

Relatório UTAO n.º 15/2022

Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

20 de outubro de 2022

Ficha técnica

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

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

Título: Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 15/2022

Data de publicação: 20 de outubro de 2022

Data-limite para incorporação de informação: 19 de outubro de 2022

Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Gráficos	ii
Índice de Figuras.....	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iii
Sumário executivo	1
1 Introdução.....	1
2 Cenário macroeconómico.....	2
3. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional	3
3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022.....	3
3.2 Medidas de política orçamental em 2023.....	4
3.3 Cenário orçamental para 2023: composição da trajetória programada para o saldo, a receita e a despesa	5
3.4 Orientação da política orçamental prevista para 2022 e 2023 e estimada no passado	6
3.5 Riscos do cenário orçamental.....	6
3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental	7
4 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas	8
1 Introdução	11
2 Cenário macroeconómico	15
2.1 As diferenças entre a POE/2023 e o PE/2022–26 no biénio 2022–2023.....	15
2.2 O ressurgimento de níveis elevados de inflação.....	17
2.3 Análise à coerência das previsões macroeconómicas.....	20
3 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional.....	27
3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022.....	28
3.2 Medidas de política orçamental em 2023.....	32
3.2.1 <i>Abordagem conceptual</i>	32
3.2.2 <i>As medidas da Proposta de Orçamento do Estado para 2023</i>	35
3.2.2.1 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2023 35	
3.2.2.2 Novas medidas de política orçamental	38
3.2.2.3 Medidas transitórias "Pacote Inflação".....	41
3.2.2.4 Medidas transitórias COVID-19.....	45
3.2.2.5 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não recorrentes (one-offs)	47
3.3 Cenário orçamental para 2023: composição da trajetória programada para o saldo, a receita e a despesa	47
3.3.1 <i>Explicações para a passagem do saldo orçamental em 2022 ao saldo orçamental em 2023</i> 48	
3.3.2 <i>Evolução da receita e da despesa em 2023</i>	49
3.4 Orientação da política orçamental prevista para 2022 e 2023 e estimada no passado	54
3.5 Riscos do cenário orçamental.....	57
3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental	59
3.6.1 <i>Saldo orçamental</i>	60
3.6.2 <i>Saldo estrutural</i>	60
3.6.3 <i>Dívida pública</i>	61
4 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas.....	63
4.1 O conceito de instrumentos não-convencionais de controlo da despesa pública	63
4.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2023.....	64
4.3 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos	70
Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2023	73

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 versus POE/2023	17
Tabela 2 – Formação Bruta de Capital Fixo	26
Tabela 3 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais.....	28
Tabela 4 – Impacto da implementação do PRR em 2022 e 2023	32
Tabela 5 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2023.....	37
Tabela 6 – Novas medidas de política orçamental em 2023.....	40
Tabela 7 – Medidas transitórias pacote inflação.....	43
Tabela 8 – Pacote inflação por classificação económica.....	44
Tabela 9 – Medidas de política COVID-19 por classificação económica	46

Tabela 10 – Lista de medidas COVID-19	46
Tabela 11 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2022 e 2023.....	47
Tabela 12 – Previsão do impacto líquido no saldo de 2023 decorrente de medidas com pessoal.....	53
Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não recorrentes.....	54
Tabela 14 – Saldo estrutural em 2022 e 2023	60
Tabela 15 – Correspondência de artigos entre 2.ª POE/2022, LOE/2022, DL de Execução Orçamental para 2022 e POE/2023.....	65

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB real: PE/2022–26 e POE/2023.....	15
Gráfico 2 – Evolução da taxa de inflação (taxa de variação homóloga) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2022	18
Gráfico 3 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2022	19
Gráfico 4 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia.....	21
Gráfico 5 – Balança de bens e balança de serviços	21
Gráfico 6 – Balança de capital	21
Gráfico 7 – Transferências Portugal–UE	21
Gráfico 8 – Preço do petróleo e deflator das importações	22
Gráfico 9 – Índice Harmonizado de Preços no Consumidor, por componente	22
Gráfico 10 – Termos de troca.....	23
Gráfico 11 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume	23
Gráfico 12 – Consumo privado nominal e em volume.....	23
Gráfico 13 – Evolução das componentes do PIB em volume	23
Gráfico 14 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias	24
Gráfico 15 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego	24
Gráfico 16 – Custos unitários do trabalho	24
Gráfico 17 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador	24
Gráfico 18 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado.....	25
Gráfico 19 – FBCF nominal dos sectores público e privado.....	25
Gráfico 20 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022	30
Gráfico 21 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2022.....	31
Gráfico 22 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2022 e 2023	49
Gráfico 23 – Trajetória da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não- recorrentes: 2019–2023	49
Gráfico 24 – Variação homóloga da receita e despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não- recorrentes: 2019–2023	49
Gráfico 25 – Contributos para a variação da receita em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	50
Gráfico 26 – Receita fiscal e contributiva e PIB (tvha anual)	50
Gráfico 27 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos tvha anual.....	50
Gráfico 28 – Impostos diretos, contribuições sociais e remunerações: tvha anual	51
Gráfico 29 – Impostos indiretos e consumo privado	51
Gráfico 30 – Contributos para a variação da despesa em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	52
Gráfico 31 – Orientação da política orçamental.....	56
Gráfico 32 – Evolução do saldo primário estrutural.....	56
Gráfico 33 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2023	61
Gráfico 34 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo	61

Índice de Figuras

Figura 1 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção.....	33
Figura 2 – Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa na POE/2023	65

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
2.ºPOE/2022	Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (submetida à AR em 13/04/2022)
AdC	Administração Central
ANA	Aerportos de Portugal, S.A.
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
Art.	Artigo
ASF	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
CTUP	Custo do Trabalho por Unidade Produzida ou Custo Unitário do Trabalho
DLEO/2022	Decreto-Lei de Execução Orçamental aplicável ao exercício de 2022
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
EDP	Energias de Portugal
EM	Estado(s)-Membro(s)
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
GO	Grandes Opções (em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual)
IABA	Imposto sobre Alcool e Bebidas Alcoólicas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhão(ões) de euros
MF	Ministério das Finanças
MFEEE	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
mM€	Milhar(es) de milhão de euros
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.b.	Ponto(s) base
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PE	Programa de Estabilidade
PE/2022-26	Programa de Estabilidade referente ao período 2022 a 2026
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "AAAA"
pp.	Páginas
PPL	Proposta de Lei

PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RA	Região(ões) Autónoma(s)
REACT-EU	Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa-União Europeia
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEL	Setor Empresarial Local
SER	Setor Empresarial Regional
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TdC	Tribunal de Contas
TSU	Taxa Social única
Tvh	Taxa de Variação Homóloga
Tvha	Taxa de Variação Homóloga Anual
UE	União Europeia
USD	Dólar norte-americano
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

1. Este documento contém a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) à [Proposta de Orçamento do Estado para 2023 \(POE/2023\)](#). Foi submetida pelo Ministério das Finanças à Assembleia da República em 10 de outubro de 2022.

2. Segue-se sob a epígrafe acima uma síntese alargada dos resultados da avaliação. Todas as afirmações que se seguem estão justificadas nos argumentos e na evidência constantes dos quatro capítulos do documento. Conclusões porventura menos relevantes não são aqui mencionadas. Para conveniência de leitura e remissão para as justificações, os resultados são apresentados por capítulo e, quando adequado, por secção.

1 Introdução

3. Há aspetos positivos a assinalar na transparência orçamental. Após o progresso em abril, no processo legislativo anterior, o Ministério das Finanças (MF) voltou a disponibilizar em tempo útil quase toda a informação complementar que a UTAO lhe solicitou para melhor poder analisar tecnicamente a POE/2023. Este registo merece ser feito porque o comportamento dos serviços do MF não foi assim nos três anos anteriores. Saúda-se, pois, a alteração de conduta e deseja-se a continuação deste novo registo, a bem do esclarecimento dos cidadãos e do órgão parlamentar de soberania. Também o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social merece elogio por ter entregue à UTAO e, portanto, ao Parlamento os dados que aquela lhe solicitara 24 horas antes.

4. Porém, subsistem aspetos importantes a melhorar quanto à transparência, ao rigor e à qualidade da informação nas POE.

- Primeiro, tem de haver mais cuidado na preparação do Quadro de Políticas Invariantes. Entre o documento com este nome entregue à Assembleia da República (AR) em 9 de setembro e as peças da POE/2023 submetidas em 10 de outubro, a UTAO identificou três conjuntos diferentes de medidas antigas (políticas invariantes) e valores diferentes para as mesmas medidas. As diferenças ou contradições em informação do MF são materialmente relevantes e não estão explicadas.
- Segundo, apesar do mediatismo do anúncio, a informação sobre o Pacote de Apoio à Fatura Energética das Empresas (conhecido a 12 de outubro) é muito pobre sobre as suas implicações orçamentais e deixa questões económicas importantes sem resposta. A POE ajudou muito pouco a reconhecer as implicações para os contribuintes de um pacote que pretende injetar cerca de 3000 M€ em subsídios no preço para os consumidores empresariais de fontes de energia primária intensivas na emissão de gases com efeito de estufa.
- Terceiro, a POE nada esclarece sobre um risco descendente considerável para o saldo orçamental das Administrações Públicas (AP): o Novo Banco. Sendo certo que o Acordo de Capitalização Contingente dá ao Novo Banco o direito de ainda solicitar ao Fundo de Resolução uma injeção até 485 M€, os mapas contabilísticos relevantes não contemplam uma transferência em 2023 para aquela instituição nem há nenhuma referência a esta contingência na secção intitulada "Riscos orçamentais" do relatório do MF que acompanha a POE/2023.
- Quarto, o grupo TAP é também um fator de risco descendente e o secretismo impera sobre eventuais encargos para os contribuintes em 2023. Por um lado, o contexto económico que já aconteceu em 2022 e as perspetivas para 2023 justificam apreensão com a deterioração da situação económico-financeira do grupo. Por outro, o plano de reestruturação permanece desconhecido do público e a decisão da Comissão Europeia sobre o auxílio de Estado a conceder pelo Estado português à companhia, publicada a 18/05/2022 no jornal oficial, omite os valores monetários. Neste contexto, a falta de transparência sobre os compromissos das AP suscita desconfiança sobre o papel que a TAP irá ter nas contas públicas de 2023.
- Finalmente, importa alertar para a reiterada ausência de metas nas medidas de política em termos de resultados ou impacto em indicadores de qualidade e a quase inexistência de avaliação da execução das medidas. Em consequência, o debate sobre medidas de política, apesar de bastante

mediático na época do processo legislativo orçamental, é qualitativamente muito pobre e enviesado para o tema dos custos orçamentais. Também não ajuda a fazer melhor a falta de exigência do público por avaliação *ex post* das medidas. O [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, identificou a falta de objetividade técnica na discussão pública das medidas de política como uma das falhas do processo legislativo orçamental e fez duas recomendações para a superar. São recordadas sinteticamente na Introdução deste documento.

2 Cenário macroeconómico

5. O crescimento do produto potencial e a capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022-2023 foram revistos em baixa entre o PE/2022-26 e a POE/2023. Adicionalmente, o cenário macroeconómico da POE/2023 reviu em alta a taxa de crescimento económico de Portugal em 2022, mas efetuou uma revisão em baixa da variação em 2023.

6. Em 2022, o PIB real ficará acima do observado no ano pré-pandemia de 2019, mas a composição do PIB será mais desfavorável do que a de 2019 porque o saldo da balança de bens e serviços passou a ser negativo desde 2020, o que determina um contributo desfavorável para o financiamento da economia nacional. Aliás, a evolução desta balança deve merecer preocupação. Depois do défice elevadíssimo a rondar os 10% do PIB em 2008, recuperou até + 1,1% em 2013. Desde então, foi caindo lentamente até 2019 (+ 0,5%), e mais depressa desde então (- 2,1% - 3,0% em 2021, - 2,8% em 2022 e -2,6% em 2023). Tem sido a balança de capital, sobretudo através das transferências da UE, que tem conseguido manter a capacidade de financiamento da economia portuguesa em terreno positivo.

7. De acordo com o cenário da POE/2023, o PIB real da economia portuguesa deverá situar-se acima do produto potencial no biénio 2022-2023, em contraste com os anos 2020-2021, em que o PIB real observado foi severamente afetado pela pandemia de COVID-19. É de salientar a alteração do sinal do hiato do produto, ou seja, no PE/2022-26 encontrava-se previsto um PIB real abaixo do produto potencial no biénio 2022-2023, sendo que na POE/2023 a previsão tem sinal oposto, *i.e.*, o PIB real acima do produto potencial.

8. O aumento da inflação acima da taxa prevista no PE/2022-26 contribuiu para a revisão em baixa da poupança das famílias no biénio, caindo para mínimos da série estatística iniciada em 1995. A taxa de poupança do sector institucional famílias foi revista em baixa para o biénio 2022-2023 (5,6% e 5,8%, respetivamente) para níveis não só inferiores aos registados nos anos anteriores à pandemia de COVID-19, como também atingindo os mínimos da série estatística iniciada em 1995. Após as taxas de poupança historicamente elevadas em 2020 e 2021 (11,9% e 9,7%, respetivamente, do rendimento disponível), o cenário do MF prevê, assim, que as famílias poupem em 2022 e 2023 abaixo da taxa média dos 28 anos desta série.

9. Desde a criação do euro que não se registavam valores tão elevados para a taxa de inflação. De acordo com a estimativa mais recente do Eurostat, de 30 de setembro de 2022, a inflação da Área do Euro terá atingido 10,0% em setembro de 2022 (variação homóloga). Por seu lado, o BCE mantém expectativas relativamente elevadas quanto à evolução da inflação, tendo revisto em alta, a 8 de setembro de 2022, as suas projeções de inflação média em 2022 (8,1%), 2023 (5,5%) e 2024 (2,3%).

10. Os valores para a inflação registados na Área do Euro encontram-se acima da meta definida pelo BCE para a taxa de inflação no médio prazo (2%). Por este motivo, o Conselho de Governação do BCE tomou duas decisões de política monetária para tentar conter a inflação, tendo decidido subir as taxas de juro diretoras em 50 p.b. na reunião de 21 de julho de 2022, e em 75 p.b. na reunião de 8 de setembro de 2022. Contudo, até setembro de 2022 (segundo dados divulgado pelo Eurostat em 19/10/2022), não há evidência de recuo das taxas de inflação.

11. Na eventualidade de não se registar qualquer variação no nível de preços no decorrer do 4.º trimestre, Portugal terminará o ano de 2022 com uma taxa de inflação de 7,8% (medida pelo IHPC), um valor que se situa 0,4 p.p. acima da estimativa do Ministério das Finanças constante da POE/2023, que é de 7,4%. Tendo em conta este facto, são de esperar duas coisas: que a inflação continue a registar

valores acima da meta estabelecida pelo BCE durante algum tempo, e que o BCE opte por novas e maiores subidas das taxas de juro diretoras, como forma de conter o ímpeto do nível geral de preços desencadeado pelos sucessivos choques contraccionistas da oferta e expansionistas da procura no mercado de bens e serviços.

12. A balança de bens e serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a POE/2023 continua a prever défices comerciais para 2022–2023. Contudo, a balança de serviços deverá atingir excedentes máximos da série estatística iniciada em 1995, enquanto a balança de bens deverá registar défices máximos desde 2011. O saldo negativo da balança de bens estará influenciado pelo saldo positivo da balança de serviços, visto que o sector do turismo também absorve importações de bens necessários para desenvolver as atividades turísticas.

13. A capacidade de financiamento da economia portuguesa devido a fundos comunitários incluídos na balança de capital não reflete, propriamente, um desempenho favorável da economia nacional. O cenário macroeconómico da POE/2023 prevê uma capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022–2023, destacando-se a magnitude do contributo da balança de capital, cuja principal componente são as entradas líquidas de fundos comunitários.

14. Os custos unitários do trabalho reais implícitos no cenário macroeconómico da POE/2023 permitem concluir que o peso das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem no PIB nominal deverá descer no biénio 2022–2023. A evolução dos custos unitários do trabalho nominais implica que o peso da remuneração por trabalhador deverá aumentar em 2023 (4,1%), refletindo um aumento das remunerações por trabalhador (5,1%) acima do aumento da produtividade aparente do trabalho (0,9%).

15. A POE/2023 prevê acréscimos da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), medida em termos nominais, tanto no sector público como no sector privado, embora o valor nominal do sector público em 2022 e 2023 ainda fique abaixo do ano 2010. Em termos reais, caso a previsão para 2023 da FBCF do total da economia se concretize, o valor será ainda inferior ao observado no ano 2008.

3. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022

16. A estimativa para 2022 apresentada na POE/2023 manteve o objetivo inicial de 1,9% para o défice anual, mas contém uma composição distinta da programada no OE aprovado para o ano em curso, encontrando-se muito influenciada pela inflação. A meta de saldo para o final de 2022 representa uma melhoria homóloga de 1,0 p.p. face a 2021. A execução dos vários agregados é diferente da inicialmente prevista e muito marcada pela aceleração na subida dos preços. Reflete efeitos de sinal contrário: o aumento de receita fiscal, impulsionado pela subida continuada dos preços que intervêm nas bases da tributação indireta e por efeitos de base de medidas fiscais COVID-19, deverá ser utilizado para financiar as medidas de política de suporte às famílias e às empresas entretanto anunciadas.

17. A estimativa para 2022 tem subjacente uma revisão em alta de 3,3 mil M€ na receita e na despesa face às metas do orçamento aprovado, refletindo o aumento da receita fiscal e as medidas de apoio às famílias e empresas para mitigação dos efeitos da inflação, incluindo o encarecimento dos encargos com energia. Apenas o investimento público foi revisto em baixa, em resultado do atraso na implementação do PRR. Salientam-se as principais alterações:

- A **receita fiscal regista a maior revisão em alta (+4,0 M€)**, com origem, sobretudo, nos impostos diretos (+3,2 M€), particularmente o IRC.
- Na despesa, os encargos com prestações sociais registam o maior incremento (2 mil M€), refletindo sobretudo, as medidas de apoio ao rendimento das famílias.
- O investimento público registou a única revisão em baixa da despesa (em mil M€), em resultado do **atraso na implementação do PRR.**

- O aumento do consumo intermédio (746 M€) tem origem em **encargos superiores ao previsto na saúde**, designadamente em medicamentos, testes e vacinas, destinados ao combate e prevenção da COVID-19.
- A despesa com subsídios deverá aumentar (452 M€), nela se registando as **medidas de apoio às empresas**, destinadas a mitigar os efeitos da crise energética sobre o custo dos fatores de produção.

18. Assume-se que a variação das “**Outras despesas de capital**”, no valor estimado de **962 M€**, reflete o **apoio extraordinário ao gás natural (estimado em mil M€)**, uma medida de mitigação do aumento dos custos de energia para as empresas. Constata-se pouca transparência na informação prestada sobre esta medida.

3.2 Medidas de política orçamental em 2023

19. Para efeitos de construção de cenários de projeção, as medidas de política têm de ser classificadas com base em dois critérios: grau de formalização e duração dos efeitos nas contas públicas.

20. Perante algumas contradições nas fontes não justificadas, a UTAO optou por considerar um **Quadro de Políticas Invariantes** que funde informação de três fontes diferentes.

21. As medidas antigas permanentes do cenário de políticas invariantes carregam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2023 negativo em **5234,9 M€ (2,10% do PIB)**, por via, essencialmente, do aumento da despesa. A despesa com pensões, consumos intermédios e juros ascende a 3708 M€, ou seja, cerca de 71% do impacto negativo no saldo orçamental de 2023 decorrente de todas as medidas antigas de política orçamental permanentes.

22. A UTAO reviu a quantificação das novas medidas de política orçamental em 2023. Adicionou ao impacto líquido no saldo a sua estimativa de +362 M€ na arrecadação da receita inerente à execução das medidas que aumentam a despesa com pessoal.

23. As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2023 têm, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo de **1054 M€ (0,42% do PIB)**. Traduzem-se, essencialmente, em medidas que reduzem a arrecadação de IRS e aumentam a massa salarial das Administrações Públicas, sendo residual o impacto da despesa com prestações sociais.

24. Em 2022, estima-se que as medidas de política orçamental transitórias “Pacote inflação” tenham um impacto líquido negativo no saldo de **5150 M€, ou seja, 2,2% do PIB**.

25. O Governo prevê a manutenção de medidas transitórias “Pacote inflação” durante, pelo menos, parte de 2023. De acordo com os dados fornecidos na POE/2023 prevê-se que o impacto negativo destas medidas corresponda a 917 M€ (0,4% do PIB), inferior em 4233 M€ (1,9% do PIB) ao registado em 2022.

26. O impacto orçamental efetivo da medida de redução da retenção de IRS na fonte para mitigar o serviço das dívidas com habitação é incerto, sendo certo que ele será revertido no ano de 2024 aquando do acerto de contas entre contribuintes e a autoridade fiscal.

27. Apesar da escassa informação disponível na POE, o impacto orçamental em 2022, por via do apoio extraordinário de gás natural às empresas consumidoras de energia, será de mil M€. Só foi possível apurar este impacto após uma investigação aturada a várias fontes. O cruzamento de dados feito pela UTAO sustenta a sua presunção de que esta medida impactará o saldo orçamental totalmente no ano em curso, encontrando-se estimada em despesa de capital pelo montante de mil M€.

28. As medidas de política COVID-19, em 2022, ascendem a **2,6 mil M€ (1,1% do PIB)**, o que representa uma poupança de **3,1 mil M€ (1,6 p.p. do PIB)** face a 2021.

29. No ano de 2023, apenas se preveem encargos com a aquisição de vacinas contra o vírus SARS-CoV-2, pelo que o conjunto de medidas COVID-19 dará o contributo positivo de 2,2 mil M€ (1,0 p.p. do PIB) para a redução do défice orçamental.

3.3 Cenário orçamental para 2023: composição da trajetória programada para o saldo, a receita e a despesa

30. A POE/2023 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um défice de 0,9% do PIB, o que representa uma consolidação orçamental de 1,0 p.p. face ao estimado para 2022.

31. A consolidação orçamental previsional advém, sobretudo, da evolução favorável da receita, particularmente a componente fiscal, com origem no cenário macroeconómico, encontrando-se sujeita a riscos descendentes. A evolução do saldo orçamental entre 2022 e 2023 resulta de contributos de sinal contrário. Em sentido positivo, a diminuição dos estímulos orçamentais respeitantes à mitigação dos efeitos da inflação e da crise energética (1,7 p.p.), a redução dos encargos com a pandemia de COVID-19 (0,9 p.p.) e a evolução favorável da receita fiscal (0,8 p.p.) e da restante receita (0,7 p.p.), impulsionam a melhoria do saldo. Em sentido inverso, surgem os contributos do agravamento da despesa pública (-1,6 p.p.), respeitante às medidas de política permanentes legisladas anteriormente, o aumento dos custos de financiamento da dívida pública (-0,5 p.p.) e as novas medidas permanentes de política (-0,4 p.p.). Devem ainda notar-se a favor da consolidação orçamental a contenção da restante despesa primária (-0,5 p.p.) e, em menor escala, a recuperação da atividade económica (0,1 p.p.). **A retirada dos estímulos orçamentais respeitantes às medidas transitórias de mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia é quase absorvida pelo efeito de inércia de agravamento da despesa pública e pela subida dos encargos com a dívida.** A consolidação orçamental encontra-se, assim, suportada na evolução favorável da receita. A componente da receita fiscal assenta na evolução das suas bases macroeconómicas, particularmente o consumo privado (impostos indiretos), as remunerações e o nível de emprego (impostos diretos e contribuições sociais), encontrando-se sujeita aos riscos descendentes respeitantes ao cenário macroeconómico, que serão apresentados sob epígrafe própria.

32. A POE projeta a desaceleração do crescimento da receita e da despesa ao longo do ano de 2023.

33. A receita prevista para 2023 situa-se 5,9% acima do estimado para 2022, assente no aumento da receita de capital, o que deverá refletir o cofinanciamento comunitário da implementação do PRR:

- No respeitante à receita fiscal, projeta-se uma desaceleração, para 2,6%, refletindo o cenário macroeconómico e as medidas de política que penalizam a cobrança.
 - A receita de impostos diretos deverá manter-se constante face à estimada para 2022, em resultado i) do impacto negativo das medidas de política que penalizam o IRS e ii) do efeito base de forte recuperação do IRC em 2022.
 - A receita projetada de impostos indiretos deverá desacelerar para 4,5% no conjunto do ano de 2023, mas traduz um ritmo superior ao do consumo privado nominal, a sua principal base macroeconómica (3,9%). Deve ainda referir-se que o efeito benéfico da inflação sobre a tributação indireta deverá diminuir ao longo de 2023, uma vez que o cenário apresentado na POE/2023 prevê um arrefecimento do consumo privado e da receita de tributação indireta, num contexto em que o deflator do consumo privado ainda subirá.

34. A análise das previsões da receita para 2023 mostra que elas são compatíveis com i) a evolução prevista para as variáveis macroeconómicas que sustentam a base da receita fiscal e ii) as medidas de política apresentadas. A receita de capital constitui a única rubrica da receita insuficientemente fundamentada.

35. A despesa deverá sofrer um agravamento de 3,3% em 2023, refletindo o efeito das medidas de política, destacando-se a recuperação previsional do investimento público (0,9% do PIB), respeitante ao PRR e aos investimentos estruturantes, mas o ritmo de retoma do investimento público poderá não ser tão favorável. O crescimento previsional da despesa (1,4% do PIB) é explicado, essencialmente, pelo conjunto das medidas de política e reparte-se entre o investimento público (0,9 p.p.), as despesas com pessoal (0,6 p.p.), o consumo intermédio (0,6 p.p.) e o agravamento dos custos de financiamento da

dívida pública (0,5 p.p.). Em sentido oposto, destaca-se a poupança em subsídios (0,4 p.p.) e “Outras despesas de capital” (0,9 p.p.). Deve notar-se que:

- O aumento da FBCF (0,9% do PIB) reflete a implementação do PRR (0,5% do PIB), os investimentos estruturantes e a entrega de material militar (0,3% do PIB). Esta componente da despesa constituiu a maior revisão em baixa (mil M€; 0,4% do PIB) da estimativa para 2022, em consequência do atraso na implementação do PRR (que se quedou a 27% da previsão anual). A previsão agora apresentada para 2023 pelo MF está muito ancorada na perspetiva de recuperação na execução do PRR, uma hipótese que a história deste previsor nos últimos anos obriga a classificar de muito otimista;
- Os encargos com prestações sociais mantêm-se inalterados face ao estimado para 2022, mas neste ano tiveram um incremento de 8,3%;
- A diminuição dos subsídios resulta da diminuição prevista nos estímulos orçamentais às empresas para mitigação dos efeitos do surto inflacionista e nas medidas de apoio ao emprego e à retoma da pandemia COVID-19 (programas Apoiar e Ativar);
- O recuo dos encargos com as “Outras despesas de capital” reflete o efeito base de apoios às empresas, destacando-se a dotação de capital da TAP (600 M€) e o apoio extraordinário ao gás natural (estimado em mil M€), uma medida de mitigação do aumento dos custos de energia para os consumidores industriais.

36. A despesa líquida adicional decorrente das medidas relativas à massa salarial corresponderá, em 2023, a um incremento de 3,4% face à despesa bruta com pessoal estimada em 2022.

3.4 Orientação da política orçamental prevista para 2022 e 2023 e estimada no passado

37. De acordo com a POE/2023, a política orçamental no ano em curso (2022) deverá ser pró-cíclica e expansionista, refletindo uma deterioração do saldo estrutural primário para valor negativo em contexto de melhoria do ciclo económico.

38. Para 2023, caso se concretizem as previsões da POE/2023, a política orçamental será restritiva pró-cíclica visto que o aumento do saldo primário estrutural irá contribuir para ampliar os efeitos da deterioração da atividade económica, i.e., em 2023 haverá uma consolidação orçamental em contexto de deterioração da conjuntura. Adicionalmente, importa salientar que o saldo primário estrutural nos anos do quadriénio 2020–2023 ficará abaixo do verificado no ano pré-pandémico de 2019. Este indicador está em queda desde 2014, chegará a terreno negativo em 2022 e espera o MF uma subida notável em 2023, para 1,6% do produto potencial nominal.

3.5 Riscos do cenário orçamental

39. Existem riscos macroeconómicos descendentes sobre a previsão pontual de saldo orçamental para 2023 (– 0,9% do PIB). A enorme incerteza do contexto geopolítico, aliada às dificuldades das intervenções dos bancos centrais até à data para domar a inflação, juntamente com a degradação contínua das previsões económicas realizadas por instituições de referência, alimentam dúvidas sobre a plausibilidade do crescimento de 1,3% para o PIB real. Os riscos dominantes sobre esta previsão são descendentes, o que acarreta riscos também descendentes para a previsão do saldo orçamental.

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico transmitem-se às projeções orçamentais da POE/2023, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, quer por via de um maior crescimento da despesa com prestações sociais e outros encargos, face ao cenário central. A receita fiscal e contributiva representa a maior fatia deste agregado e encontra-se muito dependente da evolução de variáveis do cenário macroeconómico, designadamente do consumo privado e das remunerações de empregados. Deve notar-se que em 2022 a melhoria do saldo orçamental assentou no crescimento acima do previsto da receita fiscal, no contexto de retoma acelerada da atividade económica.
- Há riscos ascendentes sobre a previsão pontual de inflação (4% no indicador IHPC). À luz dos desenvolvimentos passados e perspetivados, o preço do petróleo Brent a 78 USD/barril, contra a estimativa de 97,6 em 2022, parece otimista, assim como as previsões de ausência de depreciação do euro face

ao dólar e de taxa Euribor a três meses na ordem dos 2,9%. Por um lado, riscos ascendentes sobre a previsão de inflação ajudarão a cumprir a meta de saldo, por serem um risco ascendente sobre as previsões de receita fiscal, à semelhança do ocorrido em 2022. Por outro, ao exigirem mais músculo à política monetária, encarecerão as emissões de dívida em 2023 acima do previsto e arrefecerão ainda mais a atividade económica, e ambos os efeitos tenderão a prejudicar a meta do défice.

40. O Governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes.

A POE prevê um impacto reduzido para as medidas transitórias COVID-19 e inflação, sendo que o ressurgimento de novas variantes da doença COVID-19 e a persistência de inflação a par do agravamento das taxas de juro retalhistas representam um risco descendente sobre o saldo orçamental.

41. Há riscos no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP). Prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. A POE informa sobre a possibilidade, em 2023, de uma indemnização judicial por via de um litígio relacionado com PPP.

42. As linhas de crédito com garantia do Estado constituem responsabilidades contingentes. As linhas de crédito e garantias concedidas no âmbito das medidas de resposta à pandemia de COVID-19, e à inflação poderão onerar as contas públicas, por via do potencial incumprimento de devedores.

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

44. O risco orçamental descendente por via da capitalização do Novo Banco ainda não é possível de excluir, dado o desenho do acordo de venda. Nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital.

45. O atraso na implementação do PRR em 2022 constituiu a materialização de um risco descendente para a receita e a despesa públicas, que, se persistir nos anos seguintes, poderá comprometer as metas constantes do plano. A POE/2023 prevê a recuperação parcial deste atraso e um investimento público de 3,5 mil M€. No entanto, o recebimento da receita previsional do PRR (13,9 mil M€) é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais desvios adicionais à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

46. As taxas de juro diretoras estão a subir no segundo semestre de 2022, e se crescerem acima do previsto na POE/2023, poderão onerar, ainda mais, os encargos com juros, tanto em novas emissões de médio e longo prazos como nas operações de refinanciamento de curto prazo, assim havendo um risco descendente para o saldo orçamental de 2023.

3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental

47. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é essencial ter presente a posição de Portugal nos indicadores orçamentais, não só porque é previsível que as regras voltem a estar ativas em 2024, mas principalmente, devido à importância de não perder o foco na sustentabilidade das finanças públicas. Num contexto de subida de taxas de juro de referência, para além do juízo sobre a situação das finanças públicas portuguesas feito pelas instituições comunitárias, é de relevar a importância da avaliação dos credores da república Portuguesa com consequências sobre as condições de

financiamento no curto e no médio prazos. Na mesma forma ou noutra, as regras numéricas irão regressar em breve e, por isso, vale a pena prestar atenção ao tema no momento em que o Parlamento decide um novo orçamento anual.

48. A previsão da POE/2023 para o saldo orçamental aponta para a sua redução face ao registado em 2021 e o cumprimento do limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB.

49. O saldo estrutural (–0,9% do PIB potencial nominal) deverá permanecer abaixo do Objetivo de Médio Prazo (–0,5%) que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas. No entanto, a trajetória de evolução em direção ao OMP progride no sentido da correção recomendada para Portugal.

50. A melhoria do saldo estrutural em 2023, face a 2022, avaliada em 1,5 p.p. do PIB potencial, deverá resultar da redução prevista no saldo orçamental (– 1,0 p.p.) e da variação na componente orçamental cíclica (–0,4 p.p.).

51. O período de 2020–2023 encontra-se abrangido pela cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa. Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução prevista na POE/2023 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória.

4 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

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

53. A manutenção, anos a fio, destas normas está a degradar notoriamente a qualidade dos serviços prestados pelas AP às pessoas e às empresas. Têm, infelizmente, a expressão mais visível nas unidades prestadoras de cuidados de saúde, mas os seus efeitos de degradação são transversais aos serviços e às empresas públicas de todas as áreas da governação. As restrições de que aqui se fala colocam as entidades públicas a trabalhar abaixo das suas possibilidades de produção, o que significa que oferecem aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade (ou em menor quantidade) do que seria possível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A fonte para esta ineficácia encontra-se em determinados artigos da lei orçamental que se repetem acriticamente há demasiados anos.

54. A Proposta de Lei do OE/2023 renova esse conjunto de restrições à tomada de decisões pelos gestores públicos relativamente à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores. O diagnóstico e o apelo à revisão do quadro legal constam do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março. O problema, que se repete há muitos anos, tem sido sinalizado pela UTAO noutras publicações. Desta vez, fá-lo ainda durante a fase de apreciação na generalidade da POE. A UTAO designa estas restrições por instrumentos não-convencionais de racionamento da tesouraria pública que se encontram sob autoridade discricionária do membro do Governo responsável pela área das Finanças.

55. O primeiro destes instrumentos não-convencionais atua no âmbito da aquisição de serviços. Em termos reais, as restrições previstas para 2023 tendem a ser mais restritivas do que no passado por duas ordens de razões: i) por prolongarem uma sequência de congelamentos nominais em cadeia que já dura desde a última crise de finanças públicas, e ii) porque os limites nominais para 2023 não acompanham minimamente a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas nesse momento passado. Nestas condições, as dotações aprovadas pela AR para aquisições de serviços e encargos com pessoal são, na prática, substituídas por outras mais baixas. A repetição, anos a fio, da limitação ao pagamento do ano anterior significou a amarração nominal do limite de 2022 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. O congelamento de despesa tanto se aplica aos encargos globais do organismo com contratos de aquisição de serviços como à renovação ou celebração de

novo contrato com objeto idêntico a um anterior. O efeito nocivo na qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas é inescapável. A dupla obstacularização à boa gestão das entidades públicas é ainda agravada no caso de determinados tipos de serviços. São eles: i) Estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) Serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Finalmente, é bom lembrar que a rubrica aquisições de serviços também é tradicionalmente onerada com instrumentos convencionais de racionamento da tesouraria das AP. Com efeito, as cativações costumam subtrair uma percentagem considerável da dotação aprovada pela AR à dotação disponível de quase todas as entidades da AdC e da Segurança Social.

