <li>(iii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,2 p.p.);</li> </ul>
<p>2022: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,1 p.p. do PIB, resultante da seguinte medida:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).</li> </ul>

## 4.2 Do saldo orçamental em 2021 ao saldo orçamental em 2022

**184. O resultado registado em 2022, apurado na ótica de Contas Nacionais, foi substancialmente melhor do que a previsão do MF para o conjunto do ano (– 1,9% do PIB em 2022) apresentada em diversos momentos do ano, e corresponde a um ponto de partida para 2023 mais favorável do que o estimado.**

O resultado de – 0,4% do PIB apurado pelo INE para 2022 confirma um resultado negativo de dimensão menor face ao previsto. A diferença situa-se em 1,5 p.p. do PIB. É de referir que esta meta orçamental foi reiterada por escrito pelo MF em quatro momentos ao longo do ano. A primeira vez sucedeu no Programa de Estabilidade 2022–26 (entregue em 25/03/2022 à AR), a segunda na Proposta de OE para 2022 (em 13/04/2022), a terceira na Segunda Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos enviada pelas autoridades nacionais ao Eurostat, datada de 23 de setembro, e a última na estimativa da execução em 2022 incluída no relatório da POE/2023 (a 10/10/2022). O Gráfico 18 compara a execução e a marca de – 1,9% prevista pelo MF em três daqueles referenciais anuais. Os contributos para este resultado serão abordados nos parágrafos seguintes e ao longo deste capítulo, sendo que um dos fatores decisivos foi a execução da receita, nomeadamente a execução da receita fiscal, em nível muito superior ao previsto. Merece ainda realce a melhoria do ponto de partida para a execução em 2023 proporcionada pelo resultado acima do previsto no ano anterior. Está na base da revisão em alta

da meta orçamental para 2023 efetuada pelo MF no PE/2023–27 — passou de –0,9% na POE/2023, a 10/10/2022, para –0,4% do PIB no PE/2023–27, datado de 17/04/2023.

**Gráfico 18 – Saldo orçamental de 2022: execução versus programação em OE/2022, PE/2022–26 e Estimativa 2022**



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: a estimativa 2022 é a estimativa para a execução orçamental no conjunto do ano de 2022 apresentada pelo MF no relatório que acompanhou a POE/2023, divulgada a 10/10/2022.

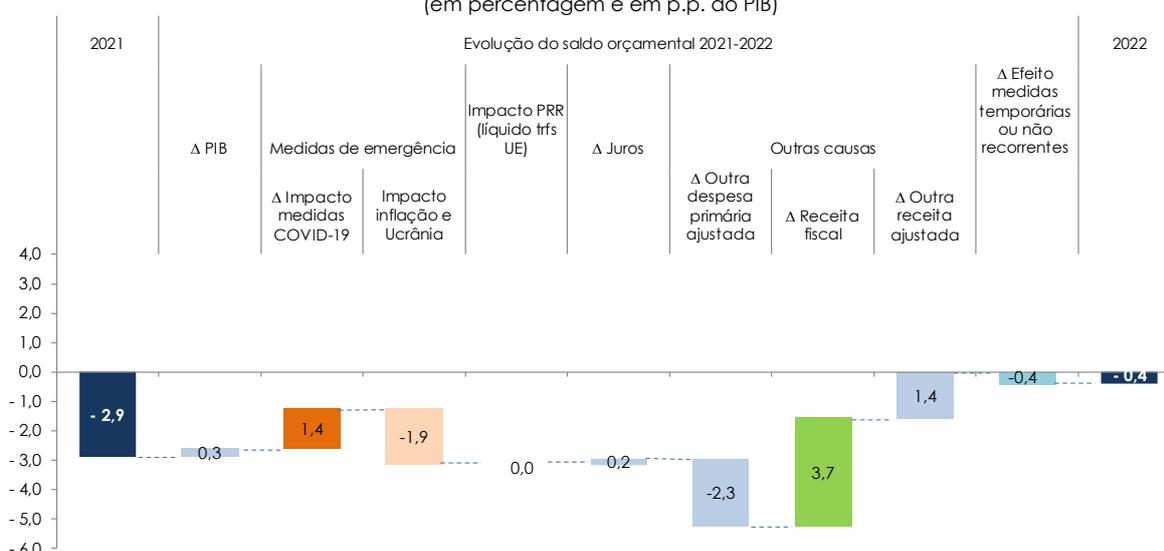
**185. No ano de 2022, o saldo orçamental não-ajustado melhorou 2,5 p.p., com contributos da receita fiscal (3,7 p.p.) e das restantes componentes da receita (1,4 p.p.) a suplantarem o contributo negativo agregado dos pacotes COVID e inflação (–0,5 p.p.) e da restante primária (–2,3 p.p.).** O esforço financeiro com as medidas de emergência só aumentou 0,5 p.p. face ao ano anterior, uma vez que os encargos acrescidos com as medidas de mitigação da inflação (1,9 p.p.) foi atenuado pela diminuição do impacto da pandemia (–1,4 p.p.). A informação numérica para construir este parágrafo pode ser visualizada no Gráfico 19 abaixo e também na Tabela 23. Destacou-se, ainda, a contenção na restante despesa primária<sup>22</sup> (–2,3 p.p.), com um ritmo de crescimento muito inferior ao implícito no OE/2022 e na estimativa para 2022. O referido gráfico decompõe esta variação no saldo não-ajustado: de –2,9% do PIB em 31/12/2021 para –0,4% do PIB em 31/12/2022 (+2,5 p.p. de PIB). O contributo de cada uma das variáveis pode ser assim resumido:

- O crescimento da receita fiscal (8,8 mil M€) constituiu o principal determinante da melhoria do saldo orçamental (contributo de 3,7 p.p. de PIB), refletindo a recuperação económica e o aumento generalizado dos preços, com impacto positivo nas bases macroeconómicas da tributação indireta (fazendo-a crescer 11,8%). O efeito de base nas políticas de apoio ao emprego e à retoma em 2021 impulsionou a tributação direta (+24,1%), particularmente a receita de IRC. O ritmo de aumento homólogo da receita fiscal em 2022 superou em 10,5 p.p. o ritmo previsto no OE/2022 (3,3 mil M€);
- Destaca-se também a evolução favorável das restantes componentes da receita (3,8 mil M€; 1,4 p.p. do PIB), da qual cerca de 2,3 mil M€ com origem em contribuições sociais e a restante, sobretudo, em transferências da União Europeia;
- Em 2022, a melhoria da situação epidemiológica permitiu a diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, gerando um impacto positivo de 1,4 p.p. do PIB (3,3 mil M€) na variação do saldo orçamental. O efeito direto acumulado das medidas de política COVID-19 situou-se em –2,4 mil M€ (–1,0% do PIB) em 2022, um encargo que representou cerca do dobro da previsão do OE/2022 (–1,1 mil M€; –0,5% do PIB) para o conjunto do ano — Tabela 9;
- As medidas de política destinadas a mitigar os efeitos dos choques inflacionistas tiveram um impacto significativo no último trimestre, agravando o saldo anual em 1,9 p.p. do PIB (4,6 mil M€) — vide Tabela 14; recorde-se que não houve execução deste pacote em 2021. O OE/2022 estimou encargos de –1,1 mil M€ (–0,5% do PIB), revistos fortemente em alta na estimativa atualizada do MF para o conjunto do ano de 2022, para –5,2 mil M€ (–2,2% do PIB), pelo que a execução ao longo do exercício quedou-se 538 M€ abaixo do objetivo atualizado — Tabela 14;

<sup>22</sup> A evolução da componente “Outra despesa primária ajustada” reflete a variação da despesa primária ajustada (ou seja, despesa excluindo juros), líquida da variação da despesa com as medidas COVID-19, pacote “Inflação e Ucrânia” e PRR.

- A implementação do PRR não teve impacto na variação do saldo, uma vez que a despesa ascendeu a 975 M€ (0,4% do PIB), mas foi inteiramente financiada pelas subvenções do mecanismo *NextGenerationEU* — graças à adoção do princípio estatístico da neutralidade dos fundos europeus Deve notar-se que este nível de implementação representou 30,5% do programado no OE/2022 (3,2 mil M€) — Tabela 19;
- Em sentido contrário, destacou-se o agravamento da despesa primária, considerada líquida de medidas de emergência (COVID-19 e pacote inflação) e da implementação do PRR, contribuindo com -2,3 p.p. do PIB (-5,5 mil M€) para a variação em +2,5 p.p. do saldo em percentagem do PIB. A amplitude deste agravamento foi muito inferior ao ganho da receita. O ritmo de crescimento desta tipologia de despesa no conjunto do ano (6,1%) excedeu o objetivo implícito no OE/2022 (3,7%), mas permaneceu aquém da estimativa do MF para o conjunto de 2022 (7,0% do PIB).
- Finalmente, o efeito do crescimento nominal do PIB face ao período homólogo beneficiou o rácio do saldo orçamental em 0,3 p.p.

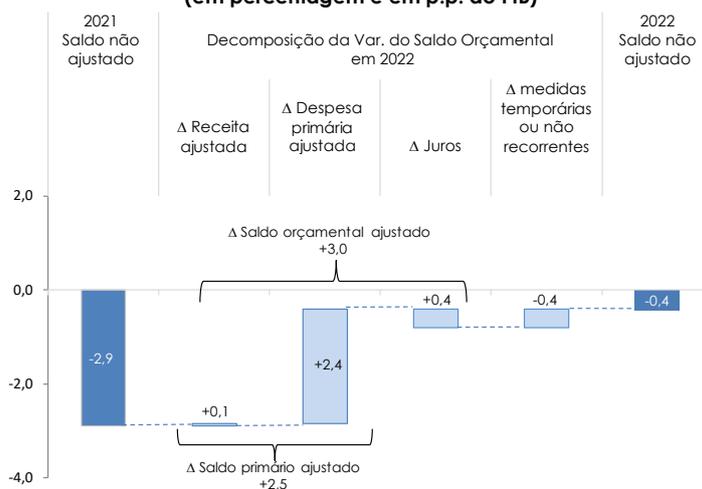
**Gráfico 19 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental (não-ajustado)**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**186. O impacto no saldo orçamental das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes teve o sinal inverso do registado em 2021.** Estas prejudicaram em 740,2 M€, ou 0,3% do PIB, o saldo orçamental ajustado de 2021. O impacto agregado destas medidas em 2021 decorreu da despesa de capital com o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (429 M€), das receitas de capital resultante de mais uma parcela da recuperação da garantia prestada ao BPP (63 M€) e do reembolso ao Estado Português da margem pré-paga pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira (1114,2 M€) — ver Caixa 2. No ano 2022, foram identificados efeitos decorrentes de uma única medida deste género. Ocorreu no último trimestre e tratou-se do reconhecimento de despesa de capital das AP por via da conversão de ativos por impostos diferidos (AID) em crédito tributário no montante de 245 M€ ou 0,1% do PIB. Assim, a alteração no valor das medidas temporárias ou não-recorrentes de 2021 para 2022 deu um contributo negativo de 0,4 p.p. para a variação do saldo não-ajustado em percentagem do PIB — Gráfico 20.

**Gráfico 20 – Do saldo orçamental de 2021 ao saldo orçamental de 2022  
(em percentagem e em p.p. do PIB)**

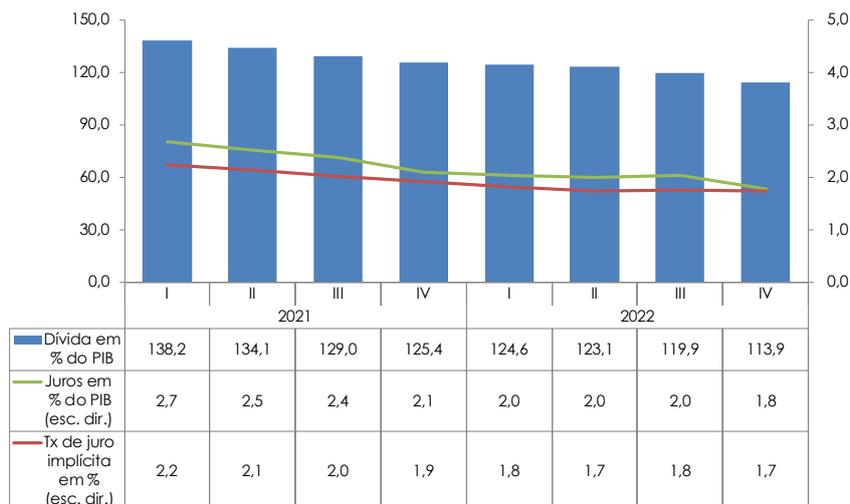


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: são usados números das contas ajustadas e não ajustadas presentes na Tabela 24 e na Tabela 23, respetivamente.

**187. A melhoria do saldo orçamental em percentagem do PIB, quando ajustado de medidas de natureza temporária ou não-recorrente, refletiu o efeito conjugado do aumento ligeiro no peso da receita e diminuição do peso da despesa primária ajustada e de juros face ao PIB.** A receita ajustada das AP evidenciou um incremento do seu peso no PIB (+ 0,1 p.p.), e um crescimento homólogo de 11,6% (+ 10 995 M€), ou seja, o crescimento da receita nominal foi superior ao registado pelo PIB nominal (11,4%). A conta ajustada das AP está na Tabela 24. Para o crescimento da receita, contribuíram a evolução largamente positiva registada na receita fiscal. Outro contributo para a melhoria do saldo orçamental adveio da diminuição do peso da despesa primária ajustada face ao PIB (Gráfico 20). A despesa primária ajustada das AP evidenciou uma redução do seu peso no PIB (- 2,4 p.p.), por via do crescimento homólogo de 5,4% (+ 5214 M€) inferior ao crescimento do PIB nominal. Para este crescimento homólogo agregado, contribuíram os incrementos registados na despesa em consumo intermédio e prestações sociais. Como tal, o acréscimo da despesa primária homóloga refletiu os efeitos diretos, indiretos e induzidos de medidas adotadas para mitigar os efeitos da aceleração da inflação que se fez sentir junto das empresas e famílias. De salientar ainda, que apesar da redução do peso da despesa primária em 2022, foi registado impacto orçamental de transações financeiras com companhias de transporte aéreo, designadamente TAP, S.A. (990 M€), SATA (197 M€) e o apoio à empresa pública EFACEC (159 M€). Em 2022, a despesa com juros diminuiu face ao ano anterior. Em termos nominais, a despesa com juros reduziu-se 414 M€ no conjunto do ano, o que se traduziu numa redução do seu peso no PIB em 0,4 p.p., sendo esta diminuição mais acentuada do que fora previsto nos vários documentos de planeamento orçamental. Esta evolução esteve associada a uma diminuição da taxa de juro implícita no stock de dívida pública, de 1,9% no final de 2021 para 1,7% no final de 2022 (Gráfico 21). O nível de dívida pública, por sua vez, registou nova subida. Entre o final de 2021 e o final de 2022, a dívida pública aumentou 3 338 M€ em termos nominais, mas em percentagem do PIB desceu 11,5 p.p., para 113,9%, uma evolução que é justificada pelo acentuado crescimento registado no PIB nominal (+11,4%, em termos homólogos) — desenvolvimento na Secção 7.2.

**Gráfico 21 – Despesa com juros e dívida pública em 2022**

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



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: No gráfico apresenta-se a despesa com juros em percentagem do PIB apurada em cada trimestre.

### 4.3 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas sobre o saldo de 2022

**189. O saldo em contas nacionais para o conjunto do ano de 2022 situou-se 1,2 p.p. do PIB acima do apurado em contabilidade pública para o mesmo período.** O saldo orçamental apurado em contas nacionais foi – 944,4 M€ (– 0,4% do PIB), que compara com o saldo global de – 3796,6 M€ (– 1,6% do PIB) na ótica da contabilidade pública. A diferença entre os dois indicadores ascendeu a 2852,3 M€, refletindo os ajustamentos na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional, sintetizados na Tabela 21.

**190. Nesta análise, o valor do saldo global (– 3796,6 M€), na ótica da contabilidade pública é o divulgado na 1.ª Notificação do PDE, em março de 2023.** Este saldo (na Tabela 21) difere do saldo global apresentado na CGE/2022, nesta ótica contabilística (– 3406,3 M€).<sup>23</sup> Respeitou-se o apuramento do INE, uma vez que esta autoridade estatística é responsável pelo reporte às entidades europeias. O saldo em ambas as óticas contabilísticas é provisório e poderá ser revisto na 2.ª Notificação do PDE, a ser divulgada em 22 de setembro de 2023. Esta diferença resulta da incorporação de informação mais atualizada e de ajustamentos realizados pelo INE ao saldo global apurado pela DGO, com o propósito de o tornar comparável com o de outros Estados-Membros, no quadro de passagem de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional, incluído nas Notificações do PDE.

**Tabela 21 – Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2022**

	Milhões de euros	% PIB
<b>Saldo em contabilidade pública (saldo global)</b>	<b>-3 796,6</b>	<b>-1,6</b>
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais <sup>1,2</sup>	435,8	0,2
Diferença entre juros pagos e devidos	1 136,3	0,5
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	733,9	0,3
Outros efeitos	546,2	0,2
<b>Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)</b>	<b>-944,4</b>	<b>-0,4</b>

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2021 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas públicas incluídas no perímetro das Administrações Públicas.

<sup>23</sup> Quadro 3.1, p.59 do Volume I, Tomo I, da [Conta Geral do Estado 2022](#). O próximo capítulo deste estudo dissecará a conta das AP reportada na CGE/2022 e aí será assumido o saldo global (não ajustado) de – 3406,3 M€.

**191. O ajustamento *accrual* e a delimitação sectorial em contas nacionais contribuíram para aumentar o saldo em contas nacionais face à ótica da contabilidade pública, em 0,2 % do PIB (435,8 M€).** Trata-se do primeiro ajustamento ao saldo global que surge na Tabela 21. Os restantes serão explicados nos parágrafos seguintes. A delimitação sectorial em contas nacionais decorre das diferenças de universo entre a contabilidade pública e a nacional. Nesta última ótica, são incluídas no perímetro das AP as unidades institucionais classificadas como não mercantis, sobretudo empresas públicas.<sup>24</sup> Acresce também a utilização de diferentes fontes de informação. Na Administração Central, por exemplo, incorporaram-se os saldos da Caixa Geral de Aposentações (CGA), da ADSE, do SNS e das Empresas Públicas Reclassificadas (EPR), com base em informação financeira e não em informação orçamental. Este ajustamento agrega ainda as injeções de capital nas empresas públicas pertencentes ao sector das AP (- 2693,2 M€).

**192. Também no sentido favorável ao saldo em contas nacionais, o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos ascendeu a + 0,5% do PIB (1136,3 M€).** Reflete o facto de se terem verificado em 2022 pagamentos de juros superiores ao montante que seria imputável a este período segundo o critério da especialização do exercício, referentes na sua maioria a Obrigações do Tesouro (1136,3 M€).

**193. O ajustamento designado “Outros efeitos” beneficiou o saldo em contabilidade nacional em 546,2 M€ (0,2% do PIB), resultando de um conjunto de contributos de sinal contrário, salientando-se o efeito positivo da reclassificação da transferência para o SNG como adiantamento financeiro e da conversão em crédito tributário dos AID da CGD e, em sentido oposto, a operação de subscrição de capital da TAP Air Portugal (- 980,0 M€).** Este agregado reflete um conjunto vasto de ajustamentos, que asseguraram o tratamento e o registo das operações de acordo com as regras do Manual do Défice e da Dívida das AP e o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. Em 2022, destacam-se as seguintes operações que beneficiaram o saldo em contas nacionais (0,2% do PIB, na Tabela 21): (1) reclassificação como adiantamento da transferência de 1000 M€ para o Sistema Nacional de Gás (SNG) destinada a reduzir o preço final suportado pelos consumidores empresariais, uma vez que só terá efeito nas tarifas praticadas em 2023; (2) o registo da conversão em crédito tributário dos ativos por impostos diferidos (AID) da CGD (420,6 M€). Em sentido oposto, as injeções para fora do perímetro das AP ascenderam a - 1052,0 M€, respeitantes à transportadora aérea açoriana SATA (- 62,0 M€) e ao aumento de capital da TAP Air Portugal (- 990,0 M€).<sup>25</sup> Esta operação foi inteiramente subscrita pelo Estado Português, a 27 de dezembro de 2022, realizada através de uma entrada em dinheiro de 304 M€ e dois pagamentos adicionais (343 M€), a realizar em 2023 e 2024. Em contabilidade pública, encontra-se apenas registado o pagamento inicial (304 M€), como ativo financeiro, não integrando o saldo global das AP. Em contas nacionais, a operação deve ser registada pela sua totalidade, no momento em que ocorreu o facto económico, como transferência de capital.<sup>26</sup>

**194. O ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais acresceu 0,3% do PIB (733,9 M€) ao saldo em contabilidade pública.** Este ajustamento decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício ao registo da receita fiscal e contributiva na ótica da contabilidade nacional. A receita é reconhecida em contabilidade pública no momento do seu recebimento e em contabilidade nacional quando ocorre o facto económico que lhe dá origem. Por exemplo, o IVA liquidado é entregue nos cofres do Estado no segundo mês seguinte à operação a que respeita. A receita de IVA recebida nos cofres do Estado em fevereiro de 2023 foi respeitante a transações realizadas em dezembro de 2022. Foi reconhecida em contabilidade pública (nacional) como receita de 2023 (2022). No encerramento de contas de 2022, a soma de todos os ajustamentos temporais na receita fiscal e contributiva totalizou 733,9 M€ (0,3% do PIB). As medidas de diferimento de receita fiscal e contributiva e a isenção temporária

<sup>24</sup> De acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010), uma unidade institucional controlada pelo Governo é classificada como não mercantil quando a maioria da sua produção é vendida a preços economicamente não significantes. Por outras palavras, quando os preços praticados não influenciam significativamente a oferta e a procura do bem produzido ou serviço prestado. Na classificação prática, para uma empresa ser considerada mercantil as vendas (ou prestações de serviços) devem ser suficientes para cobrir metade dos custos operacionais.

<sup>25</sup> Em rigor, 980 M€ é o valor do aumento de capital subscrito pelo Estado em 2022. Os restantes 10 M€ são outra parcela de financiamento público à TAP ocorrido no mesmo ano. Os dois montantes constam do Volume I do Tomo I da CGE/2022, no seu Quadro 2.6, mas não é dada informação quanto à natureza dos 10 M€.

<sup>26</sup> Vide [Comunicado da TAP Air Portugal ao Mercado](#), aceso em 20 de julho de 2023.

de contribuições sociais, adotadas no contexto da pandemia COVID-19 e das medidas de mitigação da inflação, vieram exigir um tratamento estatístico especial, explicado nos parágrafos 195 a 197, que assegura que o registo da receita respetiva também respeita o princípio da especialização do exercício. Este tratamento, como se verá a seguir, gerou o valor de 374 M€, atribuível às medidas de diferimento nos pacotes COVID-19 e inflação. Tal valor integra o montante 733,9 M€ do ajustamento temporal total aplicado à receita de impostos e contribuições.

**195. A parcela de ajustamento temporal referente à receita de impostos e contribuições sociais impactada pelas medidas de diferimento da cobrança cresceu 374 M€ (0,16% do PIB) na passagem da receita em contabilidade pública à receita em contabilidade nacional.** A receita diferida respeitante ao 1.º semestre do ano foi legislada no contexto da pandemia, enquanto a respeitante ao 2.º semestre foi incluída no pacote inflação. No final do ano, o efeito cumulativo destes dois conjuntos de medidas originaram um acréscimo de 374 M€ face ao registado em contabilidade pública — Tabela 22. Os próximos parágrafos explicam a formação destas parcelas.

**196. O saldo orçamental apurado em contabilidade nacional inclui, face ao saldo global apurado na ótica de contabilidade pública, um ajustamento de 0,15% do PIB (362 M€) que reflete o diferimento e pagamento fracionado do IVA, legislado no contexto do pacote inflação.** O ajustamento da série do IVA totalizou 362 M€ e teve dois passos. Primeiro, cálculo da receita de caixa modificada, acrescentando à receita cobrada os valores diferidos, assegurando que a série de caixa não é alterada pelas medidas de flexibilização de pagamentos (484 M€). Este montante reflete a receita diferida no 2.º semestre, no contexto das medidas de mitigação da inflação.<sup>27</sup> Segundo passo, esta série de caixa modificada serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual (- 121 M€), que também constitui uma parcela do ajustamento total (Tabela 22). Em resultado dos dois passos, o valor da receita de IVA cobrada em contabilidade pública até final de 2022 foi inferior ao que seria sem o diferimento, o que justifica o sinal positivo do ajustamento.

**197. Na receita contributiva, o ajustamento acrescentou 11 M€ ao valor das contribuições sociais registadas em contabilidade pública.** Este ajustamento refere-se ao diferimento das contribuições sociais do 2.º semestre, no contexto das medidas de mitigação da inflação (6 M€) e o tratamento em contas nacionais da medida de isenção temporária de contribuições sociais, que vigorou no contexto da pandemia COVID-19 (8 M€). Este último é composto por duas operações: reclassificação da receita perdida em contabilidade pública como receita contributiva em contas nacionais e aplicação do ajustamento temporal habitual a este fluxo de receita contributiva adicional:

- Em resultado da vigência da medida "isenção temporária de contribuições sociais", a conta da Segurança Social em caixa não recebeu 8,1 M€ até ao final de dezembro de 2022. De acordo com as regras da contabilidade nacional, aquela isenção deve ser classificada como um subsídio das AP ao sector das sociedades e não como uma perda de receita contributiva. A reclassificação contabilística consiste, do lado das AP, em acrescentar este valor à receita em Contribuições Sociais e registar a respetiva despesa na rubrica Subsídios. Pode notar-se que a isenção temporária de contribuições sociais assumiu um valor muito expressivo no ano de 2020 (616 M€), diminuindo significativamente o seu impacto em 2021 (116 M€) e assumindo uma reduzida expressão até ao final de dezembro de 2022 (8,1 M€) — Gráfico 22. O Estado comprometeu-se a compensar a conta da Segurança Social com uma transferência no valor da isenção de contribuições sociais, uma operação com sinais contrários nos saldos dos dois subsectores e que é neutra na conta consolidada das AP.
- Estes acréscimos à receita contributiva em contas nacionais têm de ser depois corrigidos pelo ajustamento temporal clássico (que se aplica sempre a todos os fluxos desta receita) exigido pelo facto de as contribuições cuja obrigação de pagamento nasce no mês  $t$  só serem pagas no mês  $t+1$  (- 3 M€).

<sup>27</sup> A receita de caixa modificada em cada mês ( $t$ ) obtém-se adicionando à série de caixa em cada mês a receita diferida (acumulada desde o primeiro momento de diferimento em vigor,  $n$ ), de acordo com a fórmula seguinte:

$Receita\ diferida_t = \sum_{i=t-n}^t Montante\ total\ diferido_i - \sum_{i=t-n}^t Receita\ cobrada_i$ , em que  $t$  é o momento atual e  $n$  é o momento inicial do diferimento.

O ajustamento relativo à receita diferida assume um valor intertemporal nulo, uma vez que apenas pretende corrigir o efeito de alteração do ritmo de cobrança nas séries da receita (assumindo a inexistência de incumprimento).

**198. Deve notar-se que o tratamento estatístico da receita diferida assume a inexistência de incumprimento nos planos prestacionais das medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas.** As medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas constituem um risco descendente para as finanças públicas, relacionado com a perda de capacidade financeira do contribuinte entre o momento do diferimento da receita e o do seu pagamento. No entanto, o incumprimento associado à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas foi pouco expressivo no conjunto dos anos 2020 (46 M€) e 2021 (51 M€), ascendendo a 30 M€ no encerramento do ano de 2022.<sup>28</sup>

**Tabela 22 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas entre janeiro e dezembro de 2022**

(em milhões de euros, valores acumulados desde o início do ano)

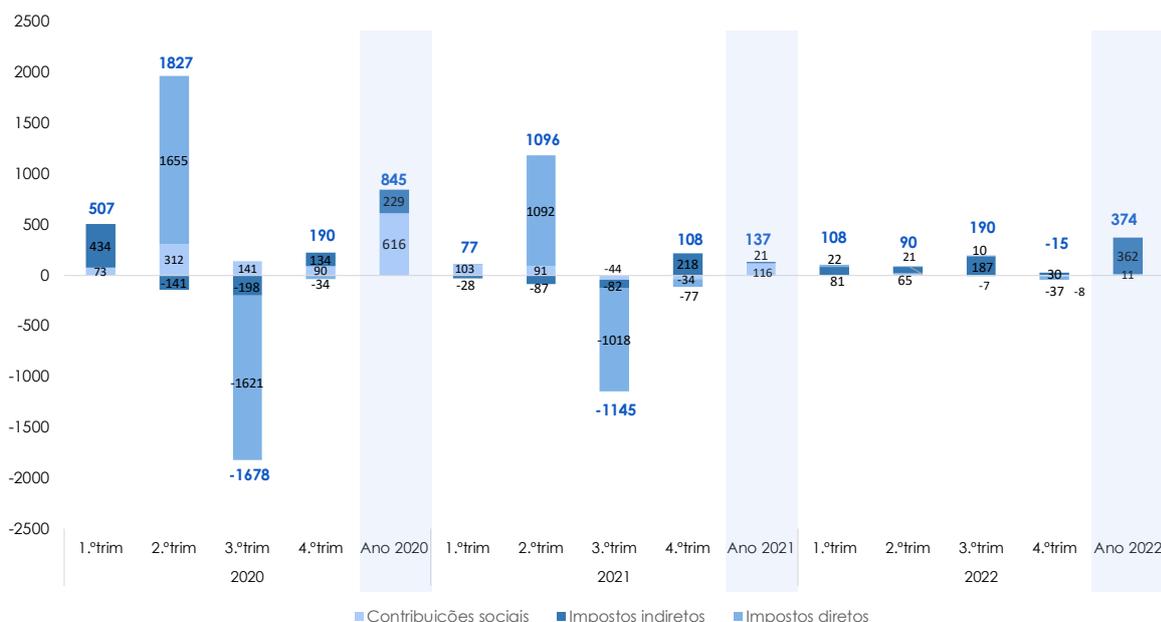
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita fiscal</b>	<b>362</b>	<b>0,15</b>
<b>Impostos indiretos</b>	<b>362</b>	<b>0,15</b>
IVA	362	0,15
<b>Impostos diretos</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
IRS	0	0,00
IRC	0	0,00
<b>Contribuições sociais</b>	<b>11</b>	<b>0,00</b>
<b>Receita total</b>	<b>374</b>	<b>0,16</b>

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**199. De entre as medidas temporárias da receita, o diferimento de receita e o fracionamento do pagamento de obrigações fiscais foram as que tiveram maior impacto no saldo orçamental durante o ano de 2022, com maior expressão no IVA,** originando um ajustamento de 362 M€. A isenção temporária de contribuições sociais assumiu uma expressão residual (11 M€) no final do ano em análise — Gráfico 22. Os dois ajustamentos totalizam 374 M€ e constituem a maior parcela (50,9%) do ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais (733,9 M€, na Tabela 21).

**Gráfico 22 – Impacto orçamental nas séries de impostos e contribuições das medidas de flexibilização de obrigações fiscais e contributivas e da isenção temporária de contribuições sociais (medidas de política COVID-19)**

(em milhões de euros, valores acumulados desde o início de cada ano)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: Os dados no gráfico podem diferir dos apresentados em publicações da UTAO anteriores. Eventuais diferenças resultam de alterações introduzidas retroativamente nos dados pelo INE após aquelas publicações.

<sup>28</sup> O incumprimento relativo ao ano de 2020 foi apresentado na Tabela 6 do [Relatório UTAO n.º 5/2022](#), de 28 de março. O incumprimento do ano de 2021 foi publicado na Tabela 19 do [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril.

#### 4.4 Receita Total e Despesa Primária

**200. Esta secção apresenta a evolução da receita e da despesa primária por rubrica de classificação económica** e compara-a com o referencial anual e os desenvolvimentos macroeconómicos.

**201. A análise nesta secção é apresentada em termos ajustados**, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas na Caixa 2. A conta das AP em valores ajustados (não ajustados) consta da Tabela 24 (Tabela 23).

**202. A aferição da execução orçamental em contas nacionais privilegia a comparação com a previsão do OE/2022** (disponibilizada pelo MF). No presente relatório, compara-se a execução orçamental com o OE/2022, aprovado pela Lei do OE/2022 (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), que entrou em vigor a 28 de junho.

**203. A presente análise relaciona a evolução dos principais agregados orçamentais com as variáveis macroeconómicas tipicamente identificadas como explicativas da evolução das componentes de receita e despesa, bem como com as medidas de política adotadas em resposta à pandemia de COVID-19, ao aumento da inflação e à implementação do PRR em 2022.** Deve notar-se que, durante o ano de 2022, a evolução homóloga dos agregados orçamentais se encontra influenciada pelo efeito de base determinado pela evolução heterogénea da atividade económica em 2021, que se esbateu no último trimestre do ano. O 1.º trimestre desse ano incluiu o confinamento decretado por motivos de saúde pública, que obrigou ao abrandamento ou mesmo paralisação de sectores produtivos, refletindo-se numa contração homóloga de 2,8% da atividade económica, seguida de uma recuperação ao longo dos trimestres seguintes, mas apenas superando os níveis pré-pandemia no final do 4.º trimestre, com um crescimento de 7,1% no conjunto do ano (série nominal do PIB, Gráfico 24). Uma vez que a análise nas subsecções seguintes é realizada em termos acumulados, este efeito de base, mais pronunciado no 1.º trimestre, foi-se esbatendo nos períodos seguintes. Adicionalmente, as medidas de política de resposta à pandemia, com magnitudes diferentes ao longo dos anos, também alteraram os perfis de execução das componentes orçamentais de receita e despesa e apresentam efeitos de base significativos.<sup>29</sup>

##### 4.4.1 Receita Total

**204. Pela primeira vez, a receita total ultrapassou os cinco dígitos em milhões de euros.** O ano fechou com a arrecadação de 106 139 M€, cerca de 11 mil M€ mais do que em 2021. A passagem a seis dígitos também aconteceu na conta não ajustada. A despesa total já havia superado a centena de milhar de milhões em 2021.

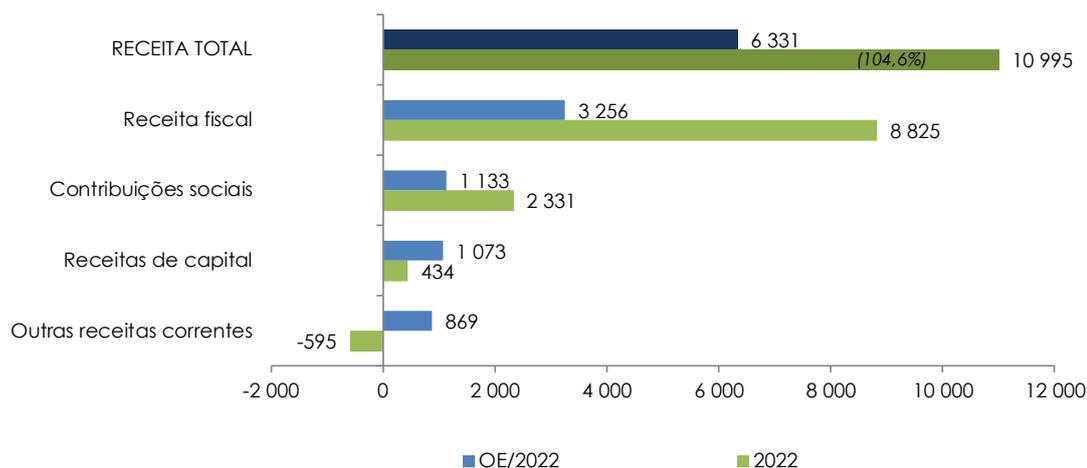
**205. A receita aumentou 11,6% no conjunto do ano de 2022, ligeiramente acima do ritmo da atividade económica, aumentando o seu peso no PIB para 44,4%.** A receita total aumentou 11,6% no conjunto do ano de 2022, o que traduz um incremento nominal homólogo de 11 mil M€. O ritmo de crescimento da receita superou ligeiramente o da atividade económica nominal (11,4%), aumentando o seu peso no PIB em 0,1 p.p., para 44,4% (Tabela 24).

**206. O crescimento da receita foi globalmente favorável, determinado pela evolução da componente fiscal, que representou 80% do aumento total.** O crescimento da receita (11,6%) no conjunto do ano de 2022 foi determinado pela evolução favorável da receita fiscal (16,6%; 8 825 M€), tanto na componente direta (24,1%) como indireta (11,8%). Em conjunto, representaram 80,3% do incremento nominal total — Tabela 24, Gráfico 24 e Gráfico 25. Apenas as "Outras receitas correntes" registaram um decréscimo (-4,4%) neste período, refletindo tanto o efeito de base nas transferências comunitárias com origem no REACT para financiamento das medidas de política COVID-19 de apoio ao emprego, como o atraso na implementação do PRR.

<sup>29</sup> O impacto direto acumulado das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental no conjunto do ano de 2022 foi -2431 M€, o que representa cerca de 1,0% do PIB nominal. No período homólogo ascendeu a -5712 M€ (-2,7% do PIB), pelo que o seu impacto se reduziu em 3281 M€ (1,6 p.p. do PIB) em 2022 (Tabela 9).

**207. A expansão global da receita no conjunto do ano foi muito superior ao objetivo do OE/2022, situando-se 4,9 p.p. acima da variação prevista para o conjunto do ano, com o contributo decisivo da receita fiscal, particularmente dos impostos diretos.** No conjunto do ano de 2022, o ritmo de crescimento da receita (11,6%) foi superior ao objetivo anual (6,7%), situando-se a cobrança nominal 4,7 mil M€ acima do previsto, traduzindo uma taxa de execução de 104,6%. Resultou dos contributos da receita fiscal e contributiva, uma vez que as “Outras receitas correntes” e as receitas de capital permaneceram abaixo da previsão (Gráfico 23). Na receita fiscal, destacou-se a evolução dos impostos diretos, com um incremento (24,1%) cerca de cinco vezes superior ao previsto (5,4%) — Tabela 24.

**Gráfico 23 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2022 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes**  
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 2. Entre parênteses, apresenta-se a taxa de execução (104,6% em 2022). É o rácio entre a receita nominal cobrada e a previsão do OE/2022. Traduz um desvio positivo de 4,6%.

**208. No conjunto do ano de 2022, a receita fiscal cresceu 16,6%, impulsionada pela recuperação económica, pelo aumento generalizado do nível de preços e pelo efeito de base das medidas de política COVID-19 de apoio ao emprego.** A receita fiscal aumentou 16,6% (8,8 mil M€) no conjunto do ano, impulsionada pela recuperação económica (11,4% a preços correntes) e pelo aumento generalizado do nível de preços (taxa média de 8,1% no conjunto do ano).<sup>30</sup> A inflação afeta diretamente a receita fiscal, expandindo as suas bases macroeconómicas, e indiretamente, ao provocar alterações no comportamento dos agentes e nas políticas económicas. O Banco de Portugal estimou que a inflação terá sido responsável por cerca de 30% do crescimento da receita fiscal em 2022, com o maior impacto na receita do IVA.<sup>31</sup> Destacou-se, ainda, o efeito de base nas medidas de apoio ao emprego e suspensão de pagamentos por conta de IRC em 2021, no contexto das medidas de política COVID-19 — Tabela 24, e Gráfico 24 a Gráfico 26.

**209. No ano de 2022, destacou-se a recuperação da tributação direta, que representou 56,6% do incremento anual da receita fiscal.** No conjunto do ano, observou-se uma evolução favorável nos impostos diretos (24,1%) e indiretos (11,8%), mas a recuperação na tributação direta representou 56,6% do crescimento anual da receita tributária — Tabela 24.

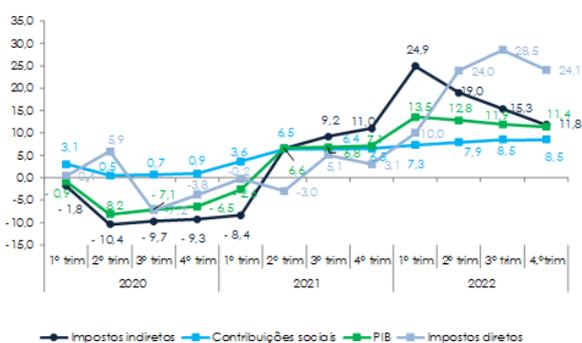
**210. A evolução dos impostos indiretos foi globalmente positiva entre janeiro e dezembro (11,8%) impulsionada pela recuperação económica e pelo aumento do nível de preços. O IVA constitui o principal imposto desta categoria, com um crescimento homólogo acumulado de 18,1%, mantendo um ritmo de crescimento superior ao do consumo privado.** Entre janeiro e dezembro, os impostos indiretos registaram

<sup>30</sup> Taxa de variação média do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) nos doze meses do ano de 2022, tal como publicado pelo [INE a 11 de janeiro de 2023](#).

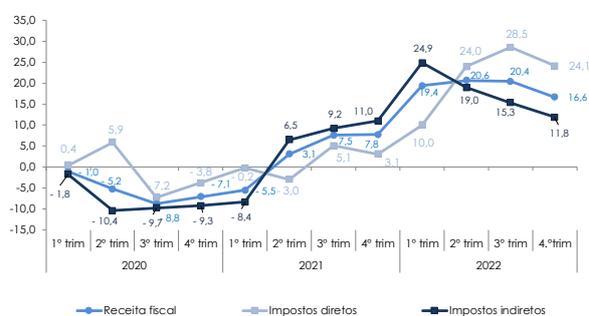
<sup>31</sup> “Caixa 5 – O efeito direto do aumento da inflação sobre a receita fiscal e contributiva”, in [Boletim Económico, Junho de 2023, Banco de Portugal](#).

um aumento homólogo de 11,8%, pesando 34,8% no incremento nominal da receita total. Nos três últimos trimestres, observou-se uma desaceleração desta categoria fiscal: após o pico no 1.º trimestre (24,9%), convergiu desde então com o consumo privado, sua principal base macroeconómica. No final de dezembro, o crescimento acumulado desta categoria tributária (11,8%) foi inferior ao do consumo privado (12,6%), o que não acontecia desde o 2.º trimestre de 2021 — Gráfico 24 a Gráfico 26. A evolução da tributação indireta foi maioritariamente determinada pelo aumento do IVA (18,1%), cuja receita representou 62,4% do total. A cobrança deste imposto acompanhou a tendência de abrandamento da categoria tributária em que se insere, mas permaneceu acima do consumo privado no fecho do ano — Gráfico 24 a Gráfico 26. A cobrança de impostos indiretos foi penalizada pela medida de redução temporária do ISP (- 1,5 mil M€; - 0,6% do PIB). O apuramento de resultados em contas nacionais inclui um ajustamento referente aos desfasamentos no pagamento de impostos introduzidos pelas medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e à inflação, que beneficiou a receita de IVA em 362 M€ (0,15% do PIB) — Tabela 22.

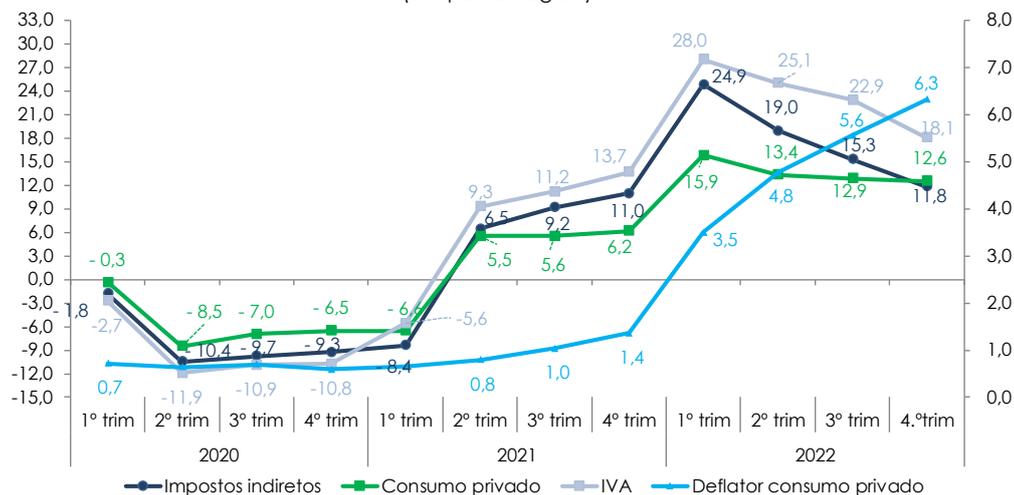
**Gráfico 24 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha acumulada desde o início do ano**  
(em percentagem)



**Gráfico 25 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha acumulada desde o início do ano**  
(em percentagem)



**Gráfico 26 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator de preços: tvha acumulada desde o início do ano**  
(em percentagem)

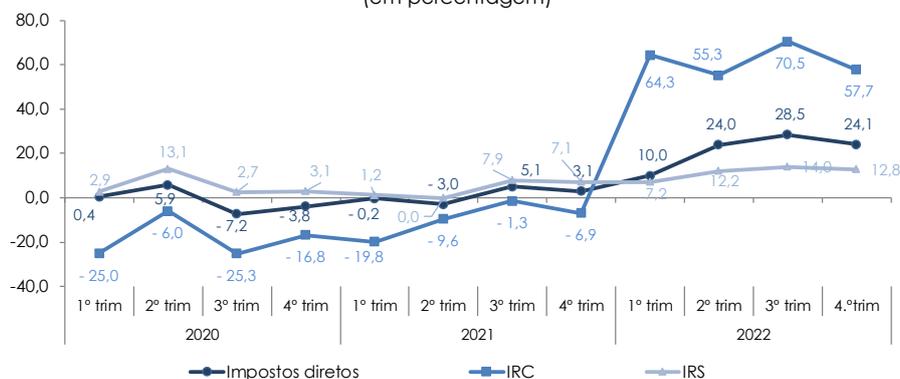


Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**211. A tributação direta cresceu 24,1%, maioritariamente determinada pela receita de IRC (57,7%), que atingiu máximos da sua série estatística. Esta evolução encontra-se influenciada pelo efeito de base das medidas de política COVID-19 de prorrogação e pagamento faseado de obrigações fiscais e pela recuperação económica.** A receita de impostos diretos aumentou 24,1% entre janeiro e dezembro, uma variação nominal de 5,0 mil M€, destacando-se a vitalidade do IRC (57,7%) e do IRS (12,8%), embora com uma ligeira desaceleração em cadeia no último terço do ano. A evolução desta categoria tributária foi impulsionada pelo IRC, cuja cobrança atingiu um máximo histórico (8,1 mil M€) no final do ano, e determinou 59,6% do incremento nominal anual da sua categoria tributária. O crescimento do IRC (57,7%) compara com a quebra de 6,9% no período homólogo e encontra-se muito influenciado pelo

efeito de base das medidas de política COVID-19: limitação extraordinária de pagamentos por conta para as PME e cooperativas, adiamento da liquidação anual do imposto e fracionamento do pagamento — Gráfico 27. A receita de IRS teve um incremento de 12,8% face ao período homólogo, um ritmo superior ao das remunerações (9,7%), a sua principal base macroeconómica (Gráfico 28), vigorando durante o ano de 2022 algumas medidas de apoio ao emprego, como o novo incentivo à normalização da atividade empresarial, o programa Ativar e a medida Compromisso e Emprego Sustentável, esta última financiada pelo PRR.

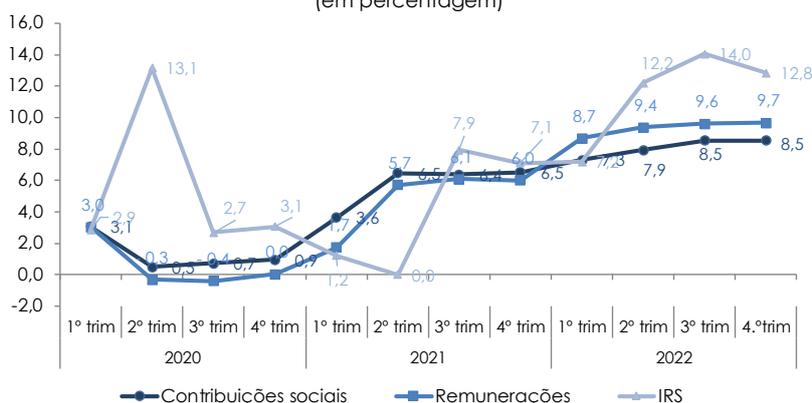
**Gráfico 27 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha acumulada desde o início do ano**  
(em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: tvha — taxa de variação homóloga anual.

**212. A receita de contribuições sociais aumentou 8,5% no ano de 2022, mas cresceu a um ritmo inferior ao das remunerações.** A receita de contribuições sociais aumentou 8,5% no conjunto do ano, um ritmo que supera largamente os 4,2% previstos para o conjunto do ano pelo MF no OE/2022 — Tabela 24 e Gráfico 28. No entanto, este crescimento permaneceu inferior ao observado nas remunerações (9,7%), a sua principal base macroeconómica. O apuramento desta receita em contas nacionais inclui a reclassificação da isenção de pagamento da TSU, embora assumindo esta medida um carácter residual no trimestre (8,1 M€) — Tabela 22. Seguindo as recomendações metodológicas preconizadas no manual do SEC-2010, a contribuição que seria devida e não foi paga continuou a ser registada como receita de contribuições sociais das AP em contas nacionais. A perda de receita do subsector da Segurança Social foi compensada por transferências do Estado e a isenção reclassificada como despesa de prestações sociais (vide Tabela 22 e parágrafo 197).

**Gráfico 28 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano**  
(em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: tvha — taxa de variação homóloga anual.

**213. O decréscimo na rubrica “Outras receitas correntes” (- 4,4%) reflete o efeito de base no cofinanciamento comunitário destinado às medidas COVID-19 de apoio ao emprego e saúde e o ritmo reduzido de implementação do PRR.** A evolução global do agregado “Outras receitas correntes”, com um decréscimo de 4,4%, compara desfavoravelmente com o aumento de 6,5% previsto no OE/2022 — Tabela 24. No entanto, as Vendas subiram 11,6%, situando-se acima do projetado pelo MF no OE/2022 (5,2%). A quebra global do agregado tem origem na “Outra receita corrente” (- 20,3%; - 1,4 mil M€), designada-

mente na receita de cooperação internacional, explicada pelo efeito de base da diminuição das transferências da União Europeia para cofinanciamento das medidas de política COVID-19 na área da saúde (vacinas e medicamentos específicos) e de apoio ao emprego (- 1,1 mil M€, na coluna 5 da Tabela 9). O ritmo de implementação do PRR não tem permitido compensar esta quebra de receita comunitária. A receita de capital aumentou 30,9% no conjunto do ano, permanecendo aquém do objetivo implícito no OE/2022 (76,4%).

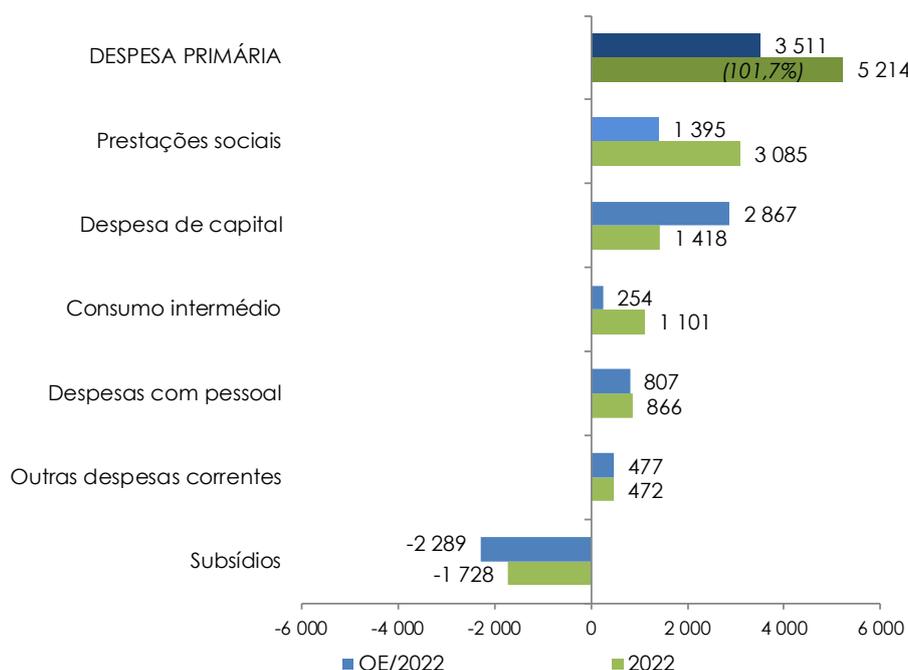
**214. A receita cobrada do PRR representou 28,2% da previsão do OE/2022.** A UTAO estimou que tenham sido reconhecidas receitas comunitárias correntes de 556 M€ com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas ao financiamento do PRR (252 M€), dos programas Ativar, Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (249 M€) e de algumas medidas de apoio à agricultura e pescas do pacote inflação (54 M€), situando-se globalmente abaixo das transferências recebidas no período homólogo. Foram ainda reconhecidas receitas de capital de 651 M€, também com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas ao financiamento do PRR (sobretudo, investimento público, destacando-se a medida de Universalização da Escola Digital). O OE/2022 prevê subvenções comunitárias de 3,2 mil M€ (1,3% do PIB nominal) para financiamento do PRR no conjunto do ano de 2022, mas a receita cobrada destinada a esta finalidade representou cerca de 28,7% deste objetivo.

