

Relatório UTAO n.º 16/2023

Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2024

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

12 de novembro de 2023

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão 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 2024

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 16/2023

Data de publicação: 12 de novembro de 2023

Data-limite para incorporação de informação: 3 de novembro de 2023

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.....	v
Índice de Caixas.....	v
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	v
Sumário executivo	1
1. Introdução.....	1
2. Progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos	1
3. Desafios estruturais para a política económica	3
4. Cenário macroeconómico.....	4
5. As principais medidas de política orçamental em 2024 na perspetiva da Contabilidade Nacional.....	6
6. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional	8
6.1 Ponto de partida: estimativa para 2023.....	8
6.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024.....	8
6.3 Evolução da receita e da despesa ajustadas [NOVO]	9
6.4 Orientação da política orçamental	11
6.5 Riscos do cenário orçamental [REVISTO]	11
6.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental	12
7. Dívida pública de <i>Maastricht</i> [NOVO].....	13
8. Contabilidade pública [NOVO]	13
9. Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública	14
10. Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas.....	15
11. Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO].....	17
12. Responsabilidades contingentes [NOVO]	18
1 Introdução [REVISTO]	21
2 Progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos	25
2.1 Saldo orçamental.....	25
2.2 Saldo estrutural.....	26
2.3 Dívida pública (<i>Maastricht</i>) bruta	28
2.4 Avaliações das agências de notação financeira	29
2.5 Equilíbrio interno	31
2.6 Equilíbrio externo.....	34
2.7 Balanço: um contexto novo para escolhas de política em Portugal	36
3 Desafios estruturais para a política económica	39
3.1 Produto por habitante.....	39
3.2 Produtividade.....	41
3.3 Salários	44
3.4 Regras do processo legislativo orçamental	48
3.5 Conclusão: a política económica numa encruzilhada.....	53
4 Cenário macroeconómico	55
4.1 As diferenças entre a POE/2024 e o PE/2023–27 no biénio 2023–2024.....	55
4.2 A evolução da taxa de inflação e da política monetária na Área do Euro.....	57
4.3 Análise à coerência das previsões macroeconómicas.....	61
4.4 Riscos nas projeções macroeconómicas [NOVO]	68
4.5 Comparação com as previsões das instituições de referência [NOVO].....	70
5 As principais medidas de política orçamental em 2024 na perspetiva da Contabilidade Nacional.....	75
5.1 Abordagem conceptual	75
5.2 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2024 ..	77
5.3 Novas medidas de política.....	80
5.4 Medidas transitórias	83
5.4.1 Pacote COVID-19 [REVISTO]	85
5.4.2 Pacote inflação [REVISTO]	86
5.4.3 Pacote PRR	88
5.5 Medidas temporárias ou medidas não recorrentes.....	89
6 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional.....	91
6.1 Ponto de partida: estimativa para 2023.....	92
6.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024.....	94
6.3 Evolução da receita e da despesa ajustadas [NOVO]	96
6.3.1 Receita total.....	97
6.3.2 Despesa total.....	102
6.4 Orientação da política orçamental	105
6.5 Riscos do cenário orçamental [REVISTO]	106
6.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental	108
6.6.1 Saldo orçamental.....	109
6.6.2 Saldo estrutural.....	109

6.6.3 Dívida pública	111
7 Dívida pública de Maastricht [NOVO]	113
7.1 Decomposição da dinâmica da dívida.....	113
7.2 Dívida bruta e líquida de depósitos	114
7.3 Detentores da dívida pública de Maastricht	115
8 Contabilidade pública [NOVO]	119
8.1 Evolução do saldo global e conta consolidada ajustada das Administrações Públicas	119
8.2 As medidas de política COVID-19, inflação e do PRR entre 2020 e 2024	121
8.3 Estimativa de execução em 2023	123
8.4 Análise das principais rubricas de receita e despesa e dos seus contributos para a variação do saldo global em 2024.....	125
8.5 Quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública	128
9 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública	131
9.1 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública	131
9.2 O fim das cativações?	133
9.3 Dimensão financeira dos instrumentos entre 2015 e 2024	135
10 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas.....	139
10.1 O conceito de instrumentos não-convencionais de controlo da despesa pública	139
10.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2024.....	140
10.3 Progressos tímidos na proposta de lei para 2024.....	146
10.4 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos	147
11 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]	151
11.1 Caixa Geral de Aposentações.....	151
11.2 Segurança Social.....	153
11.2.1 Análise agregada: estimativa para 2023 e proposta orçamental para 2024.....	153
11.2.2 Análise por sistemas de proteção social.....	157
11.2.3 Medidas de política COVID-19 e inflação com impacto na conta da Segurança Social: estimativa para 2023 e previsão para 2024	160
11.2.3.1 Medidas do “Pacote inflação”	160
11.2.3.2 Medidas COVID-19	161
12 Responsabilidades contingentes [NOVO]	163
12.1 Conceitos e base legal	163
12.2 Garantias concedidas pelo Estado	166
12.2.1 Garantias autorizadas pelo Estado: 2023–2024.....	166
12.2.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas: 2023–2024.....	168
12.2.3 Responsabilidades efetivas por garantias prestadas: 2023–2024	169
12.2.4 Pagamentos do Estado por execução de garantias: 2023–2024.....	171
12.3 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2024.....	172
12.4 Garantias de crédito à exportação e ao investimento: 2021–2023	174
12.5 Riscos e Contingências com origem nas Parcerias Público-Privadas	175
12.5.1 Sector rodoviário.....	176
12.5.2 Sector ferroviário.....	178
12.5.3 Sector aeroportuário.....	179
12.5.4 Sector da saúde	180
12.5.5 Oceanário.....	182
12.5.6 Sector portuário	182
Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2024	185
Anexo 2: Conta previsional das Administrações Públicas para 2023 na POE/2024 e no PE/2023-27	187

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Notação para a dívida a longo prazo: Países da União Europeia	31
Tabela 2 – Fluxo de submissão de Propostas de Alteração à POE/2021, por dias do prazo	51
Tabela 3 – Horas de início e fim das reuniões políticas regimentares	51
Tabela 4 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2023–27 versus POE/2024	56
Tabela 5 – Formação Bruta de Capital Fixo	67
Tabela 6 – Previsões das instituições internacionais para o crescimento do PIB real.....	71
Tabela 7 – Previsões das instituições internacionais para a balança corrente	71
Tabela 8 – Previsões das instituições internacionais para a taxa de inflação	72
Tabela 9 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital de Portugal.....	74
Tabela 10 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2024	79
Tabela 11 – Novas medidas de política orçamental em 2024.....	81
Tabela 12 – Impacto orçamental acumulado direto das medidas de política COVID-19 por classificação económica	86
Tabela 13 – Impacto orçamental acumulado direto do pacote inflação, por rubrica.....	87

Tabela 14 – Efeito orçamental direto, por medida de política, do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional	88
Tabela 15 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade nacional	89
Tabela 16 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2023 e 2024	89
Tabela 17 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais	91
Tabela 18 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes	96
Tabela 19 – Impacto das medidas de política previstas na POE/2024, por tipo de medida e por classificação económica	104
Tabela 20 – Saldo estrutural em 2023 e 2024	110
Tabela 21 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública	114
Tabela 22 – Conta ajustada das AP em contabilidade pública	121
Tabela 23 – Impacto direto das medidas de política COVID-19 por classificação económica, ótica da contabilidade pública	122
Tabela 24 – Impacto direto por medida de política do pacote inflação em 2023 e 2024, ótica da contabilidade pública	122
Tabela 25 – Impacto direto das medidas do pacote inflação por classificação económica, ótica da contabilidade pública	123
Tabela 26 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade pública	123
Tabela 27 – Conta não ajustada das AP em contabilidade pública: 2021–2024	128
Tabela 28 – Conta previsional ajustada das AP em contabilidade pública em 2024 por subsector	129
Tabela 29 – Instrumentos de controlo da despesa, 2022–2024	132
Tabela 30 – Instrumentos de controlo da despesa, 2015–2024	137
Tabela 31 – Correspondência de artigos entre POE/2023, LOE/2023, DL de Execução Orçamental para 2023 e POE/2024	141
Tabela 32 – Orçamento da CGA para 2023 e 2024	152
Tabela 33 – Conta da Segurança Social para 2023 e 2024	154
Tabela 34 – Orçamento da Segurança Social para 2024, por sistema (ajustado)	158
Tabela 35 – Conta da Segurança Social, por sistema (ajustada), 2023 e 2024	159
Tabela 36 – Impacto orçamental direto das medidas no “Pacote inflação” na conta da Segurança Social: estimativa em 2023 e previsão para 2024	161
Tabela 37 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: 2020 a 2023 e previsão para 2024	162
Tabela 38 – Enquadramento normativo das garantias pessoais do Estado e de outras pessoas coletivas de direito público	164
Tabela 39 – Limites máximos para a concessão de garantias em 2022, 2023 e 2024 (POE/2024)	165
Tabela 40 – Garantias autorizadas pelo Estado: 2022, 2023 ^E e 2024 ^P	167
Tabela 41 – Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado: 2022, 2023 ^E e 2024 ^P	169
Tabela 42 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado: 2022, 2023 ^E e 2024 ^P	170
Tabela 43 – Pagamentos em execução de garantias: 2022, 2023 ^E e 2024 ^P	171
Tabela 44 – Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2024 ^P	173
Tabela 45 – Montantes executados do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2024 ^P	174
Tabela 46 – Garantias de seguro autorizadas pelo Estado (crédito à exportação e ao investimento), posição em final de período: 2022 e 2023 (30 de junho)	175
Tabela 47 – Contingências em PPP rodoviárias, montantes em risco no período 2015–2023 (30/jun.)	176
Tabela 48 – Contingências em PPP rodoviárias, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)	177
Tabela 49 – Contingências em PPP ferroviárias, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)	179
Tabela 50 – Contingências em PPP aeroportuárias, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)	180
Tabela 51 – Contingências em PPP da Saúde, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)	181
Tabela 52 – Contingências a PPP Oceanário, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)	182
Tabela 53 – Contingências em PPP Portuárias, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)	183
Tabela 54 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais para 2023: Previsão do PE/2023-27 versus Estimativa da POE/2024	187

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do saldo orçamental: União Europeia, Área do Euro-20 e Estados-Membros: 1995 a 2024	26
Gráfico 2 – Evolução do saldo estrutural: União Europeia, Área do Euro-20 e Estados-Membros: 2010 a 2024	27
Gráfico 3 – Evolução da dívida pública bruta: União Europeia, Área do Euro e Estados-Membros: 1995 a 2024	28
Gráfico 4 – Taxas de desemprego e desemprego estrutural, 1960–2024	32
Gráfico 5 – Taxa de inflação em Portugal e na AE-19, 1998–2024	33
Gráfico 6 – Saldo da balança corrente e de capital de Portugal, 1999–2022	34
Gráfico 7 – Posição líquida de investimento Internacional de Portugal, 1999–2022	35
Gráfico 8 – Rácio do PIB real <i>per capita</i> português nas médias da UE e da AE, 2000–2022	40
Gráfico 9 – Índice do PIB real <i>per capita</i> em PPC, ano 2000, países da União Europeia, da AE e outros	41

Gráfico 10 – Índice do PIB real <i>per capita</i> em PPC, ano 2022, países da União Europeia, da AE e outros	41
Gráfico 11 – PIB por hora trabalhada, ano de 2022 ou ano mais recente	42
Gráfico 12 – PIB por hora trabalhada na geografia OCDE e em outros países, 1970 a 2022 ou ano mais recente	43
Gráfico 13 – Evolução da produtividade total dos fatores na geografia OCDE e em outros países, 2005 a 2021 ou ano mais recente	43
Gráfico 14 – Salário médio anual na geografia OCDE, 2022 ou ano mais recente	44
Gráfico 15 – Salário médio anual na geografia OCDE, evolução entre 1990 e 2022 ou mais recente	45
Gráfico 16 – Distribuição do salário real entre 2006 e 2020 no sector privado	46
Gráfico 17 – Evolução do salário médio real entre 2006 e 2020, por nível de escolaridade	46
Gráfico 18 – Salário médio real de entrada, por nível de escolaridade	47
Gráfico 19 – Evolução do salário mínimo nominal e real, 2006–2020	47
Gráfico 20 – Percentagem de trabalhadores com salário base igual ao salário mínimo	48
Gráfico 21 – Quantidade de artigos presentes nas propostas de lei e nas leis do Orçamento do Estado aprovadas, 1999–2024	49
Gráfico 22 – Propostas de alteração apresentadas e artigos novos, 2008–2022	50
Gráfico 23 – Propostas de Alteração a cada POE aprovada: da POE/1999 à POE/2023	52
Gráfico 24 – Número de Propostas de Alteração à POE/2023 submetidas por cada partido	53
Gráfico 25 – Evolução do PIB real: PE/2023–27 e POE/2024	55
Gráfico 26 – Evolução da taxa de inflação (taxa de variação homóloga) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2023	58
Gráfico 27 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) para a Área do Euro e Portugal: fevereiro de 1999 a agosto de 2023	59
Gráfico 28 – Evolução das taxas diretas do BCE: 2008–2023	61
Gráfico 29 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia	62
Gráfico 30 – Balança de bens e balança de serviços	62
Gráfico 31 – Balança de capital	63
Gráfico 32 – Transferências Portugal–UE	63
Gráfico 33 – Preço do petróleo e deflator das importações	63
Gráfico 34 – Índice de Preços no Consumidor, por componente	63
Gráfico 35 – Termos de troca	64
Gráfico 36 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume	64
Gráfico 37 – Consumo privado nominal e em volume	64
Gráfico 38 – Evolução das componentes do PIB em volume	64
Gráfico 39 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias	65
Gráfico 40 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego	65
Gráfico 41 – Custos unitários do trabalho	65
Gráfico 42 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador	65
Gráfico 43 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado	66
Gráfico 44 – FBCF nominal dos sectores público e privado	66
Gráfico 45 – Investimento líquido	68
Gráfico 46 – Taxa de investimento das famílias	68
Gráfico 47 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia	73
Gráfico 48 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro	73
Gráfico 49 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia	74
Gráfico 50 – Impacto direto acumulado em contas nacionais das medidas transitórias COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2024	84
Gráfico 51 – Saldo orçamental: execução em 2022 e previsões de 2023	92
Gráfico 52 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2022 e 2023	93
Gráfico 53 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2023 (face ao PE/2023–27)	94
Gráfico 54 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2023 e 2024	95
Gráfico 55 – Trajetória da receita e da despesa, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2024	97
Gráfico 56 – Variação homóloga da receita e despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2024	97
Gráfico 57 – Contributos para a variação da receita em 2024, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	98
Gráfico 58 – Receita fiscal e contributiva e PIB, tvha anual	98
Gráfico 59 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos, tvha anual	98
Gráfico 60 – Estimativas UTAO em contas nacionais para IRS e IRC em 2023 e 2024	99
Gráfico 61 – Impostos diretos, contribuições sociais e remunerações: tvha anual	101
Gráfico 62 – Impostos indiretos e consumo privado: tvha anual	101
Gráfico 63 – Contributos para a variação da despesa em 2024, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	102
Gráfico 64 – Orientação da política orçamental	106
Gráfico 65 – Trajetória do saldo estrutural na POE/2024	111
Gráfico 66 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo	111
Gráfico 67 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública	114
Gráfico 68 – Dívida pública na ótica de <i>Maastricht</i> e ativos das AP aplicados em depósitos	115
Gráfico 69 – Dívida pública na ótica de <i>Maastricht</i> líquida de depósitos das AP	115

Gráfico 70 – Dívida pública detida por credores não residentes, nos EM da UE.....	116
Gráfico 71 – Dívida externa líquida do total da economia nos EM da UE.....	116
Gráfico 72 – Dívida pública portuguesa detida por credores residentes e por não residentes	117
Gráfico 73 – Detentores da dívida pública portuguesa por sectores institucionais residentes	117
Gráfico 74 – Dívida pública detida sob a forma de dívida externa de longo prazo.....	117
Gráfico 75 – Principais blocos credores da dívida pública portuguesa.....	117
Gráfico 76 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas: 2016–2024.....	120
Gráfico 77 – Principais contributos para a revisão do saldo global na Estimativa face ao OE/2023.....	125
Gráfico 78 – Contributos por subsector para a revisão do saldo da estimativa face ao OE/2023	125
Gráfico 79 – Contributos para a variação da receita efetiva por classificação económica entre 2023 e 2024	127
Gráfico 80 – Contributos para a variação da despesa efetiva por classificação económica entre 2023 e 2024.....	127
Gráfico 81 – Instrumentos convencionais de controlo de despesa no OE: dotação inicial 2015–2024	135
Gráfico 82 – Instrumentos convencionais de controlo da despesa da Administração Central, 2015–2024.....	138
Gráfico 83 – Evolução da comparticipação financeira do OE e da receita com contribuições e quotizações para a CGA no período 2015–2024.....	152
Gráfico 84 – Evolução do saldo global (não ajustado) da Segurança Social no período 2013–2024	155
Gráfico 85 – Evolução da receita nominal com contribuições e quotizações da Segurança Social no período 2014–2024.....	156
Gráfico 86 – Despesa com prestações de desemprego	156
Gráfico 87 – Despesa com subsídio de doença.....	156
Gráfico 88 – Despesa com abono de família	157
Gráfico 89 – Complemento Solidário para Idosos.....	157
Gráfico 90 – Saldo da Segurança Social, por sistema (ajustado)	158
Gráfico 91 – Evolução das contingências com PPP rodoviárias, 2022–2023 (30/jun.)	176

Índice de Figuras

Figura 1 – Escala das principais agências de notação financeira: classificação risco de crédito de longa duração .	30
Figura 2 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção.....	75
Figura 3 – Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa na POE/2024	142
Figura 4 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado	166

Índice de Caixas

Caixa 1 – Evolução das taxas diretoras do BCE, desde outubro de 2008.....	60
Caixa 2 – Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Caixa Geral de Aposentações	153
Caixa 3 – Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Segurança Social.....	160
Caixa 4 – Regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura.....	183

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)
2.º AOE/2020	Segunda Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 (Lei n.º n.º 27-A/2020, de 24 de julho)
AdC	Administração Central
ADSE, I.P.	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
AE	Área do Euro
AEDL, S.A.	Autoestradas do Douro Litoral, S.A
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
Art.	Artigo
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BPN	Banco Português de Negócios, S.A.

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
CE	Comissão Europeia
Cf.	Conforme
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
CGE	Conta Geral do Estado
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COSEC	Companhia de Seguro de créditos, S.A.
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
CP	Comboios de Portugal
CPN	Contribuição 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/202	Decreto-Lei de Execução Orçamental aplicável ao exercício de 2023
EDP	Energias de Portugal
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.
EG	Entidade Gestora
EM	Estado(s)-Membro(s)
EPNR	Entidades Públicas Não Reclassificadas
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
EUA	Estados Unidos da América
Eurostat	Gabinete de Estatística da União Europeia (integrado na Comissão Europeia)
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEFSS	Fundo de Estabilização da Segurança Social
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCT, I.P.	Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPCGD	Fundo de Pensões do Pessoal da CGD
FSE	Fundo Social Europeu
IABA	Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas
IAS	Indexante de Apoios Sociais
ICE	Incentivo à Capitalização das Empresas
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
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
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
IRCT	Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho
IREF	Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira
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
mM€	Milhar(es) de milhão de euros
NAIRU	<i>Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment</i> Taxa de desemprego compatível com estabilidade dos salários
NAWRU	<i>Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment</i> Taxa de desemprego compatível com estabilidade dos preços
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos
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

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PE/2023–27	Programa de Estabilidade referente ao período 2022 a 2026
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLII	Posição Líquida 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
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
RAM	Região Autónoma da Madeira
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
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

1. Este relatório faz a análise final da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) à [Proposta de Orçamento do Estado para 2024 \(POE/2024\)](#). Segue-se à [avaliação preliminar](#) publicada em 25 de outubro passado. A POE/2024 foi submetida pelo Ministério das Finanças (MF) à AR em 10 de outubro de 2023. Face ao estudo anterior, este traz quatro capítulos novos, três secções novas e duas revisões em partes de capítulo. As diferenças estão identificadas no Índice Geral.

2. As próximas páginas, sob a epígrafe acima, são uma síntese alargada dos resultados da avaliação. Todas as afirmações que se seguem estão justificadas nos argumentos e na evidência constantes dos 12 capítulos do documento. Conclusões porventura menos relevantes não são aqui mencionadas. Para conveniência de leitura e remissão para as justificações, os resultados são apresentados por capítulo e, quando adequado, por secção.

1. Introdução

3. A maior parte da informação requerida a entidades externas à Assembleia da República foi prestada à UTAO e em tempo útil para este relatório. É um facto que abona a favor da transparência da Administração e do espírito de colaboração entre profissionais do mesmo ofício.

4. Merece também uma referência positiva a melhoria na qualidade da informação prestada este ano sobre medidas de política anunciadas. O relatório do MF começou, nesta edição, a apresentar uma seleção de medidas sob a forma de fichas que se saúda. Todavia, há um enorme espaço de progressão a percorrer para que, um dia, a desejável avaliação da eficácia das promessas possa ser concretizada.

5. Há muitas características estruturais do processo legislativo orçamental que precisam ser revistas no futuro próximo. Sem esgotar o tema, até porque a UTAO concluiu há pouco tempo um estudo muito aprofundado sobre o mesmo ([Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março), merecem reflexão coletiva dois traços. Um deles é a profusão de artigos na proposta de lei absolutamente supérfluos face à finalidade indispensável de uma lei orçamental para o ano seguinte, que é autorizar as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social a realizar despesa até aos tetos fixados pelo Parlamento nos mapas contabilísticos anexos à lei, tetos esses compatíveis com as regras de disciplina orçamental, as previsões de receita não-financeira e os tetos de endividamento também fixados pela AR. O segundo traço que sempre domina as POE e as propostas de alteração na apreciação parlamentar são as abundantes medidas de política para o curto prazo. Salvo raras e honrosas exceções, não são acompanhadas de fundamentação técnica nem metas extraorçamentais que viabilizem a avaliação posterior da sua eficácia. O debate coletivo confunde resultados esperados com impactos orçamentais esperados e não se interessa por debater seriamente a prestação de contas após a execução.

2. Progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos

6. Desde 2012, Portugal progrediu imenso na correção de vários desequilíbrios macroeconómicos importantes acumulados durante décadas. Ainda antes do primeiro choque petrolífero, a economia portuguesa foi registando sucessivos défices e endividamentos na conta pública, défices na conta externa e posições devedoras no património financeiros dos residentes face aos agentes não residentes e, em várias épocas, desemprego bem acima dos níveis naturais e inflação elevada. Considerando a evolução acontecida a partir de 2012, pode afirmar-se que a grave crise económica que o país viveu no início da década passada foi um acontecimento impactante a ponto de ter mudado a marcha dos indicadores comumente utilizados para medir os equilíbrios nas finanças públicas, na frente interna e na frente externa.

7. O capítulo olha para quatro indicadores de finanças públicas e em todos as melhorias são notáveis.

É um facto tanto em termos absolutos como em comparação com as demais economias europeias.

- (i) **Saldo Orçamental** — Foram recorrentes os défices orçamentais nos últimos 46 anos. Após o saldo mínimo histórico¹ de – 11,4% alcançado em 2010, a tendência foi de melhoria clara. A partir de 2018 *inclusive*, o saldo em percentagem do PIB ultrapassou a média da AE e acima desta se tem mantido até à data. Chegou a 2022 com uma posição equilibrada (– 0,4% na base AMECO)² e em 8.º lugar na lista ordenada dos EM da UE com maior saldo orçamental. As previsões da Primavera da CE apontam para estabilização à volta de – 0,1% em 2023 e 2024, o 4.º lugar na classificação da UE. A POE/2024, elaborada posteriormente e, portanto, com mais informação, prevê um progresso ainda maior (+ 0,8% em 2023 e + 0,2% em 2024).
- (ii) **Saldo Estrutural** — A correção tem sido assinalável, embora não seja tão positiva quanto no saldo orçamental. Do mínimo da série em 2010, – 8,4% do produto potencial e penúltimo lugar na classificação da UE, chegou a – 0,8% em 2022, com perspectiva de manutenção nos dois anos seguintes (6.º lugar entre os EM, *ex æquo* com o Luxemburgo). Deve notar-se, porém, que ainda não houve um ano em que o saldo estrutural superasse o Objetivo de Médio Prazo. Este foi fixado em 0,0% do PIB potencial no triénio 2020–22.
- (iii) **Dívida Pública (conceito de Maastricht)** — A série anual começa em 1995 e, até 2003, exhibe um peso muito próximo do limiar de 60% do PIB fixado no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Desde então, subiu sempre até 132,9% em 2014. As correções iniciam-se com alguma expressão em 2017, trazendo o rácio para 113,9% em 2022, prevendo a CE na Primavera passada que o progresso se prolongue nos dois anos seguintes, para atingir 103,1% em 2024. Ainda assim, importa notar que em 2022 havia 24 EM com um menor peso da dívida pública (num total de 27 países); 21 abaixo de 100% e 14 abaixo de 60%.
- (iv) **Classificação da qualidade da dívida pública de longo prazo** — Após a queda vertiginosa nas escalas das quatro maiores agências avaliadoras para níveis de qualidade especulativa (vulgo “lixo”) no início da década passada, Portugal passou dez anos em melhorias sucessivas nas avaliações. Atualmente, duas agências classificam como Boa a qualidade das obrigações de longo prazo e duas outras atribuem-lhe notas de Qualidade Média. É, à data, a oitava dívida soberana com a notação mais baixa.

8. O progresso nos indicadores de equilíbrio interno desde a grave crise económica de 2009 a 2013 é notável.

A economia portuguesa vive desde 2017 em situação próxima da taxa natural de desemprego e, com exceção de 2022 (e previsivelmente dos dois anos seguintes), compatibilizou o pleno emprego com estabilidade de preços. Este progresso compara favoravelmente com os universos da AE e da UE, sobretudo nos casos das taxas de desemprego e ainda na magnitude dos desvios entre a taxa observada e a taxa natural. O choque inflacionista teve origem externa, mas encontra-se hoje completamente disseminado pelas cadeias de valor domésticas em quase todas as fileiras.

9. O registo nos indicadores de equilíbrio externo é igualmente assinalável, sobretudo no de curto prazo.

Portugal somou necessidades sucessivas de financiamento externo ao longo de muitos anos e, por isso, chegou a uma Posição Líquida de Investimento Internacional (PLII) de – 123,8% do PIB em 2014. De então até à contemporaneidade, a tendência é claramente de melhoria, com oscilações pequenas, registando – 83,6% no final de 2022. Contudo, trata-se de um peso ainda demasiado negativo e distante do equilíbrio de longo prazo. Em termos de fluxos de bens, serviços, rendimentos e capitais, a história é parecida, mas os níveis atingidos nos últimos anos correspondem a situações de equilíbrio de curto prazo. Após o défice colossal de 11,0% do PIB na balança corrente e de capital em 2008, houve uma correção hercúlea nos cinco anos seguintes, para chegar a + 2,6% em 2013. Para a frente, os saldos anuais permaneceram positivos, embora cada vez menores, com as exceções de défices próximos de zero em 2020 (– 0,2%) e 2022 (– 0,4%).

10. Identificados os progressos, importa tomar consciência da importância de manter os indicadores destes três equilíbrios sob atenção.

Em particular, a política económica portuguesa precisa reforçar o progresso nos indicadores Saldo Estrutural, Dívida Pública e PLII, sem deixar a balança corrente e de capital resvalar continuamente para território negativo. Portugal nunca teve função orçamental de estabilização eficaz por causa da sucessão de défices e acumulação de dívida. Os progressos entretanto

¹ Histórico tendo em conta que a série de frequência anual com valores comparáveis ao longo do tempo se inicia em 1995.

² Esta ainda não reflete os reportes de setembro de 2023 ao abrigo do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDF). Como se sabe, o saldo português foi então revisto para – 0,3% do PIB, mas é provável que também tenha sido revisto o saldo de outros EM.

realizados permitem acalentar a esperança de haver financiamento antecipado para viabilizar futuras intervenções estabilizadoras sem comprometer o saldo estrutural nem criar risco adicional de taxa de juro. Para este desiderato, é necessário reforçar os ganhos no saldo estrutural e no rácio da dívida pública. Convém lembrar que ainda não aconteceu um único ano de redução no valor nominal da dívida. Na frente externa, há que dar atenção aos próximos saldos da balança e porventura estabelecer um calendário credível de médio prazo para redução da PLII em percentagem do PIB.

11. Feito este ponto de situação quando aos três equilíbrios macroeconómicos essenciais, há uma reflexão coletiva de fundo que a sociedade precisa fazer acerca da orientação da política económica em geral no médio prazo. Porventura desde a primeira vez em que há memória entre as gerações vivas, o País não precisa passar novamente pelos ritmos de “stop-and-go” que viveu entre os anos 70 e os anos 2000 nem pela preocupação dominante e asfixiante da consolidação orçamental que se instalou a partir de 2000. O ponto de partida neste momento para pensar a política económica em geral e várias outras políticas públicas é qualitativamente diferente. A disciplina orçamental, *i.e.*, a necessidade de ter a restrição de sustentabilidade das finanças públicas assegurada é doravante compatível com um leque mais amplo e estimulante de opções de política.

12. Nestas condições, convém a sociedade e o poder político debruçarem a sua atenção sobre alguns desafios estruturais que impendem sobre o modelo de especialização produtiva do País e a qualidade dos serviços coletivos prestados aos cidadãos e às empresas. Durante o período de 50 dias em que as escolhas orçamentais para o próximo ano são discutidas, há uma maior exposição mediática das pessoas ao estado da economia e dos serviços públicos, apesar de o processo legislativo orçamental não ser, de longe, o melhor ambiente institucional para se pensar e agir estrategicamente a médio prazo. Sem pretender esgotar o tema, o próximo capítulo providencia alimento para esta reflexão.

3. Desafios estruturais para a política económica

13. Com responsabilidade financeira, o País pode doravante pensar a qualidade das suas escolhas políticas num quadro mais amplo de opções. A situação a que se chega em 2023 permite respirar sem a pressão de consolidar. Com contas públicas equilibradas, mercado de trabalho equilibrado e contas externas equilibradas, está criado um conjunto único de condições em democracia para que os cidadãos e os seus representantes políticos possam ser mais exigentes em matéria de desenvolvimento económico. Todos se sacrificaram muito para aqui chegar. A responsabilidade financeira permanecerá indispensável para não estragar os alicerces que foram restaurados. Deste modo, está aberto o caminho para pensar Portugal a médio e longo prazos e agir em conformidade.

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

15. A política económica está, pois, numa encruzilhada. Reuniu, finalmente, os requisitos macroeconómicos certos para otimizar o impacto das suas medidas. Não há mais a desculpa da falta de financiamento para adiar as medidas certas. Claro que os recursos continuarão a ser finitos e a responsabilidade

financeira significa não esquecer esta verdade elementar. Mas o triplo equilíbrio macroeconómico ajudará muito a trazer racionalidade microeconómica para a gestão das organizações públicas e a montagem, em concreto, de medidas de política nas várias áreas da governação. Uma coisa são os equilíbrios macroeconómicos e outra são os indicadores de qualidade de vida ou desenvolvimento. Os primeiros são uma restrição que deve ser respeitada e cujo cumprimento facilita as intervenções públicas e privadas em prol do bem-estar. Este capítulo, sem ser exaustivo, mostra que o ponto de partida para 2024 e anos seguintes tem, de facto, fragilidades estruturais importantes na sustentação do bem-estar. A política económica pode agarrar esta oportunidade única para alavancar a reforma no modelo de especialização produtiva ou conformar-se em fazer mais do mesmo esperando em vão que os resultados sejam diferentes. É, de facto, uma encruzilhada e todos os cidadãos e agentes políticos contam para fazer esta escolha. É preciso tempo para pensar, tempo para decidir, tempo para executar, tempo para avaliar e tempo para voltar a decidir em conformidade. O excesso de protagonismo que as regras do jogo orçamental conferem aos meses de outubro e novembro não ajuda, certamente, a usar bem estes tempos.

4. Cenário macroeconómico

16. Entre o PE/2023–27 e a POE/2024, verifica-se que a revisão em alta do crescimento do PIB real para 2023 foi determinada pela revisão em alta do consumo privado e a revisão em baixa das importações.

Para 2024, a revisão em baixa do crescimento do PIB real foi determinada por consumo privado, investimento e exportações.

17. A capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2023–2024 foi revista em alta entre o PE/2023–27 e a POE/2024. Esta melhoria assenta, essencialmente, na revisão em alta da balança de bens e serviços nos anos 2023 e 2024, passando de uma previsão de saldo negativo no PE/2023–27 para um saldo positivo na POE/2024. Adicionalmente, merece saliência a revisão em alta da balança de capital para 2023 e 2024, a qual regista, essencialmente, a transferências de fundos comunitários.

18. A taxa de inflação, aferida pelo IHPC, foi revista em alta em 0,2 p.p. e 0,4 p.p. para 2023 e 2024, atingindo 5,3% e 3,3%, respetivamente. A revisão em alta do indicador de preços agregados para 2023 estará associada a fatores internos e ao impacto do desfasamento da subida do preço das importações no ano anterior.

19. Os valores da inflação registados na Área do Euro ainda se encontram bem acima da meta definida pelo BCE para a taxa de inflação no médio prazo (2%), mas registam uma tendência de redução desde novembro de 2022 (taxa de variação homóloga). Para este resultado, contribuíram as decisões de política monetária do Conselho do BCE, cujo efeito acumulado sobre as taxas de juro diretoras ascende a 4,5 p.b., desde a 1.ª decisão de subida das taxas de juro, em 21 de julho de 2022. A meta da política monetária é definida para outro indicador, a taxa de variação da média móvel a 12 meses. Esta começou a descer apenas em março de 2023 e, na última observação considerada neste estudo, valia 7,7% na Área do Euro (AE) e 7,6% em Portugal (agosto de 2023).

20. As decisões de política monetária tomadas pelo Conselho do BCE, sobretudo os sucessivos aumentos das taxas de juro diretoras, estão a repercutir-se nas condições de financiamento e na economia da AE. O custo de endividamento aumentou, as condições de financiamento são cada vez mais restritivas e o crescimento dos empréstimos abrandou, o que contribui para conter a procura de crédito e a procura agregada de bens e serviços. Neste sentido, os especialistas do BCE, em setembro último, reviram em baixa as projeções para o crescimento económico no período 2023–2025.

21. O cenário macroeconómico da POE/2024 prevê que Portugal atinja em 2023 o valor máximo da série estatística para a capacidade de financiamento de Portugal (3,8% do PIB). Esta previsão tem implícita o máximo histórico de três séries estatísticas: a balança de capital, a balança de bens e serviços e a capacidade de financiamento do sector público (excedente orçamental de 0,8% do PIB). A previsão da balança de capital encontra-se dependente das transferências de fundos comunitários e historicamente o MF sobre-estima estes fluxos.

- 22. A melhoria dos termos de troca em 2023 encontra-se dependente de uma descida no preço das importações.** A evolução dos termos de troca em 2023, aferidos pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, é determinante para a melhoria do saldo da balança de bens e serviços.
- 23. No cenário macroeconómico da POE/2024, o contributo da procura interna para o crescimento do PIB real continuará positivo no biénio 2023–2024, mas o contributo da procura externa (líquida) deverá passar a negativo em 2024.**
- 24. Na POE/2024, encontra-se previsto um excedente da balança de bens e serviços para 2023 (1,2% do PIB), o qual representa o valor máximo da série estatística.** Caso se concretize, será o primeiro saldo positivo desde o ano 2020. Esta previsão encontra-se dependente da concretização de uma descida no preço das importações.
- 25. Tendo por referência o cenário da POE/2024, o PIB real da economia portuguesa irá situar-se acima do produto potencial no biénio 2023–2024, devendo o hiato do produto diminuir em 2024.**
- 26. O cenário da POE/2024 prevê uma desaceleração da taxa de inflação de 2022 até 2024, mas mantendo-a acima do objetivo de política monetária.** Para 2024, as remunerações do total da economia, as remunerações por trabalhador e o rendimento disponível das famílias apresentarão um crescimento superior ao previsto para a taxa de inflação.
- 27. O cenário macroeconómico da POE/2024 tem subjacente uma recuperação da taxa de poupança das famílias em 2024,** decorrente de um crescimento do rendimento disponível acima do do consumo privado nominal.
- 28. O cenário macroeconómico da POE/2024 prevê um aumento percentual do emprego em 2024, próximo do acréscimo percentual da população ativa.** Esta conjugação de previsões determina a estabilização da taxa de desemprego em 6,7%.
- 29. Para o biénio 2023–2024, o MF prevê uma subida do custo do trabalho por unidade produzida (CTUP ou custo unitário do trabalho).** Espera que as remunerações por trabalhador cresçam mais do que a produtividade.
- 30. O investimento público, líquido de amortizações, é negativo desde o ano 2012, o que significa que o investimento público não tem sido suficiente para repor o desgaste das infraestruturas e dos equipamentos.** Para a economia portuguesa como um todo, a FBCF líquida baixou no início do século e voltou a descer após 2010, tendo alguns registos de FBCF líquida negativa.
- 31. A taxa de investimento das famílias em 2022, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, situou-se em 6,2%, ficando acima do mínimo observado em 2013 (4,5%), mas significativamente abaixo do do ano 2000 (12,7%).** O investimento das famílias ocorre, essencialmente, em habitação, pelo que os anos com elevada taxa de investimento refletem um aumento do stock residencial das famílias.
- 32. O conflito que surgiu em outubro de 2023 em Israel e nos territórios maioritariamente habitados por palestinianos pode escalar para uma guerra de âmbito regional,** o que acabaria por ter efeitos nos movimentos de comércio marítimo internacional, bem como nos preços e nas quantidades de matérias-primas energéticas.
- 33. As transferências provenientes da União Europeia previstas para a balança de capital deverão contribuir para a capacidade de financiamento da economia nacional.** No entanto, a capacidade de financiamento baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia nacional.
- 34. Os riscos de desancoragem das expectativas de inflação no médio prazo podem condicionar a atuação da política monetária.** As decisões de política orçamental inapropriadas podem contribuir para

desancorar as expectativas de inflação dos agentes económicos em torno dos objetivos da política monetária (2% no caso do BCE), tornando menos eficazes os instrumentos da política monetária.

35. A subida das taxas de juro diretas pelo BCE determinou uma subida das taxas de juro no mercado monetário, o que tem efeitos ascendentes nas taxas de juro da maioria dos créditos obtidos pelos setores institucionais famílias e sociedades não-financeiras. O agravamento do serviço das dívidas aos bancos pode gerar riscos para a sustentabilidade do sector financeiro, caso o crédito mal parado suba muito e os bancos não acautelem a constituição de almofadas de capital para fazer face a eventuais perdas em ativos; o reforço dos capitais próprios por via de uma não distribuição integral de lucros aos acionistas seria uma maneira de reforçar tais almofadas.

36. A execução simultânea dos PRR e da política de coesão na UE e das iniciativas congéneres nos EUA e noutras economias desenvolvidas coloca riscos de inflação e substituição de investimento privado. Os planos orçamentais expansionistas muito expressivos são dirigidos aos mesmos recursos financeiros e da economia real: transformação digital, transição energética, construção civil e obras públicas. Concorrem pelos mesmos recursos escassos do investimento privado, contribuindo para inflação e sustentação das taxas de juro a um nível elevado, assim criando riscos de *crowding-out* para a (desvio da) despesa privada de capital.

37. No cenário macroeconómico da POE/2024, destacam-se o otimismo sobre a capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2023 e de execução do investimento público. A concretização do máximo em 2023 daquela série estatística encontra-se dependente do máximo de outras séries: balança de bens e serviços, balança de capital e excedente orçamental.

5. As principais medidas de política orçamental em 2024 na perspetiva da Contabilidade Nacional

38. Para efeitos de construção e análise 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.

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

40. As medidas antigas permanentes (cenário de políticas invariantes) carregam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2023 negativo em 4729 M€ (1,71% do PIB), por via, essencialmente, do aumento da despesa.

41. O incremento da despesa com prestações sociais e despesa com pessoal representam cerca de 76% do impacto negativo no saldo orçamental de 2024 atribuído a todas as medidas antigas de política orçamental permanentes. O carreamento da despesa com pessoal corresponde a cerca de 23% do impacto orçamental total. No entanto, o principal contributo (cerca de 47%) para a previsão de impacto negativo no saldo orçamental de 2024 resulta de medidas antigas de política orçamental permanentes por via do incremento na despesa com pensões (+2223 M€), decorrente da atualização anual prevista na lei.

42. A UTAO reviu a quantificação do MF para as novas medidas de política orçamental em 2024. Adicionou ao impacto líquido no saldo a sua estimativa de + 196 M€ na arrecadação da receita inerente à execução das medidas que aumentam a despesa com pessoal. Sem esclarecimentos adicionais, foram expurgadas quatro medidas que transitaram para o cenário de políticas invariantes.

43. As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na POE/2024 representam, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo no saldo de 0,84% do PIB. Este impacto tem como principais contributos a menor arrecadação de IRS, o aumento das prestações sociais e o acréscimo da massa salarial das Administrações Públicas.

44. A diminuição da receita por via da adoção de novas medidas em sede de IRS é parcialmente compensada por medidas que aumentam a receita de impostos indiretos. Aquela diminuição permanente está avaliada pelo MF em 1582 M€ (-0,57% do PIB). A tributação indireta poderá render 425 M€, a partir de agravamentos fiscais em vários tributos e da dinâmica da procura antecipada pelo previsor. Estão previstos os seguintes acréscimo de coleta: 177 M€ no imposto sobre o tabaco, 98 M€ decorrente da atualização faseada do IUC, 39 M€ no IABA e 112 M€ noutros impostos.

45. As novas medidas permanentes de política apontam para um reforço nas prestações sociais em 558 M€ (0,20% do PIB). Importa ter em conta que só o efeito carreado de medidas antigas e permanentes elevarão os encargos com prestações sociais em 2524 M€ (0,91% do PIB). Informa-se que a adoção das novas medidas permanentes ocorre em simultâneo com a diminuição prevista, para 2024, dos encargos com medidas transitórias do pacote inflação que incidiram sobre as prestações sociais.

46. A POE prevê uma redução de 2,6 mil M€ (1,1 p.p. do PIB) no esforço financeiro com o conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e implementação do PRR, gerando um efeito de base que beneficia a evolução orçamental no biénio 2023–2024. O impacto previsional conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e PRR vale 2,2% do PIB (5,7 mil M€) em 2023 e 1,1% do PIB (3 mil M€) em 2024. A redução de 1,1 p.p. do PIB (2,6 mil M€) no esforço financeiro com estas medidas contribui para a melhoria do saldo orçamental no biénio 2023–2024.

- Em 2023, o impacto estimado das medidas transitórias no saldo totaliza 5,7 M€ (2,2% do PIB), repartido entre as medidas de mitigação da inflação (5,2 mil M€; 2,0% do PIB), as medidas COVID-19 (371 M€) e as medidas do PRR (202 M€);
- Em 2024, este impacto conjunto reduz-se 2,6 mil M€ (1,1 p.p. do PIB), para 3,0 mil M€ (1,0 % do PIB), traduzindo, sobretudo, o financiamento das medidas da inflação (2,8 mil M€; 1,0% do PIB), uma vez que as medidas COVID são completamente retiradas e o PRR (313 M€) é quase inteiramente financiado por subvenções do mecanismo *NextGenerationEU*.

47. Para 2024 não estão previstas medidas de mitigação da pandemia COVID-19 e a POE prevê a retirada gradual das medidas do pacote inflação durante este ano. Não estão previstas novas medidas neste pacote. Estes estímulos têm uma natureza desejavelmente transitória e as medidas adotadas só devem vigorar enquanto forem necessárias para suportar a economia e a sociedade. No entanto, existem algumas medidas antigas que assumem um carácter permanente em ambos os pacotes: a receita do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário” (39 M€ em 2024 e nos anos vindouros) e os aumentos adicionais dos funcionários públicos anunciados em abril de 2023 — acréscimo de 225 M€ nos encargos brutos com pessoal em 2024 face à estimativa para 2023.

48. O MF estima um nível de despesa de 2,3 mil M€ (0,9% do PIB) com a implementação do PRR em 2023. A despesa de capital é prevista atingir (1,7 mil M€), maioritariamente destinada a investimento pelas AP (1,1 mil M€). A despesa total é financiada por subvenções comunitárias (2,0 mil M€) e, numa pequena parte, por empréstimos da UE (202 M€). Esta estimativa de despesa representa um novo atraso no PRR e apenas 62,6% do planeado no PE/2023-27.

49. Em 2024, prevê a POE um estímulo significativo do PRR, com um nível previsional de despesa a rondar 2,0% do PIB (5,6 mil M€). Será mais do dobro do estimado para 2023, destacando-se a componente de investimento (3,6 mil M€).

50. A informação disponível sobre o impacto do PRR nas finanças públicas portuguesas é escassa, dispersa e pouco transparente. A informação disponibilizada pela estrutura de missão “Recuperar Portugal” refere-se a montantes contratualizados, mas não reporta o impacto na execução orçamental, nem permite apurar, por exemplo, o peso do PRR no investimento público, nem tampouco o impacto por medida. Também não permite construir uma conta do PRR, onde se possa comparar a receita com a despesa que financiou, ou o programado com o executado. A UTAO tem feito um esforço significativo para apurar estes efeitos, ao longo das execuções orçamentais de 2022 e 2023 e no encerramento de contas de 2022. No entanto, trata-se de uma estimativa realizada por uma entidade independente e com

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

6. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

51. O Relatório do MF que acompanha a POE/2024 estabelece os objetivos para o saldo orçamental: 0,8% do PIB em 2023 e 0,2% do PIB em 2024.

6.1 Ponto de partida: estimativa para 2023

52. O excedente de 0,8% do PIB estimado para 2023 traduz uma melhoria anual de 1,1 p.p. no saldo orçamental face ao resultado de 2022. Os anteriores documentos previsionais do MF O excedente orçamental estimado para 2023 na POE/2024 corresponde a um resultado substancialmente superior à previsão de défice anteriormente apresentada pelo MF (-0,4% do PIB no OE/2023, no PE/2023-27 e na 2.ª Notificação dos Défices Excessivos).

53. A melhoria anual de 1,1 p.p. no saldo orçamental em 2023 resulta do efeito combinado da diminuição do impacto agregado das medidas transitórias dos pacotes COVID-19 e inflação (0,6 p.p.) e da evolução muito favorável da receita, particularmente na sua componente fiscal e contributiva, com um ritmo de crescimento superior ao da despesa total e um contributo líquido de 0,5 p.p. para a variação anual. A estimativa para 2023 assenta numa evolução muito favorável de todas as componentes da receita (8,4%), em comparação com a execução de 2022. A receita fiscal projetada aumenta 6,3% (+ 3,9 mil M€), a receita contributiva 9,8% (+ 2,9 mil M€) e a "Outra receita ajustada"³ 19,2% (+ 2,8 mil M€). A receita fiscal continua a ser a maior determinante individual da melhoria estimada no saldo orçamental, seguida da receita contributiva.

54. A POE/2024 reviu fortemente em alta o objetivo do saldo orçamental para 2023: + 3,1 M€ (+ 1,2 p.p. do PIB) face à meta do PE/2023-27. Face à primeira meta, a do OE saído da aprovação na AR, a revisão é de -0,9% do PIB para +0,8% do PIB. Voltando à comparação com o planeamento do PE, é possível afirmar o seguinte. O novo objetivo para 2023 resulta maioritariamente da projeção de um nível de despesa inferior ao projetado no PE/2023-27 (em 2,4 mil M€) e, em menor escala, do aumento da previsão da receita (+ 749 M€). A receita de impostos diretos (1249 M€) e contribuições sociais (1244 M€) registam as maiores revisões nominais (em alta), refletindo a evolução mais favorável do que o antecipado no mercado de emprego. O investimento público foi revisto em baixa (em 934 €), o que é justificado apenas parcialmente (387 M€) pelo atraso na implementação do PRR.

6.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024

55. A evolução orçamental em 2024 é fortemente marcada pela dimensão do efeito negativo das medidas permanentes (antigas e novas) e este é compensado pela redução de impacto das medidas transitórias e pelo incremento da receita fiscal. A evolução do saldo orçamental entre 2023 e 2024 resulta de efeitos de sinal contrário. Em sentido positivo, a diminuição dos estímulos orçamentais respeitantes a medidas transitórias (pacotes COVID-19 e inflação) e a evolução favorável da receita fiscal impulsionam a melhoria do saldo. Em sentido inverso, evidencia-se a despesa permanente, repartida entre o efeito de inércia de agravamento da despesa pública, respeitante às medidas de política legislativas anteriormente, e a adoção novas medidas de política. A retirada dos estímulos orçamentais respeitantes às medidas transitórias de mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia é quase absorvida pelo efeito da adoção de novas medidas de efeito permanente. Em termos conceptuais, assiste-se à troca de despesa transitória por despesa permanente (no valor de 2,3 mil M€, ou seja 0,8% do PIB). As medidas antigas são largamente impulsionadas pelo aumento permanente de pensões e, no ano de 2024, suportadas

³ A evolução da componente "Outra receita ajustada" reflete a variação da receita não fiscal nem contributiva, líquida da variação da receita com as medidas COVID-19, inflação e PRR e das medidas temporárias ou não-recorrentes incidentes sobre a receita.

pelo incremento da receita fiscal. Esta componente da receita assenta na evolução das suas bases macroeconómicas, particularmente o consumo privado (no caso dos impostos indiretos), remunerações e nível de emprego (impostos diretos e contribuições sociais), encontrando-se sujeita aos riscos descendentes do cenário macroeconómico.

6.3 Evolução da receita e da despesa ajustadas [NOVO]

56. A POE projeta a desaceleração do crescimento da receita e a aceleração na expansão da despesa no biénio 2023–2024. Prevê-se a desaceleração da receita ao longo do horizonte previsional (de 11,5% em 2022 para 7,5% em 2024), a par da aceleração da despesa (de 4,4% em 2022 para 8,6% em 2024).

57. A receita prevista para 2024 situa-se 7,5% acima do estimado para 2023, assente no aumento da receita de impostos indiretos e da receita de capital. Em conjunto, representam cerca de 62% do incremento anual. Numa análise por tipo de receita, a componente fiscal e contributiva representa um pouco mais de metade do aumento programado (56,3%).

58. A POE projeta para 2024 a desaceleração da receita fiscal e baseia o crescimento de 5,2% neste agregado na componente de impostos indiretos. A contribuição da componente direta será aproximadamente igual à prevista na estimativa de 2023, penalizada pelas medidas de política de desagravamento do IRS.

59. A POE prevê uma desaceleração da receita de impostos diretos, para 8,5% em 2023 e 0,4% em 2024. Reflete, em 2023, o efeito base de correção do IRC e, em 2024, as medidas de desagravamento do IRS. Para os restantes impostos desta categoria, a projeção poderá ser excessivamente conservadora, particularmente em 2023.

60. Para 2024, a POE projeta um crescimento de 8,7% na receita de impostos indiretos: a maior parte desta variação é explicada pela evolução do consumo privado (59%), pela retirada das medidas do pacote inflação (29%) e só depois pelas novas medidas de política de agravamento fiscal (12%). A receita projetada de impostos indiretos abranda significativamente em 2023, ao crescer 4,7%, refletindo as medidas de política do pacote inflação, particularmente a redução temporária do ISP. Em 2024, a recuperação para 8,7% (+3300 M€) tem implícito um ritmo de crescimento muito superior ao do consumo privado (3,6%), impulsionada pelo efeito base da diminuição das medidas antigas da inflação (962 M€; peso de 29% na variação total) e, em menor escala, pelas novas medidas de agravamento do IUC, ISV, IMT, IABA e Imposto sobre o Tabaco (385 M€; peso de 12%). No biénio 2023–2024, o pacote inflação tem um peso significativo na explicação da evolução previsional da receita de impostos indiretos: em 2023 implica uma perda de receita e em 2024 a sua retirada beneficia a variação.

61. A evolução previsional da componente não fiscal nem contributiva da receita em 2024 reflete, sobretudo, a expectativa da aceleração da implementação do PRR e o recebimento do correspondente cofinanciamento comunitário, encontrando-se sujeita a riscos descendentes. A componente não fiscal nem contributiva da receita explica 43,7% do incremento esperado na cobrança em 2024 e a sua evolução previsional é quase inteiramente explicada pelo cofinanciamento do PRR: este representa 94% do aumento da receita de capital e 84% da "Outra receita corrente". A concretização desta receita depende do cumprimento do calendário de execução acordado com a UE. A operacionalização do PRR tem sofrido vários adiamentos.

62. A análise à plausibilidade das previsões de receita em contas nacionais no biénio 2023–2024 evidencia uma perspetiva excessivamente conservadora na componente fiscal e contributiva, e uma postura excessivamente otimista na previsão de receita não fiscal nem contributiva:

- Nos impostos diretos, as previsões do IRS e IRC parecem estar coerentes com as suas bases macroeconómicas e as medidas de política, mas as receitas dos restantes impostos desta categoria tributária evidenciam subestimação. A diferença entre as previsões do MF e a estimativa da UTAO aponta para uma subvalorização da receita de impostos diretos de 782 M€ em 2023 e 681 M€ em 2024.

- Nos impostos indiretos, a estimativa de impacto da medida temporária de redução do ISP (pacote inflação) encontra-se sobrevalorizada em 2023 e 2024, com uma forte probabilidade da receita de impostos indiretos superar com significado a previsão neste biénio.
- Em sentido oposto, a concretização dos objetivos da receita de capital e “Outras receitas correntes”, ao ser contingente na aceleração da execução financeira do PT2030 e, sobretudo, do PRR, que tarda em acertar o passo com a programação, afigura-se demasiado otimista e configura um risco orçamental descendente para a receita total.

63. A despesa deverá sofrer um agravamento de 8,6% em 2024, o que representa um incremento nominal de 3,5% do PIB, impulsionada pelos encargos com prestações sociais e pela aceleração significativa do investimento público. O agravamento das prestações sociais (1,13% do PIB) e o aumento programado do investimento público (0,65% do PIB) constituem as maiores determinantes da expansão da despesa, representando cerca de metade da variação nominal total. Neste ano, destaca-se a atualização regular de pensões, que representa 23% da expansão nominal projetada para a despesa total.

64. A despesa com prestações sociais regista o maior incremento nominal previsual (1,13% do PIB) em 2024, explicado em cerca de 81% pela inércia da despesa estrutural. Destaca-se, neste âmbito, a atualização regular de pensões (0,8% do PIB), que em 2024 absorve quase inteiramente o efeito base da retirada dos estímulos do pacote inflação (0,9% do PIB).

65. A aceleração previsual do investimento público no biénio 2023–2024 baseia-se na implementação do PRR. O investimento público representa quase metade do projetado para o conjunto da economia em 2024. A POE/2024 projeta uma aceleração da FBCF ao longo do horizonte previsual, de 4,6% em 2022 para 27,6% em 2023 e 24,2% em 2024, que correspondem, em percentagem do PIB do próprio ano, a aumentos de 0,6% do PIB e 0,65% do PIB, respetivamente. O aumento da FBCF efetuada pelas AP em 2024 representa quase metade (47,8%) do incremento programado para o total da economia (1,35% do PIB).

66. As despesas com pessoal deverão registar um incremento nominal de 0,56% do PIB em 2024, refletindo o acordo de rendimentos, a atualização da remuneração mínima mensal garantida, os encargos com progressões na carreira e a despesa acrescida com a valorização salarial dos funcionários públicos anunciada na POE/2024.

67. O crescimento do consumo intermédio (0,39% do PIB) tem origem nas medidas antigas permanentes e inclui a saúde. Deve notar-se a este respeito que os encargos com as vacinas COVID-19 não se encontram autonomizados na POE, mas também oneram esta classificação económica.

68. A ligeira poupança em subsídios (– 0,06% do PIB) 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 (programa Ativar).

69. A análise conjunta das previsões da receita e da despesa no biénio 2023–2024 indiciam espaço para um resultado orçamental mais favorável do que o estimado em 2023, proporcionando um ponto de partida mais favorável para 2024.

- As previsões da receita no biénio 2023–2024 evidenciam indícios de uma perspetiva excessivamente conservadora na componente fiscal e contributiva, com probabilidade de subvalorização desta receita, particularmente em 2023. A receita de capital e as “outras receitas correntes”, ao invés, correm o risco de ser excessivamente otimistas, atenuando o espaço para surpresas positivas na execução do conjunto da receita (detalhes no parágrafo 62).
- As previsões da despesa encontram-se globalmente coerentes com as medidas de política, mas a concretização dos objetivos do investimento constituem um risco orçamental descendente, mesmo considerando a estimativa atualizada para 2023. A não realização desta despesa beneficia o resultado orçamental (exceto na parte inteiramente financiada por subvenções comunitárias).

6.4 Orientação da política orçamental

70. Feitas as contas aos dados da POE/2024, a política orçamental no ano em curso de 2023 deverá ser restritiva num contexto de manutenção do hiato do produto. O PIB observado deverá crescer ao mesmo ritmo que o produto potencial (2,2%), e o hiato do produto valerá + 1,6% do produto potencial em 2023 (3302,2 M€).

71. Para 2024, caso se concretizem as previsões da POE/2024, a política orçamental será ligeiramente restritiva e pró-cíclica, visto que a melhoria residual do saldo primário estrutural deverá acontecer durante o encurtamento do hiato do produto. Em 2024, haverá uma ligeira consolidação orçamental em contexto de deterioração da conjuntura. Com efeito, o hiato do produto, continuando positivo, deverá fechar um pouco (- 0,6 p.p. de PIB potencial).

6.5 Riscos do cenário orçamental [REVISTO]

72. 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 em 2024 são, desde logo:

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico. Estes transmitem-se às projeções orçamentais da POE/2024, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, face ao cenário central. Este efeito pode ocorrer por via do menor desempenho do consumo interno ou da desaceleração mais acentuada nas economias dos principais parceiros, ou ainda pela conjunção destes dois fatores. Deve notar-se que em 2022 e 2023 a melhoria do saldo orçamental assentou no crescimento acima do previsto da receita fiscal, no contexto de retoma acelerada da atividade económica.
- Há riscos ascendentes sobre a previsão pontual de inflação (3,3% no indicador IHPC). Os riscos ascendentes sobre a previsão de inflação terão efeitos de sinal contrário sobre a probabilidade de se cumprir a meta de saldo. Por um lado, a concretização de uma inflação acima da taxa prevista tenderá a fazer crescer a receita fiscal (risco ascendente para as previsões desta receita e do saldo), à semelhança do ocorrido em 2023 e 2022. Por outro lado, um nível mais elevado de inflação exige a manutenção de uma estratégia musculada da política monetária, encarecendo as emissões de dívida em 2024 acima do previsto e arrefecerá ainda mais a atividade económica, com ambos os desenvolvimentos a prejudicar a meta do défice.
- Os riscos decorrentes da previsão da POE/2024 para a descida do deflator das importações. Caso não se concretize a descida no preço das importações em 2023, o deflator do PIB pode ser inferior ao previsto, o que acarretará um PIB nominal mais baixo e, por sua vez, um efeito ascendente na receita fiscal. Porém, PIB nominal mais baixo eleva os rácios das metas orçamentais definidas com este denominador.

73. 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. A POE/2024 informa que as garantias a estas linhas somam 1,05% do PIB.

74. O agravamento das tensões geopolíticas no Médio Oriente pode levar a novo choque energético e aumentar a vigência e o impacto da medida de redução temporária do ISP. Por um lado, a subida do preço dos combustíveis no consumidor final pode desencadear pressões para prolongar a sua vigência ou a taxa de desconto no ISP. Por outro lado, o seu impacto financeiro depende daquele preço. Para uma dada taxa de redução, o valor do desconto em ISP cresce com o preço dos combustíveis antes de impostos em Portugal.

75. 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 2024, de uma indemnização judicial por via de um litígio relacionado com PPP.

76. Foram identificados riscos ascendentes e descendentes nas previsões do cenário orçamental:

- **Há riscos ascendentes nas previsões de receita fiscal.** Na tributação direta, foram encontrados indícios de suborçamentação no conjunto dos impostos mais pequenos (todos menos IRS e IRC).

Na tributação indireta, há o mesmo tipo de indícios na previsão do ISP (tanto em 2024, como em 2023) porque as medidas de desagravamento fiscal deste imposto no pacote inflação parecem estar sobreavaliadas.

- **Há riscos descendentes nas previsões de receita não fiscal nem contributiva.** A análise nas Subsecções 6.3.1 e 6.3.2 identificou a possibilidade de a receita de capital e o conjunto “outras receitas correntes estarem sobre-orçamentadas em virtude de um excesso de otimismo quanto à recuperação dos atrasos na execução financeira do PRR e até do PT2030. Aliás, esta é uma propriedade recorrente nas previsões do MF. Note-se que a receita atribuída à execução do PRR é suposta explicar 36% do aumento previsto para a receita total das AP em 2024, um contributo nada despidendo para o este agregado. No entanto, o recebimento da receita previsional do PRR é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais desvios adicionais à programação poderão adiar ou mesmo impossibilitar a cobrança de uma parte significativa dos recursos comunitários afetos a Portugal.
- **Há um risco descendente na previsão da despesa de investimento e foi o que sucedeu nos anos anteriores.** Uma vez mais, o PRR desempenhará um papel importante na materialização ou não deste risco. 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/2024 reviu novamente em baixa em 2023 a execução do PRR, em 1,5 mil M€ face ao programado no PE/2023–27. A mesma POE prevê (outra vez) compensação do atraso em 2024, através de (nova) aceleração previsional, agora para 5,2 mil M€.

77. A subida das taxas de juro diretoras pode onerar mais os encargos com juros se superar os níveis previstos na POE/2024. Terão reflexo tanto em novas emissões de médio e longo prazos como nas operações de refinanciamento de curto prazo, em ambas se gerando um risco descendente para o saldo orçamental de 2024.

6.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental

78. Espera-se a desativação até final de 2023 da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Porém, é um acontecimento incerto porquanto ainda decorre o processo de revisão das regras orçamentais.

79. Com base nas orientações da Comissão, o Conselho adotou conclusões sobre a reforma da governação económica. Nas negociações conducentes a um novo conjunto de regras, parece existir convergência de pontos de vista entre os Estados-Membros relativamente a certos aspetos: i) os valores de referência consignados no Tratado de um défice de 3 % do PIB e de uma dívida de 60 % do PIB deverão permanecer inalterados; ii) os Estados-Membros deverão apresentar planos orçamentais e estruturais nacionais de médio prazo que abranjam a política orçamental, as reformas e os investimentos; iii) os planos deverão traçar uma trajetória orçamental nacional definida em termos de despesa primária líquida a título de único indicador operacional; iv) os planos nacionais deverão ser coerentes com uma trajetória técnica da Comissão, que deve basear-se numa metodologia comum; v) a trajetória técnica da Comissão deverá assegurar um esforço orçamental no sentido de colocar a dívida numa trajetória suficientemente descendente ou de a manter a níveis prudentes, preservando, simultaneamente, a sustentabilidade das finanças públicas e a capacidade de promover reformas e o investimento público; vi) a duração do plano orçamental e estrutural será de médio prazo (quatro anos, prorrogável até sete anos se um Estado-Membro se comprometer a levar a cabo um conjunto elegível de reformas e investimentos). A discussão permanece em curso, à data deste relatório, não se sabendo como nem quando irá acabar.

80. A projeção da POE/2024 aponta para um excedente orçamental e conseqüente cumprimento do limiar mínimo de referência, que é – 3,0% do PIB.

81. O saldo estrutural deverá cumprir o OMP de Portugal. O Governo assumiu no PE/203–27 o nível – 0,5% do PIB potencial como os novos níveis de OMP a observar em 2023 e 2024. Espera melhoria do saldo estrutural em 2023, para 0,0%, assim cumprindo o OMP pela primeira vez. Para 2024, o saldo estrutural projetado (– 0,1% do PIB potencial) revela uma ligeira deterioração, mas mantendo-se acima do OMP.

82. A POE/2024 tem implícita uma ligeira diminuição no saldo estrutural em 2024, impulsionada pela redução projetada no saldo orçamental (- 0,6 p.p.). Esta supera o efeito conjugado da deterioração em 0,3 p.p. do contributo para o saldo observado dado pela variação na componente orçamental cíclica e o efeito de melhoria de 0,2 p.p. decorrente do expurgo das medidas temporárias ou não recorrentes.

83. A trajetória prevista na POE/2024 para o biénio 2023–2024 estará a cumprir a redução de um vigésimo do rácio da dívida pública no PIB na parte em que excede o valor de referência 60%, caso as regras orçamentais anteriores voltem a vigorar em 2024.

7. Dívida pública de Maastricht [NOVO]

84. O rácio da dívida pública em percentagem do PIB previsto para 2024 (98,9%) é o mínimo desde o ano 2009, mas o montante da dívida pública em valor nominal será o máximo da série estatística. Relativamente à variação acumulada entre 2022 e 2024, a queda do rácio da dívida pública será determinada, essencialmente, pelo contributo do PIB nominal. O saldo primário também deverá registar um contributo para a descida do peso da dívida pública.

85. Quanto à taxa de juro implícita no stock da dívida, esta desceu ano após ano até 2022, desde 4,2% em 2011 até 1,7% em 2022, prevendo-se subidas para 2,1% e 2,3% em 2023 e 2024, respetivamente.

86. É de salientar que a dívida pública detida pelo Banco de Portugal (71,4 mil M€ no final de 2022) no âmbito do programa de compras de ativos do sector público (PSP) é registada como dívida pública detida por um sector institucional residente, mas o seu montante é determinado pelas decisões de política monetária do BCE.⁴

87. A estrutura do financiamento da dívida pública portuguesa evidenciou alterações significativas nos períodos separados pelos anos 1999, 2008 e 2022. O financiamento obtido fora dos mercados financeiros ganhou peso, devido aos contributos do Banco de Portugal no âmbito da implementação da política monetária e dos empréstimos no âmbito do PAEF, da iniciativa comunitária SURE e do desenho do PRR.

8. Contabilidade pública [NOVO]

88. A POE/2024 estabelece os objetivos orçamentais para o saldo global: 1695 M€ em 2023 e – 1495 M€ em 2024. Estes valores encontram-se ajustados do efeito da transferência do Fundo do Pessoal da CGD para a CGA, uma receita de capital de 3018 M€ em 2023 que deve ser retirada da análise interanual, por se destinar a assegurar responsabilidades futuras e não ter continuidade nos próximos anos.

89. Em 2023, o MF estima o primeiro excedente da história recente das finanças públicas portuguesas em contabilidade pública, assente no crescimento da despesa efetiva (7,3%) abaixo do da receita efetiva (12,5%).

90. Na POE existe coerência entre o saldo global na ótica da contabilidade pública e o saldo de partida para a passagem às contas nacionais, tanto na estimativa para 2023 como na previsão para 2024. Assinala-se a coerência entre a ótica da contabilidade pública e a da nacional, que constitui uma medida de transparência que importa relevar.

91. A POE estima um resultado excedentário de 1695 M€ para 2023, uma revisão em alta de 4875 M€ face ao objetivo subjacente ao orçamento inicial (– 3181 M€), baseado no aumento previsional da receita fiscal e contributiva, refletindo a melhoria do cenário macroeconómico da POE/2024. A despesa também deverá ser globalmente inferior ao autorizado pelo Parlamento (– 1277 M€; – 1,1%).

92. O nível da despesa estimado para 2023 reflete evoluções heterogéneas entre as rubricas, destacando-se a revisão em baixa do investimento, que melhora o saldo. Em sentido oposto, a despesa muito

⁴ PSP - Public Sector Purchase Programme.

superior à programada das transferências correntes, é apenas parcialmente explicada pelas medidas do pacote inflação que não se encontravam previstas no OE/2023.

93. A POE projeta um défice de 1495 M€ em 2024, uma deterioração previsional de 3190 M€, que resulta de um ritmo de crescimento da despesa (+ 10 882 M€; + 9,6%) superior ao da receita (+ 7692 M€; + 6,7%). Em 2024, a diminuição dos estímulos orçamentais do pacote inflação e da pandemia deverá gerar um efeito base de 2717 M€ que beneficia o resultado orçamental, prevendo-se também a aceleração da execução do PRR.

94. A receita efetiva apresenta um acréscimo previsional de 7692 M€ (6,7%) face à estimativa de execução em 2023, assente nas componentes fiscal e contributiva que, em conjunto, representam 60% da variação. O crescimento previsional da receita efetiva (7692M€) assenta, maioritariamente, nas componentes fiscal (3195 M€) e contributiva (1419 M€); em conjunto, representam 60,0% do acréscimo total (contributos de 2,8 e 1,2 p.p. para a taxa de crescimento 6,7% da receita efetiva).

- Os impostos diretos (164 M€; 0,5%) mantêm-se quase constantes, refletindo as medidas de desagravamento do IRS (- 1582 M€) e a melhoria da base macroeconómica. Excluindo o efeito dessas medidas, o incremento seria 5,6%.
- O acréscimo da receita fiscal (3195 M€) tem origem nos impostos indiretos (3031 M€; 9,2%). A sua variação previsional nominal resulta do efeito cumulativo das medidas de política e da dinâmica da economia. As novas medidas de política de agravamento fiscal explicam apenas 13% (385 M€) da variação total, o efeito de base da retirada das medidas do pacote inflação 32% (962 M€) e a maior parte decorre da evolução do consumo privado subjacente ao cenário macroeconómico (55%;1684 M€).
- As contribuições sociais deverão aumentar 4,9% (1419 M€), beneficiando da evolução favorável prevista para o mercado de trabalho.
- A evolução da componente não fiscal nem contributiva é justificada pelo aumento das transferências da UE, no contexto do PT2030 e da iniciativa *NextGenerationEU*, destinadas maioritariamente ao financiamento do PRR.

95. A POE prevê uma aceleração significativa da despesa em 2024, para 9,6%, impulsionada pelo investimento e pelo agravamento da despesa com pensões.

- O acréscimo previsional do investimento (3082 M€; +38,1%) constitui a maior determinante do crescimento da despesa efetiva. Explica 2,72 p.p. da taxa de variação da despesa efetiva. O PRR representa 21% do investimento público que se pretende realizar em 2024
- O incremento das transferências correntes (2253 M€; +4,6%) contribui com 1,99 p.p. para o crescimento de 9,6% na despesa efetiva. É quase inteiramente determinado pela atualização regular de pensões (2223 M€).

9. Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública

96. A POE prevê que os instrumentos convencionais de controlo de despesa totalizem 2521 M€ em 2024, o que representa 2,0% da despesa efetiva prevista para a Administração Central. Repartem-se entre cativações (824 M€), dotações centralizadas para fins específicos (745 M€), dotação provisional (500 M€) e reserva orçamental (452 M€).

97. Ao contrário do anunciado publicamente em julho pelo ministro das Finanças, a PPL não elimina o instrumento cativações. Descentraliza a sua gestão. Transfere para a tutela sectorial o poder de libertação das verbas retidas, cuja faculdade discricionária de veto esteve centralizada no ministro das Finanças até 2023.

98. A transferência do poder decisório sobre as cativações para a tutela sectorial representa a descentralização de cerca de um terço (824 M€) dos instrumentos convencionais de controlo da despesa pública. Os instrumentos convencionais de controlo de despesa totalizam 2521 M€ na POE/2024, dos quais cerca de dois terços (1697 M€) continuará centralizado no Ministro das Finanças.

99. Para 2024 prevê-se uma redução de 10,0% na totalidade dos instrumentos convencionais de controlo de despesa, mas no novo enquadramento legislativo da POE o poder de decisão do MF sobre estes

instrumentos recua 39,4% (- 1104 M€) face a 2023. Esta evolução resulta do efeito combinado da transferência do poder decisório sobre a libertação das cativações para a tutela sectorial e da redução da dotação provisional.

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

101. Dar aos ministros sectoriais a possibilidade de gerirem uma pequena parcela da dotação dos seus programas orçamentais para responder a riscos durante a execução seria uma forma mais racional de os responsabilizar financeiramente pela utilização do dinheiro dos contribuintes nas respetivas políticas. A UTAO formula uma proposta concreta neste sentido no parágrafo 400.

10. Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

102. A UTAO tem vindo a designar um conjunto específico de normas nas leis do OE e nos decretos-lei de execução orçamental como “instrumentos não-convencionais” de controlo da despesa. O diagnóstico e o apelo à revisão do seu quadro legal tem sido exposto pela UTAO desde 2019, nas suas apreciações às Propostas de Orçamento do Estado e às Contas Gerais do Estado. Contudo, os sucessivos diplomas mantiveram em vigor estas restrições.

103. Trata-se de quatro instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela sectorial. Estas regras encontram-se vertidas nas normas legais que integram a POE/2024 e condicionam os atos de gestão conducentes a: i) recrutamento de trabalhadores, ii) aquisição de serviços em geral, iii) aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres, projetos e consultoria, e iv) aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença. O articulado da Proposta de Lei n.º 109/XV/2.ª, “Orçamento do Estado para 2024”, renova estas disposições legais que já vigoraram nos anos anteriores.

104. Relativamente à contratação de recursos humanos, existem constrangimentos à autonomia de gestão das unidades orgânicas, com contornos paralelos aos da cativação de despesa. À semelhança de anos anteriores, a Proposta de Lei que acompanha a POE/2024 remete para o decreto-lei de execução

orçamental os termos em que as entidades públicas podem vir a recrutar trabalhadores. Tendo por referência o Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2023, atualmente em vigor, encontram-se instituídas várias normas condicionadoras do recrutamento de trabalhadores por parte das entidades públicas, incluindo a substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial, impedindo a renovação de ativos por trabalhadores com mais experiência.

105. No tocante às normas que condicionam a aquisição de serviços, as restrições previstas para 2024 são mais ativas do que em anos anteriores. Primeiro, por prolongarem uma sequência de restrições nominais, em cadeia, que já dura desde a última crise de finanças públicas. Segundo, porque os limites nominais estabelecidos para 2024 não acompanham minimamente a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas.

106. Os limites acima explicados condicionam as opções de gestão quanto à aquisição de serviços e recrutamento de recursos humanos, empurram os serviços para dentro da restrição orçamental aprovada pela Assembleia da República, e só podem ser levantados, a título excecional, com a intervenção cirúrgica de dois a três membros do Governo, interferindo assim na esfera de autonomia dos gestores públicos.

107. A proposta de lei do Orçamento do Estado para 2024 introduz algumas alterações positivas, mas insuficientes, quanto ao enquadramento das restrições não-convencionais à realização de despesa nas Administrações Públicas. Os avanços encontram-se limitados aos contratos de aquisição de serviços e só se aplicam em 2024. Para as entidades que integram os subsectores Administração Central e Segurança Social, deixa de ser necessária a intervenção do membro do Governo responsável pela área das Finanças para excepcionar o cumprimento dos tetos de despesa fixados para quaisquer contratos de aquisição de serviços. No caso das prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença, o parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças passa a ter um prazo para ser emitido (15 dias), findo o qual o deferimento é tácito. Por fim, as autarquias locais e as entidades intermunicipais deixam de ser abrangidas pelas restrições em sede de encargos com contratos de aquisição de serviços e prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença.

108. A UTAO alerta para a falta de utilidade destes instrumentos não-convencionais. Sendo desnecessários para conter a despesa dentro dos limites orçamentais, geram efeitos nocivos sobre a gestão pública e a qualidade dos serviços públicos prestados. Representam uma intromissão do poder executivo central na gestão corrente dos serviços, retirando-lhes graus de liberdade nas decisões de gestão e reduzem os seus níveis de eficiência. Em conclusão, as restrições legais identificadas apresentam um conjunto de malefícios de natureza microeconómica que se podem assim sintetizar: i) são um travão à inovação na engenharia de processos dentro do sector público; ii) desincentivam a entrada na Administração Pública e nas empresas públicas de trabalhadores diferenciados e com experiência; iii) exigem mais recursos humanos na área administrativa, necessariamente à custa da redução de recursos antes afetos às atividades de missão, para responder à carga burocrática dos pedidos de autorização e da monitorização do respeito pelas restrições impostas por estas normas; iv) a necessidade de recorrer ao poder político para executar o OE aprovado transforma a execução num exercício de negociação intragovernamental permanente e não limitado ao período de preparação da proposta de OE, desgastando as pessoas envolvidas, dirigentes e governantes; v) desmotivam os gestores públicos e as equipas operacionais cujo desempenho é prejudicado por estas restrições; vi) sobrecarregam os membros do Governo e os seus gabinetes com tarefas de baixa prioridade e elevada intensidade, imiscuindo-os na microgestão das empresas e serviços públicos; vii) contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado, uma vez que as dotações aprovadas pela Assembleia da República não são a verdadeira restrição orçamental dos serviços públicos — a verdadeira restrição orçamental só se torna conhecida no final do ano e depende do processo negocial intra e interministerial, com intromissão do Governo na gestão corrente das instituições.

109. 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.

11. Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]

110. A comparticipação financeira do Orçamento do Estado para a CGA em 2024 deverá ser 29,4% superior à registada em 2022, em resultado, largamente, da atualização de pensões em 2023 e 2024. O diferencial entre a comparticipação financeira do OE e a receita com contribuições de quotizações para a CGA cresceu 125%, de 1163 M€ em 2022 para 2617 M€ (previstos para 2024). Tal reforço é ainda justificado por este sistema de proteção social estar fechado à entrada de novos contribuintes desde o fim de 2005.

111. Em 2023, o saldo global da Segurança Social será largamente excedentário. Este resultado supera expressivamente o excedente orçamental inicialmente previsto no OE/2023.

112. O excedente orçamental (não ajustado) da Segurança Social previsto para 2024 (+4980 M€) será o mais elevado dos últimos 12 anos.

113. O aumento na receita com contribuições e quotizações é o principal contributo para o crescimento da receita. A receita estimada com contribuições e quotizações para 2024, a confirmar-se, representará, face a 2014 um incremento nominal de 93,3%. Esta evolução também é expressivamente positiva a preços constantes (+47,6%).

114. O orçamento da Segurança Social prevê para 2024 o incremento de 7,2% na despesa com pensões, sendo este o principal contributo para o crescimento de 3,8% da despesa efetiva. A justificar o incremento da despesa com pensões em 2024, face a 2023, encontra-se a aplicação das regras de atualização anual das pensões que determina, para 2024, a atualização ordinária das pensões entre 5,2% e 6,2%. Já o crescimento da despesa com prestações sociais previsto para 2024 é, em termos agregado, mitigado pelo decréscimo da despesa com medidas dos pacotes Inflação e COVID-19.

115. O crescimento expressivo da prestação abono de família previsto para 2024 inclui o encargo da medida transitória” Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens “adotada em 2023. Esta opção é um exemplo da troca de despesa transitória por despesa permanente que caracteriza a evolução orçamental prevista na POE/2024.

116. Em 2023, é estimado que a despesa com o subsídio de doença tenha crescido 130% face ao valor registado em 2013, tendo atingido 892 M€.

117. Para 2023, o excedente global (ajustado) consolidado da Segurança Social de 5026 M€ é obtido exclusivamente através do contributo do excedente do sistema previdencial. O excedente no sistema previdencial é alcançado por via do contributo do saldo dos regimes gerais no montante de 4062 M€ e do contributo de 1134 M€ por via das consignações de receita fiscal (IRC, Adicional ao IMI e Adicional à Contribuição do Sector Bancário) e de rendimentos de aplicações.

118. O excedente orçamental do sistema previdencial da Segurança Social está legalmente consignado ao FEFSS e contribui positivamente para o resultado orçamental das AP. No momento em que se questiona o que fazer aos excedentes orçamentais das AP, é importante ter presente que existe legislação que obriga a canalizar para o FEFSS os excedentes anuais do sistema previdencial da Segurança Social, ou seja, só depois de satisfeita esta condição é que eventuais excedentes remanescentes nas AP poderão ser afetos a outro fim.

119. Os encargos com as medidas do pacote inflação serão superiores ao previsto, no entanto estima-se que representem um impacto nulo no saldo global do subsector Segurança Social em 2023. No que concerne ao impacto das medidas “COVID-19”, este será residualmente negativo em 2023.

120. As medidas do pacote inflação serão um encargo residual em 2024. A conta previsional para 2024 da Segurança Social prevê, para já, 16,1 M€ de impacto na despesa e na receita decorrente de medidas de apoio no âmbito deste pacote. Trata-se de valores remanescentes de medidas adotadas e não pagas em 2023.

121. A POE/2024 não prevê o prolongamento dos encargos com medidas COVID-19 adotadas em anos anteriores A confirmar-se esta situação, o ano de 2024 representará o fim de um período em que a Segurança Social foi o pilar institucional fundamental para a operacionalização de medidas de combate aos efeitos perniciosos da pandemia COVID-19 na saúde e na economia das pessoas.

12. Responsabilidades contingentes [NOVO]

122. A POE/2024 prevê aumentos nos limites máximos das garantias a conceder pelo Estado, face aos limites resultantes do OE/2023 que se encontram em vigor. No tocante a 2023, os dados disponíveis a 24 de outubro de 2023 apontam para que venham a ser autorizadas garantias do Estado no montante global de 1363 M€. Relativamente a 2024, não se encontram disponíveis previsões para os valores de garantias a conceder, mas os limites máximos comportam acréscimos face aos atualmente vigentes.

123. Para 2024, prevê-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado nas garantias prestadas. Relativamente a 2023, a estimativa aponta para uma redução, face ao ano anterior, das responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas. Prevê-se que, em 2024, as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, totalizem 10 351 M€, diminuindo 1344 M€ face à estimativa apontada para 2023. As Entidades Públicas Recllassificadas deverão continuar a ser o conjunto com o montante mais significativo (43,4% do total), em razão do stock acumulado de garantias assumidas pelo Estado perante este tipo de entidades.

124. Para 2024, prevê-se uma diminuição das responsabilidades efetivas para níveis inferiores aos de 2021. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuirão consideravelmente no período 2018–2021, 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 2023 aponta para uma redução das responsabilidades efetivas face ao ano anterior, com destaque para o contributo favorável das EPR e EPNR, mas um aumento das responsabilidades efetivas do Estado perante a Região Autónoma da Madeira. Relativamente a 2024, prevê-se uma diminuição de 1331 M€ nas responsabilidades efetivas do Estado decorrentes de garantias prestadas, para 9703 M€.

125. No que respeita à sinistralidade, a previsão para 2024, constante da POE/2024, é de o Estado vir a ser chamado a pagar cerca de 109 M€ pela execução de garantias públicas. Em 2022 e entre 1 de janeiro e 24 de outubro de 2023, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos, no que respeita a operações de execução de garantias públicas, que ascenderam a 37 M€ e 120 M€, respetivamente. Os montantes pagos por execução de garantias concedidas a favor do FCGM assumem maior relevância em 2023.

126. Relativamente a 2024, a previsão aponta para uma nova redução no stock de responsabilidades em garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo, motivado pelo decréscimo previsto nas garantias COVID-19. O nível de sinistralidade destas garantias atingiu um máximo em 2023 e deverá ser significativo em 2024. No final de 2023, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo deverá ascender a 5916 M€, dos quais 3713 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19. Em 2023, a estimativa para a execução de garantias prestadas pelo FCGM aponta para valores significativamente mais elevados do que os registados em anos anteriores. Relativamente à sinistralidade, a previsão para 2024 aponta para que a execução de garantias do FCGM ascenda a cerca de 117 M€, sobretudo devido ao contributo das garantias com as linhas de apoio COVID-19.

127. No final do 1.º semestre de 2023, 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 2022.

128. O estudo identifica os litígios e as pretensões compensatórias solicitadas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) que se encontravam pendentes de resolução até à data de 30 de junho de 2023. 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.

129. No sector rodoviário, a 30 de junho de 2023, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados registava um ligeiro acréscimo face ao verificado no final de 2022. Na sua grande maioria, os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de REF efetuados pelos parceiros privados das subconcessões rodoviárias. Neste subconjunto (subconcessões rodoviárias), a redução verificada nos primeiros seis meses de 2023 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 15 M€, devido à nova ação arbitral, intentada pelo parceiro privado da Concessão Oeste (Auto-Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.), no 1.º trimestre de 2023, no valor de 89,9 M€.

130. O valor das contingências registadas com as PPP do sector ferroviário ascendia a 204 M€ em 30 de junho de 2023, um valor acima do registado no final de 2022. No final de junho de 2023, 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 por esta entidade ascende a 192 M€. Registam-se ainda contingências com os parceiros privados da concessão Metro do Porto (2,9 M€), concessão Metro Sul do Tejo (4,2 M€) e concessão do Transporte Ferroviário Eixo-Norte/Sul (5,2 M€).

131. 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. A concessionária entregou uma densificação do pedido de REF no 1.º trimestre de 2022, tendo-o quantificado em 214 M€.

132. No sector da saúde, em 30 de junho de 2023, o valor das contingências associadas a contratos de PPP ascendia a 60 M€, um valor em linha com o registado no final de 2022 (59 M€). Os montantes mais relevantes resultam de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro devido a alegado impacto da pandemia de COVID-19.

133. Mantém-se a contingência na parceria Oceanário de Lisboa, apresentada em 2021, em razão do impacto da pandemia de COVID-19 e das medidas restritivas então implementadas. Encontra-se em discussão entre as partes (Concedente e Concessionária), não tendo sido ainda quantificado o seu valor.

134. Regista-se, ainda, uma contingência relativa ao Terminal de Contentores de Alcântara, sob a forma de ação judicial, apresentada em 2010 pelo Ministério Público contra a Administração do Porto de Lisboa e a Concessionária Liscont, S.A., que não foi objeto de quantificação.

1 Introdução [REVISTO]

135. Este estudo faz a apreciação final à Proposta de Orçamento do Estado para 2024 (POE/2024). A 10 de outubro de 2023, deu entrada na Assembleia da República o conjunto de [peças processuais](#) que constitui o plano orçamental do Governo para executar no próximo ano. Em 25 de outubro, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) divulgou a apreciação preliminar à POE/2024. Agora, apresenta a versão final. O relatório é concluído a tempo de poder ser utilizado na audição em sede de especialidade da equipa política do Ministério das Finanças (MF), prevista para se iniciar às 15h00m de 14 de novembro.

136. Em relação à análise preliminar, este estudo apresenta as seguintes diferenças. Há uma numeração nova dos capítulos em virtude da adição de conteúdos novos. Os quatro capítulos novos e as três secções novas em capítulos anteriores estão assinalados com a expressão “[NOVO]” no seu título. Os conteúdos revistos estão circunscritos a este capítulo, naturalmente, às Subsecções 5.4.1 e 5.4.2 e à Secção 6.5, originando a etiqueta “[REVISTO]” nos títulos respetivos para fácil identificação no Índice Geral. Nos casos das subsecções, só mudaram os títulos de tabelas. A revisão à Secção 6.5 restringe-se à adição de riscos novos trazidos pela análise de plausibilidade às previsões orçamentais efetuada na nova Secção 6.3 — “Evolução da receita e da despesa ajustadas [NOVO]”.

137. A UTAO agradece a informação complementar prestada por várias entidades externas à Assembleia da República. A realização deste estudo exigiu a utilização de informação que não consta do acervo disponível publicamente. À semelhança dos anos anteriores, a UTAO dirigiu solicitou dados adicionais e ficheiros em Excel com a informação financeira mais importante sobre os cenários macroeconómico e orçamental. A maior parte da informação requerida foi prestada e em tempo útil para este relatório, facto que abona a favor da transparência da Administração e do espírito de colaboração entre profissionais do mesmo ofício. Agradece-se a colaboração prestada por Direção-Geral do Orçamento (DGO), Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do MF, Direção-Geral do Tesouro e das Finanças (DGTF), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e Banco Português de Fomento (BPF).

138. As passagens tecnicamente mais densas são precedidas de explicações em linguagem acessível. A UTAO, como entidade independente de escrutínio da política orçamental ao serviço dos Deputados, mas também de todos os Portugueses, tem um dever particular de contribuir para a elevação da literacia económica sobre as finanças públicas e os contextos nacional e internacional que as condicionam. Por isso, há uma preocupação pedagógica no modo como o texto está escrito. Em particular, a utilização de conceitos consagrados na literatura económica, mas menos habituais para a maioria dos cidadãos, é acompanhada da explanação dos mesmos em linguagem compreensível pelo maior número possível de leitores. O rigor técnico das análises aqui apresentadas foi também uma preocupação dominante. Dela decorreu a vontade de não deixar sem justificação os argumentos desenvolvidos. Todos os dados utilizados e muitos conceitos económicos e estatísticos têm a sua origem identificada, quase sempre com hiperligações, para que os leitores possam confirmar a evidência por detrás dos números e das ideias apresentadas.

139. O Relatório do MF que acompanha a POE/2024 melhorou a informação prestada sobre as medidas de política que entendeu destacar. Este ano, a Secção 2.4 desse documento apresenta inúmeras medidas sob a forma de uma ficha informativa: descrição, justificação, número estimado de beneficiários, impacto orçamental previsto, etc.. É um esforço louvável de transparência. No entanto, o exercício precisa ser melhorado no futuro. As fichas são heterogéneas nem todas contendo os quatro elementos assinalados. Mistura medidas com impacto nas contas públicas com medidas que não terão reflexo nas mesmas. É ainda pobre no anúncio de metas extraorçamentais, elemento decisivo para a posterior avaliação da eficácia das medidas.