56. Um segundo tipo de constrangimento à gestão pública, que apresenta contornos paralelos aos da cativação de despesa, diz respeito a restrições impostas à contratação de recursos humanos. A substituição de trabalhadores no sector público empresarial encontra-se condicionada, não podendo os gestores substituir ativos por trabalhadores com mais experiência. Neste caso, nem está prevista a possibilidade de o poder político autorizar exceções a esta regra. Outra regra inibe cedências de interesse público para entidades das AP abrangidas pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. A gestão destas entidades está proibida de recrutar trabalhadores no regime de cedência junto de entidades não abrangidas por aquela lei. Só com tripla autorização política (tutela, Administração Pública e Finanças) poderá conseguir uma exceção. Mesmo com dotação disponível na rubrica de pessoal do orçamento aprovado, as duas regras empurram, na prática, a entidade para comprar piores recursos humanos do que, sem elas, poderiam.

57. O aumento da taxa de inflação em 2022 veio reforçar os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços.

58. Os impedimentos causados pelos instrumentos não-convencionais podem ser excecionados através de autorizações casuísticas do poder político. Tal é possível nas aquisições de serviços e na regra das cedências de interesse público. Mas constituem uma intromissão cirúrgica na gestão das entidades públicas.

59. Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos e com desfecho incerto, retirando recursos à atividade nuclear das entidades. Sem autorização em tempo útil, as entidades ficam amarradas a tecnologias obsoletas e os cidadãos e as empresas recebem pior serviço do que poderiam sem estas normas. Por um lado, o recurso a processos de autorização exige na entidade que pede a exceção o desvio de recursos (pessoal, tempo, espaço, dinheiro) da atividade nuclear para a atividade de suporte administrativo e financeiro. Por outro, como é incerto o momento e o sentido das decisões dos membros do Governo, a entidade, apesar de ter um orçamento aprovado pelo Parlamento do país, não conhece a sua verdadeira restrição orçamental durante, praticamente, o ano todo, o que é mau para uma gestão racional. A Assembleia da República tem aqui matéria para reflexão na fase de discussão na especialidade.

1 Introdução

60. Este documento é a primeira apreciação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República à Proposta de Orçamento do Estado para 2023 (POE/2023). As peças que a constituem foram [entregues à Assembleia da República](#) (AR) no dia 10 de outubro de 2022. A equipa política do Ministério das Finanças será ouvida na Comissão de Orçamento e Finanças (COF) em sede de discussão na generalidade no próximo dia 21, pelas 15h00m. Esta análise preliminar é publicada deliberadamente antes da audição para que os intervenientes, querendo, a possam utilizar como instrumento de trabalho. Contém igualmente matéria de reflexão para a fase subsequente dos trabalhos parlamentares. A UTAO conta divulgar um segundo relatório sobre a POE a tempo da segunda audição do Ministério das Finanças na COF, prevista para o dia 11 de novembro de 2022.

61. Desta vez, o cenário orçamental da POE não será comparado com o cenário orçamental da atualização mais recente do Programa de Estabilidade. É uma boa prática na gestão financeira pública enquadrar as escolhas de curto prazo na estratégia e nas metas de médio prazo da política orçamental. Por isso, no passado, a UTAO sempre comparou as previsões da POE para o ano de execução orçamental com as projeções de médio prazo do Programa de Estabilidade, em particular com as projeções referentes ao ano de aplicação da POE. Desta vez, a UTAO não seguirá este procedimento. Não o seguirá porque o documento intitulado "[Programa de Estabilidade 2022-2026](#)" (PE/2022-26) não é um verdadeiro programa estratégico das finanças públicas portuguesas. Foi entregue no final da legislatura anterior por uma equipa política que não o iria executar. Mais importante do que este aspeto formal é o facto de o próprio documento assumir que não contém medidas de política novas. Portanto, na melhor das hipóteses, a parte orçamental do PE/2022-26 limita-se a ser um cenário de políticas invariantes até 2026. Na sua apreciação a este documento, o [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril, concluiu que foram incumpridos dois preceitos legais e substantivos. O número 4 do art. 33.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) obrigava à inclusão no PE das "medidas de política económica e de política orçamental do Estado português, apresentando de forma detalhada os seus efeitos financeiros, o respetivo calendário de execução e a justificação dessas medidas." Isto não sucedeu. Também foi incumprido o número 5 do mesmo artigo porque o documento omitiu o projeto de Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Esta omissão, apesar de violar a lei, não seria grave do ponto de vista substantivo se a proposta de lei das GO fosse conhecida ao mesmo tempo que o PE, pois tal quadro tem de constar desse diploma e a LEO determinava o dia 15 de abril como data-limite para a entrega dos dois documentos de planeamento. Porém, tal entrega também não sucedeu. Nestas circunstâncias, a eventual comparação das previsões orçamentais da POE para 2023 com as projeções do PE para 2023 e anos seguintes seria espúria e, portanto, destituída de utilidade.

62. Cumpre registar a prontidão com que os serviços do Ministério das Finanças (MF) satisfizeram os pedidos de informação adicional formulados pela UTAO. Na apreciação das peças tornadas públicas sobre as POE, os PE e as Contas Gerais do Estado é necessário aceder aos dados das mesmas em formato Excel e podem surgir dúvidas a uma entidade independente que, por definição, não participou na elaboração das peças. Houve um período no passado recente em que os pedidos da UTAO foram atendidos de forma muito incompleta e fora do prazo exíguo de que a Unidade dispõe para concluir estas análises. É por isso que dá nota pública do agrado por, desta vez, os dados solicitados ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) e à Direção-Geral do Orçamento (DGO) terem quase todos sido remetidos até ao passado dia 13. Foi aquando da segunda POE/2022, em abril, que o MF voltou a ter este comportamento são. Facultar os esclarecimentos e os ficheiros com dados da programação orçamental em tempo útil a uma entidade independente de escrutínio técnico contribui para a transparência das contas públicas e o debate elevado, dentro e fora da AR, sobre as opções políticas do país em matéria de finanças públicas.

63. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social merece também ser destacado. Entende o serviço público da UTAO e, mais uma vez, correspondeu em qualidade e tempo na satisfação do pedido de dados que ela lhe dirigiu no dia 11 de outubro.

64. A Errata que o Governo fez chegar à AR em 18 de outubro de 2022 não pôde ser considerada neste relatório. Cerca das 15h30m daquele dia foi entregue aos membros da COF e à UTAO um documento de 11 páginas do MF com “elementos objeto de correção” no Relatório e nos Elementos Informativos e Complementares da POE/2023. Naquele momento, o manuscrito já estava pronto e prestes a concluir a sua primeira revisão. Não houve tempo para estudar a Errata e perceber que implicações poderá ter no conteúdo deste trabalho.

65. Há aspetos a melhorar em termos de transparência e rigor na informação confida nas POE. Com base na consulta intensiva às peças da POE/2023 e a fontes de informação complementares sobre medidas de política e operações económicas envolvendo as Administrações Públicas, a UTAO salienta cinco áreas que tiveram um desempenho insuficiente.

- a) **Quadro de Políticas Invariantes (QPI)** — Mandam a alínea j) do número 1 do art. 75.º da LEO e o número 2 do mesmo artigo que o Governo entregue à AR o QPI até ao dia 31 de agosto de cada ano. Naquele dia de 2022 o Governo informou o Parlamento que adiara a entrega por estar iminente a apresentação de um “pacote de medidas de apoio ao rendimento das famílias e à atividade das empresas com potencial impacto no QPI”. Com efeito, no dia 9 de setembro o QPI chegou à AR com a nota metodológica respetiva e foi distribuído aos Deputados e à UTAO no dia 12. O atraso é perfeitamente compreensível e aceitável. O problema é que a lista de medidas em políticas invariantes no relatório e no projeto de plano orçamental que acompanharam a POE/2023 difere da que consta no QPI de setembro. Difere no número de medidas e no valor de algumas. Ora a utilidade de a AR receber o QPI antes da POE esvai-se se a POE contiver outro QPI. Pior ainda quando a POE não justifica as diferenças. Mas houve também um problema de qualidade no próprio relatório do MF: existência de dois QPI, contraditórios entre si e, claro, com o QPI de setembro. Há um segundo QPI no Anexo I e, com trabalho de cálculo, extrai-se um terceiro a partir dos Quadros 3.2. e 3.3. no corpo principal. A existência de dois QPI diferentes dentro do relatório também não foi justificada nem explicadas as diferenças entre os seus conteúdos. Por isso, a UTAO teve que apurar o seu QPI juntando criteriosamente a informação na POE. Chegou a um impacto líquido adicional das medidas antigas no saldo de 2023 na de – 5487,9 M€ contra – 3922,1 M€ no QPI recebido em 9 de setembro. A diferença é grande demais para não merecer uma justificação por parte do MF. Estes problemas são descritos com mais desenvolvimento no Ponto 3.2.2.1.
- b) **Pacote de Apoio à Fatura Energética das Empresas** — Foi apresentado em conferência de imprensa pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática no dia 12 de outubro de 2022. Existe um documento escrito no sítio-e do Governo em formato de *PowerPoint*. Anuncia a aplicação de cerca de 3 mil M€ (a mais relativamente aos apoios conhecidos até então) em medidas para reduzir a despesa de determinadas categorias de empresas com os seus consumos de eletricidade e gás natural. A informação revelada na conferência de imprensa e no documento é demasiado vaga e deixa sem resposta questões económicas certamente relevantes para os cidadãos. Em relação ao gás natural, soube-se então nesse dia que haverá uma transferência do Orçamento do Estado na ordem dos mil M€ para produzir descontos de cerca de 42 € por MWh na faturação dos clientes industriais. Porém, não foi explicado em que ano ou anos será realizada a despesa pública e recebidos os descontos nem as classificações económica e orgânica da transferência. Em relação à eletricidade, ficou sem se perceber quem pagará os restantes 2000 M€ de estímulos por iniciativa pública vertidos no “Apoio Extraordinário à Eletricidade para 2023”. Também não foram identificados os beneficiários deste dinheiro. Utilizar receita com que já se contava (por exemplo, receita de leilões de licenças de dióxido de carbono e a receita da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético) para este fim tem um custo de oportunidade que deveria ter sido comunicado aos cidadãos. *Idem* a propósito das outras medidas regulatórias e das medidas de política que não foram sequer apresentadas. Torna-se assim impossível verificar se estas medidas irão ser mesmo novas ou se já estão incluídas no cenário orçamental final da POE/2023. No limite, a maior parte daqueles 2000 M€ poderia ter como destino a amortização do défice tarifário e a consequente redução futura das tarifas de eletricidade para todos os utilizadores. Omitir este custo impede a sociedade de se interrogar sobre o mérito relativo deste pacote energia, até porque a subsidiação dos preços pagos pelos utilizadores de fontes primárias de energia emissoras de gases com efeito de estufa contradiz as políticas nacional, europeia e de muitos outros países de adaptação e mitigação das alterações climáticas. Ainda sobre este pacote, há também a lamentar a ausência quase total de informação na POE sobre as suas implicações nas contas públicas. Nada é dito sobre os 500 M€ que o *PowerPoint* atribui a medidas de política na área da eletricidade que não apresenta e não surge nenhuma referência explícita ao chamado “Apoio Extraordinário ao Gás Natural”. Só com um trabalho de detetive, cruzando informação granular no projeto de plano orçamental, no relatório da POE, na base de dados da POE, no *PowerPoint* e nas declarações do Ministro do Ambiente e da Ação Climática a 12 de outubro é que a UTAO conseguiu presumir fundamentadamente que a referida transferência do OE de cerca de mil M€ será registada em despesa

de capital e consumada integralmente no ano de 2022 (na ótica das contas nacionais). Tudo isto é explicado no Ponto 3.2.2.3.

- c) **Novo Banco** — O Acordo de Capitalização Contingente dá ao Novo Banco o direito de ainda solicitar uma injeção até 485 M€ em função i) do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e ii) das exigências regulatórias de rácios de capital. Os mapas contabilísticos da POE não contemplam nenhuma transferência em 2023 para este efeito. Tratando-se de um risco descendente volumoso para o saldo orçamental, estranha-se que nenhuma explicação para a ausência de “provisão” nesses mapas seja dada na documentação da POE, nomeadamente na secção sobre riscos orçamentais.
- d) **TAP** — A POE/2023 confirma a injeção de capital de 990 M€ na TAP S.A. até final de 2022, com um impacto de 600 M€ em contabilidade nacional. Não indica qualquer encargo para os contribuintes em 2023. Todavia, o contexto económico até final de 2023 vai certamente tornar o desempenho económico e financeiro da TAP mais difícil: encarecimento do combustível para aviões, arrefecimentos de conjuntura e até recessões em inúmeros mercados para onde a companhia voa. Poderão estas perspetivas ditar em 2023 mais uma intervenção financeira do Estado no grupo? Há uma história de opacidade pública nos compromissos do Estado perante empresas que justifica alguma desconfiança face ao que as autoridades portuguesas acordaram com a Comissão Europeia (CE) no âmbito do plano de reestruturação da empresa. Não só o plano permanece desconhecido do público como a decisão da CE sobre o auxílio de Estado a conceder pelo Estado português à companhia, publicada a 18/05/2022 no jornal oficial, omite os valores monetários. Mantêm-se, pois, atuais as observações escritas na p. 14 do [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio: “Repete-se com o grupo TAP o mesmo secretismo que envolveu a assunção de compromissos públicos avultados relativamente ao grupo Novo Banco. Esta reiterada falta de transparência dos poderes públicos perante quem é chamado a pagar as intervenções do Estado deve merecer a mais ampla discussão pública, dentro e fora do plano político.”
- e) **Assunção de metas no desenho das medidas em termos de resultados ou impacto em indicadores de qualidade e a avaliação da execução das medidas** — Estas metas não existem ou, pelo menos, não são divulgadas pelos autores das medidas de política e responsáveis pela sua execução. A POE/2023 não é uma novidade sob este ponto de vista. Segue a tradição nacional. Conduz a um debate em Portugal sobre medidas de política muito pobre, tanto *ex ante* (quando são apresentadas) como *ex post* (após o período previsto para a sua execução). No primeiro caso, o debate é extremamente vivo e mediático, mas em torno apenas do custo das medidas, sendo praticamente nula a informação e, portanto, a discussão pública sobre o que se pretende alcançar e como com as medidas. Sobram intenções e faltam dados escrutináveis sobre os quais se possam construir posições fundamentadas. A ausência de metas de desempenho é, em larga medida, filha do desinteresse das autoridades na implementação da orçamentação por programas. No caso *ex post*, o MF começou só em 2020 a divulgar alguma informação no relatório da Conta Geral do Estado sobre o custo orçamental de um subconjunto muito reduzido da sempre extensa lista de anúncios na época das POE. A UTAO já pedia publicamente este passo e, embora continue fímidio, é positivo que ele tenha continuado no relatório do ano seguinte.¹ Há ainda um enorme caminho a percorrer para o País aprender a fazer melhores políticas com a evidência crítica das experiências passadas. Haver interesse e pressão neste sentido junto da comunidade alargada de parceiros da gestão orçamental pública ajudaria certamente, pois eles não se fazem ouvir. O [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, identificou a falta de objetividade técnica na discussão pública das medidas de política como uma das falhas do processo legislativo orçamental e fez duas recomendações para a superar. A primeira respeita à transparência *ex ante* dos OE. Consiste na inclusão no relatório da POE de um anexo técnico com determinadas peças informativas obrigatórias para cada medida classificada pelo MF como “principal”. A segunda recomendação visa melhorar a transparência *ex post* dos OE. Em cada ano, o Tribunal de Contas (TdC) auditoria um subconjunto das medidas de política principais explicadas no referido anexo do relatório da POE que as tiver anunciado. Deveria explicar os critérios de seleção e, no seu relatório, informar sobre o modelo de governança das medidas, os resultados alcançados (incluindo, se os houver, os extraorçamentais) e os desvios face aos impactos previstos inicialmente pelo MF, entre outras dimensões que considerar relevante avaliar. A exposição das razões por detrás dos sucessos e dos insucessos é essencial pois a intenção última destes exercícios de avaliação *ex post* seria fornecer ao País conhecimento acerca da qualidade das suas políticas públicas. Evitar a repetição de erros e apostar na consolidação dos fatores de sucesso seriam, assim, as mais-valias principais destas avaliações do TdC.

¹ A UTAO ainda não teve oportunidade de estudar o relatório da CGE de 2021, divulgado este Verão.

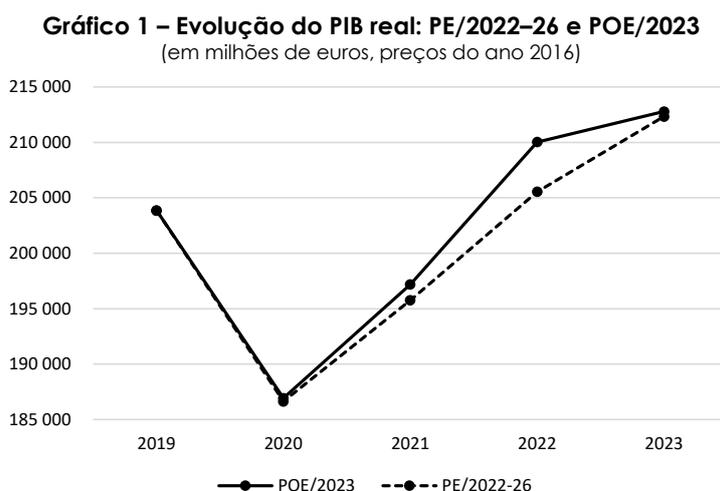
66. O relatório está estruturado em quatro capítulos e um sumário executivo. Este sintetiza os resultados principais analisados e devidamente fundamentados em cada capítulo. Após esta Introdução, segue-se a discussão do cenário macroeconómico da POE/2023 no Capítulo 2. A apreciação dos cenários orçamentais, tanto o de políticas invariantes, como o final, ocupam o Capítulo 3, o mais extenso de todos. Finalmente, o Capítulo 4 alerta o Parlamento para a presença de normas na proposta de lei bastante lesivas da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pela generalidade dos organismos das Administrações Públicas (AP) e das empresas públicas. São os chamados instrumentos não-conventionais de controlo da despesa que pouca ou nenhuma utilidade têm, hoje em dia, para este fim e causam danos microeconómicos significativos na eficiência da provisão pública de bens e serviços, através de restrições à aquisição de serviços e à contratação de recursos humanos. Desvirtuam também o propósito dos tetos de despesa que a AR aprova para cada organismo integrado nos subsectores da Administração Central e da Segurança Social. Este tema, presente nas apreciações finais às POE desde 2019, surge desta vez no relatório de apreciação preliminar para dar mais tempo ao Governo e à AR para refletirem sobre a pertinência de manter ou suprimir as normas em causa na fase de discussão na especialidade.

2 Cenário macroeconómico

67. Neste capítulo apresenta-se uma análise às previsões macroeconómicas da POE/2023 para um conjunto alargado de variáveis da economia portuguesa. A Secção 2.1 evidencia as diferenças mais relevantes para o biénio 2022–2023 entre o PE/2022–26 divulgado em 25 de março de 2022 e o cenário macroeconómico da POE/2023 divulgado em 10 de outubro de 2022. A análise incide sobre o biénio 2022–2023 e um conjunto alargado de variáveis macroeconómicas. A Secção 2.2 destaca a importância do aumento acentuado da taxa de inflação durante o ano 2022. Em seguida, a Secção 2.3 analisa a coerência e a articulação entre as diversas variáveis constantes do cenário macroeconómico e da informação adicional solicitada pela UTAO ao MF. O segundo relatório da UTAO irá acrescentar duas secções a este capítulo: uma sobre riscos nas previsões do MF e outro que compara estas com as de outras instituições de referência.

2.1 As diferenças entre a POE/2023 e o PE/2022–26 no biénio 2022–2023²

68. O cenário macroeconómico da POE/2023 reviu em alta a taxa de crescimento económico de Portugal em 2022, mas efetuou uma revisão em baixa da variação em 2023. Tendo por referência a evolução do PIB real desde 2019, esta revisão em baixa não impedirá o valor a observar em 2023 de ser ligeiramente superior ao previsto no PE/2022–26 (Gráfico 1). A ajudar a este resultado está o facto de o INE ter revisto em alta o PIB real de Portugal referente a 2021 entre março e setembro de 2022.



Fontes: INE, Ministério das Finanças (PE/2022–26 e POE/2023) e cálculos UTAO.

69. O crescimento do produto potencial e a capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022-2023 foram revistos em baixa entre o PE/2022-26 e a POE/2023. O aumento do produto potencial de 2023 foi revisto de 2,7% para 2,0% (Tabela 1). Nesta variável não observável destaca-se a magnitude das revisões ao longo dos anos. A capacidade de financiamento da economia portuguesa foi revista em baixa para 2022 e 2023 devido, essencialmente, ao menor contributo positivo da balança de capital.

70. Entre o cenário macroeconómico da POE/2023 e do PE/2022-26, assistiu-se a uma revisão em alta de todos os indicadores de preços em 2022 e 2023. Adicionalmente, o crescimento das componentes do PIB real em 2023 foi revisto em baixa, com exceção do consumo público. O crescimento do deflator das importações foi revisto em alta em 2022 (Tabela 1), o que determinou uma revisão em alta dos deflatores das restantes componentes do PIB, bem como da taxa de inflação. Para 2023, a previsão de

² Na presente secção efetua-se uma comparação entre o PE/2022-26 e a POE/2023. Não se efetua uma comparação com a 2.ª POE/2022, apesar desta ser ligeiramente mais recente que o PE/2022-26, devido ao facto de a 2.ª POE/2022 não ter previsões para o ano 2023.

variação do deflator das importações mantém-se em 1,4%, o que implica que o cenário macroeconómico pressupõe que as importações não serão um fator de risco ascendente para a taxa de inflação elevada em Portugal.

71. A taxa de inflação, aferida pelo IHPC, foi revista em alta em 4,1 p.p. e 2,3 p.p. para 2022 e 2023, atingindo 7,4% e 4,0%, respetivamente.³ As revisões em alta dos indicadores de preços agregados estão associadas à revisão em alta do preço das importações, as quais incluem matérias-primas energéticas.⁴ Consequentemente, a POE/2023 efetuou uma revisão em alta ao preço do petróleo Brent em 2022 (Tabela 1), de 92,6 dólares por barril no PE/2022–26 para 97,6 USD/barril. Até 11 de outubro de 2022, a média de 2022 estava em 104,6 USD/barril. Tendo por referência o IHPC atingido em setembro de 2022 e por hipótese simplificadora admitindo que o seu nível não se altera até ao final do ano corrente, então a taxa média de inflação em 2022 atingirá 7,8% em dezembro. Como a previsão do MF é 7,4%, isto significa que ele está a prever uma ligeira descida do índice nos últimos três meses do ano 2022.

72. O aumento da inflação acima da prevista no PE/2022-26 contribuiu para a revisão em baixa da poupança das famílias, caindo para mínimos da série estatística iniciada em 1995. A taxa de poupança do sector institucional famílias foi revista em baixa (Tabela 1) para o biénio 2022–2023 (5,6% e 5,8%, respetivamente) para níveis não só inferiores aos registados nos anos anteriores à pandemia COVID-19, como também caindo para o mínimo da série estatística iniciada em 1995. Para a descida da taxa de poupança tem contribuído a subida da taxa de inflação. Adicionalmente, a taxa de desemprego foi revista ligeiramente em baixa (5,6% no biénio 2022-2023), o que terá contribuído para a revisão em alta do consumo privado em 2022. Não deixa de causar alguma estranheza o facto de o MF rever em baixa o preço do petróleo Brent em 2023, de 82,3 no PE para 77,8 USD na POE.

73. É de salientar a alteração do sentido do hiato do produto, ou seja, no PE/2022–26 encontrava-se previsto um PIB real abaixo do produto potencial no biénio 2022-2023, sendo que na POE/2023 a previsão tem sentido oposto, i.e., o PIB real acima do produto potencial.⁵ As variáveis não observadas, tais como produto potencial e hiato do produto, apresentam revisões de montantes significativos ao longo do tempo, pelo que devem ser interpretadas com cautela.

³ A diferença entre o índice de Preços no Consumidor (IPC) e o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) encontra-se na composição do cabaz utilizado para aferir o nível agregado de preços enfrentados por uma família representativa: o IPC reflete um cabaz de bens e serviços típico de famílias que residem em Portugal, enquanto o IHPC reflete o consumo tipicamente realizado em Portugal; os pesos do IHPC são um ajustamento dos pesos do IPC para acomodar o consumo em Portugal de indivíduos não residentes. A diferença está, assim, no consumo efetuado por turistas que visitam Portugal. Decorre desta diferença conceptual, por exemplo, um maior peso dos serviços de restauração e hotéis no cabaz do IHPC do que no cabaz do IPC. Um estudo sobre inflação a publicar brevemente pela UTAO explicará melhor estas e outras medidas de inflação.

⁴ Claro que também há pressões inflacionistas internas, nem toda a inflação em Portugal é importada. Mais, o petróleo não é o único recurso produtivo importado cujo preço está a contagiar a inflação em Portugal. O estudo mencionado na nota de rodapé 3, por ter um objetivo eminentemente pedagógico, explicará tudo isto, com evidência empírica e argumentação económica.

⁵ A título de exemplo, o FMI prevê para 2023 que o PIB real de Portugal em 2023 seja inferior ao produto potencial. Este diferencial resulta de diferentes metodologias para estimar as variáveis não observadas produto potencial e hiato do produto.

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 versus POE/2023
(em percentagem, ou pontos percentuais ou unidade monetária)

	Unidade	2022			2023		
		PE/2022-2026	POE/2023	Diferença	PE/2022-2026	POE/2023	Diferença
PIB real	tv %	5,0	6,5	1,5	3,3	1,3	-2,0
Consumo privado	tv %	4,3	5,4	1,1	2,1	0,7	-1,4
Consumo público	tv %	1,4	1,8	0,4	0,9	2,3	1,4
FBCF	tv %	7,9	2,9	-5,1	6,7	3,6	-3,1
Exportações	tv %	13,1	18,1	4,9	5,2	3,7	-1,6
Importações	tv %	11,5	12,0	0,5	4,1	4,0	-0,1
PIB nominal	tv %	7,4	10,7	3,3	5,8	4,9	-0,9
Consumo privado	tv %	7,8	11,7	3,9	4,7	3,9	-0,8
Consumo público	tv %	3,5	5,8	2,2	2,7	6,3	3,5
FBCF	tv %	11,6	11,5	-0,2	8,6	6,0	-2,5
Exportações	tv %	22,0	36,3	14,3	6,9	5,9	-1,0
Importações	tv %	21,9	34,1	12,1	5,6	5,4	-0,1
Deflator do PIB	tv %	2,3	4,0	1,7	2,5	3,6	1,1
Deflator do consumo privado	tv %	3,3	6,0	2,6	2,6	3,2	0,6
Deflator do consumo público	tv %	2,1	3,9	1,8	1,8	3,9	2,1
Deflator da FBCF	tv %	3,4	8,4	5,0	1,8	2,3	0,5
Deflator das exportações	tv %	7,8	15,4	7,6	1,5	2,1	0,6
Deflator das importações	tv %	9,4	19,7	10,4	1,4	1,4	0,0
Índice de Preços no Consumidor (IPC)	tv %	2,9	n.d.		1,7	n.d.	
Índice Harmonizador de Preços no Consumidor (IHPC)	tv %	3,3	7,4	4,1	1,7	4,0	2,3
Capacidade/necessidade de financiamento	% do PIB	1,6	0,3	-1,3	2,5	1,5	-1,0
Balança de capital	% do PIB	3,3	1,6	-1,7	3,5	2,6	-0,9
Balança corrente	% do PIB	-1,7	-1,3	0,4	-1,0	-1,1	-0,2
Balança de rendimentos primários e secundários	% do PIB	1,7	1,5	-0,2	1,8	1,5	-0,4
Balança de bens e serviços	% do PIB	-3,4	-2,8	0,6	-2,8	-2,6	0,2
Taxa de desemprego	taxa	6,0	5,6	-0,5	5,8	5,6	-0,2
Poupança das famílias	taxa	8,6	5,6	-2,9	8,2	5,8	-2,4
Produto potencial	tv %	2,4	2,1	-0,3	2,7	2,0	-0,7
Hiato do produto	% produto potencial	-0,9	1,1	2,0	-0,3	0,5	0,8
Preço do petróleo	USD	92,6	97,6	5,0	82,3	77,8	-4,5
Crescimento da procura externa relevante	tv %	5,8	8,3	2,5	4,8	3,0	-1,8

Fontes: PE/2022-26, POE/2023 e cálculos UTAO. | Notas: alguns valores na coluna da direita não são exatamente iguais à diferença aritmética entre os números exibidos nas outras colunas por causa de arredondamentos à primeira casa decimal.

2.2 O ressurgimento de níveis elevados de inflação

74. Nesta secção apresenta-se a informação mais recente sobre a evolução da inflação em Portugal e na Área do Euro. Proceder-se também a uma breve contextualização do fenómeno da inflação, na sua evolução histórica, desde a criação do Euro. O fenómeno da inflação tem despertado elevado interesse na UE e, em particular, na Área do Euro em virtude da sua persistência e a níveis crescentes desde o início de 2021. Com efeito, a Europa viveu um longo período de baixas taxas de inflação (e de baixas taxas de juro), mais de duas décadas, pelo que este fenómeno parece novo e desperta preocupação generalizada.

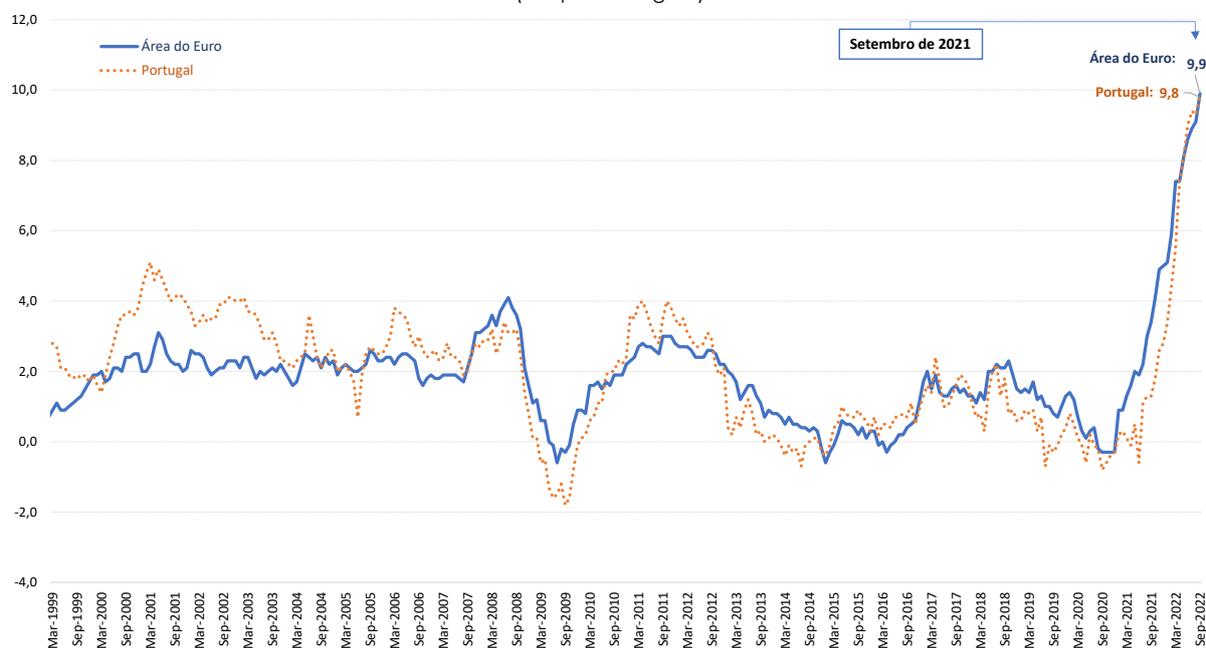
75. A UTAO tem vindo a acompanhar o fenómeno da inflação e encontra-se a ultimar um relatório especificamente dedicado a este tema. Desde junho de 2021 que a UTAO dá mais atenção à evolução da inflação, em particular na Área do Euro, introduzindo alguma análise sobre este tema em relatórios de várias coleções, como são a *Análise técnica das Propostas de Orçamento do Estado* e o *Acompanhamento da dívida pública e do financiamento da economia*. Tendo em conta a erupção e a persistência do fenómeno inflação, a UTAO pretende dedicar-lhe um relatório específico a publicar brevemente, como publicação não periódica, sob o título "*Inflação: um estudo pedagógico sobre os dilemas que a política económica enfrenta*".

76. Desde a criação do euro que não se registavam valores tão elevados para a taxa de inflação, seja em taxa de variação homóloga (Gráfico 2) ou de acordo com a taxa de variação da média móvel a doze meses (Gráfico 3). A análise que se segue foca o período mais recente, mas numa perspetiva mais alargada torna-se evidente que o fenómeno inflacionista que se vive desde o segundo trimestre de 2021 não tem paralelo na história do euro. Esta evolução decorreu, obviamente de um conjunto alargado de fatores, em que sobressaem, a eclosão da pandemia de COVID-19, no início de 2020, e o surgimento da guerra na Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022. Contudo, em conjunto há que considerar a política

monetária acomodatória prosseguida pelo BCE desde a crise das dívidas soberanas. Desde 9 de novembro de 2011 que a política monetária do BCE tem levado a descidas sucessivas nas suas taxas diretoras. Por exemplo, a taxa aplicada à facilidade permanente de depósito é negativa desde 11 de junho de 2014, só recuperando para 0% em 27 de julho de 2022 (e para 0,75% a 14 de setembro deste ano). Com efeito, só em 21 de julho de 2022 o Conselho do BCE decidiu iniciar um processo designado por *normalização das taxas de juro*, tendo decidido aumentar as taxas de juro diretoras em 50 p.b., com produção de efeitos a 27 de julho de 2022. Uma nova subida das taxas de juro diretoras veio a efetivar-se a 14 de setembro de 2022, em +75 p.b.. Contudo, até setembro de 2022, não há evidência de recuo das taxas de inflação.

77. De acordo os dados mais recentes divulgados pelo Eurostat, de 19 de outubro de 2022, a inflação da Área do Euro atingiu 9,9% em setembro de 2022. A inflação na Área do Euro em setembro de 2022, medida pela variação homóloga do nível harmonizado de preços entre o mês em análise e o mesmo mês do ano anterior, foi de 9,9%, um valor superior ao registado em agosto (9,1%). Há um ano atrás, em setembro de 2021, este rácio era de 3,4% (Gráfico 2). Numa análise mais fina, por componentes, os produtos energéticos apresentam o maior contributo (4,19 p.p., que compara com 3,95 p.p. em agosto), seguindo-se os bens alimentares, álcool e tabaco (2,47 p.p., que compara com 2,25% em agosto). Mantém-se a pressão da procura em alguns sectores, devido à reabertura da economia e os estrangulamentos da oferta. As pressões sobre o nível de preços generalizaram-se, em grande medida, ao conjunto da economia, disseminando o efeito à maioria dos bens e serviços. Para que a inflação desça será necessário um enfraquecimento destes fatores ao longo do tempo e a repercussão da normalização da política monetária seguida pelo BCE na economia e na fixação dos preços. Neste âmbito, é de referir que o BCE mantém expectativas relativamente elevadas quanto à evolução da inflação, tendo revisto em alta, a 8 de setembro de 2022, as suas projeções de inflação para 2022 (8,1%), 2023 (5,5%) e 2024 (2,3%) — Cf. [Comunicado do BCE](#).