#### 4.4.2 Despesa Primária

**215. A despesa corrente primária aumentou 4,3% em termos homólogos, acima da subida prevista para o objetivo do OE/2022 (0,7%).** Relativamente à despesa de capital (Tabela 24), verificou-se uma variação homóloga de 18,1%, ficando substancialmente aquém do objetivo de crescimento para o ano 2022 fixado no OE/2022 (36,7%).

**216. O consumo intermédio em 2022 cresceu (8,9%) acima do objetivo anual do OE/2022 (2,0%).** A despesa com o consumo intermédio atingiu 13,5 mil M€ em 2022, o que reflete um acréscimo homólogo de 1101 M€. No entanto, o ritmo de crescimento nominal desta despesa (8,9%) foi inferior ao da atividade económica (11,4%), o que resultou numa descida homóloga do peso do consumo intermédio no PIB nominal para 5,7% (- 0,1 p.p.). O consumo intermédio engloba um conjunto heterogéneo de rubricas do consumo público, incluindo, por exemplo, a aquisição de equipamentos de proteção individual e medicamentos, e encargos com parcerias público-privadas — Tabela 24 e Gráfico 29. As despesas com a pandemia COVID-19 aqui contabilizadas valerem 850 M€ (Tabela 10).

**Gráfico 29 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2022 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes**  
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 2. Entre parênteses, apresenta-se a taxa de execução (101,7% em 2022). É o rácio entre a despesa primária executada e a previsão do OE/2022. Traduz também um desvio de 1,7%.

**217. As despesas com pessoal aumentaram 3,5% face ao ano anterior, ficando acima do objetivo para o total do ano do OE/2022 (3,2%).** A execução em 2022 situou-se em 25,8 mil M€, refletindo um crescimento homólogo de 866 M€. Esta evolução inclui, entre outros fatores, as progressões e promoções, as novas contratações e a atualização salarial transversal de 0,9% determinada para as remunerações base mensais nas Administrações Públicas. A componente “despesas com pessoal” em 2022 não foi exposta aos efeitos da evolução da taxa de inflação. É de referir que foram adotadas algumas medidas de valorização remuneratórias durante o ano 2022 que não estariam incluídas no orçamento inicial, mas que tiveram efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2022, tais como a subida da remuneração de entrada para técnico superior e assistente técnico nas carreiras gerais, e a revalorização das carreiras de enfermagem.

**218. A variação da despesa com prestações sociais (7,4%) excedeu a previsão no OE/2022 inicial (1,4%).** Esta componente de despesa incluiu um conjunto alargado de medidas de resposta à pandemia COVID-19, sendo que o impacto orçamental em 2022 (414 M€, Tabela 10) foi significativamente inferior ao observado no ano anterior. No entanto, em 2022 a rubrica prestações sociais passou a incluir despesas com medidas de apoio às famílias para mitigar o efeito da subida da taxa de inflação (1998 M€, Tabela 15). Neste âmbito, destacam-se o complemento excepcional para os pensionistas, o apoio extraordinário a titulares de rendimentos e beneficiários de prestações sociais, bem como as medidas de apoio às famílias mais carenciadas.

**219. A rubrica subsídios foi a única componente da despesa primária com uma redução homóloga em 2022. Para este resultado, contribuiu o efeito de base nos apoios pagos ao emprego no âmbito da pandemia COVID-19 durante o ano 2021.** A despesa com subsídios em 2022 foi 2547 M€ (1,1% do PIB), o que corresponde a uma queda de 40,4%, mas menos acentuada que a descida de 53,5% prevista no OE/2022 (Tabela 24 e Gráfico 29). Esta evolução resulta da combinação de efeitos distintos:

- O efeito de base na despesa com os apoios ao emprego concedidos no âmbito da pandemia COVID-19, sendo que os encargos com esta tipologia de medidas caíram em 2022 para 946 M€ (Tabela 10). Esta rubrica incluiu um conjunto alargado de medidas de apoio aos sectores institucionais “sociedades não financeiras” e “famílias” no âmbito da pandemia COVID-19,

devendo salientar-se que o ano 2021 incluiu o confinamento decretado por motivos de saúde pública e correspondente redução da atividade económica.

- A despesa com subsídios em 2022 foi superior ao observado no ano anterior, sendo que também ficou acima do objetivo do OE/2022. A despesa de subsídios no âmbito das medidas de política COVID-19 em 2022 (946 M€; 0,4% do PIB) foi superior ao valor nominal previsto no OE/2022 (463 M€) — Tabela 9.
- As medidas de política à inflação ascenderam a 726 M€ (Tabela 15), acima do previsto no OE/2022 (450 M€).
- Em 2022, registou-se ainda a despesa com o sistema elétrico nacional no âmbito da redução das tarifas de eletricidade (500 M€).

**220. A despesa de capital cresceu 18,1% em 2022 em termos homólogos, significativamente aquém do crescimento previsto para o total do ano no OE/2022 (36,7%).** As duas rubricas da despesa de capital, FBCF e outras despesas de capital, cresceram abaixo do objetivo anual do OE/2022 (Tabela 24 e Gráfico 29).

**221. A despesa com a FBCF situou-se em 5911 M€, o que reflete um acréscimo homólogo de 7,1%, um ritmo aquém do objetivo para o ano 2022 previsto no OE/2022 (32,5%).** Do montante total da FBCF, cerca de 331 M€ é relativo a investimento público no âmbito do PRR — Tabela 19. O grau de execução da FBCF ficou em 80,8% da previsão no OE/2022.

**222. A rubrica residual “Outras despesas de capital” evidenciou um crescimento de 44,7%, mas inferior ao objetivo do OE/2022 (46,5%).** Esta evolução (Tabela 24) reflete os efeitos da base em operações específicas efetuadas em 2021, bem como novas operações em 2022. No ano 2021, destaca-se o reforço da liquidez da TAP Air Portugal (640 M€) e o registo como despesa de capital da garantia concedida à SATA Air Açores (120 M€). Em 2022, salienta-se o apoio estatal concedido ao grupo TAP (990 M€), à empresa EFACEC (159 M€), bem como o apoio do Governo Regional dos Açores à empresa SATA Air Açores (197 M€).

**Tabela 23 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional**

	2021		2022				OE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>96 321</b>	<b>44,9</b>	<b>106 139</b>	<b>44,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>10,2</b>	<b>44,7</b>	<b>5,4</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>93 741</b>	<b>43,7</b>	<b>104 302</b>	<b>43,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>11,3</b>	<b>43,6</b>	<b>5,6</b>
Receita fiscal	53 054	24,7	61 879	25,9	1,2	16,6	24,8	6,1
Impostos indiretos	32 347	15,1	36 178	15,1	0,1	11,8	15,2	6,6
Impostos diretos	20 708	9,6	25 701	10,7	1,1	24,1	9,6	5,4
Contribuições sociais	27 267	12,7	29 598	12,4	-0,3	8,5	12,5	4,2
Outras receitas correntes	13 420	6,2	12 825	5,4	-0,9	-4,4	6,3	6,5
Vendas	6 686	3,1	7 460	3,1	0,0	11,6	3,1	5,2
Outra receita corrente	6 734	3,1	5 365	2,2	-0,9	-20,3	3,2	7,7
<b>Receitas de capital</b>	<b>2 580</b>	<b>1,2</b>	<b>1 837</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>-28,8</b>	<b>1,1</b>	<b>-4,0</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>102 537</b>	<b>47,7</b>	<b>107 084</b>	<b>44,8</b>	<b>-3,0</b>	<b>4,4</b>	<b>46,6</b>	<b>3,3</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>94 288</b>	<b>43,9</b>	<b>97 600</b>	<b>40,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>3,5</b>	<b>41,7</b>	<b>0,5</b>
Consumo intermédio	12 434	5,8	13 535	5,7	-0,1	8,9	5,6	2,0
Despesas com pessoal	24 975	11,6	25 841	10,8	-0,8	3,5	11,4	3,2
Prestações sociais	41 608	19,4	44 694	18,7	-0,7	7,4	18,9	3,4
Subsídios	4 276	2,0	2 547	1,1	-0,9	-40,4	0,9	-53,5
Juros	5 170	2,4	4 687	2,0	-0,4	-9,4	2,2	-3,3
Outras despesas correntes	5 824	2,7	6 295	2,6	-0,1	8,1	2,8	8,2
<b>Despesa de capital</b>	<b>8 249</b>	<b>3,8</b>	<b>9 484</b>	<b>4,0</b>	<b>0,1</b>	<b>15,0</b>	<b>4,9</b>	<b>34,7</b>
FBCF	5 520	2,6	5 911	2,5	-0,1	7,1	3,2	32,5
Outras despesas de capital	2 729	1,3	3 572	1,5	0,2	30,9	1,7	39,2
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-6 215</b>	<b>-2,9</b>	<b>-944</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,5</b>		<b>-1,9</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>-1 045</b>	<b>-0,5</b>	<b>3 742</b>	<b>1,6</b>	<b>2,1</b>		<b>0,3</b>	
Receita fiscal e contributiva	80 321	37,4	91 477	38,2	0,8	13,9	37,3	5,5
Despesa corrente primária	89 117	41,5	92 913	38,8	-2,7	4,3	39,5	0,7
Despesa primária	97 366	45,3	102 397	42,8	-2,5	5,2	44,4	3,6
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	214 741		239 241			11,4		5,7

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7), atualizado com informação da 1.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (de 24 de março de 2023). PIB nominal atualizado de acordo com informação estatística de 23 de junho de 2023. Cálculos da UTAO.

**Tabela 24 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes**

	2021		2022				OE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>95 144</b>	<b>44,3</b>	<b>106 139</b>	<b>44,4</b>	<b>0,1</b>	<b>11,6</b>	<b>44,7</b>	<b>6,7</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>93 741</b>	<b>43,7</b>	<b>104 302</b>	<b>43,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>11,3</b>	<b>43,6</b>	<b>5,6</b>
Receita fiscal	53 054	24,7	61 879	25,9	1,2	16,6	24,8	6,1
Impostos indiretos	32 347	15,1	36 178	15,1	0,1	11,8	15,2	6,6
Impostos diretos	20 708	9,6	25 701	10,7	1,1	24,1	9,6	5,4
Contribuições sociais	27 267	12,7	29 598	12,4	-0,3	8,5	12,5	4,2
Outras receitas correntes	13 420	6,2	12 825	5,4	-0,9	-4,4	6,3	6,5
Vendas	6 686	3,1	7 460	3,1	0,0	11,6	3,1	5,2
Outra receita corrente	6 734	3,1	5 365	2,2	-0,9	-20,3	3,2	7,7
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 403</b>	<b>0,7</b>	<b>1 837</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>30,9</b>	<b>1,1</b>	<b>76,5</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>102 108</b>	<b>47,5</b>	<b>106 839</b>	<b>44,7</b>	<b>-2,9</b>	<b>4,6</b>	<b>46,4</b>	<b>3,3</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>94 288</b>	<b>43,9</b>	<b>97 600</b>	<b>40,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>3,5</b>	<b>41,7</b>	<b>0,5</b>
Consumo intermédio	12 434	5,8	13 535	5,7	-0,1	8,9	5,6	2,0
Despesas com pessoal	24 975	11,6	25 841	10,8	-0,8	3,5	11,4	3,2
Prestações sociais	41 608	19,4	44 694	18,7	-0,7	7,4	18,9	3,4
Subsídios	4 276	2,0	2 547	1,1	-0,9	-40,4	0,9	-53,5
Juros	5 170	2,4	4 687	2,0	-0,4	-9,4	2,2	-3,3
Outras despesas correntes	5 824	2,7	6 295	2,6	-0,1	8,1	2,8	8,2
<b>Despesa de capital</b>	<b>7 820</b>	<b>3,6</b>	<b>9 239</b>	<b>3,9</b>	<b>0,2</b>	<b>18,1</b>	<b>4,7</b>	<b>36,7</b>
FBCF	5 520	2,6	5 911	2,5	-0,1	7,1	3,2	32,5
Outras despesas de capital	2 300	1,1	3 327	1,4	0,3	44,7	1,5	46,5
<b>Saldo orçamental em % do PIB</b>	<b>-6 964</b>	<b>-3,2</b>	<b>-699</b>	<b>-0,3</b>	<b>3,0</b>		<b>-1,7</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>-1 793</b>	<b>-0,8</b>	<b>3 987</b>	<b>1,7</b>	<b>2,5</b>		<b>0,5</b>	
Receita fiscal e contributiva	80 321	37,4	91 477	38,2	0,8	13,9	37,3	5,5
Despesa corrente primária	89 117	41,5	92 913	38,8	-2,7	4,3	39,5	0,7
Por memória:								
Despesa primária	96 937	45,1	102 152	42,7	-2,4	5,4	44,2	3,6
Por memória:								
PIB nominal	214 741		239 241			11,4		5,7

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7), atualizado com informação da 1.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (de 24 de março de 2023). PIB nominal atualizado de acordo com informação estatística de 23 de junho de 2023. | Nota: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 2.

#### 4.5 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2022

**223. Esta secção analisa a concretização financeira das principais medidas de política orçamental anunciadas nos documentos de programação orçamental para ter execução em 2022.** O impacto financeiro prospetivo das principais medidas de política orçamental anunciadas pelo Governo em sede de Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade tem sido repetidamente escrutinado pela UTAO nos seus relatórios de apreciação a estes documentos de política. Corresponde ao impacto esperado no saldo orçamental, tanto de medidas antigas que projetam efeitos adicionais (face ao ano anterior) para o ano da proposta orçamental, como de medidas novas a introduzir neste ano.<sup>32</sup> O objetivo desta secção é dar a conhecer o impacto observado das medidas de política orçamental

<sup>32</sup> O Relatório UTAO n.º 8/2022, de 12 de maio, explica o que são estas medidas, bem como os conceitos que lhes subjazem. Ver, para o efeito, a Figura 1 e os parágrafos 179 a 184 do referido documento.

apresentadas pelo Governo na POE/2022 para terem aplicação ao longo de 2022. O ano de 2022 teve a particularidade de o Programa de Estabilidade nele apresentado não conter anúncios de medidas novas de política orçamental. Conteve medidas antigas (cenário de políticas invariantes, mas com quantificação do impacto adicional no saldo de 2022 exatamente igual ao que surgiu pouco tempo depois no relatório da POE para 2022.<sup>33</sup> Por isso, o confronto da execução com as promessas apenas usa este ano o relatório da POE como fonte de anúncios.

#### **224. As medidas analisadas nesta secção não são as medidas dos pacotes discutidos no Capítulo 3.**

Aqui são estudadas as medidas que o relatório do MF que acompanhou a POE/2022 apelidou de “principais medidas de política orçamental”. A lista dos anúncios estudados está na Tabela 25 abaixo. O leitor poderá verificar que a maioria não integrou nenhum dos três pacotes discutidos no Capítulo 3, embora algumas nessa tabela também integrem um dos pacotes. A Subsecção 4.5.1 mostra o relato do MF no seu relatório da CGE, a Subsecção 4.5.2 explica que informação adicional foi solicitada ao MF para a Subsecção 4.5.3 poder confrontar, tendo por base a informação disponível, a execução com as previsões, e extrair ilações. Por fim, a Subsecção 4.5.4 apresenta conclusões e oferece, mais uma vez, sugestões para melhorar o conhecimento sobre desenho e cumprimento de metas das principais medidas de política orçamental.

#### **4.5.1 Ponto de partida**

**225. A CGE/2022 faz o reporte das “principais medidas com impactos orçamentais”.** O relatório da CGE/2022 inclui os Quadro 2.3 e Quadro 2.4 nas pp. 14 e 15, respetivamente — de acordo com as suas epígrafes, listam as “principais medidas de política orçamental com impacto em 2022”, do lado da receita no caso do primeiro quadro, e do lado da despesa no segundo. Estes quadros dão a conhecer os impactos na receita e na despesa, por cenário orçamental (políticas invariantes ou políticas novas). As medidas estão agrupadas por domínio sectorial de intervenção (fiscal, pessoal das AP saúde, transportes e combustíveis, etc.). As linhas de totais mostram o efeito cumulativo no saldo orçamental, em euros e percentagem do PIB. Adicionalmente, são apresentadas três grupos de colunas distintas. O primeiro grupo discrimina a previsão, por domínio e medida, do impacto das medidas de política que constavam dos documentos de programação orçamental anual (POE apenas no caso de 2022), assim como o efeito cumulativo no saldo orçamental. O segundo discrimina a execução e o efeito cumulativo no saldo orçamental verificado. A terceira compara os impactos agregados da coluna de previsões com os da coluna de execução.

**226. O relato das principais medidas com impactos orçamentais na CGE/2022 revela um acréscimo significativo no grau de detalhe face à prática de anos anteriores, vindo ao encontro de sugestões e recomendações da UTAO.** No confronto do conteúdo relatado na CGE/2022 com o de Contas Gerais do Estado de anos anteriores, reconhece-se uma evolução bastante positiva na profundidade e no rigor do relato. Os melhoramentos introduzidos pelo MF vêm ao encontro de sugestões e recomendações que a UTAO propôs em apreciações suas a CGE de anos anteriores, e como tal, a Unidade enaltece esta evolução na transparência. Em primeiro lugar, o relato distingue entre efeitos de carreamento de medidas antigas e efeito orçamental de medidas novas. Em segundo lugar, o elenco de medidas para as quais são apresentadas quantificações previstas corresponde a todas as medidas que o MF classificou como “principais” no seu relatório da POE. Não só estão lá todas as medidas, como as previsões de impacto previsto são iguais às previsões apresentadas na POE. São duas características de transparência e rigor cumpridas pela primeira vez. Adicionalmente, a CGE/2022 dá a conhecer a execução orçamental de um maior número de medidas do que no passado, o que permite uma análise mais profunda e eficaz na comparação entre os valores previstos e os executados, assim como na apreciação dos respetivos desvios.

<sup>33</sup> O relatório do MF com o PE/2022–26 foi divulgado em 25 de março de 2022 e o relatório da POE/2022 foi conhecido em 13 de abril de 2022. O [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio, identificou os traços identitários do PE referido no corpo do par. 223.

#### 4.5.2 Interação com o Ministério das Finanças

**227. No entanto, a CGE/2022 não reporta a execução da totalidade das medidas anunciadas.** Na Tabela 25, a UTAO identificou 33 medidas de política orçamental que foram, na POE/2022, classificadas pelo MF como “principais”. Este número, como já foi referido, coincide com as relatadas na CGE/2022. A CGE/2022 não relata desagregadamente o impacto orçamental de 13 medidas. São elas: i) uma relacionada com a falta de informação sobre o impacto de parte de uma medida do pacote IRS (“Programa Regressar”) (medida 2 da Tabela 25); ii) não é desagregado por cenário a receita decorrente do aumento de despesas com pessoal (medida 1); iii) em seis medidas do cenário de políticas invariantes e em duas novas medidas de política relacionadas com a despesa em pessoal não foram disponibilizados os valores da execução (medidas 9 a 16), tendo somente sido apresentada a execução agregada da rubrica “despesas com pessoal”; iv) a execução da despesa da medida (24) — Passe de Antigo Combatente — ainda se encontrava em apuramento; v) nas restantes duas medidas (4 e 33 da Tabela 25) reportadas na CGE, o MF preencheu os dados de execução com a menção “(...) Os valores correspondem os valores apresentados no Orçamento do Estado de 2022, uma vez que o impacto final não se encontra disponível.”. Em termos concretos, para estas duas medidas, por falta de informação, a execução dos impactos orçamentais foi quantificada como tendo correspondido exatamente à previsão apresentada na POE/2022 — este procedimento é ilusório porquanto uma previsão não é a execução.

**228. A UTAO solicitou ao Ministério das Finanças informação que permitisse completar a informação em falta.** Perante a informação incompleta, a UTAO solicitou por escrito ao Ministério das Finanças o esclarecimento no sentido de aferir se o MF dispunha de dados atualizados para o número de medidas sem execução reportada no seu relatório da CGE/2022 (fechado em maio de 2023). Para tal, a UTAO anexou um ficheiro em Excel pedindo o preenchimento das células em branco com as execuções entretanto apuradas.

**229. Na solicitação realizada ao MF, a UTAO questionou sobre a existência de informação acerca da eficácia das medidas de política orçamental.** Tratou-se de um pedido adicional de prestação de informação não numérica sobre a eficácia das medidas de política orçamental, tendo em vista melhorar o desenho de novos instrumentos de política pública no futuro (dados sobre modelo de governação das medidas, existência ou ausência de indicadores de acompanhamento, grau de cumprimento dos objetivos extraorçamentais, etc.). Os dois pedidos tinham como finalidades dar a conhecer aos leitores da UTAO: i) a comparação entre o impacto direto no saldo executado das medidas e o impacto anunciado pelo Governo em abril de 2022 (POE/2022); ii) conhecimento sobre o processo de monitorização (caso existisse) e a eficácia observada em relação a metas previamente estabelecidas. Aliás, deve lembrar-se que a comunicação dos anúncios de medidas nas POE portuguesas é muito espartana, dando a conhecer muito pouco sobre metas extraorçamentais a alcançar. As medidas são publicitadas e assim discutidas no espaço mediático mais na base do seu custo financeiro do que na base dos resultados que pretendem alcançar.

**230. Os esclarecimentos prestados pelo MF à UTAO não acrescentaram informação nova sobre custos financeiros nem sobre a eficácia das medidas.** A informação enviada pelo MF confirma a inexistência de dados quantitativos atualizados sobre as medidas sem execução reportada na CGE/2022. Assim sendo, a Tabela 25 apenas consegue mostrar impactos no saldo executado de uma parte das 33 medidas anunciadas na POE/2022. Sobre o modelo de governação, metas extraorçamentais, indicadores de acompanhamento, etc., o MF afirmou não dispor de elementos.

**Tabela 25 – Previsões e impactos em 2022 das principais medidas de política orçamental de acordo com a CGE/2022 e esclarecimentos adicionais do MF**  
(em milhões de euros e percentagem)

	OE 2022			Execução 2022			Diferença 2022 vs OE/2022	Diferença 2022 vs OE/2022
	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total	M€	%
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(6)-(3)	(8)=(7)/(3)
<b>Receita</b>	<b>177</b>	<b>2935</b>	<b>3131</b>	<b>3</b>	<b>584</b>	<b>1087</b>	<b>-2025</b>	<b>-65%</b>
<b>IRS e Contribuições Sociais</b>	<b>196</b>	<b>-85</b>	<b>111</b>	<b>0</b>	<b>-191</b>	<b>309</b>	<b>198</b>	<b>179%</b>
1. Efeito de acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais e quotizações para ADSE, decorrente do aumento das despesas com pessoal	196	125	321	n.d.	n.d.	500	179	56%
2. Pacote IRS		-210	-210		-191	-191	19	-9%
2.1 Reforma dos escalões de IRS		-150	-150		-145	-145	5	-3%
2.2 Deduções ao IRS a partir do 2.º dependente		-10	-10		-8	-8	2	-25%
2.3 Alargamento da IRS Jovem e do Programa "Regressar" <sup>(1)</sup>		-25	-25		-8	-8	17	-68%
2.4 Reforço do mínimo de existência		-25	-25		-30	-30	-5	21%
<b>IRC</b>		<b>-15</b>	<b>-15</b>		<b>-15</b>	<b>-15</b>	<b>0</b>	<b>2%</b>
3. Eliminação do pagamento por conta		-10	-10		-10	-10	0	3%
4. Desagravamento das tributações autónomas de IRC <sup>(2)</sup>		-5	-5		-5	-5	0	0%
<b>Investimento</b>		<b>3035</b>	<b>3035</b>		<b>791</b>	<b>791</b>	<b>-2244</b>	<b>-74%</b>
5. Receita do Plano de Recuperação e Resiliência		3035	3035		791	791	-2244	-74%
<b>Outras</b>	<b>-19</b>		<b>-19</b>	<b>3</b>		<b>3</b>	<b>22</b>	<b>-114%</b>
6. Redução de portagens	-44		-44	-30		-30	14	-31%
7. Contribuição sobre as embalagens de utilização única em refeições próprias	10		10	0		0	-10	-96%
8. Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas	15		15	33		33	18	117%
<b>Despesa</b>	<b>2180</b>	<b>3534</b>	<b>5714</b>	<b>1181</b>	<b>785</b>	<b>2921</b>	<b>-2794</b>	<b>-49%</b>
<b>Despesas com Pessoal<sup>(4)</sup></b>	<b>490</b>	<b>310</b>	<b>800</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>969</b>	<b>170</b>	<b>21%</b>
9. Progressões e Promoções	251		251	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.
10. Contratações em curso	75		75	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.
11. Professores e outras carreiras especiais mitigação do congelamento	51		51	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.
12. Aumento de assistentes operacionais e assistentes técnicos nas escolas	22		22	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.
13. Hospital Vila Franca de Xira	12		12	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.
14. Outras despesas	58		58	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.
15. Atualização das remunerações dos trabalhadores das Adm. Públicas em 0,9%		225	225		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
16. Aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida		85	85		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
17. Remunerações Presidentes de Junta de Freguesia	21		21	15		15	-6	-27%
<b>Pensões</b>	<b>605</b>	<b>197</b>	<b>802</b>	<b>622</b>	<b>164</b>	<b>786</b>	<b>-16</b>	<b>-2%</b>
18. Pensões (atualização regular)	605		605	622		622	17	3%
19. Atualização extraordinária das pensões		197	197		164	164	-33	-17%
<b>Outras prestações sociais e transferências</b>	<b>150</b>	<b>61</b>	<b>211</b>	<b>24</b>	<b>64</b>	<b>88</b>	<b>-123</b>	<b>-58%</b>
20. Estatuto do Cuidador Informal (alargamento)	20		20	8		8	-12	-62%
21. Aumento das prestações sociais - atualização do IAS	13		13	8		8	-5	-40%
22. Creches segundo escalão de gratuidade ( impacto incremental no ano letivo 2021/2022)	8		8	9		9	1	11%
23. Outras transferências e prestações sociais	99		99	0		0	-99	-100%
24. Gratuidade dos passes sociais (Antigos Combatentes) <sup>(3)</sup>	10		10	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.
25. Gratuidade das creches		16	16		39	39	23	141%
26. Pacto garantia para a infância		45	45		25	25	-20	-44%
<b>Investimento</b>	<b>614</b>	<b>3203</b>	<b>3817</b>	<b>327</b>	<b>795</b>	<b>1122</b>	<b>-2695</b>	<b>-71%</b>
27. Investimentos estruturantes	561		561	327		327	-234	-42%
28. Entrega material militar 2 navios patrulha (adicional)	53		53	0		0	-53	-100%
29. Investimento público e outra despesa no âmbito do PRR		3203	3203		795	795	-2408	-75%
<b>Outras</b>	<b>322</b>	<b>-237</b>	<b>85</b>	<b>193</b>	<b>-237</b>	<b>-44</b>	<b>-129</b>	<b>-152%</b>
30. Consumos intermédios	450		450	981		981	531	118%
31. Juros devidos pelas Administrações Públicas	-150		-150	-484		-484	-334	-423%
32. Transferências para o Orçamento da União Europeia	22		22	-304		-304	-326	-1508%
33. Revisão de despesa <sup>(2)</sup>		-237	-237		-237	-237	0	0%
<b>Impacto no saldo (M€)</b>	<b>-2003</b>	<b>-599</b>	<b>-2602</b>	<b>-1179</b>	<b>-201</b>	<b>-1834</b>	<b>768</b>	
<b>Impacto no saldo (em % do PIB)</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,3%</b>	

Fontes: POE/2022 de abril de 13 de abril de 2022, Ministério das Finanças, CGE/2022. | Notas: (i) "n.d." — impacto não disponibilizado pelo MF; "—" — (ii) Os cálculos têm como base o referencial do PIB nominal apurado para o ano de 2022; (iii) Significado da nota 1 no interior da tabela — O impacto da medida IRS Jovem apenas inclui o acréscimo nos dois primeiros anos e a exclusão do limite de rendimentos (ainda sem informação disponível para o alargamento à categoria B). Informação ainda não disponível para o impacto do Programa Regressar. (iv) Significado da nota 2 no interior da tabela — Por falta de informação, a execução dos impactos orçamentais destas medidas foi quantificada pelo MF com a previsão inicialmente apresentada na POE/2022, dizendo que não dispunha do valor efetivamente executado. v) Significado da nota 3 no interior da tabela — A execução da despesa com a medida do Passe de Antigo Combatente encontra-se ainda em apuramento. vi) Significado da nota 4 no interior da tabela — Pela impossibilidade na desagregação dos efeitos, estas são apenas contabilizadas no total das medidas.

### 4.5.3 Análise dos resultados

**231. A análise dos resultados e a reflexão sobre a eficácia das medidas e a qualidade da sua governação estão condicionados pela informação disponibilizada.** Como já indicado anteriormente, o conjunto de informação disponibilizada pelo MF nos Quadros 2.3 e 2.4 da CGE/2022 não é completo. Sem informação adicional, o conhecimento desagregado do impacto orçamental só existe para 20 medidas reportadas na CGE/2022, do universo de 33 anunciado na proposta orçamental. As 13 medidas com informação em falta ou incompleta sobre execução são as seguintes linhas na Tabela 25: nove medidas com célula "n.d." em vez de número; reporte incompleto na medida dupla da linha 2.3; medidas 2 e 33 reportadas com o valor previsto por o MF desconhecer a sua execução. Pode constatar-se na Tabela 25 que, em certos domínios de intervenção (cabeçalhos a negrito), existe valor total mas não existe a ventilação do mesmo pelas medidas que integram esse domínio. Exemplos são o reporte conjunto do impacto da execução de medidas sobre despesas com pessoal e o valor agrupado da receita decorrente do aumento das despesas com pessoal — medidas 1 e 9 a 16 da Tabela 25. Assim, a análise subsequente é realizada com os elementos disponíveis, que permitem somente a apreciação desagregada entre o projetado e o executado para 23 medidas. No entanto, a existência de informação agregada permite uma análise global menos limitada. Deste modo, a comparação agregada é efetuada com os dados disponíveis de impactos orçamentais agregados (colunas 7 e 8 da Tabela 25) e com a limitação adicional de, em duas medidas (4 e 33), o valor dado como executado ser, afinal, o valor previsto na POE e em uma outra o reporte não ser completo (medida 2.3, ver nota). O relato da CGE/2022 sobre medidas principais de política orçamental é escasso em termos descritivos e é completamente omissivo sobre a qualidade das mesmas. Nada está escrito sobre modelos de governação, indicadores de acompanhamento de recursos e resultados, e metas não-financeiras alcançadas.

**232. A POE/2022 enunciou um conjunto de medidas de política orçamental com efeito financeiro em 2022.** No relatório que acompanhou a Proposta de OE/2022 (de abril de 2022), o MF identificou as principais medidas de política agregadas por cenário e a previsão de impacto orçamental de cada uma no exercício em causa, tanto nas rubricas da despesa e da receita, assim como o efeito agregado no saldo orçamental. Como é possível verificar na coluna 3 da Tabela 25, a POE/2022 preconizava 33 medidas de política orçamental com uma previsão de impacto global negativo no saldo de 2602 M€ (1,1% do PIB). Os encargos projetados resultavam de 22 medidas já legisladas em anos anteriores (coluna 1), com efeito incremental em 2022 negativo no saldo de 2003 M€; (0,8% do PIB), sendo que o restante impacto negativo (599 M€; 0,3% do PIB) adviriam de 12 novas medidas de política orçamental (coluna 2).<sup>34</sup>

**233. De acordo os dados disponíveis, a execução em 2022 das principais medidas de política orçamental impactou negativamente o saldo em 0,8% do PIB.** Com as limitações da informação prestada pelo MF, expostas no parágrafo 231, a execução das principais medidas de política orçamental teve um impacto negativo no saldo de 2022, no montante de 1834 M€ (0,8 % do PIB). Em termos desagregados, e de acordo com os dados disponíveis, é possível identificar o contributo das medidas de políticas invariantes de - 1179 M€ (- 0,5%) do PIB e o contributo de medidas novas (- 201 M€; - 0,1% do PIB). Em termos agregados, as medidas que tiveram um efeito positivo conjunto de 2348 M€ no saldo orçamental, foram, entre outras, as seguintes: i) 1 — Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal (500 M€); ii) 5 — Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) (791 M€); iii) Redução de despesa decorrente de medidas relacionadas com Juros devidos pelas Administrações Públicas, Transferências para orçamento da União Europeia e Revisão de despesa (medidas 31, 32 e 33 com os impactos - 484 M€, - 304 M€ e - 237 M€; respetivamente). Para um impacto negativo total de 4182 M€ no saldo orçamental, concorreram as restantes medidas, em que avultam as seguintes: i) 9 a 17 — relacionadas com despesas em pessoal (969 M€); ii) 18 e 19 — Atualização regular e excecional de pensões (622 M€ e 164 M€, respetivamente); iii) 29 — Investimentos públicos e outra despesa no âmbito do PRR (795 M€); e iv) medida 30 — Consumos intermédios (981 M€).

<sup>34</sup> Há uma medida na Tabela 25, concretamente a n.º 1 ("Efeito de acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais e quotas para a ADSE decorrente do aumento nas despesas com pessoal"), que pertence aos dois cenários de previsão orçamental: o seu impacto total no saldo decorre, simultaneamente, do efeito de carregamento de anos anteriores e da adoção de novas medidas de política orçamental na área do pessoal. É por esta razão que a soma do número de medidas de políticas invariantes com o número de medidas novas de política totaliza 34 e não 33.

**234. A execução agregada das medidas de política orçamental revelou um desvio com impacto positivo no saldo orçamental de 768 M€ (0,3% do PIB), face ao previsto na POE/2022.** Os desvios mais expressivos são comentados, medida a medida, no próximo parágrafo.

**235. A análise detalhada por medida revela que, na sua quase totalidade, os desvios registados em dimensão são substancialmente relevantes em seis medidas.** Das medidas analisadas, cinco apresentaram desvios superiores a 100%, oito medidas revelam desvios entre 50 e 100% (*inclusive*), sendo que em apenas três medidas (2, 3 e 18) o desvio foi inferior a 10%. Estes dados estão espelhados nas colunas 7 e 8 da Tabela 25. Merecem destaque, pela dimensão do impacto das medidas e pela diferença registada, os desvios apurados nas medida com impacto na receita, designadamente, a 5 — Receitado Plano de Recuperação e Resiliência (– 2244%; – 74%) a que correspondeu uma despesa abaixo de previsto (– 2408 M€; – 75%) no investimento público e outra despesa no âmbito do PRR (medida 29). No que concerne aos restantes desvios grandes, estes registaram-se no lado da despesa. Neste âmbito, salientam-se as seguintes medidas: i) 27 — Investimentos estruturantes (– 234 M€; – 42%); ii) sobre-execução da rubrica Consumos intermédios (+ 531 M€; +118%), justificado pela despesa adicional, face ao previsto, no âmbito dos encargos com medidas COVID-19 (medida 30); iii) a redução de encargos acima do previsto com juros devidos pelas Administrações Públicas (– 334 M€; – 423 %) — medida 31; iv) 32 — redução da Transferências para o Orçamento da União (– 326 M€; – 1508 %).<sup>35</sup> Nas duas medidas com desvio nulo (medidas 4 e 33), o valor apresentado é igual ao previsto por falta de informação sobre a verdadeira execução, como já referido em parágrafos anteriores.

**236. O reporte do impacto da execução da medida de exercício de revisão de despesa volta a ser apresentado na CGE com a quantificação da previsão inicial.** Nos últimos anos, as Propostas de Orçamento do Estado têm anunciado medidas relacionadas com o exercício de revisão de despesa pública que visa obter ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos e que são classificadas como medida de política nova com impacto orçamental. A POE/2022 previa com esta medida uma redução na despesa no valor de 237 M€ (medida 33 na Tabela 25). A CGE/2022, em consonância com o ocorrido no passado, volta a apresenta um valor de execução que coincide exatamente com o valor inicialmente previsto (em M€ com três casas decimais). O MF indicou no relatório da CGE/2022 que não conhecia o valor das execuções respetivas, tendo optado por colocar como “executado” o valor da previsão na POE. A mesma resposta foi dada ao pedido de atualização da informação que lhe foi dirigido pela UTAO em julho último. O processo de revisão de despesa previsto correspondia a ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços, aumento da produtividade dos serviços, otimização da gestão do património imobiliário, reforço da capacidade de serviços públicos responderem a pressões do lado da procura através de reafectação interna de recursos humanos, identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias e outras iniciativas.

#### 4.5.4 Conclusões e recomendações

**237. A evolução registada no relato na CGE/2022 é positiva, mas deve ser reforçada.** Como referido em parágrafos anteriores, o relato das principais medidas de política orçamental na CGE/2022 registou uma evolução positiva, nomeadamente ao proceder à listagem completa de medidas e dos respetivos impactos previstos de acordo com o relatório do OE/2022. No entanto, o reporte do impacto financeira da execução destas medidas é incompleto e falha num objetivo essencial, quando o impacto da execução de 13 das 33 medidas é limitado ou inexistente, inviabilizando a comparação dos impactos previstos na POE respetiva com os impactos executados. Adicionalmente, persiste a ausência de reflexão sobre o que correu melhor e o que correu pior na governança das medidas. Perante estas lacunas, será necessário empregar esforços adicionais para que a prestação de contas sobre as principais medidas de impactos se torne mais completa e transparente.

**238. A UTAO repete uma sugestão que visa apurar a execução orçamental das medidas de política declaradas como “principais” nos documentos de previsão orçamental.** Tendo por base a experiência

<sup>35</sup> A [Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2022](#) esclarece na Caixa 1, da página 28, os motivos para a redução, em 2022 face a 2021, das transferências para o Orçamento da União Europeia.

adquirida, em anos anteriores, com o reporte mensal da execução e dos impactos das medidas COVID-19 e pacote "Inflação", é sugerido que esta metodologia possa ser aplicada à contabilização da execução das medidas de política orçamental anunciadas. Começaria por a DGO criar um código nos classificadores da receita e da despesa para estas medidas. O registo ficaria disponível na base de dados de execução orçamental para que as entidades orçamentais independentes (UTAO e Conselho das Finanças Públicas) e as entidades de controlo (Inspeção-Geral de Finanças e Tribunal de Contas) o pudessem conhecer. O público em geral teria acesso através da Síntese de Execução Orçamental publicada mensalmente pela DGO a uma súmula parecida com a que passou a existir para as medidas de política COVID-19 e pacote "Inflação". A aplicação desta sugestão traria vantagens; entre outras, o reporte célere do grau de execução das principais medidas orçamentais, assim como a simplificação do relato na prestação de contas anuais. A adoção desta sugestão contribuiria de modo relevante para a transparência e o conhecimento em tempo real da evolução da execução das principais medidas de política orçamental.

**239. O valor da execução financeira das medidas principais de política orçamental é importante, mas ainda mais seria o País conhecer o grau de concretização das metas extraorçamentais pretendidas pelo Governo quando anuncia as medidas.** Ao longo dos anos, é contínua a ausência de informação quantitativa e qualitativa que permita a avaliação da eficácia de medidas de política orçamental. Para um processo de melhoria contínua, é fundamental conhecer e aprender com os erros ou insuficiências no desenho das medidas. Para isso, é claro, é necessária uma cultura de exigência na prestação de contas e abertura ao conhecimento por parte de quem lê e critica resultados sobre o processo legislativo orçamental. A Secção 5.7 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, diagnosticou a falta de objetividade técnica na discussão pública das medidas de política, tanto no momento do seu anúncio, como durante e no final da sua concretização. Explicou que a discussão sobre medidas de política orçamental tem uma objetividade técnica inversamente proporcional à relevância política e mediática das mesmas e que o desinteresse político e mediático na prestação de contas sobre as medidas contrasta com a visibilidade dos anúncios. Conclui o diagnóstico afirmando:

**240.** *"...Da mesma forma, importa encontrar um mecanismo eficaz para se conhecer e debater com objetividade os resultados de, pelo menos, algumas medidas anunciadas na época do planeamento. Conhecer com transparência e objetividade os fatores de sucesso e insucesso das medidas planeadas deverá fazer parte do roteiro para melhorar continuamente as políticas públicas do País."*

Extrato da pág. 98 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.

**241. O mesmo estudo da UTAO apresentou duas sugestões integradas para criar um contexto institucional favorável à aprendizagem coletiva em matéria de projeção e avaliação das principais medidas de política orçamental.** Fê-lo na Secção 8.7.

Recomendação no domínio da transparência ex ante dos Orçamentos do Estado — "O MF deverá inserir um anexo técnico no relatório que acompanhar cada POE relativo às chamadas medidas principais de política orçamental. Para este efeito, terão de ser obrigatoriamente classificadas como principais todas as medidas exigidas pelo regulamento europeu na alínea e) do número 3 do art. 6.º ([Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 21 de maio). Acessoriamente, o MF poderá incluir no anexo outras medidas de política que entender destacar, tendo de justificar por que é que o faz. Para cada medida classificada como principal, terá de haver um número, um título, uma breve descrição dos objetivos e dos instrumentos (no mínimo, meia dúzia de linhas), a remissão para a disposição legal que a cria (no articulado da própria proposta de lei orçamental ou noutro projeto de diploma ou a justificação para a ausência de norma habilitante à data da POE) e, finalmente, a previsão de impacto na receita e na despesa, por rubrica de classificação económica. Todos estes impactos têm que ser apresentados na mesma ótica contabilística e em milhões de euros com, pelo menos, uma casa decimal. O anexo deverá explicitar os pressupostos das previsões para que analistas independentes consigam entender como é que os números foram obtidos."

Recomendação no domínio da transparência ex post dos Orçamentos do Estado — "Em cada ano, o Tribunal de Contas (TdC) deverá auditar um subconjunto das medidas de política principais explicadas no referido anexo do relatório da POE que as tiver anunciado. Como entidade independente de controlo e especializada em auditorias de desempenho às Administrações Públicas, o TdC está numa situação privilegiada para selecionar as medidas cuja execução irá escrutinar — o número 1 do art. 1.º e a alínea f) do número 1 do art. 5.º da sua Lei de Organização e Processo atribuem-lhe o poder de apreciar a boa gestão financeira à luz dos princípios técnicos da economia, da eficácia e da eficiência. Deverá explicar os critérios de seleção e, no seu relatório, informar sobre o modelo de governança das medidas, os resultados alcançados (incluindo, se os houver, os extraorçamentais) e

os desvios face aos impactos previstos inicialmente pelo MF, entre outras dimensões que considerar relevante avaliar. A exposição das razões por detrás dos sucessos e dos insucessos é essencial pois a intenção última destes exercícios de avaliação 'ex post' é fornecer ao País conhecimento sobre a qualidade das suas políticas públicas. Evitar a repetição de erros e apostar na consolidação dos fatores de sucesso serão as mais-valias principais destas avaliações do TdC."

Extratos da pág. 146 [do Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.

#### 4.6 Orientação da política orçamental em 2022

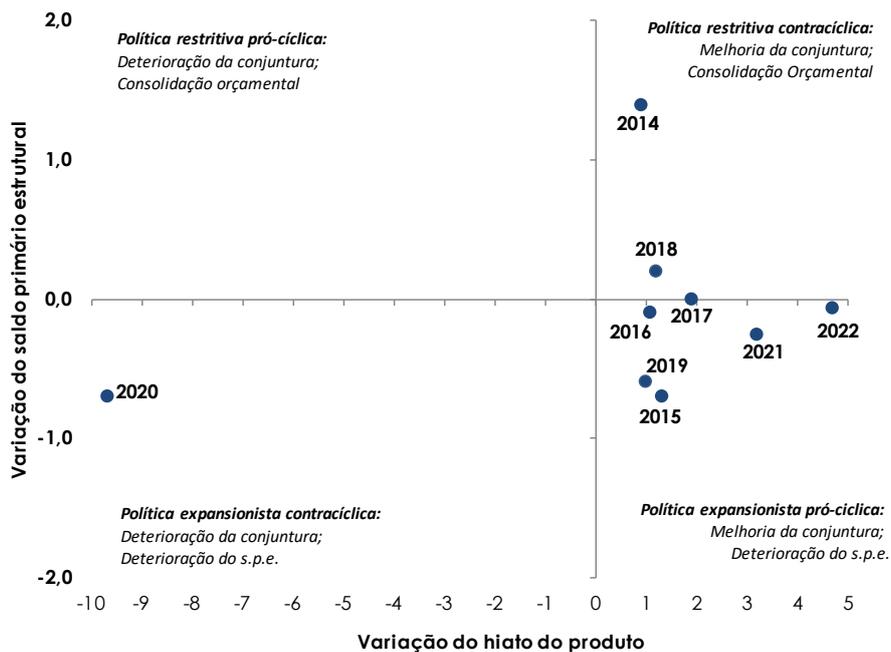
**242. A política orçamental em 2022 apresentou uma orientação marginalmente expansionista pró-cíclica num contexto de recuperação da atividade económica, materializando-se numa ligeira deterioração do saldo primário estrutural perante a recuperação do hiato do produto.** Por definição, o saldo primário estrutural exclui a despesa com juros, o efeito do ciclo económico e as medidas temporárias ou não-recorrentes. Em 2022, o PIB real atingiu e ultrapassou o nível observado em 2019, ano imediatamente anterior à pandemia COVID-19. É de referir que a economia portuguesa passou de um hiato do produto de - 3,4 p.p. do produto potencial em 2021 para 1,3 p.p. do produto potencial em 2022, melhorando a sua posição face ao produto potencial (Gráfico 30), passando de terreno negativo para positivo.<sup>36</sup> O saldo primário estrutural foi de 1,05% do produto potencial nominal em 2021, descendo residualmente para 0,98%, refletindo uma política orçamental marginalmente pró-cíclica em contexto de recuperação do hiato do produto.

**243. É de referir que as séries do produto potencial e do saldo orçamental estrutural são variáveis não observadas, e objeto de sucessivas revisões com magnitude significativa.** Além disso, os efeitos da pandemia COVID-19 no produto potencial e no saldo orçamental são difíceis de quantificar, o que acarreta dificuldades adicionais para apurar com exatidão as implicações do ciclo económico no saldo orçamental, bem como a quantificação das medidas temporárias ou não-recorrentes. A título de exemplo, o hiato do produto estimado pela Comissão Europeia para Portugal para o ano 2020 tem sido revisto sucessivamente: de - 5,6 p.p. do produto potencial em maio de 2021, para - 6,3 p.p. em maio de 2022 e - 6,6 p.p. em maio de 2023 (Tabela 26). Também o saldo estrutural primário apresenta sucessivas revisões. É de salientar que estas revisões incidem sobre anos passados (*ex-post*), pelo que não são desvios nas previsões para anos futuros (*ex-ante*).

<sup>36</sup> O hiato do produto positivo (negativo) num determinado ano significa que o PIB real observado nesse ano é superior (inferior) ao produto potencial.

**Gráfico 30 – Orientação da política orçamental**

(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: PE/2023–27, AMECO e cálculos da UTAO. | Notas: i) O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último. ii) O valor das medidas temporárias ou não recorrentes apresentadas no PE/2023–27 diverge do valor que constante na base de dados da Comissão Europeia (AMECO) para o biénio 2021–2022. Nesta análise, consideraram-se os valores do PE/2023–27, embora possam ser sujeitos a revisão futura decorrente da informação adicional do Ministério das Finanças.

**Tabela 26 – Revisões ao saldo estrutural primário e ao hiato do produto**

(em pontos percentuais)

	AMECO (maio 2021)		AMECO (maio 2022)		AMECO (maio 2023)	
	Hiato do produto	Saldo primário estrutural	Hiato do produto	Saldo primário estrutural	Hiato do produto	Saldo primário estrutural
2015	-2,2	2,5	-1,8	2,3	-2,1	2,5
2016	-1,0	2,3	-0,8	2,2	-1,0	2,4
2017	1,2	2,2	1,2	2,2	0,9	2,4
2018	2,5	2,3	2,4	2,4	2,1	2,6
2019	3,5	1,8	3,5	1,8	3,1	2,0
2020	-5,6	0,8	-6,3	1,1	-6,6	1,3
2021	-3,3	-0,6	-3,3	1,1	-3,4	1,2
2022	-0,2	-0,8	0,3	0,3	1,3	1,1

Fontes: AMECO e cálculos da UTAO.

## 5 Execução orçamental em Contabilidade Pública

**244. Este capítulo analisa a execução orçamental de 2022 apresentada na Conta Geral do Estado na ótica da Contabilidade Pública.** Começa por colocar em contexto intertemporal os resultados alcançados em 2022, mostrando na Secção 5.1 o que vem sucedendo desde 2014 e se realizou até ao encerramento de contas de 2022 no respeitante às trajetórias de receita e despesa efetivas e de saldo global. A Secção 5.2 compara os resultados alcançados em 2022 com o ano anterior para o conjunto das Administrações Públicas (AP) e para cada subsector e analisa a evolução anual por grandes rubricas de classificação económica. A Secção 5.3 compara a execução orçamental de 2022 (CGE/2022) com os objetivos definidos no Orçamento do Estado para 2022 (OE/2022), na versão aprovada pela AR. Esta análise tem por base valores expurgados das operações que, pela sua especificidade temporal, prejudicam a comparabilidade homóloga da informação de base veiculada pela CGE/2022, pela CGE/2021 e pelo OE/2022. A Caixa 3, p. 100, explica a natureza e quantifica o efeito orçamental de cada uma dessas operações. Com estes ajustamentos, obtiveram-se valores comparáveis no biénio 2021–2022. Assim, salvo referência expressa em contrário, os agregados orçamentais de 2021 e 2022 no presente capítulo encontram-se ajustados. Não foram feitos ajustamentos referentes aos efeitos das medidas de política destinadas a combater malefícios da pandemia COVID-19 ou a mitigar os efeitos económicos nefastos da inflação elevada. Estes impactos foram analisados com detalhe no Capítulo 3 e sempre que possível enquadra-se os seus efeitos diretos na análise abaixo dos desenvolvimentos orçamentais. Os quadros mais detalhados da execução em 2021 e 2022 figuram no final do capítulo — Tabela 30 e Tabela 31, nas pp. 99 e 100, respetivamente. É deles que provém muita informação numérica discutida nas secções seguintes.