140. Há muitas características estruturais do processo legislativo orçamental que precisam ser revistas no futuro próximo. Sem esgotar o tema, até porque a UTAO realizou há pouco tempo um estudo muito

aprofundado sobre o mesmo ([Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março), merecem reflexão coletiva dois traços. Um deles é a profusão de artigos na proposta de lei absolutamente supérfluos face à finalidade indispensável de uma lei orçamental para o ano seguinte, que é autorizar as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social a realizar despesa até aos tetos fixados pelo Parlamento nos mapas contabilísticos anexos à lei, tetos esses compatíveis com as regras de disciplina orçamental, as previsões de receita não-financeira e os tetos de endividamento também fixados pela AR. O segundo traço que sempre domina as POE e as propostas de alteração na apreciação parlamentar são as abundantes medidas de política para o curto prazo. Salvo raras e honrosas exceções, não são acompanhadas de fundamentação técnica nem metas extraorçamentais que viabilizem a avaliação posterior da sua eficácia. O debate coletivo confunde resultados esperados com impactos orçamentais esperados e não se interessa por debater seriamente a prestação de contas após a execução.

141. A análise da UTAO tem este ano duas novidades. São os Capítulos 2 e 3. Ambos visam fornecer uma lupa de longo prazo e internacional que a Unidade considerou muito útil para enquadrar a reflexão dos agentes políticos e dos cidadãos em geral sobre as escolhas de política económica para 2024 e os anos seguintes mais próximos. O processo legislativo orçamental português é muito absorvente, quicá demais, em matéria de medidas de política, mas é importante todos terem consciência que os desafios estruturais do País não se resolvem sem uma visão política de médio prazo. Tanta atenção mediática em torno das ofertas e contraofertas para o curto prazo correm o risco de perder o foco no que verdadeiramente importa para promover o bem-estar de todos.

142. O documento está estruturado em 12 capítulos e dois anexos. Principia, porém, com um sumário desenvolvido dos resultados principais a que a análise económica da POE chegou. Após esta Introdução, o Capítulo 2 dá conta dos progressos substanciais que Portugal alcançou nos últimos 12 anos em matéria dos principais equilíbrios macroeconómicos: finanças públicas, interno e externo. Mudam qualitativamente o modo como a política económica, em geral, e a orçamental em particular podem ter mais sucesso na correção dos maiores bloqueios estruturais da economia portuguesa. Este é o mote evidenciado no Capítulo 3. O cenário macroeconómico da POE é estudado no capítulo seguinte. Expõe as diferenças para 2023 e 2024 face às previsões no Programa de Estabilidade, evidencia o comportamento passado e o esperado das taxas de juro diretas do BCE e de inflação, que continuarão a condicionar bastante a conjuntura, discute a coerência das previsões apresentadas, identifica riscos nas previsões e compara-as com os cenários prospetivos mais recentes de outros previsores institucionais. Os capítulos seguintes ocupam-se das contas públicas. É possível decompor a variação do saldo orçamental entre dois anos em função dos contributos das principais medidas de política orçamental. O Capítulo 5 dá o pontapé de saída através da arrumação criteriosa das medidas em antigas e novas, e em medidas com efeitos permanentes, medidas com efeitos transitórios e medidas com efeitos temporários ou não-recorrentes. Para isso, teve necessidade de rever pontualmente a classificação e a quantificação de impactos do MF. O Capítulo 6 aprecia o cenário orçamental da POE. Caracteriza a estimativa de execução para 2023, identifica os contributos das medidas de política para as variações do saldo entre 2022 e 2023 e entre 2023 e 2024, aprecia a trajetória recente da receita e da despesa e analisa a plausibilidade das previsões orçamentais, classifica a orientação da política orçamental perante o ciclo económico, sinaliza os principais riscos das previsões pontuais do MF e mostra como é que as finanças públicas, nas previsões da POE para 2023 e 2024, se posicionam nos indicadores das regras orçamentais da União Europeia que estiveram em vigor até 2019. O Capítulo 7 identifica os fatores explicativos da variação do rácio da dívida pública e os credores da mesma. A análise ao cenário orçamental em contabilidade pública surge no Capítulo 8. Inclui uma apreciação do ponto de partida, que é a estimativa de execução em 2023, e a contribuição esperada dos pacotes COVID-19, inflação e PRR nas variações de saldo global em 2023 e 2024. O Capítulo 9 olha para os chamados instrumentos convencionais de controlo da despesa pública. O fim anunciado das cativações não se concretizou, mas houve uma evolução positiva neste instrumento. Os leitores encontram também a evolução quantitativa desde 2015 nos quatro instrumentos convencionais. Os instrumentos não convencionais têm efeitos ainda piores na eficiência das organizações públicas e na qualidade dos serviços que prestam à comunidade. O Capítulo 10 atualiza, com os desenvolvimentos preconizados na proposta de lei, o estado da arte e o diagnóstico sobre a eficácia dos instrumentos e os seus efeitos na produção das empresas e dos serviços públicos. As contas dos sistemas de proteção social são escrutinadas no Capítulo 11 (Caixa Geral de Aposentações e sistemas do subsector Segurança Social). O Capítulo 12 escalpeliza a informação sobre

responsabilidades contingentes, por serem um risco para as finanças públicas nos anos vindouros. O Anexo 1 oferece uma descrição sintética mais desenvolvida do que a que consta no relatório do MF sobre o alcance das principais medidas de política orçamental para 2024. O Anexo 2 exhibe a conta consolidada previsional das Administrações Públicas em contas nacionais para 2023 e 2024, que serve de suporte à análise nos Capítulos 5 a 6. A análise das previsões em contabilidade pública aparecerá no próximo relatório da UTAO sobre a POE/2024, juntamente com outros temas novos.

2 Progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos

143. A análise macroeconómica preocupa-se com três grandes equilíbrios: orçamental, interno e externo. O primeiro é caracterizado por três indicadores: saldo orçamental, saldo estrutural e dívida pública. Há equilíbrio quando esta evolui numa rota reconhecida pelos investidores como pagável com risco pequeno, os saldos estruturais são próximos de zero no médio prazo e os saldos observados não são confrontados com pressões persistentes no sentido deficitário. A identificação deste equilíbrio pode ser complementada pelas classificações da qualidade da dívida soberana de médio e longo prazos atribuídas pelas agências de notação financeira. O equilíbrio interno tem a ver com a estabilidade de preços nos mercados agregados de trabalho, bens e serviços. Acontece quando a taxa de desemprego observada está próxima da taxa natural, que é a taxa de desemprego associada ao produto potencial e compatível com preços estáveis. Finalmente, o equilíbrio externo prende-se com a posição patrimonial da economia doméstica face ao resto do mundo. Há um indicador de fluxos, que é o saldo da balança corrente e de capital, e um indicador de stocks de ativos e passivos financeiros, que é a posição líquida de investimento internacional.

144. A enquadrar as escolhas orçamentais para 2024 e os próximos anos, importa conhecer o posicionamento da economia portuguesa sobre os três equilíbrios macroeconómicos. A importância decorre do facto de Portugal ter conseguido nos últimos 12 anos restaurar, pela primeira vez em democracia, o triplo equilíbrio. Este facto marca um ponto de partida qualitativamente diferente para planear as escolhas de política económica para 2024 e os próximos anos.

145. O propósito deste capítulo é apresentar a evidência empírica sobre esta evolução. Para tal, recorre a séries estatísticas bastante longas, algumas recuando aos anos 60 e 70 do século passado, para se perceber bem a dimensão que os desequilíbrios assumiram e o tempo que durou o restabelecimento dos equilíbrios. O progresso foi tal que Portugal ultrapassou recentemente, em vários indicadores críticos, o desempenho de economias há muito reconhecidas como equilibradas. A evidência a seguir apresentada procede de bases de dados públicas e harmonizadas: base de dados [AMECO em linha](#), gerida pela Comissão Europeia, [BPstat](#), portal estatístico do Banco de Portugal (BdP), e [base de dados](#) do Instituto Nacional de Estatística (INE). A evidência comparada sobre saldo orçamental, saldo estrutural, dívida pública e avaliações das agências de notação financeira sobre o risco de crédito de longo prazo preenche as Secções 2.1 a 2.4, respetivamente. O equilíbrio interno e o equilíbrio externo são documentados nas Secções 2.5 e 2.6, respetivamente. Há a preocupação de explicar os conceitos de equilíbrio no início de cada secção para facilitar a interpretação das evidências empíricas. Finalmente, a Secção 2.7 resume os resultados principais e explica a utilidade de os manter para aumentar o leque de escolhas políticas em cada ano e atribuir ao Orçamento do Estado a função de estabilização macroeconómica mais eficaz.

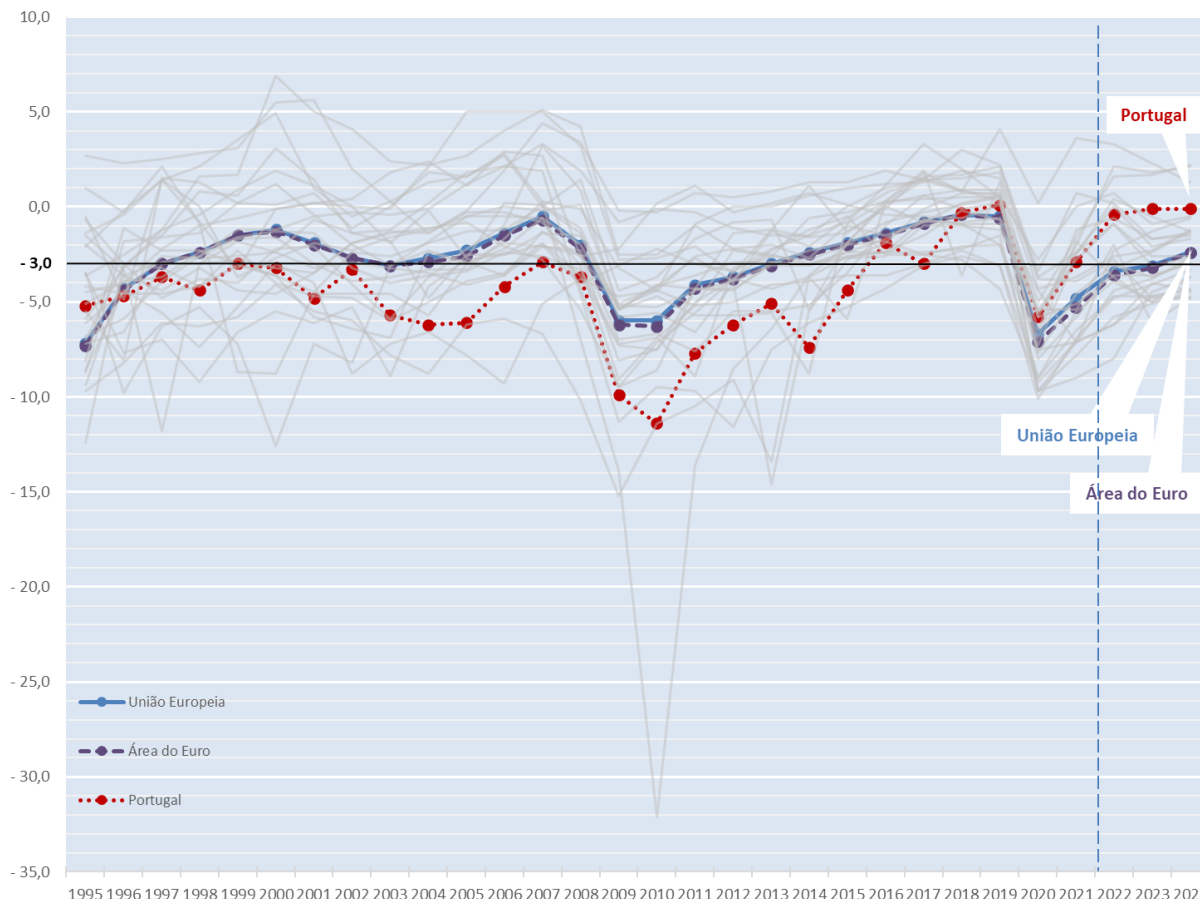
2.1 Saldo orçamental

146. O saldo orçamental dos Estados-Membros da União Europeia deve ser superior a – 3% do PIB no sentido de acomodar perda de receita e aumento de despesa em períodos de recessão económica, sem descer abaixo do patamar – 3% do PIB. Esta é a orientação subjacente à regra do saldo orçamental plasmada no Pacto de Estabilidade e Crescimento. No entanto, o conjunto dos países da União Europeia (UE) registou vários anos com saldo orçamental abaixo daquele limiar em períodos de recessão económica (Gráfico 1), bem como noutras épocas. Houve causas comuns, e daí as oscilações sincronizadas entre muitos pontos do gráfico, mas também causas nacionais específicas que poderão explicar períodos de evolução dissonante face à maioria.

147. Nos anos mais recentes, Portugal apresenta um saldo orçamental que compara favoravelmente com a média da UE e da Área do Euro e com a generalidade dos restantes Estados-Membros. Após um longo período em que Portugal registou sucessivamente saldos orçamentais muito deficitários, especialmente nos anos 2009 a 2014, o país registou um saldo próximo do equilíbrio em 2018 (– 0,3% do PIB) e

ligeiramente excedentário em 2019 (+0,1% do PIB). 2020 e 2021 foram tempo de agravamento do saldo orçamental face aos anos imediatamente anteriores, em linha como a generalidade dos restantes Estados-Membros, na sequência dos impactos macroeconómicos da pandemia de Covid-19. A recuperação foi rápida, e Portugal está entre os EM que melhoraram mais o seu saldo. Fechou 2022 com -0,4% do PIB, o 8.º saldo mais elevado entre os 27 EM. As previsões da Primavera da Comissão Europeia (CE) perspetivam saldos equilibrados em 2023 e 2024 (-0,1% do PIB) e a quarta posição europeia nestes anos.⁵

Gráfico 1 – Evolução do saldo orçamental: União Europeia, Área do Euro-20 e Estados-Membros: 1995 a 2024
(em percentagem do PIB)



Fonte: AMECO, base de dados macroeconómicos da Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia, compulsada em 11 de outubro de 2023. | Notas: (i) Nesta data, a base refletia a informação atualizada com as previsões da Primavera de 2023 publicadas a 15 de maio de 2023. (ii) Os dados referentes a 2022 são ainda provisórios e os dados para 2023 e 2024 são as previsões de 15/05/2023.

2.2 Saldo estrutural

148. O saldo estrutural tem como objetivo medir o saldo das Administrações Públicas subjacente aos impulsos estruturais da economia e às escolhas duradouras de política orçamental. Para o efeito, é calculado através da dedução ao saldo orçamental dos efeitos atribuídos ao ciclo económico e a acontecimentos com duração temporária. Os efeitos do ciclo na conta pública não são observáveis. São estimados através de determinada metodologia estatística.⁶ A Comissão Europeia estabeleceu uma metodologia comum para a estimação dos efeitos do ciclo e um manual para harmonizar a identifica-

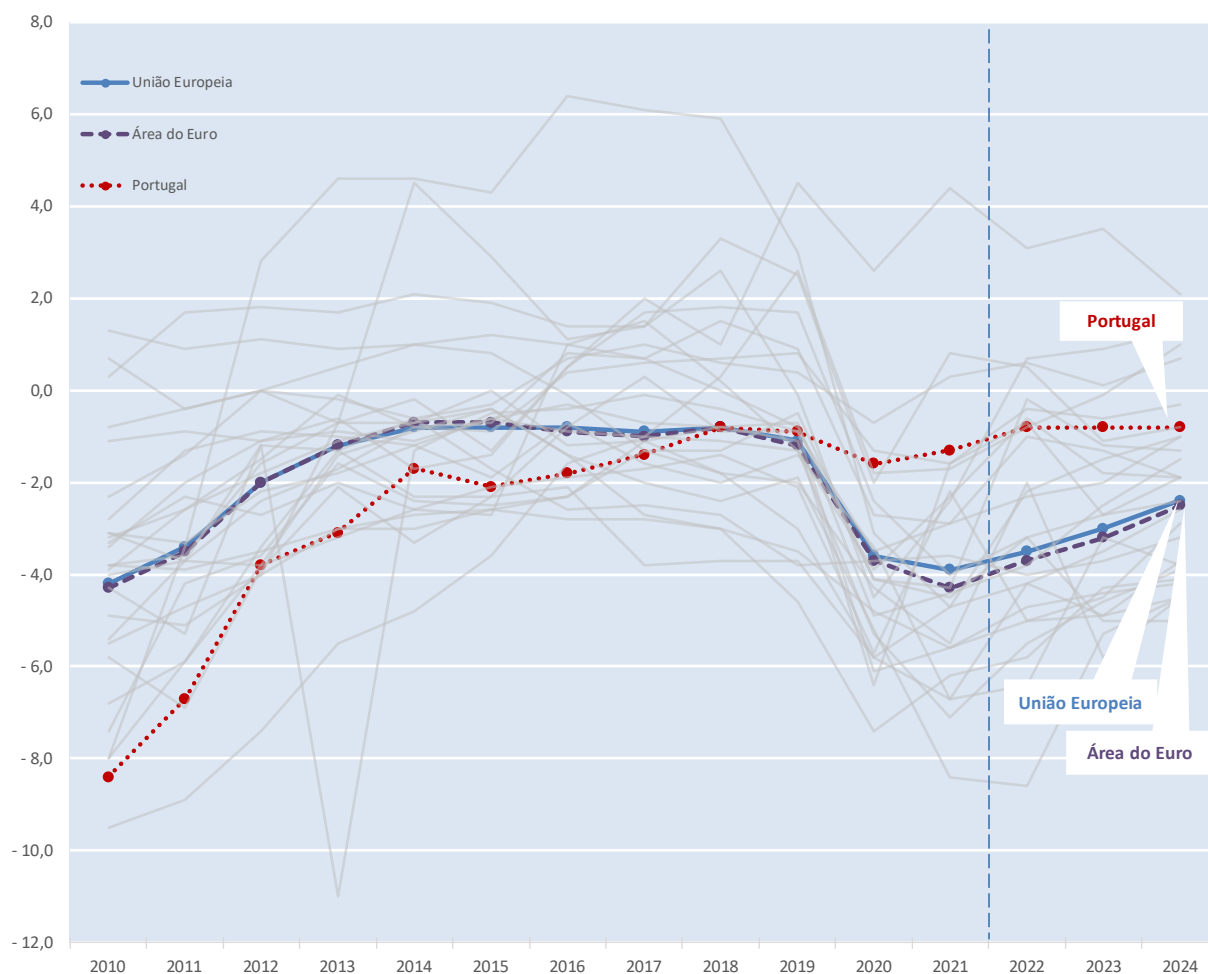
⁵ Esclarece-se que a base de dados foi atualizada em 15/05/2023 aquando da publicação das previsões da Primavera da Comissão Europeia. Como tal, não reflete ainda a revisão do ano de 2022 efetuada no final de setembro de 2023 através dos reportes nacionais no âmbito do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE). É sabido que, neste exercício de revisão, a estimativa de saldo português em 2022 foi melhorada em um ponto decimal, para -0,3% do PIB. Outros países poderão ter também conhecido revisões, mas só se terá novo vetor de 2022 aquando da próxima atualização da base de dados.

⁶ A maioria das metodologias, e a subjacente à base de dados AMECO, assume que o ciclo económico impacta a receita fiscal e contributiva e a despesa com subsídio de desemprego. Como estes impactos não são observáveis, têm de ser estimados.

ção das operações com impacto temporário na receita e na despesa. O Eurosystema, o Fundo Monetário Internacional e outras entidades usam metodologias diferentes. Em qualquer caso, o saldo estrutural pode ser interpretado como o saldo orçamental que se verificaria se o PIB estivesse no seu nível potencial, e sem operações fungíveis no tempo.

149. A evidência empírica desde 2010 mostra um movimento relativamente paralelo nas trajetórias dos EM, mas com elevada dispersão. A maioria dos pontos no Gráfico 2 está abaixo do nível 0,0%, o equilíbrio de médio prazo. As regras orçamentais não especificam um nível comum para todos os países. Em parte, este facto é uma concessão à incerteza e à volatilidade que as revisões estatísticas trazem aos valores das séries. Até à ativação da cláusula de derrogação geral em 2020, o Conselho definia, de três em três anos, um objetivo próprio para cada Estado-Membro (EM), a vigorar no triénio seguinte. Por exemplo, para Portugal, 0,0% do produto potencial foi a meta traçada para o triénio 2020–2022.

Gráfico 2 – Evolução do saldo estrutural: União Europeia, Área do Euro-20 e Estados-Membros: 2010 a 2024
(em percentagem do PIB potencial)



Fonte: AMECO, base de dados macroeconómicos da Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia, compulsada em 11 de outubro de 2023. | Notas: (i) Nesta data, a base refletia a informação atualizada com as previsões da Primavera de 2023 publicadas a 15 de maio de 2023. (ii) Os dados referentes a 2022 são ainda provisórios e os dados para 2023 e 2024 são as previsões de 15/05/2023.

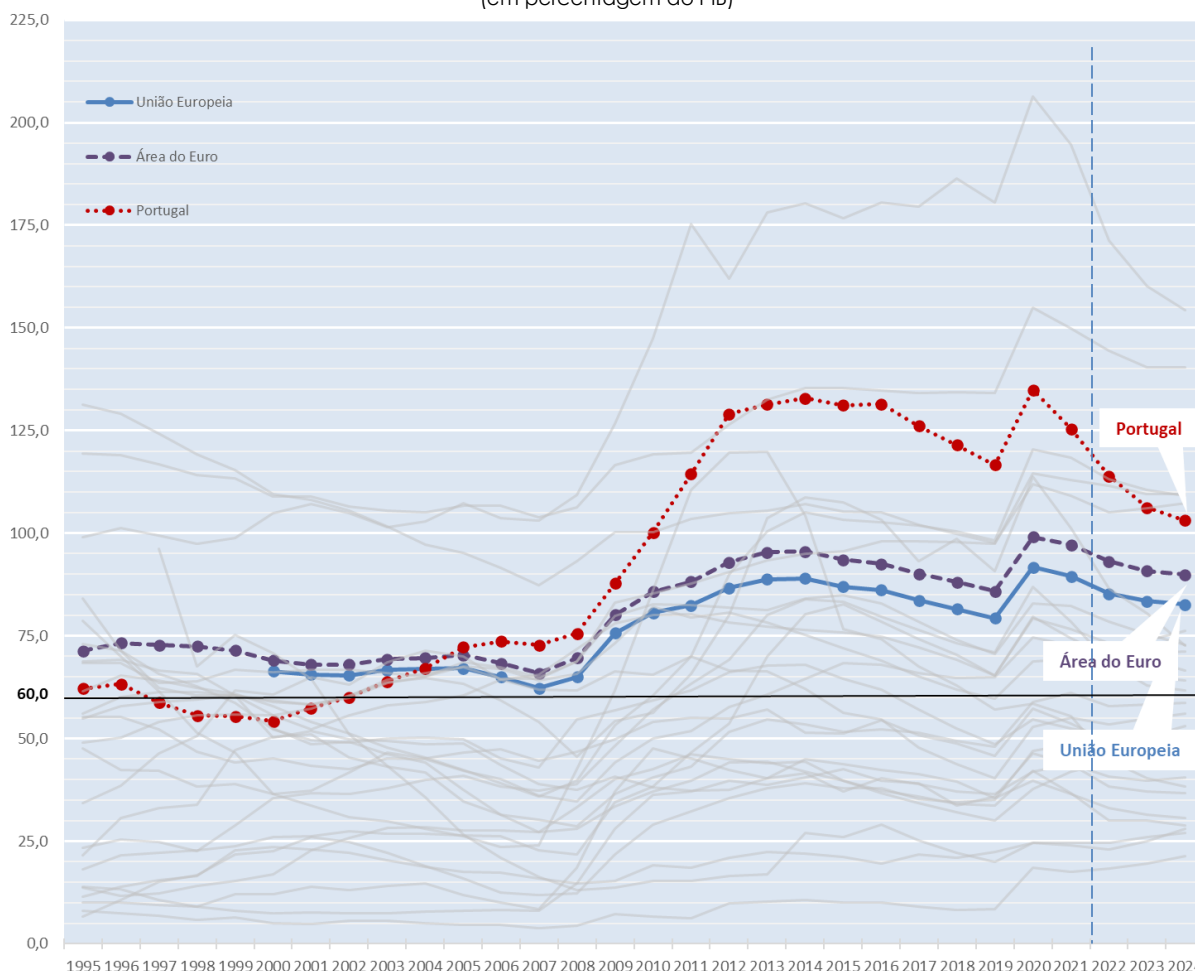
150. Desde 2018 que Portugal apresenta um saldo estrutural igual ou superior aos das médias da União Europeia e da Área do Euro a 20 EM. Partiu, em 2010, do segundo pior saldo (– 8,4% do PIB potencial). A tendência, desce então, tem sido sempre de melhoria, Foi muito rápida até 2014 (– 1,7%), tal como na maioria dos EM e depois francamente lenta. Chegou ao ano pré-pandémico com – 0,9%. Nos anos seguintes, apesar de quase nada progredir, destacou-se pela positiva face aos seus pares: – 0,8% e 10.º lugar na hierarquia dos maiores saldos estruturais em 2022. As previsões do MF na POE/2024 são bem mais otimistas que as da CE em maio de 2023. Espera equilíbrio estrutural no futuro próximo (0,0% em 2023 e – 0,1% em 2024), enquanto a CE prevê estabilização nos – 0,8%. Para além de incluir mais infor-

mação, as previsões do MF na POE/2024 podem ter diferenças metodológicas que impedem a comparação direta com as trajetórias no Gráfico 2. É preciso aguardar pelas previsões de Outono da CE para confirmar a amarração à posição de equilíbrio estrutural.

2.3 Dívida pública (Maastricht) bruta

151. O Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece como referência o teto de 60% para a dívida pública em percentagem do PIB. Este patamar tem como objetivo assegurar que a trajetória do peso da dívida pública face ao PIB se mantém num nível sustentável durante o médio prazo. Genericamente, os países com o rácio de dívida pública acima do patamar 60% devem reduzir, em cada ano, um vigésimo na parte que excede esse patamar.⁷ Vários Estados-Membros apresentam rácios da dívida pública acima do patamar 60% (linha horizontal preta no Gráfico 3) ao longo de todo o horizonte em análise. Mas também há muitos que se mantêm bem abaixo deste limiar. Portugal saiu do Procedimento relativo a Défices Excessivos (PDE) em 2016, seguindo-se o ajustamento estrutural linear mínimo no período 2017–2019, e, em seguida, a suspensão das regras devido à pandemia COVID-19. Em termos genéricos, Portugal tem cumprido as regras aplicáveis de redução da dívida pública.

Gráfico 3 – Evolução da dívida pública bruta: União Europeia, Área do Euro e Estados-Membros: 1995 a 2024
(em percentagem do PIB)



Fonte: AMECO, base de dados macroeconómicos da Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia, compulsada em 11 de outubro de 2023. | Notas: (i) Nesta data, a base refletia a informação atualizada com as previsões da Primavera de 2023 publicadas a 15 de maio de 2023. (ii) Os dados referentes a 2022 são ainda provisórios e os dados para 2023 e 2024 são as previsões de 15/05/2023.

⁷ Regra para os EM na vertente preventiva do PEC (são os que não estão abrangidos por um PDF), com exceção no triénio seguinte à saída de um PDF.

152. Portugal apresenta uma trajetória de dívida pública superior à da generalidade dos restantes Estados-Membros. O país manteve-se próximo do limiar entre 1995 e 2003. Em 2005, a dívida pública portuguesa ultrapassou as médias da União Europeia e da Área do Euro, mas é a partir de 2008 que o acréscimo da dívida é meteórico e ganha contornos preocupantes. Estabiliza à volta de 132% do PIB entre 2013 e 2016. Inicia descida no ano seguinte, para ser interrompida no ano pandémico, momento em que atingiu o máximo histórico desde que há esta série (134,9%). Até ao último ano para o qual há dados observados (2022, embora ainda provisórios), acontece a descida mais rápida de todo o período captado no Gráfico 3: 21,0 p.p., para 113,9% do PIB. Até hoje, ainda não aconteceu um ano em que a variação no valor nominal face ao ano anterior tenha sido negativa. O nível atingido em 2022 ainda coloca Portugal como a terceira economia da UE com maior peso da dívida pública, mas a distância face aos EM abaixo tem vindo a diminuir. Fechou 2022 muito próximo de Espanha (113,2%), França (111,6%) e Bélgica (105,1%). Na Primavera, as previsões da CE já colocavam Portugal com menor rácio do que estes EM, tanto em 2023 como em 2024.

2.4 Avaliações das agências de notação financeira

153. Esta secção visa, resumidamente, dar a conhecer a atual avaliação das principais agências de notação sobre o risco de crédito de longo prazo de Portugal e dos restantes países da União Europeia. Para tal, apresenta a escala de classificação do risco de crédito utilizada por estas agências bem como a notação à data para a dívida a longo prazo de todos os EM da UE.

154. As agências de notação financeira são empresas que avaliam o risco de crédito. Uma agência de notação financeira, também conhecida como agência de classificação de crédito, é uma entidade independente⁸ que avalia a qualidade creditícia de emissores de títulos financeiros, sejam eles organizações supranacionais, países, regiões, municípios ou entidades privada, como sociedades financeiras e sociedades não financeiras. A classificação do risco de crédito atribuída à entidade avaliada é denominada por “notação”. A avaliação das agências de notação financeira realizada através da atribuição de uma determinada classificação influencia a remuneração dos financiamentos obtidos e o preço dos ativos, apoiando os investidores a avaliar a segurança e a estabilidade dos investimentos. Os exercícios de avaliação da dívida emitida por Estados soberanos são realizados regularmente, várias vezes por ano. A degradação da notação de um emitente soberano pode levar à perda de confiança dos investidores nessa dívida, arrastando o mercado para uma subida das taxas de juro em emissões de dívida subsequentes (e nas emissões vivas com taxa variável). As principais agências de notação financeira no mundo são *Standard & Poor's (S&P)*, *Moody's*, *Fitch* e *DBRS*. As três primeiras são dominadas por capital norte-americano e a quarta por capital canadiano. O serviço de avaliação é remunerado pelos próprios emitentes e algumas empresas que participam no capital das agências são importantes investidores institucionais, situação que pode levantar um conflito de interesses na atribuição de classificações. Apesar deste risco, a verdade é que as decisões classificativas das agências são geralmente respeitadas e têm impacto nas escolhas de carteira dos investidores em dívida soberana à escala plane-tária.

155. As agências de notação financeira têm uma escala de classificação do risco de crédito. Esta escala é não é igual para todas as agências. No entanto, existe um padrão comum, em que a escala é composta por letras que podem ser acompanhadas de sinais aritméticos (+, -), expressões (*high*, *low*) ou um algarismo, que funcionam como divisões dentro de uma categoria. A notação mais elevada para as dívidas de longo prazo é o triplo A (AAA), sendo que a classificação mais baixa pode ser C ou D, consoante a agência de notação financeira (ver Figura 1). Na avaliação de risco, se a agência não duvidar da capacidade do emitente para honrar os seus compromissos, classifica sua dívida no “grau de investimento” — linhas sem sombra na tabela. No entanto, se acredita na existência de risco substancial de incumprimento, este crédito é integrado no “grau especulativo” — linhas sombreadas. Os níveis de classificação para o grau especulativo começam em BB ou Ba e vão até C ou D, dependendo da agência, sendo que este último nível representa uma situação de incumprimento. Adicionalmente,

⁸ Ver a qualificação desta independência no final do parágrafo.

as agências de notação financeira produzem análises à perspetiva de evolução da qualidade de crédito. Esta apreciação pode ser categorizada como positiva, estável e negativa. A perspetiva positiva (negativa) sinaliza a possibilidade de subida (descida) de classificação no futuro próximo.

Figura 1 – Escala das principais agências de notação financeira: classificação risco de crédito de longa duração

	<i>Standard & Poor's</i>	<i>Moody's</i>	<i>Fitch</i>	<i>DBRS</i>	Classificação qualidade de Crédito
Grau de Investimento	AAA	Aaa	AAA	AAA	Mais alta qualidade
	AA+	Aa1	AA+	AA(high)	Alta qualidade
	AA	Aa2	AA	AA	
	AA-	Aa3	AA-	AA(low)	
	A+	A1	A+	A(high)	Boa qualidade
	A	A2	A	A	
	A-	A3	A-	A(low)	
	BBB+	Baa1	BBB+	BBB(high)	Adequada (média) qualidade
	BBB	Baa2	BBB	BBB	
BBB-	Baa3	BBB-	BBB(low)		
Grau Especulativo	BB+	Ba1	BB+	BB(high)	Especulativo
	BB	Ba2	BB	BB	
	BB-	Ba3	BB-	BB(low)	
	B+	B1	B+	B(high)	Altamente especulativo
	B	B2	B	B	
	B-	B3	B-	B(low)	
	CCC+	Caa1	CCC+	CCC(high)	Elevado risco de incumprimento
	CCC	Caa2	CCC	CCC	
	CCC-	Caa3	CCC-	CCC(low)	
	CC	Ca	CC	CC	
	C		C	C	
D	C	RD, D	D	Incumprimento	

Fontes: Agências de notação financeira *Standard & Poor's (S&P)*, *Moody's*, *Fitch* e *DBRS*

156. No universo dos países da União Europeia, a classificação da dívida de longo prazo de Portugal teve uma evolução bastante positiva nos últimos sete anos, mas ainda se prevê que, em 2023, seja a oitava com a notação mais baixa. A classificação do risco de crédito referente à dívida pública de Portugal tem evoluído muito favoravelmente face aos interesses dos contribuintes portugueses nos últimos anos devido, entre outros fatores, à melhoria dos resultados orçamentais e à redução do nível da dívida pública em percentagem do PIB. No primeiro trimestre de 2012, a classificação do risco de crédito da dívida soberana de Portugal situava-se nos dois últimos níveis do patamar especulativo.⁹ À data da realização deste relatório, o risco da dívida da República Portuguesa está posicionado em grau de investimento, tendo duas agências (*Fitch* e *DBRS*) atribuído notação correspondente ao patamar de “boa qualidade” (Figura 1 e Tabela 1). No último trimestre de 2023, existe, ainda, a possibilidade da agência *Moody's* subir a classificação para o mesmo patamar. No entanto, e apesar da melhoria registada nos últimos anos, quando se realiza a comparação com os países da União Europeia, a classificação da dívida de longo prazo de Portugal é a oitava com a notação mais baixa (Tabela 1). Em 13/10/2023, havia cinco EM com classificação “triplo A” atribuída pela quatro agências e a Grécia era o único país com notações de grau especulativo.

⁹ À data, as agências de notação financeira *Standard & Poor's*, *Moody's* e *DBRS* classificaram o risco de crédito da dívida soberana de Portugal com as notações BB, Ba3 e BB (low), respetivamente.

Tabela 1 – Notação para a dívida a longo prazo: Países da União Europeia

	Standard & Poor's	Moody's	Fitch	DBRS	Divida Bruta % do PIB - 2023 CE - previsões da primavera
Alemanha	AAA	Aaa	AAA	AAA	65,2
Dinamarca	AAA	Aaa	AAA	AAA	30,1
Luxemburgo	AAA	Aaa	AAA	AAA	25,9
Países Baixos	AAA	Aaa	AAA	AAA	49,3
Suécia	AAA	Aaa	AAA	AAA	31,4
União Europeia	AA	Aaa	AAA	AAA	
Áustria	AA+	Aa1	AA+	AAA	75,4
Finlândia	AA+	Aa1	AA+	AA (high)	73,9
França	AA	Aa2	AA-	AA (high)	109,6
Bélgica	AA	Aa3	AA-	AA	106,0
Chéquia	AA-	Aa3	AA-		42,9
Estónia	AA-	A1	A+	AA (low)	19,5
Irlanda	AA	Aa3	AA-	AA (low)	40,4
Lituânia	A+	A2	A	A (high)	37,1
Eslováquia	A+	A2	A	A	58,3
Malta	A-	A2	A+	A (high)	54,8
Eslovénia	AA-	A3	A	A (high)	69,1
Letónia	A+	A3	A-	A	39,7
Polónia	A-	A2	A-	A	50,5
Espanha	A	Baa1	A-	A	110,6
Portugal	BBB+	Baa2	A-	A	103,0 ¹
Croácia	BBB+	Baa2	BBB+		63,0
Itália	BBB	Baa3	BBB	BBB (high)	140,4
Bulgária	BBB	Baa1	BBB		25,0
Hungria	BBB-	Baa2	BBB		70,7
Chipre	BBB	Baa2	BBB	BBB (high)	80,4
Roménia	BBB-	Baa3	BBB-		45,6
Grécia	BB+	Ba1	BB+	BBB (low)	160,2

Fontes: Agências de notação financeira *Standard & Poor's (S&P)*, *Moody's*, *Fitch* e *DBRS*. Relatório com as previsões da primavera 2023 da Comissão Europeia e POE/2024. Notas: (i) A tabela mostra as classificações em vigor no dia 13/10/2023. (ii) Significado da nota (1) no interior do quadro — O rácio da dívida pública bruta em percentagem do PIB de Portugal, referente ao ano de 2023, corresponde à estimativa apresentada na POE/2024. Para os demais EM, são os valores previstos pela CE em 15/05/2023 (os usados para construir o Gráfico 3). Nesta previsão, Portugal surge com o peso 106,2%.

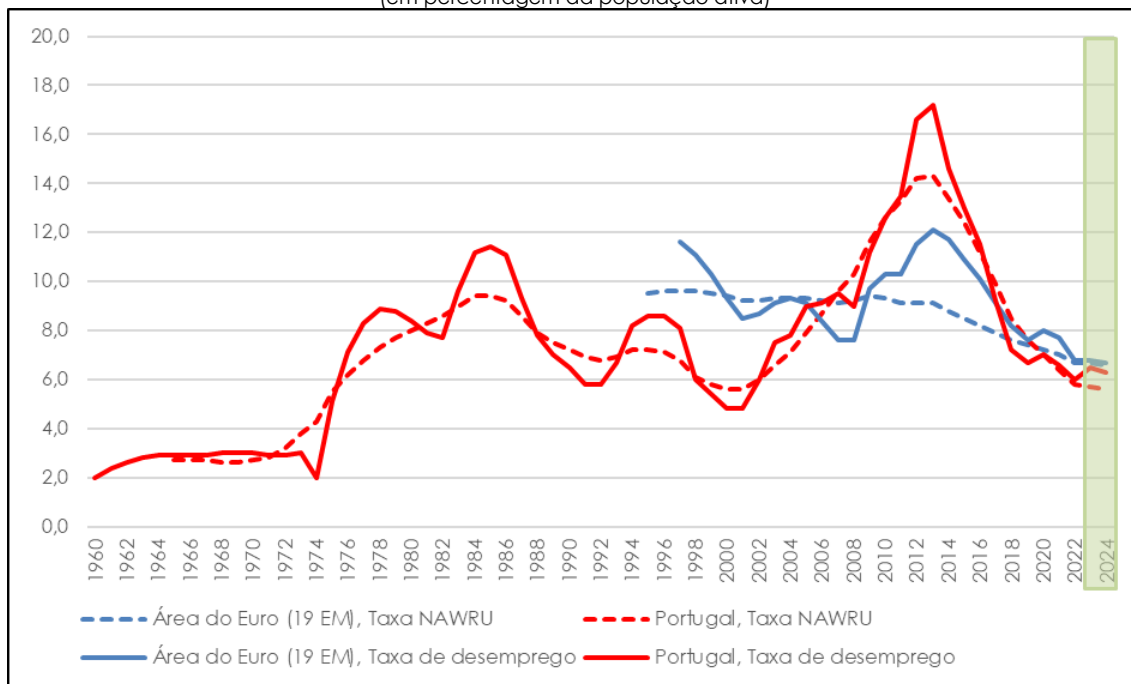
2.5 Equilíbrio interno

157. O equilíbrio interno de uma economia corresponde a uma situação em que a taxa de desemprego está próxima do nível de pleno emprego e os preços no consumo estão estáveis. Assim é porque quando o emprego observado difere do nível de pleno emprego ou existem pressões inflacionistas, a economia tende a ajustar durante algum tempo em direção a outro ponto de repouso ou equilíbrio de longo prazo. O pleno emprego é uma situação em que todos os fatores e, portanto, o fator trabalho, estão a ser utilizados do modo mais eficiente possível e com a intensidade considerada normal. Não significa ausência completa de desemprego de trabalhadores uma vez que, na realidade, em cada momento, há sempre pessoas acabadas de sair de um empregador e a caminho de outro (desemprego friccional) e pessoas em idade ativa a trabalhar a tempo parcial ou em postos de trabalho que não aproveitam plenamente as suas qualificações (subemprego ou desemprego estrutural).

158. A Comissão Europeia estima a taxa de desemprego estrutural através da estatística *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment (NAWRU)*. Pegando no final do parágrafo anterior, e tendo em conta a definição de produto potencial, pode afirmar-se que o pleno emprego é o nível de emprego dos fatores (incluindo o trabalho) associado ao nível potencial de produção. Na prática, as medidas empíricas de pleno emprego ignoram o desemprego friccional e limitam a sua atenção ao conceito de desemprego estrutural. Na senda do trabalho de Milton Friedman, também é comum designar-se a taxa

de desemprego estrutural como taxa de desemprego natural. Por isso se diz que o desemprego está no seu nível natural quando o hiato do produto é nulo (PIB igual ao seu nível potencial). Esta é, pois, a noção teórica da taxa de desemprego natural.¹⁰ E como se mede ela, na prática? Existem, pelo menos, três medidas e um número superior de métodos alternativos de estimação para cada um deles. Esta secção concentra-se na medida e no método usados pela Comissão Europeia (2017) para estimar a taxa de desemprego do fator trabalho compatível com o pleno emprego e a estabilidade dos salários. A medida chama-se *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment* (NAWRU).¹¹ O Gráfico 4 projeta a NAWRU para Portugal e a Área do Euro (AE) a 19 países. Para Portugal, os dados começam em 1965.

Gráfico 4 – Taxas de desemprego e desemprego estrutural, 1960–2024
(em percentagem da população ativa)



Fontes: CE — [base de dados AMECO em linha](#), e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Dados extraídos em 12/10/2023. Os dados descarregados correspondem à versão da AMECO Online de 15/05/2023, 11h00m (TMG+1). Resultam da *Spring 2023 Economic Forecast* publicada neste dia. (ii) A taxa de desemprego mede o número de pessoas desempregadas em percentagem da população ativa total. Estão representadas as séries segundo a definição harmonizada do Eurostat. São obtidas a partir de um inquérito comum à força de trabalho na UE. Os níveis para 2023 e 2024 da taxa são uma previsão da CE. (iii) As séries no gráfico com a designação "NAWRU" são uma construção econométrica, uma estimação para todo o período apresentado no gráfico. Retratam o conceito *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment* (NAWRU). Pretendem medir a taxa de desemprego compatível com o pleno emprego e a estabilidade dos salários. (iv) As séries não estão disponíveis para todos as unidades geográficas no período 1960–2024. (v) Os anos de 2023 e 2024 estão assinalados com fundo verde para lembrar que são previsões sobre tempo futuro.

¹⁰ Friedman (1968) é uma das referências pioneiras sobre o conceito "taxa natural de desemprego": FRIEDMAN, Milton (1968), "[The role of monetary policy](#)", *The American Economic Review*, vol. 68, n.º 1, Março, pp. 1- 17.

¹¹ A literatura económica sobre a estimação da taxa de desemprego natural é vasta e começou pouco depois do trabalho teórico seminal Philips (1958). A CE teve de começar a produzir estimativas do desemprego estrutural por causa da importância que a separação entre componentes cíclica e estrutural da economia têm nas regras de disciplina orçamental. A versão metodológica em uso e que foi usada para produzir as curvas NAWRU no Gráfico 4 está explicada em Comissão Europeia (2017). Outras instituições que produzem séries NAWRU poderão usar métodos diferentes. Existem, pelo menos, duas linhas de investigação que advogam medidas empíricas diferentes. Uma é baseada na estabilidade de preços, em vez da estabilidade dos salários — *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment* (NAIRU). Outra, prosseguida, por exemplo, pela instituição homóloga da UTAO nos EUA (*Congressional Budget Office*), usa o conceito de taxa de desemprego de longo prazo. Lehmus (2018), que sugere um método econométrico diferente do da CE para estimar a NAWRU, tem uma boa revisão da literatura sobre as três medidas. Duarte e Andrade (2000) resume dois modelos teóricos de taxa natural de desemprego e estima as taxas NAIRU e NAWRU para vários países. Seque-se a identificação das referências citadas nesta nota:

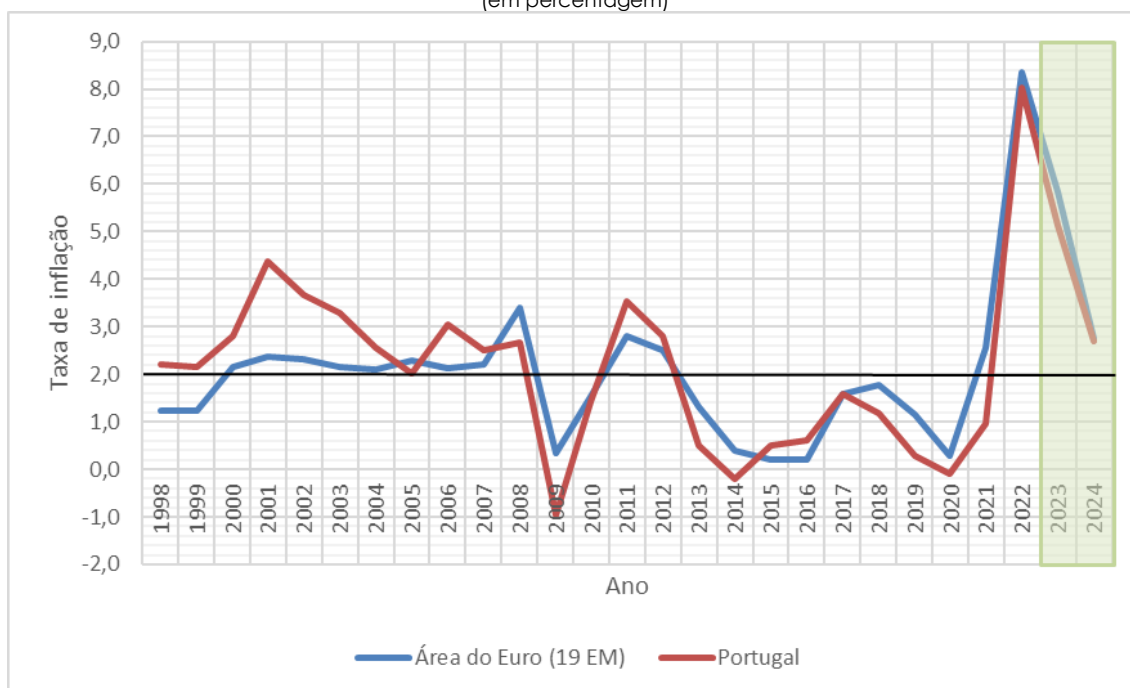
- COMISSÃO EUROPEIA (2017), [Estimation using structural labour market indicators](#), trabalho de A. Hristov, C. Planas, W. Roeger e A. Rossi, European Economy Discussion Papers, n.º 69, Outubro, Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros: Gabinete de Publicações da União Europeia.
- DUARTE, Maria Adelaide e ANDRADE, João Sousa (2000), "[Taxa natural de desemprego, uma variável cíclica? Uma aplicação a algumas economias europeias](#)", *Revista de Estatística*, 2.º Quadrimestre, pp. 9–33.
- LEHMUS, Markku (2018), [The long-term unemployment adjusted NAWRU estimates for selected European countries](#), preliminary working paper, Research Institute of the Finnish Economy (ETLA).
- PHILIPS, Alban William (1958), "[The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861–1957](#)", *Economica*, vol. 25, n.º 100, Novembro, pp. 283–299.

159. A economia portuguesa convergiu nos últimos dez anos para uma situação próxima do pleno emprego. Como seria de esperar, a taxa de desemprego natural é mais estável do que a taxa de desemprego observada e esta oscila em torno daquela. Desde o início da série NAWRU, os máximos da diferença entre a taxa observada e a taxa natural ocorreram nos períodos 1978–79, 1938–85, 1995–96 e 2012–2013. Este último, aliás, corresponde ao do máximo histórico da taxa observada de desemprego. A partir de 2014, ambas as taxas caem substancialmente até se fixarem no patamar de 6%–7% da população ativa entre 2019 e 2022. As previsões mais recentes da CE apontam para a continuação em 2023 e 2024 da situação de equilíbrio no mercado de trabalho e com taxas historicamente baixas.

160. A trajetória na AE-19 é parecida com a portuguesa, para os anos comuns às quatro séries. A comparabilidade entre as duas áreas geográficas limita-se ao período 1997–2024. Os ciclos, i.e., os desvios entre as taxas observadas e as taxas naturais, têm sido maiores na AE. Também esta geografia aparenta estar equilibrada nos anos mais recentes.

161. O equilíbrio interno também pressupõe preços estáveis. Os bancos centrais calibram os seus instrumentos de política monetária com a intenção de manter a variação anual percentual (média móvel de 12 meses) do índice de preços no consumidor próxima de um nível relativamente baixo. A meta na AE e nos EUA tem sido 2%. O índice de preços perseguido pelo BCE é o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC). O Gráfico 5 mostra como tem evoluído, entre 1998 e 2024, a taxa anual de inflação presente no IHPC de Portugal e da média da AE a 19 Estados-Membros. Os dados até 2022 são observados e os números para 2023 e 2024 são previsões da CE.

Gráfico 5 – Taxa de inflação em Portugal e na AE-19, 1998–2024
(em percentagem)



Fontes: CE — [base de dados AMECO em linha](#), e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Dados extraídos em 18/10/2023. Os dados descarregados correspondem à versão da AMECO Online de 15/05/2023, 11h00m (TMG+1). Resultam da *Spring 2023 Economic Forecast* publicada neste dia. (ii) Os números no eixo vertical são a variação percentual do IHPC entre o ano assinalado e o ano anterior. (iii) Os níveis para 2023 e 2024 são a previsão da CE em 15/05/2023. (iv) O segmento de reta horizontal preto identifica a meta de inflação perseguida pelo BCE desde a sua criação.

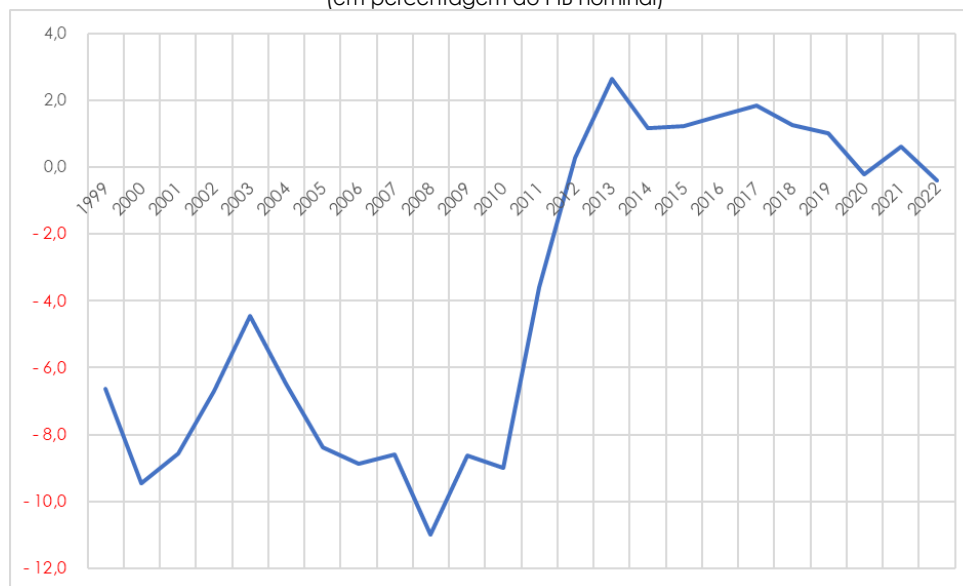
162. Portugal e a AE viveram um longo período de preços estáveis e com taxas de inflação baixas. No caso português, aconteceu um pequeno surto inflacionista entre 2001 e 2003 e só em 2022 a média móvel a 12 meses se afastou claramente da meta de 2%. Como se sabe, a incerteza sobre as previsões de inflação de 2023 a 2025 são grandes. À data de fecho da Secção 4.2, estão disponíveis as médias móveis mensais de 12 meses até setembro de 2023. Dados observados mais recentes são apresentados no Gráfico 27, p. 59, e mostram que os IHPC cresceram 7,6% (Portugal) e 7,7% (AE) em agosto face ao mês homólogo de 2022. Isto indicia uma revisão em alta das previsões da CE no próximo exercício para a base de dados AMECO relativamente aos níveis visíveis no Gráfico 5.

2.6 Equilíbrio externo

163. Diz-se que uma economia está em equilíbrio externo quando o saldo da balança corrente e de capital é próximo de zero. Esta definição tem uma dimensão de curto prazo porque olha para o saldo num dado momento. Os fluxos de bens, serviços e capitais que esta balança capta têm uma contrapartida na variação de *stocks* do património financeiro da economia em causa face ao resto do mundo. Isto assim acontece porque um saldo positivo no momento t para esta economia leva-a, nesse momento, a acumular uma posição credora face ao sector institucional “resto do mundo”. Por esta razão, a balança corrente e de capital também é conhecida como Capacidade/Necessidade de Financiamento face ao Exterior. A UTAO costuma explicar a relação entre fluxos e *stocks* gerados entre a economia doméstica e a economia exterior na coleção “Dívida pública e financiamento da economia”. Ver, para o efeito, a Caixa 2 do número mais recente, o [Relatório UTAO n.º 14/2023](#), de 10 de outubro. A sucessão, ao longo do tempo, dos saldos desta balança leva à acumulação de ativos e passivos financeiros.

164. A economia portuguesa corrigiu o desequilíbrio externo de curto prazo desde 2011. O saldo da balança corrente e de capital degradou-se substancialmente na primeira década deste século, tendo chegado a $-11,0\%$ do PIB em 2008. Houve uma recuperação fortíssima até 2013 ($+2,6\%$), em grande parte forçada pela perda de acesso a financiamento nos mercados internacionais e consequente recessão. O país continuou na senda de saldos positivos, embora decrescentes, até à atualidade ($-0,4\%$ do PIB em 2022). Interessa agora perceber de que forma o *stock* líquido de ativos e passivos financeiros tem evoluído. Este *stock* líquido reflete a história dos desequilíbrios externos de curto prazo, assunto explicado nos próximos parágrafos.

Gráfico 6 – Saldo da balança corrente e de capital de Portugal, 1999–2022
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE e cálculos da UTAO | Notas: O INE produz esta série estatística de acordo com o quadro normativo da Contabilidade Nacional.

165. A Posição de Investimento Internacional (PII) de um país é uma declaração estatística que mostra o valor e a composição dos ativos e passivos financeiros de um país face ao resto do mundo em determinado momento. A PII pode ser apresentada sob a forma de um quadro, tal e qual como o balanço de uma empresa. De um lado, estariam listados os ativos financeiros dos residentes nesse país que constituem barras de ouro detidas como património de reserva ou direitos de crédito sobre agentes não-residentes; do outro lado, seriam enumeradas as responsabilidades financeiras dos residentes perante agentes não residentes no território considerado. Com frequência e por comodidade de linguagem, os primeiros são designados como “ativos financeiros externos” e os segundos como “passivos financeiros externos”. Havendo interesse numa medida simples da situação patrimonial da economia de um território face à economia do resto do mundo, é uma prática corrente utilizar-se o conceito **Posição Líquida de Investimento Internacional (PLII)**. Consiste, tão-simplesmente, na diferença entre o valor dos ativos financeiros externos e o valor dos passivos financeiros externos. A fim de neutralizar as diferenças de

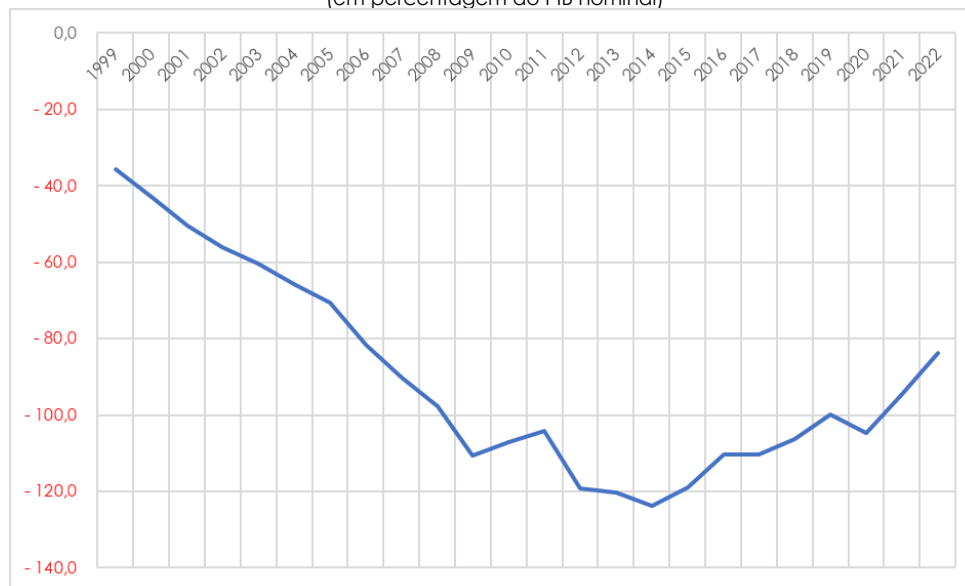
escala entre países ou, para o mesmo país entre anos distantes, é costume dividir-se a PLII pelo PIB nominal. A PLII é, assim, uma medida da posição financeira (ativos menos passivos ou, ainda, ativos líquidos) de um território face ao resto do mundo. Se a PLII for positiva (negativa) no ano t , o território acumulou património líquido sobre o exterior até esse ano; por outras palavras, é credor (devedor) líquido do resto do mundo nesse ano.

166. A PLII está intimamente relacionada com o saldo da balança corrente e de capital. A PLII mede a posição patrimonial da economia nacional face ao resto do mundo. Por outras palavras, o valor da PLII em 31 de dezembro do ano t resulta, fundamentalmente, da acumulação histórica de ativos e passivos sobre o exterior (i.e., o saldo da balança corrente e de capital), secundariamente, de variações nos valores daqueles stocks determinadas por alterações cambiais e nos preços dos ativos e passivos, e marginalmente, de outros ajustamentos (erros e omissões). Aritmeticamente,

$$167. PLII_t = PLII_{t-1} + \text{Balança Corrente e de Capital}_t + \Delta\text{Preço}_t + \Delta\text{Cambial}_t + \text{Outros ajustamentos}_t$$

168. Uma PLII próxima de zero é uma medida do equilíbrio externo acumulado historicamente. Empiricamente, a parcela com maior peso na determinação da PLII num qualquer ano é o valor da PLII no ano anterior. O fator que mais contribui para a variação da PLII face ao ano anterior é o saldo da balança corrente e de capital nesse ano, o ano t . Assim sendo, percebe-se melhor por que é que a $PLII_t$ é uma medida do equilíbrio externo acumulado no passado até ao ano t .

Gráfico 7 – Posição líquida de investimento Internacional de Portugal, 1999–2022
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: BdP e cálculos da UTAO. | Notas: A série original tem frequência trimestral. Este gráfico mostra os níveis da PLII observados no quarto trimestre de cada ano.

169. Portugal apresenta ainda uma PLII bastante negativa, mas tem vindo a corrigir o desequilíbrio desde 2015. O Banco de Portugal produz esta série desde 1999. Em percentagem do PIB, passou os anos 2000 a cair substancialmente até atingir $-123,8\%$ em 2014. Compreende-se esta evolução à luz da relação entre a PLII e a balança corrente e de capital e da história desta balança contada no Gráfico 6. A correção posterior, que arrancou em 2015, prossegue até à contemporaneidade ($-83,6\%$ no final de 2022). Para além da acumulação de vários excedentes na referida balança, importa assinalar a ajuda da política monetária na melhoria expressiva da PLII. Historicamente, a maior parte da dívida pública de Portugal era detida por agentes não residentes (instituições financeiras sediadas no resto do mundo). Os programas de compra de ativos em mercado secundário por parte dos bancos centrais nacionais, que começaram em 2015, tiveram grande expressão no caso português. O Banco de Portugal substituiu muitos atores não residentes na detenção de títulos da dívida pública portuguesa, um movimento que, só por si, conduziu a uma melhoria da PLII do país. Mais informação nos parágrafos 54 e 55 do [Relatório UTAO n.º 14/2023](#), de 10 de outubro.

2.7 Balanço: um contexto novo para escolhas de política em Portugal

170. Desde 2012, Portugal progrediu imenso na correção de vários desequilíbrios macroeconómicos importantes acumulados durante décadas. Ainda antes do primeiro choque petrolífero, a economia portuguesa foi registando sucessivos défices e endividamentos na conta pública, défices na conta externa e posições devedoras no património financeiros dos residentes face aos agentes não residentes e, em várias épocas, desemprego bem acima dos níveis naturais e inflação elevada. Considerando a evolução acontecida a partir de 2012, pode afirmar-se que a grave crise económica que o país viveu no início da década passada foi um acontecimento impactante a ponto de ter mudado a marcha dos indicadores comumente utilizados para medir os equilíbrios nas finanças públicas, na frente interna e na frente externa. As secções anteriores justificaram com evidência empírica esta afirmação. Sempre que adequado, foram feitas comparações com os desenvolvimentos ocorridos ao mesmo tempo nos parceiros da União Europeia e da Área do Euro. Os parágrafos 171 a 173 sintetizam as correções efetuadas.

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

- (v) **Saldo Orçamental** — Foram recorrentes os défices orçamentais nos últimos 46 anos. Após o saldo mínimo histórico¹² de - 11,4% alcançado em 2010, a tendência foi de melhoria clara. A partir de 2018 inclusive, o saldo em percentagem do PIB ultrapassou a média da AE e acima desta se tem mantido até à data. Chegou a 2022 com uma posição equilibrada (- 0,4% na base AMECO)¹³ e em 8.º lugar na lista ordenada dos EM da UE com maior saldo orçamental. As previsões da Primavera da CE apontam para estabilização à volta de - 0,1% em 2023 e 2024, o 4.º lugar na classificação da UE. A POE/2024, elaborada posteriormente e, portanto, com mais informação, prevê um progresso ainda maior (+ 0,8% em 2023 e + 0,2% em 2024).
- (vi) **Saldo Estrutural** — A correção tem sido assinalável, embora não seja tão positiva quanto no saldo orçamental. Do mínimo da série em 2010, - 8,4% do produto potencial e penúltimo lugar na classificação da UE, chegou a - 0,8% em 2022, com perspetiva de manutenção nos dois anos seguintes (6.º lugar entre os EM, ex aequo com o Luxemburgo). Deve notar-se, porém, que ainda não houve um ano em que o saldo estrutural superasse o Objetivo de Médio Prazo. Este foi fixado em 0,0% do PIB potencial no triénio 2020–22.
- (vii) **Dívida Pública (conceito de Maastricht)** — A série anual começa em 1995 e, até 2003, exhibe um peso muito próximo do limiar de 60% do PIB fixado no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Desde então, subiu sempre até 132,9% em 2014. As correções iniciam-se com alguma expressão em 2017, trazendo o rácio para 113,9% em 2022, prevendo a CE na Primavera passada que o progresso se prolongue nos dois anos seguintes, para atingir 103,1% em 2024. Ainda assim, importa notar que em 2022 havia 24 EM com um menor peso da dívida pública (num total de 27 países); 21 abaixo de 100% e 14 abaixo de 60%.
- (viii) **Classificação da qualidade da dívida pública de longo prazo** — Quatro agências de notação financeira são pagas para avaliar e pontuar a qualidade dos devedores soberanos da UE. Após a queda vertiginosa nas escalas destas agências para níveis de qualidade especulativa (vulgo "lixo") no início da década passada, Portugal passou dez anos em melhorias sucessivas nas avaliações. Atualmente, duas agências classificam como Boa a qualidade das obrigações de longo prazo e duas outras atribuem-lhe notas de Qualidade Média. Trata-se da oitava dívida soberana com a notação mais baixa.

172. O progresso nos indicadores de equilíbrio interno desde a grave crise económica de 2009 a 2013 é notável. A economia portuguesa vive desde 2017 em situação próxima da taxa natural de desemprego e, com exceção de 2022 (e previsivelmente dos dois anos seguintes), compatibilizou o pleno emprego com estabilidade de preços. Este progresso compara favoravelmente com os universos da AE e da UE, sobretudo nos casos das taxas de desemprego e ainda na magnitude dos desvios entre a taxa observada e a taxa natural. O choque inflacionista teve origem externa, mas encontra-se hoje completamente disseminado pelas cadeias de valor domésticas em quase todas as fileiras.

¹² Histórico tendo em conta que a série de frequência anual com valores comparáveis ao longo do tempo se inicia em 1995.

¹³ Esta ainda não reflete os reportes de setembro de 2023 ao abrigo do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDF). Como se sabe, o saldo português foi então revisto para - 0,3% do PIB, mas é provável que também tenha sido revisto o saldo de outros EM.

173. O registo nos indicadores de equilíbrio externo é igualmente notável, sobretudo no de curto prazo.

Portugal somou necessidades sucessivas de financiamento externo ao longo de muitos anos e, por isso, chegou a uma Posição Líquida de Investimento Internacional (PLII) de - 123,8% do PIB em 2014. De então até à contemporaneidade, a tendência é claramente de melhoria, com oscilações pequenas, registando - 83,6% no final de 2022. Contudo, trata-se de um peso ainda demasiado negativo e distante do equilíbrio de longo prazo. Em termos de fluxos de bens, serviços, rendimentos e capitais, a história é parecida, mas os níveis atingidos nos últimos anos correspondem a situações de equilíbrio de curto prazo. Após o défice colossal de 11,0% do PIB na balança corrente e de capital em 2008, houve uma correção gigantesca nos cinco anos seguintes, para chegar a + 2,6% em 2013. Daqui em diante, os saldos anuais permaneceram positivos, embora cada vez menores, com as exceções de défices próximos de zero em 2020 (- 0,2%) e 2022 (- 0,4%).

174. Identificados os progressos, importa tomar consciência da importância de manter os indicadores destes três equilíbrios sob atenção.

Em particular, a política económica portuguesa precisa reforçar o progresso nos indicadores Saldo Estrutural, Dívida Pública e PLII, sem deixar a balança corrente e de capital resvalar continuamente para território negativo. Portugal nunca teve função orçamental de estabilização eficaz por causa da sucessão de défices e acumulação de dívida. Os progressos entretanto realizados permitem acalantar a esperança de haver financiamento antecipado para viabilizar futuras intervenções estabilizadoras sem comprometer o saldo estrutural nem criar risco adicional de taxa de juro. Para este desiderato, é necessário reforçar os ganhos no saldo estrutural e no rácio da dívida pública. Convém lembrar que ainda não aconteceu um único ano de redução no valor nominal da dívida. Na frente externa, há que dar atenção aos próximos saldos da balança e porventura estabelecer um calendário credível de médio prazo para redução da PLII em percentagem do PIB.

175. Feito este ponto de situação quando aos três equilíbrios macroeconómicos essenciais, há uma reflexão coletiva de fundo que a sociedade precisa fazer acerca da orientação da política económica em geral no médio prazo.

Porventura desde a primeira vez em que há memória entre as gerações vivas, o País não precisa passar novamente pelos ritmos de "stop-and-go" que viveu entre os anos 70 e os anos 2000 nem pela preocupação dominante e asfixiante da consolidação orçamental que se instalou a partir de 2000. O ponto de partida neste momento para pensar a política económica em geral e várias outras políticas públicas é qualitativamente diferente. A disciplina orçamental, *i.e.*, a necessidade de ter a restrição de sustentabilidade das finanças públicas assegurada é doravante compatível com um leque mais amplo e estimulante de opções de política.

176. Nestas condições, convém a sociedade e o poder político debruçarem a sua atenção sobre alguns desafios estruturais que impendem sobre o modelo de especialização produtiva do País e a qualidade dos serviços coletivos prestados aos cidadãos e às empresas.

Durante o período de 50 dias em que as escolhas orçamentais para o próximo ano são discutidas, há uma maior exposição mediática das pessoas ao estado da economia e dos serviços públicos, apesar de o processo legislativo orçamental não ser, de longe, o melhor ambiente institucional para se pensar e agir estrategicamente a médio prazo. Sem pretender esgotar o tema, o próximo capítulo providencia alimento para esta reflexão.

3 Desafios estruturais para a política económica

177. Pela primeira vez em muitos anos, Portugal dispõe de condições ímpares para alinhar as políticas públicas com os principais desafios estruturais da economia e reformar o seu processo legislativo orçamental. O capítulo anterior mostrou os enormes progressos realizados nos últimos 12 anos para domar os três desequilíbrios macroeconómicos essenciais: finanças públicas, interno e externo. O capítulo que aqui se inicia mostra bem que a política económica em geral e várias políticas públicas sectoriais continuam indispensáveis, mas dispõem agora de condições de partida qualitativamente diferentes do passado e bem mais propiciadoras de sucesso no combate a vários constrangimentos económicos estruturais. O estudo que a UTAO publicou em março de 2022 sobre o processo legislativo orçamental mantém a sua plena atualidade, tanto na vertente de diagnóstico como na dimensão de sugestão de medidas melhorantes. As regras do jogo, que se mantêm essencialmente as mesmas ao longo das décadas, contêm incentivos que colidem com a gestão eficaz das finanças públicas e que já provocaram danos económicos não despididos, entes os quais avulta a dissolução de uma legislatura. As secções seguintes oferecem elementos de reflexão sobre a postura da política económica nos próximos anos. Apesar dos bons exemplos de diversificação em direção a produções com maior valor acrescentado, a verdade é que eles são poucos e o modelo de especialização produtiva continua muito dependente de atividades intensivas em trabalho pouco diferenciado e com excessiva precariedade. Daqui resultam crescimento económico anémico, índices reduzidos de produtividade e salários baixos. A evidência fornecida nas Secções 3.1 a 3.3 sobre estes temas provém de painéis muito grandes de dados internacionais, o que permite aos leitores compararem Portugal com todos os EM da OCDE e outros,¹⁴ desde o início das séries, várias delas recuando até aos anos 90 e 70 do século passado. Alguns dos desafios nas regras do processo legislativo orçamental português são recordados na Secção 3.4. A Secção 3.5 conclui.

3.1 Produto por habitante

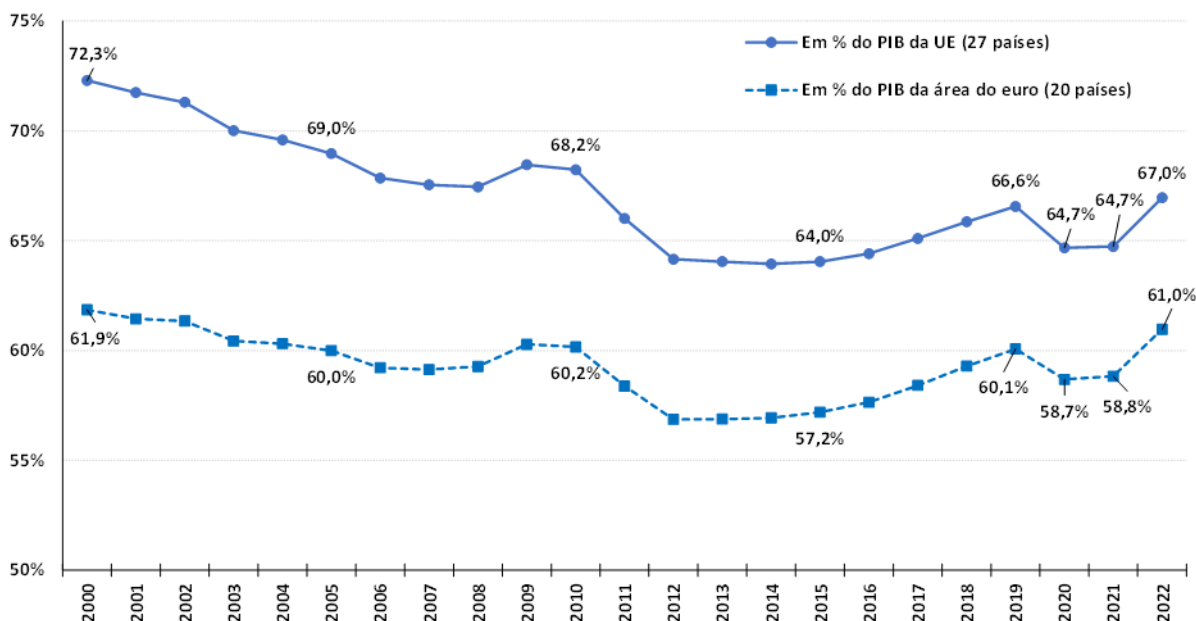
178. O nível de produção, rendimento ou despesa por habitante é comumente medido através do rácio do PIB no número de pessoas residentes no território que suporta a economia em questão. Para efeitos de comparações com a média de um cabaz de países, o seu cálculo exige a utilização de um vetor de taxas de câmbio para converter as moedas na mesma unidade. A medida mais simples ignora as diferenças entre países na capacidade aquisitiva de bens e serviços com uma unidade monetária comum. O resultado aplicado aos EM da UE permite perceber como evoluiu a economia portuguesa face à média da UE a 27 e à média da AE com 20 países. Estás plasmado no Gráfico 8.

179. Os últimos 22 anos não são brilhantes. Portugal divergiu face à média da UE, apesar de esta ter acolhido no período 13 economias com PIB por habitante inferior ao português no momento das adesões respetivas.¹⁵ De 72,3% em 2000, Portugal conclui o ano de 2022 com um PIB *per capita* equivalente a 67,0% da média. Se a comparação for com a média dos 20 países que integram hoje a união monetária, a divergência ao longo de 22 anos é menos notada: 61,9% em 2000 versus 61,0% em 2022. Porém, a estagnação perante o abaixamento da média causado pela entrada de muitos países com nível inferior ao português não pode ser considerada sequer uma consolação.

¹⁴ Rússia, Croácia, Roménia e Bulgária, nalgumas séries abaixo apresentadas.

¹⁵ Em 2004, entraram 10 países (República Checa, Chipre, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia). Em 2007, entraram a Bulgária e a Roménia. Em 2013, chegou a Croácia.

Gráfico 8 – Rácio do PIB real *per capita* português nas médias da UE e da AE, 2000–2022
(em percentagem do PIB da UE e da AE)

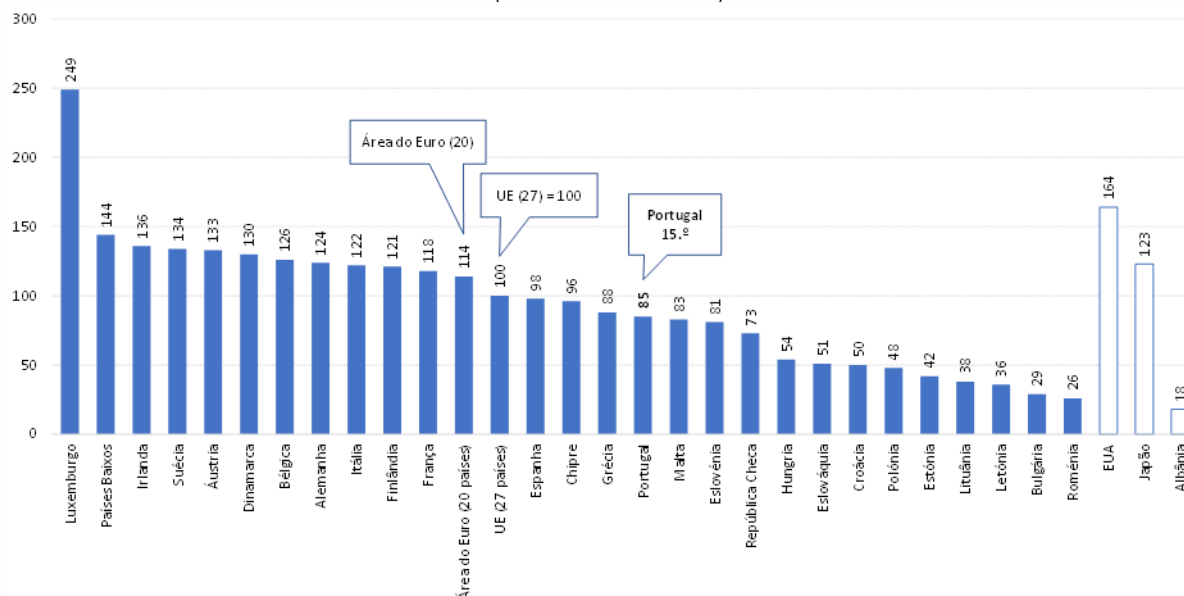


Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO. | Notas: Reprodução do Gráfico 1 apresentado originalmente no [Relatório UTAO n.º 6/2023](#), de 25 de abril ("Apreciação do Programa de Estabilidade 2023–27").

180. Em Paridades de Poder de Compra, a comparação com as médias europeias é ainda pior. A evidência está no Gráfico 9 e no Gráfico 10. Um determinado valor em euros não compra o mesmo cabaz de bens e serviços nos 27 EM da União Europeia porque os preços diferem de país para país. A metodologia de ajustamento é conhecida pela designação Paridades de Poder de Compra (PPP).¹⁶ No início deste século, Portugal detinha a 15.ª posição na hierarquia dos 27 EM da UE, com um PIB por residente equivalente a 85% da média da UE. Em PPP, a AE tem mais PIB por habitante do que a UE (mais 14%, ver Gráfico 9). Vinte e dois anos depois (Gráfico 10), o rendimento *per capita* em Portugal caiu, em termos relativos, para 77% da média da União, valendo-lhe a 21.ª posição na escala europeia.

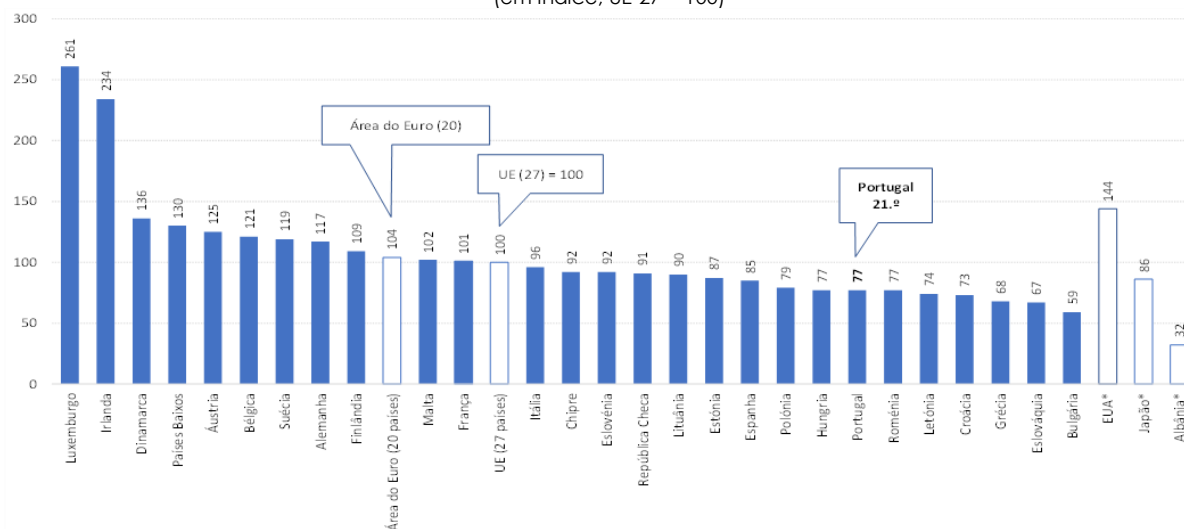
¹⁶ Para facilitar a compreensão a leitores não familiarizados com esta metodologia, oferece-se a seguinte explicação, retirada quase literalmente do [Relatório UTAO n.º 6/2023](#), de 25 de abril. "É fácil a um cidadão verificar que com um euro compra, em média, uma maior quantidade de bens e serviços em Portugal do que no Luxemburgo, por exemplo. No entanto, as curvas ilustradas no (Gráfico 8 acima) não captam esta diferença no poder aquisitivo dos rácios do PIB por habitante de Portugal, da média da UE e da média da AE. Por outras palavras, não têm em conta as diferenças de preços entre países. (Como) um mesmo cabaz de bens e serviços transacionado nos três territórios é mais barato em Portugal, é fácil concluir que os rácios acima representados subavaliam, em cada ano, o poder de compra relativo de Portugal. Uma das técnicas mais utilizadas pelos investigadores da área económica para ultrapassar este enviesamento é mudar a unidade dos rácios do PIB *per capita*, multiplicando-os, em cada ano, pelos rácios dos deflatores respetivos. Esta transformação de variáveis designa-se, na terminologia económica, por ajustamento das Paridades de Poder de Compra (PPC). Corresponde a usar uma taxa de câmbio efetiva entre territórios que usam uma taxa de câmbio nominal unitária para trocar as respetivas moedas."

Gráfico 9 – Índice do PIB real per capita em PPC, ano 2000, países da União Europeia, da AE e outros
(em índice, UE-27 = 100)



Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Reprodução do Gráfico 1 apresentado originalmente no [Relatório UTAO n.º 6/2023](#), de 25 de abril ("Apreciação do Programa de Estabilidade 2023–27"). (ii) PPC — Paridade dos Poderes de Compra.

Gráfico 10 – Índice do PIB real per capita em PPC, ano 2022, países da União Europeia, da AE e outros
(em índice, UE-27 = 100)



Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Reprodução do Gráfico 1 apresentado originalmente no [Relatório UTAO n.º 6/2023](#), de 25 de abril ("Apreciação do Programa de Estabilidade 2023–27"). (ii) J) PPC — Paridade dos Poderes de Compra. (iii) Significado do "*" — Para EUA, Japão e Albânia, os dados referem-se a 2021, por indisponibilidade de dados relativos a 2022 no momento da colheita.

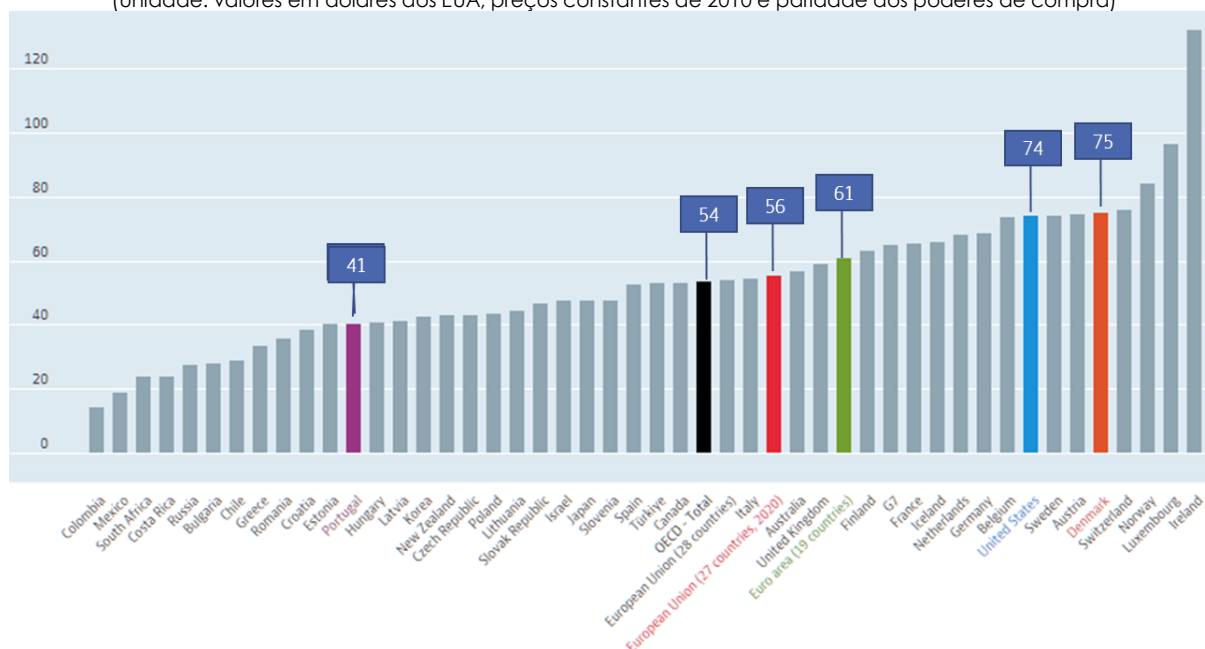
3.2 Produtividade

181. A produtividade do trabalho é baixa em Portugal. O Gráfico 11 dá o valor em dólares norte-americanos (USD) do valor produzido em cada país por hora de trabalho, no ano de 2022 (para alguns países, poderá ser um ano mais recuado, dependendo da disponibilidade de informação). A série está corrigida da inflação e das diferenças entre países no deflator do produto (pelas PPP). A produtividade do fator trabalho em território português valeu 41 USD em 2022. É um valor que coloca o país na cauda da distribuição (12.º lugar a contar do fim, numa lista de 43 países). A título ilustrativo, o EM da UE com maior produtividade em 2022 foi a Dinamarca, com 77 USD. Como se sabe, a produtividade do trabalho vai muito além do esforço aplicado pelos trabalhadores e é explicada pelos vários vetores estruturantes da economia que definem o perfil de especialização produtiva: valor atribuído pela procura global dirigida à produção interna, quantidade de trabalho e outros fatores de produção, tecnologia (modo de com-

binhação dos fatores), incorporação de capital humano no processo produtivo (tem a ver com o alinhamento entre as qualificações da mão de obra e a valorização que os empregadores públicos e privados dão às competências dos trabalhadores), e externalidades do contexto institucional (grau de cooperação entre agentes, qualidade das infraestruturas coletivas, estado de saúde da população, eficácia da justiça, estabilidade e simplicidade da fiscalidade, etc.).

Gráfico 11 – PIB por hora trabalhada, ano de 2022 ou ano mais recente

(Unidade: valores em dólares dos EUA, preços constantes de 2010 e paridade dos poderes de compra)

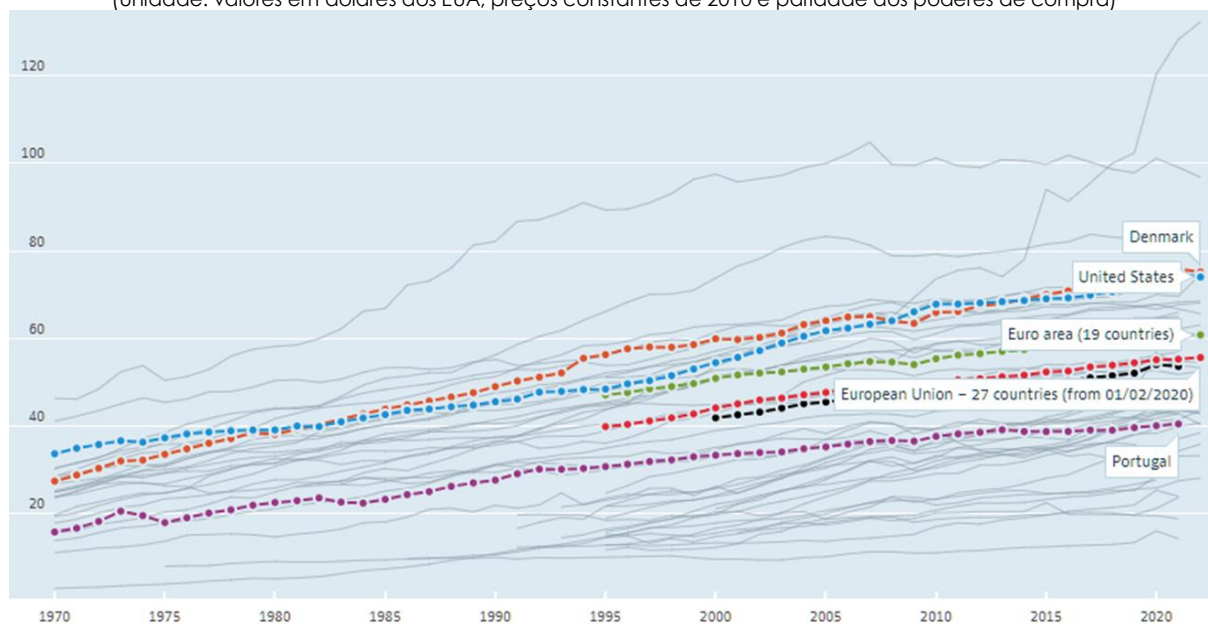


Fontes: Portal [OECD Data](https://data.oecd.org/), e tratamento da UTAO. | Notas: dados primários extraídos em 08/05/2023.

182. Olhando de trás para a frente, percebe-se que, mau grado o progresso no valor absoluto da produtividade do trabalho, ela pouco cresceu em termos comparativos. O Gráfico 12 dá a visão diacrónica desta variável em termos internacionais. A dispersão entre países cresceu de 1970 para a contemporaneidade (distância vertical máxima entre curvas). Percebe-se que Portugal divergiu também neste indicador face à média da UE-27, à média da AE-19, aos EUA, à Dinamarca e a muitos outros países não identificados na imagem. E será esta letargia relativa na produtividade exclusiva do denominador “horas trabalhadas”?

Gráfico 12 – PIB por hora trabalhada na geografia OCDE e em outros países, 1970 a 2022 ou ano mais recente

(Unidade: valores em dólares dos EUA, preços constantes de 2010 e paridade dos poderes de compra)

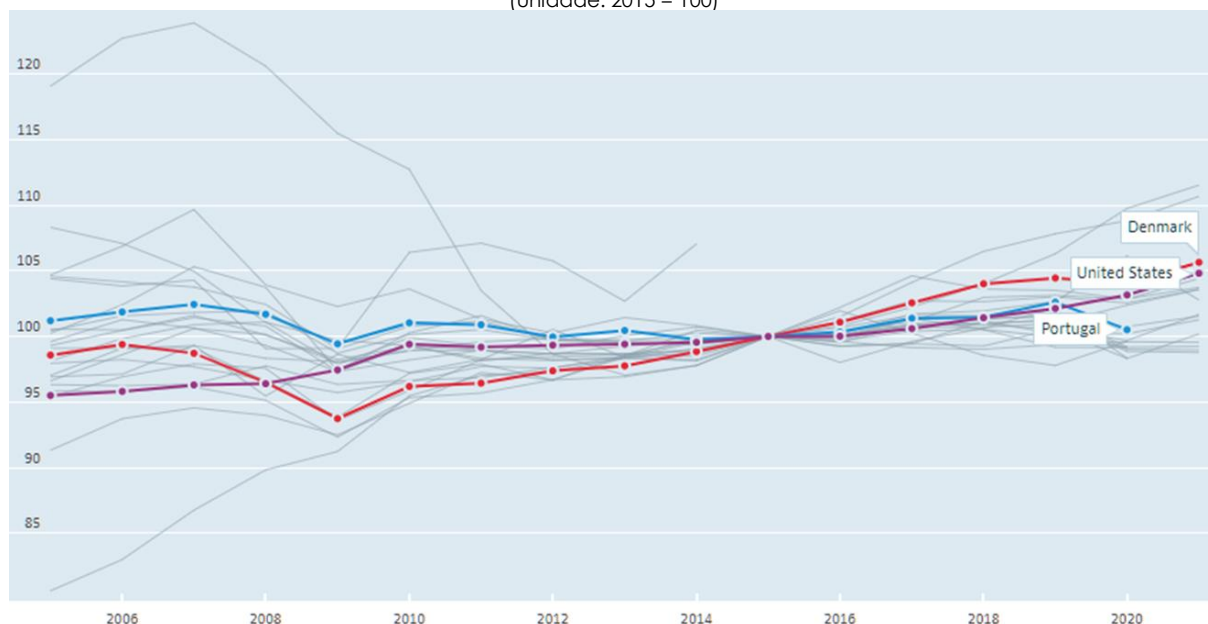


Fontes: Portal [OECD Data](#), e tratamento da UTAO. | Notas: dados primários extraídos em 08/05/2023.

183. Estagnação é o estado que caracteriza a produtividade total dos fatores na comparação com a evolução nas economias desenvolvidas. O Gráfico 13 traz esta evidência. Vai além da produtividade do fator trabalho. A produtividade total dos fatores é um conceito de eficiência global da economia. A subida neste indicador de uma dada economia mede a subida no PIB que não é explicada pelas dotações de trabalho e capital. O gráfico mostra a trajetória da produtividade total em cada país, tomando o valor de 2015 como termo de referência. Assim, por exemplo, se o indicador em 2020 valer 105, significa que a produtividade total cresceu 5% a preços constantes face ao valor em dólares verificado em 2015. Ora o que se vê é que em Portugal a variável não cresceu entre 2005 e 2020. Subiu ligeiramente até 2007 para depois recuar e estagnar até 2020 no nível verificado em 2010 (cerca de 101). Diverge dos melhores desde 2015.

Gráfico 13 – Evolução da produtividade total dos fatores na geografia OCDE e em outros países, 2005 a 2021 ou ano mais recente

(Unidade: 2015 = 100)



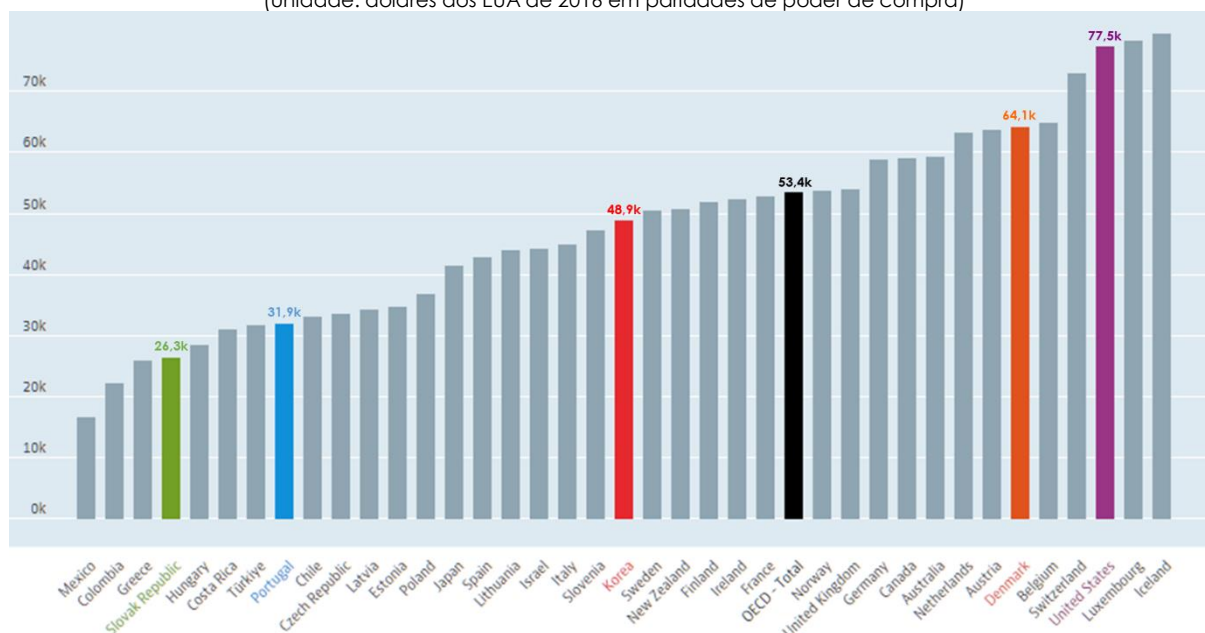
Fontes: Portal [OECD Data](#), e tratamento da UTAO. | Notas: dados primários extraídos em 08/05/2023.

184. A evolução dos salários depende da evolução dos indicadores de produtividade, mas também do poder relativo de negociação de empregadores e trabalhadores. A próxima secção caracteriza a evolução salarial em Portugal e no contexto internacional.

3.3 Salários

185. Na evidência internacional mais recente, o salário médio anual em Portugal antes de impostos e a preços constantes e PPP de 2016, é dos mais baixos da OCDE. A informação está no Gráfico 14. Valia 31,9 mil dólares e a 8.ª posição a contar do fim na lista de 38 EM da OCDE em 2022. A média desta geografia era 53,4 mil USD. A Dinamarca pagava 64,1 mil e os EUA 77,5 mil dólares. Importa dar alguns esclarecimentos metodológicos sobre a série neste gráfico. Os dados provêm da contabilidade nacional e dizem, por isso, respeito à economia agregada. Expressam a remuneração total paga pelos empregadores e excluem os impostos pagos por eles sobre a remuneração. O salário bruto representado é o valor antes de impostos sobre o rendimento pessoal e contributos para a previdência social. Inclui todos os tipos de remuneração bruta colocados à disposição dos trabalhadores: salário base e todos os suplementos possíveis captados pelas autoridades estatísticas nacionais (do subsídio de refeição a "stock options", passando pelo valor da utilização pessoal de viatura do empregador). E como evoluiu a distribuição salarial entre países ao longo do tempo? A imagem diacrónica está no gráfico seguinte.

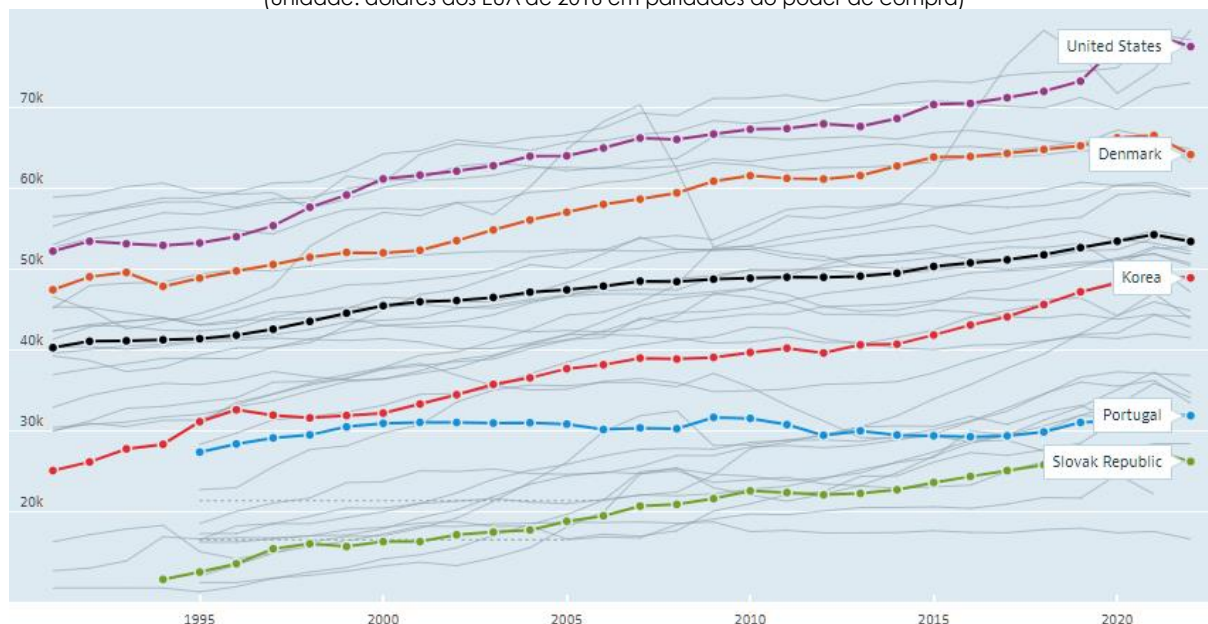
Gráfico 14 – Salário médio anual na geografia OCDE, 2022 ou ano mais recente
(Unidade: dólares dos EUA de 2016 em paridades de poder de compra)



Fontes: Portal [OECD Data](#), e tratamento da UTAO. | Notas: (i) Dados primários extraídos em 22/10/2023. (ii) Os dados provêm da contabilidade nacional. (iii) O salário médio resulta da divisão da massa salarial pelo número médio de empregados na economia total, a qual depois é multiplicada pelo rácio entre o número médio de horas de trabalho habituais no regime de tempo inteiro e o número médio habitual de horas semanais de trabalho em todos os regimes. As grandezas monetárias estão expressas em USD do ano base (2016) e PPP do consumo privado.

186. Entre 1995 e 2022, o salário médio anual subiu em quase todos os países e estagnou em Portugal. A trajetória portuguesa teve oscilações muito pequenas ao longo destes 27 anos. As médias na UE e na OCDE subiram e este foi também o sentido da evolução na maioria das economias grafadas. Portanto, a estagnação portuguesa correspondeu a uma divergência para baixo face à generalidade das economias desenvolvidas.

Gráfico 15 – Salário médio anual na geografia OCDE, evolução entre 1990 e 2022 ou mais recente
(Unidade: dólares dos EUA de 2016 em paridades do poder de compra)



Fontes: Portal [OECD Data](#), e tratamento da UTAO. | Notas: (i) Aplicam-se as mesmas notas do Gráfico 14. (ii) A média da OCDE é representada pela curva preta.

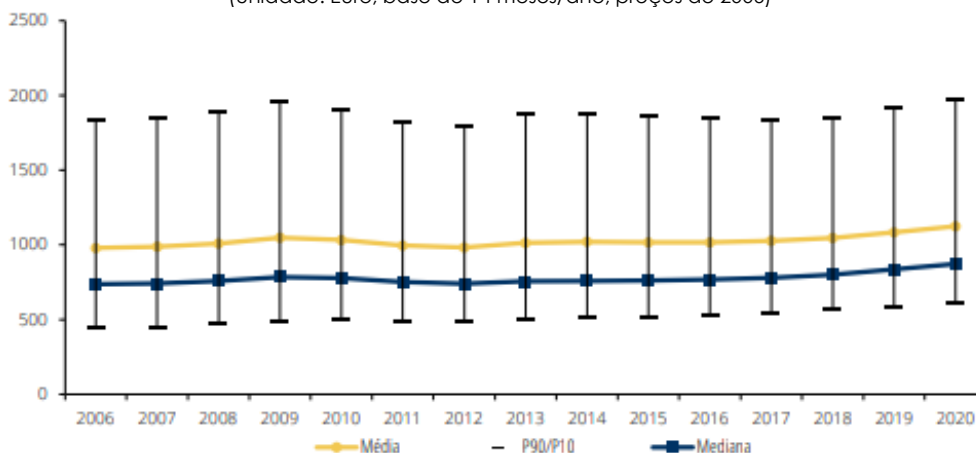
187. Os próximos gráficos aprofundam o retrato dos salários em Portugal, recorrendo a um estudo publicado em 2023 com microdados. As imagens que se seguem são reproduzidas de um artigo publicado em março último no *Boletim Económico* do Banco de Portugal: Félix *et al.* (2023a).¹⁷ Os dados primários provêm das Estatísticas INE dos Quadros de Pessoal. Por sua vez, os Quadros de Pessoal são recolhidos pelo Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social junto dos empregadores. O universo estudado são os salários do sector privado pagos a trabalhadores por conta de outrem a tempo inteiro ente 18 e 64 anos. Exclui doutorados e empresas com atividade principal na agricultura ou na pesca. Abrange quase 600.000 empresas e cerca de 4,4 milhões de trabalhadores no período 2006 a 2020.

188. Subida muito modesta caracteriza a evolução do salário médio nas empresas privadas entre 2006 e 2020. O Gráfico 16 evidencia esta situação. Note-se que se trata do salário a preços constantes de 2006, considerando uma base de 14 meses de pagamento por ano. De 979 € em 2006 chegou a 1124 € em 2020, um acréscimo real de 14,9% em 14 anos. No percentil 90, o crescimento foi de apenas 7,5%. Em 2020, o salário bruto médio, a preços de 2006, dos 10% melhor pagos valia 1975 €. Os 10% pior pagos recebiam, em média, 620 euros em 2020, contra 450 € em 2006 (+ 37,7%), reflexo da subida da remuneração mínima mensal obrigatória. Metade dos 4,4 milhões de trabalhadores no sector privado ganhava menos de 872 euros em 2020.

¹⁷FÉLIX, Sónia, MARTINS, Fernando, SEWARD, Domingos e SILVA, Marta (2023a), "A distribuição dos salários em Portugal no período 2006-2020", *Boletim Económico*, 24 de Março, pp. 29-42, Lisboa: Banco de Portugal.

Gráfico 16 – Distribuição do salário real entre 2006 e 2020 no sector privado

(Unidade: Euro, base de 14 meses/ano, preços de 2006)

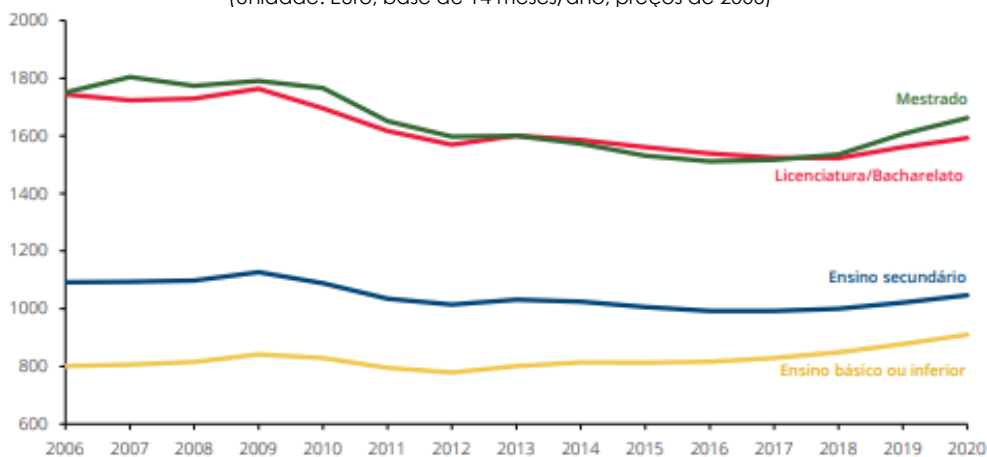


Fontes: Reprodução do Gráfico 6 de Félix *et al.* (2023a). | Notas: (i) Ver conteúdo do parágrafo 187. (ii) O salário real é calculado deflacionando o salário nominal pelo Índice de Preços no Consumidor (outubro de 2006 = 100) em outubro de cada ano.

189. Os salários subiram proporcionalmente mais para os trabalhadores com menores qualificações escolares. O Gráfico 17 compara as trajetórias salariais por níveis de escolaridade referentes ao stock de trabalhadores no mercado em cada ano. Cresceu 13,6% na classe que tem o 9.º ano de escolaridade ou menos, de 801 € para 910 €. Para todas as outras classes de qualificação, o salário médio real diminuiu nos 15 anos da amostra. Os níveis em 2016 e 2020 foram, respetivamente, os seguintes: ensino secundário, 1092 € e 1047 €; três anos de formação superior, 1744 € e 1592 €; quatro ou cinco anos de formação superior, 1752 € e 1663 €. O prémio dos três anos de ensino secundário completo face ao ensino básico caiu: era 36,3% em 2006 e desceu para 15% 14 anos depois. Ter mestrado (ou licenciatura pré-Bolonha) perdeu também prémio significativo face ao ensino básico e ligeiramente face ao 12.º ano (neste caso, passou de 60,5% em 2006 para 58,9% em 2020).

Gráfico 17 – Evolução do salário médio real entre 2006 e 2020, por nível de escolaridade

(Unidade: Euro, base de 14 meses/ano, preços de 2006)



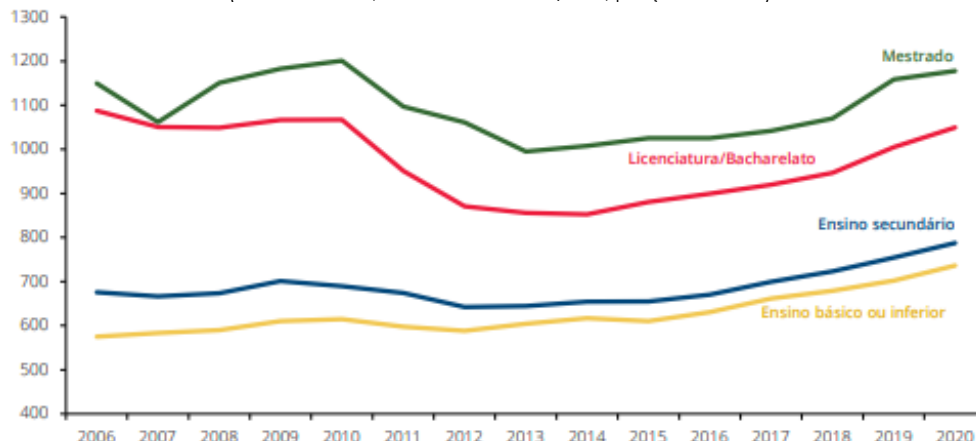
Fontes: Reprodução do Gráfico 13 de Félix *et al.* (2023a). | Notas: (i) Ver conteúdo do parágrafo 187. (ii) O salário real é calculado deflacionando o salário nominal pelo Índice de Preços no Consumidor (outubro de 2006 = 100) em outubro de cada ano. (iii) Por ter um carácter residual, não é apresentado o salário médio dos doutorados.

190. A história não é qualitativamente diferente para os trabalhadores recém-entrados no mercado de trabalho. A situação está documentada no Gráfico 18. Os salários médios de entrada cresceram um pouco para as duas categorias menos escolarizadas (28,1% até ao 9.º ano e 16,5% até ao 12.º ano). Estagnaram no caso dos Mestrados e Licenciaturas pré-Bolonha (2,4%, 1178 € em 2020) e recuaram ligeiramente no caso das formações superiores de três anos (- 3,5% e 1050 € em 2020). Merecem destaque as perdas substanciais entre as duas pontas do período estudado na remuneração real dos trabalhadores com graus universitários ou politécnicos. Deve também lembrar-se que os recém-entrados, pela sua idade, enfrentam maior precariedade nos vínculos laborais do que o stock médio de todos os empre-

gados. A evolução relativamente menos desfavorável que os trabalhadores menos diferenciados tiveram nos 15 anos da amostra (os recém-entrados e todos os outros) tem muito a ver com o perfil de especialização da economia em trabalho pouco qualificado e as subidas percentualmente elevadas do salário mínimo. Os dois últimos gráficos olham para esta dimensão do mercado de trabalho.

Gráfico 18 – Salário médio real de entrada, por nível de escolaridade

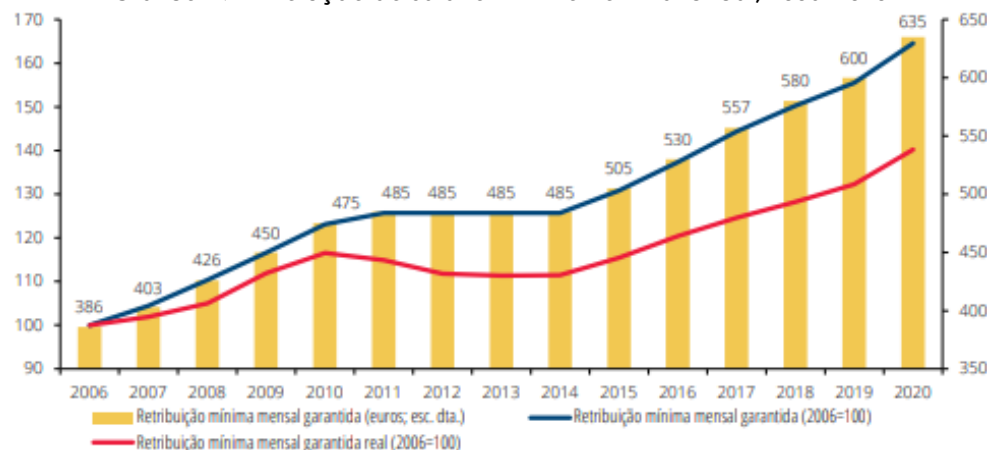
(Unidade: Euro, base de 14 meses/ano, preços de 2006)



Fontes: Reprodução do Gráfico 16 de Félix et al. (2023a). | Notas: (i) Ver conteúdo do parágrafo 187. (ii) O salário real é calculado deflacionando o salário nominal pelo Índice de Preços no Consumidor (outubro de 2006 = 100) em outubro de cada ano. (iii) Por ter um caráter residual, não é apresentado o salário médio de entrada dos doutorados.

191. O salário mínimo esteve congelado entre 2011 e 2014 e subiu acentuadamente antes e depois deste período. Os dados estão no Gráfico 19. Em 2020, a retribuição mínima mensal obrigatória era 635 €, a preços correntes, uma progressão de cerca de 70% desde 2006. Na mesma unidade, valia 485 € em 2014 e 386 € em 2006. Expurgando os dados da inflação entretanto verificada, a evolução é menos acentuada (ver linha vermelha), mas, ainda assim, muito superior aos ritmos de crescimento real mostrados nos gráficos anteriores e que abrangem os trabalhadores de salário mínimo e todos os demais empregados.

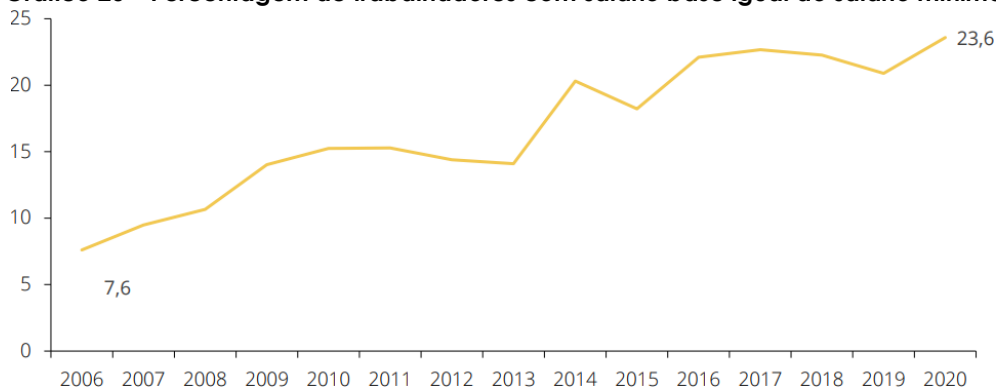
Gráfico 19 – Evolução do salário mínimo nominal e real, 2006–2020



Fontes: Reprodução do Gráfico 5 de Félix et al. (2023a). | Notas: (i) Ver conteúdo do parágrafo 187. (ii) O salário mínimo real é o salário mínimo nominal deflacionado segundo o Índice de Preços no Consumidor.

192. O peso do salário mínimo na economia portuguesa não tem cessado de aumentar. Uma vez que a generalidade dos salários não acompanha a subida proporcional da remuneração mínima obrigatória, a percentagem de recebedores de salário mínimo é cada vez maior no número total de trabalhadores. De 7,6% em 2006, chegou a 23,6% em 2020.

Gráfico 20 – Percentagem de trabalhadores com salário base igual ao salário mínimo



Fontes: Reprodução de gráfico no acetato 31 de Félix et al. (2023b).¹⁸

3.4 Regras do processo legislativo orçamental

193. O modo como as leis anuais do Orçamento do Estado são concebidas em Portugal é um ónus para a capacidade de reflexão sobre o futuro da economia e a tomada de decisões consequentes com uma visão de médio prazo. O país habituou-se a esperar encontrar nas propostas de OE e na dialética parlamentar conducente à sua deliberação respostas para quase todos os seus problemas. Há uma crença generalizada de que é nos meses de outubro e novembro que tudo se joga em matéria de medidas de política para todas as áreas e para a produção legislativa sobre imensas matérias que nada têm a ver com o orçamento do ano seguinte. As “regras do jogo” processo legislativo orçamental, inscritas na Constituição, na Lei de Enquadramento Orçamental e no Regimento da Assembleia da República, não só permitem como estimulam que quase tudo possa ser legislado nesta época e acabar plasmado, todos os anos, na Lei do Orçamento do Estado (LOE).

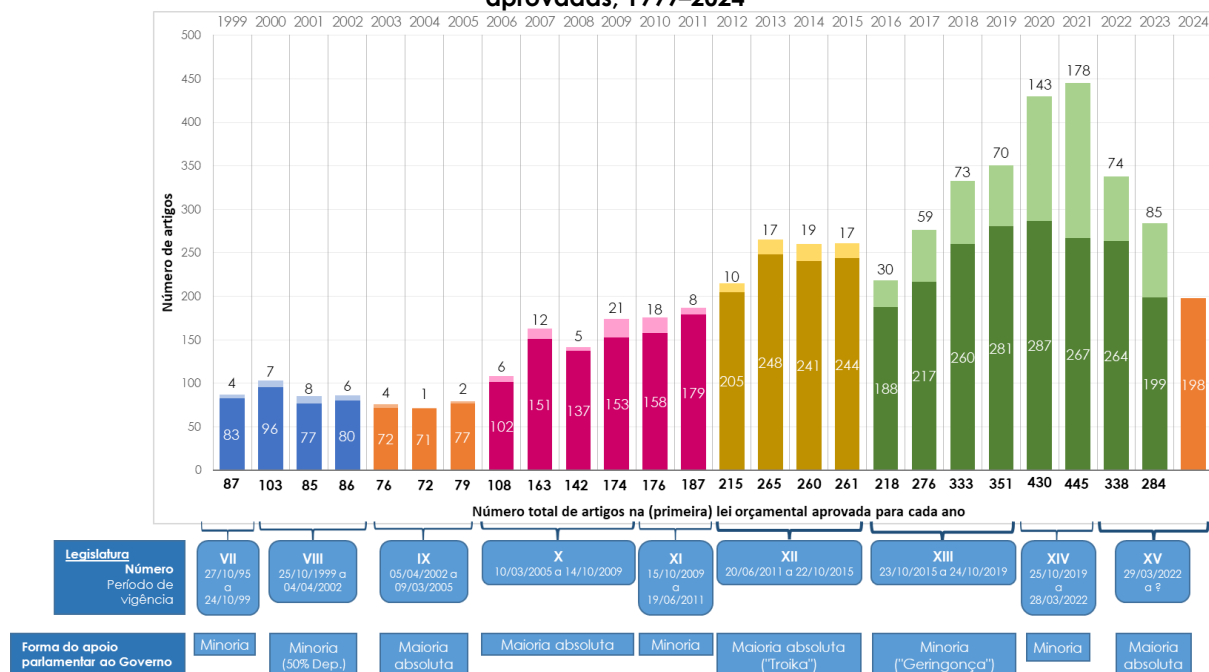
194. Por um momento, esqueça-se a realidade portuguesa e pondere-se a seguinte pergunta: qual é o conteúdo mínimo de uma lei orçamental para o ano seguinte? Um artigo que fixe o teto da despesa que as AP poderão executar, um artigo que preveja as receitas das AP, um artigo que estabeleça o teto de financiamento das AP através da emissão de dívida, um artigo que fixe o teto de avales e garantias do Estado, um artigo que determine o valor da dotação provisional, um artigo que quantifique o valor das transferências do Estado para os subsectores regional e local, e um conjunto de mapas contabilísticos. No total, o conteúdo mínimo para o Governo poder então executar o seu Orçamento resume-se a meia dúzia de artigos e aos mapas contabilísticos. Ora quantos artigos têm tido, na realidade, as LOE portuguesas?

195. É curioso e útil olhar para trás e ver como tem crescido o número de artigos nas propostas de lei e nas LOE ao longo do tempo. O Gráfico 21 ajuda nesta tarefa. O aumento no número de artigos é impressionante. De 87 artigos na LOE para 1999, chegou-se a 445 na LOE para 2021, tendo a LOE para 2023 (a mais recente) sido fechada com 284 artigos. Claro que o número de artigos, só por si, é um indicador incompleto da diversidade e da complexidade que tomaram conta do processo orçamental. Mas é suficientemente elucidativo da quantidade de matérias que pouco ou nada têm a ver com as autorizações parlamentares indispensáveis para o Governo e as AP executarem os seus orçamentos anuais. O parágrafo anterior alvitrou, em abstrato, meia dúzia de artigos como dimensão suficiente para fixar um orçamento. Porém, é oportuno informar que existem processos legislativos orçamentais no mundo que se aproximam bastante daquele retrato. A título de exemplo, atente-se num caso porventura inesperado para quem não acompanha profissionalmente o que se passa fora de Portugal neste domínio. A LOE para 2023 em Moçambique tem, precisamente, apenas 16 artigos, incluindo os indispensáveis de abertura e fecho que têm de existir em todas as leis. Em formato A4, a lei ocupa apenas oito páginas. Sem anexos nem mapas contabilísticos, a [LOE portuguesa para 2023](#) ocupou 149 páginas A4 no Diário da República. O contraste com Portugal não poderia ser maior. No caso moçambicano, as medidas de

¹⁸ FÉLIX, Sónia, MARTINS, Fernando, SEWARD, Domingos e SILVA, Marta (2023b). *A distribuição dos salários em Portugal no período 2006-2020*, apresentação ao Grupo de Trabalho Estatísticas do Mercado de Trabalho, 30 de maio.

política que o Governo ou o Parlamento queiram adotar para o ano $t+1$ e que impactem nas contas públicas de $t+1$ são deliberadas ao longo do ano t , pelo que, quando o Governo desenha a proposta de orçamento e o Parlamento a vota, tem-se a certeza que o dinheiro chega para as medidas legislativas.

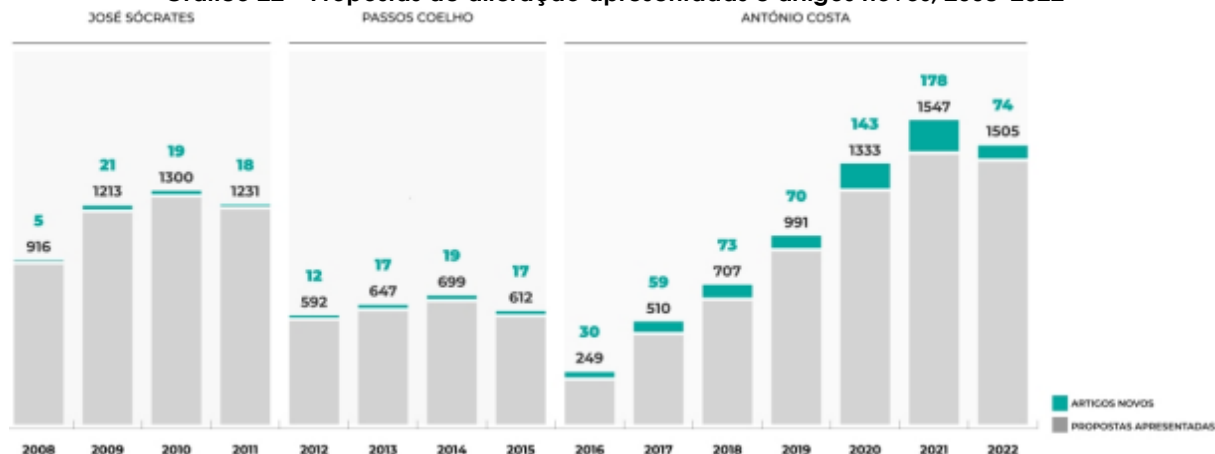
Gráfico 21 – Quantidade de artigos presentes nas propostas de lei e nas leis do Orçamento do Estado aprovadas, 1999–2024



Fontes: UTAO — consulta a propostas de lei no sítio-e da AR e a leis do OE no da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. | Notas: (i) O gráfico mostra estatísticas do processo legislativo conducente à aprovação do Orçamento do Estado (OE) para o ano t ($t = 1999$ ao ano mais recente). (ii) Nos anos que conheceram mais do que um OE aprovado, apenas se mostram as estatísticas referentes ao primeiro OE aprovado (exclui também OE em regime de duodécimos). (iii) Para cada ano, mostra-se o número de artigos na proposta de lei (no interior da barra inferior), o número de artigos acrescentados pelo Parlamento (no topo da barra superior) e o número total de artigos na lei aprovada (número a negrito no eixo horizontal). (iv) A cor do gráfico muda quando muda o partido com peso maioritário no Governo. (v) À data de fecho deste gráfico, ainda não é conhecida a lei do OE para 2024.

196. Em Portugal, ninguém tem a certeza que todas as medidas de política inseridas na LOE cabem nos mapas contabilísticos, que também fazem parte da LOE. Isto assim sucede porque o Parlamento aprova muitas alterações à proposta de lei no mesmo dia em que aprova os mapas contabilísticos tal e qual foram elaborados pelo MF e por todas as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social, antes de saberem que novas medidas a AR iria acrescentar ou que medidas da proposta iria alterar. É humanamente impossível avaliar o impacto orçamental previsível das alterações aprovadas pela AR. As propostas são conhecidas a uma semana do início das votações e procedem de um conjunto gigantesco de propostas. Atente-se na evidência a este respeito no Gráfico 22. Para a LOE/2022 surgiram 1505 propostas de alteração, a maioria delas correspondendo a medidas de política com impacto nas finanças públicas.

Gráfico 22 – Propostas de alteração apresentadas e artigos novos, 2008–2022



Fontes: reprodução de imagem de AR (2022).¹⁹ | Notas: reprodução da nota na fonte — “As propostas de aditamento de novos artigos podem ser fundidas, dando origem a novos artigos em número inferior ao das propostas que lhes deram origem, ou seja, o número de artigos novos não tem de corresponder necessariamente ao número de propostas aprovadas.”

197. Com tantas centenas de propostas de alteração, o escrutínio sobre as suas implicações na economia e nas contas públicas é impossível. Convém lembrar que as propostas não são acompanhadas de nenhum documento técnico que justifique a sua utilidade, demonstre a sua exequibilidade, apresente as metas extraorçamentais que visam atingir nem tão-pouco contenha uma estimativa de impacto orçamental. A verdade é que nem com um exército de 50 avaliadores independentes altamente competentes seria possível avaliar impactos orçamentais em meia dúzia de dias. Muitas propostas remetem para regulamentação a elaborar no ano seguinte ou não têm sequer o grau de detalhe que permita perceber quais serão as variáveis económicas e orçamentais impactadas. A informação qualitativa e quantitativa indispensável para compreender o alcance das medidas e avaliar o modo como afetam a economia e as finanças públicas não se recolhe neste prazo, salvo para um raríssimo número de propostas. O próprio MF não consegue proceder à avaliação das propostas de alteração adotadas nos meses seguintes à aprovação da LOE; quando muito, avalia três ou quatro que incidem diretamente sobre mapas contabilísticos. Portanto, Portugal tem um processo orçamental que não garante que as atividades aprovadas caibam nas metas orçamentais aprovadas. Nenhuma média ou grande empresa é gerida assim.

198. Os próprios Deputados têm um trabalho hercúleo nesta época, mas a dimensão do fluxo é tão grande que impede qualquer esforço honesto de discussão profunda sobre tantas medidas propostas. Os dois quadros seguintes são elucidativos da vertigem alucinante do processo de decisão. Procedem da discussão e da votação do OE para 2021.²⁰ Foram então submetidas 1547 propostas de alteração à proposta de lei apresentada pelo Governo. As propostas de alteração puderam ser submetidas entre 29 de outubro e 13 de novembro de 2020. Surgiram 1547. Começaram a ser discutidas e votadas uma semana depois. Mais de metade das propostas foi depositada no último dia do prazo (Tabela 2), aliás uma característica comum a outros anos. Sete dias consecutivos decorridos, iniciaram-se as reuniões na comissão especializada e em Plenário para debater e votar todos os objetos sujeitos a deliberação (Tabela 3). Importa esclarecer que o número de objetos votados foi superior a 1828. Para além das 1547 propostas apresentadas pelo Deputados, foram também apreciados e votados os 267 artigos e os 14 mapas contabilísticos da proposta de lei emanada do Governo (perfazem 1828), além de um número indeterminado de propostas de alteração às propostas de alteração. Com efeito, o regimento permite a apresentação de propostas de alteração às propostas de alteração submetidas até 13 de novembro. O sistema de informação da AR não guardou registo deste segundo lote de propostas de alteração, pelo que o seu número é indeterminado. O prazo para este segundo lote decorreu entre 14 de novembro e a hora de início da reunião dedicada ao artigo em causa na proposta de lei. Para esta tarefa ciclópica, as reuniões decorreram em quatro dias e meio, num total de 20h14m em Plenário e 31h14m em Comissão. Estes números avassaladores falam por si. É neste ambiente institucional que o País decide

¹⁹ AR (2022), “Os números do Orçamento do Estado: evolução do número de artigos dos Orçamentos do Estado e das propostas apresentadas”, Comunicar — [Boletim da Assembleia da República, Novembro](#).

²⁰ Tabelas constantes do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.

o importante e o acessório, mais com emoção do que com a razão, sempre com os olhos postos no curto prazo, ou seja, no orçamento do ano seguinte e sem tempo para pensar estrategicamente o médio prazo.

Tabela 2 – Fluxo de submissão de Propostas de Alteração à POE/2021, por dias do prazo

Período	29/Out a 1/Nov	2–8/Nov	9–10/Nov	11/Nov	12/Nov	13/Nov	Soma
N.º de PA submetidas	232	197	80	120	108	810	1547
Identificação das PA submetidas	Da PA-1C à PA-215C	Da PA-216C à PA-398C	Da PA-399C à PA-476C	Da PA-477C à PA-590C	Da PA-591C à PA-689C	Da PA-690C à PA-1440C	—

Fontes: [plataforma de pesquisa de Propostas de Alteração à POE/2021](#), consulta da UTAO em 19/03/2021.

Tabela 3 – Horas de início e fim das reuniões políticas regimentares

Data	Plenário		COF	
	Início	Fim	Início	Fim
20/11/2020	09h01m	13h16m	15h00m	21h05m
23/11/2020	10h05m	13h51m	15h00m	22h09m
24/11/2020	10h05m	13h44m	15h00m	00h22m
25/11/2020	10h05m	13h54m	15h00m	23h38m
26/11/2020	10h07m	14h52m		

Fontes: UTAO, a partir das Atas das reuniões da COF e dos relatos do Plenário publicados no Diário da AR, 1.ª série. | Notas: COF — Comissão parlamentar permanente de Orçamento e Finanças.

199. Os impostos são um bom exemplo das vítimas deste processo de decisão coletiva alucinante. A esmagadora maioria dos artigos nas LOE abriga cavaleiros orçamentais²¹ e medidas de política novas. Só em matéria de impostos, a LOE/2023 teve cerca de 50 medidas novas. As POE têm sido, cada vez mais, o veículo privilegiado para legislar sobre impostos, mas não são o veículo adequado para pensar estruturalmente os impostos e a sua relação com a economia. É uma característica estrutural e que atravessa todas as maiorias partidárias. Em matéria fiscal, o crescimento económico paga por haver tanta incerteza, excessiva imprevisibilidade e tamanha complexidade nas regras fiscais.

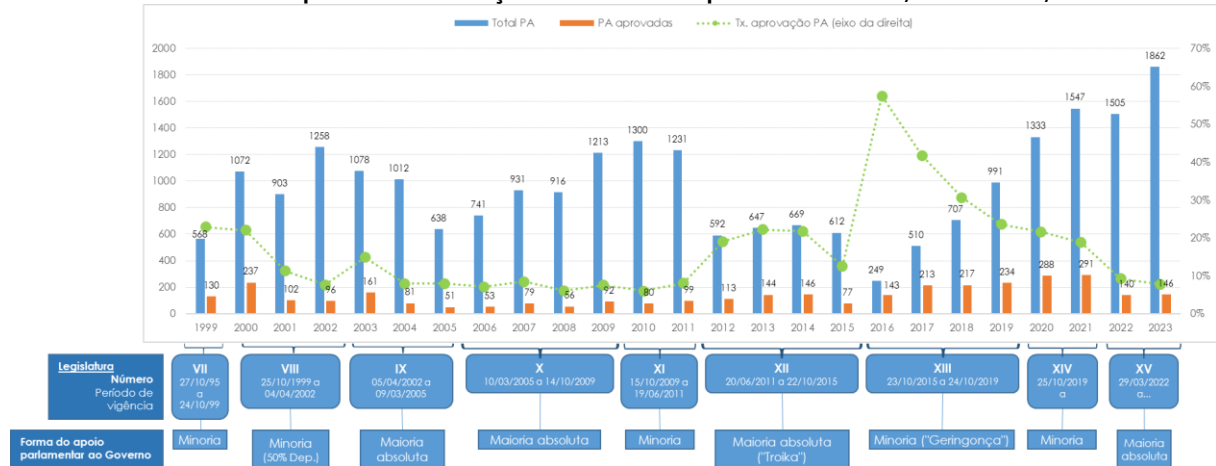
200. O processo legislativo orçamental é uma via verde para legislar sobre tudo. Fora da LOE, as regras parlamentares obrigam a um conjunto de procedimentos que visam garantir transparência para os decisores e para os cidadãos sobre o objeto em apreciação e a audição das partes interessadas — os ganhadores e os perdedores com as medidas de política. Claro que o cumprimento dos procedimentos torna, em muitos casos, o processo mais moroso do que os 50 dias reservados para debater e aprovar a proposta de lei orçamental. Ora no âmbito deste processo não há, regra geral, audição das partes da sociedade afetadas pelas medidas de política (só são obrigatórias as auscultações a entidades políticas dos governos subnacionais: as representantes de municípios e regiões autónomas). É mais fácil e mais rápido legislar assim. Com frequência, a epígrafe dos artigos é obscura: em vez de identificar o assunto, refere apenas o número do diploma legal que visa alterar. Em suma, a via verde é rápida, mas à custa de transparência e escrutínio públicos. Por ela passam medidas de política novas, com e sem reflexo orçamental, mas também alterações a estatutos de entidades públicas, ao Código Civil, reformas de carreiras profissionais e tudo o mais que pouco ou nada tem a ver com a execução do OE.

201. Impressiona o volume de Propostas de Alteração que, todos os anos, surge na discussão das POE na especialidade. O Gráfico 23 retrata a evolução entre 1998 (debate da POE para 2019) e 2022 (debate da POE para 2023). São mais de 1000 Propostas de Alteração (PA) submetidas quase todos os anos. Não parece haver diferenças significativas por causa da forma de apoio parlamentar. São muitas tanto em anos com apoio minoritário ao Governo, como em anos de maioria absoluta. Aliás, o máximo histórico aconteceu o ano passado, em contexto de maioria absoluta: 1862 PA, ainda mais do que no ano de 2020 (POE/2021) estudado a fundo pela UTAO. Como é que é humanamente possível prestar atenção a tantas dezenas de milhar de páginas levadas a votação? Como é possível votar sem complexos

²¹ A literatura jurídica de finanças públicas designa por "cavaleiro orçamental" uma norma incluída na LOE que não é financeira ou, não sendo financeira, tem uma validade temporal que ultrapassa o prazo de validade do OE (o ano seguinte à aprovação da lei). Há normas sobre medidas de política que caem todos os anos nesta categoria, mas nem todas as medidas de política novas são cavaleiros orçamentais.

ideológicos, i.e., sem ser sim ou não só porque a PA provém desta ou daquela área partidária? O consumo de recursos, desde logo, tempo, de Deputados, assessores dos grupos parlamentares, técnicos da Assembleia da República (das tecnologias de informação à UTAO, passando pelas divisões de apoio às comissões e ao plenário) é descomunal nesta fase do ano. Não tem custo de oportunidade? E os cidadãos para quem a AR trabalha, será que conseguem perceber o que é que as 1862 PA trazem para si?

Gráfico 23 – Propostas de Alteração a cada POE aprovada: da POE/1999 à POE/2023



Fontes: Assembleia da República e tratamento da UTAO:

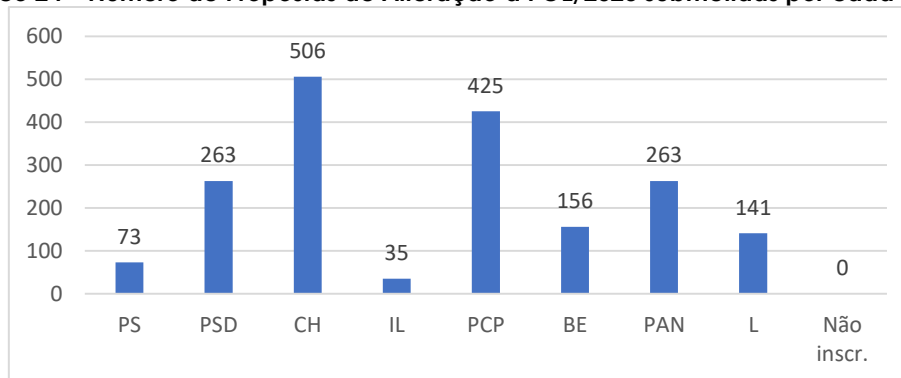
- de 1999 a 2005: Tabela 9.1 – «Propostas de Alteração ao Orçamento de Estado», in p. 205 da obra *O Parlamento na Prática*, Coordenação de Ana Vargas e Pedro Valente, Assembleia da República – Divisão de Edições, fevereiro de 2008;
- de 2006 em diante: [plataforma-e-da-Assembleia-da-República-sobre-POE-aprovados](#).

Notas: (i) O gráfico mostra estatísticas do processo legislativo conducente à aprovação do Orçamento do Estado para o ano t ($t = 1999$ ao ano mais recente). (ii) Nos anos que conheceram mais do que um OE aprovado, apenas se mostram as estatísticas referentes ao primeiro OE aprovado (exclui também OE em regime de duodécimos). (iii) Para cada ano, mostra-se o número de Propostas de Alteração (PA) à Proposta de Lei do OE, as PA aprovadas e a respetiva taxa de aprovação. (iv) Os dados entre 1999 e 2005 não são diretamente comparáveis com os dos anos seguintes porque:

- a partir da POE/2006, as PA submetidas pelos Deputados passaram a ser desdobradas por artigo e mapa da proposta de lei, originando mais documentos a votar do que os que são submetidos diretamente pelos Deputados.
- entre 1999 e 2005, não foi feita esta separação prévia à votação pelos Serviços da AR; se tivesse sido feita, o número de PA no gráfico seria maior do que o indicado para cada um desses anos.

202. São recorrentes as centenas de PA submetidas por partido político. A ventilação por partido das 1862 PA entregues em 2022 para tentar alterar a proposta de lei do OE para 2023 é exibida no Gráfico 24. Vale a pena pensar na racionalidade desta prática. Que esperam os proponentes alcançar com tanto esforço? É certo que muitas PA são repetições de propostas submetidas em anos anteriores ou de iniciativas que não vingaram no processo legislativo normal. O gráfico anterior mostrou que a taxa de aprovação de PA submetidas é historicamente muito baixa, pelo que a expectativa de sucesso das propostas oriundas das oposições não será, com certeza, o incentivo por detrás deste impulso proponente. A esmagadora maioria das PA constitui uma medida de política para inserir na lei do OE. Se for para mostrar aos eleitores a capacidade política dos partidos ou dos Deputados subscritores, capacidade de pensar e oferecer soluções concretas para as necessidades que identificam com toda a legitimidade, valerá então a pena perguntar que partes das centenas de PA apresentadas em novembro conseguem os simpatizantes de cada partido recordar meia dúzia de dias após elas serem divulgadas. Como é que os cidadãos apreendem as prioridades de um partido no debate parlamentar da POE quando apresenta dezenas e centenas de medidas de política?

Gráfico 24 – Número de Propostas de Alteração à POE/2023 submetidas por cada partido



Fontes: UTAO, consulta à [base de dados da Assembleia da República sobre Propostas de Alteração à POE/2023](#).

203. Há uma falha comum na construção e na defesa de medidas de política por parte dos seus proponentes (Governo e oposições): omissão de objetivos extraorçamentais. Legislam-se medidas novas ou alteram-se as existentes para quê, com que finalidade? Havendo honrosas exceções, a verdade é que as largas centenas de medidas votadas em cada ano não têm metas a alcançar: Assim, como é que, após a execução, se consegue avaliar a eficácia das medidas? É simplesmente impossível. Os relatórios do MF que acompanham as propostas de LOE trazem uma tabela com o impacto previsível no saldo orçamental das principais medidas de política orçamental. Sem explicações e sem possibilidade de verificação independente em tempo útil. E, durante quase dois meses, o que o país mediático mais discute é o custo ou o proveito orçamental das medidas. Isto é, toma os recursos públicos como sinónimo dos resultados a alcançar na economia e na vida das pessoas. Quando os livros são fechados e o Governo apresenta a Conta Geral do Estado, quase ninguém pergunta pelos resultados alcançados. Há, pois, uma esquizofrenia coletiva a propósito das medidas de política: um enorme ruído político e entre os comentadores no espaço público sobre promessas de medidas e um silêncio total sobre os resultados das promessas aprovadas.

204. O processo legislativo orçamental tem muitas vulnerabilidades, mas é possível melhorá-lo. A UTAO concluiu no ano passado um estudo aprofundado sobre as regras do processo legislativo orçamental ([Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março). O diagnóstico contém comparações com os países da OCDE. As ideias apresentadas nesta secção são parte das vulnerabilidades diagnosticadas. Há outras identificadas no relatório. O estudo tem também uma parte construtiva. Oferece um conjunto sistémico de sugestões para rever as regras do jogo e tornar os OE mais amigos da gestão financeira pública, da sustentabilidade das finanças públicas, da transparência sobre as escolhas políticas e da qualidade dos serviços prestados pelas Administrações Públicas às pessoas e às empresas. Não tem a pretensão de conter as melhores soluções do mundo, antes almeja ser um ponto de partida e suscitar a vontade de rever as regras do jogo. Oxalá um dia possa despertar curiosidade entre os atores políticos.

3.5 Conclusão: a política económica numa encruzilhada

205. Com responsabilidade financeira, o País pode doravante pensar a qualidade das suas escolhas políticas num quadro mais amplo de opções. O capítulo anterior mostrou os enormes progressos coletivos efetuadas desde 2012 na reparação dos desequilíbrios orçamental, interno e externo acumulados nas décadas anteriores. A situação a que se chega em 2023 permite respirar sem a pressão de consolidar. Com contas públicas equilibradas, mercado de trabalho equilibrado e contas externas equilibradas, está criado um conjunto único de condições em democracia para que os cidadãos e os seus representantes políticos possam ser mais exigentes em matéria de desenvolvimento económico. Todos se sacrificaram muito para aqui chegar. A responsabilidade financeira permanecerá indispensável para não estragar os alicerces que foram restaurados. Deste modo, está aberto o caminho para pensar Portugal a médio e longo prazos e agir em conformidade.

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

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

207. A política económica está, pois, numa encruzilhada. Reuniu, finalmente, os requisitos macroeconómicos certos para otimizar o impacto das suas medidas. Não há mais a desculpa da falta de financiamento para adiar as medidas certas. Claro que os recursos continuarão a ser finitos e a responsabilidade financeira significa não esquecer esta verdade elementar. Mas o triplo equilíbrio macroeconómico ajudará muito a trazer racionalidade microeconómica para a gestão das organizações públicas e a montagem, em concreto, de medidas de política nas várias áreas da governação. Uma coisa são os equilíbrios macroeconómicos e outra são os indicadores de qualidade de vida ou desenvolvimento. Os primeiros são uma restrição que deve ser respeitada e cujo cumprimento facilita as intervenções públicas e privadas em prol do bem-estar. Este capítulo, sem ser exaustivo, mostrou que o ponto de partida para 2024 e anos seguintes tem, de facto, fragilidades estruturais importantes na sustentação do bem-estar. A política económica pode agarrar esta oportunidade única para alavancar a reforma no modelo de especialização produtiva ou conformar-se em fazer mais do mesmo esperando em vão que os resultados sejam diferentes. É, de facto, uma encruzilhada e todos os cidadãos e agentes políticos contam para fazer esta escolha. É preciso tempo para pensar, tempo para decidir, tempo para executar, tempo para avaliar e tempo para voltar a decidir em conformidade. O excesso de protagonismo que as regras do jogo orçamental conferem aos meses de outubro e novembro não ajuda, certamente, a usar bem estes tempos.

4 Cenário macroeconómico

208. Neste capítulo apresenta-se uma análise às previsões macroeconómicas da POE/2024 para um conjunto alargado de variáveis da economia portuguesa. A Secção 4.1 evidencia as diferenças mais relevantes para o biénio 2023–2024 entre o PE/2023–27 divulgado em 17 de abril de 2023 e o cenário macroeconómico da POE/2024 divulgado em 10 de outubro de 2023. A Secção 4.2 destaca a importância da política monetária, prosseguida pelo Banco Central Europeu (BCE), no combate à inflação. Por fim, a Secção 4.3 analisa a coerência e a articulação entre as diversas variáveis constantes do cenário macroeconómico e da informação adicional solicitada pela UTAO.

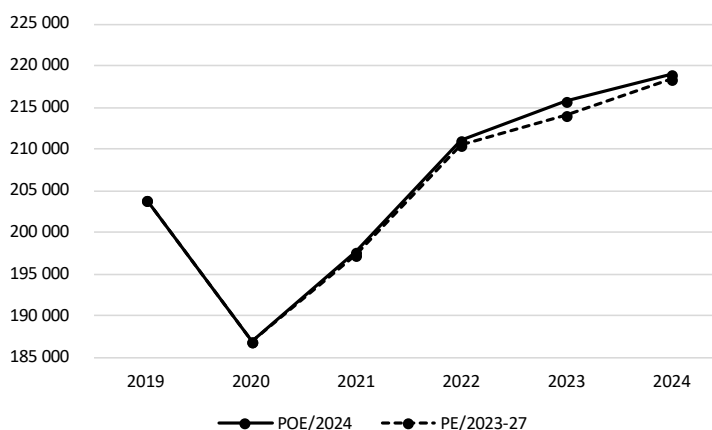
4.1 As diferenças entre a POE/2024 e o PE/2023–27 no biénio 2023–2024

209. A presente secção efetua uma comparação entre o PE/2023–27 e a POE/2024. Para o efeito, apresenta-se a revisão não só para o PIB real, como também para um conjunto alargado de variáveis macroeconómicas. O período temporal incide sobre o biénio 2023–2024 visto que se trata do período de previsões comum à PE/2023–27 e à POE/2024.

210. No cenário macroeconómico da POE/2024, o MF reviu em alta a taxa de crescimento económico de Portugal para 2023, mas efetuou uma revisão em baixa da variação para 2024. Tendo por referência a evolução do PIB real desde 2019, ano anterior ao início da pandemia, apesar da revisão em baixa para 2024, o valor do PIB real previsto para 2024 encontra-se ligeiramente acima do previsto no PE/2023–27 (Gráfico 25).

211. A revisão em alta do crescimento do PIB real para 2023 foi determinada pela revisão em alta do consumo privado e da revisão em baixa das importações. Para 2024, a revisão em baixa do crescimento do PIB real foi determinada por consumo privado, investimento e exportações. Relativamente aos deflatores, apesar da revisão em baixa do deflator das importações, os deflatores das restantes componentes do PIB foram revistos em alta, determinando também uma revisão em alta do deflator do PIB (Tabela 4). No primeiro semestre de 2023, o deflator das importações desceu cerca de 1,4% em termos homólogos. Com efeito, para que se concretize a previsão anual do MF (–3,5%) é necessário que o 2.º semestre registre uma descida homóloga dos preços das importações em cerca de 5,6%.

Gráfico 25 – Evolução do PIB real: PE/2023–27 e POE/2024
(em milhões de euros, preços do ano 2016)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (PE/2023–27 e POE/2024) e cálculos UTAO.

212. A capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2023–2024 foi revista em alta entre o PE/2023–27 e a POE/2024. Esta revisão encontra-se determinada, essencialmente, pela revisão em alta da balança de bens e serviços nos anos 2023 e 2024 (Tabela 4), passando de uma previsão de saldo negativo no PE/2023–27 para um saldo positivo na POE/2024. Adicionalmente, merece saliência a

revisão em alta da balança de capital para 2023 e 2024, a qual regista, essencialmente, a transferências de fundos comunitários.

213. Relativamente às hipóteses externas, o cenário da POE/2024 apresentou uma revisão em alta do preço do petróleo e uma revisão em baixa da procura externa dirigida à economia portuguesa. Para 2023, apesar da revisão em baixa da procura externa dirigida à economia nacional, o crescimento das exportações nominais foi revisto em alta, de 5,0% para 5,7% (Tabela 4).

214. A taxa de inflação, aferida pelo IHPC, foi revista em alta em 0,2 p.p. e 0,4 p.p. para 2023 e 2024, atingindo 5,3% e 3,3%, respetivamente.²² A revisão em alta do indicador de preços agregados para 2023 estará associada a fatores internos e ao impacto do desfasamento da subida do preço das importações no ano anterior. É de referir que o cenário da POE/2024 reviu em alta o preço do petróleo, mas reviu em baixa o preço das importações (Tabela 4), pelo que se conclui que o MF considera que a revisão em alta do preço do petróleo não se refletirá no total das importações da economia portuguesa. Até 2 de outubro de 2023, a média de 2023 estava em 82,0 USD/barril. Tendo por referência o IPC atingido em setembro de 2023 e por hipótese simplificadora admitindo que o seu nível não se altera até ao final do ano em curso, então a taxa média de inflação em 2023 atingirá 4,5%. Como a previsão do MF é 4,6%, isto significa que na POE/2024 prevê-se um acréscimo marginal do IPC nos últimos três meses do ano 2023.

Tabela 4 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2023–27 versus POE/2024
(em percentagem, ou pontos percentuais ou unidade monetária)

	Unidade	2023			2024		
		PE/2023-2027	POE/2024	Diferença	PE/2023-2027	POE/2024	Diferença
PIB real	tv %	1,8	2,2	0,4	2,0	1,5	-0,5
Consumo privado	tv %	0,6	1,1	0,5	1,3	1,1	-0,2
Consumo público	tv %	2,6	2,0	-0,6	1,2	2,3	1,1
FBCF	tv %	3,4	1,3	-2,1	5,3	4,1	-1,2
Exportações	tv %	4,3	4,3	0,0	4,0	2,5	-1,5
Importações	tv %	3,7	1,8	-1,8	4,1	3,2	-0,8
PIB nominal	tv %	7,5	9,2	1,7	5,1	4,4	-0,6
Consumo privado	tv %	4,5	5,5	1,0	4,0	3,6	-0,4
Consumo público	tv %	7,9	7,5	-0,3	3,8	6,1	2,3
FBCF	tv %	7,2	5,1	-2,0	8,3	7,3	-1,0
Exportações	tv %	5,0	5,7	0,6	6,1	4,8	-1,3
Importações	tv %	1,3	-1,7	-3,1	5,6	5,5	-0,1
Deflador do PIB	tv %	5,7	6,9	1,2	3,0	2,9	-0,1
Deflador do consumo privado	tv %	3,8	4,3	0,5	2,7	2,6	-0,1
Deflador do consumo público	tv %	5,2	5,4	0,3	2,6	3,7	1,1
Deflador da FBCF	tv %	3,6	3,8	0,2	2,9	3,1	0,2
Deflador das exportações	tv %	0,7	1,3	0,6	2,0	2,2	0,2
Deflador das importações	tv %	-2,3	-3,5	-1,2	1,5	2,2	0,7
Índice de Preços no Consumidor (IPC)	tv %		4,6			2,9	
Índice Harmonizador de Preços no Consumidor (IHPC)	tv %	5,1	5,3	0,2	2,9	3,3	0,4
Capacidade/necessidade de financiamento	% do PIB	2,4	3,8	1,4	1,0	1,9	0,9
Balança de capital	% do PIB	2,1	2,5	0,4	1,5	1,8	0,3
Balança corrente	% do PIB	0,4	1,4	1,0	-0,5	0,1	0,6
Balança de rendimentos primários e secundários	% do PIB	1,1	0,2	-0,9	0,0	-0,7	-0,7
Balança de bens e serviços	% do PIB	-0,7	1,2	1,9	-0,5	0,9	1,3
Taxa de desemprego	taxa	6,7	6,7	0,0	6,4	6,7	0,3
Poupança das famílias	taxa	7,7	6,7	-0,9	8,4	9,0	0,6
Produto potencial	tv %	2,3	2,2	-0,1	2,0	2,2	0,1
Hiato do produto	% produto potencial	0,5	1,6	1,0	0,5	0,9	0,4
Preço do petróleo	USD	74,8	82,7	8,0	70,5	80,9	10,4
Crescimento da procura externa relevante	tv %	2,5	1,6	-0,9	3,6	2,6	-1,0

Fontes: PE/2023-27, POE/2024 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.

215. O cenário da POE/2024 prevê um PIB real acima do produto potencial para 2023–2024. O MF espera que o hiato do produto passe de 329 M€ em 2022 para 3302 M€ em 2023 e 1967 M€ em 2024. Contudo,

²² 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: 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.

estes valores devem ser interpretados com cautela visto que as variáveis não observadas, como o produto potencial e o hiato do produto, apresentam revisões de montantes significativos ao longo do tempo. O aumento do produto potencial de 2023 foi revisto de 2,3% para 2,2% (Tabela 4), enquanto o crescimento para 2024 foi revisto de 2,0% para 2,2%.

4.2 A evolução da taxa de inflação e da política monetária na Área do Euro

216. Nesta secção apresenta-se uma análise sobre a evolução da política monetária prosseguida pelo BCE, no combate à inflação na Área do Euro e em Portugal. Coloca-se em perspetiva a evolução da inflação e do principal instrumento de política monetária utilizado pelo BCE (as taxas de juro diretoras).

O ressurgimento do fenómeno da inflação teve um impacto relevante na evolução da economia da UE e, em particular, na da Área do Euro, em virtude da sua persistência e a níveis crescentes desde o início de 2021. A Europa viveu um longo período de baixas taxas de inflação (e de baixas taxas de juro), mais de duas décadas, razão pela qual este fenómeno pareceu novo e despertou preocupação generalizada. As medidas de política monetária adotadas pelo BCE fizeram sentir os seus efeitos sobre a taxa de inflação, mas também sobre a economia real, tornando o acesso ao crédito mais restrito e contendo a procura agregada.

217. A UTAO tem vindo a acompanhar com mais cuidado, desde meados de 2021, o fenómeno da inflação. Desde junho de 2021 que a UTAO vem acompanhando com atenção a evolução da inflação, em particular na Área do Euro, introduzindo análises 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*. Foi também elaborado um ensaio específico, não periódico, sob o título "[Inflação: um estudo pedagógico sobre os dilemas que a política económica enfrenta](#)".²³

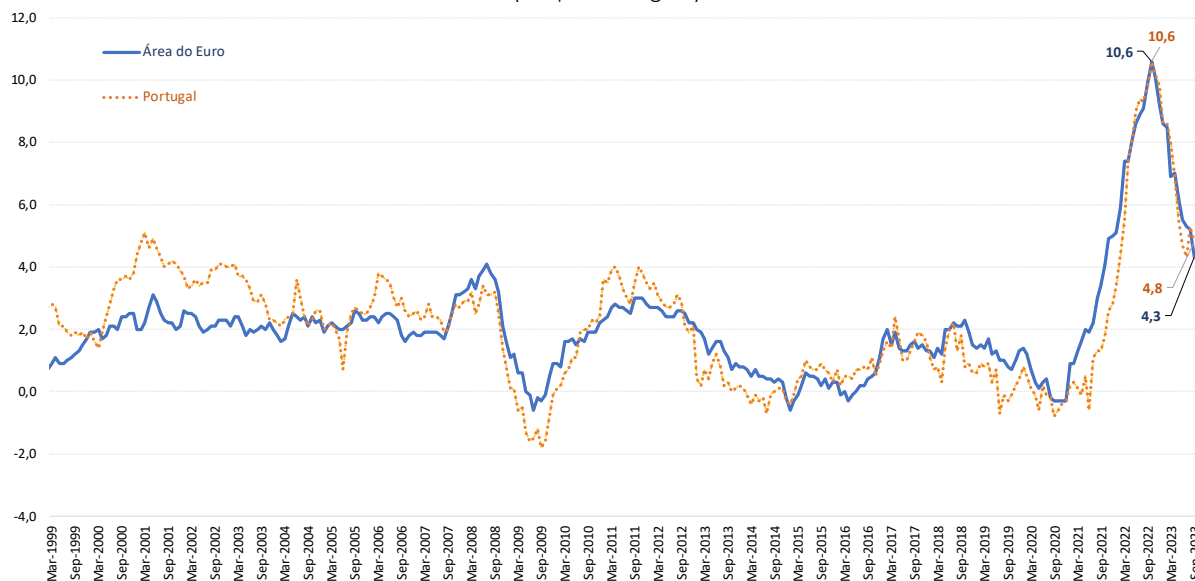
218. Desde a criação do euro que não se registavam valores tão elevados para a taxa de inflação, seja em taxa de variação homóloga (Gráfico 26) ou de acordo com a taxa de variação da média móvel a doze meses (Gráfico 27). A análise que se segue foca o período mais recente, mas numa perspetiva mais alargada torna-se evidente que o fenómeno inflacionista que se vive desde o segundo trimestre de 2021 não encontra paralelo na história do euro. Esta evolução decorreu, obviamente de um conjunto alargado de fatores, em que sobressaem a transição energética, a diminuição e o envelhecimento demográficos, a rutura das cadeias globais de abastecimento nos períodos pandémico e pós-pandémico e a guerra na Ucrânia. Em paralelo, 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 levou a descidas sucessivas nas suas taxas diretoras. Por exemplo, a taxa aplicada à facilidade permanente de depósito manteve-se 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 desse ano. Novas subidas das taxas de juro diretoras vieram a efetivar-se nos meses seguintes. Contudo, só a partir do final de 2022 é que se registou evidência de recuo das taxas de inflação, tendência que se manteve nos meses seguintes — Gráfico 26 e Gráfico 27.

219. De acordo os dados mais recentes divulgados pelo Eurostat, a 29 de setembro de 2023, a inflação da Área do Euro desceu para 4,3% em setembro de 2023 e deverá continuar a descer nos anos seguintes.

A inflação na Área do Euro em setembro de 2023, medida pela variação homóloga do nível harmonizado de preços entre o mês em análise e o mesmo mês do ano anterior, foi de 4,3%, um valor inferior ao registado em agosto (5,2%). Há um ano atrás, em setembro de 2022, este rácio era 9,9% (Gráfico 26).

²³ Relatório UTAO n.º 4/2023, de 29 de março. Explica as causas, os problemas e as soluções.

Gráfico 26 – Evolução da taxa de inflação (taxa de variação homóloga) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2023
(em percentagem)



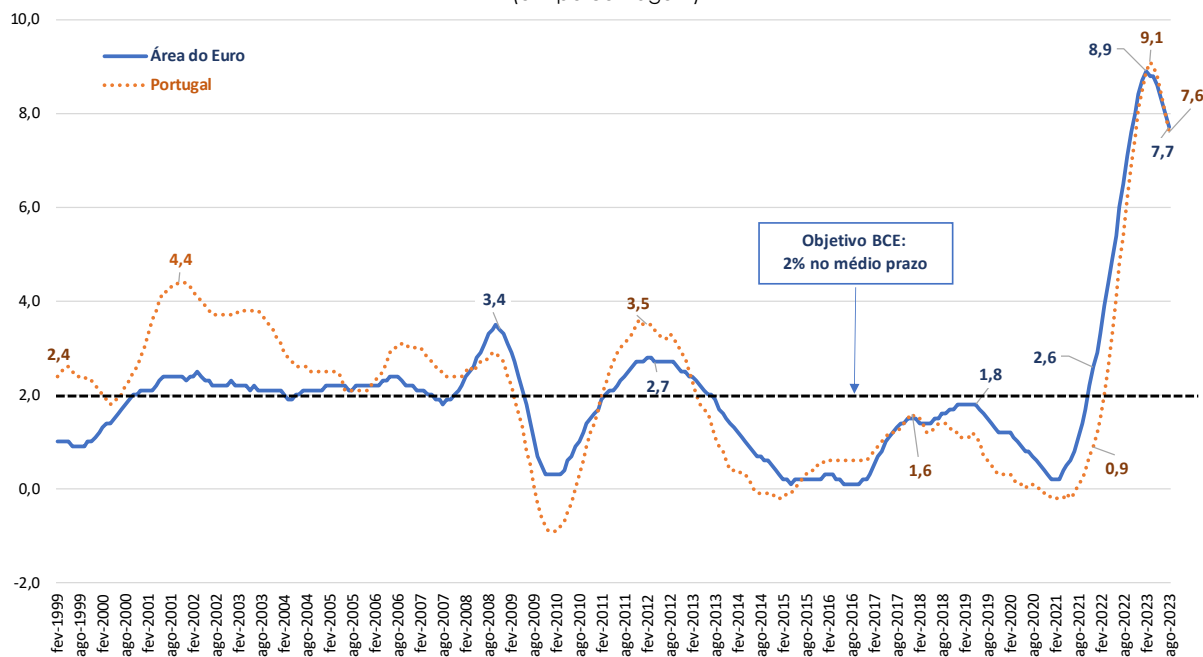
Fonte: Eurostat, *HICP - monthly data (annual rate of change)*, compulsado em 13 de outubro de 2023, 15:28:42, informação atualizada pelo Eurostat a 29 de setembro de 2023. | Notas: IHPC, taxa de variação anual homóloga, frequência mensal. Nesta aceção, a taxa de inflação no mês t , π_t , é calculada da seguinte forma:

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

220. A inflação medida pela taxa de variação da média móvel a 12 meses registou uma trajetória de crescimento acentuado, até fevereiro de 2023, altura em que atingiu o máximo. Desde março de 2023, regista ligeiras contrações, mantendo-se, contudo, elevada. Em termos históricos, a taxa de inflação da Área do Euro manteve-se, globalmente, próxima ou abaixo do objetivo de médio prazo para a inflação (2%) — evolução para Portugal e a média da Área do Euro no Gráfico 27. Nos meses mais recentes, designadamente 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, alcançando 2,6% em dezembro de 2021, 8,4% em dezembro de 2022, 8,9% em fevereiro de 2023 (máximo desta série) e 7,7% em agosto de 2023 — Gráfico 27. Neste âmbito, vale a pena referir que as mais recentes projeções macroeconómicas dos especialistas do Eurosistema, elaboradas em setembro de 2023, reviram ligeiramente em baixa a trajetória projetada para a inflação subjacente, a qual deverá situar-se em 5,1% em 2023, 2,9% em 2024 e 2,2% em 2025.²⁴ Em paralelo, projetam que a inflação total deverá ascender a 5,6% em 2023, 3,2% em 2024 e 2,1% em 2025 (média móvel a 12 meses, aferida em dezembro de cada ano).

²⁴ A inflação subjacente exclui os produtos com os preços tipicamente mais voláteis, a saber, os produtos energéticos e os produtos alimentares não-processados.

Gráfico 27 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) para a Área do Euro e Portugal: fevereiro de 1999 a agosto de 2023
(em percentagem)



Fonte: Eurostat, *HICP - monthly data (12-month average rate of change)*, compulsado em 13 de outubro de 2023, 16:00:12, informação atualizada pelo Eurostat a 19 de outubro de 2023, 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:

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

221. Os valores da inflação registados na Área do Euro ainda se encontram bem acima da meta definida pelo BCE para a taxa de inflação no médio prazo (2%), mas registam uma tendência de redução desde novembro de 2022 (taxa de variação homóloga). Para este resultado, contribuíram as decisões de política monetária do Conselho do BCE, cujo efeito acumulado sobre as taxas de juro diretoras ascende a 4,5 p.b., desde a 1.ª decisão de subida das taxas de juro, em 21 de julho de 2022. Os dados mais recentes revelam uma tendência de contração da taxa de inflação na zona euro — Gráfico 26. Desde novembro de 2022 que a Área do Euro, e também Portugal, registam uma sequência de contrações na taxa de variação homóloga. No conjunto da área do Euro, a taxa de variação homóloga desceu 6,3 p.p. em 11 meses: de 10,6% em outubro de 2022 para 4,3% em setembro de 2023. No caso português, a redução da taxa de variação homóloga do IHPC foi ligeiramente inferior, tendo contraído 5,8 p.p. no mesmo período: de 10,6% em outubro de 2022 para 4,8% em setembro de 2023. Importa lembrar que o indicador de inflação sobre o qual o CBE baseia a sua meta não é a taxa de variação homóloga mensal, mas sim a média móvel a 12 meses (Gráfico 27). Eta, por construção, leva mais tempo a refletir os efeitos da transmissão da política monetária. Só começou a baixar em março de 2023 e ainda estava bastante alta na medição mais recente incluída no gráfico (reporta-se a agosto de 2023).

222. As decisões de política monetária tomadas pelo Conselho do BCE, sobretudo os sucessivos aumentos das taxas de juro diretoras, estão a repercutir-se nas condições de financiamento e na economia da Área do Euro. O custo de endividamento aumentou, as condições de financiamento são cada vez mais restritivas e o crescimento dos empréstimos abrandou, o que contribui para conter a procura de crédito e a procura agregada de bens e serviços. Os especialistas do BCE reviram em baixa as projeções para o crescimento económico no período 2023–2025. Tal como referido acima, as recentes projeções macroeconómicas dos especialistas do Eurossistema, elaboradas em setembro de 2023, reviram ligeiramente em baixa a trajetória projetada para a inflação subjacente, que deverá situar-se em 5,1% em 2023, 2,9% em 2024 e 2,2% em 2025. Em consonância, projetam que a inflação total (média móvel a 12 meses, no final do ano) deverá alcançar 5,6% em 2023, 3,2% em 2024 e 2,1% em 2025, o que representa uma revisão em alta para 2023 e 2024 e uma revisão em baixa para 2025. A revisão em alta para 2023

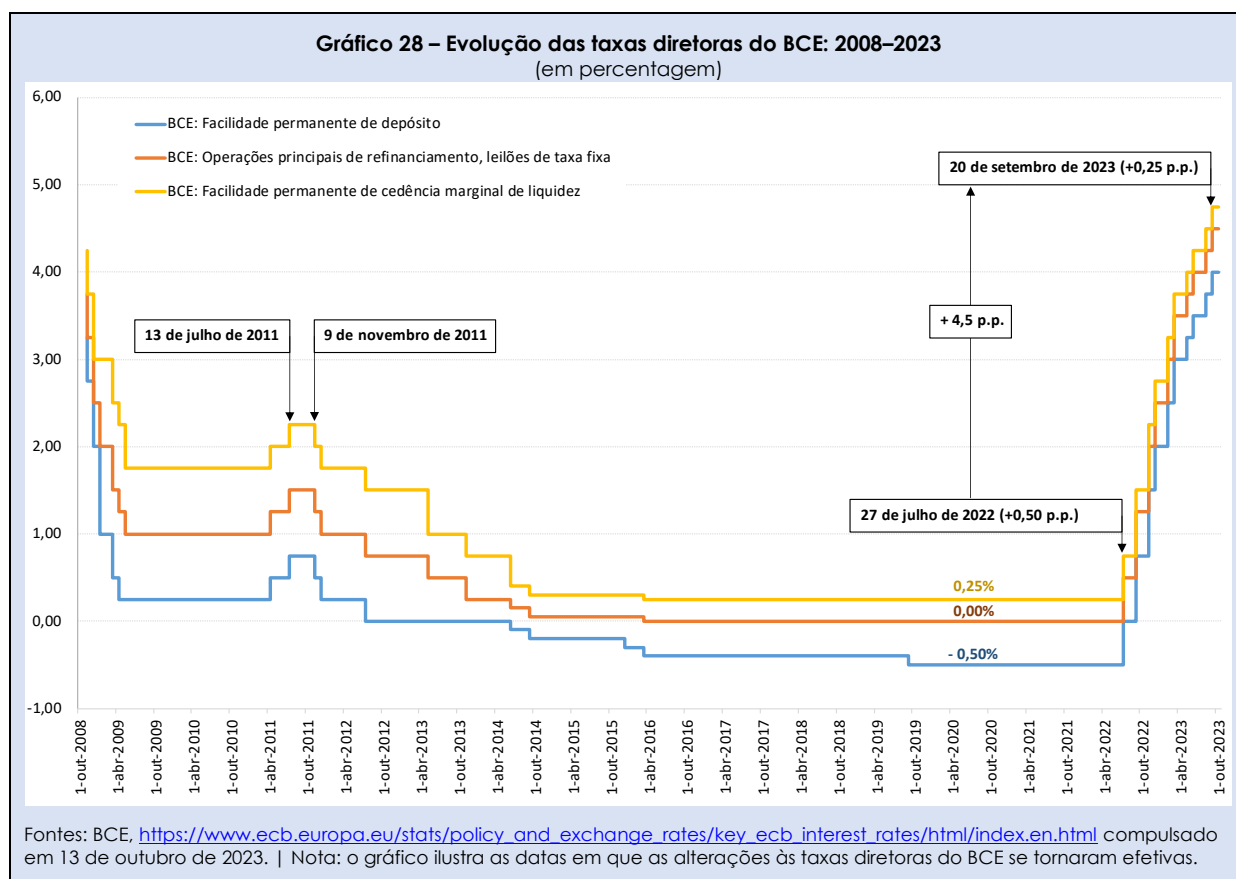
e 2024 reflete, sobretudo, uma trajetória mais elevada para os preços dos produtos energéticos. No tocante ao crescimento económico, os especialistas do Eurosystema reduziram significativamente as suas projeções para o período 2023 a 2025, na Área do Euro, para as seguintes taxas de variação a preços constantes: 0,7% em 2023, 1,0% em 2024 e 1,5% em 2025. O Gráfico 28 abaixo (Caixa 1) elenca a sequência das decisões de política monetária tomadas pelo Conselho do BCE desde outubro de 2008, no que respeita às taxas de juro diretores. Relativamente a outras decisões de política monetária, relativas a instrumentos não convencionais de política monetária, designadamente sobre o programa de compra de ativos (*Asset Purchase Programme* — APP), programa de compra de ativos devido à emergência pandémica (*Pandemic Emergency Purchase Programme* — PEPP) e a remuneração das reservas mínimas obrigatórias, o ponto de situação mais atualizado pode ser consultado na secção 2.2 (Decisões de política monetária do BCE) constante do recentemente publicado [Relatório UTAO n.º 14/2023 — Condições dos mercados, dívida pública e dívida externa: setembro de 2023](#).

Caixa 1 – Evolução das taxas diretores do BCE, desde outubro de 2008

A decisão de política monetária tomada a 21 de julho de 2022 colocou termo a um longo período de taxas de juro negativas. Desde 13 de julho de 2011 que não se registava uma subida das taxas de juro diretores do BCE. Nesta data, as três taxas de juro diretores listadas no Gráfico 28 registaram um incremento de 25 p.b. que perdurou até 9 de novembro de 2011, altura em que o BCE iniciou uma longa trajetória de redução das taxas de juro.

A taxa aplicada à facilidade permanente de depósito tornou-se nula a 11 de julho de 2012 e negativa (-0,10%) em 11 de junho de 2014. Esta é a taxa a que os bancos podem constituir depósitos *overnight* junto do Eurosystema. Nos anos seguintes, a política acomodatória prosseguida pelo BCE levou a que as taxas de juro diretores se mantivessem em níveis historicamente baixos até ao final de julho de 2022. O nível mínimo foi registado entre 18 de setembro de 2019 e 27 de julho de 2022 (-0,5%).

Em 21 de julho de 2022, o Conselho do BCE decidiu iniciar um processo designado por “normalização das taxas de juro”, tendo procedido a um aumento das taxas de juro diretores em 50 p.b. (com efeitos a partir de 27 de julho de 2022). Esta subida foi mais acentuada do que havia sido sinalizado na reunião anterior, foi secundada por novas subidas nas nove reuniões seguintes e acompanhada pela decisão de criar o Instrumento de Proteção da Transmissão, tendo presente a unicidade da política monetária. Nessa data, o BCE sinalizou que a normalização das taxas de juro diretores seria prosseguida em futuras reuniões, sendo de esperar novas subidas de taxa de juro, de forma a controlar a inflação, fazendo-a convergir para valores compatíveis com o *target* definido pelo BCE (2%, no médio prazo). Esta decisão baseou-se na avaliação efetuada pelo Conselho do BCE sobre os riscos de inflação e no apoio do novo Instrumento de Proteção da Transmissão (IPT) quanto à eficácia na transmissão da política monetária em toda a Área do Euro. Em junho, havia sido sinalizado um acréscimo de apenas 25 p.b. nas taxas de juro diretores, mas a reunião de 21 de julho acabou por duplicar essa intenção. Para esta decisão, terão contribuído a intensificação das pressões inflacionistas em todos os Estados-Membros e as dificuldades de consensualização entre membros do Conselho de Governação do BCE do desenho do IPT a anunciar nesta reunião. O Conselho sinalizou que a normalização das taxas de juro seria prosseguida nas reuniões seguintes, o que efetivamente veio a ocorrer, com uma subida total de 4,5 p.p. nas taxas de juro diretores no conjunto das nove reuniões seguintes de política monetária, a última das quais a 14 de setembro de 2023. A criação do IPT foi justificada com a necessidade de apoiar a transmissão eficaz e uniforme da política monetária em todos os Estados-Membros que integram a Área do Euro. Na prática, visa evitar a fragmentação da AE, ou seja, o acréscimo exagerado da dispersão dos custos do crédito entre EM. O Comunicado salientava que a unicidade das decisões de política monetária do BCE é uma condição prévia para que este cumpra o seu mandato de manutenção da estabilidade de preços. A evolução das decisões de política monetária do Conselho do BCE, desde 2008, encontra-se espelhada no Gráfico 28 abaixo, quanto à evolução das taxas de juro diretores.



4.3 Análise à coerência das previsões macroeconómicas

223. O cenário macroeconómico da POE/2024 prevê que Portugal atinja em 2023 o valor máximo da série estatística para a capacidade de financiamento de Portugal (3,8% do PIB). Esta previsão tem implícita o máximo histórico de três séries estatísticas: a balança de capital, a balança de bens e serviços e a capacidade de financiamento do sector público (excedente orçamental de 0,8% do PIB). A previsão de saldo para a balança de bens e serviços é 1,2% e 0,9% do PIB, para 2023 e 2024, respetivamente. Caso se concretizem estas previsões de saldos positivos, estes terão efeitos no futuro da economia portuguesa, i.e., um saldo positivo da soma da balança corrente e da balança de capital determina uma capacidade de financiamento da economia portuguesa no respetivo ano. Consequentemente, os saldos (fluxos) positivos acabam por refletir-se na diminuição da dívida externa líquida de Portugal e na melhoria da Posição Líquida de Investimento Internacional (PLII).

224. Tendo por referência o cenário da POE/2024, o PIB real da economia portuguesa irá situar-se acima do produto potencial no biénio 2023–2024, devendo diminuir o hiato do produto em 2024. O hiato do produto, calculado pela diferença entre o PIB real observado e o produto potencial, será de 1,6% e 0,9% do produto potencial nos anos 2023 e 2024, respetivamente. Contudo, é de salientar que a variação anual prevista para o hiato do produto em 2024 é negativa, o que representa uma deterioração cíclica da atividade económica em Portugal.

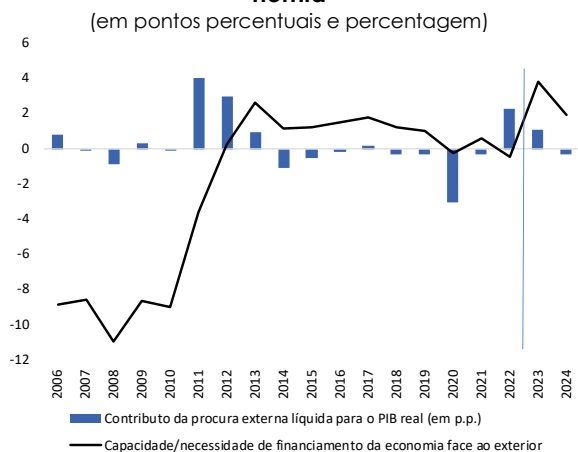
225. No cenário macroeconómico da POE/2024, o contributo da procura interna para o crescimento do PIB real continuará positivo no biénio 2023–2024, mas o contributo da procura externa (líquida) deverá passar a negativo em 2024. É de salientar que no período 2014–2022 o contributo da procura externa foi positivo apenas em 2017 e 2022 (Gráfico 29). Na POE/2024, prevê-se que a capacidade de financiamento da economia nacional se situe em 3,8% e 1,9% do PIB em 2023 e 2024, respetivamente. O máximo da série estatística verificou-se em 2013 (2,6% do PIB), pelo que o cenário da POE/2024 prevê um novo máximo a verificar já em 2023. A análise histórica na Secção 2.6 alertou para a importância de o país manter o equilíbrio externo, já que este saldo vem em decréscimo desde 2017, chegando a território negativo em 2022. É de destacar que a capacidade líquida de financiamento em 2023–2024 inclui o

contributo significativo da balança de capital (2,5% e 1,8% do PIB), fortemente influenciada pelas transferências provenientes da UE. Como se sabe, a história tem mostrado que as previsões de entrada destes fundos se revelam excessivamente otimistas no final da execução, pelo que há um risco a ter em conta nas previsões do Gráfico 29, do Gráfico 31 e do Gráfico 32.

226. Na POE/2024 encontra-se previsto um excedente da balança de bens e serviços para 2023 (1,2% do PIB), o qual representa o valor máximo da série estatística. Caso se concretize, será o primeiro saldo positivo desde o ano 2020. Esta previsão encontra-se dependente da concretização de uma descida no preço das importações. Entre 2013 e 2019, Portugal 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 no triénio 2020–2022 (média anual de – 2,5% do PIB), sendo que o MF prevê um regresso do excedente em 2023, para 1,2% do PIB (Gráfico 30). A balança de bens tem registado saldos negativos desde o início da série em 1995, situando-se em – 7,9% do PIB em 2023 e – 8,1% em 2024 (Gráfico 30). A balança de serviços regista sistematicamente um saldo positivo, sendo que a POE/2024 prevê máximos da série estatística de 9,1% e 9,0% do PIB para 2023 e 2024, respetivamente. O saldo negativo da balança de bens encontra-se influenciado pelo saldo positivo da balança de serviços, visto que os sectores dos serviços e do turismo também absorvem importações de bens necessários para desenvolver as atividades.

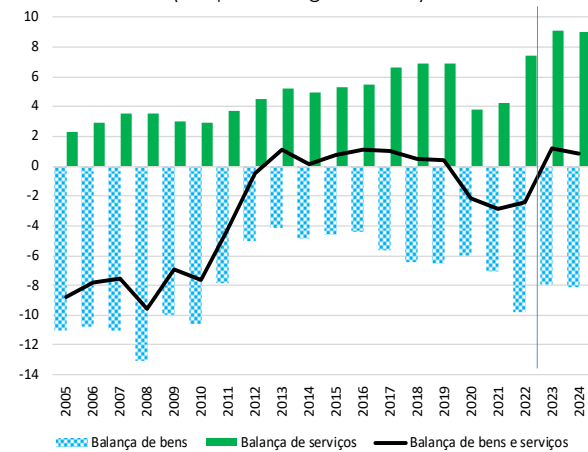
227. O cenário macroeconómico da POE/2024 tem implícita uma descida no grau de abertura da economia portuguesa ao exterior em 2023, recuperando parcialmente em 2024. Este resultado decorre da descida nominal das importações prevista para 2023, a qual é determinada exclusivamente pela descida do preço das importações (Gráfico 35 e Gráfico 38). O grau de abertura da economia portuguesa atingiu o máximo da série estatística em 2022, com 101,6% do PIB. Para o biénio 2023–2024, o cenário macroeconómico da POE/2024 prevê graus de abertura ao exterior de 94,8% e 95,4% do PIB nominal, respetivamente.

Gráfico 29 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024)

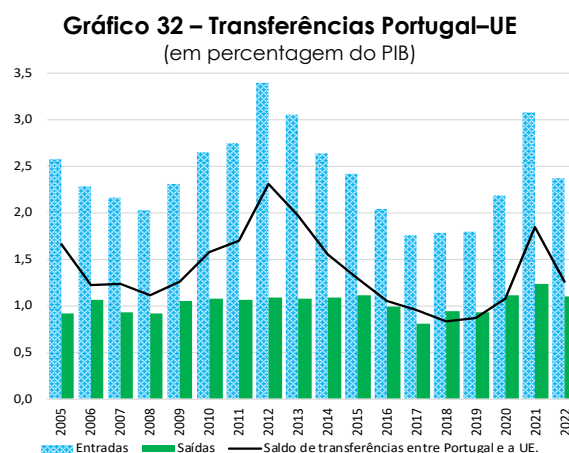
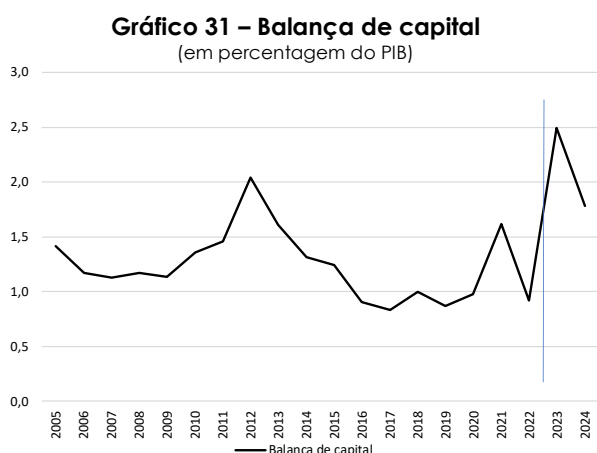
Gráfico 30 – Balança de bens e balança de serviços



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

228. Caso se concretize para 2023 a previsão do MF, a capacidade de financiamento da economia portuguesa atingirá 3,8% do PIB, o que será o máximo histórico da série estatística. Para este resultado, contribuirá o máximo da série estatística da balança de capital (2,5% do PIB), a qual inclui transferências de fundos comunitários. É de referir que um aumento 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. A subida 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 PLII. Caso se concretize a previsão para a balança de capital em 2023 (2,5% do PIB), será o máximo desde o início da série (Gráfico 31). O saldo das transferências entre Portugal e a União Europeia tem sido ano após ano favorável a Portugal, sendo em média 1,4% do PIB durante o período 2005–2022 (Gráfico 32). É de referir 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 PLII e da dívida externa, e está condicionado pelo desempenho externo dos anos passados.



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024). Fontes: BdP, INE e cálculos UTAO.

229. A subida do nível agregado de preços enfrentados pelos consumidores passou a adquirir grande importância a partir de 2022 devido aos máximos históricos verificados desde a criação da união monetária. O cenário da POE/2024 prevê uma taxa de inflação, aferida pela taxa de variação do IPC, de 4,6% em 2023 e 2,9% em 2024 (Gráfico 34), refletindo uma desaceleração face ao ano 2022. Para uma análise aprofundada sobre as causas, os problemas e as soluções, recomenda-se o estudo da UTAO sobre a inflação: [Relatório UTAO n.º 4/2023 – Inflação: um estudo pedagógico sobre os dilemas que a política económica enfrenta](#).

230. O cenário da POE/2024 prevê uma desaceleração da taxa de inflação de 2022 até 2024, mas mantendo-a acima do objetivo de política monetária. Para 2024, as remunerações do total da economia, as remunerações por trabalhador e o rendimento disponível das famílias apresentarão um crescimento superior ao previsto para a taxa de inflação. Caso se confirmem as previsões do MF e tendo por referência o conjunto do biénio 2023–2024, a subida das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem (16,2%) e a subida do rendimento disponível (12,6%) ficarão acima do crescimento dos preços, quer aferido pelo IPC (7,6%), quer aferido pelo deflator do consumo privado (7,0%), traduzindo-se em ganhos do poder de compra. É de referir que o IPC reflete o cabaz típico de bens e serviços adquirido pelas famílias residentes em Portugal, enquanto o deflator do consumo privado reflete o cabaz adquirido no ano a que o deflator se refere.

Gráfico 33 – Preço do petróleo e deflator das importações

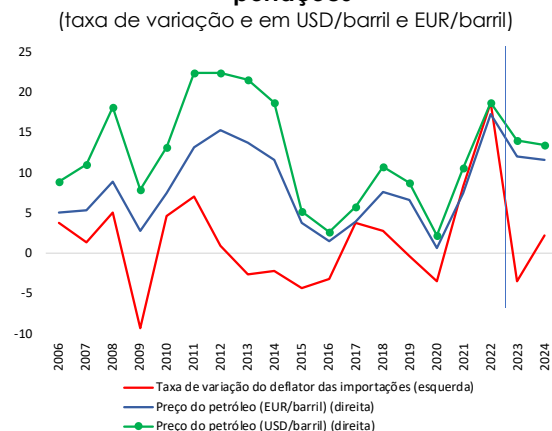
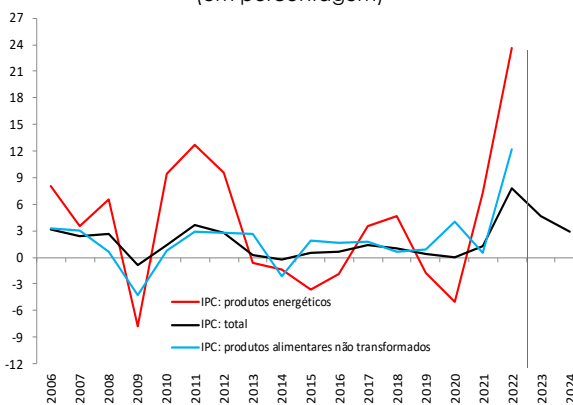


Gráfico 34 – Índice de Preços no Consumidor, por componente

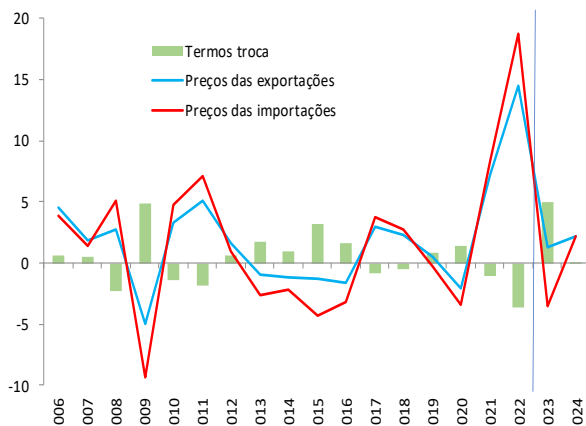


Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2023 e 2024), [U.S. Energy Information and Administration](#) e cálculos UTAO. Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

231. A evolução dos termos de troca em 2023, aferidos pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, é determinante para a melhoria do saldo da balança de bens e serviços. O cenário da POE/2024 prevê que em 2023 ocorra uma melhoria dos termos de troca, corrigindo a forte

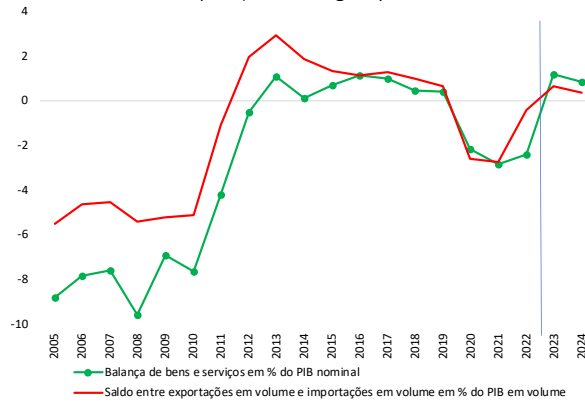
deterioração que se tinha registado em 2022 (Gráfico 35). A recuperação dos termos de troca em 2023 é determinada pela queda prevista para o preço das importações (Gráfico 33), com a melhoria em 2023 (+5,0%) a mais do que compensar a deterioração ocorrida em 2022 (-3,6%). Para 2024, o MF prevê manutenção dos termos de troca.

Gráfico 35 – Termos de troca
(taxa de variação e em percentagem)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

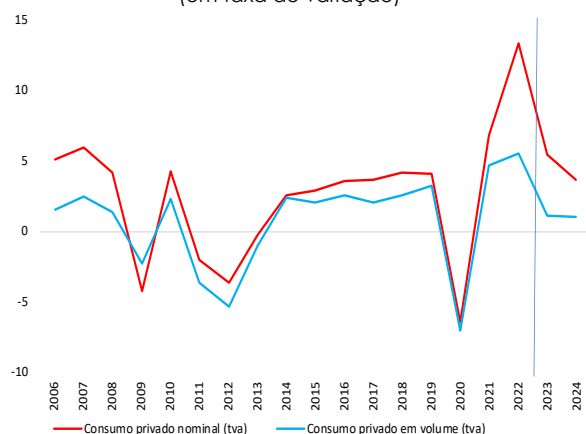
Gráfico 36 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume
(em percentagem)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

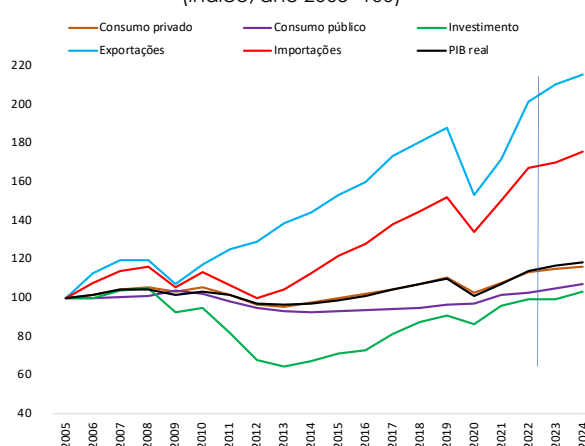
232. O cenário macroeconómico da POE/2024 tem subjacente uma recuperação da taxa de poupança das famílias em 2024, decorrente de um crescimento do rendimento disponível acima do do consumo privado nominal. Em 2024, o rendimento disponível do sector institucional famílias deverá crescer 6,5%, enquanto o consumo privado nominal irá aumentar 3,6%, o que, a confirmar-se, determinará uma subida da taxa de poupança para 9,0% do rendimento disponível (Gráfico 39). As remunerações dos trabalhadores representaram em média 65% do rendimento disponível das famílias no período 2005–2022. A subida da taxa de inflação tornou mais importante destacar a diferença entre o consumo privado nominal e o consumo privado em volume (Gráfico 37). É de salientar que o aumento do consumo privado nominal (5,5%) em 2023 desagrega-se em duas componentes: o crescimento dos preços, aferido pelo deflador do consumo privado, situar-se-á em 4,3%, enquanto a quantidade consumida, o volume, aumentará apenas 1,1%.

Gráfico 37 – Consumo privado nominal e em volume
(em taxa de variação)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

Gráfico 38 – Evolução das componentes do PIB em volume
(índice, ano 2005=100)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

233. O cenário macroeconómico da POE/2024 prevê um aumento percentual do emprego em 2024 próximo do acréscimo percentual da população ativa, determinando uma estabilização da taxa de desemprego em 6,7%. No cenário da POE/2024 para o mercado de trabalho, encontra-se previsto o acréscimo percentual do emprego, 1,1% e 0,4% em 2023 e 2024, respetivamente. Por sua vez, a população ativa aumentará 1,7% e 0,4%, respetivamente, o que refletirá uma subida da taxa de desemprego em 2023 para 6,7% e a sua manutenção em 2024 (Gráfico 40). Para 2023 e 2024, o aumento percentual

do emprego no sector público será de 0,5% e 0,0%, respetivamente, representando 758,9 milhares de indivíduos neste biénio.

Gráfico 39 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
(em percentagem)

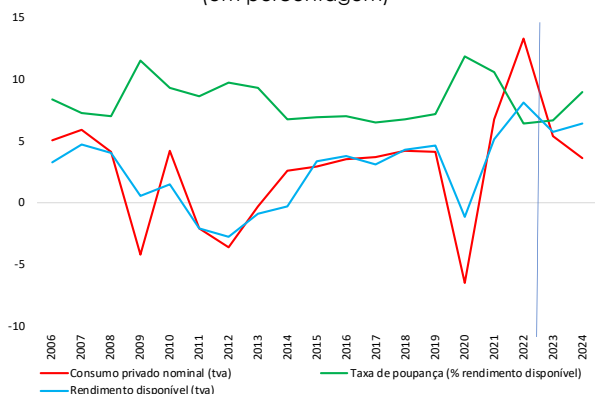
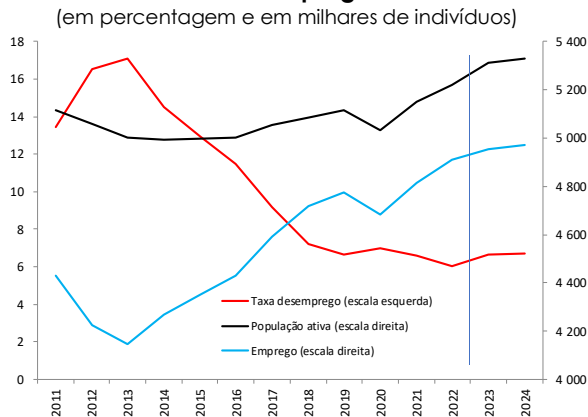


Gráfico 40 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego²⁵
(em percentagem e em milhares de indivíduos)



Fontes INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024). Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

234. Para o biénio 2023–2024, o MF prevê uma subida dos custos do trabalho por unidade produzida (CTUP ou custo unitário do trabalho) visto que o crescimento das remunerações por trabalhador serão superiores ao crescimento da produtividade. A evolução dos custos unitários do trabalho nominais para 2024 (Gráfico 41 e Gráfico 42) tem subjacente um crescimento das remunerações por trabalhador (5,0%) superior ao aumento da produtividade aparente do trabalho (1,2%). Quanto aos custos unitários do trabalho reais, a subida será de 0,2% em 2023 e 0,9% em 2024, devido ao facto das remunerações por trabalhador crescerem a um ritmo ligeiramente acima do rácio entre o PIB nominal e o emprego total. A revisão histórica e internacionalmente comparada na Secção 3.2 à produtividade revelou que os seus níveis baixos e divergentes face à generalidade das economias da OCDE são um bloqueio à melhoria relativa dos salários em Portugal.

Gráfico 41 – Custos unitários do trabalho
(índice, ano 2016 = 100)

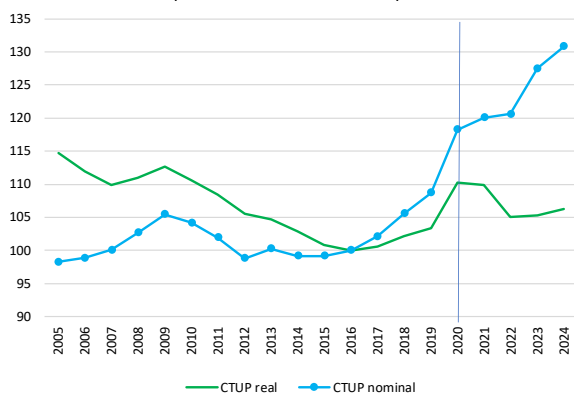
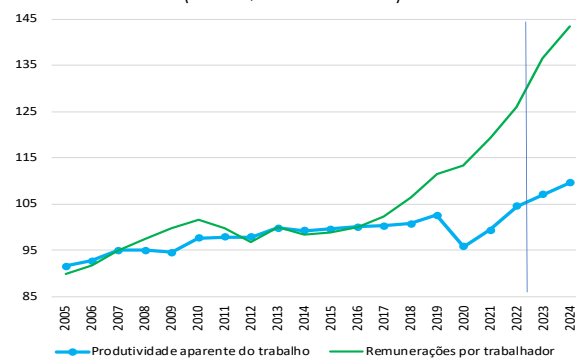


Gráfico 42 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador
(índice, ano 2016=100)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024). Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

235. Relativamente ao sector das Administrações Públicas, a POE/2024 prevê capacidade de financiamento em 2023 e 2024, materializando-se nos excedentes orçamentais de 0,8% e 0,2% do PIB, para 2023 e 2024. O cenário macroeconómico da POE/2024 prevê capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2023–2024, devido aos contributos da balança de capital e da balança de bens

²⁵ As séries deste gráfico (taxa de desemprego, emprego e população ativa) baseiam-se no critério do Inquérito ao Emprego. No presente gráfico, a UTAO utilizou as séries da taxa de desemprego e da população ativa disponibilizadas pelo MF. O INE publica dados do emprego na ótica das Contas Nacionais e na ótica do Inquérito ao Emprego. Na ótica das Contas Nacionais, o emprego encontra-se na unidade "equivalente a tempo completo". Na ótica do Inquérito ao Emprego, o emprego refere-se aos milhares de indivíduos com emprego, sendo que inclui trabalhadores a tempo parcial e trabalhadores com horas trabalhadas acima da duração do "equivalente a tempo completo".

e serviços. Com efeito, para se concretizar a previsão em 2023 e 2024 da economia nacional, será necessário que o sector privado registre uma capacidade de financiamento (Gráfico 43) de 2,9% e 1,6% do PIB em 2023 e 2024, respetivamente. Adicionalmente, 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.²⁶

Gráfico 43 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado

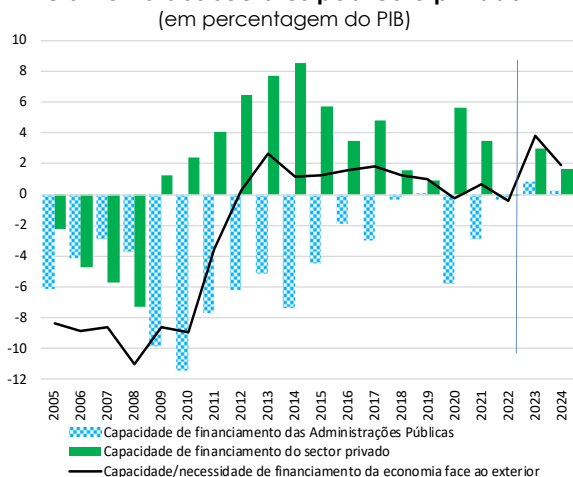
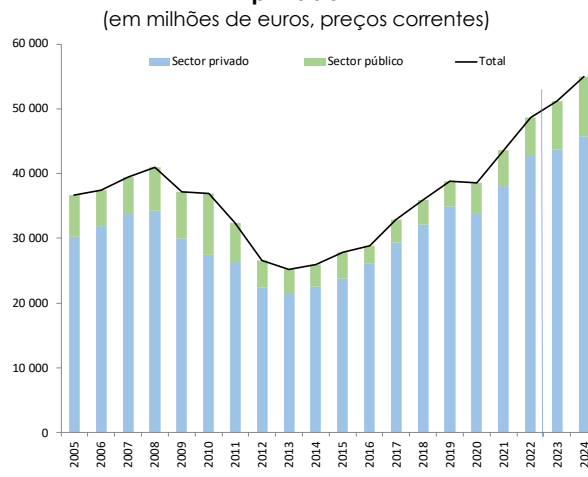


Gráfico 44 – FBCF nominal dos sectores público e privado



236. Tendo por referência um horizonte alargado da formação bruta de capital fixo (FBCF), desde o ano 2005, os valores mínimos da série para o total da economia portuguesa verificaram-se em 2013 (valor nominal e em volume), tendo o mínimo da FBCF nominal do sector público ocorrido em 2016 (2875 M€). Caso se concretizem as previsões da POE/2024, o valor da FBCF em volume em 2024 ficará ligeiramente acima do observado em 2008 na economia portuguesa (Gráfico 44 e Tabela 5). Tendo por referência a POE/2023 divulgada há um ano, verifica-se uma revisão em baixa para o ano 2023 e uma execução de 2022 inferior à previsão, sendo um desvio típico ao longo dos anos para a FBCF do sector público (– 521 M€ em 2022 e – 1213 M€ em 2023). Por isso, as previsões do MF para a FBCF do sector público e as entradas de fundos comunitários devem ser lidas com cautela.

²⁶ Quanto ao saldo das AP, este também inclui fundos comunitários, mas é introduzida nas séries de contas nacionais o princípio da neutralidade para assegurar a ausência de impacto dos fundos comunitários no saldo das AP.

Tabela 5 – Formação Bruta de Capital Fixo

(em milhões de euros, em valor nominal ou em volume com ano base 2016)

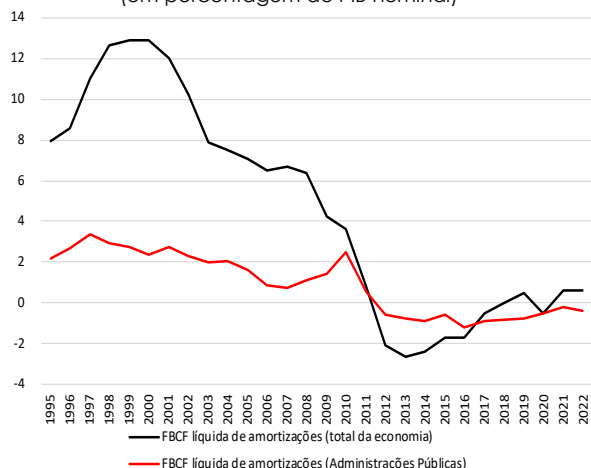
Ano	Em volume	Em valor nominal		
	Total da economia	Total da economia	Sector privado	Sector público
2005	39 953	36 668	30 200	6 468
2006	39 651	37 463	31 884	5 580
2007	40 874	39 501	33 856	5 645
2008	41 047	40 929	34 278	6 651
2009	37 953	37 191	29 986	7 205
2010	37 526	36 953	27 474	9 479
2011	32 801	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	38 106	43 640	38 056	5 584
2022	39 248	48 666	42 892	5 773
2023	39 751	51 171	43 767	7 405
2024	41 374	54 917	45 721	9 196
<i>Revisão face à POE/2023</i>				
2022	-173	83	605	-521
2023	-1 104	-349	864	-1 213

Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024). | 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.

237. O investimento público, líquido de amortizações, é negativo desde o ano 2012, o que significa que o investimento público não tem sido suficiente para repor o desgaste das infraestruturas e dos equipamentos. Para a economia portuguesa como um todo, a FBCF líquida baixou no início do século e voltou a descer após 2010, tendo alguns registos de FBCF líquida negativa. A FBCF líquida do sector público (Gráfico 45) registou um máximo em 1997 (3,3% do PIB) e um mínimo em 2016 (- 1,2% do PIB). O total da economia registou um máximo em 1999–2000 (12,9% do PIB) e um mínimo em 2013 (- 2,6% do PIB). A evolução da FBCF é fundamental para a evolução do stock de capital, e consequentemente do produto potencial, pelo que a FFBCF negativa condiciona a evolução do PIB real no médio prazo.

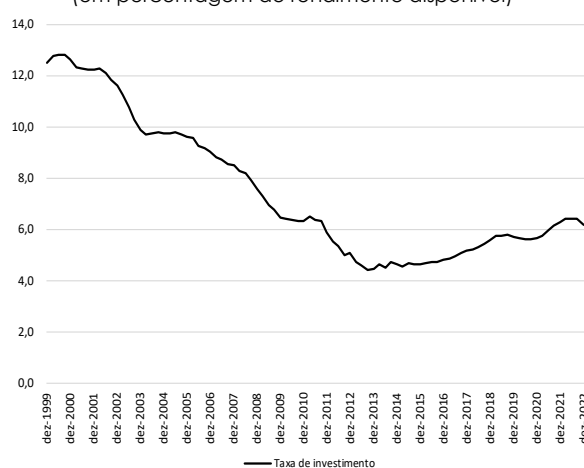
238. A taxa de investimento das famílias em 2022, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, situou-se em 6,2%, ficando acima do mínimo observado em 2013 (4,5%), mas significativamente abaixo do do ano 2000 (12,7%). O investimento das famílias (Gráfico 46) ocorre, essencialmente, em habitação, pelo que os anos com elevada taxa de investimento refletem um aumento do stock residencial das famílias. Apesar da POE/2024 não incluir previsão para a variável taxa de investimento das famílias, os valores a observar em 2023 e 2024 deverão ser próximos dos registados nos anos mais recentes.

Gráfico 45 – Investimento líquido
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

Gráfico 46 – Taxa de investimento das famílias
(em percentagem do rendimento disponível)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

4.4 Riscos nas projeções macroeconómicas [NOVO]

239. O Fundo Monetário Internacional (FMI) considera que a economia mundial continua resiliente e regista uma recuperação lenta após os choques que a abalaram recentemente: a pandemia COVID-19, a guerra na Ucrânia e as perturbações nos mercados de energia e de alimentação. No entanto, há riscos com impacto global que não deixarão de fazer chegar ondas a Portugal, tais como: fragilidades do mercado imobiliário da China, vulnerabilidade dos preços das matérias-primas a conflitos geopolíticos, expectativas de inflação de curto prazo acima do objetivo das políticas monetárias e contração do espaço orçamental nalguns países. Sendo uma pequena economia aberta, os riscos de origem externa contaminam a situação económica nacional.

240. O conflito que surgiu em outubro de 2023 em Israel e nos territórios maioritariamente habitados por palestinianos pode escalar para uma guerra de âmbito regional, o que acabaria por ter efeitos nos movimentos de comércio marítimo internacional, bem como nos preços e nas quantidades de matérias-primas energéticas. No momento presente, não se vislumbra uma solução de curto prazo para o conflito. Num cenário negativo, as tensões atualmente existentes entre Israel e os Estados Unidos, por um lado, e o Irão, por outro, poderão transformar-se numa guerra regional.

241. As sanções económicas aplicadas à Rússia decorrentes da guerra na Ucrânia continuam a condicionar o funcionamento dos mercados, gerando incerteza sobre preços e quantidades transacionáveis. No momento presente, não se perspetiva o fim do conflito e em que condições. A guerra veio aprofundar alguns dos choques contraccionistas do lado da oferta e dificultar a elaboração de previsões fidedignas pelas instituições de referência. Os mercados mais condicionados pelas perturbações da guerra são os das matérias-primas energéticas (petróleo, gás e carvão, essencialmente), bem como os dos bens alimentares não processados cultivados na Ucrânia e dos fertilizantes produzidos em território russo.

242. Portugal é uma pequena economia aberta, pelo que a sua evolução encontra-se sujeita a riscos de natureza política que poderão perturbar o comércio internacional e os fluxos financeiros. As relações tensas entre a China e os Estados Unidos permanecem em vários domínios, destacando-se situação de Taiwan. Nesta ilha encontram-se empresas de alta tecnologia, sendo que produzem os semicondutores mais avançados utilizados na indústria mundial. Um eventual conflito militar direto entre os dois países teria consequências para a economia mundial, sendo que tanto a China como os Estados Unidos teriam perdas diretas incalculáveis, o que é um fator dissuasor para um conflito.

243. As transferências provenientes da União Europeia previstas para a balança de capital deverão contribuir para a capacidade de financiamento da economia nacional.²⁷ No entanto, a capacidade de financiamento baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia nacional. A balança de capital deverá subir para 2,5% do PIB em 2023, tendo um contributo significativo para a capacidade de financiamento nacional. A soma das balanças de rendimentos primários e secundários e da balança de capital incluem as transferências da União Europeia em montante significativo, pelo que a sua não concretização é um risco para o financiamento da economia nacional.

244. Os riscos de desancoragem das expectativas de inflação no médio prazo podem condicionar a atuação da política monetária. As decisões de política orçamental inapropriadas podem contribuir para desancorar as expectativas de inflação dos agentes económicos em torno dos objetivos da política monetária (2% no caso do BCE), tornando menos eficazes os instrumentos da política monetária. Este dilema entre a política monetária e a política orçamental de âmbito nacional pode ocorrer caso os agentes económicos ajustem os salários e os preços dos bens e serviços de acordo com os níveis de inflação recentemente observados. Consequentemente, poderá ocorrer uma espiral nos anos futuros que se autoalimenta e que torna ainda mais difícil recuperar as expectativas de inflação para um patamar próximo do objetivo da política monetária (2%).

245. A subida das taxas de juro diretas pelo BCE determinou uma subida das taxas de juro no mercado monetário, o que tem efeitos ascendentes nas taxas de juro da maioria dos créditos obtidos pelos setores institucionais famílias e sociedades não-financeiras. O sector institucional famílias inclui agregados familiares heterogéneos, pelo que a subida das taxas de juro *Euribor* afeta as famílias de modo distinto consoante a posição líquida em que cada família se encontra. As quebras dos rendimentos reais do fator trabalho devido ao menor crescimento económico e à subida dos preços, bem como os aumentos nominais dos juros a pagar pelos empréstimos obtidos, podem acarretar dificuldades sociais e incumprimentos. O agravamento do serviço das dívidas aos bancos pode gerar riscos para a sustentabilidade do sector financeiro, caso o crédito mal parado suba muito e os bancos não acautelem a constituição de almofadas de capital para fazer face a eventuais perdas em ativos; o reforço dos capitais próprios por via de uma não distribuição integral de lucros aos acionistas seria uma maneira de reforçar tais almofadas.

246. A execução em simultâneo de avultados planos orçamentais expansionistas nas economias desenvolvidas que concorrem pelos mesmos recursos escassos à escala global gera o risco de prejuízo (*crowding out*) do investimento privado e mesmo dos planos públicos dos países com menor capacidade financeira. A generalidade dos países desenvolvidos tem em curso ambiciosos planos de expansão orçamental historicamente muito avultados e com objetivos temáticos semelhantes: digitalização, transição energética e infraestruturas. Exemplos desta sincronização de programas de despesa pública são os PRR e os programas da política de coesão 2021–27 nos EM da UE e, nos EUA, a operacionalização de três pacotes legislativos i) *Bipartisan Infrastructure Law* (BIL, aprovado pelo Congresso em 06/11/2021), ii) *Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors and Science Act of 2022* (CHIPS Act, assinado pelo Presidente em 09/08/2022) e iii) *Inflation Reduction Act* (IRA, assinado pelo Presidente em 16/08/2022). Outras economias desenvolvidas têm em marcha planos semelhantes. O sincronismo dos planos no tempo, na massa financeira e nos mercados afetados com maior intensidade, que são os da dívida e os do trabalho especializado e das matérias-primas e produtos intermédios essenciais para promover a transformação digital, a transição energética, a construção civil e as obras públicas, está a contribuir para a escassez e o encarecimento destes recursos sentidos pelos promotores privados (empresas e até famílias). Um estudo recente da UTAO aprofundou esta causa importante do processo inflacionista em curso desde meados de 2021: [Relatório UTAO n.º 4/2023 – Inflação: um estudo pedagógico sobre os dilemas que a política económica enfrenta](#), de 29 de março (Secções 5.1 e 7.1).

247. O aumento das taxas de juro nos mercados retalhistas não prejudicará apenas as famílias. Com a subida do peso dos juros pagos pelas empresas, estas ficarão com menos disponibilidade financeira

²⁷ A balança de capital regista as transferências de capital, tais como os fundos comunitários e os perdões de dívida, bem como as transações sobre ativos não financeiros não produzidos.

para a compra de bens, serviços e investimentos. Contudo, é de salientar que estes efeitos convergem para a contração da procura agregada e são necessários para quebrar a subida dos preços a um ritmo superior ao objetivo da política monetária (2%).

248. Relativamente a Portugal, o aumento no nível das taxas de juro acima do previsto na POE será um constrangimento adicional na atividade económica por via da capacidade de financiamento dos setores residentes. Este risco atua através da balança corrente e de capital, e, muito concretamente, a balança de rendimentos primários. A dívida externa líquida tem um peso elevado no PIB, pelo que subidas da taxa de juro refletem-se com materialidade, *ceteris paribus*, na deterioração desta balança e, conseqüente na capacidade de financiamento da economia portuguesa. O pagamento de juros pelos agentes económicos residentes em Portugal aos agentes económicos não residentes regista-se a sinal negativo na balança de rendimentos primários. Consequentemente, a subida no pagamento de juros deteriora a balança de rendimentos primários e é um entrave à atividade económica no futuro. Em 2022, o saldo da balança de rendimentos primários situou-se em -1,4% do PIB, tendo sido registado o mínimo da série em 2008 (-3,4% do PIB), ano em que as taxas de juro *Euribor* atingiram o máximo das séries.

249. No cenário macroeconómico da POE/2024, destacam-se o otimismo sobre a capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2023 e de execução do investimento público. A concretização do máximo em 2023 daquela série estatística encontra-se dependente do máximo de outras séries: balança de bens e serviços, balança de capital e excedente orçamental. É de salientar que o máximo da série do saldo da balança de bens e serviços (1,2% do PIB) encontra-se dependente da descida do preço das importações (-3,5%). Caso não se confirme uma descida no preço das importações, então o desvio terá um contributo para um PIB nominal menor, o que por sua vez terá efeitos nos rácios de variáveis orçamentais em percentagem do PIB. Adicionalmente, é de referir que a execução do investimento público tem ficado ano após ano abaixo da previsão do MF, o que tem contribuído para saldos orçamentais acima das previsões; o passado, neste caso, tem sido um bom preditor do otimismo excessivo nas previsões de FBCF das AP por parte do MF.

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

250. Tendo como referência as previsões do FMI divulgadas em outubro de 2023, o crescimento do PIB real mundial deverá observar uma nova desaceleração em 2024 (2,9%), devido ao contributo das economias desenvolvidas, com o ritmo de crescimento do conjunto dos países em desenvolvimento e de mercados emergentes a manter-se. Os previsores considerados na Tabela 6 preveem em 2023 um crescimento na Área do Euro inferior ao dos Estados Unidos e Japão, mas ligeiramente superior ao do Reino Unido. Para 2024, a Área do Euro deverá crescer novamente abaixo do ritmo dos Estados Unidos, mas acima do do Reino Unido. Dentro da Área do Euro, a Alemanha irá observar uma contração do PIB real em 2023 (Tabela 6). Relativamente à principal economia emergente, a China deverá registar uma desaceleração do crescimento em 2024 (4,2%), sendo um ritmo acima do conjunto das economias em desenvolvimento e de mercados emergentes (4,0%). As previsões do FMI divulgadas em outubro de 2023 face às divulgadas em abril de 2023 apresentaram uma revisão em alta do crescimento do PIB real mundial para 2023 (0,2 p.p.), mas uma revisão em baixa para 2024 (-0,1 p.p.).

Tabela 6 – Previsões das instituições internacionais para o crescimento do PIB real
(taxas de variação)

	2023			2024		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/23	Out/23	Set/23	Jul/23	Out/23	Set/23
Mundo	-	3,0	3,0	-	2,9	2,7
União Europeia	0,8	0,7	-	1,4	1,5	-
Área do Euro	0,8	0,7	0,6	1,3	1,2	1,1
Espanha	2,2	2,5	2,3	1,9	1,7	1,9
Alemanha	-0,4	-0,5	-0,2	1,1	0,9	0,9
França	1,0	1,0	1,0	1,2	1,3	1,2
Reino Unido	-	0,5	0,3	-	0,6	0,8
EUA	-	2,1	2,2	-	1,5	1,3
China	-	5,0	5,1	-	4,2	4,6
Japão	-	2,0	1,8	-	1,0	1,0
Economias desenvolvidas	-	1,5	-	-	1,4	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	4,0	-	-	4,0	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

251. Relativamente aos fluxos externos aferidos pela balança corrente, a Área do Euro deverá aumentar o excedente, passando de 1,2% do PIB em 2023 para 1,4% em 2024. A Alemanha irá reforçar o peso do excedente externo, de 6,0% para 6,6% do PIB, em 2023 e 2024, respetivamente, continuando a assegurar a posição de país desenvolvido com o maior excedente. Em sentido contrário, os Estados Unidos deverão continuar a observar um défice na balança corrente (Tabela 7), de 3,0% e 2,8% do PIB no biénio 2023–2024, o que contribuiu para uma necessidade de financiamento do país. De modo semelhante, o Reino Unido também continuará a registar um saldo negativo na balança corrente (-3,7% do PIB em 2023 e 2024).

Tabela 7 – Previsões das instituições internacionais para a balança corrente
(em percentagem do PIB)

	2023			2024		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/23	Out/23	Set/23	Jul/23	Out/23	Set/23
União Europeia	-	2,4	-	-	2,5	-
Área do Euro	-	1,2	-	-	1,4	-
Espanha	-	2,1	-	-	2,0	-
Alemanha	-	6,0	-	-	6,6	-
França	-	-1,2	-	-	-1,3	-
Reino Unido	-	-3,7	-	-	-3,7	-
EUA	-	-3,0	-	-	-2,8	-
China	-	1,5	-	-	1,4	-
Japão	-	3,3	-	-	3,7	-
Economias desenvolvidas	-	0,2	-	-	0,3	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	0,4	-	-	0,4	-

Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

252. Tendo como referência as previsões do FMI para 2024, a economia mundial deverá registar uma desaceleração no crescimento do PIB real, bem como uma manutenção dos desequilíbrios na balança corrente entre países. Apesar do conjunto das economias desenvolvidas e do bloco das economias em desenvolvimento e mercados emergentes apresentarem saldos de balança corrente próximos do equilíbrio (Tabela 7), verificam-se desequilíbrios significativos nalguns países de grande dimensão, o que pode ser considerado um fator de acumulação de desequilíbrios macroeconómicos. Salienta-se a magnitude do excedente na balança corrente da Alemanha e do Japão, bem como do défice na balança corrente dos EUA e do Reino Unido.

253. Quanto à taxa de inflação, o FMI prevê uma nova desaceleração da subida dos preços em 2024, mas mantendo um ritmo de variação superior aos objetivos de política monetária, quer na Área do Euro (3,3%), quer no Reino Unido (3,7%) e nos Estados Unidos (2,8%). A taxa de inflação do conjunto das economias desenvolvidas deverá diminuir de 4,6% em 2023 para 3,0% em 2024, embora refletindo variações heterógenas entre países (Tabela 8). Para a Área do Euro, destaca-se o facto da taxa de inflação prevista para Espanha em 2024 (3,9%) representar uma aceleração face à previsão para 2023 (3,5%).

Tabela 8 – Previsões das instituições internacionais para a taxa de inflação
(taxas de variação)

	2023			2024		
	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
	Jul/23	Out/23	Set/23	Jul/23	Out/23	Set/23
Mundo	-	6,9	-	-	5,8	-
União Europeia	6,5	6,5	-	3,2	3,6	-
Área do Euro	5,6	5,6	5,5	2,9	3,3	3,0
Espanha	3,6	3,5	3,5	2,9	3,9	3,4
Alemanha	6,4	6,3	6,1	2,8	3,5	3,0
França	5,6	5,6	5,8	2,7	2,5	2,9
Reino Unido	-	7,7	7,2	-	3,7	2,9
EUA	-	4,1	3,8	-	2,8	2,6
China	-	3,2	0,5	-	2,9	1,3
Japão	-	0,7	3,1	-	1,7	2,1
Economias desenvolvidas	-	4,6	-	-	3,0	-
Economias em desenvolvimento e mercados emergentes	-	8,5	-	-	7,8	-

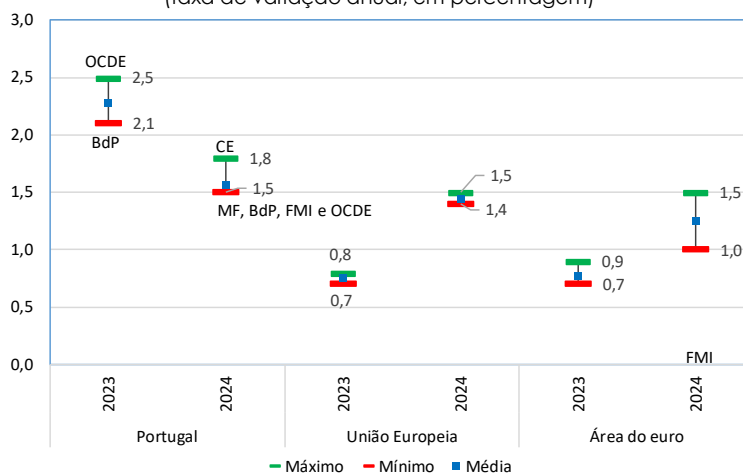
Fontes: Comissão Europeia, FMI e OCDE.

254. As comparações entre as previsões do MF e as de instituições de referências são benéficas para assegurar uma contextualização, mas as conclusões devem ser interpretadas com cautela. Com efeito, é de salientar o facto das previsões serem elaboradas em momentos diferentes, bem como o facto das previsões do MF tipicamente incorporarem novas medidas de política. Adicionalmente, é de referir que as entidades internacionais não divulgam 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. A comparação também se encontra limitada pelo facto dos exercícios de previsão não serem divulgados no mesmo dia, pelo que refletem conjuntos de informação disponível diferentes.²⁸ Entre outros fatores que originam 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 cálculo da balança corrente e de capital (ótica das contas nacionais e ótica da balança de pagamentos).

255. Os previsores oficiais para a economia portuguesa preveem uma desaceleração do crescimento do PIB real em 2024, em contraste com a previsão de aceleração do ritmo de crescimento previsto para a Área do Euro. As entidades com previsões mais pessimistas sobre Portugal (Gráfico 47) são o BdP para 2023 (2,1%), bem como o MF, BdP, FMI e OCDE para (1,5%). As entidades mais otimistas são a OCDE em 2023 (2,5%) e a CE em 2024 (1,8%). Relativamente à União Europeia e à Área do Euro, verifica-se um padrão de aceleração do crescimento económico.

²⁸ As previsões sobre a economia portuguesa utilizadas na presente secção foram divulgadas em dias ou meses diferentes de 2023: OCDE (7 de junho), CE (15 de maio), CFP (21 de setembro), BdP (4 de outubro), MF (10 de outubro) e FMI (10 de outubro). Esta secção também utiliza projeções para os agregados geográficos europeus. Para a UE, usa o exercício da CE de 11 de setembro. Para a Área do Euro, usa os exercícios da CE (11 de setembro) e do BCE (14 de setembro).

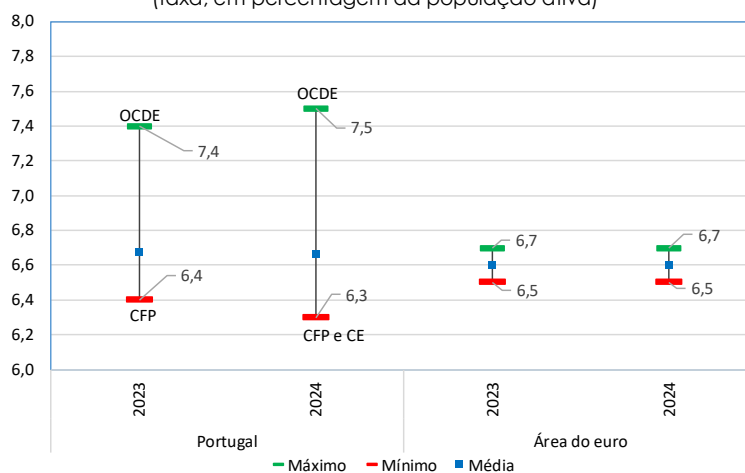
Gráfico 47 – Intervalo de previsões para o PIB real de Portugal, Área do Euro e União Europeia
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fontes: BCE (setembro de 2023), BdP (outubro de 2023), CE (maio de 2023 para Portugal e setembro de 2023 para UE e Área do Euro), CFP (setembro de 2023), FMI (outubro de 2023) e OCDE (junho de 2023).

256. As previsões para a taxa de desemprego em Portugal apontam para uma manutenção no biénio 2023–2024 em cerca de 6,7%. A taxa de desemprego na Área do Euro deverá apresentar níveis semelhantes. As projeções do CFP (Gráfico 48) apresentam a previsão mais baixa para 2023 (6,4%) e para 2024 (6,3%). A previsão mais recente para Portugal é do FMI (6,6% e 6,5%, respetivamente), sendo ligeiramente inferior à do MF (6,7%) no biénio 2023–2024.

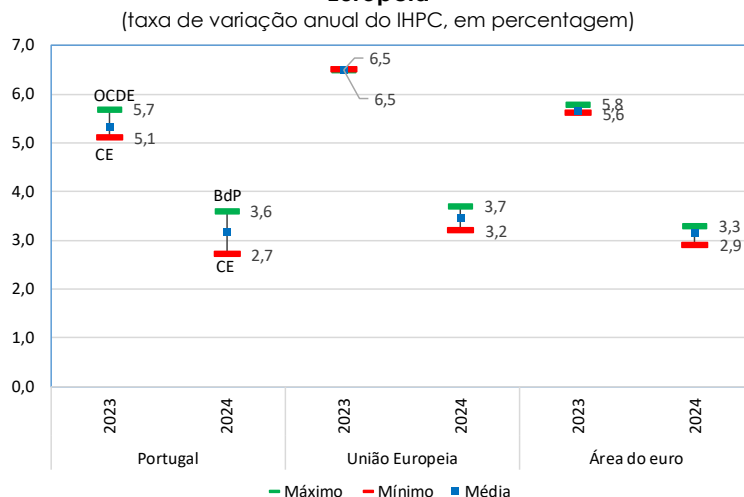
Gráfico 48 – Intervalo de previsões para a taxa de desemprego de Portugal e Área do Euro
(taxa, em percentagem da população ativa)



Fontes: BCE (setembro de 2023), BdP (outubro de 2023), CE (maio de 2023 para Portugal e setembro de 2023 para UE e Área do Euro), CFP (setembro de 2023), FMI (outubro de 2023) e OCDE (junho de 2023).

257. Relativamente à variação do IHPC em 2024, as instituições de referência preveem uma desaceleração da taxa de inflação em Portugal, na Área do Euro e na União Europeia. Tanto em Portugal como na Área do Euro e na União Europeia, a taxa de inflação em 2024 continuará acima do objetivo de política monetária do BCE (2%). No caso de Portugal (Gráfico 49), o MF prevê 5,3% em 2023 e 3,3% em 2024, dentro do intervalo de previsão das outras entidades. Quanto à Área do Euro, as instituições internacionais preveem uma desaceleração das taxas de variação do IHPC em 2024, embora ainda acima do objetivo de 2%.

Gráfico 49 – Intervalo de previsões para os preços no consumidor de Portugal, Área do Euro e União Europeia



Fontes: BCE (setembro de 2023), BdP (outubro de 2023), CE (maio de 2023 para Portugal e setembro de 2023 para UE e Área do Euro), CFP (setembro de 2023), FMI (outubro de 2023) e OCDE (junho de 2023).

258. Quanto 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 se deve efetuar uma comparação de previsões para a mesma ótica. A Tabela 9 resume as diferentes previsões disponíveis para Portugal no biénio 2023–2024, contextualizando a diferença de valores para 2022. O objetivo é efetuar uma comparação rigorosa, *i.e.*, comparar o mesmo indicador na mesma ótica. A ótica da balança de pagamentos é utilizada por FMI, BdP, BCE e OCDE, enquanto a ótica das contas nacionais é usada por CE, INE, CFP e MF.

259. Relativamente 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 2023 (3,8% do PIB) é superior à do CFP (3,0%) e à da CE (2,0%). Para 2024, a capacidade de financiamento prevista pelo MF (1,9%) é inferior à do CFP (2,5%). As diferenças para 2024 resultam, essencialmente, de previsões mais pessimistas do MF relativamente ao saldo do conjunto da balança de rendimentos primários e secundários (-0,7% do PIB pelo MF e 0,1% do PIB pelo CFP). Na interpretação das diferenças nos resultados, convém ter em conta duas diferenças nas hipóteses: o exercício de previsão do MF utiliza a informação mais recente sobre as contas nacionais e inclui as novas medidas de política orçamental.

Tabela 9 – Diferentes óticas para a balança corrente e balança de capital de Portugal
(por instituição e em percentagem do PIB)

	Ótica das contas nacionais				Ótica da balança de pagamentos			
	Instituição	2022	2023	2024	Instituição	2022	2023	2024
Balança corrente	CE	-1,5	1,0	0,8	FMI	-1,2	1,3	1,1
	CFP	1,5	1,2	1,0	OCDE	-1,3	2,9	3,4
	MF	-1,3	1,4	0,1				
Balança corrente e de capital	CE	-0,6	2,0	1,8				
	CFP	-0,6	3,0	2,5	BdP	-0,2	3,0	2,7
	MF	-0,4	3,8	1,9				

Fontes: BdP, CE, FMI, CFP, MF e OCDE (junho 2022). | Notas: (i) A diferença para o ano 2022 entre o CFP e o MF decorre do facto de o cenário macroeconómico deste último já incluir informação mais recente do INE, *i.e.*, o cenário macroeconómico do MF inclui os dados das Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional divulgados pelo INE em 22/09/2023 e que reviram os valores provisórios de 2022. (ii) No caso das previsões mais recentes da CE disponíveis para Portugal, a presente tabela utiliza dados publicados em maio de 2023.

5 As principais medidas de política orçamental em 2024 na perspetiva da Contabilidade Nacional

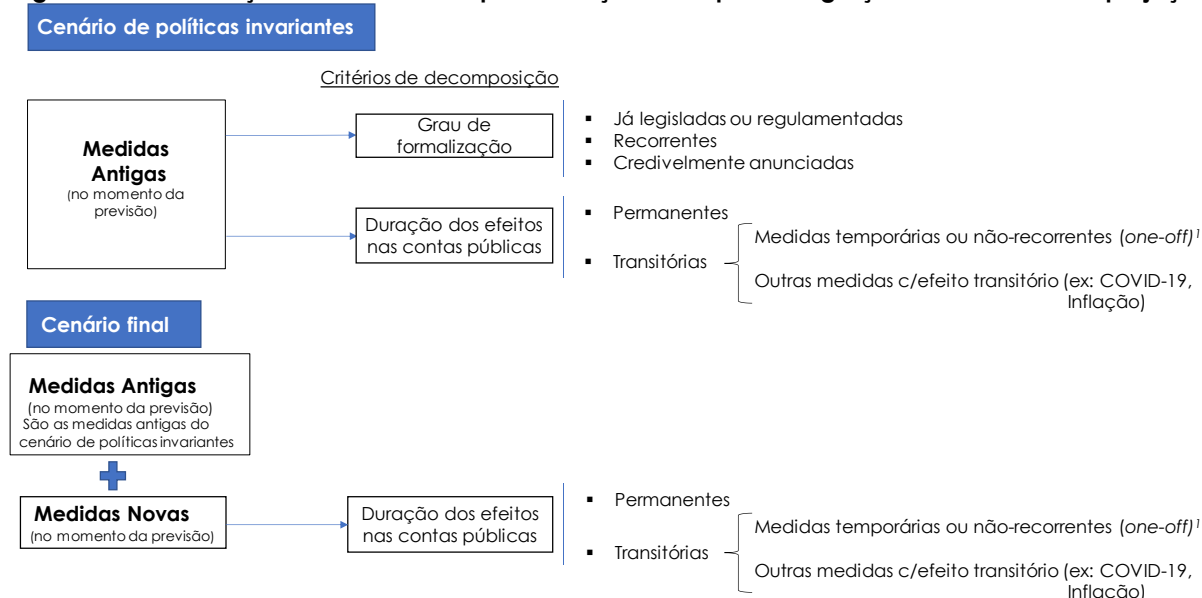
260. Este capítulo analisa as medidas de política orçamental para o ano de 2024, e está dividido em cinco secções. O cenário final contabiliza e agrega os efeitos no saldo orçamental de todas as medidas de política orçamental. A UTAO tem o hábito de decompor a variação do saldo orçamental entre dois anos em contributos dos vários tipos de medidas de política — matéria realizada no capítulo seguinte. Antes disso, é instrumental para aquele fim perceber como é que as muitas medidas de política anunciadas na POE para 2024 se podem agrupar consoante dois critérios: novidade e duração esperada do seu impacto nas contas públicas. De permeio, também se apresentam os valores esperados pelo MF para o impacto de cada uma no saldo orçamental.

261. O capítulo está assim distribuído. A Secção 5.1 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. As secções seguintes agrupam e analisam as medidas de política orçamental da Proposta de Orçamento do Estado para 2024. A Secção 5.2 ocupa-se das medidas antigas do cenário de políticas invariantes e a Secção 5.3 analisa as novas medidas de política. De seguida, a Secção 5.4 decompõe as medidas com efeitos transitórias em três pacotes: COVID-19, Inflação e PRR. Por fim, a Secção 5.5 apresenta as medidas com efeitos temporários ou não recorrentes.

5.1 Abordagem conceptual

262. As projeções orçamentais dos documentos de programação orçamental de médio prazo (os Programas de Estabilidade, PE) e de curto prazo (as Propostas de Orçamento do Estado, POE) são produzidas em cenário de políticas invariantes e em cenário final. Esta secção apresenta uma abordagem conceptual. O objetivo é elucidar 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 2.

Figura 2 – 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*, European Economy Institutional Papers, n.º 14, dezembro, pp. 52–65. É necessária para passar do saldo orçamental ao saldo estrutural.

263. 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*).²⁹ 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.

264. 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 dos 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.

265. O grau de formalização permite então identificar e classificar as medidas de política orçamental antigas em três tipos (Figura 2): i) medidas já legisladas ou regulamentadas; ii) medidas recorrentes e iii) medidas credivelmente anunciadas.³⁰

266. 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 em cada ano, dependendo do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP³¹, bem como do efeito de *carry over* ou "carreamento" para anos futuros. Neste caso, a medida vai assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona, com valor positivo ou negativo, ao verificado no último ano observado. A técnica habitual de produção de orçamentos para o conjunto das Administrações Públicas (AP) tende a assumir que a esmagadora maioria das medidas permanentes tem um valor estrutural no ano da previsão igual ao do ano anterior e que só um subconjunto pequeno de medidas tem efeito de carreamento, ou seja, um valor no ano da previsão diferente, para mais ou menos, do que no ano anterior. Por isso, o interesse dos cenários de políticas invariantes está concentrado na quantificação dos impactos no saldo orçamental decorrentes de efeitos diferenciais face ao passado (carreamento).

267. 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*.³² 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.

²⁹ [Report on Public Finances in EMU 2016](#), p. 35.

³⁰ O [Report on Public Finances in EMU 2016](#), dá conta na p. 41 que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo deve ser considerada antiga e, como tal, integrada no cenário de políticas invariantes. Um caso de credibilidade que justifica a classificação de uma medida ainda não aplicada nem sequer adotada juridicamente como medida a incorporar no cenário de políticas invariantes acontece quando a adoção exija a aprovação parlamentar e o Governo a tenha já aprovado e disponha de apoio maioritário estável no Parlamento.

³¹ 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.

³² 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.

Para evitar abusos, os Estados-Membros têm de seguir as orientações metodológicas da Comissão Europeia.³³ 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 e o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Para evitar abusos no apuramento de saldos estruturais, estas outras medidas transitórias não podem ser classificadas como temporárias nem como não-recorrentes.³⁴ Voltando ao cenário de políticas invariantes, faz sentido integrar este tipo 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.

268. O cenário final contabiliza e agrega 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 2).

269. 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 teve aplicação 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).

270. 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 267 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

5.2 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2024

271. O MF apresentou no final de agosto 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 31 de agosto de 2023 um documento intitulado “Quadro de Políticas Invariantes (QPI)” capeado por um ofício do Gabinete da

³³ São o documento identificado na nota de rodapé 32 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.

³⁴ 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.”

Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de 31/08/2023. 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 financiadas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, uma vez que não tem impacto no saldo das Administrações Públicas. Assim (...) não refletindo, designadamente, novas medidas de política a adotar."

272. O QPI apresentado no final de agosto aponta para um impacto negativo no saldo orçamental em 2024 de 3123 M€, sendo que este valor inclui o efeito incremental positivo das medidas antigas transitórias do pacote "inflação". 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 2024 face a 2023. Agravam o saldo orçamental em 2024, no montante de 3123 M€ (Tabela 10 abaixo). Este valor inclui o efeito incremental das medidas antigas transitórias do pacote "inflação".

273. O relatório que acompanha a POE/2024 disponibiliza informação contraditória entre si e com o quadro de políticas invariantes de final de agosto. Em primeiro lugar, o relatório que acompanha a POE/2024 inclui no Anexo A1 um novo QPI,³⁵ o qual apresenta diferenças face ao quadro entregue pelo MF à AR em agosto. Traduzem-se na diminuição do número de medidas (Ex. Incentivo fiscal à recuperação em IRC) e na revisão do impacto orçamental incremental de outras medidas que já constavam anteriormente, designadamente medidas referente a encargos com juros, consumos intermédios, pensões, etc.. Em segundo lugar, o Quadro 3.3 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2024)³⁶ do relatório que acompanha a POE/2024 contém medidas classificadas como pertencentes ao cenário de políticas invariantes, mas que não estão incluídas no QPI que faz parte do Anexo I do respetivo relatório. Exemplo é a medida "Atualização do indexante de apoios sociais". Adicionalmente, este quadro de principais medidas junta medidas antigas com medidas novas e agrega o impacto orçamental numa só medida, identificando-as como "parcialmente invariante" (ex. medida "despesa com pessoal" e a medida "SIFIDE, RFAI e outros"). É de referir ainda que a medida "Programas Escolas" encontra-se incluída no QPI que faz parte do Anexo I, sendo que a mesma medida com o mesmo impacto no saldo orçamental é incluída no Quadro 3.3 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2024), mas sem ser identificada como (i) invariante.

274. Perante três QPI diferentes, e com diferenças não justificadas pelo MF, a UTAO optou por considerar como bom um QPI que funde o Anexo A1 com a informação nova sobre medidas de políticas invariantes constante do Quadro 3.3. do relatório que acompanha a POE. Na ausência de melhor critério, a UTAO presume que as medidas invariantes nos referidos quadros, pp. 116 e 336, correspondem à versão que o Governo deseja ver como definitiva para efeitos de cenário de políticas invariantes. É sob esta hipótese que a UTAO construiu a coluna "POE/2024" na Tabela 10. Ela mostra, então, o impacto adicional que as medidas antigas terão no saldo de 2024 face ao impacto que se estima terem tido no saldo de 2023. Os valores incrementais neste QPI reconstruído que são diferentes dos apresentados no QPI de agosto estão escritos a azul. De igual forma, os valores a azul podem também identificar medidas cuja classificação a UTAO mudou face aos documentos do MF.

275. Adicionalmente, a UTAO reviu o QPI para nele incluir medidas que são, na sua essência, medidas de política orçamental antigas e permanentes. As medidas "Iniciativa + TP", "Porta 65" e "SIFIDE, RFAI e outros" foram classificadas no relatório do MF como sendo medidas novas. A UTAO discorda desta opção com base na informação do próprio relatório e do clausulado da proposta de lei. Por isso, surgem na Tabela 10, ou seja, classificadas como antigas e permanentes. A medida "Iniciativa +TP, de acordo com o relatório que acompanha a POE/2024, "(...) substitui o PART e o PROTransP e visa assegurar um financiamento mais equilibrado", Prevê-se um impacto orçamental incremental de 91 M€ em 2024, face ao ano 2023. Sem mais informação que comprove uma alteração para além da atribuição de um novo

³⁵ Anexo A1, p. 336 do [relatório do MF](#) que acompanha a POE/2024.

³⁶ Pp. 116 do relatório do MF que acompanha a POE/2024.

nome à medida, esta não pode ser considerada como nova medida de política. A medida de benefícios fiscais “Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE), Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e outros” é identificada pelo MF no Quadro 3.3. do relatório que acompanha a POE como uma medida parcialmente invariante. Na pesquisa realizada no respetivo relatório e no articulado da Proposta de Lei, não é possível obter informação sobre qual o impacto orçamental que corresponde a carreamento e o que MF considera advir de uma nova medida de política. Sem este esclarecimento, a UTAO considerou o impacto total desta medida como parte do cenário de políticas invariantes. Por fim, o MF considera o impacto orçamental do Programa Porta 65 como uma medida de política nova. As alterações introduzidas ao programa Porta 65, além da red denominação para Porta 65 — Arrendamento por Jovens, correspondem a questões administrativas que poderão levar a ajustamentos no valor da despesa. Mas isso acontece com muitas outras iniciativas em curso e, só por si, não é motivo suficiente para que toda a medida pré-existente seja classificada como nova. Assim, a UTAO classificou esta medida e o respetivo impacto como parte do QPI (Tabela 10).

Tabela 10 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2024

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação	QPI-LEO art.º 75 MF - 31 Agosto 2023		POE/2024 MF	
		M€	% PIB	M€	% PIB
Receita					
Impostos correntes sobre Rendimentos e Património		473,6	0,17	225,6	0,08
IRS -retenções incremento na despesa com pessoal e pensões	Permanente	463,6	0,17	425,6	0,15
IRS - mínimo de existência	Permanente	-100,0	-0,04	-100,0	-0,04
Incentivo Fiscal à recuperação (IRC)	Permanente	110,0	0,04	-	-
Benefícios fiscais no âmbito do SIFIDE, RFAI e outros	Permanente	-	-	-100,0	-0,04
Contribuições Sociais		335,4	0,12	335,4	0,12
S.S, CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	Permanente	335,4	0,12	335,4	0,12
1. Total Medidas do Lado da Receita		809,0	0,29	561,0	0,20
Despesa					
Consumo Intermédio (inclui Saúde)	Permanente	591,0	0,21	516,0	0,19
Despesa com Pessoal	Permanente	1083,0	0,39	1083,0	0,39
Aumento Acordo de Rendimentos	Permanente	631,0	0,23	-	-
Progressões e Promoções	Permanente	217,0	0,08	-	-
Aumento RMMG	Permanente	132,0	0,05	-	-
Aceleradores carreira	Permanente	70,0	0,03	-	-
Reposicionamento Assistentes Operacionais	Permanente	33,0	0,01	-	-
Prestações Sociais		2709,0	0,98	2524,0	0,91
Pensões	Permanente	2599,0	0,94	2223,0	0,80
Atualização do idexante de apoios sociais (IAS)	Permanente	-	-	110,0	0,04
Iniciativa +TP	Permanente	-	-	91,0	0,03
Gratuidade das creches	Permanente	110,0	0,04	100,0	0,04
Juros		1002,0	0,36	602,0	0,22
Juros devidos pelas Administrações Públicas	Permanente	1 002,0	0,36	602,0	0,22
Outra despesa Corrente		-227,0	-0,08	-184,0	-0,07
Transferência para Orçamento da União Europeia	Permanente	-227,0	-0,08	-190,0	-0,07
Porta 65	Permanente	-	-	6,0	0,00
Despesa de Capital (FBCF)		547,0	0,20	749,0	0,27
Entrega de Material Militar	Permanente	95,0	0,03	267,0	0,10
Programa Escolas	Permanente	55,0	0,02	55,0	0,02
Investimentos Estruturantes	Permanente	397,0	0,14	427,0	0,15
2. Total Medidas do Lado da Despesa		5 705,0	2,06	5 290,0	1,91
4.=(1-2) Impacto Total no Saldo Orçamental		-4 896,0	-1,77	-4 729,0	-1,71
<i>Par Memória</i>					
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)				951,0	0,34
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)				-5 680,0	-2,05
5. Impacto orçamental variação de medidas Transitórias " Pacote Inflação"		1 773,0	0,64	1 800,0	0,65
6.=(4+5) Impacto Total no Saldo Orçamental incluindo variação de medidas Transitórias " Pacote Inflação"		-3 123,0	-1,13	-2 929,0	-1,06

Fontes: Ministério das Finanças (Quadro de Políticas Invariantes-Ofício de 31 de agosto de 2023 do Gabinete de Ministro de Estado e das Finanças, e relatório da POE/2024) 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 2024 fornecida à UTAO pelo Ministério das Finanças.

(iii) Os números devem ser interpretados como o efeito adicional em 2024 produzido pelas medidas antigas face ao que se estima terem valido em 2023. Assim, um número com sinal positivo (negativo) numa medida de despesa significa que a despesa total

crece (diminui) em 2024 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 2024 por comparação com 2023. 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 2023 para 2024).

(iv) A medida "SIFIDE, RFAI e outros" foi considerada pelo MF como parcialmente invariante. Sem informação desagregada e esclarecimento complementar que permita aferir que parcela do impacto desta medida corresponde à classificação como nova medida de política orçamental, a UTAO classificou a totalidade do incremento apresentado como pertencente ao cenário de políticas invariantes.

(v) A cor azul nalgumas células serve para informar que há contradição na informação sobre as medidas em causa entre o QPI de 31 de agosto e os quadros nas pp. 116 e 336 do relatório que acompanha a POE/2024, de 10 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 compilada desses documentos.

276. 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 4729 M€ (1,71% do PIB), por via, essencialmente, do aumento da despesa. O conjunto de medidas de política orçamental anteriormente legisladas com carácter permanente (o que exclui, portanto, as medidas antigas transitórias), presente no QPI das pp. 116 e 336 do relatório que acompanha a POE/2024, agrava o saldo orçamental de 2024 em 4729 M€ ou 1,71% do PIB (linha 4 da Tabela 10), face ao impacto que deverão ter no saldo de 2023. Este resultado advém, essencialmente, do incremento de medidas com impacto bruto negativo no saldo (5680 M€, ou 2,05% do PIB), no qual sobressaem os encargos adicionais com pessoal, pensões, consumos intermédios e juros. As medidas com impacto bruto positivo no saldo orçamental somam 951 M€ ou 0,34% do PIB; esta soma advém i) da receita arrecadada com impostos e contribuições sociais sobre o aumento das remunerações dos trabalhadores das AP e pensões; ii) da redução da despesa com transferências para o orçamento da União Europeia.

277. Em consonância com o ocorrido em 2023, o contexto inflacionista e de subida de taxas de juros origina incrementos no esforço orçamental com medidas permanentes para 2024. O contexto de inflação e de subida de taxas de juro registado em 2023 tem reflexo num conjunto de medidas antigas permanentes, com impacto no saldo orçamental. A variação do impacto orçamental destas medidas em 2024, face a 2023, acontece 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). Neste contexto, e por via do estabelecido no acordo de rendimentos, regista-se, também, um incremento suplementar na despesa com pessoal das AP.³⁷ 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.

278. O incremento da despesa com prestações sociais e pessoal representa cerca de 76% do impacto negativo no saldo orçamental de 2024 decorrente de todas as medidas antigas de política orçamental permanentes. No conjunto, estas medidas contabilizam um impacto incremental negativo no montante de 3607 M€. O carregamento da despesa com pessoal corresponde a cerca de 23% do impacto orçamental total. No entanto, o principal contributo (cerca de 47%) para a previsão de impacto negativo no saldo orçamental de 2024 resulta de medidas antigas de política orçamental permanentes por via do incremento na despesa com pensões (+2223 M€), decorrente da atualização anual prevista na Lei.³⁸ Importa salientar que a despesa bruta adicional com salários e pensões origina automaticamente uma receita bruta adicional (fiscal e contributiva) de 761 M€.

5.3 Novas medidas de política

279. A POE/2024 dá conta das principais medidas de política orçamental para 2024. Assim são apelidadas no Quadro 3.3 do relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2024 as linhas que enunciam medidas de intervenção orçamental. Neste quadro, 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 2024. Como tal, para a análise abaixo às novas medidas de política

³⁷ [Acordo de médio prazo de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade](#), assinado entre o Governo e os parceiros sociais em 9 de outubro de 2022.

³⁸ 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.

orçamental, foram expurgadas as medidas permanentes e transitórias identificadas como pertencente ao cenário de políticas invariantes — estas foram apreciadas na secção anterior.

Tabela 11 – Novas medidas de política orçamental em 2024
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação	POE/2024 MF		POE/2024 rev. UTAO	
		M€	% PIB	M€	% PIB
Receita					
IRS		-1 637	-0,59	-1 582	-0,57
IRS Jovem	Permanente	-200	-0,07	-200	-0,07
Reforma do IRS (Mínimo de Existência, redução de taxas, atualizações de escalões)	Permanente	-1 327	-0,48	-1 327	-0,48
Medidas fiscais Pacote + Habitação	Permanente	-110	-0,04	-110	-0,04
IRS -retenções incremento na despesa com pessoal	Permanente	-	-	55	0,02
Contribuições Sociais				141	0,05
S.S, CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	Permanente	-	-	141	0,05
IVA		-40	-0,01	-40	-0,01
Redução de IVA bebidas na restauração	Permanente	-40	-0,01	-40	-0,01
IRC		-365	-0,13	-265	-0,10
Aprofundamento do Incentivo à Capitalização das empresas (ICE)	Permanente	-180	-0,07	-180	-0,07
Tributações autónomas	Permanente	-35	-0,01	-35	-0,01
Incentivo fiscal à valorização salarial	Permanente	-50	-0,02	-50	-0,02
Benefícios fiscais no âmbito do SIFIDE, RFAI e outros	Permanente	-100	-0,04	-	-
Outros impostos indiretos		425	0,15	425	0,15
Atualização das taxas de ISV, IMT e outros	Permanente	112	0,04	112	0,04
Atualização faseada do IUC	Permanente	98	0,04	98	0,04
Aumento do Imposto sobre o tabaco	Permanente	177	0,06	177	0,06
Aumento do IABA	Permanente	39	0,01	39	0,01
Combate à fraude e evasão		300	0,11	300	0,11
Total		-1 317	-0,48	-1 021	-0,37
Despesa					
Despesa com pessoal		455	0,16	455	0,16
Despesa com valorização salarial	Permanente	455	0,16	455	0,16
Prestações sociais		649	0,23	558	0,20
Aumento do abono de família (22€)	Permanente	320	0,12	320	0,12
Iniciativa +TP	Permanente	91	0,03	-	-
Reforço das prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI, RSI)	Permanente	112	0,04	112	0,04
Gratuidade passe sub-23	Permanente	126	0,05	126	0,05
Outra despesa corrente		399	0,14	393	0,14
Porta 65+	Permanente	4	0,00	4	0,00
Porta 65	Permanente	6	0,00	-	-
Arrendar para Subarrendar	Permanente	5	0,00	5	0,00
Incentivo ao abate	Permanente	129	0,05	129	0,05
Devolução de propinas	Permanente	215	0,08	215	0,08
Programa ANDA	Permanente	4	0,00	4	0,00
Atualização bolsas Ensino Superior e Complemento Alojamento	Permanente	23	0,01	23	0,01
Reforço aos apoios ao alojamento estudantil	Permanente	14	0,01	14	0,01
Despesa de Capital (FBCF)		55	0,02	-	-
Programa Escolas	Permanente	55	0,02	-	-
Revisão de despesa		-100	-0,04	-100	-0,04
Total		1 458	0,53	1 306	0,47
Impacto total no saldo orçamental		-2 775	-1,00	-2 327	-0,84
<i>Par Memória</i>					
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)				1021	0,37
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)				-3348	-1,21

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2024) e cálculos da UTAO | Notas: (i) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2024 fornecida pelo Ministério das Finanças. (ii) 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.

280. O MF prevê que em 2024 as novas medidas de política orçamental impactem diretamente o saldo orçamental em - 2775€ (- 1,0% do PIB). Na receita, estas medidas terão um impacto negativo no saldo

de 1317 M€ (0,48% do PIB); na despesa, o impacto das medidas será negativo em 1458 M€ (0,53% do PIB). Estes dados estão compilados na coluna "POE/2024 MF" da Tabela 11.

281. A UTAO reviu os dados apresentados. Nos elementos que foram disponibilizados pelo MF, estão inscritas, para 2024, medidas de políticas orçamental relacionadas com despesas em pessoal que ascendem a 1538 M€. No entanto, este valor agrega — de acordo com a nota de rodapé do Quadro 3.3 (principais medidas de política orçamental com impacto em 2024) atualizado e enviado pelo MF em resposta à UTAO — o impacto de medidas antigas permanentes com medidas novas e permanentes. Sem informação adicional, o valor de despesa (455 M€) apurado para esta medida nova e permanente que é apresentado na Tabela 11 foi calculado pelo UTAO, e resulta da diferença entre o valor total agregado (1538 M€) e o montante (1083 M€) indicado para esta medida antiga permanente no quadro A1.1-Quadro de Políticas Invariantes. Adicionalmente, foram expurgadas quatro medidas. De acordo com o exposto nos parágrafos 274 e 275 da secção anterior, as medidas "Iniciativa +TP, "SIFIDE, RFAI e outros" e "Porta 65" correspondem a medidas antigas e permanentes. A medida Programa Escolas é identificada como medida pertencente ao QPI e não se encontra identificada como tal no Quadro 3.3. Tendo por base a explicação que consta das notas do Quadro A1.1. (Quadro de políticas Invariantes), esta medida deve ser classificada como medida política antiga e permanente.

282. Adicionalmente, a UTAO incluiu o impacto da arrecadação de receita decorrente do aumento das despesas com pessoal, 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/2024 rev. UTAO". Aproveita-se para notar 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 2024 (Tabela 10).

283. A contabilização da receita gerada por via de incrementos na despesa com pessoal tem 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 + 455 M€ na despesa e um impacto na receita de + 196 M€,³⁹ ou seja, o impacto líquido destas medidas no saldo situa-se em - 259 M€, cerca de - 0,09% do PIB.

284. As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2024 representam, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo no saldo de 0,84% do PIB. As novas medidas permanentes de política orçamental, a concretizarem-se, aportam um agravamento líquido do saldo em 2327 M€ ou 0,84% do PIB (Tabela 11). Este impacto global resulta de (ver linhas "por memória" no final da tabela):

- medidas que aumentam despesa ou diminuem receita — somam efeito de - 3348 M€ no saldo;
- medidas que diminuem despesa ou aumentam receita — perfazem efeito + 1021 M€ no saldo.

285. 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/2024, 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.

286. O impacto negativo da receita apresentado resulta das novas medidas permanentes que se traduzem em menor arrecadação de IRS. O maior contributo (- 1327 M€) advém da medida denominada "reforma do IRS (mínimo de existência, redução de taxas e atualizações de escalões)", sendo que o restante impacto tem origem nas medidas fiscais do Pacote + Habitação e do IRS Jovem. Adicionalmente, prevê-se uma redução na receita total por via de medidas que incidem no IRC (- 365 M€) e na "redução de IVA em bebidas na restauração" (- 40 M€). Em sentido oposto, destacam-se o impacto

³⁹ A despesa com pessoal divide-se entre remunerações pagas (367,68 M€) e os encargos patronais com a previdência social dos trabalhadores, à taxa de 23,75%. A receita fiscal e contributiva é calculada aplicando às remunerações as seguintes taxas: taxa marginal média de IRS de 15%, TSU de empregadores e trabalhadores (34,75%) e contribuição dos trabalhadores para a ADSE (3,5%).

positivo esperado no saldo orçamental por via da arrecadação de receita adicional de 196 M€ decorrente de medidas de aumento de despesa com pessoal, o acréscimo de 425 M€ obtido em rubricas de impostos indiretos e a receita de 300 M€ por via de medidas de combate à fraude e à evasão fiscais.

287. As medidas de combate à fraude e à evasão fiscais não estão detalhadas. O MF estima, em 2024, a arrecadação de 300 M€ de receita por via de medidas com este fim. Os documentos da POE/2024 não disponibilizam informação detalhada sobre que medidas em concreto irão ser adotadas nem a previsão do impacto orçamental de cada uma delas. Como está, estes 300 M€ são mero desejo (ou *wishful thinking*).

288. A diminuição da receita por via da adoção de novas medidas em sede de IRS é parcialmente compensada por medidas que aumentam a receita de impostos indiretos. O impacto previsto na diminuição da receita de – 1582 M€ (– 0,57% do PIB) resulta da adoção de novas medidas permanentes que incidem sobre o IRS e visam disponibilizar mais rendimento às famílias e aos jovens tributados por este imposto (Tabela 11). No entanto, salienta-se que este impacto é parcialmente compensado com o aumento previsto na arrecadação da receita de 425 M€ por via de medidas que incidem sobre os impostos indiretos. Nestas medidas, emergem os incrementos de receita provenientes do imposto sobre o tabaco (+ 177 M€), da atualização de taxas em vários impostos (+ 112 M€), da atualização faseada do IUC (+ 98 M€) e do aumento do IABA (+ 39 M€). Com a adoção da medida “atualização faseada do IUC”, conjugada com a medida de despesa “incentivo ao abate”, o MF manifesta a intenção de influenciar o comportamento dos consumidores na aquisição de viaturas “mais amigas do ambiente”. No entanto, a atualização faseada do IUC não deixa de ser uma medida que penaliza *a posteriori* os proprietários de veículos antigos — quando os veículos matriculados após 2007 foram comprados, os proprietários já sabiam que teriam de contar com a componente ambiental no IUC, situação que não sucedeu com os proprietários dos veículos agora atingidos por esta alteração fiscal.

289. Do lado da despesa, o impacto orçamental negativo advém, essencialmente, de medidas relacionadas com o aumento das prestações sociais e da massa salarial das Administrações Públicas. Estas representam 1013 M€ (0,36% do PIB), e encontram-se repartidas entre valorização salarial de 455€ e aumento de prestações sociais (558M€). Adicionalmente a penalizar o saldo orçamental em 399 M€, está previsto um conjunto de medidas com impacto na rubrica “outras despesas correntes”, na qual se salientam, pela sua dimensão, as medidas “incentivo ao abate” (129 M€) e “devolução de propinas” aos jovens recém-diplomados (+215 M€). A contribuir para a diminuição da despesa, está a previsão de ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa, valorizados em 100 M€.

290. As novas medidas permanentes de política apontam para um reforço nas prestações sociais e representam 0,20% do PIB. Na POE/2023, o impacto previsto com medidas novas em prestações sociais era residual e correspondiam a uma despesa adicional de 63 M€. Em 2024, apesar do impacto orçamental negativo carregado de 2524 M€ (0,91% do PIB) em prestações sociais por via de medidas antigas e permanentes (Tabela 10), o Governo apresenta novas medidas permanentes no âmbito das prestações sociais que correspondem a uma previsão de despesa adicional de 558 M€ (0,20% do PIB) (ver Tabela 11). Este impacto é resultado de medidas que visam o reforço das prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI e RSI) com um incremento de 112 M€, aumento do abono de família (+320 M€) e o alargamento da gratuitidade dos passes sociais para estudantes (+ 126 M€). A adoção destas novas medidas permanentes ocorre em simultâneo com a diminuição prevista, para 2024, nos encargos com medidas transitórias do pacote inflação que incidiram sobre as prestações sociais. Maior detalhe na Subsecção 5.4.2.

5.4 Medidas transitórias

291. Nesta secção apresenta-se o impacto do conjunto de medidas transitórias que pretendem responder aos desafios recentes das finanças públicas portuguesas: COVID-19, malefícios económicos da inflação e implementação do PRR. As medidas transitórias pretendem dar resposta a situações limitadas no tempo, mas com um impacto significativo na economia e na sociedade, exigindo intervenções de

política. Constituem estímulos temporários à economia. Na história recente, enquadram-se nesta tipologia de intervenção a pandemia de COVID-19 (encontrando-se a análise às respostas de política na Subsecção 5.4.1), a inflação (Subsecção 5.4.2) e implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR, Subsecção 5.4.3).

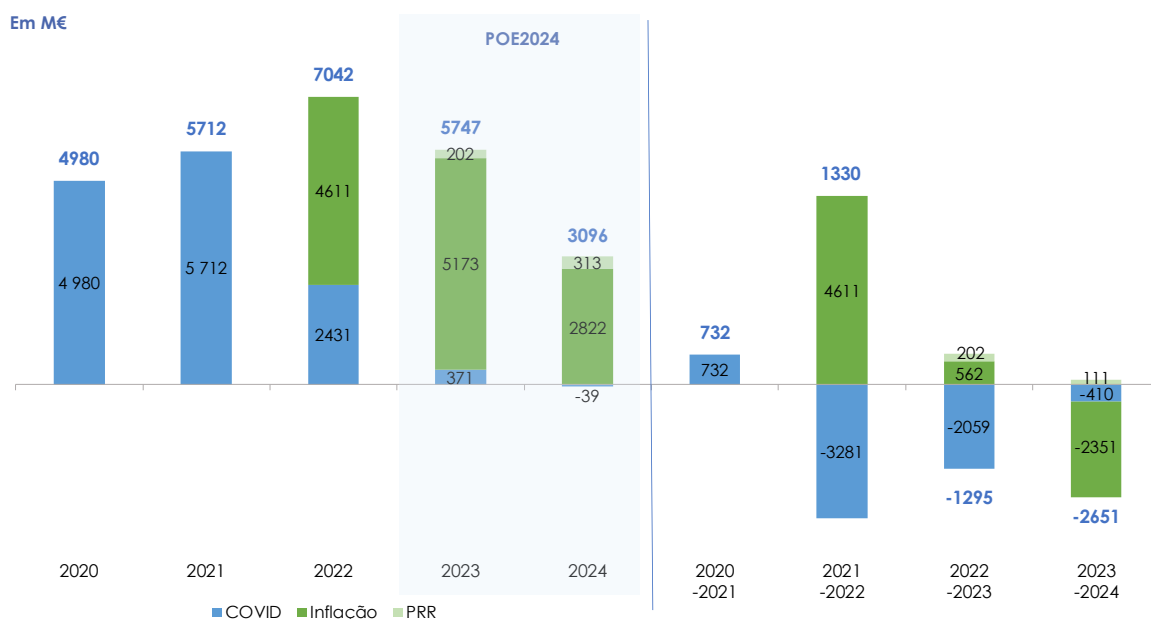
292. Os impactos apurados nas contas públicas correspondem apenas aos efeitos diretos das medidas no saldo orçamental. Os efeitos diretos são a melhor quantificação possível da variação na receita, na despesa ou na dívida resultante da execução de cada uma das medidas, assumindo algumas hipóteses importantes.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

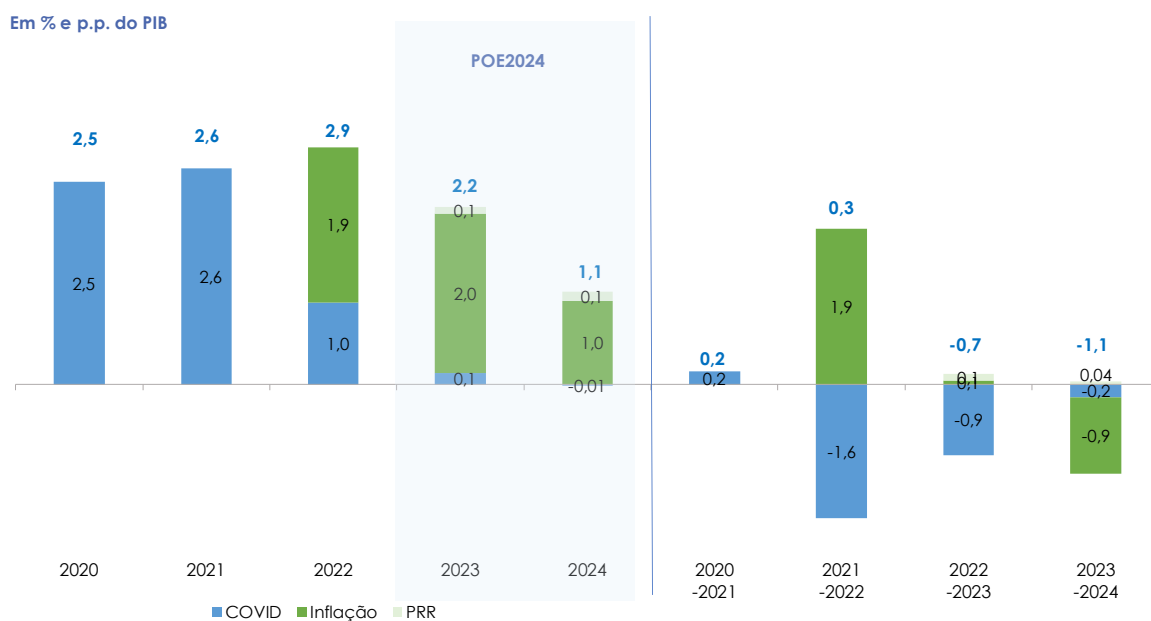
293. A POE prevê uma redução de 2,6 mil M€ (1,1 p.p. do PIB) no esforço financeiro com o conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e implementação do PRR, gerando um efeito de base que beneficia a evolução orçamental no biénio 2023–2024. O impacto previsional conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e PRR é de 2,2% do PIB (5,7 mil M€) em 2023 e 1,1% do PIB (3 mil M€) em 2024, traduzindo uma redução de 1,1 p.p. do PIB (2,6 mil M€) no esforço financeiro com estas medidas que contribui para a melhoria do saldo orçamental no biénio 2023–2024. Estes impactos são visualizáveis no Gráfico 50.

- Em 2023, o impacto estimado das medidas transitórias totaliza 5,7 M€ (2,2% do PIB), repartido entre as medidas de mitigação da inflação (5,2 mil M€; 2,0% do PIB), as medidas COVID-19 (371 M€) e a implementação do PRR (202 M€);
- Em 2024, este impacto conjunto reduz-se 2,6 mil M€ (1,1 p.p. do PIB), para 3,0 mil M€ (1,0 % do PIB), traduzindo sobretudo o financiamento das medidas da inflação (2,8 mil M€; 1,0% do PIB), uma vez que as medidas COVID são completamente retiradas e o PRR (313 M€) é quase inteiramente financiado por subvenções do mecanismo *NextGenerationEU*.

Gráfico 50 – Impacto direto acumulado em contas nacionais das medidas transitórias COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2024

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





Fontes: DGO, AT, IGFSS, INE, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO (na Tabela 12, na Tabela 13 e na Tabela 15). Notas: um valor positivo traduz impacto negativo no (agravamento do) saldo. Um valor negativo identifica um impacto positivo no (melhoria do) saldo.

5.4.1 Pacote COVID-19 [REVISTO]

294. As medidas de política destinadas a lutar contra a pandemia de COVID-19 e a mitigar os seus malefícios na sociedade e na economia tiveram um impacto significativo nas finanças públicas portuguesas entre 2020 e 2022, encontrando-se a sua evolução histórica resumida na Tabela 12 e no Gráfico 50. Atingiram a sua expressão máxima em 2021, representando – 2,6% do PIB (– 5,7 mil M€). O ano de 2022 pautou-se pela continuada melhoria da situação epidemiológica e no final do ano a Organização Mundial de Saúde declarou o fim desta crise de saúde pública. A evolução favorável reduziu as necessidades de apoio, na saúde e na economia, e permitiu o reduzir o esforço nacional com o financiamento deste pacote.

295. No ano de 2023, continuou a reduzir-se o esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, estimando-se um impacto de – 371 M€, o que deverá permitir melhorar o saldo orçamental em 2 mil M€ (0,9 p.p. do PIB). Em 2023, o MF apenas previu encargos com a aquisição de vacinas (– 350 M€), mas a execução reflete, sobretudo, os subsídios do programa Ativar — medidas de apoio ao emprego —, estimando-se para o pacote todo um impacto de – 371 M€ no conjunto do ano. Na comparação com a execução do ano anterior, o pacote deu um contributo positivo para a variação do saldo orçamental avaliado em cerca de 2 mil M€ (0,9 p.p. do PIB) — coluna 4 da Tabela 12.

296. No ano de 2024 não se encontram previstas medidas neste pacote, mas subsiste a receita do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário”, uma prestação criada na 2.ª AOE/2020, destinada a mitigar os encargos com as medidas de pandemia, consignada ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Esta receita deverá beneficiar a execução orçamental em 39 M€ em 2024 (Tabela 12) e nos anos vindouros. Constitui um exemplo de como as medidas adotadas a título transitório se podem eternizar, mesmo tendo desaparecido o motivo declarado para justificar a sua criação.

Tabela 12 – Impacto orçamental acumulado direto das medidas de política COVID-19 por classificação económica

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

	2022		2023 (Estimativa UTAO)		2024		2022-23		2023-24		2022 (Estimativa UTAO)		PE/2023-27 (2023)		VHA		2020		2021	
	1		2		3		4=2-1		5=3-2		6		7		8=7-6		9		10	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	P.P. PIB	M€	P.P. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	P.P. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita total	258	0,1	148	0,1	39	0,0	-110	-0,1	-109	0,0	258	0,1	0	0,0	-258	-0,1	-553	-0,3	1259	0,6
Impostos indiretos	-26	0,0	0	0,0	0	0,0	26	0,0	0	0,0	-26	0,0	0	0,0	26	0,0	-77	0,0	-35	0,0
Impostos diretos	34	0,0	38	0,0	39	0,0	4	0,0	1	0,0	34	0,0	0	0,0	-34	0,0	-700	-0,3	-32	0,0
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-75	0,0	-29	0,0
Outra receita corrente	250	0,1	110	0,0	0	0,0	-140	-0,1	-110	0,0	250	0,1	0	0,0	-250	-0,1	299	0,1	1355	0,6
Despesa total	2689	1,1	520	0,2	0	0,0	-2170	-0,9	-520	-0,2	2689	1,1	350	0,1	-2339	-1,0	4427	2,2	6971	3,2
Consumo intermédio	850	0,4	84	0,0	0	0,0	-766	-0,3	-84	0,0	850	0,4	350	0,1	-500	-0,2	649	0,3	1218	0,6
Despesas com pessoal	298	0,1	61	0,0	0	0,0	-238	-0,1	-61	0,0	298	0,1	0	0,0	-298	-0,1	234	0,1	628	0,3
Prestações sociais	414	0,2	0	0,0	0	0,0	-414	-0,2	0	0,0	414	0,2	0	0,0	-414	-0,2	668	0,3	929	0,4
Subsídios	946	0,4	342,1	0,1	0	0,0	-604	-0,3	-342	-0,1	946	0,4	0	0,0	-946	-0,4	2113	1,1	3129	1,4
Outras despesas correntes	83	0,0	30,6	0,0	0	0,0	-52	0,0	-31	0,0	83	0,0	0	0,0	-83	0,0	149	0,1	99	0,0
FBCF	15	0,0	0,7	0,0	0	0,0	-14	0,0	-1	0,0	15	0,0	0	0,0	-15	0,0	139	0,1	245	0,1
Outras despesas de capital	84	0,0	1	0,0	0	0,0	-83	0,0	-1	0,0	84	0,0	0	0,0	-84	0,0	476	0,2	723	0,3
Impacto no saldo orçamental	-2 431	-1,0	-371	-0,1	39	0,0	2 059	0,9	410	0,2	-2 431	-1,0	-350	-0,1	2 081	0,9	-4 980	-2,5	-5 712	-2,6

Fontes: CGE/2020 a 2022, cálculos da UTAO com base na execução de agosto de 2023 apresentada pela DGO e na informação constante da base de dados orçamental SIGO com referência à execução acumulada até ao final do mês de setembro.

5.4.2 Pacote inflação [REVISTO]

297. Em 2023, estima-se que o esforço financeiro com as medidas de política destinadas a mitigar os malefícios da inflação represente 2,0% do PIB (5,2 mil M€), um acréscimo de 562 M€ (0,1 p.p. do PIB) face ao ano anterior. Este impacto resulta do efeito combinado das medidas de alívio fiscal, que diminuem a receita (- 3,2 mil M€) e do acréscimo de despesa (2 mil M€). Na receita, destaca-se a redução temporária do ISP (- 2,0 mil M€), do IVA de alguns produtos alimentares (- 550 M€) e das retenções na fonte de IRS para ajudar a mitigar o agravamento dos encargos com juros das famílias (- 250 M€). Na despesa, avultam os encargos com prestações sociais (674 M€), designadamente o apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis (423 M€), os aumentos salariais dos funcionários públicos (456 M€) e subsídios à agricultura (188 M€). A medida de apoio extraordinário ao gás (300 M€) traduz o reconhecimento, em contas nacionais, de parte do adiantamento financeiro realizado no final de 2022 ao SNG (no valor de 1000 M€). Relembre-se que esta operação é um subsídio à produção, uma vez que este pagamento às fornecedoras de gás se destinou a reduzir os encargos suportados pelos seus clientes empresariais com consumo intensivo deste combustível. Foi reconhecida em contabilidade pública no momento em que foi realizada a despesa públicas, mas só considerada faseadamente em contas nacionais, à medida que o destinatário final da medida beneficiar da redução tarifária que se pretende subsidiar. As medidas encontram-se listadas na Tabela 14 e o seu impacto por rubrica está resumido Tabela 13. A UTAO reviu ligeiramente em alta a estimativa do MF para o impacto destas medidas nos anos de 2023 (299 M€) e 2024 (17 M€), encontrando-se identificadas as alterações (a azul) na Tabela 14.

Tabela 13 – Impacto orçamental acumulado direto do pacote inflação, por rubrica
(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais do PIB)

	POE2024						VHA				Referenciais anuais					
	2022		2023 (Estimativa MF revista pela UTAO)		2024		2022-23		2023-24		2022 (Estimativa UTAO)		PE/2023-27 (2023)		VHA	
	1	2	3	4=2-1	5=3-2	6	7	8=7-6	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB		
Receita total	-1498	-0,6	-3169	-1,2	-1692	-0,6	-1671	-0,6	1477	0,6	-1498	-0,6	-1318	-0,5	179	0,1
Impostos indiretos	-1550	-0,6	-2859	-1,1	-1897	-0,7	-1309	-0,4	962	0,4	-1550	-0,6	-896	-0,3	655	0,3
Impostos diretos	-2	0,0	-310	-0,1	205	0,1	-308	-0,1	515	0,2	-2	0,0	-387	-0,2	-385	-0,1
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-36	0,0	-36	0,0
Outra receita corrente	54	0,0	0	0,0	0	0,0	-54	0,0	0	0,0	54	0,0	0	0,0	-54	0,0
Despesa total	3114	1,3	2005	0,8	1131	0,4	-1109	-0,5	-874	-0,3	3114	1,3	3272	1,3	158	0,0
Consumo intermédio	2	0,0	0	0,0	0	0,0	-2	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	-2	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	456	0,2	681	0,2	456	0,2	225	0,1	0	0,0	388	0,2	388	0,2
Prestações sociais	1998	0,8	931	0,4	250	0,1	-1068	-0,5	-681	-0,3	1998	0,8	1196	0,5	-802	-0,4
Subsídios	726	0,3	318	0,1	200	0,1	-407	-0,2	-118	0,0	726	0,3	1238	0,5	512	0,2
Outras despesas correntes	388	0,2	300	0,1	0	0,0	-88	0,0	-300	-0,1	388	0,2	450	0,2	62	0,0
FBCF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Impacto no saldo orçamental	-4 611	-1,9	-5 173	-2,0	-2 822	-1,0	-562	-0,1	2 351	0,9	-4 611	-1,9	-4 591	-1,8	21	0,1

Fontes: MF, CGE/2022, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO.

298. Em 2024, o impacto previsional do pacote inflação representa – 1,0% do PIB (– 2,8 mil M€), uma redução do 0,9 p.p do PIB (2,3 mil M€), que beneficia o saldo orçamental de 2024 face ao de 2023. A POE prevê a retirada gradual destas medidas durante o ano de 2024, não se encontrando previstas novas medidas neste pacote, cujo impacto previsional resulta apenas de medidas adotadas em 2023 e 2022. No entanto, algumas medidas assumem um carácter permanente, como é o caso dos aumentos dos funcionários públicos (+225 M€ de encargos brutos) — Tabela 14.

299. A UTAO reviu em alta as previsões do MF para este pacote: 299 M€ em 2023 e 18 M€ em 2024. A revisão foi necessária para incluir o efeito das medidas que se encontravam em falta na previsão enviada pelo MF, mas que constavam do cenário orçamental do PE/2023-27. As alterações estão identificadas a azul na Tabela 14.

300. A medida mais significativa deste pacote em 2023 é a perda de receita subjacente à redução temporária do ISP e das suas parcelas (2 mil M€), cuja previsão parece não encontrar correspondência, no impacto da medida desde a sua adoção, nem no cenário macroeconómico projetado. No respeitante às previsões apresentadas pelo MF para este pacote de medidas, ressalva-se a estimativa do conjunto de medidas de redução do ISP, as mais significativas do lado da receita. O impacto estimado para o conjunto do ano de 2023 (– 2063 M€)⁴⁰ representa cerca do triplo da perda de receita reportada pela DGO até ao final de agosto e supera o impacto da medida em 2022 (– 1490 M€). Também traduz um incremento anual (+ 573 M€) de perda de receita superior ao projetado no PE/2023-27 (+ 335 M€). A estimativa da POE para 2023 traduz uma aceleração muito significativa do impacto da medida no último quadrimestre do ano que não parece encontrar correspondência na evolução projetada para a evolução do preço do petróleo no cenário macroeconómico, nem na sua evolução recente — Tabela 14.

⁴⁰ Redução do ISP = 1227 M€, Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP) = 836 M€. O Governo tem revisto quinzenalmente em 2023 a parametrização destas duas medidas.

Tabela 14 – Efeito orçamental direto, por medida de política, do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Estimativa MF				Revisão da UTAO			
	2023		2024		2023		2024	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	3 157	1,2	1 924	0,7	3 169	1,2	1 692	0,6
Receita corrente	3 157	1,2	1 924	0,7	3 169	1,2	1 692	0,6
Receita fiscal	3 157	1,2	1 924	0,7	3 169	1,2	1 692	0,6
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos	6	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Redução de retenção na fonte para apoiar encargos da habitação	250	0,1	0	0,0	250	0,1	-250	-0,1
Dedução à limitação do aumento das rendas	0	0,0	45	0,0	0	0,0	45	0,0
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	60	0,0	0	0,0	60	0,0	0	0,0
IVA Zero	550	0,2	0	0,0	550	0,2	0	0,0
Redução do IVA da eletricidade	90	0,0	90	0,0	90	0,0	90	0,0
ISP - Redução do ISP	1 227	0,5	1 109	0,4	1 227	0,5	1 109	0,4
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	836	0,3	590	0,2	836	0,3	590	0,2
ISP - Redução gasóleo agrícola	48	0,0	0	0,0	66	0,0	18	0,0
ISP - Fim gradual das isenções do ISP	5	0,0	5	0,0	5	0,0	5	0,0
Transição para o mercado regulado gás	60	0,0	60	0,0	60	0,0	60	0,0
Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	25	0,0	25	0,0	25	0,0	25	0,0
Despesa Total	1 717	0,6	881	0,3	2 005	1	1 131	0,4
Despesa corrente	1 717	0,6	881	0,3	2 005	0,8	1 131	0,4
Despesas com pessoal	456	0,2	681	0,2	456	0,2	681	0,2
Aumento extra 1%	150	0,1	222	0,1	150	0,1	222	0,1
Subsídio de alimentação	306	0,1	459	0,2	306	0,1	459	0,2
Prestações sociais	674	0,3	0	0,0	931	0,4	250	0,1
Apoio extraordinário à renda	0	0,0	0	0,0	250	0,1	250	0,1
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos - reclassificação	0	0,0	0	0,0	6	0,0	0	0,0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	22	0,0	0	0,0	22	0,0	0	0,0
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	423	0,2	0	0,0	423	0,2	0	0,0
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	200	0,1	0	0,0	200	0,1	0	0,0
Apoio para alimentação a famílias mais carenciadas	13	0,0	0	0,0	13	0,0	0	0,0
Complemento excecional de pensão (pensionistas e bancários)	16	0,0	0	0,0	16	0,0	0	0,0
Subsídios	287	0,1	200	0,1	318	0,1	200	0,1
Apoios a setores de produção agrícola	188	0,1	0	0,0	188	0,1	0	0,0
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)	25	0,0	0	0,0	57	0,0	0	0,0
Apoio extraordinário ao gás natural	44	0,0	0	0,0	44	0,0	0	0,0
Bonificação de juros	30	0,0	200	0,1	30	0,0	200	0,1
Outras despesas correntes	300	0,1	0	0,0	300	0,1	0	0,0
Apoio extraordinário ao gás	300	0,1	0	0,0	300	0,1	0	0,0
Impacto direto (negativo) no saldo orçamental	4 874	1,8	2 805	1,0	5 173	2,0	2 822	1,0

Fontes: MF e cálculos da UTAO.

5.4.3 Pacote PRR

301. A POE reviu em baixa, em 1,4 mil M€, a despesa programada para 2023 na execução do PRR, sobretudo na componente de investimento. O PRR constitui um plano público de investimentos e despesa corrente, quase inteiramente financiado por fundos comunitários com origem no instrumento NextGenerationEU, e tem um horizonte de médio prazo para a sua execução completa, até ao final de 2026. O ano de 2022 foi o primeiro completo da sua implementação e a despesa apurada pela UTAO, com base na informação disponibilizada na CGE, representou apenas 19,6% da previsão do OE. Em 2023, a POE estima uma execução de 62,6% face à previsão do PE/2023-27, apresentado em abril, o que representa um novo adiamento deste plano de despesa, com um desvio negativo de 1,4 mil M€ face ao programado (coluna 9 da Tabela 15). Esta revisão em baixa tem origem, sobretudo, na componente de investimento, refletida nas rubricas de FBCF e despesas de capital (- 821 M€). Deve notar-se que a cobrança da receita destinada ao financiamento do PRR é condicional à capacidade de realizar os objetivos que Portugal se propôs atingir.

302. Estima o MF um nível de despesa de 2,3 mil M€ (0,9% do PIB) em 2023. A componente de capital vale cerca de 72%. Prevê o Governo que o investimento por parte das AP possa chegar a 1151 M€. A despesa total será financiado por subvenções comunitárias (2,0 mil M€) e, numa pequena parte (202 M€), por empréstimos da iniciativa europeia (Tabela 15).

303. Em 2024, prevê a POE um estímulo significativo do PRR, com um nível previsional de despesa que representa 2,0% do PIB (5,6 mil M€) e mais do dobro do estimado para 2023, destacando-se a componente de investimento (3,6 mil M€). Deve notar-se que o Governo tem mobilizado verbas do PRR para

financiamento das medidas da habitação, operacionalizadas sobretudo através do IHRU, designadamente o Programa de apoio no acesso à habitação, a Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário e a construção de um Parque público de habitação a custos acessíveis, sendo esta última articulada com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regionais e os Municípios.

304. A informação disponível sobre o impacto do PRR nas finanças públicas portuguesas é escassa, dispersa e pouco transparente. A informação disponibilizada pela estrutura de missão "Recuperar Portugal" refere-se a montantes contratualizados, mas não reporta o impacto na execução orçamental, nem permite apurar, por exemplo, o peso do PRR no investimento público, nem tampouco o impacto por medida. Também não permite construir uma conta do PRR, onde se possa comparar a receita com a despesa que financiou, ou o programado com o executado. A UTAO tem feito um esforço significativo para apurar estes efeitos, ao longo das execuções orçamentais de 2022 e 2023 e no encerramento de contas de 2022. No entanto, trata-se de uma estimativa realizada por uma entidade independente e com acesso a muito menos informação que o Governo, salientando-se a importância deste tipo de informação ser disponibilizada pelas entidades do MF, à semelhança do que tem sucedido com os pacotes COVID-19 e Inflação.

Tabela 15 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade nacional
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	POE2024						VHA		Referenciais anuais						Por memória:			
	2022		2023 (Estimativa MF)		2024		2022-23		2023-24		2022 (Estimativa UTAO)		PE/2023-27 (2023)		VHA		PE vs Estimativa	
	1	2	3	4=2-1	5=3-2	6	7	8=7-6	9=2-7	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	P.P. PIB	M€	% PIB	
Receita total	975	0,4	2096	0,8	5243	1,9	1121	0,4	3147	1,1	975	0,4	3672	1,4	2697	1,0	-1576	-0,6
Outra receita corrente	266	0,1	644	0,2	1888	0,7	377	0,1	1244	0,4	266	0,1	3672	1,4	3406	1,3	-3028	-1,2
Receita de capital	709	0,3	1452	0,5	3355	1,2	743	0,3	1903	0,7	709	0,3	0	0,0	-709	-0,3	1452	0,5
Despesa total	975	0,4	2298	0,9	5555	2,0	1323	0,5	3258	1,1	975	0,4	3672	1,4	2697	1,0	-1374	-0,6
Consumo intermédio	33	0,0	348	0,1	662	0,2	315	0,1	314	0,1	33	0,0	648	0,3	616	0,2	-301	-0,1
Despesas com pessoal	5	0,0	20	0,0	57	0,0	15	0,0	37	0,0	5	0,0	36	0,0	31	0,0	-16	0,0
Prestações sociais	0	0,0	0	0,0	27	0,0	0	0,0	27	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Subsídios	70	0,0	52	0,0	107	0,0	-19	0,0	55	0,0	70	0,0	95	0,0	25	0,0	-44	0,0
Outras despesas correntes	158	0,1	224	0,1	1128	0,4	66	0,0	904	0,3	158	0,1	417	0,2	259	0,1	-192	-0,1
FBCF	347	0,1	1151	0,4	2301	0,8	805	0,3	1149	0,4	347	0,1	1539	0,6	1192	0,5	-387	-0,2
Outras despesas de capital	362	0,1	503	0,2	1273	0,5	141	0,0	770	0,3	362	0,1	937	0,4	574	0,2	-434	-0,2
Impacto no saldo orçamental	0	0,0	-202	-0,1	-313	-0,1	-202	-0,1	-111	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-202	-0,1

Fontes: MF e cálculos da UTAO.

5.5 Medidas temporárias ou medidas não recorrentes

305. Ao contrário do previsto na POE/2023 e no PE/2023-27, a POE/2024 não estima qualquer impacto orçamental em 2023 por via de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes. O impacto orçamental, previsto para 2023, decorrente de duas operações a registar em despesas de capital, foi diferido para o ano de 2024 (Tabela 16). Assim, revendo o apresentado anteriormente em documentos orçamentais, o MF não prevê, para 2023, que se registre impacto orçamental decorrente de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes.

Tabela 16 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2023 e 2024
Unidade: percentagem do PIB

	Em % do PIB	
	2023	2024
Receita	0,0	0,0
Despesa	0,0	0,2
Decisão Judicial barragens EDP		0,1
Indemnização judicial - compensação à Concessionária AEDL, S.A.		0,1
Impacto no Saldo orçamental	0,0	-0,2

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2024) e UTAO.

306. Em 2024, prevê que as medidas temporárias ou não-recorrentes irão contribuir para agravar o saldo orçamental. O impacto decorrente destas medidas será negativo em 574 M€ (0,2% do PIB). Os números estão na Tabela 16. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2024 advirá de duas operações a registar em despesas de capital: i) 218 M€ (0,1% do PIB) referente à decisão judicial no âmbito de um processo de litígio sobre barragens concedidas à EDP (incumprimento do contrato do Aproveitamento Hidroelétrico do Fridão); e ii) a indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas, em que a concessionária Autoestradas do Douro Litoral (AEDL, SA) deverá compensada no montante de 236 M€ (0,1 % do PIB).

6 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

307. Este capítulo é dedicado à apreciação em contas nacionais do cenário orçamental apresentado na POE/2024. A Secção 6.1 apresenta o ponto de partida deste cenário, que é a estimativa para o ano de 2023, e analisa as alterações quantitativas e qualitativas à estratégia orçamental para o ano em curso, face ao apresentado em abril, no Programa de Estabilidade (PE/2023-27). A Secção 6.2 analisa a trajetória orçamental programada para o ano de 2024, considerando a resposta das medidas de política: as medidas permanentes novas e antigas e o contributo das medidas transitórias de resposta à inflação e à pandemia de COVID-19, bem como da implementação do PRR. A Secção 6.3 debruça-se sobre o cenário orçamental do próximo ano, com enfoque na evolução das principais rubricas da receita e despesa, indagando sobre a sua compatibilidade com as previsões das variáveis macroeconómicas que mais influem nas bases da receita fiscal e 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 6.4 calcula a orientação da política orçamental nos anos 2023 e 2024 e compara-a com o passado, até 2014. A Secção 6.5 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 6.6 apresenta a posição esperada de Portugal perante os indicadores em uso para as regras dos saldos orçamental e estrutural e da dívida pública.

Tabela 17 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
	2022	2023		2024	2022	2023		2024	(em p.p.PIB)			(em %)		
		PE 2023-27	Est 2023			PE 2023-27	Est 2023		PE 2023-27	Est 2023	2024	PE 2023-27	Est 2023	2024
Receita Total	106 094	114 308	115 057	123 682	43,8	44,4	43,5	44,7	0,6	-0,3	1,3	7,7	8,4	7,5
Receita corrente	104 615	110 007	112 199	118 800	43,2	42,8	42,4	43,0	-0,4	-0,8	0,6	5,2	7,2	5,9
Receita fiscal	62 019	64 534	65 928	69 345	25,6	25,1	24,9	25,1	-0,5	-0,7	0,2	4,1	6,3	5,2
Impostos indiretos	36 330	37 897	38 047	41 347	15,0	14,7	14,4	15,0	-0,3	-0,6	0,6	4,3	4,7	8,7
Impostos diretos	25 690	26 637	27 881	27 998	10,6	10,4	10,5	10,1	-0,2	-0,1	-0,4	3,7	8,5	0,4
Contribuições sociais	29 641	31 297	32 546	33 987	12,2	12,2	12,3	12,3	-0,1	0,1	0,0	5,6	9,8	4,4
Outras receitas correntes	12 954	14 175	13 725	15 468	5,3	5,5	5,2	5,6	0,2	-0,2	0,4	9,4	6,0	12,7
Vendas	7 747	7 801	7 940	8 209	3,2	3,0	3,0	3,0	-0,2	-0,2	0,0	0,7	2,5	3,4
Outra receita corrente	5 208	6 375	5 785	7 259	2,1	2,5	2,2	2,6	0,3	0,0	0,4	22,4	11,1	25,5
Receitas de capital	1 480	4 302	2 858	4 883	0,6	1,7	1,1	1,8	1,1	0,5	0,7	190,7	93,2	70,8
Despesa Total	106 874	115 227	112 866	123 019	44,1	44,8	42,6	44,5	0,7	-1,5	1,9	7,8	5,6	9,0
Despesa corrente	97 656	103 957	103 153	110 630	40,3	40,4	39,0	40,0	0,1	-1,3	1,0	6,5	5,6	7,2
Consumo intermédio	13 370	15 282	14 450	15 525	5,5	5,9	5,5	5,6	0,4	-0,1	0,2	14,3	8,1	7,4
Despesas com pessoal	25 825	27 660	27 773	29 311	10,7	10,7	10,5	10,6	0,1	-0,2	0,1	7,1	7,5	5,5
Prestações sociais	44 841	46 014	46 819	49 929	18,5	17,9	17,7	18,1	-0,6	-0,8	0,4	2,6	4,4	6,6
Subsídios	2 685	2 952	2 216	2 059	1,1	1,1	0,8	0,7	0,0	-0,3	-0,1	9,9	-17,5	-7,1
Juros	4 664	5 895	5 668	6 270	1,9	2,3	2,1	2,3	0,4	0,2	0,1	26,4	21,5	10,6
Outras despesas correntes	6 271	6 154	6 228	7 536	2,6	2,4	2,4	2,7	-0,2	-0,2	0,4	-1,9	-0,7	21,0
Despesa de capital	9 217	11 270	9 713	12 389	3,8	4,4	3,7	4,5	0,6	-0,1	0,8	22,3	5,4	27,5
FBCF	5 804	8 338	7 404	9 197	2,4	3,2	2,8	3,3	0,8	0,4	0,5	43,7	27,6	24,2
Outras despesas de capital	3 413	2 932	2 309	3 191	1,4	1,1	0,9	1,2	-0,3	-0,5	0,3	-14,1	-32,4	38,2
Saldo orçamental	-779	-918	2 191	664	-0,3	-0,4	0,8	0,2	0,0	1,1	-0,6			
em % do PIB	-0,3	-0,4	0,8	0,2										
Saldo primário	3 885	4 977	7 859	6 933	1,6	1,9	3,0	2,5	0,3	1,4	-0,5			
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal e contributiva	91 661	95 831	98 474	103 332	37,8	37,2	37,2	37,4	-0,6	-0,6	0,2	4,6	7,4	4,9
Despesa corrente primária	92 992	98 062	97 485	104 360	38,4	38,1	36,8	37,7	-0,3	-1,5	0,9	5,5	4,8	7,1
Despesa primária	102 209	109 331	107 198	116 749	42,2	42,5	40,5	42,2	0,3	-1,7	1,7	7,0	4,9	8,9
<i>Por memória:</i>														
PIB nominal	242 341	257 311	264 738	276 485										

Fontes: INE (dados anuais do 2.º Procedimento dos Défices Excessivos, de setembro de 2023), MF (2023 e 2024) e cálculos da UTAO. |
Notas: (i) As colunas "2022" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2022. (ii) as colunas "PE/2023-27" são a conta previsional do

Programa de Estabilidade 2023-2027; (iii) as colunas "Est 2023" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2023 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2024; (iv) as colunas "2024" são as previsões para o conjunto de 2024 presentes no mesmo relatório do MF.

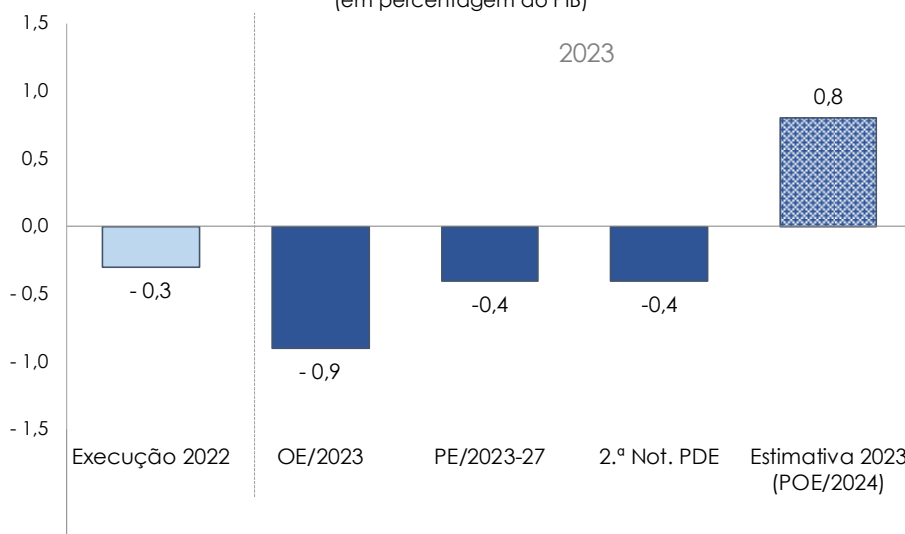
308. O Relatório MF da POE/2024 estabelece os objetivos para o saldo orçamental: 0,8% do PIB em 2023 e 0,2% do PIB em 2024. A Tabela 17A Tabela 16A apresenta a conta consolidada das AP entre 2022 e 2024, nas seguintes dimensões: execução orçamental em 2022, referenciais de 2023 (PE/2023-27 e estimativa de execução) e previsão para 2024. A estimativa de 2023 e a previsão para 2024 constam do relatório do MF que acompanha a POE. O ano de 2022 reflete a informação constante do 2.º Procedimento de Défices Excessivos (PDE), publicada pelo INE em setembro último.

6.1 Ponto de partida: estimativa para 2023

309. Esta secção analisa a estimativa de execução para o ano de 2023. Há diferenças assinaláveis face às anteriores previsões da conta das AP formuladas pelo MF.

310. O excedente orçamental estimado para 2023 na POE/2024 corresponde a um resultado substancialmente superior à previsão de défice anteriormente apresentada pelo MF (OE/2023, PE/2023-27 e 2.ª Notificação dos Défices Excessivos). O excedente orçamental estimado para 2023 representa uma melhoria de 1,1 p.p. face ao resultado apurado em 2022 e de 1,7 p.p. em relação à meta prevista no OE/2023 (-0,9% do PIB). No Programa de Estabilidade 2023-27, o MF reviu a meta orçamental em alta (de -0,9 para -0,4% do PIB) confirmando-a na Segunda Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos enviada pelas autoridades nacionais ao Eurostat, datada de 23 de setembro (Gráfico 51). Caso o resultado estimado para 2023 se confirmar, este representará o maior excedente orçamental desde 1974 e o segundo depois do registado em 2019 (0,1% do PIB).

Gráfico 51 – Saldo orçamental: execução em 2022 e previsões de 2023
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE, MF (POE/2024, PE/2023-27, OE/2023).

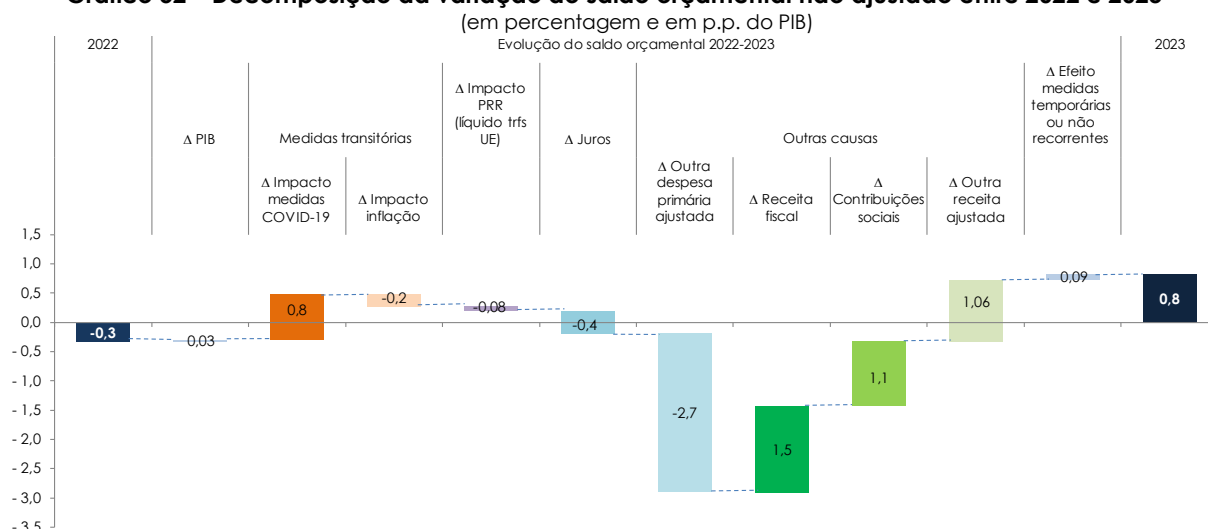
311. O excedente de 0,8% do PIB estimado para 2023 traduz uma melhoria anual de 1,1 p.p. no saldo orçamental. O INE apurou um saldo orçamental de -0,3% do PIB nominal para as AP em 2022, divulgado na 2.ª Notificação do PDE, em setembro. O Gráfico 52 decompõe a passagem deste rácio para o excedente de 0,8% do PIB nominal estimado pelo MF para 2023. Note-se que nesta análise o saldo em consideração é o chamado saldo *headline* ou seja, antes do expurgo das medidas temporárias ou não recorrentes (*one-off measures*).

312. A melhoria anual de 1,1 p.p. no saldo orçamental em 2023 resulta do efeito combinado da diminuição do impacto agregado das medidas transitórias dos pacotes COVID-19 e inflação (0,6 p.p.) e da evolução muito favorável da receita, particularmente na sua componente fiscal e contributiva, com um ritmo de crescimento superior ao da despesa total e um contributo líquido de 0,5 p.p. para a variação anual. O INE apurou um saldo orçamental de -0,3% do PIB nominal para as AP em 2022, divulgado na

2.ª Notificação do PDE, em setembro. A POE estima um excedente de 0,8% do PIB em 2023. O Gráfico 52 decompõe a variação do saldo não ajustado ao longo de 2023, destacando-se os seguintes contributos:

- A expansão da receita (3,6 p.p.) é superior ao agravamento da despesa total (- 3,1 p.p.), com um contributo líquido agregado de 0,5 p.p. para a melhoria do saldo:
 - A estimativa para 2023 assenta numa evolução muito favorável de todas as componentes da receita (8,4%): em comparação com a execução de 2022. A receita fiscal projetada aumenta 6,3% (+ 3,9 mil M€), a receita contributiva 9,8% (+ 2,9 mil M€) e a "Outra receita ajustada"⁴¹ 19,2% (+ 2,8 mil M€). A receita fiscal continua a ser a maior determinante individual da melhoria estimada no saldo orçamental (1,5 p.p.), seguida da receita contributiva (1,1 p.p.) e da outra receita (1,06 p.p.), num total de 3,6 p.p. — Tabela 17;
 - Em sentido contrário, a despesa primária, líquida de medidas transitórias (COVID-19 e pacote inflação) e da implementação do PRR, agrava o saldo em 2,7 p.p. do PIB (7,2 mil M€), mas com uma amplitude inferior à da receita — Gráfico 50;
 - O agravamento dos encargos com juros (mil M€) também onera o saldo orçamental (- 0,4 p.p.), atenuado pelo efeito das medidas temporárias e não recorrentes (- 0,09 p.p.) — Tabela 17 e Tabela 16;
- No conjunto do ano de 2023, espera-se uma diminuição de 1,5 mil M€ no efeito das medidas transitórias (COVID-19 e mitigação da inflação) sobre a execução orçamental, com um contributo agregado de 0,6 p.p. para a melhoria do saldo, uma vez que o efeito de base da retirada do pacote pandemia superou o agravamento do pacote inflação:
 - O impacto estimado das medidas de política COVID-19 em 2023 é - 371 M€, uma melhoria de 2 mil M€ face ao período homólogo, com um contributo positivo (0,8 p.p.) para o resultado orçamental no período — conforme Tabela 12;
 - Em sentido oposto, o efeito direto previsto das medidas de combate à inflação prejudica o saldo em 5,2 mil M€, um agravamento de 562 M€ face ao apurado em 2022 e um contributo de - 0,2 p.p. para a variação do saldo — conforme analisado na Tabela 13;
 - A implementação do PRR onera o saldo (contributo de 0,08 p.p.), tendo subjacente uma despesa de 2,3 mil M€, financiada por subvenções do mecanismo *NextGenerationEU* (2 mil M€) e pelo recurso à componente de empréstimos deste instrumento (em 2023 M€) — Tabela 15;
- Finalmente, o efeito positivo do crescimento do PIB nominal face a 2022 (9,2% no cenário macroeconómico da POE/2024) deverá beneficiar o rácio do saldo orçamental em 0,03 p.p..

Gráfico 52 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2022 e 2023



Fontes: MF, INE, Relatório POE/2024 (outubro de 2023) e cálculos da UTAO.

313. A POE/2024 reviu fortemente em alta o objetivo do saldo orçamental para 2023: + 3,1 M€ (+ 1,2 p.p. do PIB). Este novo objetivo para 2023 resulta maioritariamente da projeção de um nível de despesa

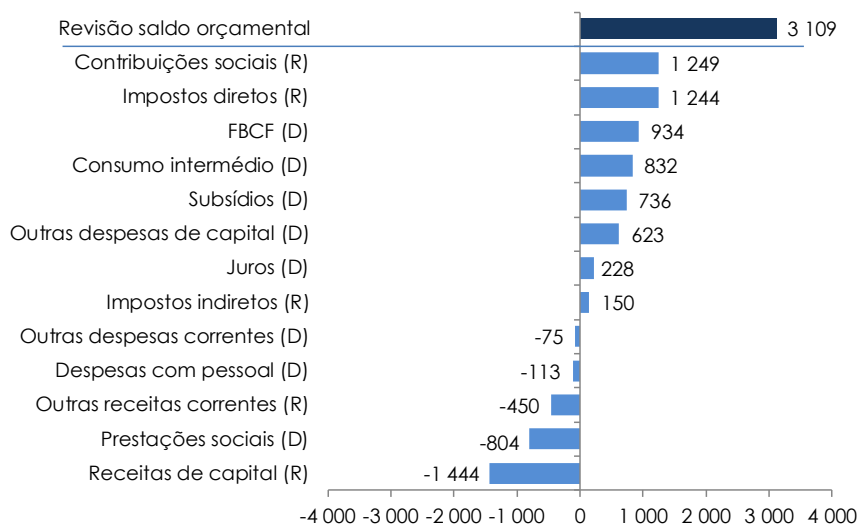
⁴¹ A evolução da componente "Outra receita ajustada" reflete a variação da receita não fiscal nem contributiva, líquida da variação da receita com as medidas COVID-19, inflação e PRR.

inferior ao projetado no PE/2023–27 (em 2,4 mil M€) e, em menor escala, do aumento da previsão da receita (+ 749 M€) — Tabela 54. Salientam-se as principais alterações esperadas:

- **A receita de impostos diretos (1249 M€) e de contribuições sociais (1244 M€) registam as maiores revisões nominais (em alta)**, refletindo a evolução mais favorável do que o antecipado no mercado de emprego;
- **O investimento público foi revisto em baixa (em 934 €), o que é justificado apenas parcialmente (387 M€) pelo atraso na implementação do PRR.** A execução estimada para o conjunto do ano para a FBCF (1151 M€) no âmbito do PRR compara desfavoravelmente com a previsão do PE/2023–27 (1539 M€), representando cerca de 75,0% do objetivo — Tabela 15. O atraso no investimento também compromete as receitas destinadas ao seu financiamento, tanto as que têm origem no instrumento *NextGenerationEU*, como noutras fontes comunitárias, o que se reflete nas revisões em baixa da receita de capital (– 1444 M€) e das “Outras receitas correntes” (– 450 M€).
- Na despesa, destacam-se os encargos com prestações sociais superiores ao projetado (804 M€), cuja origem não encontra correspondência nas medidas de política apresentadas.

Gráfico 53 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2023 (face ao PE/2023–27)

(em milhões de euros)



Fontes: Relatório da POE/2024, PE/2023-27, 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 para 2023 do PE/2023-27 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 PE/2023-27.

6.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024

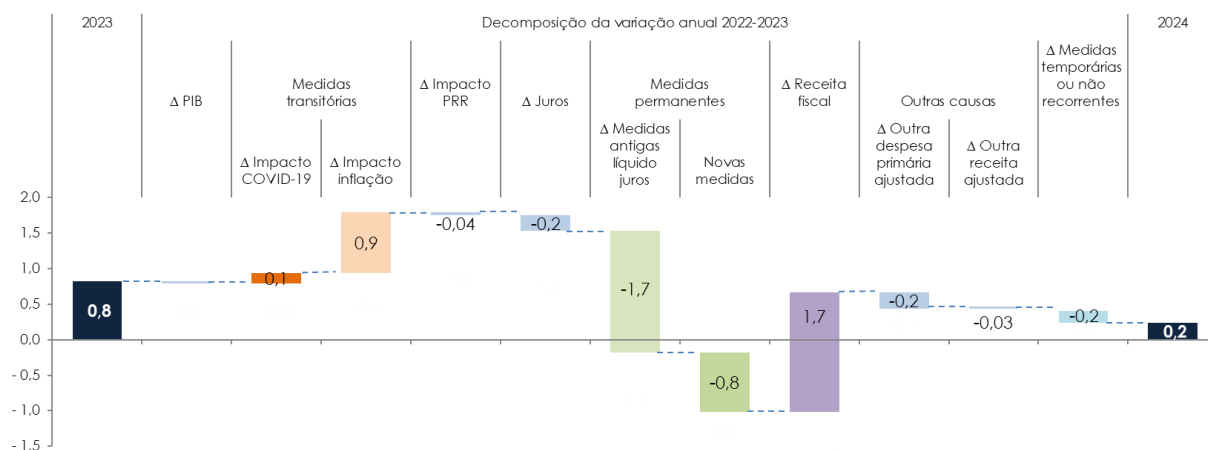
314. Esta secção analisa o cenário orçamental previsional para o ano de 2024. Partindo do saldo estimado para 2023, decompõe a variação anual deste até 2024.

315. A POE/2024 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um excedente de 0,2% do PIB, o que representa uma deterioração de 0,6 p.p. face ao estimado para 2023. A POE/2024 prevê um excedente orçamental de 0,2% do PIB em 2024, traduzindo um resultado inferior em 0,6 p.p. face ao estimado para 2023. O Gráfico 54 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 apresentada no Capítulo 5 (inclui a revisão da UTAO). Os contributos dos vários efeitos para a variação do saldo podem ser assim resumidos:

- A receita fiscal, líquida do efeito de medidas, aumenta 7,0%, o que se traduz no maior contributo positivo individual para a variação do saldo orçamental (1,7 p.p.);
- No ano de 2024, o efeito das medidas transitórias sobre a execução orçamental reduz-se significativamente, gerando no seu conjunto um efeito de base de +1,0 p.p. que ajuda à melhoria do saldo orçamental:

- O impacto das medidas do “pacote inflação” apresenta a maior redução (2,3 mil M€, na coluna 5 da Tabela 13), com um contributo positivo de 0,9 p.p. para a variação anual do saldo (Tabela 13);
- O pacote COVID-19 é extinto, subsistindo apenas o efeito positivo da cobrança do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário”, com um contributo adicional de 0,1 p.p. para a variação anual do resultado orçamental (Tabela 12);
- Em sentido oposto, destaca-se o agravamento da despesa com as medidas de política permanentes, tanto antigas (– 1,7 p.p.) como novas (– 0,8 p.p.), num total de – 2,6 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) e foram analisadas na Secção 5.2. Em 2024, pioram o saldo em 1,7 p.p. (– 4,7 mil M€), destacando-se neste ano o impacto das prestações sociais (2,5 mil M€) e das despesas com pessoal (mil M€). A atualização anual prevista na lei das pensões (2,2 mil M€) representa 47% do impacto total desta tipologia de medidas — Tabela 10.
- As novas medidas de política permanentes (2,3 mil M€), analisadas na Secção 5.3, refletem o alívio fiscal em sede de IRS (1,6 mil M€), o reforço de prestações sociais (558 M€) e as valorizações salariais dos funcionários públicos (455 M€), atenuados pelo agravamento dos impostos indiretos (385 M€) — Tabela 11;
- A implementação do PRR deverá acelerar em 2024. Com impacto no saldo em contas nacionais, apenas releva a despesa não financiada por subvenções comunitárias (313 M€). Apesar do seu reduzido impacto na variação do saldo orçamental (contributo de – 0,04 p.p.), tem subjacente uma despesa de 5,6 mil M€, financiado por subvenções do mecanismo NextGenerationEU (5,2 mil M€) e empréstimos deste instrumento (313 M€)⁴² — Tabela 15;
- Seguem-se contributos previsionais de menor dimensão para o agravamento do saldo: os encargos acrescidos com o financiamento da dívida pública (– 0,2 p.p.), a restante despesa primária (– 0,2 p.p.), as medidas temporárias e não recorrentes (– 0,2 p.p.), a diminuição do ritmo de crescimento económico nominal (– 0,04 p.p.) e a restante receita (– 0,03 p.p.).

Gráfico 54 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2023 e 2024
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: MF, INE, Relatório POE/2024 (outubro de 2023) e cálculos da UTAO.

316. A evolução orçamental em 2024 é fortemente caracterizada pela dimensão do efeito negativo das medidas permanentes (antigas e novas) e este é compensado pela redução de impacto das medidas transitórias e pelo incremento da receita fiscal (Gráfico 54). A evolução do saldo orçamental entre 2023 e 2024 resulta de efeitos de sinal contrário. Em sentido positivo, a diminuição dos estímulos orçamentais respeitantes a medidas transitórias (pacotes COVID-19 e inflação) e a evolução favorável da receita fiscal impulsionam a melhoria do saldo. Em sentido inverso, evidencia-se a despesa permanente, reparada entre o efeito de inércia de agravamento da despesa pública, respeitante às medidas de política legisladas anteriormente, e a adoção novas medidas de política. A retirada dos estímulos orçamentais

⁴² Recordar-se que esta receita não entra no saldo orçamental. Resulta de uma operação com passivos financeiros. Em 2023 e 2024, o PRR afeta negativamente o saldo orçamental porque há uma parte da despesa não financeira que será paga com receita de empréstimos europeus.

respeitantes às medidas transitórias de mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia é quase absorvida pelo efeito da adoção de novas medidas de efeito permanente. Em termos conceptuais, assiste-se à troca de despesa transitória por despesa permanente (no valor de 2,3 mil M€, ou seja 0,8% do PIB). As medidas antigas são largamente impulsionadas pelo aumento regular de pensões e, no ano de 2024, suportadas pelo incremento da receita fiscal. Esta componente da receita assenta na evolução das suas bases macroeconómicas, particularmente o consumo privado (impostos indirectos), remunerações e nível de emprego (impostos directos e contribuições sociais), encontrando-se sujeita aos riscos descendentes do cenário macroeconómico.

Tabela 18 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
	2022	2023		2024	2022	2023		2024	(p.p.PIB)			(em %)		
		PE 2023-27	Est 2023			PE 2023-27	Est 2023		PE 2023-27	Est 2023	2024	PE 2023-27	Est 2023	2024
Receita total	106 094	114 308	115 057	123 682	43,8	44,4	43,5	44,7	0,6	-0,3	1,3	7,7	8,4	7,5
Receita corrente	104 615	110 007	112 199	118 800	43,2	42,8	42,4	43,0	-0,4	-0,8	0,6	5,2	7,2	5,9
Receita fiscal	62 019	64 534	65 928	69 345	25,6	25,1	24,9	25,1	-0,5	-0,7	0,2	4,1	6,3	5,2
Impostos indirectos	36 330	37 897	38 047	41 347	15,0	14,7	14,4	15,0	-0,3	-0,6	0,6	4,3	4,7	8,7
Impostos directos	25 690	26 637	27 881	27 998	10,6	10,4	10,5	10,1	-0,2	-0,1	-0,4	3,7	8,5	0,4
Contribuições sociais	29 641	31 297	32 546	33 987	12,2	12,2	12,3	12,3	-0,1	0,1	0,0	5,6	9,8	4,4
Outras receitas correntes	12 954	14 175	13 725	15 468	5,3	5,5	5,2	5,6	0,2	-0,2	0,4	9,4	6,0	12,7
Vendas	7 747	7 801	7 940	8 209	3,2	3,0	3,0	3,0	-0,2	-0,2	0,0	0,7	2,5	3,4
Outra receita corrente	5 208	6 375	5 785	7 259	2,1	2,5	2,2	2,6	0,3	0,0	0,4	22,4	11,1	25,5
Receitas de capital	1 480	4 302	2 858	4 883	0,6	1,7	1,1	1,8	1,1	0,5	0,7	190,7	93,2	70,8
Despesa total	106 628	114 773	112 866	122 565	44,0	44,6	42,6	44,3	0,6	-1,4	1,7	7,6	5,9	8,6
Despesa corrente	97 656	103 957	103 153	110 630	40,3	40,4	39,0	40,0	0,1	-1,3	1,0	6,5	5,6	7,2
Consumo intermédio	13 370	15 282	14 450	15 525	5,5	5,9	5,5	5,6	0,4	-0,1	0,2	14,3	8,1	7,4
Despesas com pessoal	25 825	27 660	27 773	29 311	10,7	10,7	10,5	10,6	0,1	-0,2	0,1	7,1	7,5	5,5
Prestações sociais	44 841	46 014	46 819	49 929	18,5	17,9	17,7	18,1	-0,6	-0,8	0,4	2,6	4,4	6,6
Subsídios	2 685	2 952	2 216	2 059	1,1	1,1	0,8	0,7	0,0	-0,3	-0,1	9,9	-17,5	-7,1
Juros	4 664	5 895	5 668	6 270	1,9	2,3	2,1	2,3	0,4	0,2	0,1	26,4	21,5	10,6
Outras despesas correntes	6 271	6 154	6 228	7 536	2,6	2,4	2,4	2,7	-0,2	-0,2	0,4	-1,9	-0,7	21,0
Despesa de capital	8 972	10 816	9 713	11 935	3,7	4,2	3,7	4,3	0,5	0,0	0,6	20,6	8,3	22,9
FBCF	5 804	8 338	7 404	9 197	2,4	3,2	2,8	3,3	0,8	0,4	0,5	43,7	27,6	24,2
Outras despesas de capital	3 168	2 478	2 309	2 737	1,3	1,0	0,9	1,0	-0,3	-0,4	0,1	-21,8	-27,1	18,6
Saldo global	-534	-464	2 191	1 118	-0,2	-0,2	0,8	0,4	0,0	1,0	-0,4			
em % do PIB	-0,2	-0,2	0,8	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0						
Saldo primário	4 130	5 431	7 859	7 387	1,7	2,1	3,0	2,7	0,4	1,3	-0,3			
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal e contributiva	91 661	95 831	98 474	103 332	37,8	37,2	37,2	37,4	-0,6	-0,6	0,2	4,6	7,4	4,9
Despesa corrente primária	92 992	98 062	97 485	104 360	38,4	38,1	36,8	37,7	-0,3	-1,5	0,9	5,5	4,8	7,1
Despesa primária	101 964	108 877	107 198	116 295	42,1	42,3	40,5	42,1	0,2	-1,6	1,6	6,8	5,1	8,5
<i>Por memória:</i>														
PIB nominal	242 341	257 311	264 738	276 485										

Fontes: INE (dados anuais do 2.º Procedimento relativo aos Défices Excessivos, de setembro de 2023), MF (2023 e 2024) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As colunas "2022" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2022. (ii) As colunas "PE/2023-27" são a conta previsional de 2023 do Programa de Estabilidade 2023-2027; (iii) as colunas "Est 2023" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2023 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2024; (iv) as colunas "2024" são as previsões para o conjunto de 2024 presentes no mesmo relatório do MF.

6.3 Evolução da receita e da despesa ajustadas [NOVO]

317. Esta secção debruça-se sobre o cenário orçamental no biénio 2023-2024, com enfoque na evolução das principais rubricas da receita e despesa. Fá-lo sobre o cenário ajustado de medidas com efeitos orçamentais temporários e medidas com efeitos orçamentais não-recorrentes. Aprecia a coerência entre o cenário macroeconómico, as medidas de política e a evolução previsional do cenário orçamental. A Subsecção 6.3.1 ocupa-se da receita e a 6.3.2 da despesa.

6.3.1 Receita total

318. A POE projeta a desaceleração do crescimento da receita e a aceleração na expansão da despesa no biénio 2023–2024. A POE projeta, pela primeira vez desde 2019, níveis de receita superiores aos da despesa, permitindo um resultado previsional excedentário de 0,8% do PIB em 2023 e de 0,4% em 2024 (Gráfico 55 e Tabela 18). Neste cenário prevê-se uma desaceleração da receita ao longo do horizonte previsional (de 11,5% em 2022 para 7,5% em 2024), a par da aceleração da despesa (de 4,4% em 2022 para 8,6% em 2024) — Gráfico 56.

Gráfico 55 – Trajetória da receita e da despesa, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2024

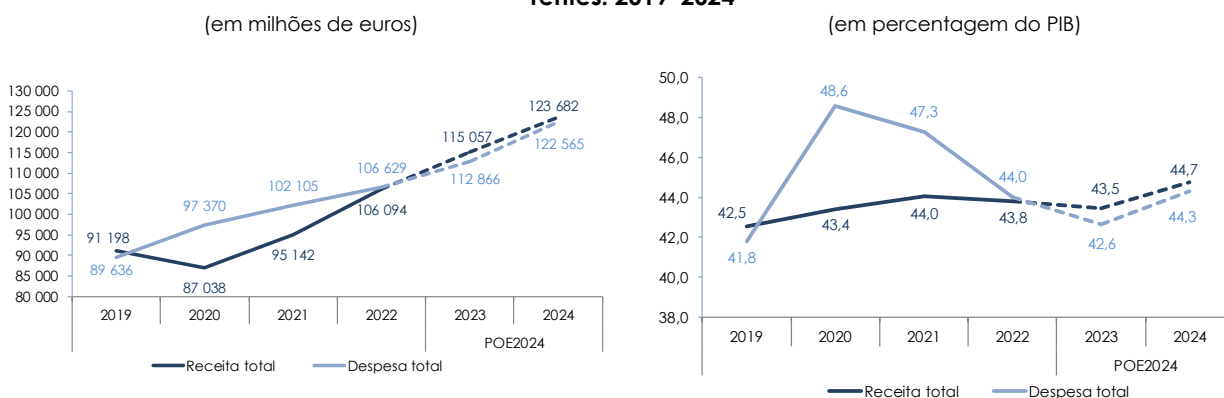
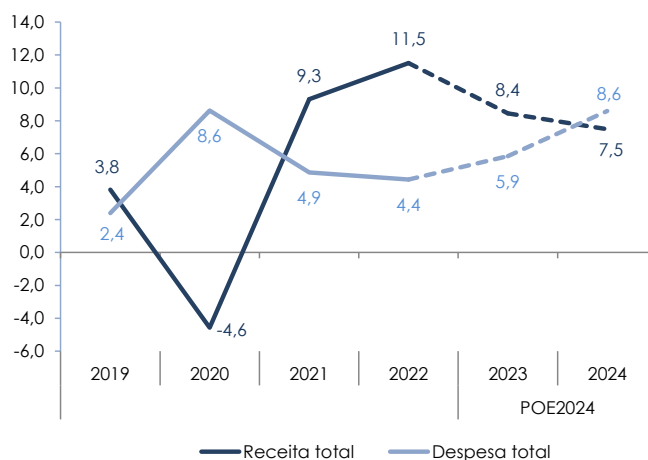


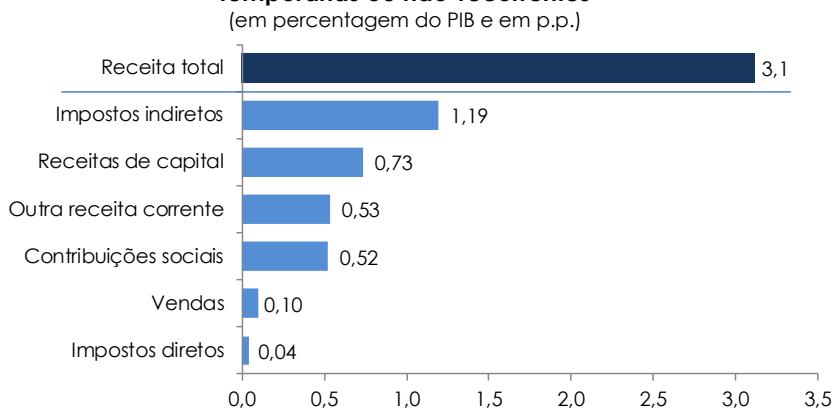
Gráfico 56 – Variação homóloga da receita e despesa totais, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes: 2019–2024
(em percentagem)



Fontes: INE, Relatório POE/2024 (outubro de 2023) e cálculos da UTAO. | Notas: os segmentos tracejados correspondem a previsões.

319. A receita prevista para 2024 situa-se 7,5% acima do estimado para 2023, assente no aumento da receita de impostos indiretos e na receita de capital. A POE/2024 projeta o aumento de 7,5% na receita total, o que traduz um incremento nominal homólogo de 8,6 mil M€ (3,1% do PIB) face ao estimado para 2023 (Gráfico 56, Gráfico 57 e Tabela 18). Este ritmo de crescimento previsional é superior ao programado para o PIB nominal (4,4%). Por isso, a receita das AP aumentará o seu peso na economia em 1,3 p.p., para 44,7% do PIB (painel da direita no Gráfico 55). O incremento nominal previsional da receita (vale 3,1% do PIB), ilustrado no Gráfico 57, encontra-se ancorado na receita de impostos indiretos (contributo de 1,19 p.p. para aquele incremento) e na receita de capital (0,73 p.p. do PIB); em conjunto, representam cerca de 62% do incremento anual. Seguem-se os contributos da “Outra receita corrente” (0,53 p.p.), contribuições sociais (0,52 p.p.) e vendas (0,10 p.p.), mantendo-se os impostos diretamente constantes. Numa análise por tipo de receita, a componente fiscal e contributiva representa um pouco mais de metade do aumento programado (56,3%).

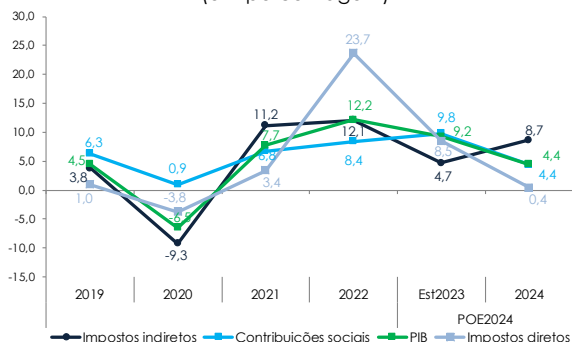
Gráfico 57 – Contributos para a variação da receita em 2024, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes



Fontes: MF, Relatório POE/2024 (outubro de 2023) e cálculos da UTAO.

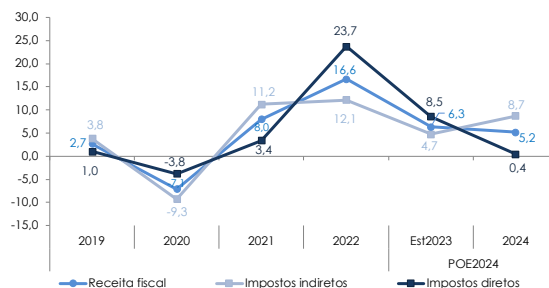
320. A POE projeta para 2024 a desaceleração da receita fiscal e baseia o crescimento de 5,2% neste agregado na componente de impostos indiretos, mantendo-se a componente direta aproximadamente constante face à estimativa de 2023, penalizada pelas medidas de política de desagravamento do IRS. A POE/2024 prevê uma desaceleração significativa da receita fiscal no biénio 2023–2024, para 6,3% no conjunto do ano de 2023 e 5,2% em 2024 (Gráfico 59). No próximo ano, o crescimento programado da receita fiscal (5,2%) tem origem nos impostos indiretos (expansão de 8,7%), mantendo-se a componente direta da tributação aproximadamente constante (variação de 0,4%), face ao estimado para 2023. A trajetória projetada para esta receita reflete o cenário macroeconómico subjacente à POE/2024, mas com um peso significativo das medidas de política com efeitos sobre estes agregados, particularmente o desagravamento do IRS. As novas medidas encontram-se detalhadas na Tabela 11 do Capítulo 5 e o resumo do impacto de todos os tipos de medidas por classificação económica está sintetizado na Tabela 19 adiante.

Gráfico 58 – Receita fiscal e contributiva e PIB, tvha anual
(em percentagem)



Fontes: INE, MF, Relatório POE/2024 (outubro de 2023) e cálculos da UTAO.

Gráfico 59 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos, tvha anual
(em percentagem)



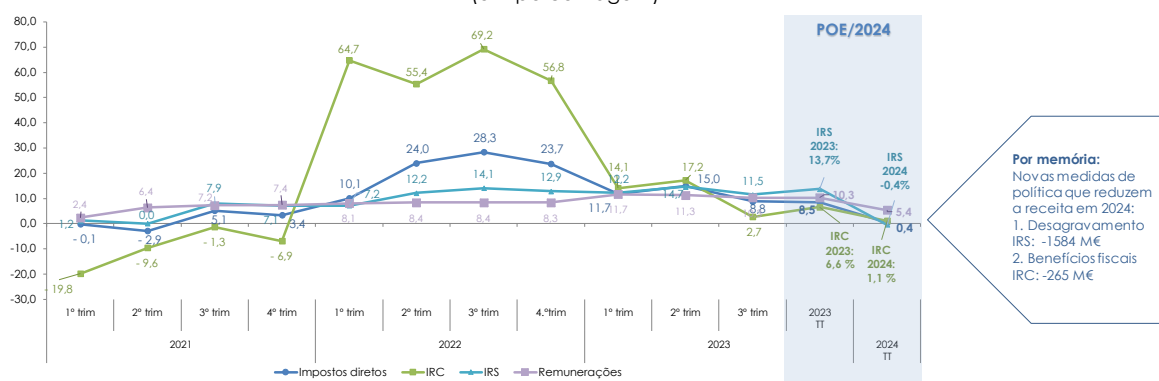
321. Os próximos parágrafos analisam a plausibilidade das previsões do MF por categoria de impostos em contas nacionais. Recorda-se que a POE/2024 não inclui detalhes nesta perspetiva contabilística por imposto individual. Apenas o faz em contabilidade pública. Por isso, para realizar esta análise de plausibilidade no caso da tributação direta, a UTAO teve que construir as suas próprias previsões de IRS e IRC para 2023 e 2024.

322. A POE prevê uma desaceleração da receita de impostos diretos, para 8,5% em 2023 e 0,4% em 2024. Reflete, em 2023, o efeito base de correção do IRC e, em 2024, as medidas de desagravamento do IRS. No entanto, para os restantes impostos desta categoria, a projeção poderá ser excessivamente conservadora, particularmente em 2023. A POE/2024 projeta uma significativa desaceleração dos impostos diretos: após o crescimento de 23,7% em 2022, prevê 8,5% para 2023 e 0,4% para 2024 (Gráfico 58 e Gráfico 59). Apreciação esta previsão implica olhar para os dois principais impostos desta categoria tributária: o IRS e o IRC, que historicamente representam cerca de 97% da receita cobrada. O Gráfico 60 combina a informação estatística e orçamental disponível até ao final do 3.º trimestre e a projeção

da POE para o conjunto do ano. A UTAO partiu da informação constante da POE em contabilidade pública para estimar estes dois impostos em contas nacionais, o que permite um melhor enquadramento da trajetória programada pelo MF, considerando as bases macroeconómicas destas receitas e as medidas de política para o próximo ano:⁴³

- A evolução estimada para o IRS em 2023 (13,7%) pressupõe uma ligeira aceleração no último trimestre do ano e encontra correspondência na evolução das remunerações (10,3%), a sua principal base macroeconómica. No ano em curso, a receita de IRS encontra-se penalizada pela medida de redução das retenções na fonte de IRS para ajudar a mitigar o agravamento dos encargos com juros das famílias (- 250 M€). Esta perda é temporária e será compensada na liquidação anual do imposto, em junho de 2024 (Tabela 13, Tabela 14 e Tabela 19). Em 2024, a receita previsional recua 0,4%, penalizada pelas medidas de desagravamento do IRS (- 1,6 mil M€) — Tabela 11 e Tabela 19 — e beneficiada pela expectativa de aumento da massa salarial;
- No respeitante ao IRC, após a forte recuperação em 2022 (56,8%) que refletiu o efeito base da suspensão de pagamentos por conta em 2020 e 2021, o imposto tem corrigido a rota ao longo de 2023, mas mantém-se resiliente. A POE estima um crescimento de 6,6% em contabilidade pública no conjunto do ano de 2023, que parece coerente com a expansão da atividade económica do cenário orçamental (9,2% a preços correntes), com a execução orçamental conhecida nos três primeiros trimestres do ano e com o calendário de cobrança do imposto (as empresas devem realizar mais um pagamento por conta este ano, em dezembro). Em 2024, a desaceleração adicional para 1,1% reflete o abrandamento da atividade económica (4,4% a preços correntes) e os benefícios fiscais às empresas (- 265 M€), sendo o mais significativo a medida de aprofundamento do incentivo à capitalização de empresas — Tabela 11 e Tabela 19;
- No cenário orçamental da POE/2024, as projeções de IRS e IRC representam 99,8% da receita total de impostos diretos em 2023 e 99,5% em 2024. No entanto, na informação estatística (desde 2017), o peso conjunto destas receitas na sua categoria tributária ascendeu sempre a cerca de 97% da categoria, o que parece indiciar uma previsão em contas nacionais excessivamente conservadora da receita total de impostos diretos neste biénio. A confirmar-se esta tendência estatística em 2023 e 2024 e encontrando-se a previsão do IRS e IRC em linha com as suas bases macroeconómicas e as receitas de política, parece existir uma subestimação das receitas dos restantes impostos desta categoria. A diferença entre as previsões do MF e a simulação da UTAO (com base nos pressupostos anteriores) é de uma subvalorização da receita total de impostos diretos de 782 M€ em 2023 e 681 M€ em 2024.

Gráfico 60 – Estimativas UTAO em contas nacionais para IRS e IRC em 2023 e 2024
(em percentagem)



Fontes: INE (até ao 2.º trimestre de 2023), DGO (3.º trimestre de 2023, Síntese de Execução Orçamental (janeiro-setembro 2023), Relatório POE/2024 (outubro de 2023) e cálculos da UTAO. | Notas metodológicas para estimar o IRS e o IRC em contas nacionais: 1. O IRS e o IRC de 2023 foram estimados com base na informação constante da POE/2024 e na informação estatística anterior, sendo cobrados pelo subsector Estado e pela Administração Regional; 2. Para o subsector Estado, assumiu-se que estes impostos valem em contabilidade nacional o mesmo que é reportado em contabilidade pública, uma vez que não existem ajustamentos temporais entre as duas óticas; 3. Para estimar esta receita na Administração Regional, assumiu-se que o peso da receita cobrada por este subsector na receita de cada um dos impostos é igual à média dos cinco anos anteriores.

⁴³ Recordar-se que o MF não apresenta no acervo da POE previsões para nenhum ano em contas nacionais sobre impostos individuais: só para categorias de tributação (direta e indireta).

323. A receita projetada de impostos indiretos abranda significativamente em 2023, ao crescer 4,7%, refletindo as medidas de política do pacote inflação, particularmente a redução temporária do ISP. Em 2024, a recuperação para 8,7% tem implícito um ritmo de crescimento muito superior ao do consumo privado, impulsionada pelo efeito base da diminuição das medidas antigas da inflação e pelas novas medidas. Em taxas de variação anual, a receita de impostos indiretos nos seis anos evidenciados no Gráfico 62 teve o seu pico em 2022 (12,1%), projetando-se um abrandamento para 4,7% em 2023 e uma recuperação para 8,7% em 2024. A estimativa de 2023 inclui o efeito das medidas de política de mitigação da inflação (- 2,9 mil M€), destacando-se a redução temporária do ISP (- 2,0 mil M€) e do IVA de alguns produtos alimentares (- 550 M€) — Tabela 13, Tabela 14 e Tabela 19. Sem estes efeitos, a cobrança teria aumentado 12,6%. Em 2024, o ritmo de crescimento previsional desta receita (8,7%) é mais de duas vezes o do consumo privado (3,6%), sua principal base macroeconómica. Neste ano, o efeito do pacote inflação reduz-se significativamente (em 962 M€), mantendo-se a redução temporária do ISP (- 1,7 mil M€, na Tabela 13 e Tabela 14), parcialmente atenuada pelo aumento de receita implícito nas novas medidas de atualização faseada do IUC e das taxas do ISV, IMT e outros impostos e pelo agravamento do imposto sobre o tabaco e sobre as bebidas (365 M€, na Tabela 11). O efeito base da diminuição do esforço financeiro com o pacote inflação e, em menor escala, as novas medidas, beneficiam a cobrança em 1,3 mil M€ em 2024 (coluna 11 da Tabela 19).

324. A estimativa de impacto da medida temporária de redução do ISP encontra-se sobrevalorizada em 2023 e 2024, com uma forte probabilidade da receita de impostos indiretos se revelar demasiado prudente neste biénio. O impacto da medida de suspensão temporária do ISP valeu - 1,5 mil M€ em 2022 e o MF prevê um impacto de - 2,0 mil M€ em 2023 e - 1,7 mil M€ em 2024 (Tabela 14). No seu primeiro relatório de apreciação da POE/2024 (na Subsecção 5.4.2), a UTAO exprimiu reservas quanto a esta previsão, considerando o seu impacto no conjunto do ano de 2022, a execução conhecida até agosto de 2023 e as condições mais favoráveis do mercado do petróleo, subjacente ao cenário macroeconómico da POE/2024. A execução orçamental de setembro (em contabilidade pública), divulgada a 31 de outubro, confirmou a suspeita anterior, indicando um impacto acumulado desta medida de 811 M€ nos primeiros nove meses do ano.⁴⁴ Uma vez que a perda de receita associada à medida decorre do preço do petróleo e do consumo de combustíveis, é quase impossível o seu impacto atingir os 2,0 mil M€ nos últimos três meses de 2023, como pretende o MF. Daqui decorre a forte possibilidade de a estimativa da receita de impostos indiretos em 2023 ser demasiado conservadora. Em 2024, o impacto previsional da medida também se afigura demasiado elevado (- 1,7 mil M€), o que, aliado a um ponto de partida mais favorável em 2023, indicia igualmente a subvalorização da receita de impostos indiretos no próximo ano.

325. A POE/2024 projeta para 2023 e 2024 um ritmo de crescimento da receita de contribuições sociais inferior ao das remunerações, o que poderá constituir uma previsão conservadora face à evolução conhecida dos últimos quatro trimestres. A POE/2024 programa um crescimento de 9,8% para a receita de contribuições sociais em 2023 e 4,4% em 2024, situando-se nos dois períodos ligeiramente abaixo da variação prevista para as remunerações, a sua principal base macroeconómica (Gráfico 61). Deve notar-se que a execução orçamental já conhecida nos revela que o ritmo de aumento da receita de contribuições sociais igualou o das remunerações nos dois últimos trimestres de 2022, superando-o nos dois primeiros trimestres de 2023, pelo que a trajetória programada na POE/2024 se afigura conservadora em ambos os períodos de projeção.

⁴⁴ Quadro 22 da [Síntese de Execução Orçamental, setembro 2023](#), DGO, 31 de outubro de 2023.

Gráfico 61 – Impostos diretos, contribuições sociais e remunerações: tvha anual
(em percentagem)

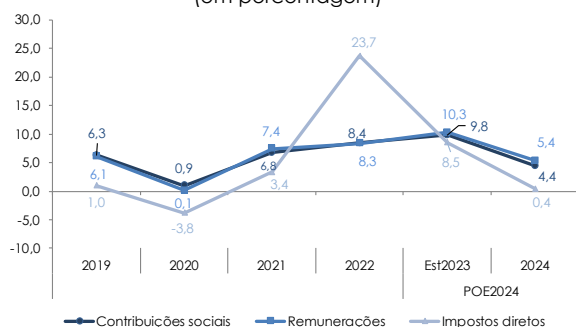
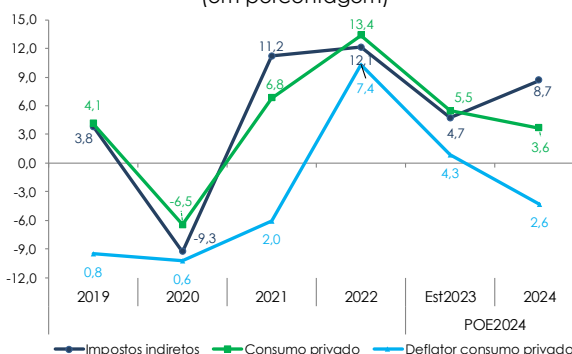


Gráfico 62 – Impostos indiretos e consumo privado: tvha anual
(em percentagem)



Fontes: INE, MF, Relatório POE/2024 (outubro de 2023) e cálculos da UTAO.

326. A evolução previsional da componente não fiscal nem contributiva da receita em 2024 reflete, sobretudo, a expectativa da aceleração da implementação do PRR e o recebimento do correspondente cofinanciamento comunitário, encontrando-se sujeita a riscos descendentes. A componente não fiscal nem contributiva da receita explica 43,7% (+ 3,5 mil M€; 1,3% do PIB) do incremento esperado na cobrança em 2024 e a sua evolução previsional é quase inteiramente explicada pelo cofinanciamento do PRR (+ 3,1 mil M€; 1,1% do PIB): este representa 94% do aumento da receita de capital e 84% da “Outra receita corrente” (coluna 5 da Tabela 15), sendo este tema abordado com maior detalhe na Subsecção 5.4.3 deste Relatório. A concretização desta receita depende do cumprimento do calendário de programação acordado com a UE e a implementação do PRR tem sofrido vários adiamentos: em 2022, a receita cobrada (975 M€) representou 32,1% da previsão do OE/2022;⁴⁵ a estimativa da POE/2024 relativamente à receita de 2023 do PRR representa apenas 57% da previsão do PE/2023-27, embora estes documentos orçamentais distem apenas seis meses entre si: a receita de capital constitui, de resto, a maior revisão nominal em baixa (- 1,4 mil M€) da estimativa de 2023 (Gráfico 53 e Tabela 54). O objetivo para 2024 tem uma recuperação implícita dos atrasos anteriores, representando 1,5 vezes a receita estimada para 2023 (2 mil M€; 0,8% do PIB) e 4 vezes o apuramento de 2022 (coluna 5 da Tabela 15). A previsão desta receita constitui, assim, um risco descendente do cenário orçamental da POE/2024 — Gráfico 57 e Tabela 18.

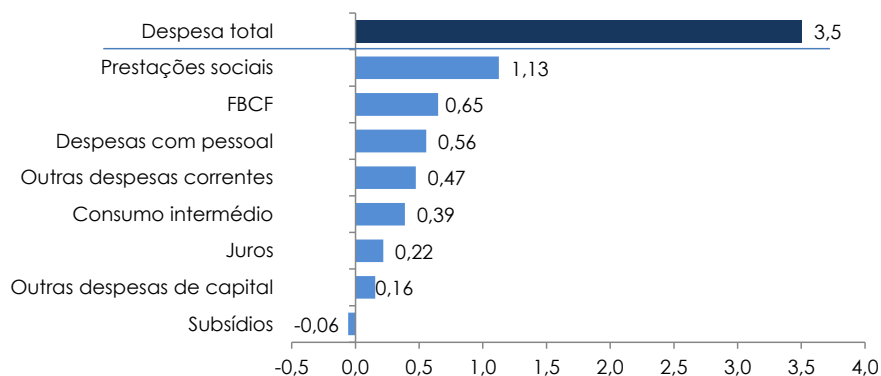
327. Em suma, a análise à plausibilidade das previsões de receita em contas nacionais no biénio 2023–2024 evidencia uma perspetiva excessivamente conservadora na componente fiscal e contributiva, e uma postura excessivamente otimista na previsão de receita não fiscal nem contributiva. De um modo geral, as previsões de receita para 2023 e 2024 parecem coerentes com o cenário macroeconómico do MF, uma vez que a evolução dos agregados orçamentais é globalmente compatível com a evolução prevista para as variáveis macroeconómicas que sustentam a base da receita fiscal e contributiva e com as medidas de política apresentadas. No entanto, a análise da UTAO evidencia riscos ascendentes nos casos das contribuições sociais e, sobretudo, do conjunto dos impostos diretos, cujas previsões se afiguram demasiado prudentes. Nos impostos indiretos, a sobrevalorização da medida de redução temporária do ISP também deverá enviesar a previsão no mesmo sentido. Em sentido oposto, a concretização dos objetivos da receita de capital e “Outras receitas correntes”, ao ser contingente na aceleração da execução financeira do PT2030 e, sobretudo, do PRR, que tarda em acertar o passo com a programação, afigura-se demasiado otimista e configura um risco orçamental descendente para a receita total.

⁴⁵ Este valor constitui uma estimativa da UTAO com base na informação constante na base de dados orçamentais SIGO e foi publicado na Apreciação da Conta Geral do Estado de 2022, [Relatório UTAO n.º 12/2023](#), de 21 de setembro (Tabela 19 e Tabela 20).

6.3.2 Despesa total

328. A despesa deverá sofrer um agravamento de 8,6% em 2024, o que representa um incremento nominal de 3,5% do PIB, impulsionada pelos encargos com prestações sociais e pela aceleração significativa do investimento público. Neste ano, destaca-se a atualização regular de pensões, que representa 23% da expansão nominal projetada para a despesa total. A POE projeta um crescimento da despesa no biénio 2023–2024, para 5,9% em 2023 e 8,6% em 2024 (Gráfico 56). Representa, no próximo ano, um incremento nominal homólogo de 9,7 mil M€ (3,5% do PIB) face ao estimado para 2023 (Gráfico 63 e Tabela 18). Este ritmo de aumento previsional é superior ao programado para o total da economia (4,4% de crescimento nominal), aumentando o seu peso em 1,7 p.p., para 44,3% do PIB (Gráfico 55). O incremento esperado da despesa (3,5% do PIB) encontra-se ilustrado no Gráfico 63 e é explicado, essencialmente, pelo conjunto das medidas de política, abordadas com maior detalhe na Secção 5 (antigas, novas, pacotes inflação e COVID-19 e a implementação do PRR), cujo efeito por rubrica de classificação económica e variação no biénio 2023–2024 se encontra sintetizado na Tabela 19. O agravamento das prestações sociais (1,13% do PIB) e o aumento programado do investimento público (0,65% do PIB) constituem as maiores determinantes da expansão da despesa, representando cerca de metade da variação nominal total. A medida de atualização regular de pensões é a mais expressiva, representando 23% do agravamento nominal da despesa total. Seguem-se, por ordem decrescente de importância, os encargos com os funcionários públicos (0,56% do PIB), as “Outras despesas correntes” (0,47% do PIB), o consumo intermédio (0,39% do PIB), os custos de financiamento da dívida pública (0,22% do PIB) e “Outras despesas de capital” (0,16% do PIB). Em sentido oposto, apenas se regista uma pequena poupança em subsídios (0,06% do PIB).

Gráfico 63 – Contributos para a variação da despesa em 2024, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em percentagem do PIB e em p.p.)



Fontes: INE, MF, Relatório POE/2024 (outubro de 2023) e cálculos da UTAO.

329. A despesa com prestações sociais regista o maior incremento nominal previsional (1,13% do PIB) em 2024, explicado em cerca de 81% pela inércia da despesa estrutural. Destaca-se, neste âmbito, a atualização regular de pensões, que em 2024 absorve quase inteiramente o efeito base da retirada dos estímulos do pacote inflação. Em 2024, projeta-se um crescimento de 6,6%, traduzindo uma variação nominal de 1,13% do PIB (3,1 mil M€). A despesa estrutural, que aumenta por efeito de inércia, em virtude da legislação em vigor, representa 81% desta expansão: só a atualização regular de pensões (2,2 mil M€) tem um peso de 71,5% neste total, seguindo-se a atualização do indexante dos apoios sociais (110 M€) e a gratuidade das creches (100 M€) — Tabela 10. As novas medidas representam 18% do incremento programado, destacando-se a atualização do abono de família (320 M€), a gratuidade do passe para os menores de 23 anos (126 M€) e o reforço das prestações de combate à pobreza (112 M€) — Tabela 11. A retirada da maioria das medidas do pacote inflação beneficia o resultado orçamental (2,3 mil M€, na coluna 5 da Tabela 13), mas este efeito é quase inteiramente absorvido pelo efeito da atualização regular de pensões (2,2 mil M€) — Tabela 13 e Tabela 14.

330. A aceleração previsional do investimento público no biénio 2023–2024 baseia-se na implementação do PRR, que também explica o aumento esperado nas “Outras despesas de capital” e “Outras despesas correntes”. O investimento público representa quase metade do projetado para o conjunto da economia em 2024. A POE/2024 projeta uma aceleração da FBCF ao longo do horizonte previsional, de

4,6% em 2022 para 27,6% em 2023 e 24,2% em 2024, que correspondem, em percentagem do PIB do próprio ano, a aumentos de 0,6% (1,6 mil M€) e 0,65% do PIB (1,8 mil M€), respetivamente. O aumento da FBCF efetuada pelas AP em 2024 representa quase metade (47,8%) do incremento programado para o total da economia (1,35% do PIB). Reflete a recuperação esperada na execução do PRR (0,3% do PIB em 2023 e 0,4% em 2024) e, em menor escala, os investimentos estruturantes e a entrega de material militar, previstos no cenário de políticas invariantes (0,3% do PIB em 2024) — Tabela 15 e Tabela 10. Lembra-se que a história deste previsor revela um desvio significativo entre a projeção e a execução do investimento público, que se queda sistematicamente muito aquém do programado. Assim, sem surpresas, a FBCF constitui a maior revisão em baixa da despesa (– 934 M€; – 0,4% do PIB) na estimativa para 2023, apenas parcialmente explicada pelo atraso na implementação do PRR (– 387 M€; – 0,2% do PIB) — Gráfico 53 e Tabela 15. Se o novo objetivo da estimativa de 2023 não for atingido, poderá ficar comprometida a previsão de investimento público em 2024, o que constitui um risco descendente do cenário orçamental. A implementação do PRR também tem impacto noutras rubricas da despesa, explicando a variação esperada para “Outras despesas de capital” e “outras despesas correntes” (Gráfico 63).

331. As despesas com pessoal deverão registar um incremento nominal de 0,56% do PIB em 2024, refletindo o acordo de rendimentos, a atualização da remuneração mínima mensal garantida e os encargos acrescidos com progressões na carreira, que decorrem do cenário de políticas invariantes (0,4% do PIB, na Tabela 10) bem como a despesa acrescida com a valorização salarial dos funcionários públicos anunciada na POE/2024 (0,16% do PIB, na Tabela 11).

332. O crescimento do consumo intermédio (0,39% do PIB) tem origem nas medidas antigas permanentes e inclui a saúde (Tabela 10). Deve notar-se a este respeito que os encargos com as vacinas COVID-19 não se encontram autonomizados na POE, mas também oneram esta classificação económica.

333. A ligeira poupança em subsídios (– 0,06% do PIB) 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 (programa Ativar) — Tabela 19.

334. A análise conjunta das previsões da receita e da despesa no biénio 2023–2024 indiciam espaço para um resultado orçamental mais favorável do que o estimado em 2023, proporcionando um ponto de partida mais favorável para 2024.

- As previsões da receita no biénio 2023–2024 evidenciam indícios de uma perspetiva excessivamente conservadora na componente fiscal e contributiva, com probabilidade de subvalorização desta receita, particularmente em 2023. A receita de capital e as “outras receitas correntes”, ao invés, correm o risco de ser excessivamente otimistas, atenuando o espaço para surpresas positivas na execução do conjunto da receita (detalhes no parágrafo 327).
- As previsões da despesa encontram-se globalmente coerentes com as medidas de política, mas a concretização dos objetivos do investimento constituem um risco orçamental descendente, mesmo considerando a estimativa atualizada para 2023. A não realização desta despesa beneficia o resultado orçamental (exceto na parte inteiramente financiada por subvenções comunitárias).

Tabela 19 – Impacto das medidas de política previstas na POE/2024, por tipo de medida e por classificação económica
(milhões de euros, % do PIB e p.p. do PIB)

	2023								2024								VH					
	Transitórias						Total 2023 4 = 1+2+3	Permanentes				Transitórias				Total 2024 10 = soma (5) a (9)		2023-24 11=10-4				
	Inflação		COVID		PRR			QPI		Novas medidas		Inflação		COVID		PRR		M€	% PIB	M€	p.p. PIB	
	1	2	3	4 = 1+2+3	5	6	7	8	9	10 = soma (5) a (9)	11=10-4											
M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB			
Receita total	-3 169	-1,2	148	0,1	2 096	0,8	-925	-0,3	561	0,2	-1 021	-0,4	-1 692	-0,6	39	0,0	5 243	1,9	3 130	1,1	4 055	1,5
Impostos indiretos	-2 859	-1,1	0	0,0	0	0,0	-2859	-1,1	0	0,0	385	0,1	-1 897	-0,7	0	0,0	0	0,0	-1 512	-0,5	1 347	0,5
Impostos diretos	-310	-0,1	38	0,0	0	0,0	-272	-0,1	226	0,1	-1 847	-0,7	205	0,1	39	0,0	0	0,0	-1 377	-0,5	-1 105	-0,4
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	335	0,1	141	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	476	0,2	476	0,2
Outra receita corrente	0	0,0	110	0,0	644	0,2	754	0,3	0	0,0	300	0,1	0	0,0	0	0,0	1 888	0,7	2 188	0,8	1 434	0,5
Receita de capital	0	0,0	0	0,0	1 452	0,5	1452	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3 355	1,2	3 355	1,2	1 903	0,7
Despesa total	2 005	0,8	520	0,2	2 298	0,9	4822	1,8	5 290	1,9	1 306	0,5	1 131	0,4	0	0,0	5 555	2,0	13 282	4,8	8 460	3,0
Consumo intermédio	0	0,0	84	0,0	348	0,1	432	0,2	516	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	662	0,2	1 178	0,4	746	0,3
Despesas com pessoal	456	0,2	61	0,0	20	0,0	536	0,2	1 083	0,4	455	0,2	681	0,2	0	0,0	57	0,0	2 276	0,8	1 739	0,6
Prestações sociais	931	0,4	0	0,0	0	0,0	931	0,4	2 524	0,9	558	0,2	250	0,1	0	0,0	27	0,0	3 359	1,2	2 429	0,9
Subsídios	318	0,1	342	0,1	52	0,0	712	0,3	0	0,0	0	0,0	200	0,1	0	0,0	107	0,0	307	0,1	-405	-0,2
Juros	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	602	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	602	0,2	602	0,2
Outras despesas correntes	300	0,1	31	0,0	224	0,1	555	0,2	-184	-0,1	293	0,1	0	0,0	0	0,0	1 128	0,4	1 238	0,4	683	0,2
FBCF	0	0,0	1	0,0	1 151	0,4	1152	0,4	749	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2 301	0,8	3 050	1,1	1 898	0,7
Outras despesas de capital	0	0,0	1	0,0	503	0,2	504	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1 273	0,5	1 273	0,5	769	0,3
Impacto no saldo orçamental	-5 173	-2,0	-371	-0,1	-202	-0,1	-5 747	-2,2	-4 729	-1,7	-2 327	-0,8	-2 822	-1,0	39	0,0	-313	-0,1	-10 152	-3,7	-4 405	-1,5

Fontes: Esta tabela constitui uma síntese das tabelas do Capítulo 5 deste Relatório. (i) Colunas 1 e 7: Tabela 13; (ii) Colunas 2 e 8: Tabela 12; (iii) Colunas 3 e 9: Tabela 15; (iv) Coluna 5: Tabela 10; (v) Coluna 6: Tabela 11.

6.4 Orientação da política orçamental

335. A orientação da política orçamental é explicada pela variação do saldo primário estrutural e pretende avaliar o efeito sobre a trajetória das finanças públicas resultante 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 ano em curso. 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. Daqui decorre que a orientação da política orçamental é considerada neutra se não se registar uma variação positiva nem 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.

336. O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) preconiza a adoção de políticas orçamentais contracíclicas pelos Estados-Membros, com o objetivo de criar espaço orçamental para o funcionamento dos 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.

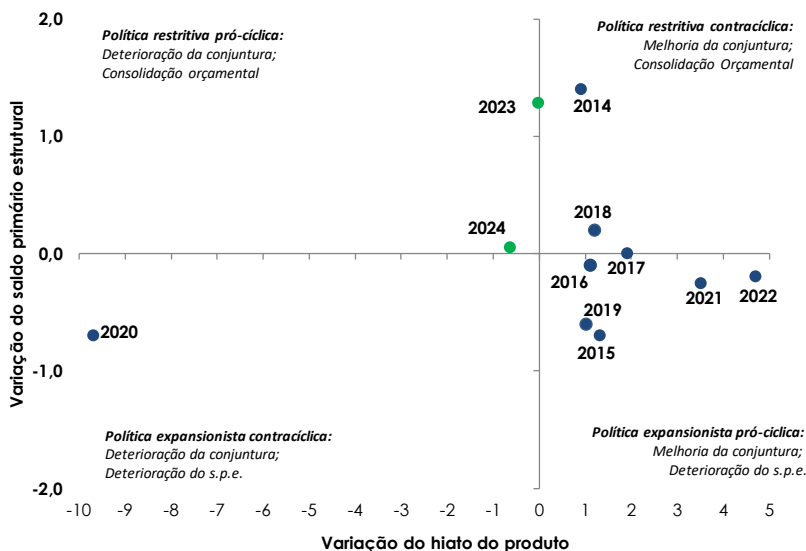
337. Feitas as contas aos dados da POE/2024, a política orçamental no ano em curso de 2023 deverá ser restritiva num contexto de manutenção do hiato do produto. O PIB observado deverá crescer ao mesmo ritmo que o produto potencial (2,2%), e o hiato do produto valerá 1,6% do produto potencial em 2023 (3302,2 M€). É a mesma magnitude relativa que teve em 2022, 3299,3 M€ (por isso, a posição de 2023 no Gráfico 64 é praticamente sobre o eixo vertical). Já o saldo primário estrutural deverá aumentar cerca de 1,3 p.p. face a 2022. Portanto, estando o ponto de 2023 no semi-espaco superior e sobre o eixo vertical do Gráfico 64, conclui-se que a política orçamental em 2023 foi restritiva durante uma conjuntura inalterada.⁴⁶

338. Para 2024, caso se concretizem as previsões da POE/2024, a política orçamental será ligeiramente restritiva e pró-cíclica, visto que a melhoria residual do saldo primário estrutural deverá acontecer durante a deterioração da atividade económica. Em 2024, haverá uma ligeira consolidação orçamental em contexto de deterioração da conjuntura. Com efeito, o hiato do produto, continuando positivo, deverá fechar um pouco (-0,6 p.p. de PIB potencial). O saldo primário estrutural esticará muito ligeiramente, +0,1 p.p., para 2,2% do produto potencial. Além disso, é de referir que o saldo primário estrutural a atingir em 2024 será o máximo desde o ano 2019. O saldo primário estrutural a atingir em 2023 e 2024, de 2,1% e 2,2% do produto potencial nominal, respetivamente, ficará acima do observado em 2019

⁴⁶ As variáveis necessárias para construir este gráfico (saldo estrutural, produto potencial e hiato do produto) não são observadas, pelo que têm que ser estimadas econometricamente. Estas estimações são muito sensíveis às séries observadas sobre as quais as regressões são corridas, ao modelo estatístico, ao método de estimação e a julgamento dos investigadores. Por isso, diferentes especialistas chegam a resultados diferentes mesmo que usem as mesmas séries observadas. De igual modo, as estimativas para as variáveis não observadas são objeto de revisão pela mesma instituição que as produziu quando incorpora informação nova, por exemplo, uma revisão de séries macroeconómicas cronológicas ou a adição de mais uma observação. Isto acontece todos os anos e, por isso, as estimativas são um pouco voláteis. Isto faz com que as conclusões anteriormente tiradas sobre a postura da política em determinados anos passados possa mudar.

(2,0%), ano imediatamente anterior ao início da pandemia COVID-19.⁴⁷ Adicionalmente, o PIB real a observar em 2024 ficará acima do produto potencial (0,9 p.p.). Porém, é preciso cuidado na valorização destas comparações porque, como explicam as notas de rodapé 46 e 47, as estimativas usadas no Gráfico 64 provêm de instituições que não seguem a mesma metodologia para as calcular.

Gráfico 64 – Orientação da política orçamental
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE para os anos 2014–2020, CGE/2022 e POE/2024 para 2021–2024, 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 2023 e 2024 com cor verde correspondem às previsões da POE/2024.

6.5 Riscos do cenário orçamental [REVISTO]

339. A conjuntura internacional continua a ser 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 2024 apresentada pelo MF na POE/2024.

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

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico. Estes transmitem-se às projeções orçamentais da POE/2024, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, face ao cenário central. Este efeito pode ocorrer por via do menor desempenho do consumo interno ou da desaceleração mais acentuada nas economias dos principais parceiros, ou ainda pela conjunção destes dois fatores. Deve notar-se que em 2022 e 2023 a melhoria do saldo orçamental assentou no crescimento acima do previsto da receita fiscal, no contexto de retoma acelerada da atividade económica.
- Há riscos ascendentes sobre a previsão pontual de inflação (3,3% no indicador IHPC). Os riscos ascendentes sobre a previsão de inflação podem ajudar a cumprir a meta de saldo, por serem um risco ascendente nas previsões de receita fiscal, à semelhança do ocorrido em 2023 e 2022.
- Os riscos decorrentes da previsão da POE/2024 para a descida do deflador das importações. Caso não se concretize a descida no preço das importações em 2023, o deflador do PIB pode ser inferior ao previsto, o que acarretará um PIB nominal mais baixo e, por sua vez, um efeito ascendente na receita fiscal. Porém, PIB nominal mais baixo eleva os rácios das metas orçamentais definidas com este denominador.

⁴⁷ É de salientar que os valores do saldo primário estrutural e do hiato do produto são provenientes de fornecedores diferentes: base de dados AMECO (atualizada em 15/05/2023) para o período 2014–2020, CGE/2022 e POE/2024 para o período 2021–2024. Daqui poderá resultar alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2022 para o saldo primário estrutural e o hiato do produto. Por exemplo, nem sempre a CE e o MF valorizam igualmente as medidas temporárias ou não-recorrentes. As outras causas para diferenças de estimativas, explicadas na nota de rodapé 46, também se aplicam aqui.

- Os riscos sobre a previsão para o saldo da balança de capital (máximo da série estatística), a qual está dependente das transferências comunitárias. A história deste predictor regista erros sistemáticos de sobreprevisão desta receita pública. A despesa pública financiada por fundos comunitários pode apresentar um baixo grau de execução associado a um nível de receita de capital comunitária abaixo do previsto.
- Os riscos de subexecução do investimento público. Tipicamente, os documentos de previsão orçamental apresentam previsões com subidas significativas de investimento público, mas que na execução apresentam crescimentos modestos. Estes desvios contribuem para um saldo orçamental superior ao previsto. As previsões excessivas de financiamento comunitário arrastam para terreno excessivo as previsões da FBCF do sector público.

341. O agravamento das tensões geopolíticas no Médio Oriente pode levar a novo choque energético e aumentar a vigência e o impacto da medida de redução temporária do ISP. Por um lado, a subida do preço dos combustíveis no consumidor final pode desencadear pressões para prolongar a sua vigência ou a taxa de desconto no ISP. Por outro lado, o seu impacto financeiro depende daquele preço. Para uma dada taxa de redução, o valor do desconto em ISP cresce com o preço dos combustíveis antes de impostos em Portugal.

342. 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, sendo de destacar as que foram concedidas 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. A POE/2024 informa que as garantias a estas linhas somam 1,05% do PIB. Recorda-se, a propósito, que, entre 2020 e 2021 foram registadas perdas de 360 M€ em contas nacionais, com base numa estimativa de perdas na execução de garantias concedidas nas linhas de crédito COVID-19. A CGE/2022 informa sobre o reconhecimento de 59 M€ de perdas nestas linhas. A UTAO não tem conhecimento se esta perda agora reconhecida já se encontra incluída na provisão anterior.

343. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP), os riscos orçamentais existentes são, na sua generalidade, referentes a pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. Estes, de acordo com a POE/2024 ascendem a 1002,4 M€. Destacam-se, a nível rodoviário, a ação arbitral na qual é petitionado 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 o valor petitionado de 192 M€. No sector aeroportuário, há o pedido de reposição do equilíbrio financeiro no montante de 214 M€, entreposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19.

344. Há riscos ascendentes nas previsões de receita fiscal. As previsões em contas nacionais foram escrutinadas e os riscos explicados na Subsecção 6.3.1. Na tributação direta, foram encontrados indícios de suborçamentação no conjunto dos impostos mais pequenos (todos menos IRS e IRC). Na tributação indireta, há o mesmo tipo de indícios na previsão do ISP (tanto em 2024, como em 2023), que decorrem de sinais de sobreavaliação no impacto das medidas de desagravamento deste imposto pertencentes ao pacote inflação.

345. Há riscos descendentes nas previsões de receita não fiscal nem contributiva. A análise nas Subsecções 6.3.1 e 6.3.2 identificou a possibilidade de a receita de capital e o conjunto “outras receitas correntes estarem sobre-orçamentadas em virtude de um excesso de otimismo quanto à recuperação dos atrasos na execução financeira do PRR e até do PT2030. Aliás, esta é uma propriedade recorrente nas previsões do MF, ainda antes de haver PRR. Note-se que a receita atribuída à execução do PRR é suposta explicar 36% do aumento previsto para a receita total das AP em 2024, um contributo nada despidendo para este agregado. Especificando mais, a receita previsional do PRR (+ 3,1 mil M€; 1,1% do PIB) representa 94% do aumento da receita de capital e 84% da “Outra receita corrente” em 2024, mas a sua materialização é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia. Eventuais desvios adicionais à programação poderão adiar ou mesmo impossibilitar a cobrança de uma parte significativa dos recursos comunitários afetos a Portugal.

346. Há um risco descendente na previsão da despesa de investimento. Pelo menos desde 2018, este risco foi sinalizado pela UTAO nas avaliações a exercícios de programação do MF e concretizou-se sempre. Uma vez mais, o PRR desempenhará um papel importante na materialização ou não deste risco. 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/2024 reviu novamente em baixa em 2023 a execução do PRR, em 1,5 mil M€ face ao programado no PE/2023–27. A mesma POE prevê (outra vez) compensação do atraso em 2024, através de (nova) aceleração previsional, agora para 5,2 mil M€.

347. A subida das taxas de juro diretoras podem onerar mais os encargos com juros. O Governo incluiu nas projeções macroeconómicas que serviram de base à elaboração do cenário orçamental de 2024 a previsão de taxas de juro a níveis superiores aos estimados para 2023 (3,7% vs 3,4% em 2023 de média anual para as taxas de curto prazo e 3,3% vs 3,1% de média anual para as de longo prazo). No entanto, uma evolução acima dessas previsões onerará, 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 2024.

6.6 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental

348. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, suspendeu temporariamente a aplicação das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia. No entanto, esta situação não diminui a relevância de ter presente as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

349. A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi prorrogada em 2022 por mais um ano. A desativação da cláusula de derrogação esteve prevista para o final do ano de 2022 e tinha como pressuposto a recuperação económica do nível de produção (PIB) na União Europeia ou na Área do Euro face ao patamar anterior à crise pandémica COVID-19 (2019, muito em particular).⁴⁸ No entanto, face aos impactos económicos da crise energética, do conflito na Ucrânia e das demais causas inflacionistas, a Comissão Europeia decidiu, em maio de 2022, propor o adiamento da reativação por mais um ano. Em novembro de 2022, o mesmo órgão afirmou estarem então reunidas as condições para desativar a cláusula de derrogação geral do PEC no final de 2023.⁴⁹

350. O processo de revisão das regras orçamentais está em curso. Em outubro de 2021, a Comissão Europeia (CE) lançou o debate sobre nova revisão do quadro de governação económica da União Europeia. Recorde-se que o modelo em vigor foi desenhado na sequência da grande crise financeira internacional e da crise europeia das dívidas soberanas. Em novembro de 2022, a Comissão, através de uma comunicação, apresentou um plano para a revisão das regras da governação económica. Nela propôs a introdução de planos orçamentais e estruturais nacionais de médio prazo, que definam trajetórias de ajustamento orçamental específicas por país, com base num único indicador orçamental operacional.⁵⁰

351. Com base nas orientações da Comissão, o Conselho adotou conclusões sobre a reforma da governação económica.⁵¹ Existe uma convergência de pontos de vista entre os Estados-Membros relativamente a certos aspetos, dos quais se destacam os seguintes: i) os valores de referência consignados no Tratado, a saber, o défice máximo de 3% do PIB e a dívida máxima de 60% do PIB, deverão permanecer inalterados; ; ii) os Estados-Membros deverão apresentar planos orçamentais e estruturais nacionais de

⁴⁸ [Comunicação da Comissão Europeia, de 3 de março de 2021](#), p. 14.

⁴⁹ Comissão Europeia (2022), [Análise Anual do Crescimento Sustentável 2023, COM \(2022\) 780 final, de 22 de novembro de 2022](#), p.15.

⁵⁰ Comissão Europeia (2022), [Comunicação sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE, 9 de novembro de 2022](#), pág. 10.

⁵¹ Conselho da União Europeia (2023), [Orientações em matéria de política orçamental para 2024 – Projeto revisto de conclusões do Conselho](#), de 14 de março de 2023.

médio prazo que abrangem a política orçamental, as reformas e os investimentos; iii) os planos deverão traçar uma trajetória orçamental nacional definida em termos de despesa primária líquida a título de único indicador operacional; iv) os planos nacionais deverão ser coerentes com uma trajetória técnica da Comissão, que deve basear-se numa metodologia comum; v) a trajetória técnica da Comissão deverá assegurar um esforço orçamental no sentido de colocar a dívida numa trajetória suficientemente descendente ou de a manter a níveis prudentes, preservando, simultaneamente, a sustentabilidade das finanças públicas e a capacidade de promover reformas e o investimento público; vi) a duração do plano orçamental e estrutural será de médio prazo (quatro anos, prorrogável até sete anos se um Estado-Membro se comprometer a levar a cabo um conjunto elegível de reformas e investimentos). A Comissão Europeia apresentou propostas legislativas formais para rever o modelo de governação económica na União Europeia incorporando aqueles princípios, traduzindo-se numa flexibilização dos objetivos de endividamento dos Estados-Membros.⁵² A discussão permanece em curso, à data deste relatório, não se sabendo como nem quando irá acabar.

352. Tendo em conta que o processo de revisão das regras orçamentais não está concluído, faz sentido aferir a posição de Portugal, em 2024, nos indicadores das regras subjacentes aos critérios atualmente em vigor, embora seja previsível que possam ser alterados após a obtenção do acordo final. A aferição é feita nas próximas três subsecções.

6.6.1 Saldo orçamental

353. A projeção da POE/2024 aponta para um excedente orçamental e consequente cumprimento do limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. No ano de 2023, o MF estima que o saldo orçamental seja excedentário em 0,8% do PIB, respeitando o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. A POE/2024 prevê que o saldo orçamental registre uma deterioração de 0,6 p.p. do PIB em 2024, apontando, no entanto, para um saldo orçamental positivo de 0,2% do PIB (conforme Tabela 20). A confirmar-se esta projeção, Portugal cumprirá em 2024, por larga margem, o limite mínimo para o saldo orçamental inscrito no Tratado da UE.

6.6.2 Saldo estrutural

354. A POE/2024 tem implícita uma ligeira diminuição no saldo estrutural em 2024, impulsionada pela redução projetada no saldo orçamental que absorve o efeito da correção da componente orçamental cíclica e das medidas temporárias ou não recorrentes. Entre 2023 e 2024, de acordo com as projeções descritas na POE/2024, o saldo estrutural das AP deverá apresentar uma ligeira deterioração de 0,1 p.p. do PIB potencial, para – 0,1% (Tabela 20), uma evolução que se segue à melhoria estimada deste indicador em 2023, na ordem de 1 p.p. do PIB potencial (Gráfico 65). A diminuição do saldo estrutural para 2024, face a 2023, deverá resultar da redução prevista no saldo orçamental (– 0,6 p.p.) que suplanta a deterioração em 0,3 p.p. do contributo para o saldo observado dado pela variação na componente orçamental cíclica e o efeito de melhoria de 0,2 p.p. decorrente do expurgo das medidas temporárias ou não recorrentes.

⁵² Comissão Europeia (2023), [Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento \(CE\) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos](#), de 26 de abril de 2023.

Tabela 20 – Saldo estrutural em 2023 e 2024

(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	2023	2024
	Estimativa	POE
1. Saldo orçamental	0,8	0,2
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	0,0	-0,2
3. Componente orçamental cíclica	0,8	0,5
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	0,0	-0,1
5. Objetivo de Médio Prazo	-0,5	-0,5
6. Juros	2,1	2,3
7. Saldo primário estrutural (7=4+6)	2,1	2,2

Fontes: POE/2024 e UTAO. | Notas: (i) No apuramento do saldo estrutural foram consideradas as medidas temporárias ou não-recorrentes indicadas na Tabela 16 (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.

355. Importa dizer que o cálculo da CE é que contará para a aferição formal do cumprimento da regra.

Nem sempre as estimativas do MF coincidem com as da CE. Estas constam da base de dados AMECO que a UTAO utilizou para construir a comparação internacional no Gráfico 2, p. 27. Aí, o saldo estrutural de Portugal em 2022 vale – 0,8% do PIB potencial. Nos dados transmitidos à UTAO em outubro deste ano, o mesmo saldo está avaliado em – 1,1%. É natural haver diferenças, como se explicou nas notas de rodapé 46 e 47. A CE deverá rever as suas estimativas para anos passados e apresentar novas previsões para 2023 e 2024 em novembro de 2023.

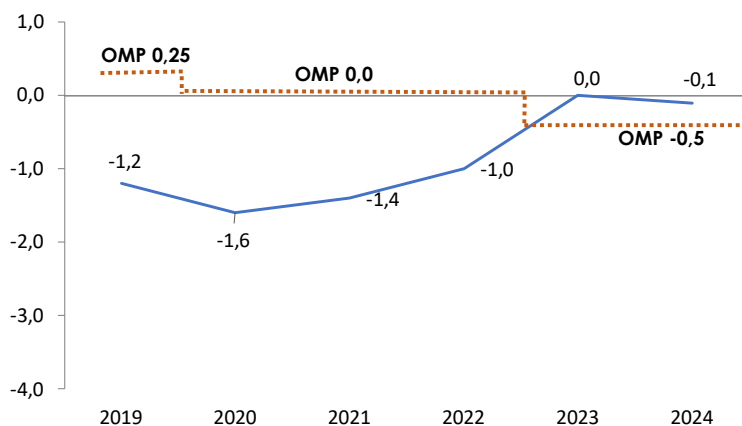
356. O saldo estrutural deverá cumprir o OMP fixado para Portugal. Em 2023, o saldo estrutural melhorou e, cumprirá, assim, pela primeira vez, o Objetivo de Médio Prazo (OMP). Para 2024, o saldo estrutural projetado, revela uma ligeira deterioração, mas mantendo-se acima do OMP fixado para Portugal, que é – 0,5% do PIB potencial — Tabela 20 e Gráfico 65. Caso se confirme o valor previsto para o saldo estrutural em 2024, este representará o segundo ano consecutivo em que Portugal cumprirá o OMP. Estas duas conclusões têm que ser relativizadas. Primeiro, os números na tabela e no gráfico referidos são do MF e referem-se a acontecimentos futuros. Segundo, as previsões da CE para o saldo estrutural e as suas análises de risco é que valerão para a aferição formal do cumprimento do OMP por parte do projeto de plano orçamental de Portugal.⁵³ Terceiro, a UTAO não conseguiu confirmar a existência de uma decisão comunitária formal a fixar o nível do OMP para os EM no triénio 2023–25.⁵⁴

⁵³ Página 13 da publicação Comissão Europeia (2019) identificada na nota de rodapé 54.

⁵⁴ A última decisão de que tem conhecimento foi tomada em 2019 e definiu os OMP para todos os EM nos anos 2020 a 2022. Para Portugal o nível foi 0,0% do produto potencial nos três anos. Entretanto, veio a pandemia e permanece em vigor a suspensão das regras orçamentais, o que poderá justificar a ausência de nova decisão comum. Estas decisões têm de obedecer a uma metodologia comum e emanam de um grupo de trabalho coordenado pela CE. A metodologia está definida em COMISSÃO EUROPEIA (2019), [Vade Mecum on the Stability & Growth Pact: 2019 edition](#), European Economy Institutional Papers, n.º 101, Abril, Direção-Geral para Assuntos Económicos e Financeiros, Luxemburgo: Gabinete de Publicações da União Europeia. Esta metodologia estabelece um valor mínimo para o MTO que deverá ser respeitada por essas decisões trianuais. A p. 7 recorda que o Regulamento (CE) n.º 1466/97 impõe aos EM signatários do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária (é o caso de Portugal) a obrigação de respeitarem sempre um MTO mínimo de – 0,5% do PIB. Ora parece então que o MF assumiu para 2023 e 2024 os níveis mínimos de MTO permitidos pela legislação europeia.

Gráfico 65 – Trajetória do saldo estrutural na POE/2024

(em percentagem do PIB potencial)



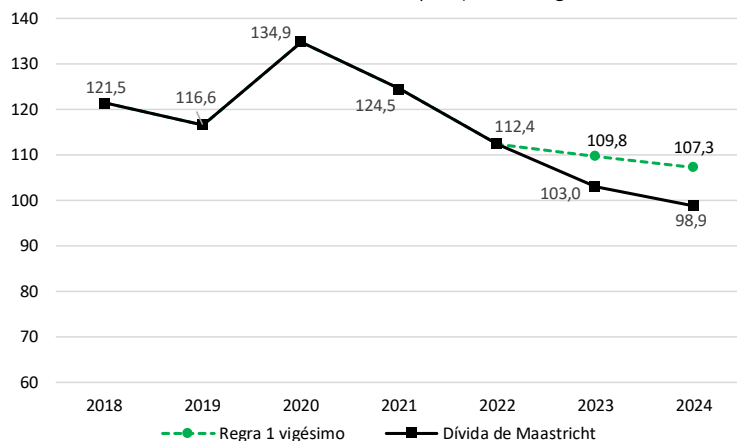
Fontes: POE/2024 e AMECO em linha. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural e o referencial para 2023 e 2024 (-0,5% do PIB potencial) foi disponibilizado pelo MF no PE/2023-27.

6.6.3 Dívida pública

357. Caso as regras orçamentais anteriores voltem a vigorar em 2024, a trajetória prevista na POE/2024 para o biénio 2023–2024 estará a cumprir a redução de um vigésimo do rácio da dívida pública no PIB na parte em que excede o valor de referência 60% do PIB. Caso a regra de um vigésimo volte a vigorar em 2024, a evolução prevista na POE/2024 para a redução do rácio da dívida pública, de 103,0% do PIB para 98,9% do PIB, cumprirá a redução mínima obrigatória em 2024 (Gráfico 66).

Gráfico 66 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo

(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, BdP, POE/2024 e cálculos da UTAO.

7 Dívida pública de Maastricht [NOVO]

358. O presente capítulo apresenta uma análise do peso da dívida pública no PIB nominal, bem como a estrutura de credores. Na Secção 7.1 efetua-se a análise dos principais contributos para a variação anual do rácio da dívida pública. A Secção 7.2 desagrega a evolução da dívida pública de Maastricht excluindo os ativos das AP aplicados em depósitos. No entanto, o MF não disponibilizou a previsão para a dívida de Maastricht líquida de ativos sob a forma de depósitos das Administrações Públicas. Por fim, a Secção 7.3 efetua uma análise dos efeitos da estrutura dos credores detentores da dívida pública portuguesa.

7.1 Decomposição da dinâmica da dívida

359. O rácio da dívida pública em percentagem do PIB previsto para 2024 (98,9%) é o mínimo desde o ano 2009, mas o montante da dívida pública em valor nominal será o máximo da série estatística. O rácio da dívida pública é calculado entre uma variável *stock* (numerador: dívida pública) e uma variável fluxo (denominador: PIB nominal). Com efeito, 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.

360. Relativamente à variação acumulada entre 2022 e 2024, a queda do rácio da dívida pública será determinada, essencialmente, pelo contributo do PIB nominal. O saldo primário também deverá registar um contributo para a descida do peso da dívida pública. No biénio 2023–2024, o saldo orçamental primário deverá voltar a ser positivo (Tabela 21 e Gráfico 67), dando um contributo acumulado de 5,5 p.p. do PIB para a descida do rácio da dívida pública entre 2022 e 2024. O contributo acumulado no biénio 2023–2024 pelo efeito do PIB nominal será de 13,9 p.p., devido à recuperação do PIB real e à subida do deflator do PIB decorrente do aumento do nível de preços. O “efeito bola de neve” será favorável (– 9,5 p.p. de contributo para a variação – 13,5 p.p. do rácio da dívida) porque a taxa de crescimento do PIB nominal excederá a taxa de juro nominal.

361. Quanto à taxa de juro implícita no *stock* da dívida, esta desceu ano após ano até 2022, desde 4,2% em 2011 até 1,7% em 2022, prevendo-se subidas para 2,1% e 2,3% em 2023 e 2024, respetivamente. Com efeito, a redução do peso da dívida até 2022 beneficiou do “efeito da taxa de juro” (1,9 p.p. do PIB em 2022 foi o travão mais fraco a essa redução). A título de exemplo (Tabela 21), se a taxa de juro implícita em 2023 fosse superior em 1 p.p. (3,1% em vez de 2,1%), o montante de juros seria mais elevado em 2724 M€ (i.e., + 1,0 p.p. de PIB) e o contributo dos juros para o acréscimo do rácio da dívida pública seria de 3,2 p.p. de PIB.

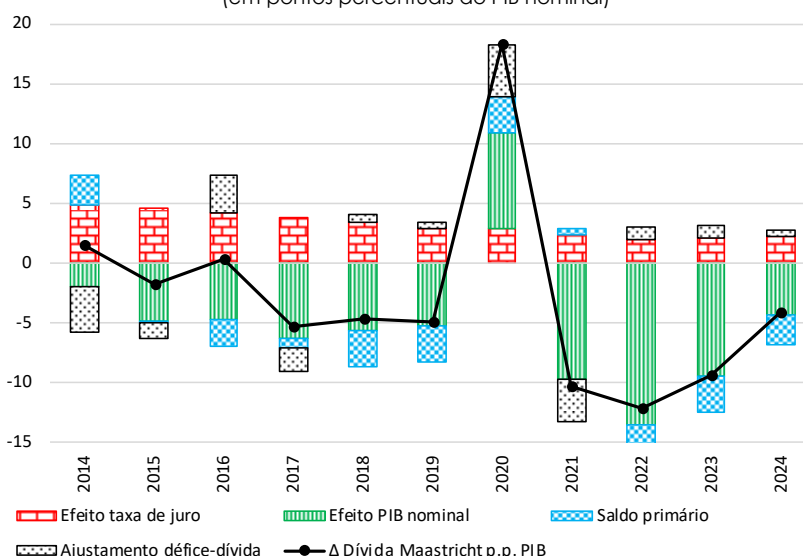
362. O efeito dos ajustamentos défice-dívida regista, entre outros fatores, a variação do *stock* dos ativos das AP sob a forma de depósitos. Os ajustamentos défice-dívida deverão registar um contributo para uma subida do peso da dívida pública em 2023 e 2024, de 1,0 p.p. e 0,5 p.p. do PIB, respetivamente. Os depósitos estão registados dentro dos ajustamentos défice-dívida, mas não é possível quantificá-los neste estudo. O MF não disponibilizou à UTAO a previsão para o montante de ativos sob a forma de depósitos das Administrações Públicas.

Tabela 21 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública
(em percentagem e pontos percentuais do PIB nominal)

	Dados observados								POE/2024		Variação acumulada entre 2022 e 2024
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Dívida Pública (% do PIB)	131,2	131,5	126,1	121,5	116,6	134,9	124,5	112,4	103,0	98,9	-
(1)=(2)+(3)+(6) Variação em p.p. do PIB	-1,8	0,3	-5,4	-4,7	-4,9	18,3	-10,3	-12,1	-9,4	-4,2	-13,5
(2) Efeito do saldo primário	-0,1	-2,2	-0,8	-3,0	-3,1	2,9	0,5	-1,6	-3,0	-2,5	-5,5
(3)=(4)+(5) Efeito dinâmico ou "bola de neve"	-0,3	-0,6	-2,6	-2,3	-2,3	10,9	-7,3	-11,6	-7,4	-2,1	-9,5
(4) Efeito da taxa de juro	4,6	4,1	3,8	3,4	3,0	2,9	2,4	1,9	2,1	2,3	4,4
(5) Efeito do PIB	-4,9	-4,8	-6,3	-5,7	-5,2	8,1	-9,7	-13,5	-9,5	-4,4	-13,9
(6) Efeito dos ajustamentos défice-dívida	-1,3	3,2	-2,0	0,7	0,4	4,4	-3,5	1,1	1,0	0,5	1,4
Por memória:											
Taxa de juro nominal implícita na dívida (em %)	3,6	3,3	3,0	2,8	2,5	2,3	1,9	1,7	2,1	2,3	
Taxa de crescimento do PIB nominal	3,8	3,8	5,1	4,7	4,5	-6,5	7,7	12,2	9,2	4,4	

Fontes: BdP, INE, Ministério das Finanças (previsões para 2023 e 2024) e cálculos da UTAO.

Gráfico 67 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública
(em pontos percentuais do PIB nominal)



Fontes: BdP, INE, Ministério das Finanças (previsões para 2023 e 2024) e cálculos da UTAO.

363. Relativamente à estrutura dos instrumentos de dívida direta, o relatório da POE/2024 prevê para 2024 uma recuperação do peso da dívida titulada a médio e longo prazos (Obrigações do Tesouro) e um aumento do peso da dívida de curto prazo sob a forma de Bilhetes do Tesouro. Quanto aos instrumentos de dívida detidos pelas famílias, o MF prevê uma descida do peso dos Certificados do Tesouro e dos Certificados de Aforro. O acréscimo da dívida direta do Estado (+ 12,5 mil M€) em 2024 terá como fontes de financiamento as Obrigações do Tesouro (+ 9,0 mil M€), os Bilhetes do Tesouro (+ 5,3 mil M€) e o PRR (+ 1,6 mil M€). Quanto à dívida contraída durante o Programa de Assistência Económica e Financeira, o montante deverá manter-se em 2024 em 47,6 mil M€, desagregando-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 (22,3 mil M€).

7.2 Dívida bruta e líquida de depósitos

364. Esta secção deveria analisar o peso e a evolução dos ativos das AP aplicados em depósitos. Contudo, encontra-se condicionada pela não divulgação da previsão dos depósitos no acervo público da POE/2024 e pela não disponibilização à UTAO. Genericamente, os ativos sob a forma de depósitos têm como objetivo assegurar a liquidez necessária em contexto de incerteza ou garantir recursos financeiros para os picos de amortização de dívida pública que ocorrem numa data específica.

365. Tendo como referência as previsões implícitas na POE/2024, o rácio da dívida pública deverá descer para 98,9% do PIB em 2024, refletindo uma diminuição de 4,2 p.p. devido ao contributo do efeito do

aumento do PIB nominal (efeito denominador – 4,4 p.p.), sendo parcialmente contrariado pelo acréscimo da dívida pública em valor nominal (efeito numerador + 0,2 p.p.). Caso se concretize a previsão da POE/2024 (Gráfico 68), o peso da dívida pública no PIB registará o mínimo desde o ano 2009.

366. Para uma análise mais rigorosa à evolução do rácio da dívida pública, seria necessário conhecer a previsão para os ativos sob a forma de depósitos. A POE/2024 não divulgou a previsão para os depósitos das AP e o MF também não a disponibilizou à UTAO, apesar da solicitação nesse sentido. O peso da aplicação de dívida em depósitos deverá no final de 2022 situou-se em 5,7% do PIB (Gráfico 69), valendo 13,9 mil M€.

Gráfico 68 – Dívida pública na ótica de Maastricht e ativos das AP aplicados em depósitos
(em percentagem do PIB nominal)

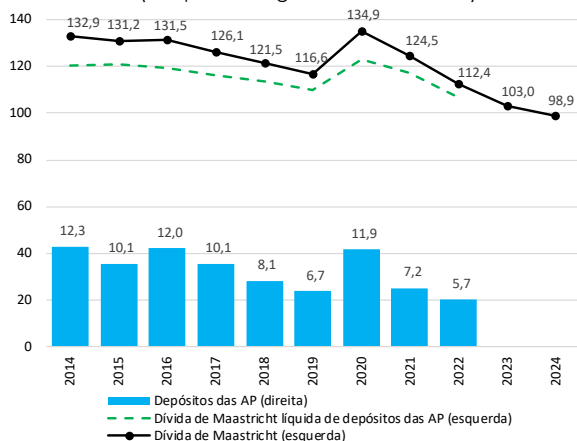
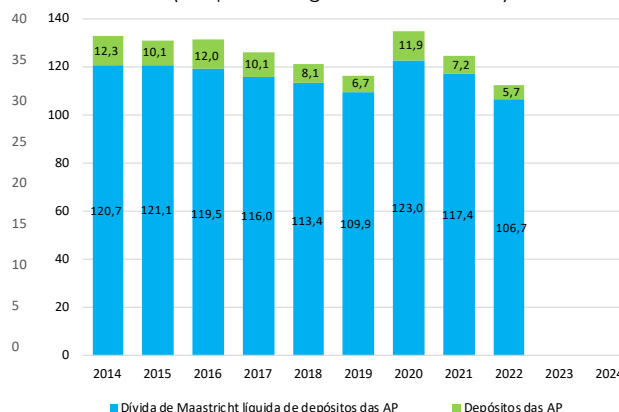


Gráfico 69 – Dívida pública na ótica de Maastricht líquida de depósitos das AP
(em percentagem do PIB nominal)



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

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

7.3 Detentores da dívida pública de Maastricht

367. A estrutura de credores da dívida pública pode afetar a estabilidade do financiamento da economia nacional, tendo repercussões nos diversos sectores institucionais. A estrutura de financiamento da dívida pública será tanto mais importante quanto mais elevado for o peso da dívida pública no PIB.

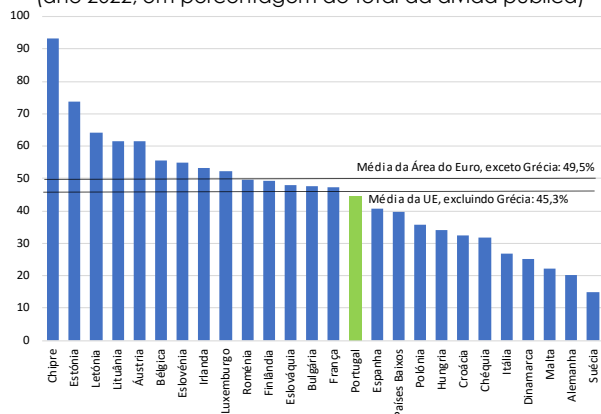
368. Tendo como comparação o contexto da União Europeia (UE), o peso da dívida pública detida por credores não residentes no total da dívida pública no final de 2022 em Portugal (44,7%) foi próximo do observado para a média da UE (45,3%). No entanto, este indicador deve ser interpretado em conjunto com outros indicadores: o peso da dívida pública no PIB, o rácio entre a dívida externa líquida e o PIB, e o peso da PLII no PIB. O peso da dívida pública portuguesa detida por credores não residentes fixou-se em 44,7% do PIB no final de 2022. Coloca Portugal sensivelmente no centro da distribuição de Estados-Membros (EM) da UE (Gráfico 70). É, pois um rácio próximo do observado em muitos 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. O Gráfico 3, p. 28, já mostrou que o peso português em 2022 é bastante elevado no contexto europeu: 3.º rácio mais elevado, 28,6 p.p. acima da média da UE.⁵⁵

369. Quanto ao peso da dívida externa líquida no PIB, Portugal registou em 2022 o terceiro nível mais elevado entre os países da União Europeia. O rácio entre a dívida externa e o PIB situou-se em 66,7% (Gráfico 71), sendo que esta desagregava-se entre 46,5% do PIB em dívida pública detida por credores não residentes e 20,2% do PIB em dívida do sector privado residente em Portugal detida por credores não residentes.

⁵⁵ Base de dados AMECO Online. Na consulta em 09/11/2023 para fecho deste capítulo, os dados para todos os EM são os mesmos que estiveram disponíveis em 11/10/2023 para elaborar o Gráfico 3. Portugal = 113,9% e UE = 85,3%. Ainda não refletem as revisões, para alguns países, que os reportes nacionais no âmbito do PDE de setembro de 2023 operaram. Para Portugal, o rácio baixou para 12,4%.

Gráfico 70 – Dívida pública detida por credores não residentes, nos EM da UE

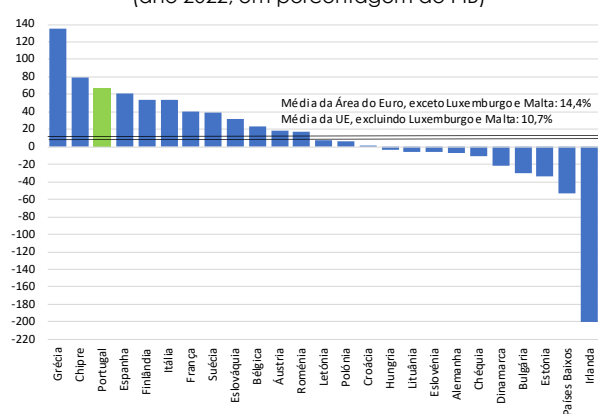
(ano 2022, em percentagem do total da dívida pública)



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

Gráfico 71 – Dívida externa líquida do total da economia nos EM da UE

(ano 2022, em percentagem do PIB)



Fontes: Eurostat. | Notas: (i) Excluíram-se Luxemburgo e Malta devido aos valores extremos (-1988% e -498% do PIB), o que dificultaria a leitura do gráfico.

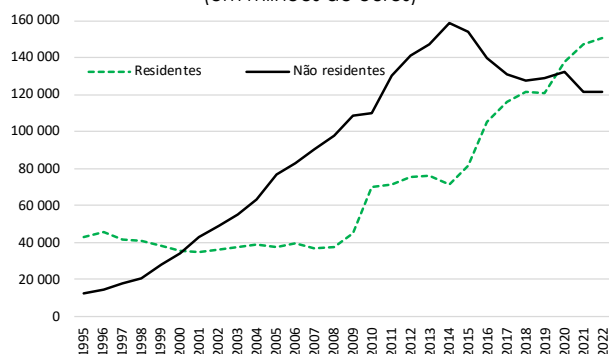
370. As mudanças na estrutura dos detentores da dívida pública têm efeitos nas taxas de juro e na liquidez dos títulos de dívida pública nos mercados financeiros. A dívida pública detida por não residentes é uma das componentes da dívida externa de Portugal, pelo que quanto mais elevado for o *stock* 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.⁵⁶ Em 2020, o montante de dívida pública portuguesa detida por não residentes passou a ser inferior ao *stock* detido por residentes (Gráfico 72). No final de 2022, a dívida pública portuguesa encontrava-se detida entre os agentes económicos residentes (150,6 mil M€) e os não residentes (121,9 mil M€). Entre a dívida detida por não residentes, destaca-se o *stock* de cerca de 49,1 mil M€ no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e o montante de 6,2 mil M€ dos empréstimos SURE. O restante encontra-se, essencialmente, detido por sociedades financeiras não residentes que adquiriram títulos de dívida pública portuguesa nos mercados primário e secundário.

371. É de salientar que a dívida pública detida pelo Banco de Portugal (71,4 mil M€ no final de 2022) no âmbito do programa de compras de ativos do sector público (PSPP) é registada como dívida pública detida por um sector institucional residente, mas o seu montante é determinado pelas decisões de política monetária do BCE.⁵⁷ Entre as instituições financeiras monetárias, destaca-se a importância do banco central nacional. O Banco de Portugal detinha no final de 2022 o *stock* de 71,4 mil M€ relativo a dívida pública portuguesa (Gráfico 73), o que compara com 1,7 mil M€ no final de 2014, ano imediatamente anterior ao início do lançamento do programa de compras PSPP. Esta evolução decorrente da política monetária contribuiu para que, ao longo dos últimos anos, o sector residente passasse 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.

⁵⁶ 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. No entanto, 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 Estado, 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 FEFS perdria 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.

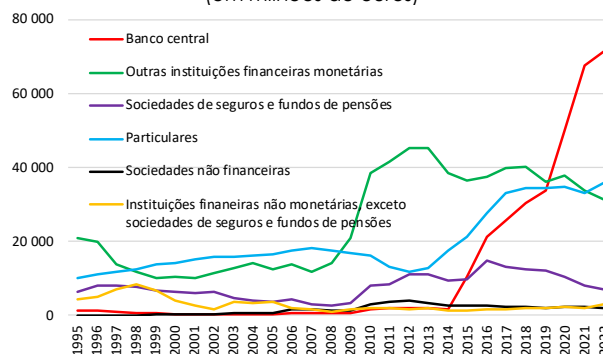
⁵⁷ PSPP - Public Sector Purchase Programme.

Gráfico 72 – Dívida pública portuguesa detida por credores residentes e por não residentes
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

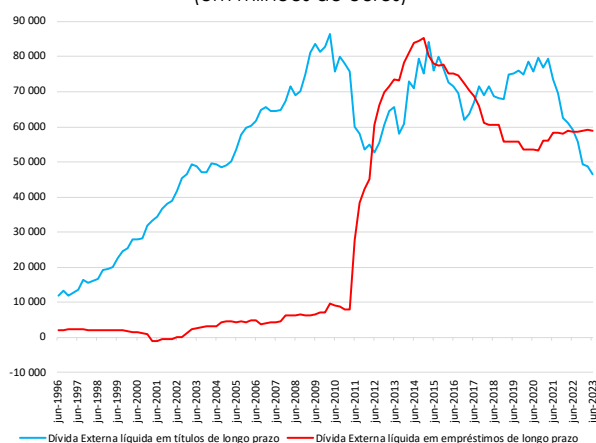
Gráfico 73 – Detentores da dívida pública portuguesa por sectores institucionais residentes
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

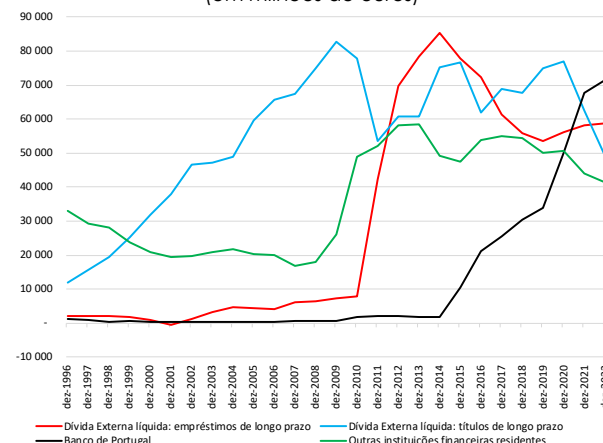
372. A estrutura de financiamento da dívida pública portuguesa será mais vulnerável quanto maior o peso da dívida externa líquida da economia nacional, e por conseguinte, quanto menor for a PLII. No caso de Portugal, a dívida pública detida por agentes económicos não residentes situou-se em 118,0 mil M€ no final de junho de 2023 (Gráfico 70). Este valor 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 2023, bem como sob a forma de empréstimos SURE e PRR obtidos na sequência da pandemia de COVID-19 (7,3 mil M€ no final de junho de 2023). Esta dívida externa sob a forma de empréstimos pode ser considerada estável porque o credor não se pode desfazer do crédito nos mercados financeiros e a maturidade inicial do empréstimo é de longo prazo. No entanto, estes tipos de financiamento sob a forma de empréstimos não refletem propriamente a capacidade do sector público português obter financiamento junto dos mercados. É de destacar que a dívida externa em títulos de longo prazo detidos por agentes dos mercados financeiros situou-se em 49,3 mil M€ no final de 2022 (Gráfico 74 e Gráfico 75). O máximo desta série observou-se em março de 2010 no montante de 86,6 mil M€, trimestre anterior ao início do PAEF.

Gráfico 74 – Dívida pública detida sob a forma de dívida externa de longo prazo
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Gráfico 75 – Principais blocos credores da dívida pública portuguesa
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

373. A estrutura do financiamento da dívida pública portuguesa evidenciou alterações significativas nos períodos separados pelos anos 1999, 2008 e 2022: o financiamento obtido fora dos mercados financeiros ganhou peso na última década. Aquando da introdução do Euro em 1999 (Gráfico 73 e Gráfico 75), os dois principais blocos credores de dívida pública portuguesa eram as instituições financeiras residentes (36% da dívida pública total) e os 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 2022 a composição dos credores é claramente diferente. Devido ao PAEF durante o período 2011–2014 e de-

vido ao programa de compras de dívida pública *PSPP* iniciado em 2015 decorrente da política monetária, surgiram dois tipos de credores relevantes (Gráfico 75): as instituições internacionais que concederam empréstimos oficiais de longo prazo PAEF, SURE e PRR (22% da dívida pública total) e o Banco de Portugal (26%). Em 2022, as outras instituições financeiras residentes detinham apenas 15% da dívida pública portuguesa. Quanto ao peso do financiamento obtido junto das Famílias residentes, este reduziu-se desde a introdução da moeda única: 1999 (20,7% da dívida pública total), 2008 (12,9%) e 2022 (13,1%).

8 Contabilidade pública [NOVO]

374. Este capítulo faz a apreciação do cenário orçamental em contabilidade pública no biénio 2023–2024. A Secção 8.1 apresenta os novos objetivos para o saldo global, enquadrando-os na evolução recente das finanças públicas portuguesas e disponibiliza a conta consolidada das AP nesta perspetiva contabilística. A Secção 8.2 detalha os impactos passados e previstos dos estímulos orçamentais contidos nos pacotes de medidas COVID-19 e inflação, bem como na implementação do PRR. A Secção 8.3 debruça-se sobre a estimativa atualizada do MF para 2023, ponto de partida para as previsões de 2024, evidenciando as principais diferenças face ao OE/2023 e os motivos da melhoria programada do resultado orçamental para este ano. A Secção 8.4 aprecia o cenário orçamental projetado para 2024 e as trajetórias mais relevantes dos agregados orçamentais. Finalmente, a Secção 8.5 disponibiliza os quadros detalhados das contas passadas e previsionais das AP em contabilidade pública, para serem consultados pelos leitores mais interessados, com e sem ajustamentos.

375. A análise deste capítulo encontra-se ajustada da receita da transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD (FPCGD) para a Caixa Geral de Aposentações (CGA). O Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro, determinou a transferência para a Caixa Geral de Aposentações da totalidade das responsabilidades asseguradas através do FPCGD. A CGA recebeu em 2023, a título compensatório, uma transferência de capital de 3018 M€ destinada a assegurar as responsabilidades futuras deste fundo, ou seja, as pensões mensais a pagar aos seus beneficiários. Esta operação não se encontrava prevista no OE/2023 e afeta o período da estimativa para o ano em curso. Trata-se de uma operação irrepetível e significativa em 2023, mas que não traduz uma verdadeira disponibilidade para as AP, uma vez que se encontra legalmente destinada a assegurar responsabilidades futuras já assumidas. A comparação em contabilidade pública de contas entre anos ou a do ano 2023 entre o OE inicial e a estimativa da POE deve ser expurgada deste efeito pois ele provoca um enviesamento do saldo e da receita de capital apenas na Estimativa 2023 (observável no Gráfico 76). Esta foi a razão para a UTAO excluir a operação da conta Estimativa 2023 e surgir o adjetivo “ajustada” no título da Tabela 22. Salvo informação expressa em contrário, os números usados neste capítulo estão ajustados da receita causada pela integração do FPCGD na conta da CGA. Apresenta-se a conta não ajustada das AP, a título indicativo, no final do capítulo, na Tabela 27.

8.1 Evolução do saldo global e conta consolidada ajustada das Administrações Públicas

376. A POE/2024 estabelece os objetivos orçamentais para o saldo global: 4713 M€ em 2023 e – 1495 M€ em 2024 (Tabela 27 e Gráfico 76). No entanto, este saldo, em 2023, encontra-se influenciado pelo efeito da transferência do Fundo do Pessoal da CGD para a CGA, uma receita de capital de 3018 M€ que deve ser retirada da análise, por se destinar a assegurar responsabilidades futuras e não ter continuidade nos próximos anos. A análise dos restantes parágrafos desta secção e das secções seguintes é apresentada líquida deste efeito, salvo menção explícita em contrário.

377. O objetivo para o saldo global, ajustado deste efeito pontual, é então: 1695 M€ em 2023 e – 1495 M€ em 2024. A estimativa de um resultado excedentário em 2023 tem subjacente uma revisão em alta muito expressiva (4875 M€) face ao objetivo do OE/2023. Resulta de um ritmo de crescimento da receita bastante superior ao projetado anteriormente (9,0% no cenário do OE/2023 versus 12,5% na estimativa atualizada ajustada), a par de uma desaceleração da despesa (8,5% no cenário do OE/2023 versus 7,3% na estimativa atualizada). Este resultado deverá voltar a ser deficitário em 2024 e a deterioração previsional (– 3190 M€) reflete um abrandamento pronunciado da receita (6,7%), para quase metade do crescimento estimado em 2023, conjugado com a expectativa de aceleração da despesa (9,6%) — Gráfico 76 e Tabela 22.

378. Em 2023, o MF estima o primeiro excedente da história recente das finanças públicas portuguesas, assente no aumento da receita fiscal e contributiva, num cenário de contenção da despesa, possibili-

tando uma recuperação acelerada da posição orçamental. A melhoria esperada do resultado orçamental em 2023 traduz o primeiro excedente em contabilidade pública desde, pelo menos, 2014. Beneficia de um cenário macroeconómico subjacente às previsões orçamentais mais favorável, no respeitante à evolução da atividade económica como um todo (+ 9,2% no PIB a preços correntes na POE/2024 compara com 4,9% no cenário do OE/2023), ao consumo privado (+5,5%) e ao mercado de emprego, impulsionando as receitas fiscal (9,1%) e contributiva (10,1%). Deve notar-se que este efeito benéfico da envolvente macroeconómica sobre a receita fiscal e contributiva se iniciou no final de 2021 e foi muito significativo em 2022, ano em que a cobrança desta receita também excedeu o objetivo. A estimativa de 2023 beneficia assim do duplo efeito de um ritmo de crescimento mais acelerado da receita e de um ponto de partida mais favorável em 2022. Na despesa, o cenário orçamental do OE/2023 não incluía as novas medidas do pacote inflação de apoio a famílias e empresas, anunciadas no PE/2023-27 (+2674 M€, na coluna 8 da Tabela 25). Ainda assim, a despesa manteve-se globalmente contida, estimando-se que se quede aquém do autorizado pelo Parlamento (- 1,1%). No conjunto do ano, o ritmo de crescimento estimado da receita (12,5%) situa-se muito acima do da despesa (7,3%), permitindo uma melhoria acelerada do resultado orçamental — Gráfico 76 e Tabela 22.

Gráfico 76 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas: 2016–2024
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2016 a 2022, OE/2023, Relatório da POE/2024 e cálculos da UTAO. | Notas: as barras com tom claro exprimem valores observados e as de tom mais escuro valores previsionais. Os valores ajustados encontram-se expurgados do efeito da transferência para a CGA do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD materializada em 2023. Em termos orçamentais, esta operação implicou o registo de uma receita de capital de 3018,3 M€, que será utilizada para o pagamento das pensões (mensais) dos beneficiários deste fundo. O ajustamento afetou o valor do saldo global estimado para 2023 e a taxa de crescimento da receita efetiva em 2023 e 2024.

379. Na POE existe coerência entre o saldo global na ótica da contabilidade pública e o saldo de partida para a passagem às contas nacionais, tanto na estimativa para 2023 como na previsão para 2024 (Quadro 3.4, p. 120 do relatório do MF). O saldo apresentado na ótica da contabilidade pública decorre das previsões de receita e despesa detalhadas nos Mapas Contabilísticos da Proposta de Lei que integram o acervo da POE/2024, e que são objeto de aprovação pela AR. Assinala-se a coerência entre a ótica da contabilidade pública e a da nacional, que constitui uma medida de transparência que importa relevar.

Tabela 22 – Conta ajustada das AP em contabilidade pública
(em milhões de euros e percentagem)

	2021	2022	OE/2023	Estimativa 2023	POE/2024	Variação M€				Taxa de variação %			
						Est/2023		POE/2024		Est/2023		POE/2024	
						vs 2022	vs OE/2023	vs Est/2023	vs POE/2024	vs 2022	vs OE/2023	vs Est/2023	vs POE/2024
Receita corrente	89 766	100 018	105 765	110 991	116 900	10 973	5 225	5 909	16 882	11,0	4,9	5,3	16,9
Impostos diretos	23 916	27 884	28 501	31 366	31 530	3 482	2 865	164	3 646	12,5	10,1	0,5	13,1
Impostos indiretos	27 516	30 905	31 637	32 790	35 821	1 885	1 152	3 031	4 916	6,1	3,6	9,2	15,9
Contribuições sociais	24 206	26 463	27 414	29 140	30 558	2 676	1 726	1 419	4 095	10,1	6,3	4,9	15,5
Outras receitas correntes	14 088	14 516	18 182	17 450	18 889	2 934	-732	1 439	4 373	20,2	-4,0	8,2	30,1
Diferenças de consolidação	40	249	32	246	102	-3	214	-144	-147				
Despesa corrente	92 214	97 101	102 179	102 710	110 343	5 608	531	7 633	13 242	5,8	0,5	7,4	13,6
Consumo público	39 095	41 591	46 593	44 463	49 319	2 872	-2 129	4 856	7 728	6,9	-4,6	10,9	18,6
Despesas com pessoal	23 503	24 282	25 262	25 973	27 606	1 691	711	1 633	3 324	7,0	2,8	6,3	13,7
Aquis. de bens e serv. e out. desp. corr.	15 592	17 309	21 330	18 490	21 713	1 181	-2 840	3 223	4 404	6,8	-13,3	17,4	25,4
Aquisição de bens e serviços	14 825	16 186	18 389	17 434	19 091	1 248	-955	1 657	2 906	7,7	-5,2	9,5	18,0
Outras despesas correntes	767	1 123	2 941	1 056	2 621	-67	-1 885	1 565	1 498	-6,0	-64,1	148,2	133,4
Subsídios	2 150	2 029	2 344	2 775	2 777	746	431	2	749	36,8	18,4	0,1	36,9
Juros e outros encargos	6 951	6 554	7 078	6 819	7 368	265	-259	549	814	4,0	-3,7	8,1	12,4
Transferências correntes	43 772	46 863	45 650	48 598	50 851	1 735	2 948	2 253	3 988	3,7	6,5	4,6	8,5
Diferenças de consolidação	245	63	515	54	27	-9	-460	-27	-36				
Saldo corrente	-2 448	2 917	3 586	8 281	6 557	5 365	4 695	-1 724	3 641				
Receita de capital	2 152	2 319	5 784	4 157	5 940	1 837	-1 627	1 783	3 620	79,2	-28,1	42,9	156,1
Diferenças de consolidação	8	0	27	0	0	0	-27	0	0				
Despesa de capital	8 348	8 642	12 551	10 743	13 992	2 101	-1 808	3 249	5 350	24,3	-14,4	30,2	61,9
Investimentos	6 350	6 646	9 948	8 098	11 180	1 452	-1 850	3 082	4 534	21,8	-18,6	38,1	68,2
Transferências de capital	1 784	1 574	2 291	2 191	2 534	617	-100	343	960	39,2	-4,4	15,7	61,0
Outras despesas de capital	161	345	259	230	278	-115	-28	47	-67	-33,2	-11,0	20,6	-19,5
Diferenças de consolidação	52	77	54	224	0	147	171	-224	-77				
Receita efetiva	91 918	102 337	111 550	115 147	122 839	12 810	3 598	7 692	20 502	12,5	3,2	6,7	20,0
Despesa efetiva	100 562	105 743	114 730	113 453	124 334	7 710	-1 277	10 882	18 591	7,3	-1,1	9,6	17,6
Saldo global	-8 643	-3 406	-3 181	1 695	-1 495	5 101	4 875	-3 190	1 911				
Despesa corrente primária	85 263	90 547	95 101	95 891	102 974	5 344	790	7 084	12 428	5,9	0,8	7,4	13,7
Saldo corrente primário	4 503	9 471	10 665	15 100	13 925	5 629	4 435	-1 175	4 455				
Despesa total primária	93 611	99 189	107 652	106 634	116 966	7 445	-1 018	10 332	17 777	7,5	-0,9	9,7	17,9
Saldo primário	-1 692	3 148	3 897	8 513	5 873	5 365	4 616	-2 640	2 725				

Fontes: CGE/2021 e CGE/2022, Relatório MF da POE/2024 e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ajustamento consistiu em retirar 3018 M€ à receita de capital de 2023. Afetou as células em M€ da Estimativa de 2023 e as variações em M€ e percentagem entre 2024 e essa estimativa, entre a estimativa e a execução de 2022 e entre a estimativa e a previsão inicial do OE/2023. (ii) As diferenças de consolidação refletem divergências (de valor residual) nas operações entre as entidades que pertencem ao perímetro das AP. A conta das AP é apresentada líquida das operações entre as entidades que a constituem e as transferências de consolidação são os resíduos não eliminados entre os valores de receita (sobretudo receita de transferências) registados pelas entidades receptoras e os valores de despesa reportados pelas entidades emissoras. As operações entre as entidades das AP não afetam o saldo, mas o nível e a interpretação das rubricas da receita e da despesa, por isso devem ser expurgadas.

8.2 As medidas de política COVID-19, inflação e do PRR entre 2020 e 2024

380. O biénio 2023–2024 encontra-se influenciada pelo efeito de base da retirada dos estímulos orçamentais da pandemia de COVID-19 e do pacote inflação, bem como pela implementação do PRR. Esta secção apresenta o impacto destas medidas de política entre 2020 e 2024 na ótica da contabilidade pública, mas é tributária da Secção 5.4, na qual o teor destes pacotes foi desenvolvido e que deverá ser consultada pelo leitor interessado numa análise mais detalhada.

381. A POE/2024 prevê o fim do pacote COVID-19 e uma redução muito significativa do pacote inflação, beneficiando o resultado orçamental em 3062 M€ em 2023 e 2401 M€ em 2024. O conjunto destas medidas tem um impacto de – 8765 M€ no saldo global em 2022, – 5703 M€ em 2023 e – 3302 M€ em 2024. O PRR tem um efeito residual sobre o saldo global, por ser quase inteiramente financiado por fundos comunitários, mas influencia os níveis da receita e da despesa — Tabela 23, Tabela 25 e Tabela 26.

Tabela 23 – Impacto direto das medidas de política COVID-19 por classificação económica, ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

						VH		Referenciais		Diferença face ao referencial	
	2020	2021	2022	Est 2023	POE 2024	2023-2022	2024-2023	OE/2023	PE/2023-27	OE/2023	PE/2023-27
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)-(3)	(7)=(5)-(4)	(8)	(9)	(10)=(4)-(8)	(11)=(4)-(9)
Receita efetiva	-1538	189	215	148	39	-67	-109	0	0	148	148
Impostos diretos	-704	-32	34	38	39	4	1	0	0	38	38
Impostos indiretos	-148	21	-26	0	0	26	0	0	0	0	0
Contribuições sociais	-702	-255	-8	0	0	8	0	0	0	0	0
Outras receitas correntes	16	455	215	110	0	-104	-110	0	0	110	110
Despesa efetiva	3284	5220	2592	520	0	-2072	-520	350	350	170	170
Despesas com pessoal	234	628	298	61	0	-238	-61	0	0	61	61
Aquisição de bens e serviços	636	1 249	967	84	0	-883	-84	350	350	-266	-266
Transferências correntes	1840	2 131	600	102	0	-498	-102	0	0	102	102
Subsídios	361	814	372	270	0	-102	-270	0	0	270	270
Outras despesas correntes	20	24	10	0,2	0	-9	0	0	0	0	0
Investimento	139	225	13	1	0	-13	-1	0	0	1	1
Transferências capital	54	149	331	1	0	-330	-1	0	0	1	1
Impacto no saldo global	-4 822	-5 031	-2 377	-371	39	2 006	410	-350	-350	-21	-21

Fontes: CGE/2020 a 2022, cálculos da UTAO com base na execução de agosto de 2023 apresentada pela DGO e na informação constante da base de dados orçamental SIGO com referência à execução acumulada até ao final do mês de setembro. | Notas: A receita efetiva de 39 M€ esperada em 2024 corresponde exclusivamente à coleta prevista através do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário". A UTAO tem assinalado nas suas publicações desde que o tributo foi criado que ele não deveria ser classificado como medida do pacote COVID-19. A razão é o facto de este imposto ter sido legislado *ab initio* como uma medida permanente e com receita consignada a uma necessidade permanente da Segurança Social (Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social). Por definição, o pacote COVID-19 visou fazer face a uma crise de saúde pública e económica limitada no tempo.

Tabela 24 – Impacto direto por medida de política do pacote inflação em 2023 e 2024, ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

	2023	2024
Receita	3 175	1 692
Receita corrente	3 175	1 692
Impostos diretos	316	-205
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos	6	0
Redução de retenção na fonte para apoiar encargos da habitação	250	-250
Dedução à limitação do aumento das rendas	0	45
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	60	0
Impostos indiretos	2 859	1 897
IV A Zero	550	0
Redução do IV A da eletricidade	90	90
ISP - Redução do ISP	1 227	1 109
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	836	590
ISP - Redução gásóleo agrícola	66	18
ISP - Fim gradual das isenções do ISP	5	5
Transição para o mercado regulado gás	60	60
Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	25	25
Despesa	1 955	1 131
Despesa corrente	1 955	1 131
Despesas com pessoal	456	681
Aumento extra 1%	150	222
Subsídio de alimentação	306	459
Subsídios	57	0
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)	57	0
Transferências correntes	1 442	450
Apoio extraordinário ao gás	300	0
Apoios a setores de produção agrícola	188	0
Apoio extraordinário à renda	250	250
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	22	0
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	423	0
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	200	0
Apoio para alimentação a famílias mais carenciadas	13	0
Bonificação de juros	30	200
Complemento excecional de pensão (pensionistas e bancários)	16	0
Impacto direto (negativo) no saldo global	5 129	2 822

Fontes: MF e cálculos da UTAO.

Tabela 25 – Impacto direto das medidas do pacote inflação por classificação económica, ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

Estimativa 2022 UTAO	POE2024		VHA		Referenciais anuais			Revisão	COVID	Total	
	2023 (Estimativa MF revista pela UTAO)	2024	2023-2022	2024-2023	OE/2023	PE/2023-27 (2023)	VHA				Est2023 vs OE2023
1	2	3	4=2-1	5=3-2	6	7	8=7-6	9=2-6			
Receita total	-2667	-3175	-1692	-508	1483	-796	-1318	-523	-2379	148	-2231
Impostos diretos	-613	-316	205	297	521	-486	-896	-410	169	38	207
Impostos indiretos	-2059	-2859	-1897	-800	962	-310	-387	-77	-2549	0	-2549
Contribuições sociais	-3	0	0	3	0	0	-36	-36	0	0	0
Outras receitas correntes	8	0	0	-8	0	0	0	0	0	110	110
Despesa total	3505	1955	1131	-1551	-824	121	2272	2151	1833	170	2003
Despesas com pessoal	0	456	681	456	225	0	388	388	456	61	516
Aquisição de bens e serviços	2	0	0	-2	0	0	0	0	0	-266	-266
Transferências correntes	3327	1442	450	-1885	-992	66	1 196	1130	1376	102	1478
Subsídios	115	57	0	-59	-57	55	238	183	2	270	272
Outras despesas correntes	1	0	0	-1	0	0	450	450	0	0	0
Investimento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Transferências capital	60	0	0	-60	0	0	0	0	0	1	1
Impacto no saldo global	-6 172	-5 129	-2 822	1 043	2 307	-917	-3 591	-2 674	-4 213	-2	

Fontes: MF, CGE/2022, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO.

Tabela 26 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	2022	2023 (Estimativa MF)	POE2024	VHA		OE/2023	Revisão Est2023 vs OE2023	
	1	2	3	2023-2022	2024-2023			4=2-1
Receita total	443	2096	4877	1653	2781	3709	-1613	
Outras receitas correntes	268	644	1863	376	1219	1809	-1166	
Receita de capital	174	1452	3014	1278	1562	1900	-448	
Despesa total	659	2298	5396	1639	3098	3835	-1537	
Despesas com pessoal	5	20	56	15	37	24	-4	
Aquisição de bens e serviços	30	348	652	318	304	560	-212	
Transferências correntes	159	164	754	5	590	479	-315	
Subsídios	55	52	112	-3	60	93	-41	
Outras despesas correntes	2	60	360	59	300	393	-333	
Investimento	339	1151	1706	812	555	1207	-55	
Transferências capital	69	503	1756	434	1253	1079	-576	
Impacto no saldo global	-216	-202	-519	14	-317	-126	-76	

	2022	2023 (Estimativa MF)	POE2024	VHA		OE/2023	Revisão Est2023 vs OE2023	
	1	2	3	2022-2023	2023-2024			4=2-1
Receita total	443	2096	4877	1653	2781	3709	-1613	
Outras receitas correntes	268	644	1863	376	1219	1809	-1166	
Receita de capital	174	1452	3014	1278	1562	1900	-448	
Despesa total	659	2298	5396	1639	3098	3835	-1537	
Despesas com pessoal	5	20	56	15	37	24	-4	
Aquisição de bens e serviços	30	348	652	318	304	560	-212	
Transferências correntes	159	164	754	5	590	479	-315	
Subsídios	55	52	112	-3	60	93	-41	
Outras despesas correntes	2	60	360	59	300	393	-333	
Investimento	339	1151	1706	812	555	1207	-55	
Transferências capital	69	503	1756	434	1253	1079	-576	
Impacto no saldo global	-216	-202	-519	14	-317	-126	-76	

Fontes: MF e cálculos da UTAO.

8.3 Estimativa de execução em 2023

382. Esta secção aprofunda a análise da estimativa de execução para 2023, iniciada na Secção 8.1. O ano de 2023 revestiu-se de alguma incerteza nas previsões, devido ao surto inflacionista, aos seus efeitos nas bases macroeconómicas dos agregados orçamentais, designadamente a receita fiscal, mas também devido aos estímulos orçamentais necessários para mitigar os efeitos da subida dos preços nas

famílias e nas empresas. As medidas de política legisladas ao longo do ano não estavam incluídas no cenário orçamental do OE/2023, sendo a mais significativa a revisão em alta em 2,7 mil M€ do pacote inflação, anunciada no PE/2023-27 (coluna 8 da Tabela 25). A execução orçamental no período 2022–2024 encontra-se influenciada pelo efeito de base da retirada dos estímulos da pandemia, pelo pacote inflação e pela implementação do PRR português. Embora pesem relativamente pouco na despesa e na receita efetivas de cada ano, assumem grande peso em termos da explicação da variação do saldo global neste período, encontrando-se detalhadas da Secção 8.2.

383. A estimativa agora apresentada pelo MF constitui o ponto de partida das previsões para 2024.

384. A POE estima um resultado excedentário de 1695 M€ para 2023, uma revisão em alta de 4875 M€ face ao objetivo subjacente ao orçamento inicial (– 3181 M€). A melhoria estimada do resultado orçamental em 2023 resulta da expectativa de aumento da receita (+ 3598 M€; + 3,2%), a par da execução de despesa aquém do programado (– 1277 M€; – 1,1%), permitindo uma melhoria mais acelerada do saldo orçamental (Tabela 22). As alterações esperadas incorporam a execução orçamental até ao final do terceiro trimestre e refletem a melhoria do cenário macroeconómico da POE/2024 para o ano em curso, face ao projetado na POE/2023, mas também os objetivos de política orçamental do MF. Os contributos de cada componente da receita e da despesa para a revisão do saldo encontram-se ilustrados no Gráfico 77 e resumem-se seguidamente.

385. O aumento previsional da receita fiscal e contributiva constitui a principal determinante da melhoria do objetivo orçamental para 2023 e este agregado regista a maior revisão nominal em alta (5743 M€), refletindo a melhoria do cenário macroeconómico da POE/2024 para o ano corrente face ao apresentado com a POE/2023 (Gráfico 77).

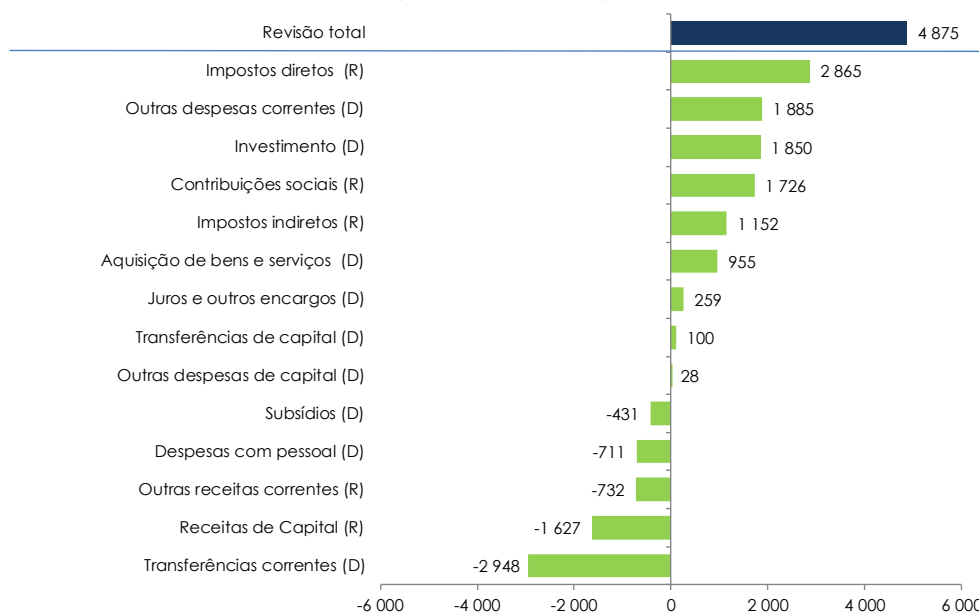
- Os impostos diretos (2865 M€; +10,1%) e as contribuições sociais (1726 M€; + 6,3% face a 2022) traduzem a evolução mais favorável do que o antecipado no mercado de trabalho. O novo objetivo tem implícitos incrementos de 14,9% no IRS e 13,5% no IRC face a 2022. A componente indireta da tributação (1152 M€; +3,6%) beneficia de uma evolução mais benigna do consumo privado, que se mostrou resiliente num cenário inflacionista. O IVA representa 76,9% do acréscimo esperado desta receita e o ISP 30,9%.
- Em sentido oposto, destaca-se o recuo da componente não fiscal nem contributiva (– 2360 M€), designadamente a receita de capital, que regista o maior decréscimo previsional nominal (– 1627 M€; – 28,1%).

386. O nível da despesa deverá ser globalmente inferior ao autorizado pelo Parlamento (– 1277 M€; – 1,1%), mas refletindo evoluções heterogéneas entre as rubricas, destacando-se a revisão em baixa do investimento, que melhora o saldo. Em sentido oposto, a despesa muito superior à programada das transferências correntes, apenas parcialmente explicada pelas medidas do pacote inflação que não se encontravam previstas no OE/2023 (Gráfico 77).

- No sentido dos desvios de sinal positivo, que traduzem níveis de despesa inferiores ao programado e beneficiam o saldo, a rubrica “Outras despesas correntes” apresenta o maior desvio nominal (1885 M€), mas inclui a dotação provisional (814 M€) e a reserva orçamental (322 M€), ambas classificadas neste agregado de despesa, cuja utilização implica alterações orçamentais de reafectação a outras rubricas do classificador económico. Para uma correta interpretação, o desvio deverá ser expurgado deste efeito, reduzindo-se para 749 M€.
- O investimento torna-se, assim, a maior revisão em baixa (1850 M€), apenas parcialmente justificada pelo atraso na execução do PRR. No final do 3.º trimestre, a execução desta rubrica quedava-se em 44,4% do previsto para o conjunto do ano e a do PRR a 13,9%. O atraso no investimento também compromete as receitas destinadas ao seu financiamento, tanto as que têm origem no instrumento *NextGenerationEU*, como noutras fontes comunitárias, o que se reflete nas revisões em baixa da receita de capital (– 1627 M€) e das “Outras receitas correntes” (– 732 M€).
- Em sentido oposto, as despesas com transferências correntes (– 2948 M€), pessoal (– 711 M€) e subsídios (– 432 M€) registam revisões em alta e agravam o saldo. Estes desvios são parcialmente explicados pelos encargos acrescidos com o pacote inflação (1833 M€, na coluna 9 da Tabela 25) e com a pandemia COVID-19 (170 M€, na coluna 10 da Tabela 23). As transferências correntes apre-

sentam o desvio mais significativo, mas os encargos acrescidos com os pacotes de medidas justificam cerca de metade da revisão (- 1478 M€). O restante não encontra correspondência nas medidas de política e permanece por explicar (- 1470 M€).

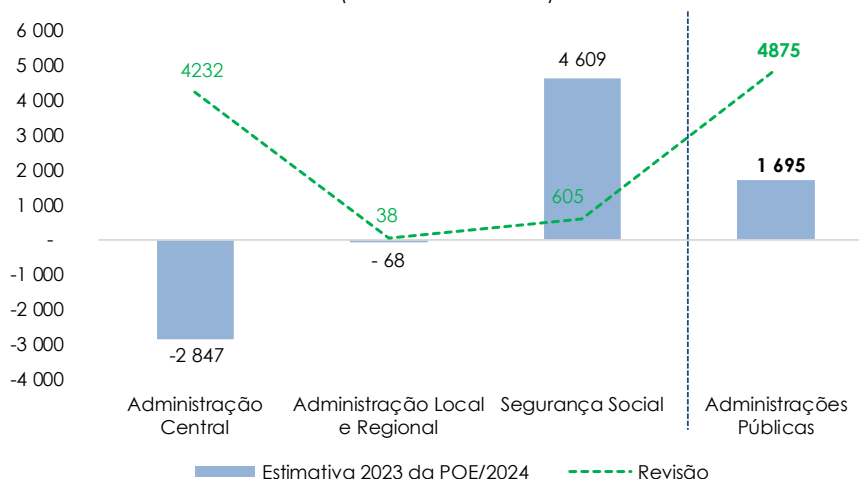
Gráfico 77 – Principais contributos para a revisão do saldo global na Estimativa face ao OE/2023
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório da POE/2024 e cálculos da UTAO. | Notas: Os desvios apresentados no gráfico medem a contribuição de cada uma das rubricas para a revisão do saldo global que a Estimativa para 2023 faz ao OE/2023 (aprovado pela AR) — a estimativa consta do relatório MF da POE/2024. O desvio positivo (negativo) nas rubricas da receita significa que a estimativa de cobrança se situa acima (abaixo) da previsão do orçamento, contribuindo para a melhoria (pioria) do saldo. O desvio negativo (positivo) numa rubrica de despesa significa que a estimativa de execução excede a (fica abaixo da) dotação inscrita no orçamento, contribuindo para o agravamento (desagravamento) do saldo.

387. A revisão em alta do saldo das AP em 4875 M€ reflete a melhoria do resultado de todos os subsectores, mas concentra-se na Administração Central. A POE estima para 2023 um desagravamento do défice da Administração Central (+ 4232 M€) e das Administrações Subnacionais (+ 38 M€), bem como um aumento do excedente da Segurança Social (605 M€) — Gráfico 78.

Gráfico 78 – Contributos por subsector para a revisão do saldo da estimativa face ao OE/2023
(em milhões de euros)



Fontes: Relatório da POE/2024 e cálculos da UTAO.

8.4 Análise das principais rubricas de receita e despesa e dos seus contributos para a variação do saldo global em 2024

388. A POE projeta um défice de 1495 M€ em 2024, uma deterioração previsional de 3190 M€, que resulta de um ritmo de crescimento da despesa (+ 10 882 M€; + 9,6%) superior ao da receita (+ 7692 M€; + 6,7%).

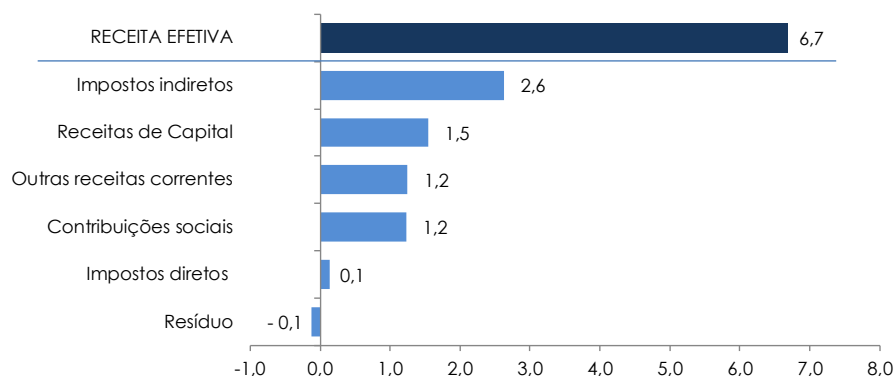
Os contributos de cada rubrica da receita e da despesa para a passagem da estimativa de 2023 para a previsão de 2024 encontram-se ilustrados no Gráfico 79 e no Gráfico 80, respetivamente. A conta ajustada das AP, com os dados numéricos subjacentes, encontra-se na Tabela 22.

389. Em 2024, a diminuição dos estímulos orçamentais do pacote inflação e da pandemia deverá gerar um efeito base de 2717 M€ que beneficia o resultado orçamental, prevendo-se também a aceleração da implementação do PRR. Para 2024, prevê-se a retirada total dos estímulos da pandemia COVID-19 (410 M€, na coluna 7 da Tabela 23) e uma redução significativa do esforço financeiro com o pacote inflação (2307 M€, na coluna 5 da Tabela 25), gerando um efeito base de 2717 M€ que beneficia o saldo orçamental. A implementação do PRR deverá acelerar e embora seja quase inteiramente financiado por fundos comunitários no contexto do mecanismo *Next Generation EU*, tem subjacente um aumento de 2781 M€ na receita e 3098 M€ na despesa (na coluna 5 Tabela 26).

390. A receita efetiva apresenta um acréscimo previsional de 7692 M€ (6,7%) face à estimativa de execução em 2023, assente nas componentes fiscal e contributiva que, em conjunto, representam 60% da variação. A evolução da componente não fiscal nem contributiva é justificada pelo aumento das transferências da UE, no contexto do PT2030 e do *NextGenerationEU*, destinadas maioritariamente ao financiamento do PRR.

- O crescimento previsional da receita efetiva (7692M€) assenta, maioritariamente, nas componentes fiscal (3195 M€) e contributiva (1419 M€); em conjunto, representam 60,0% do acréscimo total (contributos de 2,8 e 1,2 p.p. para a taxa de crescimento 6,7% da receita efetiva).
- O acréscimo da receita fiscal (3195 M€) tem origem nos impostos indiretos (3031 M€; 9,2%), mantendo-se os impostos diretos aproximadamente inalterados (164 M€; 0,5%) face ao estimado para 2023.
- A variação previsional nominal dos impostos indiretos (3031 M€) resulta do efeito cumulativo das medidas de política e da dinâmica da economia. **As novas medidas de política de agravamento fiscal explicam apenas 13% (385 M€) da variação total, o efeito de base da retirada das medidas do pacote inflação 32% (962 M€) e a maior parte decorre da evolução do consumo privado subjacente ao cenário macroeconómico (55%;1 684 M€):**
 - Para 2024 prevê-se a retirada da maior parte das medidas do pacote inflação e a redução do impacto das que permanecem em vigor, gerando um efeito base de 962 M€, com um efeito benéfico sobre a cobrança desta receita. As medidas mais expressivas são a redução temporária do ISP (- 1 699 M€ em 2024 e - 2063 M€ em 2023) e o fim do IVA zero para certos alimentos (- 550 M€ em 2023 e 0 € em 2024) — Tabela 24;
 - O efeito global das novas medidas da POE/2024 também beneficia a cobrança, em 385 M€, distinguindo-se o agravamentos de taxas no IUC, no IABA e no Imposto sobre o Tabaco (425 M€) e redução do IVA de bebidas na restauração (- 40 M€), na Tabela 11.
- A dinâmica da economia justifica a maior parte da variação desta receita (1 684 M€; peso de 56% na variação total previsional) e a previsão é coerente com evolução do consumo privado nominal (3,6%), sua principal base macroeconómica. Os impostos diretos mantêm-se quase constantes, refletindo as medidas de desagravamento do IRS (- 1582 M€) anunciadas na POE/2024 (Tabela 11) e a melhoria da base macroeconómica. Excluindo o efeito dessas medidas, o incremento seria 5,6%, encontrando-se em linha com a variação das remunerações (5,4%), principal base macroeconómica do IRS;
- As contribuições sociais deverão aumentar 4,9% (1419 M€), beneficiando da evolução favorável prevista para o mercado de trabalho.
- As rubricas da componente não fiscal nem contributiva da receita registam as transferências da UE no contexto do instrumento *NextGenerationEU* e do PT20230. Neste ano, espera receber-se um total de 6728 M€ de subvenções comunitárias, dos quais 72,5% (4877 M€) destinados ao financiamento do PRR (coluna 3 da Tabela 26).

Gráfico 79 – Contributos para a variação da receita efetiva por classificação económica entre 2023 e 2024
(em percentagem e pontos percentuais)

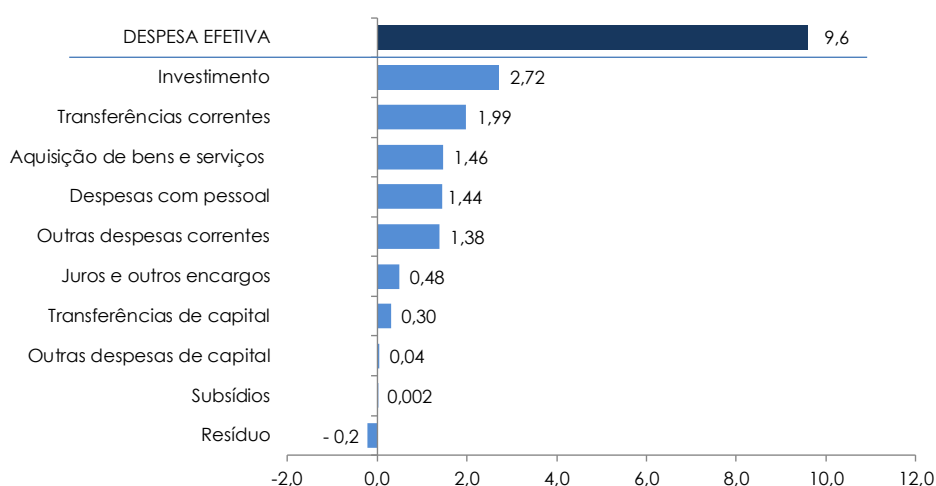


Fontes: Relatório da POE/2024 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública surgem na Tabela 22 e é deles que procede a informação para construir este gráfico. (ii) Os desvios apresentados no gráfico medem a contribuição em p.p. de cada uma das rubricas para a taxa de variação (em percentagem) da receita efetiva. Contributo de cada rubrica (em p.p.) = $[\text{Valor nominal } (t-1) / \text{Receita efetiva } (t-1)] * \text{Tvha } (t)$. Em português simples, o contributo de determinada rubrica para a taxa de variação da receita efetiva em dado ano é calculado multiplicando a taxa de crescimento da rubrica nesse ano pelo peso da mesma na receita efetiva do ano anterior. (iii) A soma dos contributos das rubricas de receita não iguala a taxa de variação da receita efetiva previsional devido à existência de diferenças de consolidação. Estas têm o valor residual de -0,1 p.p.. Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados na Tabela 22.

391. A POE prevê uma aceleração significativa da despesa em 2024, para 9,6%, impulsionada pelo investimento e pelo agravamento da despesa com pensões.

- A POE prevê uma aceleração significativa da despesa em 2024 (9,6%), traduzindo um incremento nominal de 10 882 M€;
- O acréscimo previsional do investimento (3082 M€; +38,1%) constitui a maior determinante do crescimento da despesa efetiva. Explica 2,72 p.p. da taxa de variação da despesa efetiva. O PRR representa 21% do investimento público que se pretende realizar em 2024 — Tabela 22 e Tabela 26;
- Prevê-se um aumento de 1565 M€ para as “outras despesas correntes”, que se reduz para 613 M€ quando expurgado dos 952 M€ da dotação provisional (500 M€) e da reserva orçamental (452 M€);
- O incremento das transferências correntes (2253 M€; 4,6%) contribui com 1,99 p.p. para o crescimento de 9,6% na despesa efetiva. É quase inteiramente determinado pela atualização regular de pensões (2223 M€) — Tabela 10.

Gráfico 80 – Contributos para a variação da despesa efetiva por classificação económica entre 2023 e 2024
(em percentagem e pontos percentuais)



Fontes: Relatório da POE/2024 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública surgem na Tabela 22 e é deles que procede a informação para construir este gráfico. (ii) Os desvios apresentados no gráfico medem a contribuição em p.p. de cada uma das rubricas para a taxa de variação (em percentagem) da despesa efetiva. Contributo de cada rubrica (em p.p.) = $[\text{Valor nominal } (t-1) / \text{Despesa efetiva } (t-1)] * \text{Tvha } (t)$. Em português simples, o contributo de determinada rubrica para a taxa de variação da despesa efetiva em dado ano é calculado multiplicando a taxa de crescimento da rubrica nesse ano pelo peso da mesma na despesa efetiva do ano anterior. (iii) A soma dos contributos das rubricas de despesa diverge da taxa de variação da despesa efetiva previsional devido à existência de diferenças de consolidação, gerando o resíduo de -0,2 p.p. (iii) Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados na Tabela 22.

8.5 Quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública

392. Esta secção disponibiliza os quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública. A Tabela 27 apresenta a conta não ajustada das AP, ou seja, inclui em 2023 a receita de 3018 M€ originada pela operação de transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD para a CGA. A UTAO entende que se trata de uma receita pontual e significativa em 2023, mas que não traduz uma verdadeira disponibilidade para as AP, uma vez que se encontra legalmente destinada a assegurar as responsabilidades futuras deste fundo, ou seja, o pagamento de pensões aos seus beneficiários. No entanto, disponibiliza-se esta conta a título informativo. A Tabela 28 disponibiliza a conta previsional ajustada das AP em 2024, por subsector. O referido ajustamento de - 3018 M€ tem efeito na receita de capital da Administração Central.

Tabela 27 – Conta não ajustada das AP em contabilidade pública: 2021–2024
(em milhões de euros e percentagem)

	2021	2022	OE/2023	Estimativa 2023	POE/2024	Variação M€				Taxa de variação %			
						Est/2023	Est/2023	POE/2024	POE/2024	Est/2023	Est/2023	POE/2024	POE/2024
						vs 2022	vs OE/2023	vs Est/2023	vs 2022	vs 2022	vs OE/2023	vs Est/2023	vs 2022
Receita corrente	89 766	100 018	105 765	110 991	116 900	10 973	5 225	5 909	16 882	11,0	4,9	5,3	16,9
Impostos diretos	23 916	27 884	28 501	31 366	31 530	3 482	2 865	164	3 646	12,5	10,1	0,5	13,1
Impostos indiretos	27 516	30 905	31 637	32 790	35 821	1 885	1 152	3 031	4 916	6,1	3,6	9,2	15,9
Contribuições sociais	24 206	26 463	27 414	29 140	30 558	2 676	1 726	1 419	4 095	10,1	6,3	4,9	15,5
Outras receitas correntes	14 088	14 516	18 182	17 450	18 889	2 934	-732	1 439	4 373	20,2	-4,0	8,2	30,1
Diferenças de consolidação	40	249	32	246	102	-3	214	-144	-147				
Despesa corrente	92 214	97 101	102 179	102 710	110 343	5 608	531	7 633	13 242	5,8	0,5	7,4	13,6
Consumo público	39 095	41 591	46 593	44 463	49 319	2 872	-2 129	4 856	7 728	6,9	-4,6	10,9	18,6
Despesas com pessoal	23 503	24 282	25 262	25 973	27 606	1 691	711	1 633	3 324	7,0	2,8	6,3	13,7
Aquis. de bens e serv. e out. desp. corr.	15 592	17 309	21 330	18 490	21 713	1 181	-2 840	3 223	4 404	6,8	-13,3	17,4	25,4
Aquisição de bens e serviços	14 825	16 186	18 389	17 434	19 091	1 248	-955	1 657	2 906	7,7	-5,2	9,5	18,0
Outras despesas correntes	767	1 123	2 941	1 056	2 621	-67	-1 885	1 565	1 498	-6,0	-64,1	148,2	133,4
Subsídios	2 150	2 029	2 344	2 775	2 777	746	431	2	749	36,8	18,4	0,1	36,9
Juros e outros encargos	6 951	6 554	7 078	6 819	7 368	265	-259	549	814	4,0	-3,7	8,1	12,4
Transferências correntes	43 772	46 863	45 650	48 598	50 851	1 735	2 948	2 253	3 988	3,7	6,5	4,6	8,5
Diferenças de consolidação	245	63	515	54	27	-9	-460	-27	-36				
Saldo corrente	-2 448	2 917	3 586	8 281	6 557	5 365	4 695	-1 724	3 641				
Receita de capital	2 152	2 319	5 784	7 175	5 940	4 856	1 391	-1 235	3 620	209,4	24,0	-17,2	156,1
Diferenças de consolidação	8	0	27	0	0	0	-27	0	0				
Despesa de capital	8 348	8 642	12 551	10 743	13 992	2 101	-1 808	3 249	5 350	24,3	-14,4	30,2	61,9
Investimentos	6 350	6 646	9 948	8 098	11 180	1 452	-1 850	3 082	4 534	21,8	-18,6	38,1	68,2
Transferências de capital	1 784	1 574	2 291	2 191	2 534	617	-100	343	960	39,2	-4,4	15,7	61,0
Outras despesas de capital	161	345	259	230	278	-115	-28	47	-67	-33,2	-11,0	20,6	-19,5
Diferenças de consolidação	52	77	54	224	0	147	171	-224	-77				
Receita efetiva	91 918	102 337	111 550	118 166	122 839	15 829	6 616	4 674	20 502	15,5	5,9	4,0	20,0
Despesa efetiva	100 562	105 743	114 730	113 453	124 334	7 710	-1 277	10 882	18 591	7,3	-1,1	9,6	17,6
Saldo global	-8 643	-3 406	-3 181	4 713	-1 495	8 119	7 894	-6 208	1 911				
Despesa corrente primária	85 263	90 547	95 101	95 891	102 974	5 344	790	7 084	12 428	5,9	0,8	7,4	13,7
Saldo corrente primário	4 503	9 471	10 665	15 100	13 925	5 629	4 435	-1 175	4 455				
Despesa total primária	93 611	99 189	107 652	106 634	116 966	7 445	-1 018	10 332	17 777	7,5	-0,9	9,7	17,9
Saldo primário	-1 692	3 148	3 897	11 532	5 873	8 384	7 634	-5 658	2 725				

Fontes: CGE/2021 e CGE/2022, Relatório MF da POE/2024 e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIÇO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) As diferenças de consolidação refletem divergências (de valor residual) nas operações entre as entidades que pertencem ao perímetro das AP. A conta das AP é apresentada líquida das operações entre as entidades que a constituem e as transferências de consolidação são os resíduos não eliminados entre os valores de receita (sobretudo receita de transferências) registados pelas entidades receptoras e os valores de despesa reportados pelas entidades emissoras. As operações entre as entidades das AP não afetam o saldo, mas o nível e a interpretação das rubricas da receita e da despesa, por isso devem ser expurgadas.

Tabela 28 – Conta previsional ajustada das AP em contabilidade pública em 2024 por subsector
(em milhões de euros e percentagem)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	Taxa de variação APs POE/2024 vs Est/2023	Taxa de variação APs POE/2024 vs 2022
Receita corrente	81 367	14 923	40 728	116 900	5,3	16,9
Impostos diretos	26 748	4 781	0	31 530	0,5	13,1
Impostos indiretos	34 225	1 346	249	35 821	9,2	15,9
Contribuições sociais	4 140	0	26 418	30 558	4,9	15,5
Outras receitas correntes	16 057	8 795	14 061	18 889	8,2	30,1
Diferenças de consolidação	196	0	0	102		
Despesa corrente	82 177	12 713	35 571	110 343	7,4	13,6
Consumo público	38 294	10 407	619	49 319	10,9	18,6
Despesas com pessoal	21 355	5 896	356	27 606	6,3	13,7
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	16 939	4 511	263	21 713	17,4	25,4
Aquisição de bens e serviços	14 481	4 362	249	19 091	9,5	18,0
Outras despesas correntes	2 458	149	14	2 621	148,2	133,4
Subsídios	1 266	766	1 246	2 777	0,1	36,9
Juros e outros encargos	7 215	274	12	7 368	8,1	12,4
Transferências correntes	35 375	1 265	33 693	50 851	4,6	8,5
Diferenças de consolidação	27	0	0	27		
Saldo corrente	-810	2 210	5 157	6 557		
Receita de capital	4 790	2 522	4	5 940	42,9	156,1
Diferenças de consolidação	0	0	0	0		
Despesa de capital	10 835	4 352	181	13 992	30,2	61,9
Investimento	7 174	3 890	117	11 180	38,1	68,2
Transferências de capital	3 398	448	64	2 534	15,7	61,0
Outras despesas de capital	263	15	0	278	20,6	-19,5
Diferenças de consolidação	0	0	0	0		
Receita efetiva	86 157	17 445	40 732	122 839	6,7	20,0
Despesa efetiva	93 012	17 065	35 751	124 334	9,6	17,6
Saldo global	-6 855	380	4 980	-1 495		
Despesa corrente primária	74 962	12 438	35 558	102 974	7,4	13,7
Saldo corrente primário	6 405	2 485	5 169	13 925		
Despesa total primária	85 797	16 790	35 739	116 966	9,7	17,9
Saldo primário	360	654	4 993	5 873		

Fontes: Relatório MF da POE/2024 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ajustamento só influencia as taxas de variação da receita de capital e da receita efetiva entre a previsão para 2024 e a estimativa de execução em 2023. Tal decorre da natureza do único ajustamento efetuado neste capítulo de contabilidade pública pela UTAO: expurgo de 3108 M€ à receita de capital da AdC na estimativa de execução em 2023 elaborada pelo MF. Os 3108 M€ são o valor da transferência de capital entrada na conta da CGA em 2023 para pagar os compromissos futuros desta entidade junto dos beneficiários do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD. (ii) As diferenças de consolidação refletem divergências (de valor residual) nas operações entre as entidades que pertencem ao perímetro das AP. A conta das AP é apresentada líquida das operações entre as entidades que a constituem e as transferências de consolidação são os resíduos não eliminados entre os valores de receita (sobretudo receita de transferências) registados pelas entidades receptoras e os valores de despesa reportados pelas entidades emissoras. As operações entre as entidades das AP não afetam o saldo, mas o nível e a interpretação das rubricas da receita e da despesa, por isso devem ser expurgadas.

9 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública

393. Neste capítulo, a UTAO analisa os instrumentos convencionais de controlo da despesa pública previstos na proposta de lei para 2024. A Secção 9.1 explica brevemente cada um destes instrumentos e sintetiza a sua evolução financeira no período 2022–2024 (Tabela 29). A Secção 9.2 faz um enfoque sobre as cativações, analisando o novo enquadramento legal proposto para este instrumento na POE/2024. Finalmente, a Secção 9.3 alarga o período de análise até 2015 e descreve a evolução quantitativa na dimensão total, na composição e na utilização das dotações dos instrumentos convencionais de controlo.

9.1 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública

394. Os instrumentos convencionais para controlar a despesa no subsector da Administração Central e mitigar riscos da execução, conformando-a aos objetivos da política orçamental, são: dotação provisional, dotações centralizadas para fins específicos, reserva orçamental e cativações. 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 percentagens e outras regras definidas na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) e estão repartidas por todos os programas orçamentais: as primeiras, dentro de cada programa orçamental, incidem sobre várias rubricas da despesa. A reserva orçamental é uma rubrica em todos os programas orçamentais. Uma e outra estão declinadas nos orçamentos individuais de todas as unidades orgânicas dos referidos subsectores. A presente secção apresentando uma breve definição de cada um destes instrumentos, para melhor contextualização. Sumariza, na Tabela 29, a sua evolução no período 2022–2024:

- (i) A dotação provisional destina-se a fazer face a despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis e a sua existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).⁵⁸ 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 reafecção 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. Através da sua gestão centralizada, o Ministério das Finanças (MF) assegura um controlo mais efetivo 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;
- (iii) As cativações e a reserva orçamental constituem retenções de verbas do orçamento de despesa aprovado, de acordo com as regras definidas na Lei do OE em cada ano e no DLEO, traduzindo-se na redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos.
 - a. 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 deste montante é sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, sob proposta do colega da área sectorial.
 - b. As cativações incidem, tipicamente, sobre rubricas de bens e serviços e transferências e são definidas considerando a execução orçamental de exercícios anteriores, com o objetivo de travar o aumento da despesa. Geralmente, existem dois momentos de cativações: o primeiro decorre da aplicação das regras estabelecidas na LOE, sendo aplicado com a entrada em vigor do OE de cada ano; o segundo momento decorre de restrições adicionais definidas no DLEO, publicado no primeiro semestre de cada ano. Até 2023, a descativação, ou seja, a possibilidade de utilização destas verbas a título excepcional, também dependeu da autorização do

⁵⁸A 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.

Ministério das Finanças. No entanto, a POE/2024 delegou na esfera sectorial o controlo deste instrumento, passando o membro do Governo responsável pela tutela a poder autorizar sozinho a libertação das dotações no seu Ministério. Esta alteração será desenvolvida com maior detalhe na secção seguinte.

395. Esta secção termina com uma visão de conjunto sobre a dimensão financeira dos instrumentos de controlo convencionais. **A POE prevê que os instrumentos convencionais de controlo de despesa totalizem 2521 M€ em 2024, o que representa 1,5% da despesa efetiva prevista da Administração Central.** Repartem-se entre cativações (824 M€), dotações centralizadas para fins específicos (745 M€), dotação provisional (500 M€) e reserva orçamental (452 M€), encontrando-se a informação sintetizada na Tabela 29. A previsão de cativações de 2024 inclui apenas as que decorrerem da proposta de lei incluída na POE/2024, pelo que os totais deste ano não são comparáveis com 2023 e 2022. A DGO informou a UTAO não conhecer neste momento o valor das cativações que o DLEO/2024 irá eventualmente definir. Tendo em conta esta limitação informativa, a dotação cativada aumentará, pelo menos, 172 M€ de 2022 para 2024, e o seu peso no conjunto dos quatro tipos de instrumento subirá de 23,9% em 2022 para, pelo menos, 32,7% em 2024. As dotações centralizadas no MF para serem eventualmente usadas noutros programas orçamentais estão fixadas ao mesmo nível de 2023, com exceção da dotação para enfrentar surpresas da epidemia, que desaparece (- 400 M€). A Secção 9.3 apresenta uma cronologia mais longa da quantificação dos instrumentos convencionais de controlo da despesa na AdC.

Tabela 29 – Instrumentos de controlo da despesa, 2022–2024

(em milhões de euros e percentagem)

Instrumentos de controlo da despesa	2022			2023 ⁽¹⁾			2024 POE			Variação OE	
	OE	Util	%	OE	Util	%	Decisão Utilização MF + Tutela	Decisão Utilização Tutela	Total	2023-2024	2022-2024
Dotação provisional	564	564	100,0	814	577	71,0	500	-	500	-314	-64
Reserva orçamental	362	218	60,3	322	54	16,8	452	-	452	130	90
Cativações	652	351	53,8	920	325	35,4	-	824	824	-96	172
Dotações centralizadas para fins específicos	1 145	962	84,0	745	603	81,0	745	-	745	0	-400
Orçamento participativo	5	-	0,0	5	-	0,0	5	-	5	0	0
Contrapartida nacional	50	13	26,0	50	1	1,0	50	-	50	0	0
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos	690	603	87,3	690	603	87,3	690	-	690	0	0
Despesas imprevistas da pandemia	400	346	86,5	-	-	-	-	-	-	-	-400
Total	2 722	2 094	76,9	2 801	1 560	55,7	1 697	824	2 521	-280	-201

Por memória

1. Despesa efetiva do subsector da Administração Central (M€)	79 303	78 916		85 207	83 035			93 012		
2. Peso na despesa efetiva da AdC das dotações dos instrumentos de controlo convencionais (%)	2,6	1,9		2,5	1,2		1,1	0,9	2,0	
3. Tvh da dotação total dos instrumentos (%)	-8,8			2,9			-39,4	-	-10,0	
6. Tvh das dotações centralizadas para fins específicos na dotação total dos instrumentos (%)	-20,5			-34,9			0,0	-	0,0	
7. Peso das dotações centralizadas p/ fins espec. na dot. total dos instrumentos (%)	42,1	45,9		26,6	38,7		43,9	-	29,6	
8. Peso da dotação provisional na dotação total dos instrumentos (%)	20,7	26,9		29,1	37,0		29,5	-	19,8	
9. Peso das cativações e reserva na dotação total dos instrumentos (%)	37,2	27,2		44,3	24,3		26,6	-	50,6	
10. Peso das cativações na dotação total dos instrumentos (%)	23,9	16,8		32,8	20,9		-	100,0	32,7	

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2022, execução orçamental de agosto de 2023 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 29 de setembro de 2023, Relatório MF da POE/2024, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A coluna "OE" indica os montantes aprovados na Lei do OE em cada ano e previstos na POE/2024; 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. (iii) O valor das cativações corresponde ao definido na lei do OE e posteriormente no DLEO, com exceção do ano de 2024; para 2024, não inclui a previsão de cativações a concretizar no DLEO, pelo que o valor indicado não é comparável com os dos anos anteriores. (iv.) O numerador da linha 2 no bloco "Por memória" exclui a dotação centralizada para um fim específico de despesa não efetiva. A dotação centralizada para fins específicos "Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos", com uma dotação inicial de 690 M€ em todos os anos respeita a de despesa de ativos financeiros. Assim, na linha 2., no rácio que pondera o peso das dotações específicas na despesa efetiva, esta parcela é expurgada. Nota (1) no interior da tabela: a utilização das verbas retidas nos instrumentos convencionais de despesa em 2023 tem as seguintes fontes: (a) a utilização da dotação provisional e dotações centralizadas refere-se à execução orçamental até ao final de setembro, consultada na base de dados orçamental SIGO; (b) a utilização das cativações e da reserva orçamental é referente à execução orçamental disponível até ao final de agosto, publicada na SEO de 29 de setembro de 2023.

9.2 O fim das cativações?

396. O Ministro das Finanças anunciou publicamente o fim das cativações no OE/2024, criando grande expectativa política. Em julho de 2023, numa entrevista televisiva, o Ministro das Finanças declarou o fim das cativações no OE para 2024, tendo este anúncio sido amplamente noticiado na imprensa escrita e profusamente comentado no espaço público. Criou grande expectativa política em torno da Proposta a ser entregue na Assembleia da República a 10 de outubro.⁵⁹ Este responsável governamental invocou várias razões para a mudança, entre as quais as virtudes da responsabilização financeira das tutelas sectoriais, a necessidade de agilizar a execução orçamental para melhorar a qualidade e transparência do serviço público, e o efeito distorcivo deste instrumento de política, que envia a execução orçamental das unidades orgânicas públicas em função do “*poder discricionário de microgestão*” exercido pelo Ministério das Finanças.

397. Afinal, a PPL na POE prevê a continuidade das cativações em 2024, mantendo aproximadamente inalteradas as regras que definem a sua constituição, prevendo-se uma ligeira diminuição das retenções das dotações aprovadas (- 96 M€) face a 2023. A Proposta de Lei (PPL) da POE/2024⁶⁰ estabelece, no seu artigo 3.º, as regras das cativações e da reserva orçamental em 2024, das quais decorre um aumento de 34 M€ das dotações retidas, resultando de dois efeitos de sinal contrário: subida da reserva orçamental (130 M€) e descida das cativações (- 96 M€) face a 2023, ilustrados no Gráfico 81. A estimativa do montante a cativar em 2023 inclui o efeito cumulativo das cativações da Lei do OE e do DLEO para 2023. Porém, não se conhece o valor das cativações em 2024 que poderão surgir nas regras do DLEO para este ano.⁶¹ As regras definidas para o cálculo da retenção de dotações na PPL para 2024 são, na sua essência, semelhantes às estabelecidas na Lei do OE/2019, o último ano antes da pandemia, assinalando-se duas diferenças:

- O crescimento relativo da despesa em aquisições de bens e serviços continua contido, uma vez que não pode ter um variação superior a 7,5% da execução de 2022 (número 3 do art. 3.º da PPL da POE/2024), mas a margem de crescimento aumentou (era 2% na LOE/2019);
- Estabeleceu-se um teto para as cativações cumulativas, ou seja, as que resultam da aplicação da Lei do OE e do DLEO: não podem atingir 90% das cativações do ano de 2017 (ou seja, 1327 M€), encontrando-se a previsão para 2024 (824 M€), que ainda não conta com as eventuais cativações do DLEO, abaixo deste limite. Deve notar-se que o ano de 2017 foi aquele em que os montantes cativados atingiram a sua expressão máxima (1474 M€). Valores observáveis nas barras amarelas do Gráfico 81.

398. A PPL não eliminou a prática das cativações, mas descentralizou a sua gestão, transferindo para a tutela sectorial o poder de libertação das verbas retidas, uma faculdade discricionária anteriormente centralizada no Ministro das Finanças. Ao contrário do anúncio público em julho último, a PPL do OE/2024 não acabou com a longa prática de retenção de verbas aprovadas pelo Parlamento, pois estas continuam a ser obrigatórias e muito semelhantes às dos anos anteriores. Mas mudou a gestão da libertação eventual deste instrumento, transferindo para a esfera sectorial o poder de autorização da utilização

⁵⁹ Excerto da entrevista ao programa “Tudo é Economia”, da estação RTP-3 (cativações entre 23’35” e 25’31”):

- <https://www.rtp.pt/play/p11204/e707222/tudo-e-economia>

Notícias na imprensa escrita:

- <https://www.publico.pt/2023/08/06/economia/noticia/fim-cativacoes-apanas-passo-descentralizar-oe-2059300>
- <https://www.publico.pt/2023/07/26/economia/noticia/medina-anuncia-fim-cativacoes-proximo-orcamento-estado-2058148>
- <https://expresso.pt/economia/contas-publicas/2023-07-25-Medina-rompe-com-pratica-de-Centeno-e-anuncia-fim-das-cativacoes-Sera-o-primeiro-orcamento-em-muitos-anos-94d9aa38>
- https://observador.pt/2023/07/25/fernando-medina-anuncia-o-fim-das-cativacoes-no-governo-e-deixa-de-controlar-orcamentos-dos-ministerios/?cache_bust=1697460344740

⁶⁰ Proposta de Lei n.º 109/XV/2.º.

⁶¹ “Cativações iniciais” é uma expressão da DGO que abrange as cativações decorrentes da LOE e do DLEO. A UTAO evita utilizá-la por parecer confusa, já que agrega a ronda inicial de cativações que decorrem da LOE e a segunda ronda de cativações que, tipicamente, os DLEO trazem. Há, pois, normalmente, duas rondas de cativações. A primeira entra em vigor a 1 de janeiro e decorre do clausulado da LOE. A segunda entra em vigor mais tarde, nos termos que o DLEO/2024 vier a dispor. Apenas no triénio 2020-2023 não foi publicado o DLEO e não foram aplicadas regras para a segunda ronda de cativações.

das verbas retidas, um poder discricionário anteriormente partilhado entre a tutela e o Ministro das Finanças, que tinha o poder de veto.

399. Saúda-se o fim do crivo do MF para libertar a utilização de dotações a título excecional, mas não se compreende por que é que o instrumento cativações continua a existir. A UTAO tem justificado muitas vezes a ineficiência económica dos instrumentos convencionais (com exceção da dotação global) e dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa e a sua inutilidade para limitar a despesa. Se se quer limitar a despesa, é mais transparente e mais barato assumir isso mesmo nos tetos de despesa propostos ao Parlamento para aprovação. A continuação das cativações em 2024, ainda que sem o poder de veto da área política das Finanças quanto à sua libertação, parece esquecer o elevado custo administrativo das entidades públicas e das tutelas indispensável para cumprirem os requisitos legais. Primeiro, quando elaboram os seus orçamentos em agosto ou setembro;⁶² depois, para conseguirem a libertação das dotações e as consequentes alterações orçamentais. Tanto antes, quando a autorização política do MF era indispensável, como doravante sem a mesma, os obstáculos permanecem, embora sem a fricção do passado com o MF. **Começam na feitura dos orçamentos dos serviços.** A necessidade de respeitar as percentagens e demais regras definidas no articulado da lei orçamental obrigará todas as unidades orgânicas sujeitas a cativações a desperdiçar dotação de outras rubricas da despesa para dotar as cativadas da dotação disponível indispensável para funcionarem (explicação na nota de rodapé 62). Quer isto dizer que os orçamentos iniciais não podem traduzir verdadeiramente os planos orçamentais desejados dentro da restrição orçamental aprovada para cada unidade orgânica pelo Parlamento. **As perdas de eficiência prolongam-se durante a execução.** Haverá centenas, se não mesmo milhares de processos administrativos no conjunto dos ministérios sectoriais para se poderem descativar e reafectar dotações deste instrumento. Mesmo contando previamente com a anuência política, não haverá nenhuma decisão ministerial formal sem papéis a justificar a necessidade de descativação e papéis de entidades gestoras dos programas orçamentais a verificar as declarações escritas pelas unidades orgânicas. Os muitos milhares de horas de trabalho despendidas nestas tarefas têm, com certeza, um custo de oportunidade. Que produção, *i.e.*, que qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas desaparece por se continuarem a desviar recursos das áreas operacionais para a área administrativa e financeira?

400. Dar aos ministros sectoriais a possibilidade de gerirem uma pequena parcela da dotação dos seus programas orçamentais para responder a riscos durante a execução seria uma forma mais racional de os responsabilizar financeiramente pela utilização do dinheiro dos contribuintes nas respetivas políticas. Imagine-se um enquadramento em que as cativações não existem de todo na LOE nem no DLEO. Em troca do desaparecimento deste instrumento, cada ministro sectorial passaria a decidir discricionariamente e sem intervenção do colega das Finanças, ao longo do ano, a libertação da reserva orçamental até uma determinada percentagem. Este instrumento representa atualmente 2,5% da despesa total do programa. Por que não atribuir ao ministro sectorial a responsabilidade exclusiva por poder libertar até metade deste valor? A ideia seria criar, desta forma, uma espécie de dotação provisional sectorial. Se há riscos globais na execução que justificam a existência de uma dotação global mais robusta sob controlo exclusivo da área das Finanças, também é verdade que há riscos específicos nas políticas sectoriais. Responsabilizar os ministros sectoriais pela gestão da cobertura destes riscos torna-os ia mais solidários para com a responsabilidade financeira maior do ministro das Finanças. Antes de pedirem reforço de dotação a ele ou ao Primeiro-Ministro, teriam de dar provas de gestão responsável destas almofadas. Para concretizar esta sugestão, as reservas orçamentais deveriam sair dos orçamentos das unidades orgânicas para serem arrumadas no orçamento do Gabinete do Ministro ou numa entidade contabilística a criar para este efeito. Deste modo, evitar-se-iam atritos entre o ministro sectorial e os seus serviços sempre que fosse necessário libertar a reserva de uma unidade para autorizar a sua utilização por outra

⁶² As unidades orgânicas da AdC têm de carregar os seus projetos de orçamento numa plataforma central em agosto ou setembro. Nesse momento, não conhecem as disposições da proposta de LOE sobre cativações. Mas têm uma expectativa com base na experiência histórica. Por isso, se precisarem de comprometer ou gastar x euros em determinada rubrica tendencialmente cativada a 25%, provavelmente terão de dotar essa rubrica com $x/0,75$ euros. Quer dizer, vão ter que desviar $x/3$ euros de outras rubricas para esta. Nos primeiros dias de janeiro, já com a LOE publicada, a DGO, com o apoio informático da eSPap, carregam automaticamente as verdadeiras cativações nos orçamentos das unidades orgânicas, que poderão diferir das apostas feitas pelos gestores sectoriais no Verão. A descrição do processo de feitura dos orçamentos ajuda a perceber que a mera existência de cativações na LOE tem um preço administrativo para todos os envolvidos: DGO, eSPap e as unidades orgânicas de todos os ministérios. Mesmo sem ministro das Finanças a autorizar descativações, este custo administrativo vai continuar a existir em 2024.

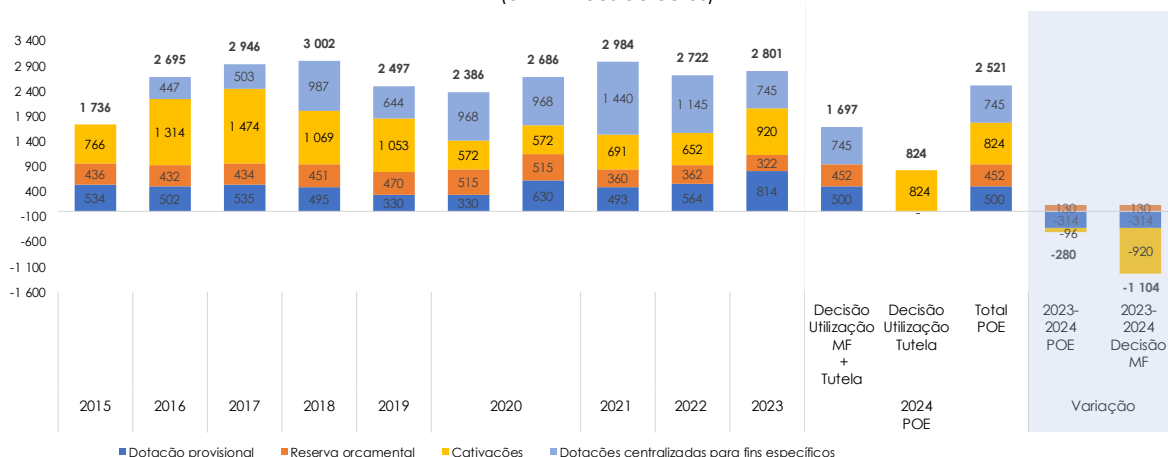
unidade orgânica. Após dois anos de experiência deste modelo, poderia ponderar-se a concretização de um passo adicional: acabar com a parcela das reservas cuja libertação dependesse exclusivamente do ministro das Finanças.

9.3 Dimensão financeira dos instrumentos entre 2015 e 2024

401. Os instrumentos convencionais de controlo de despesa totalizam 2521 M€ na POE/2024, dos quais cerca de dois terços (1697 M€) ficará centralizado no Ministro das Finanças. A transferência do poder decisório sobre as cativações para a tutela sectorial representa a descentralização de cerca de um terço (824 M€) destes instrumentos. A POE prevê que os instrumentos convencionais de controlo de despesa totalizem 2521 M€ em 2024, o que representa 2,0% da despesa efetiva prevista para a AdC. As cativações constituem o instrumento com maior peso no total (824 M€; peso de 32,7%), seguindo-se as dotações centralizadas para fins específicos (745 M€; 29,6%), a dotação provisional (500 M€; 19,8%) e a reserva orçamental (452 M€; 17,9%). No quadro legislativo da POE/2024, transfere-se o poder decisório sobre a libertação das cativações exclusivamente para a esfera sectorial, permanecendo os restantes instrumentos na esfera decisória do Ministro das Finanças. Daqui decorre que este mantém o seu poder discricionário sobre 67,3% (1697 M€) dos instrumentos convencionais de controlo da despesa, encontrando-se os restantes 32,7% descentralizados na tutela sectorial — Tabela 29 e Gráfico 81. Convém lembrar que as eventuais libertações de dotação e consequentes alterações orçamentais autorizadas pelo responsável pela área governamental das Finanças continuam a ter de merecer a aprovação prévia das tutelas sectoriais.

402. Para 2024, prevê-se uma redução de 10,0% na totalidade dos instrumentos convencionais de controlo de despesa, mas no novo enquadramento legislativo da POE o poder de decisão do MF sobre estes instrumentos recua 39,4% (- 1104 M€) face a 2023. Esta evolução resulta do efeito combinado da transferência do poder decisório sobre a libertação das cativações para a tutela sectorial e da redução da dotação provisional. O nível dos instrumentos de controlo de despesa previsto para 2024 representa um desagravamento de 10,0% (- 280 M€) face ao valor provisional de 2023. Resulta das reduções na dotação provisional (- 314 M€) e nas cativações (-96 M€) e da subida da dotação para reservas orçamentais (+ 130 M€), mantendo-se inalteradas as dotações centralizadas para fins específicos. As subtrações aos tetos de despesa por programa orçamental submetidos para aprovação do Parlamento aumentarão ligeiramente (34 M€), resultando do efeito combinado do aumento da reserva (130 M€, sob a tutela do MF) e da redução das cativações (- 96 M€, sob decisão da tutela sectorial). No entanto, a descentralização na utilização das cativações para a esfera sectorial constitui uma alteração qualitativa que merece menção, uma vez que no novo enquadramento legislativo da POE o poder discricionário do MF sobre verbas bloqueadas reduz-se em 1104 M€ (- 39,4%), dos quais 920 M€ com origem na descentralização da gestão das cativações e 314 M€ na redução da dotação provisional, encontrando-se esta informação ilustrada no painel sombreado a azul no lado direito do Gráfico 81.

Gráfico 81 – Instrumentos convencionais de controlo de despesa no OE: dotação inicial 2015–2024
(em milhões de euros)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2022, execução orçamental de agosto de 2023 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 29 de setembro de 2023, Relatório MF da POE/2024, e base de

dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) As colunas 2015 a 2024 indicam os montantes aprovados na Lei do OE em cada ano e previstos na POE/2024; no caso das cativações, incluem também os valores decorrentes do DLEO, exceto em 2024; para 2024, não inclui a previsão de cativações a concretizar no DLEO, pelo que o valor indicado não é comparável com os dos anos anteriores.

403. Entre 2015 e 2023, as cativações constituíram o mais importante instrumento convencional de controlo de despesa ao dispor do MF, em seis dos nove anos analisados (2015 a 2023). Em 2024, continuam a ser o instrumento de política com maior peso, mas a sua libertação foi descentralizada para a tutela sectorial. Na história recente das finanças públicas portuguesas, assistiu-se a um aumento continuado dos instrumentos convencionais de controlo de despesa na prática orçamental, atingindo a sua expressão nominal máxima em 2018 (3002 M€), representando neste ano 3,8% da despesa efetiva da AdC aprovada pela AR (painel inferior da Tabela 30, Gráfico 81 e Gráfico 82). Contudo, o peso máximo nesta despesa efetiva aconteceu em 2016, com 4,2% (2695 M€). O poder discricionário de exceção para utilização em compromissos e pagamentos de despesa encontra-se tradicionalmente centralizado no ministro das Finanças. As cativações representaram a fatia mais significativa destes instrumentos entre 2015 e 2019, atingindo o seu máximo em 2017 (1474 M€), representando nesse ano metade do total (Gráfico 81) e 2,3% da despesa efetiva prevista para aquele subsector (painel inferior da Tabela 30). O grau de controlo sobre a despesa das unidades orgânicas respetivas foi notório motivando, em 2018, a decisão de publicação de pontos de situação trimestrais sobre montantes cativados e libertados, divulgados na Síntese de Execução Orçamental e enviados à AR. O nível das cativações diminuiu em 2018 e 2019 em cerca de um terço, atingindo o seu ponto mínimo em 2020 (572 M€), ano de início da pandemia COVID-19. Subiu para 691 M€ em 652 M€ em 2021 e 2022, respetivamente, apesar de não ter havido neste biénio a habitual segunda ronda de cativações determinada pelo DLEO. O ano de 2023 marcou o regresso a esta segunda camada de retenções, com um nível total de cativações de 920 M€, constituindo-se novamente como o mais significativo instrumento convencional de controlo da despesa (peso de 32,8%). Desta breve resenha histórica, conclui-se que entre 2015 e 2023 as cativações foram o maior instrumento convencional de controlo da despesa ao dispor do MF, em seis dos nove períodos observados. Em 2024, a POE prevê cativações de 824 M€, mas esta previsão exclui a eventual segunda ronda. Mesmo sem ela, o peso das cativações no total dos instrumentos convencionais de controlo permanecerá como o mais elevado dos quatro (32,7% em 2024).

Tabela 30 – Instrumentos de controlo da despesa, 2015–2024
(em milhões de euros e percentagem)

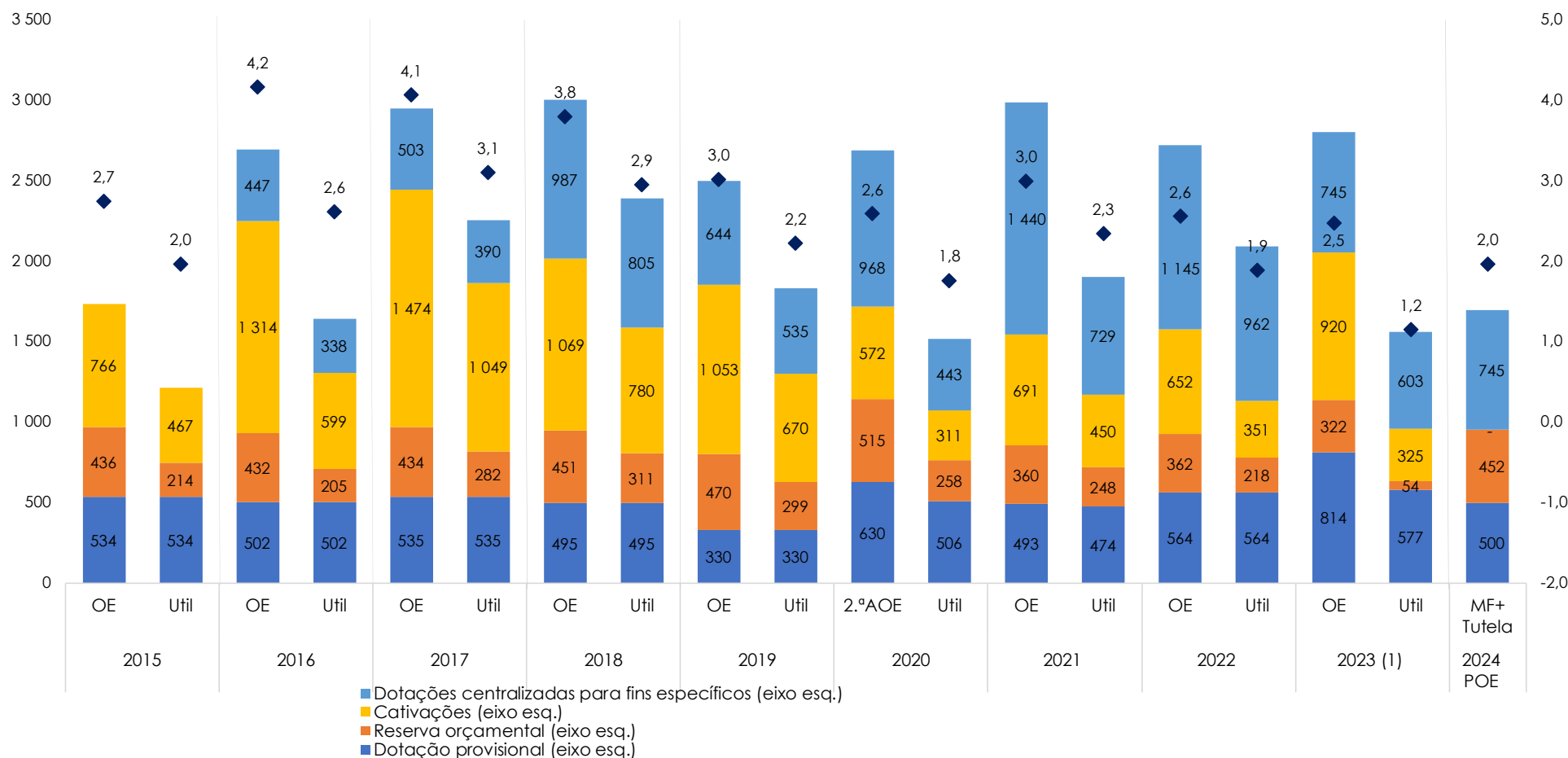
Instrumentos de controlo da despesa	2015			2016			2017			2018			2019			2020			2021			2022			2023 ⁽¹⁾			2024 POE			
	OE	UHI	%	OE	UHI	%	OE	UHI	%	OE	UHI	%	OE	UHI	%	OE	2.ªAOE	UHI	%	OE	UHI	%	OE	UHI	%	OE	UHI	%	MF	Tutela	MF+ Tutela
Instrumentos de controlo de despesa centralizados MF	1 736	1 214	69,9	2 695	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	1 901	63,7	2 722	2 094	76,9	2 801	1 560	55,7	1 697	-	1 697
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	564	100,0	814	577	71,0	500	-	500
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	248	68,9	362	218	60,3	322	54	16,8	452	-	452
Cativações (centralizadas MF)	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	450	65,1	652	351	53,8	920	325	35,4	-	-	-
Dotações centralizadas para fins específicos	-	-	-	447	338	75,6	503	390	77,5	987	805	81,6	644	535	83,0	968	968	443	45,7	1 440	729	50,6	1 145	962	84,0	745	603	81,0	745	-	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	-	0,0	5	-	0,0	5	-	5
Contrapartida nacional	-	-	-	-	-	-	100	17	16,9	100	10	9,6	50	17	33,8	50	50	22	44,5	50	25	50,0	50	13	26,0	50	1	1,0	50	-	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	23	690	603	87,3	690	603	87,3	690	-	690
Despesas imprevistas da pandemia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	500	100,0	400	346	86,5	-	-	-	-	-	-
Instrumentos de controlo de despesa descentralizados na tutela setorial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	824	824
Cativações (descentralizadas tutela setorial)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	824	824	
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	1 901	63,7	2 722	2 094	76,9	2 801	1 560	55,7	1 697	824	2 521

Por memória

1. Despesa efetiva do subsector da Administração Central (M€)	63 166	61 619		64 723	62 735		65 059	62 994		66 328	65 490		69 388	66 522		77 014	72 650		76 449	74 467		79 303	78 916		85 207	83 035		93 012			
2. Peso na despesa efetiva da AdC das dotações dos instrumentos de controlo convencionais (%)	2,7	2,0		4,2	2,6		4,1	3,1		3,8	2,9		3,0	2,2		-	2,6	1,8		3,0	2,3		2,6	1,9		2,5	1,2		1,1	0,9	2,0
3. Dotações não utilizadas (M€)		522			1 051			690			611			664			1 168			1 083			628				1 241				
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)		30,1			39,0			23,4			20,3			26,6			43,5			36,3			23,1				44,3				
5. T/vha da dotação total dos instrumentos (%)	4,8			55,3			9,3			1,9			-16,8			-4,5	7,5			11,1			-8,8			2,9			-39,4	-	-10,0
6. T/vha das dotações centralizadas para fins específicos na dotação total dos instrumentos (%)	-	-		-	-		12,5			96,2			-34,8			50,4	50,4			48,7			-20,5			-34,9			0,0	-	0,0
7. Peso das dotações centralizadas p/ fins espec. na dot. total dos instrumentos (%)	-	-		16,6	20,6		17,1	17,3		32,9	33,7		25,8	29,2		40,6	36,1	29,2		48,3	38,4		42,1	45,9		26,6	38,7		43,9	0,0	29,6
8. Peso da dotação provisional na dotação total dos instrumentos (%)	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	24,9		20,7	26,9		29,1	37,0		29,5	0,0	19,8
9. Peso das cativações e reserva na dotação total dos instrumentos (%)	69,3	56,0		64,8	48,9		64,8	59,0		50,6	45,6		61,0	52,8		45,6	40,5	37,5		35,2	36,7		37,2	27,2		44,3	24,3		26,6	100,0	50,6
10. Peso das cativações na dotação total dos instrumentos (%)	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	23,7		23,9	16,8		32,8	20,9		0,0	100,0	32,7

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2022, execução orçamental de agosto de 2023 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 29 de setembro de 2023, Relatório MF da POE/2024, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A coluna "OE" indica os montantes aprovados na Lei do OE em cada ano e previstos na POE/2024; 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, com exceção do ano de 2024; para 2024, não inclui a previsão de cativações a concretizar no DLEO, pelo que o valor indicado não é comparável com os dos anos anteriores. O Decreto-Lei de execução orçamental não foi publicado em 2020 e 2021, não tendo sido aplicadas as correspondentes cativações previstas neste Decreto nestes anos. (vii) Nota 1 no interior da tabela: (1) A utilização das verbas retidas nos instrumentos convencionais de despesa em 2023 é referente à execução orçamental disponível até ao final de agosto, publicada na SEO de 29 de setembro de 2023.

Gráfico 82 – Instrumentos convencionais de controlo da despesa da Administração Central, 2015–2024
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2022, execução orçamental de agosto de 2023 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 29 de setembro de 2023, Relatório MF da POE/2024, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A coluna "OE" indica os montantes aprovados na Lei do OE em cada ano e previstos na POE/2024; 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, com exceção do ano de 2024; para 2024, não inclui a previsão de cativações a concretizar no DLEO, pelo que o valor indicado não é comparável com os dos anos anteriores. O Decreto-Lei de execução orçamental não foi publicado em 2020 e 2021, não tendo sido aplicadas as correspondentes cativações previstas neste Decreto nestes anos. (vii) Nota 1 no interior da tabela: (1) A utilização das verbas retidas nos instrumentos convencionais de despesa em 2023 é referente à execução orçamental disponível até ao final de agosto, publicada na SEO de 29 de setembro de 2023.

10 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas

404. O presente capítulo examina o impacto da Proposta de Lei do OE 2024 na eficiência das entidades das AP, designadamente o efeito das restrições impostas aos gestores públicos na aquisição de serviços e no recrutamento de trabalhadores. O assunto é grave e, infelizmente, recorrente desde 2011. As normas em causa, presentes nas LOE e depois densificadas nos DLEO, são praticamente iguais todos os anos e os seus efeitos bastante negativos na qualidade dos serviços prestados pelas AP aos cidadãos e às empresas. Trata-se de uma das muitas características do processo legislativo orçamental a precisar de urgente correção, conforme o [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março,⁶³ identificou. Este capítulo conclui, uma vez mais, que as normas em causa, apelidadas pela UTAO de instrumentos não convencionais de controlo da despesa, são inúteis e opacas para reprimir a despesa porquanto bastaria baixar as dotações aprovadas pelo Parlamento nos mapas contabilísticos para atingir o mesmo fim; evitar-se-iam os danos colaterais do processo, que passam por criar enorme entropia na gestão das organizações, imensa papelada e intromissão do Governo em decisões de microgestão das empresas e dos serviços públicos para excecionar a aplicação casuística das normas em causa. Pretendendo este relatório contribuir para o escrutínio técnico da POE/2024 durante a sua apreciação na Assembleia da República, justifica-se aproveitar o momento para destacar, uma vez mais, este problema crónico, apelando à sua eliminação ou mitigação na fase de especialidade. As restrições aqui abordadas colocam as entidades públicas a trabalhar abaixo das suas possibilidades reais de produção, o que significa oferecer aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade (ou em menor quantidade) do que seria exequível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A origem destas ineficiências encontra-se em determinados artigos da proposta de lei orçamental que se repetem sem discussão na especialidade há demasiados anos. O período de elevadas taxas de inflação que Portugal está a atravessar piora a situação no caso das aquisições de serviços, uma vez que, como se explicará adiante, os gestores apenas têm autonomia para decidir desde que a despesa em 2024 seja nominalmente igual à do ano de 2023 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% em 2023 e outros 2% em 2024.

405. O diagnóstico e o apelo à revisão do quadro legal tem sido sinalizado pela UTAO desde 2019, nas suas apreciações a POEs e Contas Gerais do Estado. O Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março densificou esta questão na Secção 5.10, mas o problema repete-se há muitos anos. O problema reside em normas da lei orçamental anual e do decreto-lei de execução orçamental que impedem os gestores públicos de utilizar em pleno as dotações aprovadas pela Assembleia da República nas rubricas de pessoal e aquisições de serviços (neste aspeto, somando-se aos constrangimentos impostos pelas cativações e outros instrumentos convencionais de controlo da despesa), forçando-os a escolher recursos de menor qualidade ou a solicitar autorizações a vários membros do Governo, acompanhadas de imensa burocracia, para praticar atos de gestão corrente — pedidos de autorização que muitas vezes não conhecem decisão em tempo útil. O capítulo surge oportunamente neste relatório porque ele precede o período de discussão na especialidade das normas da proposta de lei orçamental para 2024. Pretende ser um instrumento de reflexão dos decisores parlamentares acerca da pertinência das normas em causa.

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

406. A UTAO designa este conjunto de regras como “instrumentos não-convencionais” de controlo da despesa. Esta designação obteve inspiração na terminologia utilizada em 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*

⁶³ Título do estudo: “Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO”.

(taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretores, 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 pela Assembleia da República. 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 fazem-no com um preço acrescido, por implicarem maior ineficiência ao nível microeconómico.

407. As sucessivas leis de OE têm vindo a manter em vigor estas restrições à autonomia de gestão das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, quanto ao recrutamento de trabalhadores e à contratação de serviços. A UTAO vem alertando para a persistência de normas nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que dificultam a tomada de decisões de gestão corrente, nos serviços e empresas públicos, com cabimento no orçamento aprovado pela Assembleia da República. Esta matéria já foi abordada pela UTAO em outros relatórios, que integram as coleções *Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado* e *Contas Anuais Definitivas das Administrações Públicas*. Ademais, a UTAO apresentou algumas propostas de solução no estudo que recomenda a reforma do processo legislativa orçamental — [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.⁶⁴ O [Relatório n.º 12/2023](#), de 21 de setembro, apresenta na Subsecção 6.2.2 a cronologia dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa: iniciaram-se na LOE para 2011. Importa salientar que é o Governo que propõe, mas é a Assembleia da República que aprova (ou veta), com ou sem alterações, os tetos de despesa para as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. No entanto, a mesma lei orçamental introduz, desde 2011, 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 membros do Governo das respetivas áreas sectoriais, das Finanças e, no caso da contratação de recursos humanos e aquisições de certos serviços, também da área da Administração Pública. Algumas restrições são estendidas, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, atribuindo o poder de aprovação prévia de excecionar aos órgãos políticos próprios de cada uma. Com efeito, 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.

10.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2024

408. Esta secção foca quatro instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela sectorial, os quais a UTAO designa por “instrumentos não-convencionais”. São regras, vertidas em normas legais que integram a POE/2024, que condicionam os atos de gestão conducentes a i) recrutamento de trabalhadores, ii) aquisição de serviços em geral, iii) aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres, projetos e consultoria, e iv) aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença. Sem a obtenção de autorizações políticas para decisões caso a caso, a autonomia dos gestores fica seriamente comprometida. Para obterem as exceções, têm de desviar recursos das áreas operacionais para a área administrativa e financeira e construir processos administrativos pesados, longos e sem qualquer garantia de sucesso. Chega a ser necessária a atenção de três membros do Governo para autorizar uma exceção tão minúscula quanto é o recrutamento de um trabalhador pelo tempo necessário para substituir uma trabalhadora que entrou em licença de parto. Estes processos de exceção são muito intrusivos na autonomia de gestão das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social, e também nas unidades orgânicas dos governos regionais e locais.

⁶⁴ 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.

409. O articulado da Proposta de Lei n.º 109/XV/2.ª, “Orçamento do Estado para 2024” (PPL OE/2024) renova disposições antigas que vigoraram em anos anteriores e que configuram quatro 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 e da tutela sectorial, 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 *ex-ante*.

410. Comparando as normas aprovadas na Lei do OE/2023 com as normas propostas pelo Governo na PPL que lhe deu origem (PPL POE/2023), conclui-se que o Parlamento manteve em 2023 o efeito pretendido pelo Ministério das Finanças de coartar a autonomia de gestão das entidades públicas. Salvo pequenas alterações, o conteúdo intrusivo do poder político na gestão corrente das organizações públicas manteve-se sem diferenças significativas, assim como as suas consequências sobre a eficiência na produção de serviços públicos. A Tabela 31 identifica as normas em causa nos últimos diplomas legais relevantes, incluindo a proposta de lei em análise (PPL POE/2024). Salienta-se que, relativamente a 2023, as normas mais limitadoras da gestão pública, no caso dos recursos humanos, encontram-se especificadas no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2023 ([DL n.º 10/2023](#) de 8 de fevereiro, art. 131.º).

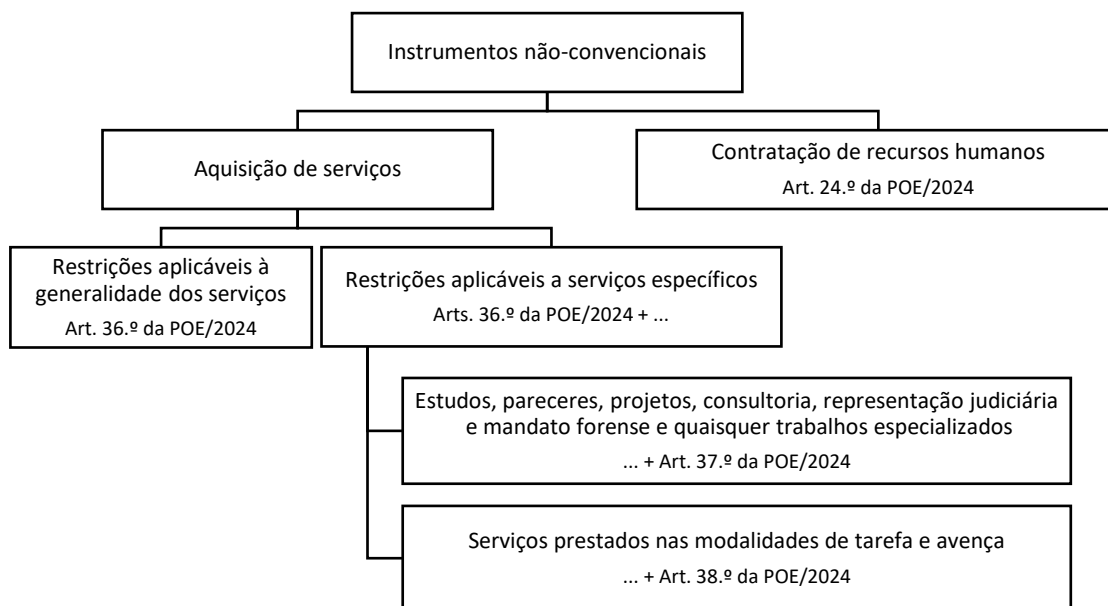
Tabela 31 – Correspondência de artigos entre POE/2023, LOE/2023, DL de Execução Orçamental para 2023 e POE/2024

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	POE/2023 (PPL 38/XV/1.º)	LOE/2023 (Lei n.º 24-D/2022)	DL Execução Orçamental para 2023 (DL n.º 10/2023)	POE/2024 (PPL 109/XV/2.º)
“Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial”	28.º	28.º	131.º	24.º
“Encargos com contratos de aquisição de serviços”	38.º	39.º	49.º	36.º
“Estudos, pareceres, projetos e consultoria”	39.º	40.º	50.º 51.º	37.º
“Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença”	40.º	41.º	–	38.º

Fontes: UTAO, com base na comparação entre os diplomas legais identificados. | Notas: a norma constante do artigo 36.º da POE/2024 deixou de ser alcançada por remissão, com adaptações, para o artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, passando agora a definir diretamente as condições para a execução de encargos com contratos de aquisição de serviços. A técnica legislativa utilizada na POE/2024 é mais transparente mas mantém, sem alterações de relevo, a substância das restrições que vigoraram nos últimos anos.

411. A Figura 3 ajuda a interpretar a relação entre as normas legais em causa. À semelhança de anos anteriores, a PPL que acompanha o Orçamento do Estado para 2024 inclui normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão dos serviços e organismos públicos, uma vez que estabelece exigências processuais que culminam numa intromissão fina do poder político nos atos de gestão corrente dos serviços e organismos envolvendo a aquisição de serviços e a contratação de pessoal. Artigos com conteúdos idênticos encontram-se novamente vertidos no articulado da PPL que acompanha a POE/2024 (art.ºs 24.º, 36.º, 37.º e 38.º), pretendendo materializar um conjunto de normas semelhantes às aprovadas em anos anteriores (Tabela 31). 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 3 – Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa na POE/2024



Fontes: [Proposta de Lei n.º 109/XV/2.º](#) que acompanha a POE/2024. | 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.

412. O primeiro destes instrumentos não-convencionais atua no âmbito da aquisição de serviços. Em termos financeiros, as restrições previstas para 2024 são mais restritivas do que em anos anteriores, 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 estabelecidos para 2024 não acompanham minimamente a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas. Este condicionamento é aplicado à globalidade dos encargos de cada organismo público com contratos de aquisição de serviços [n.º 1 do art. 36.º da PPL/2024] e também a contratos individuais: o n.º 2 do art. 36.º desta PPL determina: “Os encargos pagos com contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2024, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2023 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2023 acrescido de 2%.” No caso de contratos plurianuais, os encargos vigentes em 2023 terão sido acordados em anos anteriores, pelo que a sua valorização se encontra deteriorada por via da inflação. Para maior detalhe sobre a evolução da inflação, em Portugal e na Área do Euro, consultar a Secção 4.2 deste documento. Assim, a majoração introduzida nos montantes nominais relativos a 2023, em +2%, não acompanha minimamente aquele indicador, efetivando uma restrição para 2024, em termos reais, mais apertada que a vigente em 2023. Relativamente à celebração de novos contratos de aquisição de serviços, com objeto diferente de contrato vigente em 2023, exige-se a autorização prévia da tutela sectorial, devendo ser indicada a compensação a efetuar para que se cumpra o limite aos encargos globais pagos em 2023 (n.º 1 e n.º 3 do art. 36.º da PPL POE/2024).

413. A proposta de lei que acompanha a POE/2024 utiliza uma técnica legislativa mais transparente para regular os encargos com contratos de aquisição de serviços, mas mantém a substância das restrições vigentes nos anos anteriores. A norma constante do artigo 36.º da POE/2024 deixou de ser alcançada por remissão, com adaptações, para o artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, passando agora a definir diretamente as condições para a execução de encargos com contratos de aquisição de serviços. A técnica legislativa utilizada na POE/2024 é mais transparente mas mantém, sem alterações de relevo, a substância das restrições que vigoraram nos últimos anos.

414. Nestas condições, é remetido para o membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial, o poder (discricionário) de autorizar a execução de despesa com a aquisição de serviços acima dos limites estabelecidos, ainda que o serviço ou organismo em causa tenha dotação disponível no orçamento aprovado pela Assembleia da República. O efeito prático dos números 1 e 2 do art. 36.º supra citados é o de “cativar” as dotações de despesa que excedam a execução de 2023, 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.⁶⁵ Não estando em causa a violação da restrição orçamental fixada nos mapas contabilísticos da lei orçamental, não se avista qualquer vantagem para a sustentabilidade das contas públicas com a aplicação do art. 38.º. *A contrario*, identificam-se nele inúmeros entraves à qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade, como se dará nota adiante.

415. O constrangimento financeiro é ainda mais grave porque a repetição, em anos sucessivos, da limitação aos encargos pagos no ano anterior significa a amarração nominal do limite de 2023 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. As recentes majorações deste limite, +2% em 2023 e a proposta de +2% na PPL POE/2024, ficam muito abaixo da evolução nominal dos preços nestes anos.

Este tipo de formulação da restrição remonta a 2016, mas durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira foram implementadas outras formas de limitação da despesa com a aquisição de serviços. Se no ano t um determinado serviço 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 deste serviço de gastar no ano t mais do que pagou no mais ou menos longínquo ano $t-N$, tudo a preços correntes. Apenas para $t = 2023$ é que a redação desta norma permitiu gastar nominalmente mais do que no ano anterior, embora com a maior depreciação monetária de toda a vida desta norma. Esta limitação foi aplicada em todos os anos, mesmo que a Assembleia da República tenha aprovado nos orçamentos das unidades orgânicas dotações para contratos de aquisição de serviços acima do valor pago no ano anterior respetivo.

416. Os efeitos nocivos sobre a qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas são inevitáveis.

A eficácia no desenvolvimento normal da atividade de uma unidade orgânica da Administração Central 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 n.º 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, em anos sucessivos, dos números 1 e 2 é um travão a mudanças na tecnologia de provisão dos serviços públicos. 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 compreende qual é a racionalidade económica de manter estas normas em vigor, quando a sua eliminação não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pela Assembleia da República (seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública). Os números 3 e 4 descrevem o princípio geral de “descatificação”, que segue, em linhas gerais, a mesma tramitação que a libertação de dotações formalmente cativadas. Por fim, salienta-se que a rubrica aquisição de serviços tem sido um alvo privilegiado das cativações formais. É uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a cativações não-convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

⁶⁵ Para 2024, encontram-se excecionadas da aplicação dos números 1, 2 e 3 do art. 36.º as aquisições de serviços relacionadas com: as novas entidades da Administração Central criadas em 2023 e 2024; os meios aéreos de combate a incêndios rurais; a atividade formativa desenvolvida pelo IEFPP, I.P.; entidades cuja atividade se destine essencialmente a promover e executar atividades com financiamento europeu; despesas financiadas por fundos europeus e internacionais não reembolsáveis; empresas públicas com plano de atividades e orçamento para 2024 aprovado; autarquias locais e entidades intermunicipais; contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEEE ou por transferências com origem em fundos europeus; a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais (n.º 2 do art. 1.º da Lei n.º 23/96 de 26 de julho); contratação efetuada ao abrigo de acordo-quadro ou procedimento pré-contratual ou de concurso público cujos valores tenham sido estabelecidos através de portaria de extensão de encargos; serviços de médicos e de medicina para verificação e certificação de incapacidades por doenças profissionais e combate à fraude, por parte do ISSS, I.P.; Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou fundos europeus equivalentes no âmbito da planificação plurianual para 2021–2027 e do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas; serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros; violência contra mulheres e violência doméstica (alínea a) do n.º 1 da RCM n.º 139/2019 de 19 de agosto; Lei de Programação Militar (Lei Orgânica n.º 1/2023 de 17 de agosto) e Lei de Infraestruturas Militares (Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto).

417. O duplo estorvo à boa gestão das entidades públicas é ainda agravada no caso de determinados tipos de serviços, designadamente: i) estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para estes dois tipos 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. Constatam dos artigos 37.º e 38.º, respetivamente, da proposta de lei. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do art. 37.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 prioridade atribuída 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 longos anos, como se verá nos próximos parágrafos. Por seu lado, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela Assembleia da República e pelas restrições convencionais e não-convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças (art. 38.º n.º 1). Em muitos casos, os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos com escassa relevância financeira (por exemplo, o caso de um tarefeiro para substituir uma trabalhadora indiferenciada que tenha entrado em licença de maternidade). Causa grande perplexidade que esta intromissão tão capilar, na gestão corrente das organizações, seja mantida ano após ano.

418. Também na contratação de recursos humanos existem constrangimentos à autonomia de gestão das unidades orgânicas, com contornos paralelos aos da cativação de despesa. Repetindo as disposições de anos anteriores, a PPL que acompanha a POE/2024 estabelece, no art.º 24.º, que a generalidade 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 vier a estabelecer.⁶⁶ Como veremos, as limitações à autonomia de gestão estão explicitadas em vários artigos dos decretos-lei de anos anteriores, mas é o art.º 24.º da PPL que lhes dá sustentação jurídica. Tendo por referência o Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2023,⁶⁷ 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. 128.º: Controlo de recrutamento de trabalhadores;
- Art. 129.º: Cedência de interesse público;
- Art. 130.º: Admissões de pessoal militar, militarizado e com funções policiais, de segurança ou equiparado;
- Art. 131.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 n.º 1 do art.º 131.º do DLEO/2023 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”*:

⁶⁶ Este artigo exclui um número restrito de entidades do âmbito de aplicação da norma.

⁶⁷ [Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro](#), que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2023 (DLEO/2023).

"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;

e) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 104/2019, de 6 de novembro;

f) Cumprimento dos demais requisitos legais aplicáveis."

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

419. A substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial encontra-se condicionada, impedindo a renovação de ativos por trabalhadores com mais experiência. Relativamente à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial (art.º 132.º do DLEO/2023), 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" ou 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 n.º 3 do art.º 132.º estabelece que a substituição de trabalhador(es) por um número igual ou superior, desde que para suprir necessidades permanentes, só é possível em situações excecionais e fundamentadas, e desde que o custo anualizado das novas contratações seja igual ou inferior ao custo anualizado com o(s) trabalhador(es) substituído(s). Acresce ainda que, 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 §418 acima.

420. O recrutamento de trabalhadores através da celebração de acordos de cedência de interesse público depende de parecer prévio dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, o que também retira autonomia de decisão aos gestores públicos. Nestes casos, o vínculo do trabalhador com o sector público já foi criado *ex-ante*, não é a mudança de entidade patronal que irá criar esse vínculo. De acordo com o n.º 2 do art.º 129.º do DLEO/2023, 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. Como se sabe, nenhuma assinatura de membro do Governo acontece sem que os serviços de controlo sob sua dependência se pronunciem em sede do processo

administrativo iniciado pela unidade orgânica que solicitar autorização para um recrutamento sob a forma de cedência, o que alonga a duração dos processos.

421. Os limites acima explicados condicionam as opções de gestão quanto à aquisição de serviços e recrutamento de recursos humanos, empurram o serviço para dentro da restrição orçamental aprovada pela Assembleia da República, e só podem ser levantados a título excecional com a intervenção cirúrgica de dois a três membros do Governo na esfera de autonomia dos gestores públicos. Para que tal aconteça, 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. Nos casos de aquisição de estudos, pareceres, projetos e consultoria nos domínios jurídico e informático, é ainda preciso obter e juntar pareceres prévios do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), no primeiro domínio, e do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.), no segundo domínio. 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 políticas, o processo segue para o Ministério das Finanças, cujo titular também não decide sem consultar a Direção-Geral do Orçamento, pelo menos. Não raras vezes, há pedidos de informação adicional entre ministérios e reclamações, o que atrasa a decisão final. Em termos de eficiência económica, é mau. Por um lado, exige nas entidades que pedem a exceção e nas entidades que dão pareceres 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 requerente, apesar de ter um orçamento aprovado pelo Parlamento, não conhece a sua verdadeira restrição orçamental durante, praticamente, o ano todo. Por ano, deverão ser muitas centenas os processos administrativos a circular dentro de cada ministério e entre ministérios. É um estudo de caso da Administração Pública a trabalhar para a própria Administração Pública.

10.3 Progressos tímidos na proposta de lei para 2024

422. A proposta de lei do Orçamento do Estado para 2024 introduz algumas alterações positivas, mas insuficientes, no enquadramento das restrições não-convencionais à realização de despesa nas Administrações Públicas. Esta secção identifica os progressos e assinala que é a primeira vez em que uma proposta de lei orçamental apresenta algum progresso materialmente relevante nesta frente. Em certa medida, estes avanços tímidos replicam a mudança no papel do Ministério das Finanças na autorização de libertação de dotações orçamentais cativadas (tema analisado na Secção 9.2).

423. Os avanços estão circunscritos aos contratos de aquisição de serviços e só se aplicam em 2024. São eles:

- a) Para as entidades dos subsectores AdC e SS, o membro do Governo responsável pela área das Finanças deixa de intervir nos processos administrativos de exceção de tetos de despesa fixados para quaisquer contratos de aquisição de serviços. Em 2024, essa responsabilidade recairá apenas sobre os responsáveis pela tutela sectorial. Os tetos em causa são os estabelecidos nos números 1 a 3 do art. 36.º, a saber: globalidade da rubrica orçamental "aquisições de serviços", renovação e celebração de qualquer novo contrato com o mesmo objeto de contrato vigente em 2023 e celebração de qualquer novo contrato com objeto diferente. Esta alteração está nos números 3 e 4 do art. 36.º;
- b) Para as mesmas entidades, e no caso das prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença, o parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças passa a ter um prazo para ser emitido, findo o qual o deferimento é tácito (número 8 do art. 38.º): prazo de 15 dias úteis contados a partir da data da entrada do processo na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP);

- c) Autarquias locais e entidades intermunicipais deixam de ser abrangidas pelas restrições em sede de encargos sobre quaisquer contratos de aquisição de serviços [via alínea g) do número 6 do art. 36.º] e prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença (via número 6 do art. 38.º).

424. As novidades saúdam-se e deseja-se que possam inspirar o desmantelamento total dos instrumentos não-convencionais de controlo da despesa. A próxima secção dará conta dos elevados prejuízos para a qualidade dos serviços prestados à comunidade pelas entidades que subsistirão abrangidas pelas regras dos artigos 36.º a 38.º (aquisições de serviços) e 24.º (recrutamento de trabalhadores). As novidades acima resumidas diminuem ligeiramente a carga burocrática e a intrusão governamental no dia-a-dia das entidades públicas. A par do que fez nas cativações (e apesar de não ter acabado com elas, ao contrário do anunciado ao país em julho), o Governo começa agora a reconhecer razão nos argumentos construtivos da UTAO e de outras entidades que têm submetido pareceres à COF acerca das últimas POE,⁶⁸ no que aos instrumentos convencionais e aos instrumentos não convencionais de controlo da despesa dizem respeito. As novidades parecem provar que é possível manter as contas públicas equilibradas sem estes atropelos à eficiência na afetação de recursos. Poderão inspirar os Deputados e o Governo a irem mais longe em sede de discussão na especialidade.

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

425. O propósito desta secção é alertar para a falta de utilidade destes instrumentos não-convencionais aquando da votação da proposta de lei orçamental, uma vez que, sendo desnecessários para conter a despesa das unidades orgânicas dentro dos respetivos limites orçamentais, geram 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 comuns da vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

426. 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 objetivo desta construção jurídica seja 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. Na PPL da POE/2024 (como nas anteriores), 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. No entanto, importa sublinhar que estas normas são desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva de cada unidade orgânica, porquanto esse travão pode ser assegurado, em alternativa, 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 das empresas e dos serviços públicos, 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 dos elementos processuais exigidos 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 (CEGER), à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.) e ao Centro de

⁶⁸ Concretamente, são os pareceres remetidos pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), respetivamente. Estas obrigações acrescem às restantes consultas obrigatórias previstas na lei.

427. No seu dia-a-dia, os gestores públicos enfrentam os efeitos nocivos que estas restrições colocam sobre as suas opções de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência nas organizações públicas. A eficiência e a eficácia operacional da atividade de uma unidade orgânica da Administração Central ou da Segurança Social podem 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. Nos tempos que se vivem, a dinâmica das organizações, sejam elas públicas ou privadas, exige uma resposta acrescida às exigências impostas pela transformação digital, pela transição energética, pela *cibersegurança*, entre outros desafios tão presentes nos dias de hoje. Estas 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 n.º 2 referido no §412 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, caso um determinado organismo pretenda aumentar a qualidade de um serviço que já vinha sendo adquirido, tal não envolve mudança no objeto da contratação. Desta forma, a manutenção, em anos sucessivos, dos números 1 e 2 do §412 acima tem-se revelado um travão à mudança e inovação na forma como os serviços são prestados 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 pela Assembleia da República, seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública. Ademais, a rubrica aquisição de serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado das cativações formais. Assim sendo, é uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a cativações não-convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

428. O entrave 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 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 411, como ainda a restrições específicas que se assemelham a cativações. Constatam dos artigos 37.º e 38.º, respetivamente, da PPL que acompanha a POE/2024. Para os contratos que se inscrevem no tipo i), a intenção do artigo 37.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. Por outro lado, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela 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.

429. Em muitas situações, verifica-se uma desproporcionalidade entre a carga administrativa exigível 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 pequenos, como é 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.

430. A persistência de elevados níveis de inflação tem reforçado os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços. Tendo em conta o crescimento acentuado do nível geral de preços desde 2021, mas de forma mais acentuada em 2022, 2023 e 2024 (Cf. Secção 4.2, Gráfico 26 e Gráfico 27), torna-se mais evidente o irrealismo das normas que pretendem limitar o aumento da despesa nestas rubricas a 2%, face ao valor pago em 2023. Importa recordar 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 desde 2015, implicam que a despesa relevante para cada organismo, em 2022 estava limitada à despesa paga em 2015. Para 2023, foi o teto elevado em 2% e o mesmo acréscimo é agora permitido em 2024.

431. São inúmeros os malefícios microeconómicos dos instrumentos não-convencionais de controlo da despesa. Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos e com desfecho incerto, e absorvem recursos da atividade nuclear das entidades. Sem autorização em tempo útil, os serviços ficam amarradas a tecnologias ultrapassadas e os cidadãos e as empresas recebem um pior serviço face ao que seria possível 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, informações e pareceres por parte da entidade interessada, das entidades sujeitas a consulta prévia obrigatória e dos vários serviços na dependência daqueles 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 ou prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença, 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, necessariamente à custa da redução de recursos antes afetos às atividades de missão, para responder à carga burocrática dos pedidos de autorização e da monitorização do respeito pelas restrições impostas por estas normas;
- A necessidade de recorrer ao poder político para poder executar o OE aprovado transforma a execução num exercício de negociação intragovernamental permanente e não limitado ao período de preparação da proposta de OE, com o consequente desgaste pessoal das pessoas envolvidas — dirigentes e governantes.
- Desmotivam os gestores públicos e as equipas operacionais cujo desempenho é prejudicado por estas restrições;
- Sobrecarregam os membros do Governo e os seus gabinetes com tarefas de baixa prioridade e elevada intensidade, imiscuindo-os na microgestão das empresas e serviços públicos;
- Contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado. As dotações que a Assembleia da República aprova não são a verdadeira restrição orçamental das entidades públicas, e a verdadeira restrição orçamental só se torna conhecida no final do ano, pois depende de um complicado e longo processo de negociação intra e interministerial com intromissão do Governo na gestão corrente das instituições.

432. A Assembleia da República tem aqui matéria para reflexão na fase de discussão na especialidade. A Assembleia da República não alterou a PPL da POE/2023 em 2023 e a LOE/2022 é idêntica à LOE/2021 e a tantas outras da década passada. Como se viu, no âmbito dos instrumentos não-convencionais de controlo da despesa, a PPL da POE/2024 introduziu apenas duas correções: deixou de exigir a intervenção do Ministro das Finanças para a dispensa de aplicação dos números 1, 2 e 3 do art.º 36.º (aquisição de bens e serviços) e introduziu uma cláusula de deferimento tácito relativamente ao parecer prévio vinculativo referido no n.º 1 do art. 38.º (contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença, Cf. n.º 8 deste artigo). Será de esperar um comportamento parlamentar diferente perante a PPL para 2024? 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 2023 foi aprovada pela Assembleia da República exatamente com a mesma substância com que entrara na proposta do Governo (apenas com alterações de redação). Não é uma 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, estas normas mantêm-se, a sua eficácia é forte bem como os seus efeitos. É por isso que a análise apresentada neste Capítulo 10 é importante. Alerta para o que vem na proposta de lei do OE/2024, 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 dos serviços que elas prestam à sociedade, e sem vantagens aparentes para a qualidade das finanças públicas.

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

433. Neste capítulo é analisada a proposta orçamental para 2024 referente aos sistemas de proteção social geridos pela Caixa Geral de Aposentações e pela Segurança Social. A Secção 11.1 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 11.2, repartida em três subsecções: proposta orçamental consolidada, decomposição por sistemas de proteção e análise do impacto orçamental das medidas de política dos pacotes Inflação e COVID-19.

434. 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 inicial do Orçamento do Estado do ano de 2023 pós-aprovação pela Assembleia da República, bem como com os dados da estimativa de execução para 2023 incluídos na documentação da POE/2024. 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.

11.1 Caixa Geral de Aposentações

435. Nesta secção é realizada a apreciação sintética da proposta orçamental para 2024 relativa à Caixa Geral de Aposentações. Para o efeito, são utilizados os referenciais anuais da previsão orçamental inicial para 2023 correspondente ao OE/2023 aprovado e para 2024 o inserido na POE/2024. O acervo da POE/2024 não contém a estimativa de execução em 2023 da conta da Caixa Geral de Aposentações.

436. O saldo global previsto para 2023 não tem em conta o efeito da receita de capital resultante da transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD (FPCGD). A conta do OE/2023 da CGA não contemplava esta operação. Contudo, em fevereiro de 2023, foi legislada e efetivada a transferência extraordinária de 3018,3 M€ do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD (FPCGD) para a CGA (informação na Caixa 2). A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2023 ou 2024, a UTAO não tomou em conta na sua apreciação o impacto desta operação no saldo global de 2023. No entanto, foi adicionada uma linha por memória na parte inferior da Tabela 32 para relatar o impacto desta receita extraordinária no saldo global de 2023.

437. De acordo com a POE/2024, o saldo global da CGA registará uma melhoria, mas manter-se-á negativo. Em 2024, prevê-se que o saldo global seja negativo em 29 M€, ou seja, uma melhoria de 97 M€ face ao valor do saldo global negativo constante da previsão inicial do Orçamento do Estado de 2023. No lado da receita, apesar da diminuição no número de subscritores, encontra-se prevista o crescimento de 2,9% nas contribuições de subscritores e entidades, resultante, em larga medida, do efeito da atualização salarial nas AP prevista para 2024. 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 2024 nas Administrações Públicas que decorre, essencialmente, de progressões e promoções na generalidade e de atualizações salariais previstas para 2024 (conforme apresentação anterior da Tabela 10 e da Tabela 11). Saliencia-se que o aumento de despesa prevista com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (+ 10,0%) influencia decisivamente o incremento da comparticipação financeira proveniente do OE para o equilíbrio da CGA (+ 14,3%). Adicionalmente, encontra-se previsto o acréscimo de 10,8% (+53 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 (+ 31,6 M€, face à previsão do OE/2023) dos encargos com militares e agentes militarizados decorrente dos efeitos do [Decreto-Lei n.º 3/2017](#), de 6 de janeiro.

438. Prevê-se que a comparticipação financeira do Orçamento do Estado em 2024 seja 29,4% superior à registada em 2022, em resultado de vários fatores, como a atualização de pensões em 2023 e 2024.

Em 2024, prevê-se que as pensões e abonos da responsabilidade da CGA registem um incremento de 947 M€ (+ 10,0%) face a 2023 (Tabela 32 e Gráfico 83). Para este incremento, contribuirá decisivamente a atualização de pensões (entre 5,2% e 6,2%) prevista para 2024, de acordo com a legislação em vigor. Apesar do Governo prever que as receitas com contribuições e quotizações dos beneficiários no ativo aumentem 2,9% (+ 110 M€), a transferência do Estado para o equilíbrio da conta da CGA irá aumentar expressivamente em 2024 (+ 14,3%; ou seja, + 819 M€), de modo a compensar o incremento expressivo na despesa com pensões.⁶⁹ O valor da comparticipação do OE, previsto para 2024, é superior em 29,4% ao executado em 2022. A diferença entre a comparticipação financeira do OE e a receita com contribuições e quotizações para a CGA crescerá 125%, de 1163 M€ recebidos em 2022 para 2617 M€ previstos para 2024. A CGA está encerrada desde 01/01/2006 à entrada de novos contribuintes, pelo que a distância vertical ente as duas curvas do Gráfico 83 tenderá a aumentar no futuro.

Tabela 32 – Orçamento da CGA para 2023 e 2024
(em milhões de euros e em percentagem)

	OE/2023	POE/2024	Variação nominal POE/2024 vs OE/2023	tva (%) POE/2024 vs OE/2023
1. Receita corrente	10 997	12 061	1 064	9,7
Contribuições e quotizações para a CGA, das quais:	3 957	3 998	41	1,0
Contribuições e quotizações	3 815	3 926	110	2,9
Contribuições - compensação por pagamento de pensões	142	72	-70	-49,2
Transferências correntes, das quais:	6 804	7 722	918	13,5
Comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGA	5 725	6 543	819	14,3
Transf. do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado	485	537	53	10,8
Pensão unificada - responsabilidade da Segurança Social	586	632	47	7,9
Rendimentos de propriedade	233	339	106	45,6
Outras Receitas Correntes	2	2	0	-
2. Receita de capital	0	0	0	-
3. Receita Efetiva	10 997	12 062	1 064	9,7
4. Despesa corrente, da qual:	11 123	12 090	967	8,7
Transferências correntes, das quais:	11 076	12 085	1 009	9,1
Pensões e abonos responsabilidade CGA	9 673	10 640	967	10,0
Pensões e abonos responsabilidade Estado	468	520	52	11,1
Pensões e abonos responsabilidade outras entidades	728	704	-23	-3,2
Transferência para a segurança social	207	220	13	6,4
5. Despesa de capital	0	0	0	-
6. Despesa Efetiva	11 123	12 090	967	8,7
7. Saldo global	-126	-29	97	

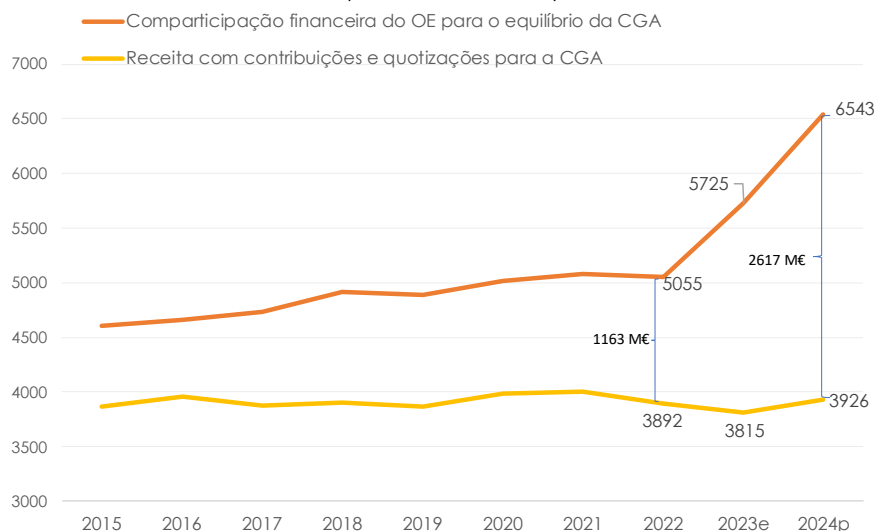
Por memória, Saldo Global:

Incluindo a transferência extraordinária de 3018,3 M€ do FPCGD para a CGA

2 892

Fonte: IGFSS, DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O referencial anual indicado para 2023 corresponde às previsões iniciais de receita e às dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2023.

Gráfico 83 – Evolução da comparticipação financeira do OE e da receita com contribuições e quotizações para a CGA no período 2015–2024
(em milhões de euros)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

⁶⁹ [Lei n.º 53-B/2006](#), de 29 de dezembro.

Caixa 2 – Ajustamentos efetuados ao orçamento e à conta da Caixa Geral de Aposentações

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2023 ou 2024, 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 fator de ajustamento é a não contabilização na conta de 2023 da receita de capital da CGA **decorrente da transferência extraordinária de 3018,3 M€ do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD (FPCGD) para a CGA**. De acordo com o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro, que determinou a transferência para a CGA da totalidade das responsabilidades asseguradas através do (FPCGD), os termos da compensação a atribuir à CGA pela assunção daquelas responsabilidades e a extinção do FPCGD. Trata-se de um evento único e, como tal, a conta de 2023 deve ser expurgada desta operação nas comparações com as contas de outros anos.

11.2 Segurança Social

439. A análise à conta da Segurança Social justifica-se pela sua dimensão orçamental e a interação com os diversos agentes económicos. Assim, esta apreciação inicia-se na Subsecção 11.2.1 com o balanço do comportamento financeiro da globalidade dos sistemas de proteção em 2023 e compara-o com as previsões do Governo para 2024. A Subsecção 11.2.2. desagrega esta apreciação de modo a analisar a passagem de 2023 a 2024 na conta de cada um dos sistemas de proteção: previdencial e proteção social de cidadania. Por fim, a subsecção 11.2.3 faz o relato do impacto das medidas de política do pacote inflação e COVID-19 na conta da Segurança Social referentes ao quadriénio 2020–2024.

11.2.1 Análise agregada: estimativa para 2023 e proposta orçamental para 2024

440. Em 2023, 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 4609 M€. A conta está reproduzida na Tabela 33. A execução ora estimada para 2023 está na coluna “Estimativa 2023”. 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 COVID-19. Tem interesse avaliar o saldo com e sem estes encargos líquidos uma vez que eles são, por definição, temporariamente limitados.

441. O saldo global ajustado para 2023 é igualmente excedentário, mas ligeiramente inferior. Em termos ajustados de fatores que comprometem a comparabilidade homóloga (detalhados na Caixa 3), o saldo global da Segurança Social estimado para 2023 será largamente excedentário (4553 M€), registando um incremento de 438 M€ face ao período homólogo de 2022. Este resultado é também superior (+ 651 M€) ao excedente inicialmente previsto no OE/2023 (3902 M€). Se se excluir o impacto direto dos encargos com as medidas no “Pacote COVID-19”, estimadas em 14,9 M€ (Tabela 36), o saldo ajustado estimado do subsector seria superior neste montante, correspondendo-lhe um excedente de 4568 M€ (linha “por memória” na Tabela 33).

442. O saldo global (não ajustado) da Segurança Social previsto para 2024 será o mais elevado dos últimos 12 anos. A POE prevê um saldo global (não ajustado) em 2024 expressivamente excedentário, no montante de 4980 M€. Tomando como referência o período de 2013 a 2022 e adicionando os dados da estimativa para 2023 e da previsão para 2024, verifica-se que o saldo global previsto para 2024, a confirmar-se, deverá ser, por larga margem, o mais elevado desde 2013 (Gráfico 84). Isto é verdade tanto a preços correntes como a preços constantes. O incremento da receita com contribuições e quotas resulta do acréscimo continuado da sua base, a massa salarial associada aos trabalhadores

cobertos pelo regime previdencial de proteção social. A apreciação realizada nesta secção aprofunda a análise a estes e outros contributos.

Tabela 33 – Conta da Segurança Social para 2023 e 2024

(em milhões de euros e percentagem)

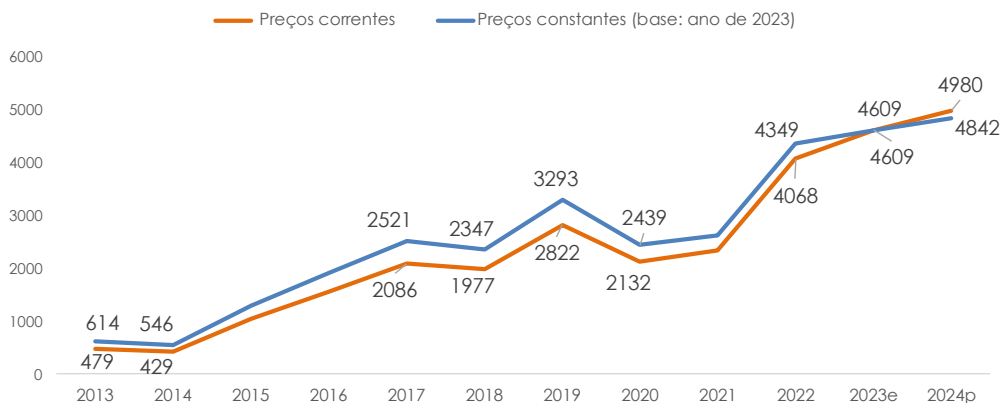
	OE/2023	Estimativa 2023	POE/2024	Var. Absoluta Estimativa 2023 e OE/2023	Var. Absoluta POE/2024 e Estimativa 2023	tva (%) POE/2024 vs Estimativa 2023
1. Receita Corrente - da qual:	36 476	39 056	40 728	2 580	1 672	4,3
Contribuições e quotizações; da qual:	23 324	24 982	26 418	1 658	1 436	5,7
Receitas de jogos sociais	225	231	249	6	18	7,6
Transf. correntes da Ad. Central	9 922	10 726	11 191	804	466	4,3
— Financ. da LBSS e outras	7 494	8 304	8 684	810	380	4,6
— Medidas excecionais e temporárias (COVID)	0	0	0	0	0	:
— Transf. OE regime subst. Bancário	401	395	389	-6	-6	-1,5
— IVA Social	1 028	1 028	1 085	0	57	5,5
— Transf. OE relativa IRC	440	440	449	0	9	2,0
— Transf. OE relativa AIMI	145	145	148	0	3	2,0
— Transf. OE Adic. à Contrib. do S. Bancário	38	38	39	0	1	2,0
Transf. do Fundo Social Europeu	1 849	1 428	1 246	-421	-182	-12,7
Transf. do Fundo Europeu-PRR	188	261	457	73	195	74,8
Transferência do FEAC	116	537	285	421	-253	-47,0
Outras receitas correntes	849	888	880	39	-8	-0,9
2. Receita de Capital	12	12	4	1	-8	-67,6
3. Receita Efetiva (1+2)	36 487	39 068	40 732	2 581	1 664	4,3
4. Despesa Corrente - da qual:	32 371	34 355	35 632	1 984	1 277	3,7
Pensões, das quais:	20 027	20 638	22 118	611	1 481	7,2
— Sobrevivência	2 842	2 858	3 053	16	195	6,8
— Invalidez	1 208	1 221	1 276	13	56	4,6
— Velhice	14 318	15 555	16 759	1 237	1 204	7,7
— Parcela de atual. extraord. de pensões	920	950	976	29	26	2,8
Complemento excecional de pensão	0	5	0	5	-5	-100,0
Sub. familiar a crianças e jovens	888	992	1 319	103	328	33,1
Complemento ao apoio extr. para crianças e jovens		200	6		-195	-97,0
Subsídio por doença	851	892	845	41	-47	-5,2
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 343	1 396	1 402	52	6	0,5
Complemento Solidário p/ Idosos	254	232	287	-22	55	23,6
Prestações de Parentalidade	783	777	807	-5	30	3,8
Medidas excecionais e temporárias (COVID)	0	15	0	15	-15	-97,7
Outras prestações	365	1 045	413	680	-632	-60,5
Ação social	2 518	2 759	3 227	241	468	17,0
— das quais.PRR	132	98	390	-34	292	299,0
Rendimento Social de Inserção	364	339	361	-25	22	6,6
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	31	22	29	-9	7	:
Garantia Infância	71	86	104	15	19	21,8
Prestação Social p /a Inclusão e complemento	501	596	621	95	25	4,1
Pensões do Regime Sub. Bancário	410	403	397	-7	-6	-1,5
Administração	412	403	439	-9	36	9,0
— das quais.PRR	17	13	24	-3	10	75,7
Outras despesas correntes	1 532	1 534	1 673	2	139	9,1
Ações de Formação Prof.e Ação Social	1 551	1 550	1 371	-1	-179	-11,6
— das quais: c/ suporte no FSE	1 433	1 433	1 258	0	-174	-12,2
5. Despesa de Capital	112	104	119	-8	16	15,1
— das quais: PRR	39	34	43	-5	26,6	
6. Despesa Efetiva (4+5)	32 483	34 459	35 751	1 976	1 293	3,8
7. Saldo Global (3-6)	4 005	4 609	4 980	605	371	
<i>Por memória: após ajustamentos</i>						
1A. Receita corrente	36 373	38 999	40 773	2 626	1 774	4,5
Contribuições e quotizações; da qual:	23 324	24 982	26 418	1 658	1 436	5,7
Transf. OE relativa AIMI	145	283	148	138	-135	-47,7
Transf. correntes da Ad. Central	9 922	10 726	11 191	804	466	4,3
Transf. do Fundo Social Europeu	1 433	1 433	1 258	0	-174	-12,2
Transf. do Fundo Europeu-PRR	188	145	457	73	195	74,8
2A. Receita efetiva (1A + 2)	36 385	39 011	40 777	2 627	1 766	4,5
3A. Despesa corrente	32 371	34 355	35 632	1 984	1 277	3,7
Pensões	20 027	20 638	22 118	611	1 481	7,2
Ações de Formação Profissional	1 551	1 550	1 371	-1	-179	-11,6
— das quais: c/ suporte no FSE	1 433	1 433	1 258	0	-174	-12,2
4A. Despesa de capital	112	104	119	-8	16	15,1
5A. Despesa efetiva	32 483	34 459	35 751	1 976	1 293	3,8
6A. Saldo Global (2A - 5A)	3 902	4 553	5 026	651	473	10,4
<i>Por memória, Saldo Global:</i>						
Não ajust., e excluindo enc. Líq. da SS com medidas COVID-19	4 005	4 624	4 980		356	7,7
Ajustado e excluindo enc. Líq. da SS com medidas COVID-19	3 902	4 568	5 026		459	10,0

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 do seguinte fator descrito na Caixa 3: 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. (iii) Os referenciais anuais indicados para 2023

são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa resultantes da aprovação pela Assembleia da República do OE/2023, bem como a estimativa de execução apresentada pelo MF no relatório que acompanha a POE/2024.

443. De acordo com a POE/2024, o excedente orçamental da Segurança Social (ajustado) deverá registar um incremento, ultrapassando os 5 mil M€. Para 2024, o saldo global da Segurança Social previsto será excedentário em 5026 M€ e deverá ser superior em 473 M€ ao saldo global estimado para no ano de 2023 (4553 M€) — parte inferior da Tabela 33.

Gráfico 84 – Evolução do saldo global (não ajustado) da Segurança Social no período 2013–2024
(em milhões de euros)



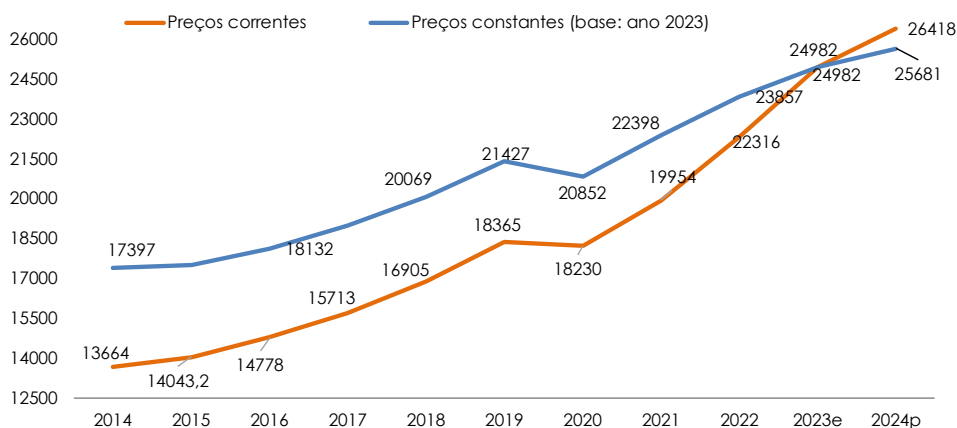
Fontes: Conta Geral do Estado: anos de 2013 a 2022; POE/2024: anos de 2023 e 2024; INE (deflador do PIB). Cálculos da UTAO. | Notas: a série a preços constantes foi construída aplicando o deflador do PIB à série a preços correntes.

444. O aumento na receita com contribuições e quotizações é o principal contributo para o crescimento da receita. A POE/2024 prevê um incremento de 4,5% na receita efetiva ajustada assente, em larga medida, no crescimento das contribuições e quotizações em 5,7% (+ 1436 M€), face à estimativa de execução para 2023. Reflete a expectativa de valorização das remunerações (fator preço) e manutenção do nível do emprego (fator quantidade). Adicionalmente, merece referência também o acréscimo previsto na receita ajustada de transferências no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), mais 74,8%, e em sentido contrário, a redução na receita de transferências do Fundo Social Europeu (12,2%) — Tabela 33, linha 1A.

445. A receita estimada com contribuições e quotizações para 2024, a confirmar-se, representará, face a 2014, um incremento nominal de 93,3%. A receita de contribuições e quotizações estimada para 2024 corresponderá a 26 418 M€. Este montante, caso seja atingido, representará, face à receita nominal executada em 2014, um incremento de 93,3% (Gráfico 85). Esta evolução também é expressivamente positiva a preços constantes (+47,6%). Esta evolução é muito positiva em termos de sustentabilidade da Segurança Social. A receita do sistema previdencial advém, largamente, de contribuições e quotizações, sendo este sistema responsável pelo pagamento da esmagadora maioria de pensões afetas ao subsector Segurança Social. É de salientar que o aumento nesta receita afeta ao sistema previdencial acrescida dimensão ao excedente orçamental deste sistema e, por consequência, contribui para o crescimento das verbas transferidas anualmente para o património do FEFSS. Convém lembrar que este fundo, criado para garantir o pagamento de, pelo menos, dois anos de pensões do regime contributivo, é financiado, em larga medida, através dos excedentes do sistema previdencial.

Gráfico 85 – Evolução da receita nominal com contribuições e quotizações da Segurança Social no período 2014–2024

(em milhões de euros, séries nominal e real)



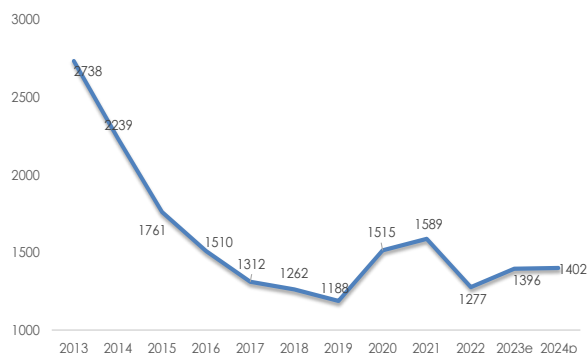
Fontes: Conta Geral do Estado: anos de 2014 a 2022, POE/2024: anos de 2023 e 2024. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O valor para 2023 corresponde à estimativa e o de 2024 à previsão, e ambos estão no acervo da POE/2024. (ii) A série a preços constantes foi construída aplicando o deflador do PIB à série a preços correntes.

446. O orçamento da Segurança Social prevê para 2024 o incremento de 7,2% na despesa com pensões, sendo este o principal contributo para o crescimento de 3,8% da despesa efetiva. De acordo com a informação presente na POE/2024, a despesa efetiva crescerá 3,8% face à estimativa para 2023 (Tabela 33). O principal contributo para este resultado será o incremento na despesa com pensões: deverá aumentar 1481 M€ (+7,2%). Este resultado advém dos incrementos de 1204 M€ (+7,7%) nas pensões de velhice, 195 M€ (+ 6,8%) nas pensões de sobrevivência, e ainda do incremento de 56 M€ (+4,6%) no encargo com pensões de invalidez. A justificar o incremento da despesa com pensões em 2024, face a 2023, encontra-se, fundamentalmente, a aplicação das regras de atualização anual das pensões que determina, para 2024, a atualização ordinária das pensões entre 5,2% e 6,2%, e subsidiariamente o acréscimo líquido no número de pensionistas.³⁸

447. O crescimento da despesa com prestações sociais previsto para 2024 é mitigado pelo decréscimo da despesa com medidas dos pacotes Inflação e COVID-19. O orçamento da Segurança Social incluído na POE/2024 prevê, face à estimativa de execução de 2023, um ligeiro crescimento na despesa com prestações sociais (+ 74 M). Este resultado é obtido através de contributos de sinal contrário. Por um lado, prevê-se a redução de 847,9 M€ na despesa com medidas excecionais e temporárias (COVID-19 e inflação) — Tabela 36 e Tabela 37. A contrapor, a despesa com as restantes prestações aumenta (8,4%; 922,2 M€), no seu conjunto, com a seguinte decomposição: i) Abono de Família, + 33,1% (Gráfico 88); ii) Complemento Solidário para Idosos, + 23,6% (Gráfico 89); iii) Ação Social, + 17,0%, impulsionada pelo financiamento via PRR; iv) Rendimento Social de Inserção, + 6,6%; v) Prestação Social para Inclusão e Complemento, + 4,1%; vi) Prestações de Parentalidade, + 3,8%; vii) Prestações de desemprego, + 0,5% (Gráfico 86); e viii) Subsídio de Doença, - 5,2% (Gráfico 87).

Gráfico 86 – Despesa com prestações de desemprego

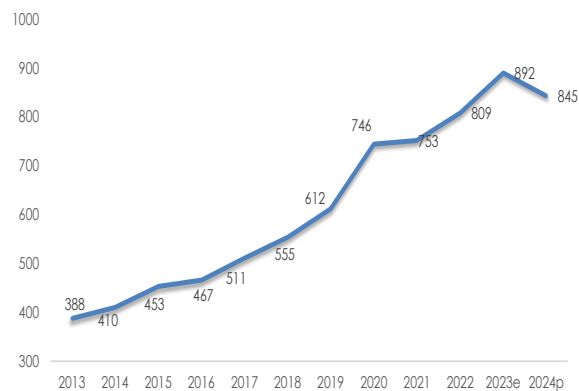
(em milhões de euros, preços correntes)



Fonte: IGFSS e tratamento da UTAO.

Gráfico 87 – Despesa com subsídio de doença

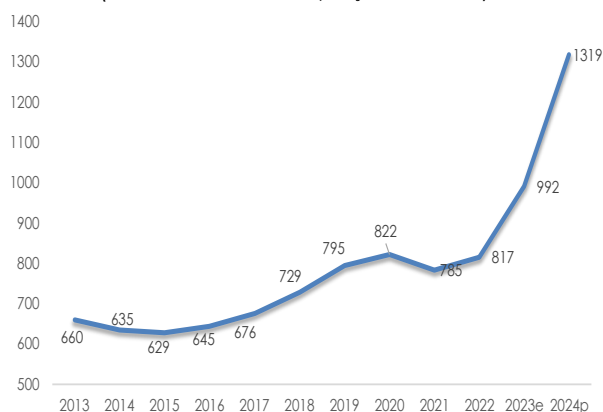
(em milhões de euros, preços correntes)



Fonte: IGFSS e tratamento da UTAO.

Gráfico 88 – Despesa com abono de família

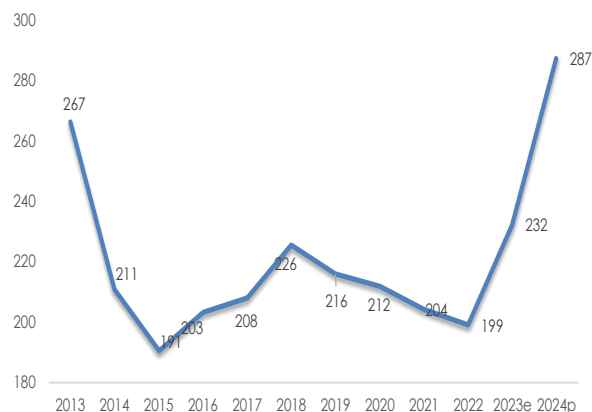
(em milhões de euros, preços correntes)



Fonte: IGFSS e tratamento da UTAO.

Gráfico 89 – Complemento Solidário para Idosos

(em milhões de euros, preços correntes)



Fonte: IGFSS e tratamento da UTAO.

448. O crescimento expressivo da prestação abono de família previsto para 2024 inclui o encargo da medida transitória "Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens "adotada em 2023. A POE/2024 contempla uma nova medida de política orçamental denominada "Aumento do abono de família" com uma despesa prevista de 320 M€ (Tabela 11 da Secção 5.3). Este valor justifica, em larga medida, o incremento previsto de 33,1%; (+ 328 M€) para 2024 na prestação referente ao abono de família. Contudo, esta nova medida inclui e replica o apoio da medida transitória do Pacote "inflação" denominada "Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens", a qual se estima que atinja, em 2023, o montante de 200,5 M€ (Tabela 36).⁷⁰ Esta opção é um exemplo da troca de despesa transitória por despesa permanente que caracteriza a evolução orçamental prevista na POE/2024, aspeto que foi realçado na Secção 6.2, no parágrafo 316. Neste caso concreto, é uma despesa criada inicialmente com intenção limitada no tempo, mas que o legislador opta agora por tornar permanente e com maior "poder de fogo".

449. Em 2023, é estimado que a despesa com o subsídio de doença tenha crescido 130% face ao valor registado em 2013. O subsídio de doença é uma despesa financiada pela receita do sistema previdencial. Desde 2013, os encargos com a prestação de doença terão aumentado 504 M€ a preços correntes, ou seja, 130% face ao valor registado em 2013. Para 2024, prevê-se uma redução de 47 M€ (Gráfico 54). A expansão na despesa com esta prestação só poderá ter explicação nos seguintes fatores: aumento no número de beneficiários, alargamento do prazo médio das licenças por doença, aumento na frequência de eventos de saúde elegíveis para comparticipação, subida no salário médio de referência para cálculo do valor da prestação e alteração em parâmetros do subsídio. Com a informação disponível, apenas se pode afirmar que o crescimento na despesa com esta rubrica evidenciado no gráfico referido encontra respaldo no aumento do nível de emprego, no crescimento da massa salarial e em alterações paramétricas do subsídio registados ao longo do período. Informa-se que o número de residentes empregados, entre 2013 e 2022, registou um crescimento (cerca de 16,4%) substancialmente abaixo do crescimento contabilizado nesta prestação no mesmo período (109%).⁷¹

11.2.2 Análise por sistemas de proteção social

450. Para 2023, o excedente global (ajustado) consolidado da Segurança Social de 5026 M€ é obtido exclusivamente através do contributo do excedente do sistema previdencial. Para 2024, a POE/2024 prevê um excedente no saldo global ajustado no montante de 5026 M€, sendo que este resultado é obtido através do contributo do sistema previdencial, o qual deverá registar o excedente de 5196 M€.

⁷⁰ O [relatório do MF](#) que acompanha a POE/2024, na p.p. 74, refere que a medida "Reforço do Abono de Família" "(...) pretende integrar o apoio extraordinário de 15 euros mensais atribuído ao longo de 2023 (...)".

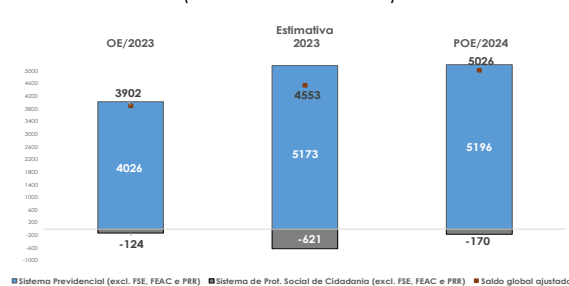
⁷¹ De acordo com [Portal do INE](#) a população empregada no 4.º trimestre de 2013 era 4,218 milhões de pessoas; já no 4.º trimestre de 2022 ascendia a 4,902 milhões.

Este excedente no sistema previdencial é alcançado por via do contributo do saldo dos regimes gerais (sistema previdencial sem FEFS) no montante de 4062 M€ e do contributo de 1134 M€ proveniente do saldo global do FEFS,⁷² obtido por via das consignações de receita fiscal (IRC, Adicional ao IMI e Adicional à Contribuição do Sector Bancário) e de rendimentos de aplicações (Tabela 34 e Tabela 35Tabela 35). Em sentido oposto, é projetado um contributo negativo do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o saldo global em 170 M€ (Gráfico 90, Tabela 34 e Tabela 35Tabela 35).

Tabela 34 – Orçamento da Segurança Social para 2024, por sistema (ajustado)
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Receita	Despesa	Saldo
Previdencial	29831	24636	5196
Regimes gerais	28673	24618	4055
FEFS	1158	18	1140
Regimes especiais	397	397	0
Proteção social de cidadania	10561	10731	-170
Proteção familiar	2644	2644	0
Solidariedade	4534	4534	0
Ação Social	3383	3552	-170
	40392	35366	5026

Gráfico 90 – 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 3: 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 (FEFS) 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.

451. A maioria do aumento da despesa permanente em pensões previsto para 2024 impacta o saldo do sistema previdencial. A despesa prevista com pensões afeta ao sistema previdencial registará, em 2024, um crescimento de 7,6%, mais 1278 M€ do que a execução estimada para 2023 (Tabela 35Tabela 35). Este crescimento resulta, em larga medida, da atualização de pensões (entre 5,2% e 6,2%) prevista para 2024, de acordo com a legislação em vigor. O incremento nominal na despesa com pensões na conta do sistema previdencial da Segurança Social corresponde a 57,5% do impacto adicional em 2024 (mais 2228 M€), previsto pelo MF, para a despesa permanente com pensões (Tabela 10). Como se viu na Tabela 32, a atualização de pensões em 2024 também contribuirá para o crescimento significativo previsto para despesa com pensões no orçamento da Caixa Geral de Aposentações.

452. Para 2024, face à estimativa de execução em 2023, prevê-se um ligeiro incremento no saldo do sistema previdencial. A POE/2024, face à estimativa de execução de 2023, projeta um incremento do excedente orçamental do sistema previdencial no montante de 23 M€ (Gráfico 90 e Tabela 35). Para este ligeiro incremento de um ano para o outro, contribuirão positivamente: i) o aumento de 1436 M€ na receita de contribuições e quotizações; ii) a redução no subsídio de doença (- 47 M€). Em sentido contrário, este excedente será expressivamente atenuado, essencialmente, pelo aumento da despesa corrente com pensões (+ 1278 M€) e, em menor escala, por via do incremento na prestação social subsídio de parentalidade (+ 30 M€). No que diz respeito ao sistema de proteção social de cidadania, a POE/2024 prevê um saldo ajustado negativo de 170 M€, projetando uma substancial melhoria face ao saldo estimado para 2023, decorrente do acréscimo de 4,9% 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 "pacote inflação". No lado da despesa, assinala-se o incremento substancial nas rubricas abono de família (33,1%) e ação social (6,1%) que é absorvido pela diminuição (- 849 M€) decorrente da diminuição de encargos com medidas do pacote inflação.

⁷² Esta pequena nota estabelece a ligação entre a terminologia da UTAO e certas expressões em mapas da lei. O saldo global do FEFS, expressão UTAO, é chamado de "saldo do subsistema Previdencial de Capitalização" nos Mapas 7, 8 e 9 que integram a POE/2024. O saldo global dos regimes gerais, expressão UTAO, corresponde, nos mesmos mapas, ao "saldo do subsistema Previdencial de Repartição".

Tabela 35– Conta da Segurança Social, por sistema (ajustada), 2023 e 2024

(em milhões de euros e em percentagem)

	Estimativa 2023	POE/2024	Var. Absoluta POE/2024 vs Estimativa 2023	Iva (%) POE/2024 vs Estimativa 2023
1.Sistema Previdencial				
Regimes Gerais				
Receita Efetiva - da qual:	27 390	28 674	1 284	4,7
Contribuições e quotas	24 982	26 418	1 436	5,7
Transferências do OE	326	330	5	1,4
Transferências do OE - Medidas Excecionais -COVID	0	0	0	:
Transf. da CGA (Pensões unificadas)	201	207	6	2,8
Outras Receitas	1 883	1 719	-164	-8,7
Despesa Efetiva - da qual:	23 352	24 612	1 260	5,4
Pensões, das quais:	16 925	18 204	1 278	7,6
— Sobrevivência	2 439	2 612	173	7,1
— Invalidez	923	965	42	4,6
— Velhice	12 928	13 978	1 051	8,1
Subsídio de desemprego	1 054	1 053	-1	-0,1
Transf. para CGA (Pensões unificadas)	595	632	37	6,3
Subsídio por doença	892	845	-47	-5,2
Subsídio de parentalidade	777	807	30	3,8
Ações de Formação Profissional (suporte CPN)	117	112	-5	-4,2
Medidas Excecionais e temporárias- COVID	14	0	-13	-97,7
Outras despesas	2 977	2 958	-19	-0,6
Saldo Global Regimes Gerais	4 038	4 062	24	0,6
Regimes Especiais				
Receita Efetiva - da qual:	403	397	-6	-1,5
Transferência do OE - R.S. Bancário	395	389	-6	-1,5
Despesa Efetiva - da qual:	403	397	-6	-1,4
Regime Substitutivo Bancário	395	389	-6	-1,5
Saldo Global Regimes Especiais	0	0	0	
Saldo Global Sist. Previdencial s/ FEFSS	4 038	4 062	24	0,6
FEFSS				
Receita efetiva da qual:	1 152	1 151	-1	-0,1
AIMI	145	148	3	2,0
Despesa efetiva	17	17	0	0,1
Saldo Global FEFSS	1 135	1 134	-1	-0,1
Total Saldo Global Sist. Previdencial c/ FEFSS	5 173	5 196	23	0,5
2.Sistema de Proteção Social de Cidadania				
Receita Efetiva - da qual:	10 071	10 561	490	4,9
Transferências do OE - LBSS	7 978	8 364	385	4,8
Transferências do OE - Medidas Excecionais -COVID	0	0	0	:
Transferências do OE - Medidas Excecionais -"Pacote inflação"	849	16	-833	-98,1
Receita de jogos sociais	213	225	13	5,9
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	20	25	5	25,7
IVA social	1 028	1 085	57	5,5
Outras Receitas	200	846	646	323,1
Despesa Efetiva - da qual:	10 692	10 731	38	0,4
Complementos sociais	2 108	2 285	177	8,4
Ação Social	3 294	3 494	200	6,1
Pensões por antecipação da idade da reforma	439	420	-19	-4,3
Abono de Família	992	1 319	328	33,1
Subsídio social de desemprego	188	194	6	3,4
Pensões sociais	433	430	-3	-0,7
Rendimento social de inserção	339	361	22	6,6
Prestações por dependência	416	456	40	9,5
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	22	29	7	31,5
Prestações por deficiência	771	789	18	2,3
— Prestação social p/ a Inclusão e comp.	596	621	25	4,1
Complemento Solidário para Idosos	232	287	55	23,6
Medidas Excecionais e temporárias- COVID	1	0	-1	-97,5
Medidas Excecionais e temporárias- Pacote Inflação	849	16	-833	-98,1
Outra despesa	608	650	42	6,9
Saldo Global	-621	-170	451	-72,7
Saldo Global (S. Previdencial + S.de Proteção Social de Cidadania)	4 553	5 026	474	

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 3: 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. (ii) As medidas dos pacotes inflação e COVID-19 estão todas registadas no Sistema de Proteção Social de Cidadania (ver linhas com as designações dos pacotes).

453. O excedente orçamental do sistema previdencial da Segurança Social está legalmente consignado ao FEFSS e contribui positivamente para o resultado orçamental das AP. O saldo orçamental anual das Administrações Públicas agrega o saldo dos subsectores Administração Central, Administração Regional, Administração Local e Segurança Social. O saldo da Segurança Social é obtido através do somatório dos saldos do sistema previdencial e do sistema de proteção social de cidadania. De acordo com a lei, o saldo do ano t do sistema previdencial é integrado no FEFSS posteriormente após apuramento definitivo do saldo do sistema previdencial no ano $t+1$, ou seja, os saldos anuais excedentários do sistema previdencial da Segurança Social são consignados ao FEFSS.⁷³ No momento em que se questiona o que fazer aos excedentes orçamentais das AP, é importante ter presente que existe legislação que obriga a canalizar para o FEFSS os excedentes anuais do sistema previdencial da Segurança Social, ou seja, só depois de satisfeita esta condição é que eventuais verbas remanescentes poderão ser afetadas a outro fim.

Caixa 3 – 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 2023 ou 2024, 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 intermediárias financeiras entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são 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 33, na Tabela 34 e na Tabela 35. A rubrica em que regista a imputação fictícia é a receita corrente.

11.2.3 Medidas de política COVID-19 e inflação com impacto na conta da Segurança Social: estimativa para 2023 e previsão para 2024

454. Nesta subsecção é apreciado o impacto orçamental na Segurança Social da adoção das medidas de política que integram os pacotes inflação e COVID-19. Esta apreciação é realizada separadamente de modo a permitir a análise específica de cada conjunto de medidas.

11.2.3.1 Medidas do “Pacote inflação”

455. A dimensão das medidas adotadas em 2023 no âmbito do “Pacote inflação” foi muito superior à previsão inicial. Parte das medidas adotadas foi executada em 2023 através do subsector da Segurança Social e estima-se que chegará a uma despesa de 849 M€, valor este muito superior à inexistência de encargos previstos no Orçamento do Estado de 2023 (Tabela 36). Este resultado deveu-se à necessidade

⁷³ De acordo com o artigo 91.º da Lei de Bases da Segurança Social n.º [4/2007](#), de 16 de janeiro, são dotações do FEFSS dois a quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, os saldos anuais do sistema previdencial e as receitas resultantes da alienação de património. Constituem ainda receitas do FEFSS os proveitos resultantes das aplicações financeiras realizadas. Adicionalmente, o número 2 do artigo 21.º da [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro, (Lei de Enquadramento Orçamental —LEO) estabelece que os excedentes anuais do sistema previdencial revertem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

do Governo adotar e prorrogar a vigência de medidas para fazer face aos efeitos da inflação, incluindo no preço dos produtos energéticos, que se prolongaram ao longo de 2023. Os principais encargos estimados advêm do reforço das medidas “apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis” (422,9 M€) e “complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens” (200,5 M€) e da adoção da medida “apoio extraordinário à renda” no âmbito do denominado “Pacote mais habitação”. Estima-se que esta medida traga um encargo de 198 M€ para a SS em 2023 e estará em vigor até 31 de dezembro de 2028. Os restantes encargos com medidas do “Pacote inflação” serão diminutos em 2023 e estima-se que se repartam assim: i) complemento excecional de pensão, 5,4 M€; ii) Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais, 20,7 M€; e iii) Apoio extraordinário por pessoa dependente, 1,7 M€.

456. Em 2023, o impacto líquido no saldo global das medidas “Pacote inflação” operacionalizadas pela Segurança Social será nulo. Apesar de não ser visível na conta da Segurança Social incluída na POE/2024, o saldo global deste subsector em 2023 não será impactado por via da operacionalização de medidas “Pacote Inflação”. Este esclarecimento foi enviado pelo IGFSS em resposta à UTAO. A confirmar-se, a despesa prevista com estas medidas no montante de 849 M€ será compensada pelo Estado através de transferências do OE para o subsector da Segurança Social (Tabela 36).

Tabela 36 – Impacto orçamental direto das medidas no “Pacote inflação” na conta da Segurança Social: estimativa em 2023 e previsão para 2024

(em milhões de euros)

Rubricas	OE 2023	Estimativa 2023	POE 2024	Variação POE/2024 vs Estimativa 2023
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(3)
(1) Receita Efetiva	0,0	849,0	16,1	-832,9
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. prof. social cidadania- "Pacote Inflação"	0,0	849,0	16,1	-832,9
(2) Despesa Efetiva	0,0	849,0	16,1	-832,9
Complemento excecional de pensão	-	5,4	-	-5,4
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	-	20,7	0,1	-20,5
Apoio extraordinário por pessoa dependente	-	1,7	0,01	-1,7
Apoio extraordinário famílias mais vulneráveis	-	422,9	10,0	-412,9
Apoio extraordinário à renda	-	197,9	-	-197,9
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	-	200,5	6,0	-194,5
(3) = (1) – (2) Impacto direto no saldo global da Segurança Social	0,0	0,0	0,0	0,0

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., OE/2023, Relatório da POE/2024 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector.

457. A POE/2024 prevê um encargo residual em 2024 com medidas do “Pacote inflação”. A conta pre-visual para 2024 da Segurança Social prevê, para já, um impacto na despesa e na receita decorrente de medidas de apoio no âmbito do “Pacote inflação no montante de 16,1 M€ — Tabela 36. Este valor diz respeito a valores remanescentes de medidas já adotadas em 2023 (ou seja, efeito de carreamento de medidas antigas). No entanto, não é de excluir a possibilidade de o Governo vir a adotar ao longo de 2024 novas medidas ou a reforçar e prolongar as existentes.

458. A medida “apoio extraordinário à renda” torna-se permanente desde 2024, saindo do pacote Inflação. Para 2024, já não consta da lista de medidas sob esta epígrafe na informação transmitida à UTAO pelo IGFSS. A PPL não traz medida nova para subsidiar inquilinos por causa do aumento das rendas a verificar-se em 2024. Este subsídio foi entretanto legislado fora da POE/2024 como medida de política do sector habitação. O diploma respetivo foi entretanto publicado ([Decreto-Lei n.º 103-B/2023](#), de 9 de novembro).

11.2.3.2 Medidas COVID-19

459. A dimensão dos encargos com as medidas COVID-19 reduziu-se substancialmente ao longo do triénio 2020–2023. 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 para 2174,7 M€ em 2021 e 607.3 M€ em 2022. Em 2023, o encargo com medidas COVID-19 foi residual, pois correspondeu a 14,9 M€.

460. O impacto líquido na conta da Segurança Social em 2023 da execução do pacote COVID-19 foi residualmente negativo. Em 2023, estima-se que o impacto líquido no saldo global das medidas COVID-19 operacionalizadas pela Segurança Social seja negativo em 14,9 M€. Este resultado, segundo indicação do IGFSS, corresponde a valores referentes a anos anteriores, processados mas não pagos e que devem ser objeto de orçamentação. A Tabela 37 dá uma imagem rápida e completa dos efeitos diretos do pacote de medidas de política COVID-19 na conta do subsector nos anos de 2020, 2021, 2022, estimativa 2023 e previsão para 2024. A estimativa da conta da Segurança Social em 2023 não prevê a transferência de verbas para compensação dos encargos com medidas COVID-19. Assim, o impacto destas medidas no saldo orçamental de 2023 corresponde ao montante reduzido de despesa com estas medidas (14,9 M€). No entanto, o IGFSS esclareceu em resposta a pedido da UTAO que “*Para financiamento dos pagamentos das medidas no âmbito do COVID foi aprovada a integração de saldos do ano anterior com origem do OE (COVID)*”.

Tabela 37 – Impacto orçamental direto das medidas COVID-19 na conta da Segurança Social: 2020 a 2023 e previsão para 2024
(em milhões de euros)

Rubricas	Execução 2020	Execução 2021	Execução 2022	OE 2023	Estimativa 2023	Variação Estimativa 2023 / Execução 2022	POE 2024	Variação POE/2024 / Estimativa 2023
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)-(4)	(8)	(9)=(8)-(6)
(1) Receita Efetiva	1 908,8	1 290,7	607,7	0,0	0,0	-607,7	0,0	0,0
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist. Previdencial-COVID	1 720,2	1 074,5	479,4	-	-	-479,4	-	-
Transferências do OE - Medidas Excecionais no sist prof. social cidadania - COVID	223,6	400,0	136,5	-	-	-136,5	-	-
Transferência do OE - Neutralização do efeito de isenção de pagamento de TSU	548,6	71,0	0,0	-	-	0,0	-	-
Isenção da obrigação de pagamento de TSU	-508,7	-225,9	-8,1	-	-	8,1	-	-
Transferências correntes da União Europeia - Medidas COVID	-	-	-	-	-	-	-	-
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Medidas com efeito temporário:</i>								
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	-	-	-	-	-	-
(2) Despesa Efetiva	1 897,4	1 920,0	599,2	0,0	14,9	-584,3	0,0	-14,9
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40,9	83,9	66,9	-	1,2	-65,7	-	-1,2
Subsídio de doença por isolamento profilático	62,6	106,6	245,8	-	2,3	-243,5	-	-2,3
Prorrogação de Subsídio de desemprego, desemprego provisório e majoração	28,7	184,3	59,8	-	0,5	-59,3	-	-0,5
Apoio extraordinário à redução da atividade económica de TI	280,0	203,8	3,4	-	9,2	5,8	-	-9,2
Subsídios de assistência a filho e a neto (COVID)	7,0	26,2	15,3	-	0,1	-15,2	-	-0,1
Lay-off simplificado (COVID) e Apoio à Retoma Progressiva	981,9	917,2	54,6	-	0,1	-54,5	-	-0,1
Incentivo extraordinário normalização atividade empresarial	297,2	243,9	129,0	-	-	-129,0	-	-
Proteção trabalhadores independentes e informais	2,6	4,3	-	-	-	-	-	-
Rendimento Social de Inserção (RSI) - COVID	5,8	-	-	-	-	-	-	-
Medida prorrogação subsídio social de desemprego	25,1	1,3	-	-	0,1	-	-	-0,1
Apoio excepcional à família (COVID)	82,9	50,9	8,3	-	0,1	-8,2	-	-0,1
Complemento de estabilização	58,3	0,5	0,6	-	0,9	0,3	-	-0,9
Apoio extraordinário de Proteção Social	21,8	15,6	-	-	0,1	0,1	-	-0,1
Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	-	75,0	13,8	-	0,0	-13,8	-	0,0
Outras	2,6	6,6	1,7	-	0,4	-1,3	-	-0,4
(3) = (1) – (2) Impacto direto no saldo global da Segurança Social	11,4	-629,2	8,5	0,0	-14,9	-23,5	0,0	14,9

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P, Conta Geral do Estado de 2020, 2021 e 2022, OE/2023, Relatório da POE/2024 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Este quadro mostra o efeito direto das medidas na receita, na despesa e no saldo global do subsector.

461. A POE/2024 não prevê o prolongamento dos encargos com medidas COVID-19 adotadas em anos anteriores (Tabela 37). Em 2024, não se prevê 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/2024, a qual não contempla operações com registo em receita ou despesa relacionadas com estas medidas. A confirmar-se esta situação, o ano de 2024 representará o fim de um período em que a Segurança Social foi o pilar institucional fundamental para a operacionalização de medidas de combate aos efeitos perniciosos da pandemia COVID-19 na saúde e na economia das pessoas.

12 Responsabilidades contingentes [NOVO]

462. Este capítulo examina os riscos para as contas públicas que podem resultar das responsabilidades contingentes existentes em 2023 nas unidades orgânicas das Administrações Públicas. A Secção 12.1 abre o capítulo, apresenta o significado dos principais conceitos utilizados e a respetiva base legal. De seguida, é examinado o ciclo de vida das garantias concedidas pelo Estado, ao longo de quatro sub-seções da Secção 12.2. A Secção 12.3 apresenta as garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo em 2023 (estimativa) e 2024 (previsão), evidenciando que a proporção de garantias relacionada com as linhas de crédito de apoio COVID-19 tem vindo a assumir cada vez menos peso, facto mais evidente na previsão para 2024. A Secção 12.4 analisa as garantias de crédito à exportação e ao investimento entre 2018 e 2023 (30 de junho). Por fim, o capítulo encerra com uma secção dedicada às responsabilidades contingentes associadas a contratos de Parceria Público-Privada (PPP) — Secção 12.5 —, apresentando o ponto de situação atualizado a 30 de junho de 2023. 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 2023 constitui um risco para as finanças públicas nos anos vindouros que importa dar a conhecer.

12.1 Conceitos e base legal

463. As responsabilidades contingentes de determinada entidade, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para a entidade, que se encontra 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:⁷⁴

- 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.

464. Em contrapartida, 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 sobre estes conceitos e a norma referida, consultar Nunes *et al.* (2018),⁷⁵ Secção 4.6.

465. As garantias concedidas pelo Estado são promessas de pagamento, até um montante determinado, de dívidas contraídas por outras entidades, públicas ou privadas. Nestes casos, a obrigação de o Estado poder ser chamado a efetuar um pagamento surge na eventualidade de o devedor não honrar o serviço da dívida nos termos contratados, e não prejudica, necessariamente, o eventual direito de regresso por parte do Estado sobre os devedores a quem concedeu a garantia. Tudo depende dos termos contratuais em que a garantia foi concedida.

466. A concessão de garantias pelo Estado encontra-se regulada por um conjunto disperso de normas jurídicas que se procurou compilar na Tabela 38. Para além do estabelecido no respetivo regime jurídico

⁷⁴ Vide Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

⁷⁵ 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 2022–2024 (Tabela 39).

Tabela 38 – Enquadramento normativo das garantias pessoais do Estado e de outras pessoas coletivas de direito público

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 <i>Arrangement on Officially Supported Export Credits</i> 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).

467. A POE/2024 prevê um aumento dos limites máximos das garantias a conceder pelo Estado, face aos limites resultantes do OE/2023 que se encontram em vigor. No momento presente, encontra-se em vigor o OE/2023, que estabelece como limite máximo a garantir um total de 6164 M€, distribuído da forma detalhada indicada na Tabela 39. A POE/2024 propõe o aumento dos limites máximos para concessão de garantias face ao definido no OE/2023. No total, o limite às garantias anteriormente definidas deverá aumentar 2150 M€, com a seguinte distribuição por parcelas: +1250 M€ na concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro; + 1000 M€ no fluxo líquido anual de garantias concedidas por outras pessoas coletivas de direito público; – 100 M€ na concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.

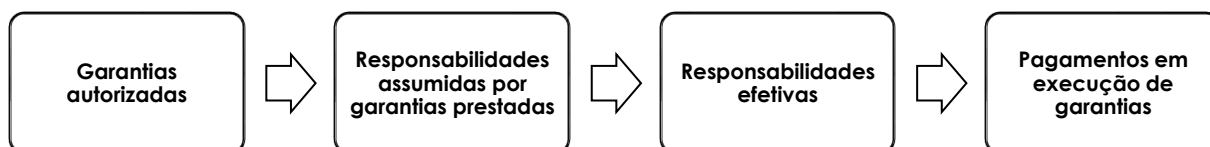
Tabela 39 – Limites máximos para a concessão de garantias em 2022, 2023 e 2024 (POE/2024)
(em milhões de euros)

	Limites máximos para concessão de garantias						Variação
	2022		2023		2024		
	OE/2022		OE/2023		POE/2024		OE/2023
	Disposição legal	Limite	Disposição legal	Limite	Disposição legal	Limite	POE/2024
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	Art. 137.º, n.º 1	4 000	Art. 106.º, n.º 1	3 500	Art. 88.º, n.º 1	3 500	-
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	Art. 137.º, n.º 2	1 500	Art. 106.º, n.º 2	1 250	Art. 88.º, n.º 2	2 500	1 250
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	Art. 137.º, n.º 3	500	Art. 106.º, n.º 3	350	Art. 88.º, n.º 3	250	-100
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	Art. 137.º, n.º 4 e n.º 5	3 000	Art. 106.º, n.º 4	1 000	Art. 88.º, n.º 4	2 000	1 000
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	Art. 137.º, n.º 6	48,5	Art. 106.º, n.º 6	48,5	Art. 88.º, n.º 6	48,5	-
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	Art. 137.º, n.º 8 ³	-	Art. 106.º, n.º 8 ⁴	-	Art. 88.º, n.º 8 ⁵	-	-
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	Art. 137.º, n.º 9	159	-	-	-	-	-
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	Art. 137.º, n.º 10	400	Art. 106.º, n.º 9	-	Art. 88.º, n.º 9	-	-
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	Art. 137.º, n.º 11	15	Art. 106.º, n.º 10	15	Art. 88.º, n.º 10	15	-
Total	-	9 622	-	6 164	-	8 314	2 150

Fontes: Ministério das Finanças: OE transitório de 2022, Decreto-Lei n.º 126-C/2021, de 31 de dezembro; OE/2022; OE/2023 e POE/2024.
| 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: 12% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2020: art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 4 – Limite: 10% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2021: art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 5 – Limite: 7% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2021: art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

468. Nas subsecções seguintes apresentam-se as estatísticas relativas às garantias autorizadas (12.2.1), responsabilidades assumidas (12.2.2), responsabilidades efetivas (12.2.3) e pagamentos efetuados por execução de garantias (12.2.4). 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 assumira desde logo a responsabilidade resultante dessa concessão, a mesma só se torna efetiva quando 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 465).

Figura 4 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado



Fonte: UTAO.

469. 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 despesa efetiva dela decorrentes) tem que ver com pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) dos contratos.^{76, 77} 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) situações 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 o sector das administrações públicas, 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.

12.2 Garantias concedidas pelo Estado

12.2.1 Garantias autorizadas pelo Estado: 2023–2024

470. Em 2022 foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 2143 M€, ao abrigo das disposições preceituadas no art. 137.º do OE/2022, designadamente: i) 535 M€ para operações de financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas, no âmbito da gestão da dívida destas entidades; ii) 489 M€ para a concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual; iii) 400 M€ na concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento; iv) 281 M€ em garantias a favor

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Informação histórica sobre encargos públicos com REF efetivamente pagos pelos parceiros públicos pode ser encontrada nos relatórios de acompanhamento das PPP elaborados pela UTAO, disponíveis [nesta página em linha da Unidade](#).

do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), para cobertura de responsabilidades assumidas por este Fundo a favor de empresas; v) 279 M€ para operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outras operações; e vi) 159 M€ na concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira) — Tabela 40.

471. Em 2023, os dados disponíveis a 24 de outubro de 2023 apontam para que venham a ser autorizadas garantias do Estado no montante global de 1363 M€,⁷⁸ ao abrigo das disposições preceituadas no art. 106.º da lei do OE/2023, nomeadamente: i) 917 M€ para operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outras operações; ii) 300 M€ para operações de financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas, no âmbito da gestão da dívida destas entidades; iii) 115 M€ em garantias autorizadas no âmbito do fluxo líquido anual de garantias; e, iv) 32 M€ em garantias a favor do FCGM para cobertura de responsabilidades assumidas por este Fundo a favor de empresas — Tabela 40.

472. Relativamente a 2024, não se encontram disponíveis previsões para os valores de garantias a conceder. Assim, os valores apresentados na Tabela 40 correspondem apenas aos limites constantes da POE/2024.

Tabela 40 – Garantias autorizadas pelo Estado: 2022, 2023^E e 2024^P
(em milhões de euros)

	Limites máximos para concessão de garantias e garantias autorizadas					
	2022 (OE/2022)		2023 (OE/2023)		2024 (POE/2024)	
	Limite	Garantias autorizadas em 2022	Limite	Estimativa de garantias a autorizar em 2023	Limite	Previsão de garantias a autorizar em 2024
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	4 000	-	3 500	115	3 500	n.d.
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	1 500	279	1 250	917	2 500	n.d.
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	500	281	350	32	250	n.d.
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	3 000	489	1 000	-	2 000	n.d.
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	48,5	n.d.	48,5	-	48,5	n.d.
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	(3)	535	(4)	300	(5)	n.d.
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	158,7	159	-	-	-	n.d.
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	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	9 622	2 143	6 164	1 363	8 314	n.d.

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2022, OE/2023 e POE/2024. | Notas: (i) A estimativa relativamente a 2023 refere-se a valores que, à data de 24 de outubro de 2023, já se encontravam autorizados (garantias autorizadas) ou que se encontravam em estudo na DGTF. (ii) Relativamente a 2024, a DGTF não dispõe de previsão para os volumes de garantias a conceder, pelo que os valores apresentados correspondem aos limites constantes da POE/2024. (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: 12% da dívida total de cada uma das RA, referente a 2020: art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 4 – Limite: 10% da dívida total de cada uma das RA, referente

⁷⁸ De acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, este montante engloba os valores que, à data de 24 de outubro de 2023, já se encontravam autorizados (garantias autorizadas)/pagos (sinistralidade) ou que se encontravam em estudo na DGTF.

a 2021: art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; 5 – Limite: 7% 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.

12.2.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas: 2023–2024

473. Relativamente a 2023, a estimativa aponta para uma redução das responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas. Para o final de 2023, estima-se que as responsabilidades assumidas pelo Estado, resultantes de garantias prestadas, ascendam a 11 695 M€, diminuindo 288 M€ (– 2,4%) face a 2022. A informação analisada neste parágrafo consta da Tabela 41. O peso das Entidades Públicas Reclassificadas deverá continuar a ser o mais relevante, 5556 M€ (47,5% do total), em virtude do stock acumulado de garantias assumidas pelo Estado perante as seguintes entidades (valores estimados): FCGM (1790 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (1516 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1210 M€), Parque Escolar, E.P.E. (686 M€), Metro do Porto, S.A. (151 M€), EDIA, S.A. (148 M€) e IHRU, I.P. (55 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. As responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Região Autónoma da Madeira, cujo montante ascendeu a 2735 M€ no final de 2022, deverão aumentar 186 M€ no decurso de 2023.

474. Para 2024, prevê-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado nas garantias prestadas. Os dados constam da Tabela 41 abaixo. Prevê-se que as responsabilidades assumidas pelos Estado, decorrentes de garantias prestadas, totalizem 10 351 M€ no final de 2024, diminuindo 1344 M€ (– 11,5%) face à estimativa apontada para 2023. As Entidades Públicas Reclassificadas deverão continuar a ser o conjunto de entidades com o montante mais significativo, 4489 M€ (43,4% do total), em razão do stock acumulado de garantias assumidas pelo Estado perante este tipo de entidades, em que se destacam: FCGM (1790 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (943 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (910 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (622 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. De acordo com a previsão, espera-se uma diminuição das responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas às empresas Infraestruturas de Portugal, S.A. (– 573 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (– 300 M€), Metro do Porto, S.A. (– 115 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (– 64 M€). As responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, SGPS, S.A., deverão ascender a 821 M€ no final de 2024, diminuindo 81 M€ face à estimativa para o final de 2023. 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 2808 M€ no final de 2024 (2922 M€ no final de 2023).

Tabela 41 – Responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado: 2022, 2023^E e 2024^P
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2022 (31 de dezembro)	2023 – Estimativa (31 de dezembro)	2024 – Previsão (31 de dezembro)	Variação: 2023–2024
EPR – Entidades Públicas Reclassificadas	5 978	5 556	4 489	-1 067
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	155	148	142	-7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 901	1 790	1 790	-
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	-	-	-	-
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 675	1 516	943	-573
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	63	55	47	-8
Metro do Porto, S.A.	228	151	37	-115
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 210	1 210	910	-300
Parque Escolar, E.P.E.	747	686	622	-64
EPNR – Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 127	1 087	977	-110
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	979	902	821	-81
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	68	58	47	-11
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	3	2	-1
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	10	7	4	-3
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	8	7	0	-7
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	12	71	70	-1
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	8	4	0	-4
EDA – Electricidade dos Açores, SA	25	23	21	-2
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	-	-	-	0,00
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	12	12	12	-
OUTRAS, das quais:¹	2 127	2 117	2 066	-51
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	227	227	227	-
Instrumento SURE	366	366	366	-
Assistência União Europeia-Ucrânia	-	55	55	-
Banco Africano de Desenvolvimento	400	400	400	-
República de Angola	32	30	28	-2
República de Cabo Verde	445	419	394	-24
República Popular da China	38	38	38	0
Reino de Marrocos	161	161	161	-
República de Moçambique	404	370	347	-23
República de São Tomé e Príncipe	29	29	27	-1,9
REGIÕES AUTÓNOMAS	2 751	2 935	2 819	-116
Região Autónoma da Madeira	2 735	2 922	2 808	-114
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	16	14	11	-2
Total	11 983	11 695	10 351	-1 344

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

2018	17 326
2019	14 057
2020	12 328
2021	11 766

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças). Cálculos da UTAO. | Notas: 1) Disperso por cerca de 15 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.

12.2.3 Responsabilidades efetivas por garantias prestadas: 2023–2024

475. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuiram consideravelmente no período 2018–2021, 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 2023 aponta para uma redução das responsabilidades efetivas face ao ano anterior, com destaque para o contributo favorável das EPR e EPNR, mas um aumento das responsabilidades efetivas do Estado perante a Região Autónoma da Madeira. Para 2024, prevê-se uma diminuição destas responsabilidades efetivas para níveis inferiores aos de 2021. A política monetária amplamente acomodatória, prosseguida pelo BCE até meados de 2022, 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, diminuiram 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 2023, decorrentes da concessão

de garantias públicas, deverão ascender a 11 034 M€, uma redução de 305 M€ face ao ano anterior. Esta redução resulta, na sua grande maioria, da diminuição das garantias efetivas perante as EPR (- 422 M€), e também as EPNR (- 87 M€). Em sentido contrário, a estimativa para 2023 aponta para um aumento das responsabilidades efetivas resultantes de garantias assumidas pelo Estado para com a Região Autónoma da Madeira (+186 M€). Relativamente a 2024, prevê-se uma diminuição de 1331 M€ nas responsabilidades efetivas do Estado decorrentes de garantias prestadas, para 9703 M€ (11 034 M€ em 2023), com contributos variados, dos quais se destacam: Infraestruturas de Portugal, S.A. (- 573 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (- 300 M€), Metro do Porto, S.A. (- 115 M€), Região Autónoma da Madeira (- 114 M€), Águas de Portugal, SGPS, S.A. (- 81 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (- 64 M€) — Tabela 42.

Tabela 42 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado: 2022, 2023^E e 2024^P
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2022 (31 de dezembro)	2023 – Estimativa (31 de dezembro)	2024 – Previsão (31 de dezembro)	Variação: 2024–2023
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	5 933	5 511	4 444	-1 067
EDIA – Empresa de Desenv. e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	110	103	97	-7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 901	1 790	1 790	-
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	-	-	-	-
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 675	1 516	943	-573
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	63	55	47	-8
Metro do Porto, S.A.	228	151	37	-115
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 210	1 210	910	-300
Parque Escolar, E.P.E.	747	686	622	-64
EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 115	1 028	918	-110
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	979	902	821	-81
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	68	58	47	-11
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	3	2	-1
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	10	7	4	-3
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	8	7	0	-7
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	12	24	23	-1
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	8	4	0	-4
EDA – Electricidade dos Açores, SA	25	23	21	-2
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	-	-	-	-
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Fin. de Crédito, S.A.	-	-	-	-
OUTRAS, das quais:¹	1 699	1 719	1 681	-38
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	227	227	227	-
Instrumento SURE	366	366	366	-
Assistência União Europeia-Ucrânia	-	55	55	-
Banco Africano de Desenvolvimento	-	25	25	-
República de Angola	32	30	28	-2
República de Cabo Verde	445	419	394	-24
República Popular da China	38	38	38	0
Reino de Marrocos	147	148	161	13,3
República de Moçambique	404	370	347	-23,4
República de São Tomé e Príncipe	29	29	27	-1,9
REGIÕES AUTÓNOMAS	2 592	2 776	2 660	-116
Região Autónoma da Madeira	2 577	2 763	2 649	-114
APRAM – Administração dos Portos da RAM, S.A.	16	14	11	-2
Total	11 340	11 034	9 703	-1 331

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

2018	17 039
2019	13 802
2020	11 483
2021	10 933

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças). Cálculos da UTAO. | Notas: 1) Disperso por cerca de 15 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.

12.2.4 Pagamentos do Estado por execução de garantias: 2023–2024

476. 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 subsecção apresentam-se os montantes que o Estado efetivamente pagou em 2022 e 2023 (até 24/outubro), e a previsão de pagamentos em 2024 constante da POE/2024, em virtude da execução de garantias anteriormente prestadas pelo Estado (ver parágrafos 465 e 468) — Tabela 43.

477. Em 2022 e entre 1 de janeiro e 24 de outubro de 2023, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos, no que respeita a operações de execução de garantias públicas, que ascenderam a 37 M€ e 120 M€, respetivamente. Os montantes pagos por execução de garantias concedidas a favor do FCGM assumem maior relevância em 2023. Em 2022, o Estado pagou 35 M€ (12 M€ em 2021) pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 1,6 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro. No decurso de 2023, até 24 de outubro, o montante envolvido com estes pagamentos ascendeu a 120 M€. Começam a assumir maior relevo os pagamentos de garantias prestadas a favor do FCGM, ascendendo a 118 M€ até 24 de outubro de 2023.

478. A previsão para 2024, constante da POE/2024, é de o Estado vir a ser chamado a pagar cerca de 109 M€ pela execução de garantias públicas. Deste montante, 96 M€ referem-se à previsão de dotação orçamental para execução de garantias, constante da POE/2024, concedidas a favor do FCGM para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas, e 5 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 43 – Pagamentos em execução de garantias: 2022, 2023^E e 2024^P

(em milhões de euros)

	2022 (OE/2022)		2023 (OE/2023)		2024 (POE/2024)	
	Garantias autorizadas	Execução de garantias (sinistralidade)	Estimativa de garantias a autorizar em 2023	Estimativa de execução de garantias em 2023 (sinistralidade)	Previsão de garantias a autorizar em 2024	Previsão de execução de garantias em 2024 (sinistralidade)
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	-	0,04	115	0,8	n.d.	7
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	279	1,6	917	1,4	n.d.	5
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	281	35	32	118	n.d.	96
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	489	-	-	-	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.	-
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	535	-	300	-	n.d.	-
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	158,7	-	-	-	n.d.	-
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	400	-	-	-	n.d.	-
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	-	-	-	-	n.d.	-
Total	2 143	37	1 363	120	n.d.	109

Fontes: Ministério das Finanças: OE/2022, OE/2023 e POE/2024. | 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 2023 refere-se a valores que, à data de 24 de outubro de 2023, já se encontravam autorizados (garantias autorizadas), pagos (sinistralidade) ou que se encontravam em estudo na DGTF. (iii) Relativamente a 2024, 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/2024. (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.

12.3 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2024

479. No final de 2023, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo deverá ascender a 5916 M€, dos quais 3713 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 o stock de garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM ascenda a 2203 M€ — dados na Tabela 44. No decurso de 2023, a estimativa aponta para uma redução de 1334 M€ no saldo vivo total de garantias do FCGM. Esta redução no stock de garantias deverá resultar da diminuição das garantias COVID-19, em 1736 M€, uma vez que a estimativa aponta para um aumento das garantias não COVID-19 em 402 M€ em 2023.

480. Relativamente a 2024, a previsão aponta para uma nova redução do stock de responsabilidades em garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo, motivado pelo decréscimo previsto nas garantias COVID-19 (– 1400 M€). No final de 2023, o stock de responsabilidades em garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo deverá diminuir para 5916 M€, dos quais 3713 M€ corresponderão a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19 e 2203 M€ serão relativos a outros tipos de garantias (garantias não COVID-19). Prevê-se que as garantias COVID-19 apresentem uma redução de 1400 M€ em 2024, sobretudo na “Linha de apoio à Economia COVID-19” (– 1053 M€). Em sentido contrário, o stock vivo de garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM deverá aumentar 860 M€ em 2024, para cerca de 3063 M€.

Tabela 44 – Sfock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2024^P
(em milhões de euros)

	Responsabilidades vivas do FCGM (carteira viva em final de período)						
	2020	2021	2022	2023 (Estimativa)	2024 (Previsão)	Varição 2022–2023	Varição 2023–2024
1. Garantias COVID-19	6 330	6 569	5 449	3 713	2 313	-1 736	-1 400
Linha de apoio a fundo de maneo e tesouraria Capitalizar 2018 - COVID-19	269	215	147	44	20	-103	-24
Linha de apoio à Economia COVID-19	5 053	4 826	3 761	2 592	1 539	-1 169	-1 053
Linha de apoio à Economia COVID-19 MPE	696	769	659	482	319	-177	-163
Linha específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	110	143	125	93	62	-32	-31
Linha de Crédito Investe RAM COVID-19	61	75	54	-	-	-54	0
Linha APOIAR MADEIRA 2020	5	14	13	-	-	-13	0,0
Linha GarantiasFinanceiras COVID-19	63	61	53	-	-	-53	0,0
Linha Sector Social COVID-19	73	113	106	80	55	-26	-25
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Agências de Viagem	-	27	28	-	-	-28	0,0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Grandes Eventos Culturais	-	2	2	2	1	-0,4	-0,4
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Federações Desportivas	-	-	1	1	0	0,0	-0,1
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Médias e Grandes Empresas Turismo	-	105	99	76	51	-23	-26
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Exportadoras	-	210	210	171	131	-39	-40
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Montagem de Eventos	-	10	10	10	7	-0,2	-2,4
Linha Apoio Produção	-	-	180	163	126	-17	-37
Linha Retomar	-	-	0,07	0,06	0,01	0,0	-0,1
2. Garantias não COVID-19	2 497	2 252	1 801	2 203	3 063	402	860
2.1 Linhas já existentes	-	-	-	2 018	1 902	-	-116
2.2 Novas linhas	-	-	-	185	1 160	-	975
Regressar	-	-	-	3	24	-	22
Apoio ao Turismo Sustentável	-	-	-	-	26	-	26
Fomento e Desenvolvimento de Negócio	-	-	-	107	419	-	312
Fomento e Desenvolvimento de Negócio 2024	-	-	-	-	70	-	70
Linha Habitação a Preços Acessíveis	-	-	-	-	105	-	105
Linha Municípios e Obras Coercivas	-	-	-	-	63	-	63
LCM - SI Inovação 2030	-	-	-	-	98	-	98
Linha InvestEU SME	-	-	-	53	244	-	191
Linha InvestEU Research, Innovation and Digitalization	-	-	-	16	76	-	60
Linha InvestEU Transportation and Sustainable Mobility	-	-	-	6	30	-	24
Linha InvestEU - Competências Educacionais	-	-	-	-	5	-	5
3. Total de garantias: COVID-19 e não COVID-19	8 827	8 821	7 250	5 916	5 376	-1 334	-540

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

481. Em 2023, a estimativa para a execução de garantias prestadas pelo FCGM aponta para valores significativamente mais elevados do que os registados em anos anteriores. 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 (0,5 M€). Em 2021, a situação começou a alterar-se; a execução de garantias associadas a medidas COVID-19 ascendeu a 14 M€, superando a execução de medidas não COVID-19 (12 M€). O ano de 2022 veio a confirmar esta inversão, registando um crescimento acentuado da execução de garantias relacionadas com as medidas COVID-19 (59 M€). Relativamente a 2023, a estimativa aponta para que a execução de garantias ascenda a 136 M€, sobretudo devido ao contributo das garantias com as linhas de apoio COVID-19 (104 M€). Por seu lado, a execução de garantias não COVID-19, em 2023, deverá ascender a 33 M€ — Tabela 45. Refira-se que as garantias referidas na terceira linha da Tabela 43 (acima) são garantias prestadas pelo Estado ao FCGM.

482. A previsão para 2024 aponta para que a execução de garantias do FCGM ascenda a cerca de 117 M€, sobretudo devido ao contributo das garantias com as linhas de apoio COVID-19. De acordo com a previsão apresentada na Tabela 45, prevê-se que em 2024 a execução de garantias COVID-19

ascenda a 85 M€ [104 M€ em 2023, valor estimado]. No tocante às garantias não especificamente relacionadas com medidas COVID-19, prevê-se que os montantes executados em 2024 venham a ascender a 32 M€, em linha com o estimado para o ano anterior (33 M€ em 2023, valor estimado).

Tabela 45 – Montantes executados do Fundo de Contragarantia Mútuo: 2020–2024^P

(em milhões de euros)

	Montantes executados						
	2020	2021	2022	2023 (Estimativa)	2024 (Previsão)	Varição 2022–2023	Varição 2023–2024
1. Garantias COVID-19	0,5	14	59	104	85	45	-19
Linha de apoio a fundo de maneio e tesouraria Capitalizar 2018 - COVID-19	-	0,4	2,5	2	0	-0,4	-2
Linha de apoio à Economia COVID-19	0,5	12	43	69	55	26,2	-14
Linha de apoio à Economia COVID-19 MPE	-	1,6	10	18	13	7,9	-5
Linha específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	-	-	0,2	3	3	2,5	-0,03
Linha de Crédito Investe RAM COVID-19	-	0,01	0,2	0	-	0,2	-0,5
Linha APOIAR MADEIRA 2020	-	-	-	0	-	0,1	-0,1
Linha Garantias Financeiras COVID-19	-	-	-	-	-	-	-
Linha Sector Social COVID-19	-	-	0,02	3,6	4,6	3,5	1
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Agências de Viagem	-	-	-	0	-	0,0	-0,01
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Grandes Eventos Culturais	-	-	-	0,03	0,05	0,0	0,02
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Federações Desportivas	-	-	-	0	0	0,0	0,03
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Médias e Grandes Empresas Turismo	-	-	-	1,0	1,5	1,0	1
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Exportadoras	-	-	3,0	5	4	1,7	-1
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Montagem de Eventos	-	-	0,04	0,2	0,5	0,2	0,3
Linha Apoio Produção	-	-	-	2	3	1,7	1
Linha Retomar	-	-	-	0	0	0,0	0,1
2. Garantias não COVID-19	23	12	33	33	32	-0,4	-1
2.1 Linhas já existentes	-	-	-	33	31	-	-1
2.2 Novas linhas	-	-	-	0,02	0,52	-	1
Regressar	-	-	-	0,02	0,03	-	0,01
Apoio ao Turismo Sustentável	-	-	-	-	-	-	-
Fomento e Desenvolvimento de Negócio	-	-	-	-	0,28	-	0,28
Fomento e Desenvolvimento de Negócio 2024	-	-	-	-	-	-	-
Linha Habitação a Preços Acessíveis	-	-	-	-	0,21	-	0,21
Linha Municípios e Obras Coercivas	-	-	-	-	-	-	-
LCM - SI Inovação 2030	-	-	-	-	-	-	-
Linha InvestEU SME	-	-	-	-	-	-	-
Linha InvestEU Research, Innovation and Digitalization	-	-	-	-	-	-	-
Linha InvestEU Transportation and Sustainable Mobility	-	-	-	-	-	-	-
Linha InvestEU - Competências Educacionais	-	-	-	-	-	-	-
3. Total de garantias: COVID-19 e não COVID-19	23	26	92	136	117	44	-20

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

12.4 Garantias de crédito à exportação e ao investimento: 2021–2023

483. Além das garantias referidas anteriormente, o Estado concede ainda garantias a operações de seguro de crédito à exportação e ao investimento no mercado externo. Estas operações, sob a forma de seguros e 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.

484. No final do 1.º semestre de 2023, 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 2022. Em 2022, as garantias autorizadas pelo Estado, relativas a seguros de crédito à exportação e ao investimento, diminuíram significativamente (- 865 M€), em resultado do fim das operações de seguros enquadradas nos auxílios temporários, aprovados pela Comissão Europeia, para mitigação do impacto da

pandemia de COVID-19, designadamente as facilidades “Mercado doméstico seguro 2021” e “Exportação segura 2021”.⁷⁹ No final de 2022 as garantias autorizadas pelo Estado, no âmbito dos seguros de crédito à exportação e ao investimento, ascenderam a 768 M€, menos 865 M€ do que no ano anterior. No final de junho de 2023, este stock de garantias registava uma pequena oscilação face ao final de 2022 (- 40 M€) — Tabela 46.

Tabela 46 – Garantias de seguro autorizadas pelo Estado (crédito à exportação e ao investimento), posição em final de período: 2022 e 2023 (30 de junho)

(em milhões de euros)

Tipo de instrumento	2022	2023 (30 de Junho)	Varição 2022/30.jun.2023
Exportação segura 2021	-	-	-
Mercado doméstico seguro 2021	-	-	-
Facilidade de curto prazo (fora da OCDE)	164	162	-2
Seguro de créditos financeiros	411	371	-40
Seguro Caução	151	153	2
Outros seguros de crédito à exportação	41	41	-
Total	768	728	-40

Por memória — Garantias à exportação e ao investimento (2018-2021):

2018	309
2019	378
2020	998
2021	1 633

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças): Relatórios CGE/2018-22, POE/2023 e POE/2024. | Nota: (i) O espaço sombreado a azul destaca a informação disponível mais recente. (ii) Os valores autorizados nesta tabela são “stocks” enquanto que os valores na Tabela 40 são fluxos (limites superiores e montantes efetivamente autorizados ao longo de cada ano).

12.5 Riscos e Contingências com origem nas Parcerias Público-Privadas

485. 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 até à data de 30 de junho de 2023. 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.

486. 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, valorizado em 214 M€. 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.⁸⁰ No decorrer de 2022 e até 30 de junho de 2023, os parceiros privados submeteram pedidos de REF com fundamento nos impactos decorrentes da pandemia de COVID-19 nos seguintes sectores: ferroviário (Concessão Metro Sul do Tejo), aeroportuário (Concessão ANA), saúde (EG Hospital de Cascais, EG Hospital de Loures e EG Hospital de Vila Franca de Xira) e Oceanário de Lisboa. As subsecções seguintes identificam com maior detalhe as contingências com origem em PPP de cada um

⁷⁹ Os auxílios temporários, aprovados pela Comissão Europeia, para mitigação do impacto da pandemia de COVID-19, “Mercado doméstico seguro 2021” e “Exportação segura 2021” terminaram a sua vigência em dezembro de 2021 e março de 2022, com taxas de sinistralidade de 0,12% e 0,3%, respetivamente. Em 30 de junho de 2023 não subsistiam coberturas em vigor nestes instrumentos.

⁸⁰ 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 4, apresentada no final desta secção, identifica este regime jurídico e as suas principais implicações.

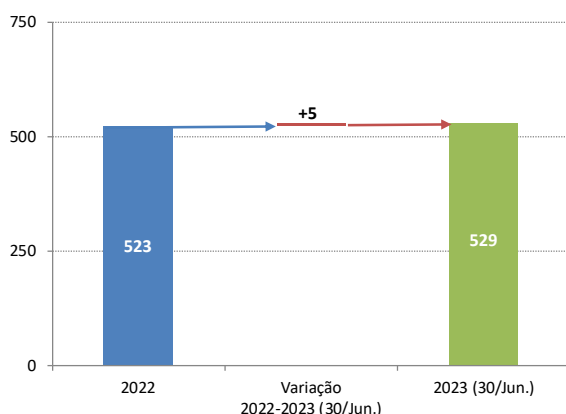
destes sectores. A Caixa 4, no final deste Capítulo, apresenta o regime excecional e temporário de reposição do equilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, aprovado pelo Governo através do [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30 de abril.

12.5.1 Sector rodoviário

487. A 30 de junho de 2023, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados do sector rodoviário registava um ligeiro acréscimo face ao verificado no final de 2022. 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. De acordo com a informação mais recente disponibilizada pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), o stock de responsabilidades contingentes (ações arbitrais, REF e outros riscos identificáveis) associadas a PPP rodoviárias — Concessões e Subconcessões —, ascendeu a 529 M€ em 30 de junho de 2022, registando-se um ligeiro aumento de 5 M€ face ao registado no final de 2022 (523 M€) — Gráfico 91, Tabela 47 e Tabela 48. Este tipo de responsabilidade contingente encontra-se concentrado no subconjunto das subconcessões rodoviárias (cerca de 412 M€), relativamente ao qual se registou uma redução de 9,3 M€, face ao final de 2022. Destaca-se a ação arbitral intentada pelo parceiro Rotas do Algarve Litoral, S.A. (Subconcessão Algarve Litoral), atualmente valorizada em 368 M€ (ao montante peticionado inicialmente, 445 M€, deduzem-se os valores entretanto pagos a título provisório, até 30 de junho de 2023, no valor de 76,8 M€). No tocante às concessões rodoviárias, o valor quantificado de contingências ascendeu a 117 M€ no final de junho de 2023, tendo aumentado 15 M€ no decurso do primeiro semestre deste ano.

Gráfico 91 – Evolução das contingências com PPP rodoviárias, 2022–2023 (30/jun.)

(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023-24), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

Tabela 47 – Contingências em PPP rodoviárias, montantes em risco no período 2015–2023 (30/jun.)

(em milhões de euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (30/06/2023)	Varição 2022 - 2023 (30/06/2023)
Valor peticionado em PPP do sector rodoviário	2070	2067	701	565	878	639	455	523	529	5
Concessões Rodoviárias	1630	1630	324	325	5	6	15	102	117	15
Subconcessões Rodoviárias	436	436	376	240	873	633	440	421	412	-9
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	3,5	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023-24), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO. | Nota: O espaço sombreado a azul destaca a informação disponível mais recente.

488. No que respeita às subconcessões rodoviárias, a redução verificada nos primeiros seis meses de 2023 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, foram pagos à subconcessionária, a título provisório, 48,9 M€ em 2021, 18,6 M€ em 2022 e 9,3 M€ até ao final de junho de 2023. A

ação arbitral principal, que se encontra pendente, foi interposta pela Rotas do Algarve Litoral, S.A. em 2019, teve um valor peticionado inicial de 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.

489. Em sentido oposto, as contingências associadas a concessões rodoviárias registaram um incremento de 15 M€, devido à nova ação arbitral, intentada pelo parceiro privado da Concessão Oeste (Auto-Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.), no 1.º trimestre de 2023, no valor de 89,9 M€. Esta nova ação surgiu na sequência da rejeição do anterior pedido de REF, por parte do IMT, que se encontrava valorizado em 73,2 M€.

490. As contingências no sector rodoviário encontram-se listadas exhaustivamente na Tabela 48. 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 48 abaixo.

Tabela 48 – Contingências em PPP rodoviárias, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)
(em milhões de euros)

Setor / PPP	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2022	30 de Jun. 2023	
1. Concessões Rodoviárias				102,1	116,6	
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. Concessionária tentou (em 2018) uma ação de execução da decisão arbitral proferida.
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. Nota: Uma vez que o valor fixado no acórdão arbitral condenatório já se encontra pago (provisoriamente) pelo Estado, esta vicissitude reduz, do ponto de vista financeiro, o valor da responsabilidade contingente em causa.
Concessão Beira Interior (SCUTVIAS, S.A.)	2019	Procedimento comercial nos termos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio; Ação arbitral; Reposição do equilíbrio financeiro	Impactos decorrentes 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, aos quais se acrescentam, supervenientemente, os impactos resultantes da aplicação ao contrato da Resolução de Conselho de Ministros n.º 93/2020, de 4 de novembro, da Portaria n.º 309-B/2020, de 31 de dezembro, da Lei n.º 75-B/2021, de 31 de dezembro, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2021, de 28 de junho, e da Portaria n.º 138-D/2021, de 30 de junho.	7,0	7,0	Foi constituída a comissão de negociação por despacho de 29 de setembro de 2020. Através do despacho n.º 11225/2021, de 5 de novembro, do Coordenador da UTAP, o mandato da comissão de negociação foi alargado, passando a abranger igualmente a apreciação dos pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro apresentados pela concessionária. No segundo trimestre de 2020, a Concessionária desistiu (parcialmente) da negociação. Intentou uma ação arbitral, com vista a dirimir os diferendos entre as partes contratuais em relação aos efeitos decorrentes da aplicação da Portaria n.º 138-D/2021, pedindo a condenação do Estado ao pagamento de um valor compensatório de cerca de 7 M€ com referência ao ano de 2021 e ao pagamento de um valor a apurar com referência ao período entre 2022 e o fim da Contrato de Concessão (2032).
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE, S.A.)	2020	Ação Arbitral	Recusa de operação de refinanciamento.	10,4	10,4	Prolação, em 25 de maio de 2023, da decisão arbitral que absolveu o Estado do pedido. Aguarda-se informação sobre se a decisão já transitou em julgado.
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	89,9	O IMT rejeitou o pedido no 4º trimestre de 2022, o qual tinha o valor de 73,2 M€. Nesta sequência, a Concessionária intentou uma ação arbitral no 1.º trimestre de 2023, com o valor de 89,9 M€.
Algarve (AAVI)	2022	Ação Arbitral	Diferendo quanto à interpretação do disposto em cláusula contratual do Contrato de Concessão Algarve Alterado.	4,2	4,2	Processo arbitral em curso.
Note Litoral (AENL)	2022	Ação Arbitral	Diferendo quanto à interpretação do disposto em cláusula contratual do Contrato de Concessão Norte Litoral Alterado.	0,8	0,8	Processo arbitral em curso.
Douro Litoral (AEDL)	2022	Ação arbitral; cumulação de diversos pedidos, incluindo uma pretensão compensatória	Indeferimento pelo IMT do pedido de autorização da alteração do contrato de operação e manutenção (e de outros documentos da estrutura contratual da Concessão).	2,2	-	O litígio terminou parcialmente em virtude da celebração de um acordo de transação entre as partes.

2. Subconcessões Rodoviárias				421,3	412,0	
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.	378	368	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 petitionado ascendeu a 445 M€. Não obstante, uma vez que o parceiro público já procedeu ao pagamento (provisório) de 48,9 M€ em 2021, 18,6 M€ em 2022, e 9,3 M€ até junho de 2023, no âmbito da execução da referida decisão arbitral cautelar, esta vicissitude reduz, do ponto de vista financeiro, o valor da responsabilidade contingente em causa para 368,2 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)				523	529	
--	--	--	--	-----	-----	--

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023-24), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

12.5.2 Sector ferroviário

491. O valor das contingências registadas com as PPP do sector ferroviário ascendia a 204 M€ em 30 de junho de 2023, um valor acima do registado no final de 2022. Em acréscimo ao diferendo mantido com a ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., desde 2018, é de referir a ocorrência de novos pedidos de REF nos anos mais recentes, alguns dos quais relacionados com o impacto da pandemia de COVID-19 (Cf. Caixa 4, [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#) de 30 de abril).

492. No final de junho de 2023, 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 petitionado 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. A ação de anulação da sentença encontra-se em curso. Em paralelo, na sequência da referida 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 49).

493. 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 petitionado global de 2,9 M€. Estes pedidos encontram-se em fase de apreciação pela tutela do sector.

494. A MTS — Metro Transportes do Sul, S.A. (Concessão Metro Sul do Tejo) regista três pedidos de REF, valorizados em 4,2 M€: um relacionado com o alegado impacto na receita da pandemia de COVID-19, outro com o aumento dos custos da energia elétrica e um terceiro devido à aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART).

495. No tocante à concessão Transporte Ferroviário Eixo-Norte/Sul, o parceiro privado (FERTAGUS — Travessia do Tejo Transportes, S.A.) interpôs um pedido de REF em 2022, quantificado em 5,2 M€, que se encontra em análise pelo parceiro público. 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

4), ao apuramento de acertos previstos contratualmente, resulta numa redução dos montantes devidos à concessionária, o que configura, no entender desta, um evento gerador de direito de REF.

Tabela 49 – Contingências em PPP ferroviárias, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)
(em milhões de euros)

Setor ferroviário	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2022	30 de Jun. 2023	
Contrato (parceiro privado)				194,9	204,3	
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.	-	2,3	Em discussão entre as partes. O pedido consiste na prorrogação do prazo (sem quantificação), nos termos do Decreto-Lei n.º 19-A/2020, de 30 de abril. Em 11 de maio de 2023 a Concessionária desenvolveu o pedido apresentado, quantificando-o em 2,3 M€, apesar de manter o pedido de prorrogação do contrato (e não de compensação).
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.	-	1,0	Em análise pelo parceiro público. Em 11 de maio de 2023 a Concessionária desenvolveu o pedido apresentado, quantificando-o em 1 M€ (referente ao ano de 2022).
Metro Sul do Tejo (MTS — Metro Transportes do Sul, S.A.)	2019/2023	Reposição do equilíbrio financeiro	Aplicação do PART	-	0,9	Em análise pelo parceiro público. Em 11 de maio de 2023 a Concessionária desenvolveu o pedido apresentado, quantificando-o em 0,9 M€.
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.	0	5,2	Em análise pelo parceiro público. No 1.º trimestre de 2023, a Concessionária desenvolveu o pedido de REF, quantificando os impactos alegados em cerca de 5,2 M€.

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023-24), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO. | Notas: PART — Programa de Apoio à Redução Tarifária.

12.5.3 Sector aeroportuário

496. 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. A concessionária entregou uma densificação do pedido de REF no 1.º trimestre de 2022, 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 (que vai progredindo ao longo do tempo), 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 desfavor-

rável 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 50. A Concessionária manifestou a intenção de submeter o litígio a Tribunal Arbitral.

Tabela 50 – Contingências em PPP aeroportuárias, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)
(em milhões de euros)

Setor aeroportuário	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2022	30 de Jun. 2023	
Contrato (parceiro privado)				214	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	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/2023-24), 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.

12.5.4 Sector da saúde

497. Em 30 de junho de 2023, o valor das contingências associadas a contratos de PPP do sector da saúde ascendia a 60 M€, um valor em linha com o registado no final de 2022 (59 M€). Os montantes 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 51, na qual se elenca o detalhe individualizado de cada um destes pedidos, destacando-se o seguinte:

- **Entidade Gestora do Hospital de Braga:** 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€,⁸¹ no âmbito da execução da referida decisão arbitral, mas encetou uma ação de anulação e o recurso de revista da referida decisão arbitral. Em maio de 2023, o Supremo Tribunal Administrativo julgou procedente o recurso de revista, com revogação da decisão arbitral recorrida, e ordenou a baixa dos autos para ampliação da matéria de facto e prolação de nova decisão;
- **A Entidade Gestora do Hospital de Cascais regista um total de contingências de 33,3 M€ a 30 de junho de 2023.** Esta entidade submeteu três ações em 2022, com um valor peticionado global de 21,7 M€, sendo que o mais expressivo e ainda pendente de resolução, no valor de 20,1 M€, encontra-se relacionado com o impacto da pandemia de COVID-19. Relativamente ao procedimento extrajudicial, iniciado em 2023, que teve por fundamento divergências quanto ao apuramento de pagamentos de reconciliação no âmbito do Protocolo HIV, o mesmo ainda não se encontra quantificado e encontra-se em fase de pré-mediação;
- **A Entidade Gestora do Hospital de Loures regista um total de contingências quantificado em 26,4 M€, a 30 de junho de 2023.** O pedido que se encontra quantificado foi efetuado em 2021, ascende a 26,4 M€ e diz respeito à REF por alegados impactos causados pela doença COVID-19; a EG do Estabelecimento requereu a constituição do Tribunal Arbitral no 4.º trimestre de 2022, encontrando-se em curso a sua operacionalização. Encontra-se 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;
- **A Entidade Gestora do Hospital de Vila Franca de Xira não regista contingências quantificadas.** Em 2022, este parceiro privado introduziu um pedido de REF, valorizado em 19,6 M€, alegando impactos causados pela pandemia de COVID-19. Foi endereçada uma missiva pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo em resposta à pretensão da EG

⁸¹ A contingência estava avaliada em 1,6 M€, mas o pagamento incluiu também cerca de 0,05 M€ a título de juros de mora.

Estabelecimento no sentido de dar por cumprida a exigência de mediação prévia ao recurso à arbitragem. Não ocorreu prosseguimento para a fase contenciosa, pelo que considerou-se nulo o valor desta contingência. Ainda no decurso de 2022, foi alcançado um acordo de mediação, relativamente ao diferendo iniciado em 2021 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€; relativamente aos dois procedimentos extrajudiciais iniciados em 2020, as partes não alcançaram consenso no decurso da mediação, tendo sido emitidas as respetivas "Declarações de Não Acordo" pela Entidade Reguladora da Saúde; em ambas as situações, até à data, não foi requerida a constituição de Tribunal Arbitral, considerando-se nulo o valor destas contingências.

Tabela 51 – Contingências em PPP da Saúde, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)
(em milhões de euros)

Setor da saúde	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2022	30 de Jun. 2023	
Contrato (parceiro privado)				59	60	
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.	-	-	O Tribunal Arbitral julgou procedentes os pedidos formulados pela EG Estabelecimento. A ARS Norte intentou ação de anulação e recurso de revista da referida decisão arbitral. Em maio de 2023, o STA julgou procedente o recurso de revista, com revogação da decisão arbitral recorrida, e ordenou a baixa dos autos para ampliação da matéria de facto e prolação de nova decisão.
Hospital de Cascais	2011	Ação judicial; Aplicação de multa contratual.	Aplicação de multa contratual com fundamento em falta muito grave, em matéria relativa ao Regulamento do Serviço de Urgência.	-	0,1	A EG Estabelecimento intentou, em 19.04.2011, ação administrativa especial com vista à impugnação da multa contratual aplicada pela ARSLVT relativamente ao Regulamento do Serviço de Urgência. A sentença foi proferida em 01.08.2020, que julgou improcedente a ação. A EGE interpôs recurso da decisão.
	2011	Ação judicial; Aplicação de multa contratual.	Aplicação de multa contratual com fundamento em falta muito grave, em matéria de Informações de Recursos Humanos.	-	0,2	A EG Estabelecimento intentou, em 19.04.2011, ação administrativa especial com vista à impugnação da multa contratual aplicada pela ARSLVT relativamente ao Regulamento do Serviço de Urgência. A sentença foi proferida em 01.08.2020, que julgou improcedente a ação. A EGE interpôs recurso da decisão.
	2011	Ação judicial; Aplicação de multa contratual.	Aplicação de multa contratual com fundamento em falta muito grave, por não disponibilização de livros de reclamações nos locais de atendimento ao público.	-	0,1	A EG Estabelecimento intentou, em 04.07.2011, ação administrativa especial com vista à impugnação da multa contratual aplicada pela ARSLVT por falta de disponibilização de livros de reclamações nos locais do Hospital de Cascais destinados ao atendimento ao público. A sentença foi proferida em 23.01.2021, que julgou improcedentes todos os pedidos formulados pela Entidade Gestora. A EGE interpôs recurso da decisão.
	2011	Ação judicial; Aplicação de multa contratual.	Ratificação do ato de aplicação de multa contratual com fundamento em falta muito grave, em matéria relativa ao Regulamento do Serviço de Urgência.	-	0,1	A EG Estabelecimento intentou, em 11.11.2011, ação administrativa especial com vista à impugnação do ato que ratificou a multa contratual aplicada pela ARSLVT relativamente ao Regulamento do Serviço de Urgência. Foi suscitada causa prejudicial do conhecimento dos autos, atento o processo relativo à impugnação do ato ratificado (1058/11.2BELSB). Por Despacho de 22.09.2022, foi determinada a suspensão da instância até ao trânsito em julgado dos autos 1058/11.2BELSB.
	2014	Ação judicial; Aplicação de multa contratual.	Aplicação de multa com fundamento na falta grave cometida pela EG Estabelecimento, por violação de obrigações contratuais respeitantes ao funcionamento do serviço de urgência.	0,1	0,1	Proferida Sentença em 25.10.2022, que julgou a ação parcialmente procedente, anulando o ato impugnado relativamente ao horário de apoio do SU à especialidade de Dermatologia. Apresentado requerimento de interposição de recurso e alegações pela EG Estabelecimento, em 25.11.2022. Apresentado requerimento de interposição de recurso e alegações pela ARSLVT, quanto a Dermatologia, no dia 09.12.2022.
	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	Ação arbitral. Reposição do equilíbrio financeiro.	Responsabilidade financeira quanto à dispensa de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar a utentes beneficiários de subsistemas públicos.	2,0	2,0	Ação arbitral em curso. Nota: o valor refere-se ao período entre o início de execução do contrato e 30 de junho de 2021.
	2022	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	1,3	Ação arbitral em curso.
	2022	Ação arbitral. Reposição do equilíbrio financeiro.	Impactos causados pela pandemia da doença Covid-19.	20,1	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.	0,3	-	Decisão arbitral notificada em 20.01.2023 que julgou procedente a ação, com despacho de esclarecimento proferido em 27.02.2023.
	2023	Procedimento extrajudicial.	Divergências entre as Partes quanto ao apuramento do pagamento de reconciliação, no que respeita ao Protocolo HIV.	-	-	Fase de pré-mediação em curso

Hospital de Loures	2019	Ação arbitral. Responsabilidade financeira.	Encargos decorrentes das prestações de saúde em matéria de VIH/SIDA.	-	-	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 interpôs 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.	-	-	A decisão está trânsitada 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).	-	-	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.	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.	-	-	Pedido em análise pela ARSLVT.
	2022	Procedimento extrajudicial. Reposição do equilíbrio financeiro.	Impactos causados pela pandemia da doença COVID-19.	26,4	26,4	A EG Estabelecimento requereu a constituição do Tribunal Arbitral no 4.º trimestre de 2022. Constituição do tribunal arbitral em curso.
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.	-	-	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 interpôs recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo e pedido de anulação para o TCA. Em 15.12.2022, o TCA julgou improcedente o pedido de anulação. Recurso de revista ainda em curso.
	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.	-	-	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 nº 18 e 19 (2015 a 2017) e do Parâmetro de Desempenho Resultado nº B26 (2015 e 2016).	-	-	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 nº 8 e dos Parâmetros de Desempenho Resultado nº B19, B37, B38 e B39.	-	-	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.	-	-	Foi endereçada uma missiva pela ARSLVT em resposta à pretensão da EG Estabelecimento no sentido de dar por cumprida a exigência de mediação prévia ao recurso à arbitragem. Até à data, não há prosseguimento para a fase conciliatória.

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023-24), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

12.5.5 Oceanário

498. Mantém-se a contingência na 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. A ação em apreço 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 52.

Tabela 52 – Contingências a PPP Oceanário, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)
(em milhões de euros)

Oceanário	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2022	30 de Jun. 2023	
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. Valor não quantificado. Em discussão entre as partes.

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023-24), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

12.5.6 Sector portuário

499. Regista-se uma contingência relativa ao Terminal de Contentores de Alcântara, sob a forma de ação judicial, apresentada em 2010 pelo Ministério Público contra a Administração do Porto de Lisboa e a Concessionária Liscont, S.A., que não foi objeto de quantificação. A ação consiste num pedido de declaração de nulidade do aditamento ao contrato de concessão efetuado em 2008. Em abril de 2021,

o Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa julgou extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide. O Ministério Público, discordando da decisão, interpôs recurso que se encontra pendente. O valor desta contingência não se encontra quantificado — Tabela 53.

Tabela 53 – Contingências em PPP Portuárias, posição em final de período: 2022–2023 (30/jun.)
(em milhões de euros)

Setor Portuário	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Montante (M€)		Ponto de situação
				31 de Dez. 2022	30 de Jun. 2023	
Contrato (parceiro privado)				-	-	
Terminal de Contentores de Alcântara (LISCONT - Ooperadores de Contentores, S.A.)	2010	Ação judicial.	Entendimento do Ministério Público que considera inválido o Aditamento de 2008 ao contrato de concessão.	-	-	O Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa julgou extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide. O Ministério Público interpôs recurso da sentença.

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023-24), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

Caixa 4 – 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. Era expectável no início da pandemia a submissão de pedidos com essas intenções, independentemente do mérito ou das circunstâncias contratuais do caso concreto. Pretendendo acautelar a exponenciação destes eventos, o Governo aprovou o [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. A Secção 12.5 apresentou os pedidos de parceiros privados submetidos ao abrigo deste regime. Ele 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/2024

IRS Jovem	Nova alteração a este regime. Os rendimentos da categoria A e B, auferidos por sujeito passivo entre os 18 e os 26 anos, ou até 30 anos no caso de conclusão de doutoramento, que não seja considerado dependente, ficam parcialmente isentos de IRS, nos cinco primeiros anos. No primeiro ano: isenção total (antes 50%), com limite de 40 (antes 12,5) x IAS; No segundo ano: isenção de 75% (antes 40%), com limite de 30 (antes 10) x IAS; No terceiro e quarto anos: isenção de 50% (antes 30%), com limite de 20 (antes 7,5) x IAS; No último ano: isenção de 25% (antes de 20%) com limite de 10 (antes 5) x IAS. Alteração do artigo 12.º B do CIRS.
Reforma do IRS (Mínimo de Existência, redução de taxas, e atualizações de escalões)	i) Alteração do valor de referência do mínimo de existência (de 10640€ para 11480€), de forma a acompanhar o aumento da retribuição mínima mensal garantida (RMMG). ii) Redução nas taxas marginais nos escalões de IRS (1,25 p.p. no 1.º escalão, 3 p.p. no 2.º escalão, 3,5 p.p. no 3.º escalão, 2,5 p.p. no 4.º escalão e 2,25 p.p. no 5.º escalão). Alteração do Artigo 68.º do CIRS. iii) Atualização dos nove escalões de IRS em 3%, no que respeita ao rendimento colectável.
Pacote + Habitação (medidas fiscais)	Medidas fiscais no âmbito do Pacote + Habitação previstas Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro. Como exemplos: i) Redução de 28% para 25% da taxa especial de IRS sobre as rendas; ii) Aumento da dedução do IMI familiar; iii) As mais-valias de imóveis alienados ao Estado e municípios são isentas de IRS; iv) Incentivo à transferência de imóveis de Alojamento Local para arrendamento; v) Benefícios fiscais para obras em habitação alocadas ao arrendamento acessível; vi) Isenção de mais-valias resultante da venda de imóveis e que sejam aplicadas na amortização de capital em dívida em crédito à habitação de habitação própria e permanente do sujeito passivo ou dos seus descendentes.
Redução do IVA em bebidas na restauração	Alargamento da taxa intermédia de IVA de 13% a um conjunto de bebidas na prestação de serviços de restauração, nomeadamente sumos, néctares e águas gasificadas. Alteração da verba 3.1 da Lista II anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (Código do IVA).
Aprofundamento do incentivo à Capitalização das Empresas (ICE)	A dedução prevista no regime fiscal de incentivo à capitalização das empresas, calculada nos termos do artigo 43.º-D do EBF, é majorada em 50 % em 2024, em 30 % em 2025 e em 20 % em 2026, sendo o montante assim apurado sujeito ao limite previsto no n.º4 do mesmo artigo.
Tributações autónomas	Os encargos com viaturas ligeiras de passageiros, de determinadas viaturas ligeiras de mercadorias, motos ou motocicletas, são reduzidos e passam a ser sujeitos a tributação autónoma às taxas de 8,5%, 25,5% e 32,5% (atualmente, 10%, 27,5% e 35%). Os encargos relacionados com veículos movidos exclusivamente a energia elétrica não estão sujeitos a tributação autónoma, independentemente do custo de aquisição da viatura, sempre que afetos à exploração de serviço público de transportes, destinados a serem alugados no exercício da atividade normal do sujeito passivo ou quando o seu uso como rendimento do trabalho dependente. Alteração do Artigo 88.º CIRC.
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.
Incentivo fiscal à valorização salarial	Alteração da medida que prevê a majoração em sede de IRC em 50% de todos os custos (remuneração fixa, quer contribuições sociais) inerentes à valorização salarial. As alterações incidem sobre o Artigo 19.º B do EBF e correspondem a: i) os aumentos salariais já não são obrigatoriamente determinados através de um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT), sendo o aumento mínimo para 2024 fixado em 5% (anteriormente, 5,1%). ii) o leque salarial é calculado através do rácio entre a parcela da remuneração fixa anual dos 10% de trabalhadores mais bem remunerados e a parcela da remuneração fixa anual dos 10% de trabalhadores menos bem remunerados em relação ao total. iii) São elegíveis para o benefício os encargos incorridos com membros de órgãos sociais (com exceção trabalhadores do agregado familiar dos sócios maioritários).
Atualização das taxas de ISV, IMT e outros	Atualização anual das taxas do Imposto Sobre Veículos, Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis e outros.
Atualização faseada do IUC	As viaturas ligeiras de passageiros e mista com peso não superior a 2500kg matriculadas entre 1981 e junho 2007, e os motocicletas, ciclomotores, triciclos e quadriciclos matriculados desde 1992 sofrem um agravamento de IUC devido à inclusão de componente CO2 no seu cálculo. O aumento máximo anual é de 25€ por veículo.
Aumento do imposto sobre o tabaco	Medida que enuncia o objetivo de desincentivo ao consumo: i) alinhamento do nível mínimo de tributação dos cigarros em Portugal com a média europeia, prevendo um mecanismo de atualização automática do imposto sobre o tabaco. ii) harmonização da tributação dos restantes produtos de tabaco ou equivalente (cigarilhas, tabaco de enrolar/corte fino, tabaco aquecido, cigarros eletrónicos com nicotina) com a tributação dos cigarros; iii) alargamento da tributação aos cigarros eletrónicos sem nicotina.
Aumento do IABA	Aumento da incidência deste imposto na cerveja e nas bebidas não alcoólicas adicionadas de açúcar.
Combate à fraude e evasão	Medida não especificada que visa o combate à fraude e evasão fiscais.
Despesa com valorização salarial	Despesa com valorização salarial não prevista no Acordo de Rendimentos assinado em 2022. Ex: Incremento mínimo (de 3% e não 2%) da atualização salarial dos funcionários da Administração Pública.
Reforço estrutural do abono de família	Os montantes de abono de família são reforçados em 22€/mensais, na sua componente base. O aumento extraordinário é atribuído por escalão (até ao 4º) e criança até 72 meses de idade.
Reforços prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI, RSI)	Incremento do RSI para 45% do IAS, num processo de convergência com a pensão social, e os valores de referência do CSI e do Complemento da PSI convergem para o Limiar de Pobreza.
Gratuidade passe sub-23	Alargamento da gratuidade dos passes de transportes públicos para estudantes até aos 23 anos.
Porta 65+	Alargamento do programa Porta 65 jovem a agregados com quebra de rendimentos superior a 20% face aos rendimentos dos três meses precedentes ou do período homólogo do ano anterior e agregados monoparentais.
Arrendar para Subarrendar	Programa promovido pelo IHRU, destina-se a arrendar imóveis e posteriormente subarrendá-los às famílias a preços acessíveis (agregados cujo rendimento anual bruto seja igual ou inferior ao 6º escalão de IRS). Os limites do valor da renda são fixados de acordo com os preços do Programa de Apoio ao Arrendamento e não podem ultrapassar uma taxa de esforço de 35% do rendimento mensal do agregado.
Incentivo ao abate	Programa de Incentivo ao Abate de automóveis ligeiros em fim de vida (matriculados até 2007), com um dos objetivos de reduzir a idade média das frotas nacionais e dessa forma melhorar a segurança rodoviária e a qualidade do ambiente. O veículo ligeiro abatido terá como incentivo um valor pecuniário a atribuir pelo Fundo Ambiental, contra a aquisição de um veículo novo ou usado zero emissões (até quatro anos), de veículo novo a combustão interna com emissões reduzidas, de bicicletas de carga, ou tome a opção de depósito em Cartão da Mobilidade.
Devolução de propinas	Diplomados no ensino superior (licenciatura, mestrado integrado e mestrado) após a conclusão de licenciatura ou de mestrado, e com apresentação da declaração de IRS referente ao ano de trabalho, o recém-diplomado passa a ter direito à devolução do valor equivalente à propina paga durante o número de anos correspondente ao número de anos da licenciatura (até quatro anos), de mestrado integrado (até seis anos) ou de mestrado (dois anos), desde que permaneça a trabalhar em Portugal em cada um dos anos. O valor máximo de devolução será de até 697€ por cada ano de trabalho para as licenciaturas e mestrados integrados e de até 1500€ para os mestrados.

Programa ANDA	Através da parceria entre a Movijovem e a CP - Comboios de Portugal, o programa ANDA dirige-se a todos os jovens que terminem o ensino secundário e inclui 4 dias de transporte na CP e 6 noites de alojamento na rede das pousadas de juventude com objetivo de dar a conhecer o país.
Atualização bolsas Ensino Superior e Complemento Alojamento	<ul style="list-style-type: none"> i) O limiar de elegibilidade de rendimento anual per capita do agregado familiar é aumentado para 23 IAS (abrange o universo de beneficiários até ao 3º escalão do abono de família); ii) O valor máximo das bolsas de mestrado é mantido até ao limite do subsídio de propina atribuído pela FCT, I. P., para a obtenção do grau de doutor em Portugal; iii) Aumento do valor mínimo das bolsas de estudo para estudantes inscritos em mestrado aumenta, a bolsa mínima é de 125 % do valor de propina efetivamente paga, iv) O Programa +Superior é alargado aos mestrados, passando a ser elegíveis para a atribuição de uma nova bolsa +Superior os estudantes bolseiros que se matriculem numa instituição situada numa NUTS III abrangida pelo Programa, quando tenham residência habitual em Portugal em concelho diferente.
Reforço aos apoios ao alojamento estudantil	Os estudantes deslocados com direito a bolsa, que estejam alojados fora de residência pública, passam a receber, dependendo do Concelho onde estudam, anualmente entre 2642,40€ e 5020,51€ de apoio para custear as suas despesas de alojamento.
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/2024, Proposta de Lei do OE/2024, e Códigos de IRS, IRC, IVA e Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). | Notas: As novas medidas de política orçamental correspondem a iniciativas que irão ser adotadas pela primeira vez ou cujas alterações na substância, no impacto orçamental e no período de vigência as transformam em medidas expressivamente distintas das originais. Por exemplo, na medida " Exercício de revisão de despesa" a denominação é a mesma, mas o impacto e o conteúdo diferem de ano para ano.

Anexo 2: Conta previsional das Administrações Públicas para 2023 na POE/2024 e no PE/2023-27

Tabela 54 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais para 2023: Previsão do PE/2023-27 versus Estimativa da POE/2024

	2022		PE2023		Est2023		Est2023 vs 2022				2023 PE vs OE	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	Em p.p. de PIB	Em M€	tv/ha (5)	Diferença em % PIB2023	M€	p.p. do PIB
	1	2	3	4	5	6	7=6-2	8=5-1	9=[{(5-1)/1}- 1] *100	10=[8/PIB nominal] *100	10=5-3	11=6-4
Receita Total	106 094	43,8	114 308	44,4	115 057	43,5	-0,3	8 963	8,4	3,4	749	-1,0
Receita corrente	104 615	43,2	110 007	42,8	112 199	42,4	-0,8	7 584	7,2	2,9	2 192	-0,4
Receita fiscal	62 019	25,6	64 534	25,1	65 928	24,9	-0,7	3 909	6,3	1,5	1 394	-0,2
Impostos indiretos	36 330	15,0	37 897	14,7	38 047	14,4	-0,6	1 717	4,7	0,6	150	-0,4
Impostos diretos	25 690	10,6	26 637	10,4	27 881	10,5	-0,1	2 191	8,5	0,8	1 244	0,2
Contribuições sociais	29 641	12,2	31 297	12,2	32 546	12,3	0,1	2 905	9,8	1,1	1 249	0,1
Outras receitas correntes	12 954	5,3	14 175	5,5	13 725	5,2	-0,2	771	6,0	0,3	-450	-0,3
Vendas	7 747	3,2	7 801	3,0	7 940	3,0	-0,2	193	2,5	0,1	139	0,0
Outra receita corrente	5 208	2,1	6 375	2,5	5 785	2,2	0,0	578	11,1	0,2	-590	-0,3
Receitas de capital	1 480	0,6	4 302	1,7	2 858	1,1	0,5	1 378	93,2	0,5	-1 444	-0,6
Despesa Total	106 874	44,1	115 227	44,8	112 866	42,6	-1,5	5 992	5,6	2,3	-2 361	-2,1
Despesa corrente	97 656	40,3	103 957	40,4	103 153	39,0	-1,3	5 497	5,6	2,1	-804	-1,4
Consumo intermédio	13 370	5,5	15 282	5,9	14 450	5,5	-0,1	1 080	8,1	0,4	-832	-0,5
Despesas com pessoal	25 825	10,7	27 660	10,7	27 773	10,5	-0,2	1 948	7,5	0,7	113	-0,3
Prestações sociais	44 841	18,5	46 014	17,9	46 819	17,7	-0,8	1 977	4,4	0,7	804	-0,2
Subsídios	2 685	1,1	2 952	1,1	2 216	0,8	-0,3	-470	-17,5	-0,2	-736	-0,3
Juros	4 664	1,9	5 895	2,3	5 668	2,1	0,2	1 003	21,5	0,4	-228	-0,2
Outras despesas correntes	6 271	2,6	6 154	2,4	6 228	2,4	-0,2	-42	-0,7	0,0	75	0,0
Despesa de capital	9 217	3,8	11 270	4,4	9 713	3,7	-0,1	496	5,4	0,2	-1 557	-0,7
FBCF	5 804	2,4	8 338	3,2	7 404	2,8	0,4	1 600	27,6	0,6	-934	-0,4
Outras despesas de capital	3 413	1,4	2 932	1,1	2 309	0,9	-0,5	-1 104	-32,4	-0,4	-623	-0,3
Saldo orçamental em % do PIB	-779	-0,3	-918	-0,4	2 191	0,8	1,1	2 970			3 109	1,2
Saldo primário	3 885	1,6	4 977	1,9	7 859	3,0	1,4				-2 882	1,0
<i>Por memória:</i>												
Receita fiscal e contributiva	91 661	37,8	95 831	37,2	98 474	37,2	-0,6		7,4		2 643	0,0
Despesa corrente primária	92 992	38,4	98 062	38,1	97 485	36,8	-1,5		4,8		-576	-1,3
Despesa primária	102 209	42,2	109 331	42,5	107 198	40,5	-1,7		4,9		-2 133	-2,0
PIB nominal	242 341		257 311	6,2	264 738				9,2		725	3,1

Fontes: INE (dados anuais do 2.º Procedimento dos Défices Excessivos, de setembro de 2023), MF (2023 e 2024) e cálculos da UTAO. |
Notas: (i) As colunas "2022" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2022. (ii) As colunas "PE/2023-27" são a conta previsional do Programa de Estabilidade 2023-2027; (iii) As colunas "Est 2023" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2023 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2024.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

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