Gráfico 2 – Evolução da taxa de inflação (taxa de variação homóloga) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2022
(em percentagem)



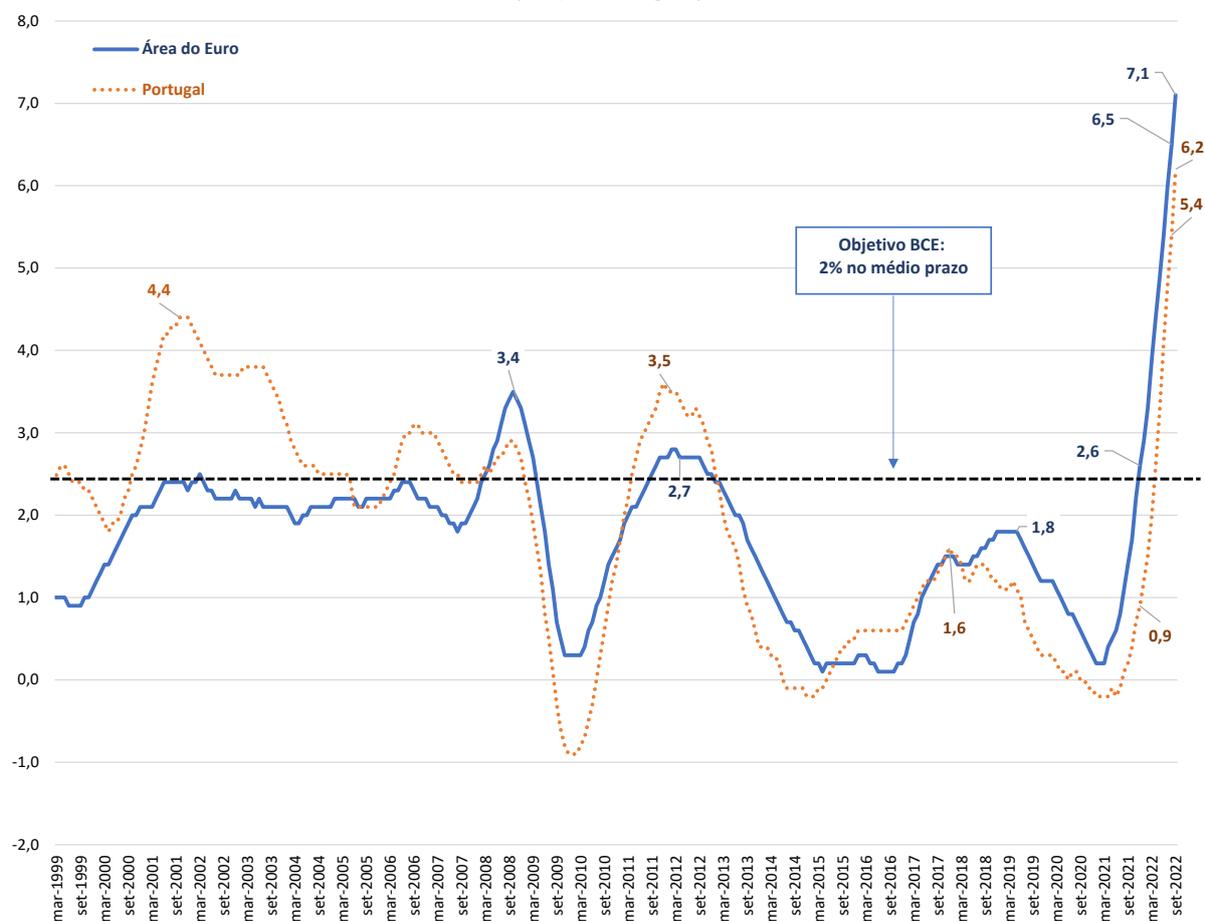
Fonte: Eurostat, [HICP - monthly data \(annual rate of change\)](#), compulsado em 19 de outubro de 2022, 22:52:48, informação atualizada pelo Eurostat a 19 de outubro de 2022. | Notas: IHPC, taxa de variação anual homóloga, frequência mensal. Nesta aceção, a taxa de inflação no mês t , π_t , é calculada da seguinte forma:

$$\pi_t = \left(\frac{IHPC_t}{IHPC_{t-12}} - 1 \right) \times 100 \quad .$$

78. A inflação medida pela taxa de variação da média móvel a 12 meses também mantém uma trajetória de crescimento acentuada, ascendendo a 7,1% em setembro. A partir de abril de 2021, a inflação da Área do Euro, medida pela taxa de variação da média móvel a doze meses, iniciou uma trajetória

de crescimento acentuado, ultrapassando os 2,0% em novembro de 2021 e atingido 7,1% em setembro de 2022 (6,5% em agosto de 2022) — Gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2022
(em percentagem)



Fonte: Eurostat, [HICP - monthly data \(12-month average rate of change\)](#), compulsado em 19 de outubro de 2022, 21:35:35, informação atualizada pelo Eurostat a 19 de outubro de 2022, 11:00, a mais recente à data de fecho deste relatório. | Notas: Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), taxa de variação da média móvel a doze meses do IHPC, frequência mensal. | Nota: a observação no mês t da curvam (π_t'), é dada pelo cálculo do seguinte rácio:

$$\pi_t' = \left\{ \left[\frac{\left(\sum_{i=t-11}^t \text{IHPC}_i \right) / 12}{\left(\sum_{i=t-23}^{t-12} \text{IHPC}_i \right) / 12} \right] - 1 \right\} \times 100$$

79. Na eventualidade de não se registar qualquer variação no nível de preços no decorrer do 4.º trimestre, Portugal terminaria o ano de 2022 com uma taxa de inflação de 7,8% (medida pelo IHPC). O INE publicou a 13 de outubro o IHPC com referência ao final de setembro de 2022. De acordo com estes dados, a variação média do IHPC nos últimos 12 meses foi de 6,2% (5,4% no mês anterior). Na eventualidade de o nível de preços se manter inalterado até ao final do ano, isto é, sem qualquer variação do nível do IHPC entre setembro e dezembro, Portugal terminaria o ano de 2022 com uma taxa de inflação de 7,8% (medida pelo IHPC), um valor que se situa 0,4 p.p. acima da estimativa do Ministério das Finanças constante da POE/2023, que é de 7,4%.

80. Os valores para a inflação registados na Área do Euro encontram-se acima da meta definida pelo BCE para a taxa de inflação no médio prazo (2%). Por este motivo, o Conselho do BCE tomou duas decisões de política monetária que visaram conter a inflação, tendo decidido subir as taxas de juro diretores em 50 p.b. na reunião de 21 de julho de 2022, e em 75 p.b. na reunião de 8 de setembro de 2022. Os dados mais recentes continuam a revelar uma tendência de crescimento da taxa de inflação na zona euro, sobretudo tendo em conta a mais recente estimativa do Eurostat, que aponta para uma variação homóloga de 10,0% em setembro de 2022 (Gráfico 2). Para que a taxa de inflação média

anual desça, será necessário um período relativamente alargado com variações homólogas muito inferiores, o que ainda não se verificou. Tendo em conta este facto, são de esperar duas coisas: que a inflação continue a registar valores acima da meta estabelecida pelo BCE durante algum tempo, e que o BCE opte por novas e maiores subidas das taxas de juro diretoras, como forma de conter o ímpeto da procura que persiste nos mercados de bens e serviços.

2.3 Análise à coerência das previsões macroeconómicas

81. Em 2022, o PIB real ficará acima do observado no ano pré-pandemia de 2019, mas a composição do PIB será mais desfavorável do que a de 2019 porque o saldo da balança de bens e serviços passou a ser negativo desde 2020, o que determina um contributo negativo para o financiamento da economia nacional. A previsão de saldo para a balança de bens e serviços é $-2,8\%$ do PIB e $-2,6\%$ do PIB, para 2022 e 2023, respetivamente. Caso se concretizem estas previsões de saldos negativos, estes terão efeitos no futuro da economia portuguesa, *i.e.*, um saldo mais negativo da balança de bens e serviços determina uma necessidade de financiamento da economia portuguesa (ou menor capacidade de financiamento). Consequentemente, os saldos (fluxos) negativos acabam por refletir-se no aumento da dívida externa líquida de Portugal e na deterioração da Posição de Investimento Internacional (PII).

82. De acordo com o cenário da POE/2023, o PIB real da economia portuguesa deverá situar-se acima do produto potencial no biénio 2022–2023, em contraste com os anos 2020–2021, em que o PIB real observado foi severamente afetado pela pandemia COVID-19. O hiato do produto, aferido pela diferença entre o PIB real observado e o produto potencial, será de $1,1\%$ e $0,5\%$ do produto potencial nos anos 2022 e 2023, respetivamente. No entanto, é de destacar que a variação anual prevista para o hiato do produto em 2023 é negativa, o que significa que a economia nacional deverá apresentar uma deterioração cíclica da atividade económica.

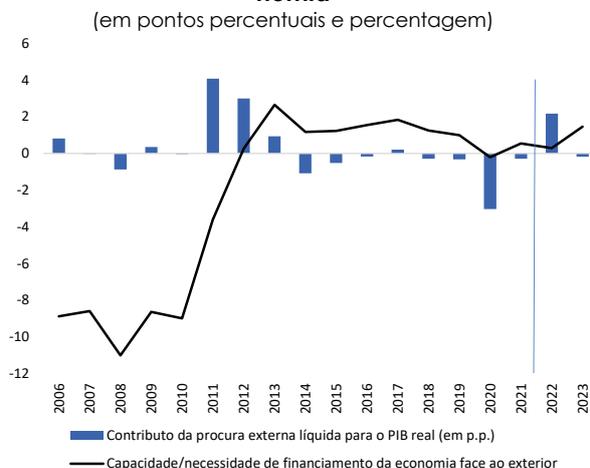
83. De acordo com o cenário da POE/2023, a procura interna continuará a contribuir positivamente no biénio 2022–2023 para o crescimento do PIB real, enquanto o contributo da procura externa (líquida) deverá ser positivo apenas em 2022. É de referir que no período 2014–2021 o contributo da procura externa foi positivo apenas em 2017 e 2022 (Gráfico 4). Na POE/2023, prevê-se que a capacidade de financiamento da economia nacional se situe em $0,3\%$ e $1,5\%$ do PIB em 2022 e 2023, respetivamente. O máximo da série estatística registou-se no ano 2013 ($2,6\%$ do PIB). É de destacar que a capacidade líquida de financiamento em 2022–2023 inclui o contributo significativo da balança de capital ($1,6\%$ e $2,6\%$), largamente influenciada pelas transferências provenientes da UE.

84. A balança de bens e serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a POE/2023 continua a prever défices comerciais para 2022–2023. Contudo, a balança de serviços deverá atingir excedentes máximos da série estatística iniciada em 1995, enquanto a balança de bens deverá registar défices máximos desde 2011. Entre 2013 e 2019, a economia portuguesa registou um excedente da balança de bens e serviços (média anual de $0,7\%$ do PIB). No entanto, o saldo da balança de bens e serviços tornou-se negativo em 2020 (Gráfico 5), e assim deverá permanecer ($-2,8\%$ e $-2,6\%$ do PIB em 2022 e 2023, respetivamente). Esta previsão contrasta com a trajetória de forte recuperação do desequilíbrio entre 2010 e 2013 e o saldo excedentário entre 2013 e 2019. A balança de bens registou saldos negativos desde o início da série em 1995, situando-se em $-10,4\%$ do PIB em 2022 e $-10,0\%$ em 2023 (Gráfico 5). A balança de serviços regista sistematicamente um saldo positivo, sendo que a POE/2023 prevê máximos da série estatística de $7,6\%$ e $7,4\%$ do PIB para 2022 e 2023, respetivamente. O saldo negativo da balança de bens estará influenciado pelo saldo positivo da balança de serviços, visto que o sector do turismo também absorve importações de bens necessários para desenvolver as atividades turísticas.

85. O cenário macroeconómico do MF prevê a retoma da trajetória ascendente do grau de abertura da economia portuguesa ao exterior, sendo que deverá superar 100% do PIB nominal no biénio 2022–2023. Este resultado decorre do facto do crescimento real das exportações e das importações ser sistematicamente superior ao aumento real das componentes da procura interna (Gráfico 13). O grau de abertura da economia portuguesa situou-se em $86,6\%$ em 2019, sendo a trajetória interrompida em 2020 devido à pandemia COVID-19 e consequente quebra do comércio internacional. Para o biénio 2022–

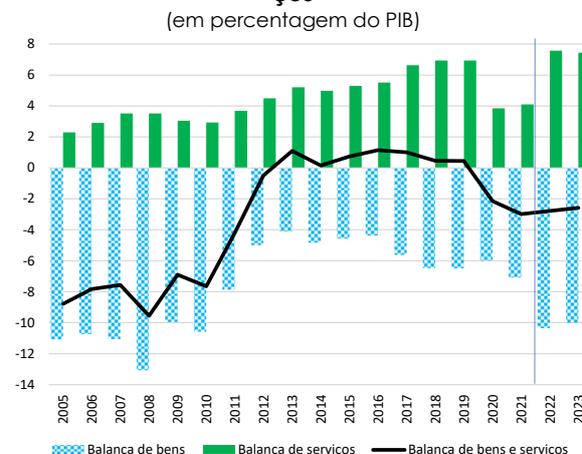
2023, o cenário macroeconómico da POE/2023 prevê graus de abertura ao exterior de 105,2% e 105,9% do PIB nominal, respetivamente. Para este resultado tem contribuído também o facto dos deflatores das exportações e importações crescerem acima do deflator do PIB.

Gráfico 4 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

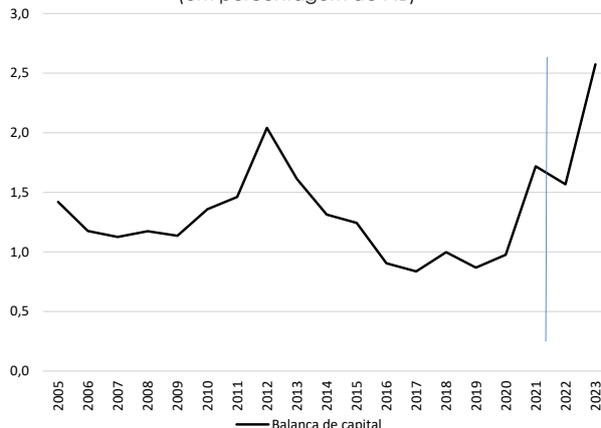
Gráfico 5 – Balança de bens e balança de serviços



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

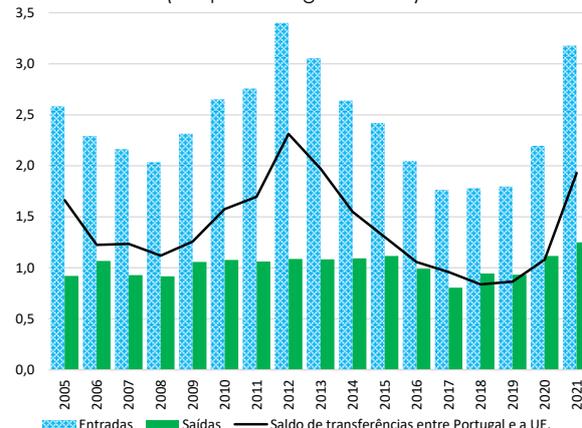
86. A melhoria da capacidade de financiamento da economia portuguesa devido a fundos comunitários incluídos na balança de capital não reflete, propriamente, um desempenho favorável da economia nacional. O aumento do saldo da balança de capital em 2023 será determinado pelo contributo muito significativo dos fundos comunitários, sendo que estes têm efeitos na capacidade de financiamento da economia nacional e, conseqüentemente, na PII. A previsão para a balança de capital em 2023 (2,6% do PIB), caso se concretize, será o máximo desde o início da série (Gráfico 6). O saldo das transferências entre Portugal e a União Europeia tem sido sistematicamente favorável a Portugal, sendo em média 1,4% do PIB durante o período 2005–2021 (Gráfico 7). É de salientar que o desempenho externo de um país depende dos fluxos com contrapartida económica e pode ser aferido pelo i) saldo da balança de bens e serviços (exportações menos importações), bem como pelo ii) saldo da balança de rendimentos primários, o qual depende da PII e da dívida externa, e está condicionado pelo desempenho externo dos anos passados.

Gráfico 6 – Balança de capital



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

Gráfico 7 – Transferências Portugal-UE



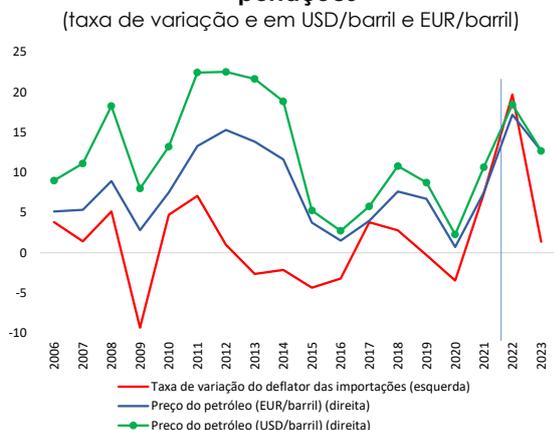
Fontes: BdP, INE e cálculos UTAO.

87. A subida do nível agregado de preços enfrentados pelos consumidores adquiriu grande importância durante o ano 2022 devido aos máximos históricos verificados desde a criação da união económica e monetária e que tem determinado uma alteração da política monetária. Importa referir que já antes do início da invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro se observavam fatores que contribuíam para a evolução ascendente dos preços ([Relatório UTAO n.º 3/2022, Condições dos mercados, dívida](#)

[pública e dívida externa: fevereiro de 2022](#)). Adicionalmente, a subida daquele nível agregado de preços acentuou-se com os efeitos decorrentes da guerra da Ucrânia e das sanções económicas aplicadas à Rússia, as quais continuam a perturbar o fornecimento de matérias-primas energéticas e bens alimentares não transformados cultivados pelos países em guerra. O cenário da POE/2023 prevê uma taxa de inflação de 4,0% em 2023 (Gráfico 9), repercutindo as subidas dos preços da energia (Gráfico 8) durante 2022.

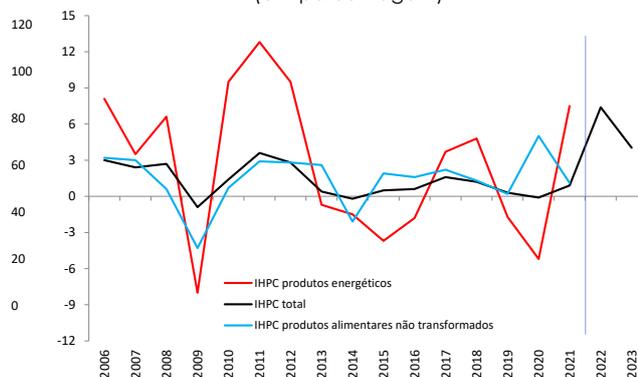
88. O cenário do MF prevê que para 2023 a taxa de inflação continue acima do objetivo de política monetária, sendo a subida acentuada dos preços um fator determinante para o aumento nominal das remunerações da economia e do rendimento disponível das famílias. Caso se concretizem as previsões do MF e tendo por referência o conjunto dos dois anos 2022 e 2023, a subida das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem (12,5%) e a subida do rendimento disponível (11,1%) ficarão próximas do crescimento dos preços, quer aferido pelo IHPC (11,7%), quer aferido pelo deflator do consumo privado (9,3%). É de salientar que o IHPC reflete o cabaz típico de bens e serviços adquirido em território português (incluindo turistas), enquanto o deflator do consumo privado reflete o cabaz adquirido por todas as famílias no ano a que o deflator se refere — o estudo em preparação sobre inflação justificará as diferenças.

Gráfico 8 – Preço do petróleo e deflator das importações



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023), [U.S. Energy Information and Administration](#) e cálculos UTAO.

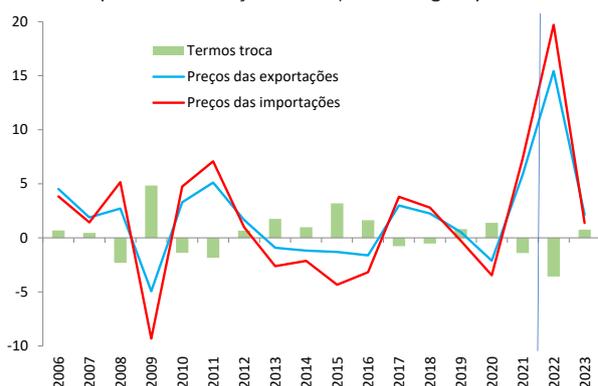
Gráfico 9 – Índice Harmonizado de Preços no Consumidor, por componente



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

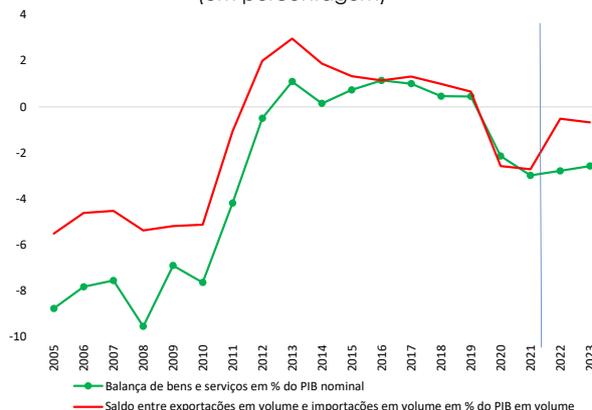
89. A evolução dos termos de troca, aferidos pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, será desfavorável a Portugal em 2022, seguida de uma recuperação parcial em 2023. O principal fator em 2022 será o contributo das importações dos produtos energéticos. A deterioração dos termos de troca em 2022 tem efeitos desfavoráveis no saldo da balança de bens e serviços (Gráfico 11). A recuperação parcial dos termos de troca em 2023 reflete, em parte, a incorporação no preço das exportações dos aumentos verificados em 2022 no preço das importações (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Termos de troca
(taxa de variação e em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

Gráfico 11 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

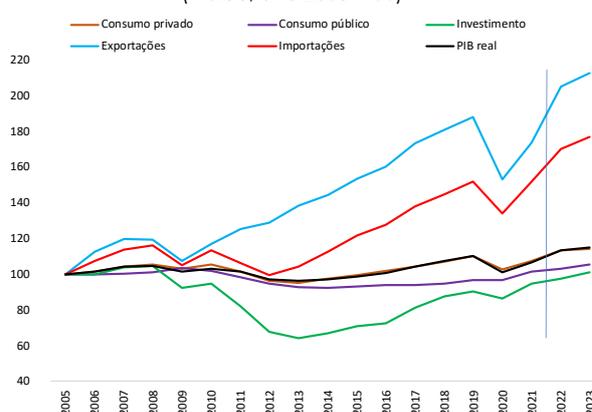
90. O cenário macroeconómico do MF tem implícita uma queda da taxa de poupança das famílias em 2022 e 2023, caindo para+ os mínimos históricos da série estatística iniciada em 1995. Em 2022, o rendimento disponível do sector institucional famílias deverá aumentar 6,8%, enquanto o consumo privado nominal irá subir 11,7%, o que determinará uma queda da taxa de poupança para 5,6% do rendimento disponível (Gráfico 14), refletindo o mínimo da série estatística. As remunerações dos trabalhadores representaram em média cerca de 65% do rendimento disponível das famílias no período 2005–2021. O aumento da taxa de inflação tornou mais importante destacar a diferença entre o consumo privado nominal e o consumo privado em volume (Gráfico 12). É de salientar que o aumento do consumo privado nominal (11,7%) em 2022 desagrega-se em duas componentes: o crescimento dos preços, aferido pelo deflator do consumo privado, irá representar 6,0 p.p. do acréscimo do consumo privado nominal, enquanto a quantidade consumida, o volume, contribuirá apenas com 5,4 p.p..⁶

Gráfico 12 – Consumo privado nominal e em volume
(em taxa de variação)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

Gráfico 13 – Evolução das componentes do PIB em volume
(índice, ano 2005=100)



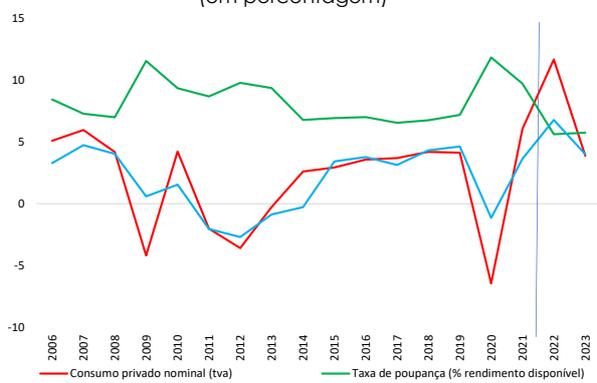
Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

91. O cenário macroeconómico da POE/2023 prevê um aumento do emprego (1,9%) em 2022 acima do acréscimo da população ativa (0,8%), determinando uma descida da taxa de desemprego (para 5,6%), a qual se deverá manter em 2023. No cenário da POE/2023 para o mercado de trabalho, encontra-se previsto o acréscimo percentual do emprego, 1,9% e 0,4% em 2022 e 2023, respetivamente. Por sua vez, a população ativa aumentará 0,8% e 0,5%, respetivamente, o que refletirá uma descida da taxa de desemprego de 6,6% para 5,6% em 2022, mantendo-se em 2023 (Gráfico 15). Para 2023, o au-

⁶ O diferencial de 0,3 p.p. reflete o efeito cruzado decorrente do facto das novas quantidades de consumo privado serem adquiridas a um preço superior.

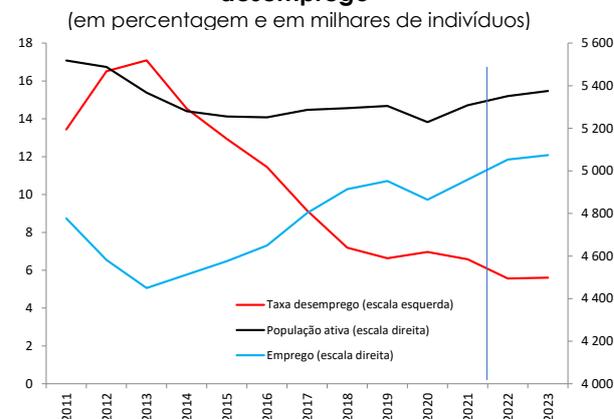
mento percentual do emprego no sector público (0,4%) será idêntico ao do sector privado (0,4%), subindo para 758,2 milhares de indivíduos no sector público (máximo da série estatística iniciada em 1995) e 4,316 milhões de indivíduos no sector privado (máximo desde o ano 2009).

Gráfico 14 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

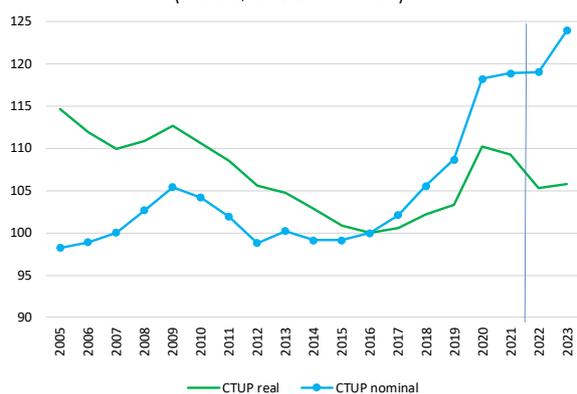
Gráfico 15 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego⁷
(em percentagem e em milhares de indivíduos)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

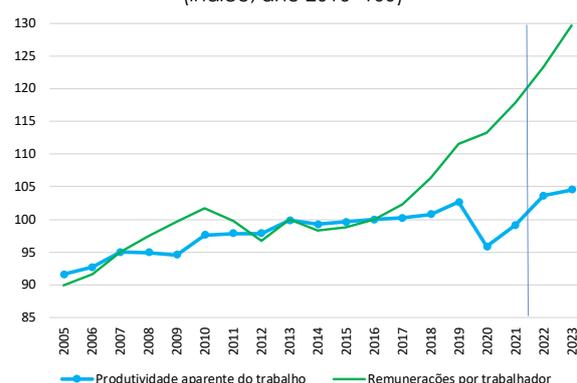
92. Os custos do trabalho por unidade produzida (CTUP ou custos unitários do trabalho) implícitos no cenário macroeconómico da POE/2023 permitem concluir que o peso das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem no PIB nominal deverá descer no biénio 2022–2023. As remunerações pesaram 48,2% em 2021, devendo baixar para 46,4% e 46,7% em 2022 e 2023, respetivamente. A evolução dos custos unitários do trabalho nominais (Gráfico 16 e Gráfico 17) implica que o peso da remuneração por trabalhador deverá aumentar em 2023 (4,1%), refletindo um aumento das remunerações por trabalhador (5,1%) acima do aumento da produtividade aparente do trabalho (0,9%). Relativamente aos custos unitários do trabalho reais, a subida será de 0,5% em 2023, devido ao facto das remunerações por trabalhador crescerem (5,1%) a um ritmo ligeiramente superior ao rácio entre o PIB nominal e o emprego total (4,5%). É de salientar que o peso dos trabalhadores por conta de outrem no total do emprego tem apresentado uma tendência de subida ao longo do período 1995–2021, tendo passado de cerca de 79% em 1995 para 86% em 2021, prevendo-se a sua manutenção no biénio 2022–2023.

Gráfico 16 – Custos unitários do trabalho
(índice, ano 2016 = 100)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

Gráfico 17 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador
(índice, ano 2016=100)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

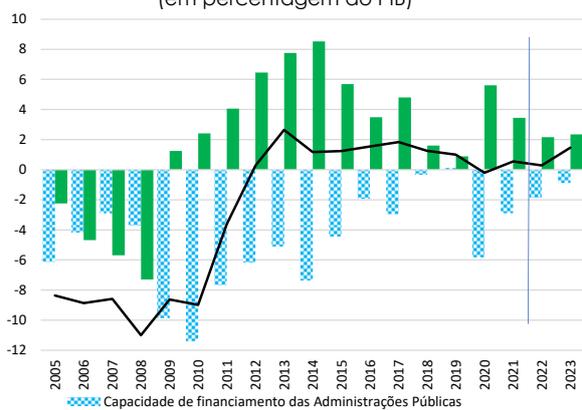
93. O cenário macroeconómico da POE/2023 prevê uma capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022–2023, destacando-se a magnitude do contributo da balança de capital, cuja principal componente é os fluxos de fundos comunitários. Quanto ao sector das Administrações Públicas, a POE/2023 prevê uma descida anual das necessidades de financiamento até 2023, com o défice orçamental a descer de 2,9% do PIB nominal em 2021 para 1,9% em 2022 e 0,9% em 2023 (Gráfico 18).

⁷ A série da população ativa é uma aproximação porque os dados do emprego disponíveis na POE/2023 encontram-se no critério das contas nacionais, enquanto a taxa de desemprego encontra-se no critério do Inquérito ao Emprego.

Consequentemente, para se concretizar a previsão em 2023 da economia nacional como um todo (capacidade de 1,5% do PIB), será necessário que o sector privado registre uma capacidade de financiamento de 2,3% do PIB nesse ano. Por sua vez, para a concretização da capacidade de financiamento prevista para o sector privado, será necessária a entrada líquida de transferências da UE, as quais são registadas, essencialmente, na balança de capital.⁸

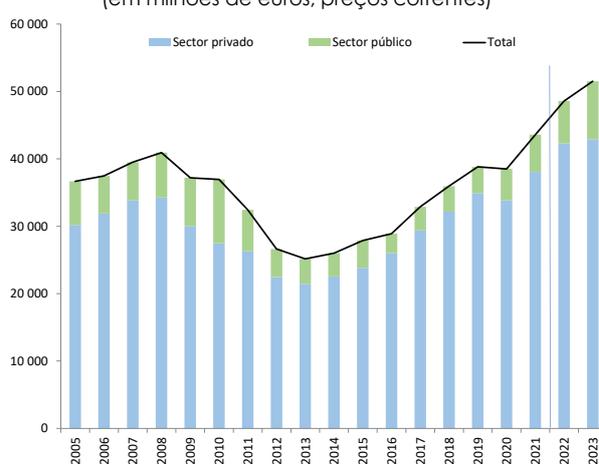
94. Na POE/2023 prevê-se acréscimos da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), medida em termos nominais, tanto no sector público como no sector privado, embora o valor nominal do sector público em 2022 e 2023 ainda fique abaixo do ano 2010. Em termos nominais (Gráfico 19), a FBCF, principal componente do investimento, deverá crescer 6,0% em 2023. Caso se concretize a previsão do MF, a FBCF das AP deverá aumentar 36,9% em 2023, o que será o valor nominal mais elevado do investimento público nominal desde o ano 2011 (Gráfico 19). É de salientar que o peso da FBCF nominal do sector público no PIB (3,5% em 2023) será inferior ao observado nos anos imediatamente anteriores à crise da dívida soberana de 2010. Adicionalmente, as previsões da FBCF do sector público têm sido ano após ano revistas em baixa. A previsão atual para 2022 foi revista em baixa face ao PE/2022–26 em cerca de mil M€. Mesmo que se concretize a previsão das AP para 2022, a execução será apenas o máximo desde 2011. A FBCF nominal do sector privado deverá crescer 1,5% em 2023, correspondendo a cerca de 83,3% do total da FBCF nominal em 2023. Em termos reais, caso a previsão para 2023 da FBCF do total da economia se concretize, o valor será ainda inferior ao observado no ano 2008 (Gráfico 13 e Tabela 1). A evolução da FBCF é fundamental para a evolução do stock de capital, e consequentemente do produto potencial, pelo que a concretização da previsão da FBCF é determinante para a evolução do PIB real no médio prazo.

Gráfico 18 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

Gráfico 19 – FBCF nominal dos sectores público e privado
(em milhões de euros, preços correntes)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

95. Tendo por referência um horizonte mais alargado da FBCF, desde o ano 2005, os valores mínimos da série para o total da economia portuguesa ocorreram em 2013 (valor nominal e em volume), sendo que o mínimo da FBCF nominal do sector público registou-se no ano 2016 (2875 M€). Caso se concretizem as previsões da POE/2023, o valor da FBCF em volume no biénio 2022–2023 ficará abaixo do observado em 2008 na economia portuguesa (Tabela 2). Tipicamente, o sector da construção representa o peso mais elevado no total da FBCF, representando 54,6% da FBCF em volume no período 2005–2021.

⁸ Relativamente ao saldo das AP, este também inclui fundos comunitários, mas é introduzida nas séries de contas nacionais a hipótese da sua neutralidade para assegurar a ausência de impacto dos fundos comunitários no saldo das AP.

Tabela 2 – Formação Bruta de Capital Fixo
(em milhões de euros, em valor nominal ou em volume com ano base 2016)

Ano	Em volume		Em valor nominal	
	Total da economia	Total da economia	Sector privado	Sector público
2005	39 953	36 668	30 200	6 468
2006	39 651	37 463	31 884	5 580
2007	40 874	39 501	33 856	5 645
2008	41 047	40 929	34 278	6 651
2009	37 953	37 191	29 986	7 205
2010	37 526	36 953	27 474	9 479
2011	32 801	32 437	26 298	6 139
2012	27 319	26 631	22 473	4 158
2013	26 006	25 150	21 449	3 701
2014	26 601	26 013	22 566	3 446
2015	28 176	27 886	23 841	4 045
2016	28 893	28 893	26 018	2 875
2017	32 213	32 888	29 391	3 496
2018	34 204	35 953	32 163	3 790
2019	36 047	38 815	34 911	3 904
2020	35 262	38 510	33 868	4 642
2021	38 325	43 588	38 068	5 520
2022	39 421	48 582	42 288	6 295
2023	40 855	51 520	42 902	8 618

Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023). | Nota: (i) A tabela apresenta dados em volume apenas para o total da economia visto que não se encontram disponíveis dados em volume desagregados por sectores público e privado.