### 5.1 Enquadramento de médio prazo dos resultados orçamentais em 2022

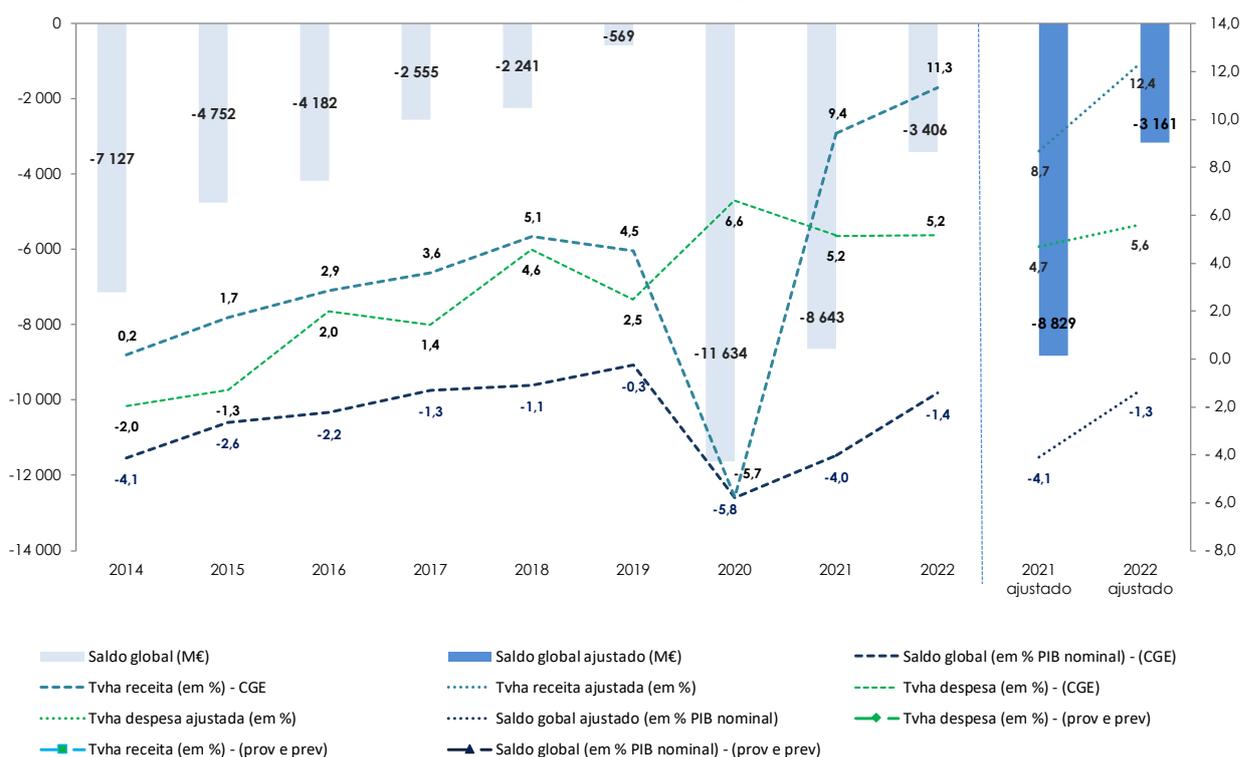
**245. Em 2022, o défice das AP em contabilidade pública foi 3406 M€ (– 1,4% do PIB), uma melhoria de 5237 M€ (2,6 p.p. do PIB) face ao ano anterior. A retoma económica e o aumento do nível de preços impulsionaram a receita fiscal, possibilitando uma recuperação acelerada da posição orçamental.** Em 2022, as AP registaram um défice global (não ajustado) de 3406 M€, que representa – 1,4% do PIB nominal e traduz uma melhoria de 5237 M€ (2,6 p.p. PIB) face a 2021 (Tabela 27 e Gráfico 31). Em termos ajustados, o saldo foi – 3161 M€ (– 1,3% do PIB), evidenciando uma variação homóloga de 5668 M€ (2,8 p.p. PIB). O saldo primário não ajustado foi excedentário (3545 M€; 1,5% do PIB), uma recuperação de 4592 M€ (2,0 p.p. PIB). A melhoria do resultado orçamental beneficiou da retoma da atividade económica (+ 11,4% no PIB a preços correntes) e do aumento generalizado do nível de preços, que impulsionou a receita fiscal (14,3%). No conjunto do ano, o ritmo de crescimento da receita (11,3%) representou mais do dobro da despesa (5,2%), permitindo melhorar o saldo. Os dados numéricos para este parágrafo estão na Tabela 27, na Tabela 31, no Gráfico 31, no Gráfico 33 e no Gráfico 34.

**246. Para a apreciação da CGE, releva perspetivar os desenvolvimentos do ano de 2022 num horizonte de médio prazo.** O Gráfico 31 evidencia as dinâmicas do saldo global e da receita e da despesa efetivas entre 2014 e 2022. O Gráfico 32 ajuda a compreender melhor estes resultados, uma vez que proporciona uma imagem do impacto negativo no saldo global do conjunto das medidas destinadas a mitigar os efeitos da pandemia e da inflação, bem como a executar o PRR, desafios importantes deste último triénio das finanças públicas portuguesas.

**247. A pandemia de COVID-19, que se iniciou em 2020, marcou o início de um novo ciclo nas finanças públicas portuguesas, caracterizado por uma deterioração acentuada do resultado orçamental. Em 2022, a receita fiscal impulsionou a recuperação orçamental, mas a necessidade de mitigar os efeitos da subida dos preços sobre famílias e empresas obrigou a nova intervenção pública, traduzida no pacote inflação. Sem ele, a receita e a despesa efetivas teriam sido bem diferentes, com condições para se atingir um saldo global positivo.** Numa perspetiva não ajustada, o défice orçamental reduziu-se de 7127 M€ em 2014 para 569 M€ em 2019, o que representa uma consolidação orçamental de 6557 M€

(+ 3,9 p.p. do PIB nominal). Ao longo deste período, o crescimento da receita efetiva superou o da despesa efetiva, possibilitando a melhoria do saldo (Gráfico 31). A pandemia de COVID-19, que se iniciou em 2020, marcou o início de um novo ciclo nas finanças públicas: observou-se uma deterioração acentuada da posição orçamental, que resultou do efeito combinado do aumento da despesa em saúde e nas medidas de política de apoio ao emprego e aos rendimentos das famílias, a par da quebra acentuada da receita, provocada pela contração da economia (- 6,5% no PIB a preços correntes). O ano de 2021 foi também atípico, encontrando-se ainda muito influenciado pela pandemia, mas iniciando-se a recuperação da atividade económica (7,1% no PIB a preços correntes), que se refletiu numa melhoria da posição orçamental. Em 2022, a retoma da atividade económica e a inflação impulsionaram a receita fiscal e a melhoria da situação epidemiológica também permitiu a redução do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, possibilitando a recuperação do saldo orçamental. No entanto, as consequências negativas do aumento generalizado de preços sobre famílias e empresas suscitaram a necessidade de nova intervenção pública, traduzida no pacote inflação, com um impacto negativo de cerca de 6,2 mil M€. O saldo encerrou o ano em - 3406 M€ (- 1,4% do PIB). Sem o concurso do pacote inflação, a posição orçamental em 2022 teria sido provavelmente excedentária — Gráfico 31 e Gráfico 32. Note-se que a inflação desencadeou o pacote de medidas com efeito direto negativo no saldo global de 6172 M€, mas também teve um efeito induzido expressivo de sinal contrário no saldo, através da alavancagem da receita — este efeito não é estimável sem um modelo macroeconómico apropriado. A este respeito, o Banco de Portugal estimou que a inflação terá sido responsável por cerca de 30% do crescimento da receita fiscal em 2022, com o maior impacto na receita do IVA.<sup>37</sup>

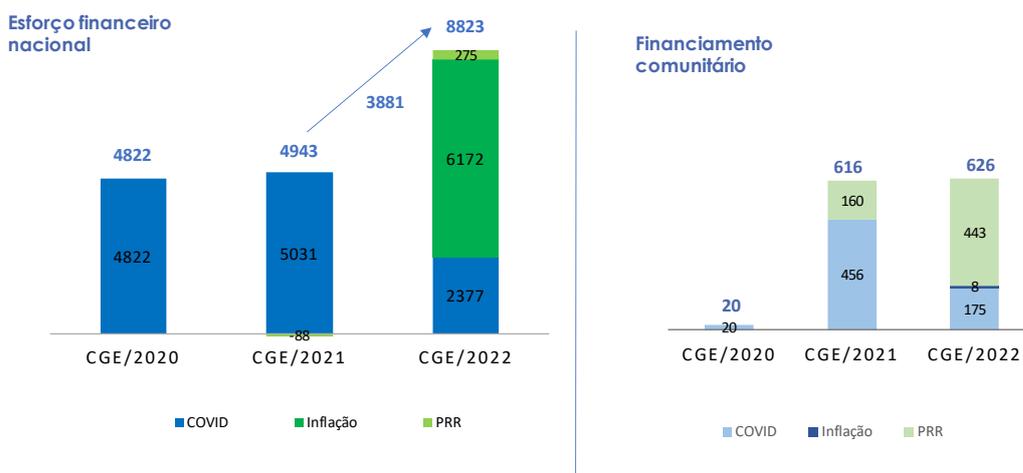
**Gráfico 31 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2022**  
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2014 a 2022, DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores não estão ajustados, exceto indicação em contrário. A série temporal 2014–2021, no painel da esquerda, apresenta os dados (não ajustados) da CGE. Apenas foi ajustada a informação para o biénio 2021–22, no painel da direita, em análise aprofundada nesta publicação.

<sup>37</sup> “Caixa 5 – O efeito direto do aumento da inflação sobre a receita fiscal e contributiva”, in [Boletim Económico, Junho de 2023, Banco de Portugal](#).

**Gráfico 32 – Esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, inflação e PRR: efeito no saldo global (não ajustado) das Administrações Públicas no período 2020–2022**  
(em milhões de euros)



Fontes: CGE/2020 a 2022, MF, AT, IGFSS, Tabela 2, Tabela 11, Tabela 16. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) As barras no gráfico medem o impacto (negativo) no saldo global, líquido de cofinanciamento comunitário, do conjunto de medidas que integram os pacotes COVID-19, inflação e PRR.

**Tabela 27 – Saldo global das Administrações Públicas em 2021 e 2022**  
(em milhões de euros)

	CGE/2021		OE/2022		CGE/2022		Variação CGE 2021-2022		Desvio OE/2022	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	p.p. PIB	M€	%PIB
<b>Saldo global</b>	-8 643	-4,0	-5 192	-2,2	-3 406	-1,4	5 237	2,6	1 785	0,7
<b>Ajustamentos</b>	-186	-0,1	-154	-0,1	245	0,1	431	0,2	399	0,2
<b>Saldo global ajustado</b>	-8 829	-4,1	-5 346	-2,2	-3 161	-1,3	5 668	2,8	2 184	0,9
<b>Saldo primário</b>	-1 047	-0,5	-3 874	-1,6	3 545	1,5	4 592	2,0	7 419	3,1
<b>Saldo primário ajustado</b>	-1 233	-0,6	1 934	0,8	3 790	1,6	5 023	2,2	1 856	0,8

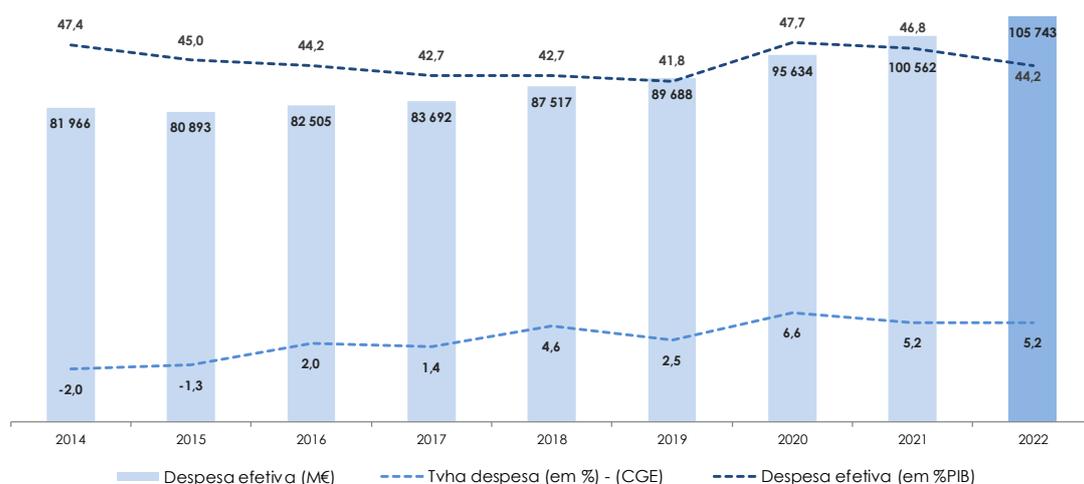
Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2021 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2021, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (ii) A informação relativa à CGE/2022 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2022, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iii) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2022 (OE/2022). (iv) Os valores ajustados excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3.

**Gráfico 33 – Evolução da receita efetiva não ajustada, 2014–2022**  
(em milhões de euros e percentagem do PIB nominal)



Fontes: CGE/2014 a 2022, Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

**Gráfico 34 – Evolução da despesa efetiva não ajustada, 2014–2022**  
(em milhões de euros e percentagem do PIB nominal)



Fontes: CGE/2014 a 2022, Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

## 5.2 Do ano de 2021 ao ano de 2022

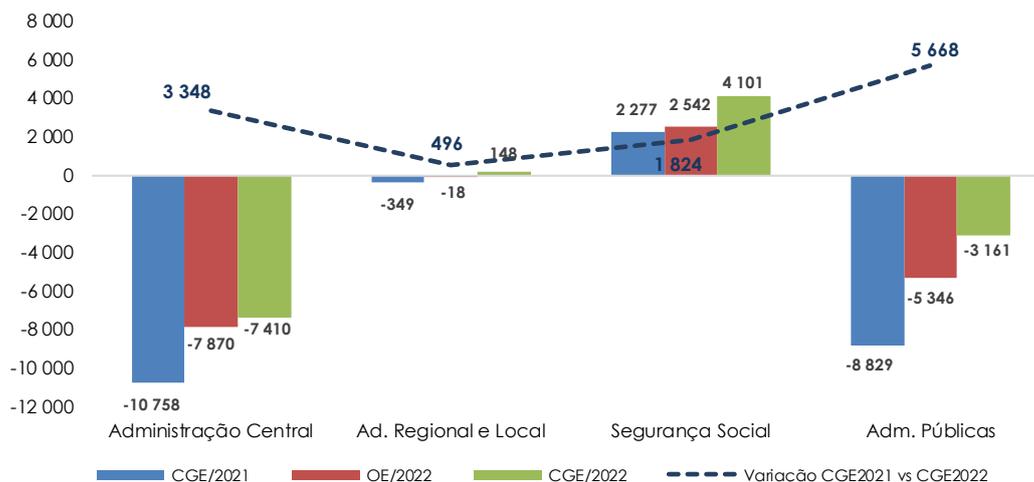
**248. O saldo global apresentou das AP melhorou 5668 M€ em 2022, sentido de variação comum à generalidade dos subsectores, com ênfase na recuperação do Estado (4213 M€). Apenas os SFA agravaram a sua posição orçamental (- 865 M€).** Numa abordagem por subsectores, o saldo global ajustado (- 3161 M€) teve origem nos défices de Estado (- 5804 M€) e Serviços e Fundos Autónomos (- 1605 M€), atenuados pelos excedentes da Segurança Social (4101 M€) e das Administrações Subnacionais (148 M€) — Tabela 28, Tabela 31 e Gráfico 35. Recorde-se que se assistiu desde 2020 a uma deterioração do saldo do subsector Estado, uma vez que suportou uma fatia muito significativa dos encargos com as medidas de política COVID-19 em 2020 e 2021 e com as medidas de mitigação da inflação em 2022. No entanto, regista também a receita fiscal, com um incremento significativo neste ano (14,3%) — Tabela 30.

**Tabela 28 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2021 e 2022, por subsector**  
(em milhões de euros)

	2021		2022		Variação	
	CGE	OE	CGE	CGE/2022 face CGE/2021	CGE/2022 face OE/2022	
<b>Administração Central e Segurança Social</b>	<b>-8 480</b>	<b>-5 327</b>	<b>-3 309</b>	<b>5 172</b>	<b>2 019</b>	
Estado	-10 017	-6 865	-5 804	4 213	1 060	
Serviços e Fundos Autónomos	-740	-1 005	-1 605	-865	-600	
Segurança Social	2 277	2 542	4 101	1 824	1 559	
Administração Local e Regional	-349	-18	148	496	166	
<b>Administrações Públicas</b>	<b>-8 829</b>	<b>-5 346</b>	<b>-3 161</b>	<b>5 668</b>	<b>2 184</b>	

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2021 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2021, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (iii) A informação relativa à CGE/2022 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2022, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iii) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2022 (OE/2022). (iv) Os valores ajustados excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3.

**Gráfico 35 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2021–2022**  
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório CGE/2021 e 2022 e cálculos da UTAO.

**249. A melhoria homóloga de 5668 M€ no saldo orçamental ajustado no conjunto do ano de 2022 teve origem num crescimento muito acentuado da receita fiscal (7357 M€) e das restantes componentes (5845 M€), a par da diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 (2654 M€). Esta conjunção de efeitos permitiu melhorar significativamente o saldo e suportar o impacto negativo das medidas de política destinadas à mitigação dos efeitos da inflação (- 6172 M€).** A imagem de carrossel no Gráfico 36 ajuda a perceber o que se passou. Considerando os contributos das medidas de política destinadas a mitigar os efeitos da pandemia e da inflação, bem como os das medidas executadas no âmbito do PRR, a evolução do saldo pode ser resumida da seguinte forma:

- A melhoria da situação epidemiológica permitiu a diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, com um impacto positivo de 2654 M€ no saldo global — Tabela 2;
- O conjunto de medidas de política destinadas a mitigar os efeitos dos choques inflacionistas agravou o saldo em 6172 M€, resultando do efeito combinado da diminuição da receita (2667 M€) e do aumento da despesa (3505 M€) — Tabela 11;
- A implementação do PRR não teve impacto na variação do saldo. A despesa ascendeu a 717 M€, mas foi inteiramente financiada pelo instrumento *NextGenerationEU*, pelo que o contributo líquido do PRR para a variação homóloga do saldo global ajustado foi nulo — despesa na Tabela 16;<sup>38</sup>
- A receita fiscal aumentou 7357 M€, assente na recuperação do IRC (2166 M€) e no aumento da cobrança de IVA (3561 M€) e IRS (1253 M€).<sup>39</sup> Esta evolução é explicada pelo dinamismo acrescido da atividade económica no ano de 2022, pela inflação e pelo efeito de base de 2021, um ano atípico: em termos homólogos, sentiram-se ainda muitas restrições à atividade económica, determinadas administrativamente para contenção da crise de saúde pública, que provocaram a quebra de receita fiscal e contributiva, a par de medidas de política que alteraram o ritmo de cobrança intra-anual destes réditos — por exemplo, a limitação de pagamentos por conta de IRC e a flexibilização no acerto das liquidações deste imposto em 2021. Esta medida originou um acerto a favor do Estado na entrega e no pagamento das declarações anuais deste imposto, em maio de 2022 e, por outro lado, apenas neste ano os pagamentos por conta de IRC recuperaram o seu ritmo intra-anual pré-pandemia. Deve notar-se que as medidas de política do pacote inflação diminuíram a receita fiscal em 2672 M€, repartindo-se entre a diminuição temporária de impostos (ISP), o apoio extraordinário às famílias

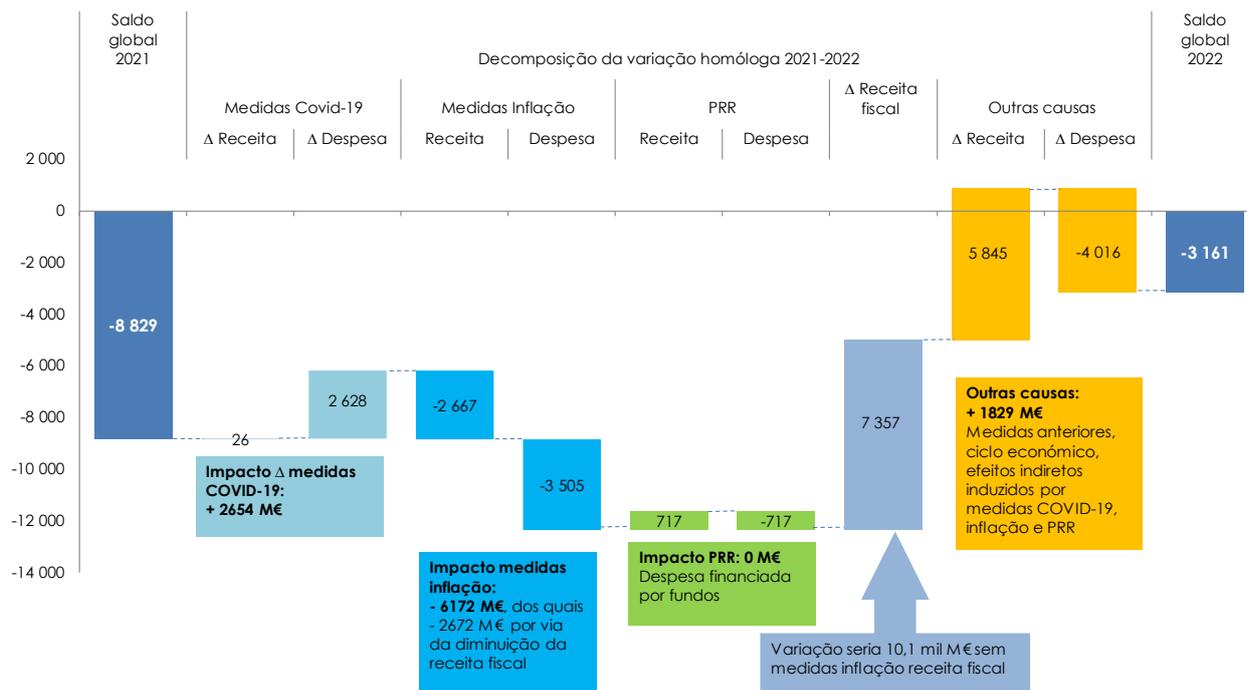
<sup>38</sup> Para efeitos de análise da conta das AP é aplicado ao PRR um ajustamento que assegura a neutralidade dos fundos comunitários. Está detalhado na Caixa 3. Nas medidas que são financiadas inteiramente por fundos comunitários, este ajustamento consiste em igualar a receita à despesa, para assegurar que os resultados orçamentais não são influenciados pelo diferente ritmo de cobrança de receita e realização de despesa, eliminando o efeito de intermediação financeira. Sem este ajustamento, a receita cobrada para o PRR valeu 443 M€ e a despesa 717 M€, com um efeito de - 275 M€ sobre o saldo global (Tabela 16).

<sup>39</sup> Quadros 3.13 e 3.14 da CGE/2022.

processado via reembolsos de IRS e o diferimento de receita fiscal (IVA), listados na Tabela 13. Sem este efeito, o aumento da receita fiscal teria sido de 10 029 M€.

- No seu conjunto, a tipologia “Outras causas” da variação no saldo explicam 1829 M€ de melhoria. O aumento da receita (5845 M€) que não encontra explicação nos fatores analisados nos pontos acima deve-se, sobretudo, ao crescimento da receita de contribuições sociais (2252 M€) e das outras receitas correntes (1001 M€). É globalmente superior ao incremento da despesa (4016 M€), permitindo a melhoria do saldo. Adicionalmente, lembre-se que a evolução dos agregados orçamentais resulta de uma multiplicidade de fatores: da inflação, efeitos direto, indireto e induzido das medidas de política acima tratadas e das outras medidas de política no terreno, passando pelos estabilizadores automáticos.

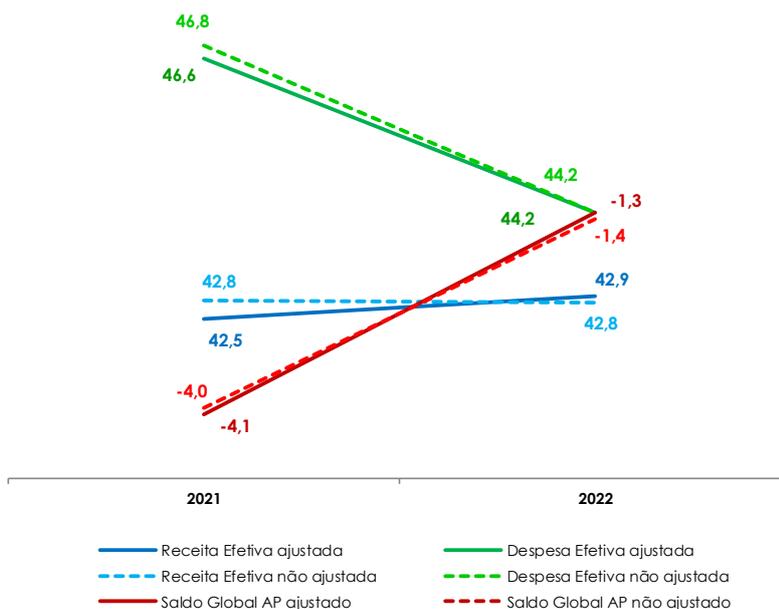
**Gráfico 36 – Passagem do saldo global (ajustado) de 2021 ao de 2022**  
(em milhões de euros)



Fontes: CGE/2022, Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO.

**250. Em 2022, a receita cresceu a um ritmo superior ao da atividade económica, aumentando o seu peso na economia, a par da redução da despesa.** Numa perspetiva ajustada, no conjunto do ano o ritmo de crescimento da receita (12,4%) representou mais do dobro do da despesa (5,6%), permitindo melhorar o saldo global em 2,8 p.p. de PIB (5668 M€). Neste período, o ritmo de crescimento da despesa (5,6%) foi muito inferior ao da atividade económica (11,4% a preços correntes para o conjunto do ano), possibilitando uma redução do peso da despesa pública no total da economia em 2,4 p.p., para 44,2%. Em sentido inverso, o peso da receita aumentou 0,4 p.p., representando 42,9% do PIB no final de 2022 — Gráfico 37.

**Gráfico 37 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2021 e 2022**  
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**251. A receita efetiva das AP em 2021 cresceu 12,4%, destacando-se a evolução favorável de todas as rubricas, particularmente a receita fiscal, que representou 62,5% da variação anual. Nos impostos, destaca-se a recuperação do IRC.** Em 2022, a cobrança de receita efetiva ultrapassou os cinco dígitos em M€ pela primeira vez, fixando-se em 102 582 M. Cresceu 11 278 M€ acima do alcançado no período homólogo, uma variação relativa de 12,4% (Tabela 30). Destaca-se a evolução muito favorável da receita fiscal, com um crescimento nominal de 7357 M€ (14,3%), explicando 65,2% da variação total da receita, com o contributo destacado da tributação direta (4,3 p.p.), mas também indireta (3,7 p.p.). A receita fiscal foi impulsionado pela recuperação do IRC (2166 M€; +43,9%) e pelo aumento da cobrança do IVA (3561 M€; + 20,1%) e do IRS (1253 M€; 8,6%), que, em conjunto, representaram 95,0% do incremento desta categoria e 61,8% do crescimento total da receita. As restantes componentes continuaram a contribuir favoravelmente para a expansão dos réditos, sobretudo as contribuições sociais (2,5 p.p.), mas também as "Outras receitas correntes" (1,1 p.p.) e a receita de capital (0,5 p.p.) — Tabela 30 e Gráfico 38. As "Outras receitas correntes" e as receitas de capital incluem as transferências da União Europeia no contexto do instrumento *NextGenerationEU*. Estas totalizaram 448 M€ na componente corrente, dos quais 266 M€ destinados à implementação do PRR, 174 M€ destinados ao cofinanciamento das medidas COVID-19 (sobretudo, o programa Ativar) e 8 M€ às medidas de mitigação dos malefícios da inflação. Na componente capital, foram reconhecidos 451 M€ na execução do PRR — Tabela 5, Tabela 13 e Tabela 16.

**252. O efeito conjunto dos pacotes inflação e COVID-19 reduziu a receita em 2452 M€, concentrando o seu impacto na receita fiscal, sobretudo impostos indiretos. Sem esta intervenção, a receita fiscal teria crescido 19,5%, situando-se 5,2 p.p. acima do observado.** O efeito conjunto dos dois pacotes, resumido na Tabela 29, reduziu a receita em 2641 M€, resultando do efeito combinado das medidas da inflação, que penalizaram a cobrança (- 2667 M€, na Tabela 11), amortecido muito ligeiramente pela variação positiva na receita devida às medidas da pandemia (+ 26 M€, na Tabela 2). Aquela perda de receita representou - 23,4% do acréscimo de 11 278 M€ na receita efetiva total ajustada das AP. Uma vez que se tratou de uma intervenção com o objetivo de mitigar os efeitos da subida generalizada dos preços, as medidas consistiram maioritariamente no alívio fiscal de impostos indiretos (- 2059 M€, na Tabela 11), destacando-se a redução temporária de ISP (- 1508 M€, na Tabela 13) e a flexibilização dos pagamentos do IVA (- 509 M€, na Tabela 13). A quebra dos impostos diretos (- 613 M€, na Tabela 11 e na Tabela 13) refletiu o apoio extraordinário às famílias e seus dependentes que sejam titulares de rendimentos, operacionalizadas como reembolsos de IRS. Sem o conjunto destas intervenções, a receita fiscal teria crescido 19,5% e a receita total 15,3%. O impacto das medidas de política COVID-19 e inflação está abordado com maior detalhe no Capítulo 3 deste relatório.

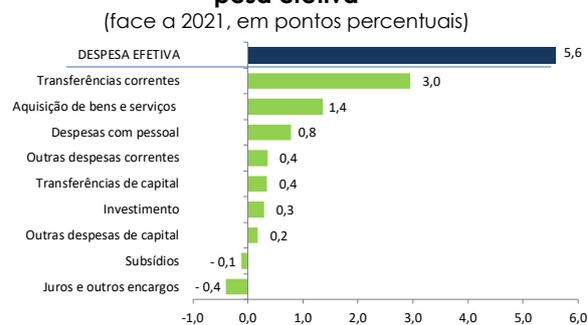
**253. A despesa efetiva cresceu 5,6% (5611 M€), representando as transferências correntes mais de metade deste incremento (52,7%), traduzindo os encargos acrescidos com as medidas do pacote inflação, executados no último trimestre do ano.** Em 2022, a despesa efetiva (ajustada) das AP ascendeu a 105 743 M€, um incremento nominal de 5611 M€ (5,6%). O aumento global da despesa concentrou-se nas rubricas de transferências correntes (+2957 M€, contributo de 3,0 p.p. para a variação anual), aquisição de bens e serviços (1361 M€; 1,4 p.p.) e despesas com o pessoal (779 M€; 0,8 p.p.). Em sentido oposto, menção para as poupanças com juros (-397 M€) e subsídios (-121 M€) — tudo no Gráfico 39 e na Tabela 30. 2022 foi o primeiro ano completo de implementação do PRR português (que assumiu uma execução residual em 2021). A despesa efetiva consolidada do PRR executada pelas AP em 2022 ascendeu a 717 M€, tendo concentrado o seu impacto na rubrica de investimento (339 M€), transferências correntes (172 M€), transferências de capital (112 M€) e subsídios (55 M€). Este tema encontra-se abordado com maior detalhe na Secção 3.3 deste relatório.

**254. O efeito conjunto dos pacotes inflação e COVID-19 acresceu 877 M€ à despesa, representando cerca de 15,6% do crescimento da despesa efetiva das AP em 2022. Assumiu maior expressão nas transferências correntes, com um peso de 60,7% do incremento anual.** O efeito conjunto dos dois pacotes onerou a despesa em 877 M€, resultando do efeito combinado do acréscimo de encargos com a mitigação dos malefícios da inflação (+3505 M€, na Tabela 11) e da redução do combate à pandemia (-2628 M€, na Tabela 2), encontrando-se o seu impacto resumido na Tabela 29. No seu conjunto, explicaram 15,6% do crescimento da despesa efetiva das AP em 2022. O seu impacto concentrou-se nas transferências correntes (+1796 M€), com um peso de 60,7%, refletindo, sobretudo, as medidas do pacote inflação anunciadas no último trimestre do ano, com destaque para apoio extraordinário ao gás (1000 M€), transferência adicional para o SEN para redução de tarifas (500 M€), complemento excepcional de pensão (987 M€) e apoio a famílias carenciadas (368 M€). O impacto das medidas de política COVID-19 e inflação está abordado com maior detalhe no Capítulo 3 deste relatório.

**Gráfico 38 – Contributos para a variação da receita efetiva**



**Gráfico 39 – Contributos para a variação da despesa efetiva**



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados na nota (ix) da Tabela 30.

**Tabela 29 – Impacto direto do conjunto das medidas de política dos pacotes inflação e COVID-19 no período 2020–2022**  
(em milhões de euros)

				VH	
	2020	2021	2022	2020- 2021	2021- 2022
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(1)	(5)=(3)-(2)
<b>Receita efetiva</b>	<b>-1538</b>	<b>189</b>	<b>-2452</b>	<b>1727</b>	<b>-2641</b>
Impostos diretos	-704	-32	-579	672	-547
Impostos indiretos	-148	21	-2 085	169	-2106
Contribuições sociais	-702	-255	-11	447	244
Outras receitas correntes	16	455	223	438	-232
<b>Despesa efetiva</b>	<b>3284</b>	<b>5220</b>	<b>6097</b>	<b>1936</b>	<b>877</b>
Despesas com pessoal	234	628	299	394	-329
Aquisição de bens e serviços	636	1 249	969	612	-279
Transferências correntes	1840	2 131	3 927	291	1796
Subsídios	361	814	487	452	-326
Outras despesas correntes	20	24	11	4	-13
Investimento	139	225	13	87	-212
Transferências capital	54	149	391	95	241
<b>Impacto no saldo global</b>	<b>-4 822</b>	<b>-5 031</b>	<b>-8 549</b>	<b>-209</b>	<b>-3 518</b>

Fontes: Tabela 2 e Tabela 11. Cálculos da UTAO.

### 5.3 Comparação com o OE/2022: desvios face aos referenciais anuais

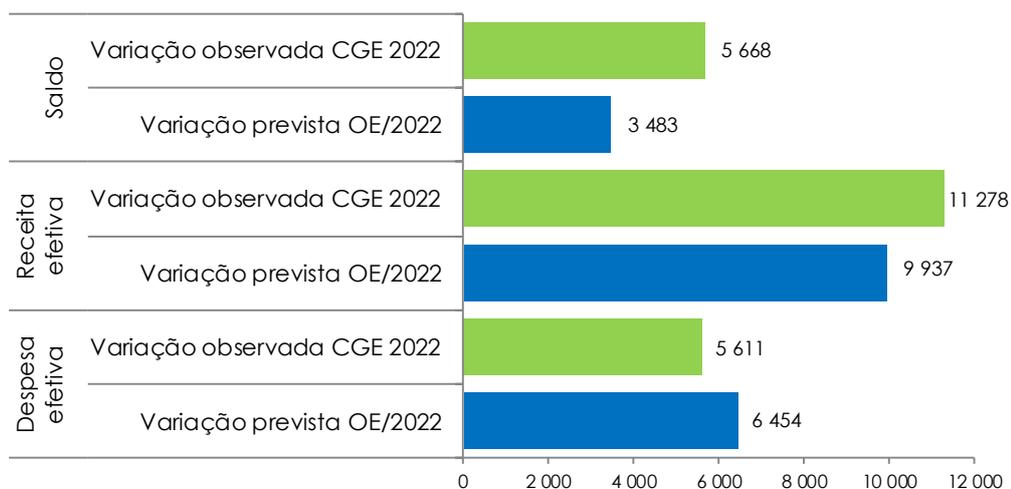
**255. No ano de 2022 o resultado orçamental foi significativamente melhor do que o objetivo do OE/2022, resultando do efeito combinado da cobrança de receita ser superior ao previsto e a despesa inferior ao autorizado.** O OE/2022 estabeleceu um objetivo de – 5346 M€, tendo subjacente um aumento na receita (+9937 M€; 10,9%) e na despesa (+6454 M€; 6,4%). O resultado alcançado na execução (– 3161 M€) foi superior ao previsto, com um desvio favorável de 2184 M€. Este tem origem num nível de cobrança de receita superior ao previsto (+1341 M€), combinado com um nível de despesa inferior ao autorizado (843 M€)— Gráfico 40, Gráfico 41 e Tabela 30:

- Todas as componentes da receita fiscal e contributiva superaram o objetivo do OE/2022 (em 5140 M€ no total). A cobrança foi impulsionada pelo crescimento económico e pela inflação, que incrementa as bases macroeconómicas da receita fiscal;
- O ritmo de crescimento da despesa (5,6%) foi inferior ao do referencial (6,4%), com os maiores desvios no investimento (2460 M€), “Outras despesas correntes” (775 M€) e transferências de capital (457 M€). A subexecução total do investimento público (2460 M€) constitui um padrão histórico da execução orçamental anual e neste ano é apenas parcialmente explicada pelo atraso na implementação do PRR (cerca de 888 M€, na Tabela 17).<sup>40</sup> Em sentido oposto, as despesas com pessoal (209 M€), aquisição de bens e serviços (307 M€) e transferências correntes (3250 M€) excederam a previsão. O desvio na despesa de transferências correntes é explicado pelos encargos do pacote inflação registados nesta classificação (3327 M€, na Tabela 11) e reflete as medidas anunciadas no último trimestre do ano, que não se encontravam incluídas no cenário orçamental do OE/2022, sendo as principais: apoio extraordinário ao gás (1000 M€), transferência adicional para o SEN para redução de tarifas (500 M€), complemento excecional de pensão (987 M€) e apoio a famílias carenciadas (368 M€) — encontram-se listadas na Tabela 13.

<sup>40</sup> O desvio apurado no investimento do PRR consiste na diferença entre a previsão inicial e a execução na classificação económica respetiva, na conta consolidada entre a Administração Central e a Segurança Social.

**Gráfico 40 – Variações anuais nos agregados saldo, receita e despesa ajustados: execução CGE/2022 e OE/2022**

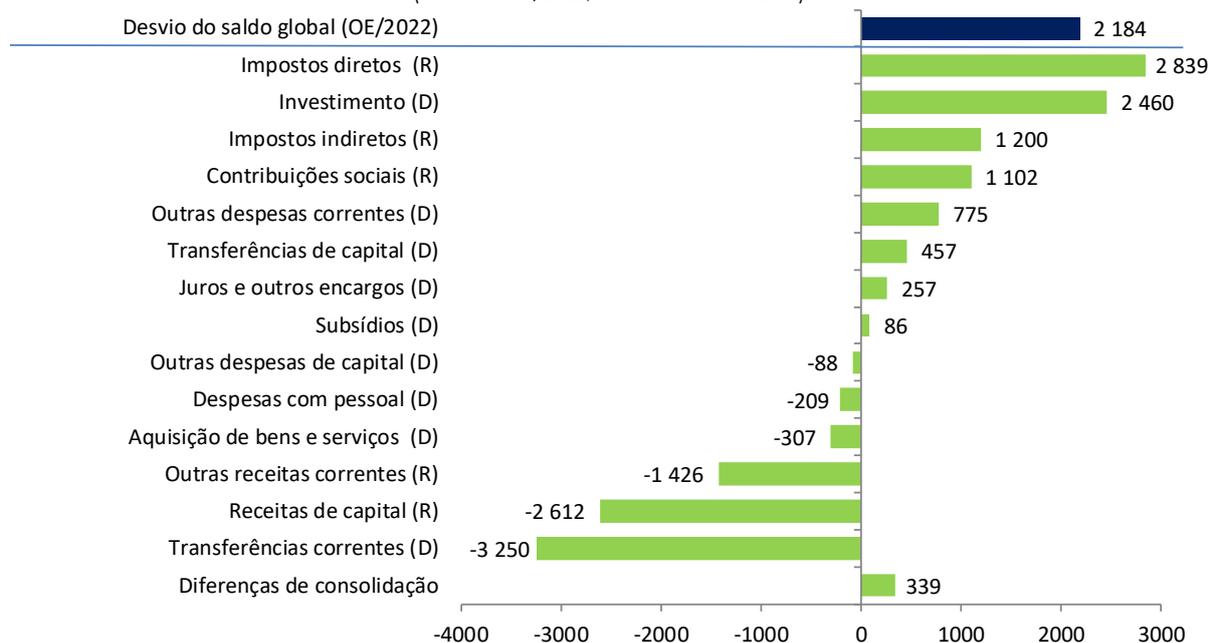
(face à CGE/2021, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Todos os números neste gráfico provêm da Tabela 30 e da Tabela 31. (ii) Cada barra com a abreviatura "CGE/2022" na coluna à esquerda refere-se a um agregado orçamental e exprime a diferença em M€ entre o valor executado em 2022 e o valor executado em 2021. (iii) No caso das barras com a abreviatura "OE/2022", o comprimento mede a diferença em M€ entre o valor previsto no OE aprovado pela AR para 2022 e o valor executado em 2021. (iv). Em todas as barras, o valor executado em 2021 é o que consta da CGE/2021.

**Gráfico 41 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2022**

(face ao OE/2022, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O saldo global situou-se 2184 M€ acima do previsto no OE/2022. (ii) O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a cobrança excedeu a (ficou abaixo da) previsão do orçamento inicial. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou abaixo da (excedeu a) dotação inscrita no orçamento inicial. (iii) A soma dos desvios nas rubricas de receita e despesa não coincide com o desvio total (do saldo global, no valor de 2184 M€ devido ao contributo da reafectação da dotação provisional (564 M€).

**Tabela 30 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados**  
(em milhões de euros)

	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	2021		OE/2022		VH OE/2022		Grau execução	Desvio
	2021	2022	M€	%		2021	OE/2022	M€	%	Contributo p.p.			
RECEITA CORRENTE	89 161	99 986	10 825	12,1	11,9	89 161	96 032	6 871	7,7	7,5	104,1	-3 954	
Impostos diretos	23 916	27 884	3 968	16,6	4,3	23 916	25 046	1 129	4,7	1,2	111,3	-2 839	
Impostos indiretos	27 516	30 905	3 389	12,3	3,7	27 516	29 706	2 190	8,0	2,4	104,0	-1 200	
Contribuições sociais	24 206	26 463	2 258	9,3	2,5	24 206	25 361	1 156	4,8	1,3	104,3	-1 102	
Outras receitas correntes	13 484	14 484	1 001	7,4	1,1	13 484	15 911	2 427	18,0	2,7	91,0	1 426	
Diferenças de consolidação	40	249		0,0	0,0	40	9						
DESPESA CORRENTE	92 348	97 101	4 753	5,1	4,7	92 348	95 190	2 841	3,1	2,8	102,0	-1 911	
Consumo público	39 095	41 591	2 496	6,4	2,5	39 095	41 850	2 755	7,0	2,8	99,4	259	
Despesas com pessoal	23 503	24 282	779	3,3	0,8	23 503	24 074	570	2,4	0,6	100,9	-209	
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	15 592	17 309	1 717	11,0	1,7	15 592	17 776	2 184	14,0	2,2	97,4	467	
Aquisição de bens e serviços	14 825	16 186	1 361	9,2	1,4	14 825	15 878	1 054	7,1	1,1	101,9	-307	
Outras despesas correntes	767	1 123	356	46,4	0,4	767	1 898	1 130	147,3	1,1	59,2	775	
Subsídios	2 150	2 029	-121	-5,6	-0,1	2 150	2 114	-36	-1,7	0,0	96,0	86	
Juros e outros encargos	6 951	6 554	-397	-5,7	-0,4	6 951	6 812	-139	-2,0	-0,1	96,2	257	
Transferências correntes	43 907	46 863	2 957	6,7	3,0	43 907	43 613	-294	-0,7	-0,3	107,5	-3 250	
Dotação provisional	474	564				474	564						
Diferenças de consolidação	245	63				245	237						
SALDO CORRENTE	-3 187	2 885	6 072			-3 187	843	4 030				-2 042	
RECEITAS DE CAPITAL	2 142	2 596	454	21,2	0,5	2 142	5 208	3 066	143,1	3,4	49,8	2 612	
Diferenças de consolidação	8	0				8	9						
DESPESAS DE CAPITAL	7 784	8 642	858	11,0	0,9	7 784	11 397	3 612	46,4	3,6	75,8	2 754	
Investimento	6 350	6 646	296	4,7	0,3	6 350	9 106	2 756	43,4	2,8	73,0	2 460	
Transferências de capital	1 221	1 574	353	28,9	0,4	1 221	2 031	810	66,3	0,8	77,5	457	
Outras despesas de capital	161	345	184	114,0	0,2	161	257	96	59,5	0,1	134,2	-88	
Diferenças de consolidação	52	77				52	3						
RECEITA EFETIVA	91 304	102 582	11 278	12,4	12,4	91 304	101 241	9 937	10,9	10,9	101,3	-1 341	
DESPESA EFETIVA	100 133	105 743	5 611	5,6	5,6	100 133	106 586	6 454	6,4	6,4	99,2	843	
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-8 829</b>	<b>-3 161</b>	<b>5 668</b>			<b>-8 829</b>	<b>-5 346</b>	<b>3 483</b>				<b>-2 184</b>	
<i>Por memória:</i>													
Receita fiscal	51 432	58 789	7 357	14,3	8,1	51 432	54 751	3 319	6,5	3,6	107,4	-4 038	
Contribuições Sociais	24 206	26 463	2 258	9,3	2,5	24 206	25 361	1 156	4,8	1,3	104,3	-1 102	
Despesa corrente primária	85 397	90 547	5 149	6,0	5,1	85 397	88 378	2 981	3,5	3,0	102,5	-2 169	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos UTAO | Notas: (i) os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre unidades institucionais das Administrações Públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços entre entidades do programa orçamental Saúde. (ii) A informação relativa à CGE/2021 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2021, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (iii) A informação relativa à CGE/2022 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2022, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iv) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2022 (OE/2022). (v) O referencial anual 2022 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (564 M€), bem como o montante da reserva orçamental. (vi) A taxa de crescimento implícita no OE/2022 foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2021. (vii) Os valores encontram-se ajustados dos impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados no Caixa 3. (viii) A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta da DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver [Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014](#)). (ix) As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva. Note-se que esta incluiu o valor das diferenças de consolidação; porém, no numerador das colunas em causa, são excluídas as linhas "diferenças de consolidação". Assim, a soma em coluna pode não igualar a variação percentual da receita (despesa) efetiva.

**Tabela 31 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2021		2022					Var. 2021/2022		Tx. Cresc. OE 2022 inicial (%)	
	Execução	% PIB	OE 2022	% PIB	Execução	% PIB	Grau de execução (%)	Desvios de execução	Variação homóloga		Tvha (%)
<b>Administrações Públicas</b>											
Receita efetiva	91 918	42,8	101 395	42,4	102 337	42,8	100,9	942	10 419	11,3	10,3
Despesa efetiva	100 562	46,8	106 586	44,6	105 743	44,2	99,2	-843	5 182	5,2	6,0
Saldo global	-8 643	-4,0	-5 192	-2,2	-3 406	-1,4	:	1 785	5 237	:	:
Receita efetiva ajustada	91 304	42,5	101 241	42,3	102 582	42,9	101,3	1 341	11 278	12,4	10,9
Despesa efetiva ajustada	100 133	46,6	106 586	44,6	105 743	44,2	99,2	-843	5 611	5,6	6,4
Saldo global ajustado	-8 829	-4,1	-5 346	-2,2	-3 161	-1,3	:	2 184	5 668	:	:
<b>Administração Central e Segurança Social</b>											
Receita efetiva	84 171	39,2	93 342	39,0	93 931	39,3	100,6	589	9 760	11,6	10,9
Despesa efetiva	92 466	43,1	98 516	41,2	97 485	40,7	99,0	-1 031	5 019	5,4	6,5
Saldo global	-8 294	-3,9	-5 174	-2,2	-3 554	-1,5	:	1 620	4 741	:	:
Receita efetiva ajustada	83 556	38,9	93 188	39,0	94 176	39,4	101,1	988	10 620	12,7	11,5
Despesa efetiva ajustada	92 037	42,9	98 516	41,2	97 485	40,7	99,0	-1 031	5 448	5,9	7,0
Saldo global ajustado	-8 480	-3,9	-5 327	-2,2	-3 309	-1,4	:	2 019	5 172	:	:
<b>Estado</b>											
Receita efetiva	50 074	23,3	53 718	22,5	57 111	23,9	106,3	3 394	7 037	14,1	7,3
Despesa efetiva	59 545	27,7	60 577	25,3	62 893	26,3	103,8	2 315	3 347	5,6	1,7
Saldo global	-9 471	-4,4	-6 860	-2,9	-5 781	-2,4	:	1 079	3 690	:	:
Receita efetiva ajustada	49 528	23,1	53 713	22,5	57 088	23,9	106,3	3 375	7 560	15,3	8,4
Despesa efetiva ajustada	59 545	27,7	60 577	25,3	62 893	26,3	103,8	2 315	3 347	5,6	1,7
Saldo global ajustado	-10 017	-4,7	-6 865	-2,9	-5 804	-2,4	:	1 060	4 213	:	:
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>											
Receita efetiva	36 037	16,8	40 409	16,9	39 371	16,5	97,4	-1 038	3 333	9,3	12,1
Despesa efetiva	37 189	17,3	41 319	17,3	41 211	17,2	99,7	-107	4 023	10,8	11,1
Saldo global	-1 151	-0,5	-910	-0,4	-1 840	-0,8	:	-931	-689	:	:
Receita efetiva ajustada	36 019	16,8	40 314	16,9	39 606	16,6	98,2	-708	3 587	10,0	11,9
Despesa efetiva ajustada	36 760	17,1	41 319	17,3	41 211	17,2	99,7	-107	4 452	12,1	12,4
Saldo global ajustado	-740	-0,3	-1 005	-0,4	-1 605	-0,7	:	-600	-865	:	:
<b>Segurança Social</b>											
Receita efetiva	33 567	15,6	33 609	14,0	35 527	14,9	105,7	1 919	1 961	5,8	0,1
Despesa efetiva	31 238	14,5	31 013	13,0	31 459	13,1	101,4	447	221	0,7	-0,7
Saldo global	2 328	1,1	2 596	1,1	4 068,0	1,7	:	1 472	1 740	:	:
Receita efetiva ajustada	33 516	15,6	33 555	14,0	35 561	14,9	106,0	2 006	2 045	6,1	0,1
Despesa efetiva ajustada	31 238	14,5	31 013	13,0	31 459	13,1	101,4	447	221	0,7	-0,7
Saldo global ajustado	2 277	1,1	2 542	1,1	4 101	1,7	:	1 559	1 824	:	:
<b>Administração Local e Regional</b>											
Receita efetiva	12 891	6,0	13 697	5,7	13 982	5,8	102,1	286	1 091	8,5	6,2
Despesa efetiva	13 240	6,2	13 715	5,7	13 835	5,8	100,9	120	595	4,5	3,6
Saldo global	-349	-0,2	-18	0,0	148	0,1	:	166	496	:	:
Receita efetiva ajustada	12 891	6,0	13 697	5,7	13 982	5,8	102,1	286	1 091	8,5	6,2
Despesa efetiva ajustada	13 240	6,2	13 715	5,7	13 835	5,8	100,9	120	595	4,5	3,6
Saldo global ajustado	-349	-0,2	-18	0,0	148	0,1	:	166	496	:	:

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2021 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2021, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (iii) A informação relativa à CGE/2022 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2022, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iii) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2022 (OE/2022). (iv) A taxa de crescimento implícita no OE/2022 foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2022. (v) Os valores ajustados (assinalados a sombreado) excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3.

### Caixa 3 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas no biénio 2021–2022, em Contabilidade Pública

Os dados da execução orçamental com origem na Síntese da DGO e em documentos de outras entidades oficiais, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise nos capítulos anteriores, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas (AP). Como tal, incluem o resultado de operações que, pela sua especificidade temporal, não existirem em períodos homólogos ou neles tiveram um perfil infra-anual diferente. Nas suas análises que comparam desempenhos entre anos consecutivos, a UTAO privilegia a identificação das operações de receita ou despesa com natureza duradoura na posição orçamental intertemporal. Por isso, costuma expurgar dos dados primários recebidos da DGO e de outras fontes (execução e referenciais anuais) os fatores que, pela sua efemeridade, prejudicam a comparabilidade entre anos adjacentes.

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2021 ou 2022, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade no biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A capacidade da UTAO para identi-

car estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas..

Em 2020, surgiu a pandemia de COVID-19, o que originou impactos orçamentais muito significativos em 2020 e 2021, e também em 2022, quer diretos quer indiretos quer induzidos, e tanto na receita como na despesa. Largas dezenas de medidas de política estão ou estiveram no terreno e é muito pesado entrar na conta de cada subsector e expurgar os valores orçamentados e os valores executados. Acresce que o MF está a mudar a fonte de financiamento de algumas medidas. Por exemplo, a medida "universalização da escola digital" começou em 2020 para dotar alunos e professores com computadores pessoais para as atividade letivas continuarem em regime remoto. Em 2022, a medida subsiste, porventura com outros propósitos já não decorrentes da pandemia, e passou a ser financiada por fundos europeus no âmbito do PRR. Há também medidas que, apesar de apelidadas "COVID-19" pelo MF, não resistem a um escrutínio elementar sobre a sua natureza. É o caso da "compensação às empresas pelo aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida". Foi decidida para suavizar a resistência das empresas aos aumentos substanciais do salário mínimo nos últimos anos, pelo que a UTAO não pode concordar com a sua classificação como medida COVID-19. Por todas estas razões, decidiu não atribuir às medidas mitigadoras dos malefícios da pandemia na saúde e na economia o estatuto de operação sem efeito na posição orçamental intertemporal das AP. Acresce que a evidência está a mostrar que haverá, pelo menos, três exercícios económicos completos com medidas COVID-19 genuínas e de expressão material relevante. Assim, a UTAO não irá introduzir ajustamentos nas contas das AP divulgadas pelo MF (e pelo IGFSS no caso da conta da SS) por causa das medidas de política COVID-19. O mesmo raciocínio leva-a a adotar semelhante decisão para as medidas de política do pacote "inflação" e as medidas de política executadas via PRR. Dito isto, vale a pena sublinhar que os leitores não ficam desprovidos do conhecimento sobre o impacto direto de cada uma destas medidas nos saldos e nas rubricas de classificação económica da receita e da despesa do conjunto das AP e, quando relevante e disponível, dos subsectores. Há um capítulo inteiro a elas dedicado (Capítulo 3) e referências avulsas sempre que julgado apropriado pelos autores ao longo dos demais capítulos.

Segue-se a explicação de cada um dos fatores de ajustamento às contas das AP divulgadas pelas fontes primárias que a UTAO utilizou neste capítulo para comparar números do exercício de 2022 com os do exercício de 2021.

**(1) Eliminação da receita proveniente de restituições do orçamento da União Europeia a Portugal.** As restituições da União Europeia constituem devoluções das contribuições efetuadas pelos Estados-Membros, decorrentes de orçamentos rectificativos europeus anteriores.

**(2) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários.** Determinadas entidades das AP são intermediárias financeiras entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertence ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus (política de coesão), a entrada dos mesmos no sector das AP com destino a outros sectores da economia tem de coincidir com o valor das saídas, i.e., o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das AP num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus destinados a outros sectores observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado na Tabela 32. Teoricamente, deveria efetuar a mesma operação na conta dos demais subsectores públicos. Por isso, o ajustamento realizado na conta da Segurança Social é refletido pela UTAO na conta consolidada das AP, sendo inscrito um lançamento fictício na rubrica "outras receitas correntes" com valor igual ao simétrico do saldo observado de fundos europeus no subsector da Segurança Social. A terminar, explica-se que os valores de fundos entrados e saídos no subsector são os constantes da coleção mensal "Execução Orçamental" publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P..

**(3) Eliminação das despesas do Fundo de Resolução relativas às transferências de capital para o Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente** em 2021.

**(4) Eliminação do desfasamento temporal no registo contabilístico de uma renda de edifício (2021-2022).** Esta renda foi escriturada na despesa de 2021 pelo Ministério da Defesa e na receita de 2022 pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf). O ajustamento consistiu em retirar esta receita a 2022, o que afeta o saldo global.

**(5) Leilão de licenciamento da 5.ª Geração de comunicações móveis (5G).** Exclusão da receita recebida em 2021 no montante de 410 M€ e de 18 M€ em 2022. Esta receita tem um carácter pontual e não repetível, afetando a comparabilidade homóloga da rubrica onde foi registada (taxas, multas e outras penalidades).

**(6) a (9) Reconhecimento da receita PRR nos SFA e na Segurança Social.** O Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho e a Circular n.º 1400 da DGO densificaram o tratamento estatístico a dar às operações executadas via PRR. Estipularam que todas as operações devem ser relevadas como orçamentais (mesmo as inteiramente financiadas por fundos comunitários e cujos beneficiários finais sejam sectores institucionais externos às Administrações Públicas). Em consequência, atendendo ao volume expressivo do PRR, é de esperar que a concretização destas orientações administrativas traga para dentro das contas das AP montantes substanciais adicionais de receita efetiva e despesa efetiva. Em 2022, o OE previu cobrar (gastar) 3,35 mil M€ (3,26 mil M€) nos subsectores da Administração Central e da Segurança Social, em contabilidade pública. A execução apurada pela UTAO no encerramento de contas de 2022 (717 M€ de despesa efetiva, na Tabela 16) é muito inferior a este objetivo.

É certo que no fecho de contas do PRR após 2026 o saldo entre a receita comunitária executada e a despesa executada com financiamento comunitário será nulo (em fluxos de caixa). Mas também é certo que os fundos comunitários irão entrar na conta das AP a um ritmo diferente daquele a que a despesa com direito a esse financiamento será executada, pelo que, no final de cada mês, só por mero acaso é que o impacto no saldo global será nulo. Acresce uma outra circunstância a motivar os ajustamentos da UTAO à receita do PRR proveniente da UE: a receita recebida que não for executada em despesa terá de ser devolvida à UE no final do prazo, o que contribui para justificar a introdução do princípio da neutralidade dos fundos comunitários na contabilização financeira das medidas do PRR. Assim, cumprindo o espírito dos ajustamentos em contabilidade pública explicado no topo desta caixa, a UTAO decidiu introduzir um ajustamento nas receitas corrente e de capital dos subsectores Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e Segurança Social (SS). A UTAO só dispõe de acesso às bases de dados de execução de receita e despesa destes subsectores, pelo que gostaria, mas não consegue realizar o mesmo tratamento para o Estado, a Administração Regional e a Administração Local. No entanto, os fluxos executados por aqueles dois subsectores constituirão a vasta maioria da massa financeira executada no PRR. O ajustamento consiste então em alterar os registos daquelas receitas presente na fonte primária (Síntese mensal da DGO) por forma a, na conta ajustada pela UTAO, só se registar a receita comunitária no mês em que for registada na base de dados da DGO despesa executada com direito a financiamento europeu integral. Se não houver despesa PRR com financiamento nacional, os ajustamentos nas linhas (6) a (9) da Tabela 32 farão com que a receita ajustada seja, por construção, igual à despesa ajustada na conta consolidada entre SFA e SS presente nesta coleção de relatórios. Porém, chama-se a atenção para o facto de o PRR prever que uma parte (pequena) da despesa seja financiada com recursos nacionais. Assim, a partir do momento em que este tipo de despesa seja executado, já o impacto ajustado no saldo global deixará de ser nulo.

**(10) Ajustamento da alteração contabilística da despesa relativa ao Fundo para a Sustentabilidade Sistemática do Sector Energético (FSSSE)** para a redução da dívida tarifária do sistema elétrico nacional, devido à extinção do FSSSE por fusão no Fundo Ambiental (Decreto-Lei n.º 114/2021, de 15 setembro). Em 2022, a despesa foi classificada como despesa corrente do Fundo Ambiental, enquanto em 2021 a despesa foi classificada como transferência de capital paga pelo Fundo para a Sustentabilidade Sistemática do Sector Energético.

A Tabela 32 apresenta a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para tornar comparáveis no biénio 2021–2022 os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes das entidades oficiais que os produzem.

**Tabela 32 – Ajustamentos à conta das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsector	Âmbito	Janeiro-dezembro		Referenciais anuais	
				2021	2022	2021	OE/2022
<b>Saldo global não ajustado</b>				<b>-8 643</b>	<b>-3 406</b>	<b>-8 643</b>	<b>-5 192</b>
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(1)	Estado	Receita	-8	0	-8	0
Transferências FSE	(2)	Seg. Social	Receita/Despesa	19	-7	19	-54
Transferências do Fundo de Resolução para o Novo Banco	(3)	SFA	Despesa	429	0	429	0
Princípio da onerosidade: renda respeitante a anos anteriores, registada pela DGTF em 2021	(4)	Estado	Receita	-128	-5	-128	-5
Leilão de licenciamento da 5.ª Geração de comunicações móveis (5G)	(5)	Estado	Receita	-410	-18	-410	0
Ajustamento receita PRR (corrente)	(6)	SFA	Receita	-3	-26	-3	-650
Ajustamento receita PRR (capital)	(7)	SFA	Receita	-15	261	-15	554
Ajustamento receita PRR (corrente)	(8)	Seg. Social	Receita	-76	25	-76	-37
Ajustamento receita PRR (capital)	(9)	Seg. Social	Receita	5	15	5	37
Reclassificação da transferência para a redução da dívida tarifária do sector energético nacional (transferência capital)	(10)	SFA	Despesa	134	0	134	0
Reclassificação da transferência para a redução da dívida tarifária do sector energético nacional (transferência corrente)	(10)	SFA	Despesa	-134	0	-134	0
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>				<b>-186</b>	<b>245</b>	<b>-186</b>	<b>-154</b>
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>-8 829</b>	<b>-3 161</b>	<b>-8 829</b>	<b>-5 346</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos com um valor negativo (positivo) na receita diminuem (melhoram) o saldo global das AP. Na despesa, os ajustamentos com um valor positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo global das AP. Logo, as células com valor positivo (negativo) nestas colunas têm efeito positivo (negativo) no saldo global das AP, i.e., melhoram-no (pioram-no). (\*) Operações sem impacto no saldo global das Administrações Públicas por se tratar de transferências que consolidam dentro do perímetro, mas com impacto no nível de receita e/ou despesa de cada um dos subsectores.

## 6 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

**256. O presente capítulo analisa o impacto negativo do OE/2022 na eficácia das entidades das AP — restrições à tomada de decisões pelos gestores públicos sobre recrutamento de trabalhadores e aquisição de serviços.** Esta análise beneficia do trabalho desenvolvido na Secção 5.10 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, o qual reflete aprofundadamente sobre a qualidade do processo legislativo orçamental em Portugal ao longo das últimas três décadas. As restrições de que aqui se falará colocam as entidades públicas a trabalhar no interior do seu espaço de possibilidades de produção, o que significa que oferecem aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade do que a que seria possível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A fonte para esta ineficácia está em determinados artigos da lei orçamental que se repetem acriticamente há mais de uma dezena de anos e que são posteriormente densificados nos decretos-lei de execução orçamental. O período de inflação que se viveu em Portugal contribuiu para degradar a situação no caso das aquisições de serviços, já que, como se explicará adiante, os gestores apenas têm autonomia para decidir desde que a despesa em 2022 seja nominalmente igual à do ano-base em que esta restrição começou a vigorar — 2015. Refira-se que no decorrer do processo legislativo orçamental na AR (primavera de 2022) chegaram à COF, para apreciação, pareceres que criticam a manutenção destas normas, subscritos pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e pela Associação Nacional de Municípios Portugueses. Já em outubro de 2021 estas entidades haviam manifestado idêntica opinião relativamente a normas similares que constavam da 1.ª POE/2022, a qual veio a ser rejeitada pela Assembleia da República na votação na generalidade, em 27 de outubro de 2021.

### 6.1 O conceito “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa

**257. O Ministério das Finanças dispõe, essencialmente, de dois tipos de instrumentos de política que utiliza como forma de controlar a execução da despesa das Administrações Públicas. A UTAO costuma designá-los como instrumentos convencionais e instrumentos não convencionais.** A sua utilização acarreta incerteza sobre a verdadeira restrição orçamental de cada unidade orgânica do sector a eles sujeita e coloca-as a trabalhar no interior dos respetivos espaços de possibilidades de produção. Gera-se, assim, uma ineficiência na afetação de recursos.

**258. Na classificação da UTAO, integram os instrumentos convencionais as normas que colocam sob decisão discricionária do Ministro das Finanças a autorização para disponibilizar dotações de despesa.** Encontram-se inscritas nas leis do Orçamento do Estado e nos decretos-lei de execução orçamental, para as quais a libertação de dotação para cabimentar despesa depende de decisão discricionária do Ministério das Finanças ao nível político. São elas: a [dotação provisional](#), as [dotações centralizadas no programa orçamental do Ministério das Finanças](#), as [cativações](#) e a [reserva orçamental](#) em cada programa orçamental. A dotação provisional e as cativações têm longa tradição na gestão financeira pública, as demais são mais recentes.

**259. Para além destes instrumentos, há um outro conjunto de normas jurídicas que permitem controlar a execução da despesa de uma forma dita “não convencional”.** Trata-se do conjunto de normas jurídicas, também estas presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental, que visam restringir o aumento da despesa com pessoal e aquisição de serviços, mas que, simultaneamente, retiram competências de gestão corrente, naqueles domínios, aos gestores e decisores das empresas e dos serviços públicos, transferindo-as para vários membros do Governo.

**260. A UTAO tem vindo a designar este segundo conjunto de regras como “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa.** Esta designação obteve inspiração terminológica na política monetária, domínio em que se passou a designar desta forma um conjunto de novas formas de intervenção dos bancos centrais para assegurarem o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos tradicionais ou convencionais (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretores, reservas cambiais e comunicação

institucional). Os instrumentos não convencionais para controlo da despesa pública em pessoal e aquisição de serviços nasceram depois dos referidos no parágrafo 258 acima, razão pela qual se estabeleceu esta analogia terminológica com a política monetária.

## 6.2 As normas problemáticas

**261. Nesta secção, elenca-se o conjunto de normas jurídicas que têm vindo a concretizar os referidos instrumentos não convencionais de controlo da despesa.** Estas normas encontram-se vertidas na legislação orçamental que regula a execução da despesa e têm vindo a ser aprovadas, sucessivamente, ao longo dos anos.

### 6.2.1 Disposições legais vigentes em 2021/2022

**262. A Tabela 33 apresenta o encadeamento cronológico das normas jurídicas que concretizam a utilização dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa, para os anos 2021 e 2022:** Lei do OE/2021 ([Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro de 2020](#)), 2.ª PPL do OE/2022 ([Proposta de Lei n.º 4/XV/1 – Aprova o Orçamento do Estado para 2022](#)), Lei do OE/2022 ([Lei n.º 12/2022, de 27 de junho de 2022](#)) e Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2022 (DLEO/2022) — ([DL n.º 53/2022, de 12 de agosto](#)).

**Tabela 33 – Correspondência de artigos entre as várias normas com incidência orçamental:  
Lei do OE/2020, PPL OE/2021, Lei do OE/2021 e DLEO/2019**

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	Lei do OE/2021	2.ª PPL OE/2022	Lei do OE/2022	DLEO/2022
“Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial”	59.º	44.º	45.º	141.º e 142.º
“Encargos com contratos de aquisição de serviços”	69.º	54.º	57.º	48.º
“Estudos, pareceres, projetos e consultoria”	71.º	56.º	59.º	49.º 50.º
“Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença”	72.º	57.º	60.º	–

Fontes: UTAO, baseada na consulta e na comparação entre os diplomas legais identificados na tabela.

**263. Em 2022 manteve-se em vigor o conjunto de restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os subsectores das Administrações Públicas e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos.** As normas concretas que a UTAO classifica como instrumentos não convencionais de controlo da despesa encontram-se tipificadas na Tabela 33 acima.

**264. A contratação de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial foi regulada no artigo 45.º da LOE/2022, encontrando-se, na sua generalidade, dependente de parecer favorável do membro do Governo de que depende o serviço ou organismo em causa e de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de Finanças e Administração Pública.** Esta norma remeteu para o Decreto-Lei de Execução Orçamental as condições em que as pessoas coletivas públicas e as empresas do sector público empresarial puderam recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo.<sup>41</sup> A referida remissão para o DLEO/2022 (*vide* art. 141.º) fez depender a contratação destes trabalhadores, entre outros requisitos, de decisão favorável do membro do Governo de que dependia o serviço ou organismo que pretendia efetuar o recrutamento bem como de autorização dos membros do Governo

<sup>41</sup> Encontram-se excecionados os membros dos órgãos estatutários e os trabalhadores de instituições de crédito, integradas no SEE e qualificadas como entidades supervisionadas significativas, incluindo as suas participadas que se encontrem em relação de controlo ou de domínio e que integrem o SEE, e ainda as sociedades financeiras integradas no SEE.

responsáveis pelas áreas de finanças e administração pública. Foram nulas as contratações de trabalhadores que violaram estes preceitos. Esta norma foi aprovada sem quaisquer alterações face à 2.ª PPL OE/2022.

**265. A autonomia dos órgãos de gestão de empresas do sector público empresarial para decidir a substituição de trabalhadores continuou em 2022 a estar fortemente condicionada.** O art. 142.º do DLEO/2022 impôs esta limitação. Havendo cessação de relações jurídicas de emprego sem termo por causas não imputáveis à empresa (por exemplo, aposentação, doença, mudança de emprego), o órgão de gestão só tem autonomia para substituir os trabalhadores que saírem por outros para a mesmas funções e com contratos de trabalho sem termo se o salário a pagar aos novos corresponder à primeira posição remuneratória das carreiras respetivas e a despesa anualizada com cada trabalhador novo for inferior à despesa anualizada com o trabalhador substituído. Restrições adicionais podem ser encontradas no texto da norma. Em 2022, esta norma não se aplicou às empresas do Sistema Nacional de Saúde (basicamente, os hospitais).

**266. Os encargos com contratos de aquisição de serviços foram igualmente condicionados na Lei Orçamental de 2022, de forma idêntica ao que havia ocorrido no exercício orçamental de 2021.** O artigo 57.º da Lei do OE/2022 mantém em vigor, em 2022, o artigo 64.º da Lei do OE/2020, procedendo apenas às alterações necessárias à sua aplicação em 2022. Como regra, estabeleceu que, em 2022, os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços não pudessem ultrapassar os encargos globais pagos em 2019, mesmo que o orçamento aprovado pela Assembleia da República tivesse, em 2022, uma dotação superior ao montante pago em 2019. Também contém regra ao nível de cada contrato: os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2022, se viessem a renovar ou celebrar com objeto idêntico ao contrato vigente em 2019 também não puderam ultrapassar o montante pago em 2019. Como se mostrará na Subsecção 6.2.2, esta regra vem sendo aplicada recursivamente até à execução de 2015, pelo que a despesa a cabimentar em 2022 esteve limitada à despesa paga em 2015. Ademais, a celebração de novo contrato em 2022 com objeto diferente de contrato vigente em 2019 careceu de autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial.<sup>42</sup> Por fim, esta norma contemplou uma cláusula discricionária, permitindo que, em situações excecionais e após aprovação do membro do Governo responsável pela área sectorial, o membro do Governo responsável pela área das Finanças pudesse autorizar a dispensa dos preceitos acima referidos.<sup>43</sup> A não verificação destes preceitos implicou a nulidade dos atos administrativos praticados. Esta norma foi aprovada sem alterações substantivas face à PPL OE/2022.

**267. A aquisição de serviços cujo objeto sejam estudos, pareceres, projetos e consultoria também se encontrou restringida em 2022.** A aquisição ao sector privado de serviços cujo objeto fosse estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria (ou outros trabalhos especializados), incluindo a renovação de contratos em vigor, esteve restringida a situações excecionais devidamente fundamentadas e que não pudessem ser realizadas através dos recursos próprios da entidade contratante, dependendo sempre de autorização do membro do Governo da área sectorial. Nos casos em que estiveram em causa a aquisição de serviços no domínio das tecnologias de informação, os pedidos de autorização às tutelas também tiveram de ser acompanhados de pareceres dados pelo Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.). Nos casos em que esteve em causa a aquisição de serviços jurídicos, foi necessário obter um parecer prévio do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP). Estas obrigações acresceram às demais consultas obrigatórias previstas na lei.<sup>44</sup> A não verificação destes preceitos implicou a nulidade dos atos administrativos praticados. Esta norma foi aprovada sem alterações substantivas face à PPL OE/2022.

**268. Por fim, a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços na modalidade de tarefa ou avença esteve dependente de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis**

<sup>42</sup> O artigo 57.º da LOE/2022 remete para o artigo 64.º da LOE/2020, que limita aos valores pagos em 2019.

<sup>43</sup> O artigo 64.º da Lei do OE/2020 define algumas exceções às quais acrescem outras introduzidas pelo artigo 57.º da Lei do OE/2022, nomeadamente no âmbito da execução do Portugal 2030, do Programa de Estabilização Económica e Social, da Lei de Programação Militar e da Lei das Infraestruturas Militares.

<sup>44</sup> O artigo 59.º da Lei do OE/2022 define algumas exceções, incluindo despesa relacionada com a execução da Lei de Programação Militar e da Lei das Infraestruturas Militares.

**pelos áreas das Finanças e da Administração Pública.** Apesar de o artigo 60.º da Lei do OE/2022 definir algumas exceções, tratou-se de uma regra que abrangia muitas decisões de gestão corrente, prejudicando a eficácia e a eficiência dos serviços públicos, como se clarificará na Secção 6.3. A não verificação destes preceitos implicava a nulidade dos atos administrativos praticados. Esta norma foi aprovada sem quaisquer alterações face à PPL OE/2022.

## 6.2.2 A longa recorrência dos instrumentos não convencionais

**269. A utilização dos referidos instrumentos não convencionais remonta a 2011 e vem sendo repetida anualmente sem alterações significativas.** Estas normas jurídicas têm vindo a ser inseridas nos diplomas orçamentais ao longo dos anos, sendo adaptadas em alguns aspetos para conferir maior discricionariedade na sua aplicação. No essencial, nada tem mudado em cada um destes instrumentos. Deve sublinhar-se que a substância das restrições prosseguiu até à atualidade, estando inscritas na LOE/2023 em vigor. Os parágrafos seguintes evidenciam a evolução até hoje.

**270. Num primeiro patamar, as limitações impostas à aquisição de serviços são um instrumento utilizado há largos anos, e desde 2016 é aplicado de forma encadeada impondo tetos nominais anuais que se revelam cada vez mais restritivos:**

- Entre 2011 e 2015, as Leis do OE impuseram reduções transversais à despesa efetuada com contratos de aquisição de serviços (que se renovassem ou fossem celebrados com idêntico objeto ou contraparte de contrato vigente no ano anterior) em termos análogos à redução remuneratória anual então aplicada aos trabalhadores das AP. Mais ainda, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, independentemente da natureza da contraparte, dependia de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das Finanças, designadamente quanto aos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença e quando o objeto consistia na prestação de serviços de consultoria técnica;
- Desde a LOE/2016, passaram a ser impostos tetos nominais que limitam a despesa global em aquisição de serviços, bem como a de cada um dos contratos, de forma anual e encadeada, em que os valores a pagar no ano  $t$  não podem ultrapassar os pagos no ano  $t-1$ :

$$\text{Valor a Pagar}_t \leq \text{Valor Pago}_{t-1} \quad \Leftarrow 2015 \leq t \leq 2022$$

- A implicação prática desta recursividade é o teto em 2022 (2021, 2020, 2019,... até 2016) para a cabimentação ser a despesa paga em 2015, sem qualquer correção monetária. A LOE/2023 introduziu um fator de correção monetária de 2%, face à despesa paga no ano anterior (ou seja, a de 2015 por causa da recursividade da regra), ainda assim claramente abaixo da inflação acumulada desde 2015;
- Em linha com a disposição vigente em anos anteriores, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, independentemente da natureza da contraparte, depende de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das Finanças, designadamente quanto aos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença e quando o objeto consiste na prestação de serviços de consultoria técnica. Portanto, para os gestores públicos, a regra tem sido: não celebrar nem renovar contratos. Se precisarem mesmo de o fazer, têm que desencadear processo burocrático e político para concretizar essa exceção. A ultrapassagem destas restrições só é possível com autorização política da área de tutela e da área das Finanças.

**271. Exibem-se neste parágrafo as disposições que prosseguiram em 2022 a regra de tabelar a despesa nominal em aquisições de serviços acima explicada.** As restrições impostas à aquisição de serviços têm vindo a tornar-se mais restritivas desde 2016, uma vez que replicam uma regra nominal aplicada em cadeia anual. Os limites nominais anuais não têm acompanhado a evolução nominal dos preços nem as inovações na tecnologia de produção dos serviços. Com efeito, este condicionamento tem vindo a ser aplicado à globalidade dos encargos de cada entidade com contratos de aquisição de serviços, mas também a contratos individuais. A título de exemplo, a aplicação do art. 57.º da Lei do OE/2022 (efetuando as necessárias alterações, uma vez que remete para o artigo 64.º da Lei do OE/2020) determinou o seguinte:

[Excerto do artigo 64.º da Lei do OE/2020, mantido em vigor em vigor em 2022,  
com as alterações introduzidas pelo art.º 57.º da LOE/2022]

1 — Os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços, com exceção dos contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEFE, ou financiados por transferências de outras entidades da Administração Pública com origem em fundos europeus, não podem ultrapassar os encargos globais pagos em 2019.

2 — Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em **2022**, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2019 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2019.

3 — A celebração de um novo contrato de aquisição de serviços com objeto diferente de contrato vigente em 2019 carece de autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, com possibilidade de delegação, devendo o pedido ser acompanhado de indicação, por parte do dirigente máximo do serviço com competência para contratar, da compensação a efetuar para efeitos do cumprimento do disposto no n.º 1.

4 — Em situações excecionais, prévia e devidamente fundamentadas pelo dirigente máximo do serviço com competência para contratar, e após aprovação do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, o membro do Governo responsável pela área das Finanças pode autorizar a dispensa do disposto nos números anteriores.

**272. Desde 2011, está dependente de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pela tutela sectorial e pelas áreas das Finanças e da Administração Pública a celebração de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença ou em que o objeto seja consultoria técnica, estudos, pareceres e projetos.** A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, designadamente no que diz respeito a contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença e contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica, encontra-se dependente de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pela tutela sectorial e pelas áreas das Finanças e da Administração Pública desde a lei que aprovou o OE para 2011 (art. 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 30 de dezembro). A regra é: os gestores não têm autonomia para celebrar estes contratos. A exceção é possível mediante decisão casuística de membros do Governo precedida de processo administrativo. Mais uma vez, trata-se de uma forma de ingerência do Governo em atos de gestão corrente das unidades orgânicas das Administrações Públicas e do sector empresarial. A partir de 2017, esta restrição foi ainda alargada à aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres e projetos.

**273. Um segundo campo de atuação dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa prende-se com as limitações impostas à contratação (e remuneração) de recursos humanos, normalmente só ultrapassáveis com autorização política de três membros do Governo (tutela, Finanças e Administração Pública). Estas limitações têm vindo a condicionar de sobremaneira tanto a administração direta e indireta do Estado, como as demais pessoas coletivas de direito público e as empresas públicas.** Desde o período de emergência financeira, têm vindo a ser aplicadas regras de controlo sobre os recursos humanos que servem o sector público. Presentemente, as maiores limitações à gestão de recursos humanos no sector público são as seguintes:

- **Proibição de celebrar contratos com novos trabalhadores por tempo indeterminado e a termo.** Só com autorização do membro do Governo de que depende o serviço e dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, precedida de processo administrativo, é possível superar, caso a caso, esta proibição; identificaram-se restrições à contratação de pessoal desde, pelo menos, 2010 (cf. art. 18.º da LOE/2010);
- **Proibição da celebração de acordos de cedência de interesse público por entidades abrangidas pela Lei do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) com trabalhador de entidade excluída do âmbito de aplicação objetiva da mesma lei.** Esta é a regra, mais uma que limita a esfera de autonomia das equipas de gestão no sector público. Tal como as demais, esta regra admite exceções, mas exige a intervenção de três membros do Governo em decisões casuísticas: tutela, Administração Pública e Finanças. Esta restrição existe desde 2012;
- **Proibição de substituir trabalhadores no Sector Público Empresarial (SPE) por trabalhadores experientes.** A autonomia das equipas de gestão só lhes permite efetuar estas substituições se o trabalhador a entrar for posicionado no escalão remuneratório inicial da respetiva carreira. Na prática, não é comum que um recurso humano com qualidade diferenciada e experiência aceite tal salário. É também exigido que o custo anualizado do novo trabalhador seja igual ou

inferior ao custo anualizado do trabalhador substituído. A derrogação deste duplo constrangimento só é possível com a tripla autorização governativa referida no *item* anterior;

- **Proibição de substituir trabalhadores no SPE que acarrete aumento no número total de trabalhadores da empresa (quadro de pessoal) ou aumento nos gastos totais com pessoal face ao ano anterior.** Tal como nos casos anteriores, a regra pode ser afastada casuisticamente mediante intromissão do Governo na gestão da instituição pública, precedida de processo administrativo: a autorização do execacionamento encontra-se a cargo da tutela e dos membros do Governo das áreas da Administração Pública e das Finanças.

**274. O Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2022 manteve um conjunto de restrições à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial.** A substituição de trabalhadores no SPE encontra-se especialmente limitada desde 2019. O DLEO/2019, que se manteve em vigor até 2021, introduziu duas restrições quanto à substituição de trabalhadores que tivessem cessado o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora. Nestes casos, o trabalhador a contratar teria de ser obrigatoriamente posicionado na base da carreira. Mais ainda, desse recrutamento não poderia resultar um aumento dos gastos com o pessoal face ao ano anterior. E era ainda exigível que a entidade tivesse o seu Plano de Atividade e o seu Orçamento aprovados pela tutela e pelas Finanças com autorização expressa para praticar os atos de contratação previstos naqueles documentos de gestão.<sup>45</sup> No seguimento desta norma, que vigorou no período 2019–2021, foi publicado o DLEO/2022, em 12 de agosto, que entrou em vigor no dia seguinte. O DLEO/2022 manteve, em geral, as limitações anteriormente vigentes, estabelecendo (entre outros aspetos) o seguinte:

- A remuneração do trabalhador a contratar tem de corresponder à base da respetiva carreira e categoria profissional;
- O custo anualizado da remuneração do trabalhador a contratar tem de ser igual ou inferior ao custo anualizado do trabalhador substituído.

Para situações excecionais, devidamente justificadas, o DLEO/2022 introduziu a possibilidade de os trabalhadores poderem ser substituídos por um número igual ou superior de trabalhadores, desde que correspondessem a necessidades permanentes, e que o custo anualizado das novas contratações não ultrapassasse o custo anualizado do(s) trabalhador(es) substituído(s). Em todo o caso, o n.º 3 do artigo 142.º do DLEO/2022 impôs que da substituição de trabalhadores não pudesse resultar um aumento da dotação global de trabalhadores na empresa, nem dos gastos com o pessoal face ao ano anterior. Estes são fatores limitativos da flexibilidade introduzida pelo referido n.º 3 do artigo 142.º, quanto ao recrutamento de trabalhadores para substituição de saídas por causas não imputáveis à entidade empregadora.

### 6.3 Efeitos indesejáveis na qualidade dos bens e serviços prestados pelo sector público

**275. O objetivo desta secção é identificar a falta de utilidade dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa e os efeitos nocivos sobre a gestão pública e a qualidade dos serviços prestados pelo sector público.** Alguns instrumentos não convencionais introduzem limites à despesa inferiores aos tetos aprovados pela Assembleia da República. Se a intenção dos instrumentos convencionais é limitar a despesa, então por que é que o proponente dos OE não se limita a fazer isso mesmo nos mapas orçamentais que envia para a AR? Seria muito mais transparente e rigoroso na fixação das restrições orçamentais individuais para cada serviço/organismo. Todos os instrumentos não convencionais limitam a autonomia das equipas de gestão. A inevitabilidade de apelar a exceções a este espartilho exige a intromissão do poder político executivo nos atos de gestão corrente das entidades públicas, verticalizando e centralizando tanto decisões estratégicas como decisões de gestão corrente na vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

**276. Em larga medida, os malefícios económicos da perpetuação dos instrumentos não convencionais são comuns aos das cativações, das dotações centralizadas e das reservas orçamentais.** A comunhão

<sup>45</sup> A ausência de decisão dentro do prazo por parte do membro do Governo responsável pela área das Finanças conferia autorização tácita. Veja-se, a título de exemplo, a alínea b) do número 3 do art. 157.º do DLEO/2019, diploma que também se aplicou em 2020 e 2021.

de defeitos advém da incerteza que uns e outros colocam sobre o conhecimento das verdadeiras restrições orçamentais e dos inúmeros e pesados processos administrativos que todos exigem para conseguir as indispensáveis autorizações políticas para atos de gestão das empresas e dos serviços públicos. Uma vez que este capítulo se ocupa dos instrumentos não convencionais, por serem menos conhecidos, a identificação dos malefícios económicos nos próximos parágrafos assenta no papel dos mesmos.

**277. Os objetivos quantitativos dos instrumentos não convencionais (tal como os dos convencionais) são: i) conter a contratação de trabalhadores para o sector público; e ii) limitar o acréscimo da despesa pública em duas rubricas específicas: pessoal e aquisição de serviços.** As normas jurídicas *supra* referidas têm finalidades quantitativas: conter o crescimento do número de trabalhadores, e travar a progressão da despesa com pessoal e serviços produzidos fora da Administração Pública. Para alcançar este desiderato, o Executivo centraliza os mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e nas áreas da Administração Pública e das Finanças. Contudo, esta é uma forma muito ineficiente de conter o crescimento da despesa efetiva de cada unidade orgânica, uma vez que esse objetivo deveria antes ser assegurado através das dotações inscritas nos mapas orçamentais aprovados pela AR. No entanto, as normas identificadas nas secções anteriores sobrepõem-se às dotações aprovadas pela AR. É como se as ignorassem. Trata-se de uma prática que introduz opacidade. Os mecanismos de exceção, tendo desfecho incerto no tempo e no sentido da decisão política tripartida, tornam a restrição orçamental das tutelas e das suas equipas de gestão incerta até ao fecho de contas, ano após ano. As entidades têm de desviar recursos das suas atividades operacionais para cumprir as exigências burocráticas dos processos administrativos. Também os membros do Governo envolvidos na autorização casuística das exceções e os serviços que os apoiam nos processos sacrificam recursos de finalidades porventura mais valiosas para os aplicar nestas tarefas. Com isto, o País desperdiça capacidade de gestão na generalidade dos serviços e organismos da Administração Pública e nas empresas públicas, bem como qualidade nos bens e serviços deles recebidos. As unidades orgânicas perdem flexibilidade no ajustamento dos recursos disponíveis para produzir os bens e serviços que fornecem. Os próximos parágrafos desenvolvem a explicação dos efeitos nocivos dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública.

**278. Os gestores públicos enfrentam um conjunto de efeitos perversos que estas normas impõem sobre as suas atividades de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência das entidades públicas.** A eficiência ou a eficácia operacional de uma unidade orgânica da AdC ou da Segurança Social pode exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem agravar o limite que tenha sido imposto pelo OE aprovado. Por exemplo, as mudanças exigíveis às organizações, sejam elas públicas ou privadas, podem requerer uma resposta acrescida imposta pela transformação digital ou pela transição energética. A título ilustrativo, estas mudanças poderão exigir novos contratos com o mesmo objeto, mas que envolvam mais encargos, ou gastar mais recursos financeiros no ano  $t$  na rubrica aquisição de serviços do que no ano  $t-1$ . De igual forma, se um gestor pretender aumentar a qualidade de um serviço que vem sendo adquirido de forma contínua, tal não envolve qualquer mudança no objeto da contratação, e, por este motivo, encontra nestas normas um obstáculo à sua ação, condicionando a forma como presta os seus serviços. Por que é que não há de caber na esfera de autonomia da gestão escolher gastar mais com determinada prestação de serviços ou mesmo na globalidade das aquisições de serviços se compensar com poupança noutros encargos para que a restrição orçamental determinada pelo Parlamento seja respeitada? Centrar-se apenas nos custos e ignorar os benefícios não é uma opção inteligente. A quantificação da ineficiência económica na produção pública é difícil de mensurar, mas é inegável a sua existência. As restrições descritas na Secção 6.2 empurram a entidade pública para o interior do espaço delimitado pela sua fronteira de possibilidades de produção. Em última análise, os prejudicados são os utentes dos serviços públicos, as pessoas e as empresas.

**279. A eliminação destas restrições não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pela Assembleia da República, seja a despesa nas rubricas pessoal e aquisição de serviços, seja a despesa total da entidade pública.** Ademais, a rubrica aquisição de serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado do instrumento convencional chamado cativação, imposto pelas sucessivas leis orçamentais e decretos-lei de execução orçamental. Sendo uma rubrica sujeita a cativações e a restrições não convencionais, a gestão das entidades públicas é duplamente obstaculizada.

**280. O entrave à boa gestão das entidades públicas é agravado em determinados tipos de aquisição de serviços: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; e ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença.** Para estas duas rubricas, os respetivos contratos de aquisição de serviços estão sujeitos a cativações convencionais e a restrições específicas que se assemelham a cativações. Em 2022, estas restrições constaram dos artigos 59.º e 60.º, respetivamente, da Lei do OE/2022. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do artigo 59.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Pode compreender-se o princípio de preferência pela execução *in-house* relativamente à contratação externa, sobretudo no caso de atividades recorrentes da entidade pública. Porém, esta preferência atribuída à execução de serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes esbarra nas medidas que restringem o recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência, que permanecem em vigor há vários anos, como se mostrou na Subsecção 6.2.2. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela Assembleia da República e pelas restrições convencionais e não convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for autorizada por três responsáveis políticos: os membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

**281. Em muitos casos, verifica-se uma desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações necessárias e a materialidade da despesa em causa.** Os processos administrativos não são escalados em função do número de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar. Os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos que representam montantes relativamente pequenos, por exemplo, a contratação de um colaborador para substituir um trabalhador indiferenciado que iniciou uma baixa médica ou licença parental, gerando uma desproporcionalidade gritante entre o objetivo a atingir, por um lado, e a carga administrativa exigível e a tempestividade da decisão, por outro.

**282. Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos, com resultado incerto e, não raramente, absorvem recursos afetos à missão das entidades. Sem autorização em tempo útil, as entidades ficam amarradas a tecnologias obsoletas e os cidadãos e as empresas recebem serviços públicos de nível inferior aos que teriam sem estas normas.** A intromissão política para autorizar, casuisticamente, exceções a estes instrumentos não convencionais de racionamento da despesa pública envolve até três membros do Governo e um conjunto de tarefas burocráticas levadas a cabo pela entidade interessada e vários serviços na dependência desses membros do Governo. São eles o ministro com a tutela da entidade que solicita a exceção, o ministro das Finanças e, nos casos de recrutamento, também o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública.<sup>46</sup> Nenhum destes membros do Governo decide sem informações preparadas pelos Serviços que os apoiam — da unidade orgânica que solicita a exceção às entidades coordenadoras dos programas orçamentais, à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, à DGO e, nos casos de serviços jurídicos e informáticos, às entidades com dever de emitir parecer prévio. Muitas vezes, as entidades pedem informações entre si ou a outras, alongando ainda mais os processos administrativos. Com frequência, o exercício económico chega ao fim e o processo de autorização caduca sem que haja decisão política. As restrições legais identificadas apresentam um conjunto de malefícios de natureza microeconómica que se podem sintetizar nos seguintes pontos:<sup>47</sup>

- São um travão à inovação na engenharia de processos dentro do sector público;
- Desincentivam a entrada na Administração Pública e nas empresas públicas de trabalhadores diferenciados, com experiência e conhecimentos que os principiantes não têm;

<sup>46</sup> Estes poderes de autorização podem estar delegados pelos ministros em Secretários de Estado das respetivas áreas governamentais, mas isso nada muda na substância dos processos administrativos.

<sup>47</sup> Têm chegado à UTAO testemunhos escritos concretos dos malefícios abaixo sistematizados.

- Exigem mais recursos humanos na área administrativa, necessariamente à custa da redução de recursos antes afetos às atividades da missão, para responder à carga burocrática dos pedidos de autorização e da monitorização do respeito pelas restrições impostas por estas normas;
- A necessidade de recorrer ao poder político para poder executar o OE aprovado transforma a execução num exercício de negociação intragovernamental permanente e não limitado ao período de preparação da proposta de OE, com o conseqüente desgaste pessoal das pessoas envolvidas — dirigentes e políticos;
- Desmotivam os gestores públicos e as equipas operacionais cujo desempenho é prejudicado por estas restrições;
- Sobrecarregam os membros do Governo e os seus gabinetes com tarefas de baixa prioridade e elevada intensidade, imiscuindo-os na microgestão das empresas e serviços públicos;
- Contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado. As dotações que a Assembleia da República aprova não são a verdadeira restrição orçamental das entidades públicas, e a verdadeira restrição orçamental só se torna conhecida no final do ano, pois depende de um complicado e longo processo de negociação intra e interministerial com intromissão do Governo na gestão corrente das instituições.



## 7 Dívida financeira pública e privada

**283. O presente capítulo apresenta a evolução da dívida pública calculada segundo dois conceitos: a dívida direta do Estado e a dívida de Maastricht.** No caso da dívida direta do subsector Estado, esta é apurada pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), enquanto a dívida pública na ótica de *Maastricht* (dívida de *Maastricht*) tem como autoridade estatística o Banco de Portugal. Estes dois conceitos de dívida pública distinguem-se, essencialmente, no âmbito sectorial e no grau de consolidação que se lhes encontra subjacente. Com efeito: (i) a dívida direta apenas regista a dívida do subsector Estado, enquanto a dívida de *Maastricht* inclui todos os subsectores do sector institucional Administrações Públicas; (ii) a dívida direta não é consolidada do crédito concedido nem do crédito obtido pelo subsector Estado junto dos restantes subsectores, enquanto a dívida de *Maastricht* exclui esses passivos financeiros objeto de consolidação. Contudo, importa referir que nenhum destes dois conceitos de dívida pública inclui as dívidas não-financeiras assumidas pelas Administrações Públicas (AP). Para compensar esta lacuna, a UTAO apresenta tal informação no Capítulo 8, com o objetivo de habilitar os leitores com uma visão mais abrangente do conjunto de obrigações assumidas, financeiras e não-financeiras, pelas AP. O Capítulo 9 completa a cobertura sobre responsabilidades deste sector institucional ao analisar os seus passivos contingentes.

### 7.1 Dívida direta do Estado

**284. A gestão da dívida pública direta do Estado encontra-se regulada pela Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), sendo as operações financeiras realizadas pelo IGCP.** A dívida direta do Estado é, essencialmente, composta por dívida titulada detida por instituições financeiras nacionais (incluindo o Banco de Portugal), dívida a retalho detida pelo sector institucional Famílias, dívida detida por instituições financeiras não residentes e dívida detida pelas instituições internacionais decorrente do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e dos Empréstimos SURE e PRR contratualizados em 2020 e 2021 com a UE — Tabela 34.<sup>48, 49</sup>

**285. Em 2022, verificou-se uma alteração da composição do stock da dívida direta, descendo o peso da dívida titulada de médio e longo prazo e o peso dos Certificados do Tesouro, por contrapartida da subida do peso da dívida titulada de curto prazo e dos Certificados de Aforro. Em termos globais, observou-se uma descida da maturidade média do stock da dívida.** Relativamente à dívida titulada, em 2022 assistiu-se a uma diminuição dos títulos com maturidades de médio e longo prazos, por contrapartida do aumento de dívida titulada de curto prazo. A maturidade média das novas emissões de médio e longo prazos diminuiu em 2022 para 11,3 anos (14,2 anos na novas emissões em 2021). Quanto à dívida detidas pelas famílias, é de referir que a subida dos Certificados de Aforro mais do que compensou a descida de Certificados do Tesouro, sendo esta substituição explicada pelas diferenças entre as taxas de juro dos dois instrumentos. Tendo por referência a informação do relatório anual do IGCP, a maturidade média da dívida direta total em 2022 situou-se em 7,2 anos, descendo face ao ano anterior (7,8 anos em 2018, 7,5 anos em 2019 e 7,4 anos em 2020, e 7,7 anos em 2021). Excluindo os empréstimos obtidos no âmbito do PAEF, a maturidade residual do stock de dívida direta desceu para 6,6 anos no final de 2022 (7,0 anos no final de 2021).

<sup>48</sup> A dívida pública desagrega-se nos seguintes instrumentos: numerário e depósitos, empréstimos, e títulos. Relativamente aos Certificados de Aforro e do Tesouro, estes pertencem à categoria "numerário e depósitos", os quais são um passivo financeiro do IGCP e um ativo para o sector institucional "Famílias", entrando na definição do agregado monetário M3 praticado na área do euro. Com a exceção dos Bilhetes do Tesouro, os valores da Tabela 34 exprimem o valor nominal dos instrumentos emitidos, i.e., o valor que o IGCP terá de reembolsar no dia da maturidade. Os Bilhetes do Tesouro são apresentados com o valor que o IGCP recebeu efetivamente no dia do leilão; este é menor (maior) do que o montante que o IGCP irá reembolsar na maturidade se a taxa de juro implícita do título no momento do leilão for positiva (negativa). Assim, a diferença entre o valor descontado no dia da emissão e o valor nominal a pagar no dia do reembolso corresponde ao juro "pago". Caso se trate de um título com uma taxa de juro negativa pode ser interpretado como um valor "recebido".

<sup>49</sup> De acordo com a definição que consta na Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), a dívida fundada refere-se à dívida contraída num determinado ano que será amortizada integralmente num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

**Tabela 34 – Dívida direta do subsector Estado**

(em milhões de euros e em percentagem)

	Stock em 31 de dezembro (M€)				Peso na dívida direta (%)		Variação anual (%)		Variação anual (M€)	
	2019	2020	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
<b>Titulada</b>	<b>168 032</b>	<b>181 871</b>	<b>188 674</b>	<b>191 477</b>	<b>67,7</b>	<b>66,7</b>	<b>3,7</b>	<b>1,5</b>	<b>6 803</b>	<b>2 803</b>
Curto prazo	22 657	19 433	24 571	29 339	8,8	10,2	26,4	19,4	5 138	4 769
Médio e longo prazo	145 376	162 437	164 103	162 138	58,9	56,5	1,0	-1,2	1 666	-1 966
<b>Não titulada</b>	<b>33 352</b>	<b>33 817</b>	<b>34 425</b>	<b>39 220</b>	<b>12,4</b>	<b>13,7</b>	<b>1,8</b>	<b>13,9</b>	<b>608</b>	<b>4 795</b>
Certificados de Aforro	12 020	12 220	12 469	19 626	4,5	6,8	2,0	57,4	249	7 157
Certificados do Tesouro	17 049	17 562	17 849	15 243	6,4	5,3	1,6	-14,6	287	-2 605
Outra	4 283	4 036	4 108	4 351	1,5	1,5	1,8	5,9	72	243
<b>Empréstimos oficiais</b>	<b>49 628</b>	<b>52 628</b>	<b>55 390</b>	<b>56 322</b>	<b>19,9</b>	<b>19,6</b>	<b>5,2</b>	<b>1,7</b>	<b>2 762</b>	<b>932</b>
Empréstimos SURE (UE)	-	3 000	5 411	6 234	1,9	2,2	80,4	15,2	2 411	823
Empréstimos PRR (UE)	-	-	351	960	0,1	0,3	-	173,6	351	609
Assistência Financeira (PAEF)	49 628	49 628	49 628	49 128	17,8	17,1	0,0	-1,0	0	- 500
<b>Dívida direta total</b>	<b>251 012</b>	<b>268 316</b>	<b>278 490</b>	<b>287 019</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,1</b>	<b>10 173</b>	<b>8 530</b>
<i>Por memória:</i>										
<i>Transaccionável</i>	<i>157 358</i>	<i>173 891</i>	<i>170 570</i>	<i>169 865</i>	<i>61,2</i>	<i>59,2</i>	<i>-1,9</i>	<i>-0,4</i>	<i>-3 320</i>	<i>- 705</i>
<i>Não Transaccionável</i>	<i>93 654</i>	<i>94 426</i>	<i>107 919</i>	<i>117 154</i>	<i>38,8</i>	<i>40,8</i>	<i>14,3</i>	<i>8,6</i>	<i>13 494</i>	<i>9 235</i>
<i>Euro</i>	<i>246 751</i>	<i>264 400</i>	<i>275 506</i>	<i>284 146</i>	<i>98,9</i>	<i>99,0</i>	<i>4,2</i>	<i>3,1</i>	<i>11 106</i>	<i>8 640</i>
<i>Não euro</i>	<i>4 261</i>	<i>3 916</i>	<i>2 984</i>	<i>2 873</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>-23,8</i>	<i>-3,7</i>	<i>- 933</i>	<i>- 111</i>
<i>Contas margem</i>	<i>624</i>	<i>415</i>	<i>540</i>	<i>668</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>30,3</i>	<i>23,7</i>	<i>126</i>	<i>128</i>

Fontes: IGCP e cálculos da UTAO.

**286. Em 2022, três agências de notação financeira melhoraram a classificação atribuída a Portugal: DBRS, Fitch e Standard & Poor's.** A agência DBRS alterou em 28 de agosto a notação de longo prazo de BBB (*high*) para A (*low*), a Standard & Poor's melhorou a classificação de BBB para BBB+ em setembro de 2022 e a Fitch alterou de BBB para BBB+ em outubro de 2022. Adicionalmente, estas três entidades têm uma perspetiva estável sobre a notação de longo prazo. Relativamente à agência de notação Moody's, mantém a notação desde 2021, embora com perspetiva positiva desde 2023. Entretanto, a agência DBRS aumentou a notação atribuída a Portugal em julho de 2023, do nível A (*low*) para o nível A.

**287. Em 2022, o montante que as famílias aplicaram em Certificados de Aforro foi superior ao montante que retiraram de Certificados do Tesouro. Adicionalmente, em 2022 também atingiu a maturidade o stock de Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (ORTV) devido pelo sector institucional Famílias no montante de 3,5 mil M€.** Os Certificados de Aforro têm maturidade mínima de três meses e passaram a ter uma taxa de juro superior à dos Certificados do Tesouro com maturidade mínima de doze meses (Tabela 35). Relativamente aos restantes instrumentos de dívida, merecem destaque os aumentos de stock líquido de Obrigações do Tesouro (+ 2,0 mil M€), Bilhetes do Tesouro (+ 1,3 mil M€) e Certificados Especiais de Dívida Pública (+ 3,3 mil M€). Em 2022, foram contraídos novos empréstimos junto da UE ao abrigo dos instrumentos de política SURE e PRR nos montantes de 823 M€ e 609 M€, respetivamente.

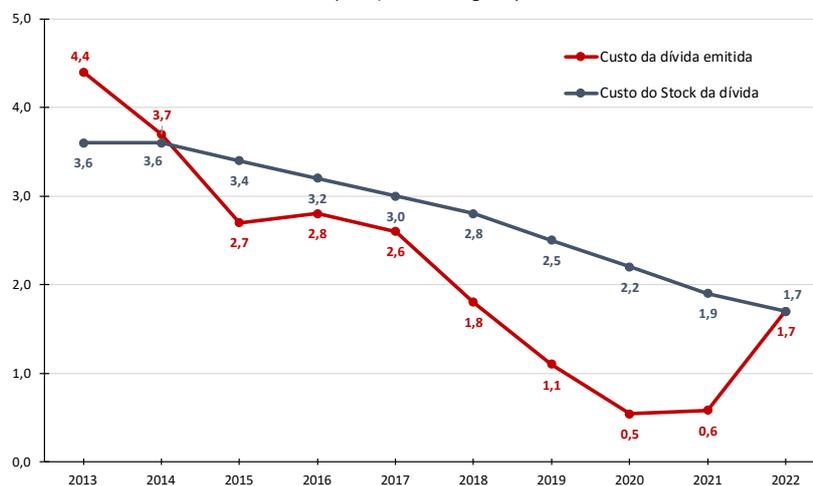
**Tabela 35 – Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2022**  
(em milhões de euros)

	Por memória				Fluxos durante 2022			31 Dez. 2022
	31 Dez. 2018	31 Dez. 2019	31 Dez. 2020	31 Dez. 2021	Emissões	Amortizações	Outros	
<b>Dívida direta</b>	<b>245 558</b>	<b>251 012</b>	<b>268 316</b>	<b>278 489</b>	<b>66 427</b>	<b>58 860</b>	<b>964</b>	<b>287 019</b>
<i>Da qual:</i>								
Obrigações do Tesouro	125 095	130 887	148 294	154 443	14 175	12 909	783	156 492
ORTV	7 950	7 950	7 950	4 500	-	3 500	-	1 000
Bilhetes do Tesouro	13 660	11 983	11 453	6 467	10 836	9 576	-	7 727
Empréstimos SURE	-	-	3 000	5 411	817	-	6	6 234
Empréstimos PRR	-	-	-	351	609	-	-	960
Empréstimos PAEF	51 628	49 628	49 628	49 628	-6	500	6	49 128
Certificados de Aforro	11 872	12 020	12 220	12 469	7 880	723	0	19 626
Certificados do Tesouro	16 418	17 049	17 562	17 849	2 238	4 844	0	15 243
CEDIC	7 595	9 720	7 046	17 523	28 150	24 847	-	20 826
MTN (euro)	2 270	2 270	2 270	2 070	-	304	0	1 766
MTN (moeda não euro)	4 017	4 261	3 916	2 984	-	279	169	2 873

Fontes: IGCP e cálculos da UTAO. | Notas (i) Os montantes exprimem os valores nominais dos instrumentos, exceto no caso dos Bilhetes do Tesouro, que se encontram em valor descontado (vide nota de rodapé 48). (ii) A coluna "Outros" incluiu essencialmente mais-valias e menos-valias, bem como variações cambiais. (iii) As siglas ORTV, CEDIC e MTN correspondem, respetivamente, às Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável, aos Certificados Especiais de Dívida Pública e às Medium Term Notes.

**288. Apesar do custo de financiamento da dívida direta emitida em 2022 ter sido superior à observada nos três anos imediatamente anteriores, o custo médio do stock total da dívida direta desceu para o mínimo da série.** Em 2022, Portugal manteve a trajetória anual descendente do custo de financiamento do stock de dívida pública direta, de 3,6% em 2014 até 1,7% em 2022. Quanto ao custo de financiamento da nova dívida emitida, este aumentou para 1,7% em 2022, excedendo todos os níveis observados no triénio 2019–2021. Porém, ficou abaixo de todos os níveis observados previamente, no período 2013–2018 (Gráfico 42). Entretanto, em 2023, o custo de financiamento emitido até junho de 2023 situou-se em 3,5%.

**Gráfico 42 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado**  
(em percentagem)



## 7.2 Dívida pública de Maastricht

**289. A presente secção detalha a evolução da dívida pública na ótica de Maastricht, tendo por referência um horizonte alargado.** É apresentada a contribuição dos fatores que determinam matematicamente a variação do rácio da dívida pública no PIB nominal, a sua desagregação por instrumentos, bem como a contribuição de cada subsector emissor para o valor em dívida no final do ano.

**290. A dívida pública aferida na ótica de Maastricht situou-se em 113,9% do PIB no final de 2022, o que corresponde a uma redução de 11,4 p.p. em relação ao ano anterior. Esta descida reflete o contributo**

da recuperação do PIB nominal, bem como um saldo primário positivo. A redução do rácio da dívida pública foi determinado pelo "efeito dinâmico" (Tabela 36), no qual o efeito do PIB nominal (- 12,8 p.p.) foi mais forte que o efeito da taxa de juro (1,9 p.p.), bem como pelo saldo primário (- 1,6 p.p.). O conjunto de ajustamentos défice-dívida (1,0 p.p.) contribuiu para o aumento da dívida pública, no qual se inclui a operação de adiantamento (1000 M€) do apoio extraordinário ao sistema nacional de gás.

**Tabela 36 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal**  
(em percentagem ou pontos percentuais)

	INE e BdP			
	2020	2021	2022	Variação 2022
<b>Dívida Pública (% do PIB)</b>	134,9	125,4	113,9	-11,4
1. variação em p.p. do PIB (2+3+6)	18,3	-9,5	-11,4	-
2. efeito do saldo primário	2,9	0,5	-1,6	-2,1
3. efeito dinâmico (4+5)	10,8	-6,5	-10,9	-4,4
4. efeito taxa de juro	2,8	2,4	1,9	-0,5
5. efeito PIB nominal	8,1	-8,9	-12,8	-3,9
6. ajustamento défice-dívida	4,5	-3,5	1,0	4,5

Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: O efeito do saldo primário exprime o simétrico do valor do saldo primário em contabilidade nacional. A decomposição da variação do peso da dívida pública apresentada neste quadro decorre da restrição orçamental de longo prazo (ou dinâmica) das Administrações Públicas. Algebricamente, corresponde à fórmula

$$b_t - b_{t-1} = \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} b_{t-1} - sp_t + a_t$$

em que  $b_t$  corresponde ao rácio da dívida pública no PIB nominal,  $sp_t$  é o saldo primário em percentagem do PIB nominal,  $a_t$  são os ajustamentos défice-dívida em percentagem do PIB nominal,  $y_t$  é a taxa de crescimento nominal do PIB e  $i_t$  é a taxa de juro nominal implícita na dívida pública. Os índices inferiores  $t$  e  $t-1$  designam os períodos em que as variáveis referidas são medidas. A dedução e a interpretação completa desta equação está disponível na Caixa 2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

**291. Relativamente ao stock de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2022, este atingiu 258,7 mil M€, o que corresponde ao valor máximo da série estatística, quando aferido no final de cada ano.** Durante 2022, observou-se uma desacumulação líquida de 1,6 mil M€ dos depósitos das Administrações Públicas (Tabela 37), descendo para 13,9 mil M€ no final de 2022. A variação do stock destes ativos sob a forma de depósitos é uma das componentes registadas no ajustamento défice-dívida, no âmbito da decomposição da equação dinâmica da dívida pública.

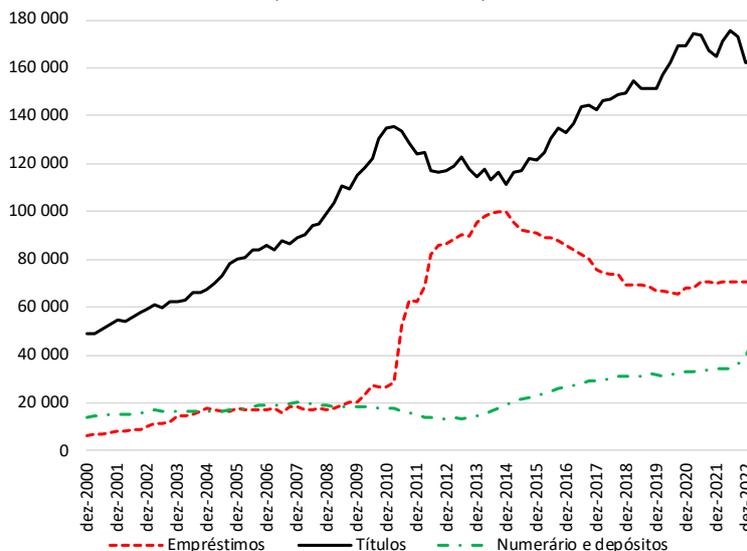
**Tabela 37 – Decomposição da dívida pública de Maastricht por instrumento**  
(milhões de euros e percentagem)

	Dívida de Maastricht (1) = 2 + 3 + 4	Numerário e depósitos (2)	Empréstimos (3)	Títulos (4)	Dívida de Maastricht líquida de depósitos das AP (5)	Numerário e depósitos (6) = (2) / (1)	Empréstimos (7) = (3) / (1)	Títulos (8) = (4) / (1)	Dívida de Maastricht (9) = [(1) / PIB]	Ativos das AP sob a forma de depósitos (10) = [(2) - (5)] / PIB
	em M€				em M€	em % da dívida de Maastricht			em % do PIB	
dez-2014	230 059	18 976	99 606	111 476	208 826	8,2	43,3	48,5	132,9	12,3
dez-2015	235 746	22 815	91 209	121 723	217 556	9,7	38,7	51,6	131,2	10,1
dez-2016	245 245	26 832	85 647	132 766	222 795	10,9	34,9	54,1	131,5	12,0
dez-2017	247 175	29 462	75 561	142 151	227 383	11,9	30,6	57,5	126,1	10,1
dez-2018	249 260	30 798	69 134	149 328	232 675	12,4	27,7	59,9	121,5	8,1
dez-2019	249 977	31 808	66 533	151 636	235 520	12,7	26,6	60,7	116,6	6,7
dez-2020	270 495	33 062	68 188	169 244	246 634	12,2	25,2	62,6	134,9	11,9
dez-2021	269 248	34 441	70 173	164 634	253 734	12,8	26,1	61,1	125,4	7,2
dez-2022	272 586	39 642	70 653	162 291	258 677	14,5	25,9	59,5	113,9	5,8
jun-2023	280 105	49 628	70 612	159 866	255 397	17,7	25,2	57,1		

Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Notas: A coluna 2 mostra o montante de dívida contraída sob a forma mais líquida. Os instrumentos mais representativos desta categoria são os Certificados do Tesouro e os Certificados de Aforro. A coluna 10 mostra a parcela da dívida bruta que está aplicada pelas AP em depósitos no sistema bancário. Portanto, a coluna 2 é um passivo e a coluna 10 um ativo das AP.

**292. Em 2022, assistiu-se a uma subida do peso do instrumento numerário e depósitos por contrapartida da descida, essencialmente, do peso dos títulos.** O valor nominal do instrumento "numerário e depósitos", que inclui os Certificados de Aforro e os Certificados do Tesouro detidos pelas famílias, aumentou o peso de 12,8% para 14,5%. Este aumento foi determinado pelos Certificados de Aforro, sendo que se verificou uma descida no stock de Certificados do Tesouro. Em contrapartida, o peso do instrumento "títulos" desceu de 61,1% para 59,5%, de 2021 para 2022, respetivamente (Tabela 37), devido, essencialmente, ao contributo decorrente da amortização de títulos detidos pelas famílias através de Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (ORTV). O valor nominal da dívida pública de Maastricht sob a forma de empréstimos aumentou de 70,2 mil M€ no final de 2021 para 70,6 M€ no final de 2022 (Gráfico 43), sendo que se inclui o contributo do empréstimo *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)* e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

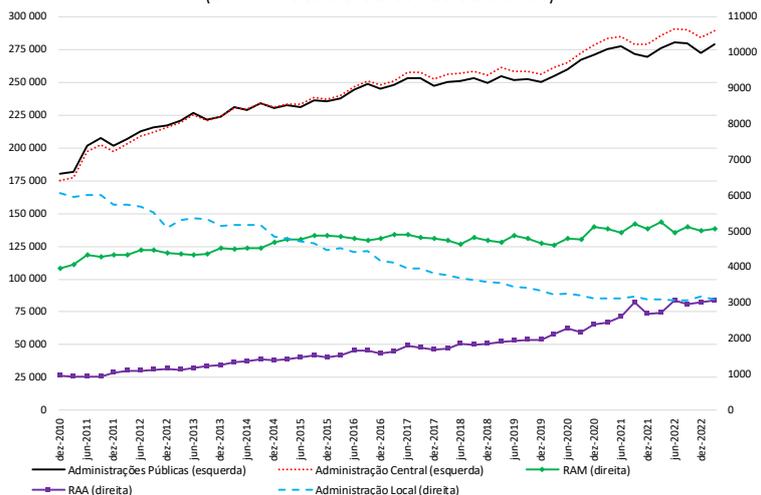
**Gráfico 43 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por instrumento**  
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

**293. O montante da dívida da Administração Central na ótica de Maastricht, consolidado dentro do sector, foi superior ao valor da dívida de Maastricht das Administrações Públicas, o que reflete que a Administração Central é credora face ao conjunto Administração Regional e Local.** A consolidação ocorre entre subsectores, ao nível do crédito concedido e do crédito obtido, subindo para 23,0 mil M€ (+ 2,7 mil M€ face ao final de 2021). Desde 2010 que genericamente se tem registado um acréscimo da dívida de Maastricht na Administração Central e na Região Autónoma dos Açores, em sentido contrário à diminuição observada na Administração Local (Gráfico 44). Relativamente à Região Autónoma da Madeira, esta evidenciou uma subida até 2015, tendo posteriormente observado uma estabilização em torno de 5 mil M€. No final de 2022, a dívida de Maastricht das Administrações Públicas situou-se em 272,6 mil M€, o que reflete uma subida anual de 3,3 mil M€. É de salientar que a dívida de Maastricht do subsector da Administração Local (AdL) é composta, principalmente, por empréstimos obtidos junto da banca comercial.

**Gráfico 44 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por subsector**  
(em milhões de euros nos dois eixos)

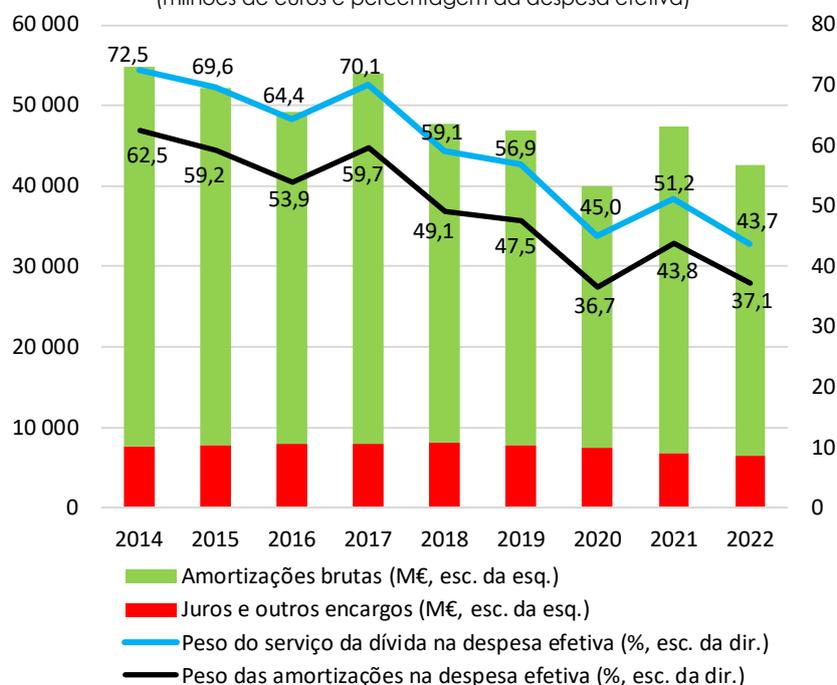


Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida de Maastricht das Administrações Públicas encontra-se consolidada, enquanto a dívida de Maastricht dos subsectores e das regiões autónomas não se encontra consolidada pela dívida pública devida pelos restantes subsectores das Administrações Públicas. A análise subjacente a este gráfico foca-se na evolução da dívida de cada subsector público, independentemente da fonte de financiamento, pelo que se apresenta a dívida de cada subsector/região não consolidada com os restantes subsectores.

### 7.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva

**294. O serviço da dívida pública reflete o montante dos recursos financeiros que o sector público absorve durante um determinado período de tempo (mês, trimestre ou ano) para pagar os encargos (juros, comissões, impostos), bem como os reembolsos do capital em dívida que atingem a maturidade durante esse período.** Esta secção incide no conjunto dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social, na ótica da contabilidade pública, devido ao detalhe da informação disponível. Com efeito, os montantes englobam os encargos e as amortizações decorrentes da dívida direta do subsector Estado, bem como os encargos e as amortizações pagas por Serviços e Fundos Autónomos às instituições financeiras e às instituições da União Europeia. A dívida direta do Estado é gerida pelo IGCP, enquanto a dívida contraída pelos Serviços e Fundos Autónomos é obtida junto do Tesouro (emissões do IGCP), das instituições financeiras e das instituições da União Europeia. Tendo por referência uma perspetiva de médio prazo, o peso do serviço da dívida na despesa efetiva desceu ano após ano entre 2014 e 2020 (Gráfico 45), interrompendo a trajetória descendente em 2021 (51,2%), mas voltando a diminuir em 2022 para o mínimo (43,7%) desde 2014. A descida anual em 2022 foi determinada quer pelo peso das amortizações (43,8% para 37,1%), quer pelo peso dos juros (de 7,4% para 6,6%).

**Gráfico 45 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social**  
(milhões de euros e percentagem da despesa efetiva)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

### 7.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa

**295. A presente análise ao financiamento da economia portuguesa tem como foco o ano 2022,** mas também tem em consideração os dados entretanto observados em 2023 e divulgados pelo INE e pelo Banco de Portugal. As séries cronológicas que incluem os períodos posteriores a dezembro de 2022 foram utilizadas para construir os gráficos seguintes.

**296. No ano terminado no 1.º trimestre de 2023, registou-se uma capacidade de financiamento da economia portuguesa de 0,4% do PIB, o qual se desgrega entre o excedente orçamental do sector público (0,1% do PIB) e a baixa capacidade de financiamento do sector privado (0,3% do PIB). Para este resultado, contribuiu a subida da taxa de inflação durante o ano 2022, a qual afetou assimetricamente o sector público e o sector privado.** Dentro do sector privado, o sector institucional famílias tem registado uma capacidade de financiamento reduzida desde 2022 (0,4% do PIB no ano terminado no 1.º trimestre de 2023), sendo mínimo desde o ano 2009.

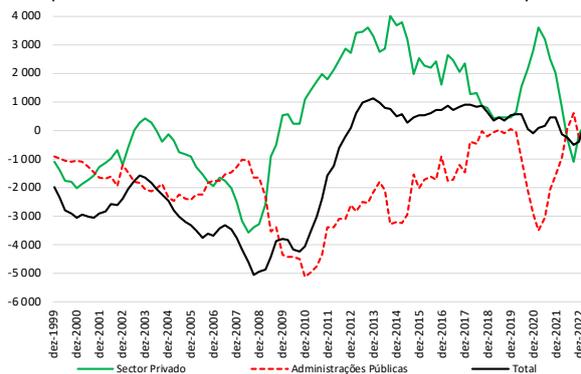
**297. A economia portuguesa apresentou em 2022 uma necessidade de financiamento (0,6% do PIB). A evolução do saldo orçamental e da dívida pública deve ser avaliada em conjunto com o financiamento da economia portuguesa como um todo, visto que o sector público e o sector privado se influenciam mutuamente.** O sector institucional das AP deu um contributo negativo para o financiamento da economia portuguesa em 2022 (0,4% do PIB). Na presente análise, o sector privado corresponde aos restantes sectores institucionais residentes: Sociedades Financeiras, Famílias, e Sociedades Não Financeiras. A economia portuguesa registou em 2022 necessidade de financiamento (Gráfico 46) no montante de 1,5 mil M€ (0,6% do PIB), desagregando-se entre 944 M€ do sector das Administrações Públicas e 555 M€ do sector privado.

**298. O sector privado em 2022 registou uma necessidade de financiamento pela primeira vez desde o ano 2008. Por sectores institucionais, as Famílias e as Sociedades Financeiras registaram capacidade de financiamento, enquanto o sector institucional Sociedades Não Financeiras apresentou necessidade de financiamento.** Contudo, estes três sectores institucionais evidenciaram em 2022 evoluções desfavoráveis. O sector institucional Famílias registou capacidade de financiamento (Gráfico 47) de 1,4 mil M€, valor mínimo desde o ano 2008. As Sociedades Não Financeiras evidenciaram uma trajetória desfavorável, continuando a registar necessidade de financiamento (de – 4,0 mil M€ em 2021 para – 6,4 mil M€ em 2022). Relativamente às Sociedades Financeiras, estas desceram a sua capacidade de financiamento, de 4,8 mil M€ em 2021 para 4,4 mil M€ em 2022.

**299. A taxa de poupança do sector institucional Famílias, calculada pelo rácio entre a poupança bruta e o rendimento disponível, caiu para 6,5% em 2022, ficando próxima dos mínimos observados em 2008 e 2017.** Esta descida anual (Gráfico 48) foi determinada pelo aumento do consumo privado nominal das famílias (12,5%), que foi mais acentuada que a do crescimento do rendimento disponível (8,3%). É de referir que para o forte crescimento do consumo das famílias contribuiu a subida de preços no consumidor.

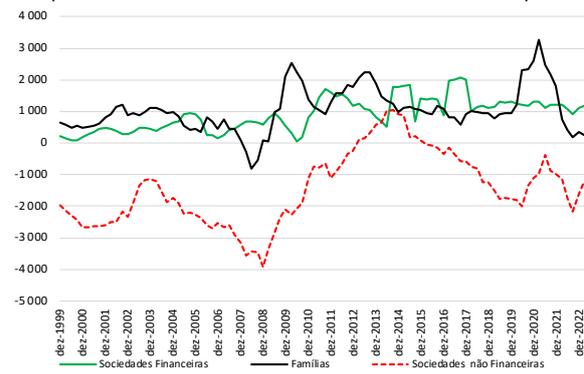
**300. A taxa de investimento das famílias em 2022, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, situou-se em 6,1%, ficando acima do mínimo observado em 2013 (4,5%), mas significativamente abaixo do do ano 2000 (12,7%).** O investimento das famílias (Gráfico 49) incide essencialmente na habitação, pelo que os anos com elevada taxa de investimento refletem um aumento do stock habitacional das famílias.

**Gráfico 46 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado**  
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: sendo os valores no gráfico médias móveis de quatro trimestres, a capacidade de financiamento da economia como um todo ao longo de 2022 é obtida multiplicando por quatro a observação no gráfico referente a dezembro de 2021.

**Gráfico 47 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado**  
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



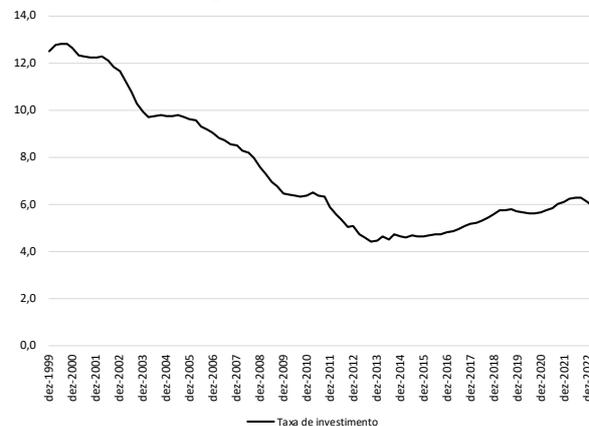
Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**Gráfico 48 – Taxa de poupança das famílias**  
(em percentagem do rendimento disponível)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**Gráfico 49 – Taxa de investimento das famílias**  
(em percentagem do rendimento disponível)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**301. A dívida externa líquida da economia portuguesa no final do 2.º trimestre de 2023 é inferior à registada no final do trimestre homólogo, o que contribuiu para a melhoria da Posição de Investimento Internacional (PII).** No final de junho de 2023, a dívida externa situou-se em 154,7 mil M€ e a PII foi de – 195,6 mil M€.

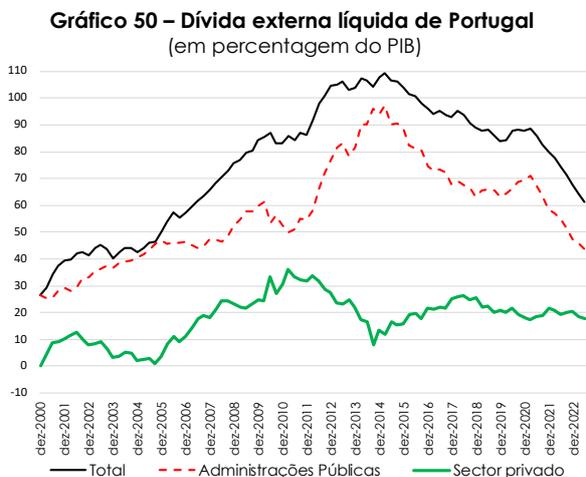
**302. A dívida externa líquida diminuiu entre o final de 2021 e o final de 2022, o que teve efeitos na melhoria do valor nominal da PII. Além disso, o rácio da dívida externa líquida no PIB desceu devido aos contributos da diminuição nominal da dívida externa e do crescimento do PIB nominal.** A dívida externa líquida é um subconjunto da PII, sendo que a dívida externa encontra-se sob a forma de três instrumentos: "investimento de carteira", "investimento direto" e "outro investimento".<sup>50</sup> O rácio da dívida externa líquida no PIB desceu de 80,2% do PIB no final de 2021 para 67,6% no final de 2022 (Gráfico 50). Consequentemente, a PII da economia portuguesa melhorou, embora permaneça fortemente negativa, de – 95,0% do PIB no final de 2021 para – 84,7% do PIB no final de 2022 (Gráfico 51).

**303. O Banco de Portugal detém títulos de dívida pública ao abrigo dos programas de compras de ativos APP e PEPP no âmbito da execução da política monetária.**<sup>51</sup> O stock de dívida pública portuguesa detida pelo banco central nacional ascendeu a 71,4 mil M€ no final de 2022, montante mais elevado da série

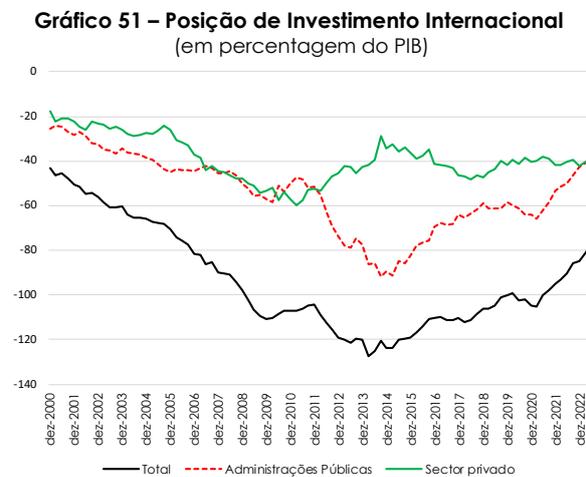
<sup>50</sup> Por definição estatística, os instrumentos da PII incluem o investimento direto, o investimento de carteira, o outro investimento, os ativos de reserva, os derivados financeiros e as opções sobre ações concedidas a empregados. Estes instrumentos têm ativos e passivos face ao resto do mundo. Quanto à dívida externa, os ativos e passivos estão incluídos nos três primeiros instrumentos.

<sup>51</sup> Designação em inglês: APP — Asset Purchase Programmes e PEPP — Pandemic Emergency Purchase Programme.

**estatística anual.** Estes títulos de dívida pública foram adquiridos no mercado secundário pelo Banco de Portugal a instituições residentes e a não residentes. É de referir que os títulos detidos pelo banco central nacional são considerados dívida pública detida por sector institucional residente. O total de dívida pública detida pelo Banco de Portugal no final de 2022 compara com o valor observado no final de 2014 (1,7 mil M€), ano imediatamente anterior ao lançamento do programa de compras de títulos de dívida do sector público (PSPP).<sup>52</sup>



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

<sup>52</sup> Designação em inglês: PSPP — Public Sector Purchase Programme. O programa PSPP encontra-se incluído no programa alargado APP.



## 8 Dívida não-financeira das Administrações Públicas

**304. O capítulo é dedicado às obrigações não-financeiras das Administrações Públicas. Tem por base informação limitada.** A informação agregada e consolidada destas obrigações é insuficiente e a UTAO deparou-se com dificuldades idênticas às relatadas na sua apreciação às CGE de 2020 e 2021. Assim, o capítulo começa, na Secção 8.1, por dar a conhecer as principais dificuldades na informação de base disponível na CGE/2022. As secções seguintes relatam o valor global do conjunto das responsabilidades sem natureza financeira, mas também identificam a materialidade dos compromissos, entretanto vencidos, cujo pagamento subsiste por realizar no final do ano. Assim, a Secção 8.2 analisa o valor global da dívida não-financeira, a Secção 8.3 informa sobre os pagamentos em atraso dessa dívida e a Secção 8.4 dá conta sobre o prazo médio que as entidades públicas levaram a pagar a sua dívida em 2022. Na medida do exequível, a informação é cotejada com a de anos anteriores, tendo 2021 como principal ponto de comparação.

### 8.1 Limitações da informação disponível

**305. A CGE/2022 reporta a evolução das obrigações não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas; a informação disponibilizada é, novamente, limitada, repetindo as insuficiências presentes nos relatórios do MF sobre as CGE de anos anteriores, em particular as referentes aos exercícios de 2020 e 2021.** O relatório sobre a CGE/2022, na Subsecção 3.3.3., descreve a evolução, em 2022, dos Prazos Médios de Pagamento (PMP), a situação dos Pagamentos em Atraso e relata a evolução dos passivos não financeiros e das contas a pagar das AP. No entanto, a informação disponibilizada é limitada, em consonância com a reportada em relatórios da CGE de anos anteriores. A CGE/2022 volta a não mencionar os montantes da dívida não-financeira das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) e a reportar informação incompleta sobre os Hospitais EPE. Adicionalmente, não desagrega a dívida não financeira da Administração Central entre "Serviços e Fundos Autónomos" e "Serviços Integrados". No caso do Serviço Nacional de Saúde, os dados apresentados na CGE revelam-se frequentemente abaixo dos números homólogos no relatório e contas consolidadas do próprio SNS, elaborados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS). Na sua apreciação deste ano, a UTAO não pode contar com este documento da ACSS porque o mesmo só estará disponível no último trimestre de 2023. Em repetição do ocorrido em anos anteriores, a CGE/2022 não reporta informação sobre a dívida não-financeira das unidades orgânicas que compõem as Administrações Regional e Local. Adicionalmente, a CGE/2022 não disponibiliza dados nos anos de 2020, 2021 e 2022 sobre a evolução do Prazo Médio de Pagamentos total das Entidades Públicas, assim como do subsector Administração Local (AdL); justifica esta falta, novamente, com o atraso na implementação do sistema contabilístico SNC-AP.

**306. A ausência de objetivos para estas variáveis no Orçamento do Estado de 2022 não possibilita a comparação com os resultados apresentados na CGE/2022.** A UTAO, nas últimas apreciações à Conta Geral do Estado, deu nota desta limitação. O relatório da Proposta de Orçamento contém referências pontuais sobre dívida não-financeira, Prazo Médio de Pagamentos (PMP) e Pagamentos em Atraso. No entanto não se encontram descritos objetivos quantificados que permitam a comparação posterior com a execução. Assim, a UTAO renova neste relatório a sugestão de incorporação de objetivos anuais quantificados nos documentos de programação orçamental que permita a comparação entre os resultados obtidos e as metas assumidas no momento da orçamentação. Na ausência de objetivos pré-estabelecidos, a análise da evolução da dívida não-financeira, dos PMP e dos Pagamentos em Atraso será elaborada neste relatório apenas com base em números da execução de 2022, que serão contrastados com a execução de anos anteriores, nomeadamente 2021. As fontes para este capítulo são o relatório da DGO sobre a Conta Geral do Estado de 2022 e outras referências, de fontes oficiais identificadas em rodapé de gráficos e tabelas e em notas de rodapé ao longo do capítulo.

## 8.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira

**307. A dívida não-financeira é caracterizada pelo conjunto de obrigações a pagar por parte de entidades das AP que não decorrem de crédito obtido (nem de contratos de locação financeira).** Este universo reparte-se em “dívida comercial “ e “outras dívidas a terceiros sem carácter financeiro”. A primeira componente, de maior relevância material, é constituída pelas responsabilidades por liquidar a fornecedores de bens e serviços e são tituladas por uma fatura ou documento de valor legal equivalente. A segunda categoria de dívida não-financeira agrega as obrigações por pagar sem natureza financeira perante terceiros que não sejam considerados fornecedores de bens e serviços por parte do plano sectorial de contas a que a entidade devedora esteja obrigada (exemplos comuns: salários em atraso, dívidas fiscais, etc.). A dívida não-financeira no final de 2022 mede o valor de responsabilidades assumidas e ainda não pagas até essa data, e incorpora a dívida em mora, ou seja, os chamados *pagamentos em atraso*.

**308. Tendo por base a limitação dos registos contabilísticos da dívida não-financeira no universo das Administrações Públicas,** exposta na Secção 8.1, a UTAO baseou o trabalho desta secção no cruzamento de informação recolhida nas fontes DGO e ACSS.

**309. A UTAO solicitou informação junto da ACSS, sendo que os elementos disponibilizados não permitem aferir o montante da dívida não-financeira do SNS em 2022.** Na apreciação da Conta Geral do Estado de anos anteriores, mais concretamente no apuramento da dívida não-financeira do SNS, a UTAO fez uso da informação disponibilizada pela ACSS no Relatório e Contas anual do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde. No momento da apreciação à CGE/2022, este relatório não se encontrava publicado e, por isso, a UTAO solicitou por escrito informação à ACSS. Este pedido teve por base a obtenção de informação sobre a data de disponibilização do Relatório anual e na eventualidade de o relatório do desempenho económico-financeiro do SNS não ficar disponível até uma determinada data, se seria possível ser facultada informação necessária até esse dia. A ACSS respondeu, indicando que “(...) Sobre o processo de consolidação de contas do Grupo Público para o ano de 2022 informamos que o mesmo se encontra em elaboração, prevendo-se a sua conclusão e posterior divulgação do Relatório e Contas do Ministério da Saúde até 31 de outubro.”. Adicionalmente, foi disponibilizado o ficheiro com elementos referente às contas consolidadas dos anos de 2020 e de 2021. No entanto no que diz respeito aos elementos do ano de 2022, à data de envio desta informação, a ACSS não dispunha da prestação de contas individual de todas as entidades do Ministério da Saúde referente ao ano de 2022, e como tal não foram facultados os respetivos elementos. Assim sendo, sem esta informação, não é possível à UTAO aferir e contabilizar a totalidade da dívida não-financeira do SNS no ano de 2022.

**310. A quantificação da totalidade da dívida não-financeira de 2022 da Administração Central (AdC) e a comparação com anos anteriores não é exequível por falta de informação.** A Tabela 38 apresenta a dívida não-financeira da Administração Central nos últimos quatro anos e não realiza, por falta de informação, a comparação agregada dos resultados de 2022 com os de 2019, 2020 e 2021. Esta análise é extremamente limitada pelo facto do valor total apurado em 2020, 2021 e 2022 não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo o SNS). Adicionalmente, não é possível, por falta de reporte, ter a dívida não-financeira da AdC desagregada por Serviços e Fundos Autónomos (excluindo SNS) e Serviços integrados. No entanto, a principal dificuldade de comparação diz respeito à dívida não-financeira das entidades do SNS.<sup>53</sup> As Contas Gerais do Estado dos últimos anos apresentam valores distintos e incompletos quando comparados com os reportados no Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde. Como já foi referido no parágrafo anterior, de acordo com informação da ACSS, o relatório e Contas do Ministério de Saúde e do Serviço Nacional de Saúde de 2022 estará disponível, somente, no último trimestre de 2022. Como tal, e sem acesso a elementos adicionais, o valor dívida não-financeira do SNS apresentado para o ano de 2022 na Tabela 38 é a informação das contas a pagar do SNS contida na CGE/2022<sup>54</sup> que, como em exercícios de anos anteriores, é incompleta por não incluir o montante referente a Outros Credores do SNS.

<sup>53</sup>Conceito utilizado pelo Tribunal de Contas: a dívida não-financeira considerada corresponde ao somatório das rubricas de fornecedores, de fornecedores de investimento (incluindo faturas em receção e conferência) e de outros credores, sem incluir acréscimos de gastos.

<sup>54</sup> Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.73.

**Tabela 38 – Dívida não-financeira da Administração Central**

(em milhões de euros)

Subsector	2019	2020	2021	2022
<b>Total</b>	<b>3038</b>	<b>3055</b>	<b>3178</b>	
SFA /EPR	2947	2949	3178	
SNS	2559	2648	2819	2234 <sup>5</sup>
EPR (excluindo SNS)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Outros SFA (excluindo SNS)	388	301 <sup>2</sup>	359 <sup>1,4</sup>	368 <sup>1,6</sup>
Serviços Integrados	91	106 <sup>1,3</sup>		

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercícios de 2019 a 2022 e Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde — 2018 a 2021, e cálculos da UTAO. | Notas: (i) SFA — Serviços e Fundos Autónomos, EPR — Entidades Públicas Reclassificadas, SNS — Serviço Nacional de Saúde, Hospitais EPE — Hospitais com a natureza de Entidade Pública Empresarial. (ii) Observações na tabela: 1 — Não inclui a dívida da contribuição financeira para a União Europeia, pois, de acordo com a DGO, a respetiva contribuição financeira foi registada no ano *t* (no momento da emissão do pedido de pagamento da Comissão Europeia), embora se trate de adiantamentos de duodécimos referente ao ano *t+1*; 2 — Os valores apurados em 2020 não incluem seis entidades que não finalizaram o seu reporte; 3 — Os valores apurados em 2020 não incluem oito entidades (por não terem finalizado o seu reporte em tempo útil.) 4 — Os valores apurados em 2021 não incluem 14 entidades que não finalizaram o seu reporte; 5 — O valor apresentado é constante do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I, Quadro 3.73. Não inclui o valor de outros credores do SNS, pelo que compara mal com os anos anteriores. 6 — Os valores apurados em 2022 não incluem 26 entidades que não finalizaram o seu reporte.

**311. A dívida não-financeira agregada dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos excluindo o SNS, subiu em 2022.** Os Serviços Integrados (SI) e os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) fora do SNS registaram, no seu conjunto, um incremento de 9 M€ na dívida não-financeira (Tabela 38). A aquisição de bens e serviços continua a ser a rubrica dos classificadores da despesa com maior contribuição para o stock de dívida não-financeira da AdC: representa 251,1 M€, dos quais 92,3 M€ são da responsabilidade da ADSE.

**312. O relatório da CGE/2022 volta a não reportar informação sobre a dívida não-financeira das Administrações Regional e Local.** Na ausência desta informação e com o objetivo de disponibilizar informação adicional aos seus leitores sobre a dívida não-financeira das Administrações Subnacionais, a UTAO procurou obter elementos nas bases de dados da DGO, do INE e, para a AdL, na da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). A divergência ou ausência de informação não permite uma análise coerente. O resto do parágrafo apresenta os escassos elementos recolhidos. A DGO relata na Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2022 um stock de dívida não-financeira da Administração Regional (AdR) no montante de 159,2 M€, correspondendo a um aumento de 189% face a 2021. Este valor não é possível confirmar junto de outras fontes. No que diz respeito à dívida não-financeira da AdL, a DGO reportou mensalmente durante o ano de 2022 o mesmo valor de 2021, e como tal, carece de credibilidade.<sup>55</sup> O INE não apresenta para os anos de 2021 e 2022 informação sobre a dívida segundo o prazo e a sua natureza, por município — costumava fazê-lo no Quadro IV.1 do Anuário Estatístico Regional. Por fim, não foi possível obter esta informação nos anexos do Relatório de Análise das Prestações de Contas Individuais dos Municípios, visto que, para os anos de 2021 e 2022, este documento não se encontra disponível à data da realização deste relatório. Assim, sem a existência de dados nas fontes mencionadas, não foi possível aferir o montante de dívida não-financeira em 2022 do universo da AdL.

### 8.3 Pagamentos em Atraso

**313. O conceito de Pagamentos em Atraso utilizado pelas entidades públicas é estabelecido na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).** A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e posteriores alterações,<sup>56</sup> definem o conceito de pagamentos em atraso como “(...) as contas a pagar que permanecem nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada

<sup>55</sup> [Síntese da Execução Orçamental de dezembro de 2022](#).

<sup>56</sup> Alterações introduzidas por: Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, e Lei n.º 22/2015, de 17 de março (com republicação da LCPA).

na fatura, ou documentos equivalentes". Em termos concretos, considera-se estar perante um pagamento em atraso quando uma entidade pública é responsável por uma obrigação de pagamento decorrente de um compromisso assumido anteriormente, em que a data de vencimento se encontra ultrapassada em 90 dias, ou seja, 90 dias após o prazo de pagamento acordado com o credor. No entanto, excluem-se deste conceito: i) as obrigações de pagamento objeto de impugnação judicial até que sobre elas seja proferida decisão final e executória, as quais devem ser consideradas no passivo, mas não em "contas a pagar", uma vez que as provisões para riscos e encargos não constituem um passivo certo, líquido e exigível; ii) as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor, as quais devem ser consideradas em "contas a pagar", visto que a dívida se mantém, ainda que não incorra em mora; iii) os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados, os quais permanecem em "contas a pagar", acrescendo aos compromissos do mês/período/ano em que deverão ser liquidados.

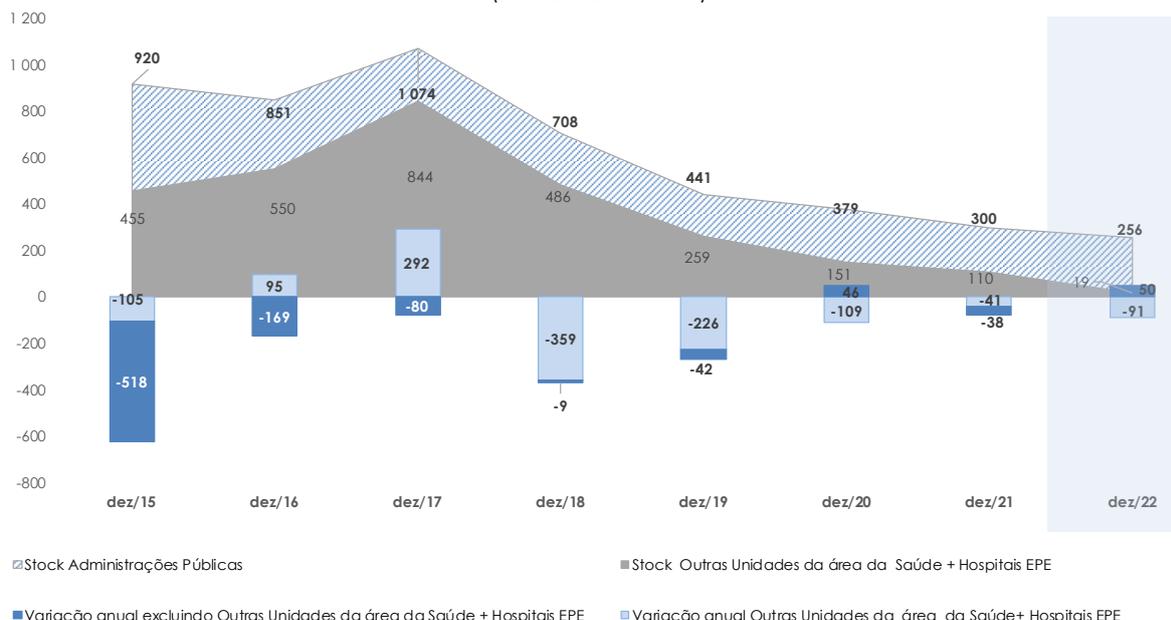
**314. Em 2022, mais uma vez, a diminuição temporária, ocorrida no final do ano, do stock de Pagamentos em Atraso nos Hospitais EPE contribuiu para a continuação da tendência de redução registada nos últimos anos neste indicador.** No ano de 2022, assistiu-se a uma redução de 44 M€ ( 14,6%), face a 2021, no nível de Pagamentos em Atraso por parte das AP a 31 de dezembro, que se fixou nos 256 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2015 (Tabela 39 e Gráfico 52). Esta evolução foi, essencialmente, determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, nos quais a dívida em atraso se reduziu em 90 M€ (- 83,6%). Em sentido contrário, registaram-se incrementos deste indicador em 13 M€ (+ 46,3%) na Administração Central (excluindo subsector da Saúde) e 38 M€ (+ 41,3%) na AdR. É de salientar, no entanto, que a análise a este resultado deve incorporar a informação sobre a redução registada nos Hospitais EPE, pois a mesma foi alcançada recorrendo a liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2022, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos hospitais EPE durante o ano de 2022. A prática mostra que a dívida em mora tende a subir até ao terceiro trimestre do ano seguinte, para que novas injeções de capital permitam financiar a descida nos dois últimos meses do ano. Este aspeto é abordado com mais pormenor no parágrafo 317.

**Tabela 39 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2015–2022**  
(em milhões de euros)

Subsetor	Evolução anual: 2015 a 2022								
	Stock em dez. 2015	Stock em dez. 2016	Stock em dez. 2017	Stock em dez. 2018	Stock em dez. 2019	Stock em dez. 2020	Stock em dez. 2021	Stock em dez. 2022	Variac. em 2022
<b>1. Administrações Públicas (consolidado)</b>	<b>920</b>	<b>851</b>	<b>1 074</b>	<b>708</b>	<b>441</b>	<b>379</b>	<b>300</b>	<b>256</b>	<b>-44</b>
Admin. Central excl. Subs. Saúde	15	17	16	18	22	26	28	42	13
Hospitais EPE	451	544	837	484	256	147	107	18	-90
Outras Unidades da área da Saúde	4	6	7	2	3	3	3	1	-1
Entidades Públicas Reclassificadas	15	13	12	12	31	25	13	11	-1
Administração Local	259	162	109	96	59	59	59	59	0
Administração Regional	194	120	98	100	72	121	92	130	38
<b>2. Outras Entidades</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Empr. Públicas Não Reclassificadas	1	3	0	0	0	0	0	0	0
<b>3. Total das Entidades Públicas</b>	<b>921</b>	<b>854</b>	<b>1 074</b>	<b>708</b>	<b>441</b>	<b>379</b>	<b>300</b>	<b>256</b>	<b>-44</b>
<b>4. Variação do total</b>	<b>-642</b>	<b>-67</b>	<b>219</b>	<b>-367</b>	<b>-267</b>	<b>-62</b>	<b>-79</b>	<b>-44</b>	<b>n.a</b>
<b>5. Variação do total excluindo Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde</b>	<b>-537</b>	<b>-162</b>	<b>-73</b>	<b>-8</b>	<b>-41</b>	<b>46</b>	<b>-38</b>	<b>47</b>	<b>47</b>
<b>6. Variação Hospitais EPE + Outras Unidades da área da Saúde</b>	<b>-105</b>	<b>95</b>	<b>292</b>	<b>-359</b>	<b>-226</b>	<b>-109</b>	<b>-41</b>	<b>-91</b>	<b>-91</b>

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.68, e cálculos da UTAO.

**Gráfico 52 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2015–2022**  
(em milhões de euros)

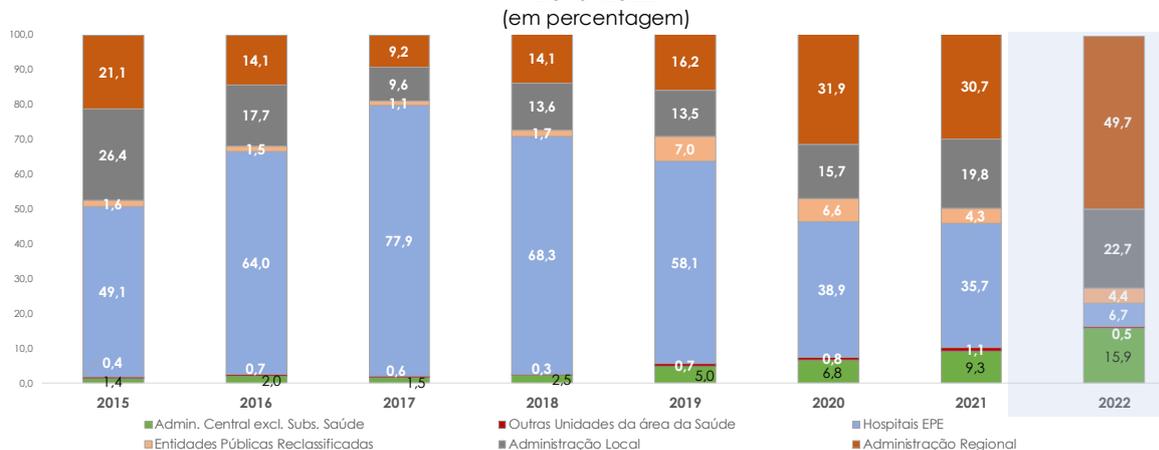


Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.68, e cálculos da UTAO.

**315. O stock de Pagamentos em Atraso, excluindo os Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde, registou em 2022, face a 2021, um aumento de 47 M€.** A dívida não-financeira em mora no universo da Saúde<sup>57</sup> registou um decréscimo de 91 M€ em 2022. Em sentido contrário, o stock de dívida em mora das restantes entidades públicas cresceu, representando, em conjunto, um incremento de 47 M€ face ao stock existente no final de 2021. Para este resultado, contribuiu, essencialmente, a evolução registada na AdR, com + 38 M€ (Tabela 39).

**316. O peso da dívida não-financeira em mora dos Hospitais EPE diminuiu, substancialmente, em 2022.** No ano de 2021, os hospitais EPE representavam 35,7% do stock total de Pagamentos em Atraso nas AP (Gráfico 53), sendo a parte remanescente repartida, essencialmente, entre a AdR (30,7%) e a AdL (19,8%). Em 2022, registou-se uma redução substancial na concentração da dívida nos hospitais EPE, cujo peso no total correspondeu a 6,7%. Esta evolução é alcançada pela diminuição do volume de Pagamentos em Atraso nos hospitais EPE, que no final de 2022 atingiu o valor de 18 M€. Em contrapartida, é de salientar o incremento do peso do stock de dívida não-financeira em atraso referente à AdR (de 30,7% para 49,7%) e da AdC (excluindo subsistemas de Saúde) de 9,3% para 15,9%. Nos restantes subsectores das AP, não se verificaram alterações substanciais face a 2021).

**Gráfico 53 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2022**  
(em percentagem)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.68 e cálculos da UTAO.

<sup>57</sup> “Universo da Saúde” corresponde ao agregado de entidades “ Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde” na Tabela 39.

**317. Numa perspetiva intra-anual em 2022, mais uma vez, é repetida a prática de anos anteriores, que face a agravamento no stock de Pagamentos em Atraso ao longo do ano determinada pelos organismos do universo da Saúde, este impacto é mitigado, essencialmente no último mês do ano, através de injeções de capital.** De acordo com dados da DGO sobre a execução orçamental, as AP registaram comportamentos diferenciados ao longo do ano de 2022. O stock dos pagamentos em atraso no universo da Saúde cresceu até ao mês de novembro, nomeadamente em virtude do incremento nos valores respeitantes aos Hospitais EPE (+764 M€), em contraste com a estabilização na restante Administração Central. A dívida em mora na Saúde cresceu até ao final de novembro (até 874,5 M€), tendo-se registado em dezembro a redução de 853,5 M€<sup>58</sup> neste indicador, que se fixou em 18,9 M€, para a qual, foram determinantes as dotações de capital injetadas nos Hospitais EPE, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, no mês de dezembro de 2022. A opção de realizar transferências extraordinárias para o Serviço Nacional de Saúde é uma prática recorrente para diminuir pontualmente a dívida não-financeira e os indicadores de Pagamentos em Atraso e Prazo Médio de Pagamentos, sendo este facto sintoma da suborçamentação sistemática da Saúde e dos problemas recorrentes de gestão sem aparente resolução.

#### 8.4 Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas

**318. O indicador do Prazo Médio de Pagamento (PMP) permite a comparação de informação e assegura pertinente monitorização da situação.** Está fixado no Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, e as entidades abrangidas têm de o reportar ao Ministério das Finanças. Foi definido como a “(...) média aritmética dos prazos de pagamento verificados nos últimos quatro trimestres (...)” sendo que “(...) em cada trimestre, o prazo de pagamento é definido através da multiplicação de 365 dias pelo rácio entre pagamentos em dívida no final desse período e o montante das aquisições de bens e serviços acumulado nesses três meses”.<sup>59</sup> Importa ter presente, na compreensão da definição acima, que um PMP de 28 dias na entidade pública X não significa que X paga, em média, 28 dias após a data da fatura ou documento legalmente equivalente. Não, na verdade significa que as dívidas a fornecedores equivalem a 28 dias de compras e que, em média, a entidade leva 28 dias a pagar as suas dívidas a fornecedores. Uma coisa é o prazo de pagamento de aquisições e outra coisa é o prazo de pagamento de dívidas. O livro [Baleiras et al. \(2018\)](#),<sup>60</sup> nas pp. 198 e 199, explica como se deve interpretar o indicador PMP. Também explica por que é que há problemas de comparabilidade entre subsectores (nem todos usam a mesma definição no numerador do indicador).

**319. A tesouraria dos credores é influenciada pela dimensão e pela estabilidade dos Prazos Médios de Pagamento (PMP) nas entidades públicas.** O conceito de prazo médio de pagamento está interligado com o conceito de prazo médio de recebimento. Uma organização que vende bens ou serviços a uma entidade pública com um PMP elevado tem que ter capacidade para financiar a sua tesouraria durante o tempo que medeia entre a entrega do produto e o recebimento do correspondente pagamento. Para tal, recorre a capital próprio (disponibilidade permanente ou injeções temporárias) ou a capital alheio (financiamento bancário ou dilação de prazos junto de fornecedores com efeitos cumulativos negativos). Em oposição, a previsibilidade de recebimento num prazo não dilatado e constante permite o planeamento da tesouraria, o que representa menores encargos financeiros junto de “fornecedores” de liquidez e melhores condições negociais com os fornecedores de bens e serviços, para além de oferta de melhores condições aos seus clientes.

<sup>58</sup> [A Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2022](#) refere na página 49, a propósito da redução dos pagamentos em atraso em dezembro de 2022: “ (...) para a variação mensal, o maior contributo registou-se nos Hospitais EPE com uma diminuição e 853,5 milhões de euros como resultado dos reforços de capital, no valor 1 040 milhões de euros, realizados no final do ano.”.

<sup>59</sup> Extraído da Subsecção 7.3.4 de [Baleiras et al. \(2018\)](#), na qual se interpreta o indicador e explicam as suas limitações. Identificação na nota de rodapé 60.

<sup>60</sup> BALEIRAS, Rui Nuno, DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, vol. 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 29 Mar 2021, disponível em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.

**320. A informação incompleta prestada limita a análise agregada da evolução do Prazo Médio de Pagamento (PMP) total das entidades públicas.** O relatório do MF referente à CGE/2022, repetindo o ocorrido na CGE/2021, na Subsecção 3.3.3., descreve o PMP total das entidades públicas por subsector, sendo que esta informação é limitada em virtude da ausência do reporte do PMP referente ao subsector da AdL. A justificação é idêntica face ao ano anterior e justifica que esta omissão decorre “ (...) do processo de transição dos municípios para o novo referencial contabilístico — SNC-AP (...) ”.

**321. No final de maio de 2023, foi publicada informação sobre a evolução do PMP na AdL para o triénio 2020–2022.** Esta informação foi disponibilizada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no respetivo sítio da internet no dia 26 de maio, em data posterior à da publicação da CGE/2022 por parte da DGO (15 de maio).<sup>61</sup> Assim, e de acordo com estes dados, a informação referente aos anos de 2020 e 2021 é substancialmente mais completa que a relatada sobre o ano de 2022. Do universo dos municípios, não foi disponibilizada informação sobre o Prazo Médio de Pagamentos de apenas um e sete municípios, em 2020 e 2021, respetivamente. No ano de 2022, o número de municípios sem informação sobre este indicador sobe para 111, ou seja, 36%, da totalidade dos 308 municípios. A análise da UTAO à evolução do PMP nas entidades públicas leva em conta os dados sobre a AdL disponibilizados pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) referente ao ano de 2020 e 2021, mas não inclui a informação referente ao ano de 2022 em virtude da falta de reporte de um elevado número de municípios, que condiciona a análise agregada deste indicador.

**322. Em 2022 e repetindo o ocorrido em 2021, apesar do reforço de dotações de capital, assistiu-se ao aumento do PMP nas entidades do SNS (Tabela 40).** Os dados desagregados deste indicador em 2022 mostram uma evolução diferenciada entre os vários subsectores das Administrações Públicas. Decompondo pelas diversas entidades, salienta-se a diminuição deste indicador na AdR (– 2 dias). No que diz respeito à AdC, que inclui a maioria das entidades que realizaram o reporte, verificou-se um aumento do PMP, em três dias, sendo o subsector com o menor prazo de pagamentos. No que se refere ao Sector Empresarial do Estado, o PMP foi de 102 dias (+ 3 dias face a 2021), influenciado pelo PMP das entidades empresariais do SNS. O indicador do PMP referente a todas as entidades do SNS (hospitais EPE e demais) confirmou em 2022, o incremento verificada em 2021, tendo-se apurado uma deterioração de sete dias em relação ao registado em 2021. É de salientar que estes organismos públicos ligados ao universo da Saúde contratualizam a aquisição de bens e serviços em grande volume, sendo que os elevados prazos de pagamento são reveladores de dificuldades na satisfação dos compromissos assumidos junto de fornecedores. Ainda assim, o incremento em 2022 do PMP nas entidades do SNS terá sido substancialmente mitigado pelo reforço de dotações de capital realizado nos HEPE, com particular destaque no mês de dezembro de 2022, como já exposto na Secção 8.3, parágrafo 317. Note-se que estas injeções de capital em 2022 ascenderam a 1040 M€ e sem as mesmas o PMP destas entidades teria sido bastante superior.

**Tabela 40 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas**  
(em dias)

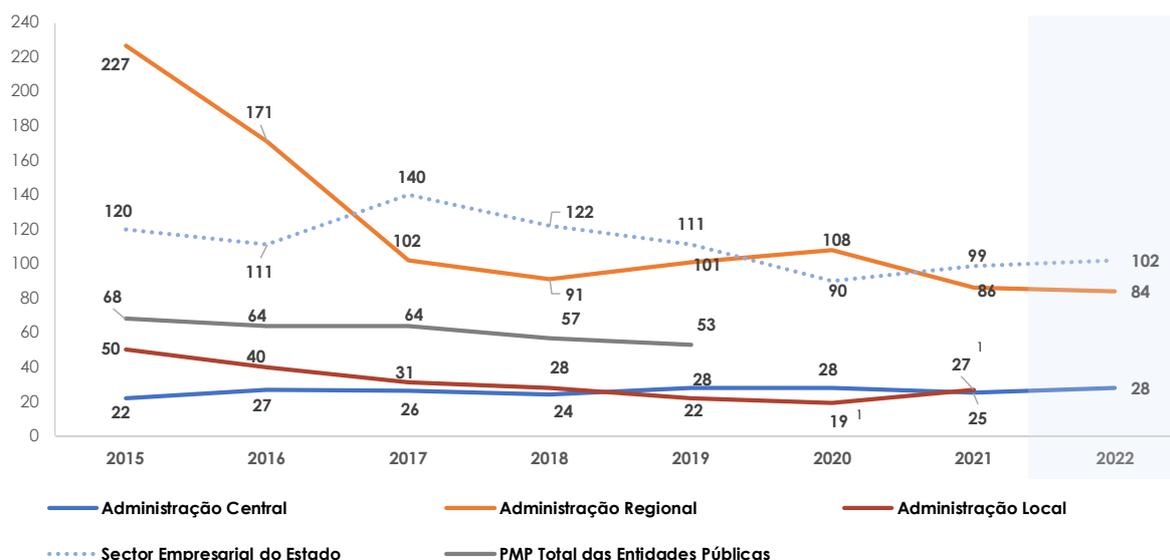
Entidades Públicas	Nº de entidades		PMP (em dias)								Variação 2022-2021
	2022	2022	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Administração Central	345	83%	22	27	26	24	28	28	25	28	3
Administração Regional	2	0%	227	171	102	91	101	108	86	84	-2
Administração Local	-	-	50	40	31	28	22	19 <sup>1</sup>	27 <sup>1</sup>	n.d.	n.d.
Sector Empresarial do Estado	70	17%	120	111	140	122	111	90	99	102	3
<b>PMP Total das Entidades Públicas</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>68</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>57</b>	<b>53</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	
<i>por memória:</i>											
Entidades do SNS	55	13,0%	105	124	140	124	113	95	102	109	7

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.69 e cálculos da UTAO. | Notas (i) As Entidades do SNS incluem todos os organismos do SNS, os quais estão repartidos pelo agregado "Administração Central" e pelo conjunto "Sector Empresarial do Estado", com as definições institucionais da fonte. (ii) os PMP da linha Administração Central e da linha Sector Empresarial do Estado incluem as entidades congêneres do SNS. (iii) Observações na tabela: 1 — A informação sobre PMP fornecida pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) corresponde à listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final do 4.º trimestre de 2020 e 2021, publicada a 26 de maio de 2023. A UTAO não incluiu o número total de PPM municipais em 2022 porque aquela listagem é muito incompleta para este ano (ver par. 321).

<sup>61</sup> A informação sobre PMP fornecida [pela Direção-Geral das Autarquias Locais \(DGAL\)](#) é a listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final dos 4.ºs trimestres de 2020, 2021 e 2022, publicada a 26 de maio de 2023.

**323. No período 2015–2022 registou-se até 2020 a redução do PMP em vários sectores do universo das entidades públicas, sendo que se verifica uma inversão desta tendência no Sector Empresarial do Estado por via do aumento deste indicador nas entidades do SNS.** Em 2016, o PMP Total das entidades públicas reduziu-se em quatro dias em relação ao ano de 2015, manteve-se nos 64 dias em 2017, sendo que em 2019 este indicador recuou para o nível mais baixo desde 2015 (53 dias). Nos anos de 2020, 2021 e 2022, a CGE/2022 não reporta o PMP Total das Entidades Públicas devido à insuficiência de dados por falta de reporte da AdL nos respetivos anos (Tabela 40 e Gráfico 54). Assim, e de acordo com os dados disponíveis, a evolução deste indicador foi desigual entre as diversas entidades públicas. Em 2022, a evolução deste indicador diferiu consoante a categoria organizacional do universo. Na AdC houve um aumento, de 22 dias em 2015 para 28 dias em 2022. Na AdR registou-se uma melhoria acentuada, passando de 227 dias em 2015 para 84 dias em 2022. Este resultado reflete uma evolução distinta nas duas Regiões Autónomas. A redução substancial do PMP (de 305 em 2015 para menos de 60 dias em 2021 e 2022) na Região Autónoma da Madeira no período após o respetivo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, contrasta com a deterioração do PMP de 111 em 2015 para 126 dias em 2022, ocorrida na Região Autónoma dos Açores.<sup>62</sup> Merece realce o incremento registado no Sector Empresarial do Estado— sendo o subsector com o PMP mais elevado em 2022— que foi influenciado pelos elevados PMP das Entidades do SNS, com particular ênfase dos Hospitais EPE. Em todo o caso, volta a alertar-se para as diferenças entre subsectores no modo como apuram o indicador PMP, pelo que não se devem valorizar excessivamente as somas em coluna na linha “PMP Total das Entidades Públicas” que surge na Tabela 40 e no Gráfico 54.

**Gráfico 54 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2015–2022**  
(em dias)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.69 e Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). | Notas: 1 — A informação sobre PMP fornecida pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) é a lista do Prazo Médio de Pagamentos por município no final dos 4.º trimestres de 2020 e 2021 publicada a 26 de maio de 2023.

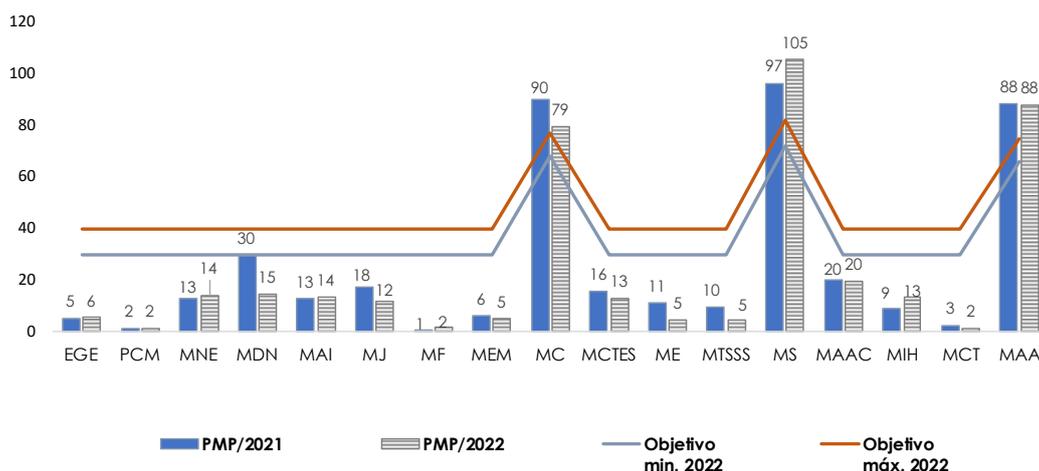
**324. Em 2022, organismos sob as tutelas do Ministério da Agricultura e Alimentação, do Ministério da Cultura e do Ministério da Saúde voltaram a não atingir os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamento definidos para o ano.** O grau de cumprimento anual dos objetivos para a redução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas encontra-se estabelecido em despacho ministerial.<sup>63</sup> No ano de 2022, a maioria das entidades agrupadas por Ministérios não só cumpriu como superou os objetivos estabelecidos para a redução do PMP. As exceções foram, como em 2021, as entidades sob tutela dos Ministérios da Cultura, os organismos sob a tutela do Ministério da Agricultura e Alimentação e do Ministério da Saúde, que, adicionalmente, não registaram uma melhoria do seu PMP face a 2021. Como é visível no Gráfico 55, é reportado que as entidades afetas aos Ministérios da Cultura e da Agricultura

<sup>62</sup> Lista dos serviços e organismos, bem como das Regiões Autónomas, que tenham um Prazo Médio de Pagamentos (PMP) superior a 60 dias; [4.º trimestre de 2021](#) e [4.º trimestre de 2022](#).

<sup>63</sup> [Resolução do Conselho Ministros n.º 34/2008](#), de 22 de fevereiro.

e Alimentação e os organismos sob tutela do Ministério da Saúde correspondem às situações que divergem de modo mais vincado do PMP dos outros Ministérios, que se situa, na sua generalidade, abaixo dos 30 dias. O PMP agrupado dos organismos do Ministério da Saúde é o mais elevado (105 dias) de entre o conjunto de Ministérios. O não cumprimento do objetivo anual e a deterioração do PMP das entidades afetas ao Ministério da Saúde refletem as dificuldades crónicas destas entidades, em termos de tesouraria, para fazer face ao pagamento de dívidas de curto prazo, nomeadamente os fornecimentos de serviços e bens, que têm um valor muito mais expressivo. Em sentido contrário, assinala-se o desempenho agregado do Ministério da Defesa Nacional: redução do PMP em 15 dias.

**Gráfico 55 – Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2021 e 2022**  
(em dias)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.70.

**325. Em 2022, 37 serviços da Administração Central registaram PMP superior ou igual a 150 dias, ou seja, mais 1 do que em 2021.** O relatório da CGE/2022 lista as entidades da AdC com PMP superior a 60 dias, sendo que o PMP para a primeira entidade é próximo de dois anos e, no caso das trinta e seis subseqüentes, situa-se igual ou acima dos 150 dias —Tabela 41. Em comparação com os valores obtidos no final de 2021, verifica-se que a maioria de entidades registou um aumento no PMP um ano depois; em 2021, 36 entidades tinham um PMP superior a 150 dias. De notar que, do conjunto das 37 entidades com prazos de pagamento mais dilatados, 33 são entidades da área da Saúde e que destas, a maioria registou, em 2022, uma deterioração do PMP.

**Tabela 41 – As 37 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais longos em 2022: situação no triénio 2020–22**  
(em dias)

	Ministério	Entidade	2020	2021	2022	variação 2022-2021
1	MC	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA CULTURA	749	721	731	11
2	PCM	DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO	546	510	324	-186
3	MJ	SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	105	305	271	-34
4	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL, EPE	274	271	267	-4
5	MS	CENTRO HOSPITALAR PÓVOA VARZIM / VILA DO CONDE, EPE	163	197	226	29
6	MS	HOSPITAL DA SENHORA DA OLIVEIRA GUIMARÃES, EPE	180	237	223	-14
7	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE ALTO MINHO, EPE	182	223	223	0
8	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE CASTELO BRANCO, EPE	149	211	217	6
9	MS	CENTRO HOSPITALAR TONDELA-VISEU, EPE	160	185	205	20
10	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA - ZONA OCIDENTAL, EPE	171	218	200	-18
11	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO AVE, EPE	158	186	197	11
12	MS	CENTRO HOSPITALAR DO TÁMEGA E SOUSA, EPE	159	212	196	-16
13	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BARREIRO - MONTIJO, EPE	192	179	196	17
14	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE MATOSINHOS, EPE	145	191	193	2
15	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO TEJO, EPE	141	107	193	86
16	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA, EPE	162	197	191	-6
17	MS	HOSPITAL GARCIA DE ORTA, EPE	131	176	189	13
18	MS	CENTRO HOSPITALAR VILA NOVA GAIA/ESPINHO, EPE	175	188	185	-3
19	MS	CENTRO HOSPITALAR DE SETÚBAL, EPE	207	204	179	-25
20	MS	CENTRO HOSPITALAR TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, EPE	123	193	179	-14
21	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BAIXO VOUGA, EPE	179	184	179	-5
22	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LEIRIA-POMBAL, EPE	143	184	178	-6
23	MS	HOSPITAL DISTRICTAL FIGUEIRA DA FOZ, EPE	156	157	178	21
24	MS	UNIDADE LOCAL SAÚDE DO LITORAL ALENTEJANO, EPE	97	164	176	12
25	MS	CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, EPE	176	168	172	4
26	MS	CENTRO HOSPITALAR DO PORTO, EPE	171	169	171	2
27	MS	CENTRO HOSPITALAR DO OESTE, EPE	105	128	171	43
28	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DA GUARDA, EPE	119	150	169	19
29	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO NORDESTE, EPE	130	164	168	4
30	MS	CENTRO HOSPITALAR DE ENTRE O DOURO E VOUGA, EPE	157	184	165	-19
31	MS	CENTRO HOSPITALAR E UNIVERSITÁRIO DE COIMBRA, EPE	113	140	165	25
32	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE COIMBRA, EPE	94	156	163	7
33	MS	CENTRO HOSPITALAR DO ALGARVE, EPE	142	170	161	-9
34	MS	CENTRO HOSPITALAR COVA DA BEIRA, EPE	174	155	159	4
35	MS	UNIDADE LOCAL DO BAIXO ALENTEJO, EPE	122	148	159	11
36	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DO PORTO, EPE	100	121	159	38
37	MAA	EDIA - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURAS DO ALQUEVA, SA	103	125	155	30

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I, Quadro 3.71. | Notas: as entidades estão listadas por ordem decrescente do PMP em 2022. Encontram-se listadas as entidades do universo a demorar mais de 150 dias a pagar aos seus fornecedores.

**326. Tendo por base os dados mais recentes da DGAL, em 2022 14 municípios registaram PMP superior ou igual a 60 dias, ou seja, menos 15 do que em 2021.** <sup>64</sup> Como já referido, o relatório da CGE/2022 não

<sup>64</sup> Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) — listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final do [4.º trimestre de 2021](#) e [4.º trimestre de 2022](#), publicadas a 26 de maio de 2023.

apresenta informação sobre os PMP da AdL. No entanto, ao consultar os dados mais recentes disponibilizados pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), verifica-se uma redução em 2022, face a 2021, do número de municípios com um Prazo Médio de Pagamento superior a 60 dias. Em 2021, o número de municípios com indicador acima dos 60 dias era de 29, reduzindo-se em 2022 para 14. Contudo, convém ter presente que as listas não são comparáveis na abrangência da informação. A de 2022 não relata o PMP de 111 municípios (36% do universo), quando a lista de um ano antes só omitia sete municípios.



## 9 Responsabilidades contingentes

---

**327. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura.** As origens mais frequentes para este tipo de responsabilidades são as garantias concedidas pelo Estado e os contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP), incluindo-se, neste segundo conjunto de contingências, os pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF), as compensações nos contratos de parceria e os encargos com as grandes reparações rodoviárias.

**328. Este capítulo beneficia largamente de publicações recentes da UTAO sobre responsabilidades contingentes.** A informação sobre o ocorrido até 2022 encontra-se parcialmente relatada em estudos anteriores da Unidade, sendo a análise à POE/2023 o mais recente. O documento em causa é o [Relatório UTAO n.º 16/2022](#), publicado em 10 de novembro de 2022. Apresenta, no Capítulo 9, uma análise da UTAO a esta matéria, com dados fechados para 2021, estimativa para 2022 e projeções orçamentais para 2023. Por economia de linguagem, optou-se por não repetir exaustivamente conteúdos já apresentados. O que a seguir se oferece apresenta a mais recente informação disponível, complementada com outra recolhida junto das fontes citadas, designadamente a DGTf e o BPF. O leitor interessado em pormenores e comparação com dados de anos anteriores (ou adjacentes) poderá beneficiar da consulta do Capítulo 9 do relatório acima identificado.

### 9.1 Garantias autorizadas pelo Estado

**329. Em 2022, foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 2143 M€.** Trata-se de garantias prestadas ao abrigo das disposições preceituadas no art. 137.º da LOE/2022, designadamente: i) 535 M€ para operações de financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas, no âmbito da gestão da dívida destas entidades; ii) 489 M€ em garantias concedidas por outras pessoas coletivas de direito público; iii) 400 M€ em garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento; iv) 281 M€ em garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), para cobertura de responsabilidades assumidas por este Fundo a favor de empresas; v) 279 M€ para operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outras operações; e vi) 159 M€ na concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM, no âmbito da construção do novo Hospital Central da Madeira; — dados na Tabela 42.

**Tabela 42 – Limites máximos para concessão de garantias,  
garantias autorizadas e execução de garantias (sinistralidade)**

(em milhões de euros)

	2021 (OE/2021)			2022 (OE/2022)		
	Limite	Garantias autorizadas	Execução de garantias (sinistralidade)	Limite	Garantias autorizadas em 2022	Execução de garantias em 2022 (sinistralidade)
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. <sup>1</sup>	5 000	-	-	4 000	-	0,04
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. <sup>2</sup>	2 000	531	2	1 500	279	1,6
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	1 350	248	12	500	281	35
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	6 000	-	-	3 000	489	-
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	48,5	-	-	48,5	n.d.	-
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	(3)	295	-	(4)	535	-
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	158,7	-	-	158,7	159	-
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	400	-	-	400	400	-
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	15	-	-	15	-	-
<b>Total</b>	<b>14 972</b>	<b>1 074</b>	<b>14</b>	<b>9 622</b>	<b>2 143</b>	<b>37</b>

Fontes: Ministério das Finanças, Direção-Geral do Tesouro e Finanças, OE/2021, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; OE/2022 transitório e OE/2022, Lei n.º 12/2022 de 27 de junho. | Notas: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento; 3 – Limite: 7% da dívida total de cada uma das Regiões Autónomas, referente a 2019: art. 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 4 – Limite: 12% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2020: art. 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro).

## 9.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas

**330. Em 2022, as responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas aumentaram face ao ano anterior.** É de referir que a diminuição das garantias assumidas perante entidades públicas reclassificadas e não reclassificadas (- 525 M€) foi ultrapassada pelo aumento das responsabilidades assumidas em garantias às regiões autónomas e a outras entidades (+743 M€). Em 2022, as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, aumentaram 218 M€ face ao ano anterior (+1,8%) — evidência na Tabela 43. O montante mais expressivo refere-se a garantias cujos beneficiários são Entidades Públicas Reclassificadas, com um total de 5978 M€ (49,9% do total), sendo de referir, pela sua relevância, o stock de garantias assumidas perante as seguintes entidades: FCGM (1901 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (1675 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1210 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (747 M€). Merecem também referência as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, S.A., que ascendiam a 979 M€ no final de 2022.

**Tabela 43 – Stock de responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado, em final de período**  
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2021 (31 de dezembro)	2022 (31 de dezembro)	Variação: 2021–2022
<b>EPR - Entidades Públicas Reclassificadas</b>	<b>6 402</b>	<b>5 978</b>	<b>-424</b>
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	162	155	-7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 760	1 901	140
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	39	-	-39
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 804	1 675	-129
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	93	63	-30
Metro do Porto, S.A.	392	228	-165
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 347	1 210	-137
Parque Escolar, E.P.E.	804	747	-57
<b>EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas</b>	<b>1 228</b>	<b>1 127</b>	<b>-101</b>
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	1 048	979	-69
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	79	68	-10
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	4	-1
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	12	10	-3
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	10	8	-1
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	14	12	-1
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	17	8	-9
EDA – Electricidade dos Açores, SA	32	25	-6
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	0,3	-	-0,32
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	12	12	-
<b>OUTRAS, das quais:<sup>1</sup></b>	<b>1 742</b>	<b>2 127</b>	<b>385</b>
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	227	227	-
Instrumento SURE	366	366	-
Banco Africano de Desenvolvimento	-	400	400
República de Angola	33	32	-2
República de Cabo Verde	457	445	-12
República Popular da China	38	38	-
Reino de Marrocos	161	161	-
República de Moçambique	404	404	0
República de São Tomé e Príncipe	29	29	-0,2
<b>REGIÕES AUTÓNOMAS</b>	<b>2 393</b>	<b>2 751</b>	<b>358</b>
Região Autónoma da Madeira	2 375	2 735	360
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	18	16	-2
<b>Total</b>	<b>11 766</b>	<b>11 983</b>	<b>218</b>

Por memória: Responsabilidades assumidas em anos anteriores (31 de dezembro):

<b>2018</b>	<b>17 326</b>
<b>2019</b>	<b>14 057</b>
<b>2020</b>	<b>12 328</b>

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças) e cálculos da UTAO. | Notas: 1 — Disperso por cerca de 18 entidades, predominantemente países objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento e instrumentos de apoio no âmbito da pandemia COVID-19, nos quais se inclui o instrumento SURE e o *Pan-European Guarantee Fund* (EGF), bem como a Convenção de Lomé e Cotonou.

### 9.3 Responsabilidades efetivas por garantias prestadas

**331. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuiram consideravelmente entre 2018 e 2021. Esta tendência alterou-se em 2022, ano em que se registou um crescimento homólogo destas responsabilidades, justificado pelas garantias concedidas ao FCGM, as garantias associadas aos instrumentos SURE e *Pan-European Guarantee Fund* e à Região Autónoma da Madeira.** No período 2018–2021 registou-se uma tendência de redução nas responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas; estas caíram 6106 M€, de 17 039 M€ em 2018 para 10 933 em 2021. A evolução beneficiou da melhoria das condições de liquidez da economia portuguesa e da maior facilidade no acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas, ao longo deste período. A política monetária prosseguida pelo BCE em 2021, e até junho de 2022, amplamente acomodatória, foi um dos fatores que

contribuiu para esta evolução. Em 2022, a situação alterou-se, tendo-se registado um aumento das responsabilidades efetivas face ao ano anterior (+407 M€), sobretudo relacionadas com as garantias concedidas ao FCGM (+260 M€), aos instrumentos SURE (+366 M€) e *Pan-European Guarantee Fund* (+227 M€) e à Região Autónoma da Madeira (+201 M€) — Tabela 44. Não se pode concluir que tenha sido o agravamento nas taxas de juro do crédito ao longo de 2022 a determinar esta reversão da queda nas responsabilidades efetivas do Estado.

**Tabela 44 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado**  
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2021 (31 de dezembro)	2022 (31 de dezembro)	Varição: 2021-2022
<b>EPR - Entidades Públicas Recllassificadas</b>	<b>6 204</b>	<b>5 933</b>	<b>-271</b>
EDIA – Empresa de Desenv. e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	117	110	-7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 640	1 901	260
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	39	-	-39
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 804	1 675	-129
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	60	63	3
Metro do Porto, S.A.	392	228	-165
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 347	1 210	-137
Parque Escolar, E.P.E.	804	747	-57
<b>EPNR - Entidades Públicas Não Recllassificadas</b>	<b>1 216</b>	<b>1 115</b>	<b>-101</b>
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	1 048	979	-69
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	79	68	-10
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	4	-1
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	12	10	-3
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	10	8	-1
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	14	12	-1
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	17	8	-9
EDA – Electricidade dos Açores, SA	32	25	-6
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	0,3	-	-0,3
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Fin. de Crédito, S.A.	-	-	0,0
<b>OUTRAS, das quais:<sup>1</sup></b>	<b>1 120</b>	<b>1 699</b>	<b>579</b>
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	-	227	227
Instrumento SURE	-	366	366
Banco Africano de Desenvolvimento	-	-	0,0
República de Angola	33	32	-2
República de Cabo Verde	457	445	-12
República Popular da China	38	38	0,0
Reino de Marrocos	147	147	0,0
República de Moçambique	404	404	0,0
República de São Tomé e Príncipe	29	29	-0,2
<b>REGIÕES AUTÓNOMAS</b>	<b>2 393</b>	<b>2 592</b>	<b>199</b>
Região Autónoma da Madeira	2 375	2 577	201
APRAM – Administração dos Portos da RAM, S.A.	18	16	-2
<b>Total</b>	<b>10 933</b>	<b>11 340</b>	<b>407</b>

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças), CGE/2022 e Cálculos da UTAO. | Notas: 1 — Disperso por cerca de 18 entidades, predominantemente países objeto de programas de co-operação para o desenvolvimento e instrumentos de apoio no âmbito da pandemia COVID-19, nos quais se inclui o instrumento SURE e o *Pan-European Guarantee Fund* (EGF), bem como a Convenção de Lomé e Cotonou.

Por memória: Responsabilidades efetivas em anos anteriores (31 de dezembro)

2018	17 039
2019	13 802
2020	11 483

#### 9.4 Pagamentos do Estado por execução de garantias

**332. Em 2022, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativos a operações que envolveram a execução de garantias públicas, em montante superior ao despendido em 2021.** Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, beneficiária de uma garantia pública, o Estado é chamado a efetuar o respetivo pagamento caso o credor execute a garantia prestada. Em 2022, o Estado pagou 35 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 1,6 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro — Tabela 42.

## 9.5 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo

**333.** No final de 2022, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendeu a 7250 M€, dos quais 5449 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia COVID-19. Para o mesmo horizonte temporal, as garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM ascenderam a 1801 M€. Face a 2021, o total de garantias concedidas pelo FCGM diminuiu 1571 M€, dos quais 1120 M€ correspondem à diminuição de garantias COVID-19 e 451 M€ à redução de garantias não COVID-19 — Tabela 45.

**Tabela 45 – Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo e montantes executados**  
(em milhões de euros)

	Responsabilidades vivas do FCGM (carteira viva em final de período)				Montantes executados			
	2020	2021	2022	Variação 2021–2022	2020	2021	2022	Variação 2021–2022
<b>1. Garantias COVID-19</b>	<b>6 330</b>	<b>6 569</b>	<b>5 449</b>	<b>-1 120</b>	<b>0,5</b>	<b>14</b>	<b>59</b>	<b>45</b>
Linha de apoio a fundo de maneo e tesouraria Capitalizar 2018 - COVID-19	269	215	147	-68	-	0,4	2,5	2,1
Linha de apoio à Economia COVID-19	5 053	4 826	3 761	-1 065	0,5	12	43	31
Linha de apoio à Economia COVID-19 MPE	696	769	659	-109	-	1,6	10	8,3
Linha específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	110	143	125	-18	-	-	0,2	0,2
Linha de Crédito Investe RAM COVID-19	61	75	54	-21	-	0,01	0,2	0,2
Linha APOIAR MADEIRA 2020	5	14	13	-0,2	-	-	-	-
Linha Garantias Financeiras COVID-19	63	61	53	-8,4	-	-	-	-
Linha Sector Social COVID-19	73	113	106	-6,9	-	-	0,02	0,0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Agências de Viagem	-	27	28	1,4	-	-	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Grandes Eventos Culturais	-	2	2	0,0	-	-	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Federações Desportivas	-	-	1	0,6	-	-	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Médias e Grandes Empresas Turismo	-	105	99	-5,9	-	-	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Exportadoras	-	210	210	0,0	-	-	3,0	3,0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Montagem de Eventos	-	10	10	0,0	-	-	0,04	0,0
Linha Apoio Produção	-	-	180	180	-	-	-	-
Linha Retomar	-	-	0,07	0,1	-	-	-	-
<b>2. Garantias não COVID-19</b>	<b>2 497</b>	<b>2 252</b>	<b>1 801</b>	<b>-451</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>21</b>
<b>3. Total de garantias: COVID-19 e não COVID-19</b>	<b>8 827</b>	<b>8 821</b>	<b>7 250</b>	<b>-1 571</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>92</b>	<b>66</b>

Fontes: Banco Português de Fomento (Fundo de Contragarantia Mútuo) e cálculos da UTAO.

**334.** Em 2022, registou-se um aumento na execução de garantias concedidas pelo FCGM. A execução de garantias prestadas pelo FCGM ascendeu a 92 M€, dos quais 59 M€ foram relativos a garantias COVID-19 e 33 M€ a garantias não COVID-19. Em 2020 e 2021, os montantes executados de garantias prestadas pelo FCGM foram 23 e 26 M€, respetivamente. A execução de garantias em 2020 relacionou-se, sobretudo, com as garantias não COVID-19, uma vez que neste ano a execução de garantias COVID-19 foi diminuta. Em 2021, a situação alterou-se; a execução de garantias associadas a medidas COVID-19 ascendeu a 14 M€, superando a execução de medidas não COVID-19 (12 M€). Em 2022, assistiu-se a um aumento da execução de garantias, quer nas linhas COVID-19 quer não COVID-19, para 59 M€ e 33 M€, respetivamente.

## 9.6 Riscos e contingências com origem em Parcerias Público-Privadas

**335.** Pela sua relevância, identificam-se também os litígios e as pretensões compensatórias solicitadas pelos parceiros privados nos contratos de Parceria Público-Privada, que se encontravam pendentes de resolução no final de 2022. Estas responsabilidades resultam de eventos ocorridos ao longo da vigência de cada uma das parcerias e podem vir a gerar, nos termos contratualmente previstos, o direito do parceiro privado à Reposição do Equilíbrio Financeiro do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização.

**336.** Foram submetidos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de parceria, que tiveram como fundamento a pandemia COVID-19 e as suas diversas implicações. Tendo em conta os

impactos económicos provocados pela pandemia COVID-19 e medidas de restrição adotadas, o Governo criou, em 2020, um regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro em contratos de execução duradoura, universo em que se incluem as PPP. Neste âmbito, foram submetidos pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro por parte de alguns parceiros privados nos sectores a seguir mencionados, tendo como fundamento os impactos decorrentes da pandemia COVID-19 e das medidas de restrição adotadas: sectores ferroviário (Concessão Metro Sul do Tejo), aeroportuário (Concessão ANA) e sanitário (EG Hospital de Cascais e EG Hospital de Loures). Neste âmbito, o pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro mais relevante diz respeito ao sector aeroportuário, submetido pela ANA, S.A. em 2021, e por esta valorizado em 214 M€.

**337. No sector rodoviário, o valor global das contingências com os parceiros privados (concessões e subconcessões rodoviárias) ascendia a 523 M€ no final de 2022, um aumento de 69 M€ face ao registado no final de 2021.** Na sua grande maioria, os valores petitionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias (421 M€). Relativamente às concessões rodoviárias, importa referir que, no decorrer de 2022, a materialidade dos montantes petitionados pelos parceiros privados aumentou 87 M€, de 15 M€ em 2021 para 102 M€ em 2022. Deste valor, o montante mais relevante refere-se ao pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro apresentado pela empresa Auto-Estradas do Atlântico — Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A. (parceiro privado da Concessão Oeste), no decorrer de 2022, atualmente valorizado em 73,2 M€ — Tabela 46.

**Tabela 46 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2013–2022**  
(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Varição 2021/2022
<b>Valor petitionado em PPP do setor rodoviário</b>	<b>3256</b>	<b>3600</b>	<b>2070</b>	<b>2067</b>	<b>701</b>	<b>565</b>	<b>878</b>	<b>639</b>	<b>455</b>	<b>523</b>	<b>69</b>
Concessões Rodoviárias	2910	3257	1630	1630	324	325	5	6	15	102	87
Subconcessões Rodoviárias	345	342	436	436	376	240	873	633	440	421	-19
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	1,3	1,3	3,5	0,9	-	-	-	-	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

**338. No sector ferroviário, no final de 2022, mantinha-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., do qual podem resultar encargos para o Estado.** O pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas, ascende a 192 M€. Relativamente à Concessão Metro do Porto, registavam-se dois pedidos de REF efetuados pelo parceiro privado (ViaPorto — Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal, Lda.), com um valor petitionado de 2,9 M€.

**339. No sector aeroportuário, regista-se um litígio com a ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., na sequência de um procedimento extrajudicial para Reposição do Equilíbrio Financeiro, valorizado em 214 M€.** O pedido inicial foi efetuado em 2021, tendo por base a redução das receitas desta concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia COVID-19. Já no decurso do primeiro trimestre de 2022, a concessionária entregou uma densificação deste pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro, tendo-o quantificado em 214 M€.

**340. No que respeita ao sector da saúde, no final de 2022, o valor das contingências petitionadas pelos parceiros privados ascendia a 59,4 M€, um valor idêntico ao registado no final do ano anterior.** Os valores mais relevantes resultam de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro com base nos alegados impactos causados pela pandemia COVID-19.

**341. Relativamente à parceria Oceanário de Lisboa, o parceiro privado deu início a um processo extrajudicial, tendo por base alegados impactos resultantes da pandemia e das medidas de restrição adotadas.** O processo encontra-se em discussão entre as partes, não se encontra quantificado e tem subjacente uma prorrogação do contrato de concessão.

## 10 Regras de disciplina orçamental

**342. Este capítulo analisa o posicionamento nos indicadores subjacentes às regras de disciplina orçamental atualmente existentes, embora estas se encontrem suspensas desde 2020 no âmbito da vertente preventiva do PEC.** A Secção 10.1 faz, resumidamente, o ponto de situação sobre as alterações das regras orçamentais do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e compara os resultados do saldo orçamental com o limiar mínimo de referência. De seguida, a Secção 10.2 incide a análise sobre regras do saldo orçamental estrutural e da despesa primária líquida, enquanto a Secção 10.3 se foca na regra da dívida pública. Por fim, a Secção 10.4 analisa a regra orçamental exclusivamente nacional. Trata-se da regra de despesa em contabilidade pública plasmada no Quadro Plurianual das Despesas Públicas.

### 10.1 Saldo orçamental e a cláusula de derrogação geral do PEC

**343. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, interrompeu temporariamente a aplicação das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia.** No entanto, esta situação não reduz a importância de ter presente as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

**344. A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi em 2022 prorrogada por mais um ano.** A desativação da cláusula de derrogação esteve prevista para o final do ano de 2022 e tinha como pressuposto a recuperação económica do nível de produção (PIB) na União Europeia ou na Área do Euro face ao patamar anterior à crise pandémica COVID-19 (2019, muito em particular).<sup>65</sup> No entanto, face aos impactos económicos da crise energética, do conflito na Ucrânia e das demais causas inflacionistas, a Comissão Europeia decidiu, em maio de 2022, propor o adiamento da reativação por mais um ano. Em novembro de 2022, o mesmo órgão afirmou estarem então reunidas as condições para desativar a cláusula de derrogação geral do PEC no final de 2023.<sup>66</sup>

**345. O processo de revisão das regras orçamentais está em curso.** Em outubro de 2021, a Comissão Europeia (CE) lançou o debate sobre nova revisão do quadro de governação económica da União Europeia. Recorde-se que o modelo em vigor foi desenhado na sequência da grande crise financeira internacional e da crise europeia das dívidas soberanas. Em novembro de 2022, a Comissão, através de uma comunicação, apresentou um plano para a revisão das regras da governação económica. Nela propôs a introdução de planos orçamentais e estruturais nacionais de médio prazo, que definam trajetórias de ajustamento orçamental específicas por país, com base num único indicador orçamental operacional.<sup>67</sup>

**346. Com base nas orientações da Comissão, o Conselho adotou conclusões sobre a reforma da governação económica.**<sup>68</sup> Existe uma convergência de pontos de vista entre os Estados-Membros relativamente a certos aspetos, onde se destacam: i) os valores de referência consignados no Tratado, a saber, défice máximo de 3 % do PIB e dívida máxima de 60 % do PIB, deverão permanecer inalterados; ii) os Estados-Membros devem apresentar planos orçamentais e estruturais nacionais de médio prazo que abranjam a política orçamental, as reformas e os investimentos; iii) os planos deverão traçar uma trajetória orçamental nacional definida em termos de despesa primária líquida a título de único indicador operacional; iv) os planos nacionais devem ser coerentes com uma trajetória técnica da Comissão, que deve basear-se numa metodologia comum; v) a trajetória técnica da Comissão deverá assegurar um

<sup>65</sup> [Comunicação da Comissão Europeia, de 3 de março de 2021, p. 14.](#)

<sup>66</sup> Comissão Europeia (2022), [«Análise Anual do Crescimento Sustentável 2023», COM \(2022\) 780 final, de 22 de novembro de 2022, p.15.](#)

<sup>67</sup> Comissão Europeia (2022), [«Comunicação sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE, 9 de novembro de 2022, pág. 10.](#)

<sup>68</sup> Conselho da União Europeia (2023), [«Orientações em matéria de política orçamental para 2024 – Projeto revisto de conclusões do Conselho», de 14 de março de 2023.](#)

esforço orçamental no sentido de colocar a dívida numa trajetória suficientemente descendente ou de a manter a níveis prudentes, preservando, simultaneamente, a sustentabilidade das finanças públicas e a capacidade de promover reformas e o investimento público; vi) a duração do plano orçamental e estrutural de médio prazo (de quatro anos, prorrogável até sete anos se um Estado-Membro se comprometer a levar a cabo um conjunto elegível de reformas e investimentos). A Comissão Europeia apresentou propostas legislativas formais para rever o modelo de governação económica na União Europeia incorporando aqueles princípios, traduzindo-se numa flexibilização dos objetivos de endividamento dos Estados-Membros.<sup>69</sup> A discussão em curso tem como objetivo concluir este processo de revisão até ao final de 2023.

**347. Em 2022, o défice orçamental português foi 0,4% do PIB, pelo que ficou largamente acima do limite mínimo instituído como referência para o saldo orçamental no Tratado de Funcionamento da União Europeia (- 3,0% do PIB).** Compara com o défice orçamental de 2,9% do PIB observado em 2021. Estes valores foram reconhecidos e discutidos no Capítulo 4.

## 10.2 Saldo orçamental estrutural e despesa primária líquida

**348. No caso português, o OMP definido para o triénio 2020–2022 correspondeu a um saldo estrutural equilibrado (0,0% do PIB potencial).** Se as regras não tivessem permanecido suspensas, Portugal deveria respeitar este limiar mínimo definido para o rácio do saldo estrutural em percentagem do PIB potencial nominal entre 2020 e 2022 ou cumprir a trajetória de convergência do saldo estrutural para o Objetivo de Médio Prazo (OMP) definida pelo Conselho. Tem, então, interesse saber como é que o saldo estrutural evoluiu naquele triénio.

**349. O saldo estrutural em 2022 permaneceu abaixo do OMP definido para o triénio 2020–2022, o qual estaria em vigor na ausência de suspensão temporária das regras orçamentais.** A trajetória de evolução em direção ao OMP em 2022 aproximou-se da correção recomendada para Portugal, sendo que o desvio verificado encontra-se autorizado no âmbito da ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, desde que não coloque em causa a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo, conforme avaliação a realizar periodicamente pela CE. Até agora, esta não colocou em causa a compatibilidade da trajetória com a sustentabilidade. O saldo estrutural de 2022 ficou abaixo do OMP de 0,0% do produto potencial fixado para Portugal (Tabela 47), tendo, face ao resultado em 2021, convergido em direção ao nível do OMP.

**350. O saldo primário estrutural desceu em 2021 para 1,0% do produto potencial, ficando praticamente inalterado em 2022.**<sup>70</sup> Vale, no entanto, a pena chamar a atenção para a divergência que a UTAO encontrou na quantificação do valor das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes. A Secção 4.6 *Orientação da política orçamental em 2022* identificou uma discrepância entre a base de dados AMECO da Comissão Europeia e os valores apresentados pelo Ministério das Finanças no PE/2023–27. A discrepância encontra-se no lado da despesa: a Comissão Europeia considera como medidas temporárias ou não recorrentes 757 M€ em 2021 e 530 em 2022, enquanto o PE/2023–27 apresenta 429 M€ para 2021 e 245 M€ para 2022. Assim, a discrepância vale 328 M€ em 2021 e 285 M€ em 2022. O saldo estrutural subjacente à AMECO (não mostrado na Tabela 47) também ficou abaixo do OMP definido para o triénio 2020–2022, embora tenha convergido em direção ao OMP em 2022.

<sup>69</sup> Comissão Europeia (2023), [«Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento \(CE\) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos»](#), de 26 de abril de 2023.

<sup>70</sup> Na Secção “4.6 Orientação da política orçamental em 2022” apresenta-se o valor do saldo primário estrutural até às centésimas para facilitar a interpretação do sentido da política orçamental, 1,05% do PIB potencial em 2021 e 0,98% em 2022.

**Tabela 47 – Saldo orçamental e saldo orçamental estrutural primário**  
(em percentagem do PIB e em percentagem do produto potencial)

	2020	2021	2022
<b>1. Saldo orçamental</b>	<b>-5,8</b>	<b>-2,9</b>	<b>-0,4</b>
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	-0,7	0,3	-0,1
3. Componente orçamental cíclica	-3,6	-1,8	0,7
<b>4. Saldo estrutural (4=1-2-3)</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,0</b>
5. Objetivo de médio prazo	0,0	0,0	0,0
6. Juros	2,9	2,4	2,0
<b>7. Saldo primário estrutural (7=4+6)</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Fontes: INE, Ministério das Finanças, AMECO e cálculos da UTAO.

**351. Caso as regras orçamentais estivessem em vigor no triénio 2020–2022, a regra de despesa exigiria que a taxa de crescimento da despesa primária líquida tivesse sido igual ou inferior à taxa de crescimento do PIB potencial do médio prazo, dependendo da posição do país face ao OMP.** A regra da despesa foi introduzida em 2011 no âmbito do designado *Six Pack*.<sup>71</sup> Os acréscimos de despesa que fossem além da taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo deveriam ser compensados por medidas discricionárias adicionais no lado da receita. Com efeito, a regra de despesa é um complemento do OMP, assegurando o crescimento da despesa primária líquida numa trajetória sustentável, compatível com o atingimento do OMP.<sup>72</sup> Contudo, importa salientar que esta regra poderá ser revista no âmbito do desenho das novas regras orçamentais, atento o papel central que a proposta da CE em discussão atribui à despesa primária líquida como único indicador operacional.

### 10.3 Regra da dívida

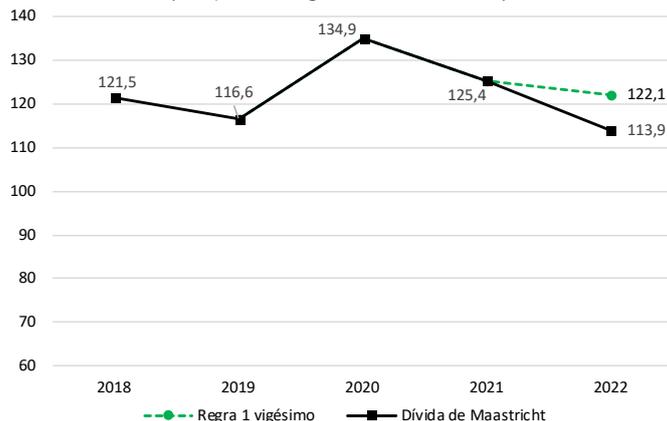
**352. Em 2022, o rácio entre a dívida pública de *Maastricht* e o PIB nominal desceu a um ritmo mais rápido do que o mínimo que seria determinado pela regra de um vigésimo da redução da parte que excede o patamar de 60% do PIB, caso estivesse a vigorar.** A variação anual do rácio da dívida pública no PIB engloba a evolução do saldo estrutural primário, o efeito dos juros, o crescimento do PIB nominal e os efeitos défice-dívida. Desde 2020, se não tivesse havido derrogação do previsto no PEC, Portugal ficaria sujeito à regra geral de redução em um vigésimo anual do desvio da dívida pública face ao valor de referência (60% do PIB). Em 2020, o rácio entre a dívida pública de *Maastricht* e o PIB atingiu 134,9% (Gráfico 56), refletindo os contributos ascendentes dos efeitos numerador e denominador. A trajetória observada violaria a regra da dívida em 2020, mas esta foi entretanto suspensa devido à recessão económica.<sup>73</sup> Em 2021, assistiu-se a uma redução do peso da dívida pública, essencialmente devido à recuperação do PIB nominal e à redução dos ativos sob a forma de depósitos. Em 2022, a redução do rácio da dívida pública (de 125,4% para 113,9%) foi mais acentuada do que a regra do vigésimo exigiria, devido ao contributo do efeito denominador (PIB nominal).

<sup>71</sup> Não estão disponíveis as séries estatísticas necessárias para verificar o cumprimento da regra da despesa em 2022.

<sup>72</sup> A despesa pública primária líquida subtrai à despesa pública total algumas componentes: as despesas com juros e as despesas relativas a programas da União Europeia inteiramente cobertas por receitas de fundos comunitários. Acresce que a formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é alisada pela média dos últimos quatro anos. São tidas em consideração as medidas discricionárias do lado da receita ou os aumentos de receitas de impostos determinados por lei. São excluídas as medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa.

<sup>73</sup> Devido à situação pandémica que surgiu em 2020, foi ativada a cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, pelo que a regra da redução da dívida pública foi temporariamente suspensa.

**Gráfico 56 – Trajetória da dívida pública de Maastricht**  
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO.

#### 10.4 Quadro Plurianual das Despesas Públicas

**353. Para além das regras acima que têm génese europeia, Portugal decidiu ter uma regra de despesa própria.** As regras passas em revista nas secções anteriores estão estabelecidas em contas nacionais e verificadas originalmente no Pacto de Estabilidade e Crescimento e em legislação europeia conexas. Foram transcritas para a legislação portuguesa (LEO). De iniciativa nacional, existe também na LEO atual (desde a versão de 2015) uma regra de disciplina orçamental com carácter plurianual e definida em termos de contabilidade pública orçamental. Visa enquadrar a construção e a execução dos orçamentos anuais da Administração Central (AdC) e da Segurança Social. Concretamente, estabelece tetos à despesa total de cada um destes subsectores e aos programas orçamentais da AdC. O seu regime jurídico tem sido muito instável e a experiência com a sua aplicação bastante negativa. Os próximos parágrafos desenvolvem estes argumentos.

**354. No ano de 2022 vigorou a obrigatoriedade do Governo apresentar o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) da Administração Central e da Segurança Social, um instrumento de programação orçamental de médio prazo com regime provisório até 2025.** A Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, constitui a terceira alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).<sup>74</sup> O art. 5.º da Lei n.º 41/2020 suspende o regime definitivo instituído no art. 35.º da LEO e define um regime provisória aplicável até 2025. Assim, o Governo deve apresentar anualmente, no Programa de Estabilidade, o projeto de Quadro Plurianual das Despesas da Administração Central e da Segurança Social. A versão definitiva deste instrumento deve ser aprovada pela AR no âmbito da Lei das Grandes Opções. Veio substituir o Quadro Plurianual de Programação Orçamental que havia sido instituído em 2015 na versão original da segunda LEO (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro). O QDPD define para o quadriénio seguinte:

- O limite da despesa total para o respetivo período de programação, bem como o valor acumulado dos compromissos contratados;
- As projeções de receita por fonte de financiamento;
- Os limites de despesa são vinculativos para o orçamento do ano seguinte e indicativos para o período remanescente da legislatura.

**355. Contrariamente ao previsto na LEO, o Parlamento não aprovou a lei das Grandes Opções e, consequentemente, o QPDP para o quinquénio 2021–25.** A proposta de lei (n.º 86/XIV/2) deu entrada na AR dentro do prazo, em 15 de abril de 2021. Porém, ao não ter sido votada até ao final da legislatura, acabou caducada em 28/03/2022. Deste modo, não foram impostos tetos imperativos para a proposta e a execução da despesa daqueles subsectores no ano de 2022. Por isso, a análise seguinte toma como referência inicial a programação indicativa estabelecida no ano anterior, na Lei n.º 75–C/2020, de 31 de dezembro.

<sup>74</sup> A Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, constitui a terceira alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (esta revogou a LEO de 2001).

**356. O OE/2022 reviu em alta (4705 M€) o limite da despesa para o agregado Administração Central e Segurança Social, para 282 980 M€.** O QDPD fixado na Lei das Grandes Opções 2021–2023 ([Lei n.º 75-C/2020](#), de 31 de dezembro) determinou limites superiores para a despesa pública total e a despesa total de cada um dos programas orçamentais da AdC.<sup>75</sup> Fixou para o ano de 2022 um limite indicativo de despesa da Administração Central e da Segurança Social de 278 276 M€ (na coluna 1 da Tabela 48). Este limite foi revisto em alta no OE/2022, para 282 980 M€ (na coluna 2 da Tabela 48).<sup>76</sup> Esta revisão consta do Relatório do MF que acompanhou a 2.ª POE/2022 (Quadro 5.10), mas a UTAO não encontrou a publicação deste novo quadro na Lei do OE/2022 ([Lei n.º 12/2022](#), de 27 de junho). A revisão total ascendeu a 4704 M€, sobretudo na Segurança Social (3725 M€) e o restante na Administração Central (979 M€), encontrando-se o detalhe por programas na coluna 3 da Tabela 48.

**357. Em 2022, foi globalmente cumprido o limite de despesa total constante do QPDP, mas seis programas orçamentais excederam este limite.** A despesa da Administração Central e da Segurança Social ascendeu a 223 594 M€ em 2022, situando-se abaixo do limite fixado no QPDP, tanto na versão do [OE/2022](#) (282 290 M€), como na versão inicial da [Lei das Grandes Opções 2021–2023](#) (278 276 M€), com o detalhe da execução por programas na coluna 4 da Tabela 48. No entanto, numa análise ao desvio por programas (coluna 5 da Tabela 48), constata-se que existiram seis programas orçamentais que ultrapassaram o limite de despesa: Governação (P002), Representação Externa (P003), Segurança Interna (P005), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (P013), Saúde (P014) e Ambiente e Ação Climática (P015).

---

<sup>75</sup> Em decorrência do número 4 do art. 5.º da [Lei n.º 41/2020](#), de 18 de agosto, que introduziu o regime transitório do QPDP entre 2021 e 2025, os tetos foram vinculativos para a proposta e a execução orçamentais de 2021 e indicativos para a proposta e a execução dos anos seguintes.

<sup>76</sup> O Quadro plurianual das despesas públicas consta do Relatório da 2.ª POE/2022 (Quadro 5.10).

**Tabela 48 – Execução em 2022 do Quadro Plurianual das Despesas Públicas da Administração Central e da Segurança Social**

(em milhões de euros e em percentagem)

	QDP 2020-2024 Lei n.º 75-C/2020  (Lei GO/2021-23)	QDP 2022-2026 Lei n.º 12/2022  Lei OE/2022	Revisão limite de despesa	Execução CGE2022	Desvio nominal face ao limite fixado no OE/2022	Grau de execução do limite do OE/2022
	1	2	3=2-1	4	5=4-2	6=4/2*100
<b>Programas</b>						
P001 - Órgãos de Soberania	4 700	5 297	597	5 005	-292	94,5
P002 - Governação	1 895	2 086	191	2 130	44	102,1
P003 - Representação Externa	576	611	36	736	124	120,3
P004 - Defesa	2 527	2 507	-20	2 444	-63	97,5
P005 - Segurança Interna	2 312	2 434	122	2 526	92	103,8
P006 - Justiça	1 918	2 022	104	1 941	-81	96,0
P007 - Finanças	23 070	24 893	1 823	11 939	-12 955	48,0
P008 - Gestão da Dívida Pública	97 660	90 597	-7 063	65 458	-25 139	72,3
P009 - Economia e Mar	2 384	4 615	2 231	3 026	-1 590	65,6
P010 - Cultura	890	920	30	814	-106	88,5
P011 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	4 940	5 081	141	4 898	-183	96,4
P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	7 487	8 205	718	8 009	-196	97,6
P013 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	28 816	27 635	-1 181	29 365	1 730	106,3
P014 - Saúde	33 299	34 560	1 261	36 184	1 624	104,7
P015 - Ambiente e Ação Climática	3 506	4 413	907	6 292	1 879	142,6
P016 - Infraestruturas e Habitação	6 130	6 949	819	5 797	-1 153	83,4
P017 - Agricultura e Alimentação	1 451	1 713	262	1 416	-297	82,7
<b>Total Administração Central</b>	<b>223 559</b>	<b>224 538</b>	<b>979</b>	<b>187 979</b>	<b>-36 559</b>	<b>83,7</b>
Segurança Social	54 717	58 442	3 725	35 615	-22 827	60,9
<b>Total Administração Central e Segurança Social</b>	<b>278 276</b>	<b>282 980</b>	<b>4 704</b>	<b>223 594</b>	<b>-59 386</b>	<b>79,0</b>

**Financiamento da despesa**

	QDP 2020-2024 Lei n.º 75-C/2020  (Lei GO/2021-23)	QDP 2022-2026 Lei n.º 12/2022  Lei OE/2022	Revisão limite de despesa	Execução CGE2022	Desvio nominal face ao limite fixado no OE/2022	Grau de execução do limite do OE/2022
	1	2	3=2-1	4	5=4-2	6=4/2*100
<b>Receitas de impostos</b>	178 375	171 536	-6 839	155 149	-16 387	90,4
<b>Fundos Europeus</b>	7 529	9 375	1 846	4 281	-5 094	45,7
<b>Outras</b>	92 371	102 069	9 698	64 165	-37 904	62,9
<b>Total Administração Central e Segurança Social</b>	<b>278 276</b>	<b>282 980</b>	<b>4 705</b>	<b>223 594</b>	<b>-59 386</b>	<b>79,0</b>

Fontes: Quadro 5.10 do Relatório da 2.ª POE/2022 (a Lei n.º 12/2022, de 27 de junho de 2022 aprovou o OE/2022), CGE/2022 e base de dados orçamental SIGO.

**358. O desenho deste novo instrumento de orçamentação de médio prazo pretendia, na aparência, conferir previsibilidade à elaboração, à aprovação e à execução dos orçamentos anuais.** Ignorando as enormes possibilidades legais de alteração do QPDP e as demissões legislativas, concordar-se-á que a intenção subjacente à sua criação seria condicionar a discricionariedade nas escolhas orçamentais anuais, conferindo previsibilidade a médio prazo à restrição orçamental dos subsectores AdC e Segurança Social. Exatamente a mesma intenção teve originalmente o instrumento antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental criado em 2015 na versão original da LEO em vigor. Os limites para as despesas totais são definidos no ano  $t$  para um horizonte temporal de médio prazo. Em rigor, são fixados tetos para o ano seguinte ( $t+1$ ) e para os três anos subsequentes  $t+2$  a  $t+4$ ). Ora bem, os tetos são vinculativos apenas para o ano seguinte ( $t+1$ ).<sup>77</sup> Todos os tetos devem ser aprovados na primavera de  $t$ , assim manda o [art. 34.º da LEO](#). Também esta dispõe (se se esquecerem as tais exceções que desvirtuam este preceito) que os tetos vinculam o processo legislativo orçamental conduzido no outono do ano  $t$  para aprovar o OE do ano  $t+1$ . Como se mostrará no resto desta secção, a proverbial instabilidade legislativa portuguesa impede, na realidade, o QPDP de cumprir a sua missão programática. Tal como sucedeu com o seu antecessor.

**359. As alterações à LEO aprovadas em 2020 e 2022 acabaram, na prática, com os vestígios que ainda havia de uma regra portuguesa de despesa. A situação legal é bem pior do que a descrita no parágrafo**

<sup>77</sup> O período de programação fixado para o QPDP é este (quatro anos futuros e o ano da sua elaboração, tanto no regime provisório a vigorar até 2025 como no regime definitivo entretanto suspenso. A atestar, estão as seguintes normas: regime provisório — número 3 do art. 5.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de Agosto; regime definitivo — número 2 do art. 35.º da LEO.

**358.** Com a norma transitória referida no par. 354 (acolhida na terceira alteração à LEO, pela Lei n.º 41/2020), os tetos do QPDP aprovados em abril ou maio podem nem sequer sobreviver até outubro. Os números 7, 9 e 10 desse art. 5.º podem ser alterados discricionariamente pela AR em qualquer dia do ano (no primeiro caso, sob proposta do Governo inserida na própria POE). A quarta alteração à LEO, constante da Lei n.º 10-B/2022, de 28/04, veio determinar que, findo o período transitório, o QPDP continuará a ter de ser produzido, mas não terá nenhuma eficácia prática. Na realidade, só servirá para dar trabalho aos técnicos do MF que tiverem de o continuar a elaborar, pois aquela alteração veio mudar o art. 36.º para dizer que basta uma simples declaração do Governo no relatório que acompanhar cada POE para afastar a imperatividade dos tetos que estiverem na lei do QPDP (Lei das Grandes Opções). Aliás, a própria desistência dos órgãos de soberania de deliberar em tempo útil no ano de 2021 sobre esta lei é um sinal eloquente da inutilidade a que o poder político vota o planeamento de médio prazo por si próprio criado na LEO. A única regra genuinamente nacional de disciplina orçamental é um mero emblema formal. O leitor interessado em perceber com detalhe as derivações discricionárias no regime plurianual de programação orçamental pode satisfazer a sua curiosidade no [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio — páginas 20 a 25. Por todas estas razões, este novo instrumento de condicionamento dos orçamentos anuais com preocupações de médio prazo para nada de útil serve; aliás, revela a mesma ineficácia que teve o seu antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). Nem com tanta possibilidade de exceção os tetos legalmente vinculativos são cumpridos. Como está, será preferível assumir a sua revogação. Ao menos, poupava-se o trabalho dos técnicos do MF que, todos os anos, ainda têm que o elaborar.



## Anexo 1: Listagem das principais medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19 com efeitos diretos nas finanças públicas de 2022

### Observações:

- (i) A informação constante deste anexo foi publicada originalmente no Anexo 4 do [Relatório UTAO n.º 3/2023](#), de 27 de fevereiro. Reproduz-se aqui a referida listagem por uma questão de comodidade para o leitor no acompanhamento da Tabela 10, não tendo sido feitas alterações à publicação original.
- (ii) O quadro que se estende por várias páginas neste anexo pretende ser um guia para os leitores interessados em conhecer as medidas de política pública tomadas pelas autoridades portuguesas para combater os malefícios da pandemia na saúde e na economia e que produzem efeitos nas contas públicas durante o ano de 2022. Assim, compila medidas com impactos nas finanças públicas de 2022, segundo a ótica da contabilidade pública orçamental, que foram adotadas pelo Governo em momentos distintos: i) fase inicial (março a junho de 2020), denominada "fase de emergência", tomadas com o objetivo de providenciar auxílio imediato, após a declaração de situação pandémica, na frente sanitária e na mitigação dos impactos socioeconómicos da paralisação forçada da atividade económica. ii) "fase de estabilização", ou seja, o conjunto de medidas que foram adotadas ao longo do segundo semestre de 2020 para consolidar ou estabilizar os terrenos sanitário e socioeconómico até final deste ano; iii) medidas adotadas em 2020 e 2021 com efeitos nas contas públicas do ano de 2022, assim como todas as iniciativas adotadas já durante o ano de 2022, em resposta à evolução da pandemia de COVID-19. As expressões "fase de emergência" e "fase de estabilização" foram cunhadas pelo Governo na p. 1 do documento [Programa de Estabilização Económica e Social](#) (PEES).
- (iii) As medidas de política COVID-19 cujos efeitos em contabilidade pública orçamental se extinguiram nos anos de 2020 e 2021 estão disponíveis na página Internet da UTAO. As recensões da UTAO mais completas das medidas adotadas ao longo de 2020 e 2021 pelos subsectores públicos Administração Central e Segurança Social, repartidas entre i) fase de emergência e ii) fase de estabilização, permanecem acessíveis ao público nos Anexos 4 e 5, respetivamente, do [Relatório UTAO n.º 3/2021](#), de 18 de fevereiro e no [Relatório UTAO n.º 2/2022](#), de 14 de fevereiro. O primeiro contém as medidas com efeito financeiro em 2020 e o segundo em 2021.
- (iv) As medidas aparecem no quadro abaixo pela ordem cronológica dos atos legais ou administrativos que lhes deram origem. Note-se que a coluna "Data" inclui também a data de apresentação das medidas, para além da data de publicação dos diplomas que as estabeleceram na ordem jurídico-regulamentar. A lista deixa de fora as medidas de política concebidas para não ter efeito direto nas contas públicas, tais como as restrições à mobilidade dos cidadãos e as regras de organização das atividades letivas. A lista pretende ser exaustiva quanto às medidas de aplicação nacional decididas até ao dia 31 de dezembro de 2022 pelos órgãos de soberania e pelas autoridades administrativas do governo central. Apesar do esforço considerável investido na construção deste instrumento, poderão subsistir lacunas. Uma vez que a UTAO pretende manter a listagem atualizada, desde já se agradece a indicação de eventuais falhas na sua elaboração.
- (v) As autoridades políticas e administrativas regionais e locais têm vindo a tomar medidas de política próprias importantes para as comunidades que representam. Muitas destas medidas têm expressão financeira e inserem-se no espírito da fase de estabilização definida no PEES. Idealmente, o sistema de informação contabilística utilizado pelo Ministério das Finanças para apurar a conta consolidada das AP deverá incluí-las e sabe-se que algumas constam dos apuramentos mensais divulgados pela DGO na Síntese de Execução Orçamental e, portanto, a sua execução é reportada neste documento, nalguns capítulos. A UTAO reconhece a contribuição das Administrações Subnacionais para o desígnio nacional de combater os malefícios da doença COVID-19 na saúde e na economia, mas não tem capacidade para inventariar e monitorizar as inúmeras medidas tomadas por estes subsectores. Por isso, não constam do quadro abaixo. Os leitores interessados podem encontrar essas medidas nos sítios Internet dos Governos Regionais e dos Municípios.

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
1	Regime excepcional de contratação pública e autorização de despesa em bens e serviços	Flexibilização das regras de contratação	13/mar/20, 23/abr/20  22/nov/20	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços, investimento		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 2.º e 3.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 18/2020 Artigo 2.º-A</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 99/2020 Artigo 2.º-A</a>		MF, MS, MD, MAI e SEE
2	Isolamento profilático	Equiparação a doença- subsídio por doença a 100% da remuneração base no período de isolamento profilático, com um limite de 28 dias (Trabalhadores que exercem atividade por conta de Outrem, Trabalhadores Independentes e Trabalhadores do Serviço Doméstico).  Fim do efeito da medida	13/mar, 24/jul, 03/set/20  07/jan/21  30/set/22	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença	De acordo com PE/2021-25, a despesa agregada destas 2 medidas, estima-se em 163,9 M€	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 19.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 42-A/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 6-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 66-A/2022</a>		MTSSS,  Presidência do Conselho de Ministros
3	Subsídio por doença por infeção com COVID-19	Atribuição subsídio de doença infetados não sujeita a período de espera (3 dias), prorrogado até 31 de dezembro de 2021, tendo sido novamente prorrogado até 30 de junho de 2022 e novamente prorrogado até 30 de setembro de 2022.  Fim do efeito da medida, sendo que não existe mais a atribuição específica por doença COVID.	13/mar/20  06/jul/21  29/set/21  23/dez/21  30/jun/22  30/set/22	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 20.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 56-A/2021</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2021 artigo 2.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 119-B/2021 (Artigo 4.º)</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 42-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 66-A/2022</a>		MTSSS  Presidência do Conselho de Ministros
4	Assistência a filho ou neto por Isolamento Profilático	Medida acessível aos trabalhadores que não possam exercer a sua atividade por motivos de assistência a filhos ou outros dependentes a cargo, menores de 12 anos, ou com deficiência/doença crónica independentemente da idade, em situação de isolamento profilático certificado pelo Delegado de Saúde ou de doença por COVID-19.	13/mar/20	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio assistência à família		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 21.º</a>		MTSSS
5	Apoio excepcional à família para trabalhadores por conta de outrem- por via da suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais	Apoio para acompanhamento e assistência a filhos menores fora dos períodos de interrupção letiva, que não abrange o período fixado de férias letivas.  Faltas justificadas e apoio correspondente a 2/3 da sua remuneração base, com um limite mínimo de (euro) 665,00 e um limite máximo de (euro) 1995,00. Este apoio abrange os trabalhadores por conta de outrem, os trabalhadores independentes e os trabalhadores do serviço doméstico.	13/mar/20  22/jan/21,	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 23 a 25.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 8-B/2021</a>		MTSS, MF e Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>Os trabalhadores que se encontrem a exercer atividade em regime de teletrabalho possam optar por interromper a atividade para prestar apoio à família, beneficiando do referido apoio excepcional à família, nas situações em que o seu agregado familiar seja monoparental e se encontre no período em que o filho ou outro dependente a cargo está à sua guarda, se esta for partilhada, ou integre filho ou outro dependente a cargo que frequente equipamento social de apoio à primeira infância, estabelecimento de ensino pré-escolar ou do primeiro ciclo do ensino básico, ou um dependente com deficiência, com incapacidade comprovada igual ou superior a 60 %, independentemente da idade.</p> <p>Para os trabalhadores em teletrabalho que solicitem o apoio o valor da parcela paga pela segurança social, no âmbito do respetivo apoio, é aumentado de modo a assegurar 100 %, nas situações:</p> <p>a) A composição do seu agregado familiar seja monoparental e o filho, ou outro dependente que esteja confiado por decisão judicial ou administrativa de entidades ou serviços legalmente competentes para o efeito, seja beneficiário da majoração do abono para família monoparental;</p> <p>b) Os dois progenitores beneficiem do apoio, semanalmente de forma alternada</p> <p>A partir de 27 de Novembro de 2021 consideram-se justificadas, sem perda de direitos, salvo quanto à retribuição, as faltas ao trabalho motivadas por assistência inadiável a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos, ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência determinada por via legislativa, quando ocorridas nas seguintes situações:</p> <p>- Nos períodos e fora dos períodos de interrupção letiva fixados nos anexos II e IV ao Despacho n.º 6726-A/2021, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 131, suplemento, de 8 de julho de 2021, ou definidos por cada escola ao abrigo da possibilidade inscrita no n.º 5 do artigo 4.º da Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho;</p> <p>Nas situações de interrupção fora dos períodos de interrupção letiva fixada, o trabalhador por conta de outrem, o trabalhador independente e o trabalhador do regime de proteção social convergente têm direito, respetivamente, aos apoios excecionais à família previstos nos artigos 23.º a 25.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.</p> <p>No período compreendido entre os dias 2 e 9 de janeiro de 2022, é ativado o apoio extraordinário às famílias que acompanhem os filhos durante esta semana.</p> <p>No período de 27 de dezembro a 31 de dezembro de 2021 é ativado o apoio extraordinário às famílias durante a suspensão de atividade de apoio à primeira infância, atividades letivas e não letivas para os estabelecimentos particulares de ensino especial bem como o das atividades dos estabelecimentos da educação de pré-escolar, 1.º e 2.º ciclo do ensino básico, cujo funcionamento se encontrasse previsto para este período.</p>	22/fev/21						<a href="#">Decreto-Lei n.º 14-B/2021</a>  <a href="#">Lei n.º 16/2021</a>		Assembleia da República
			07/abr/21								
			27/nov/21					<a href="#">Decreto-Lei n.º 104/2021</a> <a href="#">Artigo 8.º</a>			
			22/dez/21					<a href="#">Decreto-Lei n.º 119-A/2021 (altera O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 8-B/2021)</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 119-B/2021</a>			
6	Regime excepcional de gestão de recursos humanos	<p>Suspensão limites horas extraordinárias, flexibilização regras de contratação, suspensão limites de idade, autorização de contratação simplificada sujeita apenas à tutela, aplicável ao Ministério da Saúde, às forças de segurança, à ANPC, às entidades relacionadas com o sector da saúde no Ministério da Defesa, aos Serviços Prisionais e ao Instituto Nacional de Ciências Médicas e Forenses</p> <p>Para 2022, são mantidos os regimes excecionais de incentivos à recuperação da atividade assistencial nos serviços e estabelecimentos hospitalares e de cuidados de saúde primários do Serviço Nacional de Saúde</p> <p>Prorrogação do regime excepcional de contratação de médicos aposentados pelo SNS até 31 de dezembro de 2022.</p> <p>Até 31 de março de 2022, é autorizada a constituição do vínculo de emprego a termo resolutivo incerto com profissionais de saúde no âmbito da campanha de vacinação</p>	13/mar, 29/set	AdCentral	Despesa	Despesas com pessoal		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020</a> <a href="#">Artigo 6.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 94-A/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 54-B/2021</a>		MF, MS, MAI e SEE

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Reforço das equipas que realizam os inquéritos epidemiológicos. O regime excecional de contratação previsto é também aplicável nos casos em que os serviços e estabelecimentos de saúde tenham necessidade de proceder à contratação de técnicos superiores para reforço das equipas que realizam os inquéritos epidemiológicos	08/jul/21 24/nov/21 27/nov/21 22/dez/21						<a href="#">Despacho n.º 6698/2021</a> <a href="#">Portaria n.º 264/2021</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 104/2021</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 119-A/2021</a>		
7	Eliminação período de espera infetados COVID-19	Atribuição subsídio de doença infetados não sujeita a período de espera (3 dias)  Fim do efeito da medida	13/mar/20  30/set/22	Segurança Social/AdCentral (CGA)	Despesa	Transferências / Subsídio por doença		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 20.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 66-A/2022</a>	9	MTSSS  Presidência do Conselho de Ministros
8	Apoio à Desproteção Social	Trabalhadores independentes sujeitos à suspensão de atividades ou encerramento de instalações e estabelecimentos por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental, no estado de emergência e que, não se encontrando obrigatoriamente abrangidas por um regime de segurança social, nacional ou estrangeiro, declarem o início ou reinício de atividade independente junto da administração fiscal. A atribuição da prestação obriga o trabalhador à declaração de início ou reinício de atividade independente e da manutenção do exercício de atividade por um período mínimo de 24 meses após a cessação do pagamento da prestação. - Valor de 50% do IAS (219,41 €), concedido por um mês.	13/Mar/20, 23/out/20 e 15/jan/21	Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 26.º</a> <a href="#">Portaria 250-B/2020</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 3.º</a>		MTSS
9	Apoio extraordinário à redução da atividade económica: trabalhadores independentes e sócios gerentes.	Trabalhadores independentes, incluindo empresários em nome individual, sujeitos à suspensão de atividades ou encerramento de instalações e estabelecimentos por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental, no estado de emergência. Têm direito a um apoio financeiro com duração de 1 mês, prorrogável mensalmente, correspondente ao valor da remuneração registada com base de incidência contributiva, com o limite de valor entre 1 e 1,5 IAS (Indexante de Apoios Sociais). No caso de paragem parcial tem direito em proporção da % da quebra de faturação.	13/mar/20 15/jan/21 24/mar/21  07/abr/21 13/abr/21 16/abr/21  06/jul/21	Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-A/2020 Artigo 26.º</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 6-/2021 artigo 3.º</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 23-A/2021</a>  <a href="#">Lei n.º 15/2021</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 26-C/2021</a> <a href="#">Portaria n.º 85/2021</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 56-A/2021</a>		MTSSS
10	Apoio extraordinário à manutenção, suspensão de contrato ou redução de horário de trabalho, em empresa em situação de crise empresarial (layoff simplificado)	Apoio a entidades empregadoras, que se encontrem sujeitas ao dever de encerramento de instalações e estabelecimentos por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e vigora enquanto se mantiver o confinamento no âmbito do estado de emergência. -O trabalhador tem direito a um apoio correspondente a 100% da sua remuneração normal líquida, ou o valor da RMMG (665€) correspondente ao seu período normal de trabalho, com o limite de 3 RMMG (1.995€).	26/mar/20 e 15/jan/21	Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-G/2020 consolidado</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 6-E/2021 artigo 2.º</a>		MTSSS



Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Prorrogação de vigência das normas até 31 de dezembro de 2021	15/jan/21						<a href="#">Decreto-Lei n.º 6-D/2021</a>		MMEAP
15	Regime excecional para as situações de mora no pagamento das rendas	Regime excecional para as situações de mora no pagamento das rendas atendendo à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e doença COVID-19, os termos em que é efetuada a demonstração da quebra de rendimentos para efeito de aplicação daquele regime excecional a situações de incapacidade de pagamento das rendas habitacionais devidas a partir de 1 de abril de 2020 e até ao prorrogação dos empréstimos já concedidos ou em avaliação junto do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.), até três meses após a cessação do regime excecional em vigor.	6/abr/20 14/abr/20 e 02/fev/21 07/jul/21  23/dez/21 29/dez/21	AdCentral	Garantias/Passivos contingentes			Dívida/Orçamental	<a href="#">Lei n.º 4-C/2020</a> <a href="#">Portaria n.º 91/2020</a> <a href="#">Portaria n.º 26-A/2021</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 56-B/2021</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 119-B/2021</a> <a href="#">Portaria n.º 325/2021</a>		MIH
16	Atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais	Compensação aos operadores de transportes, decorrentes da quebra da procura associada à declaração do estado de emergência associado à pandemia COVID19:  1. Programa de Apoio à Redução Tarifária (Dotação centralizada, transferência para Fundo Ambiental); 2. Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP, Fundo Ambiental); 3. Subsídios e indemnizações compensatórias (Passe 4_18@escola.tp, passe sub23@superior.tp e passe Social +).  Prolongada até ao final de 2021 a vigência das regras de atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais, no âmbito da pandemia COVID-19.  Prorrogação até 30 de junho de 2022 da vigência das regras de atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais, no âmbito da pandemia COVID-19.  Prorrogação até 31 de dezembro de 2022 da vigência das regras de atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais, no âmbito da pandemia COVID-19  Prorrogação até 31 de dezembro de 2023 da vigência das regras de atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais, por forma a minimizar os impactos da pandemia e a assegurar o correto funcionamento dos serviços de transporte público coletivo de passageiros.	7/abr, 30/dez/20.  15/jan/21      30/jun/22  30/dez/22	AdCentral	Despesa	Capítulo 60 e outros		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 14-C/2020</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2020</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 6-B/2021</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 104/2021</a> <a href="#">Artigo 5.º</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 42-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 89/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
17	Apoio aos operadores do sector da Pesca	Linha de crédito até 20 milhões de euros, a cinco anos, permitindo a contratação de empréstimos e a renegociação de eventuais dívidas, com o pagamento dos respetivos juros pelo Estado.	15/Abr/20 12/Mar/21  23/Abr/21  02/Fev/22	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros Transferências (juros)	20	Dívida	<a href="#">Decreto-Lei n.º 15/2020</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 18/2021</a> <a href="#">Portaria n.º 90/2021</a>  <a href="#">Portaria n.º 69/2022</a>		MM
18	Apoio extraordinário e temporário às associações humanitárias de bombeiros	Visa conceder apoio às associações humanitárias de bombeiros, de modo excecional, através: 1) Possibilidade de antecipação de duodécimos do financiamento permanente que lhe é devido; 2) Disponibilização de financiamento específico, que se destina a fazer face às necessidades de tesouraria, nomeadamente para pagamento de tesouraria. Reembolso a iniciar-se em janeiro de 2021, sem juros remuneratórios e até 48 prestações. 3) Reforço em 2020, de 3% para 5%, da transferência anual para o Fundo de Proteção Social do Bombeiro.  Em 2022, a título extraordinário, é transferida para as Associações Humanitárias de Bombeiros a verba adicional de € 2 500 000,00 a fim de reforçar a sua capacidade operacional e fazer face a constrangimentos financeiros decorrentes ao esforço desenvolvido com a operação associada à doença COVID-19.	30/abr, 24/jul e 18/ago/20	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros /Transferências		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 19/2020</a>  <a href="#">Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, art.º 197-A.º</a> <a href="#">Lei n.º 42/2020</a>  <a href="#">2.º POE/2022 ANEXO I</a> <a href="#">Mapa de alterações e transferências orçamentais rubrica 88</a>		Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
19	Sistema de incentivos à segurança nas micro e médias empresas – Programa ADAPTAR	Objetivo de minorar os custos acrescidos para o restabelecimento rápido das condições de funcionamento das empresas, sendo apoiados, nomeadamente, os custos de aquisição de equipamentos de proteção individual para trabalhadores e utentes, equipamentos de higienização, contratos de desinfeção e os custos com a reorganização dos locais de trabalho e alterações de layout dos estabelecimentos. Trata-se de um apoio entre 500 a 5000€, que é prestado através de subvenção no montante de 80% sobre as despesas elegíveis.	14/mai, 15dez/2020	AdCentral	Despesa	Transferências de capital		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 20-G/2020</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 103/2020</a>		METD
20	ATIVAR.PT – Formação Profissional	Revisão e reforço das respostas de programas de formação e requalificação para desempregados, em áreas emergentes como a economia digital, energia e alterações climáticas e sector social. Inclui ainda medidas de para públicos específicos: - Programa Jovem + digital e programa Pro digital para equipar IEEP.I.P de modo a potenciar a formação à distância. -FORM.ATIV para trabalhadores ativos empregados em sectores mais afetados -Acelerador QUALIFICA destinado a jovens adultos com percurso de educação incompleto.	6/jun e 10/dez/20	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental, mas com apoio do FSE	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.1.2</a>  <a href="#">Conferência de imprensa do METD</a>	Sim. FSE.	MCT/MTSSS
21	ATIVAR.PT - Apoio ao emprego, em especial em especial para novos desempregados	Programas de apoio à contratação e estágios, tendo como destinatários, desempregados, com especial enfoque em novos desempregados e jovens. Meta de abranger 50 mil novos desempregados e manter a taxa de cobertura das medidas política ativa próxima dos 20% entre 2020 e 2021. Medida a ser implementada através do reforço orçamental do IEEP, I.P. Inclui os programas Empreende2020, Impulso PME e +CO3SO Emprego.	6/jun, 27/ago/20  14/jun/21  31/dez/21  17/jan/22	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Subsídios	106 M€	Orçamental mas com apoio do FSE	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.1.1.</a> <a href="#">Portaria n.º 207/2020</a> <a href="#">Portaria n.º 122-A/2021</a> <a href="#">Portaria n.º 331-A/2021</a>  <a href="#">Despacho n.º 691/2022</a>	Sim. FSE.	MTSSS
22	Universalização da Escola Digital	Aquisição de computadores, conectividade e licenças de software para as escolas públicas, de modo a permitir-lhes disponibilizar estes recursos didáticos aos seus alunos e docentes. Desenvolver um programa de capacitação digital dos docentes. Incrementar a desmaterialização de manuais escolares e a produção de novos recursos digitais	6/jun/20  31/dez/20	AdCentral	Despesa	Transferências/ Aquisição de bens e serviços/Investimento	278 M€	Orçamental (mas pode ser nulo, depende dos apoios comunitários)	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 3.2.</a> <a href="#">Lei n.º 75-B/2020</a>	Fundos Comunitários (não detalhados)	METD/MEdu/MPJan/MCT
23	Teletrabalho	Aumentar o número de trabalhadores da Administração Pública em teletrabalho, com o objetivo de ter pelo menos 25% dos trabalhadores de entre o universo daqueles que exercem funções compatíveis com esta modalidade de trabalho.	6/jun/20	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	4,4 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020</a> <a href="#">Ponto 2.6.</a>		DGAEP
24	Regime de Compensação aos Aquicultores pela Suspensão ou Redução Temporárias da Produção e das Vendas em consequência do surto de COVID-19.	Regulamento estabelece o Regulamento do Regime de Compensação aos Aquicultores pela Suspensão ou Redução Temporárias da Produção e das Vendas em consequência do surto de COVID-19, do Programa Operacional (PO) Mar 2020, para Portugal Continental. O Regime foi estendido para as perdas registadas no período de 01 outubro e 31 de dezembro de 2021.  Os títulos de utilização privativa dos recursos hídricos para fins aquícolas em águas de transição, vigentes à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 139/2015, de 30 de julho, mantêm-se válidos até 31 de dezembro de 2023.	30/jun/20 e 7/jan/21  30/jun/22	AdCentral	Despesa	Transferências	4 M€  2.ª fase (1,7 M€)	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 162-B/2020</a> <a href="#">Portaria n.º 11/2021</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 42-A/2022</a>	FEAMP (3 M€) (2.ª fase -1,3 M€) -	MM
25	Linha de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap de empresas que prestam serviços de apoio a eventos culturais e desportivos.	Apoio concedido através de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap que desenvolvem o essencial da sua atividade no fornecimento de serviços e bens para apoio à realização de eventos culturais, festivos, desportivos ou corporativos: - Montante global de 50 M€, com a possibilidade de 20 % do crédito concedido ser convertido em crédito a fundo perdido, em caso de manutenção de postos de trabalho, a dinamizar pelo BPF; - 4 Mil€ por posto de trabalho (800€ a fundo perdido).  Prorrogado o prazo máximo de contratação das operações abrangidas por essas linhas, até 30 de junho de 2022, e o termo das garantias do Estado, até 30 de junho de 2028	20/nov/20  28/dez/21	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	50 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020</a> <a href="#">Ponto 3</a>  <a href="#">Despacho n.º 12735-A/2021</a>	Fundos Comunitários (não detalhados)	Presidência do Conselho de Ministros



Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
	APOIAR RESTAURAÇÃO	<p>Empresas com quebras de faturação, que atuam nos sectores afetados pelas medidas excecionais de mitigação da crise sanitária (atividade económica inserida na lista de CAE do Anexo B à Portaria n.º 15-B/2021):</p> <p>Micro empresas e PME;</p> <p>Empresas que, não sendo PME pelo facto de empregarem 250 trabalhadores ou mais, nos termos da definição constante na alínea c) do artigo 2º do regulamento do programa APOIAR, cumprem o critério de ter um volume de negócios anual, calculado de acordo com essa definição, não superior a 50 milhões de euros.</p> <p>A taxa de financiamento a atribuir é de 20% do montante da diminuição da faturação da empresa.</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Manutenção de emprego</li> <li>-Não distribuição de lucros ou outros fundos a sócios</li> <li>-Não cessar atividade.</li> </ul>						<p><a href="#">Portaria n.º 271-A/2020</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 15-B/2021 e anexo A da mesma</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 168-B/2021</a></p>		METD, MF e Mplan	
	APOIAR + SIMPLES	<p>Apoio destinado a Empresários em Nome Individual (ENI) sem contabilidade organizada, a empresários em nome individual, com ou sem trabalhadores por conta de outrem, com quebras de faturação, que atuem nos sectores afetados pelas medidas excecionais de mitigação da crise sanitária (lista de CAE prevista no Anexo A à Portaria 15-B/2021, de 15 de janeiro).</p> <p>A taxa de financiamento a atribuir é 20% do montante da diminuição da faturação da empresa, calculada nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 13º-F, com limite máximo de 4.000€.</p> <p>Apoio extraordinário à manutenção da atividade no 1º trimestre de 2021, o valor do 4º trimestre de 2020 é duplicado, sendo os limites máximos aumentados em 1.000€.</p> <p>No caso das empresas cuja atividade principal se encontra encerrada administrativamente, enquadrada nos CAE 56302, 56304, 56305, 93210 e 93294, o limite máximo referido é alargado para 10.000€.</p> <p>Apoio extraordinário à manutenção da atividade no 1º trimestre de 2021, o valor do 4º trimestre de 2020 é duplicado, sendo os limites máximos aumentados em 2.500€.</p> <p>&gt; No caso dos ENI elegíveis à medida APOIAR RENDAS, o incentivo apurado nos termos acima referidos é acumulável com o incentivo que resultar da aplicação do disposto no artigo n.º 13º-C.</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção de emprego;</li> <li>Não pode distribuir lucros e dividendos, sob qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta.</li> </ul> <p>Alteração ao Regulamento do Programa APOIAR, (artigos 1.º, 13-Gº, 14.º e 16.º, aprovado em anexo à Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro), sendo caso das empresas com atividade principal afetada pelas determinações legais ou administrativas decorrentes da situação de calamidade, decretada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2021, de 27 de novembro, na sua redação atual, enquadrada nos CAE 56302, 56304 e 56305, 59 e 90, é atribuído um apoio suplementar e alterados os limites máximos</p>					<p><a href="#">Portaria n.º 271-A/2020</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 15-B/2021 e anexo A da mesma</a></p> <p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 168-B/2021</a></p>		METD, MF e Mplan		
	APOIAR RENDAS	<p>Apoio destinado a empresas com quebras de faturação, que atuam nos sectores afetados pelas medidas excecionais de mitigação da crise sanitária (lista de CAE prevista no Anexo A à Portaria 15-B/2021, de 15 de janeiro):</p> <p>-PME;</p> <p>-Empresas que, não sendo PME pelo facto de empregarem 250 trabalhadores ou mais, nos termos da definição constante na alínea c) do art.º 2º do regulamento do programa APOIAR, cumprem o critério de ter um volume de negócios anual, calculado de acordo com essa definição, não superior a 50 milhões de euros.</p> <p>Programa Apoiar Rendas com o objetivo de apoiar a fundo perdido o pagamento de rendas. Destinado a inquilino com quebra de faturação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 30% do valor da renda, Até 1200€ por mês para quebras entre 25% e 40% - ;</li> <li>- 50% do valor da renda, Até 2000€ por mês para quebras superiores a 40%.</li> </ul> <p>Pagamento em duas parcelas durante o primeiro semestre de 2021.</p> <p>Obrigações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alargamento do Apoiar Rendas a outras formas contratuais que tenham por fim a utilização de imóveis.</li> </ul> <p>Alteração ao Regulamento do Programa APOIAR, (artigos, 13.º-B, 13.º-C, 14.º e 16.º).</p>	30/dez/20.				300 M€	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020, ponto 2 alínea a)</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 15-B/2021 e anexo A da mesma</a></p> <p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 317-B/2021</a></p>		METD, MF e Mplan	



Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>- Na redução acima de 75% a SS assegura 35% dos encargos referentes a horas trabalhadas e 100% do pagamento das horas não trabalhadas.</p> <p>- Redução de 50% das contribuições sociais, sobre a compensação retributiva.</p> <p>- Remuneração dos trabalhadores pagas a 100% até 3 SMN.</p> <p>- Gerentes de empresas com trabalhadores permanentes são abrangidos, desde que tenham contribuições sociais feitas na empresa.</p> <p>Proibição de despedimento coletivo, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação durante a aplicação da medida e nos 60 dias subsequentes e proibição de distribuição de dividendos.</p> <p>AS empresas com quebra de faturação igual ou superior a 75 % podem continuar a reduzir o PNT dos seus trabalhadores até ao máximo de 100 %, durante os meses de maio, junho, julho e agosto ( nestes 3 meses com redução limitada a até 75 % dos trabalhadores ao serviço do empregador) de 2021.</p> <p>Possibilidade desistir do período remanescente do apoio extraordinário à retoma progressiva, quando do mesmo se encontrar a beneficiar, e a requerer subsequentemente o apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho pelo número de dias de suspensão ou de encerramento.</p>	06/jul/21 30/jul/21 13/ago/21						<p><a href="#">Decreto-Lei n.º 32/2021</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 56-A/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 166/2021</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 71-A/2021</a></p>		
29	Incentivo financeiro extraordinário à normalização atividade empresarial	<p>Destinado a microempresas com quebra de faturação superior a 25%.</p> <p>Montante: 2 SMN por trabalhador, pago em duas tranches no primeiro semestre de 2021. Alargado ao 3.º trimestre de 2021, onde estas empresas podem beneficiar um apoio adicional no montante equivalente a uma remuneração mínima mensal garantida (RMMG).</p> <p>Condicionalismos: proibição de despedimento coletivo, e extinção de posto de trabalho até dois meses após o final do apoio.</p> <p>Adicionalmente as empresas que atestem situação de crise empresarial têm direito a um apoio financeiro com vista à retoma da atividade de montante equivalente até duas RMMG por trabalhador que tenha sido abrangido no primeiro trimestre de 2021. A este incentivo acresce o direito à dispensa parcial de 50 % do pagamento de contribuições para a segurança social a cargo da entidade empregadora, com referência aos trabalhadores abrangidos.</p> <p>Quando seja requerido até 31 de maio de 2021, este incentivo tem o valor de duas vezes a RMMG e é pago de forma faseada ao longo de seis meses, ao qual acresce o direito a dispensa parcial de 50 % do pagamento de contribuições para a segurança social a cargo da entidade empregadora, com referência aos trabalhadores abrangidos, durante os primeiros dois meses do apoio. Quando seja requerido após aquela data e até 31 de agosto de 2021, o incentivo tem o valor de uma RMMG e é pago de uma só vez, correspondente a um período de apoio de três meses.</p>	30/dez/20 24/mar/21 14/mai/21  06/jan/22  11/ago/22	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)		Orçamental/ apoio de fundos comunitários	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020 ponto 8</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 23-A/2021. Artigo n.º 5.</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 102-A/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 22/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 205/2022</a></p>	Apoio através empréstimo Programa SURE e Fundo Europeu REACT	MTSSS
30	Apoio ao arrendamento	<p>Linha de crédito destinada a inquilinos e senhorios, sem restrição de acesso a quem já acedeu a outras linhas de crédito.</p> <p>Contratos de arrendamento não habitacional:</p> <p>- Prolongamento até 30 de junho de 2021 da suspensão atualmente em vigor de efeitos relacionados com a cessação de contratos.</p> <p>Contratos de arrendamento de estabelecimentos encerrados desde março de 2020:</p> <p>- Diferimento para janeiro de 2022 do pagamento das rendas referentes a 2020 e 2021, sendo que estas podem ser liquidadas em 24 mensalidades.</p>	30/dez/20  30/set/20 10/dez/20		Despesa  Sem efeito	  Sem efeito	100 M€  Sem efeito	  Sem efeito	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020 ponto 2 alínea b</a></p> <p><a href="#">Lei n.º 58-A/2020</a></p> <p><a href="#">Conferência de imprensa do MEID</a></p>		METD
31	Linha de Apoio à Tesouraria para Micro e Pequenas Empresas.	<p>São beneficiárias da Linha de Apoio MPE as micro e pequenas empresas, de qualquer sector de atividade, em situação de crise empresarial, nos termos do disposto no Decreto – Lei n.º 6 -C/2021, de 15 de janeiro, na sua redação atual, que cumpram e demonstrem o cumprimento das condições previstas no artigo 6.º da presente portaria e Nos termos da Recomendação 2003/361/CE da Comissão Europeia, de 6 de maio,</p> <p>O apoio financeiro a conceder ao abrigo da Linha de Apoio MPE reveste a natureza de subsídio reembolsável, sendo apoio referido corresponde ao valor de até € 3000 por cada posto de trabalho existente na empresa no mês imediatamente anterior à apresentação da candidatura, multiplicado por três, até ao montante máximo de:</p> <p>a) € 25 000, para as microempresas;</p> <p>b) € 75 000, para as pequenas empresas.</p>	31/dez/20  28/jul/21	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	100 M€	Dívida	<p><a href="#">Lei n.º 75-B/2020</a></p> <p><a href="#">Artigo 185.º</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 64/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 192-A/2021</a></p>		METD, MF

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		O apoio financeiro é reembolsado no prazo máximo de quatro anos, a contar da data de celebração do respetivo contrato, incluindo um período de carência de capital de até 12 meses sendo aplicável uma taxa de juro fixa de 150 pontos base.  Prorrogado o prazo máximo de contratação das operações abrangidas por essas linhas, até 30 de junho de 2022, e o termo das garantias do Estado, até 30 de junho de 2028	14/set/21  14/fev/22						<a href="#">Despacho n.º 1932/2022</a>		
32	Limitação extraordinária do 1.º e 2.º pagamento por conta de IRC para cooperativas, micro, pequenas e médias empresas	O Orçamento de Estado para 2021 prevê a possibilidade de dispensa de pagamentos por conta de IRC aplicável às entidades classificadas como cooperativas ou como micro, pequenas e médias empresas, a qual surge na continuidade do artigo 2.º da Lei n.º 29/2020, de 31 de julho, e que foi regulamentado pelo Despacho n.º 8320/2020, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 168, de 28 de agosto de 2020.  Esta legislação suspende o 1.º e 2.º pagamento por conta de IRC, a serem realizados até 31 de agosto e 30 de setembro, respetivamente, para cooperativas e micro, pequenas e médias empresas. O 3.º pagamento por conta (data limite 15 de dezembro) poderá ser limitado até 100%, quando se verifique que o montante entregue a título de adiantamento é já superior ao imposto que seria devido. Esta possibilidade já se encontra prevista no artigo 107.º do CIRCE	31/dez/20  30/jun/21  06/jul/21	AdCentral	Receita	Impostos diretos (IRC)		Orçamental	<a href="#">Lei n.º 75-B/2020 Artigo 374.º</a> <a href="#">Despacho SEAF n.º 205/2021-XXII</a> <a href="#">Despacho n.º 6564/2021</a>		MF
33	Aquisição de vacinas contra a COVID-19, para ano 2021 e 2022, no âmbito do procedimento europeu centralizado, bem como a despesa necessária ao seu armazenamento e administração.	Despesa, para 2021, associada aos procedimentos aquisitivos, no âmbito dos Acordos Prévisos de Aquisição celebrados nos termos da Decisão da Comissão Europeia de 18 de junho de 2020 [C(2020) 4192 final]. Despesa associada aos procedimentos aquisitivos referentes ao processo de vacinação, designadamente os relacionados com o armazenamento e a aquisição de vacinas, bem como com os artigos indispensáveis à sua administração.  Para 2022, é autorizada a realização de despesa adicional associada aos procedimentos aquisitivos de vacinas contra a doença COVID-19, no âmbito de todos os Acordos de Aquisição celebrados nos termos da Decisão da Comissão Europeia, de 18 de junho de 2020 [C(2020)4192 final], até ao montante máximo de) 291,4 M€.	31/dez/20  14/mai/21  30/dez/21	AdCentral	Despesa	Aquisição de bens e serviços	Aquisição de vacinas, 400 M€ de acordo com PE/2021-25 e 21,5 M€  Em 2022 até máximo de 291,4 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2020</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2021</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2021</a>	Fundo Europeu REACT	MS
34	Benefícios fiscais para transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória e de gel desinfetante cutâneo.	Redução para taxa reduzida de IVA e a possibilidade de dedução à coleta do IRS de parte do valor incorrido na sua aquisição Prorrogação, até 31 de dezembro de 2022, da taxa reduzida do IVA aplicável às importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória e de gel desinfetante cutâneo;	31/dez/20 e 26/jan/21  31/dez/21	AdCentral	Receita	Despesa fiscal/Aquisição de bens e serviços	23 M€ de acordo com PE/2021-25	Orçamental	<a href="#">Lei n.º 75-B/2020 Artigos n.ºs 366 e 380</a> <a href="#">Despacho n.º 1053/2021</a>  <a href="#">Lei n.º 99/2021</a>		METD, MF e MS
35	Exportação Segura 2021	Facilidade de Garantia do Estado ao seguro de créditos para riscos comerciais de curto prazo em mercados da OCDE, com a redenominação «Exportação Segura 2021. Operações de seguro de créditos contrafeitas em complemento de apólices de seguro celebradas entre as empresas e as seguradoras, para países identificados, com cobertura das seguradoras, na Apólice base, por valor inferior ao do pedido de cobertura apresentado para um cliente/importador, pelo tomador do seguro/segurado/beneficiário, com créditos constituídos até 30 de junho de 2021, desde que as ameaças de sinistro/incumprimentos tenham sido comunicados às seguradoras até 30 de abril de 2022. <b>PROLONGADA ATÉ 31 MARÇO 2022</b>	15/jan/21	AdCentral	Despesa	Passiva contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	750 M€	Dívida	<a href="#">Despacho n.º 649/2021</a>		METD
36	Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	Trabalhadores em particular desproteção económica causada pela pandemia da doença COVID-19, sendo abrangidos pelo Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT):  1) Os trabalhadores por conta de outrem, incluindo os trabalhadores do serviço doméstico, cuja prestação de proteção no desemprego termine após a data de entrada em vigor da presente lei; 2) Os trabalhadores por conta de outrem, incluindo os trabalhadores do serviço doméstico que, por razões que não lhes sejam imputáveis, ficaram em situação de desemprego, sem acesso à respetiva prestação, e que tenham, pelo menos, três meses de contribuições nos 12 meses imediatamente anteriores à situação de desemprego.  3) Os trabalhadores independentes, que cumpram a condição de recursos, nas seguintes situações a partir de 1 de janeiro de 2021:	31/dez/20  25/jan/21  13/abr/21	Segurança Social	Despesa	Transferências/ medidas excecionais (COVID)	De acordo com o PE/2021-25, os apoios extraordinários aos rendimentos dos trabalhadores, estimam-se 617,5 M€.	Orçamental	<a href="#">Lei n.º 75-B/2020 Artigo 156.º</a>  <a href="#">Portaria n.º 19-A/2021</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 26-C/2021</a>		MTSSS  Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>a) - Trabalhadores independentes que terminem o subsídio de cessação de atividade em 2021 e cujas atividades estão sujeitas ao dever de encerramento por decreto governamental (não sujeito a condição de recursos nos primeiros 6 meses).</p> <p>b) - Trabalhadores independentes economicamente dependentes (entidade contratante apurada em 2019) que estejam na situação de desemprego involuntário e sem proteção no desemprego e que tenham pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do desemprego.</p> <p>c) - Trabalhadores independentes com quebra de rendimentos e que cumulativamente: i) Tenham pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do requerimento; ii) Quebra de faturação superior a 40 % entre a última declaração trimestral disponível à data do requerimento do apoio e o rendimento relevante médio mensal de 2019 ou, se por essa forma o trabalhador não conseguir aceder ao apoio, o rendimento relevante médio mensal de 2020.</p> <p>d) - Trabalhadores que não se enquadrem nas situações acima, que tenham estado registados na Segurança Social Direta a partir de janeiro de 2019 e que tenham atividade como trabalhador independente no mês de referência do apoio.</p> <p>4 - Empresários em nome individual abrangidos exclusivamente pelo regime dos trabalhadores independentes e que se encontrem sujeitos ao cumprimento da obrigação contributiva em pelo menos 3 meses seguidos ou 6 meses interpolados há pelo menos 12 meses e que se encontrem):</p> <p>a) Em situação comprovada de paragem total da sua atividade ou da atividade do respetivo sector, em consequência da pandemia da doença COVID-19; ou</p> <p>b) Em situação de quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40% da faturação no período de 30 dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da segurança social.</p> <p>O apoio que se encontre a ser pago em 31 de dezembro de 2021, é prorrogado até ao último dia do mês de fevereiro de 2022, mantendo-se em vigor, até à mesma data, a regulamentação e legislação complementar aprovadas.</p>	27/nov/21						<p><a href="#">Decreto-Lei n.º 104/2021</a></p> <p><a href="#">Artigo 12.º</a></p>		
37	Apoio ao Sector da Cultura	<p>Medidas de Apoio à Cultura, transversais a todo o sector:</p> <p>a) Programa Garantir Cultura, que compreende dois subprogramas:</p> <p>i) Garantir Cultura - tecido empresarial- 30 M€;</p> <p>ii) Garantir Cultura - entidades artísticas singulares e coletivas que prossigam atividades de natureza não comercial- 12 M€;</p> <p>b) Apoio extraordinário aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais da cultura.. ou seja, IAS (438,81 M€) /mensal até agosto 21.</p> <p>c) Apoios no âmbito da Direção-Geral das Artes (DGARTES);</p> <p>d) Apoios no âmbito da Direção-Geral do Património Cultural (DGPC);</p> <p>e) Apoios no âmbito da Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB);</p> <p>f) Apoios no âmbito das Direções Regionais de Cultura;</p> <p>g) Apoios no âmbito do Instituto do Cinema e do Audiovisual, I. P. (ICA, I. P.);</p> <p>h) Programa de aquisição de arte contemporânea portuguesa do Estado.</p> <p>Primeira alteração ao Regulamento do Programa Garantir Cultura (tecido empresarial).</p>	15/fev/21 24/mar/21 31/mar/21 07/abr/21 06/jul/21 03/set/21 14/set/23	AdCentral	Despesa	Subsídios/ Transferências	Programa Garantir Cultura - 53,6M€	Orçamental	<p><a href="#">Portaria n.º 37-A/2021</a></p> <p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 75-B/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 80-A/2021</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 56-A/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 184-A/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 77-A/2023</a></p>	Fundos comunitários	MC



Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Mantem-se dentro do atual sistema de liquidação as prestações de IRS, IRC e IVA, com as necessárias adaptações, designadamente: 1) O número de prestações poderá variar, sendo que em todas as circunstâncias a última prestação terá de ser paga até 31 de dezembro de 2021 (cfr. artigo 418.º, n.º 6); 2) O valor do pedido deve ser inferior a EUR 15000, a aferir no momento do requerimento (cfr. artigo 418.º, n.º 1, alínea c)); 3) Os juros/ónus ou encargos eventualmente devidos são reduzidos em 50 % durante o período do plano prestacional (artigo 418.º, n.º 3).	02/jul/21  08/jul/21						<a href="#">Despacho n.º 215/2021-XXII</a>  <a href="#">Despacho n.º 232/2021-XXII</a>		
42	Isenção de taxa de registo e de contribuição regulatória, de estruturas criadas no âmbito da resposta à epidemia	Isenção de taxa de registo e de contribuição regulatória para quaisquer estruturas de natureza extraordinária e temporariamente criadas para a prestação de cuidados de saúde, ou temporariamente dedicadas à prestação de cuidados de saúde, no âmbito da resposta à epidemia por SARS-CoV-2 e à doença COVID-19. A vigência da isenção do pagamento de taxa de registo no Sistema de Registo de Estabelecimentos Regulados da Entidade Reguladora da Saúde e de contribuição regulatória, determinada pela Portaria n.º 126/2020, de 26 de maio, é prorrogada até ao final do ano de 2022.	26/mai/21  31/dez/21	AdCentral	Receitas	Outras Receitas n/fiscais		Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 126/2020</a>  <a href="#">Portaria n.º 330/2021</a>		MF e MS
43	Atribuição de Bolsas Excepcionais para mitigação de Impactos da COVID -19 nas atividades de Investigação	Atribuição de bolsas excepcionais de mitigação de impactos da COVID -19 nas atividades de investigação, destinadas a apoiar os bolsistas de investigação que tenham sido gravemente e comprovadamente prejudicados em virtude da suspensão de atividades presenciais determinada pela doença COVID -19.	01/jun/21  17/jun/2021	AdCentral	Despesa	Subsídios		Orçamental	<a href="#">Despacho n.º 5474/2021</a> <a href="#">Regulamento n.º 560-A/2021</a>		Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
44	Comparticipação de testes rápidos de antigénio (TRAg) de uso profissional	Criação de um regime excepcional e temporário de participação de testes rápidos de antigénio (TRAg) de uso profissional realizados a utentes do Serviço Nacional de Saúde (SNS), com as devidas limitações e exceções previstas na respetiva Portaria que enquadra este regime. A medida vigora até ao dia 30 setembro de 2021, sem prejuízo da sua eventual prorrogação.  Medida reativada em 19 de novembro de 2021, a vigorar até 31 de dezembro de 2021, sem prejuízo da sua eventual prorrogação.  Majoração para 15€ do montante de participação do Estado, reduzida a 10€ no período de 1 a 31 de março de 2022.  Medida prorrogada até 28 de fevereiro de 2022, sendo que a participação é limitada ao máximo de quatro TRAg de uso profissional, por mês civil e por utente, salvo no mês de dezembro de 2021, em que a participação é limitada ao máximo de seis TRAg de uso profissional.  <u>Medida prorrogada até 30 de abril de 2022</u> , sendo que a participação é limitada ao máximo de dois TRAg de uso profissional, por mês civil e por utente.  <u>Medida prorrogada até 30 de junho de 2022</u> , sendo, a realização destes testes tem de ser prescrito pelo SNS e a participação é limitada a que preço máximo da realização dos TRAg de uso profissional não possa exceder os 10 (dez) euros.  <u>Medida prorrogada até 31 de julho de 2022</u>  <u>Medida prorrogada até 31 de agosto de 2022</u>  <u>Medida prorrogada até 30 de setembro de 2022</u>	30/jun/21  29/jul/21  31/ago/21  19/nov/21  03/dez/21  21/dez/21 27/dez/  27/jan/22  28/fev/22  28/mar/22  23/mai/22  4/jul/22  03/ago/22	AdCentral	Despesa	Subsídios		Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 138-B/2021</a> <a href="#">Portaria n.º 164-A/2021</a>  <a href="#">Portaria n.º 182/2021</a>  <a href="#">Portaria n.º 255-A/2021</a>  <a href="#">Portaria n.º 281-A/2021</a>  <a href="#">Portaria n.º 312-A/2021</a>  <a href="#">Portaria n.º 57/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 105/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 129/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 151-B/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 169/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 202/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 217/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 66-A/2022</a>		MS

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<u>Fim do efeito da medida</u>	31/ago/22								
			30/set/22								
45	Criação do Fundo de Capitalização de Empresas e alargamento do objeto do Fundo de Contragarantia Mútuo	Criação do fundo de capitalização de sociedades comerciais (Fundo de Capitalização e Resiliência), que tem por objeto, entre outros, a recapitalização de sociedades comerciais afetadas pela pandemia da doença COVID-19. Este fundo - Fundo dispõe de uma dotação inicial de (euro) 320 000 000, com origem em empréstimos do Plano de Recuperação e Resiliência. O objeto do Fundo de Contragarantia Mútuo integra, ainda, a título excecional e temporário, para fazer face aos impactos económicos resultantes da pandemia da doença COVID-19, a prestação de garantias que tenham como beneficiárias empresas, incluindo para apoio, até 31 de dezembro de 2021, a processos de reestruturação ou refinanciamento de operações de créditos anteriormente contratadas, desde que exista o reconhecimento, pela sociedade gestora, do seu relevante interesse para apoio à recuperação económica e financeira dessas empresas.	28/jul/21 25/ago/21	AdCentral	Receita / Despesa	Ativos financeiros  Passivo contingente/Ativos financeiros se a garantia for acionada	Dotação inicial de 320 M€	S/impacto orçamental na medida do montante de financiamento europeu. C/impacto orçamental se a garantia for acionada	<a href="#">Decreto-Lei n.º 63/2021</a>  <a href="#">Declaração de Retificação n.º 28/2021</a>	Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	METD
46	Regime de encerramento voluntário de bares, outros estabelecimentos de bebidas sem espetáculo e estabelecimentos com espaço de dança que se encontrem sujeitos a medidas restritivas do seu normal funcionamento.	Os bares, outros estabelecimentos de bebidas sem espetáculo e os estabelecimentos com espaço de dança que se encontrem sujeitos a medidas restritivas do seu normal funcionamento podem adotar, voluntariamente, a decisão de encerramento do respetivo estabelecimento. O encerramento voluntário, adotado nos termos das disposições conjugadas dos artigos 13.º e 14.º, equivale a encerramento por via legal ou administrativa para efeitos de acesso a apoios no âmbito da pandemia da doença COVID-19.  Nas medidas de apoio à manutenção do emprego, é dada a possibilidade de as entidades empregadores articularem, no mesmo mês e de forma sequencial, o recurso ao apoio extraordinário à retoma progressiva e ao apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho "lay-off simplificado", na sequência das medidas de encerramento de estabelecimentos e suspensão de atividades nos meses de dezembro de 2021 e janeiro de 2022	22/dez/21  18/fev/22	AdCentral	Despesa	Subsídios		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 119-A/2021</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 23-A/2022</a>		
47	Alteração do regime de pagamento em prestações de tributos nas fases pré-executiva e executiva e novos regimes excecionais de pagamento em prestações de impostos (IRC,IVA,IRS) no ano de 2022.	Aprovação de um novo regime de pagamento em prestações de impostos, antes da instauração do processo de execução fiscal: Alteração do Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, na sua redação atual (CPPT). Regime excecional de pagamento em prestações para dívidas tributárias em execução fiscal.  Novo regime complementar de diferimento de obrigações fiscais a cumprir no 1.º semestre de 2022.	30/dez/21  07/jan/22  13/jan/22	AdCentral	Receita	Receita Fiscal		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 125/2021</a>  <a href="#">Despacho n.º 10/2022-XII</a>  <a href="#">Ofício Circulado n.º 90049/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros  MF
48	Empreende XXI	Apoio à criação e desenvolvimento de novos projetos empresariais por jovens à procura do primeiro emprego e desempregados inscritos no Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P.	07/Jan/22	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Subsídios/ Ativos Financeiros		Orçamental/Dívida	<a href="#">Portaria n.º 26/2022</a>	Fundos Comunitários	METD, MTSSS
49	Garantia pessoal do Estado ao Fundo de Contragarantia Mútuo (Linha de Apoio à Recuperação Económica - Retoman)	Concessão da garantia pessoal do Estado ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante global de 20 M€, destinada a assegurar as responsabilidades de capital deste Fundo pelas contragarantias prestadas às sociedades de garantia mútua, no montante de até 177.777 M€, no âmbito da (Linha de Apoio à Recuperação Económica - Retoman), de apoio às empresas nacionais decorrentes da pandemia da doença COVID-19	15/fev/22	AdCentral	Despesa	Passivos contingentes (Garantias) /Ativos Financeiros (caso as garantias sejam acionadas)	20 M€, 177.777 M€	Orçamental se as garantias forem ativadas	<a href="#">Despacho n.º 1994/2022</a>		MF
50	Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde em 2022	- Criação da MAREESS em 2022, apoio para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do sector solidário com atividade na área social e da saúde, face ao aumento do número de casos diários e do índice de transmissibilidade da doença COVID-19. -Incentivo de emergência à substituição de trabalhadores ausentes ou temporariamente impedidos de trabalhar, adiante designado por (incentivo). -Em semelhança do anteriormente desenhado, um regime extraordinário de majoração das bolsas mensais dos CEI e CEI+ aplicável aos projetos realizados nestas áreas.	02/jun/22	Segurança Social	Despesa	Transferências correntes		Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 154-A/2022</a>		MTSSS

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
51	Linha Consolidar + Turismo	Linha Consolidar + Turismo, que se destina a fazer face às necessidades de tesouraria das empresas turísticas para fazer face aos reembolsos de prestações de capital devidas às instituições de créditos entre o dia 1 de janeiro e o dia 31 de dezembro de 2023, por empréstimos contraídos no âmbito de linhas de crédito promovidas pelo Banco Português de Fomento enquanto medidas de apoio no contexto do COVID-19. A dotação disponível para financiamento das operações ao abrigo da presente linha de apoio é de 30 M€, sendo assegurada exclusivamente por receitas próprias do Turismo de Portugal, I. P	11/jan/23	AdCentral	Despesa	Ativos financeiros	30 M€	Dívida e Orçamental (juros)	<a href="#">Despacho Normativo n.º 1/2023</a>		MEM
52	Conversão a fundo perdido de apoios reembolsáveis concedidos a linhas de apoio	<u>Linha de crédito dirigida a empresas do sector industrial exportadoras</u> Independentemente da respetiva dimensão, que tenham uma elevada percentagem do volume de negócios proveniente de exportações de bens: - Montante global de (euro) 75º M€, com a possibilidade de 20 % do crédito concedido ser convertido em crédito a fundo perdido, em caso de manutenção de postos de trabalho; - A dinamizar pelo Banco Português de Fomento, S. A. (BPF); - Medida suportada por fundos europeus; - 4 Mil € por posto de trabalho (800€ a fundo perdido).	20/nov/20	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	1050 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020</a> <a href="#">Ponto 2</a>	Fundos Comunitários (não detalhados)	Presidência do Conselho de Ministros
		30/dez/20	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020</a>								
		22/jan/21	<a href="#">Portaria 19/2021</a>								
		<u>Linha de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap de empresas que prestam serviços de apoio a eventos culturais e desportivos</u> Apoio concedido através de crédito dirigida a micro, pequenas, médias empresas e Mid Cap que desenvolvem o essencial da sua atividade no fornecimento de serviços e bens para apoio à realização de eventos culturais, festivos, desportivos ou corporativos: - Montante global de 50 M€, com a possibilidade de 20 % do crédito concedido ser convertido em crédito a fundo perdido, em caso de manutenção de postos de trabalho, a dinamizar pelo BPF; - 4 Mil € por posto de trabalho (800€ a fundo perdido). Prorrogado o prazo máximo de contratação das operações abrangidas por essas linhas, até 30 de junho de 2022, e o termo das garantias do Estado, até 30 de junho de 2028	20/nov/20	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	50 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020</a> <a href="#">Ponto 3</a>	Presidência do Conselho de Ministros	
30/dez/20	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020</a>										
22/jan/21	<a href="#">Portaria 19/2021</a>										
28/dez/21	<a href="#">Despacho n.º 12735-A/2021</a> <a href="#">Despacho n.º 1932/2022</a>										
		<u>Linha de Apoio à Economia COVID-19 - Médias e Grandes Empresas do Turismo</u> Apoio direto a médias e grandes empresas do sector do turismo, sob a forma de crédito garantido pelo Estado, com possibilidade de conversão parcial em crédito a fundo perdido mediante a manutenção dos postos de trabalho, por forma a garantir um apoio imediato à liquidez, eficiência operacional e saúde financeira de curto prazo. Montante global de 300 M€, com a possibilidade de 20 % do crédito concedido ser convertido em crédito a fundo perdido, a dinamizar pelo Banco Português de Fomento, S. A. (BPF).	24/mar/21	Adcentral	Despesa	Ativos Financeiros	300 M€	Com impacto orçamental na % a fundo perdido.	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021</a>		Presidência do Conselho de Ministros

Fontes: Diário da República Eletrónico, Ministério das Finanças, IGSS, DGO. | Notas: 1 – A coluna “Previsão” exhibe o montante previsto pelo Governo como impacto direto. Trata-se do valor anunciado no momento da apresentação ou na legislação da medida. Na sua ausência, reporta-se o valor inscrito em um dos seguintes documentos: 2.º AOE/2020, PEES/2020, OE/2021, PE/2021–25. OE – Orçamento do Estado, SURE – novo instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência. FE – Fundos Estruturais. FSE – Fundo Social Europeu. FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. UE – União Europeia. POAPMC – Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais Carenciadas. BEI – Banco Europeu de Investimento. REACT – Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa. FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos do Marítimos e das Pescas. TAP – TAP Air Portugal. MA – Ministério da Agricultura. MAA – Ministério da Agricultura e Alimentação. MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. MCT – Ministério da Coesão Territorial. MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. MF – Ministério das Finanças. MPlan – Ministério do Planeamento. MC – Ministério da Cultura. METD – Ministério da Economia e da Transição Digital. MJ – Ministério da Justiça. MEduc – Ministério da Educação. MM – Ministério do Mar. MEM – Ministério da Economia e Mar. MAAC – Ministério do Ambiente e da Ação Climática. MIP – MS – Ministério da Saúde. DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. MIH – Ministério das Infraestruturas e da Habitação.



## Anexo 2: Listagem das principais medidas adotadas no pacote inflação com efeitos diretos nas finanças públicas de 2022

### Observações:

- (i) A informação constante deste anexo foi publicada originalmente no Anexo 5 do [Relatório UTAO n.º 3/2023](#), de 27 de fevereiro. Reproduz-se aqui a referida listagem por uma questão de comodidade para o leitor no acompanhamento da Tabela 12, da Tabela 13 e da Tabela 15, não tendo sido feitas alterações à publicação original no que concerne a medidas adotadas em 2022.
- (ii) O quadro que se estende por várias páginas neste anexo pretende ser um guia para os leitores interessados em conhecer as medidas de política pública tomadas pelas autoridades portuguesas no âmbito do pacote “inflação”. Este pacote contém as medidas que visam combater as consequências da inflação e facilitar a integração de refugiados da guerra na Ucrânia na economia e na sociedade portuguesas. Lista as medidas deste pacote com previsíveis efeitos nas contas públicas durante o ano de 2022. Assim, compila medidas com impactos nas finanças públicas de 2022, segundo a ótica da contabilidade pública orçamental, que foram adotadas pelo Governo em momentos distintos: i) fase inicial, no último trimestre de 2021, tomadas com o objetivo de mitigar, de imediato, os efeitos inflacionistas da crise energética que já então se vivia, com particular incidência no aumento do preço dos combustíveis junto dos consumidores finais. Têm impactos orçamentais no ano de 2022. ii) O conflito na Ucrânia veio acelerar as causas de inflação que já se manifestavam antes, levando as autoridades portuguesas a tomar novas medidas a partir de março de 2022 — medidas de emergência que visam combater os efeitos de níveis elevados de inflação cada vez mais espraçadas por todas as categorias de bens. As medidas adotadas foram anunciadas pelo Governo e encontram-se plasmadas em documentos orçamentais, entre os quais se destaca a 2.ª Proposta de Orçamento do Estado para 2022, de 13 de abril.
- (iii) As medidas aparecem no quadro abaixo pela ordem cronológica dos atos legais ou administrativos que lhes deram origem. Note-se que a coluna “Data” inclui também a data de apresentação das medidas, para além da data de publicação dos diplomas que as estabeleceram na ordem jurídico-regulamentar. A lista não inclui os encargos com medidas de política apresentadas sem efeito direto nas contas públicas, tais como as referentes ao processo de concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia. A lista pretende ser exaustiva quanto às medidas de aplicação nacional decididas até 31 de dezembro de 2022 pelos órgãos de soberania e pelas autoridades administrativas do governo central. Apesar do esforço considerável investido na construção deste instrumento, poderão subsistir lacunas.

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
1	Devolução da receita adicional de IVA via ISP	<p>Inicialmente, foi adotada uma redução da taxa do imposto sobre produtos petrolíferos (ISP) aplicável à gasolina e ao gasóleo, no valor unitário de 2 cêntimos por litro e 1 cêntimo por litro, respetivamente, no sentido de assegurar que o ganho adicional em sede de IVA decorrente do aumento do preço dos combustíveis seja integralmente devolvido aos consumidores por via da diminuição, em proporção, das taxas unitárias de ISP. Esta medida foi desenhada com a vigência té 31 de janeiro de 2022.</p> <p>Até 30 de abril de 2022, a taxa do ISP aplicável à gasolina com teor de chumbo igual ou inferior a 0,013 g por litro, classificada pelos códigos NC 2710 11 41 a 2710 11 49, é de (euro) 506,64 por 1000 l.</p> <p>É mantida a redução do ISP estabelecida na Portaria n.º 208-A/2021, de 15 de outubro, e prorrogada pela Portaria n.º 63-A/2022, de 31 de janeiro, bem como, adicionalmente, é introduzido um mecanismo semanal de revisão dos valores das taxas unitárias do ISP aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário, tendo por base a aplicação de uma fórmula que estabelece os valores das taxas unitárias do ISP a vigorar semanal-</p>	15/out/21	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos		Orçamental	<p><a href="#">Portaria n. 208-A/2021</a> (<a href="#">Revogada</a>)</p> <p><a href="#">Portaria n. 63-A/2022</a> (<a href="#">Revogada</a>)</p> <p><a href="#">Portaria n.º 111-A/2022</a></p>		MF, MAAC
			31/jan/22				Perda de receita de 117 M€, de acordo com a 2.ªPOE/2022				
			11/mar/22								

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública		Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação											
		mente, por forma a repercutir as variações da receita de IVA, por litro, que decorram da variação semanal do preço médio de venda ao público dos combustíveis referidos, conforme publicado a título semanal pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG).										
2	AUTOvoucher	<p>Subsídio financeiro transitório e excecional que visa apoiar os cidadãos nos seus consumos de combustíveis. Medida que introduz a possibilidade de utilizar, entre novembro de 2021 e o final de março de 2022, um saldo «AUTOvoucher» em consumos de combustíveis, de montante correspondente a € 0,10 por litro, com um limite mensal de 50 litros, em consumos elegíveis em postos de abastecimento aderentes.</p> <p>Reforço, durante o mês de março, do subsídio financeiro destinado aos cidadãos nos seus consumos no sector dos combustíveis. Para o efeito é aumentado o benefício mensal «AUTOvoucher» para um montante mensal máximo correspondente a 0,40€ por litro, com um limite de 50 litros, em consumos elegíveis em postos de abastecimento aderentes.</p> <p>Alteração da vigência da medida para abranger o mês de abril de 2022: "A fase de utilização do benefício "AUTOvoucher" tem início no dia 10 de novembro de 2021 e termina no dia 30 de abril de 2022, inclusive".</p>	08/nov/21  11/mar/22  28/mar/22	AdCentral	Despesa	Outras Despesas Correntes		133 M€, de acordo com a 2.ªPOE/2022	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 92-A/2021</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 24-A/2022</a>  <a href="#">Despacho n.º 3672-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros   MF
3	Apoio extraordinário e excecional ao sector dos transportes públicos de passageiros	<p>Apoio extraordinário e excecional com vista à mitigação dos efeitos da escalada de preços do combustível no sector dos transportes públicos de passageiros, operacionalizar pelo Fundo Ambiental</p> <p>O apoio a conferir é pago de uma só vez e ainda em 2021, correspondendo a um valor por cada táxi e por cada veículo pesado de passageiros das referidas categorias M2 e M3. Medida referente a 1 de novembro de 2021 e 31 de março de 2022.</p> <p>Reforço do apoio extraordinário e excecional ao sector dos transportes públicos de passageiros, no valor de 342€ por cada táxi e de 1890€ por cada veículo pesado de passageiros, com vista à mitigação dos efeitos da escalada de preços do combustível na oferta de transportes.</p> <p>Reforço com vigência 1 de abril a 30 de junho de 2022</p> <p>Reforço do apoio extraordinário e excecional ao sector dos transportes públicos de passageiros, no valor de 228€ por cada táxi, 1260 por cada veículo pesado de passageiros, das categorias M2 e M3 ou equivalente, licenciado para transporte público e que utilize combustível fóssil que não gás natural, e de 1890€ por cada veículo pesado de passageiros das categorias M2 e M3 ou equivalente, licenciado para transporte público e que utilize gás natural.</p> <p>Reforço com vigência 1 de julho a 30 de setembro de 2022</p> <p>Reforço, com vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2022</p>	12/nov/21  18/mar/22  16/ago/22  29/dez/22	AdCentral	Despesa	Subsídios		14,5 M€  25,1 M€  17,4 M€  17,4 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 153/2021</a>  <a href="#">Despacho n.º 3329-A/2022</a>  <a href="#">Despacho n.º 10042/2022</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 147/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros  MAAC  MAAC
4	Suspensão do aumento da taxa de carbono	<p>Suspensão da atualização do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) até 31 de março de 2022, mantendo-se aplicável, até àquela data, a taxa fixada para 2021. Mantém-se aplicável, entre o dia 1 de janeiro e o dia 31 de março de 2022, a taxa do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) no valor de 23,921 €/tonelada de CO (índice 2) apurada para o ano de 2021, nos termos previstos na Portaria n.º 277/2020, de 4 de dezembro.</p> <p>Tendo em conta a subida exponenciada pelo contexto na Ucrânia, o Governo mantém a suspensão da atualização do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) até 30 de junho de 2022.</p> <p>Suspensão Prorrogada até 31 de agosto de 2022.</p> <p>Suspensão Prorrogada até 02 de outubro de 2022</p>	23/dez/21  23/mar/22  30/jun/22  31/ago/22	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos		Perda de receita de 36º M€, de acordo com a 2.ªPOE/2022	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 315/2021</a>  <a href="#">Portaria n.º 118/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 167-A/2022</a>		MF

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Suspensão Prorrogada até 31 de dezembro de 2022 Suspensão Prorrogada até 05 de fevereiro de 2023	03/out/22 30/dez/22						<a href="#">Portaria n.º 217-A/2022</a> <a href="#">Portaria n.º 249-A/2022</a> <a href="#">Portaria n.º 312-E/2022</a>		
5	Apoio aos refugiados	Legislação que estabelece critérios específicos da concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia. Determina que a declaração comprovativa do pedido de proteção temporária é comunicada pelo SEF à segurança social, à Autoridade Tributária e Aduaneira e aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E., para efeitos de atribuição automática do número de identificação de segurança social, do número de identificação fiscal e número nacional de utente, respetivamente.	01/mar/22						<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
		Prestações Sociais - A resolução do Conselho de Ministro, determina que os benefícios sociais são atribuídos quando o beneficiário da proteção temporária não disponha de recursos suficientes e devem ser equiparados ao estatuto de refugiado para efeitos de acesso a prestações sociais do regime não contributivo.	01/mar/22	Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022</a>		
		Regime especial de Imposto sobre Veículos (ISV), no que respeita à circulação dos veículos portadores de matrícula da Ucrânia no território nacional, bem como à possibilidade da sua introdução no consumo com isenção de imposto, com vista à atribuição de matrícula nacional.	01/jul/22	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos		Orçamental	<a href="#">Ofício-circulado n.º 35171/2022</a>		MF
6	Agricultura e pescas	Atualização temporária do valor da taxa unitária do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, aplicável, no continente, ao gasóleo colorido e marcado, com uma redução em 3,4 cêntimos por litro, com aplicações no sector primário, nomeadamente na agricultura, aquicultura e pescas. Vigência de 21 de março e produz efeitos até 30 de junho de 2022.	18/mar/22	AdCentral	Despesa	Subsídios	20 ME, de acordo com a 2.ª POE/2022	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 116-B/2022</a>		MF, MAAC, MA
		Prorrogação da vigência da medida pelos meses de julho e agosto e incremento na redução da taxa do ISP aplicável ao gasóleo colorido e marcado para um total de 6 cêntimos por litro.	30/jun/22						<a href="#">Portaria n.º 167-C/2022</a>		
		Prorrogação da vigência da Portaria n.º 167-C/2022, de 30 de junho até dia 02 de outubro de 2022-	31/ago/22						<a href="#">Portaria n.º 217-C/2022</a>		
		Estendida esta redução até 31 de dezembro de 2022.	03/out/22 04/out/22						<a href="#">Portaria n.º 249-B/2022</a> <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		
		Alteração do prazo de elegibilidade.	03/nov/22						<a href="#">Portaria n.º 268/2022</a>		
		Estendida esta redução até 05 de fevereiro 2023.	30/dez/22						<a href="#">Portaria n.º 312-F/2022</a>		
		Regime de Compensação aos Operadores do Sector das Pescas e da Aquicultura pelos custos adicionais de energia resultantes da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia.	17/jul/22				10 ME	Orçamental (( na parte não coberta pela transferência de fi-	<a href="#">Portaria n.º 160-A/2022</a>	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)	MAA
		Os apoios previstos no presente regime revestem a forma de subvenção não reembolsável, na modalidade de montantes fixos, tal como consta no anexo II ao presente Regulamento, ou de um montante apurado com base numa taxa fixa de 30 % dos custos médios mensais de energia de 2019.									
		Benefício atribuído pelo período de 24 de fevereiro a 31 julho 2022									

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública		Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação											
		A taxa máxima de apoio para os projetos apresentados ao abrigo do presente regime é de 100 %, sendo objeto de cofinanciamento por fundo europeu. Prorrogação do regime de apoio até 31 de agosto 2022.	25/ago/22						nancia-mento eu-ropeu	<a href="#">Portaria n.º 214/2022</a>		
		Apoio excecional de crise, sob a forma de subsídio reembolsável, com o intuito de apoiar os agricultores a fazer face às necessidades adicionais de liquidez resultantes da subida dos custos das matérias-primas e da energia e à disrupção nas cadeias de abastecimento O. referido apoio será atribuído aos agricultores que tenham recebido em 2021 pagamentos no âmbito da candidatura ao Pedido Único (PU) e que tenham apresentado candidatura ao PU em 2022, sendo que o reembolso do apoio concedido será realizado por conta dos montantes a atribuir em 2022. O pagamento do apoio excecional de crise ocorre, previsivelmente até ao último dia do mês seguinte ao da submissão da candidatura ao presente apoio.	13/mai/22	AdCentral			Até 500 M€	S/Impacto orçamen-tal. Trata-se apenas de adianta-mento de tesouraria		<a href="#">Despacho n.º 5905/2022</a>		MAA
		Até 31 de julho de 2022, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E. (IGCP, E. P. E.), fica autorizada a realizar uma operação de antecipação de fundos da tesouraria do Estado a favor do (IFAP, I. P.), exclusivamente para assegurar o pagamento do apoio excecional de crise dirigido aos agricultores, até ao montante de 500 M€.	6/jul/22							<a href="#">Decreto-Lei n.º 43-A/2022</a>		MF
		Apoio de adaptação excecional aos produtores dos sectores agrícolas (Aves de capoeira, Carne de suíno e Leite de vaca). A dotação orçamental global afeta aos apoios previstos na presente portaria é repartida do seguinte modo: a) Sector das aves de capoeira - 4,4 milhões de euros; b) Sector da carne de suíno - 6,4 milhões de euros; c) Sector do leite de vaca - 13,5 milhões de euros.	23/mar/22	AdCentral	Despesa	Subsídios		24,3 M€	Orçamen-tal, mas não na to-talidade, pois esta medida é fi-nanciada por fundos europeus	<a href="#">Regulamento Dele-gado (UE) 2022/467 da Comissão Euro-peia</a>	Dotação da reserva de crise	
		Regulamentação do regime de aplicação da medida.	14/jul/22							<a href="#">Portaria n.º 180/2022</a>		MAA
		Prorrogação do prazo para a apresentação de candidaturas	19/ago/22							<a href="#">Portaria n.º 207/2022</a>		
7	N ovos Apoios ao transporte de passageiros e mercadorias	Apoio extraordinário e excecional ao sector dos transportes de mercadorias por conta de outrem, designadamente:  -A subsidiação de 0,30 € por litro de combustível até às 35 toneladas e de 0,20 € por litro a partir das 35 ton., num total de litros igual a metade da média de consumo dos diferentes tipos e transporte, relativo a 3 meses, e pago numa só vez no ano de 2022;  -A subsidiação de 0,30 € por litro de AdBlue (líquido que controla as emissões poluentes dos veículos) para todas as categorias de veículos, num total de litros igual a metade da média de consumo dos diferentes tipos e transporte, relativo a 3 meses e pago numa só vez no ano de 2022.  Estes apoios são pagos de uma só vez, em 2022, correspondendo a um valor de combustível e a um valor de AdBlue, por cada veículo de transporte de mercadorias por conta de outrem, licenciados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. e com a que os veículos têm a inspeção periódica obrigatória válida, tendo por referência o período entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de março de 2022.	18/mar/22  25/mar/22	AdCentral	Despesa	Subsídios		160 M€, de acordo com a 2.ª POE/2022	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-E/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 28-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
		Novo regime transitório e extraordinário do gasóleo profissional. Trata-se de um mecanismo temporário de gasóleo profissional extraordinário. Este novo regime, denominado por "GPE - Gasóleo Profissional Extraordinário" permite a devolução ao transportador do valor de 17 cêntimos/litro abastecido, durante os meses de julho e agosto, estabelecendo um limite de 8500 litros abastecidos por viatura licenciada. Devolução será efetuada a cada 90 dias.  Estendido até ao final do ano de 2022.	06/jul/22  04/out/22	AdCentral	Despesa	Subsídios			Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 43-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 67/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública		Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação											
8	Apoio financeiro extraordinário para as famílias mais vulneráveis	<p>Apoio financeiro extraordinário para as famílias mais vulneráveis para mitigação dos efeitos do aumento extraordinário dos preços dos bens alimentares de primeira necessidade foi uma das medidas adotadas pelo Governo no âmbito do pacote inflação.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Esta medida foi legislada, inicialmente, para um universo de beneficiários, tendo sido posteriormente alargada a sua abrangência. Inicialmente, esta medida visava apoiar com 60€ por agregado familiar (pagos de uma só vez em abril de 2022) as famílias beneficiárias da tarifa social de energia elétrica (TSEE), por referência a março de 2022. Posteriormente, após a data de apresentação da 2.ªPOE/2022, este apoio, a ser liquidado de uma só vez no mês de maio de 2022, foi alargado às famílias em que, pelo menos, um dos membros do agregado familiar seja beneficiário de uma das prestações sociais mínimas.</li> <li>No entanto, em data posterior, o Governo decidiu repetir o apoio previsto nesta medida nos meses de julho e agosto, repartindo, por estes meses, o pagamento aos diferentes beneficiários desta medida.</li> </ul> <p>Terceira fase do apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis. Apoio, de 240€, é pago em dezembro pela segurança social tanto aos agregados familiares beneficiários da TSEE residentes em Portugal que tenham efetivamente recebido o apoio na segunda fase, como às famílias que, não se enquadrando neste âmbito, sejam beneficiárias de prestações sociais mínimas por referência ao mês de novembro de 2022. Os encargos são suportados diretamente por verbas com origem no Orçamento do Estado</p>	25/mar/22, 18/abr/22 29/jun/22	Segurança Social	Despesa	Transferências		131M€, de acordo com a estimativa 2023  240 M€	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 28-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 30-D/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 42/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros  MTSSS
9	Diferimento de obrigações fiscais	<p>Extensão, a todas as empresas do sector dos transportes, do regime complementar de diferimento de obrigações fiscais a cumprir no primeiro semestre de 2022, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 125/2021, de 30 de dezembro. Entrada em vigor a 01 de julho de 2022.</p> <p>Alargado o âmbito de aplicação do regime complementar de diferimento de obrigações fiscais a cumprir no 1.º semestre de 2022, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 125/2021, de 30 de dezembro, na sua redação atual, às empresas de sectores especialmente afetados, em função das suas características produtivas, pelo agravamento dos preços da energia.</p> <p>Prorrogação do âmbito de aplicação do regime complementar de diferimento de obrigações fiscais para o 2.º semestre de 2022, bem como ao alargamento do âmbito subjetivo a todas as empresas que operem em Portugal.</p>	25/mar/22 18/abr/22 29/jun/22	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos			Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 28-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 30-D/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 42/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros  Presidência do Conselho de Ministros e MTSSS
10	Apoio Extraordinário e Excecional aos Consumidores Domésticos Beneficiários de Tarifa Social de Energia Elétrica na Aquisição de Gás de Petróleo Liquefeito Engarrafado	<p>O apoio destina-se à aquisição de gás de petróleo liquefeito em garrafa, por beneficiários da tarifa social de eletricidade e ascende a 10€ por garrafa, que é pago aos balcões dos CTT por um período de três meses.</p> <p>Extensão do universo de beneficiários. São elegíveis todos os consumidores domésticos com contrato de fornecimento de eletricidade e que não sejam titulares de contrato de fornecimento de gás natural:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Que sejam beneficiários da tarifa social de energia elétrica (TSEE);</li> <li>-Que não sejam beneficiárias da TSEE, mas em que pelo menos um dos membros do agregado familiar seja beneficiário de uma de prestações sociais mínimas.</li> </ul>	29/mar/22 10/mai/22	AdCentral	Despesa	Outras Despesas Correntes		4 M€	Orçamental	<a href="#">Despacho n.º 3696-D/2022</a>  <a href="#">Despacho n.º 5651-B/2022</a>		MAAC  MAAC
11	Alocação adicional de verbas no Sector Energético Nacional para redução das tarifas de acesso às redes elétricas	<p>Disponibilização de verbas do Fundo Ambiental no sistema elétrico nacional para baixar a tarifa de acesso às redes, que será implementada no 2º semestre de 2022. Prevê-se a injeção de um valor extraordinário de 150 M€ – que acresce às verbas injetadas no final de 2021 – no Sistema Elétrico Nacional, que também será refletido pela ERSE nas TAR em benefício de todos os consumidores de eletricidade</p> <p>Afetação de receita ao SNE (tributação dos produtos petrolíferos e energéticos, leisões das licenças de emissão, contribuição extraordinária sobre o sector energético e saldos de gerência do FA e dos saldos de gerência da ERSE) com o objetivo de redução das tarifas de acesso às redes de eletricidade.</p>	13/abr/22 12/out/22	AdCentral	Despesa	Subsídios		650 M€	Orçamental	<a href="#">Relatório que acompanha a 2.ªPOE/2022</a>  <a href="#">"Pacote de Apoio à Fatura Energética das Empresas"</a>		MF



Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública		Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação											
		<p>A criação de uma nova modalidade de apoio, cumulativa com o apoio previsto, dirigida à continuação da atividade económica, que permita a atribuição de um auxílio por empresa até 5 M€ quando demonstradas perdas de exploração;</p> <p>Nova fase de candidaturas ao programa Apoiar as Indústrias Intensivas em Gás, e regular a aplicação retroativa do aumento do limite máximo do apoio concedível (de 400 para 500 mil euros) e do aumento da taxa de apoio sobre o custo elegível (de 30 % para 40 %) às empresas que já beneficiaram do programa. Neste pressuposto, (i) as empresas que já beneficiaram do programa e que não apresentem uma nova candidatura deverão confirmar o valor do apoio resultante dos aumentos na respetiva plataforma; por outro lado (ii) as empresas que já beneficiaram do programa e que apresentem uma nova candidatura ao mesmo terão um ajustamento automático do valor do apoio que lhes fora atribuído, em conjunto com o montante do apoio a atribuir pela nova candidatura.</p> <p>Criação de uma segunda modalidade de apoio, destinada essencialmente a mitigar os efeitos decorrentes dos aumentos acentuados do preço do gás natural, e que se designa por «Apoiar Indústrias Intensivas em Gás 2M».</p>	15/nov/22						<a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2022</a>		MEM	
15	Redução do ISP equivalente à descida do Iva para 13%	<p>Descida nas taxas unitárias do ISP aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário, equivalente ao que resultaria da redução da taxa do IVA de 23% para 13%.</p> <p>O valor da redução da carga fiscal é implementado no mês de Maio e será revisto para o mês de junho, de forma a continuar a replicar o impacto que resultaria de uma diminuição da taxa do IVA de 23% para 13%, tendo em conta preços atualizados.</p> <p>Para o mês de setembro de 2022, o Governo determina a manutenção da redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, de 21,1 cêntimos por litro na gasolina e de 18 cêntimos por litro no gasóleo, sem prejuízo de nova avaliação no decurso do próximo mês em função da evolução dos preços. Vigência até 02 de outubro de 2022.</p> <p>Para o mês de outubro de 2022, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 16,6 cêntimos na gasolina e 18 cêntimos no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro, sem prejuízo de nova avaliação no decurso do próximo mês em função da evolução dos preços. Vigência até 06 de novembro de 2022.</p> <p>Para o mês de novembro de 2022, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 17,7 cêntimos na gasolina e 21,1 cêntimos no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro, sem prejuízo de nova avaliação no decurso do próximo mês em função da evolução dos preços.</p> <p>Para o mês de dezembro de 2022, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 15,4 cêntimos por litro na gasolina e 17,1 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro, sem prejuízo de nova avaliação no decurso do próximo mês em função da evolução dos preços.</p> <p>Para o mês de janeiro de 2023, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, atenta a redução do preço dos combustíveis no mês de dezembro face ao mês anterior, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 14,2 cêntimos por litro na gasolina e 15,8 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro. Adicionalmente, na sequência das alterações aprovadas ao Código dos Impostos Especiais de Consumo, o montante da contribuição do serviço rodoviário é integrado nas taxas unitárias do ISP, num quadro de neutralidade (ou seja, o montante que era cobrado a título de contribuição de serviço rodoviário passa a ser cobrado a título de designação do ISP, sem que daí decorra aumento da tributação aplicável).</p>	29/abr/22	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos		Perda de receita de 170 M€, de acordo com a 2.ªPOE/2022	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 140-A/2022</a>		MF, MAAC
			01/jul/22						<a href="#">Portaria n.º 167-D/2022</a>			
			31/ago/22						<a href="#">Portaria n.º 217-B/2022</a>			
			03/out/22						<a href="#">Portaria n.º 249-C/2022</a>			
			04/nov/22						<a href="#">Portaria n.º 268-A/2022</a>			
			02/dez/22						<a href="#">Portaria n.º 289-A/2022</a>		MAAC	
			30/dez/22						<a href="#">Portaria n.º 312-F/2022</a>			

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública		Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação											
16	Apoio excecional aos rendimentos	<p>Apoio de 125€ em outubro de 2022 que visa abranger as pessoas residentes em Portugal que declarem rendimentos em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) ou tenham rendimentos declarados à segurança social nos anos de 2021 ou 2022, sendo excecionadas as pessoas que tenham auferido, em 2021, rendimentos elevados, os quais foram definidos tomando por referência o dobro da remuneração bruta mensal média apurada pelo Instituto Nacional de Estatística referente a 2021 (rendimento bruto até 2700€/mês ou 37800€/ano).</p> <p>Os encargos resultantes da atribuição do apoio são suportados pelo Orçamento do Estado</p>	06/set/22  26/set/22  15/nov/22	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências Subsídios		730 M	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 57-C/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 244-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros  MTSSS e MF
17	Apoio excecional a crianças e jovens	<p>Atribuição de 50€ por cada dependente até aos 24 anos (sem limite para dependentes com deficiência) de titulares com qualquer nível de rendimento, pago de uma só vez em outubro de 2022.</p> <p>Os encargos resultantes da atribuição do apoio são suportados pelo Orçamento do Estado.</p>	06/set/22  26/set/22  15/nov/22	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências (Abono de Família)		110 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 57-C/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 244-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros  MTSSS e MF
18	Permissão da transição para o mercado regulado do gás	<p>Possibilidade de regresso, a partir de outubro de 2022, dos clientes finais com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m3 ao regime de tarifas reguladas de venda de gás natural</p>	06/set/22	AdCentral	Receitas fiscais	Impostos indiretos		Limite de 112 M€ se todos potenciais beneficiários transitarem para o mercado regulado	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 57-B/2022</a>		MAAC
19	Limitação ao aumento das rendas	<p>Limitação da atualização das rendas ao referencial, a respeito dos contratos de arrendamento urbano e rural:</p> <p>a) A determinação de um coeficiente de 1,02 como coeficiente de atualização anual de rendas para 2023;</p> <p>b) A criação de um apoio extraordinário à tributação dos rendimentos prediais auferidos em 2023, visando a compensação integral aos senhoris pelo valor não atualizado</p>	06/set/22  21/out/22	AdCentral	Receitas fiscais	Impostos indiretos		45 M€ com impacto em 2024	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a>  <a href="#">Lei n.º 19/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros  Assembleia da República
20	Manutenção do preço dos passes urbanos e das vagens CP	<p>Alocar, em 2023, uma verba adicional ao Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos, através da consignação de receitas ao Fundo Ambiental, nos termos do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, garantindo assim que não há aumento dos passes dos transportes públicos.</p> <p>Manter, durante o ano de 2023, o tarifário vigente em 2022 para os títulos de transporte da CP - Comboios de Portugal, E. P. E., referente aos serviços regulares, mediante compensação à empresa</p>	06/set/22	AdCentral	Despesa	Subsídios		66 M€ com impacto orçamental em 2023	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública		Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação											
21	Redução do IVA da eletricidade de 13 para 6%	Aplicação transitória da taxa reduzida do imposto sobre o valor acrescentado (6 %) aos fornecimentos de eletricidade aos consumidores com potência inferior a 6,9 Kva e para consumos até 100 kWh/mês (150 para famílias numerosas)	06/set/22  21/out/22	AdCentral	Receitas fiscais	Impostos indiretos		90 M€ custo anual	Orçamental (com incidência, essencialmente, no ano de 2023)	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a>  <a href="#">Lei n.º 19/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros  Assembleia da República
22	Complemento excecional a pensionistas (adiantamento parcial da atualização extraordinária prevista para 2023)	Adiantamento de parte do aumento previsto para 2023 com a atualização ordinária das pensões. Destinado a pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do sistema de segurança social e a pensionistas por aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente, Abrange todos os pensionistas até 12 IAS (5318€/mês). Este adiantamento corresponde ao montante que perfaz 50% do valor mensal da pensão paga em outubro e liquidado juntamente com o pagamento da pensão de outubro. Os montantes deste apoio que sejam pagos ou colocados à disposição dos respetivos titulares s são objeto de retenção na fonte autónoma, não podendo, para efeitos de cálculo do IRS a reter, ser adicionados às pensões dos meses em que são pagos ou colocados à disposição.  Os encargos resultantes da atribuição do complemento excecional a pensionistas são suportados pelo Orçamento do Estado.  O Governo proporá à Assembleia da República a adoção de um regime transitório de atualização das pensões para vigorar em 2023 criação de um regime transitório de atualização de pensões de invalidez e de velhice do regime geral de segurança social e demais pensões, subsídios e complementos, previstos na Portaria n.º 151 4/2008, de 24 de dezembro, bem como de pensões do regime de proteção social convergente da Caixa Geral de Aposentações.	06/set/22  26/set/22  21/out/22	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências (pensões)		1000 M€	Orçamental em 2022 com contrapartida no mesmo montante no Orçamento de 2023	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 57-C/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 244-A/2022</a>  <a href="#">Lei n.º 19/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros    MTSSS e MF   Assembleia da República
23	Novo apoio extraordinário ao sector social e solidário	Tendo por base o contexto de aumento dos custos, nomeadamente alimentação e energia, decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia e da inflação, o Governo promove os seguintes apoios ao sector social e solidário:  1- Pagamento adicional mensal no valor de 18 euros por utente em estruturas residenciais e serviço de apoio domiciliários e de 6,6 euros por utente nas restantes respostas sociais de carácter não residencial.  Reforço, com efeitos a partir de Janeiro de 2022, da comparticipação financeira das estruturas residenciais para pessoas idosas, que passa de 433€/mês a 470,16€/mês, e dos centros dias, que passam a receber 140 euros mensais, em vez dos anteriores 125 €.  As restantes respostas sociais e acordos atípicos ficou estabelecido um aumento de 3,6% na comparticipação financeira	04/out/22	Segurança Social	Despesa	Transferências		18 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		MTSSS e MF
24	Acelerar a eficiência e a transição energética	Descarbonização no domínio industrial. Produção de energias renováveis, Incentivar a mudança de fontes de energia, Reduções de emissões e Monitorização e otimização do Consumo.  Canalizados através do IAPMEI (250 M€ sector industrial e 40 M€ para o sector agroalimentar.	04/out/22	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros Transferências (juros)		290 M€	Orçamental, mas pode ser diminuído por via de apoio de fundos europeus	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
25	Linha de Apoio ao aumento dos Custos	Medida de apoio que visam facilitar a obtenção de crédito pelas empresas afetadas por perturbações de preço de energia, das matérias-primas e de cadeia de abastecimento.  A linha de crédito é abrangente, é para todos os sectores, vai ser operacionalizada pelo Banco de Fomento.  Garantia Mútua de uma linha de crédito de 600 M€, com um prazo de 8 anos e uma carência de capital de 12 meses.	04/out/22	AdCentral	Despesa	Garantias, são passivos contingentes, impacto da despesa em ativos financeiros			Passivos contingentes	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública		Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação											
26	Apoio ao emprego ativo- Formação qualificada de trabalhadores	Apoio ao emprego ativo e o desenvolvimento de estratégias de atuação empresarial em contexto de produção, orientadas para a manutenção da atividade empresarial e do emprego e que permitam a otimização dos tempos de produção através de formação qualificada de trabalhadores durante o processo produtivo, a promover, com efeitos imediatos, pela autoridade de gestão do programa operacional temático competitividade e internacionalização.	04/out/22	AdCentral	Despesa	Transferência		100 M€	Orçamental, mas pode ser coberto por via de apoio de fundos europeu	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>	Sim, mas não estão indicados na legislação	Presidência do Conselho de Ministros
27	Reforço Internacionalização das empresas	Reforço da presença internacional das empresas, com objetivo de acesso a novos mercados, através de promoção externa, fazendo ênfase na diversificação de mercados.	04/out/22	AdCentral	Despesa	Transferência		30 M€	Orçamental, mas pode ser coberto por via de apoio de fundos europeu	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>	Sim, mas não estão indicados na legislação	Presidência do Conselho de Ministros
28	Apoio financeiro extraordinário ao sector ferroviário de mercadorias	Apoio financeiro extraordinário com vista à mitigação dos efeitos de escalada de preços dos combustíveis e da eletricidade no sector do transporte ferroviário de mercadorias, a atribuir pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., aos operadores de transporte ferroviário devidamente licenciados para a prestação de serviços de transporte de mercadorias na rede ferroviária nacional.  -Subvenção direta aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias, considerando uma subvenção por locomotiva e por km percorrido, por referência ao período compreendido entre 1 de dezembro de 2021 e 31 de agosto de 2022, nos seguintes valores: a) Tração elétrica - €/ 2,11/km percorrido por locomotiva; b) Tração diesel - (€/ 2,64/km percorrido por locomotiva.  Apoio pago durante o ano de 2022, sendo objeto de reavaliação no dia 31 de dezembro de 2022. Medida que visa apoiar os operadores de transporte ferroviário de mercadorias.	04/out/22	AdCentral	Despesa	Subsídios		15 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
29	Linha de financiamento ao Sector Social	Linha de financiamento para o sector social, para as IPSS fazerem face às suas necessidades e aos programas que estão a executar, sobretudo os no âmbito do PRR, com duração até 31 de dezembro de 2023.	04/out/22  15/nov/22	AdCentral	Despesa	Ativos Financeiros Transferências (juros)		Montante máximo de 120 M€	Dívida	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
30	Comparticipação financeira -Gás	Comparticipação financeira face ao aumento do valor do gás – com foque nas IPSS e entidades equiparadas sem fins lucrativos.	04/out/22	AdCentral	Despesa	Subsídios		5 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
31	Formação e requalificação em competências verdes	Criar o programa Trabalhos & Competências Verdes/Green Skills & Jobs, a implementar pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., dirigido para a formação e requalificação dos trabalhadores das empresas direta ou indiretamente afetadas pelo aumento dos custos de energia e dos desempregados, de forma a prevenir o desemprego, promover a manutenção dos postos de trabalho e estimular a criação de emprego no âmbito da aceleração da transição e eficiência energética.	04/out/22	AdCentral	Despesa	Transferências		20 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
32	Novas Medidas Fiscais de apoio às empresas	Suspensão dos efeitos, entre 1 de outubro e 31 de dezembro de 2022, da disposição transitória do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos aplicável ao gás natural usado na produção de eletricidade ou cogeração por entidades que desenvolvam essas atividades como sua atividade principal, usando a autorização legislativa concedida pelo artigo 298.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho	04/out/22	AdCentral	Receita	Impostos Indiretos			Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 67/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Majoração de IRC em 20% dos gastos com eletricidade e gás natural e fertilizantes, rações e outra alimentação para atividade de produção agrícola.	04/out/22	AdCentral	Receita	Impostos diretos			<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
33	Apoio extraordinário com vista à mitigação do impacto do aumento de preços do combustível no setor agrícola	Atribuição de um apoio extraordinário imediato aos agricultores para mitigar o aumento do preço dos combustíveis, no valor de 10 cêntimos por litro de gasóleo colorido e marcado consumido no ano de 2021, a pagar de uma só vez em 2022.	23/nov/22	AdCentral	Despesa	Subsídios			<a href="#">Decreto-Lei n.º 79/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
34	Apoio a Empréstimos Bancários	Medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente.  Quanto detete um agravamento significativo da taxa de esforço ou de uma taxa de esforço significativa dos mutuários nos contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente, em resultado da variação do indexante de referência, as instituições aplicam, com as necessárias adaptações, o regime previsto no Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, na sua redação atual, procedendo à avaliação do efeito na capacidade financeira dos mutuários tendo em vista atirar da existência de risco de incumprimento e, mediante a verificação das restantes condições definidas no referido decreto-lei, à apresentação de propostas adequadas à situação do mutuário, que podem incluir, por exemplo, um alargamento do prazo com possibilidade de retoma do prazo contratualizado antes desse alargamento. Para efeitos da aplicação do disposto no presente decreto-lei não podem ser cobradas comissões pela renegociação de contratos, nem pode ser agravada a taxa de juro.  Para possibilitar a obtenção de melhores condições pelos mutuários, promovendo simultaneamente a concorrência no sector bancário, procede-se ainda à suspensão temporária da exigibilidade da comissão de reembolso antecipado para os contratos de crédito à habitação a taxa variável, diminuindo o custo da decisão da transferência de crédito para outra instituição ou para a realização de reembolsos parciais utilizando a poupança acumulada.	25/nov/22					Sem impacto	<a href="#">Decreto-Lei n.º 80-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
35	Regime transitório de estabilização de preços do gás por pessoas coletivas com consumos superiores a 10 000 m3	Alocação de uma verba de 1000 milhões de euros para o Sistema Nacional de Gás, o que permite a criação de um regime transitório de estabilização de preço, reforçando, deste modo, o apoio aos clientes não abrangidos pela possibilidade da transição para o mercado regulado e contribuindo para melhorar a resiliência e competitividade das empresas consumidoras de gás.	09/dez/22	AdCentral	Despesa	Despesa de Capital		1000 M€/ano de 2022	<a href="#">Decreto-Lei n.º 84-D/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
36	Contribuições de solidariedade temporárias sobre os setores da energia e da distribuição alimentar. (CST energia e CST distribuição alimentar.)	A CST Energia é aplicável aos sujeitos passivos de IRC residentes que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, bem como aos sujeitos passivos de IRC não residentes com estabelecimento permanente em território português, que desenvolvem atividades nos sectores do petróleo bruto, do gás natural, do carvão e da refinação.  Regulamenta a contribuição de solidariedade temporária aplicável à distribuição alimentar  A CST Energia é aplicável aos lucros excedentários apurados nos períodos de tributação para efeitos do IRC que se iniciem nos anos de 2022 e 2023	30/dez/22  30/dez/22	AdCentral	Receitas	Impostos diretos			<a href="#">Lei n.º 24-B/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 312-E/2022</a>		Assembleia da República  MF, ME e MM
37	Empreende XXI (âmbito alargado)	Inicialmente criado no âmbito das medidas de combate aos efeitos da pandemia, COVID-19, mas tendo em conta a evolução inflacionista, foi decidido alargar o âmbito da medida Empreende XXI  Apoio à criação e desenvolvimento de novos projetos empresariais por jovens à procura do primeiro emprego e desempregados inscritos no Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P.	07/Jan/22	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Subsídios/ Ativos Financeiros			<a href="#">Portaria n.º 26/2022</a>	Fundos Comunitários	METD, MTSS

Fontes: Diário da República Eletrónico, Ministério das Finanças, IGFSS, DGO. | Notas: 1 – A coluna “Previsão” exhibe o montante previsto pelo Governo como impacto direto. Trata-se do valor anunciado no momento da apresentação da medida ou, na sua ausência, do valor inscrito na segunda Proposta de Orçamento do Estado (2.ºPOE/2022). OE – Orçamento do Estado. FE – fundos europeus. FSE – Fundo Social Europeu. FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. UE – União Europeia. IFAP, I.P – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. IGCP, E. P. E – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública. BEI – Banco Europeu de Investimento. REACT – Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa. FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos do Marítimos e das Pescas. MF – Ministério das Finanças. MTSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. MAAC – Ministério do Ambiente e da Ação Climática. MAA – Ministério da Agricultura e Alimentação.







**UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

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

[https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/  
UTAO\\_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx)