

Relatório UTAO n.º 16/2022

Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

10 de novembro 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 final da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 16/2022

Data de publicação: 10 de novembro de 2022

Data-limite para incorporação de informação: 31 de outubro de 2022

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

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	ii
Índice de Gráficos	iii
Índice de Figuras.....	iv
Índice de Caixas.....	iv
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iv
Sumário executivo [REVISTO]	1
1 Introdução [REVISTO].....	1
2 Cenário macroeconómico [REVISTO].....	2
3. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional	4
3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022.....	4
3.2 Medidas de política orçamental em 2023	5
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	7
3.5 Riscos do cenário orçamental.....	7
3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental	8
4 Dívida pública de <i>Maastricht</i> [NOVO].....	9
5 Carga fiscal [NOVO].....	9
6 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública [NOVO]	10
7 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas	11
8 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]	13
9 Responsabilidades contingentes [NOVO]	14
1 Introdução [REVISTO]	17
1.1 Premissas da análise da UTAO.....	17
1.2 Atendimento de pedidos de informação da UTAO	18
1.3 Inovações no processo orçamental.....	18
1.4 Sugestões de melhoria na transparência e no rigor da informação orçamental	20
1.5 Estrutura do relatório.....	22
2 Cenário macroeconómico [REVISTO]	25
2.1 As diferenças entre a POE/2023 e o PE/2022–26 no biénio 2022–2023.....	25
2.2 O ressurgimento de níveis elevados de inflação.....	27
2.3 Análise à coerência das previsões macroeconómicas.....	30
2.4 Riscos nas projeções macroeconómicas [NOVO]	36
2.5 Comparação com as previsões das instituições de referência [NOVO]	39
3 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional.....	43
3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022.....	44
3.2 Medidas de política orçamental em 2023	48
3.2.1 <i>Abordagem conceptual</i>	48
3.2.2 <i>As medidas da Proposta de Orçamento do Estado para 2023</i>	51
3.2.2.1 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2023	51
3.2.2.2 Novas medidas de política orçamental	54
3.2.2.3 Medidas transitórias "Pacote Inflação".....	57
3.2.2.4 Medidas transitórias COVID-19.....	61
3.2.2.5 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não recorrentes ("one-offs")	63
3.3 Cenário orçamental para 2023: composição da trajetória programada para o saldo, a receita e a despesa	63
3.3.1 <i>Explicações para a passagem do saldo orçamental em 2022 ao saldo orçamental em 2023</i>	64
3.3.2 <i>Evolução da receita e da despesa em 2023</i>	65
3.4 Orientação da política orçamental prevista para 2022 e 2023 e estimada no passado	70
3.5 Riscos do cenário orçamental.....	73
3.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental	75
3.6.1 <i>Saldo orçamental</i>	76
3.6.2 <i>Saldo estrutural</i>	76
3.6.3 <i>Dívida pública</i>	77
4 Dívida pública de <i>Maastricht</i> [NOVO]	79
4.1 Decomposição da dinâmica da dívida.....	79
4.2 Dívida de <i>Maastricht</i> bruta e líquida de depósitos	80
4.3 Detentores da dívida pública de <i>Maastricht</i>	81
5 Carga fiscal [NOVO]	85
5.1 Conceito de carga fiscal: esclarecimentos metodológicos dos conceitos utilizados	85
5.2 Carga fiscal em Portugal de 2014 a 2023	88
5.3 Comparação entre Portugal e a Área do Euro no período 2014 a 2021	89

5.4	Apreciação detalhada das projeções para o biénio 2022–2023 e as medidas de política na POE/2023.....	91
6	Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública [NOVO].....	95
6.1	Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública.....	95
6.2	Utilização dos instrumentos convencionais de controlo da despesa na história recente das finanças públicas e na POE/2023.....	96
7	Intrmissão do poder político na gestão das entidades públicas.....	103
7.1	O conceito de instrumentos não-convencionais de controlo da despesa pública.....	103
7.2	As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2023.....	104
7.3	Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos.....	110
8	Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO].....	113
8.1	Caixa Geral de Aposentações.....	113
8.2	Segurança Social.....	115
8.2.1	Medidas de política “Pacote inflação” e COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social: estimativa para 2022 e previsão para 2023.....	115
8.2.1.1	Medidas “Pacote inflação”.....	116
8.2.1.2	Medidas COVID-19.....	118
8.2.2	Análise agregada: estimativa para 2022 e proposta orçamental para 2023.....	120
8.2.3	Análise por sistemas de proteção social.....	124
9	Responsabilidades contingentes [NOVO].....	129
9.1	Conceitos e base legal.....	129
9.2	Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado.....	132
9.2.1	Garantias autorizadas pelo Estado: 2022–2023.....	132
9.2.2	Responsabilidades assumidas por garantias prestadas: 2022–2023.....	134
9.2.3	Responsabilidades efetivas por garantias prestadas: 2022–2023.....	136
9.2.4	Pagamentos do Estado por execução de garantias: 2022–2023.....	137
9.3	Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2023.....	139
9.4	Garantias de crédito à exportação e ao investimento: 2021–2022.....	140
9.5	Riscos e Contingências com origem nas Parcerias Público-Privadas.....	140
9.5.1	Sector rodoviário.....	141
9.5.2	Sector ferroviário.....	143
9.5.3	Sector aeroportuário.....	145
9.5.4	Sector da saúde.....	146
9.5.5	Oceanário.....	147
	Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2023.....	149
	Anexo 2: Classificação dos impostos portugueses em Contas Nacionais a 31/10/2022.....	151

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 versus POE/2023.....	27
Tabela 2 – Formação Bruta de Capital Fixo.....	36
Tabela 3 – Previsões das instituições internacionais para o crescimento do PIB real.....	39
Tabela 4 – Previsões das instituições internacionais para a balança corrente.....	39
Tabela 5 – Previsões das instituições internacionais para a taxa de inflação.....	40
Tabela 6 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital.....	42
Tabela 7 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais.....	44
Tabela 8 – Impacto da implementação do PRR em 2022 e 2023.....	48
Tabela 9 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2023.....	53
Tabela 10 – Novas medidas de política orçamental em 2023.....	56
Tabela 11 – Medidas transitórias pacote inflação.....	59
Tabela 12 – Pacote inflação por classificação económica.....	60
Tabela 13 – Medidas de política COVID-19 por classificação económica.....	62
Tabela 14 – Lista de medidas COVID-19.....	62
Tabela 15 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2022 e 2023.....	63
Tabela 16 – Previsão do impacto líquido no saldo de 2023 decorrente de medidas com pessoal.....	69
Tabela 17 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não recorrentes.....	70
Tabela 18 – Saldo estrutural em 2022 e 2023.....	76
Tabela 19 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública.....	80
Tabela 20 – Indicadores de carga fiscal.....	87
Tabela 21 – Efeitos das medidas de política da POE sobre as componentes da carga fiscal em 2023.....	93
Tabela 22 – Carga fiscal em Portugal entre 2014 e 2023: desagregação por componentes.....	94
Tabela 23 – Ventilação dos instrumentos de gestão centralizada por classificação económica da despesa.....	99
Tabela 24 – Dotações dos instrumentos de controlo da despesa, 2015–2023.....	101
Tabela 25 – Correspondência de artigos entre 2.ª POE/2022, LOE/2022, DL de Execução Orçamental para 2022 e POE/2023.....	105

Tabela 26– Orçamento da CGA para 2022 e 2023.....	114
Tabela 27 – Impacto orçamental direto das medidas “Pacote inflação” na conta da Segurança Social: estimativa 2022 e previsão para 2023	117
Tabela 28 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: 2020 a 2022 e previsão para 2023	119
Tabela 29 – Conta da Segurança Social para 2022 e 2023.....	121
Tabela 30 – Orçamento da Segurança Social para 2023, por sistema (ajustado)	124
Tabela 31 – Conta da Segurança Social, por sistema (ajustada), 2022 e 2023	125
Tabela 32 – Garantias do Estado, base legal.....	130
Tabela 33 – Limites máximos para a concessão de garantias em 2021, 2022 e 2023 (POE/2023).....	131
Tabela 34 – Garantias autorizadas pelo Estado: 2021, 2022 ^E e 2023 ^P	134
Tabela 35 – Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado: 2021, 2022 ^E e 2023 ^P	136
Tabela 36 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado: 2021, 2022 ^E e 2023 ^P	137
Tabela 37 – Pagamentos em execução de garantias: 2021, 2022 ^E e 2023 ^P	138
Tabela 38 – Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2023 ^P	139
Tabela 39 – Garantias de seguro autorizadas pelo Estado (crédito à exportação e ao investimento), posição em final de período: 2021 e 2022 (30 de junho).....	140
Tabela 40 – Contingências em PPP rodoviárias, posição em final de período: 2015–2022 (20/out.)	142
Tabela 41 – Contingências em PPP rodoviárias, posição em final de período: 2021–2022 (20/out.)	143
Tabela 42 – Contingências em PPP ferroviárias, posição em final de período: 2021–2022 (20/out.)	144
Tabela 43 – Contingências em PPP aeroportuárias, posição em final de período: 2021–2022 (20/out.)	145
Tabela 44 – Contingências em PPP da Saúde, posição em final de período: 2021–2022 (20/out.)	147
Tabela 45 – Contingências a PPP Oceanário, posição em final de período: 2021 – 2022 (20/out.)	148

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB real: PE/2022–26 e POE/2023.....	25
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	28
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	29
Gráfico 4 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia.....	31
Gráfico 5 – Balança de bens e balança de serviços	31
Gráfico 6 – Balança de capital	31
Gráfico 7 – Transferências Portugal–UE	31
Gráfico 8 – Preço do petróleo e deflator das importações	32
Gráfico 9 – Índice Harmonizado de Preços no Consumidor, por componente	32
Gráfico 10 – Termos de troca.....	33
Gráfico 11 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume	33
Gráfico 12 – Consumo privado nominal e em volume.....	33
Gráfico 13 – Evolução das componentes do PIB em volume	33
Gráfico 14 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias	34
Gráfico 15 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego	34
Gráfico 16 – Custos unitários do trabalho	34
Gráfico 17 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador.....	34
Gráfico 18 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado.....	35
Gráfico 19 – FBCF nominal dos sectores público e privado.....	35
Gráfico 20 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia	41
Gráfico 21 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro	41
Gráfico 22 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia.....	42
Gráfico 23 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022	46
Gráfico 24 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2022.....	47
Gráfico 25 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2022 e 2023	65
Gráfico 26 – Trajetória da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023	65
Gráfico 27 – Variação homóloga da receita e despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023	65
Gráfico 28 – Contributos para a variação da receita em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	66
Gráfico 29 – Receita fiscal e contributiva e PIB (tvha anual)	66
Gráfico 30 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos tvha anual.....	66
Gráfico 31 – Impostos diretos, contribuições sociais e remunerações: tvha anual	67
Gráfico 32 – Impostos indiretos e consumo privado	67
Gráfico 33 – Contributos para a variação da despesa em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	68

Gráfico 34 – Orientação da política orçamental.....	72
Gráfico 35 – Evolução do saldo primário estrutural.....	72
Gráfico 36 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2023	77
Gráfico 37 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo	77
Gráfico 38 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública	80
Gráfico 39 – Dívida pública na ótica de <i>Maastricht</i> e ativos das AP aplicados em depósitos	81
Gráfico 40 – Dívida pública na ótica de <i>Maastricht</i> líquida de depósitos das AP	81
Gráfico 41 – Dívida pública detida por credores não residentes.....	82
Gráfico 42 – Dívida externa líquida do total da economia.....	82
Gráfico 43 – Dívida pública portuguesa detida por credores residentes e por não residentes	83
Gráfico 44 – Detentores da dívida pública portuguesa por sectores institucionais residentes	83
Gráfico 45 – Dívida pública detida sob a forma de dívida externa de longo prazo.....	83
Gráfico 46 – Principais blocos credores da dívida pública portuguesa.....	83
Gráfico 47 – Evolução da carga fiscal entre 2014 e 2023.....	89
Gráfico 48 – Carga fiscal em Portugal e na Área do Euro, por componentes entre 2014 e 2021	90
Gráfico 49 – Estrutura da carga fiscal em Portugal e na Área do Euro entre 2014 e 2021	91
Gráfico 50 – Carga fiscal subjacente à POE/2023, incluindo revisões da UTAO.....	91
Gráfico 51 – Dotações orçamentais sob controlo do Ministério das Finanças, 2015–2023.....	100
Gráfico 52 – Evolução da comparticipação financeira do OE e da receita com contribuições e quotas para a CGA no período 2015–2023.....	115
Gráfico 53 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2023 face à sua execução em 2022	116
Gráfico 54 – Evolução do saldo global (não ajustado) da Segurança Social no período 2013–2023	120
Gráfico 55 – Despesa com prestações de desemprego	123
Gráfico 56 – Despesa com subsídio de doença.....	123
Gráfico 57 – Despesa com abono de família	123
Gráfico 58 – Despesa com prestação de parentalidade	123
Gráfico 59 – Saldo da Segurança Social, por sistema (ajustado)	124
Gráfico 60 – Evolução das contingências com PPP rodoviárias, 2021–2022 (20/Out.)	142

Índice de Figuras

Figura 1 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção.....	49
Figura 2 – Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa na POE/2023	105
Figura 3 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado	132

Índice de Caixas

Caixa 1– Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Segurança Social.....	126
Caixa 2 – Regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura.....	148

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
2.º POE/2022	Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (submetida à AR em 13/04/2022)
AdC	Administração Central
AE	Área do Euro
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
ANA	Aerportos de Portugal, S.A.
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
ARS	Administração Regional de Saúde
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.
ARSNorte	Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.
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
Cf.	Conforme
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CIEC	Código dos Impostos Especiais de Consumo
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CTUP	Custo do Trabalho por Unidade Produzida ou Custo Unitário do Trabalho
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DLEO/2022	Decreto-Lei de Execução Orçamental aplicável ao exercício de 2022
ECE	Entidade Contabilística Estado
EDP	Energias de Portugal
EG	Entidade Gestora
EGF	<i>Pan-European Guarantee Fund</i>
EM	Estado(s)-Membro(s)
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EUA	Estados Unidos da América
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
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
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IGCP	Agência e Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
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
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhão(ões) de euros
MF	Ministério das Finanças
MFEFE	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
mM€	Milhar(es) de milhão de euros
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OSS	Orçamento da Segurança Social
p.	Página
p.b.	Ponto(s) base
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
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
PSP	Polícia de Segurança Pública
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
RA	Região(ões) Autónoma(s)
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
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	Sector Empresarial do Estado
SEL	Sector Empresarial Local
SER	Sector Empresarial Regional
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SURE	<i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i> Apoio para mitigar Riscos de Desemprego em situação de Emergência
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
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Sumário executivo [REVISTO]

1. Este relatório contém a análise final 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 AR em 10 de outubro de 2022. A 20 de outubro, a UTAO publicou a sua apreciação preliminar. O Índice Geral deste documento assinala as diferenças de conteúdo entre os dois relatórios. Os capítulos novos ou as secções novas contêm a menção “[NOVO]” no final do título. Os capítulos cujo título termina com a menção “[REVISTO]” foram objeto de alterações substantivas no conteúdo, seja em resultado do acrescento de secções ou subsecções novas, seja em resultado de melhoramentos na redação pré-existente.

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 nove 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 [REVISTO]

3. Merecem saudação os progressos recentes na implementação da Lei de Enquadramento Orçamental. O relatório que acompanha a POE/2023 dá conta do estado de quatro inovações no processo orçamental: aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, orçamentação assente em programas de missão de base orgânica, Entidade Contabilística Estado e orçamentação verde. A UTAO sugere a testagem de algumas melhorias metodológicas nos indicadores de desempenho criados para os programas piloto em execução.

4. Aqueles progressos são meritórios e devem servir de incentivo para Portugal mudar o paradigma da discussão pública sobre a política orçamental. A UTAO tem salientado a dicotomia entre o anúncio de promessas e a avaliação de resultados (ver, por exemplo, o [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março). Durante a apreciação das POE na AR há enorme publicidade sobre os milhões de euros que o Governo ou as oposições pretendem gastar em medidas de política. Após o fecho dos livros contabilísticos, quase ninguém se preocupa em conhecer quantos desse milhões foram executados e, muito menos, em perceber o impacto que esse dinheiro teve nos objetivos que presidiram ao desenho das medidas de política. Todos se preocupam com os *inputs*, muito poucos querem saber dos *outputs*. Esta dicotomia é má para a qualidade das escolhas coletivas porque ajuda a perpetuar práticas erradas de decisão, demasiado baseadas em “achologia” e parcas em evidência de impactos e resultados. Cimenta a crença em soluções fáceis e a ideia de que para resolver um problema basta gastar mais dinheiro. Ora as inovações acima enaltecidas têm a enorme virtude de poderem catalisar as transformações seguintes, aquelas que permitirão um dia conhecer os impactos do dinheiro público nas metas das políticas públicas e alongar a discussão pública, dos custos para os resultados.

5. 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.

6. Porém, subsistem aspetos importantes a melhorar quanto à transparência e ao rigor da informação orçamental. Os aspetos abaixo salientados foram detetados nesta POE. Como já não pode ser melhorada, servem de recomendação para as próximas POE e também para os futuros relatórios da Conta Geral do Estado.

- 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 valores monetários e metas de rentabilidade e redução de custos por área de atividade. 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 orçamental 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 Secção 1.4 deste documento.

2 Cenário macroeconómico [REVISTO]

7. 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.

8. 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% em 2020, – 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, a conseguir manter a capacidade de financiamento da economia portuguesa em terreno positivo.

- 9. 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, a PE/2022–26 previa 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 fica acima do produto potencial.
- 10. 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.
- 11. 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%).
- 12. 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.
- 13. 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.
- 14. 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.
- 15. 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.
- 16. 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%).

17. 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.

18. Os riscos das medidas orçamentais nacionais podem contrariar os efeitos da política monetária. Este conflito entre a política monetária e as políticas orçamentais nacionais pode ocorrer caso os agentes económicos ajustem os salários e os preços dos bens e serviços de acordo com os níveis recentes de inflação, criando uma espiral nos anos seguintes que se autoalimenta e que tornará ainda mais difícil trazer as expectativas de inflação para um patamar próximo do objetivo da política monetária (2%).

19. No caso de Portugal, a subida das taxas de juro provoca ainda um constrangimento adicional na atividade económica devido ao facto da dívida externa líquida ter um peso elevado no PIB, o que determina aumentos de taxa de juro na obtenção de novo financiamento junto de credores não residentes. Relativamente ao cenário macroeconómico da POE/2023, destaca-se o otimismo do MF relativamente à evolução do preço do dólar norte-americano, do mercado de trabalho, do preço do petróleo e do crescimento da procura externa relevante direcionada às exportações portuguesas.

3. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

3.1 Ponto de partida: estimativa para 2022

20. 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.

21. 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.

22. 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

- 23. 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.
- 24. Perante algumas contradições nas fontes não justificadas, a UTAO optou por considerar um Quadro de Políticas Invariantes** que funde informação de três fontes diferentes.
- 25. 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.
- 26. 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.
- 27. 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.
- 28. 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.**
- 29. 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.
- 30. 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.**
- 31. 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€.
- 32. 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.**
- 33. 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

- 34. 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.
- 35. 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.

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

37. 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.

38. 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.

39. 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 de 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.

40. 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

41. 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.

42. 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

43. 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 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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

51. 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.

52. 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.

53. 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.

54. 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.).

55. 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 Dívida pública de Maastricht [NOVO]

56. O rácio da dívida pública em percentagem do PIB em 2023 será inferior ao rácio observado em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia de COVID-19. Em valor nominal, o stock de dívida pública a observar no final de 2023 será o mais elevado da série estatística. Excluindo os ativos aplicados em depósitos, o rácio da dívida, no cenário previsional do MF, deverá situar-se em 105,0% do PIB nominal no final de 2023, representando uma descida anual de 3,3 p.p. do PIB.

57. O peso no PIB da dívida externa líquida de Portugal apresentava em 2021 (79,8%) o terceiro registo mais elevado entre os países da União Europeia. A estrutura de credores da dívida pública pode afetar a estabilidade do seu financiamento, o que por sua vez tem efeitos no financiamento do conjunto de todos os sectores institucionais do país.

58. O total de dívida pública detida pelo Banco de Portugal no final de 2021 ascendeu a 67,8 mil M€. O nível deste stock é determinado pelas decisões de política monetária do BCE. É de referir que a dívida pública detida pelo Banco de Portugal no âmbito do programa de compras de ativos do sector público (PSPP) é dívida pública detida pelo sector institucional residente.

59. A composição do financiamento da dívida pública portuguesa apresentou alterações significativas nos períodos separados pelos anos 1999, 2008 e 2021. O financiamento obtido fora dos mercados financeiros ganhou peso na última década, dando origem ao aparecimento de dois credores importantes, o Mecanismo Europeu de Estabilidade através dos empréstimos do PAEF (49,6 mil M€ em dívida no final de 2021), bem como o Banco de Portugal, devido à aquisição de dívida pública (67,8 mil M€ no final de 2021) no âmbito da política monetária.

5 Carga fiscal [NOVO]

60. A carga fiscal em 2021 representou 35,4% do PIB (75,8 mil M€), o que constitui o valor mais elevado apurado para este indicador na história recente. Desde 2014, registou-se uma tendência crescente na carga fiscal, com agravamento de 1,2 p.p. até 2021. Ao nível das componentes, a cobrança em 2021 repartiu-se entre os impostos indiretos (15,3% do PIB; 32,7 mil M€), contribuições sociais efetivas (10,4% do PIB; 22,4 mil M€) e impostos diretos (9,7% do PIB; 20,7 mil M€).

61. Na comparação com a Área do Euro (AE), verifica-se que a carga fiscal em Portugal é inferior à carga fiscal registada, em média, nos países desta zona monetária. Em termos da sua estrutura, a carga fiscal em Portugal é mais concentrada na tributação indireta do que a média da AE.

62. A POE prevê um agravamento adicional da carga fiscal em 2022, para 35,6% do PIB, um novo máximo para este indicador, seguido de um decréscimo para 35,3% do PIB em 2023. Em termos nominais, a receita tributária e contributiva que integra o numerador do indicador da carga fiscal deverá atingir 84,5 mil M€ em 2022 e 87,9 mil M€ em 2023. A carga fiscal calculada para 2023 inclui a revisão da UTAO que acrescentou + 0,1 p.p. ao cenário apresentado pelo MF. No biénio em análise, o indicador da carga fiscal encontra-se muito influenciado pela recuperação da atividade económica e pelo efeito da inflação, que impulsionam as bases macroeconómicas da receita fiscal (no numerador), encontrando-se previsto um crescimento nominal da receita tributária e contributiva de 11,5% em 2022 e 3,9% em 2023. Em sentido oposto, o aumento do PIB nominal (10,7% em 2022 e 4,9% em 2023), denominador deste rácio,

também foi influenciado pela inflação, mas ajuda a diminuir o peso dos encargos tributários e contributivos coercivos dos agentes económicos na economia.

63. A carga fiscal de 35,6% do PIB estimada para 2022 representa a mais elevada na história recente das finanças públicas portuguesas e reflete um agravamento de 0,4 p.p. do PIB face ao cenário do OE/2022, que resulta de efeitos de sinal contrário: revisão nominal de grande amplitude da receita tributária e contributiva, particularmente no IRC, que agravou o indicador em 2,0 p.p. (4,7 mil M€) mitigada pela aceleração da atividade económica, que reduziu o peso destes encargos no total da economia em 1,5 p.p.. A componente tributária da carga fiscal deverá aumentar 0,5 p.p. no conjunto do ano de 2022, impulsionada pelo aumento esperado do IRC.

64. As medidas de mitigação da inflação deverão reduzir a carga fiscal de impostos indiretos em 0,6 p.p. do PIB em 2022. A carga fiscal estimada para 2022 inclui as medidas de política de mitigação dos efeitos da inflação. Estas deverão reduzir os impostos indiretos em 0,6 p.p. do PIB (– 1,5 mil M€), refletindo a suspensão do aumento da taxa de carbono e a redução do ISP (neutralização administrativa do aumento da componente do IVA que integra a receita de ISP e que decorre do agravamento do preço dos combustíveis. Sem esta medida de política temporária, a carga fiscal teria um agravamento adicional, chegando a 36,2% do PIB em 2022.

65. O cenário previsional da POE tem subjacente uma carga fiscal de 35,3% do PIB em 2023, um recuo de 0,3 p.p. face à estimativa de 2022. Este decréscimo tem origem nas medidas de desagravamento fiscal previstas na POE (– 0,4 p.p.) e, em sentido oposto, no aumento da receita tributária cobrada pelas AP em nome da UE (0,1 p.p.):

- Apesar do aumento nominal previsional de 3,3 mil M€ (+3,9%) nas receitas tributárias e contributivas, a expansão mais acelerada na atividade económica (4,6% de crescimento nominal no PIB) permite a diminuição do indicador da carga fiscal;
- O decréscimo previsional da carga fiscal tem suporte nas novas medidas de política de desagravamento fiscal previstas na POE/2023, tanto nas de natureza permanente (– 0,1 p.p.), como nas medidas transitórias de mitigação dos efeitos da inflação (– 0,3 p.p.), que reduzem a receita tributária. As medidas com impacto nos impostos diretos consistem, sobretudo, no desagravamento do IRS e na majoração dos gastos em energia das empresas do sector agrícola para efeitos de apuramento do IRC. Nos impostos indiretos, respeitam à redução do ISP e do IVA da eletricidade, para aliviar o agravamento dos custos energéticos.
- O cálculo da carga fiscal inclui a revisão da UTAO de + 0,1 p.p. ao cenário apresentado pelo MF, para incluir a receita de IRS (102 M€; 0,04 % do PIB) e de contribuições sociais (260 M€; 0,1% do PIB) que decorre das valorizações remuneratórias e progressões na carreira dos trabalhadores das AP, que não se encontrava considerada no impacto das novas medidas de política da POE.

6 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública [NOVO]

66. A dotação programada na POE/2023 para os instrumentos convencionais de controlo da despesa ascende a 3163. M€. É o valor mais elevado desde 2015, o que traduz uma maior centralização da despesa e um aumento do poder discricionário do MF. Os instrumentos de controlo centralizado da despesa deverão totalizar 3163 M€ em 2023, repartindo-se da seguinte forma: dotação provisional (814 M€), reserva orçamental (363 M€), cativações (1242 M€) e dotações centralizados (745 M€).

67. No ano de 2023 prevê-se uma recomposição dos instrumentos convencionais de controlo da despesa: as cativações assumem o maior peso (39,3% do total), seguidas da dotação provisional (25,7%), a par de uma diminuição expressiva nas dotações centralizadas para fins específicos (23,6%).

68. O ano de 2022 marcou o regresso a um nível elevado de cativações, acentuando-se esta tendência em 2023. Em 2023, as cativações previsionais ascendem a 1242 M€ e representam 1,1% da despesa efetiva, constituindo o valor nominal mais elevado desde 2017. Aquele número inclui a previsão de uma segunda leva de cativações, a serem legisladas no decreto-lei de execução orçamental e aplicadas

no decurso do ano. Os 1242 M€ deverão recair, sobretudo, sobre as dotações para aquisição de bens e serviços (874 M€; 70,4% do total do instrumento) e outras despesas correntes (322 M€; 26,0%).

69. Em 2023, a dotação provisional atingirá o valor mais elevado desde 2015, mas uma parte significativa será destinada a despesas com pessoal, o que é contrário à sua finalidade legal. A dotação provisional deverá ascender a 814 M€ em 2023, o que traduz um aumento significativo (250 M€), atingindo o valor mais elevado desde 2015. No entanto, deste total, 344 M€ (que representam 42,3% da dotação anual) destinam-se ao reforço da rubrica despesas com pessoal, uma vez que são reclassificadas desta forma em contas nacionais. Esta é uma tendência recorrente na prática orçamental portuguesa. Trata-se de um problema de suborçamentação crónica no Ministério da Educação (programa orçamental “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar”) que a UTAO tem salientado em todas as suas apreciações à Conta Geral do Estado. A dotação provisional constitui um imperativo legal da LEO, que estabelece a obrigatoriedade de um programa, destinado a fazer face a despesas imprevistas, urgentes e inadiáveis. Mas a utilização sistemática desta dotação para resolver problemas estruturais de orçamentação é contrária, salvo melhor opinião, ao espírito da lei.

70. Em 2023, diminui o conjunto das dotações centralizadas geridas pelo MF, o que constitui uma medida de transparência orçamental.

71. O recurso excessivo à retenção de dotações aprovadas pelo Parlamento desvirtua o Orçamento do Estado e a implementação das políticas públicas programadas. As cativações, a reserva orçamental e as dotações centralizadas para fins específicos são travões à execução das dotações aprovadas pela AR para os ministérios executarem as políticas públicas com que se comprometeram. A obtenção dos objetivos nestas políticas públicas exige o consumo de recursos financeiros, seja para pagar trabalhadores, adquirir serviços ou realizar investimento. Estes instrumentos retiram da alçada dos ministérios responsáveis pelos objetivos a liberdade de utilização plena dos recursos aprovados na AR. O acesso aos montantes retidos é incerto no tempo e no montante, o que penaliza a execução do planeamento. O MF fica com um poder discricionário sobre fatias do orçamento destinado a cada ministério sectorial, uma vez que, na prática, é ao MF que cabe a última palavra sobre a execução de despesa previamente aprovada pelo Parlamento. A UTAO não faz o mesmo julgamento sobre a dotação provisional por entender que a mesma é uma almofada de segurança contra riscos orçamentais descendentes que os princípios da prudência e da responsabilidade orçamental justificam (desde que não assumam valor irrealista). No entanto, salienta-se que a sua utilização sistemática para fazer face a problemas crónicos de suborçamentação é contrária ao espírito da lei e diminui a eficácia deste instrumento.

7 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

72. 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.

73. 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.

74. 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.

75. 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 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. 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.

76. 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.

77. 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.

78. 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.

79. 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.

8 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]

- 80. A atualização das pensões em 2023 contribuirá largamente para o aumento da comparticipação financeira do Orçamento do Estado de modo a manter o equilíbrio na conta da Caixa Geral de Aposentações.** Tal reforço é ainda justificado por este sistema de proteção social estar fechado à entrada de novos contribuintes desde o fim de 2015. Projeta-se um incremento de (+ 13,1%; ou seja, + 664 M€), face a 2022, quantia superior ao acréscimo acumulado nos sete anos anteriores.
- 81. O impacto líquido das medidas do “Pacote inflação” no saldo global do subsector Segurança Social em 2022 foi negativo em 937,9 M€.**
- 82. A compensação do Estado pelos encargos da Segurança Social com o pacote inflação não se encontra refletida na estimativa da conta de 2022, apresentada na POE/2023.** De acordo com esclarecimento adicionais do IGFSS, a estimativa da conta da Segurança Social para 2022 não contempla a compensação do Estado pelos encargos com medidas de política do pacote Inflação, não sendo de excluir que esta transferência possa vir a realizar-se até ao final de 2022, com um efeito substancialmente incremental no excedente orçamental de 2022, face ao previsto na estimativa de execução apresentada na POE/2023.
- 83. O impacto líquido na conta da Segurança Social em 2021 da adoção de medidas COVID-19 foi significativamente negativo, ao contrário do efeito, praticamente, nulo registado em 2020 e 2022.** A afeção de verbas de saldos da Segurança Social ao financiamento destas medidas implica a supressão de recursos no excedente do sistema previdencial que “alimenta” o Fundo de Estabilização da Segurança Social, mecanismo importante para prolongar a sustentabilidade financeira do sistema e a provisão para encargos futuros com pensões.
- 84. A POE/2023 não prevê, por parte da Segurança Social, o prolongamento da operacionalização de medidas COVID-19 e do pacote inflação.** No entanto, há um risco orçamental descendente associado a um futuro pior do que o agora antecipado em termos de saúde pública e inflação. A materialização deste agravamento pressionará o Governo a adotar novas medidas ou a reativar medidas antigas, co que conduzirá a encargos não previstos na POE/2023.
- 85. Em 2022, o saldo global da Segurança Social será largamente excedentário** mas influenciado pelo impacto direto do pacote inflação. Excluindo este efeito, o excedente orçamental seria expressivamente superior.
- 86. O excedente orçamental (não ajustado) da Segurança Social previsto para 2023 (+4005 M€), será o mais elevado dos últimos 11 anos.**
- 87. O saldo global da Segurança Social (ajustado) deverá registar um incremento robusto em 2023, impulsionado pela variação positiva do impacto orçamental líquido decorrente da aplicação das medidas excecionais de mitigação dos malefícios da inflação.** A diminuição prevista em transferências do OE no âmbito das medidas COVID-19 será largamente compensada pelo aumento na receita de contribuições e quotizações e fundos europeus. A despesa efetiva crescerá a um nível inferior ao receita, porque o incremento previsto na despesa resultante de pensões e outras prestações sociais será absorvido pela redução dos encargos com as medidas temporárias “pacote inflação” e COVID-19.
- 88. As pensões em 2023 serão atualizadas de acordo com um regime transitório criado para o efeito, com impacto negativo no valor base das pensões a pagar nos anos seguintes.** Se não for corrigido na revisão da regra criada em 2006, prometida para acontecer em 2023, haverá perda de rendimento dos pensionistas em 2024 e anos seguintes. Em primeiro lugar, o valor base de pensão em 2024 será inferior, pois estará sujeito em 2023 a um incremento entre 3,53 e 4,4%, e não ao aumento de 7,1% a 8,0 % previstos na lei de 2006, correspondendo assim, a um menor rendimento em 2024 e nos anos seguintes. Acresce a este efeito o facto de o ponto de partida para aumentos a partir de 2024 (*inclusive*) ser mais baixo, o que significará um incremento inferior ao que se registaria se o valor base da pensão fosse atualizado de acordo com a legislação de 2006.

89. O Indexante de Apoios Sociais (IAS) será atualizado em 8%, impactando diretamente um conjunto de prestações sociais. Este Indexante serve de referência para o cálculo de um conjunto de apoios e prestações sociais, como o cálculo de pensões (definição do escalão de taxa de atualização), subsídio de desemprego (valor mínimo e máximo), subsídio social de desemprego (percentagem do referencial), subsídio de doença (montante mínimo), abono de família (definição de escalões), rendimento social de isenção (cálculo de limite de património para acesso a esta prestação) e o subsídio de morte (valor máximo atribuído).

9 Responsabilidades contingentes [NOVO]

90. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura. Uma das fontes destas responsabilidades são as garantias concedidas pelo Estado. Um outro conjunto relevante de responsabilidades contingentes encontra a sua génese nas PPP, e resulta, na sua grande maioria, da execução dos respetivos contratos de parceria. Este segundo conjunto de contingências pode assumir várias formas, nomeadamente: i) pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos, ii) impactos financeiros resultantes da conclusão de processos negociais em curso, e iii) encargos com as grandes reparações rodoviárias.

91. Em 2022, os dados disponíveis a 21 de outubro de 2022, apontam para que venham a ser autorizadas garantias do Estado no montante global de 1597 M€, não existindo uma previsão para as garantias a conceder em 2023. Em 2021 foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 1074 M€, um valor que deverá ser ultrapassado em 2022. Relativamente a 2023, não se encontram disponíveis previsões para os valores de garantias a conceder, encontrando-se apenas disponíveis os tetos constantes da POE/2023 (proposta de lei).

92. Contudo, para 2023, prevê-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado com as garantias prestadas. As responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, deverão ascender a 11 365 M€ no final de 2023, diminuindo 575 M€ face a 2022 (- 4,8%).

93. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuiram consideravelmente nos últimos anos, beneficiando da melhoria das condições de liquidez da economia portuguesa e da maior facilidade no acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas. A estimativa para 2022 aponta para um ligeiro aumento das responsabilidades efetivas face ao ano anterior, relacionadas com a utilização do instrumento SURE, as medidas COVID-19 e a Região Autónoma da Madeira. Prevê-se uma diminuição em 2023 nas responsabilidades efetivas, para níveis inferiores aos de 2021. Refira-se que a política monetária prosseguida pelo BCE até junho de 2022, amplamente acomodatória, foi um dos fatores que mais contribuiu para esta evolução.

94. A previsão para 2023, constante da POE/2023, aponta para que o Estado possa vir a ser chamado a pagar cerca de 166 M€ pela execução de garantias públicas. Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, o Estado é chamado a efetuar o respetivo pagamento caso o credor execute a garantia prestada. Em 2021 e até 21 de Outubro de 2022, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativamente diminutos, no que respeita a operações que envolveram a execução de garantias públicas. Em 2022, os montantes pagos por execução de garantias concedidas a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo assumem um maior relevo. Prevê-se que em 2023 o encargo com a execução de garantias possa ascender a cerca de 166 M€.

95. A previsão aponta para que em 2023 se registre um aumento do stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cerca de 11 155 M€, motivado pelo acréscimo acentuado nas garantias não COVID-19. No final de 2022, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo deverá ascender a 8899 M€, dos quais 6152 M€ correspondem a garantias concedidas por este instrumento no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19 e 2746 M€ referem-se a outras garantias não relacionadas COVID-19. O aumento previsto para 2023 concentra-se nas garantias não COVID-19.

96. Prevê-se que a execução de garantias prestadas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo aumente em 2023. A estimativa para 2022 aponta para que os valores executados de garantias prestadas por este Fundo aumente significativamente face ao biénio anterior. Ademais, no tocante a 2023, a previsão aponta para que a execução de garantias deste Fundo aumente para cerca de 159 M€, sobretudo devido ao contributo das garantias com as linhas de apoio COVID-19.

97. Neste capítulo identificam-se também os litígios e as pretensões compensatórias solicitadas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada que se encontravam pendentes de resolução à data de 20 de outubro de 2022. Estas responsabilidades resultam de eventos ocorridos ao longo da vigência de uma parceria e podem gerar, nos termos contratualmente previstos, o direito do parceiro privado à Reposição do Equilíbrio Financeiro do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização.

98. Em 2021 e 2022, foram submetidos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de parceria que tiveram como fundamento a pandemia de COVID-19 e as suas diversas implicações. Neste âmbito, o pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro mais relevante diz respeito ao sector aeroportuário, submetido pela ANA, S.A. em 2021, e por esta valorizado em 214 M€.

99. No setor rodoviário, a 20 de outubro de 2022, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados registava um acréscimo face ao verificado no final de 2021. Na sua grande maioria, os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias. Neste subconjunto (subconcessões rodoviárias), a redução verificada nos primeiros dez meses de 2022 resultou do pagamento provisório efetuado pela Infraestruturas de Portugal, S.A. à subconcessionária da Algarve Litoral (Rotas do Algarve Litoral, S.A.), no valor de 9,3 M€. Em sentido oposto, as contingências associadas a concessões rodoviárias registaram um incremento de 80 M€, sobretudo devido a um novo pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro, intentado pela concessionária Auto-Estradas do Atlântico — Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A. (Concessão Oeste), no valor de 73,2 M€.

100. O valor das contingências registadas nas parcerias do sector ferroviário ascendia a 195 M€ em 20 de outubro de 2022, um valor idêntico ao registado no final de 2021. No final de outubro de 2022 manteve-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., de cujo desenlace poderão resultar encargos para o Estado valorados em cerca de 192 M€. Neste sector registam-se ainda outros pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, de menor relevância e, em alguns casos, ainda não quantificados, com origem na Concessão Metro do Porto, na Concessão Metro Sul do Tejo e na Concessão Transporte Ferroviário Eixo-Norte/Sul.

101. No sector aeroportuário mantém-se o risco de perda de receita futura para o Estado caso o pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro submetido pela ANA, S.A. venha a ter provimento. No primeiro trimestre de 2022 a concessionária entregou uma densificação do pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro, tendo-o quantificado em 214 M€.

102. No setor da saúde, o valor das contingências associadas a contratos de PPP ascendia a 93 M€, em 20 de outubro de 2022, um valor acima do registado no final de 2021 (59 M€). Os valores mais relevantes resultam de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro devido a alegados impactos da pandemia de COVID-19.

103. Mantém-se a contingência com a parceria Oceanário de Lisboa, apresentada em 2021, em razão do impacto da pandemia de COVID-19 e das medidas restritivas então implementadas, a qual não foi objeto de quantificação. Esta ação consiste num pedido do parceiro privado para a prorrogação do contrato de concessão por um período não inferior a 19,5 anos. Teve como fundamento os impactos resultantes da pandemia de COVID-19 e das respetivas medidas restritivas implementadas nessa altura.

1 Introdução [REVISTO]

104. Este documento é a apreciação final 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 apreciação preliminar foi publicada no dia 20 de outubro último ([Relatório UTAO n.º 15/2022](#)), véspera da audição da equipa política do Ministério das Finanças na Comissão de Orçamento e Finanças (COF) em sede de discussão na generalidade da proposta de orçamento. A segunda apreciação, ora dada à estampa, revê e amplia os conteúdos daquele relatório. É divulgada deliberadamente antes da segunda audição daquela equipa na COF, apazada para as 15h00m do dia 11 de novembro, para que os intervenientes, querendo, a possam utilizar como instrumento de trabalho.

1.1 Premissas da análise da UTAO

105. As diferenças de conteúdo entre as duas apreciações estão assinaladas no índice geral deste relatório. Os capítulos novos ou as secções novas contêm a menção “[NOVO]” no final do título. Os capítulos cujo título termina com a menção “[REVISTO]” foram objeto de alterações substantivas no conteúdo, seja em resultado do acrescento de secções ou subsecções novas, seja em resultado de melhoramentos na redação pré-existente.

106. 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.

107. A Errata que o Governo fez chegar à AR em 18 de outubro de 2022 não pôde ser considerada no primeiro 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 poderia ter no conteúdo deste trabalho. No entanto, houve tempo para o estudar na semana seguinte e pode agora concluir-se que não há nessa Errata dados que tenham obrigado a UTAO a rever o conteúdo publicado em 20 de outubro.

1.2 Atendimento de pedidos de informação da UTAO

108. 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 Programas de Estabilidade 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 dia 13 de outubro. Mais tempo necessitaram outras entidades para colaborar com a UTAO,¹ mas fizeram-no dentro do período definido para preparar o segundo relatório. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social merece também ser destacado, tendo respondido em tempo e qualidade na satisfação do pedido de dados formulado em 11 de outubro. 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.

1.3 Inovações no processo orçamental

109. Merecem saudação os progressos na implementação da LEO noticiados no relatório que acompanha a POE/2023. Como se sabe, a lei, aprovada em setembro de 2015, determinava um calendário para implementação de vários pilares inovadores na gestão financeira pública. Esse calendário, quiçá irrealista na versão de 2015, foi sucessivamente adiado sem demonstração dos resultados entretanto alcançados nem justificação convincente de que cada pedido de adiamento seria o último. Face a esta trajetória pouco abonatória da credibilidade dos princípios inscritos na lei fundamental das finanças públicas, merecem elogio os progressos recentes que o acervo da POE/2023 afirma estarem a acontecer. Distribuem-se por três domínios: aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), orçamentação alicerçada em programas de missão de base orgânica e Entidade Contabilística Estado. A orçamentação verde é um quarto domínio de inovação na gestão financeira pública, embora não estivesse explicitado na LEO de 2015. Os parágrafos 110 a 113 resumem os anúncios no relatório da POE (com indicação das páginas entre parênteses) e contêm observações da UTAO.

110. Aplicação do SNC-AP (pp. 257–8) — Há cada vez mais unidades orgânicas das Administrações Públicas a reportar contas segundo estas normas contabilísticas. Em 2022, 3638 unidades apresentaram as contas de 2021 segundo o SNC-AP (170 da Administração Regional, 2333 da Administração Local e 1135 dos subsectores Administração Central e Segurança Social). Não indica o número de entidades sujeitas ao SNC-AP que ainda não reportaram segundo o mesmo. Espera o Governo que o próximo ano seja o primeiro em que todas as entidades a ele vinculadas apresentem as suas contas (de 2022) de acordo com este sistema normativo.

111. Orçamentação assente em programas de missão de base orgânica (pp. 257 e 272–7) — indica o relatório que estão, finalmente, em curso as primeiras experiências de orçamentação assente em missões de base orgânica. Este princípio de orçamentação está inscrito no art. 45.º da LEO. Este tipo de orçamentação visa criar um sistema de informação que ligue as dotações orçamentais a objetivos, em termos de resultados financeiros e, sobretudo, não financeiros, das políticas públicas em Portugal. Os testes decorrem no âmbito do Ministério da Economia e do Mar e, por isso, os programas piloto são desagregações do futuro programa orçamental Missão de Base Orgânica Economia e Mar. Em 2022, esteve em execução um piloto na área do Mar, que prestará contas em 2023 (programa

¹ Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Direção-Geral do Tesouro e das Finanças e Banco Português de Fomento.

Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar). Ao longo de 2023 serão testados dois pilotos adicionais: programa *Competitividade e Sustentabilidade da Atividade Turística* e programa *Regulação das Atividades Económicas*. Segundo o número 1 do art. 5.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, o lançamento de programas piloto deveria ter sido antecedido pela publicação de um decreto-lei com as orientações para a estruturação dos programas de missão de base orgânica. A data fixada naquela norma, ela própria adiada várias vezes, é 31 de dezembro de 2021. Compreende-se a importância de testar antes de se avançar para a generalização a toda a Administração Central desta nova forma de orçamentação. Porém, os indicadores de desempenho com metas quantificadas apresentados no Quadro 5.37 (p. 274) não auguram uma avaliação eficaz do desempenho das políticas consagradas nestes programas. Na verdade, e tomando o programa *Competitividade e Sustentabilidade da Atividade Turística* como ilustração, definir metas a atingir em termos de número de casinos intervencionados, número de campanhas de *marketing* realizadas ou número de pessoas que frequentaram ações de formação ou capacitação profissional dirá muito pouco sobre os resultados alcançados pela política de turismo. Na melhor das hipóteses, são indicadores de recursos não-financeiros envolvidos, mas quase nada informam sobre a qualidade do desempenho da política plasmada neste programa orçamental. Convirá melhorar a metodologia indispensável para saber identificar e medir o desempenho em termos de resultados e impactos no tecido sócio-económico sobre o qual cada política pretende intervir. Espera-se que o atraso na publicação do referido decreto-lei possa ser aproveitado para aprender com estas experiências e melhorar a definição de indicadores de desempenho.

112. Entidade Contabilística Estado (ECE, pp. 141–2 e 257) — Este conceito é uma inovação metodológica importante no enquadramento orçamental preconizada na lei de 2015. Trata-se de uma unidade orgânica fictícia que serve para registar as receitas arrecadadas e as despesas realizadas em nome e por conta do Estado. Entre as receitas, contam-se impostos, taxas, multas, juros, rendas imobiliárias, receitas de endividamento e alienação de património, etc.. Do lado da despesa, estão operações de transferências para outros subsectores e para fora das AP, serviço da dívida do Estado, investimento em ativos reais e financeiros, etc.. Presentemente, estas operações económicas são executadas por uma plêiade de entidades da Administração Central com existência física (AT, IGCP, PSP, Inspeções sectoriais, Direcção-Geral das Autarquias Locais, etc..) Doravante, pretende-se que estas operações sejam centralizadas, do ponto de vista do relato contabilístico, na ECE, continuando a execução física das operações a ser conduzida por aquelas entidades, que se tornarão em agentes da ECE. Esta transformação exige um enorme esforço na identificação exaustiva das operações conduzidas em nome e por conta do Estado e o investimento em recursos informáticos para assegurar a transmissão atempada da informação à ECE e viabilizar por esta a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade.² Com esta POE/2023 surge o primeiro orçamento da ECE, embora ainda em versão de teste. Cumpre o prazo fixado no último adiamento de produção de efeitos do número 7 do art. 5.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

113. Orçamentação verde (pp. 75-83) — Proteger o meio ambiente e, em particular, agir sobre as alterações climáticas através da mitigação de impactos e da adaptação a condições climáticas menos favoráveis é um desígnio transversal da Humanidade. Convoca ações concertadas do sector público e do sector privado em todo o mundo. Este enquadramento tem vindo a gerar, pelo menos no espaço da OCDE, o interesse em utilizar os orçamentos das AP como instrumento de agilização das ações públicas em prol daqueles objetivos. De maneira geral, a ideia é facilitar a articulação de políticas sectoriais e induzir uma cultura de avaliação do contributo das várias políticas para a obtenção de resultados e impactos palpáveis nas estratégias nacionais de mitigação e adaptação às alterações climáticas. De modo mais específico, a orçamentação verde é um processo que visa conhecer os recursos financeiros públicos colocados ao serviço daqueles objetivos ambientais e os resultados que eles permitirem atingir. Pode, por isso, entender-se a orçamentação verde como uma declinação temática da orçamentação por programas e a avaliação da contribuição orçamental para as metas climáticas como uma declinação temática da avaliação do desempenho dos orçamentos públicos. Portugal iniciou este processo mais tarde do que a maioria dos Estados-Membros da OCDE e tal não surpreende porque também é

² Mais informação em TRIBUNAL DE CONTAS (2017), *Auditoria à implementação da Entidade Contabilística Estado*, Relatório de Auditoria n.º 23/2017 - 2.º Secção, 1.º Relatório Intercalar, outubro.

dos mais atrasados na orçamentação por programas e na avaliação do desempenho (*performance budgeting*). A POE/2023 dá o primeiro passo concreto na implementação da orçamentação verde em Portugal. Tratou-se de identificar as dotações nos múltiplos programas orçamentais que os ministérios visam aplicar em finalidades climáticas. A isto se chama, na gíria internacional da gestão financeira pública, o *green labelling*. De acordo com o relatório da POE, os serviços sectoriais etiquetaram 616 medidas com dotação verde. Somam 2519,52 M€. Estão presentes em 15 dos 17 programas orçamentais. Este foi o primeiro passo, certamente exigente. Porém, importa ter consciência que foi o mais fácil. O mais difícil é também o mais interessante e útil para a sociedade: avaliar os resultados da despesa pública verde. Oxalá os recursos humanos colocados no projeto da orçamentação verde não faltem no projeto-mãe, que é a orçamentação por programas de missão de base orgânica.

114. Os progressos são meritórios e devem servir de incentivo para Portugal mudar o paradigma da discussão pública sobre a política orçamental. A UTAO tem salientado a dicotomia entre o anúncio de promessas e a avaliação de resultados (ver, por exemplo, o [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março). Durante a apreciação das POE na AR há enorme publicidade sobre os milhões de euros que o Governo ou as oposições pretendem gastar em medidas de política. Após o fecho dos livros contabilísticos, quase ninguém se preocupa em conhecer quantos desse milhões foram executados e, muito menos, em perceber o impacto que esse dinheiro teve nos objetivos que presidiram ao desenho das medidas de política. Todos se preocupam com os *inputs*, muito poucos querem saber dos *outputs*. Esta dicotomia é má para a qualidade das escolhas coletivas porque ajuda a perpetuar práticas erradas de decisão, demasiado baseadas em “achologia” e parcas em evidência de impactos e resultados. Cimenta a crença em soluções fáceis e a ideia de que para resolver um problema basta gastar mais dinheiro. Ora as inovações acima enaltecidas têm a enorme virtude de poderem catalisar as transformações seguintes, aquelas que permitirão um dia conhecer os impactos do dinheiro público nas metas das políticas públicas e alongar a discussão pública, dos custos para os resultados.

1.4 Sugestões de melhoria na transparência e no rigor da informação orçamental

115. Há aspetos a melhorar em termos de transparência e rigor na informação contida nesta 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. São explicadas nos parágrafos 116 a 120 abaixo. As sugestões já não vão a tempo de melhorar as peças desta POE (embora tivessem sido originalmente publicadas na edição de 20 de outubro), mas valem como recomendações para próximas POE e também para os relatórios da Conta Geral do Estado.

116. 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 adiará 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.

117. 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.

118. 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.

119. 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 dados essenciais. Os valores monetários foram substituídos por reticências entre parênteses. Também estão escondidos os objetivos de rentabilidade e redução de custos por área de atividade. Salvo melhor leitura, o único valor inscrito são os 2500 M€ de auxílio de Estado autorizado. 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.”

120. Assunção de metas no desenho das medidas em termos de resultados ou impacto em indicadores de qualidade e a avaliação da execução das medidas — Estas metas não existem ou, pelo menos, não são divulgadas pelos autores das medidas de política e responsáveis pela sua execução. A POE/2023 não é uma novidade sob este ponto de vista. Segue a tradição nacional. Conduz a um debate em Portugal sobre medidas de política muito pobre, tanto *ex ante* (quando são apresentadas) como *ex post* (após o período previsto para a sua execução). No primeiro caso, o debate é extremamente vivo e mediático, mas em torno apenas do custo das medidas, sendo praticamente nula a informação e, portanto, a discussão pública sobre o que se pretende alcançar e como com as medidas. Sobram intenções e faltam dados escrutináveis sobre os quais se possam construir posições fundamentadas. A ausência de metas de desempenho é, em larga medida, filha do desinteresse das autoridades na implementação da orçamentação por programas. No caso *ex post*, o MF começou só em 2020 a divulgar alguma informação no relatório da Conta Geral do Estado sobre o custo orçamental de um subconjunto muito reduzido da sempre extensa lista de anúncios na época das POE. A UTAO já pedia publicamente este passo e, embora continue tímido, é positivo que ele tenha continuado no relatório do ano seguinte.³ 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) auditará 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.

1.5 Estrutura do relatório

121. A apreciação preliminar da POE/2023 destacou a presença na proposta de lei de normas bastante lesivas da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pela generalidade dos organismos das Administrações Públicas (AP) e das empresas públicas. São os chamados instrumentos não-convencionais de controlo da despesa que pouca ou nenhuma utilidade têm, hoje em dia, para este fim e causam danos microeconómicos significativos na eficiência da provisão pública de bens e serviços, através de restrições à aquisição de serviços e à contratação de recursos humanos. Desvirtuam também o propósito dos tetos de despesa que a AR aprova para cada organismo integrado nos subsectores da Administração Central e da Segurança Social. Este tema, presente nas apreciações finais às POE desde 2019, surgiu 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. Naturalmente, é mantido no segundo relatório da UTAO sobre a POE/2023.

122. Este ano, a avaliação da UTAO retoma o tema “carga fiscal”. Avaliou-a, pela última vez, no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro. A pandemia e, agora, a inflação levaram o Governo a tomar inúmeras medidas de política fiscal, pelo que poderá ser interessante fazer um novo ponto da situação. Por isso,

³ A UTAO ainda não teve oportunidade de estudar o relatório da CGE de 2021, divulgado este Verão.

o Capítulo 5 oferece uma comparação da carga fiscal entre Portugal e a média da Área do Euro no período 2014 a 2021, e explica as diferenças entre a carga estimada para 2022 e a carga prevista para 2023 à luz das diferenças nas medidas de política de cada ano.

123. O relatório está estruturado em nove capítulos e um sumário executivo. Este sintetiza os resultados principais analisados e devidamente fundamentados em cada capítulo. Após esta Introdução, segue-se, no Capítulo 2, a discussão do cenário macroeconómico da POE/2023. A apreciação dos cenários orçamentais, tanto o de políticas invariantes, como o final, ocupam o Capítulo 3, o mais extenso de todos. A dívida pública é examinada no Capítulo 4 e a carga fiscal preenche o Capítulo 5. Os instrumentos convencionais empregues pelo Ministério das Finanças para controlar a despesa da Administração Central são analisados no Capítulo 6. O Capítulo 7 alerta o Parlamento para a repetição dos instrumentos não-convencionais na proposta de lei. As contas dos sistemas públicos de proteção social são examinadas no Capítulo 8. Finalmente, o Capítulo 9 recenseia a informação colhida junto de várias fontes sobre o estado dos passivos contingentes do Estado. Dois anexos encerram o estudo.

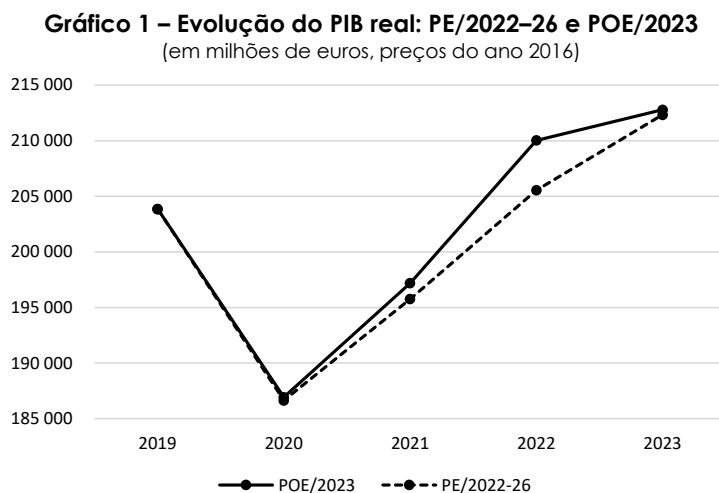
2 Cenário macroeconómico [REVISTO]

124. 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. A [Secção 2.4](#) identifica um conjunto de riscos internos e externos à economia nacional que podem afetar a evolução 2023. Por fim, a [Secção 2.5](#) efetua uma comparação das previsões efetuadas pelas diversas instituições para Portugal, bem como uma comparação para os principais indicadores no caso da Área do Euro e da economia mundial.

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

125. 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.

126. 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.

127. 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.

128. 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 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.

129. 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.⁴ 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.⁵ 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.

130. 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 de 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.

131. 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.⁶ 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.

⁴ 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.

⁵ 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 4, por ter um objetivo eminentemente pedagógico, explicará tudo isto, com evidência empírica e argumentação económica.

⁶ 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

132. 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.

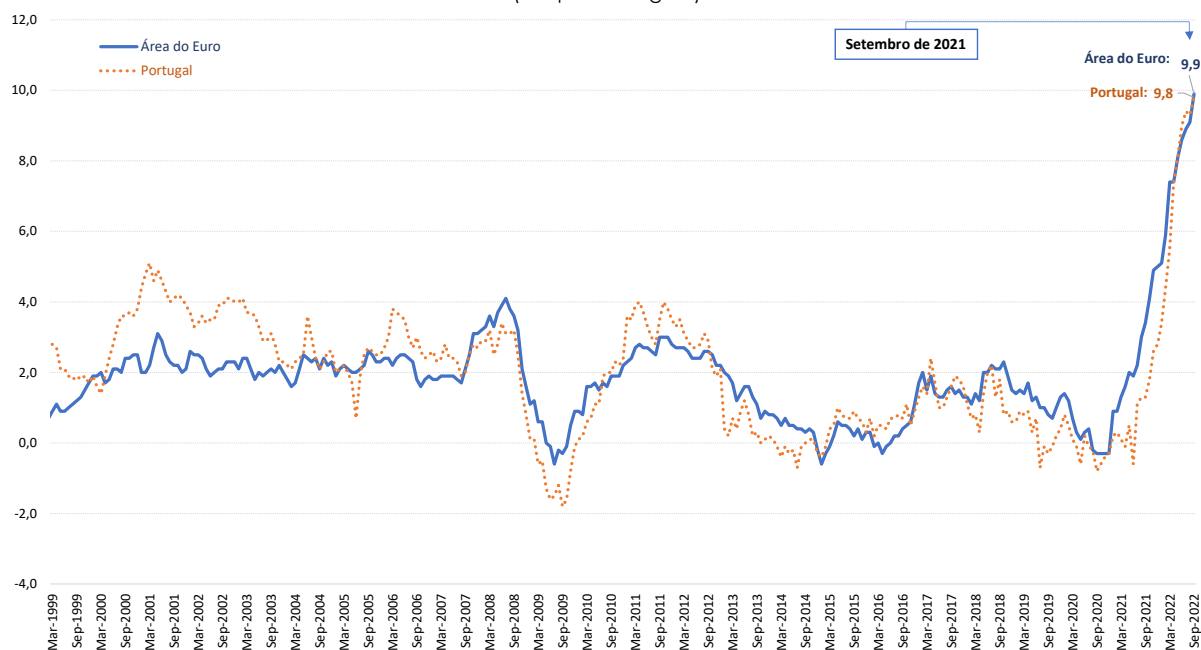
133. A UTAO tem vindo a acompanhar o fenómeno da inflação e encontra-se a ultimar um relatório especificamente dedicado a este tema. Desde junho de 2021 que a UTAO dá mais atenção à evolução da inflação, em particular na Área do Euro, introduzindo alguma análise sobre este tema em relatórios de várias 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*".

134. 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.

135. 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)



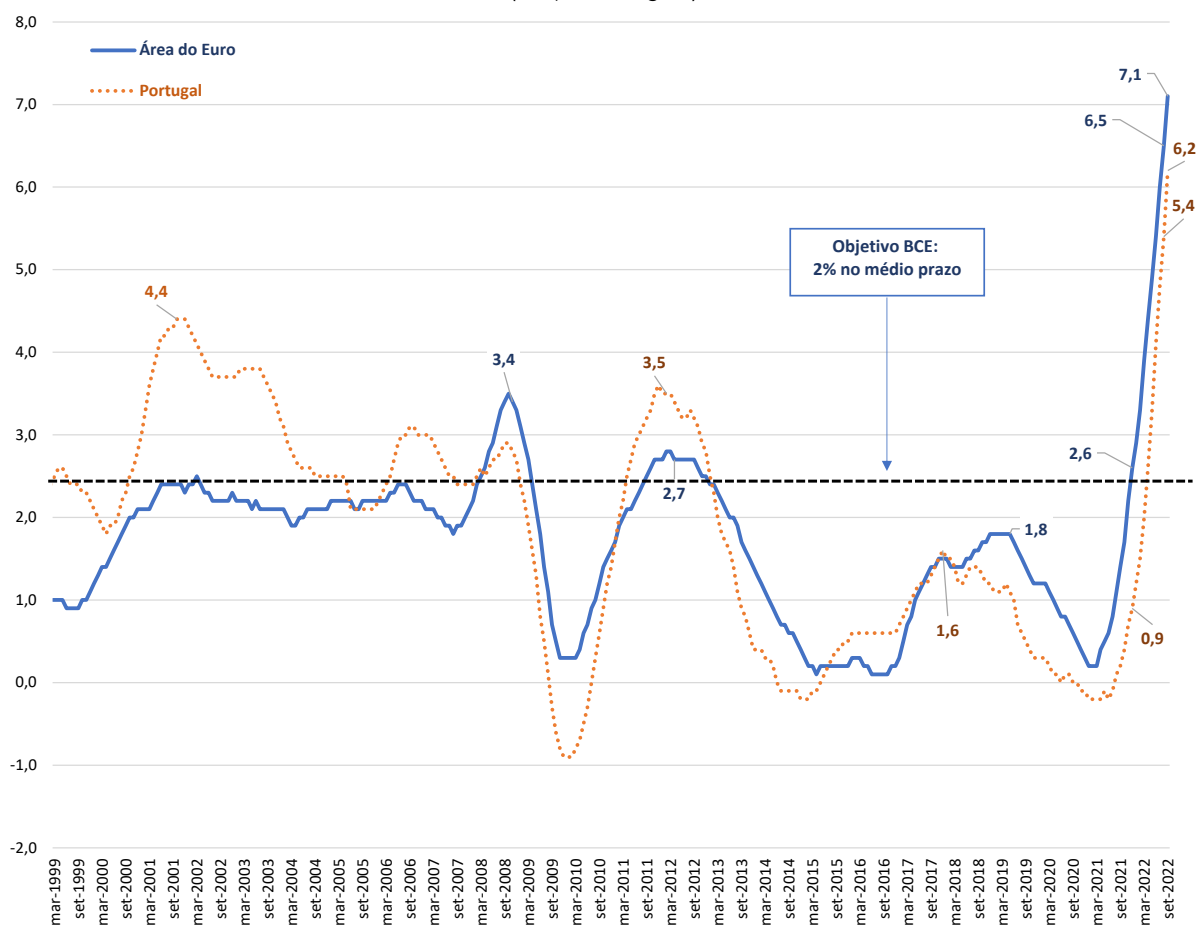
Fonte: Eurostat, [HICP - monthly data \(annual rate of change\)](#), compulsado em 19 de outubro de 2022, 22:52:48, informação atualizada pelo Eurostat a 19 de outubro de 2022. | Notas: IHPC, taxa de variação anual homóloga, frequência mensal. Nesta aceção, a taxa de inflação no mês t , π_t , é calculada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

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

136. 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:

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

137. 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%.

138. 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

139. 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).

140. 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. 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.

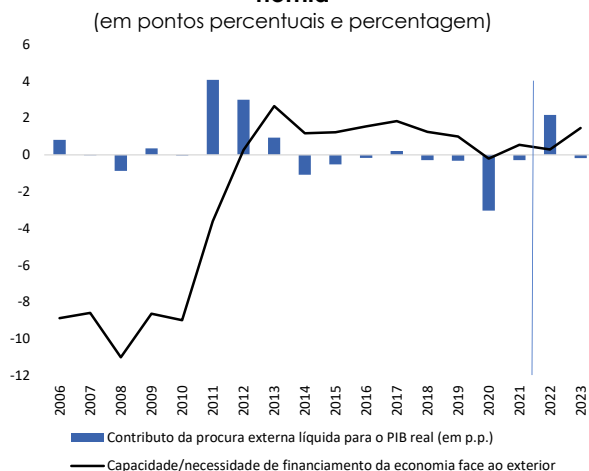
141. De acordo com o cenário da POE/2023, a procura interna continuará a contribuir positivamente no biénio 2022–2023 para o crescimento do PIB real, enquanto o contributo da procura externa (líquida) deverá ser positivo apenas em 2022. É de referir que no período 2014–2021 o contributo da procura externa 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.

142. 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.

143. 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 de COVID-19 e consequente quebra do comércio internacional. Para o biénio 2022–

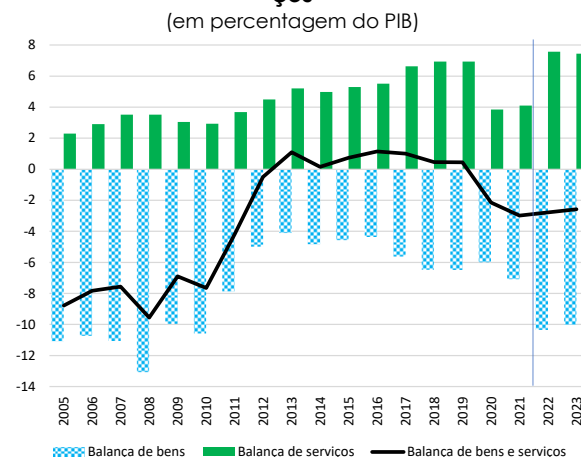
2023, o cenário macroeconómico da POE/2023 prevê graus de abertura ao exterior de 105,2% e 105,9% do PIB nominal, respetivamente. Para este resultado tem contribuído também o facto dos deflatores das exportações e importações crescerem acima do deflator do PIB.

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



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

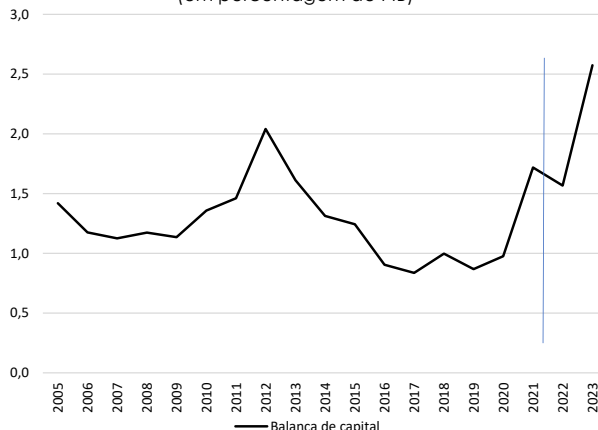
Gráfico 5 – Balança de bens e balança de serviços



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

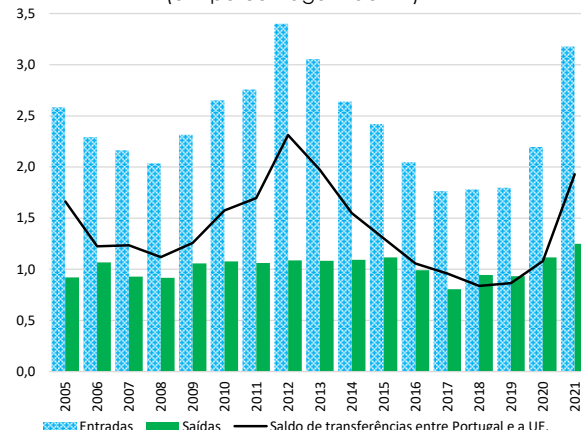
144. A melhoria da capacidade de financiamento da economia portuguesa devido a fundos comunitários incluídos na balança de capital não reflete, propriamente, um desempenho favorável da economia nacional. O aumento do saldo da balança de capital em 2023 será determinado pelo contributo muito significativo 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



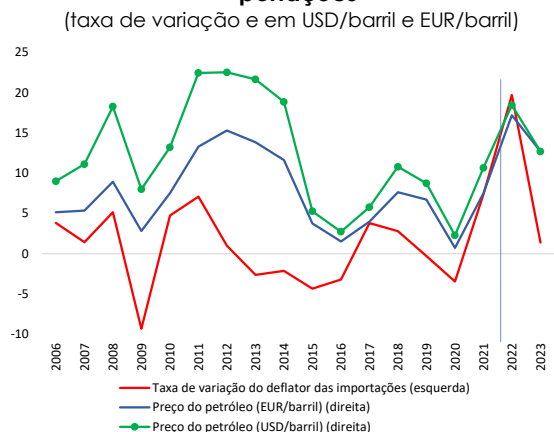
Fontes: BdP, INE e cálculos UTAO.

145. 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.

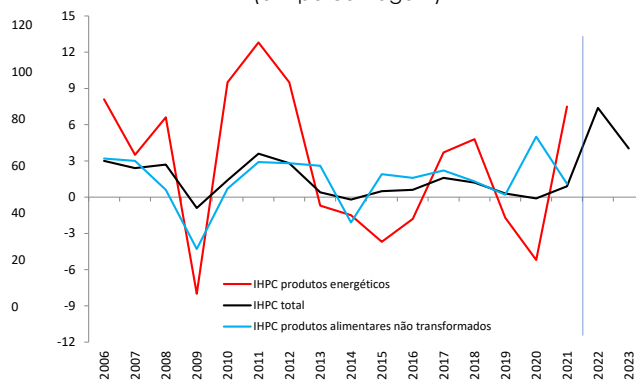
146. O cenário do MF prevê que para 2023 a taxa de inflação continue acima do objetivo de política monetária, sendo a subida acentuada dos preços um fator determinante para o aumento nominal das remunerações da economia e do rendimento disponível das famílias. Caso se concretizem as previsões do MF e 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.

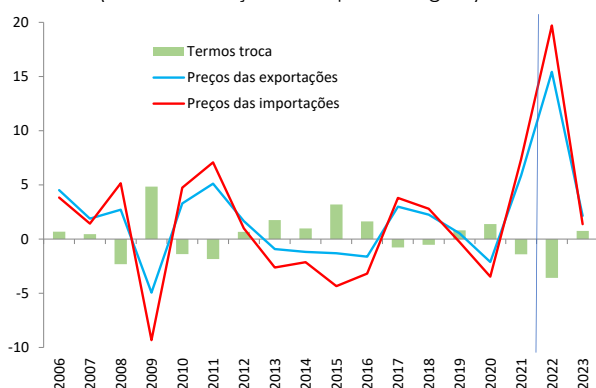
Gráfico 9 – Índice Harmonizado de Preços no Consumidor, por componente



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

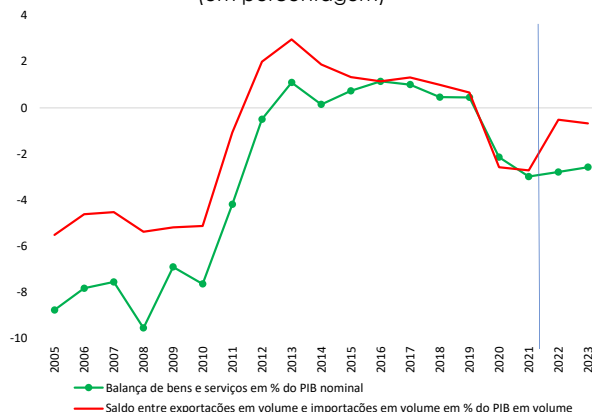
147. A evolução dos termos de troca, aferidos pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, será desfavorável a Portugal em 2022, seguida de uma recuperação parcial em 2023. O principal fator em 2022 será o contributo das importações dos produtos energéticos. A deterioração 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).

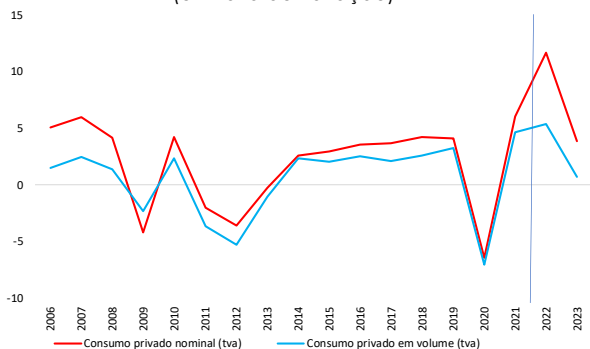
Gráfico 11 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume
(em percentagem)



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

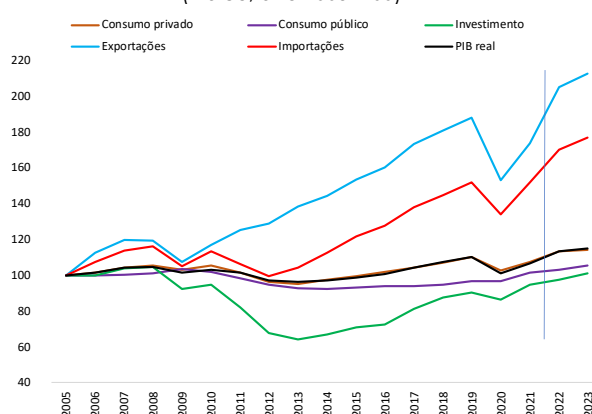
148. O cenário macroeconómico do MF tem implícita uma queda da taxa de poupança das famílias em 2022 e 2023, caindo para+ os mínimos históricos da série estatística iniciada em 1995. Em 2022, o rendimento disponível do sector institucional famílias deverá aumentar 6,8%, enquanto o consumo privado nominal 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..⁷

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)



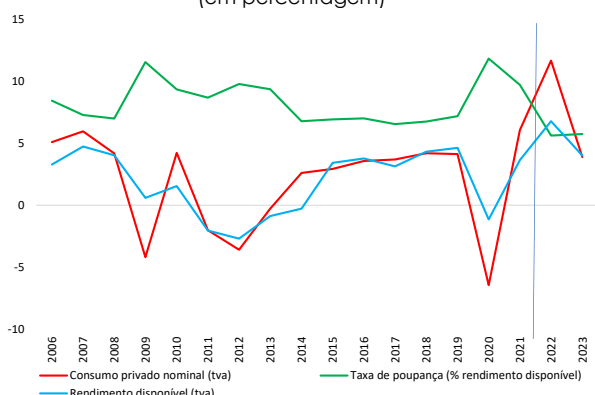
Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsões 2022 e 2023).

149. 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-

⁷ 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.

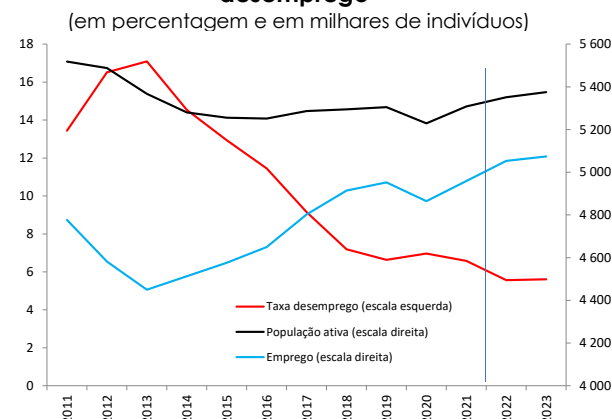
mento percentual do emprego no sector público (0,4%) será idêntico ao do sector privado (0,4%), subindo para 758,2 milhares de indivíduos no sector público (máximo da série estatística iniciada em 1995) e 4,316 milhões de indivíduos no sector privado (máximo desde o ano 2009).

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



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

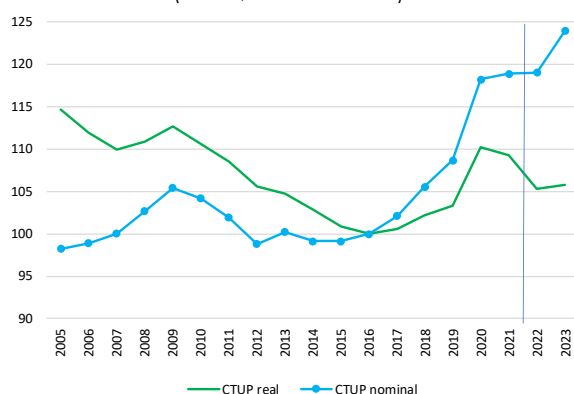
Gráfico 15 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego⁸
(em percentagem e em milhares de indivíduos)



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

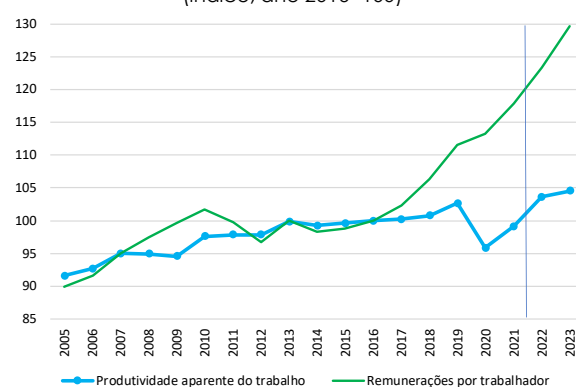
150. Os custos do trabalho por unidade produzida (CTUP ou custos unitários do trabalho) implícitos no cenário macroeconómico da POE/2023 permitem concluir que o peso das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem no PIB nominal deverá descer no biénio 2022–2023. As remunerações pesaram 48,2% 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).

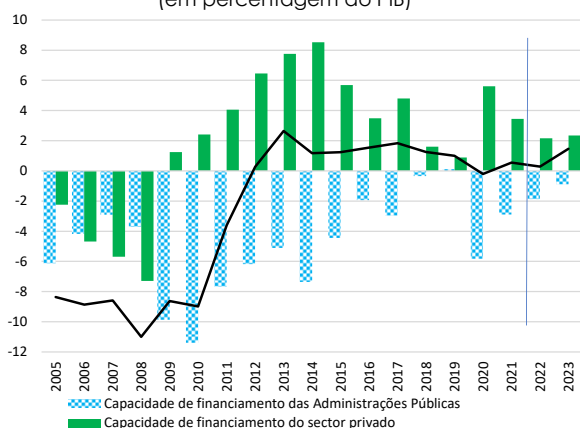
151. O cenário macroeconómico da POE/2023 prevê uma capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022–2023, destacando-se a magnitude do contributo da balança de capital, cuja principal componente é os fluxos de fundos comunitários. Quanto ao sector das Administrações Públicas, a POE/2023 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).

⁸ 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.⁹

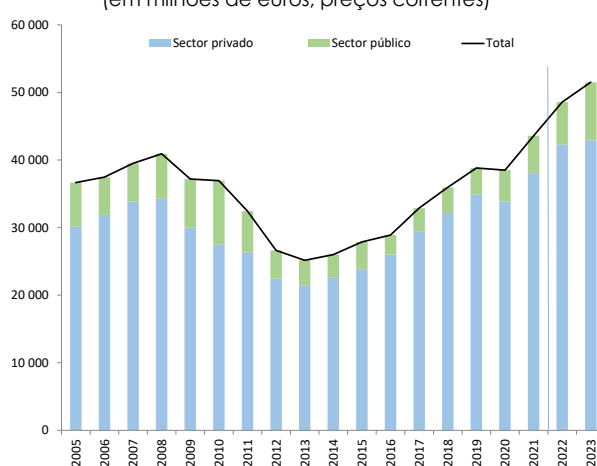
152. Na POE/2023 prevê-se acréscimos da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), medida em termos nominais, tanto no sector público como no sector privado, embora o valor nominal do sector público em 2022 e 2023 ainda fique abaixo do ano 2010. Em termos nominais (Gráfico 19), a FBCF, principal componente 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).

153. 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.

⁹ 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.

2.4 Riscos nas projeções macroeconómicas [NOVO]

154. Em outubro de 2022, o FMI efetuou uma revisão em baixa ao crescimento do PIB mundial para 2022 e 2023 (3,2% e 2,7%) em comparação com o que tinha previsto em abril passado (3,6% em ambos os anos), devido ao facto dos riscos descendentes se terem concretizado. Para este resultado, contribui a contração nos Estados Unidos no 1.º semestre de 2022, a contração na Área Euro no 2.º semestre de 2022, bem como os acontecimentos na China associados aos surtos prolongados de COVID-19, aos confinamentos e à crise no sector imobiliário.

155. Relativamente às pressões inflacionistas que se verificavam no final de 2021, o BCE considerava então que não deveria ter uma “sobre reação” visto que as considerava como decorrentes de choques transitórios do lado da oferta. Contudo, a Área do Euro terminou o ano 2021 com taxa de inflação de 2,6%, aferida em média móvel a doze meses, e de 5,0% em taxa de variação homóloga no mês de dezembro de 2021. Previamente, o [Relatório UTAO n.º 11/2021 Condições dos mercados, dívida pública e dívida externa: maio de 2021](#), de 22 de junho, havia analisado em detalhe na Secção 2.2. os sinais de inflação nos mercados financeiros e reais internacionais já presentes até maio de 2021. Posteriormente, o [Relatório UTAO n.º 3/2022 Condições dos mercados, dívida pública e dívida externa: fevereiro de 2022](#), de 22 de fevereiro, analisou em detalhe na Secção 2.2. as decisões da política monetária e destacou a importância do nível de inflação que já se verificava antes do início da invasão militar da Rússia sobre a Ucrânia.

156. Hoje em dia é cada vez mais claro que existem muitas e persistentes razões para considerar que e a inflação não desaparecerá rapidamente nem sem dor económica. Persistem as evidências dos choques contracionistas da oferta e expansionistas da procura um pouco por todo o mundo que foram caracterizados em Baleiras (2022).¹⁰ Do lado da oferta, são eles: i) a quebra na capacidade de apro-

¹⁰ BALEIRAS, Rui Nuno (2022), “Potencialidades e equívocos na utilização da política orçamental para combater a inflação”, *Cadernos de Economia*, Ano XXXV, n.º 139, Abril-Junho, pp. 34–42.

veitamento de recursos fósseis para produção de combustíveis e seus derivados em resultado da transição da indústria energética para fontes menos geradoras de gases com efeito de estufa, ii) a diminuição na oferta de trabalho indígena nas economias desenvolvidas, iii) as quebras de produção de cereais e fertilizantes associadas a eventos climáticos extremos, (iv) as paralisações fabris por causa da pandemia de COVID-19, (v) os bloqueios nas capacidades de transporte e armazenamento em *hubs* importantes de navegação marítima e aérea e (vi) também a guerra na Ucrânia, que catalisou os anteriores choques do lado da oferta. Do lado da procura, tem havido choques expansionistas a contribuir também para a aceleração de preços. São as expansões do consumo privado alimentadas por poupanças historicamente elevadas geradas nos dois anos anteriores e os planos expansionistas de consumo público protagonizados por muitos Estados-Membros da OCDE, com os EUA e a UE à cabeça. Há já alguma evidência empírica de que os choques do lado da oferta têm dominado ao longo de 2022, o que torna a missão dos bancos centrais mais difícil e os efeitos secundários da sua política mais custosos para todos os cidadãos. Um estudo não-periódico da UTAO, em processo de finalização, sobre inflação mostrará essa evidência, além de conter muitos elementos úteis para o conhecimento do público em geral sobre este problema e as soluções para o domar.

157. A guerra na Ucrânia, as sanções económicas aplicadas à Rússia e a militarização de recursos económicos por parte da Rússia continuam a perturbar o funcionamento dos mercados e a gerar imensa incerteza sobre preços e quantidades transacionáveis ao longo dos próximos 12 meses. Atualmente não se vislumbra o fim do conflito e em que condições. A guerra veio aprofundar alguns dos choques contracccionistas da oferta acima identificados e aumentar a incerteza e na produção de previsões fidedignas por parte das instituições de referência. Os mercados mais afetados pelas perturbações da guerra são os das matérias-primas energéticas (petróleo, gás e carvão, essencialmente), os dos bens alimentares não processados cultivados nos territórios da Ucrânia e dos fertilizantes produzidos em território russo. Tendo em consideração a introdução gradual de sanções económicas à Rússia e as posteriores reações da Rússia face aos países ocidentais, bem como o facto de no momento atual não se perspetivar o fim da guerra, então a elaboração de previsões económicas fica bastante dificultada.

158. Caso se concretizem as previsões da POE/2023, a balança de bens e serviços continuará negativa no biénio 2022–2023, seguindo os défices de 2020–2021, mas em contraste com os excedentes anuais que se verificaram no período 2013–2019. O resultado previsto contribuirá para a deterioração da capacidade de financiamento da economia portuguesa. O saldo negativo da balança de bens e serviços no quadriénio 2020–2023 reflete um contributo negativo para o financiamento da economia nacional. Consequentemente, será a soma das balanças de rendimentos primários e secundários e da balança de capital, que incluem as transferências da União Europeia em montante significativo que, de acordo com a POE/2023, deverá assegurar uma capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2022–2023.

159. A execução das transferências da União Europeia previstas para a balança de capital irá assegurar a capacidade de financiamento da economia nacional prevista na POE/2023.¹¹ Contudo, a capacidade de financiamento de um país baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia nacional. A balança de capital deverá subir de 1,6% do PIB em 2022 para 2,6% em 2023, tendo um contributo relevante para a capacidade de financiamento nacional. As dificuldades de execução do PRR e do PT-2020 são um risco descendente para a absorção desta fonte de financiamento.

160. Os riscos das medidas nas políticas orçamentais nacionais podem contrariar os efeitos da política monetária. De acordo com o *World Economic Outlook* do FMI, as decisões de política orçamental inapropriadas poderão contribuir para desancorar as expectativas de inflação dos agentes económicos em torno dos objetivos da política monetária (2% no caso do BCE para a Área do Euro e da Reserva Federal no caso dos EUA), o que acabaria por tornar menos eficientes os instrumentos da política monetária. Este conflito entre a política monetária e as políticas orçamentais nacionais pode ocorrer caso os agentes económicos ajustem os salários e os preços dos bens e serviços de acordo com os níveis

¹¹ A balança de capital inclui tipicamente as transferências de capital, tais como os fundos comunitários e os perdões de dívida, bem como as transações sobre ativos não financeiros não produzidos.

recentes de inflação, criando uma espiral nos anos seguintes que se autoalimenta e que tornará ainda mais difícil trazer as expectativas de inflação para um patamar próximo do objetivo da política monetária (2%).

161. A subida das taxas de juro diretoras pelo BCE determina o aumento das taxas de juro no mercado monetário, o que tem efeitos na subida das taxas de juro aplicadas à maioria dos créditos obtidos pelos sectores institucionais Famílias e Sociedades Não-Financeiras. Devido à heterogeneidade entre agregados familiares, o aumento das taxas de juro *Euribor* afeta as famílias de modo distinto consoante a posição líquida em que cada família se encontra. As alterações dos rendimentos do trabalho devido ao menor crescimento económico, a descida dos salários reais decorrente do aumento dos preços, bem como as subidas nominais dos juros a pagar pelos empréstimos obtidos, poderão originar dificuldades sociais e incumprimentos. Adicionalmente, a execução dos PRR nacionais contribui para o aumento da procura de recursos nos mercados financeiros e nos mercados de bens e serviços, o que contribui não só para o aumento das taxas de juro enfrentadas pelo sector privado na obtenção de créditos, mas também para a subida do nível de preços. A subida da taxa de juro nos mercados retalhistas não prejudicará apenas o bem-estar das famílias. Ao agravar o servido da dívida de empresas, estas ficarão, *ceteris paribus*, com menos disponibilidade financeira para comprar bens e serviços em geral. Mas convém lembrar que estes resultados, que convergem para a contração da procura agregada feita por famílias, empresas e AP, são mesmo indispensáveis para quebrar duradouramente a subida contínua dos preços. O estudo acima anunciado explicará as razões deste mal necessário e o que é que a política orçamental pode fazer para o mitigar.

162. No caso de Portugal, a subida das taxas de juro provoca ainda um constrangimento adicional na atividade económica devido ao facto da dívida externa líquida ter um peso elevado no PIB, o que determina aumentos de taxa de juro na obtenção de novo financiamento junto de credores não residentes. O pagamento de juros pelos agentes económicos residentes em Portugal aos agentes económicos não residentes está incluído na balança de rendimentos primários. Com efeito, a subida do pagamento de juros deteriora a balança de rendimentos primários e condiciona a atividade económica nos anos seguintes. Em 2021, o saldo da balança de rendimentos primários foi - 1,2% do PIB, sendo que o mínimo da série foi observado em 2008 (- 3,4% do PIB), ano em que as taxas de juro *Euribor* atingiram máximos desde a introdução do Euro.

163. A evolução da economia portuguesa durante o médio prazo encontra-se sujeita a outros riscos de natureza política que poderão perturbar o comércio internacional e os fluxos financeiros. As relações entre a China e os Estados Unidos permanecem tensas em vários domínios, com destaque para a situação de Taiwan. Esta pequena economia aberta tem localizadas empresas de alta tecnologia, sendo que produzem os semicondutores mais avançados utilizados pela indústria mundial. Um eventual conflito militar direto entre as duas potências teria consequências para a economia mundial, sendo que tanto a China como os Estados Unidos teriam perdas diretas incalculáveis (sem falar nas vidas humanas).

164. Relativamente ao cenário macroeconómico da POE/2023, destaca-se o otimismo do MF relativamente à evolução do mercado de trabalho, do preço do petróleo e do crescimento da procura externa relevante direcionada às exportações portuguesas. Adicionalmente, a taxa de câmbio prevista pelo MF pressupõe que a política monetária entre a Área do Euro e os Estados Unidos deverá seguir uma trajetória semelhante, contribuindo para uma taxa de câmbio EUR/USD próxima da paridade. Ora não tem sido esse o percurso ao longo de 2022. O nível mais elevado das taxas de juro nos EUA está a levar a uma fuga de capitais da Europa e outras origens para o mercado norte-americano e a causar a apreciação do dólar face às outras moedas. Por que é que será diferente em 2023? A POE não explica. O crescimento das exportações portuguesas acima da procura relevante dirigida à economia portuguesa pressupõe aumento da quota de mercado. Excluindo os anos de recessão económica em Portugal (2009, 2011–2013 e 2020), o crescimento em volume das importações previsto para 2023 (4,0%) é o mais baixo desde a crise financeira de 2009.

165. Os riscos de natureza económica associados à doença COVID-19 encontram-se mais contidos do que nos anos 2020 a 2022 devido à vacinação de grande massa da população. Embora seja possível ocorrer algum retrocesso nas medidas sanitárias num horizonte mais alargado, não se antevê que a

atividade económica seja condicionada por entraves tão constrangedores como nalguns períodos dos anos 2020–2021. O processo de vacinação em massa foi um fator determinante na área da saúde que tem contribuído para normalizar a atividade económica.

2.5 Comparação com as previsões das instituições de referência [NOVO]

166. Tendo por referência as previsões do FMI, o crescimento do PIB real mundial deverá desacelerar em 2023, devido ao contributo das economias desenvolvidas, sendo que o ritmo de crescimento do conjunto das economias em desenvolvimento e de mercados emergentes deverá manter-se em 3,7%.

Os previsores considerados na Tabela 3 preveem em 2022 um crescimento na Área do Euro superior ao dos Estados Unidos, mas inferior ao do Reino Unido. Para 2023, a Área do Euro deverá crescer abaixo do ritmo dos Estados Unidos, mas acima do Reino Unido. Dentro da Área do Euro, a Alemanha deverá registar uma contração (FMI e OCDE) do PIB real em 2023 (Tabela 3). Quanto à principal economia emergente, a China deverá registar uma aceleração do crescimento em 2023 (4,4%), ritmo superior ao do conjunto das economias em desenvolvimento e de mercados emergentes (3,7%). As previsões do FMI divulgadas em 11 de outubro apresentaram uma revisão em baixa do crescimento do PIB real mundial face ao divulgado em abril de 2022, em – 0,4 p.p. e – 0,9 p.p. para 2022 e 2023, respetivamente.

Tabela 3 – Previsões das instituições internacionais para o crescimento do PIB real
(taxas de variação)

	2022			2023		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/22	Out/22	Set/22	Jul/22	Out/22	Set/22
Mundo	-	3,2	3,0	-	2,7	2,2
União Europeia	2,7	3,2	-	1,5	0,7	-
Área do euro	2,6	3,1	3,1	1,4	0,5	0,3
Espanha	4,0	4,3	4,4	2,1	1,2	1,5
Alemanha	1,4	1,5	1,2	1,3	-0,3	-0,7
França	2,4	2,5	2,6	1,4	0,7	0,6
Reino Unido	-	3,6	3,4	-	0,3	0,0
EUA	-	1,6	1,5	-	1,0	0,5
China	-	3,2	3,2	-	4,4	4,7
Japão	-	1,7	1,6	-	1,6	1,4
Economias desenvolvidas	-	2,4	-	-	1,1	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	3,7	-	-	3,7	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

167. Quantos aos fluxos externos aferidos pela balança corrente, a Área do Euro deverá reforçar o excedente da balança corrente, subindo de 1,0% do PIB em 2022 para 1,4% em 2023. A Alemanha irá reforçar o peso do excedente externo, de 4,2% para 5,3%, em 2022 e 2023, respetivamente, reforçando a posição como o país desenvolvido com o maior excedente. Em sentido contrário, os Estados Unidos deverão continuar a registar um défice da balança corrente (Tabela 4), de 3,9% e 3,1% do PIB no biénio 2022–2023, o que contribuiu para uma necessidade de financiamento do país. De modo similar, o Reino Unido também continuará a evidenciar um saldo negativo da balança corrente (– 4,8% do PIB em 2022 e 4,5% em 2023).

Tabela 4 – Previsões das instituições internacionais para a balança corrente
(em percentagem do PIB)

	2022			2023		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/22	Out/22	Set/22	Jul/22	Out/22	Set/22
União Europeia	-	1,1	-	-	1,5	-
Área do euro	-	1,0	-	-	1,4	-
Espanha	-	-0,2	-	-	-0,2	-
Alemanha	-	4,2	-	-	5,3	-
França	-	-1,3	-	-	-1,5	-
Reino Unido	-	-4,8	-	-	-4,5	-
EUA	-	-3,9	-	-	-3,1	-
China	-	1,6	-	-	1,3	-
Japão	-	1,4	-	-	2,2	-
Economias desenvolvidas	-	-0,6	-	-	-0,3	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	1,3	-	-	1,0	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

168. Tendo por referência as previsões do FMI para 2023, a economia mundial deverá registar uma desaceleração no crescimento do PIB real, bem como uma diminuição do desequilíbrio da balança corrente entre estes dois grandes blocos económicos. A redução do desequilíbrio da balança corrente (Tabela 4) representa uma descida do défice externo do bloco das economias desenvolvidas (de 0,6% do PIB para 0,3% do PIB para 2022 e 2023, respetivamente), o que será compensado pela descida do excedente externo do conjunto das economias em desenvolvimento e mercados emergentes (de 1,3% para 1,0%).

169. Relativamente à taxa de inflação, o FMI prevê uma desaceleração da subida dos preços em 2023, mas mantendo o ritmo acima dos objetivos de política monetária, tanto na Área do Euro (5,7%) como no Reino Unido (9,0%) e nos Estados Unidos (3,5%). A taxa de inflação do conjunto das economias desenvolvidas deverá descer de 7,2% em 2022 para 4,4% em 2023, embora refletindo diferentes níveis entre países (Tabela 5). Para a Área do Euro em 2023, destaca-se o facto da taxa de inflação prevista para a Alemanha ser superior à de Espanha, França e Área do Euro nas previsões de CE, FMI e OCDE.

Tabela 5 – Previsões das instituições internacionais para a taxa de inflação
(taxas de variação)

	2022			2023		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/22	Out/22	Set/22	Jul/22	Out/22	Set/22
Mundo	-	8,8	-	-	6,5	-
União Europeia	8,3	9,2	-	4,6	6,8	-
Área do euro	7,6	8,3	8,1	4,0	5,7	6,2
Espanha	8,1	8,8	9,1	3,4	4,9	5,0
Alemanha	7,9	8,5	8,4	4,8	7,2	7,5
França	5,9	5,8	5,9	4,1	4,6	5,8
Reino Unido	-	9,1	8,8	-	9,0	5,9
EUA	-	8,1	6,2	-	3,5	3,4
China	-	2,2	2,2	-	2,2	3,1
Japão	-	2,0	2,2	-	1,4	2,0
Economias desenvolvidas	-	7,2	-	-	4,4	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	9,9	-	-	8,1	-

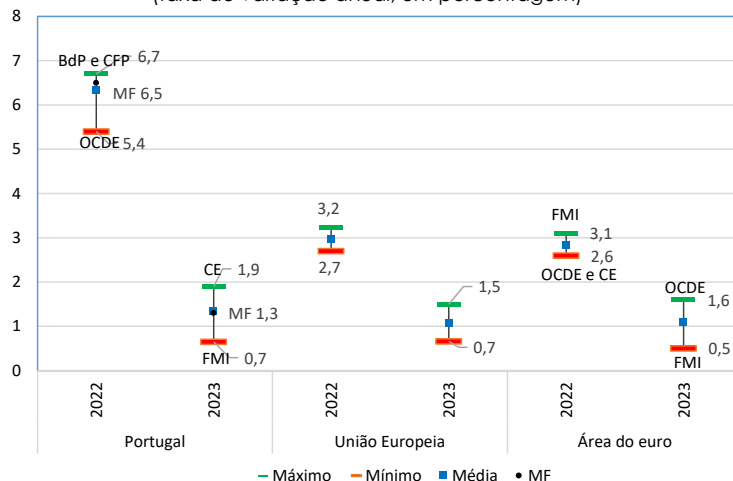
Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

170. As comparações entre as previsões do MF e as de instituições de referências são benéficas para assegurar uma contextualização interna e externa, mas as inferências devem ser interpretadas com cautela. É de referir que as entidades internacionais não apresentam previsões para um conjunto alargado de indicadores da economia portuguesa, pelo que nalgumas situações não é possível efetuar uma comparação rigorosa e identificar quais as componentes que determinaram as divergências nas previsões do PIB real, do mercado de trabalho e das contas externas. Além disso, a comparação também se encontra limitada pelo facto de os exercícios de previsão não serem divulgados no mesmo dia, pelo que resultam de conjuntos de informação disponível diferentes.¹² Entre vários fatores que determinam divergências entre previsões destacam-se as diferenças nas hipóteses formuladas por cada entidade relativamente à incorporação de medidas de política, bem como a existência de duas metodologias para o apuramento da balança corrente e de capital (ótica das contas nacionais e ótica da balança de pagamentos).

171. Os previsores oficiais para a economia portuguesa preveem uma desaceleração do crescimento do PIB real em 2023, sendo que as entidades internacionais preveem, ainda assim, um ritmo superior ao da Área do Euro. A entidade com previsão mais pessimista sobre Portugal (Gráfico 20) é a OCDE (divulgação em junho de 2022, a previsão mais antiga neste conjunto). As entidades mais otimistas são o BdP e o CFP em 2022 (6,7%) e a CE em 2023 (1,9%). Quanto à União Europeia e à Área do Euro, também se verifica um padrão de desaceleração do crescimento em 2023.

¹² As previsões utilizadas na presente secção foram divulgadas em dias ou meses diferentes: OCDE (8 de junho), CE (14 de julho), BCE (8 de setembro), CFP (22 de setembro), Banco de Portugal (6 de outubro), MF (10 de outubro) e FMI (11 de outubro).

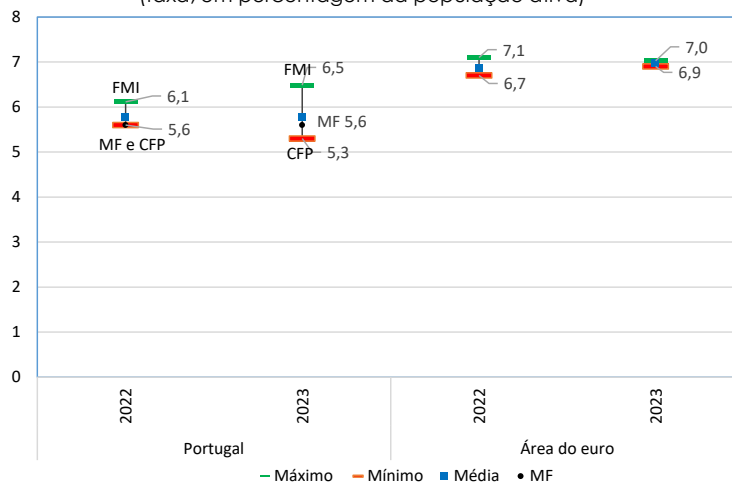
Gráfico 20 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fontes: BCE (setembro de 2022), BdP (outubro de 2022), CE (julho de 2022), CFP (setembro de 2022), FMI (outubro) e OCDE (junho de 2022).

172. As diversas previsões para a taxa de desemprego em Portugal apontam para uma ligeira descida ou manutenção em 2022 e 2023. A taxa de desemprego na Área do Euro será superior à verificada na economia portuguesa. As projeções do MF e do CFP apresentam a previsão mais baixa para 2022 (5,6%), sendo que o CFP prevê uma ligeira descida adicional em 2023 (5,3%). O FMI prevê uma taxa de desemprego mais elevada para o biénio 2022–2023 (Gráfico 21).

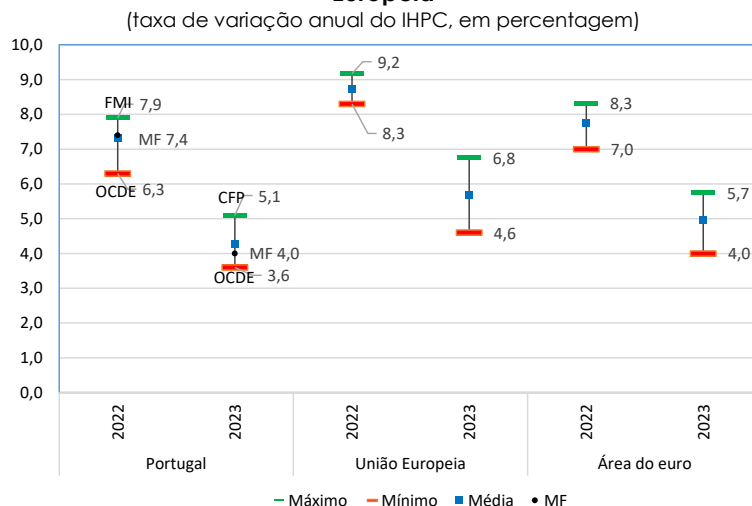
Gráfico 21 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro
(taxa, em percentagem da população ativa)



Fontes: BCE (setembro de 2022), BdP (outubro de 2022), CE (julho de 2022), CFP (setembro de 2022), FMI (outubro) e OCDE (junho de 2022).

173. Quanto à variação do IHPC em 2023, as instituições de referência preveem uma taxa de inflação em Portugal inferior às da Área do Euro e da União Europeia. Tanto em Portugal como na Área do Euro e na União Europeia, a taxa de inflação em 2023 continuará acima do objetivo de política monetária do BCE (2%). No caso de Portugal (Gráfico 22), o MF prevê 7,4% em 2022 e 4,0% em 2023, dentro do intervalo de previsão de outras entidades. Relativamente à Área do Euro, as instituições internacionais preveem descidas das taxas de variação do IHPC em 2023, embora ainda significativamente acima do objetivo de 2%.

Gráfico 22 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia



Fontes: BCE (setembro de 2022), BdP (outubro de 2022), CE (julho de 2022), CFP (setembro de 2022), FMI (outubro) e OCDE (junho de 2022).

174. Relativamente à balança corrente e à balança de capital, as entidades oficiais utilizam a ótica das contas nacionais ou a ótica da balança de pagamentos, pelo que só é possível efetuar comparação de previsões para a mesma ótica. A Tabela 6 sintetiza as diferentes previsões disponíveis para Portugal no biénio 2022–2023 e contextualiza a diferença de valores para 2021. O objetivo é efetuar uma comparação rigorosa, *i.e.*, comparar o mesmo indicador segundo a mesma ótica. A ótica da balança de pagamentos é usada por FMI, OCDE, Banco de Portugal e BCE, enquanto a ótica das contas nacionais é utilizada por CE, INE, CFP e MF.

175. Quanto à capacidade/necessidade de financiamento da economia nacional, aferida pela soma da balança corrente com a balança de capital na ótica das contas nacionais, a previsão do MF para 2022 (0,3% do PIB) contrasta com a do CFP (– 0,3%). Para 2023, a capacidade de financiamento prevista pelo MF (1,5%) é superior à do CFP (0,3%). Estas diferenças resultam, essencialmente, de previsões mais otimistas do MF relativamente ao saldo da balança de capital em 2022–2023 e do conjunto da balança de rendimentos primários e secundários em 2023. Na interpretação das diferenças nos resultados, convém ter em conta duas diferenças nas hipóteses: o exercício de previsão do MF usa informação mais recentes sobre as contas nacionais e incorpora as novas medidas de política orçamental.

Tabela 6 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital
(por instituição e em percentagem do PIB)

	Ótica das contas nacionais				Ótica da balança de pagamentos			
	Instituição	2021	2022	2023	Instituição	2021	2022	2023
Balança corrente	CE	-	-	-	FMI	-1,2	-1,1	-0,4
	CFP	-1,1	-1,6	-1,7	OCDE	-1,1	-2,2	-2,8
	MF	-1,2	-1,3	-1,1				
Balança corrente e de capital	CE	-	-	-				
	CFP	0,7	-0,3	0,3	BdP	0,6	0,6	n.d.
	MF	0,5	0,3	1,5				

Fontes: BdP, CE, FMI, CFP, MF e OCDE (junho 2022). | Notas: (i) A diferença para o ano 2021 entre o CFP e o MF decorre do facto de o cenário macroeconómico já incluir informação mais recente do INE, *i.e.*, de o cenário macroeconómico do MF inclui os dados das Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional divulgados pelo INE em 23/09/2022.

3 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

176. 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.

177. 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 7 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/2023.¹³

¹³ Argumento justificado com mais desenvolvimento no capítulo introdutório, parágrafo 106.

Tabela 7 – 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

178. 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.

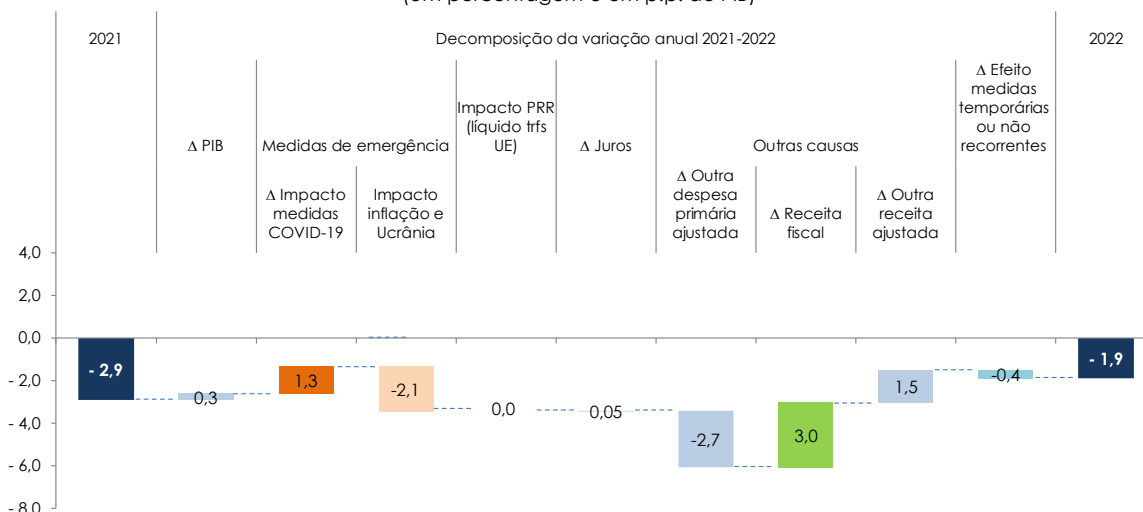
179. A estimativa para 2022 apresentada na POE/2023 manteve o objetivo inicial de 1,9% para o défice anual, mas contém uma composição distinta da programada no OE aprovado para o ano em curso. A meta de saldo para o final de 2022 representa uma melhoria homóloga de 1,0 p.p. face a 2021. A execução dos 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.

180. 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 23 decompõe a passagem deste rácio para a meta – 1,9% do PIB nominal almejada para 2022, recorrendo à estimativa do MF para a conta das AP contida no acervo da POE/2023. Note-se que, nesta secção, o saldo em consideração é o chamado saldo *headline* ou saldo antes do expurgo (ou ajustamento) das operações provocadas por medidas temporárias ou não recorrentes (*one-off measures*). O Gráfico 23 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 14 e Tabela 13). 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 13.¹⁴
- 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 12 e Tabela 11).
- 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.

¹⁴ 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 23 – 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.

181. 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 24 e Tabela 7), 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:

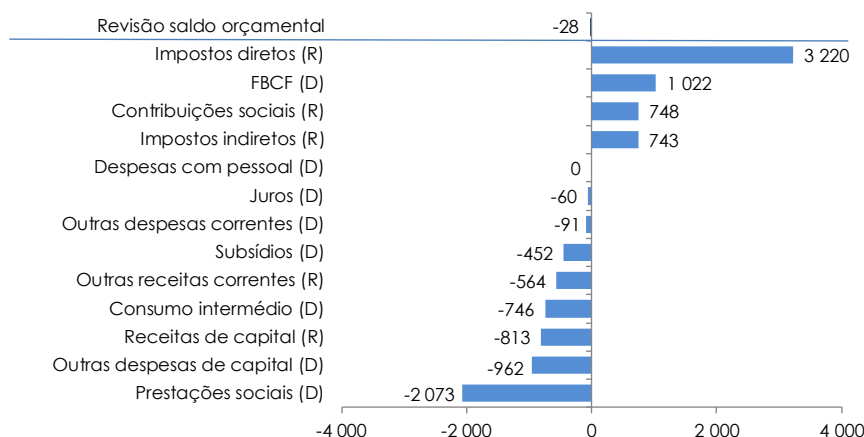
- **A receita fiscal regista a maior revisão em alta (+4,0 M€), com origem, sobretudo, nos impostos diretos (+3,2 M€), particularmente o IRC.**
 - A evolução estimada tem subjacente o aumento de 20,9% dos impostos diretos para o conjunto do ano (contra 5,4% no OE/2022), um ritmo de crescimento muito 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.¹⁵
 - 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 12.
- 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 8. 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 12 e Tabela 11):
 - 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

¹⁵ 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 11.

- 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 13 e Tabela 14).
- 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 218. 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 24 – 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 8 – 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.

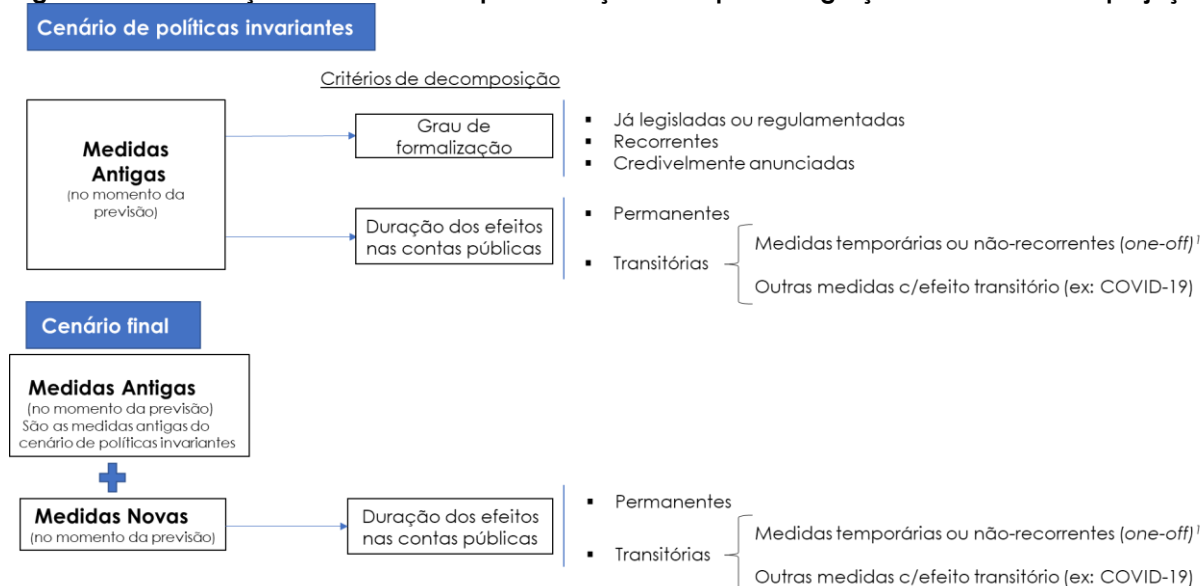
3.2 Medidas de política orçamental em 2023

182. 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

183. 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.

184. 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*).¹⁶ 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.

185. 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.

186. 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.¹⁷

187. 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 AP¹⁸, bem como do efeito de *carry over* ou “carreamento” para anos futuros. Neste caso, a medida vai

¹⁶ *Report on Public Finances in EMU 2016*, p. 35.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

188. 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*.¹⁹ 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.²⁰ 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 de 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.²¹ 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.

189. 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).

190. 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).

¹⁹ 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.

²⁰ São o documento identificado na nota de rodapé 19 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.

²¹ 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."

191. 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 188 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

3.2.2 As medidas da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

192. 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

193. 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.”

194. 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 9).

195. 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,²² 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)²³ 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

²² [Anexo 1](#), p. 362 do relatório do MF que acompanha a POE/2023.

²³ 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).

196. 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 9. 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 9 – 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		48,2	0,02	-181,7	-0,07
IRS -retenções incremento na despesa com pessoal	Permanente	48,2	0,02	43,3	0,02
Dedução de IRS a partir do 2.º filho	Permanente	-	-	-10,0	0,00
Incentivo Fiscal à recuperação	Permanente	-	-	-150,0	-0,06
Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de produção de energias renováveis à rede	Permanente	-	-	-5,0	0,00
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	Transitória "Pacote Inflação"	-	-	-60,0	-0,02
Impostos sobre a Produção e Importação		-67,5	-0,03	-127,0	-0,05
Transição para o mercado regulado	Transitória "Pacote"	-	-	-60,0	-0,02
Redução IVA electricidade	Transitória "Pacote"	-67,5	-0,03	-67,0	-0,03
Contribuições Sociais		171,2	0,07	158,3	0,06
S.S, CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	Permanente	171,2	0,07	158,3	0,06
Vendas		-31,0	-0,01	-31,0	-0,01
Redução da receita com origem nas taxas moderadoras do SNS	Permanente	-31,0	-0,01	-31,0	-0,01
Total Medidas do Lado da Receita		120,9	0,05	-181,4	-0,07
Despesa					
Consumo Intermédio (inclui Saúde)	Permanente	550,0	0,22	1078,0	0,43
Despesa com Pessoal		553,9	0,22	512,0	0,21
Progressões e Promoções	Permanente	267,0	0,11	284,0	0,11
Contratações em curso	Permanente	169,9	0,07	110,0	0,04
Aumento do RMMG	Permanente	117,0	0,05	118,0	0,05
Prestações Sociais		1714,1	0,69	1899,1	0,76
Pensões	Permanente	1427,0	0,57	1427,0	0,57
Gratuidade das creches (impacto incremental no ano letivo 2022/2023)	Permanente	60,0	0,02	60,0	0,02
Atualização do Indexante dos Apoios Sociais	Permanente	-	-	155,0	0,06
Abono de Família (alterações de escalões + elegibilidade)	Permanente	13,1	0,01	13,1	0,01
Pacote Garantia Infância (Segurança Social)	Permanente	105,0	0,04	135,0	0,05
Aumento de lugares Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)	Permanente	43,0	0,02	43,0	0,02
Manutenção dos preços de passes e tarifas	Transitória "Pacote"	66,0	0,03	66,0	0,03
Juros		591,0	0,24	1197,0	0,48
Juros devidos pelas Administrações Públicas	Permanente	591,0	0,24	1197,0	0,48
Outra despesa Corrente		-8,8	0,00	-8,8	0,00
Transferência para Orçamento da União Europeia	Permanente	-93,2	-0,04	-93,2	-0,04
Lei de Programação Militar	Permanente	20,0	0,01	20,0	0,01
Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna	Permanente	64,4	0,03	64,4	0,03
Despesa de Capital (FBCF)		642,8	0,26	629,2	0,25
Entrega de Material Militar	Permanente	185,6	0,07	172,0	0,07
Investimentos Estruturantes	Permanente	457,2	0,18	457,2	0,18
Total Medidas do Lado da Despesa		4 043,0	1,62	5 306,5	2,13
Impacto Total no Saldo Orçamental		-3 922,1	-1,57	-5 487,9	-2,20
Impacto Total no Saldo Orçamental excluindo medidas Transitórias "Pacote Inflação"				-5 234,9	-2,10

Por Memória

Medidas com impacto 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 GPEARI atribui a este cenário a totalidade dos 60 M€. Por esta razão, nas contas deste capítulo a UTAO contabilizou toda esta verba como medida antiga permanente.

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

197. 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 9), 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.

198. 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 9). 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.

199. 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€. ²⁴ 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. ²⁵

3.2.2.2 Novas medidas de política orçamental

200. 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

²⁴ [Lei n.º 19/2022](#), de 21 de outubro.

²⁵ 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 195 e seguintes.

201. 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 10.

202. 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 10 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.

203. 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 10, 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 9).

204. 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 10 – 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.

205. 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 10). 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€.

206. 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.

207. 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".

208. 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.

209. 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€.

210. 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 9).

3.2.2.3 Medidas transitórias "Pacote Inflação"

211. 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.

212. A contabilização do impacto orçamental das medidas novas transitórias incluídas no "Pacote Inflação", para os anos 2022 e 2023 (Tabela 11), 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.

213. 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 11 reúne todas as medidas conhecidas deste pacote que têm expressão nas contas públicas, tanto as adotadas aquando da aprovação do orçamento em vigor (coluna "OE/2022 (Abr 2022)" como as apresentadas

fora desse documento de programação anual. A coluna "2022 (Est)" apresenta a execução estimada de cada medida a 31/12/2022, incluindo revisão da previsão de abril sobre as primeiras medidas e a estimativa de execução das medidas introduzidas após a aprovação da segunda POE/2022. A coluna "2023" mostra a execução que o MF prevê acontecer ao longo de 2033 com as medidas deste pacote. O MF estima que estas medidas de política orçamental transitórias agravem o saldo orçamental de 2022 em 5150 M€ ou 2,2 do PIB (Tabela 12). Do lado da receita, o contributo é uma perda de recursos de 861M€ ou 0,4 % do PIB. Esta perda tem origem em - 1506 M€ na tributação indireta — rubrica em que avultam as medidas de suspensão do aumento da taxa de carbono e redução do ISP. O financiamento europeu (+ 625 M€) atenuará parcialmente a quebra de receita. O contributo da despesa para o impacto negativo no saldo orçamental será de 4289 M€ ou 1,8% do PIB, aqui sobressaindo os encargos com prestações sociais e subsídios e a presumida despesa de capital com o financiamento da vertente "apoio extraordinário ao gás" do pacote energia apresentado no dia 12/10/2022 em conferência de imprensa pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática.²⁶ 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 11). 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.

²⁶ A identificação desta medida no acervo documental da POE/2023 não foi nada fácil. É explicada no par. 218 deste relatório.

Tabela 11 – 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. 218.

Tabela 12 – 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.

214. 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 11 e Tabela 12). Assim, em 2023, prevê-se que o impacto negativo de medidas transitórias “Pacote inflação” corresponda a 917 M€ (0,4% do PIB).

215. 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 11.

216. 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€).

217. 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.

218. 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,²⁷ comprometeu-se a injetar nos sistemas de eletricidade e

²⁷ [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.

gás cerca de 3 mil M€, com o objetivo de limitar os preços pagos por certas categorias de clientes 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

219. 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 13 distribui as medidas do pacote pelas rubricas dos classificadores económicos da receita e da despesa. A Tabela 14 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 14). Esta medida está classificada como COVID-19, por ter sido autorizada pela CE ao abrigo do Quadro Temporário dos Auxílios de Estado.

220. 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 13 – 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 14 – 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”)

221. 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 15. 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 15 – 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.

222. 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 15 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.²⁸

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

223. 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.

²⁸ [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

224. 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 25 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 10) e os impactos previsionais do PRR (na Tabela 8, Secção 3.1). Os contributos dos vários impulsos para a variação do saldo podem ser assim resumidos:

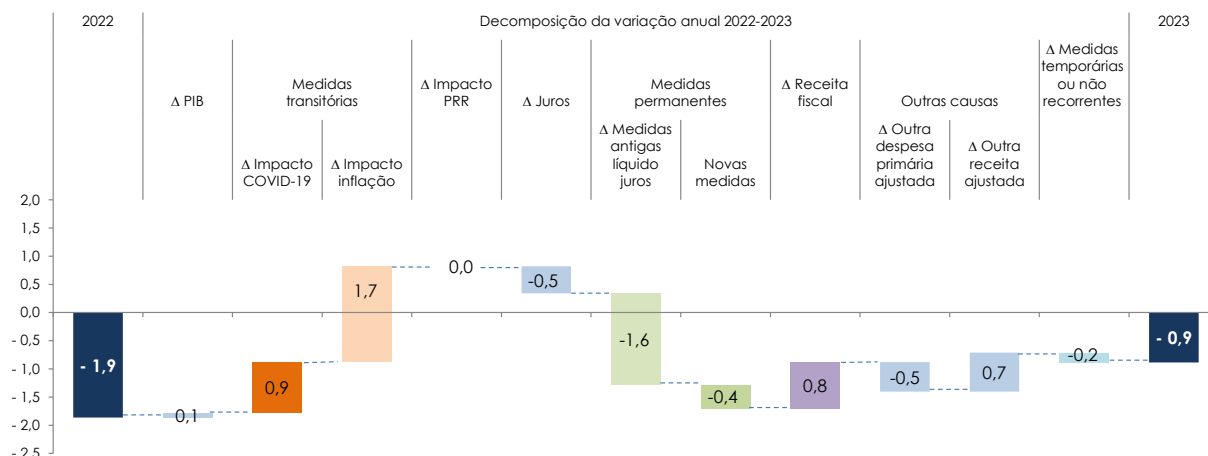
- O impacto das medidas do “pacote inflação” concentra-se em 2022 (5,15 mil M€), prevendo-se uma redução significativa do seu impacto em 2023 (para 0,9 mil M€). A diminuição dos estímulos orçamentais destinados a mitigar o impacto do surto inflacionista e da crise energética sobre as famílias e as empresas 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 9.
 - As novas medidas de política permanentes (mil M€),²⁹ 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 10;
- As medidas temporárias ou não recorrentes deverão contribuir negativamente para a evolução do saldo previsional (- 0,2 p.p.) — Tabela 15, 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 *NextGenerationEU*, mas afeta os níveis da receita e da despesa (3,5 mil M€) — Tabela 8.

225. 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 de 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

²⁹ 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 25 – 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

226. 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 27).

Gráfico 26 – Trajetória da receita e da despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023
(em percentagem do PIB)

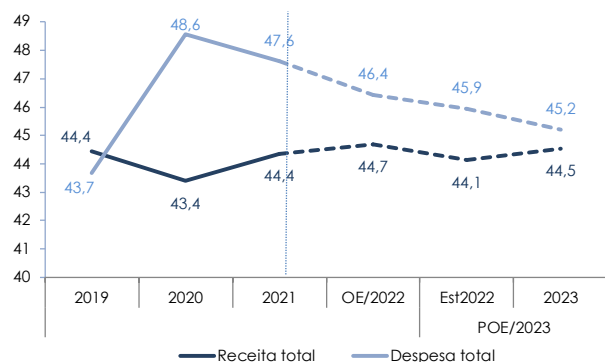
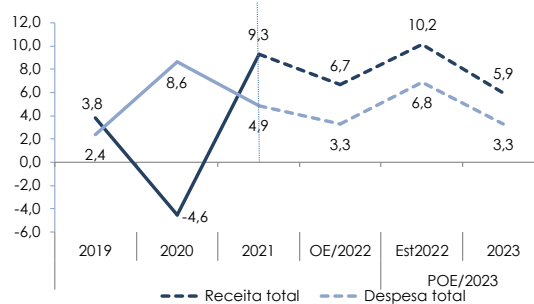


Gráfico 27 – Variação homóloga da receita e despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2023
(em percentagem)



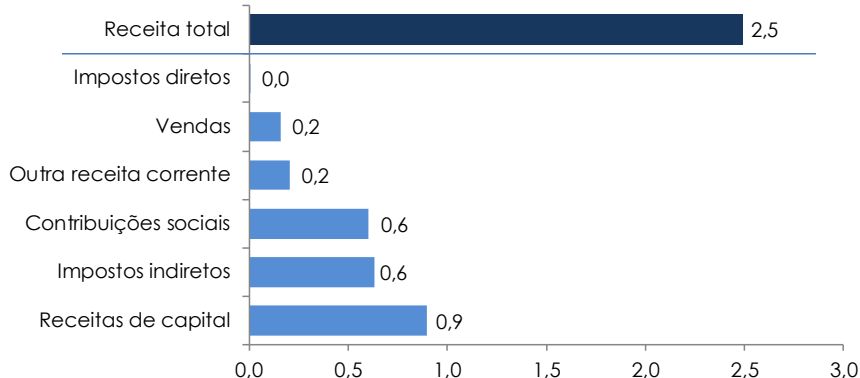
Fontes: INE, Relatório POE/2023 e cálculos da UTAO. | Notas: os números no Gráfico 27 exprimem a diferença entre valores nominais de 2023 e 2022, em percentagem da magnitude de 2022.

227. 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 27 e Tabela 17). 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 26). 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 28. 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 28 e Tabela 17. 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 8).

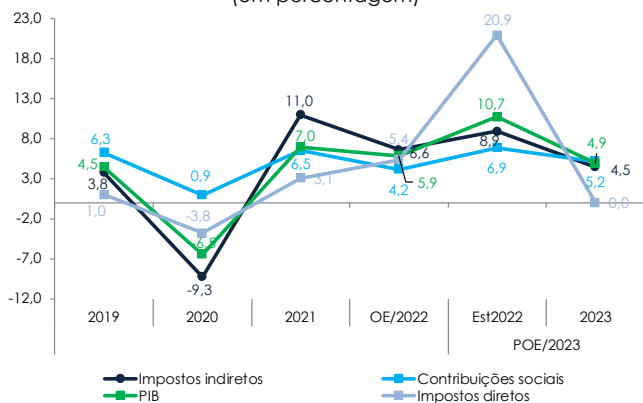
Gráfico 28 – Contributos para a variação da receita em 2023, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em percentagem do PIB e em p.p.)



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

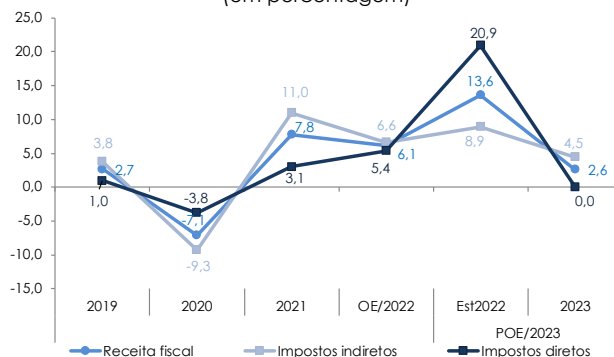
228. A POE/2023 projeta uma desaceleração da receita fiscal, para 2,6%, refletindo o cenário macroeconómico e as medidas de política que penalizam a cobrança. A POE/2023 projeta uma desaceleração significativa da receita fiscal, para 2,6%, um ritmo de crescimento inferior ao da atividade económica (4,9%), 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 29 e Gráfico 30.

Gráfico 29 – Receita fiscal e contributiva e PIB
(tvha anual)
(em percentagem)



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

Gráfico 30 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos tvha anual
(em percentagem)



229. 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 aproxi-

madamente constante face ao estimado para 2022 (Gráfico 29), 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.

230. 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 12). 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 32.

231. 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 29).

232. 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 31 – Impostos diretos, contribuições sociais e remunerações: tvha anual
(em percentagem)

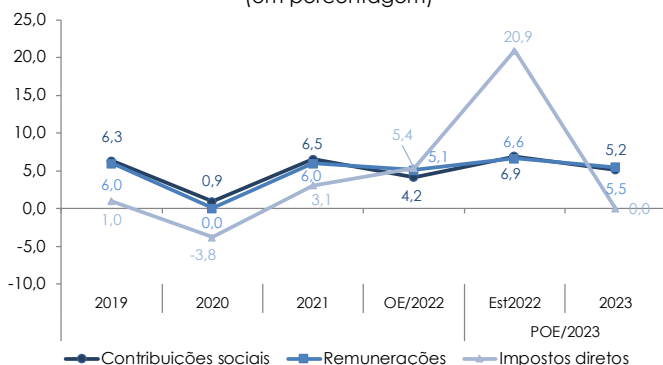
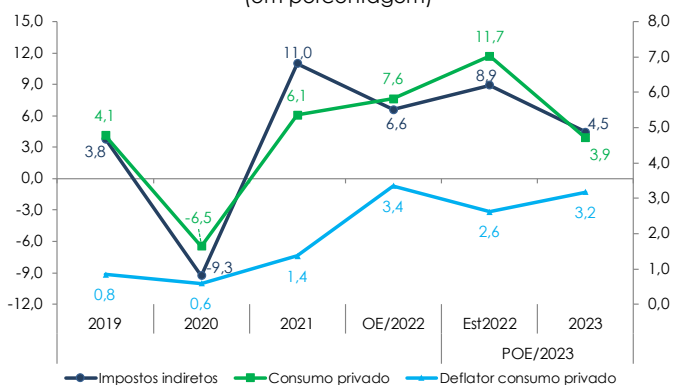


Gráfico 32 – Impostos indiretos e consumo privado tvha anual
(em percentagem)

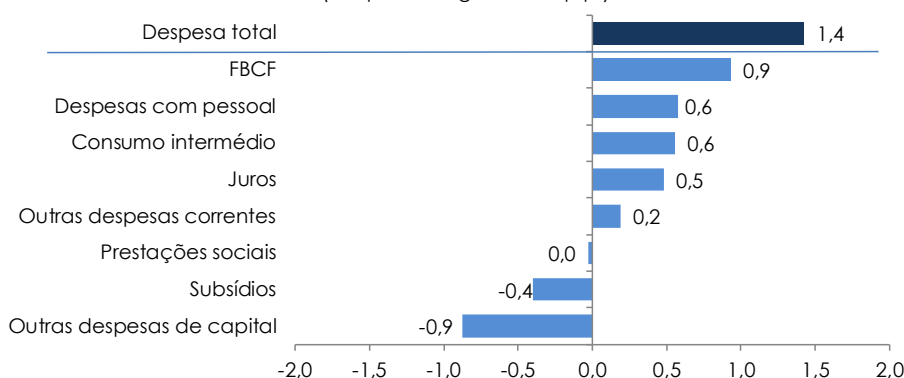


Fontes: INE, MF, Relatório POE/2023 (outubro de 2022) e cálculos da UTAO.

233. 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 27 e Tabela 17). 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 8 e Tabela 9. 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 9 e Tabela 14;
- 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 9 e Tabela 10. Esta rubrica é analisada com maior detalhe nos parágrafos 234 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 de COVID-19 (programas Apoiar e Ativar) — Tabela 11 e Tabela 13;
- 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 218.

Gráfico 33 – 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.

234. 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 16). 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 16 – 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.

235. 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 16). 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 17 – 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

236. 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.

237. 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.

238. Em 2021, verificou-se uma política orçamental ligeiramente pró-cíclica em contexto de melhoria da atividade económica.³⁰ 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 de COVID-19 (Gráfico 34), tendo sido implementada uma política orçamental expansionista contracíclica para atenuar as consequências na saúde das populações e na economia.

239. 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 34) 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.

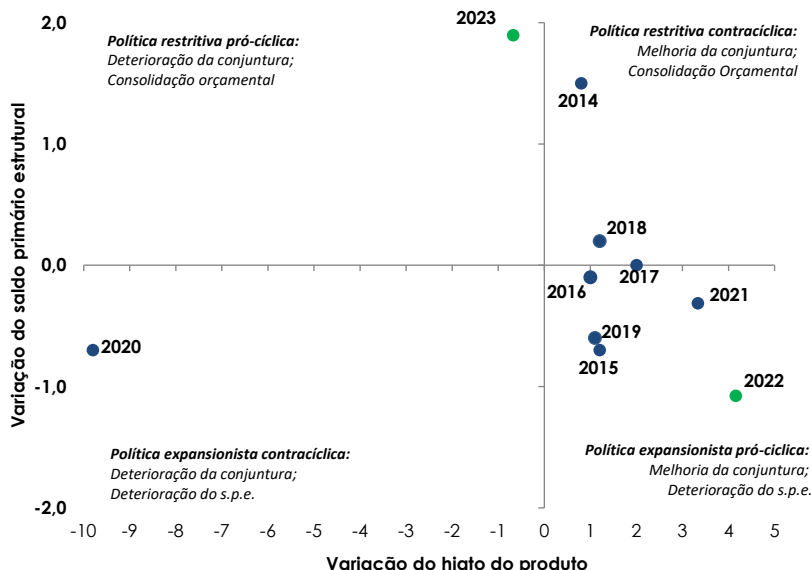
240. Para 2023, caso se concretizem as previsões da POE/2023, a política orçamental será restritiva pró-cíclica visto que o aumento do saldo primário estrutural irá contribuir para ampliar os efeitos da deterioração da atividade económica, i.e., em 2023 haverá uma consolidação orçamental em contexto 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 35), o qual já se havia deteriorado face ao ano 2018 (2,4%). Com efeito, o saldo primário estrutural que deverá emergir após a pandemia de COVID-19 é mais baixo (– 0,3% e 1,6% do PIB potencial nominal para 2022 e 2023, respetivamente).³¹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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 34 – 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.

241. 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 35), 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 35, os dados em outubro de 2022 traçam uma situação bem pior.

Gráfico 35 – 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

242. 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.

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

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

244. 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.

245. 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.

246. 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.³² 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.

247. 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.

248. 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.

249. 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.

250. 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.

³² 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

251. 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.

252. 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).³³ 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 2024.³⁴

253. 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.

254. 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.

³³ [Comunicação da Comissão Europeia de 3 de março de 2021](#), p. 14.

³⁴ [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

255. 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 18). 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

256. 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 18), uma evolução que se segue à deterioração estimada deste indicador em 2022, na ordem de 1 p.p. do PIB potencial (Gráfico 36). 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 18 – Saldo estrutural em 2022 e 2023
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

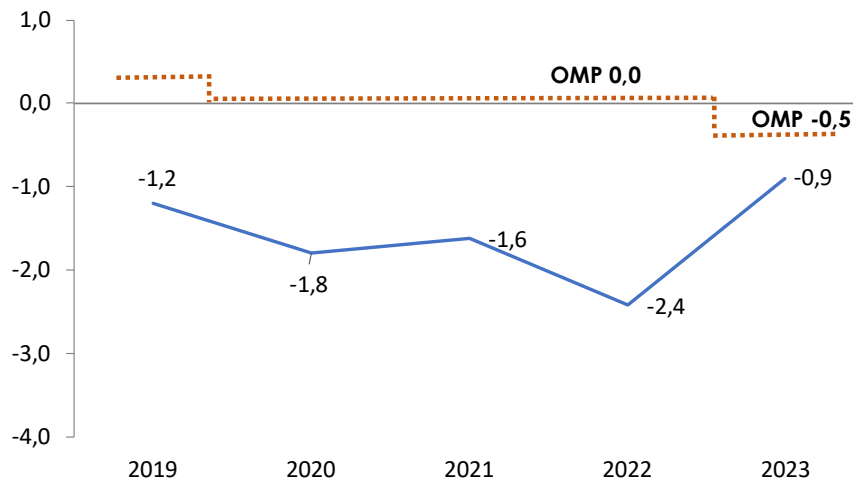
	2022	2023
	Estimativa	POE
1. Saldo orçamental	-1,9	-0,9
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	-0,1	-0,2
3. Componente orçamental cíclica	0,6	0,2
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	-2,4	-0,9
5. Objetivo de Médio Prazo	0,0	-0,5
6. Juros	2,1	2,5
7. Saldo primário estrutural (7=4-6)	-0,3	1,6

Fontes: POE/2023 e UTAO. | Notas: (i) No apuramento do saldo estrutural foram consideradas as medidas temporárias ou não-recorrentes indicadas na Tabela 15 (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.

257. 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 18 e Gráfico 36; 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 18 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 36 – Trajetória do saldo estrutural implícita na POE/2023

(em percentagem do PIB potencial)



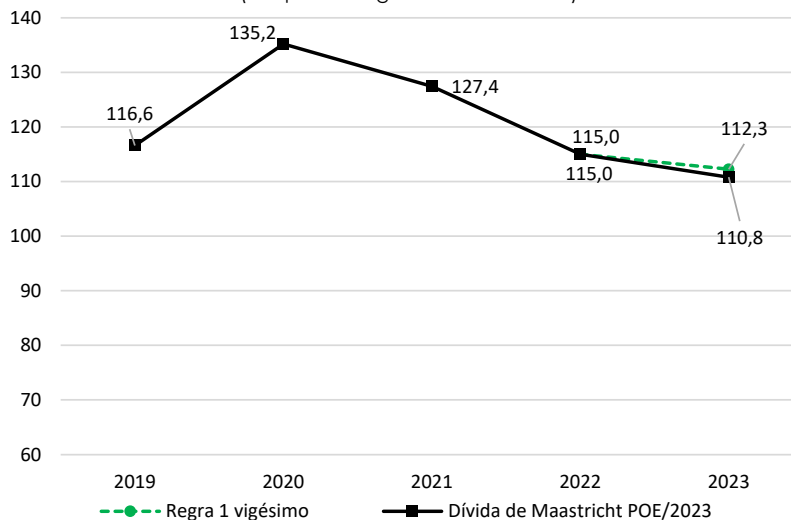
Fontes: POE/2023 e Ameco. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural e o referencial para 2023 (-0,5% do PIB potencial) foi disponibilizado pelo MF no PE/2022-26.

3.6.3 Dívida pública

258. 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 37).

Gráfico 37 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo

(em percentagem do PIB nominal)



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

4 Dívida pública de Maastricht [NOVO]

259. Neste capítulo apresenta-se uma análise do peso da dívida pública no PIB nominal em três secções.

Na Secção 4.1 efetua-se a análise dos principais contributos para a variação o rácio da dívida pública em 2023. A Secção 4.2 desagrega a evolução da dívida pública de Maastricht excluída dos ativos das AP aplicados em depósitos. Por fim, a Secção 4.3 procede a uma análise dos efeitos da estrutura dos credores detentores da dívida pública portuguesa.

4.1 Decomposição da dinâmica da dívida

260. O rácio da dívida pública em percentagem do PIB em 2023 será inferior ao rácio observado em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia de COVID-19. Em valor nominal, o stock de dívida pública a observar no final de 2023 será o mais elevado da série estatística. O rácio da dívida pública é calculado por uma variável stock (numerador: dívida pública) e por uma variável fluxo (denominador: PIB nominal). Consequentemente, a variável stock inicia o ano seguinte com o valor registado no último dia do ano presente, enquanto a variável fluxo começa do zero no início do ano seguinte.

261. Quanto à variação acumulada entre 2021 e 2023, a descida do rácio da dívida pública será determinado principalmente pelo contributo do PIB nominal. O saldo primário e os ajustamentos défice-dívida também deverão contribuir para a descida do peso da dívida pública. No biénio 2022–2023, o saldo orçamental primário deverá voltar a ser positivo (Tabela 19 e Gráfico 38), determinando um contributo acumulado de 1,9 p.p. de PIB para a descida do rácio da dívida pública. O contributo acumulado no biénio 2022–2023 pelo efeito do PIB nominal será de 17,6 p.p., devido à recuperação do PIB real após a recessão económica decorrente da COVID-19 e à subida do deflator do PIB decorrente do aumento do nível de preços. Consequentemente, o “efeito bola de neve” será favorável (– 11,8 p.p.) visto que a taxa de crescimento do PIB nominal excederá a taxa de juro nominal nos dois anos.

262. Relativamente à taxa de juro implícita no stock da dívida, esta desceu ano após ano até ao biénio 2020–2021, desde 3,8% em 2014 para 1,9% em 2021 e 2022, prevendo-se uma subida em 2023 para 2,3%. Consequentemente, esta redução tem beneficiado o “efeito da taxa de juro” (2,1 p.p. do PIB em 2022 será o mais baixo). A título de exemplo (Tabela 19), se a taxa de juro implícita em 2022 fosse superior em 1 p.p. (2,9% em vez de 1,9%), o valor de juros seria mais elevado em 2692 M€ (i.e., + 1,1 p.p. de PIB) e o contributo dos juros para o acréscimo do rácio da dívida pública seria de 3,3 p.p. de PIB.

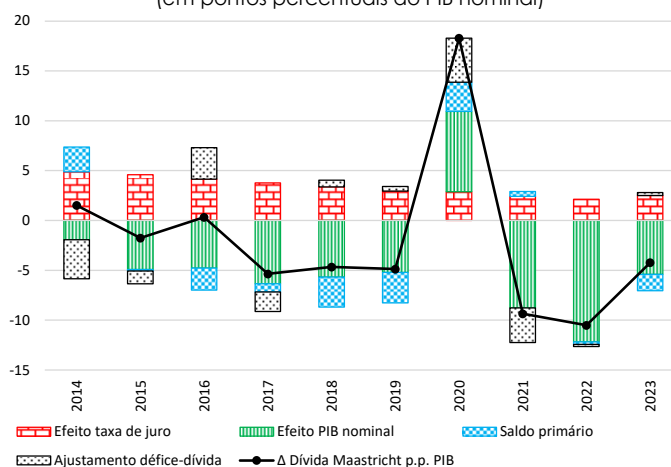
263. O efeito dos ajustamentos défice-dívida regista, entre outros fatores, a variação do stock dos ativos das AP sob a forma de depósitos, sendo que em 2023 encontra-se prevista uma descida para cerca de 14,6 mil M€. Os ajustamentos défice-dívida deverão registar um contributo de 0,2 p.p. do PIB para a descida do rácio da dívida pública em 2022, seguido de um contributo no sentido ascendente de 0,3 p.p. do PIB em 2023. Os depósitos estão registados neste efeito com contributos de cerca de – 0,4 p.p. e – 1,0 p.p. para 2022 e 2023, respetivamente, para a variação do rácio da dívida pública.

Tabela 19 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública
(em percentagem e pontos percentuais do PIB nominal)

	Dados observados									POE/2023		Variação acumulada entre 2021 e 2023
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		
Dívida Pública (% do PIB)	132,9	131,2	131,5	126,1	121,5	116,6	134,9	125,5	115,0	110,8	-	
(1)=(2)+(3)+(6) Variação em p.p. do PIB	1,5	-1,8	0,3	-5,4	-4,7	-4,9	18,3	-9,4	-10,5	-4,2	-14,7	
(2) Efeito do saldo primário	2,5	-0,1	-2,2	-0,8	-3,0	-3,1	2,9	0,5	-0,3	-1,6	-1,9	
(3)=(4)+(5) Efeito dinâmico ou "bola de neve"	2,9	-0,3	-0,6	-2,6	-2,3	-2,3	10,9	-6,4	-10,0	-2,9	-13,0	
(4) Efeito da taxa de juro	4,9	4,6	4,1	3,8	3,4	3,0	2,9	2,4	2,1	2,5	4,6	
(5) Efeito do PIB	-1,9	-4,9	-4,8	-6,3	-5,7	-5,2	8,1	-8,8	-12,2	-5,4	-17,6	
(6) Efeito dos ajustamentos défice-dívida	-3,9	-1,3	3,2	-2,0	0,7	0,4	4,4	-3,5	-0,2	0,3	0,1	
Por memória:												
Taxa de juro nominal implícita na dívida (em %)	3,8	3,6	3,3	3,0	2,8	2,5	2,3	1,9	1,9	2,3		
Taxa de crescimento do PIB nominal	1,5	3,8	3,8	5,1	4,7	4,5	-6,5	7,0	10,7	4,9		

Fontes: BdP, INE, Ministério das finanças (previsões para 2022 e 2023) e cálculos da UTAO.

Gráfico 38 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública
(em pontos percentuais do PIB nominal)



Fontes: BdP, INE, Ministério das Finanças (previsões para 2022 e 2023) e cálculos da UTAO.

264. Quanto à estrutura dos instrumentos de dívida direta, o relatório da POE/2023 prevê que no biénio 2021–2023 se continue a assistir ao incremento do peso da dívida titulada a médio e longo prazos (instrumento Obrigações do Tesouro), continuando o registo dos últimos anos. Relativamente aos instrumentos de dívida detidos pelas famílias, o MF prevê uma ligeira descida do stock de Certificados do Tesouro, por contrapartida de um aumento dos Certificados de Aforro, devido ao facto das novas subscrições apresentarem taxas de juro mais favoráveis em contexto de subida de taxas de juro Euribor. O aumento da dívida direta do Estado (+ 9,8 mil M€) em 2023 terá como fontes de financiamento as Obrigações do Tesouro (+ 12,9 mil M€) e os Bilhetes do Tesouro (+ 5,0 mil M€). Relativamente à dívida contraída durante o Programa de Assistência Económica e Financeira, o stock deverá descer 1,5 mil M€ em 2023 (506 M€ em 2022), descendo para 47,1 mil M€. Esta dívida no final de 2023 deverá desagregar-se entre os empréstimos obtidos ao abrigo do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (25,3 mil M€) e os do Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (21,8 mil M€).

4.2 Dívida de Maastricht bruta e líquida de depósitos

265. A presente secção tem como finalidade analisar o peso e a evolução dos ativos das AP aplicados em depósitos. Genericamente, este instrumento tem como objetivo assegurar a liquidez necessária em contexto de incerteza ou garantir recursos financeiros para picos de amortização de dívida pública que ocorrem numa data específica.

266. Tendo por referência as previsões implícitas na POE/2023, o rácio da dívida pública deverá descer para 110,8% do PIB em 2023, refletindo uma descida de 4,2 p.p. devido ao contributo do efeito do aumento do PIB nominal (efeito denominador – 5,4 p.p.), o que foi parcialmente contrariado pelo aumento

da dívida pública em valor (efeito numerador + 1,2 p.p.). O ano 2020 interrompeu a trajetória descendente do rácio da dívida pública no PIB (Gráfico 39), sendo que nesse ano o rácio da dívida pública aumentou devido aos contributos do saldo orçamental negativo, da contração do PIB nominal e da subida dos montantes em depósitos (+ 9,4 mil M€). O valor nominal de ativos das AP sob a forma de depósitos a verificar em 2023 (14,6 mil M€), será próximo do observado em 2019 (14,5 mil M€), ano imediatamente anterior à pandemia.

267. Excluindo os ativos aplicados em depósitos, o rácio da dívida deverá situar-se em 105,0% do PIB nominal no final de 2023, representando uma descida anual de 3,3 p.p. do PIB. O peso da aplicação de dívida em depósitos deverá descer de 6,8% do PIB em 2022 para 5,8% em 2023, caindo para o peso no PIB mais baixo desde 2011. Em valor nominal, os depósitos das AP deverão subir de 2021 (15,5 mil M€) para 2022 (16,1 mil M€), seguindo-se uma redução em 2023 (14,6 mil M€).

Gráfico 39 – Dívida pública na ótica de Maastricht e ativos das AP aplicados em depósitos
(em percentagem do PIB nominal)

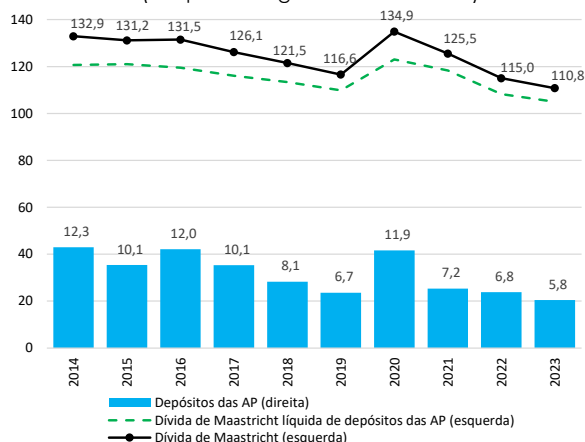
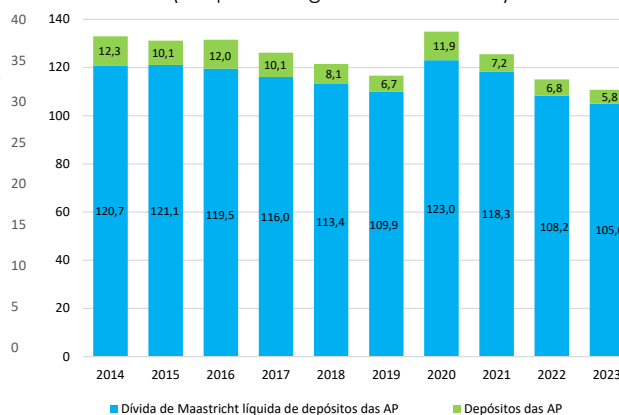


Gráfico 40 – Dívida pública na ótica de Maastricht líquida de depósitos das AP
(em percentagem do PIB nominal)



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

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

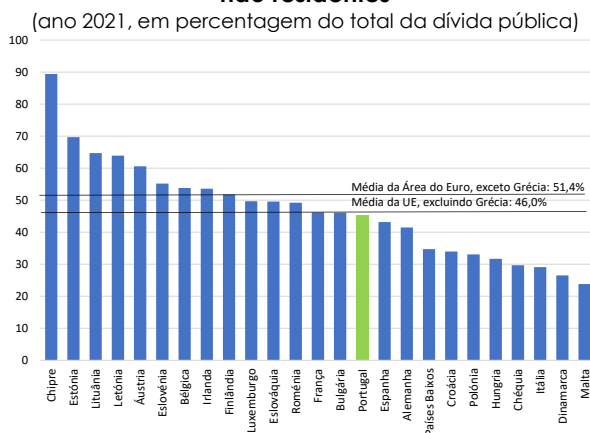
4.3 Detentores da dívida pública de Maastricht

268. A estrutura de credores da dívida pública pode afetar a estabilidade do seu financiamento, o que por sua vez tem efeitos no financiamento do conjunto de todos os sectores institucionais do país. A estrutura de financiamento da dívida pública é tanto mais importante quanto mais elevado for o peso da dívida pública no PIB.

269. Tendo por comparação o contexto da União Europeia (UE), o peso da dívida pública detida por credores não residentes no total da dívida pública no final de 2021 em Portugal (45,2%) foi próximo do observado para a média da UE (46,0%). Contudo, este indicador deve ser interpretado em conjunto com outros indicadores: o peso da dívida pública no PIB, o rácio entre a dívida externa líquida e o PIB, e consequentemente, o peso da PII no PIB. O peso da dívida pública portuguesa detida (Gráfico 41) por credores não residentes (45,2% do PIB no final de 2021) é similar ao de outros países, mas a vulnerabilidade aos mercados financeiros será tanto maior quanto mais elevados forem os rácios de dívida pública e da dívida externa líquida no PIB.

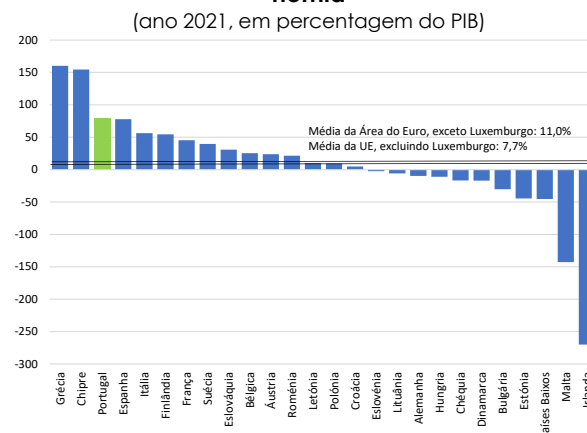
270. Relativamente ao peso da dívida externa líquida no PIB, Portugal apresentava em 2021 o terceiro registo mais elevado entre os países da União Europeia. O peso da dívida externa situou-se em 79,8% do PIB (Gráfico 42), sendo que esta desagregava-se entre 56,8% do PIB em dívida pública detida por credores não residentes e 23% do PIB em dívida do sector privado residente em Portugal face a credores não residentes.

Gráfico 41 – Dívida pública detida por credores não residentes



Fontes: Eurostat. | Notas: (i) A Grécia não dispõe de valor.

Gráfico 42 – Dívida externa líquida do total da economia



Fontes: Eurostat. | Notas: (i) Excluiu-se o Luxemburgo devido ao valor extremo (-2638% do PIB), o qual dificultaria a leitura do gráfico.

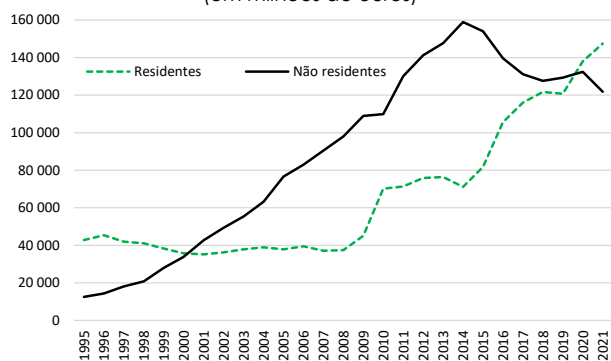
271. As alterações na estrutura dos detentores da dívida pública têm efeitos nas taxas de juro, bem como na liquidez dos títulos de dívida pública nos mercados financeiros. A dívida pública detida por não residentes é uma das componentes da dívida externa de Portugal, sendo que quanto mais elevado for o montante de dívida externa sob a forma de títulos detida por sociedades financeiras não residentes, maior é a exposição da economia nacional aos canais de transmissão de crises e choques externos.³⁵ No final de 2020, o montante de dívida pública portuguesa detida por residentes passou a ser superior ao stock detido por não residentes (Gráfico 43). No final de 2021, a dívida pública portuguesa encontrava-se detida entre os agentes económicos residentes (147,4 mil M€) e os não residentes (121,8 mil M€). Entre a dívida detida por não residentes, destaca-se o montante de cerca de 49,6 mil M€ no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e o valor de 5,4 mil M€ dos empréstimos SURE, sendo o restante, essencialmente, as sociedades financeiras não residentes que adquiriram títulos de dívida pública portuguesa nos mercados primário e secundário.

272. É de referir que a dívida pública detida pelo Banco de Portugal no âmbito do programa de compras de ativos do sector público (PSPP) é dívida pública detida pelo sector institucional residente, mas o nível do seu stock é determinado pelas decisões de política monetária do BCE.³⁶ Entre as instituições financeiras monetárias, encontra-se o banco central nacional. Este detinha no final de 2021 o stock de 67,8 mil M€ relativo a dívida pública portuguesa (Gráfico 44), o que compara com 1,7 mil M€ no final de 2014, ano imediatamente anterior ao início do lançamento do programa de compras PSPP. Isto ajuda a perceber por que é que ao longo dos últimos anos o sector residente passou a deter mais dívida pública do que o sector Resto do Mundo: no âmbito da política de "quantitative easing" do BCE, o Banco de Portugal foi adquirindo no mercado secundário títulos que antes estavam nas mãos de agentes não residentes. Adicionalmente, é de salientar a importância do sector institucional Famílias, o qual inclui os Certificados de Aforro e os Certificados do Tesouro (33,1 mil M€ no final de 2021), montante próximo do detido pelo sector das outras sociedades financeiras residentes (33,8 mil M€).

³⁵ A dívida pública elevada e totalmente detida por não residentes (designadamente, por outras sociedades financeiras não residentes) implicaria uma exposição muito elevada a choques externos. Contudo, a dívida pública elevada e totalmente detida por residentes poderia também ter riscos para os residentes devido à não diversificação dos investimentos pelos investidores nacionais. Em caso de incumprimento do devedor, os restantes sectores institucionais residentes seriam afetados com perdas significativas, o que seria prejudicial para o conjunto da economia nacional. A título de exemplo, se houver um incumprimento nos reembolsos da dívida pública por parte do Estado (*hair cut*), então as famílias perderiam a poupança acumulada sob a forma de Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro e o FEFSS perderia uma parte muito significativa da carteira de aplicações em títulos da dívida pública portuguesa, ou seja, os portugueses perderiam o aforro nacional para fazer face às necessidades de pagamento de pensões futuras.

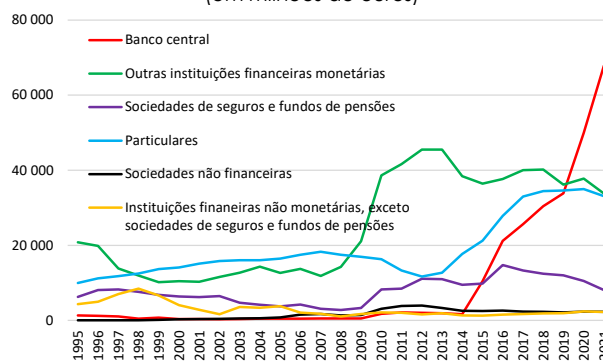
³⁶ PSPP - Public Sector Purchase Programme.

Gráfico 43 – Dívida pública portuguesa detida por credores residentes e por não residentes
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal.

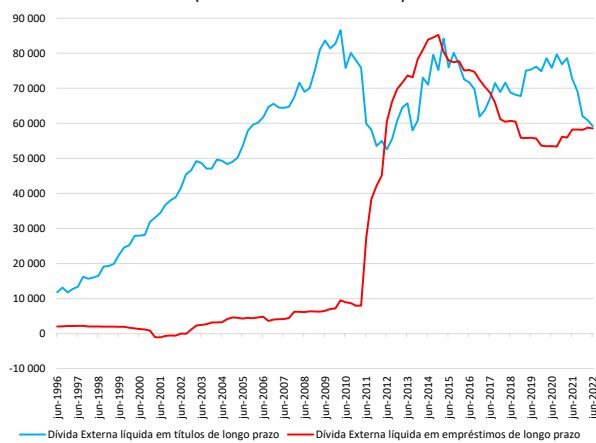
Gráfico 44 – Detentores da dívida pública portuguesa por sectores institucionais residentes
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal.

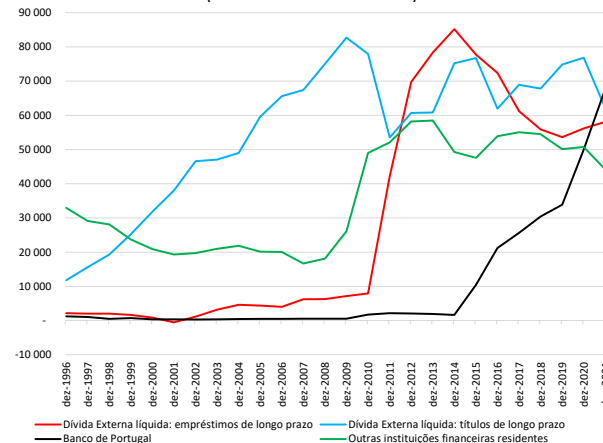
273. A estrutura de financiamento da dívida pública será tanto mais vulnerável quanto maior o peso da dívida externa líquida da economia nacional, e por conseguinte, quanto menor for a PII. No caso da economia portuguesa, a dívida pública detida por agentes económicos não residentes situou-se em 124,9 mil M€ no final de junho de 2022 (Gráfico 41). Este montante incluiu a dívida externa sob a forma de empréstimos obtidos no âmbito do PAEF no valor remanescente de 49,1 mil M€ em junho de 2022, bem como sob a forma de empréstimos SURE e PRR obtidos na sequência da pandemia de COVID-19 (6,9 mil M€ no final de junho de 2022). Esta forma de dívida externa pode ser considerada estável devido ao facto de ser dívida não titulada em que o credor não se pode desfazer do crédito nos mercados financeiros, bem como devido ao facto da maturidade inicial do empréstimo ser de longo prazo. Contudo, estes tipos de financiamento sob a forma de empréstimos não refletem propriamente a capacidade do sector público português obter financiamento junto de agentes económicos. É de salientar que a dívida externa em títulos de longo prazo por agentes dos mercados financeiros foi de 62,1 mil M€ no final de 2021 (Gráfico 45 e Gráfico 46). O máximo desta série aconteceu em março de 2010 no valor de 86,6 mil M€, trimestre anterior ao início do PAEF.

Gráfico 45 – Dívida pública detida sob a forma de dívida externa de longo prazo
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos UTAO.

Gráfico 46 – Principais blocos credores da dívida pública portuguesa
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos UTAO.

274. A composição do financiamento da dívida pública portuguesa apresentou alterações significativas nos períodos separados pelos anos 1999, 2008 e 2021; o financiamento obtido fora dos mercados financeiros ganhou peso na última década. No ano da introdução do Euro em 1999 (Gráfico 44 e Gráfico 46), os dois principais blocos de dívida pública portuguesa encontravam-se detidos pelas outras instituições financeiras residentes (36% da dívida pública total) e pelos credores não residentes sob a forma de títulos de longo prazo (38% da dívida pública portuguesa). Posteriormente, o peso da dívida pública junto de sociedades financeiras não residentes através de dívida titulada de longo prazo subiu até 55% em 2008. No entanto, em 2021 a composição dos credores é significativamente diferente. Devido ao PAEF durante

o período 2011–2014 e devido ao programa de compras de dívida pública *PSPP* iniciado em 2015 decorrente da política monetária, surgiram dois tipos de credores relevantes (Gráfico 46): as instituições internacionais que forneceram empréstimos oficiais de longo prazo PAEF, SURE e PRR (22% da dívida pública total) e o banco central nacional (25%). Em 2021, as outras instituições financeiras residentes detinham apenas 16% da dívida pública portuguesa. Relativamente ao peso do financiamento obtido junto das Famílias residentes, este reduziu-se desde a introdução da moeda única: 1999 (21% da dívida pública total), 2008 (13%) e 2021 (12%).

5 Carga fiscal [NOVO]

275. Este capítulo aprecia a carga fiscal em Portugal, numa perspetiva diacrónica e numa perspetiva internacional. A perspetiva temporal combina a carga fiscal observada entre 2014 e 2021 com a carga fiscal estimada para 2022 e a prevista para 2023. A perspetiva internacional compara a carga fiscal portuguesa com a média da Área do Euro no período de 2014 a 2021. Assim, o capítulo abre na Secção 5.1 com uma explicação metodológica sobre conceitos de carga fiscal, para clarificar a variante que será trabalhada no resto do documento. A Secção 5.2 contextualiza os cenários previsionais da POE/2023 (anos de 2022 e 2023) com as realizações no passado recente, mostrando dados por componentes da medida de carga fiscal privilegiada neste relatório. A Secção 5.3 compara, no período 2014–2021, as cargas observadas em Portugal e na média da Área do Euro (AE). Finalmente, a Secção 5.4 regressa às cargas fiscais estimada para 2022 e prevista para 2023. Relaciona as diferenças com as medidas de política destes anos e neste exercício usa a versão revista pela UTAO do impacto na receita das medidas de política novas em 2023.

276. São usadas fontes do MF, do INE e de dois serviços da Comissão Europeia (CE). A metodologia de cálculo da carga fiscal neste documento assenta num documento da Direção-Geral de Tributação e União Aduaneira, da CE. Para o período 2014 a 2021, utilizam-se os valores apurados pelo INE, na última divulgação das Contas Nacionais por Sector Institucional, em setembro de 2022, que também coincide com o apuramento da 2.ª Notificação do Procedimento por Défices Excessivos. Note-se que esta informação é posterior à última publicação do INE sobre carga fiscal ([Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2021](#), em 8 de abril). A análise que se segue incorpora a informação disponível mais recente sobre contas nacionais, utilizando-a no cálculo da carga fiscal e das suas componentes. Por esta razão, os valores apurados na análise que se segue diferem dos publicados em abril pelo INE, particularmente nos anos de 2020 e 2021 (com valores provisórios e preliminares, respetivamente). Para a AE, utiliza-se a informação divulgada pelo Eurostat em 24 de outubro de 2022, que é coerente com a informação divulgada pelo INE. Os números para 2022 e 2023 fazem parte do acervo documental da POE/2023, com a revisão da UTAO aos efeitos de medidas de política novas na receita fiscal e contributiva apresentada e justificada na Subsecção 3.2.2.

5.1 Conceito de carga fiscal: esclarecimentos metodológicos dos conceitos utilizados

277. Esta secção informa sobre a metodologia de cálculo da carga fiscal. Recicla e atualiza um texto com o mesmo propósito um texto originalmente construído para a apreciação final à Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (Secção 9.1 do [Relatório UTAO n.º2/2020](#), de 22 de janeiro). O tempo entretanto decorrido justifica a presença do tema no presente relatório.

278. A carga fiscal constitui uma medida sintética do valor dos impostos e das contribuições sociais (pagos pelos agentes económicos) por unidade de valor acrescentado na economia.

279. Existem vários indicadores de carga fiscal, que diferem entre si na medição das contribuições sociais. De modo a garantir harmonização entre Estados-Membros na medição da carga fiscal, essencial para viabilizar comparações internacionais, o Grupo de Trabalho de Contas Nacionais do Eurostat estabeleceu, em 2001, um conjunto de indicadores possíveis de carga fiscal. Vão desde um conceito estreito de carga fiscal até um indicador de natureza bastante abrangente, todos eles tentando captar a natureza económica das transações. Todas as medidas de carga fiscal incluem a receita fiscal que é cobrada no território e as contribuições sociais de carácter obrigatório efetivamente pagas. Os diferentes indicadores estão enunciados na Tabela 20. Podem ser explicados da seguinte forma:

- O **Indicador 1** de carga fiscal apenas tem em consideração os impostos e as contribuições efetivas obrigatórias pagas ao subsector Segurança Social. À semelhança do que sucede no caso da receita fiscal, as contribuições sociais incluídas neste indicador assumem um carácter compulsivo para os agentes económicos sobre os quais recai a obrigação legal de pagamento: as entidades empregadoras e os trabalhadores (que integram o sector institucional das famílias).

- Se a este indicador forem acrescentadas as contribuições sociais efetivas obrigatórias pagas por empregadores e empregados a entidades de outros subsectores das AP (i.e., fora do subsector Segurança Social) obtém-se o **Indicador 2**. Em Portugal, as contribuições sociais que constituem a parcela incremental do indicador 2 ascenderam a cerca de 2,2 mil M€ em 2021, ou 9,6% das contribuições sociais obrigatórias efetivas, e constituem as contribuições efetivas para a CGA, (2,0 mil M€) e para entidades gestoras de outros sistemas públicos de proteção social.³⁷
- O **Indicador 3** inclui as contribuições sociais imputadas. Refletem maioritariamente o funcionamento dos regimes não contributivos de seguro social, cujo financiamento é assegurado por via de transferências do Orçamento do Estado e não por contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores. Porém, há também esquemas de proteção geridos pelos próprios empregadores (públicos ou privados) cujos custos presentes e futuros não estão integralmente cobertos por pagamentos explícitos dos empregadores. A diferença para acobertura total é imputada por estimação. As contribuições sociais imputadas são um conceito necessário para estabelecer o equilíbrio atuarial dos sistemas de previdência. Correspondem, pois, aos fluxos de receita estimados pela autoridade estatística como suficientes em cada ano para assegurar o pagamento das responsabilidades futuras dos sistemas de previdência social. Trata-se de transferências "fictícias" cujo pagamento é imputado às entidades empregadoras e cujo recebimento é imputado às entidades públicas e privadas gestoras de esquemas de proteção social. No caso das AP portuguesas, as contribuições imputadas não existem na contabilidade pública; é o INE que as estima. O registo das contribuições imputadas assegura a comparabilidade dos diferentes sistemas de pensões no tempo, entre subsistemas e entre países, uma vez que as práticas de financiamento em tesouraria dos regimes não contributivos variam ao longo do tempo e entre países.³⁸ Em Portugal, as contribuições sociais imputadas correspondem, sobretudo, a contribuições estimadas pelo INE para a CGA.³⁹
- Finalmente, o **Indicador 4** inclui também as contribuições sociais efetivas voluntárias pagas às AP, de que constituem exemplos as entregas efetuadas por emigrantes que pretendem completar as contribuições relativas ao número de anos que trabalharam fora do país. Frequentemente, na compilação das contas nacionais não é possível distinguir entre contribuições efetivas obrigatórias e contribuições efetivas voluntárias, sendo o montante total compilado de forma conjunta. Por uma questão de facilidade metodológica, na impossibilidade de se apurar o carácter voluntário das contribuições, assume-se a sua obrigatoriedade.

³⁷ Em termos estatísticos, a [Caixa Geral de Aposentações integra o subsector Estado \(S13111\)](#) e não o subsector da Segurança Social (S1314), assim classificado pelo INE na Lista de Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas, em 2021.

³⁸ Inspiração em EUROPEAN COMMISSION (2022), *Taxation trends in the European Union: data for the EU Member States, Iceland, Norway: 2022 edition*, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Publications Office of the European Union. Disponível em <https://data.europa.eu/doi/10.2778/417176>. Há mais informação metodológica sobre as contribuições imputadas em [ESSPROS, European system of integrated social protection statistics, Manual and User Guidelines, 2019 Edition](#). Deste documento se retiram os seguintes extratos: "Os recursos de alguns esquemas de proteção social incluem receitas imputadas. São, particularmente, os casos de esquemas de assistência social geridos pelos Estados (que são financiados implicitamente por contribuições imputadas de entidades públicas) e esquemas geridos pelos próprios empregadores (que dependem de contribuições imputadas dos mesmos) — par. 45. As contribuições sociais imputadas dos empregadores são os custos em que eles incorrem por atribuírem benefícios sociais ou prometerem benefícios sociais pagáveis no futuro aos seus empregados atuais, aos seus antigos empregados e aos dependentes de uns e outros, (i) sem envolverem um segurador autónomo nem (ii) mantendo reservas segregadas para aqueles propósitos nos seus balanços (par. 73). Esquemas de empregador sem segregação de reservas são frequentes (mas não exclusivos) de entidades públicas. O pagamento de certos benefícios por empregadores não afasta o seu carácter social, e a coerência exige que o financiamento destes benefícios seja registado como receitas imputadas. (par. 73A). A valorização das contribuições sociais imputadas dos empregadores pode colocar problemas se os benefícios associados forem devidos no futuro (pensões de velhice, por exemplo). Em princípio, o valor atualizado líquido desses benefícios futuros prometidos tem de ser calculado (par. 74)".

³⁹ No reporte do INE sobre as estatísticas de 2021 (*Contas Nacionais por Sector Institucional*, de setembro de 2022) lê-se o seguinte: as contribuições sociais imputadas (aos empregadores) para pensões em 2021 totalizaram 3,5 mil M€, dos quais: 2,9 mil M€ na AdC (CGA e alguns SFA, como, por exemplo, o Instituto de Ação Social das Forças Armadas e os Serviços Sociais da Administração Pública), 0,6 mil M€ da AdRL e apenas 0,03 mil M€ na SS. Incluir as contribuições sociais imputadas na carga fiscal aumentaria o seu nível entre 2,8 p.p do PIB (em 2014) e 2,0 p.p do PIB (em 2021), conforme mostra o painel inferior "Por memória" da Tabela 22.

Tabela 20 – Indicadores de carga fiscal

+ Impostos sobre a produção e a importação cobrados pelas AP e pela UE
+ Impostos sobre o rendimento e património
+ Impostos de capital
+ Contribuições sociais efetivas obrigatórias pagas à segurança social (pelas entidades empregadoras e pelos trabalhadores)
= Indicador 1 (Impostos e contribuições sociais obrigatórias pagas à Segurança Social)
+ Contribuições sociais obrigatórias pagas a outros subsectores das AP
= Indicador 2 (Impostos e contribuições sociais obrigatórias, pagas a todos os subsectores das AP)
+ Contribuições sociais imputadas dos empregadores da Administração Central
= Indicador 3 (Impostos e contribuições sociais efetivas obrigatórias e imputadas)
+ Contribuições sociais efetivas voluntárias pagas às AP
= Indicador 4 (Impostos e contribuições sociais efetivas obrigatórias, efetivas voluntárias e imputadas)

Fonte: Comissão Europeia (2022), [Taxation Trends in the European Union, 2022 edition – Annex B: Methodology and explanatory notes](#), Direção-Geral da Tributação e da União Aduaneira, Luxemburgo; Gabinete de Publicações da União Europeia.

280. Esta análise utiliza o Indicador 2 para apurar os níveis de carga fiscal, tanto total como de cada componente, em linha com as práticas de INE, Eurostat e Comissão Europeia. O Indicador 2 consiste no montante total dos impostos e das contribuições obrigatórias para regimes contributivos de seguro social, efetivamente pagas pelos trabalhadores e pelos empregadores de todos os sectores institucionais (incluindo as AP). As suas componentes são as seguintes:

- Os **impostos diretos**, que correspondem aos impostos correntes sobre o rendimento e o património adicionados dos impostos de capital;⁴⁰
- Os **impostos indiretos** compreendem os impostos sobre a produção e a importação cobrados em Portugal que constituem receita das AP. Mas incluem também uma pequena parcela respeitante aos impostos recolhidos pelas AP em nome das instituições da UE: os materialmente mais expressivos são, tipicamente, os direitos aduaneiros nas transações com países externos. Desde 2016, há um novo imposto cobrado pelas administrações fiscais nacionais em nome da UE: as entregas do sector bancário ao Fundo de Resolução a título de contribuição obrigatória para o Mecanismo Único de Resolução (MUR).⁴¹ Prevê-se que, em 2013, os direitos aduaneiros e as contribuições para o MUR representem crca de 40% dos tributos a cobrar em Portugal em nome e por conta da UE.
- **Contribuições obrigatórias para regimes contributivos de seguro social, efetivamente pagas pelos trabalhadores e pelos empregadores** de todos os sectores institucionais (incluindo as AP).
- As componentes listadas nos travessões anteriores constituem o numerador deste indicador, uma vez que a carga fiscal é expressa em rácio percentual da atividade económica (no denominador).

$$Carga\ fiscal\ indicador\ 2_t = \frac{Receitas\ tributárias_t + Contribuições\ sociais\ efetivas_t}{PIB\ nominal_t} * 100$$

281. O conceito de carga fiscal é uma medida sintética. Retrata o peso dos impostos e das contribuições para a previdência social no rendimento ou no produto gerado na economia. Considera valores agregados para o conjunto da economia e não é representativa das incidências legal e económica da carga fiscal a nível individual dos contribuintes, as quais variam consideravelmente.

282. As receitas tributárias incluídas no conceito de carga fiscal respeitam à natureza económica das operações e não à sua forma legal e incluem uma longa lista de obrigações coercivas. A carga fiscal pretende relevar a natureza económica das operações, sendo reclassificadas como impostos em contas nacionais muitas taxas, licenças e contribuições, que legalmente não assumem esta forma. São

⁴⁰ Na classificação económica da receita das Administrações Públicas, os impostos sobre rendimento e património são impostos diretos de natureza corrente, enquanto os impostos de capital se encontram incluídos na receita de capital das Administrações Públicas.

⁴¹ As contribuições ex-ante para o Mecanismo Único de Resolução Europeu são definidas de acordo com o [Regulamento Delegado \(UE\) 2015/63 da Comissão Europeia de 21 de Outubro de 2014](#), que complementa a Diretiva 2014/59/EU do Parlamento Europeu. Foram transpostos para o direito nacional pela [Lei n.º 23-A/2015](#), de 26 de março, e pelo [Decreto-Lei n.º 24/2013](#) de 19 de fevereiro. Este tributo surge na classificação do Anexo 2. Está arrumado na classe D29H ("Outros impostos não especificados", em *Contribuições para o Fundo de Resolução*).

exemplos desta reclassificação os direitos aduaneiros, cobrados a título de taxas, bem como os impostos de capital e as contribuições para o Fundo de Resolução, ambos considerados como receitas de capital das AP. A lista das receitas tributárias incluídas pela autoridade estatística no cálculo da carga fiscal e disponibilizada pelo Eurostat é extensa. São 143 instrumentos de receita entre taxas, licenças, contribuições, impostos e outros pagamentos equiparados, na lista oficial atualizada a 31 de outubro 2022 e reproduzida como Anexo 2 neste relatório.⁴² Apesar do IRS e do IRC serem os impostos mais relevantes em termos de receita na tributação direta e do IVA ser o imposto com maior peso nos impostos indiretos, existe mais 140 pagamentos coercivos efetuados pelos agentes económicos que contribuem também para a liquidação e a coleta de impostos em Portugal.

5.2 Carga fiscal em Portugal de 2014 a 2023

283. A carga fiscal em 2021 representou 35,4% do PIB (75,8 mil M€), o que constitui o valor mais elevado apurado para este indicador na história recente. A carga fiscal foi calculada com a informação mais recente de contas nacionais, publicada pelo INE em setembro e traduz uma revisão em baixa de 0,4 p.p. face aos dados publicados pelo INE, nas estatísticas sobre receitas fiscais, em abril último. A diferença teve origem, sobretudo, na revisão em alta do PIB nominal (-0,5 p.p., pelo efeito matemático do aumento do denominador do rácio), uma vez que a receita nominal de impostos e contribuições sociais efetivas, no numerador do indicador da carga fiscal, aumentou ligeiramente (+256 M€; +0,1 p.p. do PIB). Ao nível das componentes, a cobrança em 2021 repartiu-se entre os impostos indiretos (15,3% do PIB; 32,7 mil M€), contribuições sociais efetivas (10,4% do PIB; 22,4 mil M€) e impostos diretos (9,7% do PIB; 20,7 mil M€) — Gráfico 47.

284. Desde 2014, registou-se uma tendência crescente na carga fiscal, com agravamento de 1,2 p.p. até 2021. A história é contada no Gráfico 47. Este aumento teve subjacente uma recomposição das componentes que integram o indicador: acréscimo dos impostos indiretos (+0,9 p.p. do PIB) e decréscimo da carga de impostos diretos (-1,2 p.p. do PIB), conduzindo a diminuição em 0,3 p.p. do PIB da componente tributária. A receita de contribuições sociais efetivas evidenciou entre 2014 e 2021 um aumento de 1,4 p.p. do PIB, para o qual contribuiu o aumento de 3,9 p.p. no peso das remunerações na atividade económica.

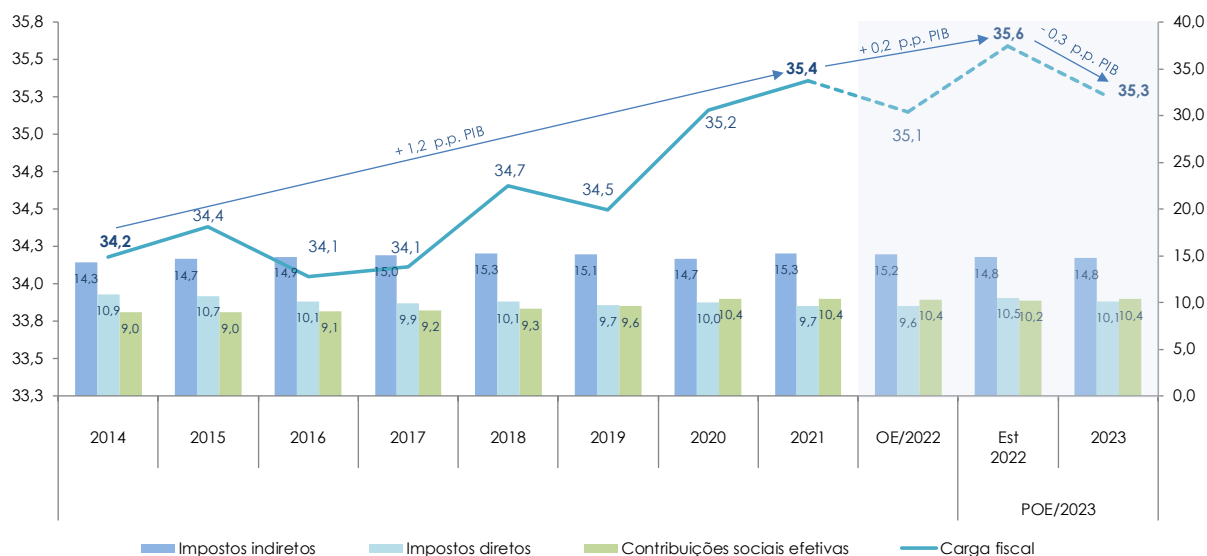
285. A POE prevê um agravamento adicional da carga fiscal em 2022, para 35,6% do PIB, um novo máximo para este indicador, seguido de um decréscimo para 35,3% do PIB em 2023. A confirmar-se a estimativa para 2022, o cenário orçamental da POE tem subjacente um novo máximo para a carga fiscal, seguido de um desagrevamento previsional em 2023 (Gráfico 47). A carga fiscal calculada para 2023 inclui a revisão da UTAO que acrescentou +0,1 p.p. ao cenário apresentado pelo MF — explicação abaixo, na Secção 5.4, com evidência no painel inferior (Por memória) da Tabela 22. O indicador da carga fiscal mede a relação entre as obrigações tributárias e contributivas dos agentes económicos e o nível da atividade económica, expresso como um rácio percentual entre as receitas tributárias e contributivas efetivas (no numerador) e o PIB a preços correntes (no denominador). No biénio em análise, o indicador da carga fiscal encontra-se muito influenciado pela recuperação da atividade económica e pelo efeito da inflação, que impulsionam as bases macroeconómicas da receita fiscal (no numerador), encontrando-se previsto um crescimento nominal da receita tributária e contributiva de 11,5% em 2022 e 3,9% em 2023. Em sentido oposto, o aumento do PIB nominal (10,7% em 2022 e 4,9% em 2023), denominador deste rácio, também foi influenciado pela inflação, mas ajuda a diminuir o peso dos encargos tributários e contributivos coercivos dos agentes económicos na economia.

286. A POE projeta uma recomposição das componentes da carga fiscal no biénio 2022–2023: diminuição do peso da tributação indireta e aumento do da componente direta. A POE/2023 projeta uma recomposição das componentes da carga fiscal no biénio 2022–2023, com um menor peso para a componente indireta da tributação (que reduz o seu peso em 0,5 p.p., para 14,8% do PIB) e um aumento de magnitude aproximada da tributação direta (+0,4 p.p. do PIB) no final do horizonte previsional (Gráfico 47). As contribuições sociais efetivas mantêm-se aproximadamente constantes (10,4% do PIB), embora

⁴² Eurostat, Tax Revenue Statistics, [National Tax Lists](#), atualizado em 31 de outubro de 2022.

se verifique um recuo previsional de 1,3 p.p. no peso das remunerações na economia. O decréscimo previsional de 0,1 p.p. na carga fiscal em 2023 face ao observado em 2021 resulta do decréscimo da componente tributária.

Gráfico 47 – Evolução da carga fiscal entre 2014 e 2023
(Porcentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, Relatório da POE/2023, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A carga fiscal apresentada nos gráficos corresponde ao Indicador 2 (explicado na Tabela 20). Os impostos indiretos compreendem os impostos sobre a produção e a importação destinados às AP nacionais e à UE. Os impostos diretos incluem os impostos sobre o rendimento e o património e os impostos de capital. As contribuições sociais compreendem apenas as contribuições efetivas. (ii) A informação nos gráficos acima foi calculada pela UTAO com base nos dados divulgados pelo Eurostat a 24 de outubro de 2022. (iii) As séries divulgadas para Portugal são coerentes com os dados mais recentes de Contas Nacionais por Sector Institucional divulgados pelo INE em setembro último. (iv) Os dados mais recentes de Contas Nacionais por Sector Institucional divulgados pelo INE em setembro último atualizam a informação subjacente às [Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2021](#), publicadas em 8 de abril de 2022. A informação para 2020 e 2021 foi revista e difere dos apresentados no destaque desta publicação do INE. (v) A série a pontilhado apresenta as projeções para a carga fiscal subjacentes ao OE/2022 e à POE/2023.

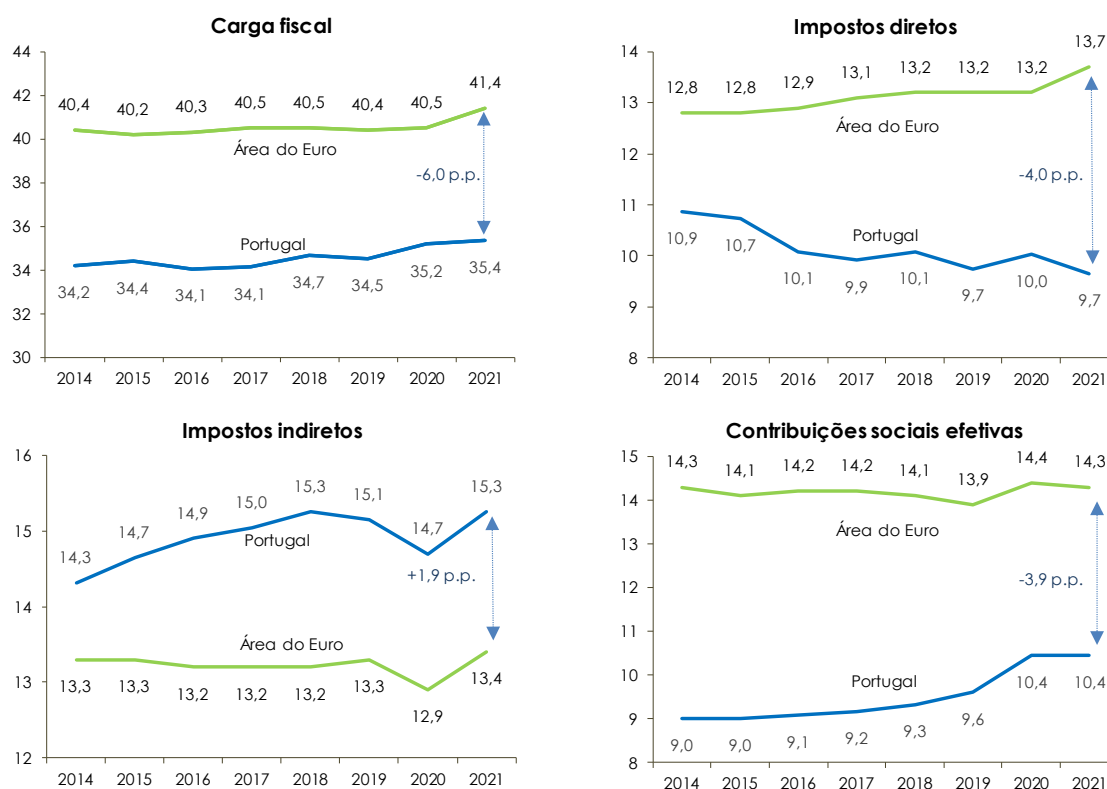
5.3 Comparação entre Portugal e a Área do Euro no período 2014 a 2021

287. Quando comparados os países da AE, verifica-se que a carga fiscal em Portugal é inferior à carga fiscal registada, em média, nos países desta zona monetária. De acordo com os últimos dados divulgados pelo Eurostat, a 24 de outubro, a carga fiscal na zona euro em 2021 ascendeu a 41,4% do PIB, calculada com base no Indicador 2 (Tabela 20), o qual consiste no montante total dos impostos e das contribuições obrigatórias para regimes contributivos de seguro social, efetivamente pagas pelos trabalhadores e pelos empregadores de todos os sectores institucionais (incluindo as AP). Este valor compara com o apurado para este indicador em Portugal (35,4%) e traduz uma carga fiscal nacional inferior em 6,0 p.p. à da média da AE. Este hiato manteve-se aproximadamente constante entre 2014 e 2021, embora com um ligeiro decréscimo para 5,3 p.p. em 2020, ano atípico devido à pandemia de COVID-19 — Gráfico 49. No entanto, a simples comparação numérica entre a média da zona euro e a carga fiscal portuguesa não permite concluir sobre se a carga fiscal nacional é alta ou baixa. Um julgamento qualitativo quanto à dimensão da carga fiscal dependerá sempre de dois fatores: (i) de uma avaliação complementar quanto ao nível de bens e serviços que é possível fornecer aos cidadãos por unidade cobrada de impostos e contribuições (um país que cobre mais impostos e contribuições e que forneça uma menor quantidade e qualidade de serviços e bens coletivos à sua população, será menos eficiente do ponto de vista puramente económico); e dependerá também (ii) das preferências coletivas quanto ao grau de intervenção do Estado na economia, uma avaliação que é, em última instância, um juízo de valor com natureza política. A interpretação desta diferença entre Portugal e a média da AE deverá ainda ter presente que o Indicador 2 (e todos os outros da Tabela 20) é uma medida do peso médio dos impostos e contribuições sociais na economia. Como tal, esconde em cada país diferenças substanciais entre cidadãos (por exemplo, entre os que pagam e os que não pagam impostos), e entre empresas (por exemplo, as que declaram lucros tributáveis e as que sistematicamente apresentam prejuízos). As

diferenças entre Portugal e a média da AE por componente de carga fiscal podem ajudar a compreender o aparente paradoxo entre o facto de a carga fiscal ser mais baixa em Portugal do que na AE e a percepção por muitos cidadãos e empresas de que em Portugal a carga fiscal é muito elevada. O próximo parágrafo faz luz sobre esta questão.

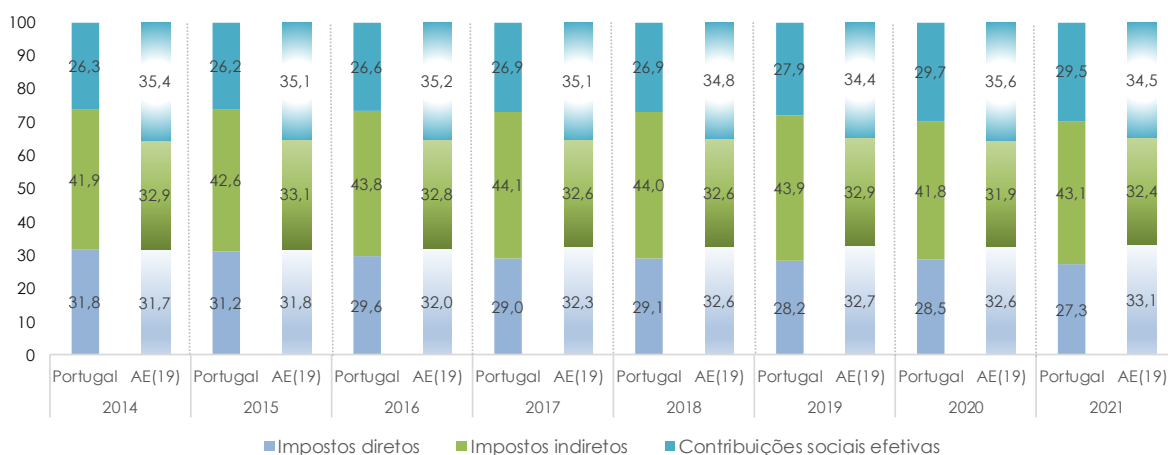
288. Em termos da sua estrutura, a carga fiscal em Portugal é mais concentrada na tributação indireta do que a média da AE. Considerando a desagregação da carga fiscal por principais componentes, verifica-se que entre 2014 e 2021 os impostos diretos e as contribuições sociais efetivas têm um peso no PIB inferior ao registado na AE. Nos impostos indiretos, pelo contrário, a carga fiscal em Portugal é superior à registada em média na AE (Gráfico 48). Considerando os dados já apurados para 2021, Portugal apresenta uma estrutura diversa da que se verifica em média nos países da AE. Em Portugal, a carga fiscal encontra-se mais concentrada nos impostos indiretos, que representam 43,1% do total da carga fiscal, seguindo-se as contribuições sociais efetivas (29,5%) e os impostos indiretos (27,3%). No conjunto dos países que partilham o euro como moeda única, neste período, a carga fiscal encontra-se repartida de forma quase equitativa entre as três componentes, cabendo às contribuições sociais o maior peso no total (34,5%) — Gráfico 49. Retomando o aparente paradoxo mencionado no parágrafo 287, retenha-se o seguinte. Em Portugal, cerca de metade dos agregados familiares não paga IRS e muitas empresas apenas pagam as tributações autónomas do IRC, o que faz baixar significativamente o peso médio da tributação direta e ajuda a perceber por que é que ela está 4,0 p.p. abaixo da carga na média da AE, em 2021. Ao invés, é sabido que a tributação indireta é muito mais abrangente em termos das pessoas singulares e coletivas que para ela contribuem. Neste campo, a diferença entre carga real e carga percecionada não será tão grande e verifica-se que a primeira excede a verificada na média europeia em 1,9 p.p..

Gráfico 48 – Carga fiscal em Portugal e na Área do Euro, por componentes entre 2014 e 2021
(em percentagem do PIB e em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Eurostat, INE e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A carga fiscal apresentada nos gráficos corresponde ao Indicador 2 (explicado na Tabela 20). Os impostos indiretos compreendem os impostos sobre a produção e a importação destinados às AP nacionais e à UE. Os impostos diretos incluem os impostos sobre o rendimento e o património e os impostos de capital. As contribuições sociais compreendem apenas as contribuições efetivas. (ii) A informação nos gráficos acima foi calculada pela UTAO com base nos dados divulgados pelo Eurostat a 24 de outubro de 2022. (iii) As séries divulgadas para Portugal são coerentes com os dados mais recentes de Contas Nacionais por Sector Institucional divulgados pelo INE em setembro último. (iv) Os dados mais recentes de Contas Nacionais por Sector Institucional divulgados pelo INE em setembro último atualizam a informação subjacente às [Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2021](#), publicadas em 8 de abril de 2022. A informação para 2020 e 2021 foi revista e difere da apresentada no destaque desta publicação do INE.

Gráfico 49 – Estrutura da carga fiscal em Portugal e na Área do Euro entre 2014 e 2021
(em percentagem do total)

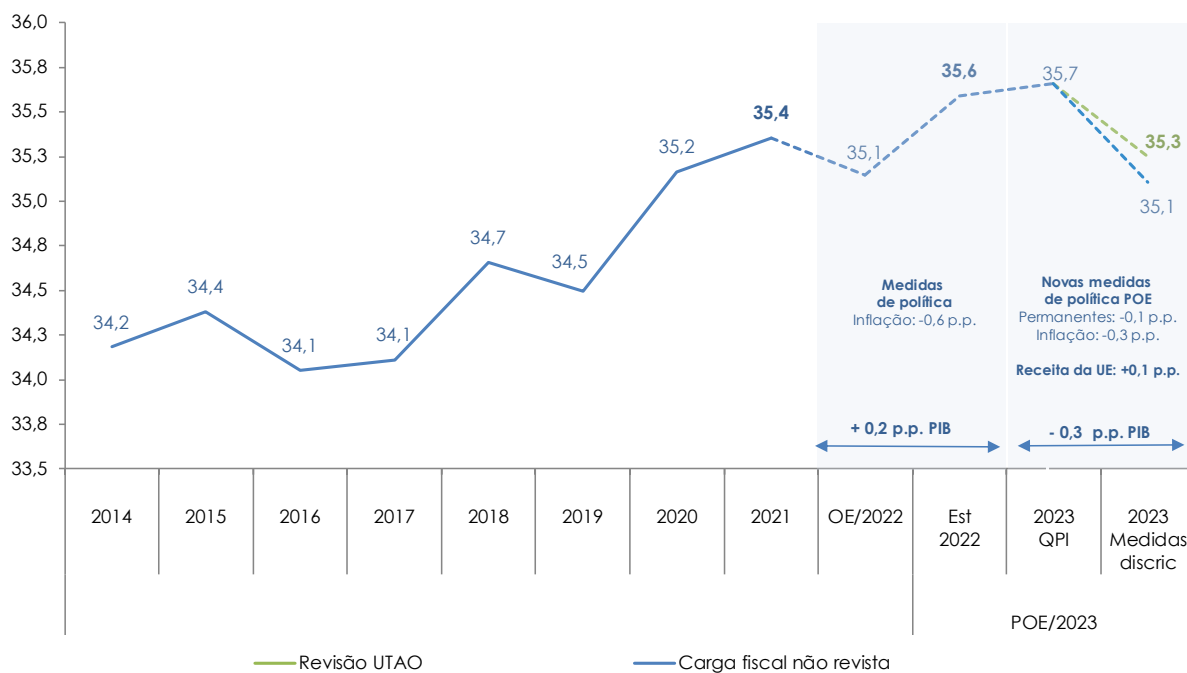


Fontes: Eurostat, INE e cálculos da UTAO. | Notas: Aplicam-se as notas do Gráfico 48. A informação respeitante à Área do Euro encontra-se no gráfico com gradações de cor.

5.4 Apreciação detalhada das projeções para o biénio 2022–2023 e as medidas de política na POE/2023

289. O cenário orçamental apresentado na POE tem subjacente um aumento da carga fiscal para 35,6% em 2022 e uma redução para 35,3% em 2023, ilustrados no Gráfico 50 e detalhados na Tabela 22. Em termos nominais, a receita tributária e contributiva que integra o numerador do indicador da carga fiscal deverá atingir 84,5 mil M€ em 2022 e 87,9 mil M€ em 2023. Segue-se a análise da estimativa para 2022 e da previsão para 2023 subjacentes a este cenário.

Gráfico 50 – Carga fiscal subjacente à POE/2023, incluindo revisões da UTAO
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE, Relatório da POE/2023, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A carga fiscal apresentada nos gráficos corresponde ao Indicador 2, apresentado na Tabela 20. (ii) As séries apresentadas constituem a representação gráfica da informação na Tabela 22. (iii) Os impostos indiretos compreendem os impostos sobre produção e importação destinados às AP nacionais e à UE. Os impostos diretos incluem os impostos sobre rendimento e património e os impostos de capital. As contribuições sociais compreendem apenas as contribuições efetivas. (iv) Os dados acima representados foram apurados pela UTAO com base nos dados mais recentes de Contas Nacionais por Sector Institucional divulgados pelo INE em setembro último, sendo mais recentes do que os divulgados em [Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2021](#), de 8 de abril de 2022. A informação para 2020 e 2021 foi revista e os dados mais recentes para este período diferem dos apresentados no destaque desta publicação do INE e na [base de dados da Comissão Europeia](#) (que ainda só contém informação sobre as previsões de Primavera). (v) A série pontilhada apresenta as projeções para a

carga fiscal subjacentes ao OE/2022 e à POE/2023. (6) A série a verde representa a revisão da UTAO à previsão para 2023. Esta resulta da análise desenvolvida no Ponto 3.2.2.2 e inclui a receita de impostos e contribuições sociais que não se encontrava considerada nos impactos das novas medidas de política apresentados na POE/2023 (Tabela 10).

290. A carga fiscal de 35,6% do PIB estimada para 2022 representa a mais elevada na história recente das finanças públicas portuguesas e reflete um agravamento de 0,4 p.p. do PIB face ao cenário do OE/2022, que resulta de efeitos de sinal contrário: revisão nominal de grande amplitude da receita tributária e contributiva, que agravou o indicador em 2,0 p.p., mitigada pela aceleração da atividade económica, que reduziu o peso destes encargos no total da economia em 1,5 p.p. (Tabela 22 e Gráfico 50):

- Todas as componentes da carga fiscal (os numeradores) registaram uma revisão nominal em alta, equivalente a 2,0% do PIB (4,7 mil M€): 1,4% do PIB (3,2 mil M€) na tributação direta, 0,3% do PIB (743 M€) na tributação indireta e 0,3% do PIB (748 M€) nas contribuições sociais efetivas. Esta evolução esperada tem subjacente a aceleração da atividade económica e o efeito do aumento dos preços sobre as bases macroeconómicas da receita fiscal (Tabela 22).
- A maior revisão respeita aos impostos diretos, ancorada na expectativa de uma forte recuperação do IRC (+ 1,0 p.p. do PIB em contabilidade pública) e, em menor escala, do IRS (+ 0,4 p.p. do PIB). 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.⁴³
- A recuperação da atividade económica e o agravamento dos preços impulsionaram o PIB nominal, que deverá acelerar para 10,7% em termos homólogos. O aumento no denominador diminui o valor do indicador, com um contributo de - 1,5 p.p. na revisão estimada para 2022.

291. As medidas de mitigação da inflação deverão reduzir a carga fiscal de impostos indiretos em 0,6 p.p. do PIB em 2022. A carga fiscal estimada para 2022 inclui as medidas de política de mitigação dos efeitos da inflação. Estas deverão reduzir os impostos indiretos em 0,6 p.p. do PIB (- 1,5 mil M€), refletindo a suspensão do aumento da taxa de carbono e a redução do ISP (neutralização administrativa do aumento da componente do IVA que integra a receita de ISP e que decorre do agravamento do preço dos combustíveis fósseis). Estes efeitos estão evidenciados na Tabela 11, do Ponto 3.2.2.3, e refletidos no Gráfico 50). Sem esta medida de política temporária, a carga fiscal teria um agravamento adicional, chegando a 36,2% do PIB em 2022.

292. A componente tributária da carga fiscal deverá aumentar 0,5 p.p. no conjunto do ano de 2022, impulsionada pelo aumento esperado do IRC. A estimativa atualizada para 2022 tem subjacente uma recomposição ao nível das componentes da carga fiscal, com um aumento de 0,9 p.p. no peso dos impostos indiretos, explicado, sobretudo, pela expectativa de recuperação do IRC. Espera-se que o peso dos impostos indiretos recue 0,4 p.p.. As contribuições sociais efetivas deverão recuar 0,2 p.p., refletindo a queda do peso das remunerações no PIB (- 1,6 p.p.) — Tabela 22 e Gráfico 47.

293. O cenário previsional da POE tem subjacente uma carga fiscal de 35,3% do PIB em 2023, um recuo de 0,3 p.p. face à estimativa de 2022. Este decréscimo tem origem nas medidas de desagravamento fiscal previstas na POE (- 0,4 p.p.) e, em sentido oposto, no aumento da receita tributária cobrada pelas AP em nome da UE (0,1 p.p.). A evolução prevista pode ser explicada da seguinte forma:

- O numerador cresce menos do que o denominador e esta é a explicação aritmética para a redução prevista de 0,3 p.p. em 2023 no Indicador 2 de carga fiscal. Economicamente, o que o cenário macro-orçamental prevê é o seguinte: aumento nominal de 3,3 mil M€ (+3,9%) nas receitas tributárias e contributivas; expansão mais acelerada na atividade económica (4,6% de crescimento nominal no PIB).
- Em 2023, o impacto do cenário macroeconómico sobre a receita de impostos e contribuições sociais e o impacto das medidas de política legisladas anteriormente com efeitos permanentes (quadro de políticas invariantes) agravariam a carga fiscal para 35,7% do PIB (Gráfico 50).
- Em termos de numerador, o decréscimo previsional da carga fiscal tem suporte nas novas medidas de política de desagravamento fiscal política previstas na POE/2023, tanto as de

⁴³ No final do 1.º semestre de 2022, de acordo com os resultados de contas nacionais por sector institucional divulgados pelo INE, a tributação direta havia crescido 23,9% em termos homólogos, uma evolução maioritariamente determinada pela receita de IRC (55,3%), que superou os valores pré-pandemia.

natureza permanente (-0,1 p.p.), como nas medidas transitórias de mitigação dos efeitos da inflação (-0,3 p.p.), que reduzem a receita tributária — Tabela 21 e Gráfico 50. As medidas com impacto nos impostos diretos consistem, sobretudo, no desagravamento do IRS e na majoração dos gastos em energia das empresas do sector agrícola para efeitos de apuramento do IRC. Nos impostos indiretos, respeitam à redução do ISP e do IVA da eletricidade, para aliviar o agravamento dos custos energéticos.

- O cálculo da carga fiscal inclui a revisão da UTAO de + 0,1 p.p. ao cenário apresentado pelo ME, para incluir a receita de IRS (102 M€; 0,04 % do PIB) e de contribuições sociais (260 M€; 0,1% do PIB) que decorre das valorizações remuneratórias e progressões na carreira dos trabalhadores das AP, que não se encontrava considerada no impacto das novas medidas de política da POE — painel inferior “Por memória” da Tabela 22 e Gráfico 50.⁴⁴
- A carga fiscal inclui os impostos cobrados pelas AP em nome das instituições da UE. Embora não constituam receita do sector institucional AP, são pagamentos coercivos dos agentes económicos que atuam em território português. Estes valores respeitam a direitos aduaneiros cobrados nas transações com países externos à UE e entregas do sector bancário ao Fundo de Resolução, a título de contribuição para o Mecanismo Único de Resolução. São registados em contabilidade pública como receita de taxas e transferências de capital, respetivamente, sendo reclassificados como receita de impostos indiretos em contas nacionais. No ano de 2023, verifica-se um aumento previsional nominal de 210 M€ nesta componente, agravando a carga fiscal em 0,1 p.p. do PIB. Neste ano, as entregas previsionais da banca ao Fundo de Resolução ascendem a 250 M€ (0,1% do PIB) e os direitos alfandegários a 365 M€ (0,15% do PIB), num total de 615 M€ (0,25% do PIB) — Tabela 22 e Gráfico 50.

Tabela 21 – Efeitos das medidas de política da POE sobre as componentes da carga fiscal em 2023
(em percentagem do PIB nominal)

	QPI	Novas medidas		Total
		Permanentes	Inflação	
Impostos indiretos	0,0	0,1	-0,2	-0,1
Impostos diretos	-0,05	-0,2	-0,1	-0,4
Contribuições sociais efetivas	0,06	0,1	0,0	0,2
Total	0,0	-0,1	-0,3	-0,4

Fontes: Relatório da POE/2023, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: A informação constante desta tabela foi compilada com base na análise desenvolvida na Subsecção 3.2.2, recorrendo a dados na Tabela 9, na Tabela 10, na Tabela 11 e na Tabela 12.

294. A POE/2023 projeta a diminuição do peso da tributação direta e o aumento do peso das contribuições sociais efetivas. Ao nível das componentes, prevê-se uma redução no peso da tributação direta (-0,5 p.p.), refletindo as medidas de redução do IRS e, em menor escala, do IRC. Por seu lado, as contribuições sociais efetivas deverão aumentar (0,2 p.p.), em linha com as remunerações dos empregados. O peso da tributação indireta mantém-se constante no respeitante à receita das AP, mas é agravado em 0,1 p.p. pela cobrança em nome da UE (Tabela 22, Gráfico 47, Gráfico 50).

⁴⁴ Esta revisão encontra-se explicada no Ponto 3.2.2.2. e quantificada na Tabela 10.

Tabela 22 – Carga fiscal em Portugal entre 2014 e 2023: desagregação por componentes
(em percentagem do PIB nominal e pontos percentuais do PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	OE/2022	POE/2023				Variação entre		
										Est 2022	2023 MF	2023 UTAO	2023 Revisão UTAO	2014 e 2021	2021 e Est2022	Est2022 e 2023 (UTAO)
Carga fiscal	34,2	34,4	34,1	34,1	34,7	34,5	35,2	35,4	35,1	35,6	35,1	35,3	0,1	1,2	0,2	-0,3
Impostos	25,2	25,4	25,0	24,9	25,3	24,9	24,7	24,9	24,8	25,4	24,8	24,9	0,0	-0,3	0,5	-0,5
Impostos indiretos	14,3	14,7	14,9	15,0	15,3	15,1	14,7	15,3	15,2	14,8	14,8	14,8	0,0	0,9	-0,4	-0,1
Impostos indiretos, receita das AP	14,2	14,6	14,7	14,9	15,1	15,0	14,5	15,1	15,0	14,7	14,5	14,5	0,0	0,8	-0,4	-0,1
Impostos indiretos, receita EU dos quais,	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,17	0,17	0,17	0,2	0,25	0,0	0,1	0,0	0,1
Contribuições FdR	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,06	0,06	0,07	0,10	0,10	0,00	-	0,0	0,03
Direitos aduaneiros	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,11	0,11	0,10	0,15	0,15	0,00			
Impostos diretos	10,9	10,7	10,1	9,9	10,1	9,7	10,0	9,7	9,6	10,5	10,1	10,1	0,0	-1,2	0,9	-0,5
Impostos sobre o rendimento e património	10,9	10,7	10,1	9,9	10,1	9,7	10,0	9,7	9,6	10,5	10,05	10,09	0,04	-1,2	0,9	-0,5
Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuições sociais efetivas	9,0	9,0	9,1	9,2	9,3	9,6	10,4	10,4	10,4	10,2	10,3	10,4	0,1	1,4	-0,2	0,2
Por memória																
Contribuições sociais imputadas (para pensões)		2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0		

Por memória: Revisões ao cenário do MF

2023	
Cenário base MF	35,1
Receita fiscal não considerada nas novas medidas	0,04
Contribuições sociais não consideradas nas novas medidas	0,1
Carga fiscal revista UTAO	35,3
Revisão	0,1

Fontes: INE, Relatório da POE/2023, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A carga fiscal apresentada nos gráficos corresponde ao Indicador 2 apresentado na Tabela 20. (ii) A informação sobre a carga fiscal foi apurada pela UTAO com base nos dados mais recentes de Contas Nacionais por Sector Institucional, publicados pelo INE em setembro último, após a divulgação das [Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2021](#), em 8 de abril de 2022. (ii.i) A informação entre 2020 e 2021 foi revista em setembro e os dados mais recentes para este período diferem dos apresentados no destaque desta publicação do INE. A informação utilizada é coerente com a divulgada pelo Eurostat a 24 de outubro de 2022. (iii) A informação sobre as receitas da UE entre 2014 e 2021 foi apurada com base nos dados do INE. (iv) Para o biénio 2022-2023, recorreu-se à informação em contabilidade pública disponibilizada na base de dados SIGO: (iv.i) os direitos aduaneiros foram apurados com base na despesa referente a este componente, no capítulo 70, e (iv.ii) as entregas para o Mecanismo Único de Resolução correspondem às entregas previsionais do sector bancário, com base no orçamento de 2023 e execução de 2022 do Fundo de Resolução. Entre 2014 e 2021, a informação apurada com base nestes critérios é coerente com a divulgada pelo INE.

6 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública [NOVO]

295. Neste capítulo a UTAO analisa os instrumentos de política ao dispor do Ministério das Finanças, no atual enquadramento legal, para controlar a execução da despesa e ajudar a atingir as metas da política orçamental. Trata-se de um conjunto de instrumentos que raciona a tesouraria das unidades orgânicas da Administração Central, congelando parcelas das dotações aprovadas pelo Parlamento em várias rubricas da classificação económica da despesa. As parcelas congeladas apenas poderão ser libertadas e somadas às dotações disponíveis de unidades orgânicas ao longo da execução orçamental por autorização conjunta da tutela e do membro do Governo responsável pela área das Finanças, mediante instrução de processos casuísticos a iniciar pela unidade orgânica que requeira aumento da dotação disponível e prosseguidos por outros serviços e pelos gabinetes dos membros do Governo no ministério sectorial e no ministério das Finanças. É um método arcaico de supervisão da execução orçamental que decorre de falhas estruturais na arquitetura da gestão financeira pública e inflige custos de eficiência na produção de serviços coletivos para cidadãos e empresas. Subsiste de mãos dadas com a demora na implementação plena da reforma da gestão financeira pública plasmada na Lei de Enquadramento Orçamental de 2015. Há semelhanças qualitativas nos defeitos com os que estão presentes nos instrumentos não-convencionais de controlo da despesa, analisados no Capítulo 7. A exposição que se segue explica o que é cada um dos instrumentos convencionais na Secção 6.1 e a comparar, na secção seguinte, a expressão numérica dos planos da POE para 2023 com a estimativa para 2022 e as realizações na história recente, desde 2014.

6.1 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública

296. Os instrumentos de política convencionais ao dispor do Ministério das Finanças para controlar a despesa e mitigar os riscos da execução, conformando-a aos objetivos da política, são: a dotação provisional, as dotações centralizadas para fins específicos, as cativações e a reserva orçamental. Os dois primeiros instrumentos encontram-se inscritos, em cada Orçamento do Estado (OE), no programa orçamental das Finanças, no Capítulo 60 — Despesas Excepcionais. As cativações e a reserva orçamental decorrem das regras definidas na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental e estão repartidas por todos os programas orçamentais: as primeiras, dentro de cada programa orçamental, incidem sobre várias rubricas da despesa; a reserva orçamental constitui uma rubrica nos orçamentos de todas as unidades orgânicas dos programas orçamentais. Este capítulo apresenta brevemente a evolução da utilização destes instrumentos na prática orçamental entre 2015 e 2022 e as previsões para 2023, detalhados na Tabela 24 e ilustrados no Gráfico 51. A presente secção antecede essa apreciação com uma breve definição de cada um dos instrumentos, para melhor contextualização:

- (i) A dotação provisional é o exemplar mais antigo deste tipo de instrumentos, destinando-se a fazer face a despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).⁴⁵ Está inscrita na rubrica “Outras despesas correntes”, no capítulo das despesas excepcionais, no programa orçamental das Finanças. A sua utilização é realizada através de alterações orçamentais de reafectação às rubricas que se pretende reforçar, sendo da competência exclusiva do Ministro das Finanças, delegada no Secretário de Estado com a tutela do Orçamento;
- (ii) As dotações centralizadas não se encontram previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, mas foram introduzidas na prática orçamental a partir de 2016 e constituem verbas destinadas a fazer face a objetivos específicos de política orçamental, assegurando-se, através da sua libertação centralizada, um controlo mais efetivo do Ministério das Finanças (MF) sobre o cumprimento dos objetivos de política orçamental e também a adequação das necessidades às disponibilidades em todos os momentos, por forma a assegurar a execução orçamental pretendida. Estas dotações também são inscritas no capítulo das despesas excepcionais, no programa orçamental das Finanças;

⁴⁵A obrigatoriedade de um programa destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis no orçamento do Ministério das Finanças encontra-se prevista no n.º 11 do art. 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental, republicada em anexo à Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

(iii) As cativações e a reserva orçamental constituem retenções de verbas do orçamento de despesa aprovado, introduzidas na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental, traduzindo-se na redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos. As cativações incidem tipicamente sobre rubricas de bens e serviços e transferências e são definidas considerando a execução orçamental do ano anterior, com o objetivo de travar o aumento da despesa. A reserva constitui uma retenção de 2,5% do orçamento de cada serviço ou entidade das AP, tipificada na classificação económica de despesa. A utilização destes montantes — descativação e libertação de reservas — é sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. A partir de maio de 2018, o detalhe das cativações desagregadas por ministério, programa e medida integra a informação sobre a execução orçamental enviada trimestralmente pelo Governo à Assembleia da República.

6.2 Utilização dos instrumentos convencionais de controlo da despesa na história recente das finanças públicas e na POE/2023

297. A UTAO cunhou a expressão "instrumentos convencionais" para designar estes quatro tipos de mecanismos que o MF utiliza para limitar a execução da despesa abaixo dos limites aprovado pela AR. O adjetivo "convencional" teve inspiração na política monetária e esta opção será cabalmente explicada no início da Secção 7.1, quando apresentar os instrumentos "não-convencionais" de controlo da despesa.

298. A dotação programada na POE/2023 para os instrumentos convencionais de controlo da despesa ascende a 3163. M€. É o valor mais elevado desde 2015, o que traduz uma maior centralização da despesa e um aumento do poder discricionário do MF. Os instrumentos de controlo centralizado da despesa deverão totalizar 3163 M€ em 2023, repartindo-se da seguinte forma: dotação provisional (814 M€), reserva orçamental (363 M€), cativações (1242 M€) e dotações centralizados (745 M€). Os números estão na Tabela 23. As dotações centralizadas constituem dinheiro cativo para ser eventualmente utilizado no financiamento das seguintes finalidades: orçamento participativo (5 M€), contrapartida nacional em projetos com financiamento comunitário (50 M€) e regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos (690 M€, dos quais 520 M€ orçamentados em ativos financeiros). A confirmar-se esta previsão, os limites de despesa da Administração Central disponíveis para execução serão amputados *ab initio* de 3163 M€ face ao aprovado no Parlamento, o que representa 2,3% da despesa efetiva aprovada (Tabela 24). Só com autorização expressa do Ministério das Finanças é que estas restrições de tesouraria poderão ser levantadas ao longo do período de execução.

299. Importa fazer à cabeça um esclarecimento metodológico acerca dos dados numéricos sobre cativações neste capítulo. Ele é importante para tranquilizar os leitores acerca da comparabilidade entre os anos 2014 e 2023 dos números aqui fornecidos. Na maioria dos anos há duas vagas de cativações impostas por lei. A primeira vaga chega na própria lei do OE e as unidades orgânicas têm de as aplicar logo no orçamento inicial. A segunda vaga chega durante o ano económico com o Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) e as entidades têm de as abater às dotações disponíveis. Com a ajuda da DGO, a UTAO mostra nesta secção os valores das cativações por rubricas de classificação económica da despesa. Estes valores são a soma das duas vagas legais de cativações. Para os anos 2014 a 2021, os números correspondem a valores da execução orçamental. Para os anos de 2022 e 2023, os valores das cativações referentes ao DLEO são previsões da DGO facultadas à UTAO, por classificação económica. Para o ano de 2022, as cativações determinadas pela lei orçamental são valores colhidos na execução orçamental. Para 2023, as cativações desta primeira vaga foram fornecidas pela DGO, por classificação económica da despesa. Portanto, em todos os anos da análise (2014 a 2023), os montantes de cativações agregam as duas vagas. Só para 2014 a 2021 a UTAO dispõe, neste momento, da repartição das duas vagas de cativações por programa orçamental, mas não usa essa decomposição neste relatório. Finalmente, importa ainda informar que há um terceiro tipo de cativações, mas que a UTAO não considerou neste estudo. Podem ser apelidadas de cativações adicionais. Não estão inscritas em nenhum diploma legal. São cativações que o MF obriga os serviços a fazer ao longo da execução orçamental por troca com a libertação de outras, no âmbito da gestão orçamental corrente, para a qual o Governo é competente. Tipicamente, ascendem a quantias residuais. Por exemplo, em 2021 chegaram a 27,8 M€, num total de 690,9 M€ de cativações.

300. No ano de 2023 prevê-se uma recomposição dos instrumentos convencionais de controlo da despesa: as cativações assumem o maior peso (39,3% do total), seguidas da dotação provisional (25,7%), a par de uma diminuição expressiva nas dotações centralizadas para fins específicos (23,6%). A POE/2023 tem subjacente um aumento de 38 M€ (1,2%) no total do montante sob gestão centralizada, mas sobretudo uma recomposição dos instrumentos convencionais de controlo de despesa face ao OE/2022: aumento da dotação provisional (+ 250 M€; + 44,4%) e das cativações (+ 225 M€; + 22,2%), a par de uma diminuição das dotações centralizadas para fins específicos (- 400 M€; - 34,9%) e da reserva orçamental (- 37 M€; - 9,3%). As cativações passam a representar o instrumento mais importante de controlo da despesa, com um peso de 39,3% no total, seguidas da dotação provisional (25,7%), dotações centralizadas para fins específicos (23,6%) e reserva orçamental (11,5%) — Painel inferior, *Por métrica* da Tabela 24.

301. O ano de 2022 marcou o regresso a um nível elevado de cativações, acentuando-se esta tendência em 2023. Em 2023 as cativações previsionais ascendem a 1242 M€ e representam 1,1% da despesa efetiva, constituindo o valor nominal mais elevado desde 2017 — Tabela 24. Conforme se explicou no parágrafo 299, a previsão total para 2023 inclui a aplicação prevista da segunda leva de cativações, a serem legisladas no DLEO para entrar em vigor no decurso do ano. Deverão incidir sobretudo sobre as verbas destinadas à aquisição de bens e serviços (874 M€; 70,4% do total do instrumento) e outras despesas correntes (322 M€; 26,0%) — Tabela 23.⁴⁶ Em 2022, o montante de cativações que decorreu da aplicação da lei do OE/2022 ascendeu a 655 M€ (1,0% da despesa efetiva acumulada no final do 3.º trimestre). Já se encontra publicado o DLEO para 2022, que deverá implicar cativações adicionais de 362 M€.⁴⁷ Este diploma pretende travar o crescimento das despesas com pessoal face a 2019, estipulando um montante máximo de incremento de 2,0% para a componente fixa e de 0,0% para a componente variável das dotações de 2022 destinadas a este fim. Deve notar-se que a orçamentação das despesas com o pessoal nas AP segue regras muito estritas e a orçamentação é historicamente muito próxima da execução anual. Adicionalmente, o estabelecimento de um travão em 2022 com referência a 2019 é difícil de entender, considerando as mudanças impostas por lei nesta categoria de despesa no triénio em causa: (i) aumentos anuais da Administração Pública entre 2020 e 2022; (ii) medidas de valorização remuneratória legisladas no [Decreto-Lei n.º 51/2022](#), de 26 de julho; e (iii) aumento do subsídio de almoço para os trabalhadores das AP acordado na concertação social, ambos com efeitos ainda durante o ano em curso. Estas normas, a par das cativações adicionais, traduzem limitações gestionárias à autonomia de gestão dos serviços, colocando entraves excessivos à implementação de políticas (como, por exemplo, as valorizações remuneratórias) decididas pelo próprio Governo. Deve notar-se que no biénio 2020–2021 não foi aplicada a segunda ronda de cativações, habitualmente legisladas no DLEO e, ainda assim, foi possível melhorar a posição orçamental das AP. Saúda-se, mais uma vez, a disponibilização atempada à UTAO, pela DGO, do montante anual provisional de cativações, incluindo as respeitantes à aplicação do DLEO.

302. Em 2023, a dotação provisional atinge o valor mais elevado desde 2015, mas uma parte significativa será destinada a despesas com o pessoal, o que é contrário à sua finalidade legal. A dotação provisional deverá ascender a 814 M€ em 2023, o que traduz um aumento significativo (250 M€), atingindo o valor

⁴⁶ As regras a aplicar nas cativações para 2023 encontram-se previstas no artigo 3.º da [PPL n.º 38/XV/1.ª](#) (POE/2023). Prolongam a vigência do disposto na Lei do OE/2019, consistindo sobretudo no congelamento:

1. De 12,5% das dotações iniciais de projetos não cofinanciados pela UE;
2. De 15,0% das dotações iniciais destinadas a aquisição de bens e serviços com financiamento nacional (encontrando-se excecionadas determinadas rubricas de classificação económica);
3. Das dotações destinadas à aquisição de bens e serviços que excedam em 7,5% a execução de 2021 (2,0% em no OE/2019, refletindo na fixação deste teto a inflação).

Estas regras admitem exceções. Podem ser encontradas no diploma legal.

⁴⁷ As regras das cativações do decreto-lei de execução orçamental encontram-se no artigo 5.º do [Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto](#), aplicam-se às unidades orgânicas da Administração Central consistem:

1. No congelamento da dotação destinada a despesas com o pessoal (exceto componente variável da remuneração) que excedam em 2,0% o valor da execução orçamental de 2019;
2. No congelamento da componente dotação destinada à componente variável das remunerações que exceda a execução de 2019;
3. No congelamento de 40% de algumas rubricas de consumíveis, como, por exemplo, papel.

Estas regras admitem um conjunto de exceções. Podem ser encontradas no diploma legal.

mais elevado desde 2015 — Tabela 24. No entanto, deste total, 344 M€ (que representam 42,3% da dotação anual) destinam-se ser utilizados no reforço da rubrica de despesas com pessoal, uma vez que são reclassificadas desta forma em contas nacionais. Esta é uma tendência recorrente na prática orçamental portuguesa, pois as necessidades de reforço de despesas com o pessoal do programa orçamental do ensino básico e secundário e administração escolar, absorveram: 66,0% (334 M€) da dotação provisional em 2020; 70,6% (233 M€) em 2019 e 71,5% (354 M€) em 2018. Trata-se de um problema de suborçamentação crónica que a UTAO tem salientado em todas as suas apreciações à Conta Geral do Estado.⁴⁸ A dotação provisional constitui um imperativo legal da LEO, que estabelece a obrigatoriedade de um programa, destinado a fazer face a despesas imprevistas, urgentes e inadiáveis. Mas a utilização sistemática desta dotação para resolver problemas estruturais de orçamentação é contrária, salvo melhor opinião, ao espírito da lei.

303. Em 2023 diminui o conjunto das dotações centralizadas geridas pelo MF, o que constitui uma medida de transparência orçamental. O aumento da dotação provisional em 2023 (250 M€) será compensado pela redução de maior amplitude (- 400 M€) nas dotações centralizadas para fins específicos, em virtude da extinção das verbas destinadas a despesas imprevistas da pandemia. No seu conjunto, as dotações geridas centralmente pelo MF deverão reduzir-se em 150 M€ em 2023 — Tabela 24 e Gráfico 51. A criação de dotações centralizadas, geridas pelo MF, para atingir objetivos de política constituiu uma prática orçamental desde 2016, com uma expressão máxima em 2021, com a gestão centralizada da pandemia. Estas verbas são inscritas no programa orçamental das Finanças, por rubricas de classificação económica. A sua utilização obriga a alterações orçamentais para reforço da orgânica e das rubricas em que se pretende realizar despesa. No entanto, as operações de reafectação da dotação não respeitam necessariamente os objetivos específicos para que foram criados, o que não assegura coerência entre a orçamentação e a execução da despesa. Assim, contraria o princípio da orçamentação por programas e da especificação da despesa preconizado na LEO e cria falta de transparência na execução orçamental. Adicionalmente, prejudicam o acompanhamento que a UTAO faz para o Parlamento das dotações por este aprovadas.

304. A rubrica "Outras despesas correntes" é a mais penalizada pela utilização dos instrumentos de racionamento da tesouraria. Numa análise à repartição dos instrumentos convencionais por classificação económica da despesa efetiva, na Tabela 20, conclui-se que a rubrica mais penalizada é a de "Outras despesas correntes" (1514 M€), sendo a maior parte destinada à dotação provisional. Os instrumentos secam 43,8% da dotação inicial prevista para a rubrica, reduzindo-se para 33,9% se se considerar a reafectação de 344 M€ da dotação provisional para despesas com o pessoal. Segue-se a rubrica de aquisição de bens e serviços, na qual se regista o maior volume de cativações (1029 M€). Em conjunto, estas duas rubricas absorvem 96,2% do valor dos instrumentos convencionais de controlo da despesa efetiva.

⁴⁸ Vide "[Apreciação da Conta Geral do Estado 2020: Relatório UTAO n.º 5/2022](#)", "[Apreciação da Conta Geral do Estado 2019: Relatório UTAO n.º 6/2021](#)", "[Apreciação da Conta Geral do Estado 2018: Relatório UTAO n.º 4/2020](#)".

Tabela 23 – Ventilação dos instrumentos de gestão centralizada por classificação económica da despesa

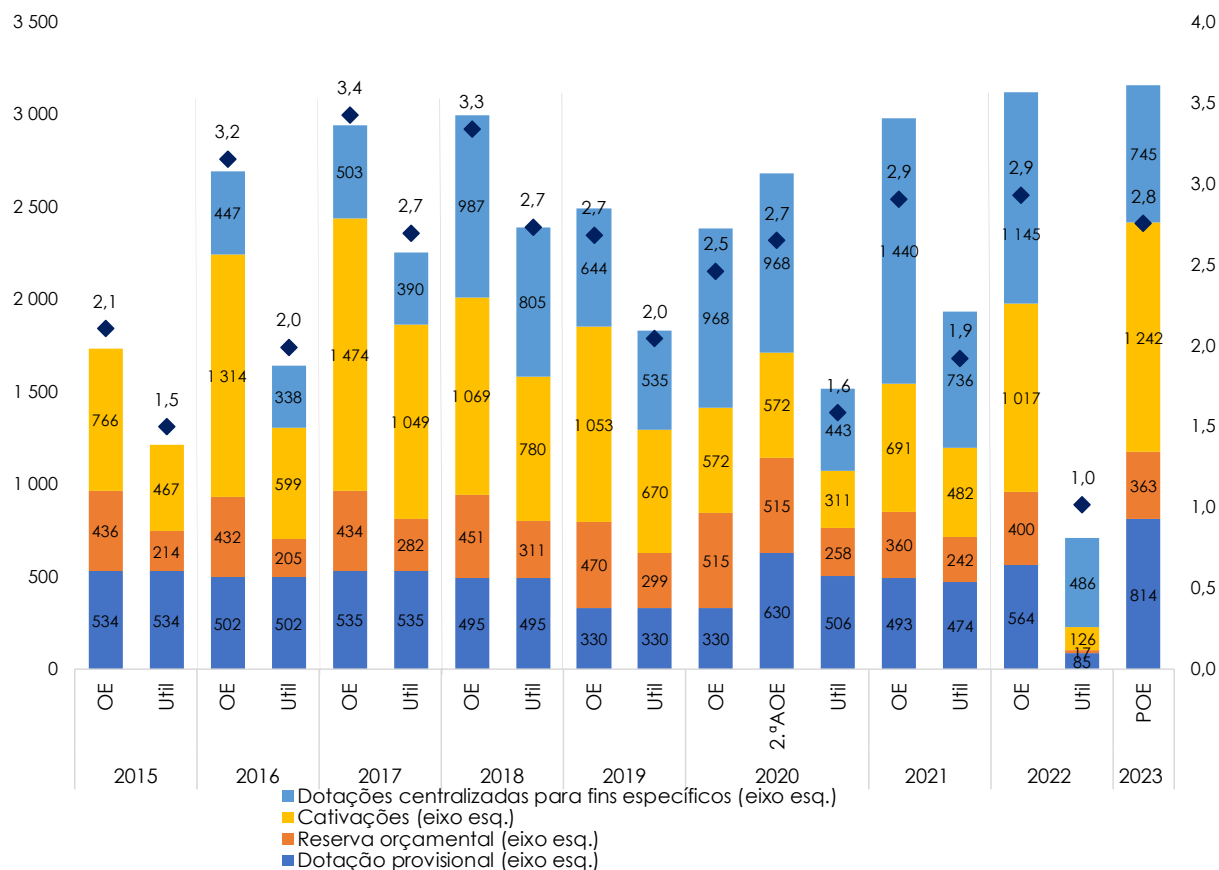
(em milhões de euros)

	POE/2023	Dotação provisional	Dotações centralizadas	Cativações	Reserva orçamental	Total instrumentos	Dotação disponível	% Dotação inicial gerida MF
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)= soma [(2) + (5)]	(7)= (1)- (6)	(8)=(6)/(1)* 100
D.01 - Despesas com pessoal	25 262			0,1		0	25 262	0,0
D.02 - Aquisição de bens e serviços	18 389		155	874		1 029	17 360	5,6
D.03 - Juros e outros encargos	7 078			0,3		0	7 078	0,0
D.04 - Transferências correntes	45 650			12		12	45 638	0,0
D.05 - Subsídios	2 344			0,0		0	2 344	0,0
D.06 - Outras despesas correntes	3 456	814	15	322	363	1 514	1 942	43,8
D.07 - Investimento	9 948		55	29		84	9 864	0,8
D.08 - Transferências capital	2 291			3		3	2 287	0,2
D.11 - Outras despesas de capital	313			0		0	313	0,0
Despesa efetiva	114 730	814	225	1 242	363	2 644	112 087	2,3
Por memória:								
Despesa em ativos financeiros				520				
Total dos instrumentos de gestão centralizada, incluindo despesa em ativos financeiros		814	745	1 242	363	3 164		

Fontes: Relatório da POE/2023, base de dados SIGO (MF) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O valor das dotações centralizadas apresentado considera apenas despesa efetiva e não inclui 520 M€ destinados à aquisição de ativos financeiros.

305. O recurso excessivo à retenção de dotações aprovadas pelo Parlamento desvirtua o Orçamento do Estado e a implementação das políticas públicas programadas. As cativações, a reserva orçamental e as dotações centralizadas para fins específicos são travões à execução das dotações aprovadas pela AR para os ministérios executarem as políticas públicas com que se comprometeram. A obtenção dos objetivos nestas políticas públicas exige o consumo de recursos financeiros, seja para pagar trabalhadores, adquirir serviços ou realizar investimento. Estes instrumentos retiram da alçada dos ministérios responsáveis pelos objetivos a liberdade de utilização plena dos recursos aprovados na AR. O acesso aos montantes retidos é incerto no tempo e no montante, o que penaliza a execução do planeamento. O MF fica com um poder discricionário sobre fatias do orçamento destinado a cada ministério sectorial, uma vez que, na prática, é ao MF que cabe a última palavra sobre a execução de despesa previamente aprovada pelo Parlamento. A UTAO não faz o mesmo julgamento sobre a dotação provisional por entender que a mesma é uma almofada de segurança contra riscos orçamentais descendentes que os princípios da prudência e da responsabilidade orçamental justificam (desde que não assumam valor irrealista). No entanto, salienta-se que a sua utilização sistemática para fazer face a problemas crónicos de suborçamentação é contrária ao espírito da lei e diminui a eficácia deste instrumento.

Gráfico 51 – Dotações orçamentais sob controlo do Ministério das Finanças, 2015–2023
(milhões de euros)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2021, execução orçamental de setembro de 2022 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 27 de outubro de 2022, Relatório MF da POE/2023, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A utilização das verbas retidas nos instrumentos convencionais de despesa em 2022 é referente à execução orçamental disponível até ao final de setembro. (ii) A coluna "OE" indica os montantes aprovados na lei do OE para todos estes instrumentos e os montantes de cativações fixados no DLEO; (iii) A coluna "Utilização" refere-se à reafectação da dotação provisional e dotações centralizadas e à libertação das verbas retidas a título de reserva orçamental e cativações (iv) O montante de cativações nas colunas "OE" é a soma das cativações definidas na lei do OE e posteriormente no Decreto-Lei de Execução Orçamental; para os anos de 2022 e 2023, estas últimas são previsões do MF, calculadas pela DGO a pedido da UTAO. O DLEO não foi publicado em 2020 e 2021, não tendo sido aplicadas as cativações que decorreriam do DLEO nestes anos. No ano de 2022 foi publicado o Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO/2022, Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto), mas ainda não foram operacionalizadas as cativações adicionais que aí se encontram previstas — não permitem um incremento superior a 2,0% nas despesas com o pessoal, face à execução de 2019 (artigo 5.º), Contudo, a coluna "OE" inclui a previsão da DGO para estas cativações. (v) Na Síntese de Execução Orçamental de setembro o valor das cativações iniciais é 655 M€, pois ainda não reflete as cativações previstas no DLEO/2022; (vi) A informação sobre a utilização das cativações e da reserva até ao final de setembro foi publicada na Síntese de Execução Orçamental de setembro de 2022, publicada a 27 de outubro.

Tabela 24 – Dotações dos instrumentos de controlo da despesa, 2015–2023

(em milhões de euros e percentagem)

Instrumentos de controlo da despesa	2015			2016			2017			2018			2019			2020				2021			2022 ¹			2023			
	OE	Util	%	OE	Util	%	OE	Util	%	OE	Util	%	OE	Util	%	OE	2.ºAOE	Util	%	OE	Util	%	OE	Util	%	OE	Util	%	POE
	Dotação OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de Utilização (%)	Dotação OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de Utilização (%)	Dotação OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de Utilização (%)	Dotação OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de Utilização (%)	Dotação OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de Utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Dotação fixada na 2.ºAOE (M€)	Utilização à face da 2.ºAOE (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de Utilização (%)	Dotação OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de Utilização (%)	Dotação OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de Utilização (%)	Dotação na POE (M€)
Dotação provisional	534	534	100,0	502	502	100,0	535	535	100,0	495	495	100,0	330	330	100,0	330	630	506	80,3	493	474	96,1	564	85	15,1				814
Reserva orçamental	436	214	49,0	432	205	47,4	434	282	65,1	451	311	68,9	470	299	63,6	515	515	258	50,1	360	242	67,3	400	17	4,3				363
Cativações	766	467	60,9	1 314	599	45,6	1 474	1 049	71,2	1 069	780	73,0	1 053	670	63,6	572	572	311	54,4	691	482	69,8	1 017	126	12,4				1 242
Dotações centralizadas para fins específicos	0	0	-	447	338	75,6	503	390	77,5	987	805	81,6	644	535	83,0	968	968	443	45,7	1 440	736	51,1	1 145	486	42,5				745
Reversão remuneratória				447	338	75,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orçamento participativo							3	3	100,0	5	0	0,3	5	4	83,6	5	5	-	0,0	-	-	-	5	-	0,0				5
Contrapartida pública nacional							100	17	16,9	100	10	9,6	50	17	33,8	50	50	22	44,5	50	25	50,0	50	6	12,0				50
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos							300	300	100,0	480	460	95,8	400	352	88,0	690	690	235	34,1	690	156	22,7	690	264	38				690
Saúde							100	70	69,8	85	74	86,7	85	57	67,7	85	85	47	55,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Incêndios										187	132	70,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descongelamento carreiras										130	130	99,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Redução tarifária										-	-	-	104	104	100,0	139	139	139	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas imprevistas da pandemia										-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	500	100,0	400	216	54,0				-
IVAucher										-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	200	54	27,2	-	-	-	-	-	-	-
Total	1 736	1 214	69,9	2 695	1 644	61,0	2 946	2 256	76,6	3 002	2 391	79,7	2 497	1 833	73,4	2 386	2 686	1 518	56,5	2 984	1 934	64,8	3 125	714	22,9				3 163

Por memória

1. Despesa efetiva (M€)	82 376	80 893		85 459	82 505		85 877	83 692		89 767	87 402		93 021	89 688		96 837	101 303	95 634		102 600	100 562		106 586	70 137				114 730	
2. Peso relativo das dotações para cobertura de riscos na despesa efetiva (%)	2,1	1,5		3,2	2,0		3,4	2,7		3,3	2,7		2,7	2,0		2,5	2,7	1,6		2,9	1,9		2,4	1,0				2,3	
Por tipo de instrumento:																													
2.1 Dotação provisional na despesa efetiva	0,6	0,7		0,6	0,6		0,6	0,6		0,6	0,6		0,4	0,4		0,3	0,6	0,5		0,5	0,5		0,5	0,1				0,7	
2.2 Reserva orçamental na despesa efetiva	0,5	0,3		0,5	0,2		0,5	0,3		0,5	0,4		0,5	0,3		0,5	0,5	0,3		0,4	0,2		0,4	0,0				0,3	
2.3 Cativações na despesa efetiva	0,9	0,6		1,5	0,7		1,7	1,3		1,2	0,9		1,1	0,7		0,6	0,6	0,3		0,7	0,5		1,0	0,2				1,1	
Das quais criadas pelo DLEO	n.d.	n.d.		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.		0,4	0,0		0,0	0,0	-		0,0	-		0,3	-				n.d.	
2.4 Dotações centralizadas para fins específicos	0,0	0,0		0,5	0,4		0,6	0,5		1,1	0,9		0,7	0,6		1,0	1,0	0,5		1,4	0,7		0,6	0,0				0,2	
3. Dotações não utilizadas (M€)		522			1 051			690			611			664				1 168			1 050			2 411					
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)		30,1			39,0			23,4			20,3			26,6				43,5			35,2			77,1					

Por memória

5. Tvh da dotação total dos instrumentos (%)	4,8		55,3		9,3		1,9		-16,8		-4,5	7,5		11,1		4,7		1,2
6. Tvh por instrumento (%)																		
6.1 Tvh dotação provisional (%)	0,0	110,2	-6,0	-6,0	6,6	6,6	-7,5	-7,5	-33,3	-33,3	-0,1	90,8	53,3	-21,7	-6,3	14,3	n.a.	44,4
6.2 Tvh reserva orçamental (%)	15,5	14,2	-0,8	-4,2	0,3	38,0	4,1	10,1	4,2	-3,8	9,6	9,6	-13,8	-30,2	-6,1	11,1	n.a.	-9,3
6.3 Tvh cativações (%)	2,7	26,1	71,4	28,5	12,2	75,0	-27,5	-25,6	-1,5	-14,2	-45,7	-45,7	-53,6	20,8	55,1	47,1	n.a.	22,2
6.4 Tvh das dotações centralizadas para fins específicos (%)	-	-	-	-	12,5	15,3	96,2	106,6	-34,8	-33,6	50,4	50,4	-17,2	48,7	66,2	-20,5	n.a.	-34,9
7. Peso por tipo de instrumento na dotação total dos instrumentos (%)																		
7.1 Peso da dotação provisional (%)	30,7	44,0	18,6	30,5	18,2	23,7	16,5	20,7	13,2	18,0	13,8	23,4	33,3	16,5	24,5	18,0	12,0	25,7
7.2 Peso da reserva orçamental (%)	25,1	17,6	16,0	12,4	14,7	12,5	15,0	13,0	18,8	16,3	21,6	19,2	17,0	12,1	12,5	12,8	2,4	11,5
7.3 Peso das cativações (%)	44,2	38,4	48,8	36,5	50,0	46,5	35,6	32,6	42,2	36,5	24,0	21,3	20,5	23,2	24,9	32,5	17,6	39,3
7.4 Peso das dotações centralizadas p/ fins específicos (%)	0,0	0,0	16,6	20,6	17,1	17,3	32,9	33,7	25,8	29,2	40,6	36,1	29,2	48,3	38,0	36,6	68,1	23,6

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2021, execução orçamental de setembro de 2022 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 27 de outubro de 2022, Relatório MF da POE/2023, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A coluna "Dotação" indica os montantes aprovados na Lei do OE em cada ano e previstos na POE/2023; no caso das cativações, inclui também os valores decorrentes do DLEO. (ii) A coluna "Utilização" refere-se à reafectação da dotação provisional e das dotações centralizadas e à libertação das verbas retidas a título de reserva orçamental e cativações. (iv) O valor das cativações corresponde ao definido na lei do OE e posteriormente no DLEO; para os anos de 2022 e 2023 constituem previsões do MF, calculadas pela DGO a pedido da UTAO. O Decreto-Lei de execução orçamental não foi publicado em 2020 e 2021, não tendo sido aplicadas as correspondentes cativações nestes anos. No ano de 2022 foi publicado o DLEO ([Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto](#)), mas ainda não foram operacionalizadas as cativações adicionais que aí se encontram previstas. Elas não permitirão o incremento superior a 2,0% nas despesas com pessoal, face à execução de 2019 (artigo 5.º). (v) Na Síntese de Execução Orçamental de setembro o valor das cativações iniciais é 655 M€, pois ainda não reflete as cativações previstas no DLEO/2022; (vi) A informação sobre a utilização das cativações e da reserva até ao final de setembro foi publicada na Síntese de Execução Orçamental de setembro de 2022, publicada a 27 de outubro. (vii) Nota 1 no interior da tabela: (1) A utilização das verbas retidas nos instrumentos convencionais de despesa em 2022 é referente à execução orçamental disponível até ao final de setembro.

7 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

306. 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%.

307. 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.

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

308. 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.⁴⁹ 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

⁴⁹ 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.

309. 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.

7.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2023

310. 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.

311. 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.

312. 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 25 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).

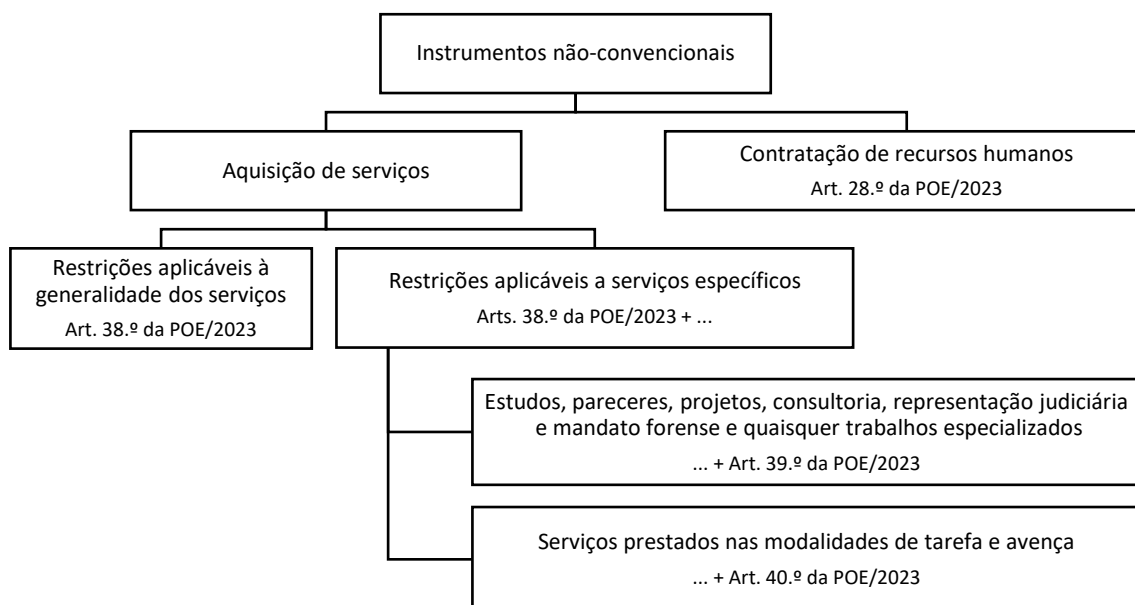
Tabela 25 – Correspondência de artigos entre 2.ª POE/2022, LOE/2022, DL de Execução Orçamental para 2022 e POE/2023

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	2.ª POE/2022 (PPL 4/XV/1.º)	LOE/2022 (Lei n.º 12/2022)	DL Execução Orçamental para 2022 (DL n.º 53/2022)	POE/2023 (PPL 38/XV/1.º)
"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.

313. 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 25). 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.º](#) 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.

314. 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.

315. 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 2020.⁵⁰ 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.

316. 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).⁵¹ 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

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

317. 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.⁵² 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.

318. 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 “descativação”, que segue, em linhas gerais, a mesma tramitação que a libertação de dotações cativadas formalmente. A terminar, recorda-se que a rubrica aquisição de serviços tem sido sempre um alvo privilegiado das cativações formais. É uma rubrica, portanto, sujeita a cativações convencionais e a cativações não-convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

319. 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

⁵² 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 triplemente 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.

320. 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 generalidade⁵³ 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 2022,⁵⁴ 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 sector público empresarial;
- Art. 142.º: Substituição de trabalhadores em empresas do sector 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;*
- 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;*

⁵³ O artigo exclui um número restrito de entidades do âmbito de aplicação desta norma.

⁵⁴ [Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto](#), que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2022 (DLEO/2022).

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 excepcionais 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.

321. A substituição de trabalhadores no sector público empresarial encontra-se condicionada, impedindo a substituição de ativos por trabalhadores com mais experiência. Relativamente à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial (art. 142.º) o órgão máximo de gestão encontra-se autorizado a recrutar trabalhadores para substituição, na mesma função, de recursos que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora e desempenhem tarefas correspondentes a necessidades permanentes, desde que "a remuneração do trabalhador a contratar corresponda à base da carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno" e que o "custo anualizado [seja] igual ou inferior ao custo anualizado com o trabalhador substituído" (sublinhado da UTAO). Esta norma, que vem acompanhada de várias outras condições, é um entrave à substituição de ativos por outros trabalhadores com experiência relevante para a empresa. Mais ainda, o número 3 do art. 142.º estabelece que a substituição de trabalhador(es) por um número igual ou superior, desde que para suprir necessidades permanentes, só é possível em situações excepcionais 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 §320 acima.

322. 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.

323. 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.

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

324. 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.

325. 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.

326. 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 §314 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 §314 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.

327. 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 313, 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.

328. 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.

329. 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.

330. 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.

331. 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 7 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.

8 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]

332. Neste capítulo é analisada a proposta orçamental para 2023 referente aos sistemas de proteção social geridos pela Caixa Geral de Aposentações e pela Segurança Social. A Secção 8.1 aprecia, de forma resumida, a análise orçamental agregada da Caixa Geral de Aposentações. De seguida, a apreciação das contas da Segurança Social acontece na Secção 8.2, repartida em três subsecções: análise do impacto orçamental das medidas de política “Pacote Inflação” e COVID-19 (período 2020–2023), proposta orçamental consolidada e decomposição por sistemas.

333. Este capítulo foi realizado tendo em conta várias fontes de dados primários. A apreciação das contas dos sistemas de proteção social geridos pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) e pela Segurança Social conta com os referenciais anuais na previsão do Orçamento do Estado do ano de 2022, bem como com os dados da estimativa de execução para 2022, incluídos na documentação da POE/2023. Adicionalmente, foram incorporados esclarecimentos e elementos de ficheiros no formato Excel facultados diretamente pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), em resposta a solicitação da UTAO.

8.1 Caixa Geral de Aposentações

334. Nesta secção é realizada a apreciação sintética da proposta orçamental para 2023 relativa à Caixa Geral de Aposentações. Para o efeito, são utilizados os referenciais anuais da previsão orçamental inicial para 2022 correspondente ao OE/2022 aprovado e para 2023 inserida na POE/2023. O acervo da POE/2023 não contém a estimativa de execução em 2022 da conta da Caixa Geral de Aposentações.

335. De acordo com a POE/2023, o saldo global da CGA registará uma ligeira melhoria, mas manter-se-á negativo. Em 2023, prevê-se que o saldo global seja negativo em 79 M€, ou seja, um ligeiro recuo de 13 M€ face ao valor do saldo global negativo constante da previsão inicial do Orçamento do Estado de 2022. No lado da receita, encontra-se prevista a redução de 3,2% nas contribuições de subscritores e entidades, resultante, em grande medida, da diminuição no número de subscritores. A CGA é um sistema fechado a novos subscritores desde 31/12/2005. No entanto, este efeito de redução é atenuado pelo incremento nas contribuições e quotizações dos beneficiários no ativo, resultante do aumento na despesa com pessoal prevista para 2023 nas Administrações Públicas e decorrente, essencialmente, de progressões e promoções na generalidade e das atualizações salariais previstas para 2023 (conforme matéria no parágrafo 234 e na Tabela 16). Salienta-se que o aumento de despesa prevista com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (+6,1%) influencia decisivamente o incremento da comparticipação financeira proveniente do OE para o equilíbrio da CGA (+ 13,1%). Adicionalmente, encontra-se previsto o acréscimo de 13% (+56 M€) na transferência do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado, de modo a colmatar o aumento na despesa da respetiva rubrica, na qual se evidencia o acréscimo (+ 41,3 M€, face à previsão do OE/2022) dos encargos com militares e agentes militarizados decorrente dos efeitos do [Decreto-Lei n.º 3/2017](#), de 6 de janeiro.

Tabela 26– Orçamento da CGA para 2022 e 2023
(em milhões de euros e em percentagem)

	OE/2022	POE/2023	Variação nominal POE/2023 vs OE/2022	Iva (%) POE/2023 vs OE/2022
1. Receita corrente	10 352	10 997	644	6,2
Contribuições para a CGA, das quais:	4 058	3 957	-100	-2,5
Contribuições - subscritores e entidades	3 940	3 815	-125	-3,2
Contribuições - compensação por pagamento de pensões	118	142	24	20,6
Transferências correntes, das quais:	6 050	6 804	754	12,5
Comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGA	5 060	5 725	664	13,1
Transf. do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado	429	485	56	13,0
Pensão unificada - responsabilidade da Segurança Social	552	586	34	6,1
Rendimentos de propriedade	242	233	-9	-3,6
Outras Receitas Correntes	2	2	0	-
2. Receita de capital	0	0	0	-
3. Receita Efetiva	10 352	10 997	645	6,2
4. Despesa corrente, da qual:	10 444	11 076	632	6,1
Transferências correntes, das quais:	10 392	11 070	677	6,5
Pensões e abonos responsabilidade CGA	9 120	9 673	553	6,1
Pensões e abonos responsabilidade Estado	412	468	56	13,6
Pensões e abonos responsabilidade outras entidades	670	727	58	8,6
Transferência para a segurança social	191	202	11	5,9
5. Despesa de capital	0	0	0	-
6. Despesa Efetiva	10 444	11 076	632	6,1
7. Saldo global	-91	-79	13	

Fonte: IGFSS, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: O referencial anual indicado para 2022 corresponde às previsões iniciais de receita e às dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2022.

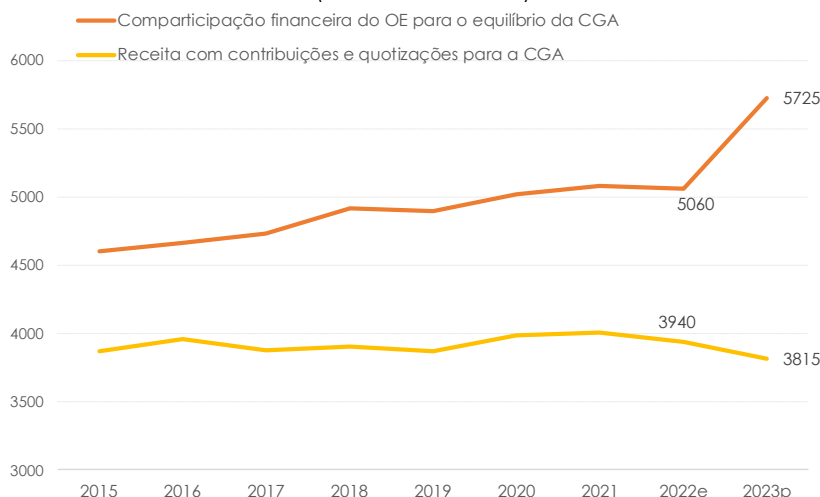
336. A atualização das pensões em 2023 contribuirá largamente para o aumento da comparticipação financeira do Orçamento do Estado de modo a manter o equilíbrio na conta da Caixa Geral de Aposentações. Em 2023, prevê-se que as pensões e abonos da responsabilidade da CGA registem um incremento de 553 M€ (+ 6,1%) face a 2022 (Tabela 26 e Gráfico 52). Para este incremento contribuirá decisivamente a atualização de pensões entre 3,53% e 4,43%, estabelecido para 2023 através de um regime transitório.⁵⁵ Adicionalmente, o Governo prevê que as receitas com contribuições e quotizações dos beneficiários no ativo diminuam em 3,2% (- 125 M€). Como tal, e para fazer face à previsão de diminuição da receita com contribuições e, principalmente, para compensar o incremento expressivo na despesa com pensões, o Governo irá aumentar significativamente, em 2023, a transferência do Estado para o equilíbrio da conta da CGA (+ 13,1%; ou seja, + 664 M€). Este aumento, na comparticipação do OE, previsto para 2023, é superior ao acréscimo verificado nesta rubrica no período de 2015 a 2022 — Gráfico 52. De notar que 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 caso da CGA, terá correspondido a cerca de 352 M€.^{56, 57}

⁵⁵ Lei n.º 19/2022, de 21 de outubro.

⁵⁶ A medida de antecipação das pensões "complemento extraordinário a pensionistas" tem um impacto em 2022 estimado em mil M€, sendo este encargo operacionalizado através da Segurança Social (647,8 M€ de acordo com a estimativa da POE/2023) e da Caixa Geral de Aposentações (estimativa da UTAO para o valor remanescente: cerca de 352,2 M€).

⁵⁷ A conta de 2022 na Tabela 21 não inclui o efeito na receita e na despesa da medida de antecipação das pensões "complemento extraordinário a pensionistas", visto tratar-se do referencial previsto no Orçamento do Estado e a POE/2023 não apresentar a estimativa para 2022 da conta da Caixa Geral de Aposentações.

Gráfico 52 – Evolução da comparticipação financeira do OE e da receita com contribuições e quotas para a CGA no período 2015–2023
(em milhões de euros)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

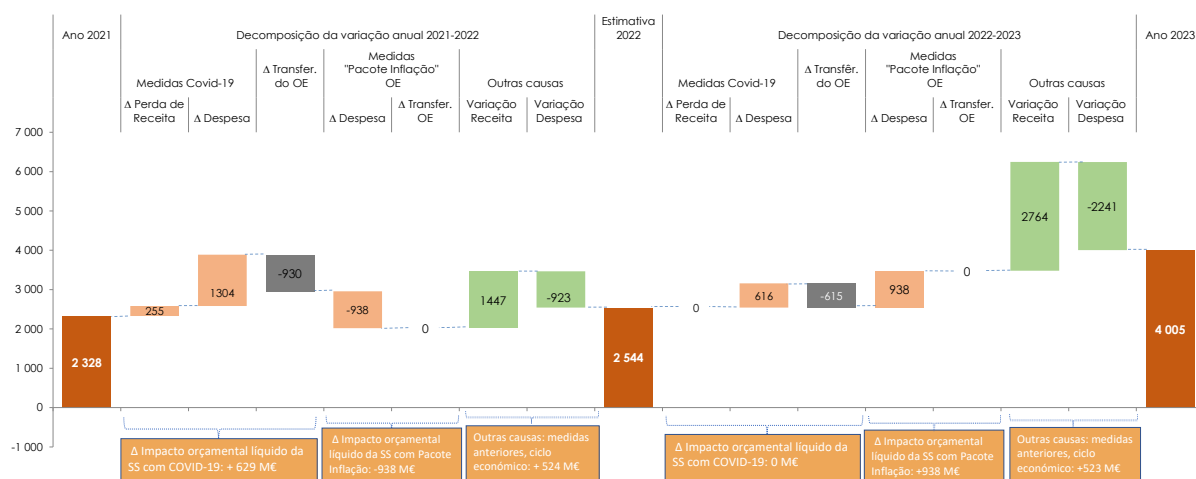
8.2 Segurança Social

337. A conta da Segurança Social tem vindo a ser impactada desde 2020 pelas medidas de política orçamental transitórias COVID-19; em 2022 somou-se o impacto de várias medidas do “Pacote inflação”. A partir do final do 1º trimestre de 2020, a crise sanitária por via da pandemia de COVID-19 teve consequências económicas de grande dimensão nos trimestres seguintes, que se repetiram no ano seguinte e que ainda se fazem sentir no ano de 2022. Adicionalmente, em 2022, foi necessário adotar medidas no sentido de mitigar os efeitos provocadas pelo rápido crescimento da inflação. Assim, esta apreciação inicia-se na Subsecção 8.2.1 com o relato do impacto das medidas de política “Pacote inflação” e COVID-19 na conta da Segurança Social referentes ao quadriénio 2020–2023. A Subsecção 8.2.2 faz um balanço do comportamento financeiro da globalidade dos sistemas de proteção em 2022 e compara-o com as previsões do Governo para 2023. A Subsecção 8.2.3 desagrega esta apreciação de modo a analisar a passagem de 2022 a 2023 na conta de cada um dos sistemas de proteção: previdencial e proteção social de cidadania.

8.2.1 Medidas de política “Pacote inflação” e COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social: estimativa para 2022 e previsão para 2023

338. Nesta subsecção é apreciado o impacto orçamental na Segurança Social da adoção de medidas de política “Pacote inflação” e COVID-19. Esta apreciação é realizada separadamente de modo a permitir a análise específica de cada conjunto de medidas.

Gráfico 53 – Principais contributos para a diferença do saldo global em 2023 face à sua execução em 2022
(em milhões de euros)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., Relatório da OE/2023 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector

8.2.1.1 Medidas “Pacote inflação”

339. A dimensão das medidas adotadas em 2022 no âmbito do “Pacote inflação” foi muito superior à previsão inicial. Parte das medidas adotadas foi executada em 2022 através do subsector da Segurança Social e estima-se que chegará a uma despesa de 937,6 M€, valor este muito superior ao inicialmente previsto (55 M€) no Orçamento do Estado de 2022 (Gráfico 53 e Tabela 27). Este resultado prende-se com a necessidade que o Governo teve de adotar medidas para fazer face aos efeitos da inflação e da crise energética que se adensaram ao longo de 2022. Para além do reforço da despesa com a medida de apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis (128,7 M€), foram adotadas medidas no âmbito do denominado “Pacote Família Primeiro”, nomeadamente: i) complemento excepcional de pensão (647,9 M€); ii) Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais (138,2 M€); e iii) Apoio extraordinário por pessoa dependente (22,9 M€). Realça-se que estas medidas são pontuais e com impactos orçamentais limitados a 2022.

340. A compensação do Estado pelos encargos da Segurança Social com medidas do pacote inflação não se encontra refletida na estimativa da conta de 2022, apresentada na POE/2023. O Estado assumiu legalmente a responsabilidade de compensar o subsector da Segurança Social pelos encargos da atribuição dos apoios previstos nas medidas “Pacote inflação”.⁵⁸ No entanto, a UTAO, ao analisar a estimativa da conta da Segurança Social para 2022, no lado da receita, em comparação com a previsão do OE/2022, não detetou variações na rubrica “transferências do OE” que comprovassem a compensação do Estado pelos encargos da Segurança Social com estas medidas. De acordo com informação fornecida inicialmente pelo IGFSS, no dia 11 de outubro de 2022 em suporte de ficheiro Excel, os encargos em 2022 deverão corresponder a 937,9 M€, com esta despesa a ser compensada por uma transferência do OE no montante de 873,3 M€.

341. Perante esta dúvida, a UTAO solicitou um conjunto de esclarecimentos adicionais ao IGFSS, que foram celeremente prestados. O IGFSS confirma que, na estimativa para 2022, estão incluídas as despesas a pagar por conta do pacote inflação, e que o financiamento do Estado prometido para este fim não está registado. A assimetria no registo é justificada pelo facto de as despesas já estarem a ser pagas com verbas da Segurança Social (inicialmente previstas para outros fins) e de nenhuma transferência do Estado ter chegado ao subsector até à data de entrega do Orçamento da Segurança Social. No entanto, esclarece também que se encontra autorizado o reforço orçamental da OSS 2022, quer na despesa, quer na receita, através de transferências extraordinárias do OE. Em resumo, a estimativa da conta da Segurança Social para 2022 não contempla a compensação do Estado pelos encargos com

⁵⁸ Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.

medidas de política “Pacote Inflação”, não sendo de excluir que esta transferência possa vir ainda a acontecer até ao final de 2022, com um efeito substancialmente incremental no excedente orçamental de 2022, face ao previsto na estimativa de execução apresentada na POE/2023.

342. A apreciação da UTAO à conta da Segurança Social de 2022 é feita de acordo com a informação contida na estimativa de execução apresentada na POE/2023. Por se tratar de um evento incerto, a análise efetuada pela UTAO não contempla do lado da receita a potencial transferência, ainda durante o ano de 2022, de verbas do OE (873,3 M€) para compensar a maioria dos encargos decorrentes de medidas no âmbito do pacote inflação. Só pontualmente e sempre que se justificar para clarificar o enquadramento, especialmente ao nível do saldo global, a análise seguinte incluirá este montante ainda incerto na receita.

Tabela 27 – Impacto orçamental direto das medidas “Pacote inflação” na conta da Segurança Social: estimativa 2022 e previsão para 2023
(em milhões de euros)

Rubricas	OE 2022	Estimativa 2022	POE 2023	Variação POE/2023 vs Estimativa 2022
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(3)
(1) Receita Efetiva	55,0	0,0	0,0	0,0
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist prof. social cidadania- "Pacote Inflação"	55,0	0,0	0,0	0,0
				-
(2) Despesa Efetiva	55,0	937,6	0,0	-937,6
Complemento excecional de pensão	-	647,9	-	-647,9
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	-	138,2	-	-138,2
Apoio extraordinário por pessoa dependente	-	22,9	-	-22,9
Apoio extraordinário famílias mais vulneráveis	55,0	128,7	-	-128,7
(3) = (1) – (2) Impacto direto no saldo global da Segurança Social	0,0	-937,6	0,0	937,6

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., OE/2022 e Relatório da POE/2023 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector

343. Em 2022 o impacto líquido no saldo global das medidas “Pacote inflação” operacionalizadas pela Segurança Social foi negativo em 937,9 M€. De acordo com o enquadramento exposto nos parágrafos anteriores (341 e 342), o saldo orçamental de 2022, previsto na estimativa de 2022, da conta da Segurança Social é impactado negativamente em 937,9 M€ por via das medidas operacionalizadas por este subsector e não compensadas pelo Estado (Gráfico 53 e Tabela 27). Este efeito será mitigado caso se concretizem, até ao fim do ano, transferências do OE para este fim.

344. Os encargos, em 2022, da medida de apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis serão repartidos entre o Estado e a Segurança Social. Numa primeira fase, esta medida visava apoiar com 60€ por agregado familiar (pagos de uma só vez em abril de 2022) as famílias beneficiárias da tarifa social de energia elétrica (TSEE), por referência a março de 2022. Posteriormente, após a data de apresentação da 2.ª POE/2022, este apoio, a ser liquidado de uma só vez no mês de maio de 2022, foi alargado às famílias em que, pelo menos, um dos membros do agregado familiar seja beneficiário de uma das prestações sociais mínimas.⁵⁹ A legislação dá conta que o Estado compensará a Segurança Social pelos encargos resultantes da aplicação desta medida. No entanto, numa segunda fase, este apoio foi replicado nos meses de julho e agosto de 2022, sendo que os encargos desta “réplica” são assumidos pela Segurança Social e não compensados pelo Estado.⁶⁰ Esta perceção da UTAO foi confirmada pelo IGFSS, através do esclarecimento prestado, no qual clarifica que este acréscimo de despesa foi financiado com recurso a dotações excedentárias de prestações sociais do sistema de proteção social e cidadania. Assim, os encargos de 128,7 M€ estimados para 2022 com esta medida de apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis (Tabela 27) serão repartidos em partes iguais entre o Estado e a Segurança Social.

⁵⁹ Decreto-Lei n.º 28-A/2022, de 25 de março e Decreto-Lei n.º 30-D/2022, de 18 de abril.

⁶⁰ Decreto-Lei n.º 42/2022, de 29 de junho.

345. A POE/2023 não prevê o prolongamento para 2023 dos encargos com medidas do “Pacote inflação”. A conta previsional para 2023 da Segurança Social não prevê, para já, impactos na despesa e na receita decorrente de medidas de apoio no âmbito do “Pacote inflação” (Gráfico 53 e Tabela 27). No entanto, não é de excluir que, durante o ano de 2023, o Governo venha a adotar novas medidas de emergência ou a reforçar e prolongar as existentes.⁶¹

8.2.1.2 Medidas COVID-19

346. A dimensão dos encargos com as medidas COVID-19 reduziu-se ao longo do triénio 2020–2022. Neste período, foram adotadas e prolongadas medidas para mitigar os malefícios da pandemia de COVID-19 na saúde e na economia, com efeitos nas contas públicas. No subsector da Segurança Social, a dimensão financeira das medidas adotadas no ano inicial da pandemia (2020) foi o mais elevado (2481 M€), reduzindo-se, em 2021, para 2174,7 M€. No ano de 2022, por via da evolução positiva da pandemia, estima-se que os encargos sejam bastantes inferiores ao registado nos anos anteriores, atingindo o valor de 615,8 M€ (Tabela 28).

347. O impacto líquido na conta da Segurança Social em 2021 da adoção de medidas COVID-19 foi significativamente negativo, ao contrário do efeito praticamente nulo registado em 2020 e 2022. Em 2021, ao contrário do sucedido em 2020 e 2022, o impacto líquido no saldo global das medidas COVID-19 operacionalizadas pela Segurança Social foi negativo em 629,2 M€. A Tabela 28 dá uma imagem rápida e completa dos efeitos diretos das medidas de política COVID-19 na conta do subsector nos anos de 2020, 2021, estimativa de 2022 e previsão para 2023. No ano de 2020, o impacto orçamental direto das medidas de política COVID-19 no saldo global da Segurança Social foi residualmente positivo (+11,4 M€). No ano de 2022, estima-se que este impacto orçamental seja residualmente negativo (-0,5 M€). Esta situação é resultado do financiamento por via do Orçamento do Estado dos encargos suportados pela Segurança Social com a aplicação das medidas COVID-19 (Tabela 28 e Gráfico 53). No entanto, e de acordo com os dados da Conta Geral do Estado de 2021, é possível verificar que a Segurança Social despendeu 629,2 M€ de recursos próprios para financiar os encargos com medidas adotadas no âmbito da COVID-19. Esta situação foi abordada pela UTAO no [Relatório n.º 2/2022](#) e no [Relatório n.º 9/2022](#). Sem mais informação sobre o cumprimento do compromisso do Estado, esta questão tem a sua relevância. Por um lado, o saldo global da Segurança Social de 2021 foi prejudicado. Por outro lado, a afetação de verbas de saldos da Segurança Social ao financiamento destas medidas implica a supressão de recursos no excedente do sistema previdencial que “alimenta” o Fundo de Estabilização da Segurança Social, mecanismo importante para prolongar a sustentabilidade financeira do sistema e a provisão para encargos futuros com pensões.

⁶¹ Risco orçamental apontado pela UTAO neste relatório, no parágrafo 244.

Tabela 28 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: 2020 a 2022 e previsão para 2023
(em milhões de euros)

Rubricas	Execução 2020	Execução 2021	OE 2022	Estimativa 2022	Variação Estimativa 2022 / Execução 2021	POE 2023	Variação POE/2023 / Estimativa 2022
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(3)	(7)	(8)=(7)-(5)
(1) Receita Efetiva	1 908,8	1 290,7	200,0	615,3	-675,5	0,0	-615,3
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. Previdencial-COVID	1 720,2	1 074,5	200,0	479,4	-595,1	-	-479,4
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist prot. social cidadania -COVID	223,6	400,0	-	135,9	-264,1	-	-135,9
Transferência do OE - Neutralização do efeito de isenção de pagamento de TSU	548,6	71,0	-	-	-71,0	-	-
Isenção da obrigação de pagamento de TSU	-508,7	-225,9	-	-	225,9	-	-
Transferências correntes da União Europeia - Medidas COVID	-	-	-	-	-	-	-
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	-	-	-	-	-	-	-
Medidas com efeito temporário:							
Diferimento de pagamento de contribuições sociais 2.º trimestre 2020	-3,1	-	-	-	-	-	-
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	-71,8	-28,8	-	-	28,8	-	-
(2) Despesa Efetiva	1 897,4	1 920,0	200,0	615,8	-1 304,2	0,0	-615,8
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40,9	83,9	-	73,5	-10,4	-	-73,5
Subsídio de doença por isolamento profilático	62,6	106,6	-	224,4	161,8	-	-224,4
Prorrogação de Subsídio de desemprego, desemprego provisório e majoração	28,7	184,3	-	75,6	47,0	-	-75,6
Apoio extraordinário à redução da atividade económica de TI	280,0	203,8	-	1,4	-278,6	-	-1,4
Subsídios de assistência a filho e a neto (COVID)	7,0	26,2	-	16,4	9,4	-	-16,4
Lay-off simplificado (COVID) e Apoio à Retoma Progressiva	981,9	917,2	-	51,0	-930,9	-	-51,0
Incentivo extraordinário normalização atividade empresarial	297,2	243,9	200,0	149,4	-147,8	-	-149,4
Proteção trabalhadores independentes e informais	2,6	4,3	-	0,0	-2,6	-	0,0
Rendimento Social de Inserção (RSI) - COVID	5,8	-	-	0,0	-5,8	-	0,0
Medida prorrogação subsídio social de desemprego	25,1	1,3	-	0,0	-25,1	-	0,0
Apoio excepcional à família (COVID)	82,9	50,9	-	8,1	-74,8	-	-8,1
Complemento de estabilização	58,3	0,5	-	0,5	-57,7	-	-0,5
Apoio extraordinário de Proteção Social	21,8	15,6	-	0,0	-21,8	-	0,0
Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores -(nova medida)	-	75,0	-	13,8	75,0	-	-13,8
Outras	2,6	6,6	-	1,6	-1,0	-	-1,6
(3) = (1) – (2) Impacto direto no saldo global da Segurança Social	11,4	-629,2	0,0	-0,5	628,7	0,0	0,5

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., Conta Geral do Estado 2020, 2021, OE/2022 e Relatório da POE/2023 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector.

348. A despesa estimada com medidas COVID-19 em 2022 é expressivamente superior ao inicialmente orçamentado. À data da apresentação da 2.ª POE/2022, em abril do corrente ano, os encargos em 2022 a operacionalizar através da conta da Segurança Social, no âmbito das medidas excecionais COVID-19, já eram largamente superiores ao previsto na respetiva proposta orçamental (200 M€). A execução orçamental (até ao mês de fevereiro de 2022), publicada a 25 de março de 2022, dava conta que estes encargos já representavam 323,8 M€ por via de encargos de grande dimensão com as medidas Isolamento Profilático e Subsídio de Doença em resultado do aumento substancial de casos. Como tal, a estimativa orçamental para 2022 aponta para que as despesas com medidas COVID-19 ascendam a 615,8 M€, ou seja, 415,8 M€ acima do previsto no OE/2022. Estes encargos encontram-se concentrados em medidas de apoio à proteção dos rendimentos das famílias: as medidas Isolamento Profilático, Subsídio de Doença e Prorrogação de Subsídio de desemprego, desemprego provisório e majoração, têm uma despesa estimada em 373,5 M€ (60,6% do montante total de despesa). Adicionalmente, relevam-se os encargos com medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração, como são os casos de Lay-off simplificado e Apoio à Retoma Progressiva e Incentivo extraordinário para normalização da atividade empresarial. Estas duas medidas custarão cerca de 200,4 M€ (Tabela 28).

349. A POE/2023 não prevê o prolongamento dos encargos com medidas COVID-19 adotadas em anos anteriores (Tabela 28 e Gráfico 53). Pela primeira desde 2020, não se prevê para 2023 que a Segurança Social tenha de operacionalizar medidas no âmbito da pandemia de COVID-19. Essa é a expectativa plasmada na conta deste subsector incluída na POE/2023, a qual não contempla operações com registo em receita ou despesa relacionadas com estas medidas. No entanto, e como foi salientado na análise às medidas do “Pacote inflação”, esta opção encerra um risco orçamental descendente para o saldo das AP, pois não é impossível a eclosão de um novo surto epidémico que force o Governo a reativar algumas medidas, com consequentes encargos que não estão previstos na POE/2023.

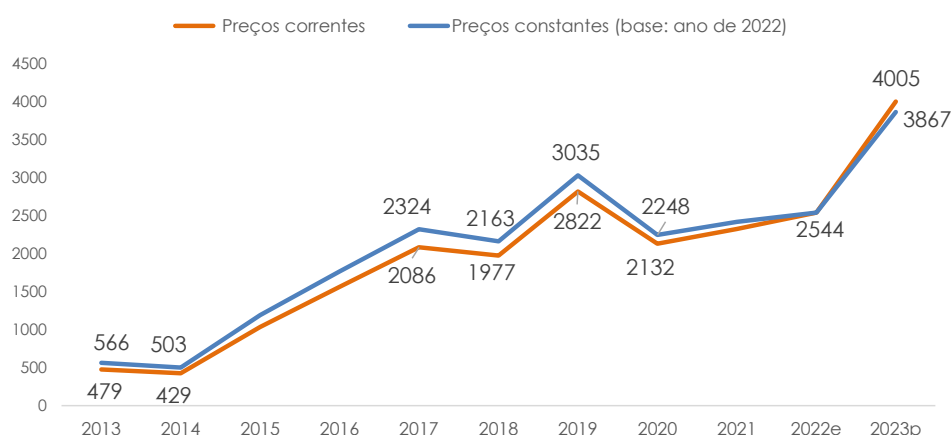
8.2.2 Análise agregada: estimativa para 2022 e proposta orçamental para 2023

350. Em 2022, o saldo global da Segurança Social será largamente excedentário. A conta estimada de execução orçamental da Segurança Social reporta um saldo global excedentário (não ajustado) de 2544 M€. A conta está reproduzida na Tabela 29. A execução ora estimada para 2022 está na coluna “Estimativa 2022”. O painel superior (linhas 1 a 7) apresenta a conta não ajustada. O painel inferior “Por memória” (linhas 1A a 7A) apresenta a conta ajustada com a introdução do princípio da neutralidade dos fundos europeus. As duas últimas linhas mostram as duas versões do saldo global do subsector sem os encargos líquidos com o pacote Inflação. Tem interesse avaliar o saldo com e sem estes encargos líquidos uma vez que eles são, por definição, temporariamente limitados.

351. Excluindo o impacto direto das medidas no pacote inflação, o excedente orçamental estimado para 2022, o saldo global melhoraria tanto em termos ajustados como não ajustados. Em termos ajustados de fatores que comprometem a comparabilidade homóloga (detalhados na Caixa 1), o saldo global da Segurança Social estimado para 2022 será largamente excedentário (2763 M€), registando um incremento de 486 M€ face ao período homólogo de 2021. Este resultado é também superior (+ 221 M€) ao excedente inicialmente previsto no OE/2022 (2596 M€). Se se excluir o impacto direto dos encargos com as medidas no “Pacote inflação”, estimadas em 937,7 M€ (Tabela 27), o saldo ajustado estimado do subsector seria superior (+ 33,9%), correspondendo-lhe um excedente de 3701 M€ (linha “por memória” na Tabela 29).

352. O saldo global (não ajustado) da Segurança Social previsto para 2023 será o mais elevado dos últimos 11 anos. A POE prevê um saldo global (não ajustado) em 2023 expressivamente excedentário, no montante de 4005 M€. Tomando como referência o período de 2013 a 2021 e adicionando os dados da estimativa para 2022 e da previsão para 2023, verifica-se que o saldo global previsto para 2023, a confirmar-se, deverá ser, por larga margem, o mais elevado desde 2013 (Gráfico 54). Isto é verdade tanto a preços correntes como a preços constantes. O incremento da receita com contribuições e quotas por via de um nível mais elevado de emprego e a inexistência de medidas transitórias com impactos no saldo global⁶² são algumas justificações para este resultado possível. A apreciação realizada nesta secção aprofunda a análise a estes e outros contributos.

Gráfico 54 – Evolução do saldo global (não ajustado) da Segurança Social no período 2013–2023
(em milhões de euros)



Fontes: Conta Geral do Estado: anos de 2013 a 2021, POE/2023 e INE (deflador do PIB). | Notas: a série a preços constantes foi construída aplicando o deflador do PIB à série a preços correntes.

353. De acordo com a POE/2023, o saldo global da Segurança Social (ajustado) deverá registar um incremento robusto. Para 2023, o saldo global da Segurança Social estimado será excedentário em 3902 M€ e deverá ser superior em 1139 M€ ao saldo global estimado para no ano de 2022 (2763 M€). No entanto, se se excluir o impacto direto das medidas no Pacote Inflação no ano de 2022, o incremento do saldo ajustado do subsector para 2023 deverá ser substancialmente menor (apenas 201 M€; + 5,4%)

⁶² Existiram nos anos de 2020 a 2022: medidas COVID-19 e medidas do pacote inflação. Até ao momento, não estão adotadas nem são preconizadas na POE/2023 medidas semelhantes para o orçamento do subsector.

— ver linha “por memória” na **Tabela 29**. Face a 2022, a receita efetiva deverá registar um incremento (5,3%) superior ao da despesa efetiva (2,2%).

Tabela 29 – Conta da Segurança Social para 2022 e 2023

(em milhões de euros e percentagem)

	OE/2022	Estimativa 2022	POE/2023	Var. Absoluta Estimativa 2022 e OE/2022	Var. Absoluta POE/2023 e Estimativa 2022	tva (%) POE/2023 vs Estimativa 2022
1. Receita Corrente - da qual:	33 602	34 335	36 476	733	2 141	6,2
Contribuições e quotizações; da qual:	21 166	22 045	23 324	879	1 279	5,8
Receitas de jogos sociais	240	234	225	-6	-8	-3,5
Transf. correntes da Ad. Central	9 567	10 026	9 922	459	-104	-1,0
— Financ. da LBSS e outras	6 990	7 193	7 494	203	301	4,2
— Medidas excecionais e temporárias (COVID)	200	615	0	415	-615	-100,0
— Transf. OE regime subst. Bancário	411	409	401	-2	-8	-2,0
— IVA Social	970	970	1 028	0	58	6,0
— Transf. OE relativa IRC	297	297	440	0	143	48,1
— Transf. OE relativa AIMI	148	148	145	0	-3	-2,1
— Transf. OE Adic. à Contrib. do S. Bancário	34	34	38	0	4	11,8
Transf. do Fundo Social Europeu	1 622	1 094	1 849	-528	755	69,0
Transf. do Fundo Europeu-PRR	106	52	188	-55	136	263,3
Transferência do FEAC	79	37	116	-42	79	214,3
Outras receitas correntes	820	845	849	25	4	0,5
2. Receita de Capital	7	4	12	-3	7	176,0
3. Receita Efetiva (1+2)	33 609	34 339	36 487	730	2 148	6,3
4. Despesa Corrente - da qual:	30 914	31 709	32 371	794	662	2,1
Pensões, das quais:	19 078	19 750	20 027	671	277	1,4
— Sobrevivência	2 649	2 682	2 848	33	166	6,2
— Invalidez	1 179	1 174	1 208	-6	35	3,0
— Velhice	14 284	14 281	15 009	-3	728	5,1
— Parcela de atual. extraord. de pensões	920	921	920	1	-1	-0,1
Complemento excecional de pensão	0	648	0	648	-648	-100,0
Sub. familiar a crianças e jovens	838	775	888	-64	114	14,7
Subsídio por doença	799	871	851	72	-21	-2,4
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 543	1 354	1 343	-189	-11	-0,8
Complemento Solidário p/ Idosos	205	201	254	-4	53	26,3
Prestações de Parentalidade	673	727	783	54	56	7,7
Medidas excecionais e temporárias (COVID)	200	616	0	416	-616	-100,0
Ação social	2 242	2 411	2 518	169	107	4,4
— das quais.PRR	58	73	132	15	59	80,5
Rendimento Social de Inserção	377	344	364	-33	19	5,6
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	30	10	31	-20	21	:
Garantia Infância	35	22	71	-13	49	
Prestação Social p /a Inclusão e complemento	451	471	501	20	30	6,4
Pensões do Regime Sub. Bancário	420	417	410	-3	-8	-1,8
Administração	405	390	412	-15	22	5,6
— das quais.PRR	0	10	17	10	7	64,2
Outras despesas correntes	1 425	1 348	1 527	-76	179	13,3
Ações de Formação Prof.e Ação Social	1 787	1 204	1 550	-583	346	28,7
— das quais: c/ suporte no FSE	1 398	1 122	1 433	-276	311	27,7
5. Despesa de Capital	98	87	112	-12	25	28,8
— das quais: PRR	37	33	39	-4		19,2
6. Despesa Efetiva (4+5)	31 013	31 795	32 483	783	687	2,2
7. Saldo Global (3-6)	2 596	2 544	4 005	-52	1 461	
Por memória: após ajustamentos						
1A. Receita corrente	33 511	34 554	36 373	1 043	1 819	5,3
Contribuições e quotizações; da qual:	21 166	22 045	23 324	879	1 279	5,8
Transf. OE relativa AIMI	148	283	145	135	-138	-48,8
Transf. correntes da Ad. Central	9 567	9 729	9 482	162	-247	-2,5
Transf. do Fundo Social Europeu	1 398	1 122	1 433	-276	311	27,7
Transf. do Fundo Europeu-PRR	106	52	188	-55	136	263,3
2A. Receita efetiva (1A + 2)	33 518	34 559	36 385	1 041	1 826	5,3
3A. Despesa corrente	30 914	31 709	32 371	794	662	2,1
Pensões	19 078	19 750	20 027	671	277	1,4
Ações de Formação Profissional	1 787	1 204	1 550	-583	346	28,7
— das quais: c/ suporte no FSE	1 398	1 122	1 433	-276	311	27,7
4A. Despesa de capital	62	87	112	25	25	28,8
5A. Despesa efetiva	30 976	31 795	32 483	819	687	2,2
6A. Saldo Global (2A - 5A)	2 542	2 763	3 902	221	1 139	41,2
Por memória, Saldo Global:						
Não ajustado excl. encargos líquidos. c/ med.(Pacote inflação)	2 596	3 482	4 005		523	15,0
Ajustado excl. encargos líquidos c/ med.(Pacote inflação)	2 542	3 701	3 902		201	5,4

Fontes: Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. (ii) As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento e o mesmo decorre da consideração dos seguintes fatores descritos na Caixa 1i) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carentes (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carentes e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. (iii) Os referenciais anuais indicados

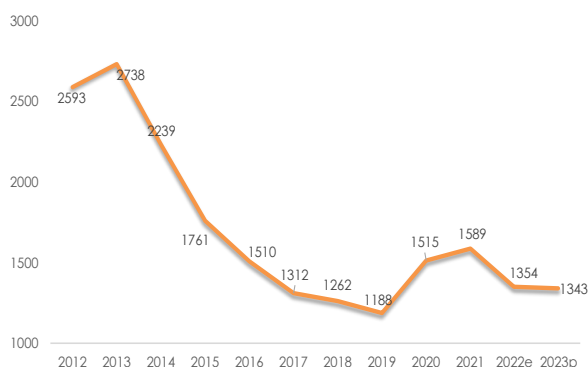
para 2022 são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2022 e a estimativa apresentada pelo MF no relatório que acompanha a POE/2023.

354. O decréscimo da receita por via da diminuição prevista com transferências do OE no âmbito das medidas COVID-19 é largamente compensado pelo aumento na receita com contribuições e quotizações, por um lado, e fundos europeus, por outro. A POE/2023 prevê um incremento de 5,3% na receita efetiva ajustada, assente, em larga medida no efeito contrário da variação de algumas rubricas de maior dimensão. Por um lado, regista-se o decréscimo de 100% (- 615 M€) da transferência do Orçamento do Estado para custear os encargos com medidas excecionais e temporárias (COVID-19). Este decréscimo é justificado com a previsão de ausência de encargos em 2023 com estas medidas. Em sentido contrário e a absorver estas quebras, prevê-se para 2023, face à estimativa de execução para 2022, o crescimento de 5,8% (+1279 M€) nas contribuições e quotizações, refletindo a expectativa de incrementos nas remunerações e de manutenção do nível do emprego. Adicionalmente, merece referência também o incremento na receita ajustada com fundos europeus, nomeadamente o Fundo Social Europeu (+ 27,7%) e o Fundo do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), mais 263% (parte inferior da **Tabela 29**- linha 1A).

355. O orçamento da Segurança Social prevê para 2023 o incremento de 1,4% na despesa com pensões, sendo este aumento mitigado pelo impacto em 2022 da medida de complemento excecional de pensão. De acordo com a informação presente na POE/2023, a despesa com pensões deverá aumentar 277 M€ (+1,4%) face à estimativa de execução de 2022. Este resultado advém dos incrementos de 728 M€ (+5,1%) nas pensões de velhice, 59 M€ (+ 6,2%) nas pensões de sobrevivência, e ainda do incremento de 35 M€ (+3,0%) no encargo com pensões de invalidez. A mitigar o incremento da despesa com pensões em 2023, face a 2022, encontra-se a contabilização no ano de 2022 da medida de política do Pacote inflação “ complemento excecional de pensão” (648 M€). Sendo esta uma medida pontual e em consonância com a POE, a mesma não será replicada em 2023 (Tabela 29).

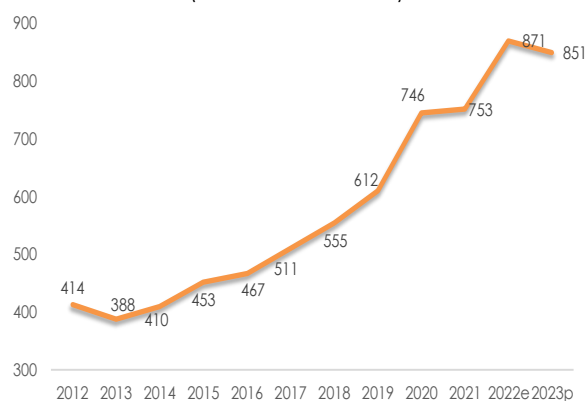
356. As pensões em 2023 serão atualizadas de acordo com um regime transitório criado para o efeito, com potencial impacto no valor base das pensões nos anos seguintes. O Governo decidiu adotar uma medida de antecipação parcial de rendimentos que decorre da atualização de pensões para 2023. Esta medida faz parte do pacote inflação e foi implementada em outubro de 2022, com a designação “complemento excecional de pensão”. Neste âmbito, paralelamente, foi criado um regime transitório de atualização de pensões, que determina, para 2023, a atualização ordinária das pensões entre 3,53% e 4,43%. O efeito conjunto destas duas medidas permite em 2023 — no âmbito da responsabilidades da Segurança Social — que o incremento da despesa permanente por via da atualização das pensões seja inferior em cerca de 648 M€ ao que resultaria da aplicação do *status quo* estabelecido em 2006.^{24, 25} Paralelamente, o Governo com a adoção conjunta destas medidas, visou permitir aos pensionistas receberem o mesmo incremento na pensão que seria pago por via da atualização ordinária de pensões, antecipando parte deste aumento para 2022. No entanto, este expediente, se não for corrigido, acarreta, a partir de 2024, perda de rendimentos face ao que um pensionista teria direito a receber, se a atualização referente a 2023 tivesse ocorrido de acordo com a legislação de 2006. Em primeiro lugar, o valor base de pensão em 2024 será inferior, pois estará sujeito em 2023 a um incremento entre 3,53 e 4,4%, e não ao aumento de 7,1% a 8,0 % previstos, correspondendo assim, a um menor rendimento em 2024 e nos anos seguintes. Acresce a este efeito um ponto de partida mais baixo para futuros aumentos que sejam praticados a partir de 2024 (*inclusive*), o que significará um incremento inferior ao que se registaria se o valor base da pensão em 2023 fosse atualizado de acordo com a legislação de 2006.

Gráfico 55 – Despesa com prestações de desemprego
(em milhões de euros)



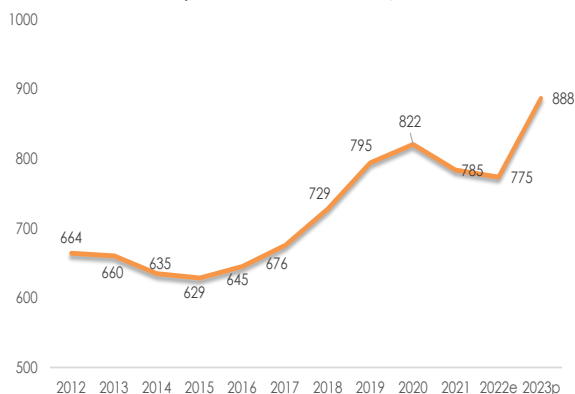
Fonte: IGFSS

Gráfico 56 – Despesa com subsídio de doença
(em milhões de euros)



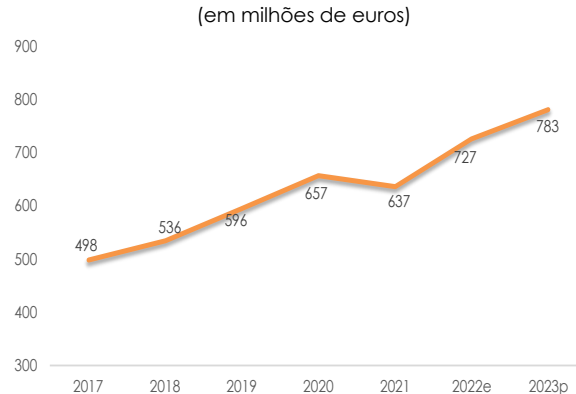
Fonte: IGFSS

Gráfico 57 – Despesa com abono de família
(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS.

Gráfico 58 – Despesa com prestação de parentalidade
(em milhões de euros)



Fonte: IGFSS.

357. Para 2023, a diminuição da despesa com prestações sociais advém, essencialmente, do decréscimo da despesa com medidas COVID-19. O orçamento da Segurança Social incluído na POE/2023 prevê uma quebra na despesa com prestações sociais (-442 M€), face à estimativa de execução de 2022, sendo que este resultado é explicado pela redução de 615,8 M€ na despesa com medidas excecionais e temporárias (COVID-19). Com efeito, a despesa com as restantes prestações aumenta 173,4 M€, no seu conjunto, com a seguinte decomposição: i) Complemento Solidário para Idosos, mais 26,3%; ii) Abono de Família, mais 14,7% (Gráfico 57); iii) Prestações de Parentalidade, mais 7,7% (Gráfico 58); iv) Prestação Social para Inclusão e Complemento, mais 6,4%; v) Rendimento Social de Inserção, mais 5,6%; vi) Ação Social, mais 4,4%; vii) Prestações de desemprego, menos -0,8% (Gráfico 56); e viii) Subsídio de Doença, menos 2,4% (Gráfico 55). A previsão para outras prestações sociais pode ser encontrada na listagem sob a linha 4 da Tabela 29.

358. O Indexante de Apoios Sociais (IAS) será atualizado em 8%, impactando diretamente um conjunto de prestações sociais. No relatório que acompanha a POE/2023 é dado a conhecer que o Indexante de Apoios Sociais, em 2023 será atualizado à taxa de 8% e levará a um incremento de 155 M€ na despesa com medidas antigas permanentes (Tabela 9). O Índice de Preços no Consumidor (IPC), sem habitação, e o crescimento real do PIB são dados utilizados para calcular a atualização do IAS que só estarão definidos no final do ano.⁶³ No entanto, o Governo decidiu fixar o aumento deste Indexante em 8%, correspondendo assim, a um incremento no próximo ano dos atuais 443,2 € para 478,7 €, ou seja, mais 35,5 €. O Indexante de Apoios Sociais (IAS) serve de referência para o cálculo de um conjunto de prestações sociais; assim, todos os valores de prestações sociais calculados com base neste indicador sofrem aumentos. No conjunto de prestações sociais que são afetadas pela alteração do IAS, estão incluídos: pensões (por via da definição do escalão de taxa de atualização), subsídio de desemprego

⁶³Artigos 4.º e 5.º da [Lei n.º 53-B/2006](#), de 29 de dezembro.

(valor mínimo e máximo), subsídio social de desemprego (percentagem do referencial), subsídio de doença (montante mínimo), abono de família (definição de escalões), rendimento social de isenção (limite de património para acesso a esta prestação) e o subsídio de morte (valor máximo atribuído).

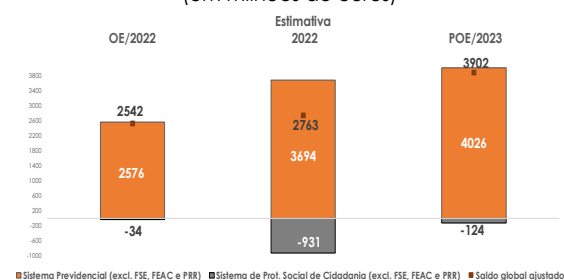
8.2.3 Análise por sistemas de proteção social

359. Para 2023, o excedente global (ajustado) consolidado da Segurança Social de 3902 M€ é obtido exclusivamente através do contributo do excedente do sistema previdencial. Para 2023, a POE/2023 prevê um excedente no saldo global ajustado no montante de 3902 M€, sendo que este resultado é obtido através do contributo do sistema previdencial, o qual se prevê que atinja o excedente de 4026 M€. Este excedente no sistema previdencial é alcançado por via do contributo do saldo dos regimes gerais (sistema previdencial sem FEFSS) no montante de 2898 M€ e do contributo de 1127 M€ proveniente do saldo global do FEFSS,⁶⁴ obtido por via das consignações de receita fiscal (IRC, Adicional ao IML e Adicional à Contribuição do Sector Bancário) e de rendimentos de aplicações (Tabela 30 e Tabela 31). Em sentido oposto, é projetado que o contributo do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o saldo global seja negativo em 124 M€ (Gráfico 59, Tabela 30 e Tabela 31).

Tabela 30 – Orçamento da Segurança Social para 2023, por sistema (ajustado)
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Receita	Despesa	Saldo
Previdencial	26770	22745	4026
Regimes gerais	25626	22728	2898
FEFSS	1144	17	1127
Regimes especiais	420	420	0
Proteção social de cidadania	9224	9349	-124
Proteção familiar	1945	1945	0
Solidariedade	4290	4290	0
Ação Social	2989	3113	-124
	35994	32092	3902

Gráfico 59 – Saldo da Segurança Social, por sistema (ajustado)
(em milhões de euros)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) do seguinte fator descrito na Caixa 1: Transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. (ii) O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) aparece nas contas da SS dentro do sistema previdencial, mas é importante perceber que ele não é um subsistema de proteção social; trata-se, simplesmente, de um instrumento financeiro para assegurar a capacidade de pagamento de pensões do sistema previdencial durante, pelo menos, dois anos.

⁶⁴ Esta pequena nota estabelece a ligação entre a terminologia da UTAO e certas expressões em mapas da lei. O saldo global do FEFSS, expressão UTAO, é chamado de "saldo do subsistema Previdencial de Capitalização" nos Mapas 7, 8 e 9 que integram a POE/2023. O saldo global dos regimes gerais, expressão UTAO, corresponde, nos mesmos mapas, ao "saldo do subsistema Previdencial de Repartição".

Tabela 31 – Conta da Segurança Social, por sistema (ajustada), 2022 e 2023
(em milhões de euros e em percentagem)

	Estimativa 2022	POE/2023	Var. Absoluta POE/2023 vs Estimativa 2022	iva (%) POE/2023 vs Estimativa 2022
1.Sistema Previdencial				
Regimes Gerais				
Receita Efetiva - da qual:	24 601	25 611	1 010	4,1
Contribuições e quotizações	22 045	23 324	1 279	5,8
Transferências do OE	349	327	-23	-6,5
Transferências do OE - Medidas Excepcionais -COVID	479	0	-479	-100,0
Transf. da CGA (Pensões unificadas)	187	201	14	7,5
Outras Receitas	1 541	1 766	225	14,6
Despesa Efetiva - da qual:	21 876	22 713	837	3,8
Pensões, das quais:	15 521	16 355	834	5,4
— Sobrevivência	2 282	2 425	143	6,3
— Invalidez	882	907	24	2,7
— Velhice	11 735	12 404	668	5,7
Subsídio de desemprego	1 005	1 012	7	0,7
Transf. para CGA (Pensões unificadas)	552	578	27	4,8
Subsídio por doença	871	851	-21	-2,4
Subsídio de parentalidade	727	783	56	7,7
Ações de Formação Profissional (suporte CPN)	83	117	35	41,9
Medidas Excepcionais e temporárias- COVID	593	0	-593	-100,0
Outras despesas	2 525	3 017	492	19,5
Saldo Global Regimes Gerais	2 725	2 898	173	6,4
Regimes Especiais				
Receita Efetiva - da qual:	418	411	-7	-1,7
Transferência do OE - R.S. Bancário	409	401	-8	-2,0
Despesa Efetiva - da qual:	418	411	-7	-1,7
Regime Substitutivo Bancário	409	401	-8	-2,0
Saldo Global Regimes Especiais	0	0	0	
Saldo Global Sist. Previdencial s/ FEFSS	2 725	2 898	173	6,4
FEFSS				
Receita efetiva da qual:	984	1 145	161	16,3
AIMI	140	145	5	3,6
Despesa efetiva	15	17	2	13,4
Saldo Global FEFSS	969	1 128	158	16,3
Total Saldo Global Sist. Previdencial c/ FEFSS	3 694	4 026	332	9,0
2.Sistema de Proteção Social de Cidadania				
Receita Efetiva - da qual:	8 681	9 225	544	6,3
Transferências do OE - LBSS	5 856	6 099	242	4,1
Transferências do OE - Medidas Excepcionais -COVID	136	0	-136	-100,0
Receita de jogos sociais	213	208	-5	-2,2
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	20	17	-3	-13,9
IVA social	970	1 028	58	6,0
Outras Receitas	1 486	1 872	386	26,0
Despesa Efetiva - da qual:	9 613	9 349	-264	-2,7
Complementos sociais	1 989	2 079	90	4,5
Ação Social	2 664	3 059	396	14,9
Pensões por antecipação da idade da reforma	480	475	-5	-1,1
Abono de Família	775	888	114	14,7
Subsídio social de desemprego	158	163	5	3,1
Pensões sociais	474	461	-13	-2,7
Rendimento social de inserção	344	364	19	5,6
Prestações por dependência	378	399	20	5,4
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	10	31	21	218,7
Prestações por deficiência	537	556	19	3,5
— Prestação social p/ a Inclusão e comp.	471	501	30	6,4
Complemento Solidário para Idosos	201	254	53	26,3
Medidas Excepcionais e temporárias- COVID	23	0	-23	-100,0
Medidas Excepcionais e temporárias- Pacote Inflação	938	0	-938	-100,0
Outra despesa	173	121	-53	-30,4
Saldo Global	-931	-124	807	-86,7
Saldo Global (S. Previdencial + S.de Proteção Social de Cidadania)	2 763	3 902	1 139	
<i>Por memória, Saldo Global Sistema de proteção social de cidadania:</i>				
Ajustado e excluindo enc. Líq. da SS com medidas "Pacote inflação"	7	-124	-130	

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) do seguinte fator descrito na Caixa 1: Transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. (ii) As medidas do pacote inflação estão todas registadas no Sistema de Proteção Social de Cidadania (ver linha com esta designação).

360. O saldo negativo, estimado para 2022, do sistema de proteção social de cidadania será penalizado pela falta de compensação do Estado face às despesas incorridas por este sistema por via da operacionalização das medidas do pacote inflação. Em 2022, o saldo do sistema de proteção social de cidadania estimado será expressivamente negativo (– 931 M€) — ver Tabela 31 e Gráfico 59. Importa lembrar que na conta deste sistema está em falta a receita de 937,7 M€, o valor das despesas suportadas por este subsistema no âmbito das medidas excecionais “Pacote Inflação” que, à face da lei, deveria ser compensado pelo Estado com transferências do mesmo valor para a Segurança Social em 2022. Se se excluir o impacto direto do pacote inflação no ano de 2022, o saldo ajustado do sistema de proteção social de cidadania seria positivo, 7,2 M€, ou seja, 130 M€ superior ao défice previsto para este sistema em 2023 (ver linha “por memória” na Tabela 31). Dá-se nota que o saldo do sistema previdencial, em 2022, não será impactado pelo diferencial entre as receitas e as despesas no âmbito das medidas excecionais do pacote inflação. Deve referir-se ainda que o saldo negativo estimado no sistema de proteção social de cidadania poderá ser mitigado, caso a Segurança Social receba, até ao fim do ano 2022, verbas do Orçamento do Estado compensatórias dos encargos com o pacote inflação — ver parágrafos 340 e 341.

361. Para 2023, face à estimativa de execução em 2022, prevê-se um incremento no saldo do sistema previdencial. A POE/2023, face à estimativa de execução de 2022, projeta um incremento do excedente orçamental do sistema previdencial no montante de 332 M€ (Gráfico 59 e Tabela 31). Para o respetivo incremento de um ano para o outro, contribuirão positivamente: i) o aumento de 1279 M€ na receita com contribuições e quotizações; ii) o diferencial, com efeito positivo, de 114 M€ entre as transferências do OE e as despesas no âmbito das medidas excecionais (COVID-19); iii) a redução no subsídio de doença (– 21 M€). Em sentido contrário, este excedente será atenuado pelo aumento da despesa corrente com pensões (+834 M€) e algumas prestações sociais, nomeadamente: i) subsídio de parentalidade (+56 M€); e ii) subsídio de desemprego (+ 7 M€). No que diz respeito ao sistema de proteção social de cidadania, a POE/2023 prevê um saldo ajustado negativo de 124 M€, projetando uma substancial melhoria face ao saldo estimado para 2022, decorrente do acréscimo de 4% na receita, por via do incremento nas rubricas de transferências do OE e outras receitas, sendo este efeito mitigado pela redução das transferências no âmbito das medidas COVID-19. No lado da despesa, assinala-se o incremento substancial nas rubricas ação social (14,9%) e abono de família (14,7%) que é absorvido pela diminuição (– 937,9 M€) decorrente da inexistência de encargos com medidas do pacote inflação.

Caixa 1– Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Segurança Social

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2022 ou 2023, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciam a comparabilidade neste biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. Para o biénio em causa, a UTAO só identificou um fator de ajustamento — é descrito no próximo parágrafo.

O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**. Determinadas entidades das AP são intermediários financeiros entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertence ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de execução de fundos europeus (dez anos no caso do Portugal 2020), a entrada dos mesmos no sector das AP com destino a outros sectores da economia tem de coincidir com o valor das saídas, i.e., o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das AP num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus destinados a outros sectores observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída

(entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado na Tabela 29, na Tabela 30 e na Tabela 31.

9 Responsabilidades contingentes [NOVO]

362. Este capítulo aprecia os riscos para as contas públicas que podem advir das responsabilidades contingentes existentes em 2022 nas unidades orgânicas das Administrações Públicas. A Secção 9.1 abre o capítulo apresentando o significado dos principais conceitos utilizados e a respetiva base legal. De seguida, são examinadas as garantias e contragarantias concedidas pelo Estado entre 2017 e 2022 (Secção 9.2), incluindo os montantes despendidos pelo Estado em resultado da execução de algumas dessas garantias (Subsecção 9.2.4). A Secção 9.3 apresenta as garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo em 2022, e mostra que estão, essencialmente, concentradas nas linhas de crédito de apoio COVID-19. A Secção 9.4 analisa as garantias de crédito à exportação e ao investimento entre 2017 e 2022. Por fim, o capítulo encerra com uma secção dedicada às responsabilidades contingentes associadas a contratos de Parceria Público-Privada (PPP) — Secção 9.5 —, comparando 2022 com anos anteriores escolhidos em função da disponibilidade e da relevância dos dados. A eventual materialização das contingências atualmente existentes afetará as contas públicas futuras. Uma vez que esta concretização é incerta, bem como a extensão e o momento do impacto financeiro para as AP, o valor das responsabilidades contingentes existente no final do ano 2022 constitui um risco para as finanças públicas nos anos vindouros que importa dar a conhecer.

9.1 Conceitos e base legal

363. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para a entidade que as detém, encontrando-se definido nas normas contabilísticas. A título de exemplo, a [Norma de Contabilidade Pública 15](#) — Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), define passivo contingente da seguinte forma:⁶⁵

- É uma obrigação possível que decorre de acontecimentos passados e cuja existência apenas será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos, que não estão totalmente sob controlo da entidade; ou,
- É uma obrigação presente que decorre de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida em virtude de: i) não ser provável que seja exigido um *exfluxo* de recursos incorporando benefícios económicos ou potencial de serviço para liquidar essa obrigação; ou ii) a quantia da obrigação não poder ser mensurada com suficiente fiabilidade.

364. Por outro lado, é possível identificar situações simétricas, os chamados “ativos contingentes”, cujo ganho final se encontra dependente da ocorrência de um ou mais acontecimentos futuros e incertos, não totalmente dentro do controlo da entidade pública. Para maior detalhe destes conceitos e da norma referida, consultar Nunes *et al.* (2018),⁶⁶ Secção 4.6.

365. As garantias concedidas pelo Estado são promessas de pagamento, até um determinado montante, de dívidas contraídas por outras entidades, públicas ou privadas. Nestas situações, a obrigação de o Estado poder ser chamado a efetuar um pagamento surge no caso de o devedor não honrar o serviço da dívida nos termos contratados, e não prejudica, necessariamente, o eventual direito de regresso do Estado sobre os devedores a quem concedeu a garantia. Tudo depende dos termos em que a garantia foi concedida.

366. A concessão de garantias pelo Estado encontra-se regulada por um conjunto disperso de normas jurídicas que se procurou compilar na Tabela 32. Para além do estabelecido no respetivo regime jurídico

⁶⁵ Vide Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

⁶⁶ NUNES, Alberto VELEZ, RODRIGUES, Lúcia Lima e VIANA, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.

(Lei n.º 112/97, de 16 de setembro) e em outras normas que se lhe seguiram, salienta-se o enquadramento legal definido em cada uma das Leis do Orçamento do Estado, às quais se aplica subsidiariamente esse regime. A este respeito, apresentam-se também os limites máximos para a concessão de garantias estabelecidos nas leis do OE para os anos 2020–2023 (Tabela 33).

Tabela 32 – Garantias do Estado, base legal
(em milhões de euros)

Lei n.º 112/97, de 16 de setembro	Estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público.
Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro	Estabelece a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito da operação de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa. Visam assegurar condições financeiras mais favoráveis ao desenvolvimento desses países, nos termos do “Acordo sobre apoios públicos ao crédito à exportação” estabelecido ao nível da OCDE.
Decreto-Lei n.º 31/2007, de 14 de fevereiro	Regula garantias cujos beneficiários são exportadores ou investidores portugueses, em países destinatários da cooperação portuguesa, em regra financiados por instituições financeiras portuguesas, respeitando as regras definidas pelos Participantes do Arrangement on Officially Supported Export Credits da OCDE. As empresas apresentam as suas candidaturas, para garantia do Estado, junto da Companhia de Seguro de créditos, S.A. (COSEC) que as submete a parecer do Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento.
Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro	Estabelece a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito do sistema financeiro. Insere-se na Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) aprovada pelo Governo Português para contrariar os efeitos da crise financeira internacional, restabelecer a confiança dos agentes económicos e o normal funcionamento dos mercados, no contexto de um esforço concertado entre os Estados Membros da União Europeia.
Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro	Nacionaliza todas as ações representativas do capital social do Banco Português de Negócios, S. A., e aprova o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização. Neste âmbito ocorreram operações de crédito ou de assistência de liquidez, realizadas pela CGD a favor do BPN, no contexto da sua nacionalização.
Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio	Aprova um regime que viabiliza a possibilidade de o Governo conceder empréstimos, realizar outras operações de crédito ativas a Estados membros da zona euro e prestar garantias pessoais do Estado a operações que visem o financiamento desses Estados, no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira.
Lei n.º 69/2017, de 11 de agosto	Regula os fundos de recuperação de créditos. Algumas das operações efetuadas no âmbito deste regime envolvem garantias do Estado.
Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março	Estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Fontes: Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Diário da República Eletrónico (www.dre.pt).

367. O exercício económico de 2022 tem a particularidade de ser regulado por duas Leis Orçamentais, a do Orçamento de Estado transitório e a do OE aprovado na sequência da 2.ª POE/2022 (OE/2022). O artigo 58.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁶⁷ determina a prorrogação da vigência da Lei do Orçamento do Estado do ano anterior em determinadas situações. Relativamente ao exercício económico de 2022 verificou-se a situação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 58.º da LEO quanto à proposta de lei do Orçamento do Estado para 2022. Assim, nos termos dos n.º 2 e n.º 3 daquele artigo, foi prorrogada para o ano económico de 2022 — a partir de 1 de janeiro de 2022 até à entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado para 2022 — a vigência do Orçamento do Estado para 2021, aprovado pela Lei n.º 75 -B/2020, de 31 de dezembro, na redação vigente a 31 de dezembro de 2021, bem como os decretos-lei de execução orçamental. O [Decreto-Lei n.º 126-C/2021](#), de 31 de dezembro, procedeu à aprovação do regime transitório de execução orçamental, que vigorou até ao final de junho de 2022. O OE/2022 foi aprovado através da [Lei n.º 12/2022](#), de 27 de junho.

368. A POE/2023 prevê a redução dos limites máximos das garantias a conceder pelo Estado, face aos limites resultantes do OE/2022 que se encontram em vigor. Presentemente, encontra-se em vigor o

⁶⁷ A Lei de Enquadramento Orçamental foi aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

OE/2022, que estabelece como limite máximo a garantir um total de 9622 M€, distribuído da forma detalhada indicada na Tabela 33. A POE/2023 propõe a diminuição dos limites máximos para concessão de garantias definidos no OE/2022. No total, o limite às garantias anteriormente definidas deverá diminuir 3459 M€, com a seguinte distribuição por parcelas: – 2000 M€ no fluxo líquido anual de garantias concedidas por outras pessoas coletivas de direito público; – 500 M€ no fluxo líquido anual de garantias, – 400 M€ na concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento; – 250 M€ na concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro.

Tabela 33 – Limites máximos para a concessão de garantias em 2021, 2022 e 2023 (POE/2023)
(em milhões de euros)

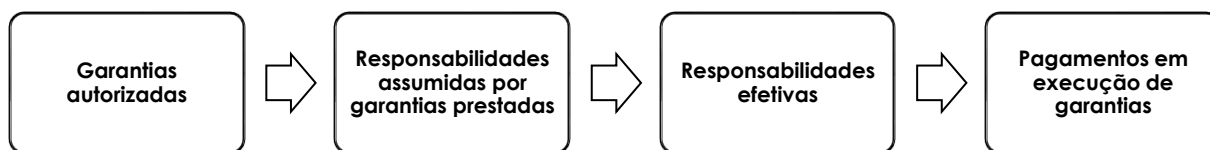
	Limites máximos para concessão de garantias								Variação: OE/2022 - POE/2023
	2021		2022				2023		
	OE/2021		OE Transitório de 2022		OE/2022		POE/2023		
	Disposição legal	Limite	Disposição legal	Limite	Disposição legal	Limite	Disposição legal	Limite	
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	Art. 173.º, n.º 1	5 000	Art. 173.º, n.º 1	5 000	Art. 137.º, n.º 1	4 000	Art. 95.º, n.º 1	3 500	-500
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	Art. 173.º, n.º 2	2 000	Art. 173.º, n.º 2	2 000	Art. 137.º, n.º 2	1 500	Art. 95.º, n.º 2	1 250	-250
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	Art. 173.º, n.º 3	1 350	Art. 173.º, n.º 3	1 350	Art. 137.º, n.º 3	500	Art. 95.º, n.º 3	350	-150
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	Art. 173.º, n.º 5	6 000	Art. 173.º, n.º 5	6 000	Art. 137.º, n.º 4 e n.º 5	3 000	Art. 95.º, n.º 4	1 000	-2 000
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	Art. 173.º, n.º 6	49	Art. 173.º, n.º 6	49	Art. 137.º, n.º 6	49	Art. 95.º, n.º 6	49	-
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	Art. 173.º, n.º 8 ³	-	Art. 173.º, n.º 8 ³	-	Art. 137.º, n.º 8 ⁴	-	Art. 95.º, n.º 8 ⁵	-	-
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	Art. 173.º, n.º 9	159	Art. 173.º, n.º 9	159	Art. 137.º, n.º 9	159	-	-	-159
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	Art. 173.º, n.º 10	400	Art. 173.º, n.º 10	400	Art. 137.º, n.º 10	400	Art. 95.º, n.º 9	-	-400
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	Art. 173.º, n.º 11	15	Art. 173.º, n.º 11	15	Art. 137.º, n.º 11	15	Art. 95.º, n.º 10	15	-
Total	-	14 972	-	14 972	-	9 622	-	6 164	-3 459

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2021, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; OE transitório de 2022, Decreto-Lei n.º 126-C/2021, de 31 de dezembro; OE/2022; POE/2023. | Notas: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento; 3 – Limite: 7% da dívida total de cada uma das Regiões Autónomas (RA), referente a 2019; art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 4 – Limite: 12% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2020; art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 5 – Limite: 10% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2021; art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

369. Nas subsecções seguintes apresentam-se as estatísticas relativas às garantias autorizadas (9.2.1), responsabilidades assumidas (9.2.2), responsabilidades efetivas (9.2.3) e pagamentos efetuados por execução de garantias (9.2.4). As responsabilidades assumidas distinguem-se das garantias autorizadas por resultarem da contratualização de uma garantia autorizada. Com efeito, após a autorização da concessão da garantia de Estado, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) emite uma declaração de garantia ou celebra um contrato que garante uma determinada operação financeira. Com a contratualização da operação, o Estado passa a assumir uma determinada responsabilidade. Na sequência da contratualização da operação garantida pelo Estado, e ainda que o Estado assumia desde logo a responsabilidade resultante dessa concessão, a mesma só se torna efetiva aquando da utilização da respetiva operação de financiamento garantida. A responsabilidade efetiva assim criada será reduzida nos momentos em que ocorram as respetivas amortizações. Se uma entidade devedora, que beneficiou de uma garantia do Estado para a obtenção desse crédito, não cumprir o serviço da dívida nos termos

contratados, o Estado pode ser chamado a cumprir tal obrigação, obrigando-se assim o Estado e efetuar os respetivos pagamentos em execução da garantia prestada (ver parágrafo 365).

Figura 3 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado



Fonte: UTAO.

370. Este capítulo termina com uma secção dedicada a responsabilidades contingentes relacionadas com as PPP que resultam, na sua grande maioria, da execução dos respetivos contratos. Estas contingências podem assumir várias formas, nomeadamente: i) pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos (REF), ii) impactos financeiros resultantes da conclusão de processos negociais em curso, e iii) encargos com as grandes reparações rodoviárias. Em termos históricos, umas das principais fontes de contingência (e de despesa efetiva) tem que ver com pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) dos contratos.^{68, 69} Durante a vigência de uma PPP podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar o direito do parceiro privado à REF do respetivo contrato, de acordo com as cláusulas que se encontrarem contratualmente estabelecidas. Estes diferendos podem evoluir, em determinadas situações, para litígios entre as partes que, em alguns casos, são dirimidos em Tribunal Arbitral constituído para este efeito. Do acórdão emitido por estes tribunais, podem emergir responsabilidades suscetíveis de gerar encargos futuros para o concedente (sector público). No âmbito das PPP, as situações mais comuns que podem originar pedidos de REF, que são uma responsabilidade contingente, encontram-se relacionadas com: i) modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público (concedente), ii) alterações legislativas com impacto específico no contrato de concessão, e iii) casos de força maior. A segunda fonte de risco para as finanças públicas numa PPP pode ocorrer aquando da renegociação do contrato. O facto de alguns processos de renegociação das subconcessões rodoviárias não se encontrarem concluídos é, em si mesmo, um risco orçamental para as AP, uma vez que os efeitos financeiros para o concedente público não se encontram perfeitamente determinados enquanto as negociações não terminarem e as novas condições não se tornarem legalmente vinculativas. Finalmente, a incerteza inerente ao modelo de pagamento das grandes reparações de pavimento, nas PPP rodoviárias, será sempre um outro fator de risco orçamental, uma vez que os graus de imprevisibilidade quanto ao estado de degradação dos pisos, bem como quanto à tecnologia de intervenção da obra que venha a ser necessária, são sempre incertos. Estes elementos têm vindo a materializar-se em encargos para o sector público e ir-se-ão continuar a refletir nos custos efetivos das grandes reparações rodoviárias que vierem a ser realizadas.

9.2 Garantias e contra-garantias concedidas pelo Estado

9.2.1 Garantias autorizadas pelo Estado: 2022–2023

371. Em 2021 foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 1074 M€, ao abrigo das disposições preceituadas no art. 173.º do OE/2021, designadamente: i) 531 M€ para operações de crédito

⁶⁸ REF: Reposição do Equilíbrio Financeiro. Os pedidos de REF efetuados pelas concessionárias/subconcessionárias derivam de factos extraordinários ocorridos quando estes constituam fundamento suficiente, de acordo com o previsto contratualmente, para justificar alterações no projeto capazes de modificar a situação económico-financeira do mesmo e que não se reconduzam a riscos assumidos pelo parceiro privado. Os pagamentos resultantes de pedidos de REF podem resultar de acordo entre as partes (concedente e concessionária/subconcessionária) ou de decisões tomadas por um tribunal arbitral constituído para o efeito.

⁶⁹ Informação histórica sobre encargos públicos com REF, efetivamente pagos pelos parceiros públicos, podem ser encontrados nos relatórios de acompanhamento das PPP elaborados pela UTAO, disponíveis [nesta página em linha da Unidade](#).

à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outras operações; ii) 295 M€ para operações de financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas, no âmbito da gestão da dívida destas entidades; e, iii) 248 M€ em garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), para cobertura de responsabilidades assumidas por este Fundo a favor de empresas — Tabela 34.

372. Em 2022, os dados disponíveis a 21 de outubro de 2022, apontam para que venham a ser autorizadas as garantias do Estado no montante global de 1597 M€,⁷⁰ ao abrigo das disposições preceituadas no art. 137.º do OE/2022, nomeadamente: i) 535 M€ para operações de financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas, no âmbito da gestão da dívida destas entidades; ii) 400 M€ em garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento; iii) 276 M€ em garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) para cobertura de responsabilidades assumidas por este Fundo a favor de empresas; iv) 173 M€ para operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outras operações; e, v) 159 M€ para garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira) — Tabela 34.

373. Relativamente a 2023, não se encontram disponíveis previsões para os valores de garantias a conceder. Assim, os valores apresentados na Tabela 34 correspondem apenas aos limites constantes da POE/2023.

⁷⁰ De acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, este montante engloba os valores que, à data de 21 de outubro de 2022, já se encontravam autorizados (garantias autorizadas)/pagos (sinistralidade) ou que se encontravam em estudo na DGTF.

Tabela 34 – Garantias autorizadas pelo Estado: 2021, 2022^E e 2023^P
(em milhões de euros)

	Limites máximos para concessão de garantias e garantias autorizadas					
	2021 (OE/2021)		2022 (OE/2022)		2023 (POE/2023)	
	Limite	Garantias autorizadas	Limite	Estimativa de garantias autorizadas em 2022	Limite	Previsão de garantias a autorizar em 2023
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	5 000	-	4 000	55	3 500	n.d.
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	2 000	531	1 500	173	1 250	n.d.
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	1 350	248	500	276	350	n.d.
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	6 000	-	3 000	n.d.	1 000	n.d.
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	49	-	49	n.d.	49	n.d.
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	(3)	295	(4)	535	(5)	n.d.
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	159	-	159	159	-	n.d.
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	400	-	400	400	-	n.d.
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	15	-	15	-	15	n.d.
Total	14 972	1 074	9 622	1 597	6 164	n.d.

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2021, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; OE/2022 e POE/2023. | Notas: (i) A estimativa relativamente a 2022 refere-se a valores que, à data de 21 de outubro de 2022, já se encontravam autorizados (garantias autorizadas) ou que se encontravam em estudo na DGTF. (ii) Relativamente a 2023, a DGTF não dispõe de previsão para os volumes de garantias a conceder, pelo que os valores apresentados correspondem aos limites constantes da POE/2023. (iii) Notas no interior da tabela: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento; 3 – Limite: 7% da dívida total de cada uma das Regiões Autónomas, referente a 2019: art. 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 4 – Limite: 12% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2020: art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 5 – Limite: 10% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2021: art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas. | ^E Estimativa; ^P Previsão.

9.2.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas: 2022–2023

374. Em 2021 registou-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas. Em 2021 as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, diminuíram 562 M€ face ao ano anterior (– 4,6%). O montante mais expressivo refere-se a garantias cujos beneficiários são Entidades Públicas Reclassificadas, com um total de 6402 M€ (54,4% do total), sendo de referir o stock de garantias assumidas perante as seguintes entidades: FCGM (1760 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (1804 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1347 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (804 M€). É ainda de referir as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, S.A., que ascendiam a 1048 M€ no final de 2021.

375. Relativamente a 2022, a estimativa aponta para um ligeiro aumento das responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas. Para o final de 2022, estima-se que as responsabilidades assumidas pelo Estado, resultantes de garantias prestadas, ascendam a 11 940 M€, aumentando 175 M€

face a 2021 (+ 1,5%). A informação neste parágrafo consta da Tabela 35. O peso das Entidades Públicas Reclassificadas deverá continuar a ser o mais relevante, 5907 M€ (49,5% do total), em virtude do stock acumulado de garantias assumidas pelo Estado perante as seguintes entidades (valores estimados): FCGM (1829 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (1675 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1210 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (747 M€), Metro do Porto, S.A. (228 M€), EDIA, S.A. (155 M€) e IHRU, I.P. (63 M€). As responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, S.A., deverão ascender a 979 M€ no final de 2022. As responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Região Autónoma da Madeira, cujo montante ascendeu a 2375 M€ no final de 2021, deverão manter-se inalteradas no decurso de 2022.

376. Para 2023, prevê-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado nas garantias prestadas. Os dados estão na Tabela 35. Prevê-se que as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, totalizem 11 365 M€ no final de 2023, diminuindo 575 M€ face a 2022 (- 4,8%). As Entidades Públicas Reclassificadas deverão continuar a ser o conjunto de entidades com o montante mais significativo, 5596 M€ (49,2% do total), em razão do stock acumulado de garantias assumidas pelo Estado perante este tipo de entidades, em que se destaca: FCGM (1820 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (1516 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1210 M€) e a Parque Escolar, E.P.E. (686 M€). Refira-se que uma parte das responsabilidades do Estado a favor do FCGM encontra-se relacionada com algumas das medidas implementadas em resposta à pandemia de COVID-19, nomeadamente a concessão de garantias ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 10-J/2020](#), de 26 de março. Espera-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas às empresas Infraestruturas de Portugal, S.A. (- 159 M€), Metro do Porto, S.A. (- 76 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (- 61 M€). As responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, SGPS, S.A., deverão ascender a 902 M€ no final de 2023, diminuindo 77 M€ face ao final de 2022. Por fim, é de referir que se prevê uma diminuição de 114 M€ nas responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Região Autónoma da Madeira, cujo montante deverá ascender a 2622 M€ no final de 2023 (2735 M€ no final de 2022).

Tabela 35 – Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado: 2021, 2022^E e 2023^P
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2021 (31 de dezembro)	2022 - Estimativa (31 de dezembro)	2023 – Previsão (31 de dezembro)	Variação: 2022–2023
EPR - Entidades Públicas Recllassificadas	6 402	5 907	5 596	-311
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	162	155	148	-7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 760	1 829	1 829	-
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	39	-	-	-
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 804	1 675	1 516	-159
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	93	63	55	-8
Metro do Porto, S.A.	392	228	151	-76
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 347	1 210	1 210	-
Parque Escolar, E.P.E.	804	747	686	-61
EPNR - Entidades Públicas Não Recllassificadas	1 228	1 127	1 027	-100
AdP – Águas de Portugal, S.G.P.S., S.A.	1 048	979	902	-77
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	79	68	58	-10
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	4	3	-1
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	12	10	7	-3
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	10	8	7	-1
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	14	12	11	-1
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	17	8	4	-4
EDA – Electricidade dos Açores, SA	32	25	23	-2
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	0,3	-	-	-
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	12	12	12	-
OUTRAS, das quais:¹	1 742	2 155	2 107	-48
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	227	227	227	-
Instrumento SURE	366	366	366	-
Compacto Lusófono	-	400	400	-
República de Angola	33	32	30	-2
República de Cabo Verde	457	445	422	-23
República Popular da China	38	38	38	-
Reino de Marrocos	161	161	161	-
República de Moçambique	404	394	370	-23
República de São Tomé e Príncipe	29	29	29	-0,3
REGIÕES AUTÓNOMAS	2 393	2 751	2 635	-116
Região Autónoma da Madeira	2 375	2 735	2 622	-114
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	18	16	14	-2
Total	11 766	11 940	11 365	-575

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

2018	17 326
2019	14 057
2020	12 328

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

9.2.3 Responsabilidades efetivas por garantias prestadas: 2022–2023

377. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuirão consideravelmente nos últimos anos, beneficiando da melhoria das condições de liquidez da economia portuguesa e da maior facilidade de acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas. A estimativa para 2022 aponta para um ligeiro aumento das responsabilidades efetivas face ao ano anterior, relacionadas com o SURE, medidas COVID-19 e Região Autónoma da Madeira. Prevê-se uma diminuição em 2023 destas responsabilidades efetivas e para níveis inferiores aos de 2021. A política monetária amplamente acomodatória, prosseguida pelo BCE, foi um dos fatores que mais contribuiu para esta evolução. No período 2018–2021, as responsabilidades efetivas do Estado, decorrentes da concessão de garantias públicas, diminuirão 6106 M€ e, no mesmo período, as responsabilidades assumidas reduziram-se 5561 M€. Estima-se que as responsabilidades efetivas assumidas pelo Estado no final de 2022, decorrentes da concessão de garantias públicas, deverão ascender a 11 313 M€, um aumento de 380 M€ face ao ano anterior. Este acréscimo está relacionado com a implementação das medidas COVID-19, uma vez que os maiores contributos advêm dos instrumentos SURE (+366 M€), *Pan-European Guarantee Fund* (+227 M€) e FCGM (+189 M€). Em paralelo, também deverão aumentar as responsabilidades efetivas resultantes de

garantias assumidas pelo Estado para com a Região Autónoma da Madeira (+217 M€). Relativamente a 2023, prevê-se uma diminuição de 575 M€ nas responsabilidades efetivas do Estado decorrentes de garantias prestadas, para 10 738 M€ (11 313 M€ em 2021), com contributos variados, dos quais se destacam: Infraestruturas de Portugal, S.A. (- 159 M€), Região Autónoma da Madeira (- 114 M€), Águas de Portugal, SGPS, S.A. (- 77 M€) e Metro do Porto, S.A. (- 76 M€) — Tabela 36.

Tabela 36 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado: 2021, 2022^E e 2023^P
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2021 (31 de dezembro)	2022 - Estimativa (31 de dezembro)	2023 – Previsão (31 de dezembro)	Variação: 2022–2023
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	6 204	5 862	5 551	-311
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	117	110	103	-7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 640	1 829	1 829	-
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	39	-	-	-
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 804	1 675	1 516	-159
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	60	63	55	-8
Metro do Porto, S.A.	392	228	151	-76
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 347	1 210	1 210	-
Parque Escolar, E.P.E.	804	747	686	-61
EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 216	1 115	1 015	-100
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	1 048	979	902	-77
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	79	68	58	-10
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	4	3	-1
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	12	10	7	-3
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	10	8	7	-1
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	14	12	11	-1
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	17	8	4	-4
EDA – Electricidade dos Açores, SA	32	25	23	-2
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	0,3	-	-	-
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	-	-	-	-
OUTRAS, das quais:¹	1 120	1 727	1 679	-48
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	-	227	227	-
Instrumento SURE	-	366	366	-
Compacto Lusófono	-	-	-	-
República de Angola	33	32	30	-2
República de Cabo Verde	457	445	422	-23
República Popular da China	38	38	38	-
Reino de Marrocos	147	147	147	-
República de Moçambique	404	394	370	-23
República de São Tomé e Príncipe	29	29	29	-0,3
REGIÕES AUTÓNOMAS	2 393	2 608	2 492	-116
Região Autónoma da Madeira	2 375	2 593	2 479	-114
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	18	16	14	-2
Total	10 933	11 313	10 738	-575

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

2018	17 039
2019	13 802
2020	11 483

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

9.2.4 Pagamentos do Estado por execução de garantias: 2022–2023

378. Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, beneficiária de uma garantia pública, o Estado é chamado a efetuar o respetivo pagamento caso o credor execute a garantia prestada. Nesta secção apresentam-se os montantes que o Estado efetivamente pagou em 2021, 2022 (até 21/Outubro), e a previsão para 2023 constante da POE/2023, em virtude da execução de garantias anteriormente prestadas pelo Estado (ver parágrafos 365 e 369) — Tabela 37.

379. Em 2021 e até 21 de Outubro de 2022, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativamente diminutos, no que respeita a operações que envolveram a execução de garantias públicas. Os montantes pagos por execução de garantias concedidas a favor do FCGM assumem um maior relevo em 2022. Em 2021 o Estado pagou 12 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 2 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro. No decurso de 2022, até 21 de outubro, o montante envolvido com estes pagamentos ascendeu a 24 M€. Começam a assumir maior relevo os pagamentos de garantias prestadas a favor do FCGM, ascendendo a 23 M€ até 21 de outubro de 2022 — Tabela 37.

380. A previsão para 2023, constante da POE/2023, é de que o Estado possa vir a ser chamado a pagar cerca de 166 M€ pela execução de garantias públicas. Deste montante, 152 M€ referem-se à previsão de dotação orçamental para execução de garantias, constante da POE/2023, dos quais 142 M€ dizem respeito a previsão de execução de garantias concedidas a favor do FCGM para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas, e 10 M€ encontram-se relacionados com a previsão de execução de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro — Tabela 37.

Tabela 37 – Pagamentos em execução de garantias: 2021, 2022^E e 2023^P
(em milhões de euros)

	2021 (OE/2021)		2022 (OE/2022)		2023 (POE/2023)	
	Garantias autorizadas	Execução de garantias (sinistralidade)	Estimativa de garantias autorizadas em 2022	Estimativa de execução de garantias em 2022 (sinistralidade)	Previsão de garantias a autorizar em 2023	Previsão de execução de garantias em 2023 (sinistralidade)
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	-	-	55	0,2	n.d.	13
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	531	2	173	1	n.d.	10
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	248	12	276	23	n.d.	142
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	-	-	n.d.	-	n.d.	n.d.
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	-	-	n.d.	-	n.d.	n.d.
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	295	-	535	-	n.d.	n.d.
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	-	-	159	-	n.d.	n.d.
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	-	-	400	-	n.d.	n.d.
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	-	-	-	-	n.d.	n.d.
Total	1 074	14	1 597	24	n.d.	166

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2021, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; OE/2022, Lei n.º 12/2022, de 27 de junho; POE/2023. | Notas: (i) As colunas "garantias autorizadas" e "execução de garantias" refletem o que aconteceu em cada ano. Não se pode, pois, intuir que os contratos com execução de garantia são os mesmos contratos da coluna adjacente. É possível, e muito provável, que as execuções ocorridas no ano *t* respeitem a garantias autorizadas em anos anteriores uma vez que eventuais incumprimentos e sinistralidade tendem a ocorrer em períodos subsequentes. (ii) A estimativa relativamente a 2022 refere-se a valores que, à data de 21 de outubro de 2022, já se encontravam autorizados (garantias autorizadas), pagos (sinistralidade) ou que se encontravam em estudo na DGTf. (iii) Relativamente a 2023, a DGTf não dispõe de previsão para os volumes de garantias a conceder ou sinistralidade, pelo que os valores apresentados para a sinistralidade correspondem aos valores de despesa constantes da POE/2023. (iv) Significado das notas no interior da tabela: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento. | ^E Estimativa; ^P Previsão.

9.3 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2023

381. No final de 2022, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo deverá ascender a 8899 M€, dos quais 6152 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19. Para o mesmo horizonte temporal, a estimativa aponta para que as garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM ascendam a 2746 M€ — Tabela 38.

382. Relativamente a 2023, a previsão aponta para um aumento do stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo, motivado pelo acréscimo acentuado previsto nas garantias não COVID-19 (+ 2373 M€; + 86,4%). No final de 2023, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo deverá aumentar para 11 155 M€, dos quais 6036 M€ corresponderão a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19 e 5119 M€ serão relativos a outros tipos de garantias (garantias não COVID-19). Prevê-se que as garantias COVID-19 apresentem uma redução de 116 M€ em 2023, sobretudo nas “Linhas de apoio à Economia COVID-19” (- 96 M€). Em sentido contrário, o stock vivo de garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM deverá aumentar 2373 M€ em 2023, para cerca de 5119 M€ — Tabela 38.

Tabela 38 – Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2023^a

	(em milhões de euros)					Montantes executados			
	Responsabilidades vivas do FCGM (carteira viva em final de período)					2020	2021	2022 (Estimativa)	2023 (Previsão)
	2020	2021	2022 (Estimativa)	2023 (Previsão)	Varição 2022–2023				
1. Garantias COVID-19	6 330	6 569	6 152	6 036	-116	0,5	14	55	116
Linha de apoio a fundo de maneo e tesouraria Capitalizar 2018 - COVID-19	269	215	182	182	0	-	0,4	-	-
Linha de apoio à Economia COVID-19	5 053	4 826	4 323	4 254	-69	0,5	12	37	69
Linha de apoio à Economia COVID-19 MPE	696	769	718	691	-27	-	2	11	27
Linha específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	110	143	136	130	-5	-	-	3	5
Linha de Crédito Investe RAM COVID-19	61	75	72	72	0	-	0,01	-	-
Linha APOIAR MADEIRA 2020	5	14	14	14	0	-	-	-	-
Linha Garantias Financeiras COVID-19	63	61	63	63	0	-	-	-	-
Linha Sector Social COVID-19	73	113	111	104	-7	-	-	1,9	7,4
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Agências de Viagem	-	27	29	29	0	-	-	-	-
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Grandes Eventos Culturais	-	2	2	2	-0	-	-	0,01	0,03
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Federações Desportivas	-	-	1	1	-0	-	-	0,001	0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Médias e Grandes Empresas Turismo	-	105	108	106	-1	-	-	0,2	1,5
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Exportadoras	-	210	208	203	-5	-	-	2	5
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Montagem de Eventos	-	10	10	10	-0,3	-	-	0,1	0,3
Linha Apoio Produção	-	-	177	176	-1	-	-	0,2	1
Linha Retomar	-	-	0,03	0,03	-	-	-	-	-
2. Garantias não COVID-19	2 497	2 252	2 746	5 119	2 373	23	12	22	43
3. Total de garantias: COVID-19 e não COVID-19	8 827	8 821	8 899	11 155	2 256	23	26	77	159

Fontes: Ministério das Finanças e Banco de Fomento (Fundo de Contragarantia Mútuo). Cálculos da UTAO. | Notas: P: Previsão. O espaço sombreado destaca a informação disponível mais recente.

383. Em 2022 a estimativa para a execução de garantias prestadas pelo FCGM aponta para valores significativamente mais elevados do que os registados no biénio anterior. Em 2020 e 2021, os montantes executados de garantias prestadas pelo FCGM foram 23 e 26 M€, respetivamente. A execução de garantias em 2020 relacionou-se, sobretudo, com as garantias não COVID-19, uma vez que neste ano a execução de garantias COVID-19 foi diminuta. Em 2021, a situação alterou-se, a execução de garantias associadas a medidas COVID-19 ascendeu a 14 M€, superando a execução de medidas não COVID-19 (12 M€). Relativamente a 2022, a estimativa aponta para que a execução de garantias ascenda a

77 M€, sobretudo devido ao contributo das garantias com as linhas de apoio COVID-19 (55 M€). Por seu lado, a execução de garantias não COVID-19, em 2022, deverá ascender a 22 M€. Refira-se que as garantias na terceira linha da Tabela 37 são garantias prestadas pelo Estado ao FCGM.

384. A previsão para 2023 aponta para que a execução de garantias do FCGM aumente para cerca de 159 M€, sobretudo devido ao contributo das garantias com as linhas de apoio COVID-19. De acordo com a previsão apresentada na Tabela 38, prevê-se que em 2023 a execução de garantias COVID-19 ascenda a 116 M€ [55 M€ em 2022 (valor estimado)]. No mesmo sentido, também é esperado um aumento da execução de garantias não especificamente relacionadas com medidas COVID-19, para cerca de 43 M€ em 2023 [22 M€ em 2022 (valor estimado)] — Tabela 38.

9.4 Garantias de crédito à exportação e ao investimento: 2021–2022

385. Além das garantias referidas anteriormente, o Estado concede ainda garantias a operações de seguro de crédito à exportação e ao investimento. Estas garantias encontram-se enquadradas pelos Decretos-Lei n.º 183/88, de 24 de maio, e n.º 295/2001, de 21 de novembro, sendo geridas por entidades seguradoras.

386. No final do 1.º semestre de 2022 as garantias autorizadas pelo Estado, relativas a seguros de crédito à exportação e ao investimento, mantinham um nível ligeiramente abaixo do registado no final de 2021. Em 2021 as garantias autorizadas pelo Estado, relativas a seguros de crédito à exportação e ao investimento, aumentaram significativamente, sobretudo em resultado das medidas de curto prazo para apoio ao mercado de exportação, em resposta à crise provocada pela pandemia de COVID-19. No final de 2021 as garantias autorizadas pelo Estado, no âmbito dos seguros de crédito à exportação e ao investimento, ascenderam a 1 633 M€, mais 635 M€ do que no ano anterior. Já em 2020 tinha-se registado um acréscimo significativo deste tipo de garantias (+620 M€). O aumento dos montantes associados a este tipo de garantias refletiu a implementação de medidas de apoio ao mercado de exportação, em grande parte como resposta à crise provocada pela pandemia de COVID-19. No final de junho de 2022 este stock de garantias registava uma pequena oscilação face ao final de 2021 (- 18 M€) — Tabela 39.

Tabela 39 – Garantias de seguro autorizadas pelo Estado (crédito à exportação e ao investimento), posição em final de período: 2021 e 2022 (30 de junho)

(em milhões de euros)

Tipo de instrumento	2021	2022 (30-Jun.)	Varição 2020-2021
Exportação segura 2021	365	384	19
Mercado doméstico	135	135	-
Facilidade de curto prazo (fora da OCDE)	170	159	-11
Seguro de créditos financeiros	757	740	-17
Seguro caução	164	155	-9
Outros seguros de crédito à exportação	42	42	-
Total	1 633	1 615	-18

Por memória — Garantias à exportação e ao investimento (2018-2020):

2018	309
2019	378
2020	998

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças): Relatórios CGE/2018-20, 2.º POE/2022 e POE/2023. | Nota: Nota: o espaço sombreado destaca a informação disponível mais recente.

9.5 Riscos e Contingências com origem nas Parcerias Público-Privadas

387. Nesta secção identificam-se os litígios e as pretensões compensatórias solicitadas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) que se encontravam pendentes de resolução à data de 20 de outubro de 2022. Estas responsabilidades resultam de eventos ocorridos ao longo da

vigência de uma parceria e podem gerar, nos termos contratualmente previstos, o direito do parceiro privado à Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização. Em certos casos, estes eventos evoluem para diferendos entre as partes dos quais podem resultar riscos orçamentais (responsabilidades contingentes), suscetíveis de gerar encargos futuros para o sector público.

388. Em 2021 e 2022 foram submetidos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de parceria que tiveram como fundamento a pandemia de COVID-19 e as suas diversas implicações. O pedido de REF mais relevante diz respeito ao sector aeroportuário, submetido pela ANA, S.A. em 2021, e por esta valorizado em 214 M€ no 1.º trimestre de 2022. Os parceiros privados haviam sinalizado o prejuízo no equilíbrio financeiro dos contratos, causado pela pandemia da doença COVID-19, ao ponto de a mesma poder ser por eles invocada como fundamento para pedidos de compensação ou reposição do equilíbrio financeiro dos seus contratos.⁷¹ No decorrer de 2021 e até 20 de outubro de 2022, foram submetidos pedidos de REF, por parte dos parceiros privados, tendo como fundamento os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19, nos seguintes sectores: ferroviário (Concessão Metro Sul do Tejo), aeroportuário (Concessão ANA), saúde (EG Hospital de Cascais e EG Hospital de Loures) e Oceânico de Lisboa. As subsecções seguintes identificam com maior detalhe as contingências com origem em PPP de cada um destes sectores.

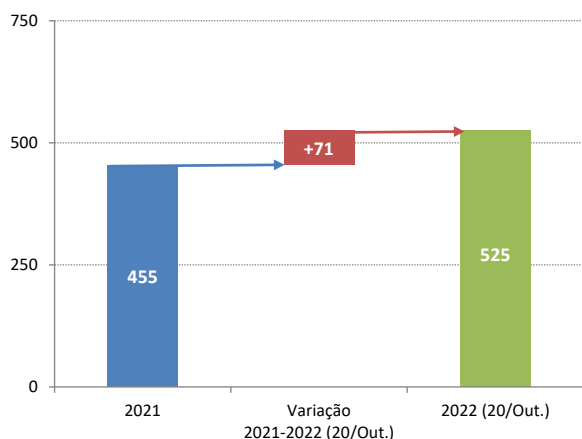
9.5.1 Sector rodoviário

389. A 20 de outubro de 2022, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados do sector rodoviário registava um acréscimo face ao verificado no final de 2021. Na sua grande maioria, os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias, sendo de referir o pedido efetuado recentemente por uma concessionária. De acordo com a informação mais recente disponibilizada pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e pelo Ministério das Finanças no relatório que acompanha a POE/2023, o stock de responsabilidades contingentes (ações arbitrais, REF e outros riscos identificáveis) associadas a PPP rodoviárias — Concessões e Subconcessões —, ascendeu a 525 M€ em 20 de outubro de 2022, registando-se um aumento de 71 M€ face ao registado no final de 2021 (455 M€) — Gráfico 60, Tabela 40 e Tabela 41. Este tipo de responsabilidade contingente encontra-se concentrado no subconjunto das subconcessões rodoviárias (cerca de 431 M€), relativamente ao qual se registou uma redução de 9 M€, face ao final de 2021. Contudo, no tocante às concessões rodoviárias, o valor quantificado de contingências aumentou 80 M€ no decurso dos primeiros dez meses de 2022, sobretudo devido ao recente pedido de REF efetuado pelo parceiro privado da Concessão Oeste (Auto-Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.), no valor de 73,2 M€.

⁷¹ Tendo em conta os impactos económicos provocados pela pandemia de COVID-19, o Governo criou, ainda em 2020, um regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro em contratos de execução duradoura, universo em que se incluem as PPP. A Caixa 2, apresentada no final desta secção, identifica este regime jurídico e as suas principais implicações.

Gráfico 60 – Evolução das contingências com PPP rodoviárias, 2021–2022 (20/Out.)

(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023), UTAP, Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

390. No que respeita às subconcessões rodoviárias, a redução verificada nos primeiros dez meses de 2022 resultou do pagamento provisório efetuado pela Infraestruturas de Portugal, S.A. à subconcessionária da Algarve Litoral (Rotas do Algarve Litoral, S.A.), no valor de 9,3 M€. Relativamente à Subconcessão Algarve Litoral, no âmbito do processo cautelar associado, a Infraestruturas de Portugal, S.A. foi condenada a efetuar pagamentos, a título provisório, à respetiva subconcessionária de cerca de 30 M€ e um valor mensal de 1,2 M€, até à decisão da causa principal. Neste âmbito, em 2021 foram pagos, a título provisório, cerca de 48,9 M€ à subconcessionária e 9,3 M€ entre janeiro e junho de 2022. Refira-se que a ação arbitral principal, que se encontra pendente, foi interposta pela Rotas do Algarve Litoral, S.A. em 2019, teve um valor peticionado inicial estimado em 445 M€, e está relacionada com a rescisão do contrato de subconcessão da Algarve Litoral, por motivo alegadamente imputável à Infraestruturas de Portugal, S.A., na sequência da recusa de visto do Tribunal de Contas (TdC) ao aditamento ao contrato em agosto de 2018.

Tabela 40 – Contingências em PPP rodoviárias, posição em final de período: 2015–2022 (20/out.)

(em milhões de euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (situação em 20/10/2022)	Variação 2021 - 2022 (20/10/2022)
Valor peticionado em PPP do setor rodoviário	2070	2067	701	565	878	639	455	525	71
Concessões Rodoviárias	1630	1630	324	325	5	6	15	95	80
Subconcessões Rodoviárias	436	436	376	240	873	633	440	431	-9
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	3,5	0,9	-	-	-	-	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO. | Nota: o espaço sombreado destaca a informação disponível mais recente.

391. Em sentido oposto, as contingências associadas a concessões rodoviárias registaram um incremento de 80 M€, sobretudo devido a um novo pedido de REF, intentado pela concessionária Auto-Estradas do Atlântico — Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A. (Concessão Oeste), no valor de 73,2 M€, e que se encontra em análise pelo parceiro público. Este pedido apresentou como fundamento alegados impactos negativos motivados pela introdução de portagens na Concessão Costa de Prata e na Concessão Beira Litoral/Beira Alta. Refira-se ainda que foi iniciada uma ação arbitral pela subconcessionária Scutvias, S.A. (Concessão Beira Interior), através da qual a concessionária solicita ao Estado o pagamento de 7 M€, com referência ao ano 2021, bem como o pagamento de valores anuais, não quantificados, relativamente ao período compreendido entre 2022 e o termo do contrato de concessão (2032).

392. As contingências no sector rodoviário estão listadas exhaustivamente na Tabela 41. A tabela anterior resumiu a situação em final de período das concessões e subconcessões. A situação individual dos contratos de PPP com contingências reconhecidas pela UTAP é apresentada na Tabela 41.

Tabela 41 – Contingências em PPP rodoviárias, posição em final de período: 2021–2022 (20/out.)
(em milhões de euros)

Setor / PPP	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2021	20 de Out. 2022	
1. Concessões Rodoviárias				14,7	94,9	
Concessão Douro Litoral (AEDL, S.A.)	2013	Ação arbitral; Reposição do equilíbrio financeiro	Eventos ligados à fase de construção.	4,3	4,3	Pedido inicial de 23,5 M€; O Tribunal Arbitral foi constituído no final de Março de 2014; A ata de instalação foi assinada no final de Agosto de 2014; Foi concluída a prova pericial de engenharia em novembro de 2015; Foi proferido Acórdão em fevereiro de 2017 reconhecendo que a AEDL incorreu em custos de cerca de 4,2 M€ por facto imputável ao Estado e o direito à REF. Em março de 2017 foi proferido Acórdão que fixou o valor da REF em 4,3 M€. O Estado pediu a anulação parcial do acórdão.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE, S.A.)	2017	Ação arbitral; Reposição do equilíbrio financeiro	Cobrança de taxas SIEV.	-	-	Pedido inicial de 0,64 M€. Foi proferido Acórdão em outubro de 2018 condenando o Estado ao pagamento à LUSOPONTE de 0,692 M€. O Estado pediu a anulação parcial do Acórdão arbitral; contudo, dada a força vinculativa da decisão arbitral, o Estado efetuou o pagamento provisório à concessionária, no valor em que foi condenado.
Concessão Beira Interior (SCUTVIAS, S.A.)	2019	Ação arbitral; Reposição do equilíbrio financeiro	Impacto decorrente da aplicação do Decreto-Lei n.º 71/2018, de 5 de setembro, e da Portaria n.º 328-A/2018, de 19 de dezembro.	-	7,0	Foi constituída a comissão de negociação por despacho de 29 de setembro de 2020. Em 31 de dezembro de 2021 este pedido não se encontrava quantificado. O valor indicado relativo a 20 de outubro de 2022 corresponde apenas ao valor quantificado que a Concessionária imputa à aplicação da Portaria n.º 138-D/2021 durante o ano de 2021. A Concessionária não quantificou a sua pretensão compensatória em relação ao período entre 2022 e o fim do Contrato de Concessão (2032).
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE, S.A.)	2020	Ação Arbitral	Recusa de operação de refinanciamento.	10,4	10,4	Processo arbitral em curso.
Concessão Oeste (AEA, S.A.)	2022	Reposição do equilíbrio financeiro	Impactos associados à introdução de portagens na Concessão Costa de Prata e na Concessão da Beira Litoral/Beira Alta.	-	73,2	Em análise pelo parceiro público.
2. Subconcessões Rodoviárias				439,9	430,6	
Subconcessão Litoral Oeste (AELO, S.A.)	2019	Procedimento negocial nos termos da Lei n.º 111/2012, de 23 de maio; Reposição do equilíbrio financeiro	Alteração unilateral do contrato de subconcessão.	0,8	0,8	Aguarda-se o despacho que determine a constituição da comissão de negociação.
Subconcessão Algarve Litoral (RAL, S.A.)	2019	Ação Arbitral	Rescisão do contrato de subconcessão por motivo imputável à subconcedente.	396	387	Encontra-se em curso a ação arbitral relativamente ao processo principal. No âmbito do processo cautelar associado, o Tribunal Arbitral condenou a IP,S.A. a pagar à subconcessionária, a título provisório, um montante de cerca de 30 M€, acrescido de um valor mensal de cerca de 1 M€ até à decisão da causa principal. A IP, S.A. pediu a anulação parcial da decisão cautelar. Nota: O valor peticionado ascendeu a 445 M€. Contudo, em 2021, o parceiro público procedeu ao pagamento (provisório) de 48,9 M€ e 9,3 M€ até junho/2022, no âmbito da execução da referida decisão arbitral cautelar. Desta forma o valor da responsabilidade contingente diminuiu para 386,8 M€.
Subconcessão Algarve Litoral (RAL, S.A.)	2019	Ação administrativa	Recusa de visto.	43	43	Ação judicial em curso.
3. Total relativo a PPP do setor rodoviário: (3) = (1)+(2)				455	525	

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

9.5.2 Sector ferroviário

393. O valor das contingências registadas nas parcerias do sector ferroviário ascendia a 195 M€ em 20 de outubro de 2022, um valor idêntico ao registado no final de 2021. Contudo, é de salientar a ocorrência de novos pedidos, ainda não quantificados, relacionados com o impacto da pandemia de COVID-19 (pedidos efetuados ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, no âmbito da pandemia de COVID-19) e com o aumento dos custos da energia elétrica em 2022.

394. No final de outubro de 2022 mantinha-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A. de cujo desenlace poderão resultar encargos para o Estado. O pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do TdC, ascende a 192 M€. A origem deste diferendo remonta a 2013, altura em que foi apresentado um pedido de indemnização pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas aos contratos com a Infraestruturas de Portugal, S.A. relacionados com concessão de projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e concessão de projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. Em fevereiro de 2014, foi constituído o tribunal arbitral para avaliação do pedido de indemnização apresentado pela queixosa. O montante

peticionado ascendia a 169 M€. Em julho de 2016, foi emitido acórdão arbitral pelo tribunal, pelo qual o Estado foi condenado a pagar cerca de 150 M€, acrescidos de juros, à concessionária a título de indemnização. Após esta decisão, o Estado português intentou uma ação de anulação de sentença junto do Tribunal Central Administrativo do Sul e recorreu para o Tribunal Constitucional. Este decidiu não admitir o recurso por considerar não estarem reunidos os pressupostos processuais para o efeito. Na sequência desta condenação, a ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., iniciou em 2018 uma ação executiva, peticionando ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa o pagamento de cerca de 192 M€, tendo o Estado português apresentado oposição à mesma (Tabela 42).

395. Relativamente à Concessão Metro do Porto, registam-se dois pedidos de REF efetuados pelo parceiro privado (ViaPorto — Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal L.da), com um valor peticionado global de 2,9 M€. Estes pedidos encontram-se em fase de apreciação pela tutela do sector.

396. A MTS — Metro Transportes do Sul, S.A. (Concessão Metro Sul do Tejo) regista dois pedidos de REF: um relacionado com o alegado impacto na receita da pandemia de COVID-19 e um novo pedido, apresentado em 2022, relacionado com o aumento dos custos da energia elétrica. No segundo semestre de 2021, a MTS — Metro, Transportes do Sul, S.A. (Concessão Metro Sul do Tejo) apresentou um pedido de prorrogação do prazo da concessão ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, no âmbito da pandemia de COVID-19, com fundamento na alegada perda significativa de receitas por parte da concessionária, motivadas pela pandemia de COVID-19 (§388 e Caixa 2). Já no decurso de 2022, esta concessionária submeteu novo pedido de REF, não quantificado, alegando o aumento imprevisto e excecional do custo da energia elétrica em 2022; este pedido encontra-se em análise pelo parceiro público.

Tabela 42 – Contingências em PPP ferroviárias, posição em final de período: 2021–2022 (20/out.)
(em milhões de euros)

Setor ferroviário	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2021	20 de Out. 2022	
Contrato (parceiro privado)				195	195	
ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A.	2018	Ação executiva	Acórdão arbitral condenatório proferido em 2016. Recusa do Estado ao pagamento voluntário do valor a que foi condenado.	192	192	A ação executiva em apreço encontra-se pendente. A causa da ação executiva reside na decisão arbitral proferida em 2016 que condenou o Estado Português no pagamento à ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A.) de uma indemnização no valor de aproximadamente 150 M€, acrescidos de juros, em virtude da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas ao contrato de concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e do projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. O Estado pediu a anulação do acórdão arbitral, estando este processo judicial ainda em curso.
Metro Sul do Tejo (MTS — Metro Transportes do Sul, S.A.)	2021	Reposição do equilíbrio financeiro	Perda da receita motivado pela pandemia de COVID-19.	-	-	O pedido consiste na prorrogação do prazo (sem quantificação), nos termos do Decreto-Lei n.º 19-A/2020, de 30 de abril.
Metro Sul do Tejo (MTS — Metro Transportes do Sul, S.A.)	2022	Reposição do equilíbrio financeiro	Aumento imprevisto e excecional do custo da energia elétrica em 2022.	n.a.	-	Em análise pelo parceiro público (sem quantificação).
Metro do Porto (ViaPorto — Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal Lda.)	2019	Reposição do equilíbrio financeiro	Aumento dos custos em matéria de segurança.	2,0	2,0	Em análise pela tutela do setor.
Metro do Porto (ViaPorto — Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal Lda.)	2019	Reposição do equilíbrio financeiro	Aumento dos custos em matéria de limpeza.	0,9	0,9	Em análise pela tutela do setor.
Transporte Ferroviário Eixo-Norte/Sul (Fertagus — Travessia do Tejo Transportes, S.A.)	2022	Reposição do equilíbrio financeiro	Aplicação, pelo parceiro público, do preceituado no DL 19-A/2020, de 30 de abril, relativamente aos acertos previstos contratualmente, de que resultam reduções aos montantes contratualmente devidos à concessionária.	n.a.	-	Em análise pelo parceiro público (sem quantificação).

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

397. Relativamente à concessão Transporte Ferroviário Eixo-Norte/Sul, importa referir que o parceiro privado (FERTAGUS — Travessia do Tejo Transportes, S.A.) interpôs um pedido de REF em 2022, que está em

análise pelo parceiro público e não se encontra quantificado. Como fundamento desta ação, o parceiro privado alega que a aplicação, pelo concedente, do disposto no [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril (cf. Caixa 2), ao apuramento de acertos previstos contratualmente resulta numa redução dos montantes devidos à concessionária, o que configura, no entender desta, num evento gerador de direito de REF. O atual modelo de remuneração desta concessionária baseia-se exclusivamente nas receitas comerciais da exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul, encontrando-se previstos acertos entre as partes (Concedente e Concessionário) nos seguintes termos:

- No caso em que os proveitos tarifários do serviço ferroviário sejam superiores aos valores previstos no Modelo Financeiro (corrigidos pela inflação do respetivo ano), o Concessionário entrega essa diferença ao Concedente;
- No caso em que os proveitos tarifários do serviço ferroviário sejam inferiores aos valores previstos no Modelo Financeiro (corrigidos pela inflação do respetivo ano), o Concedente entrega essa diferença ao Concessionário.

Não se encontram previstos quaisquer outros encargos para o sector público, numa base recorrente, podendo, no entanto, ocorrer eventuais pedidos de REF que tenham enquadramento contratual e legal.

9.5.3 Sector aeroportuário

398. Mantém-se o risco de perda de receita futura para o Estado caso o pedido de REF submetido pela ANA, S.A. venha a ter provimento. No 1.º trimestre de 2022 a concessionária entregou uma densificação do pedido de REF, tendo-o quantificado em 214 M€. No âmbito do contrato de concessão do serviço público aeroportuário, a subconcessionária ANA, S.A. submeteu um pedido de REF no terceiro trimestre de 2021. Justificou-o com a redução de receitas da concessão, causada pelas medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado Português durante a pandemia de COVID-19. Tendo em conta o modelo de remuneração estabelecido para este contrato, é de esperar uma variação imprevista na projeção de receita do Concedente. Este risco decorre do modelo de remuneração do parceiro privado estipulado no contrato. Este modelo não estabelece quaisquer encargos financeiros recorrentes para o sector público. A remuneração do parceiro privado baseia-se, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de serviços e atividades aeroportuárias, atividades comerciais ou outras receitas relativas à atividade de gestão das referidas concessões. A partir do 11.º ano de concessão, ou seja, 2023, a concessionária privada encontra-se obrigada a partilhar com o concedente (Estado Português) uma percentagem, contratualmente definida, da respetiva remuneração. Não existem, pois, encargos recorrentes para o sector público estipulados no contrato, estando o risco de procura totalmente assumido pelo parceiro privado. No 1.º trimestre de 2022 a concessionária entregou uma densificação do pedido de REF que havia formulado em 2021, quantificando-o em 214 M€. Caso este se venha a efetivar, no todo ou em parte, é de esperar um impacto desfavorável na projeção de receita a partilhar com o Concedente (Estado Português). Desta forma, este pedido de REF representa um risco descendente para o saldo das contas públicas de anos vindouros caso venha a ocorrer uma perda de receita futura — Tabela 43.

Tabela 43 – Contingências em PPP aeroportuárias, posição em final de período: 2021–2022 (20/out.)
(em milhões de euros)

Setor aeroportuário	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2021	20 de Out. 2022	
Contrato (parceiro privado)				-	214	
Concessão ANA (ANA — Aeroportos de Portugal, S.A.) ¹	2021	Procedimento extrajudicial; Reposição do equilíbrio financeiro.	Redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia da doença Covid-19.	-	214	A Concessionária manifestou intenção de submeter o litígio a tribunal arbitral, alegando que o Estado não respondeu ao respetivo pedido de negociação.

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO. | Notas: 1 – Inclui dois contratos de concessão: i) Contrato de concessão de serviço público aeroportuário nos aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores; ii) Contrato de concessão de serviço público aeroportuário nos aeroportos situados na Região Autónoma da Madeira.

9.5.4 Sector da saúde

399. Em 20 de outubro de 2022, o valor das contingências associadas a contratos de PPP do sector da saúde ascendia a 93 M€, um valor acima do registado no final de 2021 (59 M€). Os valores mais relevantes resultam de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro devido a alegado impacto da pandemia de COVID-19. A informação disponível encontra-se compilada na Tabela 44, na qual se elenca o detalhe individualizado de cada um destes pedidos, destacando-se o seguinte:

- **A Entidade Gestora do Hospital de Cascais regista um total de contingências quantificadas que ascende a 32,9 M€.** Esta entidade submeteu duas ações em 2022, com um valor peticionado global de 20,3 M€, sendo que o mais expressivo, no valor de 20,1 M€, encontra-se relacionado com o impacto da pandemia de COVID-19. Relativamente ao pedido de REF efetuado em 2021, que teve por fundamento os encargos com a reorganização dos cuidados de saúde devido à situação pandémica, ainda não se encontra quantificado e o processo de mediação foi concluído sem que fosse alcançado acordo entre as partes;
- **A Entidade Gestora do Hospital de Loures regista um total de contingências quantificado em 31,5 M€; encontra-se por quantificar um pedido de REF efetuado em 2021.** O pedido mais significativo foi efetuado em 2021, ascende a 26,4 M€ e diz respeito à REF por alegados impactos causados pela doença COVID-19; este pedido encontra-se em análise pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo. Salienta-se que se encontra por quantificar e em análise pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo o pedido de REF efetuado em 2021 relativo à compensação pela cedência gratuita de medicamentos antipsicóticos simples em ambulatório hospitalar. Por fim, refira-se que terminou a ação arbitral relativa ao pedido efetuado em 2020, cujo valor ascendia a 3,1 M€, com decisão transitada em julgado. Nesta ação, o Tribunal Arbitral julgou improcedentes os pedidos formulados pela EG Estabelecimento, com uma única exceção (o pedido de reconhecimento de que a não apresentação pela EG Estabelecimento de relatórios justificativos de desvios, quanto aos parâmetros de desempenho com base anual, não constitui incumprimento);
- **A Entidade Gestora do Hospital de Vila Franca de Xira regista um total de contingências que ascende a 28,5 M€.** Em 2022, este parceiro privado introduziu um pedido de REF, valorizado em 19,6 M€, alegando impactos causados pela pandemia de COVID-19, cuja situação se encontra em análise pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo. É de referir que no decurso de 2022 foi alcançado um acordo de mediação, relativamente ao diferendo relacionado com a aplicação de pontos de penalização no âmbito do Parâmetro de Desempenho de Serviço e dos Parâmetros de Desempenho de Resultados, pondo fim ao processo que se encontrava quantificado em 3 M€;
- **Entidade Gestora do Hospital de Braga: o Tribunal Arbitral julgou procedentes os pedidos formulados pela EG Estabelecimento em 2020.** A ação arbitral relativa ao pedido de REF efetuado em 2020, referente ao pagamento dos medicamentos para tratamento da Hepatite C e de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar, prescritos a utentes beneficiários de subsistemas públicos, foi concluído, tendo o Tribunal Arbitral julgado procedentes os pedidos formulados pela EG Estabelecimento. Neste sentido, a ARS Norte procedeu ao pagamento (provisório) de 1,65 M€⁷², no âmbito da execução da referida decisão arbitral, mas encetou uma ação de anulação e o recurso de revista da referida decisão arbitral.

⁷² A contingência estava avaliada em 1,6 M€, mas o pagamento incluiu também cerca de 0,05 M€ a título de juros de mora.

Tabela 44 – Contingências em PPP da Saúde, posição em final de período: 2021–2022 (20/out.)
(em milhões de euros)

Setor da saúde	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2021	20 de Out. 2022	
Contrato (parceiro privado)				59	93	
Hospital de Braga	2020	Ação arbitral. Reposição do equilíbrio financeiro.	Pagamento dos medicamentos para tratamento Hepatite C a partir de 2018 e de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar, prescritos a utentes beneficiários de subsistemas públicos.	1,6	-	O Tribunal Arbitral julgou procedentes os pedidos formulados pela EG Estabelecimento. Estão em curso a ação de anulação e o recurso de revista da referida decisão arbitral, propostos pela ARS do Norte.
Hospital de Cascais	2020	Ação arbitral. Reposição do equilíbrio financeiro.	Encargos incorridos com a dispensa de medicamentos antivirais suportados pela EG Estabelecimento (2018 a 2021 e após 31/Dez./2021 até ao termo do contrato de concessão) e com a dispensa de medicamentos a doentes inscritos no Portal Hepatite C em 2017.	-	1,3	Ação arbitral em curso.
	2020	Ação arbitral. Responsabilidade financeira.	Formação de médicos internos.	9,3	9,3	O Tribunal Arbitral julgou improcedentes os pedidos formulados pela EG Estabelecimento. Está em curso a ação de anulação da referida decisão arbitral, proposta pela EG Estabelecimento.
	2021	Procedimento extrajudicial. Reposição do equilíbrio financeiro.	Encargos com reorganização da resposta dos cuidados de saúde na atual situação pandémica (COVID-19).	-	-	Conclusão da mediação sem acordo. Até à data ainda não foi apresentado pedido de constituição de tribunal arbitral.
	2022	Ação arbitral. Reposição do equilíbrio financeiro.	Responsabilidade financeira quanto à dispensa de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar a utentes beneficiários de subsistemas de saúde públicos.	2,0	2,0	Ação arbitral em curso.
	2022	Ação arbitral. Reposição do equilíbrio financeiro.	Impactos causados pela pandemia da doença Covid-19.	n.a.	20,1	Ação arbitral em curso.
	2022	Ação arbitral. Aplicação de multa contratual.	Aplicação pela ARSLVT de uma multa contratual, de cerca de 253 mil euros, à EG Estabelecimento pelo incumprimento das obrigações de serviço público.	n.a.	0,3	Ação arbitral em curso.
Hospital de Loures	2019	Ação arbitral. Responsabilidade financeira.	Encargos decorrentes das prestações de saúde em matéria de VIH/SIDA.	4,0	4,0	O Tribunal Arbitral condenou o Estado a pagar à EG Estabelecimento o montante de cerca de 18 M€ (como remuneração do tratamento de doentes com VIH Sida nos anos de 2012 a 2019 inclusive) e um valor a liquidar em execução (relativamente aos anos posteriores a 2019). O Estado interpsu recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo e intentou uma ação de anulação da decisão arbitral junto do Tribunal Central Administrativo Sul.
	2020	Ação arbitral. Interpretação e execução do contrato.	Divergência quanto à elegibilidade de atos de produção e à determinação dos procedimentos contratualmente aplicáveis para efeitos de monitorização e avaliação do cumprimento de parâmetros de desempenho de serviço.	3,1	-	A decisão está transitada em julgado. O Tribunal Arbitral julgou improcedentes os pedidos formulados pela EG Estabelecimento, com uma única exceção.
	2021	Procedimento extrajudicial. Reposição do equilíbrio financeiro	Encargos com medicamentos dispensados para tratamento da Hepatite C (desde 2018).	1,1	1,1	Conclusão da mediação sem acordo. Até à data ainda não foi apresentado pedido de constituição de tribunal arbitral.
	2021	Procedimento extrajudicial. Reposição do equilíbrio financeiro.	Impactos causados pela pandemia da doença COVID-19.	26,4	26,4	Pedido em análise pela ARSLVT.
	2021	Procedimento extrajudicial. Reposição do equilíbrio financeiro.	Cedência gratuita em ambulatório hospitalar de medicamentos antipsicóticos simples, determinada pelo Despacho n.º 5609/2021 do gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde.	n.a.	-	Pedido em análise pela ARSLVT.
Hospital de Vila Franca de Xira	2020	Ação arbitral. Responsabilidade financeira.	Pagamento dos medicamentos para tratamento Hepatite C a partir de 2018 (após a interrupção do mecanismo de financiamento centralizado) e de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar, prescritos fora do Hospital de Vila Franca de Xira a utentes beneficiários de subsistemas públicos.	1,7	1,7	O Tribunal Arbitral proferiu a decisão final no sentido de: 1) Absolver o Estado dos pedidos formulados pela EG Estabelecimento relativamente ao pagamento dos medicamentos para tratamento Hepatite C; 2) Condenar o Estado ao pagamento à EG Estabelecimento de cerca de 217 m€ relativamente aos medicamentos dispensados pela EG Estabelecimento a beneficiários de subsistemas públicos. Discordando da decisão condenatória, a ARSLVT interpsu recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo.
	2020	Procedimento extrajudicial. Interpretação e execução do contrato.	Divergência quanto à determinação dos procedimentos contratualmente aplicáveis para efeitos de monitorização e avaliação do cumprimento dos parâmetros de desempenho de Serviço n.º 26 e 27.	5,6	5,6	As partes não alcançaram consenso no decurso das sessões de mediação, pelo que foi emitida pela Entidade Reguladora da Saúde a "Declaração de Não Acordo". Até à data não foi apresentado pedido de constituição de Tribunal de Arbitral.
	2020	Procedimento extrajudicial. Interpretação e execução do contrato.	Diferendo relacionado com a aplicação de pontos de penalização no âmbito dos Parâmetros de Desempenho de Serviço n.º 18 e 19 (2015 a 2017) e do Parâmetro de Desempenho Resultado n.º B26 (2015 e 2016).	1,6	1,6	As partes não alcançaram consenso no decurso das sessões de mediação, pelo que foi emitida pela Entidade Reguladora da Saúde a "Declaração de Não Acordo". Até à data não foi apresentado pedido de constituição de Tribunal de Arbitral.
	2021	Procedimento extrajudicial. Interpretação e execução do contrato.	Diferendo relacionado com a aplicação de pontos de penalização no âmbito do Parâmetro de Desempenho de Serviço n.º 8 e dos Parâmetros de Desempenho Resultado n.º B19, B37, B38 e B39.	3,0	-	As partes chegaram ao acordo no âmbito do procedimento de mediação.
	2022	Procedimento extrajudicial. Reposição do equilíbrio financeiro.	Impactos causados pela pandemia da doença Covid-19.	n.a.	19,6	Pedido em análise pela ARSLVT.

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

9.5.5 Oceanário

400. Mantém-se a contingência com a parceria Oceanário de Lisboa, apresentada em 2021, em razão do impacto da pandemia de COVID-19 e das medidas restritivas então implementadas; não foi objeto de quantificação. Esta ação consiste num pedido do parceiro privado para a prorrogação do contrato de concessão por um período não inferior a 19,5 anos. Teve como fundamento os impactos resultantes

da pandemia e das respetivas medidas restritivas implementadas nessa altura. Encontra-se em discussão entre as partes (Concedente e Concessionária), não tendo sido ainda quantificado o seu valor — Tabela 45.

Tabela 45 – Contingências a PPP Oceanário, posição em final de período: 2021 – 2022 (20/out.)
(em milhões de euros)

Oceanário	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2021	20 de Out. 2022	
Contrato (parceiro privado)				-	-	
Oceanário de Lisboa (Oceanário de Lisboa, S.A.)	2021	Procedimento extrajudicial; Alteração superveniente das circunstâncias.	Impactos resultantes da pandemia da doença COVID-19 e das medidas de restrição.	-	-	O pedido consiste na prorrogação do contrato por um período não inferior a 19,5 anos. Em discussão entre as partes.

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

Caixa 2 – Regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura

O contexto decorrente da ocorrência e desenvolvimento da pandemia de COVID-19 foi sinalizado pelos parceiros privados como eventual fundamento para direito a compensações ou à reposição do equilíbrio financeiro. Assim, é expectável que ainda possam vir a ser submetidos pedidos neste sentido, independentemente do mérito ou das circunstâncias contratuais do caso concreto. Neste âmbito, importa realçar a aprovação, pelo Governo, do [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de re-equilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, no âmbito da pandemia de COVID-19. Este regime criou medidas extraordinárias e temporárias que visam limitar os efeitos negativos para o Estado, decorrentes do acionamento em simultâneo de eventuais direitos compensatórios pelos parceiros privados, sem qualquer restrição. No entender do Governo, as opções exercidas no referido decreto-lei, "revelam-se necessárias, adequadas e proporcionais aos fins que se visam alcançar e ao estado de exceção", tendo determinado:

a) "(...) a suspensão, durante a vigência do estado de emergência, das cláusulas contratuais e disposições normativas que prevejam o direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização em qualquer contrato de execução duradoura, incluindo parcerias público-privadas, em que o Estado ou outra entidade pública sejam parte, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o referido período";

b) "Fora do estado de emergência, (...) eventuais direitos à reposição do equilíbrio financeiro, fundados na ocorrência da pandemia de COVID-19, apenas podem ser concretizados através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, não dando lugar, independentemente de estipulação legal ou contratual, a revisão de preços ou assunção, por parte do contraente público, de um dever de prestar à contraparte."

c) "Um regime adicional específico para os contratos de parceria público-privada no sector rodoviário, determinando-se que certas obrigações do parceiro privado devam ser objeto de redução ou suspensão por parte do parceiro público durante o período do estado de emergência, tendo em conta, em particular, os níveis de tráfego atuais e sem prejuízo da salvaguarda da segurança rodoviária. Nos casos em que a remuneração dos parceiros privados advenha de pagamentos do concedente ou subconcedente deve ainda ser determinada, de forma unilateral, a redução dos pagamentos devidos, na medida da redução ou suspensão" das obrigações das concessionárias ou subconcessionárias.

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).

Anexo 2: Classificação dos impostos portugueses em Contas Nacionais a 31/10/2022

D2	IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E A IMPORTAÇÃO
D21	Impostos sobre os produtos
D211	Impostos do tipo valor acrescentado (IVA)
D211	Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)
D212	Impostos e direitos sobre a importação, excepto o IVA
D2121	Direitos de importação
D2121	Direitos aduaneiros
D2121	Sobretaxa de importação nacional
D2122	Impostos sobre a importação, excepto o IVA e direitos sobre a importação
D2122A	Impostos sobre produtos agrícolas importados
D2122A	Direitos agrícolas de importação
D2122A	Quotização sobre o açúcar e isoglucose
D2122B	Montantes compensatórios monetários sobre a importação
D2122C	Impostos especiais sobre o consumo (importação)
D2122C	Imposto sobre o tabaco (importação)
D2122C	Imposto sobre o álcool (importação)
D2122C	Imposto sobre as bebidas alcoólicas (importação)
D2122C	Imposto sobre a cerveja (importação)
D2122C	Contribuição sobre os sacos de plástico leves (importação)
D2122C	Imposto sobre as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (importação)
D2122C	Taxa sobre embalagens não reutilizáveis - ECOL-EMB (importação)
D2122D	Impostos gerais sobre as vendas de produtos importados
D2122E	Impostos sobre serviços específicos fornecidos por não-residentes
D2122F	Lucros dos monopólios da importação
D214	Impostos sobre os produtos, excepto o IVA e os impostos sobre a importação
D214A	Impostos especiais sobre o consumo (produção nacional)
D214A	Imposto sobre o tabaco (produção nacional)
D214A	Imposto sobre o álcool (produção nacional)
D214A	Imposto sobre as bebidas alcoólicas (produção nacional)
D214A	Imposto sobre a cerveja (produção nacional)
D214A	Contribuição sobre os sacos de plástico leves (produção nacional)
D214A	Imposto sobre as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (produção nacional)
D214A	Taxa sobre embalagens não reutilizáveis - ECOL-EMB (importação)
D214A	Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos
D214B	Imposto do selo
D214B	Estampilhas fiscais
D214B	Imposto do selo sobre operações bancárias
D214B	Imposto do selo sobre prémios de seguro
D214B	Imposto do selo sobre serviços recreativos
D214B	Imposto do selo sobre arrendamento de prédios
D214B	Imposto do selo sobre operações de endividamento
D214B	Imposto do selo sobre escrituras e hipotecas
D214B	Imposto do selo sobre operações de compra e venda
D214B	Imposto do selo sobre reuniões de capitais
D214B	Imposto do selo - diversos
D214C	Imposto sobre operações financeiras e de capital
D214C	Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT)
D214D	Impostos sobre o registo de automóveis
D214D	Imposto sobre veículos (ISV)
D214E	Impostos sobre diversões
D214E	Imposto de consumo em locais de diversão
D214F	Impostos sobre lotarias, jogos e apostas
D214F	Imposto especial de jogo
D214G	Impostos sobre prémios de seguros
D214G	Contribuição sobre prémios de seguros de vida e de não vida destinada ao sistema nacional de proteção civil e emergência médica
D214G	Contribuição sobre os prémios comerciais de contratos de seguro automóvel destinada à Prevenção Rodoviária
D214G	Contribuição sobre os prémios comerciais da cobertura obrigatória do seguro de responsabilidade civil automóvel destinada ao Fundo de Garantia Automóvel
D214G	Contribuição sobre os prémios de acidentes de trabalho destinada ao Fundo de Acidentes de Trabalho
D214H	Outros impostos sobre serviços específicos
D214H	Taxa de exploração sobre as instalações elétricas
D214H	Taxa de segurança sobre os passageiros do transporte aéreo
D214H	Taxa de exibição sobre a publicidade comercial
D214H	Taxas de fiscalização do jogo
D214I	Impostos gerais sobre as vendas
D214I	Taxas sobre a venda de bordados e tapeçaria artesanal da Madeira
D214I	Compensação devida pela reprodução ou gravação de obras
D214J	Lucros dos monopólios fiscais
D214J	Lucros do Departamento de Jogos da SCML

D2 IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E A IMPORTAÇÃO	
D214K	Imposto sobre as exportações e montantes compensatórios monetários sobre as exportações
D214L	Outros impostos sobre os produtos não especificados
D214L	Taxa sobre o valor de adjudicações de obras públicas
D214L	Taxa de promoção e certificação de produtos vínicos
D214L	Taxa de certificação sobre o Vinho do Porto
D214L	Taxa sobre a comercialização de produtos, aparelhos e equipamentos médicos
D214L	Taxa sobre lâmpadas de baixa eficiência energética
D214L	Imposição suplementar sobre os excedentes leiteiros
D214L	Taxas cobradas pelo IROMA
D29	Outros impostos sobre a produção
D29A	Impostos sobre a propriedade ou utilização de terrenos, edifícios ou outras estruturas
D29A	Imposto municipal sobre imóveis (IMI)
D29A	Taxa de regulação das infraestruturas rodoviárias
D29A	Taxa de regulação das infraestruturas ferroviárias
D29A	Taxa de regulação das infraestruturas portuárias
D29A	Taxa de segurança alimentar mais
D29A	Taxa de registo dos certificados energéticos de edifícios
D29A	Taxa municipal de proteção civil
D29B	Impostos sobre a utilização de ativos fixos para fins de produção
D29B	Imposto municipal sobre veículos
D29B	Imposto rodoviário - circulação
D29B	Imposto rodoviário - camionagem
D29B	Imposto único de circulação
D29B	Taxa do sistema de gestão dos consumos intensivos de energia
D29B	Contribuição extraordinária sobre o setor energético
D29C	Impostos sobre a massa salarial ou sobre a mão-de-obra
D29C	Taxa municipal de transportes
D29D	Impostos sobre transações internacionais
D29E	Impostos pagos pelas empresas pela obtenção de licenças comerciais ou profissionais
D29E	Taxas sobre espectáculos e divertimentos públicos
D29E	Taxas de legalização e de concessão do direito de plantação de vinha
D29E	Taxa de licenciamento anual para o exercício da pesca e utilização das artes
D29E	Serviços gerais e licenças concedidas às empresas
D29E	Taxa de utilização de frequências
D29E	Taxa anual sobre a atividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações electrónicas
D29E	Taxa sobre a atividade de prestador de serviços postais explorados em concorrência
D29E	Taxa sobre instaladores e outras entidades relacionadas com Infra-estruturas de Telecomunicações em Edifícios (ITED)
D29E	Taxa pela atribuição de títulos habilitadores aos operadores de rádio e de televisão
D29E	Taxas sobre atividades de transporte rodoviário
D29E	Taxa de registo de prestadores de cuidados de saúde
D29E	Tarifas do Sistema de Identificação Electrónica de Veículos
D29E	Contribuição de regulação e supervisão sobre a atividade de transporte individual em veículos descaracterizados (TV DE)
D29F	Impostos sobre a poluição resultante das atividades produtivas
D29F	Taxa recursos hídricos
D29F	Licença Especial de Ruído
D29F	Licenças de emissão de gases com efeito de estufa
D29G	Subcompensação do IVA resultante da aplicação do regime forfetário
D29H	Outros impostos sobre a produção não especificados
D29H	Dívidas de impostos indirectos regularizadas ou cobradas coercivamente
D29H	Outros impostos indirectos
D29H	Taxa anual sobre os operadores de serviços de televisão por subscrição
D29H	Montante temporário a título de reestruturação da indústria açucareira
D29H	Contribuição sobre a indústria farmacêutica
D29H	Contribuição sobre as entidades concessionárias das redes de transporte de energia
D29H	Taxa sobre operações de concentração
D29H	Taxa de regulação dos serviços de águas e resíduos
D29H	Taxa de regulação da qualidade da água para consumo humano
D29H	Taxas de comercialização e regulação do INFARMED
D29H	Taxa de regulação do setor da construção e do imobiliário
D29H	Taxa sobre as entidades que prosseguem actividades no âmbito da comunicação social
D29H	Comparticipação sobre inspeções e reinspeções de veículos e sobre exames de condução
D29H	Taxa de supervisão dos fundos, dos intermediários financeiros, de entidades emittentes e de gestão individual de carteiras
D29H	Taxa de supervisão das empresas de seguros e das entidades gestoras de fundos de pensões
D29H	Contribuição das empresas de seguro relativa ao capital de remição das pensões em pagamento
D29H	Contribuições para o Fundo de Garantia de Depósitos e de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
D29H	Contribuição sobre o sector bancário
D29H	Contribuições para o Fundo de Resolução
D29H	Prestação para a constituição e manutenção obrigatória de reservas de produtos petrolíferos
D29H	Contribuição para o sistema de indemnização aos investidores
D29H	Taxa de regulação e supervisão do Sistema Petrolífero Nacional

D5	IMPOSTOS CORRENTES SOBRE O RENDIMENTO, PATRIMÓNIO, ETC.
D51	Impostos sobre o rendimento
D51M	Impostos sobre o rendimento de pessoas singulares ou famílias incluindo os ganhos de detenção
D51A	Impostos sobre o rendimento das pessoas singulares ou das famílias
D51A	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)
D51A	Imposto do selo sobre ordenados e salários
D51C1	Impostos sobre os ganhos de detenção de pessoas singulares ou famílias
D51O	Impostos sobre o rendimento ou lucros das sociedades, incluindo ganhos de detenção
D51B	Impostos sobre o rendimento ou lucro das sociedades excluindo ganhos de detenção
D51B	Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)
D51B	Derrama
D51C2	Taxas sobre os ganhos de detenção das sociedades
D51C3	Outras taxas sobre os ganhos de detenção
D51C	Impostos sobre ganhos de detenção
D51D	Impostos sobre os prémios de lotarias e apostas
D51D	Imposto sobre os prémios das apostas mútuas desportivas
D51D	Imposto sobre os prémios do Totoloto
D51D	Imposto sobre os prémios do Joker
D51D	Imposto sobre os prémios das Lotarias
D51D	Imposto sobre sorteios e concursos
D51E	Outros impostos sobre o rendimento não especificados
D59	Outros impostos correntes
D59A	Impostos correntes sobre o capital
D59A	Imposto rodoviário - compensação
D59B	Impostos de capitação
D59B	Taxa municipal turística
D59C	Impostos sobre a despesa
D59D	Licenças pagas pelas famílias
D59D	Imposto de uso, porte e detenção de armas
D59D	Licenças de caça e pesca
D59D	Imposto municipal sobre veículos
D59D	Imposto único de circulação (IUC)
D59D	Taxa sobre o serviço da Banda do Cidadão e sobre o serviço amador e amador satélite
D59E	Impostos sobre operações internacionais
D59F	Outros impostos correntes não especificados
D59F	Contribuição para o audiovisual
D59F	Imposto do selo sobre juros bancários
D59F	Outros impostos diretos
D59F	Taxa de recursos hídricos
D59F	Licença Especial de Ruído
D91	Impostos de capital
D91A	Impostos sobre as transferências de capital
D91A	Imposto sobre as sucessões e doações
D91A	Regime excecional de regularização tributária (RERT)

Fonte: Eurostat (2022), Estatísticas da Receita Fiscal, [National Tax Lists](#), atualização de 31 de outubro de 2022 | Nota: (i) A lista apresentada constitui a desagregação dos impostos cobrados em Portugal, que são receita das AP portuguesas e receita da UE.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx
<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>