3 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

96. Este capítulo é dedicado à apreciação em contas nacionais do cenário orçamental apresentado na POE/2023. A Secção 3.1 apresenta a estimativa para o ano de 2022 e analisa as alterações quantitativas e qualitativas à estratégia orçamental para o ano em curso, face ao definido no Orçamento do estado aprovado para 2022 (OE/2022). A Secção 3.2 trata das medidas de política orçamental, iniciando-se com a abordagem conceptual de classificação destas medidas nos cenários de projeção orçamental, para, de seguida, agrupar e analisar por tipologia as que constam da POE/2023. A Secção 3.3 analisa a trajetória orçamental programada para o ano de 2023, considerando a resposta das medidas de política à evolução da pandemia de COVID-19 e à inflação, os efeitos de medidas anteriormente legisladas, mas com efeitos duradouros, bem como as novas medidas. O enfoque no cenário orçamental para o próximo ano debruça-se, ainda, sobre a evolução das principais rubricas da receita e despesa, i) indagando a sua compatibilidade com as previsões das variáveis macroeconómicas que mais influem nas bases da receita fiscal, ii) bem como relacionando essa evolução com as medidas de política apresentadas pelo MF. Em suma, analisa a coerência entre o cenário macroeconómico, as medidas de política e a evolução previsional do cenário orçamental. A Secção 3.4 calcula a orientação da política orçamental. A Secção 3.5 elenca e alerta para os riscos presentes no cenário orçamental. Toma em conta os riscos identificados no cenário macroeconómico, na medida em que este contém os vetores económicos sobre os quais se desenvolvem as trajetórias da receita, da despesa e da dívida das Administrações Públicas (AP). A Secção 3.6 apresenta a posição esperada de Portugal perante os indicadores em uso para as regras dos saldos orçamental e estrutural e da dívida pública.

97. O Relatório da POE/2023 estabelece os objetivos para o saldo orçamental: – 1,9% do PIB em 2022 e – 0,9% do PIB em 2022. Este novo cenário orçamental apresentado pelo MF mantém o objetivo definido em maio, no OE/2022, para o ano em curso e agrava em 0,3 p.p. a previsão do PE/2022-26 para o ano de 2023. A Tabela 3 apresenta a conta consolidada das AP entre 2021 e 2023, nas seguintes dimensões: execução orçamental em 2021, referenciais de 2022 (OE/2022 e estimativa de execução) e previsão para 2023. A estimativa de 2022 e a previsão para 2023 constam do relatório do MF que acompanha a POE. O ano de 2021 reflete a informação constante do 2.º Procedimento de Défices Excessivos (PDE), publicada pelo INE em setembro último. A UTAO decidiu ignorar as projeções orçamentais apresentadas no último Programa de Estabilidade para 2023 como referencial contra o qual comparar o cenário orçamental ora dado à estampa pelo MF. Fê-lo porque aquele documento de programação de médio prazo não passou de um cenário de políticas invariantes, pelo que não é metodologicamente comparável com o cenário orçamental da POE/2023.⁹

⁹ Argumento justificado com mais desenvolvimento no capítulo introdutório, parágrafo 61.

Tabela 3 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
	2021		2022		2021		2022		(em p.p.PIB)			(em %)		
	OE 2022	Est 2022	OE 2022	Est 2022	OE 2022	Est 2022	OE 2022	Est 2022	2023	OE 2022	Est 2022	2023		
Receita Total	96 321	101 475	104 809	111 027	44,9	44,7	44,1	44,5	-0,2	-0,8	0,4	5,4	8,8	5,9
Receita corrente	93 741	98 999	103 145	107 130	43,7	43,6	43,4	43,0	-0,1	-0,3	-0,4	5,6	10,0	3,9
Receita fiscal	53 054	56 310	60 273	61 852	24,7	24,8	25,4	24,8	0,1	0,6	-0,6	6,1	13,6	2,6
Impostos indiretos	32 347	34 485	35 228	36 797	15,1	15,2	14,8	14,8	0,1	-0,3	-0,1	6,6	8,9	4,5
Impostos diretos	20 708	21 825	25 045	25 055	9,7	9,6	10,5	10,1	0,0	0,9	-0,5	5,4	20,9	0,0
Contribuições sociais	27 267	28 400	29 148	30 652	12,7	12,5	12,3	12,3	-0,2	-0,4	0,0	4,2	6,9	5,2
Outras receitas correntes	13 420	14 289	13 725	14 626	6,3	6,3	5,8	5,9	0,0	-0,5	0,1	6,5	2,3	6,6
Vendas	6 686	7 033	7 459	7 850	3,1	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0	0,0	5,2	11,6	5,2
Outra receita corrente	6 734	7 256	6 266	6 776	3,1	3,2	2,6	2,7	0,1	-0,5	0,1	7,7	-7,0	8,1
Receitas de capital	2 580	2 476	1 664	3 897	1,2	1,1	0,7	1,6	-0,1	-0,5	0,9	-4,0	-35,5	134,2
Despesa Total	102 537	105 877	109 239	113 233	47,8	46,6	46,0	45,4	-1,2	-1,8	-0,6	3,3	6,5	3,7
Despesa corrente	94 288	94 761	98 183	101 600	44,0	41,7	41,3	40,8	-2,2	-2,6	-0,6	0,5	4,1	3,5
Consumo intermédio	12 434	12 688	13 435	14 822	5,8	5,6	5,7	5,9	-0,2	-0,1	0,3	2,0	8,0	10,3
Despesas com pessoal	24 975	25 782	25 782	27 212	11,6	11,4	10,9	10,9	-0,3	-0,8	0,1	3,2	3,2	5,5
Prestações sociais	41 608	43 004	45 076	45 006	19,4	18,9	19,0	18,1	-0,5	-0,4	-0,9	3,4	8,3	-0,2
Subsídios	4 276	1 987	2 439	1 437	2,0	0,9	1,0	0,6	-1,1	-1,0	-0,5	-53,5	-43,0	-41,1
Juros	5 170	5 000	5 060	6 257	2,4	2,2	2,1	2,5	-0,2	-0,3	0,4	-3,3	-2,1	23,7
Outras despesas correntes	5 824	6 301	6 391	6 866	2,7	2,8	2,7	2,8	0,1	0,0	0,1	8,2	9,7	7,4
Despesa de capital	8 249	11 115	11 055	11 633	3,8	4,9	4,7	4,7	1,0	0,8	0,0	34,7	34,0	5,2
FBCF	5 619	7 317	6 295	8 618	2,6	3,2	2,7	3,5	0,6	0,0	0,8	30,2	12,0	36,9
Outras despesas de capital	2 631	3 799	4 761	3 015	1,2	1,7	2,0	1,2	0,4	0,8	-0,8	44,4	81,0	-36,7
Saldo orçamental	-6 215	-4 401	-4 430	-2 207	-2,9	-1,9	-1,9	-0,9	1,0	1,0	1,0			
Saldo primário	-1 045	598	630	4 050	-0,5	0,3	0,3	1,6	0,8	0,8	1,4			
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal e contributiva	80 321	84 710	89 420	92 504	37,5	37,3	37,6	37,1	-0,1	0,2	-0,5	5,5	11,3	3,4
Despesa corrente primária	89 117	89 761	93 124	95 343	41,6	39,5	39,2	38,3	-2,0	-2,3	-1,0	0,7	4,5	2,4
Despesa primária	97 366	100 877	104 179	106 977	45,4	44,4	43,9	42,9	-1,0	-1,5	-0,9	3,6	7,0	2,7

Por memória:

PIB nominal 214 471 227 086 237 514 249 248

Fontes: INE (dados anuais do Procedimento dos Défices Excessivos, de setembro de 2022), MF (2022 e 2023) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) as colunas "2021" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2021. (ii) a coluna "OE 2022" é a conta previsional do Orçamento do Estado de 2022 após aprovação pela AR; (iii) as colunas "Est 2022" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2022 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2023; (iv) as colunas "2023" são as previsões para o conjunto de 2023 presentes no mesmo relatório do MF.

3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022

98. Esta secção analisa a estimativa de execução para o ano de 2022, que incorpora os desenvolvimentos não considerados no cenário orçamental inicial do OE, refletindo os efeitos do contexto geopolítico e macroeconómico sobre a evolução orçamental, bem como a resposta da política orçamental à crise energética e à inflação elevada. A estimativa agora apresentada para o ano de 2022 dista apenas seis meses da previsão do MF subjacente ao OE/2022 aprovado. No entanto, este período caracterizou-se pela continuação dos choques inflacionistas da procura e da oferta e pela elevada instabilidade da envolvente geopolítica e dos mercados de energia. Estes efeitos acresceram à evolução pós-pandémica, que também exigiu respostas da política orçamental, tanto nas vertentes de prevenção e combate aos malefícios económicos (medidas de política COVID-19 na saúde e de apoio ao emprego), como de recuperação económica (implementação do PRR), devendo lembrar-se que até ao final de setembro vigorou em Portugal o estado de alerta relativo à situação de saúde pública. O contexto conferiu incerteza acrescida às previsões, com vários desenvolvimentos que não se encontravam incorporados no cenário do OE/2022 aprovado. As alterações agora esperadas pelo MF até 31 de dezembro

incorporam a evolução orçamental verificada até ao final do 3.º trimestre e as medidas de política destinadas a mitigar os efeitos da inflação, incluindo as subidas nos preços da energia. A estimativa agora apresentada pelo MF constitui o ponto de partida das previsões para 2023.

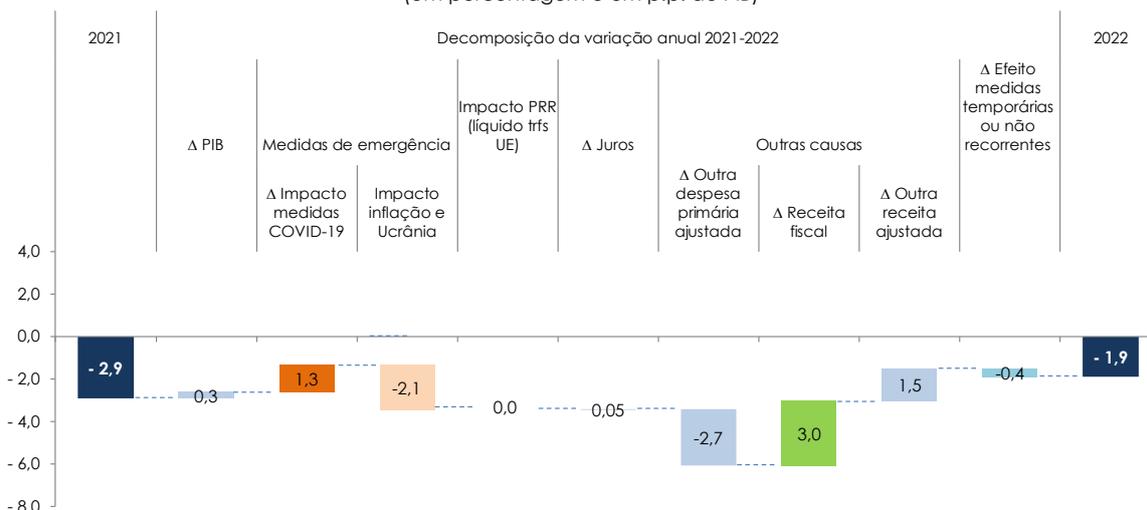
99. A estimativa para 2022 apresentada na POE/2023 manteve o objetivo inicial de 1,9% para o défice anual, mas contém uma composição distinta da programada no OE aprovado para o ano em curso. A meta de saldo para o final de 2022 representa uma melhoria homóloga de 1,0 p.p. face a 2021. A execução dos vários agregados é diferente da inicialmente prevista e encontra-se muito influenciado pela aceleração da inflação. Reflete efeitos de sinal contrário: o aumento de receita fiscal, impulsionado pela subida continuada dos preços que intervêm nas suas bases macroeconómicas, deverá ser utilizado para financiar as medidas de política de suporte às famílias e empresas entretanto anunciadas.

100. A melhoria de 1,0 p.p. no objetivo anual perseguida pelo Governo em 2022 pode ser decomposta em várias parcelas. O INE fechou em – 2,9% do PIB nominal o saldo das AP obtido em 2021. O Gráfico 20 decompõe a passagem deste rácio para a meta – 1,9% do PIB nominal almejada para 2022, recorrendo à estimativa do MF para a conta das AP confida no acervo da POE/2023. Note-se que, nesta secção, o saldo em consideração é o chamado saldo *headline* ou saldo antes do expurgo (ou ajustamento) das operações provocadas por medidas temporárias ou não recorrentes (*one-off measures*). O Gráfico 20 evidencia o contributo destas medidas e outros fatores para a variação do saldo não ajustado ao longo de 2022. A análise da UTAO destaca, então, os seguintes contributos:

- O aumento da receita fiscal constitui a maior determinante da melhoria estimada no saldo orçamental (3,0 p.p. do PIB; 7,2 mil M€). Tem subjacente a aceleração da recuperação económica (10,7% de expansão do PIB nominal no conjunto do ano) e o efeito do aumento continuado dos preços sobre as bases macroeconómicas da receita fiscal. É complementada pela evolução positiva da outra receita (1,5 p.p. do PIB; 3,6 mil M€).
- A melhoria da situação epidemiológica deverá permitir a redução do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, com um impacto positivo de 1,3 p.p. do PIB (Tabela 10 e Tabela 9). Ainda assim, o impacto estimado destas medidas deverá atingir – 2,6 mil M€ em 2022, uma revisão em alta (1,4 mil M€) face ao programado, refletindo uma menor poupança com estes encargos — Tabela 9.¹⁰
- Em sentido contrário, o pacote inflação destina-se a apoiar as empresas e as famílias num contexto de subida generalizada dos preços e crise energética, agravando o saldo em 2,1 p.p., o que traduz um impacto de 5,15 mil M€ (Tabela 8 e Tabela 7).
- O agravamento da despesa primária não explicada por aqueles pacotes de medidas contribui negativamente para a melhoria esperada do saldo (– 2,7 p.p.);
- Impactos mais pequenos na variação do saldo têm os encargos com juros (0,05 p.p. do PIB) e o efeito das medidas temporárias e não recorrentes (– 0,4 p.p. do PIB).
- Finalmente, o efeito positivo do crescimento do PIB nominal face a 2021 deverá beneficiar o rácio do saldo orçamental no PIB nominal em 0,3 p.p. do PIB.

¹⁰ O impacto das medidas de política COVID-19 no final do 1.º semestre (1,4 mil M€) ultrapassou o previsto para o conjunto do ano (1,1 mil M€), conforme tabela 4 da Análise da UTAO à evolução orçamental em contas nacionais, [Relatório UTAO n.º 14/2022, de 7 de outubro](#). O comportamento financeiro das medidas de política COVID-19, inflação e PRR será escrutinado à parte, adiante na Secção 3.2. Nessa altura, serão devidamente apresentadas e utilizadas as tabelas referidas neste ponto-bala e no seguinte.

Gráfico 20 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: MF, INE, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

101. A estimativa para 2022 tem subjacente uma revisão em alta de 3,3 mil M€ na receita e na despesa, refletindo o aumento da receita fiscal e as medidas de apoio às famílias e empresas para mitigação dos efeitos da crise energética e da inflação em geral. No cenário orçamental da POE/2023, a receita e a despesa estimadas para 2022 foram revistas em alta, em cerca de 3,3 mil M€ (Gráfico 21 e Tabela 3), mantendo constante o objetivo do saldo orçamental para o conjunto do ano. Esta alteração reflete o efeito dos desenvolvimentos macroeconómicos sobre a evolução orçamental até ao 3.º trimestre, as medidas de política anunciadas pelo Governo para mitigação do surto inflacionista, e ainda as medidas com implicações orçamentais na área da energia anunciadas em 12/10/2022, com efeitos ainda no ano em curso. Salientam-se as principais alterações esperadas:

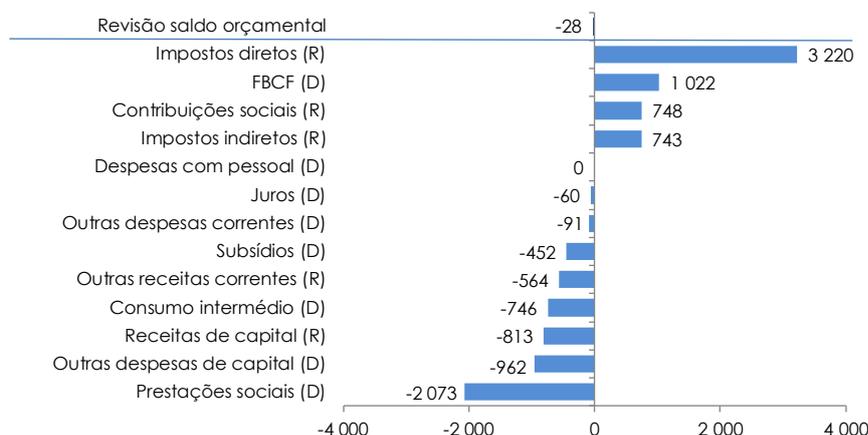
- **A receita fiscal regista a maior revisão em alta (+4,0 M€), com origem, sobretudo, nos impostos diretos (+3,2 M€), particularmente o IRC.**
 - A evolução estimada tem subjacente o aumento de 20,9% dos impostos diretos para o conjunto do ano (contra 5,4% no OE/2022), um ritmo de crescimento muito superior ao estimado no cenário macroeconómico para as remunerações (6,6%) e para a atividade económica (10,7%). A atual revisão encontra-se ancorada na expectativa da forte recuperação do IRC (+2,3 mil M€; + 43,7% em contabilidade pública) e, em menor escala, do IRS (mil M€; + 6,4%). Encontra correspondência na execução orçamental em contas nacionais do 1.º semestre, analisada no [Relatório UTAO n.º 14/2022, de 7 de outubro](#), uma vez que no final de junho o IRC já havia superado os níveis pré-pandemia, refletindo o efeito base das medidas de política fiscal COVID-19: limitação dos pagamentos por conta para microempresas, PME e cooperativas.¹¹
 - Os impostos indiretos deverão crescer 8,9% no conjunto do ano (6,6% no OE/2022), um pouco abaixo do consumo privado (11,7%), a sua principal base macroeconómica. No entanto, encontram-se penalizados pela medida de redução do ISP dos combustíveis para mitigação do agravamento dos preços sobre famílias e empresas (- 1,5 mil M€) — Tabela 8.
- Na despesa, **o investimento público foi revisto em baixa (em mil M€), em resultado do atraso na implementação do PRR.** A execução estimada pela UTAO para o conjunto do ano para a FBCF (370 M€) no âmbito do PRR compara desfavoravelmente com o objetivo do OE/2022 (1371 M€), representando cerca de 27,0% do objetivo — Tabela 4. Este atraso também compromete as subvenções comunitárias com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas ao financiamento desta despesa, o que se reflete nas revisões em baixa da receita de capital (- 813 M€) e das “Outras receitas correntes” (- 564 M€).
- **Todas as restantes rubricas da despesa foram revistas em alta (4,3 mil M€), exceto despesas com o pessoal, sobretudo para acomodar as medidas do pacote inflação, que em 2022 deverá agravar a despesa em 3,3 mil M€,** destinando-se a apoiar as famílias e empresas (Tabela 8 e Tabela 7):
 - A despesa com prestações sociais regista o maior incremento (2 mil M€) e reflete, sobretudo, as medidas de apoio ao rendimento das famílias, salientando-se o complemento excecional para

¹¹ No final do 1.º semestre de 2022 a tributação direta cresceu 23,9% em termos homólogos, uma evolução maioritariamente determinada pela receita de IRC (55,3%), que superou os valores pré-pandemia.

pensionistas (mil M€), o apoio excecional aos trabalhadores (730 M€), o apoio excecional às crianças e jovens (134 M€) e a transferência pontual para as famílias mais carenciadas para apoiar a segurança alimentar (129 M€) — Tabela 7.

- A despesa com subsídios deverá aumentar (452 M€), nela se registando as medidas de apoio às empresas, destinadas a mitigar os efeitos da crise energética sobre o custo dos fatores de produção.
- O aumento do consumo intermédio (746 M€) tem origem em encargos superiores ao previsto na saúde, designadamente em medicamentos, testes e vacinas, destinados ao combate e prevenção da COVID-19 (Tabela 9 e Tabela 10).
- As outras despesas de capital apresentam um aumento estimado de 962 M€ em 2022 face à previsão de abril. Assume-se que reflete o apoio extraordinário ao gás natural (estimado em mil M€), uma medida de mitigação do aumento dos custos de energia para as empresas, analisada no Ponto 3.2.2.3, parágrafo 138. No entanto, a UTAO só conseguiu chegar a esta conclusão cruzando a informação constante da Tabela 13 do Projeto de Plano Orçamental (em anexo ao Relatório da POE/2023) e a informação divulgada pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática na [conferência de imprensa de 12/10/2022](#). Detalhes naquele parágrafo deste documento. Constatou-se alguma falta de transparência a respeito desta medida.
- **A despesa com pessoal não foi revista.** O aumento estimado, face a 2021, deverá rondar os 900 M€, ou seja, um incremento nesta rubrica de 3,6%.

Gráfico 21 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2022
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório da POE/2023, MF. Cálculos da UTAO. | Nota: Neste gráfico, as barras com sinal positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo. Na receita, as barras com sinal positivo (negativo) significam revisões em alta (baixa) da estimativa face ao objetivo do OE/2022 e melhoram (pioram) o saldo. Na despesa, as barras com sinal positivo (negativo) significam uma estimativa de menores (maiores) encargos face à previsão inicial do OE/2022.

Tabela 4 – Impacto da implementação do PRR em 2022 e 2023

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação	OE/2022 (Abr.22)	POE/2023		Dif ^a (Impacto no saldo) (4)=(3)-(2)	
			2022 (2)	2023 (3)		
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	R	Outra receita corrente	3 035	542	3 479	2 937
Despesas com pessoal	D	Despesas com pessoal		-1	-24	-23
Consumo intermédio	D	Consumo intermédio	-822	-59	-529	-470
Subsídios a empresas	D	Subsídios		-39	-315	-277
Subsídios a INLSF	D	Subsídios		-9	-17	-8
Outros apoios correntes	D	Outra despesa corrente		-63	-412	-349
Investimento público	D	FBCF	-1 371	-370	-1 168	-798
Outras despesas de capital (PRR)	D	Outra despesa de capital	-1 010	-2	-1 015	-1 013
Impacto no saldo orçamental			-168	0	0	0
Impacto no saldo orçamental % do PIB			-0,1	0,0	0,0	0,0

Por memória: Impacto das medidas por rubrica

	2022		2023		Variação 2022 - 2023 (impacto no saldo)	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	p.p. PIB
Receita	542	0,2	3 479	1,4	2 937	1,2
Outra receita corrente	542	0,2	3 479	1,4	2 937	1,2
Despesa	542	0,2	3 479	1,4	2 937	1,2
Consumo intermédio	59	0,0	529	0,2	470	0,2
Despesas com pessoal	1	0,0	24	0,0	23	0,0
Subsídios	48	0,0	332	0,1	284	0,1
Outra despesa corrente	63	0,0	412	0,2	349	0,1
FBCF	370	0,2	1 168	0,5	798	0,3
Outra despesa de capital	2	0,0	1 015	0,4	1 013	0,4
Impacto no saldo orçamental	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Fontes: DGO, Relatório da POE/2023, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO | Notas: As medidas são apresentadas no painel superior de acordo com o seu valor nominal em cada ano. Um valor negativo (positivo) quando a medida piora (melhora) o saldo orçamental.

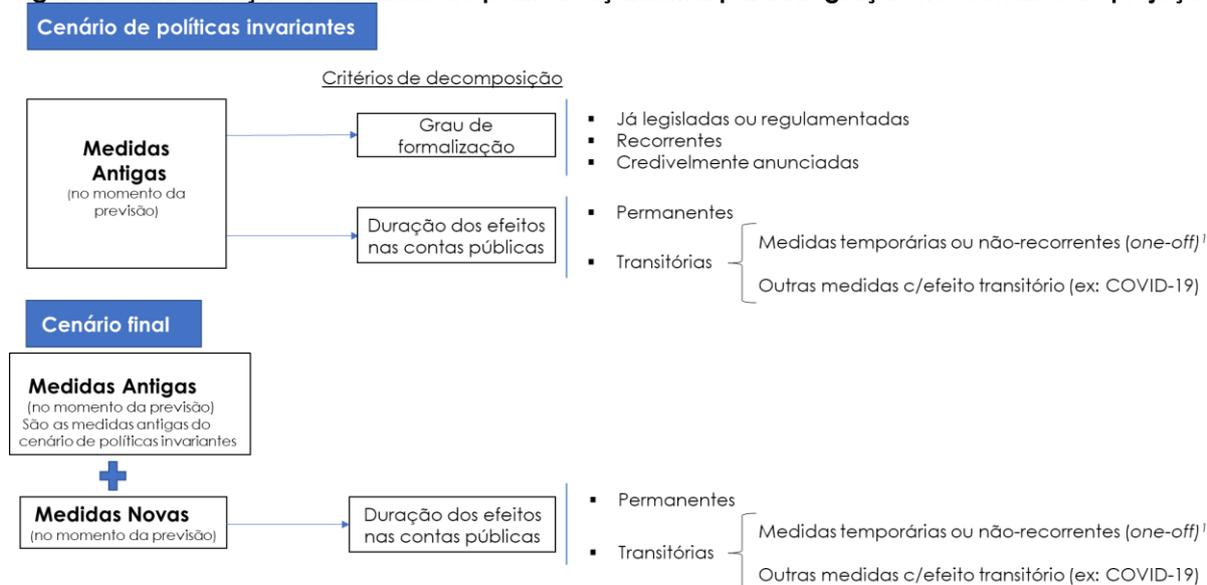
3.2 Medidas de política orçamental em 2023

102. Esta secção analisa as medidas de política orçamental para o ano de 2023, e está dividida em duas subsecções. A primeira (Subsecção 3.2.1) é metodológica e pretende explicar, resumidamente, as classes de medidas de política orçamental e como é que elas devem ser incorporadas nos cenários de projeção orçamental, segundo a metodologia harmonizada da UE. A Subsecção 3.2.2 agrupa e analisa as medidas de política orçamental da Proposta de Orçamento do Estado para 2023.

3.2.1 Abordagem conceptual

103. As projeções orçamentais dos documentos de programação orçamental de médio prazo (os PE) e de curto prazo (as POE) são produzidas em cenário de políticas invariantes e em cenário final. Esta subsecção tem como objetivo esclarecer os leitores sobre o significado de cada cenário de projeção e o significado das medidas de política que podem entrar em cada um. Como apoio à exposição, é apresentada a Figura 1.

Figura 1 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção



Fontes: UTAO | Notas: 1 – Esta classe está definida no documento metodológico Comissão Europeia (2015), “One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance”, *Report on public finances in EMU 2015*, Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65). É necessária para passar do saldo orçamental ao saldo estrutural.

104. O cenário orçamental em políticas invariantes corresponde às previsões para a receita e a despesa públicas considerando apenas as medidas de política antigas, i.e., as medidas adotadas no passado e que se sabe que irão ter um efeito financeiro no(s) ano(s) da previsão. O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como “cenário de políticas invariantes” (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*)¹² As medidas de políticas antigas são iniciativas conhecidas à data da elaboração do exercício de projeção que irão produzir efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que não irão produzir (parcialmente ou na totalidade) efeitos em contas futuras, alterando, assim, o seu impacto orçamental face ao último ano de contas apuradas.

105. As medidas de política orçamental antigas podem ser identificadas com base no grau com que estão formalizadas e podem distinguir-se entre si quanto à duração do seus efeitos nas contas públicas. O grau de formalização permite reconhecer uma medida pelo seu nível de proximidade à consagração na ordem jurídica nacional. Já o critério de duração dos efeitos nas contas públicas pretende diferenciar as medidas antigas entre si quanto ao tempo de permanência dos seus efeitos financeiros nas contas públicas.

106. O grau de formalização permite então identificar e classificar as medidas de política orçamental antigas em três tipos (Figura 1): i) medidas já legisladas ou regulamentadas; ii) medidas recorrentes e iii) medidas credivelmente anunciadas.¹³

107. O critério da duração dos efeitos nas contas públicas permite decompor as medidas de política orçamental antigas em permanentes e transitórias. As medidas permanentes são iniciativas que produzem efeitos financeiros durante um número relativamente elevado de anos e com impactos que podem ser diferentes dependendo do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP¹⁴, bem como do efeito de *carry over* ou “carreamento” para anos futuros. Neste caso, a medida vai

¹² *Report on Public Finances in EMU 2016*, p. 35.

¹³ O *Report on Public Finances in EMU 2016*, dá conta na p. 41 que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo deve ser considerada antiga e, como tal, integrada no cenário de políticas invariantes. Um caso de credibilidade que justifica a classificação de uma medida ainda não aplicada nem sequer adotada juridicamente como medida a incorporar no cenário de políticas invariantes acontece quando a adoção exija a aprovação parlamentar e o Governo a tenha já aprovado e dispo-
nha de apoio maioritário estável no Parlamento.

¹⁴ Por funcionamento habitual, entenda-se a tomada de decisões por parte dos Serviços no âmbito das orientações políticas em vigor, tais como pagamento das remunerações ao pessoal ao serviço, aquisição de bens e serviços, cobrança de impostos de acordo com os parâmetros decididos no passado, etc.. Corresponde à manutenção em atividade do *status quo* institucional.

assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona, com valor positivo ou negativo, ao verificado no último ano observado.

108. As medidas transitórias correspondem a iniciativas concebidas expressamente para produzir efeitos num período pré-definido e com um número bastante reduzido de anos. Tipicamente, as medidas transitórias estão associadas a um evento temporário, que não se repete nem se estende sistematicamente ao longo dos anos. A duração é fácil de detetar quando o desenho da medida contém uma cláusula de extinção expressa (*sunset clause*). Não havendo, a aplicação do critério exige julgamento casuístico. A definição de saldo estrutural usada na União Europeia exige a identificação de dois casos particulares de medidas transitórias: medidas temporárias e medidas não-recorrentes. Um documento metodológico da Comissão Europeia agrupa ambas sob a designação inglesa *one-off measures*.¹⁵ Em regra, o prazo de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos. Como estas medidas não contam para o saldo estrutural, a sua criação pode ter intuítos de manipulação da situação orçamental. Para evitar abusos, os Estados-Membros têm de seguir as orientações metodológicas da Comissão Europeia.¹⁶ Para além das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes, importa ter presente a possível existência de outras medidas que também foram concebidas para gerar um impacto financeiro limitado no tempo. Exemplos deste tipo de medidas são as adotadas para mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia e, mais recentemente, as medidas de natureza orçamental tomadas para mitigar os efeitos económicos da inflação. Para evitar abusos no apuramento de saldos estruturais, estas outras medidas transitórias não podem ser classificadas como temporárias nem como não-recorrentes.¹⁷ Voltando ao cenário de políticas invariantes, faz sentido integrar os três tipos de medidas transitórias nesse cenário se estas medidas passarem no critério de identificação das medidas antigas (grau de formalização) à data do exercício de previsão — já se encontram legisladas, regulamentadas ou estão credivelmente anunciadas pelo Governo e com aprovação assegurada. Assim sendo, são classificadas como medidas antigas transitórias. Por definição, não há medidas transitórias que sejam recorrentes.

109. O cenário final contabiliza e inclui os efeitos no saldo orçamental de todas as medidas de política orçamental. As projeções orçamentais incluídas no cenário final de um documento de programação orçamental correspondem às do cenário de políticas invariantes — que incorpora as medidas antigas de política orçamental — e aos efeitos orçamentais previstos para as medidas novas de política que o Governo queira executar no período de projeção (Figura 1).

110. As medidas novas são iniciativas que não passam no critério de identificação de medidas antigas (grau de formalização). São intervenções em instrumentos da política orçamental que resultam de decisões novas do Governo. Irão ser adotadas pela primeira vez no período de projeção. Distinguem-se, por esta característica, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, da renovação de medidas recorrentes e dos efeitos de carreamento de medidas antigas. Uma medida nova no ano da previsão tem que ser uma medida que não foi aplicada no ano anterior, podendo estar ou não legislada e regulamentada à data de conclusão do exercício de previsão. Sendo necessária a aprovação parlamentar para ser adotada, uma medida nova pode entrar no cenário final antes de essa aprovação acontecer mesmo que o Governo não disponha de apoio maioritário no Parlamento. É, no entanto, imprescindível para ser acolhida no cenário final que a medida nova esteja suficientemente detalhada (informação sobre os agregados orçamentais diretamente afetados e os montantes previstos como efeitos financeiros direto nas contas públicas).

¹⁵ Comissão Europeia (2015), "One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance", [Report on public finances in EMU 2015](#), Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65.

¹⁶ São o documento identificado na nota de rodapé 15 e o seguinte: Comissão Europeia (2016), [Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes](#), julho de 2016.

¹⁷ A exclusão de operações COVID-19 da classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes foi, com efeito, reconhecida pela Comissão Europeia na própria [Avaliação do Programa de Estabilidade de Portugal de 2020](#), na qual refere: "In light of the activation of the general escape clause, the measures taken in response to the coronavirus outbreak in 2020 are not treated as one-off and are thus not excluded from the estimation of the structural budget balance."

111. As medidas novas de política dividem-se em permanentes e transitórias. Por outras palavras, a decomposição das medidas novas segue também o critério de duração dos seus efeitos nas contas públicas. A análise ao conteúdo de uma medida nova de política orçamental permite inferir se os efeitos produzidos no cenário orçamental irão persistir no tempo (medidas permanentes) ou se têm uma duração efémera ou transitória. Neste caso, é ainda possível decompor as medidas novas em: i) medidas temporárias ou medidas não-recorrentes; ii) outras medidas com efeito transitório. Aplica-se aqui a explicação dada no parágrafo 108 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

3.2.2 As medidas da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

112. Esta subsecção faz uma apreciação das principais medidas de política orçamental que constam da POE/2023. Tendo por base o enquadramento conceptual apresentado na subsecção anterior, esta análise aprecia e quantifica os impactos orçamentais diretos das seguintes categorias de medidas de política: medidas antigas do cenário de políticas invariantes, novas medidas de política orçamental, medidas transitórias Covid-19, medidas transitórias do pacote inflação e medidas com efeito orçamental temporário ou não recorrente (*one-off*). Cada ponto abaixo trata de uma categoria de medidas.

3.2.2.1 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2023

113. O MF apresentou no início de setembro o Quadro de Políticas Invariantes (QPI). De acordo com o estabelecido na alínea j) do n.º 1 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental ([Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro), o Governo disponibilizou à Assembleia da República, no dia 9 de setembro de 2022 um documento intitulado “Quadro de Políticas Invariantes (QPI)” capeado por um ofício do Gabinete do Ministro Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de 09/09/2022. Na nota metodológica do documento, o MF informa que “(...) O QPI reflete a variação das receitas e despesas estruturais do setor das Administrações Públicas na ótica das Contas Nacionais, quer por via de medidas de política que, por terem sido legisladas em momentos anteriores, passaram a ser constantes para os anos futuros, quer por uma evolução estrutural da despesa que não depende do ciclo económico. (...) Exclui (...) medidas de carácter temporário e extraordinário designadamente medidas implementadas no âmbito da pandemia, bem como impactos ou efeitos resultantes dos estabilizadores automáticos na economia.”

114. O Quadro de Políticas Invariantes apresentado em setembro aponta para um impacto negativo no saldo orçamental de 3902,1 M€ em 2023. De acordo com o exposto na p. 2 desse documento, os dados correspondem a medidas de política que acarretam variação de receitas e despesas asseguradas e comprometidas para os anos seguintes com um impacto incremental no ano de 2023 face a 2022, que corresponde a um agravamento do saldo orçamental em 2023, no montante de 3902,1 M€ (Tabela 5).

115. O relatório que acompanha a POE/2023 disponibiliza informação díspar sobre o quadro de políticas invariantes, com alterações substanciais face ao apresentado em setembro. Em primeiro lugar, o relatório que acompanha a POE/2023 inclui como Anexo I um novo QPI,¹⁸ o qual apresenta diferenças face ao quadro entregue pelo MF à AR em setembro. Traduzem-se no aparecimento de mais medidas (Ex. atualização do Indexante dos Apoios Sociais) e na revisão do impacto orçamental incremental de outras medidas que já constavam anteriormente, designadamente medidas referente a encargos com juros, consumos intermédios, despesa com pessoal, etc... Em segundo lugar, os Quadros 3.2 e 3.3 (Receita e Despesa: principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2023)¹⁹ do relatório que acompanha a POE/2023, contém medidas classificadas como pertencentes ao cenário de política invariantes, mas que não estão incluídas no QPI que faz parte do Anexo I do respetivo relatório. Estes quadros juntam medidas antigas com medidas novas. Se o leitor se ativer às medidas com indicação de “invariante” nas notas sob os quadros, reparará que há 17 nestas circunstâncias e uma 18.ª classificada como

¹⁸ [Anexo 1](#), p. 362 do relatório do MF que acompanha a POE/2023.

¹⁹ Pp. 108 e 109 do relatório do MF que acompanha a POE/2023.

“parcialmente invariante”. Dois exemplos das totalmente invariantes que não constam do QPI no Anexo I são “Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de produção de energias renováveis à rede” e “Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal”. De referir ainda, na comparação entre estes quadros (3.2 e 3.3) e o Anexo I, a discrepância detetada na quantificação de duas medidas (Complemento abono de família e as medidas do pacote Garantia Infância).

116. Perante três QPI diferentes, e com diferenças não justificadas pelo MF, a UTAO optou por considerar como bom um QPI que funde o Anexo I com a informação nova sobre medidas de política invariante constante dos Quadros 3.2. e 3.3. do relatório que acompanha a POE. Na ausência de melhor critério, a UTAO presume que as medidas invariantes nos referidos quadros, pp. 108 e 109, com indicação de “invariante”, correspondem à versão que o Governo deseja ver como a definitiva para efeitos de cenário de políticas invariantes. É sob esta hipótese que a UTAO construiu a coluna “POE/2023” na Tabela 5. Ela mostra, então, o impacto adicional que as medidas antigas terão no saldo de 2023 face ao impacto que se estima terem tido no saldo de 2022. As diferenças face ao QPI de 9 de setembro estão salientadas a cor azul.

Tabela 5 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2023

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação	QPI-LEO art.º 75 MF - 09 Setembro 2022		POE/2023 MF	
		M€	% PIB	M€	% PIB
Receita					
Impostos correntes sobre Rendimentos e Património					
IRS -retenções incremento na despesa com pessoal	Permanente	48,2	0,02	-181,7	-0,07
Dedução de IRS a partir do 2.º filho	Permanente	-	-	-10,0	0,00
Incentivo Fiscal à recuperação	Permanente	-	-	-150,0	-0,06
Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de produção de energias renováveis à rede	Permanente	-	-	-5,0	0,00
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	Transitória "Pacote Inflação"	-	-	-60,0	-0,02
Impostos sobre a Produção e Importação					
Transição para o mercado regulado	Transitória "Pacote"	-	-	-60,0	-0,02
Redução IVA electricidade	Transitória "Pacote"	-67,5	-0,03	-67,0	-0,03
Contribuições Sociais					
S.S, CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	Permanente	171,2	0,07	158,3	0,06
Vendas					
Redução da receita com origem nas taxas moderadoras do SNS	Permanente	-31,0	-0,01	-31,0	-0,01
Total Medidas do Lado da Receita		120,9	0,05	-181,4	-0,07
Despesa					
Consumo Intermédio (inclui Saúde)					
Despesa com Pessoal					
Progressões e Promoções	Permanente	553,9	0,22	512,0	0,21
Contratações em curso	Permanente	267,0	0,11	284,0	0,11
Aumento do RMMG	Permanente	169,9	0,07	110,0	0,04
Prestações Sociais					
Pensões	Permanente	117,0	0,05	118,0	0,05
Gratuidade das creches (impacto incremental no ano letivo 2022/2023)	Permanente	1714,1	0,69	1899,1	0,76
Atualização do Indexante dos Apoios Sociais	Permanente	1427,0	0,57	1427,0	0,57
Abono de Família (alterações de escalões + elegibilidade)	Permanente	60,0	0,02	60,0	0,02
Pacote Garantia Infância (Segurança Social)	Permanente	-	-	155,0	0,06
Aumento de lugares Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)	Permanente	13,1	0,01	13,1	0,01
Manutenção dos preços de passes e tarifas	Permanente	105,0	0,04	135,0	0,05
	Transitória "Pacote"	43,0	0,02	43,0	0,02
Juros					
Juros devidos pelas Administrações Públicas	Permanente	591,0	0,24	1197,0	0,48
Outra despesa Corrente					
Transferência para Orçamento da União Europeia	Permanente	-8,8	0,00	-8,8	0,00
Lei de Programação Militar	Permanente	-93,2	-0,04	-93,2	-0,04
Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna	Permanente	20,0	0,01	20,0	0,01
Despesa de Capital (FBCF)					
Entrega de Material Militar	Permanente	64,4	0,03	64,4	0,03
Investimentos Estruturantes	Permanente	642,8	0,26	629,2	0,25
Total Medidas do Lado da Despesa					
		4 043,0	1,62	5 306,5	2,13
Impacto Total no Saldo Orçamental		-3 922,1	-1,57	-5 487,9	-2,20
Impacto Total no Saldo Orçamental excluindo medidas Transitórias "Pacote Inflação"				-5 234,9	-2,10

Por Memória

Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)

295 0,12

Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)

5 530 2,22

Fontes: Ministério das Finanças (Quadro de Políticas Invariantes-Ofício de 9 de setembro de 2022 da Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças e relatório da POE/2023) e cálculos da UTAO. | Notas:

(i) a classificação económica das medidas é da responsabilidade da UTAO.

(ii) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2023 fornecida à UTAO pelo Ministério das Finanças.

(iii) Os números devem ser interpretados como o efeito adicional em 2023 produzido pelas medidas antigas face ao que se estima terem valido em 2022. Assim, um número com sinal positivo (negativo) numa medida de despesa significa que a despesa total cresce (diminui) em 2023 no montante desse número por ação direta dessa medida. Analogamente, um número positivo (negativo) numa medida de receita significa um acréscimo (diminuição) de receita em 2023 por comparação com 2022. A

diferença entre as variações na receita e as variações na despesa dá o contributo das medidas do cenário de políticas invariantes para a variação do saldo (de 2022 para 2023).

(iv) Embora o Quadro 3.3. do relatório da POE sinalize, sem quantificar, que só uma parte dos 60 M€ da medida “Gratuidade das creches” pertence ao cenário de políticas invariantes, a informação recebida do GPEARl atribui a este cenário a totalidade dos 60 M€. Por esta razão, nas contas deste capítulo a UTAO contabilizou toda esta verba como medida antiga permanente.

(v) A cor azul nalgumas células serve para informar que há contradição na informação sobre as medidas em causa entre o QPI de 9 de setembro e os quadros nas pp. 108 e 109 do relatório que acompanha a POE/2023, de 19 de outubro. Nuns casos, as diferenças estão nos valores, noutros na existência das próprias medidas. Optou-se por usar nesta tabela e na análise subsequente neste capítulo a informação constante da peça informativa mais recente, esse relatório da POE.

117. Sob esta hipótese, as medidas antigas permanentes do cenário de políticas invariantes carregam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2023 negativo em 5234,9 M€ (2,10% do PIB), por via, essencialmente, do aumento da despesa. O conjunto de medidas de política orçamental anteriormente legisladas de carácter permanente (que exclui as medidas antigas transitórias), presente no QPI das pp. 108 e 109 do relatório que acompanha a POE/2023, agrava o saldo orçamental de 2023 em 5234,9 M€ ou 2,11% do PIB (última linha da Tabela 5), face ao impacto que deverão ter no saldo de 2022. Este resultado advém, essencialmente, do incremento de medidas com impacto bruto negativo no saldo (5530 M€, ou 2,22% do PIB), no qual sobressaem os encargos adicionais com pessoal, pensões, consumos intermédios e juros. O impacto bruto positivo no saldo orçamental (295 M€, ou 0,12% do PIB) por via destas medidas é comparativamente diminuto, e advém i) da receita arrecadada com impostos e contribuições sociais sobre o aumento das remunerações dos trabalhadores das AP e ii) da redução da despesa com transferências para o orçamento da União Europeia.

118. O contexto inflacionista e de subida de taxas de juros origina incrementos no esforço orçamental com medidas permanentes. O contexto de inflação e de subida de taxas de juro nas várias maturidades da dívida pública verificado em 2022 afeta um conjunto de medidas antigas permanentes, com impacto no saldo orçamental. A variação do impacto orçamental destas medidas (de 2022 para 2023) é sensível a estes fenómenos, quer pelo facto de a inflação ser um referencial usado para cálculo de atualização de certas prestações (ex. pensões), quer pelo facto de a inflação encarecer a aquisição de bens e serviços necessários à provisão de serviços pelo Estado (Consumo intermédio). Adicionalmente, a subida da taxa de juro da dívida portuguesa impacta no acréscimo anual da despesa com juros, nomeadamente pelo preço mais caro a pagar em operações de refinanciamento de curto prazo. O MF reviu em alta (para cerca do dobro) na POE/2023 os impactos incrementais em 2023 da despesa com juros devidos pela Administração Pública e em consumos intermédios que tinha avaliado em setembro (Tabela 5). Só o incremento da despesa com pensões, consumos intermédios e juros ascende a 3708 M€, ou seja, cerca de 71% do impacto negativo no saldo orçamental de 2023 decorrente de todas as medidas antigas de política orçamental permanentes.

119. O incremento orçamental em 2023 dos encargos com pensões não é superior ao previsto na POE porque o Governo decidiu antecipar, para 2022, despesa com esta prestação no montante de mil milhões de euros. Com efeito, em legislação fora da POE, foi criado um regime transitório de atualização de pensões, que determina, para 2023, aumentos entre 3,53% e 4,43%, ou seja, um incremento previsível na despesa com pensões de 1155 M€. ²⁰ O efeito conjunto destas duas medidas permite, em 2023, que o incremento da despesa permanente por via da atualização das pensões seja inferior em mil milhões de euros ao que resultaria da aplicação do *status quo* estabelecido em 2006. ²¹

3.2.2.2 Novas medidas de política orçamental

120. A POE/2023 dá a conhecer as principais medidas de política orçamental para 2023. Assim são apelidadas nos Quadro 3.2 e 3.3 do relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2023 as linhas que enunciam medidas de intervenção orçamental. Nestes quadros são identificadas medidas que pertencem ao cenário de políticas invariantes e novas medidas de política orçamental com o valor previsto para cada uma delas na conta de 2023. Assim, para análise às novas medidas de

²⁰ [Proposta de Lei 33/XV/1](#), de 8 de setembro de 2022.

²¹ A [Lei n.º 53-B/2006](#), de 29 de dezembro, criou o indexante dos apoios sociais e as regras de atualização anual das pensões e outras prestações sociais do sistema da segurança social.

política orçamental, foram expurgadas as medidas identificadas como pertencente ao cenário de políticas invariantes — estas foram apreciadas no ponto anterior, parágrafos 115 e seguintes.

121. O MF prevê que em 2023 as novas medidas de política orçamental impactem diretamente o saldo orçamental em – 2056€ (– 0,83% do PIB). Na receita, estas medidas terão um impacto negativo no saldo de 1216 M€ (0,49% do PIB) e no lado da despesa, o impacto das medidas será negativo em 840 M€ (0,34% do PIB). Estes dados estão compilados na coluna “POE/2023 MF” da Tabela 6.

122. As novas medidas de política orçamental repartem-se entre medidas permanentes e medidas transitórias. O conjunto de novas medidas de política orçamental apresentado pelo MF inclui medidas permanentes, mas também medidas transitórias. Estas pertencem ao Pacote Inflação e visam mitigar os efeitos da inflação, incluindo o aumento de preços da energia. A UTAO, na Tabela 6 na coluna “classificação”, distinguiu estes dois tipos de medidas, de modo a isolar o impacto das medidas novas permanentes, ou seja, medidas cujos efeitos produzidos no cenário orçamental irão persistir no tempo. A análise ao efeito orçamental das medidas transitórias “Pacote Inflação” é realizada de forma agrupada no Ponto 3.2.2.3.

123. Adicionalmente a UTAO reviu os dados do MF. Nos elementos que foram disponibilizados pelo MF, e que se encontram compilados na coluna “POE/2023 MF” da Tabela 6, está inscrita, para 2023, uma nova medida de política orçamental permanente que agrega três impactos com reflexos na despesa com pessoal: i) valorização salarial das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas (620 M€); ii) outras medidas de alteração a carreiras (221 M€); e iii) aumento do subsídio de alimentação (77 M€). No entanto, no lado da receita não é considerado o impacto na arrecadação de receita que estas medidas implicarão — excetuando, a medida de aumento do subsídio de alimentação que é isenta de tributação — por via do fluxo adicional de IRS, contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais para a Segurança Social e a CGA, e ainda, contribuições dos trabalhadores para a ADSE. Assim, a UTAO calculou o respetivo impacto na receita e incorporou esta informação na coluna azul “POE/2023 rev. UTAO”. De salientar, que a contabilização dos efeitos na receita decorrentes de medidas antigas com reflexo em incrementos salariais foi corretamente introduzida pelo MF no Quadro de Políticas Invariantes para 2023 (Tabela 5).

124. A contabilização da receita gerada por via de incrementos na despesa com pessoal representa um efeito positivo no saldo orçamental. Com a revisão, é possível ver que as novas medidas permanentes na área do pessoal têm um impacto de + 918 M€ na despesa e um impacto na receita de + 362 M€, ou seja, o impacto líquido destas medidas no saldo situa-se nos – 556 M€, cerca de – 0,23% do PIB.

Tabela 6 – Novas medidas de política orçamental em 2023
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação	POE/2023 MF		POE/2023 rev. UTAO	
		M€	% PIB	M€	% PIB
Receita					
IRS					
Atualização dos escalões a 5,1%	Permanente	-300	-0,12	-300	-0,12
Redução de retenção na fonte para apoiar encargos da habitação	Transitória "Pacote Inflação"	-250	-0,10	-250	-0,10
Reforma do Mínimo de Existência	Permanente	-200	-0,08	-200	-0,08
Redução transversal das taxas	Permanente	-200	-0,08	-200	-0,08
Alargamento do IRS Jovem	Permanente	-15	-0,01	-15	-0,01
IRS -retenções incremento na despesa com pessoal	Permanente	-	-	102	0,04
Contribuições Sociais					
S.S, CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	Permanente	-	-	260	0,10
ISP					
Redução do ISP	Transitória "Pacote Inflação"	-335	-0,13	-335	-0,13
Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	Transitória "Pacote Inflação"	-25	-0,01	-25	-0,01
Fim gradual das Isenções de ISP	Permanente	5	0,00	5	0,00
Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	Transitória "Pacote Inflação"	-30	-0,01	-30	-0,01
Outros impostos indiretos					
Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4%	Permanente	134	0,05	134	0,05
Total		-1216	-0,49	-854	-0,34
Despesa					
Despesa com pessoal					
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%	Permanente	620	0,25	620	0,25
Alterações a carreiras	Permanente	221	0,09	221	0,09
Aumento do Subsídio de alimentação	Permanente	77	0,03	77	0,03
Prestações sociais					
Reforço complemento solidário para idosos	Permanente	53	0,02	53	0,02
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	Permanente	10	0,00	10	0,00
Revisão de despesa					
	Permanente	-141	-0,06	-141	-0,06
Total		840	0,34	840	0,34
Impacto total no saldo orçamental					
		-2 056	-0,83	-1 694	-0,68
Impacto total no saldo orçamental excluindo medidas Transitórias "Pacote inflação"					
		-1 416	-0,57	-1 054	-0,42

Por Memória

Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)

642 0,26

Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)

1696 0,68

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023) e cálculos da UTAO | Notas: 1) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2023 fornecida pelo Ministério das Finanças. 2) Uma medida de despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

125. As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2023 têm, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo no saldo de 0,42% do PIB. As novas medidas permanentes de política orçamental, a concretizarem-se, aportam um agravamento líquido do saldo em 1054 M€ ou 0,42% do PIB (Tabela 6). Nem todas as medidas aumentam a despesa ou diminuem a receita. As linhas "por memória" no final da tabela mostram que aquelas medidas somam um impacto líquido no saldo – 1696 M€. Já o conjunto de medidas que diminuem despesa ou aumentam receita perfaz um efeito no saldo de + 642 M€.

126. As novas medidas permanentes de política orçamental estão descritas no Anexo 1. A UTAO consultou o relatório e a proposta de lei que integram a POE/2023, bem como vários códigos fiscais, para oferecer aos seus leitores a descrição, tão compreensível e sintética quanto possível, de cada uma das novas medidas permanentes.

127. Os impactos das novas medidas permanentes de política orçamental estão concentrados num número reduzido de rubricas dos classificadores económicos. Com exceção do exercício de revisão da

despesa, as principais novas medidas permanentes de política orçamental encontram-se agregadas nas rubricas "impostos", "despesa com pessoal" e "prestações sociais". Com exceção do exercício de revisão da despesa, as principais novas medidas permanentes de política orçamental encontram-se agregadas nas rubricas "impostos", "despesa com pessoal" e "prestações sociais".

128. O impacto negativo da receita apresentado é largamente justificado pelas novas medidas permanentes que se traduzem em menor arrecadação de IRS. A atualização dos escalões a 5,1%, a reforma do mínimo de existência, a redução transversal de taxas e o alargamento do IRS Jovem são medidas que correspondem a uma redução estimada na receita de IRS em 765 M€ e que visam disponibilizar mais rendimento às famílias tributadas por este imposto. Em sentido oposto, é de mencionar o impacto positivo esperado no saldo orçamental por via da arrecadação de receita adicional de 262 M€ decorrente de medidas de aumento de despesa com pessoal e o acréscimo de 134 M€ obtido pela atualização das taxas de impostos (IUC, ISV, IABA, IT, IMT) com o coeficiente de 4%, a previsão do MF para a inflação (segundo o IHPC) em 2023.

129. Do lado da despesa, o impacto orçamental negativo advém essencialmente de medidas relacionadas com o aumento da massa salarial das Administrações Públicas. Estas representam 918 M€, e encontram-se repartidas pela valorização salarial de 52€, com um mínimo de 2% (620 M€), medidas de alterações a carreiras da Administração Pública (221 M€) e aumento do subsídio de alimentação (77 M€). A contribuir para a diminuição da despesa, está a previsão de ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa, valorizados em 141 M€.

130. As novas medidas permanentes de política no âmbito das prestações sociais assumem a dimensão reduzida de 0,03% do PIB. Correspondem a uma despesa adicional de 63 M€, repartida pelas medidas: i); "Reforço do Complemento Solidário para Idosos" (53 M€); e ii) "Apoio a estudantes do ensino superior deslocados" (efeito estimado de 10 M€ em 2023). O peso reduzido do impacto destas novas medidas relacionadas com prestações sociais contrasta com a dimensão do incremento, em 2023, da despesa previsto para esta rubrica (1899 M€) por via da execução de medidas antigas permanentes que são parte integrante do cenário de Políticas Invariantes (ver Tabela 5).

3.2.2.3 Medidas transitórias "Pacote Inflação"

131. As medidas que correspondem ao "Pacote inflação" foram adotados num contexto de emergência e são transitórias. Os sucessivos choques inflacionistas do lado da procura e do lado da oferta estão a levar os Estados-membros da União Europeia e muitos outros países a adotar medidas de política orçamental para mitigar os malefícios da inflação e da escassez provável de fontes energéticas nos próximos trimestres. O Governo português, neste âmbito, adotou as primeiras medidas no final do ano de 2021. No entanto, foi em 2022 que a dimensão e o número destas iniciativas cresceu, em resposta ao adensamento das pressões inflacionistas e da crise energética. Para 2023, está prevista a continuação de efeitos orçamentais por via de medidas de política orçamental transitórias "Pacote inflação". Uma foram legisladas antes da conclusão da POE (medidas antigas transitórias) e outras são novas medidas transitórias.

132. A contabilização do impacto orçamental das medidas novas transitórias incluídas no "Pacote Inflação", para os anos 2022 e 2023 (Tabela 7), sintetizou informação de várias fontes. Tendo em conta a escassez de informação sobre o impacto orçamental desta medidas, foi necessário recorrer à compilação de informação de fontes distintas. Foram utilizados elementos constantes dos Relatórios da 2.ª POE/2022 e da POE/2023, do Projeto de Plano Orçamental para 2023 (Elementos informativos e complementares do relatório da POE/2023), e ainda dados disponibilizados pelo IGFSS e pela DGO, em resposta a pedidos de informação complementar por parte da UTAO.

133. Em 2022, estima-se que as medidas de política orçamental transitórias reunidas no "Pacote inflação" tenham um impacto líquido negativo de 5150M€ no saldo, ou seja, 2,2% do PIB. A Tabela 7 reúne todas as medidas conhecidas deste pacote que têm expressão nas contas públicas, tanto as adotadas aquando da aprovação do orçamento em vigor (coluna "OE/2022 (Abr 2022)" como as apresentadas

fora desse documento de programação anual. A coluna “2022 (Est)” apresenta a execução estimada de cada medida a 31/12/2022, incluindo revisão da previsão de abril sobre as primeiras medidas e a estimativa de execução das medidas introduzidas após a aprovação da segunda POE/2022. A coluna “2023” mostra a execução que o MF prevê acontecer ao longo de 2033 com as medidas deste pacote. O MF estima que estas medidas de política orçamental transitórias agravem o saldo orçamental de 2022 em 51 50 M€ ou 2,2 do PIB (Tabela 8). Do lado da receita, o contributo é uma perda de recursos de 861 M€ ou 0,4 % do PIB. Esta perda tem origem em – 1506 M€ na tributação indireta — rubrica em que avultam as medidas de suspensão do aumento da taxa de carbono e redução do ISP. O financiamento europeu (+ 625 M€) atenuará parcialmente a quebra de receita. O contributo da despesa para o impacto negativo no saldo orçamental será de 4289 M€ ou 1,8% do PIB, aqui sobressaindo os encargos com prestações sociais e subsídios e a presumida despesa de capital com o financiamento da vertente “apoio extraordinário ao gás” do pacote energia apresentado no dia 12/10/2022 em conferência de imprensa pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática.²² A dimensão da despesa com prestações sociais (2043 M€) resulta das medidas “antecipação das pensões” (complemento extraordinário a pensionistas) e “apoio extraordinário a trabalhadores e a crianças e jovens” (Tabela 7). Os encargos com subsídios são o reflexo de medidas de apoio a empresas, nomeadamente: i) apoio o transporte de passageiros (101 M€); ii) subsídio às empresas pela subida do custo de gás (235 M€); e iii) redução das tarifas de acesso às redes de eletricidade (150 M€). De relevar, a presumível despesa de capital de mil M€ com o financiamento dos custos de energia a empresas através da medida de apoio extraordinário ao gás.

²² A identificação desta medida no acervo documental da POE/2023 não foi nada fácil. É explicada no par. 138 deste relatório.

Tabela 7 – Medidas transitórias pacote inflação
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação	OE/2022 (Abr.22)	POE/2023		Impacto diferencial no saldo (4)=(3)-(2)
		(1)	2022 (Est) (2)	2023 (3)	
Inflação		-1 125	-5 150	-917	4 233
Financiamento europeu	R Outra receita corrente	210	645		-645
Apoio ao rendimento					
Redução de retenção na fonte para apoiar encargos da habitação	R Impostos diretos	-		-250	-250
Complemento excepcional pensionistas	D Prestações sociais	-	-1 000		1 000
Apoio excepcional trabalhadores	D Prestações sociais	-	-730		730
Apoio excepcional a crianças e jovens	D Prestações sociais	-	-134		134
Famílias mais carenciadas	D Prestações sociais	-55	-129		129
Manutenção dos preços de passes e tarifas	D Prestações sociais			-66	-66
Combustíveis e transportes					
Suspensão do aumento da taxa de carbono	R Impostos indiretos	-360	-360	-335	25
Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	R Impostos indiretos	-170	-1 123		1 123
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	R Impostos indiretos	-117			0
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias	D Subsídios	-75	-101	-25	76
Apoio financeiro extraordinário ao setor do transporte ferroviário de mercadorias	D Subsídios	-	-15		15
AUTOvoucher	D Outra despesa corrente	-133	-133		133
Gás e electricidade					
Redução do IVA da electricidade	R Impostos indiretos	-	-23	-91	-68
Transição para o mercado regulado	R Impostos indiretos			-60	-60
Subsídios à empresas pela subida do custo do gás	D Subsídios	-160	-235		235
Redução das tarifas de acesso às redes na electricidade	D Subsídios	-150	-150		150
Apoio extraordinário ao gás	D Outra despesa de capital		-1 000		1 000
Transição energética					
Acelerar a eficiência e a transição energética	D Outra despesa corrente	-	-290		290
Formação e qualificação					
Apoio ao emprego ativo e à formação qualificada de trabalhadores	D Subsídios	-	-100		100
Formação e Requalificação em Competências Verdes	D Subsídios	-	-20		20
Apoio à promoção externa e internacionalização das empresas	D Outra despesa corrente	-	-30		30
Agricultura e pescas					
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	R Impostos diretos	-		-60	-60
Outros apoios à agricultura e pescas	D Subsídios	-65	-72	-30	42
Outros					
Apoio aos refugiados	D Prestações sociais	-50	-50		50
Apoio à Ucrânia	D Outra despesa de capital	-	-100		100
Impacto no saldo orçamental		-1 125	-5 150	-917	4 233
Impacto no saldo orçamental % do PIB		-0,5	-2,2	-0,4	1,9

Fontes: DGO, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Relatório da POE/2023, Relatório da 2.ª POE/2022 e cálculos da UTAO | Notas: (i) As medidas são apresentadas de acordo com o seu valor nominal em cada ano. O seu valor é negativo (positivo) quando pioram (melhoram) o saldo orçamental. (ii) A designação "apoio extraordinário ao gás", sob o cabeçalho "Gás e electricidade" é da responsabilidade da UTAO; corresponde à medida que surge na Tabela 13 do Projeto de Plano Orçamental com o nome "Financiamento custo energia", uma hipótese que a UTAO formula depois de ter lido o PowerPoint que o Ministro do Ambiente e da Ação Climática apresentou em 12/10/2022 e nada mais ter encontrado no acervo da POE sobre esta medida de compensação aos consumidores industriais de gás natural. A justificação desta hipótese é feita no par. 138.

Tabela 8 – Pacote inflação por classificação económica
(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais do PIB)

	2021		2022		2023		Variação 2021 - 2022 (impacto diferencial no saldo)		Variação 2022 - 2023 (impacto diferencial no saldo)	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
Receita	0	0,0	-861	-0,4	-796	-0,3	-861	-0,4	66	0,0
Impostos indiretos	0	0,0	-1 506	-0,6	-486	-0,2	-1 506	-0,6	1 021	0,4
Impostos diretos	0	0,0	0	0,0	-310	-0,1	0	0,0	-310	-0,1
Outra receita corrente	0	0,0	645	0,3	0	0,0	645	0,3	-645	-0,3
Despesa	53	0,0	4 289	1,8	121	0,0	4 236	1,8	-4 168	-1,8
Prestações sociais	0	0,0	2 043	0,9	66	0,0	2 043	0,9	-1 977	-0,8
Subsídios	0	0,0	693	0,3	55	0,0	693	0,3	-638	-0,3
Outra despesa corrente	53	0,0	453	0,2	0	0,0	400	0,2	-453	-0,2
Outra despesa de capital	0	0,0	1 100	0,5	0	0,0	1 100	0,5	-1 100	-0,5
Impacto no saldo orçamental	-53	0,0	-5 150	-2,2	-917	-0,4	-5 097	-2,1	4 233	1,8

Fontes: CGE, DGO, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Relatório da POE/2023, Relatório da 2.ª POE/2022 e cálculos da UTAO.

134. O Governo prevê a manutenção das medidas transitórias “Pacote inflação” durante, pelo menos, parte de 2023. Para já, o MF prevê em 2023 que o impacto com estas medidas no saldo orçamental seja bastante inferior ao estimado para o ano de 2022 (Tabela 7 e Tabela 8). Assim, em 2023, prevê-se que o impacto negativo de medidas transitórias “Pacote inflação” corresponda a 917 M€ (0,4% do PIB).

135. A perda de receita fiscal é o principal contributo para o impacto negativo do pacote em 2023. A quebra de receita prevista (796 M€, ou 0,3 % do PIB) é resultado do impacto de medidas que reduzem a arrecadação de impostos diretos (- 310 M€) e indiretos (- 486 M€), designadamente: i) redução da retenção da fonte para apoiar crédito à habitação (- 250 M€); ii) redução do ISP(- 335 M€); iii) diminuição do IVA na eletricidade (- 91 M€); iv) majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal (- 60 M€); e v) transição para o mercado regulado do gás (- 60 M€) —Tabela 7.

136. A despesa com estas medidas tem uma expressão reduzida (121 M€; 0,05% do PIB). Está concentrada nos encargos previstos para manter os preços de passes e tarifas inalterados (66 M€), no apoio ao transporte de passageiros e mercadorias (25 M€) e em outros apoios à agricultura e pescas (30 M€).

137. O impacto orçamental efetivo da medida de redução da retenção de IRS na fonte para mitigar o serviço das dívidas com habitação é incerto, sendo certo que ele será revertido no ano de 2024. Esta medida consubstancia-se na possibilidade de um trabalhador, com crédito à habitação, solicitar em 2023 à sua entidade patronal a redução para o escalão de retenção na fonte imediatamente abaixo daquele que estiver a ser aplicado sobre a sua remuneração (explicação no Anexo 1). Ora o MF não teve maneira de saber quantos sujeitos passivos irão requerer adesão à medida nem como se distribuirão pelas tabelas de retenção de IRS na fonte. Logo, a previsão da perda de receita em 2023 é extremamente falível, por excesso ou por defeito. Aliás, o MF não esclarece como chegou ao impacto de - 250 M€. Adicionalmente, é de salientar que para os contribuintes esta medida não corresponde a uma redução de impostos, mas sim a um aumento temporário de liquidez, que será anulado com o acerto de contas em 2024. Portanto, o que as AP perderão eventualmente em 2023 irão recuperar em 2024. Espera-se que esta recuperação surja como medida antiga na POE/2024, o que exige adequada monitorização informática por parte da AT ao longo de 2023.

138. Apesar da escassa informação disponível na POE, a UTAO estima que o apoio extraordinário aos consumidores industriais de gás natural, no valor de mil milhões de euros, será integralmente pago pelas AP em 2022. Este apuramento foi muito dificultado pela opacidade sobre esta medida na POE/2023. O Governo, ao abrigo do acordo de médio prazo de melhoria de rendimentos, salários e competitividade assinado em sede de Concertação Social,²³ comprometeu-se a injetar nos sistemas de eletricidade e gás cerca de 3 mil M€, com o objetivo de limitar os preços pagos por certas categorias de clientes

²³ [Acordo de médio prazo de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade](#), assinado com os parceiros sociais em sede de Concertação Social no dia 9 de outubro de 2022.

empresariais. O Ministro do Ambiente e da Ação Climática apresentou no passado dia 12 de outubro o "[Pacote de Apoio à Fatura Energética das Empresas](#)", no qual é indicada a injeção adicional (face ao anunciado até então) de 3 mil M€ nos sistemas de eletricidade e gás para mitigar o aumento dos preços pagos por empresas consumidoras de energia. Esta iniciativa decompõe-se no "Apoio Extraordinário à Eletricidade para 2023", valorizado em 2 mil M€, e no "Apoio Extraordinário ao Gás Natural", quantificado em mil M€. No PowerPoint para o qual a hiperligação acima aponta é indicado que o financiamento do Apoio Extraordinário ao Gás Natural provirá do Orçamento do Estado, tendo o Ministro afirmado na apresentação deste pacote: "(...) No caso do gás natural, os mil milhões têm origem numa transferência extraordinária do orçamento." Porém, na informação então tornada pública por este ministério são omissas a calendarização da medida (nomeadamente, se será executada apenas em 2023 ou repartida entre os dois anos) e a origem e o destino do dinheiro nos classificadores económicos e orgânicos. A documentação da POE/2023 não informa sobre este apoio nem sobre o momento em que a "transferência" será realizada. O impacto potencial no saldo orçamental desta medida também não é perceptível nas contas estimadas de 2022. Adicionalmente, a UTAO solicitou ao MF esclarecimentos e detalhe sobre o impacto em 2022 e 2023 de medidas no âmbito do "Pacote inflação", sendo que a informação recebida é omissa no que se refere ao Apoio Extraordinário ao Gás Natural. Tratando-se de uma verba avultada, a UTAO foi mais fundo na sua investigação e cruzou o que descobriu na conferência de imprensa do dia 12 com a Tabela 13 do Projeto de Plano Orçamental para 2023 (Elementos informativos e complementares do relatório da POE/2023) e o cenário orçamental estimado para 2022. Não encontrando outra explicação para os 0,4% do PIB de 2022 que encontrou na medida "Financiamento custo energia" listada na referida tabela do Projeto de Plano Orçamental, a UTAO considera então plausível que esse valor corresponda, de facto, à tal transferência que o Ministro referiu. Deste modo, assumiu na Secção 3.1 que o "Apoio Extraordinário ao Gás Natural" de mil milhões de euros será pago totalmente ainda em 2022 aos fornecedores dos consumidores industriais para que estes processem o desconto na fatura desses clientes. A medida será registada como transferência de capital paga pelo universo das AP. Por conseguinte, a medida não terá encargos para as AP em 2023, presunção incorporada no cenário final analisado nesta secção e na seguinte. Convém lamentar, a terminar, que o Governo não tenha sido mais transparente e rigoroso na prestação desta informação no acervo da POE/2023.

3.2.2.4 Medidas transitórias COVID-19

139. Em 2022 os encargos estimados com as medidas de política COVID-19 ascendem a 2,6 mil M€ (1,1% do PIB), o que representa uma poupança de 3,1 mil M€ (1,6 p.p. do PIB) face a 2021. Em 2022 estima-se que o esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 agrave o saldo orçamental em 2,6 mil M€ (1,1% do PIB), o que representa uma redução de 3,1 mil M€ (1,6 p.p. do PIB) face ao observado em 2021. A Tabela 9 distribui as medidas do pacote pelas rubricas dos classificadores económicos da receita e da despesa. A Tabela 10 elenca as medidas com expressão financeira em 2022 ou 2023. Aquela redução do impacto líquido no saldo concentra-se na despesa, refletindo a diminuição dos encargos com a saúde e a diminuição dos apoios à economia — nestes, avulta o comportamento da rubrica subsídios (-2,3 mil M€ face a 2021). Para o ano de 2022 encontra-se previsto o reforço de capital da empresa TAP (600 M€), no contexto do plano de reestruturação aprovado pela Comissão Europeia (Tabela 10). Esta medida está classificada como COVID-19, por ter sido autorizada pela CE ao abrigo do Quadro Temporário dos Auxílios de Estado.

140. No ano de 2023 apenas se preveem encargos com a aquisição de vacinas contra a COVID-19 e o impacto desta tipologia de medidas no saldo orçamental é positivo em 2,2 mil M€ (1,0 p.p. do PIB). A POE/2023 prevê a retirada de todas as medidas de política de apoio à economia, mantendo-se apenas os encargos relacionados com a saúde, designadamente a aquisição de vacinas contra a COVID-19 (350 M€), o que deverá gerar uma poupança adicional de 2,2 mil M€ (1,0 p.p. do PIB).

Tabela 9 – Medidas de política COVID-19 por classificação económica

(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais do PIB)

	2021		2022		2023		Variação 2021 - 2022 (impacto diferencial no saldo de 2022)		Variação 2022 - 2023 (impacto diferencial no saldo de 2023)	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
Receita	1 221	0,6	355	0,1	0	0,0	-866	-0,4	-355	-0,1
Impostos indiretos	-35	0,0	-13	0,0	0	0,0	22	0,0	13	0,0
Impostos diretos	-32	0,0	38	0,0	0	0,0	69	0,0	-38	0,0
Contribuições sociais	-29	0,0	0	0,0	0	0,0	29	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	1 317	0,6	330	0,1	0	0,0	-987	-0,5	-330	-0,1
Despesa	6 945	3,2	2 947	1,2	350	0,1	-3 998	-2,0	-2 597	-1,1
Consumo intermédio	1 170	0,5	561	0,2	350	0,1	-608	-0,3	-211	-0,1
Despesas com pessoal	597	0,3	258	0,1	0	0,0	-340	-0,2	-258	-0,1
Prestações sociais	929	0,4	719	0,3	0	0,0	-211	-0,1	-719	-0,3
Subsídios	3 118	1,5	809	0,3	0	0,0	-2 309	-1,1	-809	-0,3
Outra despesa corrente	150	0,1	0	0,0	0	0,0	-150	-0,1	0	0,0
FBCF	260	0,1	0	0,0	0	0,0	-260	-0,1	0	0,0
Outra despesa de capital	720	0,3	600	0,3	0	0,0	-120	-0,1	-600	-0,3
Impacto no saldo orçamental	-5 724	-2,7	-2 592	-1,1	-350	-0,1	3 132	1,6	2 242	1,0

Fontes: CGE, DGO, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Relatório da POE/2023 cálculos da UTAO com base na execução de agosto de 2022 apresentada pela DGO e na informação constante da base de dados orçamental SIGO.

Tabela 10 – Lista de medidas COVID-19

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação	OE/2022 (Abr.22)	POE/2023		Impacto diferencial no saldo de 2023 (4)=(3)-(2)
		(1)	2022 (Est) (2)	2023 (3)	
COVID-19		-1 689	-2 592	-350	2 242
REACT-EU	R Outra receita corrente	230	330		-330
Adicional de solidariedade do sector bancário*	R Impostos diretos	34	38		-38
Saúde					
Aquisição de vacinas e medicamento COVID-19	D Consumo intermédio	-220	-561	-350	211
EPI e equipamentos	D Consumo intermédio	-41			0
Recursos humanos saúde	D Despesas com pessoal	-67	-258		258
Testes diagnóstico à COVID-19	D Prestações sociais	-227	-300		300
Apoio à economia					
Redução temporária da Taxa de IVA para equipamento COVID-19	R Impostos indiretos	-10	-13		13
Prorrogação do subsídio de desemprego	D Prestações sociais	-65	-76		76
Apoio ao rendimento dos trabalhadores	D Prestações sociais	-13	-16		16
Isolamento profilático e subsídio de doença	D Prestações sociais	-230	-315		315
Outros apoios COVID-19	D Prestações sociais	-17	-12		12
Isenção TSU	D Subsídios	-	-8		8
Lay-off, Apoio à Retoma Progressiva e outras medidas de emprego	D Subsídios	-183	-171		171
Programa Apoiar	D Subsídios	-230	-230		230
Programa Ativar	D Subsídios	-	-350		350
Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos de passageiros	D Subsídios	-50	-50		50
Reforço capital TAP	D Outra despesa de capital	-600	-600		600
Impacto no saldo orçamental		-1 689	-2 592	-350	2 242
Impacto no saldo orçamental % do PIB		-0,7	-1,1	-0,1	1,0
Por memória:					
Impacto no saldo orçamental (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)		-2 814,0			
Impacto no saldo orçamental % do PIB (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)		-1,2			

Fontes: DGO, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Relatório da POE/2023, Relatório da 2.ª POE/2022 e cálculos da UTAO com base na execução de agosto de 2022 apresentada pela DGO e na informação constante da base de dados orçamental SIGO | Notas: (i) As medidas são apresentadas de acordo com o seu valor nominal em cada ano. O seu valor é negativo (positivo) quando pioram (melhoram) o saldo orçamental.

3.2.2.5 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não recorrentes (one-offs)

141. Em 2023 prevê-se que as medidas temporárias ou não recorrentes voltem a contribuir para o agravamento do saldo orçamental. Em 2022, estas medidas deverão dar um contributo negativo ao saldo orçamental avaliado em 138 M€, ou seja, 0,1% do PIB. Por seu turno, em 2023, prevê-se que o impacto decorrente destas medidas seja negativo em 574 M€ (0,2 p.p. do PIB). Os números estão na Tabela 11. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2023 advirá de três operações a registar em despesas de capital: i) 120M€ (0,1% do PIB), na conversão de ativos por impostos diferidos; ii) 218 M€ (0,1% do PIB) referente à decisão judicial no âmbito de um processo de litígio sobre barragens concedidas à EDP; e iii) a indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas no montante de 236 M€ (0,1 % do PIB).

Tabela 11 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2022 e 2023

Unidade: percentagem do PIB

	Em % do PIB	
	2022	2023
Receita	0,0	0,0
Despesa	0,1	0,23
Ativos por impostos diferidos	0,1	0,05
Decisão Judicial barragens EDP		0,1
Indemnização judicial PPP		0,1
Impacto no Saldo orçamental	-0,1	-0,2

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2023) e UTAO.

142. A documentação da POE/2023 contém informação residual sobre medidas temporárias ou não recorrentes. A única indicação descritiva referente a este tipo de medidas encontra-se na Tabela 13 “Medidas discricionárias incluídas no Projeto de Plano Orçamental” inserido no documento “Elementos Informativos e Complementares à POE/2023”. Esta indicação foi transportada para a Tabela 11 acima. Assim, a UTAO solicitou por escrito informação adicional ao MF referente à identificação individual das medidas temporárias ou não-recorrentes e à sua classificação em contabilidade nacional. O MF, em resposta ao pedido da UTAO, disponibilizou apenas o impacto nominal em 2022 e 2023, sem prestar qualquer esclarecimento adicional sobre o teor das medidas “Decisão Judicial barragens EDP” e “Indemnização judicial PPP”. No entanto, por investigação própria, a UTAO pode esclarecer que o encargo com a “Decisão Judicial barragens EDP” é resultado de uma decisão do tribunal arbitral relativo ao incumprimento do contrato do Aproveitamento Hidroelétrico do Fridão, e como tal, o Governo terá de devolver 218 M€ à EDP.²⁴

3.3 Cenário orçamental para 2023: composição da trajetória programada para o saldo, a receita e a despesa

143. Esta secção analisa o cenário orçamental previsional para o ano de 2023. Partindo do saldo estimado para 2022, a Subsecção 3.3.1 chega à meta de saldo para 2023 através dos contributos dados por vários tipos de medidas de política, pelo andamento esperado da economia, pela evolução nos encargos da dívida e pelo legado das demais regras de formação de receita e despesa. A Subsecção 3.3.2 analisa as previsões da receita e da despesa, integrando as informações do cenário macroeconómico e das medidas de política apresentadas pelo MF. Sempre que apropriado, relaciona com o passado recente, até 2019.

²⁴ [Comunicado](#) do Ministério do Ambiente e da Ação Climática datado de 15 de julho de 2022.

3.3.1 Explicações para a passagem do saldo orçamental em 2022 ao saldo orçamental em 2023

144. A POE/2023 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um défice de 0,9% do PIB, o que representa uma consolidação orçamental de 1,0 p.p. face ao estimado para 2022. A POE/2023 prevê um défice orçamental de 0,9% do PIB em 2023, o que constitui uma melhoria homóloga de 1,0 p.p. face ao estimado para 2022. O Gráfico 22 decompõe esta variação do saldo não ajustado em função do contributo previsto para vários conjuntos de medidas. A informação no gráfico utiliza a recensão das medidas de política do cenário orçamental final apresentado na Secção 3.2 (inclui a revisão da UTAO às medidas novas permanentes na área do pessoal inserida na Tabela 6) e os impactos previsionais do PRR (na Tabela 4, Secção 3.1). Os contributos dos vários impulsos para a variação do saldo podem ser assim resumidos:

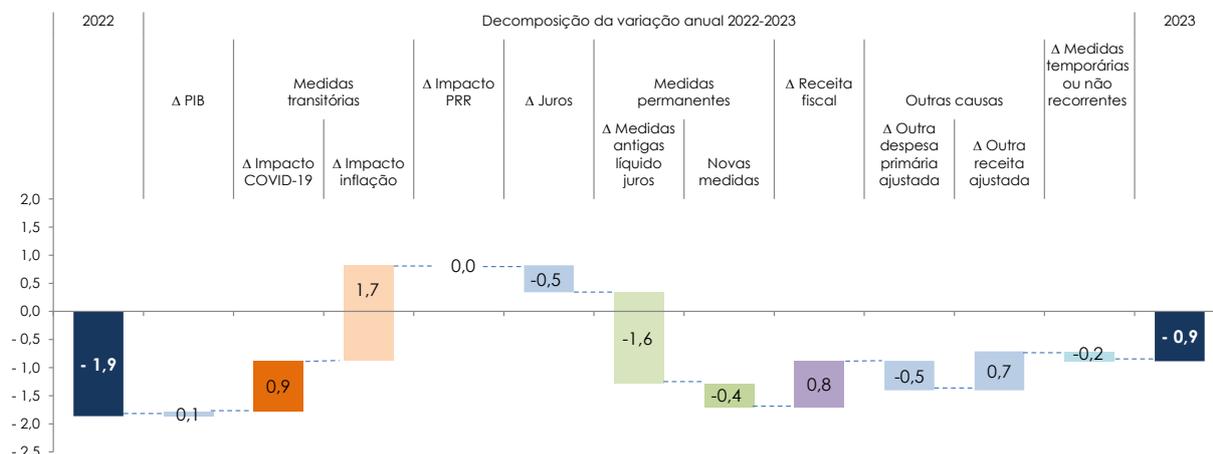
- O impacto das medidas do “pacote inflação” concentra-se em 2022 (5,15 mil M€), prevendo-se uma redução significativa do seu impacto em 2023 (para 0,9 mil M€). A diminuição dos estímulos orçamentais destinados a mitigar o impacto do surto inflacionista e da crise energética sobre as famílias e as empresas constitui a maior determinante da melhoria do saldo orçamental previsional em 2023 (1,7 p.p.);
- A melhoria continuada da situação epidemiológica deverá permitir reduzir novamente os encargos com as medidas destinadas ao combate à pandemia de COVID-19, permitindo uma poupança previsional de 2,2 mil €, o que dá um contributo positivo de 0,9 p.p. na passagem do saldo orçamental de 2022 para o saldo orçamental de 2023;
- Seguem-se, como contributos previsionais para a redução do défice, os crescimentos da receita fiscal (0,8 p.p.) e da restante receita (0,7 p.p.) e, em menor escala, a recuperação da atividade económica (0,1 p.p.);
- Em sentido oposto, destacam-se o agravamento da despesa com as medidas de política antigas permanentes (- 1,6 p.p.), os encargos acrescidos com o financiamento da dívida pública (- 0,5 p.p.) e as novas medidas de política permanentes anunciadas na POE/2023 (- 0,4 p.p.). Deve ainda notar-se a contenção da restante despesa primária (- 0,5 p.p.):
 - As medidas de política antigas permanentes têm efeitos duradouros sobre a execução orçamental e agravam a despesa, mesmo na ausência de medidas de política adicionais (efeito de inércia). Foram analisadas no Ponto 3.2.2.1. Em 2023 estas medidas pioram o saldo em 1,6 p.p. (- 4 mil M€). Revestem a forma de prestações sociais (1,8 mil M€), consumo intermédio (mil milhões M€) e despesas com o pessoal (512 M€), para só referir as rubricas mais impactadas. A atualização das pensões (1,4 mil M€) assume uma expressão acrescida, uma vez que a sua fórmula de cálculo se encontra indexada ao crescimento do PIB real do ano anterior (6,5% no cenário macroeconómico da POE/2023) e ao HIPC (4,0%) — Tabela 5.
 - As novas medidas de política permanentes (mil M€),²⁵ descritas no Ponto 3.2.2.2, refletem sobretudo a medida de valorização salarial anunciada para as AP (impacto líquido de 556 M€) e as medidas de benefícios fiscais em sede de IRS (- 715 M€) — Tabela 6;
- As medidas temporárias ou não recorrentes deverão contribuir negativamente para a evolução do saldo previsional (- 0,2 p.p.) — Tabela 11, Ponto 3.2.2.5.
- A implementação do PRR tem um efeito nulo sobre o saldo orçamental, devido ao co-financiamento comunitário com origem no instrumento *Nex GenerationEU*, mas afeta os níveis da receita e da despesa (3,5 mil M€) — Tabela 4.

145. A consolidação orçamental previsional advém, sobretudo, da evolução favorável da receita, particularmente a componente fiscal, com origem no cenário macroeconómico, encontrando-se sujeita a riscos descendentes. A evolução do saldo orçamental entre 2022 e 2023 resulta de efeitos de sinal contrário. Em sentido positivo, a diminuição dos estímulos orçamentais respeitantes à mitigação dos efeitos da inflação e da crise energética, a redução dos encargos com a pandemia COVID-19 e a evolução favorável da receita fiscal e da restante receita, impulsionam a melhoria do saldo. Em sentido inverso, o efeito de inércia de agravamento da despesa pública, respeitante às medidas de política permanentes legisladas anteriormente, o aumento dos custos de financiamento da dívida pública e as novas medidas permanentes de política. A retirada dos estímulos orçamentais respeitantes às medidas transitórias de

²⁵ Este valor ascende a 1054 M€ (-0,4% do PIB) e refere-se apenas às medidas de política permanentes. As novas medidas transitórias, do pacote inflação são tratadas de forma autónoma.

mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia é quase absorvida pelo efeito de inércia de agravamento da despesa pública e agravamento dos encargos com a dívida. A consolidação orçamental encontra-se assim suportada na evolução favorável da receita. A componente da receita fiscal assenta na evolução das suas bases macroeconómicas, particularmente o consumo privado (impostos indirectos), remunerações e nível de emprego (impostos directos e contribuições sociais), encontrando-se sujeita aos riscos descendentes respeitantes ao cenário macroeconómico.

Gráfico 22 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2022 e 2023
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: MF, INE, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

3.3.2 Evolução da receita e da despesa em 2023

146. A POE projeta a desaceleração do crescimento da receita e da despesa ao longo do ano de 2023.

A POE/2023 projeta um ritmo de crescimento nominal da receita (5,9%) superior ao da despesa (3,3%), o que permite melhorar o saldo orçamental (1,0 p.p.) face ao estimado para 2022, mas este resultado tem subjacente a diminuição do ritmo de crescimento destes agregados orçamentais (Gráfico 24).

Gráfico 23 – Trajetória da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023
(em percentagem do PIB)

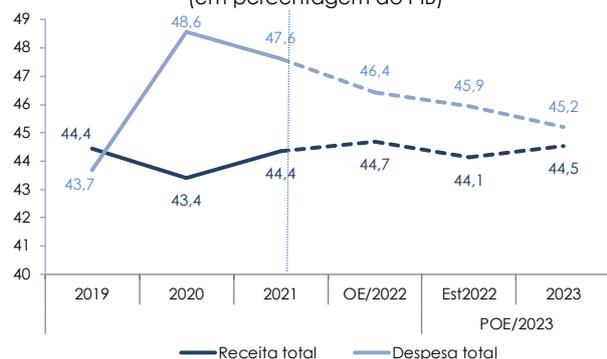
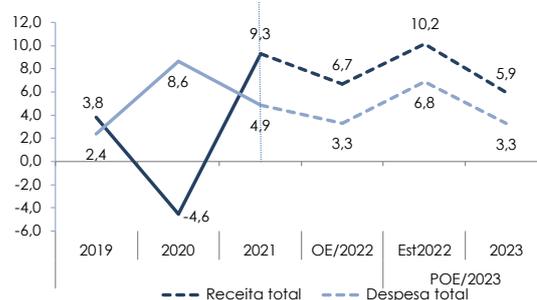


Gráfico 24 – Variação homóloga da receita e despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023
(em percentagem)



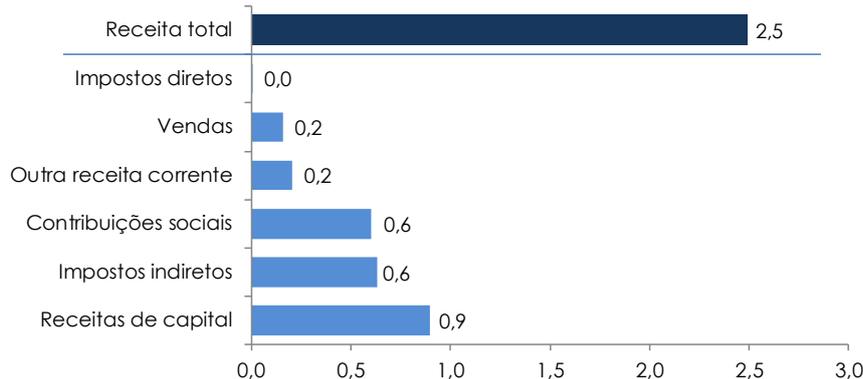
Fontes: INE, Relatório POE/2023 e cálculos da UTAO. | Notas: os números no Gráfico 24 exprimem a diferença entre valores nominais de 2023 e 2022, em percentagem da magnitude de 2022.

147. A receita prevista para 2023 situa-se 5,9% acima do estimado para 2022, assente no aumento da receita de capital, o que deverá refletir o cofinanciamento comunitário da implementação do PRR. A

POE/2023 projeta o aumento de 5,9% na receita total, o que traduz um incremento nominal homólogo de 6,2 mil M€ (2,5% do PIB) face ao estimado para 2022 (Gráfico 24 e Tabela 13). Este ritmo de crescimento previsional é superior ao programado para o total da economia (4,9% de crescimento nominal do PIB), aumentando o seu peso no PIB em 0,4 p.p., para 44,5% do PIB (Gráfico 23). O crescimento nominal previsional da receita (2,5% do PIB) tem origem na receita de capital (0,9 p.p. do PIB), impostos

indiretos (0,6 p.p. do PIB), contribuições sociais (0,6 p.p. do PIB) e outras receitas correntes (0,4 p.p.), mantendo-se constantes os impostos diretos — Gráfico 25. O incremento previsional da receita em 2023 assenta na componente não fiscal e não contributiva (1,3 p.p. do PIB), com contributos semelhantes da receita contributiva (0,6 p.p. do PIB) e fiscal (0,6 p.p. do PIB). A receita de capital apresenta o maior contributo para o aumento da receita, mais do que duplicando o crescimento nominal estimado para 2022 (+2,2 mil M€; + 134,2%) — Gráfico 25 e Tabela 13. Embora a POE/2023 não forneça informações a este respeito, assume-se que a rubrica registre o cofinanciamento europeu destinado ao financiamento do PRR (3,5 mil M€), cujo recebimento depende do cumprimento do calendário de programação acordado com a UE. Em 2022 estima-se que a execução do PRR represente 16,9% do objetivo do OE/2022 (Tabela 4).

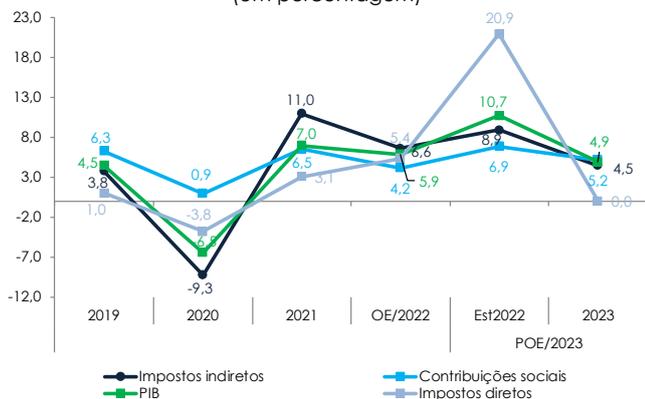
Gráfico 25 – Contributos para a variação da receita em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em percentagem do PIB e em p.p.)



Fontes: MF, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

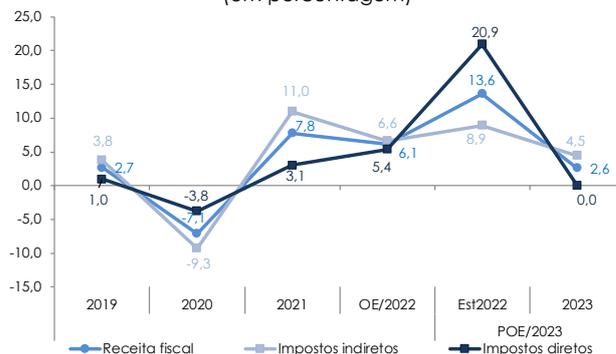
148. A POE/2023 projeta uma desaceleração da receita fiscal, para 2,6%, refletindo o cenário macroeconómico e as medidas de política que penalizam a cobrança. A POE/2023 projeta uma desaceleração significativa da receita fiscal, para 2,6%, um ritmo de crescimento inferior ao da atividade económica (4,9%), resultando da evolução dos impostos indiretos (4,5%), mantendo-se os impostos diretos aproximadamente constantes face ao estimado para 2022. A trajetória projetada para esta receita reflete o cenário macroeconómico subjacente à POE/2023, mas também as medidas de política (detalhadas na Secção 3.2) com efeitos sobre estes agregados — Gráfico 26 e Gráfico 27.

Gráfico 26 – Receita fiscal e contributiva e PIB
(tvha anual)
(em percentagem)



Fontes: INE, MF, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

Gráfico 27 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos
(tvha anual)
(em percentagem)



149. Em 2023 a receita de impostos diretos deverá manter-se constante face à estimada para 2022, em resultado do impacto negativo das medidas de política que penalizam o IRS e do efeito base de forte recuperação do IRC em 2022. A POE/2023 prevê que a receita de impostos diretos se mantenha aproximadamente constante face ao estimado para 2022 (Gráfico 26), mas este total inclui o impacto negativo das novas medidas de política que penalizam a cobrança (mil M€), sobretudo o IRS, destacando-

se a atualização dos escalões da tabela de taxas média e marginal, bem como a diminuição da retenção para proporcionar liquidez às famílias com dificuldades no crédito à habitação e a reforma do mínimo de existência. No respeitante ao IRC, os benefícios fiscais anunciados, respeitantes a majorações de determinados encargos em sede de liquidação anual de imposto, produzem efeitos apenas a partir de 2024. Excluindo o efeito das medidas de política, esta receita deveria aumentar 4,2%, um ritmo de crescimento inferior ao da atividade económica (4,9%) e das remunerações (5,5%). No entanto, deve notar-se que em contabilidade pública a receita previsional de IRC decresce ligeiramente (-2,2%) após uma forte recuperação estimada em 2022, refletindo essencialmente o efeito base de suspensão dos pagamentos por conta para as micro, PME e cooperativas em 2021.

150. A receita projetada de impostos diretos deverá desacelerar para 4,5% no conjunto do ano de 2023, mas traduz um ritmo superior ao do consumo privado, a sua principal base macroeconómica (3,9%). A previsão inclui o efeito das medidas de política de mitigação da inflação (-486 M€), destacando-se a redução do ISP para amortecimento do aumento no preço dos combustíveis e a redução na taxa de IVA sobre certos consumos de eletricidade, bem como a transição para o mercado regulado (Tabela 8). Deve ainda referir-se que o efeito benéfico da inflação sobre a tributação indireta deverá diminuir ao longo de 2023, uma vez que o cenário apresentado na POE/2023 prevê um arrefecimento do consumo privado nominal (para 3,9%), num contexto em que os preços neste agregado ainda continuarão a subir (3,2%) — Gráfico 29.

151. A POE/2023 programa o crescimento de 5,2% para a receita de contribuições sociais, que se encontra em linha com a variação prevista para as remunerações (5,5%), a sua principal base macroeconómica (Gráfico 26).

152. A análise das previsões da receita para 2023 mostra que elas são compatíveis com i) a evolução prevista para as variáveis macroeconómicas que sustentam a base da receita fiscal e ii) as medidas de política apresentadas. A receita de capital constitui a única rubrica da receita insuficientemente fundamentada.

Gráfico 28 – Impostos diretos, contribuições sociais e remunerações: tvha anual
(em percentagem)

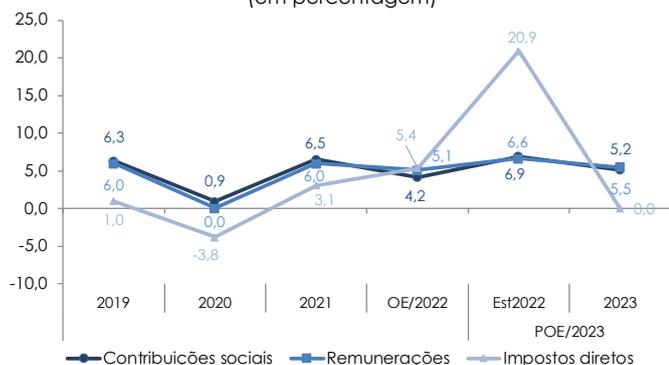
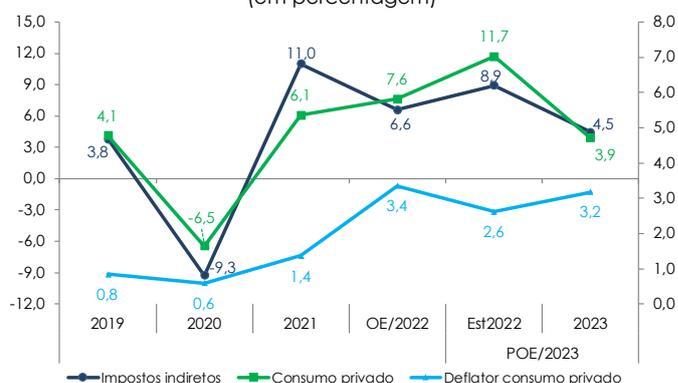


Gráfico 29 – Impostos indiretos e consumo privado
tvha anual
(em percentagem)



Fontes: INE, MF, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

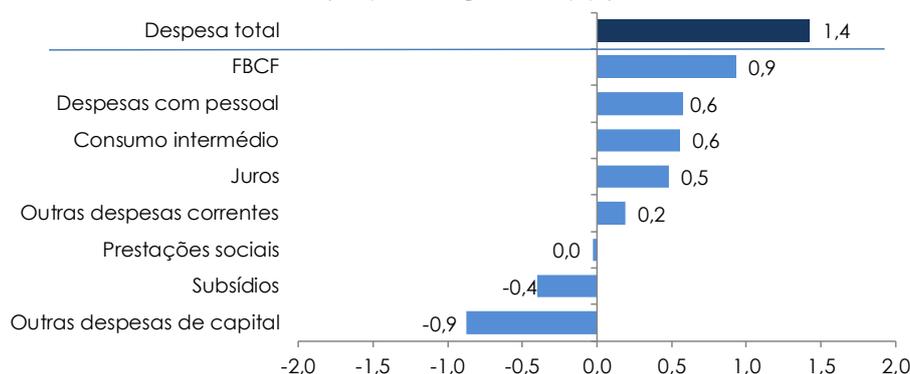
153. A despesa deverá sofrer um agravamento de 3,3% em 2023, refletindo o efeito das medidas de política, destacando-se a recuperação previsional do investimento público (0,9% do PIB), respeitante ao PRR e aos investimentos estruturantes. A POE/2023 projeta o aumento 3,3% na despesa total, que representa um incremento nominal homólogo de 3,6 mil M€ (1,4% do PIB) face ao estimado para 2022 (Gráfico 24 e Tabela 13). O crescimento previsional da despesa (1,4% do PIB) é explicado, essencialmente, pelo conjunto das medidas de política e reparte-se entre o investimento público (0,9 p.p.), as despesas com pessoal (0,6 p.p.), o consumo intermédio (0,6 p.p.) e o agravamento dos custos de financiamento da dívida pública (0,5 p.p.). Em sentido oposto, destaca-se a poupança em subsídios (0,4 p.p.) e "Outras despesas de capital" (0,9 p.p.):

- O aumento da FBCF (0,9% do PIB) reflete a implementação do PRR (0,5% do PIB), os investimentos estruturantes e a entrega de material militar (0,3% do PIB), previstos no cenário de políticas invariantes

— Tabela 4 e Tabela 5. Deve notar-se que a FBCF constitui a maior revisão em baixa (mil M€; 0,4% do PIB) da estimativa para 2022, em consequência do atraso na implementação do PRR (que se quedou a 27% da previsão anual). A previsão agora apresentada pelo MF para a FBCF encontra-se muito relacionada com a recuperação no ritmo de implementação do PRR, o que poderá revelar-se demasiado otimista;

- O crescimento do consumo intermédio (0,6% do PIB) tem origem nas medidas antigas permanentes e inclui a saúde (0,4% do PIB), bem como a despesa previsional com as vacinas COVID-19 — Tabela 5 e Tabela 10;
- As despesas com o pessoal deverão registar um incremento nominal de 0,6% do PIB, refletindo os aumentos salariais anunciados na POE/2023 (0,4% do PIB) e os encargos acrescidos com progressões na carreira e novas contratações, que decorrem do cenário de políticas invariantes — Tabela 5 e Tabela 6. Esta rubrica é analisada com maior detalhe nos parágrafos 154 e seguintes;
- Os encargos com prestações sociais mantêm-se inalterados face ao estimado para 2022, mas neste ano tiveram um incremento de 8,3%;
- A diminuição dos subsídios resulta da diminuição dos estímulos orçamentais de apoio às empresas para mitigação dos efeitos do surto inflacionista e medidas de apoio ao emprego e à retoma da pandemia COVID-19 (programas Apoiar e Ativar) — Tabela 7 e Tabela 9;
- O recuo dos encargos com as “Outras despesas de capital” reflete o efeito base de apoios às empresas, destacando-se a dotação de capital da TAP (600 M€) e o apoio extraordinário ao gás natural (estimado em mil M€), uma medida de mitigação do aumento dos custos do gás natural para os consumidores industriais, analisada no Ponto 3.2.2.3, parágrafo 138.

Gráfico 30 – Contributos para a variação da despesa em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em percentagem e em p.p.)



Fontes: MF, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

154. A conta das AP para 2023 revela na rubrica de despesas com pessoal um incremento de 1430,2 M€, face ao valor estimado da execução em 2022. De acordo com a conta das AP apresentada na POE/2023, a rubrica despesas com pessoal prevê um incremento de 1430,2 M€ (+5,5%), face ao total estimado para 2022 (Tabela 12). As projeções macroeconómicas constantes da POE/2023 antecipam o crescimento idêntico de 5,5% na remuneração nominal dos empregados (sectores público e privado) em 2023.

Tabela 12 – Previsão do impacto líquido no saldo de 2023 decorrente de medidas com pessoal
(milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Carry-over 2023		(Impacto de medidas de aumento salarial Carry-over, alteração a carreiras, Sub. alimentação e atualização 52€, com um mínimo de 2%)	
	(1)		(2)	
	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita				
1	Receita decorrente de progressões e promoções, contratos em curso e aumento do RMMG		201,6	0,08
2	Receita decorrente da atualização das remunerações e alterações a carreiras		-	-
3=1+2	Total Receita		201,6	0,08
Despesa				
4	Progressões e Promoções		284,0	0,11
5	Contratações em curso		110,0	0,04
6	Aumento do RMMG		118,0	0,05
7	Alterações a carreiras		-	-
8	Aumento do subsídio de alimentação		-	-
9	Atualização das remunerações		-	-
10=1+...+9	Total Despesa		512,0	0,21
11= 3-10	Impacto líquido das medidas no Saldo Orçamental		310,4	0,12
12	Impacto bruto das medidas em % da despesa bruta total com pessoal estimada para 2023		2,0%	5,5%
13	Impacto líquido das medidas em % da despesa bruta total com pessoal estimada para 2023		1,2%	3,4%

Fontes: POE/2023, MF. Cálculos da UTAO.

155. A despesa líquida adicional decorrente das medidas de aumentos salariais individuais corresponderá, em 2023, a um incremento de 3,4% face à despesa bruta com pessoal estimada em 2022 (linha 13, coluna 2 da Tabela 12). A despesa bruta adicional será 1 430,2 M€ (0,58% do PIB) e a receita gerada com estas medidas totalizará 563,5 M€ (0,23 % do PIB). Assim, prevê-se que as medidas de política orçamental que visam o aumento das remunerações individuais (efeito preço) tenham um impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2023 correspondente a 0,35% do PIB (- 866,7 M€).

Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não recorrentes

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
	2021		2022		2021		2022		(em p.p.PIB)			(em %)		
	OE 2022	Est 2022	OE 2022	Est 2022	OE 2022	Est 2022	OE 2022	Est 2022	2023	OE 2022	Est 2022	2023		
Receita total	95 144	101 475	104 809	111 027	44,4	44,7	44,1	44,5	0,3	-0,1	1,1	6,7	10,2	5,9
Receita corrente	93 741	98 999	103 145	107 130	43,7	43,6	43,4	43,0	-0,1	-0,6	1,1	5,6	10,0	3,9
Receita fiscal	53 054	56 310	60 273	61 852	24,7	24,8	25,4	24,8	0,1	0,0	0,7	6,1	13,6	2,6
Impostos indiretos	32 347	34 485	35 228	36 797	15,1	15,2	14,8	14,8	0,1	-0,4	0,4	6,6	8,9	4,5
Impostos diretos	20 708	21 825	25 045	25 055	9,7	9,6	10,5	10,1	0,0	0,4	0,3	5,4	20,9	0,0
Contribuições sociais	27 267	28 400	29 148	30 652	12,7	12,5	12,3	12,3	-0,2	-0,2	0,3	4,2	6,9	5,2
Outras receitas correntes	13 420	14 289	13 725	14 626	6,3	6,3	5,8	5,9	0,0	-0,4	0,0	6,5	2,3	6,6
Vendas	6 686	7 033	7 459	7 850	3,1	3,1	3,1	3,1	0,0	0,1	0,1	5,2	11,6	5,2
Outra receita corrente	6 734	7 256	6 266	6 776	3,1	3,2	2,6	2,7	0,1	-0,5	-0,1	7,7	-7,0	8,1
Receitas de capital	1 403	2 476	1 664	3 897	0,7	1,1	0,7	1,6	0,4	0,5	0,0	76,5	18,6	134,2
Despesa total	102 108	105 449	109 101	112 659	47,6	46,4	45,9	45,2	-1,2	-1,2	0,9	3,3	6,8	3,3
Despesa corrente	94 288	94 761	98 183	101 600	44,0	41,7	41,3	40,8	-2,2	-1,0	0,5	0,5	4,1	3,5
Consumo intermédio	12 434	12 688	13 435	14 822	5,8	5,6	5,7	5,9	-0,2	0,4	0,0	2,0	8,0	10,3
Despesas com pessoal	24 975	25 782	25 782	27 212	11,6	11,4	10,9	10,9	-0,3	-0,4	0,3	3,2	3,2	5,5
Prestações sociais	41 608	43 004	45 076	45 006	19,4	18,9	19,0	18,1	-0,5	-0,9	0,4	3,4	8,3	-0,2
Subsídios	4 276	1 987	2 439	1 437	2,0	0,9	1,0	0,6	-1,1	-0,3	0,0	-53,5	-43,0	-41,1
Juros	5 170	5 000	5 060	6 257	2,4	2,2	2,1	2,5	-0,2	0,3	-0,2	-3,3	-2,1	23,7
Outras despesas correntes	5 824	6 301	6 391	6 866	2,7	2,8	2,7	2,8	0,1	0,0	0,0	8,2	9,7	7,4
Despesa de capital	7 820	10 687	10 917	11 059	3,6	4,7	4,6	4,4	1,1	-0,3	0,4	36,7	39,6	1,3
FBCF	5 619	7 317	6 295	8 618	2,6	3,2	2,7	3,5	0,6	0,2	0,3	30,2	12,0	36,9
Outras despesas de capital	2 202	3 371	4 623	2 441	1,0	1,5	1,9	1,0	0,5	-0,5	0,2	53,1	110,0	-47,2
Saldo global	-6 964	-3 973	-4 292	-1 633	-3,2	-1,7	-1,8	-0,7	1,5	1,1	0,1			
Saldo primário	-1 793	1 026	768	4 624	-0,8	0,5	0,3	1,9	1,3	1,4	-0,1			
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal e contributiva	80 321	84 710	89 420	92 504	37,5	37,3	37,6	37,1	-0,1	-0,2	1,1	5,5	9,2	3,8
Despesa corrente primária	89 117	89 761	93 124	95 343	41,6	39,5	39,2	38,3	-2,0	-1,3	0,7	0,7	6,2	2,6
Despesa primária	96 937	100 449	104 041	106 403	45,2	44,2	43,8	42,7	-1,0	-1,5	1,1	3,6	5,9	3,5
<i>Por memória:</i>														
PIB nominal	214 471	227 086	237 514	249 248										

Fontes: INE (2021, dados anuais do Procedimento dos Défices Excessivos, de setembro de 2022), Orçamento do Estado 2022, Relatório da POE/2023 (Estimativa 2022 e Previsão 2023), MF e cálculos da UTAO.

3.4 Orientação da política orçamental prevista para 2022 e 2023 e estimada no passado

156. A orientação da política orçamental é determinada pela variação do saldo primário estrutural e pretende avaliar o efeito sobre a trajetória das finanças públicas que resulta quer da adoção de medidas discricionárias de política orçamental, quer da tendência estrutural de evolução da atividade económica. O saldo primário estrutural corresponde ao saldo orçamental em contas nacionais expurgado dos fatores que influenciam a sua evolução de forma não duradoura: (i) o efeito do ciclo económico, (ii) os efeitos decorrentes de medidas temporárias ou não-recorrentes (*one-off*), e (iii) as despesas com juros, visto que estes tendem a refletir a acumulação de dívida em anos anteriores e as taxas de juro nos mercados financeiros, não sendo diretamente atribuível a decisões de política orçamental do próprio ano. A orientação da política orçamental define-se por expansionista quando o efeito das medidas discricionárias de política origina uma redução do saldo primário estrutural, e como restritiva quando o efeito das medidas produz um aumento do saldo primário estrutural. Consequentemente, a orientação da política orçamental é considerada neutra se não se regista uma variação positiva ou negativa do saldo primário estrutural. Esta classificação baseia-se no sinal do impacto agregado das medidas de política na atividade económica: expansionista quando o resultado é a expansão do nível de atividade no curto prazo, restritiva quando o resultado é a contração desse nível no curto prazo.

157. O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) preconiza a adoção de políticas orçamentais contracíclicas pelos Estados-Membros, que permitam criar espaço orçamental para o funcionamento de estabilizadores automáticos em períodos baixos do ciclo económico sem colocar em causa o cumprimento do limite inferior para o saldo orçamental. A política orçamental define-se por contracíclica quando o seu efeito contribui para reduzir a amplitude do ciclo económico. Será então contracíclica se tiver uma postura restritiva em fases altas do ciclo económico e uma postura expansionista na fase baixa do ciclo económico. Em sentido oposto, a política orçamental é definida como pró-cíclica quando o efeito da política orçamental amplia o efeito do ciclo económico, quer através de uma política orçamental restritiva em contexto de fase baixa do ciclo económico, quer através de uma política orçamental expansionista numa fase alta do ciclo económico.

158. Em 2021, verificou-se uma política orçamental ligeiramente pró-cíclica em contexto de melhoria da atividade económica.²⁶ A variação do hiato do produto foi positiva, embora o PIB real ainda tenha ficado abaixo do produto potencial. Previamente, no ano 2020 assistiu-se a uma recessão profunda decorrente dos efeitos económicos da pandemia COVID-19 (Gráfico 31), tendo sido implementada uma política orçamental expansionista contracíclica para atenuar as consequências na saúde das populações e na economia.

159. De acordo com a POE/2023, a política orçamental no ano em curso (2022) deverá ser pró-cíclica e expansionista, refletindo uma deterioração do saldo estrutural primário em contexto de melhoria do ciclo económico. Consequentemente, a deterioração do saldo primário estrutural (Gráfico 31) deverá contribuir para acentuar a melhoria da atividade económica. Em 2022, o MF estima que o PIB real a observar volte a ser superior ao produto potencial, o que representa uma fase ascendente do ciclo económico.

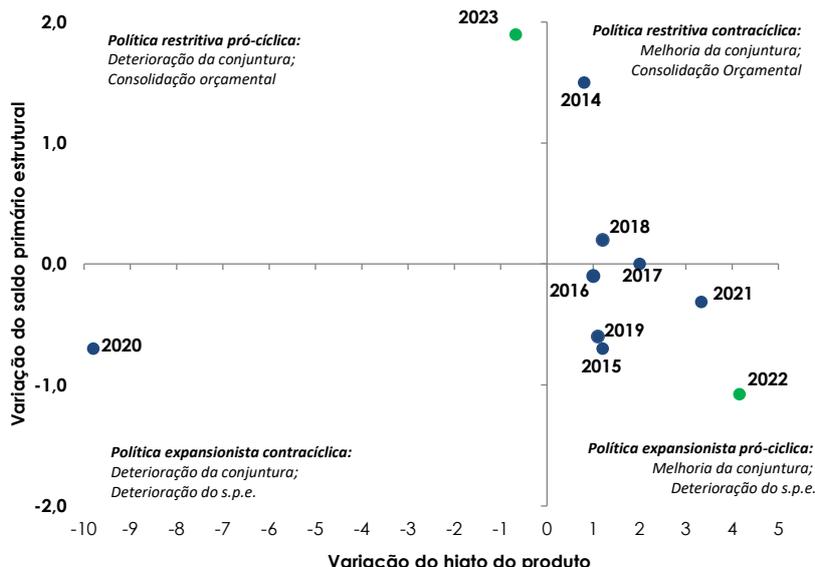
160. Para 2023, caso se concretizem as previsões da POE/2023, a política orçamental será restritiva pró-cíclica visto que o aumento do saldo primário estrutural irá contribuir para ampliar os efeitos da deterioração da atividade económica, i.e., em 2023 haverá uma consolidação orçamental em contexto de deterioração da conjuntura. Adicionalmente, importa salientar que o saldo primário estrutural nos anos do quadriénio 2020–2023 ficará abaixo do verificado no ano pré-pandemia. Em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia de COVID-19, o saldo primário estrutural situou-se em 1,8% do PIB potencial nominal (Gráfico 32), o qual já se havia deteriorado face ao ano 2018 (2,4%). Com efeito, o saldo primário estrutural que deverá emergir após a pandemia COVID-19 é mais baixo (-0,3% e 1,6% do PIB potencial nominal para 2022 e 2023, respetivamente).²⁷ Adicionalmente, o PIB real a observar em 2023 será superior ao produto potencial, no entanto, este hiato do produto positivo será menor que o estimado para 2022.

²⁶ É de referir que as variáveis não observadas, como o saldo estrutural, o hiato do produto e o produto potencial, são objeto de revisões significativas ao longo dos anos, o que, por vezes, pode alterar a conclusão para um determinado ano em análise.

²⁷ É de salientar que os valores do saldo primário estrutural e do hiato do produto são provenientes de séries diferentes: base de dados AMECO (atualizada em 15/05/2022) para o período 2014–2020 e valores da POE/2023 para o período 2021–2023. Daqui poderá resultar alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2021 para o saldo primário estrutural e o hiato do produto.

Gráfico 31 – Orientação da política orçamental

(em p.p. do PIB potencial)

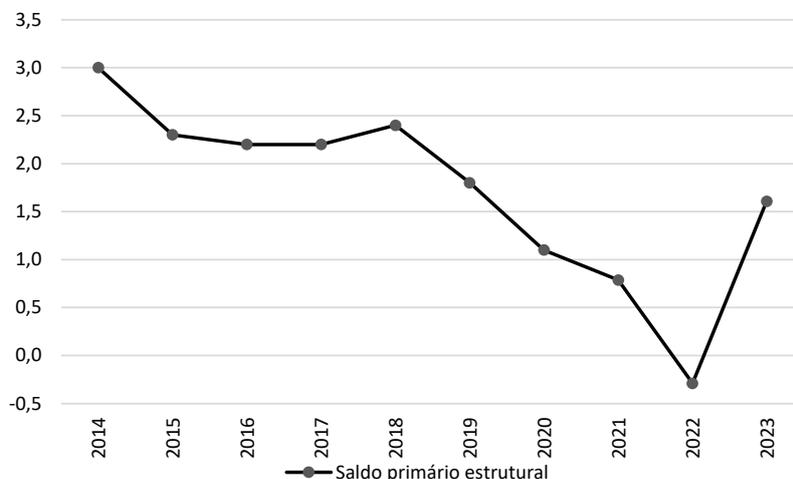


Fontes: CE para os anos 2014–2020 e POE/2023 para os anos 2021–2023 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último. (ii) s.p.e. — saldo primário estrutural. (iii) Os anos 2022 e 2023 com cor verde correspondem às previsões da POE/2023.

161. A evolução do saldo primário estrutural deteriorou-se entre 2014 e 2017, recuperando parcialmente em 2018. No entanto, entre este ano e 2022 assistiu-se a uma deterioração significativa, prevendo-se um valor negativo em 2022. Caso se confirme a previsão do MF para 2023, o saldo estrutural deverá recuperar, mas ficando aquém do registado no último ano pré-pandemia de COVID-19. O saldo estrutural primário situou-se em 3,0% do PIB potencial nominal em 2014 (Gráfico 32), revelando uma trajetória descendente até terreno negativo em 2022 (-0,3% do PIB potencial nominal), prevendo-se na POE/2023 uma recuperação para 1,6% no ano 2023. Comparando-a com a evolução do saldo primário observado, a trajetória do saldo primário estrutural é um indicador importante acerca da resiliência das contas públicas aos movimentos cíclicos da economia. Quando o primeiro segue uma tendência crescente e o segundo descendente há razões para alguma preocupação acerca da solidez das finanças públicas. Todavia, importa ter presente que o agregado estrutural é estimado a partir do produto potencial, uma variável cuja série retrospectiva deve ser reestimada sempre que surja nova informação sobre os seus determinantes. Por exemplo, o MF estimou em abril de 2022 que o saldo primário estrutural valeria em 2021 e 2022 cerca de 1,0% do produto potencial nominal. Como se constata no Gráfico 32, os dados em outubro de 2022 traçam uma situação bem pior.

Gráfico 32 – Evolução do saldo primário estrutural

(em percentagem do PIB potencial)



Fontes: CE para os anos 2014–2020 e POE/2023 para os anos 2021–2023 e cálculos da UTAO.

3.5 Riscos do cenário orçamental

162. A atual conjuntura internacional é particularmente instável e acrescenta incerteza ao desempenho da economia portuguesa e, conseqüentemente, às previsões dos cenários macroeconómico e orçamental. A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental em 2023 apresentada pelo MF na POE/2023. O cenário orçamental para 2023 dado a conhecer nesta POE tenta apreender os efeitos da conjuntura internacional e inclui algumas medidas de emergência adotadas (pacote inflação). No entanto, a previsão pontual de -0,9% do PIB não consegue contemplar os efeitos económicos e orçamentais decorrentes de prolongamento e deterioração da situação atual, que conjuga pressões inflacionistas, escassez energética, agravamento dos custos de financiamento e conflito na Ucrânia. Este contexto transporta riscos descendentes para a previsão de saldo orçamental, que se abordam nesta secção. No entanto, e como ocorreu em 2022, há também riscos ascendentes a assinalar, decorrentes da conjuntura inflacionista, refletindo-se na conta das AP por via do aumento de receita fiscal e contributiva acima dos níveis previstos.

163. A incerteza acrescida do contexto geopolítico sobre as previsões macroeconómicas acarreta riscos para a previsão do saldo orçamental. Os riscos em torno do saldo e outros agregados orçamentais são, desde logo:

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico. Estes transmitem-se às projeções orçamentais da POE/2023, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, quer por via de um maior crescimento da despesa com prestações sociais e outros encargos, face ao cenário central. A receita fiscal e contributiva representa a maior fatia deste agregado e encontra-se muito dependente da evolução de variáveis do cenário macroeconómico, designadamente do consumo privado e das remunerações de empregados. Deve notar-se que em 2022 a melhoria do saldo orçamental assentou no crescimento acima do previsto da receita fiscal, no contexto de retoma acelerada da atividade económica.
- Há riscos ascendentes sobre a previsão pontual de inflação (4% no indicador IHPC). À luz dos desenvolvimentos passados e prospetivados, o preço do petróleo Brent a 78 USD/barril, contra a estimativa de 97,6 em 2022, parece otimista, assim como as previsões de ausência de depreciação do euro face ao dólar e de taxa Euribor a três meses na ordem dos 2,9%. Por um lado, riscos ascendentes sobre a previsão de inflação ajudarão a cumprir a meta de saldo, por serem um risco ascendente sobre as previsões de receita fiscal, à semelhança do ocorrido em 2022. Por outro, ao exigirem mais músculo à política monetária, encarecerão as emissões de dívida em 2023 acima do previsto e arrefecerão ainda mais a atividade económica, e ambos os efeitos tenderão a prejudicar a meta do défice.

164. O Governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes. O cenário orçamental da POE/2023 apenas prevê a aquisição de vacinas contra a COVID-19 (350 M€), um valor muito inferior ao de 2022. No entanto, não se pode excluir um novo agravamento da situação de saúde pública, que obrigue à adoção de medidas de política adicionais, desejando-se que sejam necessárias apenas na área da saúde. No âmbito da crise energética e dos efeitos inflacionistas, o Governo já adotou em 2022 um conjunto de medidas de mitigação dos efeitos nefastos sobre as famílias e empresas de 4,1 mil M€. Para 2023, estas medidas de política ascendem a 917 M€, uma dimensão orçamental significativamente inferior. Se a inflação persistir a par do agravamento das taxas de juro retalhadas, as AP pagarão mais encargos pela dívida pública e o Governo sentir-se-á pressionado a adotar novas medidas ou a prolongar o prazo de vigência das atuais (ex. medidas no sentido de mitigar a corrosão do imposto inflação no rendimento disponível das famílias com menos recursos ou medidas de *lay-off* para conter a dissolução de vínculos de trabalho). A adoção ou o prolongamento de medidas terá um impacto direto negativo nas contas públicas — sendo bem-sucedidas, o abrandamento da atividade económica será menor do que sem as medidas, pelo que as mesmas também gerarão um efeito indireto positivo sobre as contas públicas.

165. As linhas de crédito com garantia do Estado constituem responsabilidades contingentes. As garantias e as linhas de crédito com garantias concedidas pelo Estado são instrumentos que acarretam risco em caso de incumprimento. Neste particular, é de salientar que foram concedidas linhas de crédito e garantias no âmbito das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e à inflação, que poderão onerar as contas públicas, por via de potenciais incumprimentos de devedores. Recorda-se, a propósito,

que, entre 2020 e 2021, foram reconhecidas perdas de 360 M€ em contas nacionais, respeitantes à execução de garantias concedidas nas linhas de crédito COVID-19.

166. Não se pode excluir um risco orçamental na TAP. A POE/2023 confirma a concessão em 2022 de apoio financeiro através de uma injeção de capital de 990 M€ na TAP S.A., com um impacto de 600 M€ em contas nacionais. Para 2023, o documento orçamental não prevê qualquer apoio financeiro a esta entidade, mas continua a não ser conhecido o Plano de Reestruturação Económica aprovado pela Comissão Europeia.²⁸ O encarecimento do combustível para aviões, os arrefecimentos de conjuntura e até as recessões em inúmeros mercados para onde a companhia voa não deixarão de prejudicar o seu desempenho económico e financeiro em 2023. Ignora-se se há contingências estabelecidas nesse plano que poderão vir a justificar mais dinheiro dos contribuintes para a companhia aérea. Por conseguinte, a TAP é um risco descendente para as previsões pontuais de saldo orçamental e dívida pública em 2023.

167. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP) os riscos orçamentais existentes prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. Destas, destacam-se, a nível rodoviário, a ação arbitral na qual é peticionado, pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., um valor que ascende a 445 M€. No sector ferroviário, prossegue o litígio com a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A., através de uma ação executiva com um valor peticionado de 192 M€. No sector aeroportuário, é de referir o pedido de reposição do equilíbrio financeiro no montante de 214 M€, entroposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19.

168. Ainda não é possível excluir o risco orçamental na capitalização do Novo Banco. A POE/2023 não disponibiliza nenhuma informação sobre apoio financeiro ao Novo Banco, nem se encontram previstas transferências para este efeito no orçamento do Fundo de Resolução. No entanto, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ por via do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital. A efetivação (parcial ou total) do montante remanescente para capitalização do Novo Banco constitui um risco orçamental descendente para o saldo.

169. O atraso na implementação do PRR em 2022 constituiu a materialização de um risco descendente, que, se persistir nos anos seguintes, poderá comprometer as previsões de receita e despesa constantes da POE. Em 2022 o atraso na implementação do PRR constituiu a materialização de um risco orçamental descendente identificado pela UTAO na análise à 2.ª POE/2022 e originou a revisão em baixa do investimento público e das subvenções comunitárias a receber no âmbito do instrumento *NextGenerationEU*. A POE/2023 prevê a recuperação parcial deste atraso e um investimento público de 3,5 mil M€. No entanto, o recebimento da receita previsional do PRR (13,9 mil M€) é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais desvios adicionais à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

170. As taxas de juro diretoras estão a subir no segundo semestre de 2022, e se crescerem acima do previsto na POE/2023, podem onerar, ainda mais, os encargos com juros. O Governo incluiu nas projeções macroeconómicas que serviu de base à elaboração do cenário orçamental de 2023 a previsão de taxas de juro a níveis superiores aos estimados para 2022. No entanto, uma evolução acima dessas previsões onera, ainda mais, os encargos com juros, tanto em novas emissões de médio e longo prazos como nas operações de refinanciamento de curto prazo, assim havendo um risco descendente para o saldo orçamental de 2023.

²⁸ No [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio, pode ler-se que "o desconhecimento público dos detalhes acordados com a Comissão Europeia impede o escrutínio técnico independente", p. 7. A p. 13 dá conta da ausência de informação na Internet e do desconhecimento da DGO sobre o plano, quando a UTAO lho solicitou. Mantêm-se, pois, válidas as observações escritas na p. 14: "Repete-se com o grupo TAP o mesmo secretismo que envolveu a assunção de compromissos públicos avultados relativamente ao grupo Novo Banco. Esta reiterada falta de transparência dos poderes públicos perante quem é chamado a pagar as intervenções do Estado deve merecer a mais ampla discussão pública, dentro e fora do plano político." Na pesquisa para o presente relatório a UTAO descobriu em sítio-e da CE a "[Decisão \(UE\) 2022/763 da Comissão de 21 de dezembro de 2022\(???\) relativa ao auxílio estatal SA.60165-2021/C. \(ex-2021/N\) que Portugal tenciona conceder à TAP SGPS](#)". É curioso notar que os valores estão omitidos no texto.

3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental

171. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, suspendeu temporariamente o funcionamento das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia. No entanto, esta situação não se traduz na redução da importância de ter presente as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Afinal de contas, a dívida terá que ser paga, com ou sem regras de disciplina orçamental.

172. A reposição das regras europeias de disciplina orçamental estava prevista para o ano de 2023, mas foi adiada para o ano de 2024, devido às implicações económicas do conflito na Ucrânia, à crise energética e às demais pressões inflacionistas. A desativação da cláusula de derrogação encontrava-se prevista para o ano de 2023 e tinha como pressuposto a recuperação até final de 2022 do nível de produção (PIB) na União Europeia ou na Área do Euro verificado imediatamente antes da crise pandémica COVID-19 (2019, para se ser mais claro).²⁹ Contudo, face aos impactos económicos da crise energética, do conflito na Ucrânia e das demais causas inflacionistas, a Comissão Europeia, decidiu em maio, propor o adiamento da reativação das regras de disciplina orçamental para o ano de 2024.³⁰

173. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é essencial ter presente a posição de Portugal nos indicadores orçamentais, não só porque é previsível que as regras voltem a estar ativas em 2024, mas principalmente, devido à importância de não perder o foco na sustentabilidade das finanças públicas. Num contexto de subida de taxas de juro de referência, para além do juízo sobre a situação das finanças públicas portuguesas feito pelas instituições comunitárias, é de relevar a importância da avaliação dos credores da república Portuguesa com consequências sobre as condições de financiamento no curto e no médio prazos. Acresce que a autorização do Conselho para desvios face à trajetória definida de convergência para o Objetivo de Médio Prazo terá em conta a previsão de sustentabilidade a médio prazo nas previsões da Primavera da CE. Nestas circunstâncias, a margem orçamental legal criada pela ativação da cláusula de salvaguarda deve ser gerida com muita parcimónia por causa da elevada exposição de Portugal aos investidores financeiros não residentes e aos muitos riscos que o futuro próximo encerra, para a economia e as finanças públicas. A experiência já ensinou que, no fim do dia, a limitação do espaço orçamental que conta não é jurídica, mas sim económica, e depende da credibilidade do Soberano em se comprometer com uma trajetória compatível com a capacidade de solver as responsabilidades entretanto assumidas. Nesta avaliação permanente que os operadores financeiros e os outros Estados-Membros realizam, conta o respeito manifestado perante as regras numéricas legalmente em vigor. Na mesma forma ou noutra, as regras numéricas irão regressar em breve e, por isso, vale a pena prestar atenção ao tema no momento em que o Parlamento decide um novo orçamento anual.

174. A aferição da posição de Portugal de acordo com a vertente preventiva do PEC é realizada através de vários indicadores, designadamente: i) verificação da posição do saldo orçamental face ao limite mínimo legal equivalente a - 3% do PIB; ii) relação entre o saldo estrutural e o Objetivo de Médio Prazo (OMP) — para cada EM é definido um OMP, expresso como quociente entre o saldo estrutural de cada país e o seu PIB potencial (os OMP aplicáveis a cada EM são atualizados a cada três anos); iii) trajetória da dívida pública — a proporção da dívida acima do valor de referência (60%) deverá ser reduzida ao ritmo de um vigésimo (5%) em cada ano; iv) evolução da despesa primária líquida em que a taxa de crescimento da despesa primária líquida deve ser igual ou inferior à taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo. Tendo em conta o contexto de suspensão das regras orçamentais, este relatório elabora o exercício de verificação da posição de Portugal para os três primeiros indicadores.

²⁹ [Comunicação da Comissão Europeia de 3 de março de 2021](#), p. 14.

³⁰ [Comunicação da Comissão Europeia no âmbito do pacote da primavera do semestre europeu de 2022](#), de 23 maio de 2022, p. 12.

3.6.1 Saldo orçamental

175. A projeção da POE/2023 para o saldo orçamental aponta para a sua redução e o cumprimento do limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. No ano de 2022, o MF estima que o saldo orçamental seja negativo em 1,9% do PIB, respeitando o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. A POE/2023 prevê que o saldo orçamental registre uma redução de 1 p.p. do PIB em 2023, apontando para um saldo orçamental negativo de 0,9% do PIB (conforme Tabela 14). A confirmar-se esta projeção, Portugal cumprirá em 2023 o limite mínimo para o saldo orçamental inscrito no Tratado da UE.

3.6.2 Saldo estrutural

176. A POE/2023 tem implícita uma melhoria no saldo estrutural em 2023, impulsionada pela redução projetada no saldo orçamental e no efeito da componente orçamental cíclica. Entre 2022 e 2023, de acordo com as projeções descritas na POE/2023, o saldo estrutural das AP deverá apresentar uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB potencial, para – 0,9% (Tabela 14), uma evolução que se segue à deterioração estimada deste indicador em 2022, na ordem de 1 p.p. do PIB potencial (Gráfico 33). A melhoria do saldo estrutural para 2023, face a 2022, deverá resultar da redução prevista no saldo orçamental (– 1,0 p.p.) e da variação na componente orçamental cíclica (–0,4 p.p.). O saldo primário estrutural deverá voltar a ser positivo em 2023.

Tabela 14 – Saldo estrutural em 2022 e 2023
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

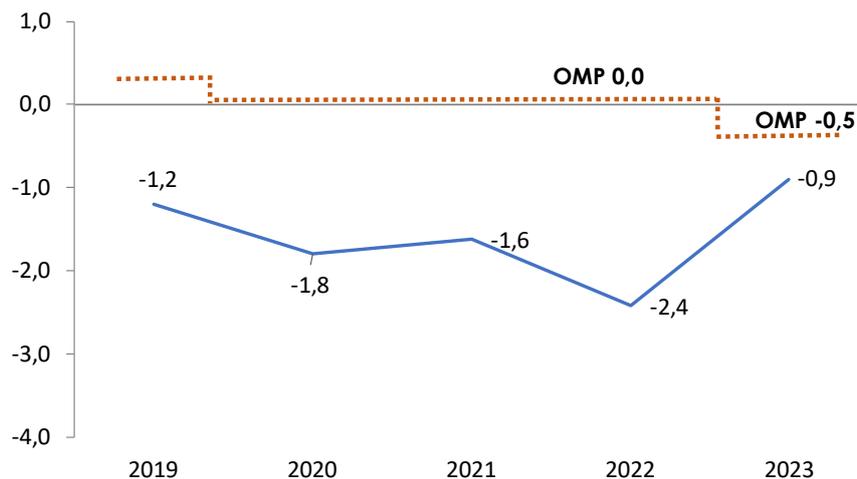
	2022	2023
	Estimativa	POE
1. Saldo orçamental	-1,9	-0,9
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	-0,1	-0,2
3. Componente orçamental cíclica	0,6	0,2
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	-2,4	-0,9
5. Objetivo de Médio Prazo	0,0	-0,5
6. Juros	2,1	2,5
7. Saldo primário estrutural (7=4-6)	-0,3	1,6

Fontes: POE/2023 e UTAO. | Notas: (i) No apuramento do saldo estrutural foram consideradas as medidas temporárias ou não-recorrentes indicadas na Tabela 11 (ii) O saldo estrutural, a sua variação e o OMP têm como denominador relevante o PIB potencial. Os restantes indicadores estão quantificados em rácio face ao PIB nominal.

177. O saldo estrutural deverá permanecer abaixo do OMP que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas. A trajetória de evolução em direção ao OMP volta a convergir no sentido da correção recomendada para Portugal. Em 2022 o saldo estrutural deteriorou-se, afastando-se, assim, do OMP. Para 2023, o saldo estrutural projetado não se encontra acima do OMP fixado para Portugal, que é – 0,5% do PIB potencial — Tabela 14 e Gráfico 33; se a cláusula de 1 derrogação já não estivesse em vigor, Portugal arriscaria ser declarado incumpridor do OMP. Contudo, estando ativa a cláusula de derrogação geral das regras orçamentais inscritas no PEC, o desvio encontra-se autorizado pelo Conselho desde que não ponha em causa a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo, a verificar em previsões futuras da CE. É positivo que a trajetória de evolução em direção ao OMP prevista pelo MF na Tabela 14 satisfaça a trajetória de correção recomendada para Portugal (ajustamento orçamental anual em termos de saldo estrutural superior a 0,5% do PIB potencial) e, caso se confirme o valor previsto para o saldo estrutural em 2023, este representará o nível com menor distância face ao OMP nos últimos cinco anos.

Gráfico 33 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2023

(em percentagem do PIB potencial)



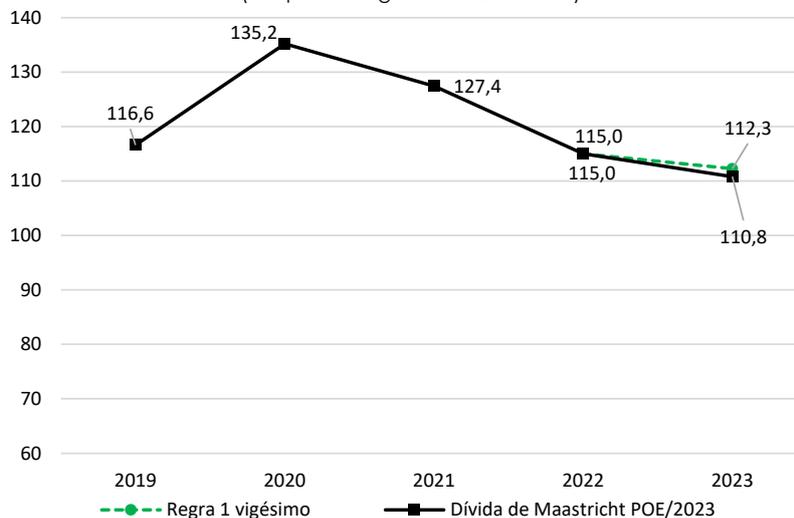
Fontes: POE/2023 e Ameco. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural e o referencial para 2023 (-0,5% do PIB potencial) foi disponibilizado pelo MF no PE/2022-26.

3.6.3 Dívida pública

178. A cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC manter-se-á em vigor no ano de 2023, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa. Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução prevista de redução deste rácio para 110,8% do PIB indicada na POE/2023 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória em 2023 (Gráfico 34).

Gráfico 34 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo

(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, BdP, POE/2023 e cálculos da UTAO.

4 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

179. O presente capítulo analisa o impacto negativo da proposta de lei do OE na eficiência das entidades das AP — restrições à tomada de decisões pelos gestores públicos quanto à aquisição de serviços e recrutamento de trabalhadores. Uma vez que o principal objeto deste relatório é o de contribuir tecnicamente para o escrutínio da POE e o esclarecimento dos Senhores Deputados antes da sua apreciação na especialidade, entende a UTAO que se justifica aproveitar o ensejo para destacar, uma vez mais, o problema, apelando à sua eliminação ou mitigação. As restrições de que aqui se falará colocam as entidades públicas a trabalhar abaixo das suas possibilidades de produção, o que significa que oferecem aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade (ou em menor quantidade) do que seria possível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A fonte para esta ineficácia encontra-se em determinados artigos da lei orçamental que se repetem acriticamente há demasiados anos. O período de inflação que Portugal está a atravessar piora a situação no caso das aquisições de serviços, já que, como se explicará, os gestores apenas têm autonomia para decidir desde que a despesa em 2023 seja nominalmente igual à do ano de 2022 acrescida de 2%. Para muitos organismos, como se demonstrará abaixo, o limite chega a ser a despesa nominal paga num longínquo ano da década passada acrescida de 2%.

180. O diagnóstico e o apelo à revisão do quadro legal constam do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, e o problema, que se repete há muitos anos, tem sido sinalizado pela UTAO desde 2019 nas suas apreciações à POE e a Contas Gerais do Estado. O problema está em normas da lei orçamental anual e do decreto-lei de execução orçamental que impedem os gestores de usar em pleno as dotações aprovadas pelo Parlamento nas rubricas de pessoal e aquisições de serviços (neste aspeto, somando-se aos constrangimentos criados pelas cativações e outros instrumentos convencionais de racionamento da tesouraria), forçam-nos a escolher recursos de menor qualidade ou a solicitar autorizações a vários membros do Governo, acompanhadas de imensa burocracia, para praticar atos vulgares de gestão corrente — pedidos de autorização que muitas vezes não conhecem decisão em tempo útil. O capítulo surge propositadamente neste relatório porque ele precede o período de discussão na especialidade das normas da proposta de lei orçamental para 2023. Pretende ser um instrumento de reflexão dos decisores parlamentares acerca da pertinência das normas em causa. Ele atualiza o diagnóstico de março à luz da proposta de lei que integra a POE/2023.

4.1 O conceito de instrumentos não-convencionais de controlo da despesa pública

181. Os sucessivos OE têm vindo a manter em vigor um conjunto de restrições à autonomia de gestão das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, quanto à contratação de serviços e recrutamento de trabalhadores. A UTAO tem vindo a alertar para a subsistência, em anos sucessivos, de normas nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente em serviços e empresas públicas com cabimento no orçamento aprovado pela AR. À semelhança deste relatório, esta temática foi abordada em vários outros que integram as coleções *Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado* e *Contas Anuais Definitivas das Administrações Públicas*. Mais ainda, a UTAO expôs algumas propostas de solução no estudo que recomenda a reforma do processo legislativo orçamental — [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.³¹ Importa perceber que é o Governo que propõe, e o Parlamento que aprova (ou veta), com ou sem alterações, tetos de despesa para as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Contudo, a mesma lei orçamental introduz, há vários anos, um conjunto relevante de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, que na maioria das vezes são atos de gestão corrente, mas que obrigam a autorização prévia por parte dos

³¹ Para mais informações, recomenda-se a leitura das Secções 5.10 (diagnóstico) e 8.10 (propostas de solução) do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março. Estas secções analisam e sugerem, justificadamente, a eliminação destes constrangimentos à gestão pública. A crise infelizmente vivida nas urgências hospitalares do passado Verão foi apenas a ponta do icebergue que estas restrições colocam à generalidade dos serviços e das empresas públicas que delas não estão isentas. Esta frase não é escrita de ânimo leve e tem justificação alongada na referida Secção 5.10.

membros do Governo das respetivas áreas sectoriais, das Finanças e, no caso da contratação de recursos humanos, também da área da Administração Pública. O mesmo conjunto de restrições tem sido estendido, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, atribuindo o poder de aprovação prévia aos órgãos políticos próprios de cada uma. A generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial (SEE, SEL e SER) é também objeto das limitações impostas por estes instrumentos de contenção da despesa.

182. A UTAO tem vindo a designar este conjunto de regras como “instrumentos não-convencionais” de controlo da despesa. Esta designação obteve inspiração na terminologia utilizada na política monetária, domínio em que se passou a designar desta forma um conjunto de novas formas de intervenção dos bancos centrais para assegurarem o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos *tradicionais* ou *convencionais* (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretoras, reservas cambiais e política comunicacional). No caso da política orçamental portuguesa, o Ministério das Finanças dispõe de um conjunto de instrumentos de controlo da despesa que racionam os meios de financiamento, impedindo que a execução da despesa esgote muitas das dotações orçamentais aprovadas pelo Parlamento. A UTAO designa estes instrumentos de controlo da despesa como *convencionais*, sendo eles os seguintes: a dotação provisional, a reserva orçamental, as dotações centralizadas para fins específicos e as cativações. Como se verá mais adiante, os instrumentos *não-convencionais* também limitam a utilização das dotações de despesa aprovadas para gastos com pessoal e aquisições de serviços, mas estas têm um preço acrescido, por implicarem maior ineficiência ao nível microeconómico, do qual os decisores políticos têm consciência.

4.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2023

183. Esta secção foca dois instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário do membro do Governo responsável pela área das Finanças, os quais a UTAO designa por “instrumentos não-convencionais”. Estes expedientes, vertidos em normas legais que integram a POE/2023, servem para condicionar a despesa em duas rubricas específicas, a aquisição de serviços e os encargos com pessoal. Revelam-se bastante intrusivos na autonomia de gestão das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social.

184. O articulado da Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, “Orçamento do Estado para 2023” (PPL OE/2023) re-nova disposições antigas que vigoraram em anos anteriores e que configuram, na prática, duas formas de cativação não-convencionais. Em relatórios anteriores a UTAO tem vindo a classificar como instrumentos convencionais de controlo da despesa as quatro categorias de dotações sob controlo do Ministério das Finanças, acima referidas. A par destes instrumentos ditos “convencionais”, coexistem outros instrumentos pouco conhecidos fora do universo da gestão pública, que, por analogia com o que se passa na política monetária, se podem designar como instrumentos “não-convencionais” de controlo da despesa pública. Pela sua natureza, o impacto dos instrumentos não-convencionais não é passível de quantificação, pelo menos sem pedido especial ao MF e a assunção de pressupostos muito limitadores.

185. Comparando as normas aprovadas na recente Lei do OE/2022 com as normas propostas pelo Governo na PPL que lhe deu origem (2.ª POE/2022), conclui-se que o Parlamento manteve em 2022 o objetivo do Ministério das Finanças em coartar a autonomia de gestão das entidades públicas. Com uma ou outra exceção alterada, o conteúdo intrusivo do poder político na gestão corrente das organizações públicas manteve-se sem diferenças significativas, assim como as suas consequências na eficiência da produção pública. A Tabela 15 identifica as normas em causa nos últimos diplomas legais relevantes, incluindo a proposta de lei desta POE/2023. Salienta-se que, relativamente a 2022, as normas mais limitadoras da gestão pública, no caso dos recursos humanos, encontram-se especificadas no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2022 ([DL n.º 53/2022](#) de 12 de agosto, Art. 141.º).

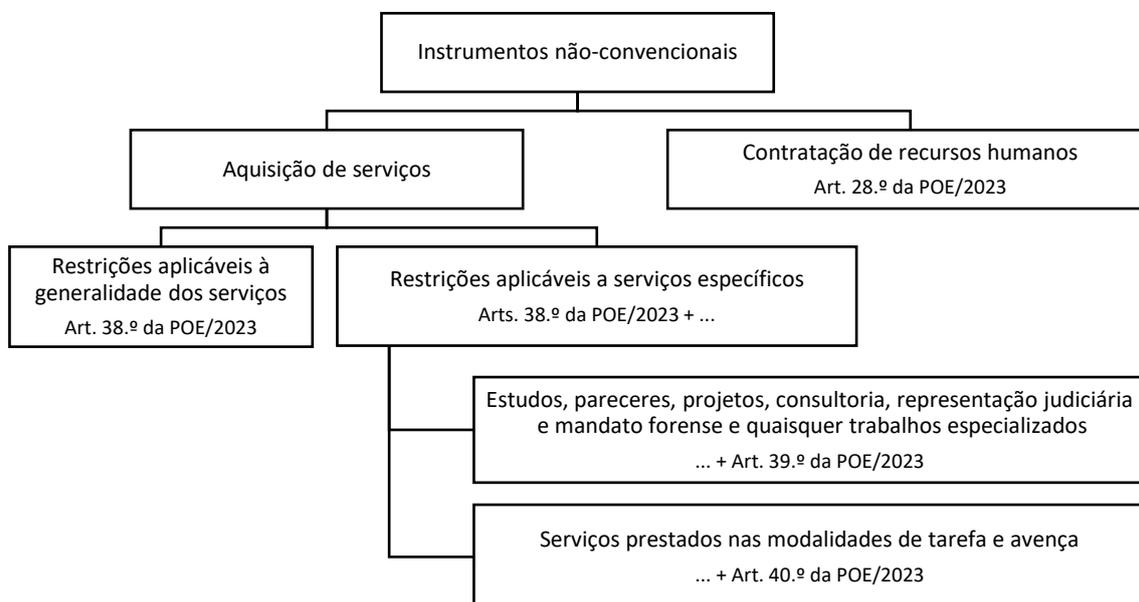
Tabela 15 – Correspondência de artigos entre 2.ª POE/2022, LOE/2022, DL de Execução Orçamental para 2022 e POE/2023

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	2.ª POE/2022 (PPL 4/XV/1.ª)	LOE/2022 (Lei n.º 12/2022)	DL Execução Orçamental para 2022 (DL n.º 53/2022)	POE/2023 (PPL 38/XV/1.ª)
"Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial"	44.º	45.º	141.º	28.º
"Encargos com contratos de aquisição de serviços"	54.º	57.º	48.º	38.º
"Estudos, pareceres, projetos e consultoria"	56.º	59.º	49.º 50.º	39.º
"Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença"	57.º	60.º	–	40.º

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

186. A Figura 2 ajuda a compreender o que está em causa. À semelhança de anos anteriores, a PPL que acompanha o Orçamento do Estado para 2023 inclui normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão dos serviços e organismos públicos, uma vez que pretende estabelecer exigências processuais que culminam numa intromissão fina do poder político em atos de gestão corrente envolvendo a aquisição de serviços e a contratação de pessoal. Idênticos artigos encontram-se agora novamente vertidos no articulado da PPL que acompanha a POE/2023 (art.ºs 28.º, 38.º, 39.º e 40.º), pretendendo materializar um conjunto de normas semelhantes às aprovadas em anos anteriores (Tabela 15). É de referir que este conjunto de restrições às decisões de gestão das entidades das AP, novamente proposto, repete, na sua substância, o texto aprovado em anos anteriores.

Figura 2 – Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa na POE/2023



Fontes: [Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª](#) que acompanha a POE/2023. | Notas: Para além da sujeição às normas identificadas nesta figura, importa lembrar que os atos de gestão pública referentes à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores têm estado todos os anos também condicionados pelas normas referentes a instrumentos convencionais, com destaque para as cativações no caso da aquisição de serviços.

187. O primeiro destes instrumentos não-convencionais atua no âmbito da aquisição de serviços. Em termos reais, as restrições previstas para 2023 tendem a ser mais restritivas do que no passado por duas ordens de razões: i) por prolongarem uma sequência de restrições nominais em cadeia que já dura desde a última crise de finanças públicas, e, ii) porque os limites nominais para 2023 não acompanham minimamente a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas nesse momento passado. Este condicionamento é aplicado à globalidade dos encargos do organismo público com contratos de aquisição de serviços [alínea b) do número 1 do art. 38.º da PPL/2023] e também a contratos individuais:

as alíneas a) e c) do número 1 do art. 38.º desta PPL determinam: “Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2023, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2022 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2022. No caso de contratos plurianuais os encargos de 2022 terão sido acordados em anos anteriores, quando não havia as perspetivas de inflação que hoje se têm.

188. A proposta de lei (PPL) que acompanha a POE/2023 repete no art. 38.º a prática das PPL e das leis aprovadas anteriores, recorrendo a uma técnica legislativa que consiste em indicar as alterações cirúrgicas que promove na redação da lei orçamental de 2020.³² Ademais, nos casos em que a norma, agora adaptada, passa a ter como referência os montantes nominais relativos a 2022, o limite para 2023 é majorado em 2%. A inflação, de acordo com a previsão do próprio MF e medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), deverá ascender a 7,4% em 2022 e a 4,0% em 2023 (para maior detalhe sobre a evolução da inflação consultar a Secção 2.2 deste documento). Assim, a majoração introduzida nos montantes nominais relativos a 2022 não acompanha minimamente este indicador, efetivando uma restrição para 2023, em termos reais, mais apertada que a vigente em 2022. Efetuando as alterações indicadas na PPL que acompanha a POE/2023, o conteúdo dos quatro primeiros números é o seguinte:

1 — Os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços, com exceção dos contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEEE, ou financiados por transferências de outras entidades da Administração Pública com origem em fundos europeus, não podem ultrapassar os encargos globais pagos em **2022 acrescidos de 2%**.

2 — Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em **2023**, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em **2022 acrescido de 2%** não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em **2022 acrescido de 2%**.

3 — A celebração de um novo contrato de aquisição de serviços com objeto diferente de contrato vigente em **2022** carece de autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, com possibilidade de delegação, devendo o pedido ser acompanhado de indicação, por parte do dirigente máximo do serviço com competência para contratar, da compensação a efetuar para efeitos do cumprimento do disposto no n.º 1.

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

189. Nestas condições, o Ministério das Finanças tem o poder discricionário de impedir a execução de despesa com a aquisição de serviços, ainda que a Assembleia da República tenha aprovado o respetivo financiamento necessário para tal execução. O efeito prático dos números 1 e 2 supra citados é o de “cativar” os montantes de despesa que excedam a execução de 2022, acrescida de 2%, e que a unidade orgânica tenha inscrito e aprovado no seu orçamento. Esta norma aplica-se também às entidades que financiam a sua atividade com receitas próprias (excluindo fundos comunitários).³³ Curiosamente, e após a [reclamação da Associação Nacional de Municípios Portugueses \(ANMP\) — ver ponto 4.5](#) — aquando, pelo menos, da apreciação parlamentar da segunda POE/2022, o Governo propõe agora isentar do cumprimento desta restrição “as autarquias locais e as entidades intermunicipais, assim como as empresas públicas que tenham o plano de atividades e orçamento relativo ao ano de 2023 aprovado” — conforme número 3 do art. 38.º da PPL n.º 38/XV/1.ª. De igual modo, isenta as autarquias locais e as entidades intermunicipais da restrição imposta pelo art. 40.º aos contratos de prestação de serviço nas modalidades de tarefa e avença. Por que é que não se acaba com estes instrumentos não-convencionais também na AdC, na Segurança Social e na Administração Regional? Não estando em causa a violação da restrição orçamental fixada nos mapas contabilísticos da lei orçamental, não se descortina neste artigo 38.º nenhuma vantagem para a sustentabilidade das contas públicas. O que

³² Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na redação em vigor (é a que resulta das alterações introduzidas até à Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro — Orçamento do Estado para 2021). O artigo desta lei que é resgatado, com alterações, para a PPL n.º 38/XIV/1.ª é o 64.º.

³³ Para 2022 a lista de exceções repete as aquisições de serviços financiadas através da Lei de Programação Militar ou da Lei das Infraestruturas Militares (n.º 2 do art. 38.º da PPL n.º 38/XV/1.ª), mas acrescenta a isenção das autarquias locais, das entidades intermunicipais, bem como as empresas públicas que tenham o plano de atividades e orçamento relativo ao ano de 2023 aprovado.

nele se veem são inúmeros entraves à qualidade dos serviços prestados à comunidade, como se dará nota adiante.

190. O constrangimento financeiro é ainda mais grave porque a repetição, anos a fio, da limitação ao pagamento do ano anterior significou a amarração nominal do limite de 2022 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. A UTAO ainda não apurou o ano, mas é seguramente anterior a 2017 e suspeita que tenha começado durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira.³⁴ Se no ano t não pôde comprometer mais do que o montante pago em $t-1$, em $t-1$ não pôde comprometer mais do que o montante pago em $t-2$ e assim sucessivamente até ao ano $t-N$, então isto significa que esta norma impede a gestão de gastar no ano t mais do que pagou no mais ou menos longínquo ano $t-N$, tudo a preços correntes. Só para $t = 2023$ é que a redação proposta permite gastar nominalmente mais do que no ano anterior, embora com a maior depreciação monetária de toda a vida desta norma. Frisa-se que esta limitação se aplicou todos os anos mesmo que a AR tenha aprovado nos orçamentos das unidades orgânicas dotações para contratos de aquisição de serviços bem acima do valor pago no ano anterior respetivo. Como tipicamente a AR não altera os orçamentos de unidades orgânicas que vêm na proposta do Governo, não se pode dizer que a perpetuação desta regra é indispensável para manter a despesa pública sob controlo em níveis sustentáveis.

191. O efeito nocivo na qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas é inescapável. A eficácia no desenvolvimento normal da atividade de uma unidade orgânica da AdC ou da Segurança Social, como sucede com qualquer empresa privada, pode exigir mudanças na composição da despesa sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Essas mudanças poderão passar pela necessidade de celebrar contratos com o mesmo objeto que envolvam mais encargos (basta pensar que o número 2 acima se repete há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, e que comprar mais qualidade no futuro para um serviço prestado no passado não envolve mudança no objeto da contratação) ou mesmo por gastar mais no ano t na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano $t-n$, com $n = 1, 2, \dots, N$, em que N é o ano mais antigo que limita a despesa da rubrica no exercício t . Por outras palavras, a manutenção, anos a fio, dos números 1 e 2 é um travão a mudanças na tecnologia de provisão dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas pela administração e pelas empresas públicas. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública (aquela restrição coloca o prestador a trabalhar no interior do espaço de possibilidades de produção). Não se percebe a vantagem de manter estas normas em vigor quando a sua retirada não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento (seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública). Os números 3 e 4 descrevem o princípio geral de “descatificação”, que segue, em linhas gerais, a mesma tramitação que a libertação de dotações cativadas formalmente. A terminar, recorda-se que a rubrica aquisição de serviços tem sido sempre um alvo privilegiado das cativações formais. É uma rubrica, portanto, sujeita a cativações convencionais e a cativações não-convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

192. A dupla obstaculização à boa gestão das entidades públicas é ainda agravada no caso de determinados tipos de serviços. São eles: i) Estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) Serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e às cativações não-convencionais identificadas no parágrafo anteriores, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. Constam dos artigos 39.º e 40.º, respetivamente, da proposta de lei. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do art. 39.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 até entender-se o privilégio dado à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há tantos anos, como se verá nos próximos parágrafos. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só será possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por

³⁴ O citado parecer da ANMP isso afirma na p. 11.

si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não-convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças. Em milhares de casos, os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos de centenas ou meia dúzia de milhares de euros por ano (basta pensar no caso de um tarefeiro para substituir uma trabalhadora indiferenciada que tenha entrado em licença de maternidade). Causa enorme incredulidade que esta intromissão tão capilar na gestão corrente das organizações seja mesmo necessária ano após ano.

193. Um segundo tipo de constrangimento à gestão pública, que apresenta contornos paralelos aos da cativação de despesa, diz respeito a restrições impostas à contratação de recursos humanos. Repetindo disposições de anos anteriores, a PPL que acompanha a POE/2023 estabelece, no art. 28.º, que a generalidade³⁵ das pessoas coletivas públicas e das empresas do sector público empresarial só podem recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos que o decreto-lei de execução orçamental estabelecer. Como se explicará, as limitações abusivas à autonomia de gestão estão explicitadas em vários artigos do decreto-lei, mas é o art. 28.º da PPL que lhes abre a porta. Tendo por referência o Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2022,³⁶ atualmente em vigor, encontram-se instituídas, de facto, várias normas que regulam e condicionam o recrutamento de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público, nomeadamente as instituídas nos seguintes artigos deste diploma:

- Art. 138.º: Controlo de recrutamento de trabalhadores;
- Art. 139.º: Cedência de interesse público;
- Art. 140.º: Admissões de pessoal militar, militarizado e com funções policiais, de segurança ou equiparado;
- Art. 141.º: Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial;
- Art. 142.º: Substituição de trabalhadores em empresas do setor público empresarial.

A título de exemplo, o número 1 do art. 141.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2022 estabelece que: *“As pessoas coletivas de direito público, ainda que dotadas de autonomia administrativa ou de independência estatutária, e as empresas do setor público empresarial podem proceder, no âmbito da respetiva autonomia de gestão, ao recrutamento de trabalhadores (...), desde que expressamente autorizados no ato de aprovação do plano de atividades e orçamento.”* Uma vez que a aprovação do plano de atividades e orçamento exige o mapa de pessoal da entidade e depende de aprovação da tutela, encontra-se instituída uma forte limitação discricionária às decisões do gestor da unidade orgânica. Ademais, este recrutamento *“deve ser devidamente sustentado na análise custo-benefício integrada no plano de atividades e orçamento aprovado, devendo no momento do recrutamento, estar reunidos os seguintes requisitos”*:

“a) A proposta de orçamento anual e plurianual ter incluídos os encargos decorrentes do recrutamento, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da respetiva carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, ou, quando não exista, a menor remuneração base que vinha sendo paga na empresa para o exercício da mesma categoria profissional, devendo esta assegurar a inexistência de práticas discriminatórias em matéria salarial;

b) Existência de dotação orçamental para despesas com pessoal;

c) O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;

³⁵ O artigo exclui um número restrito de entidades do âmbito de aplicação desta norma.

³⁶ [Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto](#), que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2022 (DLEO/2022).

- d) *Ser impossível satisfazer a necessidade de recrutamento identificada, por recurso a trabalhadores que, à data da entrada em vigor do presente decreto -lei, já se encontrem colocados em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade, salvo no caso de empresas do setor empresarial do Estado;*
- e) *Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 104/2019, de 6 de novembro;*
- f) *Cumprimento dos demais requisitos legais aplicáveis."*

Relativamente aos casos não abrangidos pela norma supra citada, o recrutamento de trabalhadores apenas é possível em "situações excecionais devidamente sustentadas na análise custo-benefício efetuada pelas entidades, com fundamento na existência de relevante interesse público, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos", se autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, e desde que se verifiquem cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) a f) acima citados e "o plano de atividades e orçamento esteja aprovado ou a respetiva proposta tenha sido submetida (...)". Mais uma vez, salienta-se a dificuldade operacional enfrentada pelos gestores públicos quanto à contratação de trabalhadores, a que acresce a necessária concórdia (discricionária) do membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial.

194. A substituição de trabalhadores no sector público empresarial encontra-se condicionada, impedindo a substituição de ativos por trabalhadores com mais experiência. Relativamente à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial (art. 142.º) o órgão máximo de gestão encontra-se autorizado a recrutar trabalhadores para substituição, na mesma função, de recursos que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora e desempenhem tarefas correspondentes a necessidades permanentes, desde que "a remuneração do trabalhador a contratar corresponda à base da carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno" e que o "custo anualizado [seja] igual ou inferior ao custo anualizado com o trabalhador substituído" (sublinhado da UTAO). Esta norma, que vem acompanhada de várias outras condições, é um entranche à substituição de ativos por outros trabalhadores com experiência relevante para a empresa. Mais ainda, o número 3 do art. 142.º estabelece que a substituição de trabalhador(es) por um número igual ou superior, desde que para suprir necessidades permanentes, só é possível em situações excecionais e fundamentadas, e desde que o custo anualizado das novas contratações seja igual ou inferior ao custo anualizado com o(s) trabalhador(es) substituído(s). Acresce ainda que, o número 4 obriga a que a substituição de trabalhadores "não pode resultar num aumento da dotação global de trabalhadores da empresa, nem dos gastos com pessoal face ao ano anterior", (sublinhado da UTAO), devendo estar preenchidos, no momento do recrutamento, e com as necessárias adaptações, os requisitos a) a f) elencados no §193 acima.

195. Até para cedências de interesse público o Governo retira aos gestores o poder de decisão. Nestes casos, o vínculo do indivíduo com o sector público já foi criado, não é a mudança de entidade patronal que irá criar esse vínculo. Com efeito, de acordo com o número 2 do art.º 139.º do DLEO/2022, atualmente em vigor, o procedimento de contratação por uma entidade abrangida pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas de um trabalhador cedido por uma entidade pública não abrangida por essa lei está sujeito a parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, para além da permissão do membro do Governo que exerça o poder de tutela sobre a entidade que pretende recrutar.

196. Os limites acima explicados (sobre aquisição de serviços e recrutamento) à gestão dentro da restrição orçamental aprovada pela AR podem ser levantados a título excepcional por dois a três membros do Governo, no que constitui uma intromissão cirúrgica na esfera de autonomia dos gestores públicos. Para tal acontecer, o órgão de gestão do serviço ou da empresa pública terá de percorrer um moroso processo burocrático de desfecho incerto. Inicia-se com a junção de toda a documentação necessária exigida nos diplomas citados e o pedido de autorização à tutela. É provável que a tutela solicite esclarecimentos ao organismo e parecer à sua secretaria-geral. Tratando-se de recrutamento, será necessário obter autorização do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, que também solicitará parecer à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. Obtidas estas duas

autorizações, o processo segue para o Ministério das Finanças, cujo titular também não decide sem consultar a Direção-Geral do Orçamento, pelo menos. Muitas vezes, há pedidos de informação adicional entre ministérios e reclamações, o que atrasa a decisão final. Dá para perceber quão demorado pode ser a chegada ao fim de um processo destes. Em termos de eficiência económica, é mau. Por um lado, exige na entidade que pede a exceção o desvio de recursos (pessoal, tempo, espaço, dinheiro) da atividade nuclear para a atividade de suporte administrativo e financeiro. Por outro, como é incerto o momento e o sentido das decisões dos membros do Governo, a entidade, apesar de ter um orçamento aprovado pelo Parlamento do país, não conhece a sua verdadeira restrição orçamental durante, praticamente, o ano todo.

4.3 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos

197. O propósito desta secção é alertar para a falta de utilidade destes instrumentos não-convencionais aquando da votação da proposta de lei orçamental, já que, sendo desnecessários para conter a despesa das unidades orgânicas dentro das respetivas restrições orçamentais, criam efeitos nocivos sobre a gestão pública e a qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas. Estes instrumentos representam uma intromissão do poder executivo central na gestão corrente das organizações públicas, verticalizando e centralizando tanto decisões estratégicas como decisões triviais da vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

198. Os instrumentos não-convencionais (tal como os convencionais) visam conter a contratação de trabalhadores para as AP e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas específicas: despesas com pessoal e aquisição de serviços. Compreende-se que o fim desta construção jurídica é conter o crescimento no número de trabalhadores, a despesa com o pessoal e o recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas às AP. Este desiderato é alcançado através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e das áreas da Administração Pública e das Finanças. Contudo, é de referir que estas normas são desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva de cada unidade orgânica, porquanto esse travão pode ser assegurado através das dotações inscritas nos mapas contabilísticos aprovados em anexo à lei orçamental anual, designadamente no Mapa 1, com as despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsectores da administração central e da segurança social, e no Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da administração central. As normas identificadas na secção anterior retiram graus de liberdade à gestão dos serviços do Estado e das empresas públicas, bem como a flexibilidade necessária para ajustar a sua tecnologia (i.e., a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens e serviços que fornecem). Na prossecução das suas atribuições, os organismos necessitam empregar um esforço significativo na construção das peças processuais exigidas para habilitar a decisão política, esforço significativo que se estende a várias entidades chamadas a dar parecer ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade administrativa do ato. Nos casos em que esteja em causa a aquisição de serviços no domínio da certificação eletrónica, modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica de serviços jurídicos (exceto avenças) os pedidos de autorização às tutelas devem também ser precedidos de consulta ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo, à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.) e ao Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), respetivamente. Estas obrigações acrescem às demais consultas obrigatórias previstas na lei.

199. Os gestores públicos enfrentam um conjunto de efeitos perversos que estas restrições colocam sobre as suas opções de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência das organizações públicas. A eficiência e a eficácia operacional da atividade de uma unidade orgânica da AdC ou da Segurança Social pode exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Tal como sucede com qualquer entidade de carácter empresarial, pública ou privada. Mais ainda, nos tempos que se vivem, as mudanças exigíveis às organizações, sejam elas públicas ou privadas, exigem uma resposta acrescida às exigências impostas pela transformação digital e pela transição energética, entre outros desafios. Essas mudanças poderão passar pela necessidade de celebrar novos contratos com o mesmo objeto, mas que envolvam mais encargos, ou mesmo por gastar mais no ano t na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano $t-1$. Refira-se que o número

2 referido no §187 acima repete-se há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, efetivando uma restrição em cadeia anual que sucessivamente limita os graus de liberdade dos organismos. Por outro lado, se um determinado organismo pretender aumentar a qualidade de um serviço que já vinha sendo adquirido, tal não envolve mudança no objeto da contratação. Por outras palavras, a manutenção, anos a fio, dos números 1 e 2 do §187 acima tem-se revelado um travão à mudança na forma como são prestados os serviços aos cidadãos e às empresas por parte das entidades públicas. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública. As referidas restrições colocam o prestador público a trabalhar no interior do espaço delimitado pela fronteira de possibilidades de produção. Refira-se que a eliminação destas restrições não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento, seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública. Acresce que a rubrica aquisição de serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado das cativações formais. Assim, é uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a cativações não-convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

200. O estorvo à boa gestão das entidades públicas é ainda agravado no caso de determinados tipos de aquisição de serviços, designadamente: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para contratos com valores diminutos, gera-se uma desproporcionalidade entre o objetivo a alcançar e a carga administrativa exigível. Para estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição de serviços estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e a cativações não-convencionais identificadas no parágrafo 186, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. Constan dos artigos 39.º e 40.º, respetivamente, da PPL que acompanha a POE/2023. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do artigo 39.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Compreende-se a primazia dada à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há largos anos. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só será possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não-convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

201. Em muitos casos verifica-se uma desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. Os pesados processos administrativos não são escalados em função do número de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar. Os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos que representam montantes relativamente diminutos, como seja o caso da contratação de um colaborador para substituir um trabalhador indiferenciado que tenha entrado em baixa médica ou licença parental, gerando uma desproporcionalidade entre o objetivo a atingir e a carga administrativa exigível.

202. O aumento da taxa de inflação em 2022 veio reforçar os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços. Tendo em consideração o crescimento acentuado do nível geral de preços em 2022, torna-se mais evidente o irrealismo das normas que pretendem limitar o aumento da despesa nestas rubricas a 2%, face ao valor pago num ano recuado da década anterior. Por outro lado, importa lembrar que as normas nas Leis dos OE e nos DLEO, que têm vindo a impedir o aumento nominal da despesa em aquisições de serviços, por serem recorrentes provavelmente há uma década, significam que a despesa relevante para cada organismo, em 2022, foi sujeita a limitações em cadeia, em todos aqueles casos em que não tenham ocorrido "descativações" por intervenção discricionária das tutelas e do membro do Governo responsável pela área das finanças.

203. Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos e com desfecho incerto, retirando recursos à atividade nuclear das entidades.

Sem autorização em tempo útil, as entidades ficam amarradas a tecnologias obsoletas e os cidadãos e as empresas recebem pior serviço do que poderiam sem estas normas. A intromissão política para autorizar casuisticamente exceções a estes instrumentos não-convencionais de racionamento da despesa pública envolve até três membros do Governo e a redação de inúmeros ofícios e pareceres por parte da entidade interessada e de vários serviços na dependência desses membros do Governo. São eles o ministro com a tutela da entidade que solicita a exceção, o ministro das Finanças e, nos casos de recrutamento, também o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. As restrições legais identificadas apresentam um conjunto de malefícios de natureza microeconómica que se podem sintetizar nos seguintes pontos:

- São um travão à inovação na engenharia de processos dentro do sector público;
- Desincentivam a entrada na administração pública e nas empresas públicas de trabalhadores diferenciados com experiência e conhecimentos que os principiantes não têm;
- Exigem mais recursos humanos na área administrativa, com o conseqüente corte de disponibilidade orçamental para as atividades nucleares, só para responder à carga burocrática dos pedidos de autorização e da monitorização do respeito pelas restrições impostas por estas normas da lei orçamental (e decreto-lei de execução orçamental);
- Desmotivam os gestores públicos; e,
- Promovem a perda de transparência no Orçamento do Estado (porque as dotações que a AR aprova não são a verdadeira 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 de intromissões na gestão corrente das entidades).

Estes resultados negativos são transversais a todo o sector público, sendo particularmente visíveis e notórios no desempenho do Serviço Nacional de Saúde.

204. Em síntese, a Assembleia da República tem aqui matéria para reflexão na fase de discussão na especialidade. O Parlamento não alterou a PPL em 2022 e a LOE/2021 é idêntica à LOE/2020 e a tantas outras da década passada. Terá um comportamento diferente perante a PPL para 2023? Os instrumentos não-convencionais de controlo da despesa existem há muitos anos e as normas jurídicas são, na sua substância, repetidas ano após ano. No que diz respeito exclusivamente aos artigos que plasmam estas normas, a Lei do Orçamento do Estado de 2022 foi aprovada pela Assembleia da República exatamente com a mesma substância com que entrara na proposta do Governo (apenas com alterações de redação). Não foi novidade; as propostas de lei para um ano copiam a técnica legislativa da lei orçamental em vigor, com exceção de pormenores sem substância digna de relevo: mudanças nos anos de aplicação, modificações pequenas nas listas de entidades excecionadas do âmbito das normas e troca de normas entre a lei orçamental e o decreto-lei de execução orçamental. No essencial, as normas mantêm-se, a sua eficácia é forte mas também o são os seus defeitos. É por isso que a análise apresentada neste Capítulo 4 é importante. Alerta para o que vem na proposta de lei do OE/2023, e pretende suscitar nos decisores parlamentares a reflexão sobre a necessidade de obviar a esta prática com malefícios microeconómicos evidentes na gestão das instituições públicas e sem vantagens aparentes para a qualidade das finanças públicas.

Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2023

Atualizações do Escalões do IRS a 5,1%	Atualização regular dos escalões de rendimento coletável em sede do Imposto sobre Rendimentos Singulares para o ano de 2023, incrementando os atuais limites em 5,1%, com exceção do escalão com rendimento coletável acima de 75 009€. Alteração do Artigo 68.º do CIRS.
Redução de retenção na fonte de IRS para apoiar encargos de habitação	Redução voluntária das retenções na fonte para a taxa do escalão imediatamente inferior à correspondente à remuneração mensal e situação familiar aplicável ao respetivo titular de rendimentos, nos termos do despacho a que se refere o artigo 99.º-F do Código do IRS. A redução da taxa do escalão de retenção na fonte é aplicável aos rendimentos de trabalho dependente, para os titulares, com créditos à habitação, que auferam até 2.700 € mensais. Para o efeito, o sujeito passivo comunica à entidade devedora dos rendimentos, em momento anterior ao seu pagamento ou colocação à disposição, a opção de redução da retenção na fonte prevista, através de declaração acompanhada dos elementos indispensáveis à verificação das condições referidas, bem como qualquer outra informação fiscalmente relevante ocorrida posteriormente.
Reforma do Mínimo de Existência	O denominado mínimo de Existência tem com objetivo salvaguardar os agregados de baixos rendimentos, ao impedir que, da aplicação das regras de liquidação do IRS, estes agregados fiquem na disposição de um rendimento líquido inferior a determinado valor – o maior entre o salário mínimo nacional e 1,5 vezes o valor anual do Indexante dos Apoios Sociais (ou seja, considerando 1,5 x 14 x IAS). Correção da distorção de taxas marginais de 100%, sendo o Mínimo de Existência fixado em 10 640€ para 2023 (face aos 9870€ em 2022), passando nos anos seguintes a ser atualizado em função da evolução do IAS.
Redução transversal das taxas no âmbito do IRS	Redução em dois pontos percentuais, de 23% para 21%, da taxa marginal do segundo escalão de IRS, com impacto, consequentemente na redução da taxa média nos escalões superiores de rendimento coletável. Alteração do Artigo 68.º do CIRS.
Alargamento do IRS Jovem	Aumento da isenção aplicável a jovens. Os rendimentos da categoria A e B, auferidos por sujeito passivo entre os 18 e os 26 anos, que não seja considerado dependente, ficam parcialmente isentos de IRS, nos cinco primeiros anos (atualmente prevista em 30% nos dois primeiros anos, 20% nos dois anos subsequentes e 10% no último ano), para 50% no primeiro ano, 40% no segundo ano, 30% nos terceiro e quarto anos e 20% no último ano. Adicionalmente, os limites máximos de isenção são aumentados de 7,5 x IAS (nos anos 1 e 2), 5 x IAS (nos anos 3 e 4) e 2,5 x IAS (no ano 5), para, respetivamente, 12,5 x IAS (no ano 1), 10 x IAS (no ano 2), 7,5 x IAS (nos anos 3 e 4) e 5 x IAS (no ano 5)), de obtenção de rendimentos após o ano da conclusão de ciclo de estudos igual ou superior ao nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações, mediante opção na declaração de rendimentos (aditamento do artigo 12.º-B ao Código do IRS);
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	A despesa a cargo das Administrações Públicas com salários de trabalhadores tem repercussões do lado da receita contributiva, bem como por via dos impostos e contribuições devidas ao Estado por esses trabalhadores, em particular decorrente do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e contribuições para a Segurança Social e CGA.
Redução de ISP	Potencial prorrogação em 2023, da redução do Imposto sobre Produtos Petrolíferos, no âmbito das medidas de suspensão do aumento da taxa de carbono e da redução do ISP equivalente a IVA de 13%.
Gasóleo e gás profissional para transportes público de passageiros	Mecanismo de reembolso parcial para o gasóleo profissional a empresas de transporte público de passageiros e transporte de mercadorias por conta de outrem, sendo este apoio alargado ao transporte coletivo de passageiros e ao uso de gás natural veicular (GNV) utilizado no transporte de mercadorias por conta de outrem, nivelando dessa forma os produtos energéticos e petrolíferos para a mesma finalidade.
Fim gradual das isenções de ISP	Eliminação gradual das isenções do ISP e da taxa de carbono aplicáveis aos combustíveis fósseis utilizadas pelas empresas produtoras de energia através de combustíveis fósseis na produção de eletricidade, cogeração e gás de cidade. Artigo 173.º do articulado da POE/2023.
Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	Apoio extraordinário aos agricultores para mitigar o aumento do preço dos combustíveis, com um subsídio equivalente à taxa de carbono vigente em 2022, à redução da taxa unitária do ISP do gasóleo agrícola para o mínimo legal e a uma compensação pelo IVA, no total de 10 cêntimos por litro, tendo em consideração os consumos de gasóleo agrícola reportados ao último ano completo.
Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4%	Atualização anual das taxas do Imposto Único de Circulação, Imposto Sobre Veículos, Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas, Imposto sobre o Tabaco e Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis com um incremento de 4%.
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%	Atualização nos vencimentos dos funcionários da Administração Pública, que corresponde um aumento de 52,11€ por mês nos seus salários base, sendo também garantida uma valorização mínima de 2%.
Alterações a carreiras	Revisão da Tabela Remuneratória Única (TRU) e valorização de carreiras. Valorização das carreiras de técnico superior e de assistente técnico e uma diferenciação salarial na carreira dos assistentes operacionais, que terão valores remuneratórios diferentes ao longo da carreira, consoante a antiguidade. Para os técnicos superiores encontra-se previsto uma evolução adicional de um nível remuneratório (mais 52€), faseado ao longo da legislatura, enquanto os assistentes técnicos verão esse acréscimo ser aplicado já no próximo ano.
Aumento do subsídio de alimentação	Aumento do subsídio de alimentação dos funcionários da Administração Pública de 4,77€ para 5,20€.
Reforço do Complemento Solidário para Idosos	Aumento do limite mínimo para beneficiar do Complemento Solidário para Idosos no sentido de convergência com limiar da pobreza.
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	Apoio específico para suportar custos de alojamento comprovado a todos os estudantes deslocados do ensino superior público e privado provenientes de famílias que recebam até ao salário mínimo nacional, correspondendo a um apoio mensal que vai dos 221€ até aos 288 €, dependendo do concelho em que se situa a instituição de ensino superior.
Exercício de revisão de despesa	Diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas com o objetivo de criação de ganhos de eficiência duradouros na prestação de serviços públicos.

Fontes: Elaboração da UTAO a partir de relatório do Ministério das Finanças sobre a POE/2022, Proposta de Lei do OE/2023, e Códigos de IRS, IRC, IVA e Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC).



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

https://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx