

**Relatório UTAO n.º 12/2024**

# Apreciação da Conta Geral do Estado de 2023

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das  
Administrações Públicas

25 de julho de 2024

### Ficha técnica

---

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

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

**Título:** Apreciação da Conta Geral do Estado de 2023

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

**Relatório UTAO N.º 12/2024**

**Data de publicação:** 25 de julho de 2024

**Data-limite para incorporação de informação:** 15 de julho de 2024

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

---

## Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas .....	ii
Índice de Gráficos .....	iii
Índice de Figuras.....	iv
Índice de Caixas.....	iv
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos .....	iv
<b>1 Sumário executivo .....</b>	<b>1</b>
Introdução .....	1
Divergência estrutural face à média da Área do Euro .....	2
Principais indicadores macroeconómicos em 2023.....	2
Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 202 .....	3
Execução orçamental em Contabilidade Nacional .....	4
Execução orçamental em Contabilidade Pública .....	8
Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas.....	9
Dívida financeira pública e privada .....	11
Dívida não-financeira das Administrações Públicas .....	11
Responsabilidades contingentes .....	12
Regras de disciplina orçamental.....	13
<b>1 Introdução .....</b>	<b>15</b>
<b>2 Breve enquadramento macroeconómico .....</b>	<b>19</b>
2.1 Divergência estrutural face à média da Área do Euro .....	19
2.2 Principais indicadores macroeconómicos em 2023.....	21
<b>3 Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2023.....</b>	<b>25</b>
3.1 Impacto global das medidas transitórias e da implementação do PRR sobre as finanças públicas entre 2020 e 2023 .....	26
3.1.1 Ótica da Contabilidade Pública .....	26
3.1.2 Ótica da Contabilidade Nacional .....	26
3.2 COVID-19 .....	27
3.2.1 Ótica da Contabilidade Pública .....	28
3.2.2 Ótica da Contabilidade Nacional .....	29
3.3 Inflação.....	32
3.3.1 Ótica da Contabilidade Pública .....	32
3.3.2 Ótica da Contabilidade Nacional .....	35
3.4 PRR.....	39
3.4.1 Ótica da Contabilidade Pública .....	39
3.4.2 Ótica da Contabilidade Nacional .....	45
<b>4 Execução orçamental em Contabilidade Nacional.....</b>	<b>49</b>
4.1 Saldo orçamental em 2023.....	49
4.2 Do saldo orçamental em 2022 ao saldo orçamental em 2023.....	52
4.3 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas sobre o saldo de 2023 .....	56
4.4 Receita Total e Despesa Primária.....	59
4.4.1 Receita Total.....	59
4.4.2 Despesa Primária .....	65
4.5 Execução das medidas de política orçamental previstas na POE/2022 .....	70
4.5.1 Ponto de partida .....	71
4.5.2 Interação com o Ministério das Finanças .....	71
4.5.3 Análise dos resultados.....	74
4.5.4 Conclusões e recomendações.....	76
4.6 Orientação da política orçamental em 2023 .....	77
<b>5 Execução orçamental em Contabilidade Pública.....</b>	<b>79</b>
5.1 Enquadramento de médio prazo dos resultados orçamentais em 2022.....	79
5.2 Do ano de 2022 ao ano de 2023 .....	82
5.3 Comparação com o OE/2023: desvios face aos referenciais anuais.....	86
<b>6 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas.....</b>	<b>93</b>
6.1 O conceito “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa pública .....	93
6.2 As normas problemáticas .....	94
6.2.1 Disposições legais vigentes em 2021/2022 .....	94
6.2.2 A longa recorrência dos instrumentos não convencionais .....	96
6.3 Efeitos indesejáveis na qualidade dos bens e serviços prestados pelo sector público.....	99
<b>7 Dívida financeira pública e privada .....</b>	<b>103</b>
7.1 Dívida direta do Estado.....	103
7.2 Dívida pública de Maastricht .....	105
7.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva.....	107
7.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa.....	108
<b>8 Dívida não-financeira das Administrações Públicas.....</b>	<b>111</b>
8.1 Limitações da informação disponível.....	111

8.2	Identificação e quantificação da dívida não-financeira .....	112
8.3	Pagamentos em Atraso .....	114
8.4	Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas.....	116
<b>9</b>	<b>Responsabilidades contingentes.....</b>	<b>121</b>
9.1	Garantias autorizadas pelo Estado .....	123
9.2	Responsabilidades assumidas por garantias prestadas.....	123
9.3	Responsabilidades efetivas por garantias prestadas.....	124
9.4	Pagamentos do Estado por execução de garantias .....	126
9.5	Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo .....	126
9.6	Riscos e contingências com origem em Parcerias Público-Privadas .....	127
<b>10</b>	<b>Regras de disciplina orçamental .....</b>	<b>131</b>
10.1	Cláusula de derrogação geral do PEC, novas regras orçamentais e saldo orçamental .....	131
10.2	Saldo orçamental estrutural.....	132
10.3	Regra da dívida .....	133
10.4	Quadro Plurianual das Despesas Públicas .....	133
<b>Anexo 1: Listagem das principais medidas adotadas no pacote inflação com efeitos diretos nas finanças públicas de 2023.....</b>		<b>137</b>

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Impacto direto das medidas COVID-19, por classificação económica, 2020–2023 .....	28
Tabela 2 – Impacto direto em 2023 das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública, por classificação económica.....	29
Tabela 3 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica .....	30
Tabela 4 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade nacional .....	31
Tabela 5 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica .....	33
Tabela 6 – Impacto direto em 2023 das medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade pública .....	35
Tabela 7 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica .....	36
Tabela 8 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional.....	38
Tabela 9 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por rubrica (ótica contabilidade pública) .....	40
Tabela 10 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por fonte de financiamento e subsector (ótica contabilidade pública) .....	41
Tabela 11 – Impacto direto consolidado das medidas da implementação do PRR no saldo global das AP em 2023 (ótica da contabilidade pública).....	43
Tabela 12 – Conta não ajustada do PRR .....	44
Tabela 13 – Conta do PRR da Administração Central — Empréstimos .....	45
Tabela 14 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por classificação económica (ótica contas nacionais).....	46
Tabela 15 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por fonte de financiamento e subsector (ótica contas nacionais) .....	47
Tabela 16 – Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2023.....	57
Tabela 17 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais em 2023.....	59
Tabela 18 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional .....	69
Tabela 19 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes .....	70
Tabela 20 – Execução prevista e execução realizada em 2023 das principais medidas de política orçamental relatadas na CGE/2023 .....	73
Tabela 21 – Execução prevista e execução realizada em 2023 das principais medidas de política orçamental relatadas na CGE/2023 (excluindo medidas sem execução orçamental) .....	74
Tabela 22 – Saldo global das Administrações Públicas em 2022 e 2023 .....	81
Tabela 23 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2022 e 2023, por subsector .....	82
Tabela 24 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica.....	88
Tabela 25 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados ..	89
Tabela 26 – Ajustamento do PRR: da conta não ajustada à conta ajustada .....	91
Tabela 27 – Ajustamentos à conta das Administrações Públicas.....	91
Tabela 28 – Correspondência de artigos entre as várias normas com incidência orçamental: Lei do OE/2021, Lei do OE/2022, Lei do OE/2023 e DLEO/2023 .....	94
Tabela 29 – Dívida direta do subsector Estado .....	104
Tabela 30 – Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2023.....	104
Tabela 31 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal .....	105

Tabela 32 – Decomposição da dívida pública de <i>Maastricht</i> por instrumento.....	106
Tabela 33 – Dívida não-financeira da Administração Central.....	113
Tabela 34 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2016–2023 .....	114
Tabela 35 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas .....	117
Tabela 36 – As 35 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais longos em 2023: situação no triénio 2021–23.....	120
Tabela 37 – Garantias do Estado, base legal.....	122
Tabela 38 – Limites máximos para concessão de garantias, garantias autorizadas e execução de garantias (sinistralidade) .....	123
Tabela 39 – <i>Stock</i> de responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado, em final de período .....	124
Tabela 40 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado.....	126
Tabela 41 – <i>Stock</i> de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo e montantes executados .....	127
Tabela 42 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2013–2022.....	129
Tabela 43 – Saldo orçamental e saldo orçamental estrutural .....	132
Tabela 44 – Execução em 2023 do Quadro Plurianual das Despesas Públicas da Administração Central e da Segurança Social.....	135

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB na Área do Euro e em Portugal: 1.º trimestre de 2018 a 2.º trimestre de 2023.....	20
Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB real .....	21
Gráfico 3 – Procura externa líquida .....	21
Gráfico 4 – Termos de troca.....	22
Gráfico 5 – Balança de bens e serviços .....	22
Gráfico 6 – Balança de capital .....	22
Gráfico 7 – Balança corrente e de capital .....	22
Gráfico 8 – Taxa de desemprego .....	23
Gráfico 9 – Taxa de inflação .....	23
Gráfico 10 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2023, em contabilidade pública.....	26
Gráfico 11 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2023, em contabilidade nacional.....	27
Gráfico 12 – Saldo orçamental, 2016 a 2023.....	50
Gráfico 13 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2023 .....	51
Gráfico 14 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2023 .....	51
Gráfico 15 – Saldo orçamental de 2023: execução versus programação em OE/2023, PE/2023–27 e Estimativa 2023.....	54
Gráfico 16 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental (não-ajustado) .....	54
Gráfico 17 – Do saldo orçamental de 2022 ao saldo orçamental de 2023.....	55
Gráfico 18 – Despesa com juros e dívida pública em 2023.....	56
Gráfico 19 – Impacto orçamental nas séries de impostos e contribuições das medidas de flexibilização de obrigações fiscais e contributivas e da isenção temporária de contribuições sociais (medidas de política COVID- 19 e inflação) .....	59
Gráfico 20 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2023 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes .....	60
Gráfico 21 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha acumulada desde o início do ano.....	62
Gráfico 22 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha acumulada desde o início do ano .....	62
Gráfico 23 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator de preços: tvha acumulada desde o início do ano .....	62
Gráfico 24 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha acumulada desde o início do ano .....	63
Gráfico 25 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano.....	63
Gráfico 26 – Carga fiscal .....	64
Gráfico 27 – Carga fiscal por componentes .....	65
Gráfico 28 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2023 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	66
Gráfico 29 – Orientação da política orçamental.....	78
Gráfico 30 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2023 .....	80
Gráfico 31 – Esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, inflação e PRR: efeito no saldo global (não ajustado) das Administrações Públicas no período 2020–2023 .....	81
Gráfico 32 – Evolução da receita efetiva não ajustada, 2014–2022 .....	81
Gráfico 33 – Evolução da despesa efetiva não ajustada, 2014–2023 .....	82
Gráfico 34 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2022–2023 .....	83
Gráfico 35 – Passagem do saldo global (ajustado) de 2022 ao de 2023.....	84
Gráfico 36 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2022 e 2023.....	85
Gráfico 37 – Contributos para a variação da receita efetiva .....	85
Gráfico 38 – Contributos para a variação da despesa efetiva.....	86

Gráfico 39 – Variações anuais nos agregados saldo, receita e despesa ajustados: execução CGE/2023 e OE/2023 87  
 Gráfico 40 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2023 .....87  
 Gráfico 41 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado ..... 105  
 Gráfico 42 – Dívida pública de *Maastricht*, desagregada por instrumento ..... 106  
 Gráfico 43 – Dívida pública de *Maastricht*, desagregada por subsector ..... 107  
 Gráfico 44 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social ..... 108  
 Gráfico 45 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado ..... 109  
 Gráfico 46 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado ..... 109  
 Gráfico 47 – Taxa de poupança das famílias ..... 109  
 Gráfico 48 – Taxa de investimento das famílias ..... 109  
 Gráfico 49 – Dívida externa líquida de Portugal ..... 110  
 Gráfico 50 – Posição Líquida de Investimento Internacional ..... 110  
 Gráfico 51 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2016–2023 ..... 115  
 Gráfico 52 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2016–2023 ..... 115  
 Gráfico 53 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2016–2023 ..... 118  
 Gráfico 54 – Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2022 e 2023 ..... 119  
 Gráfico 55 – Trajetória da dívida pública de *Maastricht* ..... 133

## Índice de Figuras

Figura 1 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado ..... 122

## Índice de Caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2023 ..... 51  
 Caixa 2 – Carga fiscal ..... 64  
 Caixa 3 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas no biénio 2022–2023, em Contabilidade Pública ..... 89

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

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

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e das Finanças
DLEO/AAAA	Decreto-Lei de Execução Orçamental do ano AAAA
EGE	Encargos Gerais do Estado
EM	Estado(s)-Membro(s)
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos do Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FPPCGD	Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos
FSE	Fundo Social Europeu
HEPE	Hospitais Entidades Públicas Empresarial
IABA	Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas
IAS	Indexante de Apoio Sociais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IT	Impostos sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JurisAPP	Centro de Competências Jurídicas do Estado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE/AAAA	Lei do Orçamento do Estado para o ano AAAA
M€	Milhões de euros
MAA	Ministério da Agricultura e Alimentação
MAAC	Ministério do Ambiente e da Ação Climática
MAI	Ministério da Administração Interna
MC	Ministério da Cultura
MCT	Ministério da Coesão Territorial
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEdu	Ministério da Educação
MEM	Ministério da Economia e Mar
MF	Ministério das Finanças
MFEEE	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
MH	Ministério da Habitação
MI	Ministério das Infraestruturas
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MS	Ministério da Saúde
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
n.d.	Não disponível
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OE	Orçamento do Estado
OE/AAAA	Orçamento do Estado para o ano AAAA
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
par(s).	Parágrafo(s)
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE/AAAA-AA	Programa de Estabilidade referente ao período AAAA a AA
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PLII	Posição Líquida de Investimento Internacional
PMP	Prazo(s) Médio(s) de Pagamento
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano AAAA

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
pp.	Páginas
PPC	Paridades de Poder de Compra
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSPP	<i>Public Sector Purchase Programme</i>
RAM	Região Autónoma da Madeira
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RMMG	Remuneração Mínima Mensal Garantida
SATA	SATA Air Açores
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (versão 2010)
SEN	Sistema Elétrico Nacional
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SMN	Salário Mínimo Nacional
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNG	Sistema Nacional de Gás
SNS	Serviço Nacional de Saúde
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
SURE	<i>Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TdC	Tribunal de Contas
tvha	Taxa de variação homóloga anual
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

## 1 Sumário executivo

---

**1. Este documento aprecia a Conta Geral do Estado de 2023.** A principal fonte é o Volume I do Tomo I do acervo elaborado pelo Ministério das Finanças (MF) com esta epígrafe. Inúmeras outras entidades e fontes foram consultadas para processar informação complementar neste estudo.

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

### Introdução

**3. O escrutínio da UTAO à prestação de contas pelo Ministério das Finanças do exercício de 2023 fica disponível para enriquecer o debate político que se aproxima sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2025 e a primeira geração do Programa Orçamental Estrutural de Médio Prazo.** O presente estudo é divulgado cerca de 75 dias antes de a Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025) ser submetida à Assembleia da República. Mesmo sem tempo para iniciarem até 10 de outubro o processo político de apreciação formal da Conta Geral do Estado de 2023 (CGE/2023), os Deputados podem ter em conta os resultados desta análise técnica na discussão da trajetória de médio prazo para a despesa primária líquida, na avaliação da POE/2025 (mapas contabilísticos e proposta de lei) e na preparação de eventuais propostas para a fase de discussão na especialidade.

**4. Em Portugal, fala-se muito sobre anúncios e intenções, mas pouco sobre resultados.** O debate político e mediático sobre finanças públicas é, historicamente, muito vivo e intenso sobre os documentos de programação da política orçamental: Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade, bem como sobre os documentos de programação da política de coesão e do Plano de Recuperação e Resiliência. Porém, o interesse em conhecer e debater a qualidade da prestação de contas é quase nulo. O estudo da UTAO visa contrariar este longo registo esquizofrénico nacional entre o que se promete e o que se entrega. Com efeito, as previsões macro-orçamentais e as medidas de política propostas para o futuro têm o maior destaque mediático quando são divulgados aqueles documentos de programação das contas públicas. Aquando da publicação dos planos para utilização do financiamento europeu, há espaço para a estratégia, mas a discussão sobre as gavetas de financiamento público e o encaixe de financiamentos comunitários parece ser mais importante do que debater as metas extraorçamentais na economia e na vida das pessoas. Num caso e noutro, a discussão sobre a concretização das medidas de política e as razões das eventuais divergências entre promessas e resultados tem muito menos palco. E é pena, porquanto conhecer e tomar consciência do ponto de partida é o primeiro passo de um qualquer processo racional de construção do futuro, seja o do ano seguinte, o dos próximos quatro ou o dos próximos sete. Esta é a principal motivação do presente estudo: fornecer alimento adicional no espaço público, independente dos poderes políticos executivo e legislativo, para tornar mais rica e consequente para o devir a reflexão dos agentes políticos e da sociedade sobre o que aconteceu em 2023 nas finanças públicas portuguesas.

**5. Merece destaque aqui a recomendação da UTAO para que os legisladores tomem em conta na preparação e na discussão da proposta de lei orçamental para 2025 o tema dos instrumentos não convencionais da despesa pública.** São uma fonte de desperdício de recursos produtivos nas entidades administrativas e empresariais, que precisam ser desviados para o cumprimento de tarefas burocráticas para tentar desbloquear restrições inúteis para manter a despesa pública dentro dos limites do OE aprovado. O Capítulo 6 termina com uma secção escrita com particular cuidado pedagógico, na esperança que possa ser lida e tida em conta pelo Governo antes de finalizar a proposta de lei orçamental

e pelos Deputados antes de iniciarem a discussão e a eventual submissão de projetos de alteração ao articulado.

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

**6. A evolução do PIB na Área do Euro registou uma tendência de crescimento até final de 2019. A pandemia COVID-19 teve grande incidência no 2.º trimestre de 2020 e conheceu vários picos até ao início de 2022.** A partir de setembro de 2020, a economia da Área do Euro iniciou um processo de recuperação, mais acentuada no 3.º trimestre de 2020, e que se manteve até ao 3.º trimestre de 2022. A partir desta data, o PIB na Área do Euro estabilizou, denotando uma ligeira recuperação no 1.º trimestre de 2024.

**7. Tendo por referência o ano de 2010, o PIB português apresenta uma evolução divergente da da Área do Euro, uma vez que regista uma trajetória de variações acumuladas que se situa abaixo daquela.** Todavia, segue uma trajetória sincronizada com a geografia económica em que se insere, tendo vindo a estreitar, desde 2021, a divergência face à Área do Euro: i) registou uma tendência de crescimento até final de 2019; ii) a queda de produto em resultado da pandemia ocorreu nos 1.º e 2.º trimestres de 2020 e no 1.º de 2021; iii) registou uma recuperação no 3.º trimestre de 2020 e, posteriormente, de forma mais sustentada, a partir do 2.º trimestre de 2021. Portugal alcançou o nível pré-COVID-19 no decurso do 1.º trimestre de 2022, entre três a seis meses depois da Área do Euro o ter conseguido; iv) mais recentemente, no 4.º trimestre de 2023 e 1.º trimestre de 2024, Portugal apresenta uma expansão mais expressiva.

**8. A divergência da economia portuguesa face à média da União Europeia é estrutural.** O PIB real por habitante de Portugal vem a decair, face às médias da UE e da Área do Euro, desde o início do século. Em 2000, o PIB *per capita* português (valores anuais), em PPC, valia 85% do PIB médio na UE a 27 países, o que então representava o 15.º lugar na escala dos EM com maior rendimento real por habitante. Em 2023, o País caiu para o 18.º lugar e o seu rendimento já só representava 83% da média europeia.

**9. Alargando o leque de indicadores, o período observado e o espaço geográfico considerado, a UTAO dá conta de sucessos e fragilidades estruturais.** Os sucessos são o restauro simultâneo dos três principais equilíbrios macroeconómicos no final de 2023: equilíbrio interno, equilíbrio externo e equilíbrio nas contas públicas. Foi a primeira vez em muitas décadas que o triplo equilíbrio aconteceu. Ao mesmo tempo, o percurso em vários indicadores importantes para a qualidade de vida, como produtividades do trabalho e total dos fatores, e salários, tem sido dececionante na comparação com os pares da OCDE, desde, pelo menos, o ano 2000.

### Principais indicadores macroeconómicos em 2023

**10. A POE/2023 previa 1,3% para a taxa de crescimento do PIB real em 2023, tendo o crescimento observado pelo INE atingido 2,3%.** Para este desvio, contribuíram os crescimentos superiores ao previsto das variáveis consumo privado e procura externa líquida, sendo parcialmente contrariadas pelo menor crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF) e do consumo público.

**11. O saldo da balança de bens e serviços foi positivo, em contraste com o défice comercial previsto na POE/2023, beneficiando dos desvios do efeito volume e do efeito termos de troca (preços).** O saldo da procura externa líquida, calculado pela diferença entre exportações em volume e importações em volume, ficou acima do previsto. Adicionalmente, a variação dos preços das exportações excedeu a das importações, determinando uma melhoria dos termos de troca.

**12. Na POE/2023 encontrava-se prevista uma capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2023 (1,5% do PIB), sendo que se veio a observar um nível superior (2,7% do PIB), atingindo o máximo da série estatística.** Quanto à taxa de inflação, o aumento do Índice de Preços no Consumidor durante o ano 2023, medido pela média móvel a doze meses (4,3%), foi superior ao previsto na POE/2023 (4,0%).

## Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 202

**13. O conjunto das medidas transitórias (pacotes COVID-19 e inflação) e das medidas operacionalizadas pelo PRR têm um efeito global significativo sobre a evolução orçamental entre 2020 e 2023, tanto no referencial da contabilidade pública como no da contabilidade nacional.**

**14. O impacto direto nas contas públicas de 2023 dos pacotes de medidas acima foi estimado pela UTAO a partir das fontes primárias e pode ser assim resumido:**

- **Em contabilidade pública, o impacto total no saldo global destes três pacotes de medidas ascendeu a – 2949 M€ em 2023**, repartido entre as medidas de mitigação da inflação (– 2480 M€), as medidas de resposta à pandemia (– 496 M€) e as medidas implementadas pelo PRR (27 M€). O impacto positivo do PRR refletiu um ritmo de recebimento de receita (1774 M€) superior ao de realização de despesa (1747 M€). Importa notar que o conjunto de medidas PRR tem um impacto no saldo reduzido porque, ao contrário dos outros pacotes, a despesa efetiva é maioritariamente financiada com subvenções comunitárias (93%). Este facto é compatível com outro, que é o impacto materialmente relevante das medidas PRR em cada um dos lados (receita e despesa) da conta das Administrações Públicas (AP).
- **Em contabilidade nacional, o impacto no saldo orçamental foi maior: – 3668 M€ M€ (– 1,4% do PIB nominal)**. As medidas de mitigação da inflação constituíram a tipologia com maior impacto (– 3042 M€; 1,1% do PIB), seguida pelas medidas COVID-19 (– 496 M€; 0,2% do PIB) e pela despesa de execução do PRR que não foi financiada por subvenções (– 130 M€; 0,05% do PIB).

**15. O esforço financeiro com os três conjuntos de medidas reduziu-se de forma expressiva em 2023 nas duas óticas contabilísticas. O efeito de base decorrente da retirada das medidas COVID-19 e do abrandamento do surto inflacionista reduziram a necessidade de intervenção pública.** Desde o início da pandemia, o ano de 2022 foi o que mais pesou no saldo global, uma vez que as medidas da inflação acresceram às medidas COVID-19 ainda em vigor:

- **Em contabilidade pública**, esta evolução beneficiou o saldo global em 5872 M€.
- **Em contabilidade nacional**, o esforço financeiro com os três conjuntos de medidas reduziu-se em cerca de 3374 M€ (– 1,5 p.p. do PIB) face a 2022, em resultado da quase retirada das medidas de combate à pandemia e da menor execução do pacote inflação.

**16. Em 2023, o impacto das medidas da pandemia foi superior ao objetivo anual do OE e da estimativa anual atualizada:**

- **Em contabilidade pública**, o impacto apurado (– 496 M€) superou globalmente o objetivo anual do OE/2023 (+ 146 M€) e da estimativa anual atualizada (124 M€).
- **Em contabilidade nacional**, o impacto desta tipologia de medidas foi semelhante (– 496 M€; – 0,19% do PIB nominal), repartindo-se entre as medidas de apoio à retoma económica e ao emprego (– 326 M€), sobretudo o programa Ativar, e os encargos com a saúde (– 170 M€).

**17. O pacote inflação foi o que teve maior impacto em 2023, concentrando-se nas medidas de alívio fiscal temporário do ISP e do IVA. Na despesa, a intervenção destinou-se à mitigação da perda de poder de compra das famílias e apoios a setores produtivos intensivos em energia e à habitação:**

- **Em contabilidade pública**, o impacto direto desta tipologia agravou o saldo global em 2480 M€, resultando das medidas que penalizaram a receita fiscal (1988 M€), dos encargos acrescidos com as medidas de mitigação de perda do poder de compra das famílias (655 M€), de apoio à habitação (320 M€) e de apoio a certos setores produtivos intensivos em energia (300 M€). Este efeito foi atenuado pelo efeito de base da devolução aos cofres do Estado de parte da verba da medida de apoio extraordinário ao gás natural (– 712 M€) e pelo cofinanciamento comunitário (– 74 M€).
- **Em contabilidade nacional**, que considera a ótica do compromisso, o impacto foi superior, ascendeu a – 3042 M€ (– 1,1% do PIB), repartindo-se entre a diminuição de receita (– 1482 M€; – 0,6% do PIB) e o acréscimo de despesa (1561 M€; 0,6% do PIB). A diminuição da receita refletiu a redução temporária do ISP (1100 M€) e do IVA (323 M€). A perda de receita fiscal foi atenuada pelo cofinanciamento comunitário destinado aos apoios à agricultura e pescas (70 M€) e à

habitação (4 M€). O incremento da despesa refletiu as medidas destinadas a compensar a perda de poder de compra das famílias (613 M€), as medidas de apoio ao acesso à habitação (320 M€) e os apoios destinados a mitigar o aumento do preço da energia nos fatores de produção das empresas (626 M€). Concentrou-se nas rubricas de prestações sociais (581 M€), subsídios (538 M€) e "Outras despesas correntes" (440 M€).

- o **O impacto do pacote inflação no encerramento de contas foi muito inferior à estimativa do MF para o conjunto do ano**, salientando-se a subexecução da perda de receita associada às medidas de alívio fiscal do ISP e do IVA. O impacto da estimativa do MF encontrava-se globalmente sobrestimado, incluindo um conjunto significativo de medidas para as quais não foi reportada execução (946 M€). Apenas a despesa com subsídios excedeu a verba programada (250 M€)

**18. No decurso desta apreciação a UTAO melhorou a sua estimativa de execução orçamental das medidas financiadas no âmbito do PRR.** Beneficiou neste relatório de informação adicional do INE, que permitiu apresentar o seu impacto (consolidado) no conjunto das Administrações Públicas, incluindo o subsector da Administração Regional. Lamenta-se, contudo, a persistente insuficiência de informação do subsector Administração Local, uma importante lacuna que não permite apurar a natureza económica da despesa final e constitui uma falta de transparência a assinalar.

**19. Durante o ano de 2023, o PRR acelerou, o que se refletiu no aumento da despesa e do financiamento comunitário, destinado à sua execução.** As subvenções comunitárias representaram 93% da despesa:

- **Em contabilidade pública, a implementação do PRR português (numa perspetiva consolidada) beneficiou o saldo global das AP em 27 M€.** A despesa efetiva ascendeu a 1747 M€, tendo sido cobrada receita comunitária de 1774 M€, com origem no instrumento *NextGenerationEU*. A despesa executada representou mais do dobro (144%) do ano anterior, traduzindo um aumento nominal de 1033 M€.
- **Na ótica da contabilidade nacional, o PRR prejudicou o saldo orçamental em 130 M€.** Refletiu despesa de 1759 M€ (0,7 % do PIB), financiada por subvenções comunitárias (1629 M€), cofinanciamento nacional (77 M€) e pela componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (53 M€).

**20. A despesa do PRR encerrou o ano significativamente abaixo do objetivo anual.** Representou pouco menos de metade do objetivo do OE, e cerca de 76% da estimativa anual revista. A subexecução concentrou-se, em ambos os casos, no investimento.

**21. Em 2023, as medidas do PRR (em ambos os referenciais) consistiram, maioritariamente, em transferências para apoiar as empresas e famílias nas transições climática e digital, em investimento nas AP, em construção e modernização de infraestruturas públicas e na componente respeitante às políticas de habitação** (Tabela 11).

- Nas transferências destinadas a medidas de apoio às transições climática e digital, destacaram-se a implementação de agendas mobilizadoras e verdes para inovação empresarial, a descarbonização da indústria, a iniciativa Empresa 4.0, a criação de centros de tecnologia e inovação e no programa STEAM, cujo objetivo é aumentar as qualificações, no ensino superior e profissional.
- A componente de habitação do PRR consubstanciou-se na implementação do Plano de alojamento para o ensino superior (gerido pelo Erasmus +), no Programa 1.º Direito (destinado a melhorar as condições de quem vive em habitações com situação indigna) e na criação de uma Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário, através do aumento do parque habitacional do Estado. Estes dois últimos programas são geridos pelo IHRU, mas implementados, essencialmente, pela Administração Local. Estas medidas foram parcialmente financiadas com recurso à componente de empréstimos do instrumento *NextGenerationEU* (53 M€).

## Execução orçamental em Contabilidade Nacional

**22. No conjunto do ano 2023, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional registou um excedente orçamental correspondente a 1,2% do PIB, um resultado assente no crescimento real da**

**economia e na elevada taxa de inflação.** Entre 1995 e 2023, só existiram dois excedentes orçamentais (em 2019 e 2023). O excedente orçamental obtido em 2023 é o maior e largamente superior ao registado em 2019 (0,1% do PIB). O resultado apurado em contas nacionais em 2023 situou-se 1,5 p.p. do PIB acima do saldo registado em 2022. Esta evolução decorre da acentuada inflação e do crescimento nominal homólogo do Produto Interno Bruto, largamente superior às previsões. Este crescimento influenciou a sobre-execução da receita fiscal e contributiva, sendo que esta cresceu, em termos homólogos, a um ritmo substancialmente superior ao previsto para o ano como um todo.

**23. A exclusão do efeito líquido das medidas temporárias ou não-recorrentes representaria uma melhoria do saldo orçamental registado pelas AP em cerca de 0,5% do PIB (para 1,7%).** Face ao ano anterior, o saldo orçamental ajustado melhorou 1,9 p.p. do PIB. Esta evolução foi determinada por um saldo primário ajustado positivo (refletindo o efeito conjugado da ligeira diminuição no peso da receita e da diminuição mais acentuada do peso da despesa primária ajustada) e o aumento da despesa com juros. Em sentido contrário, a variação do impacto das medidas temporárias ou não-recorrentes contribuiu negativamente para o saldo orçamental apurado em 2023.

**24. No conjunto do ano de 2023, as AP registaram um excedente orçamental não ajustado de 1,2% do PIB, uma melhoria de 1,5 p.p. face ao período homólogo, explicado pelo crescimento muito expressivo da receita (3,4 p.p.), particularmente na componente fiscal e contributiva, e pela redução do impacto das medidas transitórias COVID-19 e inflação (1,3 p.p.).** O impulso destes dois fatores permitiu acomodar a expansão da despesa primária e o agravamento das condições de financiamento da dívida pública, melhorando o resultado orçamental. A receita fiscal deu o maior contributo individual para a melhoria do saldo (1,8 p.p.), impulsionada pelos impostos diretos (10,7%), particularmente o IRS (9,4%) e o IRC (13,9%). Em sentido oposto, destacaram-se o agravamento da despesa com as medidas de política permanentes, tanto as antigas (- 1,3 p.p.), como as que entraram em vigor com o OE/2023 (- 0,3 p.p.) e os encargos acrescidos com o financiamento da dívida pública (- 0,4 p.p.). Deve ainda notar-se a contenção da restante despesa primária (- 0,8 p.p.).

**25. A evolução do saldo orçamental no ano de 2023 excedeu largamente o previsto e refletiu um contexto orçamental particularmente benigno que tenderá a dissipar-se a médio prazo. A capacidade de manter as finanças públicas próximo do equilíbrio irá exigir muito cuidado com o desenho e o impacto de novas medidas de política.** O crescimento económico e a inflação impulsionaram a receita fiscal e contributiva, enquanto o fim da pandemia e o abrandamento da inflação permitiram a redução da intervenção pública nestes domínios. O impulso conjunto destes dois fatores permitiu acomodar o crescimento da despesa e alcançar um resultado excedentário, mesmo num contexto de agravamento dos encargos com a dívida pública. É de realçar que a forte componente de cofinanciamento comunitário do PRR também permitiu satisfazer outras necessidades de intervenção pública, designadamente em investimento público, apoios à habitação e à transição climática e digital, sem encargos significativos para Orçamento do Estado. Para os próximos dois ou três anos, perspetiva-se uma natural desaceleração da economia e um contexto orçamental mais restritivo, dados os desequilíbrios em vários Estados-Membros com peso na Área do Euro e as novas regras orçamentais da Europa. A capacidade de continuar a alcançar resultados orçamentais próximos do equilíbrio, num contexto de redução da inflação e desaceleração económica em vários parceiros, irá exigir prudência no desenho dos incentivos, fiabilidade na previsão de impactos orçamentais de novas medidas e uma apertada monitorização dos mesmos, sobretudo das medidas com efeito negativo sobre o saldo orçamental.

**26. No conjunto do ano de 2023, a receita cresceu 9,0%, refletindo a evolução favorável de todas as componentes. A receita fiscal e contributiva representou 83,4% do incremento anual.** Foi impulsionada pela expansão da atividade económica, pelos desenvolvimentos do mercado de trabalho e pela inflação. As "Outras receitas correntes" cresceram 4,3%, com origem em vendas e rendimentos de juros externos às AP. A receita de capital aumentou 68,9%, refletindo a aceleração da utilização das ajudas ao investimento comunitárias para implementação do PRR.

**27. A cobrança de receita superou globalmente os objetivos do PE/2023–27, seguindo um padrão habitual neste previsor: a componente fiscal e contributiva superou os referenciais anuais, permanecendo**

**as restantes componentes aquém do esperado.** O crescimento da receita (9,0%) superou o objetivo anual (7,7%), situando-se a cobrança nominal 1,3 mil M€ acima do previsto.

**28. A receita fiscal cresceu 7,9%, impulsionada pelos impostos diretos (10,7%), representando cerca de metade da variação da receita total. A inflação continuou a incrementar as bases macroeconómicas da receita fiscal,** constituindo a variação dos preços o contributo mais significativo para o aumento da receita de impostos indiretos. Neste ano, assistiu-se ao aumento do peso da componente direta da tributação, mas os impostos indiretos permaneceram a principal fonte de receita, valendo 57,5% da receita fiscal e 34,0% na receita total das AP.

- **Os impostos indiretos registaram um incremento homólogo de 5,8% (2123 M€),** representando 22,3% da variação nominal da receita total e 43,6% da receita fiscal. Atingiram o máximo anual no último trimestre, num contexto de abrandamento do IVA, compensado pela aceleração dos impostos especiais sobre o consumo e sobre a poluição. Esta categoria tributária continuou penalizada em 1556 M€ pelas medidas do pacote inflação: redução temporária do ISP e do IVA de certos produtos alimentares.
- **No conjunto do ano, a tributação direta aumentou 10,7%, impulsionada pelo IRC (13,9%) e pelo IRS (9,4%).** Esta categoria tributária constituiu a maior determinante do aumento da receita fiscal em 2023.

**29. A receita de contribuições sociais subiu 10,4% em 2023, ligeiramente abaixo das remunerações.** Beneficiou dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho, tanto no referente ao nível de emprego, como das remunerações, e das medidas de políticas de apoio ao emprego (programa Ativar e Compromisso Emprego Sustentável).

**30. Em 2023, a carga fiscal ascendeu a 35,8% do PIB, o que representa uma ligeira redução de 0,2 p.p. após o máximo de 2022.** Este decréscimo teve origem nos impostos indiretos, uma vez que os impostos diretos e contribuições sociais aumentaram o seu peso na economia. O dinamismo dos impostos diretos e das contribuições sociais refletiu os desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho e da expansão da atividade económica.

**31. O nível da carga fiscal apurado excedeu a previsão anual do PE/2023–2027 em 0,3 p.p.,** com contributos do numerador e do denominador do rácio: o nível de cobrança nominal de receita fiscal e contributiva e o ritmo de crescimento da atividade económica foram superiores ao projetado.

**32. A despesa primária (ajustada) cresceu 3,3%, resultando do crescimento da componente corrente.** O crescimento da despesa primária foi determinada pela generalidade das componentes correntes, com a exceção dos subsídios (– 25,5%) e da rubrica residual “Outras despesas correntes” (– 0,1%). A despesa de capital teve um ligeiro recuo (– 58 M€), uma vez que a quebra das “Outras despesas de capital” foi superior ao aumento da FBCF. Em 2023, a diminuição do esforço financeiro com os pacotes COVID-19 e inflação geraram um efeito de base na despesa de 3591 M€.

**33. A expansão homóloga da despesa primária foi inferior ao previsto no PE/2023–27 (6,8%) para o total do ano.** Mesmo após a revisão em baixa, na estimativa anual apresentada em outubro de 2023, a despesa primária permaneceu globalmente subexecutada. Apenas as despesas com pessoal e as prestações sociais evoluíram residualmente acima do previsto, enquanto as restantes registaram variações inferiores ao referencial anual.

**34. O consumo intermédio cresceu 5,0% em termos homólogos, influenciado pela retirada de medidas de combate à pandemia,** permanecendo globalmente muito aquém do objetivo anual do PE/2023–27.

**35. As despesas com pessoal aumentaram 7,6% em 2023, refletindo as medidas de valorização remuneratória aprovadas ao longo do ano.** Esta evolução encontra-se aproximadamente em linha com os referenciais anuais.

**36. A despesa com prestações sociais cresceu 3,4%, em resultado das atualizações de pensões e do aumento no número de pensionistas** e, em sentido oposto, a redução da execução das medidas transitórias de apoio ao rendimento das famílias dos pacotes inflação e COVID-19.

**37. A rubrica subsídios contraiu-se 25,5% em 2023, traduzindo o efeito de base do desagravamento das medidas transitórias dos pacotes COVID-19 e inflação** e, em sentido oposto, a medida Compromisso Emprego Sustentável, financiada pelo PRR.

**38. A despesa de capital teve um pequeno recuo, quedando-se aquém do objetivo anual.** Esta evolução resultou de evoluções contrárias das “Outras despesas de capital” e FBCF.

- A FBCF cresceu 970 M€ (16,8%), permanecendo abaixo do objetivo do PE/2023. O PRR representou 20,1% da variação anual.
- A rubrica “Outras despesas de capital” recuou 32,1% em termos homólogos, refletindo o efeito de base de três operações financeiras de elevado montante em 2022 (– 1346 M€) e, em sentido oposto, o aumento na execução do PRR, na componente de apoios às empresas para as transições digital e verde e na componente de habitação.

**39. O relato das principais medidas com impactos orçamentais na CGE/2023 mantém o grau de detalhe introduzido na CGE/2022, em linha com sugestões e recomendações da UTAO.** No conteúdo relatado na CGE/2023, é mantida a evolução apresentada na CGE/2022 no que concerne à profundidade e ao rigor do relato. O relato distingue entre efeitos de carreamento de medidas e o efeito orçamental de medidas novas e lista as medidas que MF classificou como “principais” nos relatórios da POE e do PE.

**40. No entanto, a CGE/ 2023 não reporta a execução de um número significativo das medidas anunciadas.** A UTAO identificou 35 medidas de política orçamental que foram, na POE/2023 e no PE/2023–27, classificadas pelo MF como principais, sendo que coincidem com o relatado na CGE/2023. No entanto, esta não reportou os impactos da execução orçamental de 13 medidas.

**41. De acordo os dados disponíveis, a execução em 2023 das principais medidas de política orçamental impactou negativamente o saldo em 1,9% do PIB.** Para este resultado, em termos desagregados, e de acordo com a informação disponível, é possível identificar o contributo das medidas de políticas invariáveis em – 4265 M€ (– 1,6%) do PIB e o contributo de política novas (– 715 M€; – 0,3% do PIB).

**42. A execução agregada das medidas de política orçamental revelou um desvio com impacto positivo no saldo orçamental de 335 M€ (0,1% do PIB), face ao inicialmente previsto.** Das medidas analisadas, duas apresentam desvios superiores a 100%, seis medidas revelam desvios entre 50 e 100% (inclusive), sendo que em apenas três medidas o desvio foi inferior a 10%.

**43. Mais uma vez, a execução da medida de exercício de revisão de despesa torna a ser relatada na CGE com a quantificação da previsão inicial.** Esta falta de reporte e transparência é recorrente. Sobre este assunto, o Tribunal de Contas (TdC), num relatório recente, conclui “ (...) De facto, a implementação da revisão da despesa em Portugal ainda não se encontra instituída enquanto rotina integrada no ciclo anual do processo do Orçamento do Estado, que permita o escrutínio detalhado, coordenado e sistemático da despesa base, com evidência devidamente quantificada em unidades monetárias e fundamentada sobre o aproveitamento das oportunidades para reduzir ou redirecionar despesa pública”.

**44. A UTAO renova a sugestão que visa apurar a execução orçamental das medidas de política declaradas como “principais” nos documentos de previsão orçamental.** Com a experiência adquirida no reporte mensal da execução e dos impactos das medidas COVID-19 e pacote Inflação, é sugerido que esta metodologia possa ser aplicada à contabilização da execução das medidas de política orçamental anunciadas. O registo ficaria disponível na base de dados de execução orçamental para que as entidades orçamentais independentes (UTAO e Conselho das Finanças Públicas) e as entidades de controlo (Inspeção-Geral de Finanças e Tribunal de Contas) o pudessem conhecer. O público em geral teria acesso através da Síntese de Execução Orçamental publicada mensalmente pela DGO a uma súmula parecida com a que passou a existir para as medidas de política COVID-19 e pacote Inflação. A aplicação desta sugestão traria vantagens; entre outras, o reporte célere do grau de execução das principais medidas orçamentais, assim como, a disponibilização e simplificação do relato na prestação de contas anuais.

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

**46. A política orçamental em 2023 evidenciou uma orientação restritiva marginalmente contracíclica, refletindo um aumento do saldo primário estrutural num contexto de manutenção da fase do ciclo económico.** É de salientar que as séries do produto potencial e do saldo orçamental estrutural são variáveis não observadas, as quais podem ser objeto de revisões futuras com magnitude significativa.

### Execução orçamental em Contabilidade Pública

**47. Em 2023, as AP apresentaram um excedente de dimensão única na história da democracia.** O saldo em contabilidade pública antes de ajustamentos foi 7587 M€ (2,9% do PIB), uma melhoria de 10 993 M€ (4,3 p.p. do PIB) face ao ano anterior. No entanto, este resultado inclui uma operação extraordinária de elevado valor. Em termos ajustados, o saldo foi 4368 M€ (1,6% do PIB), uma recuperação de variação homóloga de 7413 M€ (2,9 p.p. PIB).

**48. Este resultado refletiu o duplo impulso da alavancagem da receita fiscal e contributiva e da diminuição das necessidades de intervenção pública no domínio dos choques temporários da pandemia e da inflação.** As finanças públicas portuguesas iniciaram em 2014 uma trajetória de consolidação orçamental, aproximando-se do equilíbrio em 2019. Desde 2020, vive-se um novo ciclo, marcado por dois choques temporários de efeito significativo: pandemia COVID-19 (2020 e 2021) e o surto inflacionista (2022 e 2023). Suscitaram necessidades acrescidas de intervenção pública, cujo impacto atingiu a expressão máxima em 2022. No entanto, a recuperação económica que se iniciou em 2021 e o efeito induzido da inflação (o designado “imposto inflação”) alavancaram a receita fiscal e contributiva, beneficiando o saldo. Em 2023, as finanças públicas beneficiaram do duplo impulso da receita e da diminuição da intervenção pública associada a estes choques temporários, permitindo alcançar um excedente significativo.

**49. Em termos ajustados, o saldo foi 4368 M€ (1,6% do PIB), uma recuperação de 7413 M€ (2,9 p.p. PIB) face ao ano anterior.** A melhoria no saldo global ajustado, no conjunto do ano de 2023, resultou do impulso da receita fiscal e contributiva (+ 9223 M€) e da diminuição do esforço financeiro com as medidas temporárias de mitigação dos efeitos da inflação e combate à pandemia (+ 5573 M€), que permitiram acomodar o agravamento líquido da despesa primária com outras causas (– 7949 M€) e em juros (– 182 M€) e gerar um excedente orçamental.

- No seu conjunto, a tipologia “Outras causas”, que agrega o contributo da receita e da despesa (expurgadas do efeito direto dos três pacotes), agravou o saldo em 7070 M€, com uma maior preponderância da componente da despesa (– 7949 M€). Salienta-se o peso da despesa permanente (com ordenados, pensões e outras prestações sociais, por exemplo), que aumenta por efeito de inércia, mesmo na ausência de medidas adicionais. O aumento da receita (879 M€) que não encontra explicação nos fatores analisados nos pontos acima deve-se, sobretudo, ao crescimento das outras receitas correntes (taxas, rendimentos de propriedade, vendas, transferências da UE, entre outros).

**50. Em 2023, a receita cresceu a um ritmo superior ao da atividade económica, aumentando o seu peso na economia, a par da redução do peso da despesa.** Numa perspetiva ajustada, no conjunto do ano o ritmo de crescimento da receita (11,8%) representou mais do dobro do da despesa (4,5%), permitindo melhorar o saldo global em 2,9 p.p. de PIB (7413 M€). Neste período, o ritmo de crescimento da despesa (4,5%) foi muito inferior ao da atividade económica (9,6% a preços correntes para o conjunto do ano), ajudando a explicar a redução do peso da despesa pública no total da economia.

**51. A receita efetiva das AP cresceu 11,8% em 2023, em resultado da evolução favorável de todas as suas componentes. Merecem destaque o impulso da receita fiscal e contributiva e a aceleração das transferências de capital destinadas à implementação do PRR e do Portugal 2030.** A cobrança de receita fiscal e contributiva beneficiou do dinamismo da atividade económica, da inflação e dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, que impulsionaram a receita fiscal e contributiva, a par do efeito de base da diminuição do esforço financeiro com as medidas de redução temporária de impostos do pacote inflação. Merece ainda destaque o atual momento, em que Portugal beneficia de um montante significativo de transferências da UE, no contexto do PRR e do Portugal 2030.

**52. A despesa efetiva cresceu 4,5% (4725 M€), destacando-se em 2023 o agravamento das despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços.** O aumento global da despesa concentrou-se na componente corrente, particularmente em despesa com pessoal (+ 1895 M€, contribuído de 1,8 p.p. para a variação anual da despesa efetiva), aquisição de bens e serviços (+ 1158 M€; 1,1 p.p.) e transferências correntes (444 M€; 0,4 p.p.). O agravamento dos encargos com pessoal refletiu a atualização anual dos ordenados dos funcionários públicos, a atualização adicional de 1% em maio e o aumento do subsídio de refeição (para 6€). Em sentido oposto, os subsídios registaram um ligeiro recuo (- 46 M€), traduzindo o menor impacto dos apoios do pacote COVID-19. O investimento público cresceu 11,1% (740 M€), tendo o PRR tido o peso de 5,8% nesta variação.

**53. O resultado orçamental de 2023 superou largamente o objetivo do OE/2023 em 7412 M€, resultando do efeito combinado da sobreexecução da receita fiscal e contributiva e da subexecução do investimento.** No ano de 2023, o resultado orçamental foi significativamente melhor do que o objetivo do OE/2023, com um desvio favorável de 7412 M€, resultando do efeito combinado da cobrança de receita ser superior ao previsto e de a despesa ser inferior ao limite autorizado. Este resultou da evolução mais benévola da receita fiscal (5740 M€) e contributiva (1898 M€), permanecendo a despesa globalmente abaixo do autorizado (4262 M€), mormente o investimento (2562 M€). Em sentido oposto, destacam-se as subexecuções na receita de capital (- 2565 M€) e nas "Outras receitas correntes" (- 1892 M€). Na despesa, apenas a despesa com pessoal (- 915 M€) e as transferências correntes (- 1658 M€) excederam o previsto.

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

**54. O Ministério das Finanças dispõe, essencialmente, de dois tipos de instrumentos de política que utiliza como forma de controlar a execução da despesa das Administrações Públicas. A UTAO tem vindo a designá-los como instrumentos convencionais e instrumentos não convencionais.** Os instrumentos convencionais integram as normas que colocam sob decisão discricionária do Ministro das Finanças a autorização para disponibilizar dotações de despesa. Para além daqueles instrumentos, há um outro conjunto de normas jurídicas que permitem controlar a execução da despesa de uma forma dita "não convencional". A UTAO tem vindo a designar este segundo conjunto de regras como "instrumentos não convencionais" de controlo da despesa. Trata-se do conjunto de normas jurídicas, também estas presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental, que visam restringir o aumento da despesa em pessoal e aquisição de serviços, mas que, simultaneamente, retiram competências de gestão corrente, naqueles domínios, aos gestores e decisores das empresas e dos serviços públicos, transferindo-as para vários membros do Governo.

**55. Em 2023, permaneceram em vigor restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os subsectores das Administrações Públicas e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos.** A contratação de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial foi regulada pelo artigo 28.º da LOE/2023, encontrando-se, na sua generalidade, dependente de parecer favorável do membro do Governo de que depende o serviço ou organismo em causa e de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de Finanças e Administração Pública. A autonomia dos órgãos de gestão de empresas do sector público empresarial para decidir a substituição de trabalhadores continuou a ser fortemente condicionada em 2023. Os encargos com contratos de aquisição de serviços foram igualmente condicionados na lei orçamental de 2023, de forma idêntica ao que havia ocorrido no exercício orçamental de 2022. Para além da sujeição às restrições aplicáveis a aquisições de serviços em geral, a aquisição de serviços cujos

objetos tenham sido estudos, pareceres, projetos e consultoria continuaram abrangidos por restrições específicas em 2023. Por fim, a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços na modalidade de tarefa ou avença esteve dependente de parecer prévio vinculativo a emitir por três responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

**56. A utilização dos referidos instrumentos não convencionais remonta a 2011 e tem sido repetida anualmente sem alterações significativas.** Estas normas jurídicas têm vindo a ser inseridas nos diplomas orçamentais ao longo dos anos, sendo adaptadas em alguns aspetos para conferir maior discricionariedade na sua aplicação. No essencial, nada tem mudado em cada um destes instrumentos, devendo sublinhar-se que a substância das restrições prosseguiu até à atualidade, estando inscritas na LOE/2024 atualmente em vigor. Num primeiro patamar, as limitações impostas à aquisição de serviços são um instrumento utilizado há largos anos, e desde 2016 é aplicado de forma encadeada impondo tetos nominais anuais que se revelam cada vez mais restritivos. Desde 2011, está dependente de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pela tutela sectorial e pelas áreas das Finanças e da Administração Pública a celebração de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença ou em que o objeto seja consultoria técnica, estudos, pareceres e projetos. Uma segunda área de intervenção dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa prende-se com as limitações impostas à contratação (e remuneração) de recursos humanos, normalmente só ultrapassáveis com autorização política de três membros do Governo (tutela, Finanças e Administração Pública). Estas limitações têm vindo a condicionar de sobremaneira tanto a administração direta e indireta do Estado, como as demais pessoas coletivas de direito público e as empresas públicas.

**57. Constata-se a falta de utilidade dos instrumentos não convencionais para controlar a despesa e a existência de efeitos nocivos sobre a gestão pública e qualidade dos serviços prestados pelo sector público.** Em grande medida, os prejuízos económicos da perpetuação dos instrumentos não convencionais são comuns aos das cativações, das dotações centralizadas e das reservas orçamentais. Os objetivos quantitativos dos instrumentos não convencionais (tal como os dos instrumentos convencionais) são: conter a contratação de trabalhadores para o sector público e limitar o acréscimo da despesa pública em duas rubricas específicas, a “despesa com pessoal” e a “aquisição de serviços”.

**58. Os gestores públicos enfrentam um conjunto de efeitos perversos que estas normas impõem sobre as suas atividades de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência das entidades públicas.** A eliminação destas restrições não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pela Assembleia da República, seja a despesa nas rubricas pessoal e aquisição de serviços, seja a despesa total de cada entidade pública.

**59. O entrave à boa gestão das entidades públicas é agravado em dois tipos de aquisição de serviços: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença.** Em muitos casos, verifica-se uma desproporção entre o esforço exigido para obter as autorizações necessárias e a materialidade da despesa em causa. Os processos administrativos não são escalados em função do número de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar, gerando uma desproporcionalidade gritante entre o objetivo a atingir, por um lado, e a carga administrativa exigível e a tempestividade da decisão, por outro.

**60. O diagnóstico apresentado neste capítulo pode ser usado pelos legisladores para preparar uma lei orçamental para 2025 mais amiga da eficácia na gestão pública e da qualidade dos serviços prestados pelo sector público aos cidadãos e à economia portuguesa.** Este relatório é tornado público em julho de 2024, cerca de dois meses e meio antes de a proposta de lei orçamental para 2025 dar entrada no Parlamento. Deseja-se que os contributos deste capítulo possam ser tidos em conta na elaboração da proposta de lei para 2025 por parte do Governo e na discussão subsequente no Parlamento. A eliminação, ainda que parcial, das restrições não convencionais à gestão pública pode não render notoriedade no espaço mediático, mas dará um contributo estrutural para melhorar a prazo a satisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços públicos.

## Dívida financeira pública e privada

- 61. O custo de financiamento da dívida direta emitida em 2023 ascendeu ao máximo desde o ano 2015, tendo o custo médio do stock total da dívida direta subido ligeiramente acima do mínimo verificado em 2022.** O valor líquido aplicado pelas famílias em Certificados de Aforro durante o ano 2023 foi superior à redução de outros instrumentos de dívida.
- 62. A dívida pública calculada na ótica de Maastricht situou-se em 99,1% do PIB no final de 2023, o que reflete uma redução de 13,3 p.p. face ao ano anterior.** Esta descida reflete o contributo do crescimento do PIB nominal, do saldo primário e dos ajustamentos défice-dívida.
- 63. Quanto ao stock de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2023, este atingiu 251,7 mil M€.** Durante 2023, observou-se uma desacumulação líquida de 2,5 mil M€ dos depósitos das Administrações Públicas, descendo para 11,4 mil M€ no final de 2023.
- 64. A economia portuguesa registou em 2023 uma capacidade de financiamento (2,7% do PIB).** O sector institucional das AP deu um contributo positivo de 1,2% do PIB para o financiamento da economia portuguesa em 2023. O sector privado em 2023 voltou a registar uma capacidade de financiamento, a qual tinha sido interrompida com a necessidade de financiamento no ano 2022.
- 65. Relativamente à taxa de investimento das famílias em 2023, calculada pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, esta foi de 5,8%,** situando-se mais próxima do mínimo observado em 2013 (4,5%) do que do máximo observado no ano 2000 (12,7%).
- 66. O Banco de Portugal é detentor de títulos de dívida pública no âmbito dos programas de compras de ativos APP e PEPP.<sup>1</sup>** O montante de dívida pública portuguesa detida pelo banco central nacional situou-se em 68,5 mil M€ no final de 2023, valor inferior ao máximo da série estatística (73,9 mil M€ em setembro de 2022).

## Dívida não-financeira das Administrações Públicas

- 67. O relato da evolução das responsabilidades não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas apresentado na CGE/2023 é, novamente, limitada, repetindo as insuficiências presentes nos relatórios do MF sobre as CGE de anos anteriores.** Perante as dificuldades na análise colocadas pelos dados disponibilizados na CGE/2023, a UTAO recorreu também a informação junto da Direção-Geral do Orçamento, da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) para conseguir fazer o ponto da situação da dívida não-financeira das Administrações Públicas, dos pagamentos com atraso superior a 90 dias e do Prazo Médio de Pagamento das entidades públicas a fornecedores, por subsectores.
- 68. A quantificação da totalidade da dívida não-financeira de 2023 da Administração Central (AdC) e a comparação com anos anteriores não é exequível por falta de informação.** Repetindo o sucedido na apreciação dos últimos dois anos e apesar dos esforços da UTAO em obter dados adicionais junto de entidades, não foi possível agregar elementos suficientes para habilitar a quantificação da totalidade da dívida não-financeira de 2023 e a comparação com anos anteriores. Por consequência, são apresentados, somente, resultados sectoriais.
- 69. Não há informação sobre o stock acumulado pelas Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) fora da área da Saúde.** A aferição da totalidade da dívida não-financeira de 2023 da Administração Central e a comparação com anos anteriores encontra-se limitada pelo facto do valor total apurado no período de 2020 a 2023 não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo as do SNS).

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

**70. O relatório da CGE/2023, tal como o de anos anteriores, não reporta informação sobre a dívida não-financeira das Administrações Regional e Local.** Esta informação, referente aos anos de 2022 e 2023, também não se encontra disponível junto de outras entidades (INE e DGAL).

**71. Em 2023, ao contrário do ocorrido em anos anteriores, a diminuição temporária recorrente operacionalizada no final do ano do stock de Pagamentos em Atraso nos Hospitais EPE não foi suficiente para evitar o incremento neste indicador.** No ano de 2023, assistiu-se a um crescimento de 224 M€ (+ 96,2%), face a 2022, no nível de Pagamentos em Atraso por parte das AP a 31 de dezembro, que se fixou nos 456 M€, sendo este valor o mais alto desde 2018. É de salientar neste contexto o contributo da variação registada nos Hospitais EPE e outras Unidades de Saúde, nos quais a dívida em atraso cresceu em 121 M€. Este resultado não é pior devido ao esforço de redução deste indicador nos Hospitais EPE através da liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2023, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos referidos hospitais.

**72. Assim, o peso da dívida não-financeira em mora dos Hospitais EPE cresceu em 2023.** Adicionalmente, registaram-se incrementos deste indicador em todos os subsectores.

**73. A informação na CGE/2023 corrige na generalidade a ausência, verificada em anos anteriores, do reporte do PMP referente ao subsector da AdL.** No entanto, os dados referentes ao ano de 2020 são díspares da evolução registada em anos anteriores e em anos posteriores. O MF justifica que este reporte foi influenciada pelo processo de transição dos municípios para o novo referencial — SNC-AP.

**74. Em 2023, assistiu-se a uma diminuição do PMP total das Entidades Públicas (seis dias).** No entanto, os dados desagregados deste indicador em 2023 mostram uma evolução distinta entre os vários subsectores das Administrações Públicas.

**75. O reforço das dotações de capital contribuiu para a diminuição do PMP nas entidades do SNS (12 dias).** Note-se que estas injeções de capital em 2023 ascenderam a 1098 M€ e, sem as mesmas, o PMP a 31 de dezembro destas entidades teria sido bastante superior.

**76. Em 2023, e de uma forma já recorrente, os organismos sob as tutelas do Ministério da Agricultura e Alimentação, do Ministério da Cultura e do Ministério da Saúde voltaram a não atingir os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamento definidos para o ano.**

**77. Em 2023, 35 serviços da Administração Central registaram PMP igual superior a 120 dias, ou seja, menos nove do que em 2022.** No que concerne à AdL, e de acordo com os dados mais recentes da DGAL, em 2023 25 municípios registaram PMP superior ou igual a 60 dias, ou seja, mais três do que em 2022.

**78. A UTAO renova neste relatório a sugestão de incorporação de objetivos anuais quantificados** nos documentos de programação orçamental que permita a comparação entre os resultados obtidos e as metas assumidas no momento da orçamentação relativamente ao stock de dívida não financeira, aos pagamentos em Atraso e ao Prazo Médio de Pagamentos. O Governo em funções elegeu a redução para trinta dias dos prazos de pagamento por parte das entidades das AP (plano "Estado a pagar em 30 dias"). Mais importante se torna então definir e conhecer antecipadamente a estratégia, os instrumentos e as metas a atingir em cada ano.

## Responsabilidades contingentes

**79. Em 2023, foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 1422 M€, ao abrigo das disposições preceituadas no art. 106.º da LOE/2023.** Por seu lado, as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, diminuíram 334 M€ face ao ano anterior.

**80. Em 2023, registou-se uma contração no volume de responsabilidades efetivas.** As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuíram consideravelmente entre 2018 e 2021. Esta

tendência alterou-se em 2022, ano em que se registou um crescimento homólogo destas responsabilidades, justificado pelas garantias concedidas ao FCGM, as garantias associadas aos instrumentos SURE e *Pan-European Guarantee Fund* e à Região Autónoma da Madeira. Em 2023, registou-se uma nova contração no volume de responsabilidades efetivas, com uma diminuição de 371 M€ face ao ano anterior, alcançando-se um novo mínimo para os anos em análise.

**81. Em 2023, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativos a operações que envolveram a execução de garantias públicas, em montante superior ao despendido em 2022.** Em 2023, o Estado pagou 141 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 1,7 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro.

**82. No final de 2023, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendeu a 5004 M€, dos quais 3478 M€ correspondiam a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia COVID-19.** Face a 2022, o total de garantias concedidas pelo FCGM diminuiu 2246,3 M€.

**83. Por outro lado, registou-se um aumento na execução de garantias concedidas pelo FCGM.** Em 2023, a execução de garantias prestadas pelo FCGM ascendeu a 116 M€, dos quais 92 M€ foram relativos a garantias COVID-19 e 25 M€ a garantias não COVID-19.

**84. Pela sua relevância, identificam-se também os litígios e as pretensões compensatórias solicitadas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada, que se encontravam pendentes de resolução no final de 2023.** No sector rodoviário, o valor global das contingências com os parceiros privados (concessões e subconcessões rodoviárias) ascendeu a 672 M€ no final de 2023, um aumento de 148 M€ face ao registado no final de 2022. No sector ferroviário, o valor global das contingências no final de 2023 ascendeu a 204,3 M€, tendo aumentado 9,4 M€ face ao registado no ano anterior; mantinha-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., do qual podem resultar encargos para o Estado. O pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas, ascende a 192 M€. No tocante ao sector da saúde, no final de 2023, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 86,4 M€, um valor superior em 27 M€ face ao registado no final do ano anterior. No sector aeroportuário, regista-se um diferendo com a ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., na sequência de um pedido de reposição do equilíbrio financeiro valorizado em 214 M€. Por fim, relativamente à parceria Oceanário de Lisboa, a contingência registada refere-se ao pedido de prorrogação do prazo contratual, submetido em 2021, que teve por base alegados impactos resultantes da pandemia de COVID-19 e das medidas de restrição adotadas.

### Regras de disciplina orçamental

**85. Em 2023, o saldo orçamental português foi um excedente de 1,2% do PIB, pelo que ficou largamente acima do limite mínimo instituído como referência para o saldo orçamental no Tratado de Funcionamento da União Europeia (– 3,0% do PIB).** A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento esteve em vigor até ao final de 2023.

**86. A evolução do processo de revisão das regras orçamentais em 2023 permitiu a entrada em vigor das novas regras a 30 de abril de 2024.** Neste contexto, os valores de referência consignados no Tratado de um défice de 3% do PIB e de uma dívida de 60% do PIB permanecem inalterados. Os Estados-Membros devem apresentar planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo (substituem os Programas de Estabilidade). Estes planos incluirão uma trajetória orçamental nacional definida em termos de despesa primária líquida a título de único indicador operacional e devem ser coerentes com uma trajetória de referência da Comissão baseada numa metodologia comum. A trajetória de referência da Comissão deverá assegurar um esforço orçamental no sentido de colocar a dívida numa trajetória suficientemente descendente ou de a manter a níveis prudentes, respeitando os critérios de salvaguarda da sustentabilidade da dívida e salvaguarda da resiliência do défice. A duração do plano orçamental estrutural de médio prazo será de quatro anos (ou cinco nos países com mandatos de cinco anos para

o Governo), prorrogável até sete anos se o Estado-Membro se comprometer com um determinado conjunto de obrigações. Só após a implementação de todo o processo se poderá concluir se o objetivo de simplificação na aferição do cumprimento das novas regras orçamentais é, realmente, satisfeito, ou se se trata, afinal, de um novo processo tão ou mais complexo do que o anterior e também assente em variáveis não observadas.

**87. No caso português, o saldo estrutural em 2023 foi excedentário (+ 1,0% do PIB potencial), cumprindo, pela primeira vez, o OMP previsto nas regras orçamentais,** caso estas não estivessem suspensas.

**88. Em 2023, o peso da dívida pública de *Maastricht* no PIB nominal diminuiu a um ritmo mais rápido do que o mínimo que seria exigido pela regra de um vigésimo da redução da parte que excede o patamar de 60% do PIB,** caso esta regra estivesse a vigorar.

**89. Em 2023, foi globalmente cumprido o limite de despesa total constante do QPDP, mas seis programas orçamentais excederam este limite.** A despesa da Administração Central e da Segurança Social ascendeu a 256 419 M€ em 2023, situando-se abaixo do limite fixado no QPDP ( [Lei das Grandes Opções 2022–2026](#), 339 870 M€). No entanto, numa análise ao desvio por programas (coluna 5 da Tabela 44), constata-se que existiram seis programas orçamentais que ultrapassaram o limite de despesa: Órgãos de Soberania (P001), Representação Externa (P003), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (P011), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (P013), Saúde (P014) e Agricultura e Alimentação (P017). A análise deste ano volta a justificar o desrespeito do Governo e do Parlamento pela própria regra que inseriram na Lei de Enquadramento Orçamental. Tal como está, a regra é inútil para disciplinar o desenho e a execução das contas públicas.

## 1 Introdução

---

**90. O presente relatório aprecia a Conta Geral do Estado (CGE) do exercício económico de 2023.** Este objeto foi produzido pelo Ministério das Finanças e está materializado num acervo vasto de documentos depositado no [portal Internet](#) da Direção-Geral do Orçamento (DGO). É constituído por 18 ficheiros em diferentes formatos, distribuídos por três coleções: Relatório e Mapas Contabilísticos, Elementos Informativos e Instruções/Avisos. A análise da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) baseia-se abundantemente no “Relatório de análise global e conta da Segurança Social”, catalogado como Tomo I do Volume I no acervo da CGE/2022.

**91. A Conta Geral do Estado irá ser discutida e votada na Assembleia da República.** Assim determina o art. 107.º da [Constituição da República Portuguesa](#), que inclui estas tarefas no dever de fiscalização da execução orçamental por parte do Parlamento. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e o Regimento da Assembleia da República (AR) estabelecem prazos e o procedimento. Este estudo da UTAO contribui para o conjunto de informação dos Deputados pertinente para o exercício da sua função fiscalizadora. Ainda não está fixado o calendário de apreciação política da CGE/2023 na AR. Naturalmente, o documento importa ainda para os Portugueses em geral na medida em que se interessem pelas origens e pelas aplicações dos recursos comuns.

**92. Desejavelmente, a apreciação parlamentar da CGE de 2023 deverá ocorrer antes da discussão e votação da Proposta de Orçamento do Estado para 2025.** Tem sentido julgar as opções do próximo plano orçamental anual tendo em conta a prestação de contas mais recente. A avaliação é a terceira fase do processo orçamental do ano  $t$ . Ora a informação prestada pelo Ministério das Finanças (MF) naquele acervo, este estudo da UTAO e o parecer do Tribunal de Contas que deverá surgir na segunda quinzena de setembro constituem as bases técnicas necessárias para o poder político parlamentar fundamentar a sua própria avaliação do que foi feito e do que ficou por fazer. Há sempre lições a retirar dos exercícios de avaliação e este documento da UTAO contém várias recomendações nesse sentido. A última fase do processo orçamental do ano  $t$  deveria ser a base para o início do processo orçamental do ano  $t+2$  — para além, claro, da informação que foi sendo recolhida nas apreciações da execução orçamental do ano  $t+1$  em curso. Aproveitar as lições da prestação de contas na discussão parlamentar em outubro e novembro próximos é ainda mais importante porque este ano a apreciação da programação orçamental para o ano  $t+2$  coincidirá com a divulgação da nova programação orçamental de médio prazo — previsivelmente,  $t+2$  até  $t+6$ .

**93. Neste relatório, a cobertura do sector das Administrações Públicas não é completa.** A razão principal é o mandato legal da Conta Geral do Estado. O relato feito no relatório e nas demais peças do MF, em contabilidade pública, abrange os subsectores Administração Central e Segurança Social e a informação prestada é muito extensa. Não há obrigação de integrar os subsectores regional e local. Na medida do possível, a UTAO vai além da CGE propriamente dita e recolheu noutras fontes dados comparáveis para oferecer uma leitura ligeiramente mais abrangente sobre a situação financeira do conjunto das Administrações Públicas em 2023, tal como tem feito em estudos anteriores nesta coleção.

**94. A análise da UTAO beneficiou também de outras fontes.** O valor acrescentado do presente relatório face ao que pode ser apreendido no acervo da CGE assenta muito na possibilidade de consultar outras fontes e sintetizar dados complementares. Para além daquele acervo, as fontes abaixo identificadas foram as usadas com maior intensidade e tornaram-se disponíveis entre 15 de maio e meados de julho de 2024. A lista de todas as fontes bibliográficas é muito maior e todas elas são identificadas nos parágrafos e nos objetos construídos com a informação nelas disponibilizada. A UTAO agradece aos autores de todas estas fontes o trabalho que a ajudou a elaborar a análise aqui apresentada. As fontes a seguir identificadas permitiram usar dados primários mais recentes sobre 2023 do que os que estavam disponíveis na data de fecho dos trabalhos do Ministério das Finanças (MF) sobre a CGE. Julga-se que enriquecem as análises da economia e da conta nas duas óticas contabilísticas. Assim, foi possível:

- a) apreciar a execução orçamental em contas nacionais com a revisão mais recente das [Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional](#), realizada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e divulgada em 24 de junho de 2024;
- b) utilizar as séries mais recentes do Produto Interno Bruto a preços correntes e a preços constantes para calcular rácios da conta e da dívida das Administrações Públicas (AP), assim como para comparações com a evolução de outros agregados em volume, divulgadas pelo INE em 31 de maio de 2024 na coleção [Contas Nacionais Trimestrais](#);
- c) conhecer as séries da dívida de *Maastricht* do conjunto das AP e de cada um dos subsectores, bem como as séries sobre dívida externa e financiamento da economia portuguesa, todas disponíveis até 15 de julho de 2024 na [Plataforma BPstat](#) do Banco de Portugal e em ficheiros facultados à UTAO até 1 de julho de 2024;
- d) usar o apuramento mais recente do Ministério das Finanças sobre a execução orçamental por recurso à base de dados orçamentais da DGO (Sistema de Informação e Gestão Orçamental — SIGO);

**95. Apraz registar que todas as entidades consultadas responderam à UTAO.** O estudo da informação recolhida nas fontes referidas nos parágrafos 90 e 94 suscitou dúvidas importantes, embora muito circunscritas no âmbito deste trabalho. Nem todos os dados pedidos foram entregues, mas as omissões e uma única resposta fora do prazo útil para ser considerada foram justificadas. A UTAO agradece, assim, o contributo para a transparência na prestação de contas por parte da Direção-Geral do Orçamento (DGO), da Direção-Geral do Tesouro e das Finanças, da Administração Central do Sistema de Saúde e do Banco Português de Fomento.

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

**97. Em Portugal, fala-se muito sobre anúncios e intenções, mas pouco sobre resultados.** O debate político e mediático sobre finanças públicas é, historicamente, muito vivo e intenso sobre os documentos de programação da política orçamental: Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade, bem como sobre os documentos de programação da política de coesão e do Plano de Recuperação e Resiliência. Porém, o interesse em conhecer e debater a qualidade da prestação de contas é quase nulo. Este estudo da UTAO visa contrariar este longo registo esquizofrénico nacional entre o que se promete e o que se entrega. Com efeito, as previsões macro-orçamentais e as medidas de política propostas para o futuro têm o maior destaque mediático quando são divulgados aqueles documentos de programação das contas públicas. Aquando da publicação dos planos para utilização do financiamento europeu, há espaço para a estratégia, mas a discussão sobre as gavetas de financiamento público e as taxas de execução financeira prometidas dos financiamentos comunitários parece ser mais importante do que debater as metas extraorçamentais na economia e na vida das pessoas. Num caso e noutro, a discussão sobre a concretização das medidas de política e as razões das eventuais divergências entre promessas e resultados tem muito menos palco. E é pena, porquanto conhecer e tomar consciência do ponto de partida é o primeiro passo de um qualquer processo racional de construção do futuro, seja o do ano seguinte, o dos próximos quatro ou o dos próximos sete. Esta é a principal motivação do presente estudo: fornecer alimento adicional no espaço público, independente dos poderes políticos executivo e legislativo, para tornar mais rica e consequente para o futuro a reflexão dos agentes políticos e da sociedade sobre o que aconteceu em 2023 nas finanças públicas portuguesas.

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

**99. O tema dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública merece destaque nesta introdução.** O Capítulo 6 apresenta o tema e conclui com uma secção bastante pedagógica sobre os malefícios para a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e à economia e a inutilidade da sua manutenção nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental como instrumentos para controlar a despesa. São restrições à contratação de trabalhadores e à aquisição de serviços que se repetem acriticamente todos os anos nesses diplomas e cuja superação exige desvio de recursos produtivos para reportes e pedidos de exceção dentro da Administração Central e entre esta e os membros do Governo. Estes são forçados a perder tempo na microgestão corrente de inúmeras entidades administrativas e empresariais. A disponibilização desta análise dois meses e meio antes de o Governo finalizar a proposta de lei orçamental para 2025 e os Deputados iniciarem a sua apreciação favorece a tomada atempada de consciência por parte dos decisores políticos que irão intervir no processo legislativo orçamental para 2025.

**100. A análise à CGE/2021 desdobra-se em 10 capítulos e um anexo.** Após esta Introdução, o Capítulo 2 faz um enquadramento macroeconómico do ano de 2023. Começa por situar o PIB por residente na longa trajetória de divergência estrutural da economia portuguesa face às pares na União Europeia; caracteriza com algum detalhe o comportamento de várias outras séries macroeconómicas no triénio 2021–23. O Capítulo 3 destaca o impacto direto no saldo das AP de três pacotes de medidas de política que dominaram a atenção pública desde 2020: COVID-19, inflação e PRR. Para cada pacote, oferecem-se resultados em contabilidade pública e contabilidade nacional. A execução orçamental do sector AP em contabilidade nacional é escrutinada no Capítulo 4. O mesmo exame, mas em contabilidade pública, surge no capítulo seguinte. O Capítulo 6 mostra como em 2023 prosseguiram práticas intrusivas do poder político executivo na gestão corrente de pessoal e aquisições de serviços das unidades orgânicas individuais das AP e do sector público empresarial. São regras que, desde 2011, deterioraram a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos sem ganho aparente na sustentabilidade das contas públicas. A dívida financeira das AP é caracterizada no Capítulo 7, nas duas vertentes contabilísticas, a par dos desenvolvimentos em contabilidade nacional que houve no financiamento dos outros sectores económicos. A dívida não financeira das AP, uma área que permanece com omissões informativas importantes, é discutida no Capítulo 8. O Capítulo 9 sintetiza o estado dos passivos contingentes da Administração Central. As regras de disciplina orçamental do Pacto de Estabilidade e Crescimento foram suspensas em 2020, mas as preocupações com a sustentabilidade das finanças públicas não, pelo que o

<sup>2</sup> *Auditoria ao processo de preparação da Conta Geral do Estado de 2023*, Relatório n.º 9/2023, 2.ª Secção, Processo n.º 8/2023 — Audit, julho de 2023: Lisboa, Tribunal de Contas.

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

Capítulo 10 mostra a posição de Portugal nos indicadores do saldo orçamental, do saldo estrutural e da dívida. Dá também conta da inutilidade da regra de despesa exclusivamente nacional e da sua ineficácia absoluta no ano de 2023 por não ter fixado com carácter imperativo os tetos de despesa para 2023 antes do OE para este ano ser preparado, negociado e aprovado. O Anexo 1 lista tendencialmente de modo exaustivo as medidas de política mitigadoras dos malefícios da inflação no poder de compra das famílias e no custo das atividades produtivas geridas pela Administração Central com impacto financeiro no exercício de 2023.

## 2 Breve enquadramento macroeconómico

**101. Este capítulo apresenta uma síntese de indicadores macroeconómicos que caracterizaram o ano de 2023.** A Secção 2.1 enquadra o nível de atividade económica de 2023 no registo do sexénio 2018–2023. Compara-se o PIB real português face ao da média da Área do Euro. Tendo por base o mesmo período de referência (o ano 2010 é o ano base,  $PIB_{2010} = 100$ ), evidencia-se a evolução comparada do PIB de Portugal com o da Área do Euro para o período de 24 trimestres que abrange os anos 2018 a 2023. Em complemento, apresenta-se também a última informação disponível relativa a 2024 (1.º trimestre) para a Área do Euro e para Portugal. A Secção 2.2 apresenta um conjunto de indicadores macroeconómicos que caracterizam a posição económica e financeira de Portugal em 2023, comparando as previsões para algumas das variáveis que constavam do cenário macroeconómico da POE/2023 com os resultados observados no reporte mais recente disponibilizado pelo INE.

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

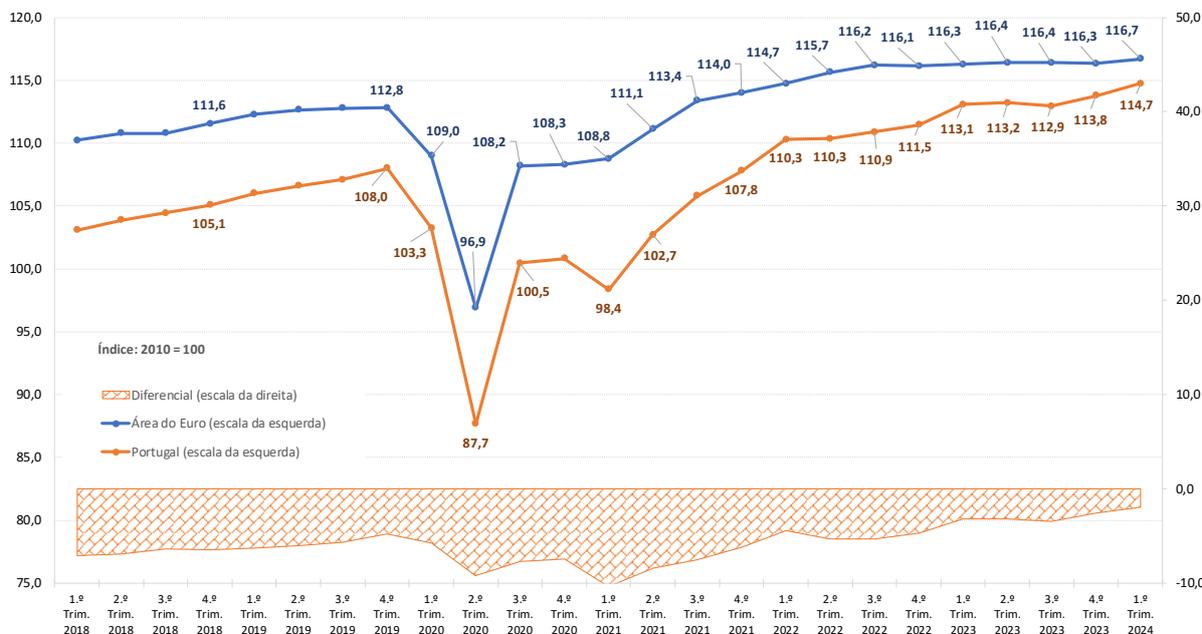
**102. No passado recente, a evolução do PIB na Área do Euro registou uma tendência de crescimento até final de 2019. A pandemia COVID-19 teve grande incidência no 2.º trimestre de 2020 e conheceu vários picos até ao início de 2022. A partir de setembro de 2020, a economia da Área do Euro iniciou um processo de recuperação, mais acentuada no 3.º trimestre de 2020, e que se manteve até ao 3.º trimestre de 2022. A partir desta data, o PIB na Área do Euro estabilizou, denotando uma ligeira recuperação no 1.º trimestre de 2024.** O Gráfico 1 quantifica a evolução a preços constantes entre o 1.º trimestre de 2018 e o 1.º trimestre de 2024, por referência ao nível do PIB verificado em 2010. No final de 2019, antes do impacto da pandemia COVID-19, o número-índice do PIB da Área do Euro situava-se no nível 112,8 ( $PIB_{2010} = 100$ ),<sup>4</sup> prosseguindo uma trajetória de crescimento até esta data. Com o surgimento da pandemia COVID-19, a economia da Área do Euro recuou para 109,0 no 1.º trimestre e 96,9 no 2.º trimestre de 2020. Significa isto que, em apenas dois trimestres, o PIB a preços constantes da Área do Euro desceu até ficar 3,1 p.p. abaixo do  $PIB_{2010}$ , registado uma década antes, uma vez que este é a base de cálculo do índice. Após esta queda bastante significativa, no 3.º trimestre de 2020 registou-se uma recuperação em cadeia, para 108,2, estabilizando nos dois trimestres seguintes. O 2.º trimestre de 2021 marcou o início de um processo de recuperação que se manteve até ao 3.º trimestre de 2022. Foi no decurso do 3.º trimestre de 2021 que a economia da Área do Euro alcançou o nível pré-COVID-19. Nos períodos seguintes, o PIB da Área do Euro manteve uma trajetória de recuperação até ao 3.º trimestre de 2022, estabilizando a partir desta data. Regista-se uma ligeira recuperação no 1.º trimestre de 2024, momento em que se situou 16,7% acima do  $PIB_{2010}$ .

**103. Tendo por referência o ano de 2010, o PIB português apresenta uma evolução divergente da da Área do Euro, uma vez que regista uma trajetória de variações acumuladas que se situa abaixo daquela. Todavia, segue uma trajetória sincronizada com a geografia económica em que se insere, tendo vindo a estreitar, desde 2021, a divergência face à Área do Euro: i) registou uma tendência de crescimento até final de 2019; ii) a queda de produto em resultado da pandemia ocorreu nos 1.º e 2.º trimestres de 2020 e no 1.º de 2021; iii) registou uma recuperação no 3.º trimestre de 2020 e, posteriormente, de forma mais sustentada, a partir do 2.º trimestre de 2021. Portugal alcançou o nível pré-COVID-19 no decurso do 1.º trimestre de 2022, entre três a seis meses depois da Área do Euro o ter conseguido; iv) mais recentemente, no 4.º trimestre de 2023 e 1.º trimestre de 2024, Portugal apresenta uma expansão mais expressiva.** O PIB real português do 4.º trimestre de 2019 situava-se 8,0% acima do PIB médio do ano 2010. Este é o significado do número-índice 108,0 nesse trimestre — conforme linha laranja no Gráfico 1. Divergira 4,8 p.p. da média da Área do Euro entre 2010 e o final de 2019. O impacto da pandemia COVID-19 na economia portuguesa ocorreu em sincronia com o sucedido na Área do Euro, embora de forma mais

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

acentuada em Portugal. Nos 1.º e 2.º trimestres de 2020, o PIB português recuou para 103,3 e 87,7, respetivamente, face ao PIB<sub>2010</sub>. O ponto mais baixo do PIB português, face à média de 2010, foi atingido no final do 2.º trimestre de 2020 e correspondeu a uma queda a preços constantes de 12,3 p.p.. Após esta queda bastante significativa, o 3.º trimestre de 2020 registou uma recuperação em cadeia, para 100,5. Um novo período de recuperação iniciou-se no 2.º trimestre de 2021 cuja tendência se manteve até ao 1.º trimestre de 2024. O PIB português alcançou o nível pré-COVID-19 no decurso do 1.º trimestre de 2022, três a seis meses mais tarde que a Área do Euro no seu conjunto.

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



Fontes: Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMQ\\_10\\_GDP\\_custom\\_11823853/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMQ_10_GDP_custom_11823853/default/table?lang=en), consultado em 14 de junho de 2024, 12:10:11. | Notas: (i) Dados trimestrais ajustados de sazonalidade e do efeito calendário. Dados provisórios para Portugal no período 1.º Trimestre 2022 – 1.º Trimestre 2024.

**104. A divergência da economia portuguesa face à média da União Europeia é estrutural.** Na apreciação aos Programas de Estabilidade (2023–27 e 2024–28), a UTAO mostrou que o PIB real por habitante de Portugal vem a decair, face às médias da UE e da Área do Euro, desde o início do século — Secção 2.1 do [Relatório UTAO n.º 6/2023](#), de 12 de abril e Anexo 2 do [Relatório UTAO n.º 6/2024](#), de 22 de abril. Este facto é visível com e sem transformação dos dados através das taxas de câmbio Paridades de Poder de Compra (PPC). Em 2000, o PIB *per capita* português (valores anuais), em PPC, valia 85% do PIB médio na UE a 27 países, o que então representava o 15.º lugar na escala dos EM com maior rendimento real por habitante. Em 2023, o País caiu para o 18.º lugar e o seu rendimento já só representava 83% da média europeia. É uma trajetória coerente com a que o Gráfico 1 revela desde 2018, com dados trimestrais para o PIB real total (sem ser por habitante nem transformado por PPC).

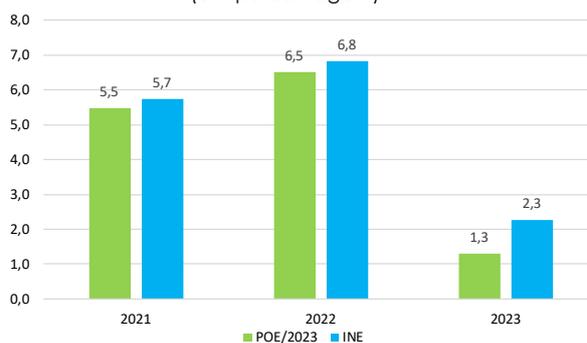
**105. Análise fundada numa base alargada de dados estatísticos aprofunda a comparação estrutural da economia portuguesa com as economias nacionais da geografia OCDE.** A UTAO publicou recentemente duas análises baseadas em evidência empírica sobre três sucessos macroeconómicos alcançados ao longo dos últimos 12 anos e a persistência de debilidades estruturais no seu desenvolvimento económico que vêm do século passado. Os sucessos são o restauro simultâneo dos três principais equilíbrios macroeconómicos no final de 2023: equilíbrio interno, equilíbrio externo e equilíbrio nas contas públicas. É a primeira vez em muitas décadas que o triplo equilíbrio acontece. Ao mesmo tempo, o percurso em vários indicadores importantes para a qualidade de vida, como produtividades do trabalho e total dos fatores, e salários, tem sido dececionante na comparação com os pares da OCDE. O leitor interessado encontra esta análise estrutural nos Capítulos 2 e 3 do [Relatório UTAO n.º 16/2023](#), de 12 de novembro. É replicada, com atualização dos dados primários, na Secção 3.1 e nos Anexos 1 a 3 do [Relatório UTAO n.º 6/2024](#), de 22 de abril.

## 2.2 Principais indicadores macroeconómicos em 2023

**106.** Esta secção compara as previsões de algumas variáveis que constavam do cenário macroeconómico, elaborado pelo Ministério das Finanças aquando da apresentação da POE/2023 em outubro de 2022, com os resultados registados na última informação disponibilizada pelo INE em 24 de junho de 2024, bem como explica a relação dos desvios entre as variáveis macroeconómicas. O desvio de cada variável macroeconómica pode ter ocorrido por revisão das séries estatísticas para os dados observados no momento de elaboração da POE/2023, bem como pelo desvio face à previsão do MF. As variáveis selecionadas nos gráficos seguintes sumarizam os principais desvios.

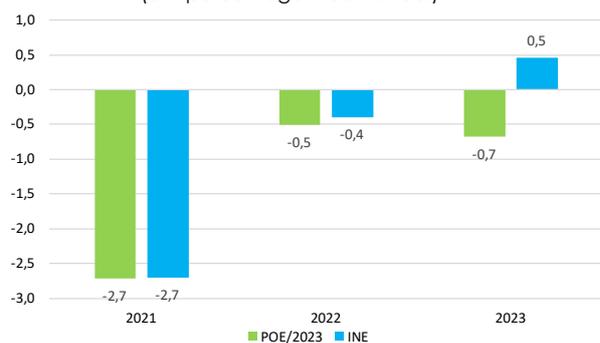
**107.** A POE/2023 previa 1,3% para a taxa de crescimento do PIB real em 2023, tendo o crescimento observado pelo INE atingido 2,3%. Para este desvio, contribuíram os crescimentos superiores ao previsto das variáveis consumo privado e procura externa líquida, sendo parcialmente contrariadas pelo menor crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF) e do consumo público. O crescimento do PIB real em 2023 ficou acima do previsto e beneficiou ainda da revisão em alta para os anos anteriores 2021–2022 (Gráfico 2). O acréscimo da despesa em consumo privado em 2023 (5,6%) foi superior à previsão (0,7%). O crescimento da FBCF em 2023 (3,6%) ficou acima do previsto (2,6%). Tipicamente, a FBCF é uma das componentes do PIB com percentagem mais elevada de conteúdo importado. A procura externa líquida (Gráfico 3) foi positiva em 2023 (0,5% do PIB), em contraste com a previsão negativa da POE/2023 (– 0,7%).<sup>5</sup>

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



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

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



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**108.** O saldo da balança de bens e serviços foi positivo, em contraste com o défice comercial previsto na POE/2023, beneficiando dos desvios do efeito volume e do efeito termos de troca (preços).<sup>6</sup> O saldo da procura externa líquida, calculada pela diferença entre exportações em volume e importações em volume, ficou acima do previsto. Adicionalmente, a variação dos preços das exportações excedeu a das importações, determinando uma melhoria dos termos de troca. Na POE/2023 encontrava-se previsto um saldo negativo da balança de bens e serviços (– 2,6% do PIB nominal), mas registou-se um valor positivo de 0,9% do PIB nominal (Gráfico 5). Este desvio reflete a evolução mais favorável da procura externa líquida no PIB real (Gráfico 3) e dos termos de troca. É de salientar que a POE/2023 previa para

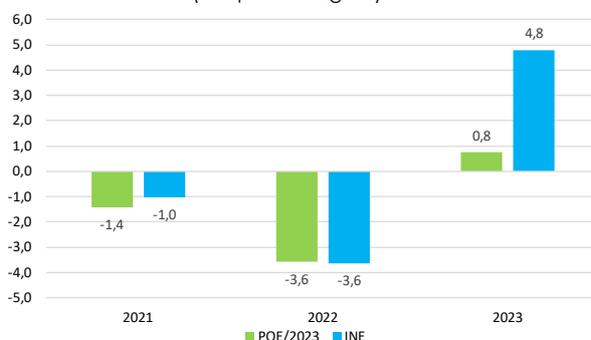
<sup>5</sup> O PIB real calculado na ótica da despesa é apurado pelas seguintes componentes: PIB = Consumo privado + Consumo público + Investimento + Exportações – Importações. Com efeito, o conteúdo importado está distribuído por todas as restantes componentes. Genericamente, um crescimento das componentes consumo, investimento e exportações determina um acréscimo das importações. No entanto, o saldo entre exportações e importações pode ser positivo, negativo ou nulo. Este saldo designado por procura externa líquida, se for positivo (negativo), determina um contributo positivo (negativo) para o indicador capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa.

<sup>6</sup> A balança de bens e serviços é um saldo aferido em valores nominais das exportações e importações, pelo que a sua variação entre dois momentos reflete a evolução das quantidades (volumes) e a evolução dos preços (termos de troca) entre esses dois marcos temporais.

2023 uma ligeira melhoria dos termos de troca (0,8%), sendo que se observou uma melhoria de 4,8% (Gráfico 4), essencialmente, devido ao contributo do desvio do deflator das importações (previsão de +1,4% na POE/2023 que se materializou em -4,0%).<sup>7</sup> Resumidamente, pode-se concluir que o preço das importações em 2023 ficou mais barato do que em 2022.

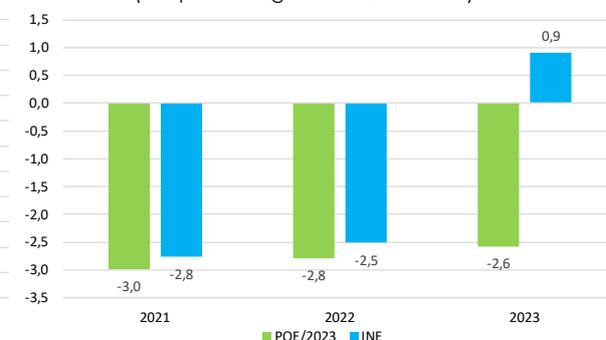
**109. Na POE/2023 encontrava-se prevista uma capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2023 (1,5% do PIB), sendo que se veio a observar um nível superior (2,7% do PIB), atingindo o máximo da série estatística.<sup>8, 9</sup> É de referir a não concretização (Gráfico 6) do excedente previsto na POE/2023 para o saldo da balança de capital (valor registado de 1,3% do PIB face à previsão de 2,6% do PIB). Tipicamente a balança de capital reflete um forte contributo dos fundos comunitários. Além disso, o saldo conjunto (1,1% do PIB) da balança de rendimentos primários e da balança de rendimentos secundários ficou aquém do previsto na POE/2023 (1,5% do PIB). Consequentemente, o desvio favorável na balança de bens e serviços (Gráfico 5) foi determinante para atingir um desvio favorável na capacidade de financiamento da economia portuguesa. Os desvios em 2023 refletem os erros de previsão, enquanto os desvios dos anos 2021 e 2022 refletem revisões das séries estatísticas efetuadas pelo INE entre os dados conhecidos em outubro de 2022 e os dados mais recentes divulgados em junho de 2024.<sup>10</sup>**

**Gráfico 4 – Termos de troca**  
(em percentagem)



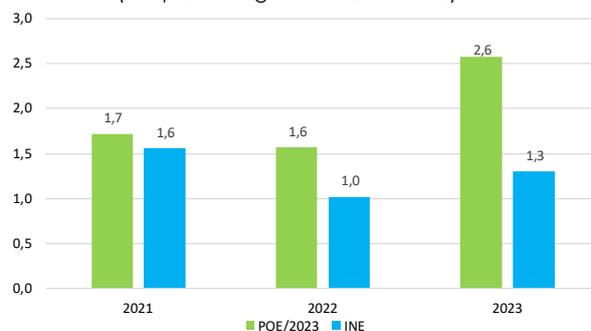
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**Gráfico 5 – Balança de bens e serviços**  
(em percentagem do PIB nominal)



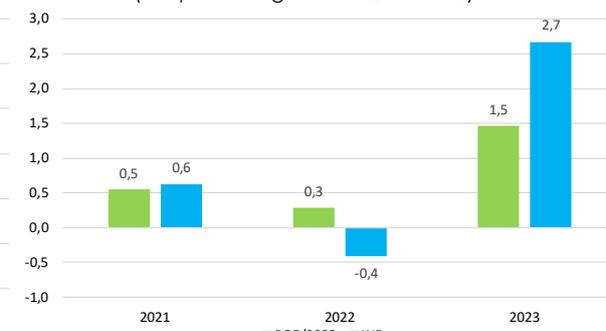
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**Gráfico 6 – Balança de capital**  
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**Gráfico 7 – Balança corrente e de capital**  
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**110. Relativamente à taxa de desemprego em 2023, a previsão da POE/2023 (5,6%) ficou abaixo do registo observado durante o ano (6,5%).** A presente análise incide apenas sobre o indicador genérico da taxa de desemprego (Gráfico 8). Contudo, um estudo aprofundado do mercado de trabalho exigiria

<sup>7</sup> A evolução dos termos de troca reflete a variação do rácio do índice do deflator das exportações no índice do deflator das importações.

<sup>8</sup> A capacidade de financiamento de uma economia nacional materializa-se através de um saldo positivo do saldo da balança corrente e de capital. Ao invés, a necessidade de financiamento corresponde a um saldo negativo.

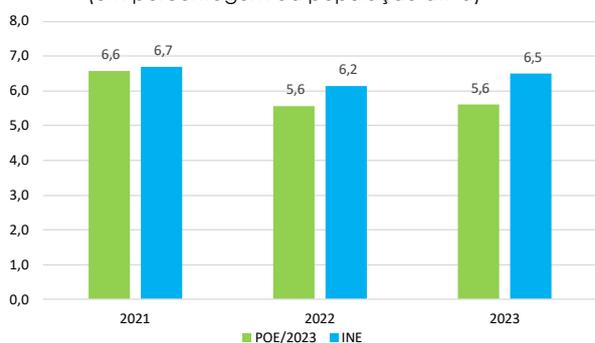
<sup>9</sup> Aritmeticamente, o saldo da balança corrente e de capital corresponde à soma da balança de bens e serviços, da balança de rendimentos primários, da balança de rendimentos secundários e da balança de capital.

<sup>10</sup> A POE/2023 foi divulgada em outubro de 2023, quando os dados de 2021 já tinham sido publicados pelo INE, embora sujeitos a revisão posterior. Ora os dados para 2021 e 2022 mostrados nos gráficos são os publicados pelo INE em 24/06/2024 e, de facto, diferem dos que o MF conhecia à data da elaboração da POE/2023.

a interpretação de um conjunto alargado de indicadores, tais como, salários reais, distribuição do rendimento, peso da remuneração do fator produtivo trabalho no total dos rendimentos gerados pela economia nacional, fluxos entre emprego, desemprego e inatividade, e ainda o nível de tributação e os fluxos migratórios, entre outros fatores.

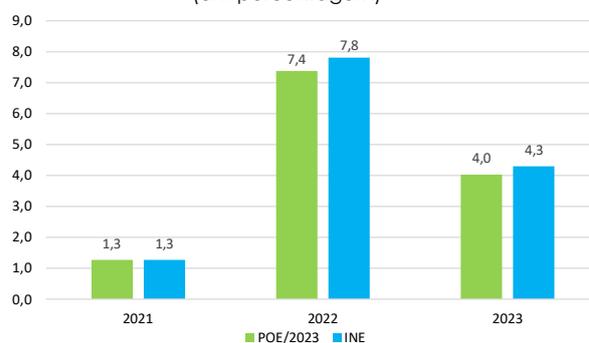
**111. Quanto à taxa de inflação, o aumento do Índice de Preços no Consumidor durante o ano 2023, medido pela média móvel a doze meses (4,3%), foi superior ao previsto na POE/2023 (4,0%).** No momento da elaboração da POE/2023, observava-se uma taxa de inflação elevada (máximo de 30 anos da taxa de inflação homóloga mensal em outubro de 2022), o que dificultava a previsão da taxa de inflação para o ano 2023 (Gráfico 9). Genericamente, o indicador “taxa de inflação” é utilizado como referência para a variação no ano seguinte da despesa pública com pensões e prestações sociais, e indexante para preços. Em 2023, a UTAO efetuou uma análise aprofundada sobre as causas e as soluções para a taxa de inflação elevada: [Relatório UTAO n.º 4/2023 – Inflação: um estudo pedagógico sobre os dilemas que a política económica enfrenta](#).

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



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

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



Fontes: INE e Ministério das Finanças.



### 3 Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2023

---

**112. Este capítulo aprecia a execução de três conjuntos de medidas de política que têm dominado as finanças públicas nos últimos anos: pacote COVID-19, pacote inflação, e Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).** No final de 2022, as entidades competentes declararam o fim da pandemia de COVID-19 e, para 2023, o MF apenas previu despesa com a aquisição de vacinas para o vírus SARS-CoV-2 (350 M€, previsão que surgiu inicialmente no OE e foi mantida no PE/2023–27 e na estimativa atualizada para 2023 que acompanhou a POE/2024). No entanto, as medidas de política para mitigação desta crise de saúde pública geraram um efeito de base que influencia a comparação entre períodos homólogos de 2022 e 2023, que importa relevar. Os dois outros desafios de execução adiante considerados surgiram em 2022 e perduraram em 2023: a inflação (e a implementação do PRR português). Do ponto de vista orçamental, todas estas operações geram efeitos previsivelmente temporários (mais nos pacotes COVID-19 e inflação do que no PRR), mas com impactos materialmente significativos e transversais sobre a execução das contas públicas.

**113. Os impactos apurados nas contas públicas correspondem apenas aos efeitos diretos das medidas no saldo orçamental.** Os efeitos diretos são a melhor quantificação possível da variação na receita, na despesa ou na dívida resultante da execução de cada uma das medidas, assumindo algumas hipóteses importantes. Entre elas, destacam-se duas: a análise é efetuada medida a medida e ignora eventuais efeitos de interação entre medidas; admite-se que os agentes económicos não mudam o seu comportamento em resultado da adoção das medidas, ou seja, continuam a efetuar as mesmas transações e no mesmo volume que realizavam antes de cada uma das medidas ser conhecida. Para além 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.

**114. São usados dois referenciais contabilísticos neste capítulo.** Os pacotes de medidas são analisados em secções separadas. Em cada pacote (secção), é mostrado o impacto direto de cada medida na ótica da contabilidade pública e, partindo desta informação, a UTAO traduz esse impacto para a ótica de contas nacionais. Assim, cada secção é dividida em duas subsecções, uma para cada perspetiva contabilística. Os cálculos apresentados pela UTAO nas duas óticas cruzam a execução apresentada pelo MF na Conta Geral do Estado de 2023 com uma diversidade de fontes de informação: base de dados orçamental SIGO, Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Instituto Nacional de Estatística (INE) e diplomas legais que criaram ou alteraram as medidas. Como em muitos exercícios de estimação e previsão, a metodologia envolve também julgamento da UTAO. Por estas várias razões, os impactos apresentados podem divergir dos dados primários.

**115. O capítulo está assim organizado.** A Secção 3.1 faz a apreciação global dos três pacotes de medidas. É a escala que melhor serve o propósito de comparação entre eles. Coloca 2023 em comparação com os três anos anteriores. As medidas para mitigar os malefícios económicos e na saúde das pessoas causadas pela infeção por SARS-CoV-2 e as medidas tomadas para minimizar as perdas de bem-estar provocadas pela inflação são globalmente classificadas como medidas concebidas para serem transitórias, devendo extinguir-se assim que terminarem os malefícios causados por aqueles dois choques. As medidas financiadas pelo PRR, tendo um prazo limitado para serem executadas, servem finalidades bem mais duradouras, sobretudo as que visam prover infraestruturas e capital humano. As Secções 3.2 a 3.4 analisam a contribuição dos pacotes COVID-19, inflação e PRR respetivamente. Cada uma delas divide-se em duas subsecções, uma para cada perspetiva contabilística.

### 3.1 Impacto global das medidas transitórias e da implementação do PRR sobre as finanças públicas entre 2020 e 2023

**116. O conjunto das medidas transitórias (dos pacotes COVID-19 e inflação) e a implementação do PRR têm um efeito global significativo sobre a evolução orçamental entre 2020 e 2023**, que se resume nesta Secção, tanto no referencial da contabilidade pública como no da contabilidade nacional. Os detalhes por pacote surgem nas secções seguintes.

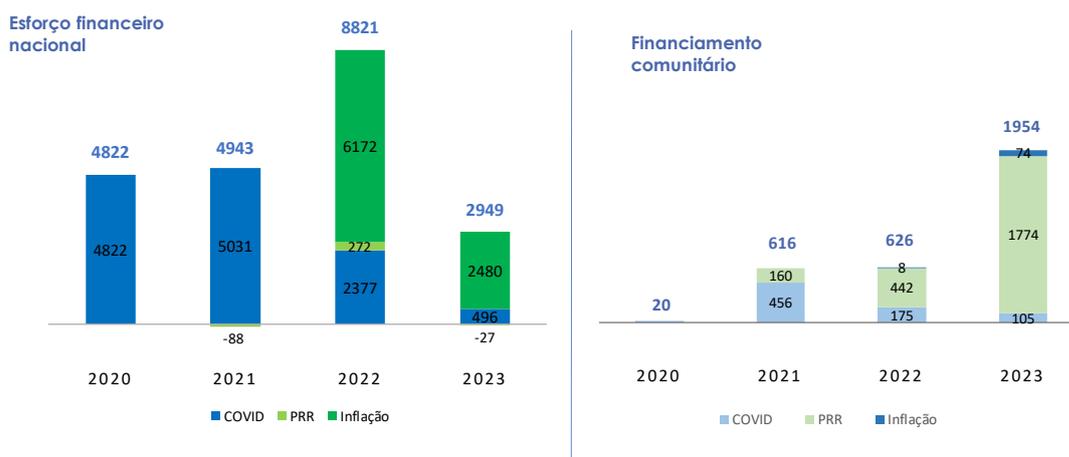
#### 3.1.1 Ótica da Contabilidade Pública

**117. Em contabilidade pública, o impacto total no saldo global das medidas de resposta à pandemia COVID-19, de mitigação da inflação e implementação do PRR, ascendeu a – 2949 M€ em 2023**, repartido entre as medidas de mitigação da inflação (– 2480 M€), as medidas de resposta à pandemia (– 496 M€) e as medidas de implementação do PRR (27 M€). O impacto positivo do PRR reflete um ritmo de recebimento de receita (1774 M€) superior ao de realização de despesa (1747 M€) — Gráfico 10 e Tabela 9. Importa notar que o conjunto de medidas PRR tem um impacto no saldo naturalmente muito reduzido porque, ao contrário dos outros pacotes, a despesa efetiva é largamente financiada com subvenções comunitárias. Este facto é compatível com outro, que é o impacto materialmente relevante das medidas PRR em cada um dos lados da conta das Administrações Públicas (AP). Como se visualiza no Gráfico 10, o impacto conjunto destas medidas no saldo global cresceu de 2020 a 2022 e decaiu fortemente em 2023.

**118. Esta evolução no saldo traduz a diminuição significativa em 2023 do esforço financeiro com estes pacotes, que beneficiou o saldo global em 5872 M€.** Desde o início da pandemia, o ano de 2022 foi o que mais pesou no saldo global, uma vez que as medidas da inflação acresceram às medidas COVID-19 ainda em vigor. No ano de 2023, o feito de base decorrente da retirada das medidas COVID-19 e do abrandamento do surto inflacionista reduziram a necessidade de intervenção pública.

**119. No ano de 2023 assistiu-se a um aumento expressivo do financiamento comunitário**, com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinado à execução do PRR (painel direito do Gráfico 10).

**Gráfico 10 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2023, em contabilidade pública**  
(em milhões de euros)



Fontes: Tabela 1, Tabela 4 e Tabela 9. Cálculos da UTAO.

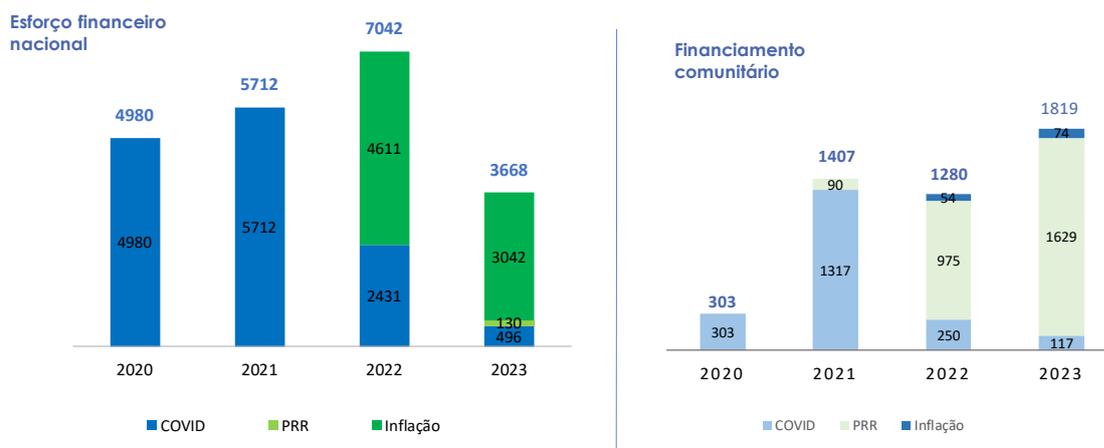
#### 3.1.2 Ótica da Contabilidade Nacional

**120. No ano de 2023, a execução acumulada das medidas de resposta à pandemia COVID-19, mitigação da inflação e implementação do PRR agravou o saldo orçamental em 3668 M€, o que representa 1,4% do PIB nominal.** As medidas de mitigação da inflação constituíram a tipologia com maior impacto

(– 3042 M€; 1,1% do PIB), seguida pelas medidas COVID-19 (– 496 M€; 0,2% do PIB) e pela despesa de execução do PRR que não foi financiada por subvenções (– 130 M€; 0,05% do PIB) — Gráfico 11.

**121. O esforço financeiro com os três conjuntos de medidas reduziu-se em cerca de 3,4 mil M€ (– 1,5 p.p. do PIB) no ano de 2023, resultante da quase retirada das medidas de combate à pandemia e da menor execução do pacote inflação** (Gráfico 11). O impacto acumulado dos três pacotes reduziu-se em 3374 M€ (1,5 p.p. do PIB) face ao período homólogo. Este impacto decorreu da contração na execução dos pacotes COVID-19 (1935 M€) e inflação (1569 M€). Em sentido contrário, os encargos nacionais com a execução do PRR aumentaram face ao ano anterior (– 130 M€), refletindo a aceleração deste plano de investimentos, o que também explica o incremento do financiamento comunitário com origem no instrumento *NextGenerationEU* (painel direito do Gráfico 11).

**Gráfico 11 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2023, em contabilidade nacional**  
(em milhões de euros)



Fontes: Tabela 3, Tabela 7, Tabela 15. Cálculos da UTAO.

### 3.2 COVID-19

**122. Esta secção apresenta a análise do impacto direto das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública (Subsecção 3.1.1) e na da contabilidade nacional (Subsecção 3.2.2), entre 2020 e 2023, por ser este o período em que decorreu a crise de saúde pública.** No final de 2022, as entidades competentes declararam o fim da pandemia de COVID-19 e para 2023 o MF apenas previu despesa com a aquisição de vacinas para o vírus SARS-CoV-2 (350 M€, valor que se manteve no OE inicial, no PE/2023–27 e na estimativa atualizada para 2023 que acompanhou a POE/2024). No entanto, as medidas de política para mitigação desta crise de saúde pública geraram um efeito base que influencia a comparação entre períodos homólogos de 2022 e 2023, que importa relevar.

**123. O valor apurado em contabilidade pública tem como ponto de partida a CGE/2023, complementada com várias fontes adicionais e os julgamentos da UTAO.** O valor apurado para o impacto da implementação das medidas de política COVID-19 no saldo global, apresentado na Tabela 2, tem como ponto de partida o Quadro A.53 do Tomo I do Volume I da Conta Geral do Estado de 2023. Utilizaram-se como fontes adicionais a base de dados orçamental SIGO, informação do MF, do INE, da AT e do IGFSS. Toda a informação foi sujeita a análise crítica e julgamento da UTAO, podendo os resultados divergir dos publicados nas fontes primárias.

**124. O efeito em contas nacionais parte do resultado em contabilidade pública, com as necessárias adaptações metodológicas,** sendo a informação entre as duas óticas completamente comparável e os ajustamentos identificados na parte inferior “*Por memória*” da Tabela 4.

### 3.2.1 Ótica da Contabilidade Pública

**125. No ano de 2023, o efeito direto das medidas de política COVID-19 na conta consolidada das AP, em contabilidade pública, ascendeu a – 496 M€, o que representa uma redução significativa do esforço financeiro nacional (1881 M€) face ao apurado em 2022.** A Tabela 1 apresenta o esforço financeiro nacional anual por tipologia de intervenção entre 2020 e 2023, que consiste no impacto das medidas de política líquido das transferências comunitárias recebidas por Portugal para financiar algumas medidas de saúde e proteção do emprego. A despesa efetiva ascendeu a 640 M€, dos quais cerca de 27% em medidas relacionadas com a saúde, repartidos por várias rubricas da conta das AP. A rubrica Subsídios foi a que mais pesou (39%), com uma execução de 251 M€, quase inteiramente explicada pelas medidas de apoio ao emprego do programa Ativar (Tabela 1 e Tabela 2).

**126. O impacto apurado superou globalmente o objetivo anual do OE/2023 (+ 146 M€) e da estimativa anual atualizada (124 M€).** O MF apenas tinha previsto no OE inicial despesa com a aquisição de vacinas durante o ano de 2023, mas a execução superou este âmbito, encontrando-se repartida por várias rubricas — Tabela 1. A medida mais significativa foi o programa Ativar (323 M€), repartido entre os apoios ao emprego (245 M€) e formação (78 M€) — Tabela 2.

**127. No final do ano de 2023, encontrava-se em dívida o montante de 6,2 mil € contratado pelo Estado português no contexto do mecanismo SURE, destinado a financiar medidas de apoio e preservação do emprego em contexto de emergência, como, por exemplo, o Layoff, em 2021 e 2022.** O mecanismo SURE (acrónimo de *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) foi criado pela Comissão Europeia em 2020 para apoiar os EM na obtenção de financiamento para fazer face ao aumento súbito de despesas resultante da implementação das medidas de apoio ao emprego, especialmente as destinadas à manutenção da laboração em contexto de emergência. Este instrumento permitiu à UE obter financiamento no mercado em condições mais favoráveis, canalizando depois a liquidez para os EM através de um sistema de garantias. O financiamento obtido por esta via não é evidenciado na Tabela 2 porque se trata de um empréstimo (e não de uma subvenção). Constitui receita de passivos financeiros (não efetiva, portanto) que afeta o saldo global quando se concretiza em despesa efetiva (neste caso, realizada, sobretudo, na rubrica de transferências correntes).

**Tabela 1 – Impacto direto das medidas COVID-19, por classificação económica, 2020–2023**  
(em milhões de euros)

	Execução CGE		VHA	Impacto desde o início da pandemia			Referenciais anuais		Desvio face ao referencial	
	2022	2023	2023-2022	2020	2021	2022	OE 2023	Est 2023	OE 2023	Est 2023
	1	2	3=2-1	4	5	6	7	8	9=2-7	10=2-8
<b>Receita efetiva</b>	<b>-215</b>	<b>-145</b>	<b>70</b>	<b>1538</b>	<b>-189</b>	<b>-215</b>	<b>0</b>	<b>-148</b>	<b>-145</b>	<b>4</b>
Impostos diretos	-34	-39	-5	704	32	-34	0	-38	-39	-1
Impostos indiretos	26	0	-26	148	-21	26	0	0	0	0
Contribuições sociais	8	0	-8	702	255	8	0	0	0	0
Outras receitas correntes	-215	-105	109	-16	-455	-215	0	-110	-105	5
<b>Despesa efetiva</b>	<b>2592</b>	<b>640</b>	<b>-1951</b>	<b>3284</b>	<b>5220</b>	<b>2592</b>	<b>350</b>	<b>520</b>	<b>290</b>	<b>121</b>
Despesas com pessoal	298	93	-205	234	628	298	0	61	93	33
Aquisição de bens e serviços	967	145	-822	636	1 249	967	350	84	-205	61
Transferências correntes	600	129	-472	1840	2 131	600	0	102	129	26
Subsídios	372	252	-120	361	814	372	0	270	252	-18
Outras despesas correntes	10	0	-9	20	24	10	0	0,2	0	0
Investimento	13	4	-10	139	225	13	0	1	4	3
Transferências capital	331	17	-314	54	149	331	0	1	17	15
<b>Impacto (negativo) no saldo global</b>	<b>2 377</b>	<b>496</b>	<b>-1 881</b>	<b>4 822</b>	<b>5 031</b>	<b>2 377</b>	<b>350</b>	<b>371</b>	<b>146</b>	<b>124</b>
Despesa em ativos financeiros	1260	118	-1142	1260	1 129	47	-	-	-	-
<b>Efeito direto (negativo) no saldo das AP</b>	<b>3 637</b>	<b>613</b>	<b>-3 023</b>	<b>6 081</b>	<b>6 160</b>	<b>2 424</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Despesa líquida em operações extra-orçamentais	-2	11	14	-2	434	43	-	-	-	-
<b>Efeito total direto (negativo)</b>	<b>3 634</b>	<b>625</b>	<b>-3 010</b>	<b>6 079</b>	<b>6 594</b>	<b>2 467</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fontes: Quadro A.53 da Conta Geral do Estado 2023; maio 2024, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O resumo por rubrica de classificação económica na receita deve ser interpretado da seguinte forma: valores negativos melhoram o saldo (refletem

a receita de fundos europeus ou a receita de impostos destinada ao financiamento de algumas medidas) e valores positivos correspondem a perda de receita (isenções de impostos ou contribuições sociais ou diferimento de receita). (iii) Na despesa, os valores positivos correspondem a agravamento da despesa e pioram o saldo. (iv) O impacto no saldo global é calculado da seguinte forma: Impacto saldo global = Receita efetiva – Despesa efetiva.

**Tabela 2 – Impacto direto em 2023 das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública, por classificação económica**  
(em milhões de euros)

	Por memória:		
	CGE2023	Execução provisória	Revisão face à execução provisória 3=1-2
	1	2	
<b>Receita</b>	<b>-144,5</b>	<b>-141,3</b>	<b>-3,2</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>-144,5</b>	<b>-141,3</b>	<b>-3,2</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>-39,0</b>	<b>-39,0</b>	0,0
Adicional de solidariedade do sector bancário*	-39,0	-39,0	0,0
<b>Outras receitas correntes</b>	<b>-105,5</b>	<b>-102,3</b>	-3,2
Programa Ativar (receita comunitária)	-104,3	-97,9	-6,4
Apoios Ensino Superior (receita comunitária - REACT)	-0,2	-0,2	0,0
Outros saldos de receita comunitária, com origem no Next Generation EU	-1,0	-4,2	3,2
<b>Despesa</b>	<b>640,3</b>	<b>639,7</b>	<b>0,6</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>619,7</b>	<b>620,7</b>	<b>-1,0</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>93,4</b>	<b>96,6</b>	<b>-3,3</b>
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	92,7	96,0	-3,3
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	0,6	0,6	0,0
<b>Aquisição de bens e serviços</b>	<b>145,4</b>	<b>146,1</b>	<b>-0,7</b>
Programa Ativar	56,8	56,6	0,2
Saúde: testes, medicamentos e vacinas COVID-19	46,9	46,8	0,1
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	27,0	27,8	-0,8
Universalização da escola digital	10,2	10,2	0,0
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	4,5	4,7	-0,2
Outras Aquisições de Bens e Serviços	0,1	0,1	0,0
<b>Transferências correntes</b>	<b>128,5</b>	<b>127,1</b>	<b>1,5</b>
Programa Ativar	77,8	77,8	0,0
Apoio extraordinário serviços públicos de transporte de passageiros	28,5	13,7	14,8
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	8,1	8,1	0,0
Outros apoios de proteção social	1,8	1,8	0,0
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	1,4	1,4	0,0
Isolamento profilático	0,9	0,0	0,8
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	0,3	0,3	0,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	0,3	0,0	0,3
Layoff simplificado	0,3	0,0	0,3
Outros apoios	7,3	22,2	-14,8
Programa Garantir Cultura	1,6	1,6	0,0
<b>Subsídios</b>	<b>252,2</b>	<b>250,7</b>	<b>1,4</b>
Programa Ativar	245,5	241,7	3,8
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	1,7	1,7	-0,1
Apoios ao cinema e audiovisual	1,0	1,0	0,0
Outros apoios a empresas	4,0	4,0	0,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Outros encargos	0,2	0,1	0,1
<b>Despesa de capital</b>	<b>20,7</b>	<b>19,0</b>	<b>1,7</b>
<b>Investimento</b>	<b>3,7</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>
Saúde: equipamentos e outros	3,4	1,7	1,7
Apoio ao teletrabalho	0,1	0,1	0,0
Outros equipamentos	0,1	0,1	0,0
<b>Transferências capital</b>	<b>16,9</b>	<b>17,0</b>	<b>-0,1</b>
Linha de crédito Apoiar Madeira 2020	7,9	7,9	0,0
Linha Invest RAM	4,8	4,8	0,0
Outros apoios	2,1	2,1	0,0
Programa Adaptar Turismo	1,5	1,5	0,0
Programa Apoiar.PT - apoios à economia	0,6	0,7	-0,1
<b>Impacto direto (negativo) no saldo global</b>	<b>495,8</b>	<b>498,4</b>	<b>-2,6</b>

Fontes: Quadro A.53 da Conta Geral do Estado 2023; maio 2024, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, Ministério das Finanças. Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO.

### 3.2.2 Ótica da Contabilidade Nacional

**128. Esta secção complementa em contas nacionais o tratamento que a UTAO dispensa às medidas COVID-19 em contabilidade pública.** Apresenta o impacto direto das medidas COVID-19 na ótica das contas nacionais, partindo do resultado apurado na ótica da contabilidade pública. Os ajustamentos

entre as duas óticas contabilísticas decorrem de diferenças metodológicas entre os dois sistemas de reporte e estão identificados na parte inferior, "Por memória" da Tabela 4.

**129. Entre janeiro e dezembro de 2023, as medidas de política COVID-19 impactaram diretamente o saldo orçamental em - 496 M€ (- 0,19% do PIB nominal), repartindo-se entre as medidas de apoio à retoma económica e ao emprego (- 326 M€) e os encargos com a saúde (- 170 M€).** O impacto das medidas de política COVID-19 concentrou-se na despesa (652 M€; 0,25% do PIB) — Tabela 3. A rubrica de subsídios (447 M€; 0,2% do PIB) foi a mais significativa, registando os incentivos ao emprego e à retoma económica, destacando-se o programa Ativar (245 M€ do PIB). O agravamento da despesa foi mitigado pelo cofinanciamento da União Europeia (117), com origem no instrumento *NextGenerationEU* (REACT) e pelo registo da receita do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário" (39 M€; 0,01% do PIB) — convém lembrar que a criação deste imposto foi justificada com a necessidade de ajudar a pagar os encargos da pandemia, mas a sua receita foi consignada desde o início ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

**130. No encerramento de contas de 2023, o esforço financeiro apurado com as medidas de política COVID-19 foi superior à previsão do PE/2023 e do PE/2024-208.** O impacto do pacote COVID-19 excedeu em 146 M€ a previsão do PE/2024-28, desvio que se reduz para 124 M€ quando comparado com a estimativa anual atualizada — Tabela 3.

**Tabela 3 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução						Referenciais anuais				Execução face ao referencial				Por memória: Impacto anual medidas de política COVID-19 2020-2022					
	2022		2023		VHA		PE/2023-27		2023 (Estimativa UTAO POE2024)		Exec vs PE/2023-27		Exec vs Est/2023		2020		2021		2022	
	1	2	3=2-1	4	5	6=2-4	7=2-5	8	9	10										
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	P.D. PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	P.D. PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB
<b>Receita total</b>	<b>-258</b>	<b>-0,1</b>	<b>-156</b>	<b>-0,1</b>	<b>103</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-148</b>	<b>-0,1</b>	<b>-156</b>	<b>-0,1</b>	<b>-8</b>	<b>0,0</b>	<b>553</b>	<b>0,3</b>	<b>-1259</b>	<b>-0,6</b>	<b>-258</b>	<b>-0,1</b>
Impostos indiretos	26	0,0	0	0,0	-26	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	77	0,0	35	0,0	26	0,0
Impostos diretos	-34	0,0	-39	0,0	-5	0,0	0	0,0	-38	0,0	-39	0,0	-1	0,0	700	0,3	32	0,0	-34	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	75	0,0	29	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	-250	-0,1	-117	0,0	133	0,1	0	0,0	-110	0,0	-117	0,0	-7	0,0	-299	-0,1	-1355	-0,6	-250	-0,1
<b>Despesa total</b>	<b>2689</b>	<b>1,1</b>	<b>652</b>	<b>0,2</b>	<b>-2038</b>	<b>-0,9</b>	<b>350</b>	<b>0,1</b>	<b>520</b>	<b>0,2</b>	<b>302</b>	<b>0,1</b>	<b>132</b>	<b>0,0</b>	<b>4427</b>	<b>2,2</b>	<b>6971</b>	<b>3,2</b>	<b>2689</b>	<b>1,1</b>
Consumo intermédio	850	0,4	78	0,0	-772	-0,3	350	0,1	84	0,0	-272	-0,1	-6	0,0	649	0,3	1218	0,6	850	0,4
Despesas com pessoal	298	0,1	93	0,0	-205	-0,1	0	0,0	61	0,0	93	0,0	33	0,0	234	0,1	628	0,3	298	0,1
Prestações sociais	414	0,2	10	0,0	-404	-0,2	0	0,0	0	0,0	10	0,0	10	0,0	668	0,3	929	0,4	414	0,2
Subsídios	946	0,4	447	0,2	-499	-0,2	0	0,0	342,1	0,1	446,9	0,2	105	0,0	2113	1,1	3129	1,4	946	0,4
Outras despesas correntes	83	0,0	9	0,0	-73	0,0	0	0,0	30,6	0,0	9,3	0,0	-21	0,0	149	0,1	99	0,0	83	0,0
FBCF	15	0,0	14	0,0	-1	0,0	0	0,0	0,7	0,0	13,9	0,0	13	0,0	139	0,1	245	0,1	15	0,0
Outras despesas de capital	84	0,0	0	0,0	-84	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	-1	0,0	476	0,2	723	0,3	84	0,0
<b>Impacto direto (negativo) no saldo orçamental</b>	<b>2 431</b>	<b>1,0</b>	<b>496</b>	<b>0,2</b>	<b>-1 935</b>	<b>-0,8</b>	<b>350</b>	<b>0,1</b>	<b>371</b>	<b>0,1</b>	<b>146</b>	<b>0,1</b>	<b>124</b>	<b>0,1</b>	<b>4 980</b>	<b>2,5</b>	<b>5 712</b>	<b>2,6</b>	<b>2 431</b>	<b>1,0</b>

Fontes: Tabela 4, Relatórios da Conta Geral do Estado 2020-2023, INE, base de dados orçamental SIGO,DGO e cálculos da UTAO.

**131. O impacto direto apurado em contabilidade nacional no encerramento do ano de 2022 (- 496 M€; - 0,2% do PIB ) é igual ao da contabilidade pública, mas tem subjacente níveis de receita e despesa diferentes.** Em contabilidade pública, a despesa dos programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (11,4 M€) é classificada como extraorçamental (sem impacto no saldo global), uma vez que é inteiramente financiada por receita comunitária e os beneficiários finais não pertencem ao universo das AP (são as empresas e as famílias). Em contabilidade nacional, são evidenciadas nas contas a despesa e a receita que a financia, registadas de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Constituem operações sem impacto no saldo orçamental, mas que alteram os níveis da receita e da despesa. O detalhe deste ajustamento encontra-se evidenciada no painel inferior ("Por memória") da Tabela 4.

**Tabela 4 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade nacional**

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental 2023	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>-155,8</b>	<b>-0,06</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>-155,8</b>	<b>-0,06</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>-39,0</b>	<b>-0,01</b>
Adicional de solidariedade do sector bancário*	-39,0	-0,01
<b>Outra receita corrente</b>	<b>-116,8</b>	<b>-0,04</b>
Programa Ativar (receita comunitária)	-104,3	-0,04
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Garantir Cultura*	-11,3	0,00
Outros saldos de receita comunitária, com origem no Next Generation EU	-1,0	0,00
Apoios Ensino Superior (receita comunitária - REACT)	-0,2	0,00
<b>Despesa Total</b>	<b>651,7</b>	<b>0,25</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>637,8</b>	<b>0,24</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>78,5</b>	<b>0,03</b>
Saúde: testes, medicamentos e vacinas COVID-19	46,9	0,02
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	27,0	0,01
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	4,5	0,00
Outras Aquisições de Bens e Serviços	0,1	0,00
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>93,4</b>	<b>0,04</b>
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	92,7	0,03
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	0,6	0,00
<b>Prestações sociais</b>	<b>9,7</b>	<b>0,00</b>
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	8,1	0,00
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	0,3	0,00
Isolamento profilático	0,9	0,00
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	0,3	0,00
Subsídios de assistência a filho e a neto	0,0	0,00
Prestações por doenças profissionais	0,0	0,00
<b>Subsídios</b>	<b>446,9</b>	<b>0,17</b>
Programa Ativar	380,1	0,14
Apoio extraordinário serviços públicos de transporte de passageiros	28,5	0,01
Linha de apoio à economia	9,1	0,00
Linha de crédito Apoiar Madeira 2020	7,9	0,00
Programa Garantir Cultura	3,2	0,00
Linha Invest RAM	4,8	0,00
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	1,7	0,00
Programa Adaptar Turismo	1,5	0,00
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	1,4	0,00
Apoios ao cinema e audiovisual	1,0	0,00
Programa Apoiar.PT - apoios à economia	1,2	0,00
Programa Apoiar Rendas	0,1	0,00
Outros apoios a empresas	4,0	0,00
Outros apoios	2,1	0,00
Layoff simplificado	0,3	0,00
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>9,3</b>	<b>0,00</b>
Outros apoios de proteção social	1,8	0,00
Outros apoios	7,3	0,00
Outros encargos	0,2	0,00
<b>Despesa de capital</b>	<b>13,9</b>	<b>0,01</b>
<b>FBCF</b>	<b>13,9</b>	<b>0,01</b>
Saúde: equipamentos e outros	3,4	0,00
Universalização da escola digital	10,2	0,00
Apoio ao teletrabalho	0,1	0,00
Outros equipamentos	0,1	0,00
<b>Impacto direto (negativo) no saldo orçamental</b>	<b>495,8</b>	<b>0,2</b>
<b>Por memória:</b>		
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade pública	495,8	0,19
<b>Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>11,3</b>	<b>0,00</b>
1. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	11,3	0,00
<b>Despesa</b>	<b>11,3</b>	<b>0,00</b>
7. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	11,3	0,00
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>

Fontes: Tabela 2, Quadros 2.3 e 2.4 e Quadro A.53 da Conta Geral do Estado 2023: maio 2024, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de INE, AT, IGFSS e base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política COVID-19 em contas nacionais é a Tabela 2, que corresponde ao apuramento da UTAO deste impacto na ótica da contabilidade pública.

### 3.3 Inflação

**132. Esta secção apresenta o impacto direto das medidas de mitigação da inflação**, nas óticas da contabilidade pública (Subsecção 3.3.1) e da contabilidade nacional (Subsecção 3.3.2).

**133. Os valores apurados nesta secção para a execução de cada medida nas duas óticas têm o acervo CGE/2023 do MF como ponto de partida e resultam de análise própria complementada com fontes de informação adicionais e julgamentos da UTAO.** O valor apurado para o impacto do pacote inflação tem como ponto de partida os Quadros 2.3, 2.4, 3.4, 3.5 e 3.8 do Volume I do Tomo I da Conta Geral do Estado de 2023. Utilizaram-se como fontes adicionais a base de dados orçamental SIGO, informação do MF, do INE, da AT e do IGFSS e, ainda, análise da legislação sobre as medidas do pacote inflação. Toda a informação foi sujeita a análise crítica e julgamento da UTAO, podendo os resultados apurados divergir dos divulgados nas fontes primárias.

**134. O efeito em contas nacionais partiu do resultado em contabilidade pública, com as necessárias adaptações metodológicas, utilizando informação adicional do INE.** A informação entre as duas óticas é completamente comparável e os ajustamentos identificados na parte inferior “*Por memória*” da Tabela 8.

#### 3.3.1 Ótica da Contabilidade Pública

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

**136. O impacto direto das medidas de política destinadas a mitigar as consequências económicas da inflação agravou o saldo global em 2480 M€, resultando das medidas que penalizaram a receita fiscal (1988 M€), dos encargos acrescidos com as medidas de mitigação de perda do poder de compra das famílias (655 M€), de apoio à habitação (320 M€) e de apoio a certos sectores produtivos intensivos em energia (300 M€).** Este efeito foi atenuado pelo efeito de base da devolução aos cofres do Estado de parte da verba da medida de apoio extraordinário ao gás natural (– 712 M€) e pelo cofinanciamento comunitário (– 74 M€) — Tabela 6 e Tabela 7.

- **Na receita, o impacto total (1202 M€) refletiu as medidas que penalizaram a receita fiscal (1988 M€), atenuado pelo efeito de base da medida de apoio extraordinário ao gás**, registada como reposição de receita (– 712 M€), pelo cofinanciamento comunitário para os apoios aos sectores da agricultura e pescas (– 70 M€) e mobilização das verbas sobranes do REACT para os apoios à habitação (– 4 M€) — Tabela 6.
  - O pacote inflação concentra os seus efeitos do lado da receita, particularmente na sua componente fiscal, materializados nas medidas de alívio fiscal temporário: redução do ISP (1100 M€), IVA Zero para certos produtos do cabaz alimentar (266 M€), flexibilização do pagamento do IVA (484 M€) e o incumprimento associado a esta flexibilização (133 M€). A receita de IVA foi penalizada em 883 M€, mas a medida de flexibilização reveste uma natureza temporária, afetando apenas o ritmo da cobrança, embora constitua um risco descendente para as finanças públicas, relacionado com o risco de perda de capacidade financeira do devedor.<sup>11</sup>
  - O esforço financeiro com este pacote beneficiou do efeito de base da medida de apoio extraordinário ao gás natural (– 712 M€). Em 2022, havia sido criado um regime transitório de estabilização de preços para o gás, subsidiando a diferença entre os preços de referência no mercado ibérico

<sup>11</sup> Em bom rigor, a perda de receita (133 M€) associada ao incumprimento dos planos prestacionais do IVA poderá ser menor, uma vez que poderá ser recuperada por via dos processos executivos. O impacto apresentado para esta medida é aferido a 31 de dezembro de 2023.

e as tarifas suportadas pelas empresas enquanto custo de produção, tendo sido operacionalizado através de uma transferência para o Sistema Nacional de Gás (SNG) de 1000 M€. <sup>12</sup> A evolução dos preços no mercado internacional foi mais favorável do que o esperado, tendo sido determinada a devolução da maior parte desta verba aos cofres do Estado (712 M€), registada como reposição de receita. <sup>13</sup> Deve lembrar-se que em 2022 a transferência para o SNG (1000 M€) impactou o saldo em contabilidade pública, mas foi considerada pelo INE como uma mera operação financeira, a ser reconhecida no momento em que vigorarem a redução de tarifas para os beneficiários finais (o INE apenas reconheceu na despesa 76 M€ no conjunto do ano de 2023, na Tabela 8).

- **O acréscimo de despesa (1279 M€) refletiu maioritariamente as transferências destinadas a compensar a perda de poder de compra das famílias (655 M€), as medidas de apoio ao acesso à habitação (320 M€) e os apoios a sectores de produção intensivos em energia (300 M€).**
  - Nas medidas destinadas a compensar a perda de poder de compra das famílias, destaca-se o apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis (347 M€) e o complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens (199 M€). As medidas da habitação foram o apoio extraordinário à renda (269 M€), a bonificação de juros (47 M€) e outros apoios do pacote Mais Habitação (5 M€). Nas medidas destinadas à mitigação do encarecimento dos fatores produtivos energéticos nas empresas de alguns sectores, destacaram-se os encargos com os apoios à agricultura (202 M€) e pescas (34 M€), o apoio extraordinário ao gás (53 M€) e o programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos (50 M€).
  - Numa análise por classificação económica, o impacto deste pacote concentra-se nas transferências correntes, que absorveram 88% do impacto do pacote inflação na despesa. A despesa efetiva concentrou-se em transferências correntes (1 122 M€; 88%), subsídios (97 M€; 8%) e, em menor escala, nas transferências de capital (57 M€; 5%), assumindo as restantes rubricas valores residuais.

**Tabela 5 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

			VH 3=2-1	Referenciais				Desvio face ao referencial		
	2022	2023		2022	OE/2023	PE/2023-27	Estimativa/ 2023 Revista pela UTAO	OE/2023	PE/2023-27	Estimativa/ 2023 Revista pela UTAO
	1	2		4	5	6	7	8=2-5	9=2-6	10=2-7
<b>Receita efetiva</b>	<b>2667</b>	<b>1202</b>	<b>-1465</b>	<b>2667</b>	<b>796</b>	<b>1318</b>	<b>3175</b>	<b>406</b>	<b>-117</b>	<b>-1973</b>
Impostos diretos	613	6	-607	613	486	896	316	-479	-889	-310
Impostos indiretos	2059	1982	-77	2059	310	387	2859	1672	1596	-876
Contribuições sociais	3	0	-3	3	0	36	0	0	-36	0
Outras receitas correntes	-8	-782	-774	-8	0	0	0	-782	-782	-782
Receita de capital	0	-4	-4	0	0	0	0	-4	-4	-4
<b>Despesa efetiva</b>	<b>3505</b>	<b>1279</b>	<b>-2227</b>	<b>3505</b>	<b>121</b>	<b>2272</b>	<b>1661</b>	<b>1158</b>	<b>-994</b>	<b>-382</b>
Despesas com pessoal	0	0	0	0	0	388	456	0	-388	-456
Aquisição de bens e serviços	2	1	-1	2	0	0	0	1	1	1
Transferências correntes	3327	1122	-2205	3327	66	1196	1118	1056	-74	4
Subsídios	115	97	-18	115	55	238	87	42	-141	10
Outras despesas correntes	1	1	0	1	0	450	0	1	-449	1
Investimento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferências capital	60	57	-2	60	0	0	0	57	57	57
<b>Impacto (negativo) no saldo global</b>	<b>6 172</b>	<b>2 480</b>	<b>-3 692</b>	<b>6 172</b>	<b>917</b>	<b>3 591</b>	<b>4 836</b>	<b>1 564</b>	<b>-1 110</b>	<b>-2 355</b>

Fontes: Quadros 3.4, 3.5 e 3.8 da Conta Geral do Estado 2023; maio 2024, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Base de dados orçamental SIGO, Ministério das Finanças, AT e IGFSS. Cálculos da UTAO.

**137. O esforço financeiro acumulado apurado no final de dezembro com as medidas de mitigação da inflação representa cerca de metade (51%) da estimativa para o conjunto do ano, traduzindo um desvio favorável de 2355 M€, explicado maioritariamente pela sobreavaliação da perda de receita associada**

<sup>12</sup> Decreto-Lei n.º 84-D/2022, de 9 de dezembro.

<sup>13</sup> Despacho n.º 10727/2023, de 20 de outubro, conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro do Ambiente e da Ação Climática.

**às medidas de alívio fiscal temporário (2031 M€), a falta de informação sobre a execução de um amplo conjunto de medidas previstas e o efeito de base da medida de apoio extraordinário ao gás em 2022.**

O desvio concentrou-se na receita (84%; 1973 M€): sobreavaliação das medidas de redução temporária do ISP (1034 M€), revisão em baixa, na CGE/2023, da perda de receita associada à medida do IVA Zero (284 M€) e efeito base da devolução aos cofres do Estado de parte da verba destinada à medida de apoio extraordinário ao gás (712 M€). Adicionalmente, não foi prestada informação sobre a execução de um amplo conjunto de medidas, com um impacto previsional de 946 M€ — Tabela 6.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> A intervenção pública para procurar deixar nos consumidores a maior parcela possível da aplicação da taxa 0% de IVA aos bens alimentares consistiu em três medidas com custo orçamental: a medida "IVA Zero" propriamente dita (custo de 266 M€), a medida "Renovação da redução do ISP sobre o gasóleo agrícola" (execução final de 27 M€) e o reforço em 140 M€ na medida "Apoios a sectores de produção agrícola (execução final de 202 M€). Estas medidas estão incluídas na Tabela 6. A medida "IVA Zero" foi aprovada pela [Lei n.º 17/2023](#), de 14 de abril. Esta medida foi precedida do "[Pacto para a estabilização e redução dos preços dos bens alimentares](#)", de 27 de março de 2023, um acordo firmado entre o Governo, a Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição e a Confederação dos Agricultores de Portugal, destinando-se a estabilizar e reduzir o preço dos bens alimentares. Foi neste acordo que o Governo se comprometeu a entregar mais recursos financeiros à produção alimentar em troca da boa-vontade dos agricultores e da indústria da distribuição alimentar para não se apropriarem do alívio fiscal em sede de IVA.

**Tabela 6 – Impacto direto em 2023 das medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade pública**  
(em milhões de euros)

	2023 1	Estimativa 2023 (com revisão da UTAO) 2	Desvio face à previsão 3=1-2	Por memória:	
				Execução provisória 4	Revisão face à execução provisória 5=1-4
<b>Receita</b>	<b>1 202</b>	<b>3 175</b>	<b>-1 973</b>	<b>969</b>	<b>232</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>1 206</b>	<b>3 175</b>	<b>-1 969</b>	<b>973</b>	<b>232</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>6</b>	<b>316</b>	<b>-310</b>	<b>6</b>	<b>0</b>
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos	6	6	0	6	0
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	0	60	-60	0	0
Redução de retenção na fonte para apoiar encargos da habitação	0	250	-250	0	0
<b>Impostos indiretos</b>	<b>1 982</b>	<b>2 859</b>	<b>-876</b>	<b>1 754</b>	<b>228</b>
Prorrogação do pagamento do IVA	484	0	484	0	484
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	133	0	133	133	0
IVA Zero	266	550	-284	521	-255
Redução do IVA da eletricidade	0	90	-90	0	0
ISP - Redução do ISP	903	1 227	-324	903	0
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	169	836	-667	169	0
ISP - Redução gasóleo agrícola	27	66	-39	27	0
ISP - Fim gradual das isenções do ISP	0	5	-5	0	0
Transição para o mercado regulado gás	0	60	-60	0	0
<b>Transferências correntes</b>	<b>-70</b>	<b>0</b>	<b>-70</b>	<b>-74</b>	<b>4</b>
Receita comunitária co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	-70	0	-70	-74	4
<b>RNAPs</b>	<b>-712</b>	<b>0</b>	<b>-712</b>	<b>-712</b>	<b>0</b>
Devolução aos cofres do Estado de parte da despesa da medida de Apoio Extraordinário ao Gás (de 2022)	-712	0	-712	-712	0
<b>Receita de capital</b>	<b>-4</b>	<b>0</b>	<b>-4</b>	<b>-4</b>	<b>0</b>
<b>Transferências de capital</b>	<b>-4</b>	<b>0</b>	<b>-4</b>	<b>-4</b>	<b>0</b>
Receita comunitária co-financiamento (REACT)	-4	0	-4	-4	0
<b>Despesa</b>	<b>1 279</b>	<b>1 661</b>	<b>-382</b>	<b>1 255</b>	<b>24</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>1 221</b>	<b>1 661</b>	<b>-440</b>	<b>1 197</b>	<b>24</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>0</b>	<b>456</b>	<b>-456</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>
Recursos humanos	0	0	0	0	0
Aumento extra 1%	0	150	-150	0	0
Subsídio de alimentação	0	306	-306	0	0
<b>Aquisição de bens e serviços</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
Outras Aquisições de Bens e Serviços	1	0	1	1	0
<b>Transferências correntes</b>	<b>1 122</b>	<b>1 118</b>	<b>4</b>	<b>1 099</b>	<b>23</b>
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	347	423	-76	347	0
Apoios a setores de produção agrícola	202	188	14	202	0
Apoio extraordinário à renda	269	250	19	269	0
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	199	200	-1	199	0
Apoios ao sector das pescas	34	0	34	38	-4
Complemento excepcional de pensão (pensionistas e bancários)	16	16	0	16	0
Apoio a projetos de produção de energia renovável e armazenamento de eletricidade	12	0	12	12	0
Apoio para alimentação a famílias mais carenciadas	13	13	0	13	0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	3	22	-20	3	0
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social	27	0	27	0	27
<b>Subsídios</b>	<b>97</b>	<b>87</b>	<b>10</b>	<b>96</b>	<b>1</b>
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)	50	57	-7	50	0
Bonificação de juros	47	30	17	46	1
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
Outros encargos	1	0	1	1	0
<b>Despesa de capital</b>	<b>57</b>	<b>0</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>0</b>
<b>Transferências capital</b>	<b>57</b>	<b>0</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>0</b>
Apoio extraordinário ao gás natural	53	0	53	53	0
Pacote Mais Habitação - Famílias (IHRU)	5	0	5	5	0
<b>Impacto direto (negativo) no saldo global</b>	<b>2 480</b>	<b>4 836</b>	<b>-2 355</b>	<b>2 224</b>	<b>256</b>

Fontes: Quadros 3.4, 3.5 e 3.8 da Conta Geral do Estado 2023; maio 2024, Lisboa; Direção-Geral do Orçamento. Base de dados orçamental SIGO, Ministério das Finanças, AT e IGFSS. Cálculos da UTAO.

### 3.3.2 Ótica da Contabilidade Nacional

**138. Esta secção complementa em contas nacionais o tratamento que a UTAO dispensa ao pacote inflação em contabilidade pública.** Apresenta o impacto direto das medidas de política de mitigação da inflação na ótica da contabilidade nacional, partindo do resultado apurado pela UTAO na ótica da contabilidade pública. Os ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas estão identificados na parte inferior “Por memória” da Tabela 8, decorrendo de diferenças metodológicas entre óticas contabilísticas e dos julgamentos da UTAO face à informação de base.

**139. Na ótica da contabilidade nacional, no encerramento do ano de 2023, o impacto do conjunto de medidas destinadas a mitigar consequências económicas da inflação ascendeu a – 3042 M€, o que representa – 1,1% do PIB.** Este efeito repartiu-se entre a diminuição de receita (– 1482 M€; – 0,6% do PIB) e o acréscimo de despesa (1561 M€; 0,6% do PIB) — Tabela 7 e Tabela 8.

- A diminuição da receita (– 1482 M€; – 0,6% do PIB) refletiu a redução temporária de impostos indiretos, sobretudo o ISP (1100 M€) e também o IVA (323 M€). A perda de receita fiscal foi atenuada pelo cofinanciamento comunitário destinado aos apoios à agricultura e pescas (70 M€) e à habitação (4 M€) — Tabela 8 e Tabela 7.
- O incremento da despesa (1561 M€) repartiu-se entre as medidas destinadas a compensar a perda de poder de compra das famílias (613 M€), as medidas de apoio ao acesso à habitação (320 M€) e os apoios destinados a mitigar o aumento do preço da energia nos fatores de produção das empresas (626 M€) — Tabela 8. Este impacto concentrou-se nas rubricas de prestações sociais (581 M€), subsídios (538 M€) e “Outras despesas correntes” (440 M€) — Tabela 7.

**140. O impacto orçamental apurado para o pacote inflação no final de dezembro situou-se muito abaixo (– 2131 M€; – 0,8% do PIB) da estimativa do MF para o conjunto do ano,** em resultado da subexecução da perda de receita associada às medidas de alívio fiscal do ISP (– 1034 M€) e do IVA (– 227 M€). O impacto encontra-se globalmente sobrestimado, incluindo um conjunto significativo de medidas para as quais não foi reportada execução (946 M€). Apenas a despesa com subsídios foi superior ao programado (250 M€) — Tabela 8.

**Tabela 7 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução						Referenciais anuais						Desvio face ao referencial			
	2022		2023		VHA		2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		2023 (Estimativa MF revista pela UTAO)		PE/2023-27		Est/2023	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14		
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p.
<b>Receita total</b>	<b>-1498</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1482</b>	<b>-0,6</b>	<b>16</b>	<b>0,1</b>	<b>-1498</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1318</b>	<b>-0,5</b>	<b>-3169</b>	<b>-1,2</b>	<b>-163</b>	<b>0,0</b>	<b>1687</b>	<b>0,6</b>
Impostos indiretos	-1550	-0,6	-1556	-0,6	-6	0,1	-1550	-0,6	-896	-0,3	-2859	-1,1	-660	-0,2	1303	0,5
Impostos diretos	-2	0,0	0	0,0	2	0,0	-2	0,0	-387	-0,2	-310	-0,1	387	0,2	310	0,1
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-36	0,0	0	0,0	36	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	54	0,0	70	0,0	15	0,0	54	0,0	0	0,0	0	0,0	70	0,0	70	0,0
Receita de capital	0	0,0	4	0,0	4	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,0	4	0,0
<b>Despesa total</b>	<b>3114</b>	<b>1,3</b>	<b>1561</b>	<b>0,6</b>	<b>-1553</b>	<b>-0,7</b>	<b>3114</b>	<b>1,3</b>	<b>3272</b>	<b>1,3</b>	<b>2005</b>	<b>0,8</b>	<b>-1712</b>	<b>-0,7</b>	<b>-444</b>	<b>-0,2</b>
Consumo intermédio	2	0,0	1	0,0	-1	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	1	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	388	0,2	456	0,2	-388	-0,2	-456	-0,2
Prestações sociais	1998	0,8	581	0,2	-1417	-0,6	1998	0,8	1196	0,5	931	0,4	-615	-0,2	-349	-0,1
Subsídios	726	0,3	538	0,2	-187	-0,1	726	0,3	1238	0,5	318	0,1	-700	-0,3	220	0,1
Outras despesas correntes	388	0,2	440	0,2	52	0,0	388	0,2	450	0,2	300	0,1	-10	0,0	140	0,1
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
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-4 611</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3 042</b>	<b>-1,1</b>	<b>1 569</b>	<b>0,8</b>	<b>-4 611</b>	<b>-1,9</b>	<b>-4 591</b>	<b>-1,8</b>	<b>-5 173</b>	<b>-2,0</b>	<b>1 548</b>	<b>0,6</b>	<b>2 131</b>	<b>0,8</b>

Fontes: Tabela 6, Quadros 2.3 e 2.4 da Conta Geral do Estado 2023; maio 2024, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de INE, AT, IGFSS e base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política do pacote inflação em contas nacionais é a Tabela 6 (apuramento da UTAO, ótica da contabilidade pública).

**141. O efeito orçamental acumulado no conjunto do ano de 2023, para as medidas de política de mitigação dos efeitos da inflação (– 3042 M€; – 1,1% do PIB), compara com o impacto direto de – 2480 M€ (– 0,9% do PIB) em contabilidade pública no mesmo período, traduzindo uma diferença de 562 M€ (0,2 p.p. do PIB).** Resulta de diferenças metodológicas no tratamento da informação, detalhadas no painel inferior (“Por memória”) da Tabela 8. Destacam-se os seguintes efeitos:

- O tratamento autónomo da receita fiscal (484 M€), diferida no 2.º semestre de 2023, que em contas nacionais é registada no período em que ocorre o facto económico que a originou, independentemente do momento do seu recebimento.
- Reclassificação da perda de receita das medidas de apoio extraordinário às famílias (6,0 M€) como despesa (de prestações sociais). Em contabilidade pública, esta medida foi operacionalizada pela AT, e foi registada como reembolso de IRS. No entanto, em termos económicos, constitui uma despesa com prestações sociais.

- Ajustamento temporal da perda de receita da medida do IVA Zero para um cabaz de produtos alimentares: em contabilidade pública este impacto é calculado na ótica de caixa (266 M€) e na ótica das contas nacionais é apurado considerando o momento em que ocorreu o facto económico que originou a receita (323 M€).
- Em 2022, foi criado um regime transitório de estabilização de preços para o gás, subsidiando a diferença entre os preços de referência no mercado ibérico e as tarifas suportadas pelas empresas enquanto custo de produção, tendo sido operacionalizado através de uma transferência para o Sistema Nacional de Gás (1000 M€). Esta despesa impactou o saldo em contabilidade pública, mas foi considerada pelo INE como uma mera operação financeira, a ser reconhecida no momento em que vigorarem a redução de tarifas para os beneficiários finais. Em 2023 foram devolvidos aos cofres do Estado 712 M€ deste adiantamento, registado como receita em contabilidade pública, mas sem impacto em contabilidade nacional. O INE apenas reconheceu na despesa 76 M€, que também gerou um ajustamento entre as duas óticas contabilísticas.
- Reconhecimento em contas nacionais da transferência para o Sistema Elétrico Nacional (SEN) para redução das tarifas suportadas pelo consumidor final no acesso às redes (200 M€). Em contabilidade pública, esta despesa só foi paga em 2023.

**Tabela 8 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional**

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	2023		Estimativa anual 2023 (POE/2024, versão revista pela UTAO)		Desvio face à previsão		Por memória:			
	1		2		3=1-2		4		5=1-4	
	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	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>1 482</b>	<b>0,6</b>	<b>3 169</b>	<b>1,2</b>	<b>-1 687</b>	<b>-0,6</b>	<b>1 675</b>	<b>0,6</b>	<b>-193</b>	<b>-0,1</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>1 482</b>	<b>0,6</b>	<b>3 169</b>	<b>1,2</b>	<b>-1 687</b>	<b>-0,6</b>	<b>1 675</b>	<b>0,6</b>	<b>-193</b>	<b>-0,1</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>1 556</b>	<b>0,6</b>	<b>3 169</b>	<b>1,2</b>	<b>-1 613</b>	<b>-0,6</b>	<b>1 754</b>	<b>0,7</b>	<b>-198</b>	<b>-0,1</b>
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Dedução à limitação do aumento das rendas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	0	0,0	60	0,0	-60	0,0	0	0,0	0	0,0
IVA Zero	323	0,1	550	0,2	-227	-0,1	521	0,2	-198	-0,1
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	133	0,1	0	0,0	133	0,1	133	0,1	0	0,0
ISP - Redução do ISP	903	0,3	1 227	0,5	-324	-0,1	903	0,3	0	0,0
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	169	0,1	836	0,3	-667	-0,3	169	0,1	0	0,0
ISP - Redução gasóleo agrícola	27	0,0	66	0,0	-39	0,0	27	0,0	0	0,0
ISP - Fim gradual das isenções do ISP	0	0,0	5	0,0	-5	0,0	0	0,0	0	0,0
Transição para o mercado regulado gás	0	0,0	60	0,0	-60	0,0	0	0,0	0	0,0
Devolução aos cofres do Estado de parte da despesa da medida de Apoio Extraordinário ao Gás (de 2022)	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Outra receita corrente</b>	<b>-70</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-70</b>	<b>0,0</b>	<b>-74</b>	<b>0,0</b>	<b>4</b>	<b>0,0</b>
Receita comunitária co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	-70	0,0	0	0,0	-70	0,0	-74	0,0	4	0,0
<b>Receita de capital</b>	<b>-4</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-4</b>	<b>0,0</b>	<b>-5</b>	<b>0,0</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>
Receita comunitária co-financiamento (REACT)	-4	0,0	0	0,0	-4	0,0	-5	0,0	1	0,0
<b>Despesa Total</b>	<b>1 561</b>	<b>0,6</b>	<b>2 005</b>	<b>0,8</b>	<b>-444</b>	<b>-0,2</b>	<b>1 537</b>	<b>0,6</b>	<b>24</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>1 561</b>	<b>0,6</b>	<b>2 005</b>	<b>0,8</b>	<b>-444</b>	<b>-0,2</b>	<b>1 537</b>	<b>0,6</b>	<b>24</b>	<b>0,0</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
Outras Aquisições de Bens e Serviços	1	0,0	0	0,0	1	0,0	1	0,0	0	0,0
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>456</b>	<b>0,2</b>	<b>-456</b>	<b>-0,2</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
Aumento extra 1%	0	0,0	150	0,1	-150	-0,1	0	0,0	0	0,0
Recursos humanos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Prestações sociais</b>	<b>581</b>	<b>0,2</b>	<b>658</b>	<b>0,2</b>	<b>-77</b>	<b>0,0</b>	<b>581</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos - reclassificação	6	0,0	6	0,0	0	0,0	6	0,0	0	0,0
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	347	0,1	423	0,2	-76	0,0	347	0,1	0	0,0
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	199	0,1	200	0,1	-1	0,0	199	0,1	0	0,0
Apoio para alimentação a famílias mais carenciadas	13	0,0	13	0,0	0	0,0	13	0,0	0	0,0
Complemento excepcional de pensão (pensionistas e bancários)	16	0,0	16	0,0	0	0,0	16	0,0	0	0,0
<b>Subsídios</b>	<b>538</b>	<b>0,2</b>	<b>288</b>	<b>0,1</b>	<b>250</b>	<b>0,1</b>	<b>542</b>	<b>0,2</b>	<b>-4</b>	<b>0,0</b>
Apoio às empresas intensivas em gás	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Apoios ao sector dos transportes	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Apoios a setores de produção agrícola	202	0,1	188	0,1	14	0,0	202	0,1	0	0,0
Apoios ao sector das pescas	34	0,0	0	0,0	34	0,0	38	0,0	-4	0,0
Outros apoios	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)	50	0,0	57	0,0	-7	0,0	50	0,0	0	0,0
Transferências empresas privadas (Fundo Ambiental)	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Apoio excepcional reembolsável agricultores	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Apoio extraordinário ao gás natural	53	0,0	44	0,0	9	0,0	53	0,0	0	0,0
Transferência adicional para o SEN para redução das tarifas de acesso às redes	200	0,1	0,0	0,0	200	0,1	200	0,1	0	0,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>440</b>	<b>0,2</b>	<b>602</b>	<b>0,2</b>	<b>-163</b>	<b>-0,1</b>	<b>412</b>	<b>0,2</b>	<b>28</b>	<b>0,0</b>
Apoio aos refugiados	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outros encargos	1	0,0	0	0,0	1	0,0	1	0,0	0	0,0
Programa AUTOvoucher	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Apoio extraordinário à renda	269	0,1	250	0,1	19	0,0	269	0,1	0	0,0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	3	0,0	22	0,0	-20	0,0	3	0,0	0	0,0
Pacote Mais Habitação - Famílias (IHRU)	5	0,0	0	0,0	5	0,0	5	0,0	0	0,0
Bonificação de juros	47	0,0	30	0,0	17	0,0	46	0,0	1	0,0
Apoio a projetos de produção de energia renovável e armazenamento de eletricidade	12	0,0	0	0,0	12	0,0	12	0,0	0	0,0
Regime transitório de estabilização de preços do gás	76	0,0	300,0	0,1	-224	-0,1	76	0,0	0	0,0
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social	27	0,0	0,0	0,0	27	0,0	0	0,0	27	0,0
<b>Impacto direto (negativo) no saldo orçamental</b>	<b>3 042</b>	<b>1,1</b>	<b>5 173</b>	<b>2,0</b>	<b>-2 131</b>	<b>-0,8</b>	<b>3 212</b>	<b>1,2</b>	<b>-169</b>	<b>-0,1</b>

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade pública	2 480	0,9
Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade nacional	3 042	1,1

**Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)**

**562 -0,2**

Explicação da diferença:

	M€	% PIB
<b>Receita</b>	<b>280</b>	<b>0,1</b>
1. Diferença metodológica no tratamento da receita de IVA diferida	-484	-0,18
2. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição da receita)	-6	0,00
3. Ajustamento temporal do impacto da medida IVA Zero		
3.1 Impacto ótica contabilidade pública	-266	-0,10
3.2 Impacto ótica contabilidade nacional (ótica económica)	323	0,12
4. Diferença metodológica no tratamento da receita referente à devolução aos cofres do Estado de parte da despesa da medida de Apoio Extraordinário ao Gás, em 2022	712	0,27
<b>Despesa</b>	<b>282</b>	<b>0,1</b>
5. Reconhecimento da despesa do apoio extraordinário ao gás, pago em 2022 e registado em contabilidade pública, mas com efeitos nas tarifas cobradas ao consumidor final em 2023, ano do registo em contabilidade nacional (ótica compromisso)	76	0,03
6. Reconhecimento da despesa da transferência adicional para o SEN para redução de tarifas ao consumidor final. Esta operação não foi paga em 2023, mas a redução nas tarifas cobradas ao consumidor final em 2023 teve lugar nesse ano (ótica compromisso)	200	0,08
7. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição do impacto na receita)	6	0,00
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>562</b>	<b>0,2</b>

Fontes: Tabela 6, Quadros 2.3 e 2.4 da Conta Geral do Estado 2023; maio 2024, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento. Dados de INE, AT, IGFSS e base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política do pacote inflação em contas nacionais é a Tabela 6 (apuramento da UTAO, ótica da contabilidade pública).

### 3.4 PRR

**142. Esta secção apresenta o impacto direto da implementação do PRR português**, nas óticas da contabilidade pública (Subsecção 3.4.1) e da contabilidade nacional (Subsecção 3.4.2). O efeito em contas nacionais parte da execução em contabilidade pública, com as necessárias adaptações metodológicas.

**143. A UTAO apresenta a sua estimativa para o impacto do PRR em 2023, beneficiando neste relatório de informação adicional do INE, que permitiu apresentar o impacto (consolidado) no conjunto das Administrações Públicas, incluindo o subsector da Administração Regional.** O PRR tem merecido destaque no espaço público de debate, mas com pouca informação sistematizada e transparente sobre o seu impacto na evolução orçamental. A UTAO iniciou em 2022 a publicação da sua estimativa sobre este plano de investimentos na execução orçamental e desde então assinala-se a melhoria na informação disponível e a colaboração prestada pelas entidades responsáveis pela publicação das contas públicas. Saúda-se o trabalho que tem vindo a ser realizado pela DGO nesta matéria, designadamente no respeitante às fontes de financiamento (que permitem identificar de forma mais fina a natureza da despesa). Neste encerramento de contas, a UTAO beneficiou de informação complementar do INE, que muito agradece, e que acrescenta valor e fiabilidade à estimativa que se apresenta. A informação do INE permitiu também conhecer o impacto na Administração Regional e apresentar a conta consolidada do PRR nas Administrações Públicas. Adicionalmente, a UTAO utilizou como fonte primária das suas estimativas a base de dados orçamental SIGO e a CGE/2023. Toda a informação foi sujeita a análise crítica e julgamento da UTAO, podendo os resultados abaixo divergir dos constantes nas fontes primárias.

**144. Lamenta-se a persistente insuficiência de informação do subsector Administração Local, uma importante lacuna que não permite apurar a natureza económica da despesa final e constitui uma falta de transparência a assinalar.** Não obstante todas as melhorias alcançadas, é importante notar a inexistência de informação sobre a execução do PRR na Administração Local (AdL), um desafio que enfrentam todas as entidades públicas responsáveis por este apuramento, inclusivamente a autoridade estatística (INE). Constitui uma falta de transparência a assinalar na informação produzida por ou coligida sobre este subsector. O impacto orçamental do PRR na AdL é apurado de forma indireta, através das transferências realizadas pela Administração Central (AdC), o que não permite conhecer a natureza final da despesa, inviabiliza a consolidação da informação e a avaliação futura dos seus efeitos. Assim, por exemplo, as transferências (de capital) feitas no contexto do Plano Nacional de Alojamento do Ensino Superior (PNAES) são destinadas à construção de residências universitárias e devem ser evidenciados como FBCF, o que não acontece. Adicionalmente, o subsector constitui um importante executor da componente de habitação deste plano de investimentos, constituindo o segundo subsector com maior despesa executada, o que constitui uma agravante.

#### 3.4.1 Ótica da Contabilidade Pública

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

**146. No conjunto do ano de 2023, a implementação do PRR português (numa perspetiva consolidada) beneficiou o saldo global das Administrações Públicas em 27 M€.** A despesa efetiva ascendeu a 1747 M€, tendo sido cobrada receita comunitária de 1774 M€, com origem no instrumento *NextGenerationEU*, ambas evidenciadas na Tabela 11. A despesa executada representou mais do dobro (144%) do ano anterior, traduzindo um aumento nominal de 1033 M€ (Tabela 11).

**147. A despesa de 2023 representou um pouco menos de metade do objetivo do OE, mas cerca de 76% da estimativa anual revista. A subexecução concentrou-se em ambos os casos no investimento.** O OE/2023 estabeleceu como objetivo anual uma despesa de 3852 M€, revista em baixa (- 1554 M€) na estimativa anual para 2298 M€, sobretudo na despesa de transferências de capital. O nível de despesa executado representa 45% do objetivo do OE, mas 76% da estimativa anual atualizada. Traduz um desvio

nominal de – 551 M€ face à estimativa anual, sobretudo no investimento (– 769 M€). Em sentido oposto, as transferências de capital superaram o previsto (443 M€) — Tabela 11.

**Tabela 9 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por rubrica (ótica contabilidade pública)**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução			Referenciais		Taxa de execução	
	2022	2023	VH	OE/2023	Estimativa 2023 MF	do OE/2023	da Estimativa 2023
	1	2	3=2-1	4	5	6=(2/4-1)*100	7=(2/5-1)*100
<b>Receita efetiva</b>	<b>442</b>	<b>1774</b>	<b>1332</b>	<b>3709</b>	<b>2096</b>	<b>48</b>	<b>85</b>
Outras receitas correntes	268	515	247	1809	644	28	80
Receita de capital	174	1260	1085	1900	1452	66	87
<b>Despesa efetiva</b>	<b>714</b>	<b>1747</b>	<b>1033</b>	<b>3852</b>	<b>2298</b>	<b>45</b>	<b>76</b>
Despesas com pessoal	5	28	23	24	20	116	143
Aquisição de bens e serviços	30	133	103	577	348	23	38
Transferências correntes	172	124	-48	479	164	26	76
Subsídios	55	114	59	93	52	124	222
Outras despesas correntes	2	20	18	393	60	5	33
Investimento	339	382	43	1207	1151	32	33
Transferências capital	112	945	833	1079	503	88	188
<b>Impacto no saldo global</b>	<b>-272</b>	<b>27</b>	<b>299</b>	<b>-143</b>	<b>-202</b>		

Fontes: SÍGO, INE, IGFSS e cálculos da UTAO.

**148. Em 2023, a despesa executada via PRR (1747 M€) foi financiada em 93% por subvenções comunitárias (1617 M€).** O restante repartiu-se entre o cofinanciamento nacional (77 M€) e a componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (53 M€).<sup>15</sup> A componente da despesa completamente financiada por subvenções não onera o saldo global, mas afeta significativamente os níveis da receita e da despesa — Tabela 10.

**149. A execução deste plano de investimentos concentrou-se na Administração Central (91%; 1590 M€),** seguindo-se Administração Regional (71 M€) e a Segurança Social (68 M€). No entanto, a despesa da Administração Central inclui 207 M€ de transferências para a Administração Local, destinadas maioritariamente à implementação das medidas da componente habitação. Não existindo informação disponível sobre a execução do PRR na AdL, esta forma de apuramento indireta não permite conhecer a natureza económica da despesa final (embora se saiba a que se destinam as transferências) — Tabela 10.

<sup>15</sup> A componente de cofinanciamento nacional inclui a despesa relativa ao IVA. Esta despesa, incluída na despesa final, não é reembolsada pelo mecanismo *NextGenerationEU* (parágrafo 92 do [Manual do Défice e da Dívida, do Eurostat](#), edição 2022). O seu reembolso aos destinatários finais é da responsabilidade das autoridades nacionais de cada Estado-Membro e classificada nesta estimativa como cofinanciamento nacional.

**Tabela 10 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por fonte de financiamento e subsector (ótica contabilidade pública)**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Não ajustado							Ajustamento		Ajustado
	2023 Jan- dezembro  1=2+3+4	Decomposição por tipo de financiamento			Decomposição por subsector			2023		2023 Jan- dezembro ajustado  10=1+8+9
		Subvenções 2	FN 3	Empréstimos Next Generation EU 4	AdC 5	AdR 6	SS 7	Subvenções AdC 8	SS 9	
<b>Receita efetiva</b>	<b>1774</b>	<b>1774</b>	-	-	<b>1708</b>	<b>0</b>	<b>66</b>	<b>-160</b>	<b>2</b>	<b>1617</b>
Outras receitas correntes	515	515	-	-	448	0	66	-130	-19	366
Receita de capital	1260	1260	-	-	1260	0	-	-30	21	1250
<b>Despesa efetiva</b>	<b>1747</b>	<b>1617</b>	<b>77</b>	<b>53</b>	<b>1607</b>	<b>71</b>	<b>68</b>	-	-	<b>1747</b>
Despesas com pessoal	28	26	2	-	28	0	0			28
Aquisição de bens e serviços	133	104	17	12	113	10	10			133
Juros	0	0	-	-	0	-	0			0
Transferências correntes	124	124	0,4	0,0	86	0	38			124
Subsídios	114	111	3	-	113	1	0			114
Outras despesas correntes	20	1	3	16	20	-	0			20
Investimento	382	322	44	17	319	42	21			382
Transferências capital	945	929	8,5	8,4	927	18	0			945
<b>Impacto no saldo global</b>	<b>27</b>	<b>157</b>	<b>-77</b>	<b>-53</b>	<b>101</b>	<b>-71</b>	<b>-2</b>	<b>-160</b>	<b>2</b>	<b>-130</b>

Fontes: SIGO, INE, IGFSS (Quadro CSS2 do Relatório da CGE2023) e cálculos da UTAO.

**150. A despesa executada concentrou-se na componente de capital (1327 M€) e, em menor escala, na componente corrente (419 M€) — Tabela 11 e Tabela 10.**

- A despesa de capital (1327 M€) refletiu, maioritariamente, as transferências (945 M€) destinadas a apoiar as empresas nas transições climática e digital (729 M€) e o investimento em construção e modernização de infraestruturas públicas (415 M€). A componente respeitante às políticas de habitação ascendeu a 203 M€ (Tabela 11).
- Nas transferências destinadas a medidas de apoio às transições climática e digital, destacam-se a implementação de agendas mobilizadoras e verdes para inovação empresarial (506 M€), a descarbonização da indústria (103 M€), a iniciativa Empresa 4.0 (43 M€) e a criação de centros de tecnologia e inovação (43 M€).
- A componente de habitação do PRR (203 M€) consubstanciou-se na implementação do Plano de alojamento para o ensino superior (gerido pelo Erasmus +), no Programa 1.º Direito (destinado a melhorar as condições de quem vive em habitações em situação indigna) e na criação de uma Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário, através do aumento do parque habitacional do Estado. Estes dois últimos programas são geridos pelo IHRU, mas implementados, essencialmente, pela Administração Local. A despesa encontra-se repartida entre o investimento (37 M€), quando executado pela Administração Central, e as transferências de capital (166 M€), quando executado pela Administração Local.<sup>16</sup>
- A componente corrente da despesa (419 M€) repartiu-se entre a aquisição de bens e serviços (133 M€), transferências correntes (124 M€), as, os subsídios (114 M€), despesas com o pessoal (28 M€) as "Outras despesas correntes" (20 M€) — Tabela 11 e Tabela 12.
- As transferências correntes (124 M€) destinaram-se aos sectores externos às AP: famílias (65 M€), empresas não financeiras privadas (50 M€) e Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL, 5 M€) — Tabela 12. Visaram financiar, entre outros fins, o programa "Vale Eficiência" (35 M€) e os projetos destinados a aumentar o nível de qualificações, tanto no ensino profissional (18 M€), como superior (16 M€ nos programas Impulso STEAM e Impulso Adultos) — Tabela 11.
- As aquisições de bens e serviços (133 M€) destinaram-se a apoiar a transição digital nas AP e a estudos de consultoria destinados aos projetos de investimento (como, por exemplo, a expansão da rede de Metro de Lisboa).

<sup>16</sup> Na despesa de capital, a componente de habitação do PRR totaliza 203M€, resultando da soma das seguintes medidas (na Tabela 11):

- Investimento executado pela AdC (37 M€): Plano nacional de alojamento para o ensino superior (PNAES: 22 M€), Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário (15 M€);
- Transferências de capital da AdC para a AdL (166 M€) para implementação das medidas:
  - 1.º Direito - Programa de apoio no acesso à habitação e Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário (158 M€), com origem nas CCCR (150 M€) e IHRU (8 M€).
  - Plano nacional de alojamento para o ensino superior (PNAES: 8 M€), com origem no Erasmus +.

- Nos subsídios, evidencia-se a medida de apoio ao emprego “Compromisso Emprego Sustentável”, executada pelo IEFP.
- A rubrica “Outras despesas correntes” (20 M€) evidencia o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (16 M€), operacionalizado pelo IHRU, sendo esta despesa financiada com recurso à componente de empréstimos do PRR (Tabela 13).

**151. A utilização da componente de empréstimos do PRR ascendeu a 176 M€, dos quais 122 M€ em operações de capitalização de empresas do Fundo de Capitalização e Resiliência e os restantes 53 M€ em despesa efetiva com as medidas de apoio à habitação geridas pelo IHRU.** Na componente financeira, avultam as operações de capitalização de empresas do Fundo de Capitalização e Resiliência (122 M€); uma utilização marginal de 0,7 M€ reverteu a favor do parque público residencial a preços acessíveis. A despesa efetiva, no valor de 53 M€, foi aplicada em medidas de habitação geridas pelo IHRU. Destinou-se, entre outros fins, à construção de edifícios (17 M€) e a transferências para a AdL na sua qualidade de entidade executora (8 M€) — Tabela 13.

**Tabela 11 – Impacto direto consolidado das medidas da implementação do PRR no saldo global das AP em 2023 (ótica da contabilidade pública)**  
(em milhões de euros)

<b>Receita</b>	<b>1 774,2</b>
<b>Outras receitas correntes</b>	<b>514,7</b>
Receita corrente PRR com origem NextGenerationEU	514,7
<b>Transferências de capital</b>	<b>1 259,5</b>
Receita capital PRR com origem NextGenerationEU	1 259,5
<b>Despesa</b>	<b>1 746,7</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>419,3</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>28,1</b>
Impulsos Jovens STEAM e Impulso Adultos	22,2
Recursos humanos (PRR)	5,9
<b>Aquisição de bens e serviços</b>	<b>132,8</b>
Bioeconomia – Subinvestimento Gestão Florestal e Apoio à Resinagem. Programa resinheiros vigilantes (ICNF)	2,1
Reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares: transição digital (Secretaria Geral do MNE)	5,7
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)	0,5
Projeto Administração Pública Mais Eficiente - Capacitação, Digitalização e Interoperabilidade e Cibersegurança (Agência para a Modernização Administrativa e SGMAl)	23,6
Impulsos Jovens STEAM e Impulso Adultos	16,0
Justiça económica e ambiente de negócios (IGFEJ, IRN e SGMJ)	15,7
Transição digital na saúde (SPMS)	10,7
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	5,1
IFAP (Agenda de inovação para a agricultura, Programa emparcelar para ordenar e Implementação da Estratégia nacional para o Mar 2021-30)	4,8
Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (eSPap)	2,6
Projeto "Reforço das infraestruturas de proteção civil" (ANEPC)	2,5
Transição digital na educação do ensino básico e secundário	1,6
Projeto "SUAVA - Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa" (INDJ)	1,5
Reforço do quadro geral de cibersegurança (Gabinete Nacional de Segurança)	1,5
Programa Mais Floresta (GNR)	1,4
Renovar a arquitetura dos sistemas de informação e processos associados à gestão e controlo de fronteiras (SEF)	0,5
Outras Aquisições de Bens e Serviços	27,2
Outras Aquisições de Bens e Serviços - AdR	9,9
<b>Transferências correntes</b>	<b>124,3</b>
Programa Vale Eficiência	35,1
Projetos Locais Promotores de Qualificações de Nível B1/B2/B3 (ANQEP)	18,4
Impulsos Jovens STEAM e Impulso Adultos	16,0
Agenda para a inovação da Agricultura 20-30, Florestas (Componente 8) e Mar (Componente 10) - IFAP (entidade gestora)	2,3
Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis	1,7
Outros apoios - AdL	4,2
Outros apoios	46,7
<b>Subsídios</b>	<b>114,4</b>
Compromisso Emprego Sustentável	113,2
Outros apoios (AdR)	1,2
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>19,7</b>
Apoios habitação (Componente C2): 1.º Direito - Programa de apoio no acesso à habitação, Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário - IHRU (entidade gestora)	15,7
Outros encargos	4,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>1 327,4</b>
<b>Investimento</b>	<b>382,0</b>
Infraestruturas de Portugal - Projeto Missing links e aumento da capacidade de rede (PRR)	46,1
Outros equipamentos (AdR)	41,8
Estabelecimentos ensino superior - equipamentos (PRR)	28,5
Expansão Rede de Metro do Porto (PRR)	26,5
Transição digital na educação	23,0
Saúde: equipamentos e outros	22,9
Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional (beneficiários finais pertencentes às AP)	21,8
Plano nacional para o alojamento para o ensino superior (PNAES)	21,5
Meios de prevenção e combate a incêndios rurais – Subinvestimento Meios aéreos	17,7
Transformação Digital das Entidades Tuteladas do MNE (ICCL)	17,2
Administração Pública Mais Eficiente: Infraestruturas críticas digitais eficientes, seguras e partilhadas	15,4
Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (IHRU)	15,0
Bioeconomia – Subinvestimento Gestão Florestal e Apoio à Resinagem. Programa resinheiros vigilantes (ICNF)	7,2
Meios de prevenção e combate a incêndios rurais – Subinvestimento rede de radares (IPMA)	6,6
Reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares: transição digital (Secretaria Geral do MNE)	6,2
Justiça económica e ambiente de negócios (IGFEJ)	5,3
Sistema de modelação Oceano Atmosfera de Alta Resolução Espacial e Temporal – ‘Atlântico’ (IPMA)	1,3
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)	0,5
Outros equipamentos	57,6
<b>Transferências capital</b>	<b>945,4</b>
Agendas/Aliaças Mobilizadoras e Verdes para a Inovação Empresarial	506,1
Apoios habitação (Componente C2): 1.º Direito - Programa de apoio no acesso à habitação, Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário - CCCR e Municípios	149,9
Descarbonização da Indústria	103,1
Centros de Tecnologia e Inovação (ANI)	42,6
Empresa 4.0 (Capacitação e transição digital)	34,1
Empresa 4.0 (Bairro digital) - Trf AdL	8,9
Outros apoios (AdR)	18,0
Requalificação e conservação dos museus, monumentos e palácios públicos e construção do Arquivo Nacional do Som	13,9
Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional (beneficiários finais externos às AP)	10,1
Plano nacional para o alojamento para o ensino superior (PNAES): transferência para a AdL	8,5
Apoios habitação (Componente C2): 1.º Direito - Programa de apoio no acesso à habitação, Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário - IHRU (entidade gestora)	7,7
Agenda para a inovação da Agricultura 20-30, Florestas (Componente 8) e Mar (Componente 10) - IFAP (entidade gestora)	4,7
Agendas/Aliaças Mobilizadoras e Verdes para a Inovação Empresarial - Trf AdL	4,0
Programa Acessibilidades 360º (Autarquias)	2,3
Outros apoios - AdL	23,2
Outros apoios	8,4
<b>Impacto no saldo global</b>	<b>27,5</b>

Fontes: Base de dados SIGO, INE, IGFSS (Quadro CSS2 do Relatório da CGE2023) e sítio da internet do "Recuperar Portugal" e "Transparência.Gov". Cálculos da UTAO. | Notas: (i) Não se conhece a execução da Administração Local. É aferida a partir das transferências da Administração Central para este subsector.

**Tabela 12 – Conta não ajustada do PRR**  
(em milhões de euros)

	Jan-dezembro			Referenciais anuais			Taxa de execução
	2022	2023	Variação homóloga	2022	OE/2023	Variação homóloga	OE/2023
<b>1. Receita efetiva</b>	<b>442,3</b>	<b>1 774,2</b>	<b>1 331,8</b>	<b>442,3</b>	<b>3 709,1</b>	<b>3 266,7</b>	<b>47,8</b>
Transferências correntes	266,3	512,7	246,5	266,3	1 795,8	1 529,5	28,6
Outras receitas correntes	1,8	1,9	0,2	1,8	13,6	11,8	14,3
Transferências de capital	174,3	1 259,5	1 085,2	174,3	1 899,7	1 725,4	66,3
<b>2. Despesa efetiva</b>	<b>714,1</b>	<b>1 746,7</b>	<b>1 032,6</b>	<b>714,1</b>	<b>3 851,6</b>	<b>3 137,6</b>	<b>45,4</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>263,0</b>	<b>419,3</b>	<b>156,3</b>	<b>263,0</b>	<b>1 566,2</b>	<b>1 303,1</b>	<b>26,8</b>
D.01 - Despesas com pessoal	4,9	28,1	23,2	4,9	24,2	19,3	116,2
D.02 - Aquisição de bens e serviços	29,6	132,8	103,3	29,6	577,1	547,6	23,0
D.04 - Transferências correntes	171,9	124,3	-47,6	171,9	478,8	307,0	26,0
Dos quais:							
Empresas não financeiras privadas	17,1	50,1	32,9	17,1	225,0	207,9	22,2
Para ISFL	2,5	4,5	1,9	2,5	14,2	11,7	31,4
Para as Famílias	139,7	65,5	-74,2	139,7	176,5	36,7	37,1
Para a Administração Pública Local	12,5	4,2	-8,3	12,5	44,7	32,2	9,3
D.05 - Subsídios	55,0	114,4	59,3	55,0	92,6	37,5	123,6
Dos quais:							
Empresas não financeiras privadas	46,2	94,9	48,6	46,2	87,5	41,2	108,5
Para ISFL	4,0	9,2	5,2	4,0	2,6	-1,4	360,2
Para Empresários em nome individual	4,7	9,1	4,4	4,7	2,5	-2,2	358,3
Para a Administração Pública Local	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	6 938,3
D.06 - Outras despesas correntes	1,7	19,7	18,0	1,7	393,5	391,8	5,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>451,1</b>	<b>1 327,4</b>	<b>876,4</b>	<b>451,1</b>	<b>2 285,5</b>	<b>1 834,4</b>	<b>58,1</b>
D.07 - Investimento	338,9	382,0	43,1	338,9	1 206,6	867,6	31,7
D.08 - Transferências capital	112,0	945,4	833,5	112,0	1 078,9	966,9	87,6
Dos quais:							
Empresas não financeiras públicas	0,3	7,3	7,1	0,3	-	-0,3	-
Empresas não financeiras privadas	48,2	494,7	446,5	48,2	674,5	626,3	73,3
Para ISFL	20,6	231,0	161,2	20,6	153,9	133,4	150,1
Para as Famílias	-	3,2	3,2	-	37,4	37,4	8,4
Para a Administração Pública Local	42,9	191,6	148,7	42,9	213,1	170,2	89,9
D.11 - Outras despesas de capital	0,1	-	-0,1	0,1	-	-0,1	-
<b>3. Impacto no saldo global (3) = (1)-(2)</b>	<b>-271,7</b>	<b>27,5</b>	<b>299,2</b>	<b>-271,7</b>	<b>-142,6</b>	<b>129,2</b>	
<b>4. Receita não efetiva</b>	<b>474,8</b>	<b>823,0</b>	<b>0,0</b>	<b>474,8</b>	<b>1 010,0</b>	<b>535,3</b>	
R.11 - Receita de ativos financeiros	0,0	129,1	129,1	0,0	0,0	0,0	
R.12 - Empréstimos de M/L prazo com origem nas instituições europeias	474,8	694,0	219,2	474,8	1 010,0	535,3	
<b>5. Despesa não efetiva</b>	<b>268,0</b>	<b>123,7</b>	<b>-144,3</b>	<b>268,0</b>	<b>736,6</b>	<b>468,6</b>	
D.09 - Despesa com ativos financeiros	268,0	123,7	-144,3	268,0	736,6	468,6	
<b>6. Receita extraorçamental</b>	<b>29,0</b>	<b>5 028,0</b>	<b>4 999,0</b>	<b>849,5</b>	<b>3 182,1</b>	<b>2 332,6</b>	
R.17 - Receita extraorçamental	29,0	5 028,0	4 999,0	849,5	3 182,1	2 332,6	
<b>7. Despesa extraorçamental</b>	<b>1,1</b>	<b>2 185,7</b>	<b>2 184,5</b>	<b>298,7</b>	<b>3 182,1</b>	<b>2 883,4</b>	
D.12 - Despesa extraorçamental	1,1	2 185,7	2 184,5	298,7	3 182,1	2 883,4	
8. Receita do exercício (8) = (1)+(4)+(6)	946,1	7 625,2	6 679,1	1 766,6	7 901,1	6 134,5	
9. Despesa do exercício (9)=(2)+(5)+(7)	983,2	4 056,1	3 072,9	1 280,8	7 770,3	6 489,6	
<b>10. Saldo do exercício (10)=(8)-(9)</b>	<b>-37,1</b>	<b>3 569,1</b>	<b>3 606,2</b>	<b>485,9</b>	<b>130,8</b>	<b>-355,1</b>	

**Por memória:**

Despesa efetiva por tipo de financiamento	2022	2023	VH
<b>Efetivo</b>	<b>716,8</b>	<b>1 694,2</b>	<b>977,4</b>
Subvenções NextGeneration EU	712,4	1 616,7	904,3
Financiamento nacional	4,4	77,5	73,0
<b>Não efetivo</b>	<b>1,7</b>	<b>52,5</b>	<b>50,9</b>
Financiamento NextGeneration EU	1,7	52,5	50,9
<b>Despesa total</b>	<b>718,5</b>	<b>1 746,7</b>	<b>1 028,2</b>

Fontes: Base de dados SIGO, IGFSS, INE. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O [Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho](#) e a [Circular n.º 1400 da DGO](#) densificaram o tratamento estatístico das operações respeitantes ao PRR. Estipularam que todas as operações devem ser relevadas como orçamentais (mesmo as inteiramente financiadas por fundos comunitários e cujos beneficiários finais sejam sectores institucionais externos às Administrações Públicas). (ii) As transferências comunitárias apresentadas constituem o montante cobrado pelos Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central (SFA), pela Segurança Social e pela Administração Regional. Estatisticamente, representam a quase totalidade das transferências cobradas na execução do PRR.

**Tabela 13 – Conta do PRR da Administração Central — Empréstimos**  
(em milhões de euros)

	Jan-dezembro			Referenciais anuais			Taxa de execução %
	2022	2023	VH	2022	OE/2023	VH	2023
<b>Receita</b>	<b>474,8</b>	<b>694,0</b>	<b>219,2</b>	<b>474,8</b>	<b>1 010,0</b>	<b>535,3</b>	<b>68,7</b>
<b>Receita não efetiva</b>	<b>474,8</b>	<b>823,0</b>	<b>219,2</b>	<b>474,8</b>	<b>1 010,0</b>	<b>535,3</b>	<b>81,5</b>
R.11 - Receita de ativos financeiros	-	129,1	129,1	-	-	-	-
R.12 - Empréstimos de M/L prazo com origem nas instituições europeias	474,8	694,0	219,2	474,8	1 010,0	535,3	68,7
<b>Despesa</b>	<b>268,0</b>	<b>175,6</b>	<b>-130,0</b>	<b>269,7</b>	<b>839,0</b>	<b>6 221,4</b>	<b>20,9</b>
<b>Despesa efetiva</b>	<b>0,0</b>	<b>52,5</b>	<b>15,0</b>	<b>1,7</b>	<b>102,4</b>	<b>6 046,6</b>	<b>51,3</b>
<b>D.02 - Aquisição de bens e serviços de estudos e consultoria</b>	<b>0,0</b>	<b>11,8</b>	<b>5,0</b>	<b>0,0</b>	<b>31,4</b>	-	<b>37,7</b>
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	-	5,0	5,0	-	-	-	-
Outros	-	6,8	6,8	-	-	-	-
<b>D.06 - Outras despesas correntes</b>	<b>0,0</b>	<b>15,7</b>	<b>15,7</b>	<b>0,0</b>	<b>26,6</b>	-	<b>59,1</b>
Apoios habitação (Componente C2): 1.º Direito - Programa de apoio no acesso à habitação, Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário - IHRU (entidade gestora)	-	15,7	15,7	-	-	-	-
<b>D.07 - Investimento em terrenos e habitações</b>	<b>0,0</b>	<b>16,6</b>	<b>15,0</b>	<b>1,7</b>	<b>44,4</b>	<b>2 568,5</b>	<b>37,4</b>
Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário(IHRU)	0,0	15,0	15,0	-	-	-	-
Outros	-	1,7	1,7	-	-	-	-
<b>D.08 - Transferências de capital</b>	<b>0,0</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	-	-	-	-
Transferência Administração Local	0,0	8,4	8,4	-	-	-	-
<b>Despesa não efetiva</b>	<b>268,0</b>	<b>123,0</b>	<b>-145,0</b>	<b>268,0</b>	<b>736,6</b>	<b>174,8</b>	<b>16,7</b>
<b>D.09.06 - Ativos financeiros: Empréstimos M/L Prazo</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>	<b>68,6</b>	-	<b>1,0</b>
Apoios habitação (Componente C2): Parque público de habitação a preços acessíveis - IHRU (entidade gestora) e execução AdL	-	0,7	0,7	-	-	-	-
<b>D.09.07 e D.09.08 - Participações financeiras</b>	<b>268,0</b>	<b>122,3</b>	<b>-145,7</b>	<b>268,0</b>	<b>668,0</b>	<b>400,0</b>	<b>18,3</b>
Participação capital Banco de Fomento	250,0	-	-250,0	250,0	-	-250,0	-
Participação capital social empresas não financeiras privadas	18,0	122,3	104,3	18,0	668,0	650,0	18,3
<b>Impacto no saldo global</b>	<b>0,0</b>	<b>-52,5</b>	<b>-52,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>-102,4</b>	<b>-100,7</b>	
<b>Operações financeiras</b>	<b>206,7</b>	<b>570,9</b>	<b>364,2</b>	<b>206,7</b>	<b>273,4</b>	<b>66,6</b>	

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

### 3.4.2 Ótica da Contabilidade Nacional

**152. Esta secção complementa em contas nacionais o tratamento que a UTAO dispensa ao PRR em contabilidade pública.** Apresenta o impacto direto da implementação do PRR português na ótica das contas nacionais, partindo do resultado apurado na ótica da contabilidade pública. Os ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas decorrem de diferenças metodológicas entre os dois sistemas de reporte e estão identificados na parte inferior, “Por memória” da Tabela 14.

**153. Na ótica da contabilidade nacional no conjunto do ano de 2023, a implementação do PRR executou despesa de 1759 M€ (0,7 % do PIB), financiada em 93% por subvenções comunitárias (1629 M€).** O restante repartiu-se entre cofinanciamento nacional (77 M€) a componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (53 M€).<sup>17</sup> A execução totalmente financiada por subvenções não tem impacto no saldo orçamental, mas influencia significativamente os níveis da receita e da despesa totais. No ano de 2023, a despesa acelerou, com um acréscimo homólogo de 783 M€ (80%), mas representou menos de metade (47,9%) do objetivo do PE/2023–27 — Tabela 14 e Tabela 15.

**154. A despesa de capital representou mais de dois terços (77%) desta execução, destacando-se as ajudas ao investimento (966 M€).** Na componente corrente (402 M€), avultaram os subsídios (164 M€), destinados ao apoio à contratação e emprego e à implementação da Agenda para a inovação na agricultura 20-30, e o consumo intermédio (111 M€) — Tabela 14.

<sup>17</sup> A componente de cofinanciamento nacional inclui a despesa relativa ao IVA. Esta despesa, incluída na despesa final não é reembolsada pelo mecanismo *NextGenerationEU* (parágrafo 92 do [Manual do Défice e da Dívida, do Eurostat](#), edição 2022). O seu reembolso aos destinatários finais é da responsabilidade das autoridades nacionais de cada Estado-Membro e classificada nesta estimativa como cofinanciamento nacional.

**155. O impacto direto do PRR na ótica das contas nacionais ascendeu a – 130 M€, que compara com + 27 M€ no saldo global em contabilidade pública no mesmo período,** refletindo diferenças metodológicas no tratamento da informação, listadas no painel inferior ("Por memória") da Tabela 14. Destacam-se os seguintes efeitos:

- Neutralidade dos fundos comunitários (– 145 M€): foram recebidas na ótica de caixa subvenções comunitárias destinadas ao PRR no valor de 1774 M€ e executados (na ótica de contas nacionais) 1629 M€ de despesa cofinanciável a 100%. Na ótica da contabilidade nacional, a receita com origem em financiamento comunitário deve ser reconhecida à medida que for sendo executada a despesa que visa financiar, para permitir anular o efeito da intermediação financeira sobre a execução orçamental. Portanto, em cada período, o valor da receita comunitária é igual ao valor da despesa por ela cofinanciada.
- Registo do acréscimo de despesa em subsídios (+ 12 M€), que decorre da revisão dos dados de base do IFAP na implementação da Agenda para a inovação na Agricultura 20-30.

**Tabela 14 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por classificação económica (ótica contas nacionais)**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução					Referenciais anuais						Execução face ao referencial				
	2022		2023		VHA	2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		2023 (Estimativa MF)		Exec vs PE/2023-27		Exec vs Est/2023		
	1	2	3=2-1	4	5	6	7=2-5	8=2-6								
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p.		
<b>Receita total</b>	<b>975</b>	<b>0,4</b>	<b>1629</b>	<b>0,6</b>	<b>653</b>	<b>0,2</b>	<b>975</b>	<b>0,4</b>	<b>3672</b>	<b>1,4</b>	<b>2096</b>	<b>0,8</b>	<b>-2043</b>	<b>-0,8</b>	<b>-467</b>	<b>-0,2</b>
Outra receita corrente	0	0,0	370	0,1	370	0,1	0	0,0	644	0,2	370	0,1	-273	-0,1	-273	-0,1
Receita de capital	975	0,4	1258	0,5	283	0,1	975	0,4	3672	1,4	1452	0,5	-2413	-1,0	-194	-0,1
<b>Despesa total</b>	<b>975</b>	<b>0,4</b>	<b>1759</b>	<b>0,7</b>	<b>783</b>	<b>0,3</b>	<b>975</b>	<b>0,4</b>	<b>3672</b>	<b>1,4</b>	<b>2298</b>	<b>0,9</b>	<b>-1913</b>	<b>-0,8</b>	<b>-539</b>	<b>-0,2</b>
Consumo intermédio	33	0,0	111	0,0	78	0,0	33	0,0	648	0,3	348	0,1	-538	-0,2	-237,1	-0,1
Despesas com pessoal	5	0,0	36	0,0	31	0,0	5	0,0	36	0,0	20	0,0	0	0,0	16,6	0,0
Prestações sociais	0	0,0	2	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	1,5	0,0
Subsídios	70	0,0	164	0,1	94	0,0	70	0,0	95	0,0	52	0,0	69	0,0	112,9	0,0
Outras despesas correntes	158	0,1	89	0,0	-69	0,0	158	0,1	417	0,2	224	0,1	-328	-0,1	-135,3	-0,1
FBCF	347	0,1	390	0,1	43	0,0	347	0,1	1539	0,6	1151	0,4	-1149	-0,5	-761,5	-0,3
Outras despesas capital	362	0,1	966	0,4	604	0,2	362	0,1	937	0,4	503	0,2	30	0,0	463,6	0,2
Ajudas ao investimento	362	0,1	966	0,4	604	0,2	362	0,1	937	0,4	503	0,2	30	0,0	463,6	0,2
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-130</b>	<b>0,0</b>	<b>-130</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-202</b>	<b>-0,1</b>	<b>-130</b>	<b>0,0</b>	<b>72</b>	<b>0,0</b>

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	27	0,01
Impacto direto no saldo global em contabilidade nacional	-130	-0,05
<b>Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>-157</b>	<b>-0,06</b>

Explicação da diferença:

	M€	% PIB
<b>Receita</b>	<b>-145</b>	<b>-0,11</b>
1. Diferença metodológica no tratamento da receita recebida em contabilidade pública		
Receita corrente	-145	-0,05
Receita capital	-1	0,00
<b>Despesa</b>	<b>12</b>	<b>0,00</b>
2. Revisão dos dados de base (Subsídios, IFAP)	12	0,00
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>-157</b>	<b>-0,06</b>

Fontes: SIGO, INE, IGFSS e cálculos da UTAO.

**Tabela 15 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por fonte de financiamento e subsector (ótica contas nacionais)**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2023 1=2+3+4	Decomposição por tipo de financiamento			Decomposição por subsector		
		Subvenções 2	FN 3	Empréstimos Next Generation EU 4	AdC 5	AdR 6	SS 7
<b>Receita total</b>	<b>1629</b>	<b>1629</b>	-	-	<b>1489</b>	<b>71</b>	<b>68</b>
Outras receitas correntes	370	370	-	-	311	11	48
Receita de capital	1258	1258	-	-	1178	60	21
<b>Despesa total</b>	<b>1759</b>	<b>1629</b>	<b>77</b>	<b>53</b>	<b>1619</b>	<b>71</b>	<b>68</b>
Consumo intermédio	111	87	17	7	101	10	0
Despesas com pessoal	36	34	2	-	27	0	10
Prestações sociais	2	2	-	-	2	-	0
Subsídios	164	162	3	-	125	1	38
Outras despesas correntes	89	86	3	0	89	0	0
FBCF	390	309	44	37	348	42	0
Outras despesas capital	966	949	8	8	928	18	21
Ajudas ao investimento	966	949	8	8	928	18	21
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-130</b>	<b>0</b>	<b>-77</b>	<b>-53</b>	<b>-130</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fontes: SIGO, INE, IGFSS e cálculos da UTAO. | Notas: (i) "FN" significa Financiamento Nacional.



## 4 Execução orçamental em Contabilidade Nacional

---

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

Procede, por um lado, a uma análise dos resultados orçamentais de 2023 na ótica referida e, por outro, à análise da variação das componentes que explicam a evolução do saldo entre 2022 e 2023. Os anúncios de medidas de política apresentados na proposta de Orçamento do Estado para 2023 são confrontados com a execução. A dimensão macroeconómica de estabilização do ciclo é também identificada.

### 157. A informação de contas nacionais utilizada neste capítulo é a apresentada pelo Ministério das Finanças (MF) no Relatório da CGE/2023 e é coincidente com os elementos que constam da 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de março de 2023.

Os dados de contas nacionais apresentados no Relatório da CGE de 2023 são os disponíveis à data da sua entrega e são coincidentes com a 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de março de 2024. A UTAO utiliza, no presente capítulo, os respetivos dados incluídos na CGE/2023, tendo em conta que se trata da informação mais recente. As revisões seguem um calendário regular de divulgação e resultam da incorporação de informação pelo compilador de estatística.

**158. O capítulo está estruturado em seis secções.** A Secção 4.1 analisa o saldo orçamental de 2023, com e sem o expurgo do contributo das medidas temporárias ou não-recorrentes para o resultado apurado no conjunto do ano. A Secção 4.2 informa sobre o cumprimento do objetivo para 2023 que se encontrava projetado em sede de Orçamento do Estado inicial e identifica os motores da variação do saldo orçamental entre o final de 2022 e o final de 2023. A Secção 4.3 procede à comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública que lhe está subjacente e analisa os principais ajustamentos que justificam, em 2023, a diferença entre as duas óticas contabilísticas. A Secção 4.4 faz luz sobre a evolução dos principais agregados da receita total e da despesa primária, comparando-os com o referencial do OE. A Secção 4.5 escrutina a concretização financeira das principais medidas de política orçamental anunciadas na POE/2023 para ter execução nesse ano. Por fim, a Secção 4.6 avalia a orientação da política orçamental em 2023.

### 4.1 Saldo orçamental em 2023

**159. No conjunto do ano 2023, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional registou um excedente orçamental correspondente a 1,2% do PIB, um resultado assente no crescimento real da economia e na elevada taxa de inflação (Gráfico 12).** Em valor nominal, o saldo orçamental ascendeu a 3194 milhões de euros (M€). Entre 1995 e 2023, só existiram dois excedentes orçamentais (em 2019 e 2023). O excedente orçamental obtido em 2023 é o maior e largamente superior ao registado em 2019 (0,1% do PIB). A conta consolidada do sector é apresentada detalhadamente na Tabela 18, p. 69. A mesma conta, mas expurgada das operações classificadas pela UTAO como temporárias ou não-recorrentes, surge na Tabela 19, p. 70.

**160. Face a 2022, a melhoria do saldo orçamental foi apoiada na sobre-execução da receita influenciada pelo crescimento nominal do PIB.** O resultado apurado em contas nacionais em 2023 situou-se 1,5 p.p. do PIB acima do saldo registado em 2022 (Gráfico 12). Para este resultado, concorreu de forma decisiva, face a 2022, a conjuntura económica. Neste contexto, apoiado na evolução acentuada da inflação, o crescimento nominal homólogo do Produto Interno Bruto (PIB), em 9,6%, foi largamente superior às previsões. Este crescimento influenciou a sobre-execução da receita fiscal e contributiva, sendo que esta cresceu, em termos homólogos, a um ritmo substancialmente superior ao previsto para o ano como um todo. A análise detalhada das rubricas de receita e despesa e da influência que nelas tiveram os pacotes de medidas COVID-19, inflação e PRR é efetuada nas secções seguintes.

**Gráfico 12 – Saldo orçamental, 2016 a 2023**  
(em percentagem do PIB)



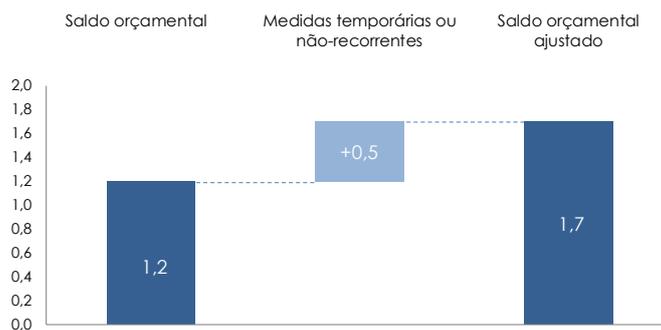
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

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

**162. As medidas temporárias ou não-recorrentes penalizaram o saldo orçamental de 2023 em contas nacionais em 0,5 p.p. do PIB (Gráfico 13).** No ano 2023, foram identificados efeitos decorrentes de cinco medidas temporárias ou não-recorrentes no último trimestre do ano (Caixa 1). As operações apuradas foram classificadas como despesa de capital e totalizaram 1321 M€ (0,5% do PIB) e correspondem: i) reconhecimento de despesa de capital das AP por via da conversão de ativos por impostos diferidos (AID) do Novo Banco em crédito tributário no montante de 117 M€ ou 0,04% do PIB; ii) Indeminização do Estado à EDP – Energias de Portugal com base na decisão judicial do Supremo Tribunal Administrativo que determina o pagamento de 227,6 M€, como devolução do montante pago em 2009 pelos direitos de exploração da concessão da barragem do Fridão; iii) registo de perdas adicionais (915,9 M€) de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem, acima das perdas estimadas inicialmente para a carteira do BPN.<sup>18</sup> Adicionalmente, e de acordo com informação recente obtida junto do INE e do MF, foram identificadas duas outras medidas temporárias e não-recorrentes: iv) decisão judicial que obriga à devolução aos operadores de telecomunicações de taxas de regulação cobradas pela ANACOM (38,6 M€); e v) decisão judicial que condena o Estado a pagar uma indeminização de 21,9 M€ à PLAM, Sociedade Geral de Representações, L.da. Assim, o impacto de medidas temporárias ou não-recorrentes em 2023, face a 2022, corresponde a uma variação negativa de 0,40 p.p. do PIB (Gráfico 16).

<sup>18</sup> O INE esclarece que “ (...) no ano 2010 o montante de perdas esperadas correspondeu a 1,8 mil M€ registados com transferência de capital com impacto no saldo. Em 2023, num processo de fusão de empresas na Parvalorem, SA, foi elaborado um Plano de negócios para o período de 2024–2027 com enfoque na estimativa de recuperação da carteira de crédito até ao fecho da empresa. No âmbito desse processo foi apurado o valor de créditos que não serão recuperados, registados como transferência de capital com impacto no saldo das AP.”

**Gráfico 13 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2023**  
(em percentagem do PIB)



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

**163. Excluindo o efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, o excedente orçamental registado em 2023 fixou-se em 1,7% do PIB.** Este resultado corresponde a uma melhoria de 1,9 p.p. face ao saldo ajustado registado em 2022, sendo que a dimensão deste resultado destaca-se face ao ocorrido nos últimos oito anos, período que contabilizou cinco resultados deficitários (Gráfico 14). Houve, também, excedentes orçamentais ajustados nos anos de 2018 e 2019.

**Gráfico 14 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2023**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados correspondem aos do Gráfico 12, mas expurgados dos efeitos diretos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no período apresentado, as quais estão identificadas na Caixa 1.

**Caixa 1 – Medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2023**

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

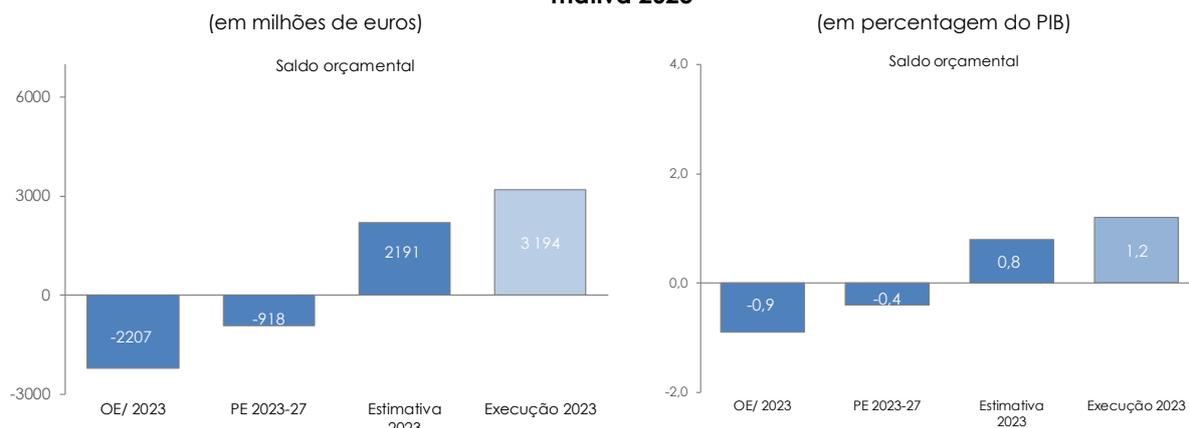
- 2016: Efeito total sobre o saldo orçamental: + 0,4 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:
- (i) Devolução de *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) (+ 0,2 p.p.);
  - (ii) Acerto de contribuições para a União Europeia (+ 0,0 p.p.);
  - (iii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,1 p.p.);
  - (iv) Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) (+ 0,2 p.p.).
- 2017: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 2,2 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:
- (i) Recapitalização da CGD (– 2,0 p.p.);
  - (ii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.);
  - (iii) Swaps da STCP e da Carris (– 0,1 p.p.);
  - (iv) Recuperação da garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
  - (v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,0 p.p.);
  - (vi) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa (– 0,0 p.p.);
  - (vii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,0 p.p.).

- 2018: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:
- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.);
  - (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,4 p.p.);
  - (iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,1 p.p.);
  - (iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (– 0,0 p.p.);
  - (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,0 p.p.).
- 2019: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,6 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:
- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
  - (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
  - (iii) Compensação do Estado à concessionária AEDL (Autoestradas do Douro Litoral) (– 0,1 p.p.).
- 2020: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,7 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:
- (i) Transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos (– 0,0 p.p.);
  - (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
  - (iii) Obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);
  - (iv) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
  - (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).
- 2021: Efeito total sobre o saldo orçamental: + 0,3 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:
- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
  - (ii) Devolução de margens pagas antecipadamente ao FEEF (+ 0,5 p.p.);
  - (iii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,2 p.p.);
- 2022: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,1 p.p. do PIB, resultante da seguinte medida:
- (i) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.);
- 2023: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB
- (i) Decisão judicial barragens EDP (– 0,1 p.p.);
  - (ii) Ativos por impostos diferidos (– 0,0 p.p.);
  - (iii) Perdas de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem no âmbito do processo de nacionalização do BPN (– 0,3 p.p.);
  - (iv) Decisão de judicial Anacom — devolução aos operadores de telecomunicações de taxas regulação (– 0,0 p.p.);
  - (v) Decisão judicial – Indeminização à PLAM, L<sup>da</sup>. (– 0,0 p.p.).

## 4.2 Do saldo orçamental em 2022 ao saldo orçamental em 2023

**164. O resultado registado em 2023, apurado na ótica de Contas Nacionais, foi substancialmente melhor do que as diversas previsões do MF para o conjunto do ano, apresentadas em distintos momentos do ano, e corresponde a um ponto de partida para 2024 mais favorável do que o estimado.** O excedente orçamental de 1,2 % do PIB apurado pelo INE para 2023 revela uma substancial melhoria no resultado orçamental, face ao inicialmente previsto. De notar que o excedente orçamental obtido em 2023 dista 2,1 p.p. do défice de 0,9% do PIB previsto na POE/2023. O resultado apurado em 2023 é melhor do que a previsão para o conjunto do ano (excedente de 0,8% do PIB em 2023) apresentada na estimativa pelo MF na Proposta de Orçamento do Estado para 2024 (POE/2024). A diferença situa-se em 0,4 p.p. do PIB. É de referir que esta meta orçamental foi revista em alta pelo MF em dois momentos ao longo do ano. A primeira vez sucedeu no Programa de Estabilidade 2023–27 (abril de 2023) e a segunda na estimativa da execução em 2023 incluída no relatório da POE/2024 (outubro de 2023)— ver Gráfico 15.

**Gráfico 15 – Saldo orçamental de 2023: execução versus programação em OE/2023, PE/2023–27 e Estimativa 2023**



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: a estimativa 2023 é a estimativa para a execução orçamental no conjunto do ano de 2023 apresentada pelo MF no relatório que acompanhou a POE/2024, divulgada a 10/10/2023.

**165. No conjunto do ano de 2023, as AP registaram um excedente orçamental não ajustado de 1,2% do PIB, uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB (+ 3973 M€) face ao período homólogo, explicado pelo crescimento muito expressivo da receita (3,4 p.p.), particularmente na componente fiscal e contributiva, e pela redução do impacto das medidas transitórias COVID-19 e inflação (1,3 p.p.). O impulso destes dois fatores permitiu acomodar a expansão da despesa primária e o agravamento das condições de financiamento da dívida pública, melhorando o resultado orçamental.** O Gráfico 16 decompõe esta variação no saldo não-ajustado: de - 0,3% do PIB em 2022 para + 1,2% em 2023 (+1,5 p.p. de PIB). Em caso de dúvida no entendimento de cada número no gráfico, ler a explicação nas notas (i) a (v) sob o mesmo. O contributo de cada uma das variáveis pode ser assim resumido:

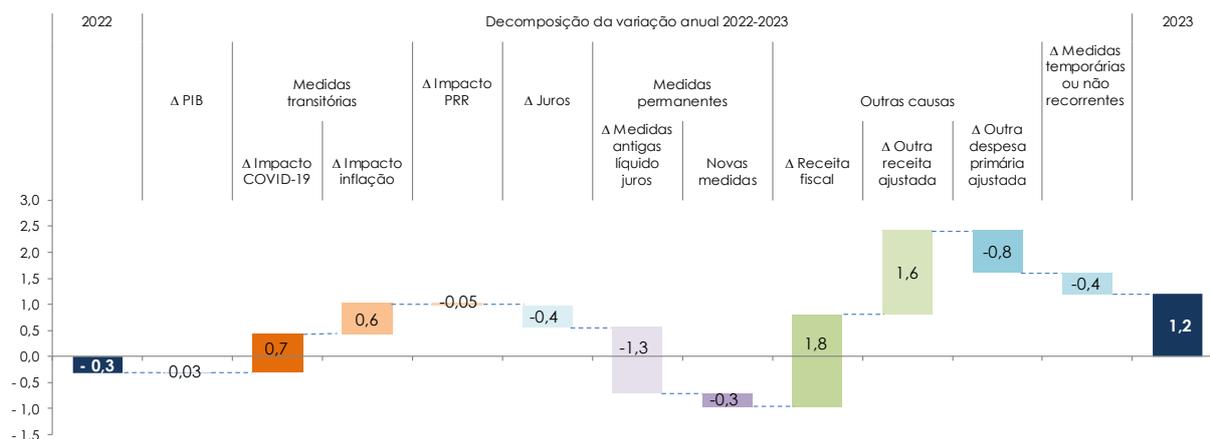
- **O esforço financeiro com as medidas transitórias (os pacotes COVID-19 e inflação) reduziu-se em 3504 mil M€, gerando um efeito de base que impulsionou a melhoria do saldo orçamental em 1,3 p.p..** A análise destes pacotes encontra-se detalhada na Subsecção 3.1.2, na Subsecção 3.2.2 e na Subsecção 3.3.2.<sup>19</sup>
- **No conjunto do ano de 2023, a receita, sem considerar os efeitos das medidas transitórias, da execução do PRR e das medidas permanentes, acelerou em todas as suas componentes, com um contributo agregado de 3,4 p.p. para a melhoria do resultado orçamental, destacando-se o contributo das receitas fiscal (1,9 p.p.) e contributiva (1,2 p.p.).**<sup>20</sup> A receita fiscal deu o maior contributo individual para a melhoria do saldo (1,8 p.p.), impulsionada pelos impostos diretos (10,7%), particularmente o IRS (9,4%) e o IRC (13,9%) — Gráfico 22 e Gráfico 24. Seguiu-se o contributo da receita contributiva (1,2 p.p.). Este contributo e o do IRS refletem a evolução favorável do mercado de trabalho e das remunerações (Gráfico 25).

<sup>19</sup> Os pacotes COVID-19 e inflação estão agregados sob a denominação “Medidas transitórias” no Gráfico 16. A designação comum decorre de as medidas que os constituem serem respostas públicas a choques de natureza temporária, mas profunda, com efeitos globais sobre a economia. A adoção destas medidas deve ser entendida no contexto da função de estabilização do orçamento público e destinam-se a suavizar a fase baixa do ciclo económico. Assim, por exemplo, a subsidiação do *layoff* no contexto da pandemia permitiu preservar empregos e capacidade produtiva, o que acelerou a retoma subsequente. Devem ter uma duração limitada no tempo e serem retiradas assim que cessar a causa negativa que tiver motivado a sua adoção.

<sup>20</sup> A análise da receita fiscal deste parágrafo é apresentada líquida do efeito das medidas transitórias (pacote inflação e COVID-19) e das medidas permanentes (antigas e novas). O impacto conjunto destas medidas retira 159 M€ à variação da despesa em 2023. Os três pacotes contêm medidas do lado da receita com a intenção de a diminuir (por exemplo, as medidas do pacote inflação que desceram a taxa de IVA sobre certos bens alimentares e a do ISP). No entanto, o cofinanciamento comunitário dos três pacotes, mais relevante no caso do PRR, aumenta as “Outras receitas” e a receita de capital. Embora do ponto de vista do saldo as operações financiadas por receita comunitária sejam nulas, influenciam o nível e a interpretação destes agregados orçamentais.

- **Em sentido oposto, destacaram-se o agravamento da despesa com as medidas de política permanentes, tanto as antigas (- 1,3 p.p.), como as que entraram em vigor com o OE/2023 (- 0,3 p.p.) e os encargos acrescidos com o financiamento da dívida pública (- 0,4 p.p.).** Deve ainda notar-se a contenção da restante despesa primária (- 0,8 p.p.).
  - As medidas de política permanentes são analisadas na Secção 4.5, encontrando-se listadas na Tabela 21. O impacto apresentado encontra-se subestimado pela falta de informação do MF relativamente à sua execução. As medidas antigas permanentes produzem efeitos duradouros sobre a execução orçamental e agravam a despesa, mesmo na ausência de medidas de política adicionais (efeito de inércia). Em 2023, estas medidas (sem considerar os encargos com juros) agravaram o saldo em 1,3 p.p. (- 3,17 mil M€). As novas medidas de política permanentes entraram em vigor com o OE/2023 (- 715 M€).<sup>21</sup>
- **O cofinanciamento nacional da execução do PRR teve um reduzido contributo de - 0,05 p.p. para a variação do saldo orçamental.** A despesa na implementação do PRR ascendeu a 1759 M€ (0,7% do PIB), maioritariamente financiada pelas subvenções do mecanismo *NextGenerationEU* (1629 M€), sendo o restante repartido entre o cofinanciamento nacional (77 M€) e a componente de empréstimos (53 M€) deste instrumento (Tabela 15).
- **As medidas temporárias ou não recorrentes aumentaram em mil M€, com um contributivo de - 0,4 p.p. do PIB para a variação do saldo.** Estas medidas encontram-se identificadas na Caixa 1 e respeitam a operações financeiras de elevado montante não previstas.
- Finalmente, **o crescimento da atividade económica acelerou ligeiramente face ao período homólogo**, beneficiando o rácio do saldo orçamental, em 0,03 p.p..

**Gráfico 16 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental (não-ajustado)**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



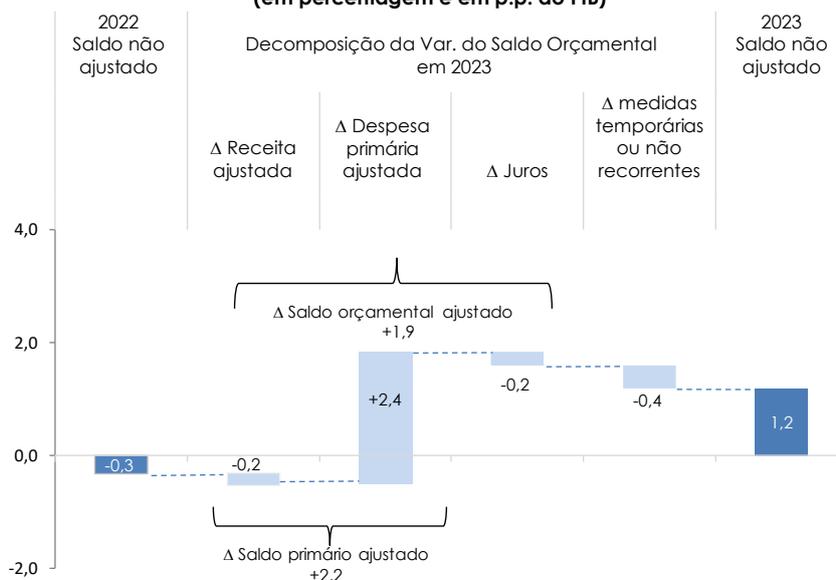
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Neste gráfico, as variações nominais nos agregados são divididas pelo PIB nominal de 2023. (ii) O símbolo grego "Δ" significa "variação". (iii) A contribuição do PIB nominal para a variação do saldo orçamental em percentagem do PIB é medida pela barra Δ PIB. (iv) As barras agrupadas sob o separador "Outras causas" estão expurgadas do efeito das Medidas transitórias, do PRR e das Medidas permanentes. (v) O número em cada barra mede a contribuição da respetiva rubrica para a variação do saldo não-ajustado em pontos percentuais do PIB. Por exemplo, o número 1,8 p.p., na barra da receita fiscal, informa que a receita fiscal cobrada no conjunto do ano de 2023 explica 1,8 p.p. do aumento do saldo não-ajustado entre os dois anos (de um total de 1,5 p.p.).

**166. A evolução do saldo orçamental no ano de 2023 excedeu largamente o previsto e refletiu um contexto orçamental particularmente benévolo que tenderá a dissipar-se a médio prazo. A capacidade de manter as finanças públicas próximo do equilíbrio irá exigir muito cuidado com o desenho e o impacto de novas medidas de política.** O crescimento económico e a inflação impulsionaram a receita fiscal e contributiva, enquanto o fim da pandemia e o abrandamento da inflação permitiram a redução da intervenção pública nestes domínios. O impulso conjunto destes dois fatores permitiu acomodar o crescimento da despesa e alcançar um resultado excedentário, mesmo num contexto de agravamento dos encargos com a dívida pública. É de realçar que a forte componente de cofinanciamento comunitário do PRR também permitiu satisfazer outras necessidades de intervenção pública,

<sup>21</sup> A barra "Δ Medidas antigas líquido de juros" vale - 3,178 M€ (contributo de - 1,3 p.p. para a variação do saldo orçamental) e exclui os encargos com a dívida pública. Esses são medidos na barra "Δ Juros" (- 1,087 M€, contributo de - 0,4 p.p.). Estes dois contributos são iguais ao total da coluna (4) da Tabela 21 (- 4,265 M€).

designadamente em investimento público, apoios à habitação e à transição climática e digital, sem encargos significativos para Orçamento do Estado. Para os próximos dois ou três anos, perspetiva-se uma natural desaceleração da economia e um contexto orçamental mais restritivo, dados os desequilíbrios em vários Estados-Membros com peso na Área do Euro e as novas regras orçamentais da Europa. A capacidade de continuar a alcançar resultados orçamentais próximos do equilíbrio, num contexto de redução da inflação e desaceleração económica em vários parceiros, irá exigir prudência no desenho dos incentivos, fiabilidade na previsão de impactos orçamentais de novas medidas e uma apertada monitorização dos mesmos, sobretudo das medidas com efeito negativo sobre o saldo orçamental.

**Gráfico 17 – Do saldo orçamental de 2022 ao saldo orçamental de 2023 (em percentagem e em p.p. do PIB)**



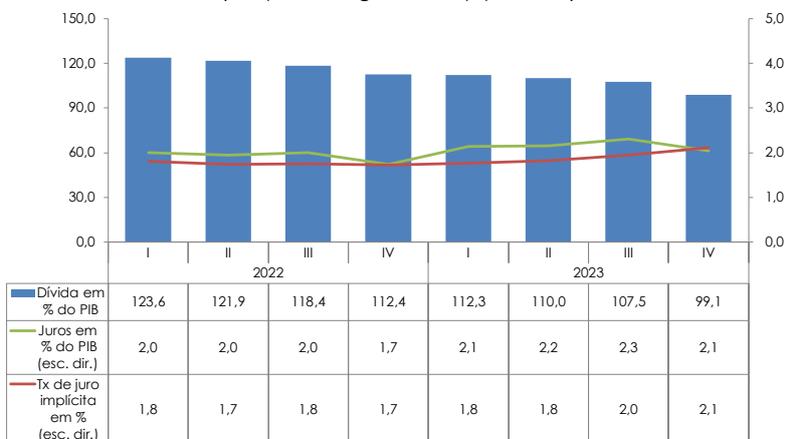
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) São usados números das contas ajustadas e não ajustadas presentes na Tabela 19 e na Tabela 18, respetivamente. (ii) As barras são calculadas através da diferença entre rácios de duas variações nominais no PIB, em que a primeira tem o PIB nominal de 2023 como denominador e a segundo o PIB nominal de 2022.

**167. A melhoria do saldo orçamental em percentagem do PIB, quando ajustado de medidas de natureza temporária ou não-recorrente, refletiu o efeito conjugado da diminuição no peso da receita e da despesa primária ajustada e do incremento de juros face ao PIB (Gráfico 17). A receita ajustada das AP evidenciou uma diminuição do seu peso no PIB (-0,2 p.p.), e um crescimento homólogo de 9,0%, ou seja, o crescimento da receita nominal foi inferior ao registado pelo PIB nominal (9,6%). A conta ajustada das AP está na Tabela 19. O aumento nominal da receita total é explicado pelo contexto em 2023 de variações positivas expressivas tanto no volume da atividade económica como nos preços subjacentes às bases de incidência da receita. Realçam-se o crescimento da receita fiscal (7,9%), impulsionado pelo aumento na receita de impostos diretos (10,7%), assim como o crescimento de 10,4% na receita com contribuições sociais. Outro contributo para a melhoria do saldo orçamental adveio da diminuição do peso da despesa primária ajustada face ao PIB (Gráfico 17). A despesa primária ajustada das AP evidenciou uma redução do seu peso no PIB (-2,4 p.p.) para 39,7%, por via do crescimento homólogo de 3,4% inferior ao crescimento do PIB nominal. Este incremento foi influenciado pelo crescimento homólogo, abaixo do referencial anual da estimativa para 2023 apresentada na POE/2024, registado nas rubricas consumo intermédio (+ 5,0%), FBCF (+ 16,8%), e prestações sociais (+ 3,4). Adicionalmente, a rubrica de subsídios diminuiu em termos homólogos (- 25,5%).**

- Em 2023, a despesa com juros cresceu significativamente face ao ano anterior. Em termos nominais, a despesa com juros cresceu 1087 M€ no conjunto do ano, o que se traduziu num aumento do seu peso no PIB em 0,2 p.p., sendo este mais acentuado do que fora previsto nos vários documentos de planeamento orçamental. Esta evolução esteve associada a um incremento da taxa de juro implícita no stock de dívida pública, de 1,7% no final de 2022 para 2,1% no final de 2023 (Gráfico 18). O nível de dívida pública, por sua vez, registou uma redução acentuada. Entre o final de 2022 e o final de 2023, a dívida pública diminuiu 9 342 M€ em termos nominais, e em percentagem do PIB desceu 13,5 p.p., para 99,1. A descida no numerador beneficiou, naturalmente, do saldo primário, mas também do acréscimo substancial de aplicações em títulos da dívida pública por parte de várias entidades das AP. O crescimento

acentuado do denominador (+ 9,6%, em termos homólogos) deu também uma ajuda preciosa para a queda no rácio da dívida. O Capítulo 2 do [Relatório UTAO n.º 4/2024](#), de 9 de abril, analisa detalhadamente a evolução da dívida pública — desenvolvimento na Secção 7.2.

**Gráfico 18 – Despesa com juros e dívida pública em 2023**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

### 4.3 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas sobre o saldo de 2023

**168. O saldo em contas nacionais apurado em 2023 situou-se 1,1 p.p. de PIB abaixo do saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período.** A diferença entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional é o resultado de contributos negativos das principais rubricas. Esta comparação usa a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores ascendeu a – 3025 M€, refletindo os ajustamentos na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional, sintetizados na Tabela 16.

**169. Nesta análise, o valor do saldo global (6218,6 M€), na ótica da contabilidade pública é o divulgado na 1.ª Notificação do PDE, em março de 2024.** Este saldo (na Tabela 16) difere do saldo global apresentado na CGE/2023, nesta ótica contabilística (7586,8 M€).<sup>22</sup> Respeitou-se o apuramento do INE, uma vez que esta autoridade estatística é responsável pelo reporte às entidades europeias. O saldo em ambas as óticas contabilísticas é provisório e será revisto na 2.ª Notificação do PDE, a ser divulgada em 23 de setembro de 2024. Esta diferença resulta da incorporação de informação mais atualizada e de ajustamentos realizados pelo INE ao saldo global apurado pela DGO, com o propósito de o tornar comparável com o de outros Estados-Membros, no quadro de passagem de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional, incluído nas Notificações do PDE.

<sup>22</sup> Este valor do saldo global (em contabilidade pública) é o que foi publicado na 1.ª Notificação do PDE, em março de 2024, e ainda não foi atualizado pelo INE à data desta publicação. Este saldo será revisto pela autoridade estatística em setembro de 2024, na 2.ª Notificação do PDE. Difere do saldo apurado no Quadro 3.1, p. 78 do Volume I, Tomo I, da [Conta Geral do Estado 2023](#), encontrando-se ambos corretos.

**Tabela 16 – Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2023**

	Milhões de euros	% PIB
<b>Saldo em contabilidade pública (saldo global)</b>	<b>6 218,6</b>	<b>2,3</b>
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais <sup>1,2</sup>	-3 129,8	-1,2
Diferença entre juros pagos e devidos	742,1	0,3
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-379,2	-0,1
Outros efeitos	-258,3	-0,1
<b>Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)</b>	<b>3 193,5</b>	<b>1,2</b>

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2023 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas públicas incluídas no perímetro das Administrações Públicas.

**170. Na passagem ao saldo em contas nacionais, avultam o ajustamento *accrual* e a delimitação sectorial, com um valor conjunto muito expressivo: – 3129,8 M€ (– 1,2% do PIB), na 2.ª linha da Tabela 16, salientando-se os efeitos mais significativos neste período:**

- Transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD) para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), com um impacto de – 3018 M€, constituindo o ajustamento de maior valor nominal na passagem entre as óticas contabilísticas em 2023. Esta operação foi registada como receita (de capital) em contabilidade pública, mas, de acordo com os esclarecimentos do INE e regras do SEC2010, em contabilidade nacional foi considerada uma operação financeira de adiantamento (em 2023), sem impacto na capacidade/necessidade líquida de financiamento das Administrações Públicas (ou seja, o saldo das AP em contas nacionais). Esta receita só será reconhecida no momento em que for efetuada a despesa com pensões a que se destina. Toda esta operação terá um impacto nulo no saldo orçamental até ao limite do montante recebido (3018 M€).
- O ajustamento *accrual* (i.e., o que decorre da adoção do princípio contabilístico do acréscimo) e o ajustamento decorrente das diferenças no perímetro sectorial também incluem as injeções de capital (3068,2 M€) e assunções de dívida realizadas por entidades do sector das AP a favor de entidades de outros sectores. Neste período, destacaram-se as seguintes operações, registadas como despesa de capital pela autoridade estatística nacional: i) registo de perdas adicionais (915,9 M€) de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem, acima das perdas estimadas inicialmente para a carteira do BPN; ii) reprivatização da EFACEC, que implicou um impacto orçamental negativo de 166,2 M€. A primeira operação é do tipo não-recorrente.

**171. O ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos foi favorável ao saldo em contas nacionais, crescendo + 0,3% do PIB (742,1 M€).** Reflete o facto de, em 2023, se terem verificado pagamentos de juros superiores ao montante que seria imputável a este período segundo o critério da especialização do exercício, referentes, na sua maioria, a Obrigações do Tesouro (Tabela 16).

**172. O ajustamento “Outros efeitos” prejudicou o saldo em contabilidade nacional em 258,3 M€ (– 0,1% do PIB), resultando de um conjunto de contributos de sinal contrário, destacando-se neste período as decisões judiciais que condenaram o Estado português a pagamentos a entidades externas às AP (– 288,5 M€).** Este agregado reflete um conjunto vasto de ajustamentos, que asseguram o tratamento e o registo das operações de acordo com as regras do Manual do Défice e da Dívida das AP e o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. Em 2023, destacam-se as seguintes operações: (1) Reconhecimento ao Novo Banco de Ativos por Impostos Diferidos (117 M€); (2) Decisão judicial que condenou o Estado português a devolver à EDP a verba recebida pela concessão da barragem do Fridão (228,0 M€); (3) Decisão judicial que condena o Estado a pagar uma indemnização de 21,9 M€ à PLAM, Sociedade Geral de Representações, L.d.a; (4) Decisão judicial que obriga à devolução aos operadores de telecomunicações de taxas regulação cobradas pela ANACOM (38,6 M€) — Tabela 16. Estas operações constam dos ajustamentos, pois refletem compromissos assumidos em 2023 (com impacto em contas nacionais), mas pagos em 2024 (por esta razão não constam do saldo global).

**173. Tendo em conta as diferenças metodológicas entre as duas óticas, na passagem da ótica pública à nacional, é realizado um ajustamento temporal na receita fiscal e contributiva. O ajustamento referente ao ano 2023 piorou o saldo orçamental em 379,2 M€ (– 0,1% do PIB).** Este ajustamento decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício, próprio das contas nacionais e que não existe na ótica de caixa da contabilidade pública. A receita é reconhecida em contabilidade pública no momento em que é recebida e em contabilidade nacional no momento em que nasce, para os contribuintes, a obrigação de pagar. Por exemplo, no caso do IVA, os pagamentos efetuados em fevereiro de 2024 (em contabilidade pública) incluem encaixes originados em transações realizadas ainda no 4.º trimestre de 2023 e são reconhecidos neste período em contabilidade nacional. No conjunto de todos os impostos, há casos de ajustamento positivo e casos de ajustamento negativo. Em 2023, a soma de todos os ajustamentos temporais na receita fiscal e contributiva valeu – 379,2M€ (– 0,1% do PIB) — Tabela 16.

**174. O ajustamento temporal de impostos acima mencionado inclui o tratamento estatístico da receita fiscal diferida, decidida no contexto das medidas de mitigação dos efeitos da inflação. Esta medida, incluída neste pacote, terminou a sua vigência em dezembro de 2023 e retirou 240 M€ (0,09% do PIB) da receita do IVA em contabilidade pública para efetuar a transição para a receita de IVA em contas nacionais.** As medidas de diferimento e flexibilização do pagamento de receita fiscal e contributiva e a isenção temporária de contribuições sociais, que vêm sendo adotadas desde 2020, primeiramente no contexto da pandemia COVID-19 e, desde o 2.º semestre de 2022, incluídas no pacote de mitigação dos efeitos da inflação, vieram exigir um tratamento estatístico especial para garantir que o registo da receita respetiva em contabilidade nacional também respeita o princípio da especialização do exercício. No final do ano de 2023, apenas vigoravam medidas de diferimento do IVA, legisladas no contexto do pacote inflação, originando um ajustamento na série deste imposto de – 240 M€ face ao registado em contabilidade pública — Tabela 17 e Gráfico 19. No final deste ano, a medida de flexibilização de pagamento do IVA continua em vigor, mas de forma autónoma e sem integrar o pacote inflação. O cálculo deste ajustamento realizou-se em dois passos:

- i. Cálculo da receita de caixa modificada, acrescentando à receita cobrada os valores diferidos, assegurando que a série de caixa não é alterada pelas medidas de flexibilização de pagamentos (– 484 M€ no conjunto do ano, dos quais – 525 M€ no 4.º trimestre). A 8.ª fase de diferimento do IVA terminou no final do ano de 2023 e os planos prestacionais diminuiram gradualmente ao longo do último trimestre. Neste período, recebeu-se, sobretudo, a receita diferida em períodos anteriores, com um valor muito reduzido de novos diferimentos, razão pela qual este ajustamento assumiu um valor negativo.<sup>23</sup>
- ii. Esta série de caixa modificada serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual (244 M€), que também constitui uma parcela do ajustamento total (Tabela 16). Em resultado dos dois passos, o valor da receita de IVA cobrada em contabilidade pública no final de dezembro foi inferior ao que seria sem o diferimento, o que justifica o sinal negativo do ajustamento.

**175. O tratamento estatístico da receita diferida assume a inexistência de incumprimento nos planos prestacionais das medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas.** As medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas constituem um risco descendente para as finanças públicas, relacionado com a perda de capacidade financeira do contribuinte entre o momento do diferimento da receita e o do seu pagamento. No entanto, historicamente, o incumprimento associado à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas foi pouco expressivo no conjunto dos anos de 2020 (46 M€), 2021 (51 M€) e 2022 (51 M€). No final de 2023, situou-se em 133 M€ (Tabela 8).<sup>24</sup>

<sup>23</sup> A receita de caixa modificada em cada mês ( $t$ ) obtém-se adicionando à série de caixa em cada mês a receita diferida (acumulada desde o primeiro momento de diferimento em vigor,  $n$ ), de acordo com a fórmula seguinte:

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

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

<sup>24</sup> O incumprimento relativo ao ano de 2020 foi apresentado na Tabela 6 do [Relatório UTAO n.º 5/2022](#), de 28 de março. O incumprimento do ano de 2021 foi publicado na Tabela 19 do [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril. O incumprimento do ano de 2022 foi publicado na Tabela 5 do [Relatório UTAO n.º 5/2023](#), de 7 de abril.

**Tabela 17 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais em 2023**

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

	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita fiscal</b>	<b>-240</b>	<b>-0,09</b>
<b>Impostos indiretos</b>	<b>-240</b>	<b>-0,09</b>
IVA	-240	-0,09
<b>Receita total</b>	<b>-240</b>	<b>-0,09</b>

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

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

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



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

#### 4.4 Receita Total e Despesa Primária

**176. Esta secção apresenta a evolução da receita e da despesa primária por rubrica de classificação económica e compara-a com o referencial anual do PE/2023–27 (por ser o mais recente) e os desenvolvimentos macroeconómicos.**

**177. A análise nesta secção é apresentada em termos ajustados**, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas na Caixa 1. A conta das AP em valores ajustados consta da Tabela 19. Apresenta-se também a conta não ajustada, na Tabela 18.

**178. A presente análise relaciona a evolução dos principais agregados orçamentais com as variáveis macroeconómicas tipicamente identificadas como explicativas da evolução das componentes de receita e despesa, bem como com os conjuntos de medidas de política adotadas em resposta à pandemia de COVID-19, à inflação e para implementação do PRR.** No seu conjunto, estes pacotes impactaram no saldo orçamental de 2023 em – 3668 M€ (– 1,4% do PIB), um desagravamento homólogo de 3374 M€ (1,5 p.p. do PIB). Foram analisados em detalhe no Capítulo 3. A expressão material destes pacotes influencia a interpretação da variação dos agregados orçamentais — Gráfico 11. Em relação ao PRR, embora tenha um impacto no saldo orçamental, devido aos elevados níveis de cofinanciamento europeu, tem subjacente uma despesa expressiva, 1759 M€ (0,7 % do PIB).

##### 4.4.1 Receita Total

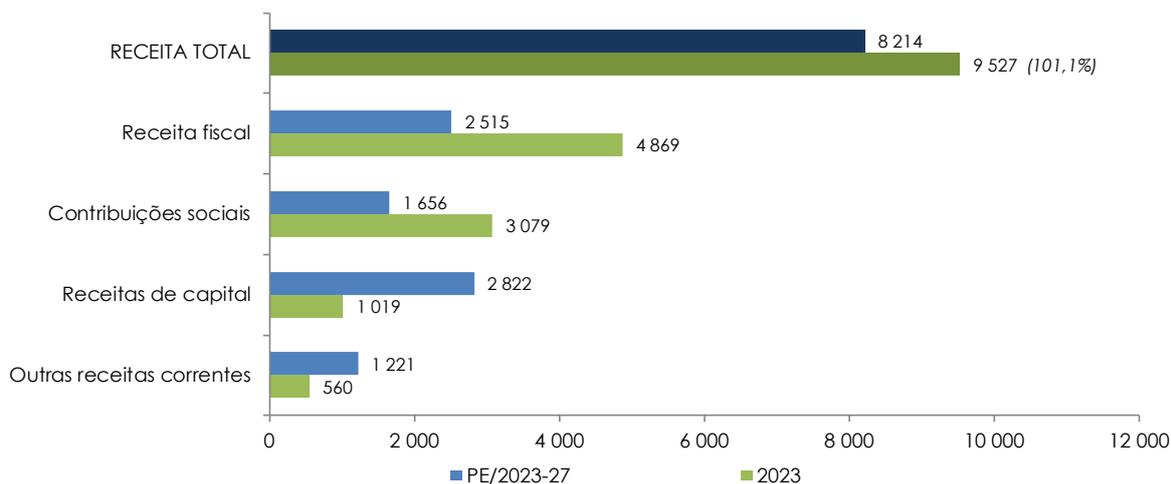
**179. No conjunto do ano de 2023, o ritmo de crescimento da receita (9,0%) foi inferior ao da atividade económica (9,6%), reduzindo o seu peso no PIB para 43,5%.** A receita total aumentou 9,0%, um incremento nominal homólogo de 9,5 mil M€. Neste período, o ritmo de crescimento da receita foi inferior ao

da atividade económica a preços correntes (9,6%), reduzindo o seu peso no PIB em 0,3 p.p., para 43,5% (Tabela 19).

**180. A evolução da receita revelou-se favorável em todas as componentes: a receita fiscal e contributiva representou 83,4% do incremento anual, impulsionada pela expansão da atividade económica, pelos desenvolvimentos do mercado de trabalho e pela inflação. A receita de capital aumentou 68,9%, refletindo a aceleração da utilização das ajudas ao investimento comunitárias para implementação do PRR.** Os números estão visíveis na Tabela 19. O crescimento da receita (9,0%; 9527 M€) beneficiou da evolução favorável de todas as suas componentes, impulsionada pelas contribuições sociais (10,4%; 3079 M€) e impostos diretos (10,7%; 2746 M€) que, em conjunto, representaram cerca de dois terços (61,1%) do aumento nominal total. Estas receitas continuaram a beneficiar da expansão da atividade económica nominal (9,6%) e dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, tanto no respeitante ao emprego como às remunerações, que favoreceram a cobrança de IRS e contribuições sociais (Gráfico 25), enquanto a atividade económica alavancou o IRC (Gráfico 24).<sup>25</sup> Os impostos indiretos aceleraram (5,8%; 2123 M€), representando 22,3% do crescimento total (Gráfico 21). Apesar do abrandamento do nível de preços ao longo de 2023 (variação de 4,3% do IPC em 2023 e de 7,8% em 2022), a inflação incrementou as bases dos principais impostos e das contribuições sociais.<sup>26</sup> A receita de capital aumentou (68,9%; + 1019 M€), traduzindo a maior utilização das ajudas ao investimento comunitárias na implementação do PRR<sup>27</sup> — Tabela 19.

**181. A cobrança de receita superou globalmente os objetivos do PE/2023–27, seguindo um padrão habitual neste previsor: a componente fiscal e contributiva superou os referenciais anuais, permanecendo as restantes componentes aquém do esperado.** No conjunto do ano de 2023, o crescimento da receita (9,0%) superou o objetivo anual (7,7%), situando-se a cobrança nominal 1,3 mil M€ acima do previsto, traduzindo uma taxa de execução de 101,1%. Resultou dos contributos da receita fiscal e contributiva, com taxas de crescimento que representam quase o dobro da previsão do PE/2023–27 (Tabela 19). As “Outras receitas correntes” e as receitas de capital permaneceram abaixo da previsão (Gráfico 20).

**Gráfico 20 – Variação da receita das Administrações Públicas em 2023 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes**  
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1. Entre

<sup>25</sup> De acordo com as [estatísticas de emprego do INE](#) (acesso à série de população empregada em 14-07-2024), no último trimestre de 2023 a população empregada aumentou 1,6% em termos homólogos. As remunerações cresceram 11,0% face ao mesmo período do ano anterior, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (9,6% a preços correntes) e ao da inflação (no conjunto do ano de 2023, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 4,31%).

<sup>26</sup> No conjunto do ano de 2023, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 4,3%, o que compara com 7,8% em 2022 ([informação INE, atualizada a 10 de julho de 2024](#)).

<sup>27</sup> Em contas nacionais, a receita com origem comunitária só é reconhecida quando é realizada a despesa que se destina a financiar. O aumento da receita de capital relaciona-se com a aceleração da execução do PRR, cuja despesa financiada por subvenções do instrumento *NextGenerationEU* ascendeu a 1258 M€ até ao final de dezembro, 29% acima do período homólogo (Tabela 14).

parênteses, apresenta-se a taxa de execução (101,1% em 2023). É o rácio entre a receita nominal cobrada e a previsão do PE/2023–27. Traduz um desvio positivo de 1,1%.

**182. Em 2023, a receita fiscal cresceu 7,9%, impulsionada pelos impostos diretos (10,7%), representando cerca de metade da variação da receita total. Neste ano, assistiu-se ao aumento do peso da componente direta da tributação, mas os impostos indiretos permaneceram a principal fonte de receita, cerca de um terço do total.** Em 2023, a receita fiscal aumentou 7,9% em termos homólogos, tendo estabilizado no último semestre do ano, após um forte incremento ao longo de 2022 (Gráfico 22). O seu incremento nominal (+4869 M€) representou cerca de metade (51,1%) do crescimento da receita total. Esta evolução resultou de evoluções distintas das componentes da tributação:

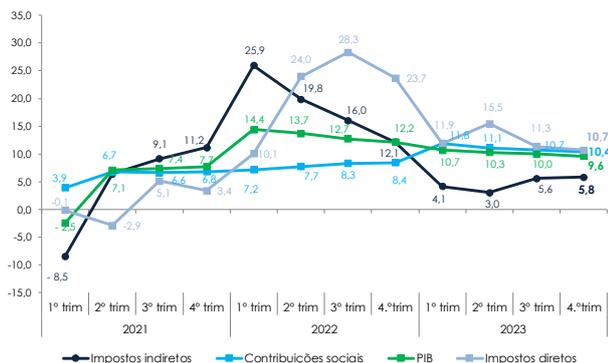
- Os impostos diretos (10,7%; 2746 M€) representaram a maior fatia deste crescimento (56,4%), embora com uma tendência de abrandamento desde o 2.º trimestre (Gráfico 21 e Gráfico 22). Em resultado desta evolução, aumentaram o seu peso na cobrança de receita, para 42,5% da componente fiscal e 25,1% da receita total (Tabela 19);
- Os impostos indiretos apresentaram uma forte recuperação ao longo de 2021, com um pico no 1.º trimestre de 2022 (25,9%), mantendo desde então uma tendência de desaceleração, que parece ter sofrido uma inversão ao longo do 2.º semestre de 2023, atingindo o seu máximo anual no último trimestre (5,8%; 2123 M€) — Gráfico 21 e Gráfico 22. Permanecem a principal fonte de receita, com um peso de 57,5% na receita fiscal e 34,0% na receita total (Tabela 19).

**183. Os impostos indiretos atingiram o máximo anual no último trimestre, num contexto de abrandamento do IVA, compensado pela aceleração dos impostos especiais sobre o consumo e sobre a poluição. Esta categoria tributária continuou penalizada em 1556 M€ pelas medidas do pacote inflação: redução temporária do ISP e do IVA de certos produtos alimentares.** Os impostos indiretos registaram um incremento homólogo de 5,8% (2123 M€), representando 22,3% do incremento nominal da receita total e 43,6% da receita fiscal. O ritmo de crescimento desta categoria tributária permaneceu inferior ao da atividade económica (9,6% a preços correntes) e do consumo privado (6,7%), mas superou, pela primeira vez desde 2021, o do IVA (5,1%), o principal imposto desta categoria tributária — Gráfico 21 e Gráfico 23). O IVA (5,1%; 1159 M€) representou 54,6% do incremento nominal da tributação indireta, mas assistiu-se no último trimestre ao aumento do peso dos impostos especiais sobre o consumo (13,8%; 471 M€) e dos impostos sobre a poluição (30,6%; 159 M€), que compensaram a desaceleração do IVA (Gráfico 23). No conjunto do ano, a cobrança de impostos indiretos foi penalizada em 1556 M€ (0,5% do PIB) pelas medidas do pacote inflação (Secção 3.3.2): redução temporária do ISP (– 1100 M€; – 0,4% do PIB), isenção de IVA para alguns produtos alimentares (– 323 M€; – 0,1% do PIB) e o incumprimento nos planos prestacionais associados à flexibilização do pagamento do IVA (– 133 M€; 0,1% do PIB) — Tabela 8. O ajustamento referente a esta medida de flexibilização também prejudicou a receita (– 240 M€; 0,1% do PIB) — Tabela 17.

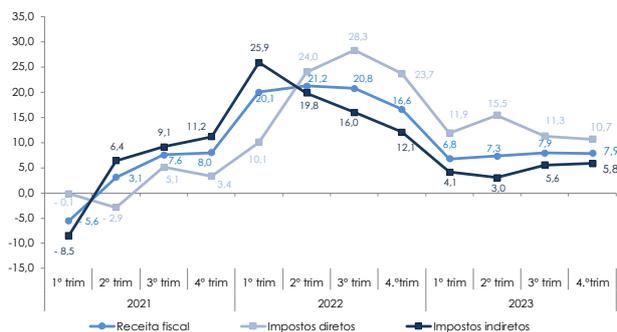
**184. A inflação continuou a incrementar as bases macroeconómicas da receita fiscal, constituindo a variação dos preços o contributo mais significativo para o aumento da receita de impostos indiretos.** O consumo privado constitui a principal base macroeconómica da tributação indireta, sendo esta determinada pelo nível de preços e pelo volume das transações. Em 2023, o consumo privado aumentou 6,7% (Gráfico 23) em termos homólogos, sendo a maior parte atribuível ao efeito preço (5,3 p.p.) e apenas 1,4 p.p. ao volume. Apesar do abrandamento do nível de preços ao longo de 2023 (variação de 4,3% do IPC em 2023 e de 7,8% em 2022), a inflação continuou a incrementar as bases macroeconómicas da receita fiscal, constituindo o contributo mais significativo para o aumento da receita de impostos indiretos, embora atenuado pelas medidas de desagravamento temporário do ISP.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> No conjunto do ano de 2023, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 4,3%, o que compara com 7,8% em 2022 ([informação INE, atualizada a 10 de julho de 2024](#)).

**Gráfico 21 – Receita fiscal e contributiva e PIB: taxa acumulada desde o início do ano (em percentagem)**



**Gráfico 22 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: taxa acumulada desde o início do ano (em percentagem)**



**Gráfico 23 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator de preços: taxa acumulada desde o início do ano (em percentagem)**



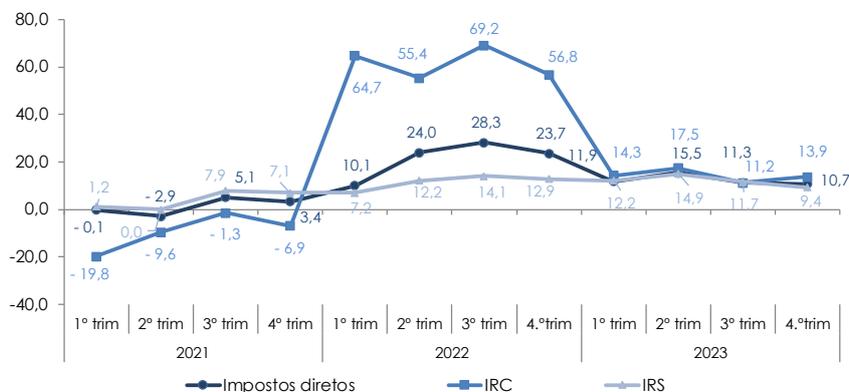
Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**185. No conjunto do ano, a tributação direta cresceu 10,7%, impulsionada pelo IRC (13,9%) e pelo IRS (9,4%), beneficiando da expansão económica e dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho. Esta categoria tributária constituiu a maior determinante do aumento da receita fiscal em 2023, embora com um abrandamento ao longo do segundo semestre, que refletiu a evolução do IRS.** A receita de impostos diretos aumentou 10,7% (2746 M€) em 2023, traduzindo a evolução do IRS (9,4%; 1592 M€) e do IRC (13,9%; 1120 M€) — Gráfico 24. Representou 28,8% da variação da receita total e 56,4% da receita fiscal. Esta categoria tributária desacelerou no segundo semestre do ano, acompanhando a tendência do IRS, cujo ritmo de crescimento se situou abaixo das remunerações (11,0%), sua principal base macro-económica, pela primeira vez desde 2021 — Gráfico 25.<sup>29</sup> Durante o ano de 2023, vigoraram algumas medidas de apoio ao emprego, como o programa Ativar (Tabela 4) e a medida Compromisso e Emprego Sustentável, financiada pelo PRR (Tabela 11). Em sentido oposto, a cobrança de IRC (13,9%) acelerou no último trimestre do ano, permanecendo acima da expansão nominal da atividade económica

<sup>29</sup> De acordo com as [estatísticas de emprego do INE](#) (acesso à série de população empregada em 14-07-2024), no último trimestre de 2023 a população empregada aumentou 1,6% em termos homólogos e as remunerações cresceram 11,0%.

(9,6% a preços correntes), devendo notar-se também que a receita deste imposto permaneceu resiliente, mesmo considerando as variações atípicas muito acentuadas das medidas do pacote COVID-19 em 2022 (Gráfico 24).<sup>30</sup>

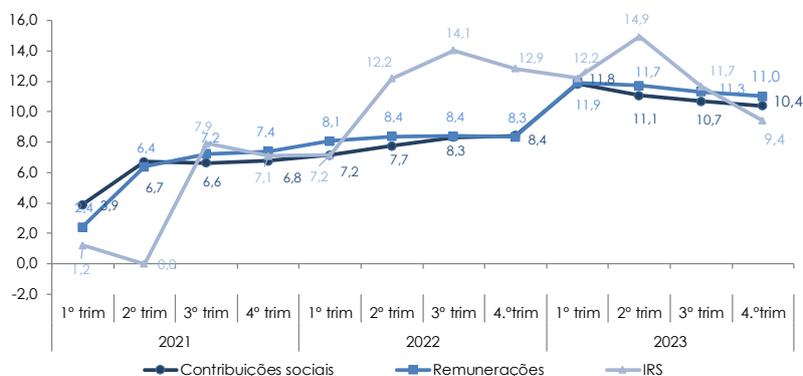
**Gráfico 24 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha acumulada desde o início do ano**  
(em percentagem)



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

**186. A receita de contribuições sociais aumentou 10,4% em 2023, ligeiramente abaixo das remunerações.** A receita de contribuições sociais cresceu 10,4% (+3079 M€) entre janeiro e dezembro, representando cerca de um terço (32,3%) da variação global da receita total. Apresentou um ligeiro abrandamento no último trimestre, quedando-se aquém do ritmo da evolução das remunerações (11,0%). Beneficiou dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho, tanto no referente ao nível de emprego (+ 1,6% na população empregada) como às remunerações (11,0%), e das medidas de políticas de apoio ao emprego (programa Ativar e Compromisso Emprego Sustentável) — Gráfico 25.<sup>31</sup>

**Gráfico 25 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano**  
(em percentagem)



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

**187. As “Outras receitas correntes” cresceram 4,3%, com origem em vendas e rendimentos de juros externos às AP.** O crescimento das “Outras receitas correntes” (4,3%; 560 M€) teve origem nas Vendas (4,1%; 321 M€) e na “Outra receita corrente” (4,6%; 239 M€), particularmente rendimentos de propriedade (+ 273 M€) respeitantes a juros externos às AP. A UTAO estima que em 2023 tenham sido reconhecidas receitas correntes de 557 M€, destinadas ao cofinanciamento das medidas de apoio do programa da

<sup>30</sup> Em 2020 e 2021 existiram medidas redutoras de IRC (as referentes à suspensão dos pagamentos por conta de imposto). Em 2022, a receita do imposto evidenciou variações homólogas atípicas e muito expressivas que resultaram de um efeito de base de 2021, uma vez que os pagamentos por conta voltaram a entrar em vigor e em maio as empresas entregaram a liquidação anual. As variações em 2022 resultaram, portanto, de um efeito de base de 2021. A receita em 2023 permaneceu resiliente mesmo após este efeito de base, ou seja, continuou a crescer (de forma incremental, mesmo após os picos de 2022).

<sup>31</sup> De acordo com as estatísticas de emprego do INE (acesso à série de população empregada em 14-07-2024), no último trimestre de 2023 a população empregada aumentou 1,6% em termos homólogos. As remunerações cresceram 11,0% face ao mesmo período do ano anterior, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (9,6% a preços correntes) e ao da inflação (no conjunto do ano de 2023, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 4,31%).

Agricultura no âmbito do pacote inflação (70 M€, na Tabela 8), dos programas Ativar, Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (117 M€, na Tabela 4) e do PRR (370 M€, na Tabela 14) — Tabela 19.

**188. A receita de capital mais do que duplicou, refletindo a aceleração da utilização das ajudas ao investimento comunitárias para implementação do PRR.** A receita de capital aumentou de forma muito expressiva (68,9%; 1019 M€) refletindo quase na sua totalidade as ajudas ao investimento recebidas das instituições europeias (+ 1075 M€), destinadas primordialmente à execução do PRR, permanecendo aquém do objetivo anual da estimativa para 2023 da POE/2024 (93,2%) — Tabela 19. Em 2023 foram reconhecidas receitas de capital de 1259 M€, respeitantes à utilização das ajudas ao investimento comunitárias para financiamento da despesa de capital do PRR (1258 M€, na Tabela 14) e às medidas de apoio à habitação do pacote inflação (4 M€, na Tabela 8).

### Caixa 2 – Carga fiscal

Em 2023, a carga fiscal ascendeu a 35,8% do PIB, o que representa uma ligeira redução de 0,2 p.p. após o máximo de 2022. Este indicador mede o peso da receita fiscal e das contribuições sociais efetivas na atividade económica. O valor apurado para 2023 tem subjacente receita nominal de impostos e contribuições sociais efetivas de 94,97 mil M€. Neste ano, o peso destas receitas na economia diminui 0,2 p.p. do PIB face a 2022, uma vez que o ritmo de crescimento da receita nominal de contribuições efetivas e impostos (8,8%) foi globalmente superior ao da atividade económica a preços correntes (9,6%) — Gráfico 26.

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

O indicador de carga fiscal utilizado inclui apenas as contribuições sociais efetivas e não considera as contribuições sociais imputadas dos empregadores. Estas últimas medem prestações sociais suportadas diretamente por empregadores, deduzidas das eventuais contribuições sociais pagas pelos empregados. No caso das contribuições sociais imputadas cujo valor surge na conta (nacional) das AP, este valor mede as prestações sociais suportadas pelos empregadores públicos líquidas de contribuições pagas pelos seus trabalhadores.<sup>32</sup>

**O nível da carga fiscal apurado excedeu a previsão anual do PE/2023-2027 em 0,3 p.p.,** com contributos do numerador e do denominador do rácio: o nível de cobrança nominal de receita fiscal e contributiva e o ritmo de crescimento da atividade económica foram superiores ao projetado.

**Gráfico 26 – Carga fiscal**  
(percentagem do PIB)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

O Gráfico 27 permite analisar a evolução histórica do indicador da carga fiscal, **observando-se, desde 2003 uma tendência de aumento no peso da receita fiscal e das contribuições sociais na economia**, com uma inflexão entre 2008 e 2012, refletindo a crise financeira global e o período de implementação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). Assistiu-se a uma forte aceleração em 2013, mantendo-se desde então uma trajetória ascendente, com um máximo histórico de 36,0% do PIB em 2022.

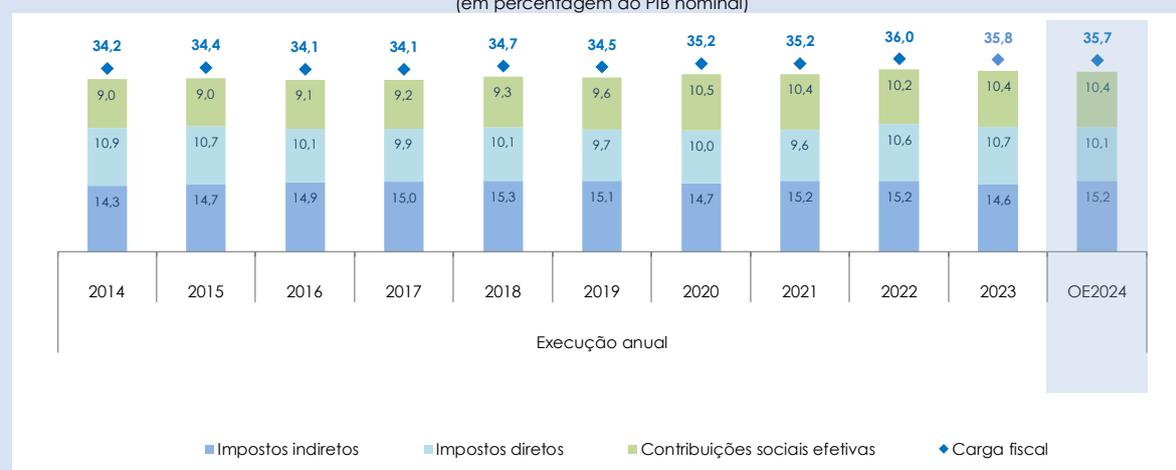
<sup>32</sup> Em rigor e reproduzindo a definição no Manual do SEC-2010 (Definição 4.10 no Anexo A do Regulamento n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013 relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia): "As contribuições sociais imputadas dos empregadores (rubrica D.122) representam a contrapartida de outras prestações de seguro social (D.622) (menos eventuais contribuições sociais dos empregados) pagas pelos empregadores diretamente aos seus empregados ou antigos empregados e outras pessoas com direito a essas prestações, sem recorrer a uma empresa seguradora ou a um fundo de pensões autónomo e sem criar um fundo especial ou uma provisão específica para esse fim." Esta definição é geral e aplica-se tanto a empregadores dentro das AP como a empregadores em qualquer outro sector institucional. Exemplos de contribuições sociais imputadas: quantias pagas pelos empregadores a trabalhadores ou a ex-trabalhadores e membros dos seus agregados familiares a título de abonos de maternidade, doença, acidentes de trabalho, ou ainda a título de pensões, líquidas das contribuições eventuais dos trabalhadores ou dos ex-trabalhadores,

**A redução de 0,2 p.p. na carga fiscal teve origem nos impostos indiretos, uma vez que os impostos diretos e contribuições sociais aumentaram o seu peso na economia.** No ano de 2023, a receita fiscal e contributiva repartiu-se entre os impostos indiretos (14,6% do PIB; 38,9 mil M€), impostos diretos (10,7% do PIB; 28,4 mil M€) e contribuições sociais efetivas (10,4% do PIB; 27,6 mil M€). A redução da carga fiscal teve origem nos impostos indiretos (5,5%), que cresceram a um ritmo inferior ao da atividade económica (9,6%) e reduziram o seu peso em 0,6 p.p., para 14,6% do PIB. Em sentido oposto, os impostos diretos aumentaram para 10,7% do PIB e as contribuições sociais para 10,4% do PIB.

**O dinamismo dos impostos diretos e das contribuições sociais refletiu os desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho e da expansão da atividade económica.** Na tributação indireta, assistiu-se a uma forte recuperação em 2021, que atingiu o seu máximo no 1.º trimestre de 2022, com abrandamento desde então. Esta categoria tributária encontra-se penalizada pelo efeito das medidas do pacote inflação, designadamente a redução temporária do ISP (esta valeu cerca de 1100€; a redução temporária de IVA valeu 521 M€).

**Para 2024, o MF prevê na POE uma ligeira redução (de 0,1 p.p.) no peso da carga fiscal na economia, para 35,7% do PIB.** Tem subjacente uma recomposição das suas componentes: aumento de 0,5 p.p. na tributação indireta e uma redução de 0,6 p.p. nos impostos diretos (Gráfico 26 e Gráfico 27).

**Gráfico 27 – Carga fiscal por componentes**  
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

#### 4.4.2 Despesa Primária

**189. No conjunto do ano de 2023, o ritmo de crescimento da despesa primária ajustada (3,3%) foi inferior ao da atividade económica (9,6%), reduzindo o seu peso no PIB para 39,7%.** A despesa primária, ajustada do efeito de medidas temporárias e não recorrentes, aumentou 3,3% no conjunto dos quatro trimestres do ano de 2023, um incremento nominal de 3,4 mil M€. Neste período, o ritmo de crescimento desta despesa foi inferior ao da atividade económica a preços correntes (9,6%), reduzindo o seu peso no PIB nominal em 2,4 p.p., para 39,7% (Tabela 19).

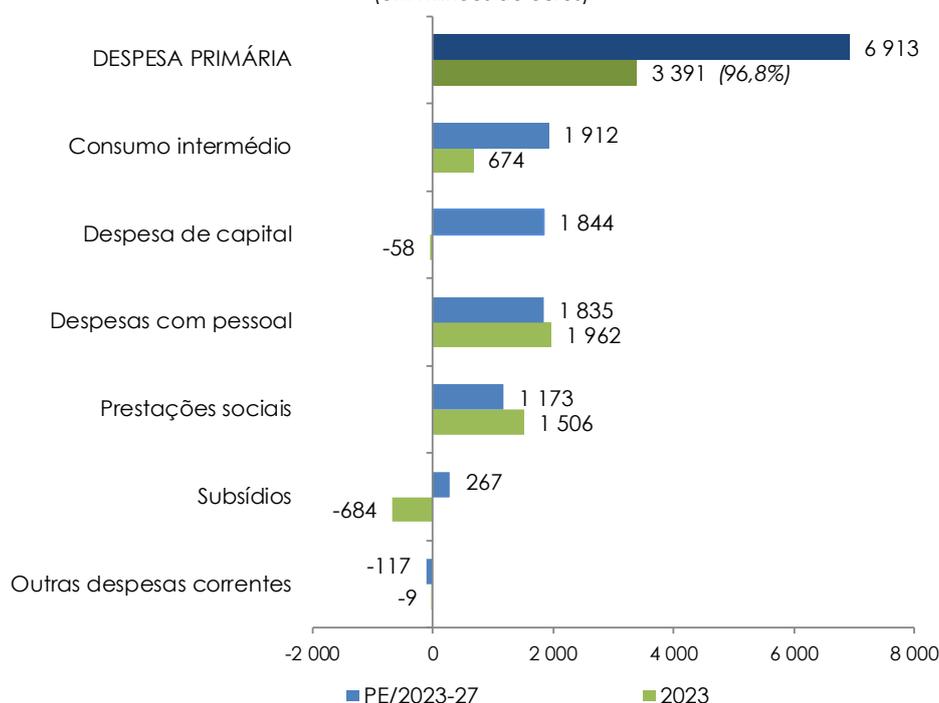
**190. O aumento da despesa primária (3,3%) resultou do crescimento da componente corrente.** O crescimento da despesa primária foi determinada pela generalidade das componentes correntes, com a exceção dos subsídios (- 25,5%) e da rubrica residual "Outras despesas correntes" (- 0,1%). A despesa de capital teve um ligeiro recuo (- 58 M€), uma vez que a quebra das "Outras despesas de capital" foi superior ao aumento da FBCF — Tabela 19. Em 2023, a diminuição do esforço financeiro com os pacotes COVID-19 e inflação geraram um efeito de base na despesa de 3591 M€, apresentados na Secção 3.2.2 (Tabela 3) e na Secção 3.3.2 (Tabela 7).

**191. A expansão homóloga da despesa primária foi inferior ao previsto no PE/2023–27 (6,8%) para o total do ano.** Após a revisão em baixa na estimativa anual apresentada em outubro, a despesa primária permaneceu globalmente subexecutada, com um desvio nominal de - 3523 M€ face ao objetivo anual. Numa análise por componentes da despesa, apenas as despesas com pessoal e as prestações sociais

evoluíram residualmente acima do previsto, enquanto as restantes registaram variações inferiores ao referencial anual (Gráfico 28).

**192. Em 2023, o consumo intermédio cresceu 5,0% em termos homólogos, influenciado pela retirada de medidas de combate à pandemia, permanecendo globalmente muito aquém do objetivo anual do PE/2023–27.** A despesa acumulada com consumo intermédio ascendeu a 14 044 M€ (5,3% do PIB) no final do ano, traduzindo uma variação de 674 M€ (5,0%), muito aquém do objetivo do PE/2023–27 (14,3%). A execução beneficiou da contração, face à execução de 2022, das medidas de política COVID-19 (– 772 M€) — Tabela 3. O ritmo de crescimento nominal foi inferior ao ritmo de crescimento da atividade económica (9,6% a preços correntes), pelo que o peso desta rubrica no PIB nominal reduziu-se para 5,3% (– 0,2 p.p.). O consumo intermédio engloba um conjunto heterogéneo de rubricas do consumo público, como, por exemplo, despesas de papelaria e encargos com parcerias público-privadas — Tabela 19 e Gráfico 28.

**Gráfico 28 – Variação da despesa primária das Administrações Públicas em 2023 ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes**  
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1. Entre parênteses, apresenta-se a taxa de execução (96,8% em 2023). É o rácio entre a despesa primária executada e a previsão do PE/2023–27. Traduz um desvio de 3,2 %.

**193. As despesas com pessoal aumentaram 7,6% em 2023, refletindo as medidas de valorização remuneratória aprovadas ao longo do ano. Esta evolução encontra-se aproximadamente em linha com os referenciais anuais.** No final de dezembro, a despesa com pessoal acumulada situou-se em 27 787 M€ (10,5% do PIB), um incremento homólogo de 1962 M€ (7,6%), ligeiramente acima do referencial do PE/2023–27 (Tabela 19 e Gráfico 28). Este crescimento inclui uma diversidade de fatores, entre os quais, as progressões e promoções, as novas contratações, o aumento do subsídio de refeição e as valorizações remuneratórias da Administração Pública.<sup>33, 34, 35</sup> No final de 2022, foram aprovadas medidas que não estavam contempladas no OE/2023 aprovado e também foram adotadas medidas no decurso de 2023 com efeitos retroativos a 1 de janeiro. Este conjunto de medidas abrange a subida

<sup>33</sup> O Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro, determinou as medidas de valorização dos trabalhadores da Administração Pública para 2023, bem como a fixação da base remuneratória.

<sup>34</sup> A Portaria n.º 280/2022, de 18 de novembro, determinou a atualização do subsídio de refeição dos trabalhadores da Administração Pública de 4,77 € para 5,20 €, com efeitos a 1 de outubro de 2022. Posteriormente, a Portaria n.º 107-A/2023, de 18 de abril, determinou o aumento do subsídio de refeição para 6,00€.

<sup>35</sup> Entretanto, o Decreto-Lei n.º 26-B/2023, de 18 de abril, determinou uma valorização remuneratória intercalar transversal de 1%, com efeitos a 1 de janeiro de 2023.

do subsídio de refeição para 6 € e a valorização remuneratória em 1%. Finalmente, a execução em 2023 encontra-se influenciada pelo efeito de base de algumas medidas de política aprovadas no 2.º semestre de 2022: a subida da remuneração de entrada para técnico superior e assistente técnico nas carreiras gerais e a revalorização das carreiras de enfermagem.

**194. As despesas com prestações sociais cresceu 3,4% (1506 M€) em 2023, refletindo as atualizações de pensões e o aumento do número de pensionistas e, em sentido oposto, a redução na execução das medidas transitórias de apoio ao rendimento das famílias dos pacotes inflação e COVID-19 (- 1821 M€).**

A despesa com prestações sociais totalizou 46 347 M€ (17,5% do PIB), situando-se 1506 M€ (3,4%) acima do período homólogo, uma evolução acima do objetivo do PE/2023-27 (2,6%) — Tabela 19 e Gráfico 28. Esta constitui a componente mais significativa da despesa, com um peso de 44,0% na despesa primária. Desde 2020, esta rubrica tem suportado encargos acrescidos com medidas de política de apoio ao rendimento das famílias: primeiro, no contexto da pandemia (Tabela 3) e, a partir de 2022, medidas para atenuar o efeito do aumento da inflação no poder de compra das famílias economicamente mais frágeis (Tabela 7). Em 2023, a despesa com prestações sociais do pacote inflação ascendeu a 581 M€, destacando-se o apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis (347 M€) e o complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens (199 M€), na Tabela 8. No último trimestre do ano de 2022, foram registados nesta tipologia encargos muito significativos: constituem exemplos o complemento excecional de pensão (987 M€) e o apoio extraordinário às famílias (643 M€). Nas medidas de combate à pandemia, também deixaram de vigorar os subsídios de doença e isolamento profilático. No conjunto do ano de 2023, assistiu-se uma redução significativa dos encargos com estas medidas transitórias, ascendendo a - 1821 M€, que beneficiou a evolução da despesa com prestações sociais. Em sentido oposto, as atualizações de pensões e o aumento do número de pensionistas incrementaram a despesa. O valor de pensões aumentou 4,3% na Segurança Social e 4,5% na Caixa Geral de Aposentações, resultando do duplo efeito da atualização intercalar de pensões do aumento no número de pensionistas (+24 747 de beneficiários de pensões).<sup>36 37 38</sup>

**195. A rubrica subsídios contraiu-se 25,5% em 2023, traduzindo o efeito de base do desagramento das medidas transitórias dos pacotes COVID-19 e inflação e, em sentido oposto, a medida Compromisso Emprego Sustentável, financiada pelo PRR.** A despesa acumulada com subsídios situou-se em 2001 M€ (0,8% do PIB), o que reflete uma variação homóloga negativa de 684 M€ (- 25,5%), que contrasta com a expansão previsional no PE/2023-27 (9,9%) — Tabela 19 e Gráfico 28. A descida homóloga da despesa no conjunto do ano resulta da combinação de efeitos distintos:

- A redução de 499 M€ em subsídios no âmbito das medidas de política COVID-19, para 447 M€ no encerramento de contas de 2023 (Tabela 3);
- O desagramento das medidas do pacote inflação (- 187 M€), destacando-se a transferência adicional de 650 M€ para o Sistema Nacional Elétrico (SEN), que em 2023 se reduziu para 200 M€. Em sentido oposto, avultou o apoio a sectores de produção agrícola (202 M€) — Tabela 7 e Tabela 8;
- A despesa no âmbito do PRR de 164 M€, um incremento homólogo de 94 M€, refletindo a medida Compromisso Emprego Sustentável e os apoios concedidos no âmbito da implementação da Agenda para a inovação da agricultura 20-30 (Tabela 11 e Tabela 14);

**196. No ano de 2023, a despesa de capital teve um pequeno recuo, quedando-se aquém do objetivo anual. Esta evolução resultou de evoluções contrárias das “Outras despesas de capital” e FBCF.** Entre janeiro e dezembro de 2023 a despesa de capital teve um pequeno decréscimo nominal (- 0,6%), que contrastou com a expansão prevista no PE/2023-27 (20,5%). O incremento da FBCF (970 M€; 16,8%) foi inferior à redução das “Outras despesas de capital” (- 1028 M€; 31,1%) — Tabela 19 e Gráfico 28.

**197. A FBCF cresceu 970 M€ (16,8%), permanecendo abaixo do objetivo do PE/2023. O PRR representou 20,1% da variação anual.** Em 2023, a despesa com a FBCF foi 6743 M€ (2,5% do PIB), situando-se 16,8%

<sup>36</sup> O aumento intercalar de pensões foi legislado no [Decreto-Lei n.º 28/2023, de 28 de abril](#).

<sup>37</sup> [Síntese de informação estatística da Segurança Social de dezembro de 2023](#), Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

<sup>38</sup> [Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2023](#), Direção-Geral do Orçamento.

acima do período homólogo (+ 970 M€), traduzindo um grau de execução de 80,9% do PE/2023–27 (Tabela 19 e Gráfico 28). O investimento público no âmbito do PRR ascendeu a 390 M€, mais 43 M€ do que em 2022. Representou 4,5% da execução da FBCF em 2023 e 40% da sua variação anual — Tabela 19 e Tabela 14).

**198. A rubrica “Outras despesas de capital” recuou 32,1% em termos homólogos, refletindo o efeito de base de três operações financeiras de elevado montante em 2022 (– 1346 M€) e, em sentido oposto, o aumento na execução do PRR, na componente de apoios às empresas para as transições digital e verde e na componente de habitação.**<sup>39</sup> As “Outras despesas de capital” totalizaram 2172 M€ (0,8% do PIB) no ano de 2023, traduzindo uma redução homóloga (– 1028 M€; – 32,1%), mais acentuada do que o previsto nos objetivos do PE/2023–27 (– 22,6%) para o conjunto do ano (Tabela 19). Esta redução resulta da combinação de efeitos contrários:

- O efeito de base de 1346 M€ respeitante a três operações específicas de elevado montante registadas na parte final de 2022: os apoios estatais concedidos ao grupo TAP (990 M€) e à empresa EFACEC (159 M€), bem como o apoio do Governo Regional dos Açores à empresa SATA Air Açores (197 M€). No ano de 2023, também se registou a despesa não prevista de reprivatização da EFACEC (166 M€), mas com um montante substancialmente inferior;
- Uma parte da execução do PRR também se encontra agregada nesta rubrica (966 M€ em 2023, um aumento homólogo de + 604 M€), classificada como ajudas ao investimento ou outras despesas de capital, enquadrando-se nestas categorias os apoios às empresas nas transições verde e digital, o programa 1.º Direito e a Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário (ambos na componente de habitação) — Tabela 15 e Tabela 14.

<sup>39</sup> Na presente análise, a UTAO exclui no referencial anual de 2022 a despesa com ativos por impostos diferidos (245 M€) executada no 4.º trimestre de 2022 por ser considerada uma medida temporária ou não-recorrente.

**Tabela 18 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional**

	2022 Jan-dez		2023 Jan-dez				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>106 094</b>	<b>43,8</b>	<b>115 621</b>	<b>43,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>9,0</b>	<b>43,5</b>	<b>8,4</b>	<b>44,4</b>	<b>7,7</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>104 615</b>	<b>43,2</b>	<b>113 123</b>	<b>42,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>8,1</b>	<b>42,4</b>	<b>7,2</b>	<b>42,8</b>	<b>5,2</b>
Receita fiscal	62 019	25,6	66 888	25,2	-0,4	7,9	24,9	6,3	25,1	4,1
Impostos indiretos	36 330	15,0	38 453	14,5	-0,5	5,8	14,4	4,7	14,7	4,3
Impostos diretos	25 690	10,6	28 435	10,7	0,1	10,7	10,5	8,5	10,4	3,7
Contribuições sociais	29 641	12,2	32 720	12,3	0,1	10,4	12,3	9,8	12,2	5,6
Outras receitas correntes	12 954	5,3	13 514	5,1	-0,3	4,3	5,2	6,0	5,5	9,4
Vendas	7 747	3,2	8 068	3,0	-0,2	4,1	3,0	2,5	3,0	0,7
Outra receita corrente	5 208	2,1	5 446	2,1	-0,1	4,6	2,2	11,1	2,5	22,4
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 480</b>	<b>0,6</b>	<b>2 499</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>68,9</b>	<b>1,1</b>	<b>93,2</b>	<b>1,7</b>	<b>190,7</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>106 874</b>	<b>44,1</b>	<b>112 428</b>	<b>42,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>5,2</b>	<b>42,6</b>	<b>5,6</b>	<b>44,8</b>	<b>7,8</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>97 656</b>	<b>40,3</b>	<b>102 192</b>	<b>38,5</b>	<b>-1,8</b>	<b>4,6</b>	<b>39,0</b>	<b>5,6</b>	<b>40,4</b>	<b>6,5</b>
Consumo intermédio	13 370	5,5	14 044	5,3	-0,2	5,0	5,5	8,1	5,9	14,3
Despesas com pessoal	25 825	10,7	27 787	10,5	-0,2	7,6	10,5	7,5	10,7	7,1
Prestações sociais	44 841	18,5	46 347	17,5	-1,0	3,4	17,7	4,4	17,9	2,6
Juros	4 664	1,9	5 752	2,2	0,2	23,3	2,1	21,5	2,3	26,4
Outras despesas correntes	6 271	2,6	6 262	2,4	-0,2	-0,1	2,4	-0,7	2,4	-1,9
<b>Despesa de capital</b>	<b>9 217</b>	<b>3,8</b>	<b>10 236</b>	<b>3,9</b>	<b>0,1</b>	<b>11,1</b>	<b>3,7</b>	<b>5,4</b>	<b>4,4</b>	<b>22,3</b>
FBCF	5 773	2,4	6 743	2,5	0,2	16,8	2,8	28,3	3,2	44,4
Outras despesas de capital	3 444	1,4	3 493	1,3	-0,1	1,4	0,9	-33,0	1,1	-14,9
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-779</b>	<b>-0,3</b>	<b>3 194</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>		<b>0,8</b>		<b>-0,4</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>3 885</b>	<b>1,6</b>	<b>8 945</b>	<b>3,4</b>	<b>1,8</b>		<b>3,0</b>		<b>1,9</b>	
Receita fiscal e contributiva	91 661	37,8	99 609	37,5	-0,3	8,7	37,2	7,4	37,2	4,6
Despesa corrente primária	92 992	38,4	96 441	36,3	-2,1	3,7	36,8	4,8	38,1	5,5
Despesa primária	102 209	42,2	106 676	40,2	-2,0	4,4	40,5	4,9	42,5	7,0
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	242 341		265 525			9,6		9,2		6,2

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7), atualizado com informação da 1.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (de 25 de março de 2024). PIB nominal atualizado de acordo com informação estatística de 24 de junho de 2024. Cálculos da UTAO.

**Tabela 19 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes**

	2022 Jan-dez		2023 Jan-dez				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>106 094</b>	<b>43,8</b>	<b>115 621</b>	<b>43,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>9,0</b>	<b>43,5</b>	<b>8,4</b>	<b>44,4</b>	<b>7,7</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>104 615</b>	<b>43,2</b>	<b>113 123</b>	<b>42,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>8,1</b>	<b>42,4</b>	<b>7,2</b>	<b>42,8</b>	<b>5,2</b>
Receita fiscal	62 019	25,6	66 888	25,2	-0,4	7,9	24,9	6,3	25,1	4,1
Impostos indiretos	36 330	15,0	38 453	14,5	-0,5	5,8	14,4	4,7	14,7	4,3
Impostos diretos	25 690	10,6	28 435	10,7	0,1	10,7	10,5	8,5	10,4	3,7
Contribuições sociais	29 641	12,2	32 720	12,3	0,1	10,4	12,3	9,8	12,2	5,6
Outras receitas correntes	12 954	5,3	13 514	5,1	-0,3	4,3	5,2	6,0	5,5	9,4
Vendas	7 747	3,2	8 068	3,0	-0,2	4,1	3,0	2,5	3,0	0,7
Outra receita corrente	5 208	2,1	5 446	2,1	-0,1	4,6	2,2	11,1	2,5	22,4
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 480</b>	<b>0,6</b>	<b>2 499</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>68,9</b>	<b>1,1</b>	<b>93,2</b>	<b>1,7</b>	<b>190,7</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>106 629</b>	<b>44,0</b>	<b>111 106</b>	<b>41,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>4,2</b>	<b>42,6</b>	<b>5,8</b>	<b>44,6</b>	<b>7,6</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>97 656</b>	<b>40,3</b>	<b>102 192</b>	<b>38,5</b>	<b>-1,8</b>	<b>4,6</b>	<b>39,0</b>	<b>5,6</b>	<b>40,4</b>	<b>6,5</b>
Consumo intermédio	13 370	5,5	14 044	5,3	-0,2	5,0	5,5	8,1	5,9	14,3
Despesas com pessoal	25 825	10,7	27 787	10,5	-0,2	7,6	10,5	7,5	10,7	7,1
Prestações sociais	44 841	18,5	46 347	17,5	-1,0	3,4	17,7	4,4	17,9	2,6
Subsídios	2 685	1,1	2 001	0,8	-0,4	-25,5	0,8	-17,5	1,1	9,9
Juros	4 664	1,9	5 752	2,2	0,2	23,3	2,1	21,5	2,3	26,4
Outras despesas correntes	6 271	2,6	6 262	2,4	-0,2	-0,1	2,4	-0,7	2,4	-1,9
<b>Despesa de capital</b>	<b>8 972</b>	<b>3,7</b>	<b>8 914</b>	<b>3,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>3,7</b>	<b>8,3</b>	<b>4,2</b>	<b>20,5</b>
FBCF	5 773	2,4	6 743	2,5	0,2	16,8	2,8	28,3	3,2	44,4
Outras despesas de capital	3 199	1,3	2 172	0,8	-0,5	-32,1	0,9	-27,8	1,0	-22,6
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-534</b>	<b>-0,2</b>	<b>4 515</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>		<b>0,8</b>		<b>-0,2</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>4 130</b>	<b>1,7</b>	<b>10 267</b>	<b>3,9</b>	<b>2,2</b>		<b>3,0</b>		<b>2,1</b>	
Receita fiscal e contributiva	91 661	37,8	99 609	37,5	-0,3	8,7	37,2	7,4	37,2	4,6
Despesa corrente primária	92 992	38,4	96 441	36,3	-2,1	3,7	36,8	4,8	38,1	5,5
Por memória:										
Despesa primária	101 964	42,1	105 355	39,7	-2,4	3,3	40,5	5,1	42,3	6,8
Por memória:										
PIB nominal	242 341		265 525			9,6		9,2		6,2

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7), atualizado com informação da 1.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (de 25 de março de 2024). PIB nominal atualizado de acordo com informação estatística de 24 de junho de 2024. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1.

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

**199. Esta secção analisa a concretização financeira das principais medidas de política orçamental anunciadas nos documentos de programação orçamental para ter execução em 2023.** O impacto financeiro prospetivo das principais medidas de política orçamental anunciadas pelo Governo em sede de Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade tem sido continuamente escrutinado pela UTAO nos seus relatórios de apreciação a estes documentos de política. Este impacto corresponde ao esperado pelo programador no saldo orçamental, tanto de medidas antigas que projetam efeitos adicionais (face ao ano anterior) para o ano da proposta orçamental, como de medidas novas a introduzir neste ano.<sup>40</sup> O objetivo desta secção é conhecer o impacto da realização e confrontá-lo com o impacto esperado naqueles documentos de programação. Visa, pois, dar a conhecer o impacto observado das medidas de política orçamental apresentadas pelo Governo na POE/2023 e no PE/2023–27 com implementação e execução ao longo de 2023. No ano de 2023, o Governo, face ao contexto de inflação, apresentou no Programa de Estabilidade medidas novas de política orçamental. Por isso, o confronto da execução com as promessas nas páginas seguintes usa os relatórios da POE e do PE/2023–27 elaborados pelo MF como as fontes dos anúncios.

<sup>40</sup> O [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio, explica o que são estas medidas, bem como os conceitos que lhes subjazem. Ver, para o efeito de esclarecimento metodológico, a Figura 1 e os parágrafos 179 a 184 do referido documento.

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

Aqui são estudadas as medidas que o relatório do MF que acompanhou a POE/2023 e PE/2023–27, apelidadas de “principais medidas de política orçamental”. A listagem das medidas anunciadas nestes documentos está na Tabela 20 abaixo. O leitor poderá verificar que a maioria não integrou nenhum dos três pacotes discutidos no Capítulo 3, embora algumas nessa tabela também integrem um dos pacotes. A Subsecção 4.5.1 mostra o relato do MF no seu relatório da CGE, a Subsecção 4.5.2 explica que informação adicional foi solicitada ao MF para a Subsecção 4.5.3 poder confrontar, tendo por base a informação disponível, a execução com as previsões, e extrair ilações. Por fim, a Subsecção 4.5.4 apresenta conclusões e oferece, mais uma vez, sugestões para melhorar o conhecimento sobre desenho e cumprimento de metas das principais medidas de política orçamental.

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

**201. A CGE/2023 faz o reporte das “principais medidas com impactos orçamentais”.** O relatório da CGE/2023 reporta os Quadro 2.3 e Quadro 2.4 nas pp. 14 e 15, respetivamente — de acordo com as suas epígrafes, listam as “principais medidas de política orçamental com impacto em 2023”, do lado da receita no caso do primeiro quadro, e do lado da despesa no segundo. Estes quadros dão a conhecer os impactos na receita e na despesa, por cenário orçamental (políticas invariantes ou políticas novas). As medidas estão agrupadas por domínio sectorial de intervenção (fiscal, pessoal das AP, pensões, transportes e combustíveis, etc.). As linhas de totais mostram o efeito cumulativo no saldo orçamental, em euros e percentagem do PIB. Adicionalmente, são apresentadas três grupos de colunas distintas. O primeiro grupo discrimina a previsão, por domínio e medida, do impacto das medidas de política que constavam dos documentos de programação orçamental anual (POE e PE), assim como o efeito cumulativo no saldo orçamental. O segundo discrimina a execução e o efeito cumulativo no saldo orçamental verificado. A terceira compara os impactos agregados da coluna de previsões com os da coluna de execução.

**202. O relato das principais medidas com impactos orçamentais na CGE/2023 mantém o grau de detalhe introduzido na CGE/2022, em linha com sugestões e recomendações da UTAO.** No conteúdo relatado na CGE/2023, é mantida a evolução apresentada na CGE/2022 no que concerne à profundidade e ao rigor do relato. A UTAO realça este esforço de transparência. Em primeiro lugar, o relato distingue entre efeitos de carreamento de medidas antigas e o efeito orçamental de medidas novas. Em segundo lugar, o elenco de medidas para as quais são apresentadas quantificações previstas corresponde a todas as medidas que o MF classificou como “principais” no seu relatório da POE e no PE. Não só estão lá todas as medidas, como as previsões de impacto previsto são iguais às previsões apresentadas na POE e no PE. Nem sempre foi assim. Esta informação permite uma análise mais profunda e eficaz na comparação entre os valores previstos e os executados, assim como na apreciação dos respetivos desvios.

#### **4.5.2 Interação com o Ministério das Finanças**

**203. No entanto, o relatório da CGE/2023 não reporta a execução da totalidade das medidas anunciadas.** Na Tabela 20, a UTAO identificou 35 medidas de política orçamental que foram, na POE/2023 e no PE/2023–27, classificadas pelo MF como “principais”. Este número, como já foi referido, coincide com as relatadas na CGE/2023. A CGE/2023 não reporta a execução orçamental de mais de um terço da medidas, mais concretamente treze medidas (1,3,6,8, 9 a 16 e 35 — identificadas a cor azul— Tabela 20). O MF preencheu os dados de execução com a menção “(...) Os valores correspondem os valores apresentados no Orçamento do Estado de 2023/Programa de Estabilidade 2023-2027, uma vez que o impacto final não se encontra disponível.”. Em termos concretos, para estas treze medidas, por falta de informação, a execução dos impactos orçamentais foi quantificada como tendo correspondido exatamente à previsão apresentada na POE/2023 e no PE/2023–27. Este procedimento é ilusório porquanto uma previsão não é a execução. A maioria das medidas com reporte de execução igual à previsão, corresponde: i) receitas adicionais de impostos e contribuições sociais decorrentes do aumento das despesas com pessoal resultante de novas medidas e efeito de carreamento da massa salarial; ii) impacto

orçamental de medidas do Pacote IRS; iii) medidas de despesa com pessoal decorrente de valorização salarial, promoções e progressões, contratações e alterações de carreiras, e aumento no limiar de isenção no subsídio de refeição; iv) quantificação da execução do processo de revisão de despesa.

**204. A UTAO solicitou ao Ministério das Finanças dados adicionais que permitissem completar a informação em falta.** Perante a informação incompleta, a UTAO solicitou por escrito ao Ministério das Finanças o esclarecimento no sentido de aferir se dispunha de dados atualizados para o número de medidas sem execução reportada no seu relatório da CGE/2023 (fechado em maio de 2024). Para tal, a UTAO anexou um ficheiro em Excel pedindo o preenchimento das células em branco com as execuções entretanto apuradas.

**205. Na solicitação, a UTAO questionou o MF também sobre a existência de informação acerca da eficácia das medidas de política orçamental.** Tratou-se de um pedido adicional de prestação de informação não numérica sobre a eficácia das medidas de política orçamental, tendo em vista melhorar o desenho de novos instrumentos de política pública no futuro (dados sobre modelo de governação das medidas, existência ou ausência de indicadores de acompanhamento, grau de cumprimento dos objetivos extraorçamentais, etc.). Aliás, deve lembrar-se que a comunicação sobre resultados esperados nos anúncios de medidas em planos orçamentais (POE e PE) portugueses é muito espartana, dando a conhecer muito pouco sobre metas extraorçamentais a alcançar. As medidas são publicitadas e assim discutidas no espaço mediático na base do seu custo financeiro e muito pouco ou nada na base dos resultados que pretendem alcançar.

**206. Apesar da insistência, o MF não respondeu ao pedido de informação sobre custos financeiros e eficácia das medidas.** A UTAO solicitou por escrito informação acerca da execução financeira das medidas sem execução reportada na CGE/2023, bem como sobre modelo de governação, metas extraorçamentais, indicadores de acompanhamento, etc.. O pedido seguiu a 17 de junho, pedindo resposta até 2 de julho, e foi reforçado a 4 de julho. Apesar da insistência, o MF não deu resposta à solicitação em tempo útil.<sup>41</sup> Assim sendo, os dados relatados na CGE são apresentados sob dois prismas. O primeiro (Tabela 20) mostra todas as medidas de política orçamental designadas como “principais”, incluindo as medidas para as quais o MF não conhece o valor que foi executado; estas últimas estão assinaladas com nota “(1)” e escritas a azul. O segundo (Tabela 21) exclui daquele universo as medidas sem execução conhecida — *i.e.*, exclui as medidas para as quais o relatório da CGE apresentou execução igual à previsão com indicação de que a verdadeira execução financeira é desconhecida à data de fecho desse documento.

---

<sup>41</sup> Já este documento estava em fase avançada de revisão quando, na tarde de 22 de julho, chegou uma mensagem cordial lamentando a demora e justificando-a com o excesso de solicitações do Serviço face à capacidade instalada. Adiantou que não dispunha de elementos adicionais sobre as matérias inquiridas face à informação vertida no relatório do MF em maio que apresentou a CGE/2023.

**Tabela 20 – Execução prevista e execução realizada em 2023 das principais medidas de política orçamental relacionadas na CGE/2023**  
(em milhões de euros e percentagem)

	POE/2023 e PE/2023-27			Execução 2023			Diferença Execução 2023 vs (OE/2023 e PE/202-2027)	Diferença Execução 2023 vs (OE/2023 e PE/2023-27)
	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total	M€	%
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(6)-(3)	(8)=(7)/(3)
<b>Receita</b>	<b>36</b>	<b>-387</b>	<b>-351</b>	<b>359</b>	<b>-572</b>	<b>-213</b>	<b>138</b>	<b>-39%</b>
<b>IRS e Contribuições Sociais</b>	<b>344</b>	<b>-521</b>	<b>-177</b>	<b>375</b>	<b>-521</b>	<b>-146</b>	<b>31</b>	<b>-18%</b>
1. Efeito de acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais e quotizações para ADSE, decorrente do aumento das despesas com pessoal <sup>(1)</sup>	202	182	384	202	182	384	0	0%
1.1 Aumento salarial efeito carry-over <sup>(1)</sup>	202		202	202		202	0	0%
1.2 Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2% e alterações a carreiras <sup>(1)</sup>		338	338		338	338	0	0%
1.3 Adicional da valorização salarial a 1 % <sup>(1)(2)</sup>		95	95		95	95	0	0%
1.4 Aumento limiar de isenção de subsídio do refeição (4,77€→5,2€) <sup>(1)</sup>		-88	-88		-88	-88	0	0%
1.5 Aumento limiar de isenção do aumento extra do subsídio de refeição (5,2€→6€) <sup>(1)(2)</sup>		-163	-163		-163	-163	0	0%
2. Aumento de pensões	157	61	218	188	61	249	31	14%
3. Pacote IRS	-15	-765	-780	-15	-765	-780	0	0%
3.1 Aumento das deduções na IRS do 2.º filho <sup>(1)</sup>	-10		-10	-10		-10	0	0%
3.2 Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente da produção de energias renováveis à rede <sup>(1)</sup>	-5		-5	-5		-5	0	0%
3.3 Atualização dos escalões a 5,1% <sup>(1)</sup>		-300	-300		-300	-300	0	0%
3.4 Reforma do Mínimo de Existência <sup>(1)</sup>		-200	-200		-200	-200	0	0%
3.5 Redução transversal das taxas <sup>(1)</sup>		-200	-200		-200	-200	0	0%
3.6 Alargamento do IRS Jovem <sup>(1)</sup>		-15	-15		-15	-15	0	0%
3.7 Atualizações Escalões IRS - correção SMN e dependentes <sup>(1)(2)</sup>		-50	-50		-50	-50	0	0%
<b>IRC</b>	<b>-210</b>	<b></b>	<b>-210</b>	<b>-118</b>	<b>-118</b>	<b>92</b>	<b>-44%</b>	
4. Incentivo fiscal à recuperação	-150		-150	-63	-63	87	-58%	
5. Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	-60		-60	-55	-55	5	-8%	
<b>IVA</b>	<b>-67</b>	<b></b>	<b>-67</b>	<b>-67</b>	<b>-67</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	
6. Redução do IVA da eletricidade <sup>(1)</sup>	-67		-67	-67	-67	0	0%	
<b>Outras</b>	<b>-31</b>	<b>134</b>	<b>103</b>	<b>-16</b>	<b>134</b>	<b>118</b>	<b>15%</b>	
7. Isenção de taxas moderadoras	-31		-31	-16	-16	15	-48%	
8. Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4% <sup>(1)</sup>		134	134		134	134	0	0%
<b>Despesa</b>	<b>5221</b>	<b>1748</b>	<b>6969</b>	<b>4948</b>	<b>1824</b>	<b>6772</b>	<b>-197</b>	<b>-3%</b>
<b>Despesas com Pessoal <sup>(1)</sup></b>	<b>512</b>	<b>1306</b>	<b>1818</b>	<b>512</b>	<b>1306</b>	<b>1818</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
9. Progressões e Promoções	284		284	284		284	0	0
10. Aumento da RMMG para 761,58€	118		118	118		118	0	0
11. Contratações em curso	110		110	110		110	0	0
12. Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%		620	620		620	620	0	0
13. Valorização salarial - aumento extra 1% <sup>(2)</sup>		245	245		245	245	0	0
14. Alterações a carreiras		221	221		221	221	0	0
15. Aumento limiar de isenção de subsídio do refeição (4,77€→5,2€)		77	77		77	77	0	0
16. Aumento limiar de isenção do aumento extra do subsídio de refeição (5,2€→6€)		143	143		143	143	0	0
<b>Pensões</b>	<b>1427</b>	<b>553</b>	<b>1980</b>	<b>1710</b>	<b>603</b>	<b>2313</b>	<b>333</b>	<b>17%</b>
17. Atualização regular	1427		1427	1710		1710	283	20%
18. Aumento intercalar das pensões <sup>(2)</sup>		500	500		553	553	53	11%
19. Reforço complemento solidário para idosos		53	53		50	50	-3	-6%
<b>Outras prestações sociais e transferências</b>	<b>386</b>	<b>30</b>	<b>416</b>	<b>516</b>	<b>572</b>	<b>156</b>	<b>38%</b>	
20. Atualização do indexante de apoios sociais (IAS)	155		155	173		173	18	12%
21. Aumento do abono de família e alterações de escalões <sup>(3)</sup>	66		66	74		74	8	12%
22. Garantia Infância <sup>(3)</sup>	53		53	86		86	33	62%
23. Complemento Garantia Infância <sup>(3)</sup>	30		30	4		4	-26	-87%
24. Aumento de lugares na RNCCI	43		43	67		67	24	56%
25. Gratuidade das creches (ano letivo 2022/2023)	40		40	113		113	73	183%
26. Gratuidade das creches (reforço em 2023)		20	20		41	41	21	105%
27. Apoio a estudantes do ensino superior deslocados		10	10		15	15	5	50%
<b>Investimento</b>	<b>714</b>	<b></b>	<b>714</b>	<b>453</b>	<b></b>	<b>453</b>	<b>-260</b>	<b>-37%</b>
28. Investimentos estruturantes <sup>(4)</sup>	457		457	264		264	-193	-42%
29. Entrega material militar	172		172	141		141	-31	-18%
30. Lei da Programação Militar	20		20	20		20	0	0%
31. Lei da Programação de Infraestruturas da Administração Interna	64		64	28		28	-36	-56%
<b>Outras</b>	<b>2182</b>	<b>-141</b>	<b>2041</b>	<b>1757</b>	<b>-141</b>	<b>1616</b>	<b>-425</b>	<b>-21%</b>
32. Consumos intermédios	1078		1078	674		674	-404	-37%
33. Juros devidos pelas Administrações Públicas	1197		1197	1087		1087	-110	-9%
34. Transferências para o Orçamento da União Europeia	-93		-93	-4		-4	89	-96%
35. Revisão de despesa <sup>(1)</sup>		-141	-141		-141	-141	0	0%
<b>Impacto no saldo (M€)</b>	<b>-5185</b>	<b>-2135</b>	<b>-7320</b>	<b>-4589</b>	<b>-2396</b>	<b>-6985</b>	<b>335</b>	
<b>Impacto no saldo (em % do PIB)</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>0,1%</b>	

Fontes: POE/2023 de 10 de outubro de 2022, PE/2023-27, de 17 Abril de 2023, CGE/2023 e tratamento da UTAO. | Notas: (i) As medidas estão valorizadas na perspetiva da Contabilidade Nacional. (ii) Os cálculos têm como base o referencial do PIB nominal apurado para o ano de 2023. (iii) Significado da nota 1 no interior da tabela — O próprio MF assinala as medidas com esta nota no seu relatório

para dizer que, por falta de informação, assumiu que a execução orçamental de cada uma delas foi igual à previsão apresentada no documento de planeamento (POE/2023 ou Programa de Estabilidade 2023–2027), explicando que não dispunha do valor verdadeiramente executado. Estas medidas estão identificadas a cor azul. (iv) Significado da nota 2 no interior da tabela — Medida de política incluída e apresentada no Programa de Estabilidade 2023–2027. (v) Significado da nota 3 no interior da tabela — as medidas da garantia à infância "aumento do valor do abono de família de crianças e jovens com idade inferior a 18 anos integrados nos dois primeiros escalões", "criação de uma prestação que complementa o abono de família" e "criação de um Complemento Garantia à Infância" estão incluídas nas linhas intituladas "Aumento do abono de família e alterações de escalões", "Garantia infância" e "Complemento Garantia Infância", respetivamente. (vi) Significado da nota 4 no interior da tabela — agrega os investimentos plurianuais estruturantes, em contratação ou em execução, cujo valor total seja superior a 0,01% da despesa das Administrações Públicas em Contas Nacionais e exclui investimentos estruturantes incluídos no Plano de Recuperação e Resiliência, exclusivamente financiados por fundos europeus.

**Tabela 21 – Execução prevista e execução realizada em 2023 das principais medidas de política orçamental relatadas na CGE/2023 (excluindo medidas sem execução orçamental)**  
(em milhões de euros e percentagem)

	POE/2023 e PE/2023-27			Execução 2023			Diferença Execução 2023 vs (OE/2023 e PE/2023-2027)	
	Políticas Invariantes (1)	Novas Medidas de Política (2)	Total (3)=(1)+(2)	Políticas Invariantes (4)	Novas Medidas de Política (5)	Total (6)=(4)+(5)	M€ (7)=(6)-(3)	% (8)=(7)/(3)
<b>Receita</b>	<b>-84</b>	<b>61</b>	<b>-23</b>	<b>172</b>	<b>-56</b>	<b>116</b>	<b>139</b>	<b>-604%</b>
<b>IRS e Contribuições Sociais</b>	<b>157</b>	<b>61</b>	<b>218</b>	<b>188</b>	<b>62</b>	<b>250</b>	<b>32</b>	<b>15%</b>
2. Aumento de pensões	157	61	218	188	61	249	31	14%
<b>IRC</b>	<b>-210</b>		<b>-210</b>		<b>-118</b>	<b>-118</b>	<b>92</b>	<b>-44%</b>
4. Incentivo fiscal à recuperação	-150		-150		-63	-63	87	-58%
5. Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	-60		-60		-55	-55	5	-8%
<b>Outras</b>	<b>-31</b>		<b>-31</b>	<b>-16</b>		<b>-16</b>	<b>15</b>	<b>-48%</b>
7. Isenção de taxas moderadoras	-31		-31	-16		-16	15	-48%
<b>Despesa</b>	<b>4709</b>	<b>583</b>	<b>5291</b>	<b>4437</b>	<b>659</b>	<b>5096</b>	<b>-195</b>	<b>-4%</b>
<b>Pensões</b>	<b>1427</b>	<b>553</b>	<b>1980</b>	<b>1710</b>	<b>603</b>	<b>2313</b>	<b>333</b>	<b>17%</b>
17. Atualização regular	1427		1427	1710		1710	283	20%
18. Aumento intercalar das pensões <sup>(2)</sup>		500	500		553	553	53	11%
19. Reforço complemento solidário para idosos		53	53		50	50	-3	-6%
<b>Outras prestações sociais e transferências</b>	<b>386</b>	<b>30</b>	<b>416</b>	<b>517</b>	<b>56</b>	<b>573</b>	<b>157</b>	<b>38%</b>
20. Atualização do indexante de apoios sociais (IAS)	155		155	173		173	18	12%
21. Aumento do abono de família e alterações de escalões <sup>(3)</sup>	66		66	74		74	8	12%
22. Garantia Infância <sup>(3)</sup>	53		53	86		86	33	62%
23. Complemento Garantia Infância <sup>(3)</sup>	30		30	4		4	-26	-87%
24. Aumento de lugares na RNCCI	43		43	67		67	24	56%
25. Gratuidade das creches (ano letivo 2022/2023)	40		40	113		113	73	183%
26. Gratuidade das creches (reforço em 2023)		20	20		41	41	21	105%
27. Apoio a estudantes do ensino superior deslocados		10	10		15	15	5	50%
<b>Investimento</b>	<b>714</b>		<b>713</b>	<b>453</b>	<b>0</b>	<b>453</b>	<b>-260</b>	<b>-36%</b>
28. Investimentos estruturantes <sup>(4)</sup>	457		457	264		264	-193	-42%
29. Entrega material militar	172		172	141		141	-31	-18%
30. Lei da Programação Militar	20		20	20		20	0	0%
31. Lei da Programação de Infraestruturas da Administração Interna	64		64	28		28	-36	-56%
<b>Outras</b>	<b>2182</b>		<b>2182</b>	<b>1757</b>		<b>1757</b>	<b>-425</b>	<b>-19%</b>
32. Consumos intermédios	1078		1078	674		674	-404	-37%
33. Juros devidos pelas Administrações Públicas	1197		1197	1087		1087	-110	-9%
34. Transferências para o Orçamento da União Europeia	-93		-93	-4		-4	89	-96%
<b>Impacto no saldo (M€)</b>	<b>-4793</b>	<b>-522</b>	<b>-5315</b>	<b>-4265</b>	<b>-715</b>	<b>-4980</b>	<b>335</b>	
<b>Impacto no saldo (em % do PIB)</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>0,1%</b>	

Fontes: POE/2023 de 10 de outubro de 2022, e PE/2023–27, de 17 Abril de 2023, CGE/2023 e tratamento da UTAO. | Notas: Aplicam-se todas as seis notas da Tabela 20, com exceção da nota (iii) em virtude da eliminação das linhas escritas a azul.

#### 4.5.3 Análise dos resultados

**207. A análise dos resultados e a reflexão sobre a eficácia das medidas e a qualidade da sua governação são largamente condicionados pela informação disponibilizada.** Como já indicado anteriormente, o conjunto de informação disponibilizada pelo MF nos Quadros 2.3 e 2.4 da CGE/2023 não é completo. Sem informação adicional, o conhecimento desagregado do impacto orçamental só existe para 22 medidas reportadas na CGE/2023, do universo de 35 anunciado nas programações orçamentais. Assim, a análise dos resultados referente à execução de medidas quando comparada com o inicialmente previsto é restrita a 22 medidas que reportam uma execução orçamental efetiva (Tabela 21). Esta análise é limitada, porque deixa de fora 11 medidas de política orçamental com uma dimensão orçamental significativa em termos previsionais, e sem este reporte, a análise do impacto verdadeiro e completo e dos desvios face ao previsto é parcial. Adicionalmente, o relato da CGE/2023 sobre medidas principais de política orçamental é escasso em termos descritivos e é completamente omissivo sobre os efeitos das

medidas em variáveis extraorçamentais. Nada está escrito sobre modelos de governação, indicadores de acompanhamento de recursos e resultados, e metas não-financeiras alcançadas.

**208. Para mais de um quarto do impacto orçamental negativo previsto com as principais medidas de política orçamental, não é reportada a respetiva execução.** As principais medidas orçamentais apresentadas na POE/2023 e no PE/2023-2027 previam um impacto orçamental negativo de 7,3 mil M€ (2,8% do PIB) (Tabela 20). Esta previsão de impacto das principais medidas é a maior dos últimos anos. No entanto, os dados reportados na CGE/2023 só permitem a comparação da previsão do impacto negativo de 5,3 mil M€ (2,0% do PIB) — Tabela 21, ou seja, de apenas 72,6% da totalidade do impacto previsto. Como já referido no parágrafo 203, ficam sem reporte do impacto orçamental medidas relevantes em termos quantitativos e consideradas de grande relevância no momento do seu anúncio. Neste agregado, estão incluídas as medidas de redução da receita referente ao “pacote” IRS, as medidas de despesa com pessoal (invariantes e novas) e a medida de revisão de despesa que representam impactos orçamentais projetados de – 785 M€, 1818 M€ e + 141 M€; respetivamente.

**209. De acordo os dados disponíveis, a execução em 2023 das principais medidas de política orçamental impactou negativamente o saldo em 1,9% do PIB (Tabela 21).** Com as limitações da informação prestada pela CGE/2023, expostas nos parágrafos 203 e 207, a execução das principais medidas de política orçamental teve um impacto negativo no saldo de 2023, no montante de 4980 M€ (–1,9% do PIB). Em termos desagregados, e de acordo com os dados disponíveis, é possível identificar o contributo separado das medidas de políticas invariantes e o contributo das medidas novas: as primeiras reduziram o saldo em – 4265 M€ (– 1,6% do PIB) e as segundas em – 715 M€ (– 0,3% do PIB). Em termos agregados, as medidas que tiveram um efeito positivo conjunto de 253 M€ no saldo orçamental foram as seguintes: i) 2 — Receita decorrente do aumento de pensões (249 M€); ii) 34 — Redução de despesa decorrente de Transferências para o orçamento da União Europeia (4 M€). Para um impacto negativo total de 5229 M€ no saldo orçamental, concorreram as restantes medidas, em que avultam as seguintes: i) 17 a 19 — relacionadas com despesas com pensões (2313M€); ii) medida 32 — Consumos intermédios (674 M€); iii) medida 33 — Juros devidos pelas Administrações Públicas (1087 M€).

**210. A execução agregada das medidas de política orçamental revelou um desvio com impacto positivo no saldo orçamental de 335 M€ (0,1% do PIB) face ao inicialmente previsto (Tabela 21).** No entanto, este resultado advém da soma de desvios com sinais distintos. Ao analisar-se medida a medida são detetáveis diferenças assinaláveis entre execução e previsão. Os desvios mais expressivos são comentados no próximo parágrafo.

**211. A análise detalhada por medida revela que, na sua quase totalidade, os desvios registados com maior expressão material estão em cinco medidas.** Das medidas analisadas, duas apresentam desvios superiores a 100%, seis medidas revelam desvios entre 50 e 100% (*inclusive*), sendo que em apenas três medidas (4, 19 e 30) o desvio foi inferior a 10%. Estes dados estão espelhados nas colunas 7 e 8 da Tabela 21. Merecem destaque, pela dimensão do impacto das medidas e pela diferença registada, os desvios apurados na medida com impacto na receita, designadamente, a 4 — no âmbito do IRC, a execução do Incentivo fiscal à recuperação foi inferior ao previsto ( 87 M€; – 58%). No que concerne aos restantes desvios grandes, estes registaram-se no lado da despesa. Salientam-se as seguintes medidas: i) 17 — atualização regular de pensões (+ 283 M€;+ 20%); ii) 28 — investimentos estruturantes (193 M€; – 42%); iii) 32 — sub-execução da rubrica Consumos intermédios (– 404 M€;– 37%); iv) encargos abaixo do incremento previsto com juros devidos pelas Administrações Públicas (– 110 M€; – 9%) — medida 33.

**212. Mais uma vez, o reporte da execução da medida de exercício de revisão de despesa volta a ser apresentado na CGE com a quantificação da previsão inicial.** Nos últimos anos, as Propostas de Orçamento do Estado têm anunciado medidas relacionadas com o exercício de revisão de despesa pública que visa obter ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos e que são classificadas como medida de política nova com impacto orçamental. A POE/2023 previa com esta medida uma redução de 141 M€ na despesa (medida 35 na Tabela 20). A CGE/2023, em consonância com o ocorrido em anos anteriores, volta a apresenta um valor de execução que coincide exatamente com o valor inicialmente previsto (em M€ com três casas decimais). O MF indicou no relatório da CGE/2023 que não co-

nhecia o valor da execução respetiva, tendo optado por colocar como “executado” o valor da previsão na POE. Não foi possível obter mais informações do MF (conforme explicação no parágrafo 206). Esta falta de transparência é recorrente. Sobre este assunto, o Tribunal de Contas (TdC), num relatório recente<sup>42</sup>, conclui “ (...) *De facto, a implementação da revisão da despesa em Portugal ainda não se encontra instituída enquanto rotina integrada no ciclo anual do processo do Orçamento do Estado, que permita o escrutínio detalhado, coordenado e sistemático da despesa base, com evidência devidamente quantificada em unidades monetárias e fundamentada sobre o aproveitamento das oportunidades para reduzir ou redirecionar despesa pública*”.

#### 4.5.4 Conclusões e recomendações

**213. O relato na CGE/2023 é positivo, mas deve ser reforçado.** Como referido em parágrafos anteriores, o relato das principais medidas de política orçamental na CGE/2023 apresenta um grau de detalhe apreciável, nomeadamente ao proceder à listagem completa de medidas e respetivos impactos previstos de acordo com os relatórios do OE/2023 e do PE/2023–27. No entanto, o reporte do impacto financeira da execução destas medidas é incompleto e falha num objetivo essencial, quando o impacto da execução de 13 das 35 medidas é inexistente, inviabilizando a comparação efetiva dos impactos previstos com os impactos executados. Adicionalmente, e tão ou mais importante para a aferição da qualidade das políticas públicas, persiste a ausência de dados sobre resultados alcançados, o que inibe qualquer reflexão coletiva sobre o que correu melhor e o que correu pior na governança das medidas. Nestas condições, renova-se o apelo para que a prestação de contas sobre a execução financeira e a eficácia das principais medidas se torne mais completa e transparente.

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

**215. Na evolução do reporte, seria importante dar a conhecer a concretização das metas extraorçamentais pretendidas pelo Governo quando anuncia as medidas.** Ao longo dos anos, é contínua a ausência de informação quantitativa e qualitativa que permita a avaliação da eficácia de medidas de política orçamental. Para um processo de melhoria contínua, é fundamental conhecer e aprender com os erros ou insuficiências no desenho das medidas. Para isso, é claro, é necessária uma cultura de exigência na prestação de contas e abertura ao conhecimento por parte de quem lê e critica resultados sobre o processo legislativo orçamental. A Secção 5.7 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, aborda este assunto e conclui “ (...) *Da mesma forma, importa encontrar um mecanismo eficaz para se conhecer e debater com objetividade os resultados de, pelo menos, algumas medidas anunciadas na época do planeamento. Conhecer com transparência e objetividade os fatores de sucesso e insucesso das medidas planeadas deverá fazer parte do roteiro para melhorar continuamente as políticas públicas do País.*”

**216. Adicionalmente, a UTAO repete duas sugestões integradas para criar um contexto institucional favorável à aprendizagem coletiva em matéria de projeção e avaliação das principais medidas de política orçamental.** Foram inicialmente apresentadas no mesmo relatório, de 17 de março na Secção 8.7.

Recomendação no domínio da transparência ex ante dos Orçamentos do Estado — “O MF deverá inserir um anexo técnico no relatório que acompanhar cada POE relativo às chamadas medidas principais de política

<sup>42</sup> Tribunal de Contas (2024), *Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (“Spending Review”)*, [Relatório n.º 3/2024](#), parágrafo 381.

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

**Recomendação no domínio da transparência ex post dos Orçamentos do Estado** — "Em cada ano, o Tribunal de Contas (TdC) deverá auditar um subconjunto das medidas de política principais explicadas no referido anexo do relatório da POE que as tiver anunciado. Como entidade independente de controlo e especializada em auditorias de desempenho às Administrações Públicas, o TdC está numa situação privilegiada para selecionar as medidas cuja execução irá escrutinar — o número 1 do art. 1.º e a alínea f) do número 1 do art. 5.º da sua Lei de Organização e Processo atribuem-lhe o poder de apreciar a boa gestão financeira à luz dos princípios técnicos da economia, da eficácia e da eficiência. Deverá explicar os critérios de seleção e, no seu relatório, informar sobre o modelo de governança das medidas, os resultados alcançados (incluindo, se os houver, os extraorçamentais) e os desvios face aos impactos previstos inicialmente pelo MF, entre outras dimensões que considerar relevante avaliar. A exposição das razões por detrás dos sucessos e dos insucessos é essencial pois a intenção última destes exercícios de avaliação 'ex post' é fornecer ao País conhecimento sobre a qualidade das suas políticas públicas. Evitar a repetição de erros e apostar na consolidação dos fatores de sucesso serão as mais-valias principais destas avaliações do TdC."

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

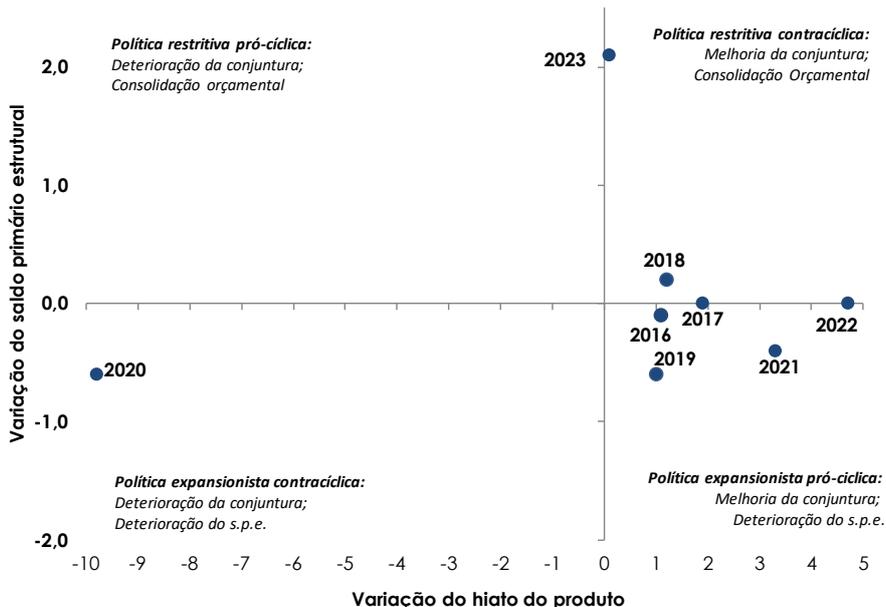
#### 4.6 Orientação da política orçamental em 2023

**217. A política orçamental em 2023 evidenciou uma orientação restritiva marginalmente contracíclica, refletindo um aumento do saldo primário estrutural num contexto de manutenção da fase do ciclo económico.** Por definição, o saldo primário estrutural exclui a despesa com juros, o efeito do ciclo económico e as medidas temporárias ou não-recorrentes. A economia portuguesa passou de um hiato do produto de 1,3 p.p. do produto potencial em 2022 para 1,4 p.p. do produto potencial em 2023, melhorando marginalmente a sua posição face ao produto potencial (Gráfico 29).<sup>43</sup> O saldo primário estrutural aumentou de 1,0% do produto potencial nominal em 2022 para 3,1%, refletindo uma política orçamental restritiva.

**218. É de salientar que as séries do produto potencial e do saldo orçamental estrutural são variáveis não observadas, as quais podem ser objeto de revisões futuras com magnitude significativa.** Com efeito, as conclusões sobre a orientação da política orçamental de um determinado ano podem ser diferentes consoante as revisões das séries macroeconómicas não observadas.

<sup>43</sup> O hiato do produto positivo (negativo) num determinado ano significa que o PIB real observado nesse ano é superior (inferior) ao produto potencial.

**Gráfico 29 – Orientação da política orçamental**  
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: AMECO e cálculos da UTAO. | Notas: i) O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último.

## 5 Execução orçamental em Contabilidade Pública

**219. Este capítulo analisa a execução orçamental de 2023 apresentada na Conta Geral do Estado na ótica da Contabilidade Pública.** Começa por colocar em contexto intertemporal os resultados alcançados em 2023, mostrando na Secção 5.1 o que vem sucedendo desde 2014 e se realizou até ao encerramento de contas de 2023 no respeitante às trajetórias de receita e despesa efetivas e de saldo global. A Secção 5.2 compara os resultados alcançados em 2023 com o ano anterior para o conjunto das Administrações Públicas (AP) e para cada subsector e analisa a evolução anual por grandes rubricas de classificação económica. A Secção 5.3 compara a execução orçamental de 2023 (CGE/2023) com os objetivos definidos no Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023), na versão aprovada pela AR. Esta análise tem por base valores expurgados das operações que, pela sua especificidade temporal, prejudicam a comparabilidade homóloga da informação de base veiculada pela CGE/2023, pela CGE/2022 e pelo OE/2023. A Caixa 3 (p. 89) explica a natureza e quantifica o efeito orçamental de cada uma dessas operações. Com estes ajustamentos, obtiveram-se valores comparáveis no biénio 2022–2023. Assim, salvo referência expressa em contrário, os agregados orçamentais de 2022 e 2023 no presente capítulo encontram-se ajustados. Não foram feitos ajustamentos referentes aos efeitos das medidas de política destinadas a combater malefícios da pandemia COVID-19 ou a mitigar os efeitos económicos nefastos da inflação elevada. Estes impactos foram analisados com detalhe no Capítulo 3 e, sempre que possível, enquadram-se os seus efeitos diretos na análise abaixo dos desenvolvimentos orçamentais. Os quadros mais detalhados da execução em 2022 e 2023 figuram no final do capítulo, na Tabela 24 e na Tabela 25.

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

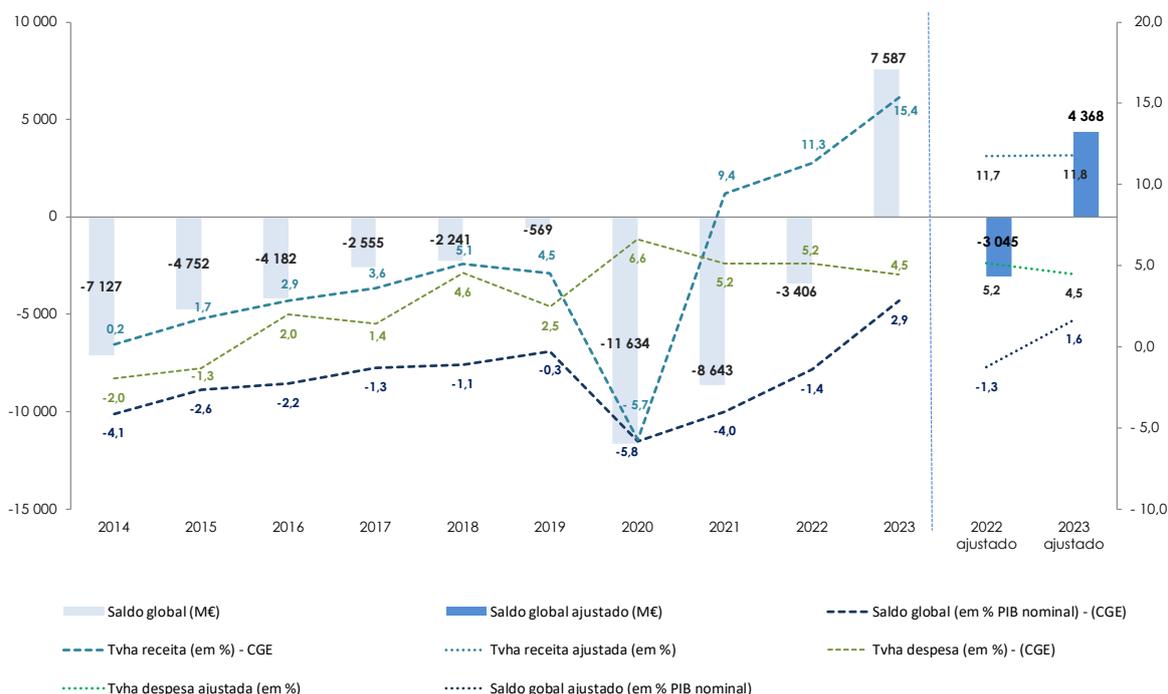
**220. Em 2023, as AP apresentaram um excedente com uma dimensão única na história da democracia. O saldo em contabilidade pública antes de ajustamentos foi 7587 M€ (2,9% do PIB), uma melhoria de 10 993 M€ (4,3 p.p. do PIB) face ao ano anterior. No entanto, este resultado inclui uma operação extraordinária de elevado valor.** Em 2023, as AP registaram um excedente antes de ajustamentos de 7587 M€ (2,9% do PIB nominal), traduzindo uma melhoria de 10 993 M€ (4,3 p.p. PIB) face ao ano anterior (Tabela 22 e Gráfico 30). No entanto, este resultado inclui a receita da transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPPCGD) para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), uma receita extraordinária e irrepetível com um impacto positivo expressivo (3018 M€) no saldo global não ajustado. Em termos ajustados, o saldo foi 4368 M€ (1,6% do PIB), uma recuperação de variação homóloga de 7413 M€ (2,9 p.p. PIB) — Tabela 22, Tabela 24, Gráfico 30.

**221. Para a apreciação da CGE, importa enquadrar o resultado do ano de 2023 num horizonte de médio prazo.** O Gráfico 30 evidencia as dinâmicas do saldo global e da receita e da despesa efetivas, não ajustados, entre 2014 e 2023. O Gráfico 31 ajuda a compreender melhor estes resultados, uma vez que proporciona uma imagem do impacto negativo no saldo global do conjunto das medidas destinadas a mitigar os efeitos da pandemia e da inflação, bem como a executar o PRR, desafios que desde 2020 têm acompanhado as finanças públicas portuguesas.

**222. As finanças públicas portuguesas iniciaram em 2014 uma trajetória de consolidação orçamental, aproximando-se do equilíbrio em 2019. Este ciclo foi interrompido pela pandemia, assistindo-se a uma queda abrupta do saldo global em 2020. Em 2021, iniciou-se nova recuperação, que atingiu o seu pico em 2023. Este resultado refletiu o duplo impulso da alavancagem da receita fiscal e contributiva e da diminuição das necessidades de intervenção pública no domínio dos choques temporários da pandemia e da inflação.** Na perspetiva não ajustada, entre 2014 e 2019 assistiu-se a uma trajetória sustentada de consolidação das finanças públicas portuguesas: o défice orçamental reduziu-se de 7127 M€ em 2014 para 569 M€ em 2019, uma melhoria de 6557 M€ (+ 3,9 p.p. do PIB nominal). Ao longo deste período, o crescimento da receita efetiva superou sempre o da despesa efetiva, possibilitando a melhoria do saldo (Gráfico 30). Desde 2020, vive-se um novo ciclo, marcado por dois choques temporários de efeito

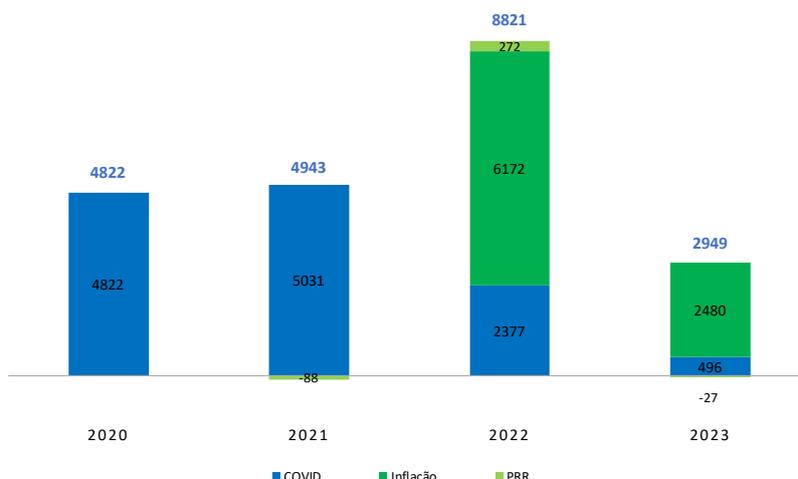
significativo: pandemia COVID-19 (2020 e 2021) e o surto inflacionista (2022 e 2023). Suscitaram necessidades acrescidas de intervenção pública, cujo impacto atingiu a expressão máxima em 2022, conforme Gráfico 31. No entanto, a recuperação económica que se iniciou em 2021 e o efeito induzido da inflação (o designado “imposto inflação”) alavancaram a receita fiscal e contributiva, beneficiando o saldo. Entre 2021 e 2023, o ritmo de crescimento da receita foi superior ao da atividade económica, aumentando o seu peso para 44,5% do PIB neste ano (Gráfico 36). Em 2023, as finanças públicas beneficiaram do duplo impulso da receita e da diminuição da intervenção pública associada a estes choques temporários, permitindo alcançar um excedente significativo. No entanto, este resultado encontra-se influenciado pela operação de transferência do FPPCGD para a CGA em 3018 M€. A neutralização desta receita constituiu o ajustamento mais significativo que a UTAO introduziu no biénio 2022-2023, representando 91% do total (Tabela 27). O saldo global expurgado deste efeito continuou superavitário em 4368 M€ (1,6% do PIB) — no painel direito do Gráfico 30 (e na Tabela 22).

**Gráfico 30 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2023**  
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2014 a 2023, DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores não estão ajustados, exceto indicação em contrário. A série temporal 2014–2023,, no painel da esquerda, apresenta os dados (não ajustados) da CGE. Apenas foi ajustada a informação para o biénio 2022–23, no painel da direita, em análise aprofundada nesta publicação.

**Gráfico 31 – Esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, inflação e PRR: efeito no saldo global (não ajustado) das Administrações Públicas no período 2020–2023**  
(em milhões de euros)



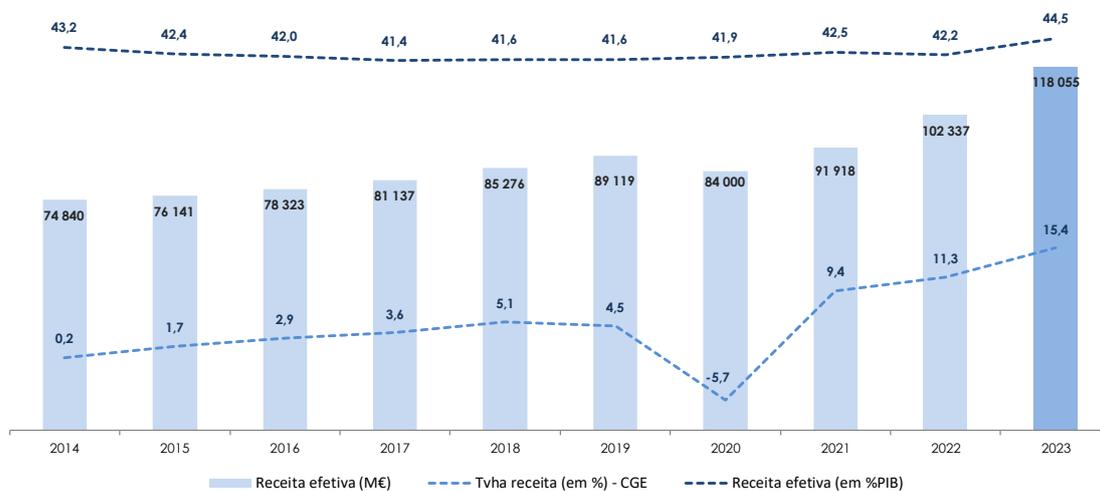
Fontes: CGE/2020 a 2023, MF, AT, IGFSS, Tabela 1, Tabela 5, Tabela 11. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) As barras no gráfico medem o impacto (negativo) no saldo global, líquido de cofinanciamento comunitário, do conjunto de medidas que integram os pacotes COVID-19, inflação e PRR.

**Tabela 22 – Saldo global das Administrações Públicas em 2022 e 2023**  
(em milhões de euros)

	CGE/2022		OE/2023		CGE/2023		Variação CGE 2022-2023		Desvio OE/2023	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
<b>Saldo global</b>	-3 406	-1,4	-3 181	-1,2	7 587	2,9	10 993	4,3	10 767	4,1
<b>Ajustamentos</b>	361	0,1	137	0,1	-3 219	-1,2	-3 580	-1,4	-3 356	-1,3
<b>Saldo global ajustado</b>	-3 045	-1,3	-3 044	-1,1	4 368	1,6	7 413	2,9	7 412	2,8
<b>Saldo primário</b>	3 148	1,3	3 897	1,5	14 324	5,4	11 176	4,1	10 426	3,9
<b>Saldo primário ajustado</b>	3 509	1,4	4 034	1,5	11 105	4,2	7 595	2,7	7 070	2,7

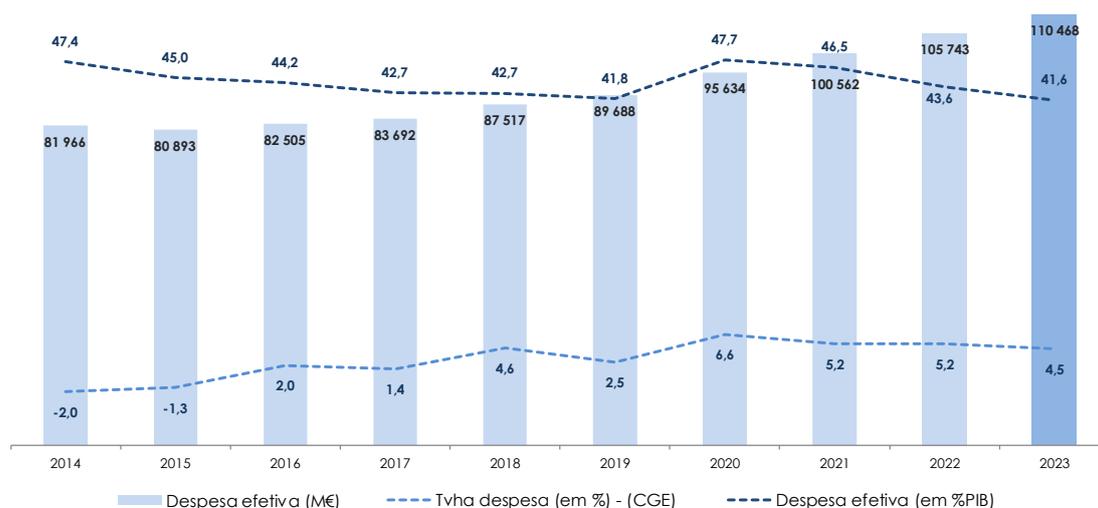
Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2022 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2022, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1. (ii) A informação relativa à CGE/2023 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2023, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iii) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023). (iv) Os valores ajustados excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homogénea identificados na Caixa 3.

**Gráfico 32 – Evolução da receita efetiva não ajustada, 2014–2022**  
(em milhões de euros e percentagem do PIB nominal)



Fontes: CGE/2014 a 2023, Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

**Gráfico 33 – Evolução da despesa efetiva não ajustada, 2014–2023**  
(em milhões de euros e percentagem do PIB nominal)



Fontes: CGE/2014 a 2023, Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

## 5.2 Do ano de 2022 ao ano de 2023

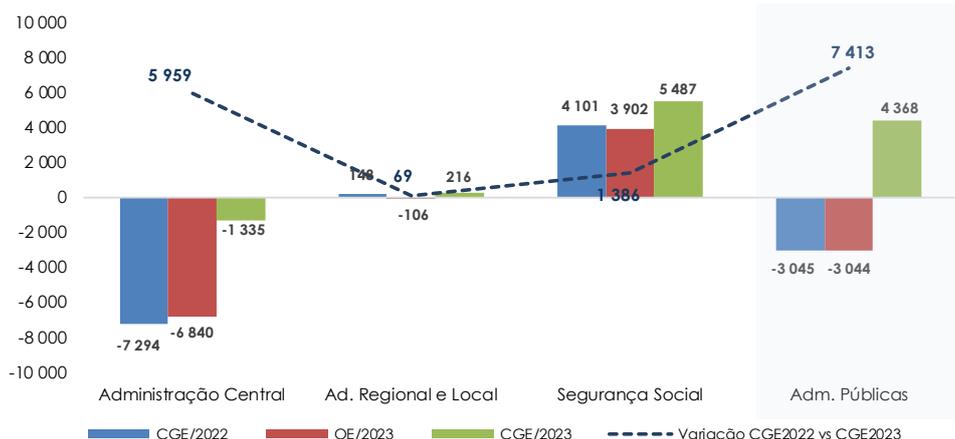
**223. O excedente global das AP (4368 M€) em 2023 teve origem na Segurança Social e na Administração Local, mantendo-se os restantes subsectores deficitários. A melhoria homóloga do saldo (7413 M€) em 2023 foi comum à generalidade dos subsectores, com ênfase na recuperação do Estado (5361 M€).** A Segurança Social foi a grande impulsionadora do excedente das AP alcançado em 2023 (5487 M€), seguindo-se a Administração Local (274 M€), permanecendo os restantes subsectores deficitários. A evolução anual dos subsectores foi globalmente positiva (7413 M€), destacando-se os contributos do Estado (5361 M€), da Segurança Social (1386 M€), Serviços e Fundos Autónomos (597 M€) e Administração Regional (220 M€) para esta recuperação homóloga — Tabela 23 e Gráfico 34.

**Tabela 23 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2022 e 2023, por subsector**  
(em milhões de euros)

Subsector	2022	2023	Variação homóloga	Referencial anual	
				OE/2023	Variação homóloga OE/2023
1. Estado	-5 688	-327	5 361	-6 064	-376
2. Serviços e Fundos Autónomos	-1 605	-1 008	597	-776	830
do qual: EPR	-1 848	-1 286	563	-1 434	414
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-7 294</b>	<b>-1 335</b>	<b>5 959</b>	<b>-6 840</b>	<b>454</b>
4. Segurança Social	4 101	5487	1 386	3 902	-199
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>-3 193</b>	<b>4 152</b>	<b>7 344</b>	<b>-2 938</b>	<b>255</b>
6. Administração Regional e Local	148	216	69	-106	-253
6.1 Administração Regional	-277	-57	220	-362	-85
6.2 Administração Local	425	274	-151	256	-169
<b>7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)</b>	<b>-3 045</b>	<b>4 368</b>	<b>7 413</b>	<b>-3 044</b>	<b>1</b>

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2022 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2022, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1. (iii) A informação relativa à CGE/2023 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2023, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iii) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023). (iv) Os valores ajustados excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3.

**Gráfico 34 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2022–2023**  
(em milhões de euros)



Fontes: Relatórios CGE/2022 e 2023 e cálculos da UTAO.

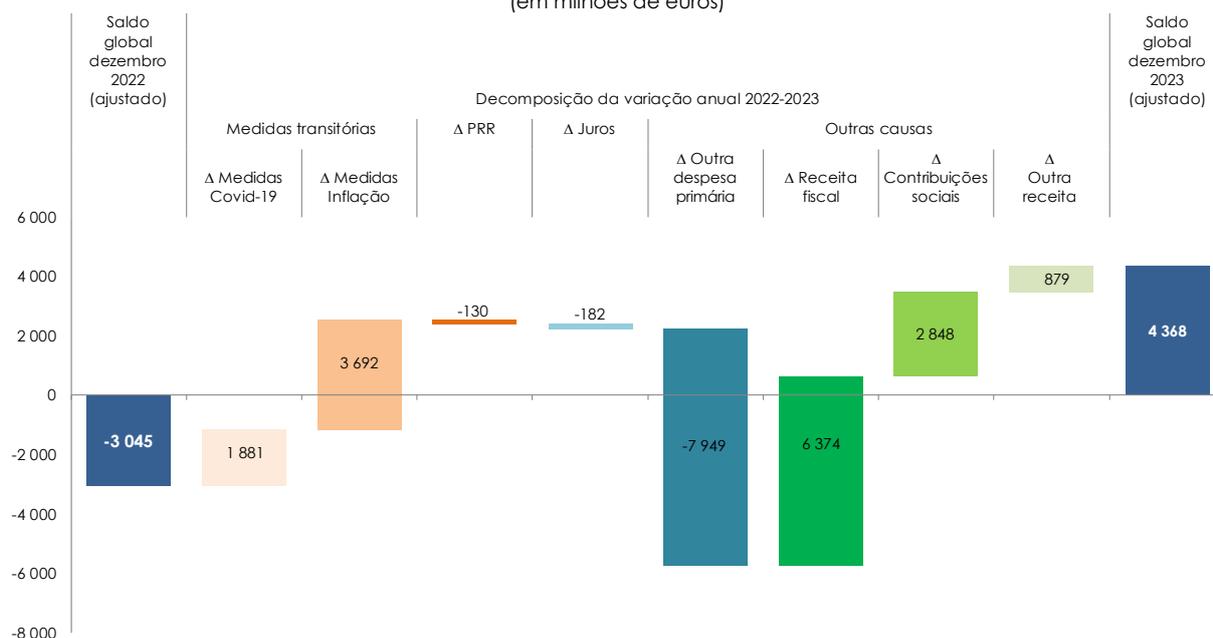
**224. A melhoria homóloga de 7413 M€ no saldo global ajustado, no conjunto do ano de 2023, resultou do impulso da receita fiscal e contributiva (+ 9223 M€) e da diminuição do esforço financeiro com as medidas temporárias de mitigação dos efeitos da inflação e combate à pandemia (+ 5573 M€), que permitiram acomodar o agravamento líquido da despesa primária com outras causas (- 7949 M€) e em juros (- 182 M€) e gerar um excedente orçamental.** Considerando os contributos das medidas temporárias, destinadas a mitigar os efeitos da pandemia e da inflação, bem como a implementação do PRR, a evolução do saldo pode ser resumida da seguinte forma:

- O fim da pandemia de COVID-19 permitiu a diminuição do esforço financeiro com as medidas de política destinadas ao seu combate, com um impacto positivo de 1881 M€ no saldo global (Tabela 2).
- O esforço com o financiamento das medidas de política destinadas a mitigar os efeitos da inflação reduziu-se em 3692 M€ face ao período homólogo, resultando do efeito base dos apoios concedidos em 2022, sendo os mais significativos: (1) a reposição na receita de 712 M€ relativos à transferência para o Sistema Nacional de Gás no contexto da medida de estabilização temporária dos preços da energia para clientes empresariais; (2) a medida de apoio extraordinário às famílias titulares de rendimentos do trabalho, operacionalizado como reembolso de IRS e (3) a redução da despesa (- 2227 M€) que reflete a descontinuação de vários apoios, sobretudo de transferências correntes (- 2205 M€) — Tabela 5 e Tabela 6.
- A implementação do PRR (em termos ajustados, ou seja, assegurando a neutralidade dos fundos comunitários) onerou o saldo em 130 M€, refletindo o cofinanciamento nacional (77 M€) e a utilização da componente de empréstimos (53 M€) do mecanismo *NextGenerationEU* (colunas 10, 3 e 4 da Tabela 10). A despesa acelerou (1033 M€), para 1747 M€, sendo 93% deste total assegurado por subvenções comunitárias (Tabela 9 e Tabela 10). A execução concentrou o seu impacto nas transferências de capital (945 M€), investimento (382 M€), aquisição de bens e serviços (133 M€), transferências correntes (124 M€), subsídios (114 M€). Este tema encontra-se abordado com maior detalhe na Secção 3.2 deste relatório.
- Apesar deste plano de investimentos ser maioritariamente financiado por fundos comunitários e o seu impacto na variação do saldo ser reduzido, os níveis de receita e despesa subjacentes são significativos.<sup>44</sup>
- A receita fiscal e contributiva, líquida dos efeitos dos pacotes temporários inflação e COVID-19, aumentou 9223 M€ (10,5%). Relembra-se que o pacote inflação integra uma componente significativa de desagramento fiscal (1982 M€), destacando-se a redução temporária do ISP (1100 M€) e a aplicação de uma taxa nula de IVA a determinados bens do cabaz alimentar (266 M€), a receita de IVA diferida no contexto dos planos de flexibilização das obrigações fiscais (484 M€) e o incumprimento associado a estes planos prestacionais (133 M€) — Tabela 6.

<sup>44</sup> Para efeitos de análise da conta das AP é aplicado ao PRR um ajustamento que assegura a neutralidade dos fundos comunitários. Está detalhado na Caixa 3, ajustamentos (6) a (9) e detalhado na Tabela 26. Nas medidas que são financiadas inteiramente por fundos comunitários, este ajustamento consiste em igualar a receita à despesa, para assegurar que os resultados orçamentais não são influenciados pelos diferentes ritmos de cobrança de receita e realização de despesa, eliminando o efeito de intermediação financeira. Sem este ajustamento, a receita cobrada para o PRR valeu 1774 M€ e ajustada (em 157 M€) foi 1617 M€.

- No seu conjunto, a tipologia “Outras causas”, que agrega o contributo da receita e da despesa (expurgadas do efeito direto dos três pacotes), agravou o saldo em 7070 M€, com uma maior preponderância da componente da despesa (-7949 M€). Salienta-se o peso da despesa permanente (com ordenados, pensões e outras prestações sociais, por exemplo), que aumenta por efeito de inércia, mesmo na ausência de medidas adicionais. O aumento da receita (879 M€) que não encontra explicação nos fatores analisados nos pontos acima deve-se, sobretudo, ao crescimento das outras receitas correntes (taxas, rendimentos de propriedade, vendas, transferências da UE, entre outros). Finalmente, relembre-se que a evolução dos agregados orçamentais resulta de uma multiplicidade de fatores: inflação, dinâmicas próprias dos agentes que pagam recursos para as AP e dos agentes que consomem bens e serviços financeiros pelas conta públicas, efeitos direto, indireto e induzido das medidas de política acima tratadas e das outras medidas de política no terreno, passando pelos estabilizadores automáticos.

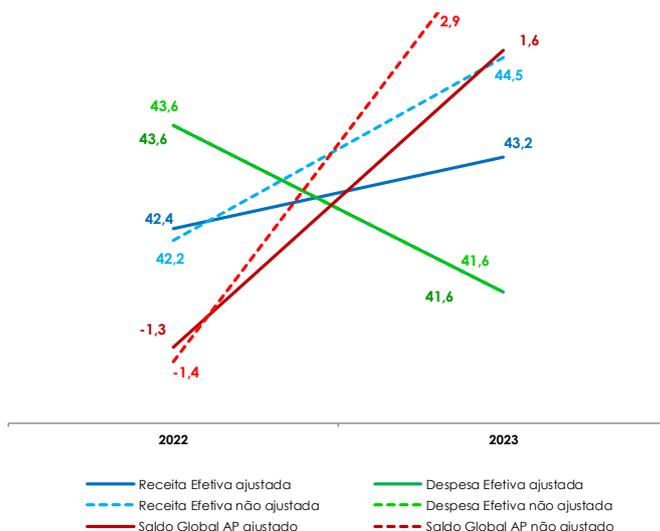
**Gráfico 35 – Passagem do saldo global (ajustado) de 2022 ao de 2023**  
(em milhões de euros)



Fontes: CGE/2023, Dados de AT, IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO.

**225. Em 2023, a receita cresceu a um ritmo superior ao da atividade económica, aumentando o seu peso na economia, a par da redução do peso da despesa.** Numa perspetiva ajustada, no conjunto do ano o ritmo de crescimento da receita (11,8%) representou mais do dobro do da despesa (4,5%), permitindo melhorar o saldo global em 2,9 p.p. de PIB (7413 M€). Neste período, o ritmo de crescimento da despesa (4,5%) foi muito inferior ao da atividade económica (9,6% a preços correntes para o conjunto do ano), ajudando a explicar a redução do peso da despesa pública no total da economia. Em sentido inverso, o peso da receita aumentou 0,9 p.p., representando 43,2% do PIB no final de 2023 — Gráfico 36.

**Gráfico 36 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2022 e 2023**  
(em percentagem do PIB)

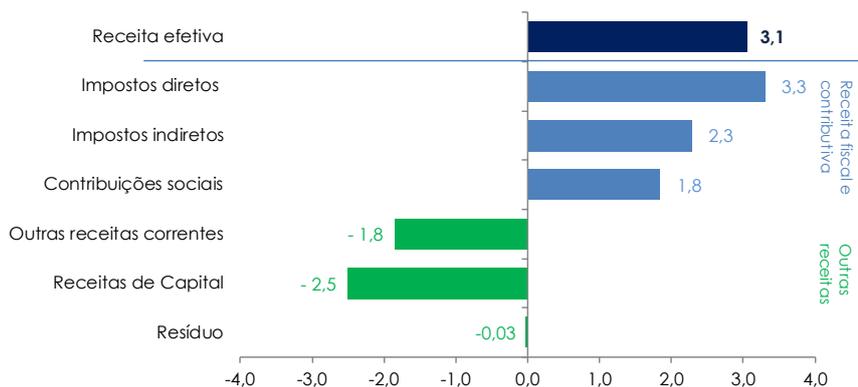


Fonte: CGE2022 e CGE2023, INE e cálculos da UTAO.

**226. A receita efetiva das AP cresceu 11,8% em 2023, em resultado da evolução favorável de todas as suas componentes. Merecem destaque o impulso da receita fiscal e contributiva e a aceleração das transferências de capital destinadas à implementação do PRR e do Portugal 2030.** A cobrança de receita fiscal e contributiva beneficiou do dinamismo da atividade económica, da inflação e dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, que impulsionaram a receita fiscal e contributiva, a par do efeito de base da diminuição do esforço financeiro com as medidas de redução temporária de impostos do pacote inflação. Merece ainda destaque o atual momento, em que Portugal beneficia de um montante significativo transferências da UE, no contexto do PRR e do Portugal 2030 (Tabela 25).

**227. O ritmo de crescimento da receita efetiva superou largamente o objetivo do OE/2023, com um desvio favorável de 3,1 p.p..** O incremento da receita (11,8%) foi superior ao objetivo do OE/2023 (8,8%), com um desvio favorável de 3,1 p.p., verificando-se que o ritmo de crescimento da receita fiscal e contributiva superou o referencial (+ 7,4 p.p.), compensando a subexecução da componente não fiscal nem contributiva (- 4,3 p.p.) — Gráfico 37.

**Gráfico 37 – Contributos para a variação da receita efetiva**  
(face a 2022, em pontos percentuais)



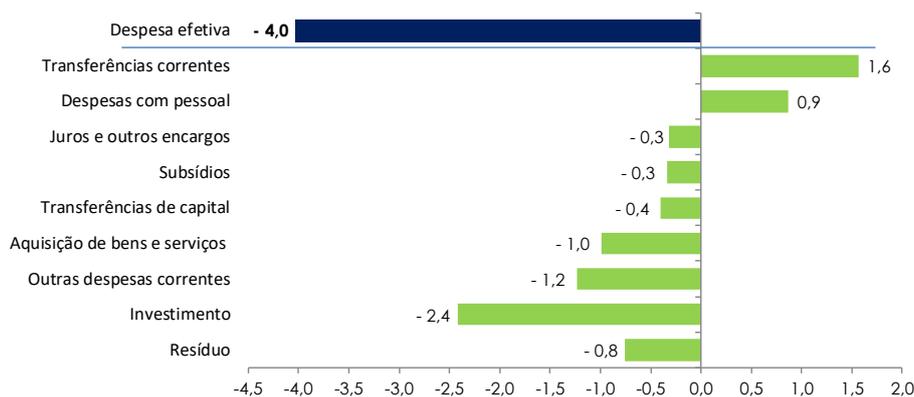
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados na nota (ix) da Tabela 25.

**228. A despesa efetiva cresceu 4,5% (4725 M€), destacando-se em 2023 o agravamento das despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços.** Em 2023, a despesa efetiva (ajustada) das AP ascendeu a 110 468 M€, um incremento nominal de 4725 M€ (4,5%). O aumento global da despesa concentrou-se na componente corrente, particularmente na despesa com pessoal (+ 1895 M€, contributo de 1,8 p.p. para a variação anual da despesa efetiva), aquisição de bens e serviços (+ 1158 M€; 1,1 p.p.) e transferências correntes (444 M€; 0,4 p.p.). O agravamento dos encargos com pessoal refletiu a atualização anual dos ordenados dos funcionários públicos, a atualização adicional de 1% em maio e o aumento

do subsídio de refeição (para 6€). Em sentido oposto, os subsídios registaram um ligeiro recuo (- 46 M€), traduzindo o menor impacto dos apoios do pacote COVID-19 (na Tabela 1). O investimento público cresceu 11,1% (740 M€), com um peso de 5,8% do PRR nesta variação (Tabela 9 e Tabela 25).

**229. A despesa cresceu a um ritmo muito inferior ao objetivo do OE/2023, destacando-se a subexecução do investimento.** A variação da despesa (4,5%) quedou-se muito aquém do referencial do OE/2023 (8,5%), com um desvio positivo de 4,0 p.p.. Apenas as transferências correntes e as despesas com pessoal ultrapassaram o referencial, quedando-se as restantes aquém do limite anual. Destacou-se a subexecução do investimento, que deu o maior contributo individual para o desvio total — Gráfico 38.

**Gráfico 38 – Contributos para a variação da despesa efetiva**  
(face a 2022, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados na nota (ix) da Tabela 25.

### 5.3 Comparação com o OE/2023: desvios face aos referenciais anuais

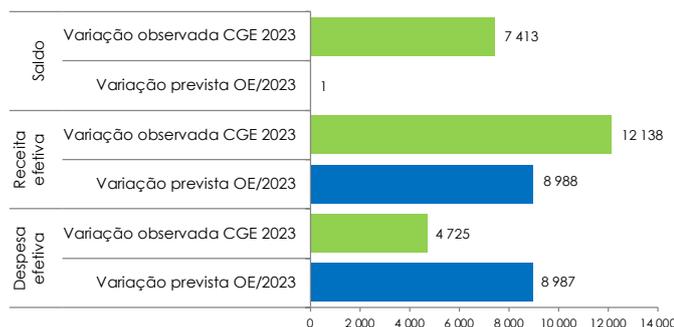
**230. O resultado orçamental de 2023 superou largamente o objetivo do OE/2023 em 7412 M€, resultando do efeito combinado da sobreexecução da receita fiscal e contributiva e da subexecução do investimento.** No ano de 2023, o resultado orçamental foi significativamente melhor do que o objetivo do OE/2023, com um desvio favorável de 7412 M€, resultando do efeito combinado da cobrança de receita ser superior ao previsto e de a despesa ser inferior ao limite autorizado. O OE/2023 estabeleceu um objetivo de - 3044 M€, tendo subjacente um aumento na receita (+ 8988 M€; 8,8%) e na despesa (+ 8987 M€; 8,5%). O resultado alcançado na execução (4368 M€) foi superior ao previsto, com um desvio favorável de 7412 M€. Este tem origem num nível de cobrança de receita muito superior ao previsto (+ 3150 M€), combinado com um nível de despesa inferior ao autorizado (- 4262 M€)— Gráfico 39, Gráfico 40 e Tabela 24:

- O desvio total de 7412 M€ resultou da evolução mais benévola da receita fiscal (5740 M€) e contributiva (1898 M€), permanecendo a despesa globalmente abaixo do autorizado (4262 M€), mormente o investimento (2562 M€). Em sentido oposto, destacam-se as subexecuções na receita de capital (- 2565 M€) e nas "Outras receitas correntes" (- 1892 M€). Na despesa, apenas a despesa com o pessoal (- 915 M€) e as transferências correntes (- 1658 M€) excederam o previsto.
- Na sua análise ao cenário orçamental da POE/2024, a UTAO alertou para os desvios que agora se verificaram face à estimativa anual do MF: uma perspetiva excessivamente conservadora na estimação da componente fiscal e contributiva da receita, e, em sentido oposto, o perigo de subexecução do investimento (sobretudo, PRR) e da receita que o financia.<sup>45</sup> Estes constituíram riscos assinalados, cuja materialização se evidenciou na execução provisória — vide Sumário Executivo, Secção "Saldo Global" no [Relatório UTAO n.º 2/2024](#), de 26 de fevereiro. Vieram a confirmar-se novamente nos resultados da execução definitiva de 2023.

<sup>45</sup> Vide Secção 6.5 do [Relatório UTAO n.º 16/2023](#), de 12 de novembro, que aprecia a Proposta de Orçamento do Estado para 2024

**Gráfico 39 – Variações anuais nos agregados saldo, receita e despesa ajustados: execução CGE/2023 e OE/2023**

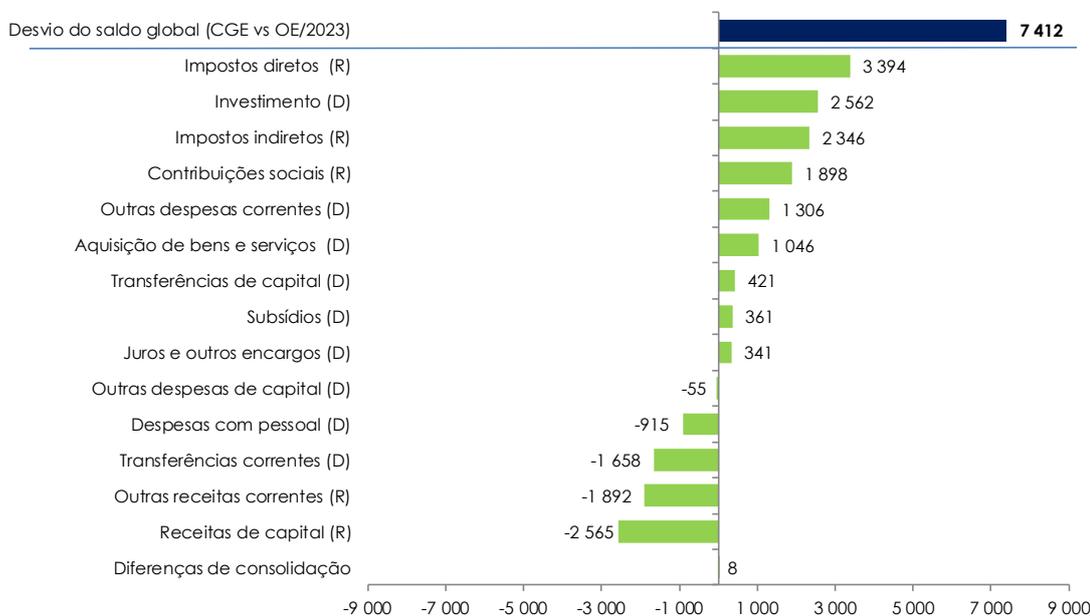
(face à CGE/2022, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Todos os números neste gráfico provêm da Tabela 25 e pretende demonstrar-se a evolução projetada no OE para os agregados orçamentais e a executada (na CGE). (ii) As barras com a abreviatura "CGE/2023" na coluna à esquerda exprimem o crescimento anual observado face à CGE/2022. (iii) As barras com a abreviatura "OE/2023", representam (em M€) a variação prevista para cada um dos agregados orçamentais. (iv). Em todas as barras, o valor executado em 2023 é o que consta da CGE/2023.

**Gráfico 40 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2023**

(face ao OE/2023, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O saldo global situou-se 7412 M€ acima do previsto no OE/2023. (ii) O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a cobrança excedeu a (ficou abaixo da) previsão do orçamento inicial. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou abaixo da (excedeu a) dotação inscrita no orçamento inicial. (iii) A soma dos desvios nas rubricas de receita e despesa não coincide com o desvio total (do saldo global, no valor de 7412 M€ devido ao contributo da reafectação da dotação provisional (814 M€).

**Tabela 24 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica**  
(em milhões de euros)

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual				Desvio OE/2023
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	OE/2023	VH OE/2023		Contributo p.p.	
	2022	2023	M€	%			M€	%		
RECEITA CORRENTE	100 018	111 396	11 379	11,4	11,1	105 765	5 748	5,7	5,6	5 631
Impostos diretos	27 884	31 895	4 011	14,4	3,9	28 501	616	2,2	0,6	3 394
Impostos indiretos	30 905	33 983	3 078	10,0	3,0	31 637	732	2,4	0,7	2 346
Contribuições sociais	26 463	29 312	2 848	10,8	2,8	27 414	950	3,6	0,9	1 898
Outras receitas correntes	14 516	16 206	1 690	11,6	1,7	18 182	3 666	25,3	3,6	-1 976
Diferenças de consolidação	249	0				32				
DESPESA CORRENTE	97 101	100 769	3 668	3,8	3,5	102 179	5 078	5,2	4,8	-1 410
Consumo público	41 591	44 343	2 751	6,6	2,6	46 593	5 001	12,0	4,7	-2 250
Despesas com pessoal	24 282	26 178	1 895	7,8	1,8	25 262	980	4,0	0,9	915
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	17 309	18 165	856	4,9	0,8	21 330	4 021	23,2	3,8	-3 165
Aquisição de bens e serviços	16 186	17 344	1 158	7,2	1,1	18 389	2 204	13,6	2,1	-1 046
Outras despesas correntes	1 123	821	-302	-26,9	-0,3	2 941	1 818	161,8	1,7	-2 119
Subsídios	2 028	1 983	-46	-2,3	0,0	2 344	315	15,5	0,3	-361
Juros e outros encargos	6 554	6 737	183	2,8	0,2	7 078	524	8,0	0,5	-341
Transferências correntes	46 863	47 308	444	0,9	0,4	45 650	-1 213	-2,6	-1,1	1 658
Diferenças de consolidação	63	399				515				
SALDO CORRENTE	2 917	10 627	7 711			3 586	670			
RECEITAS DE CAPITAL	2 319	6 659	4 340	187,1	4,2	5 784	3 465	149,4	3,4	875
Diferenças de consolidação	0	0				27				
DESPESAS DE CAPITAL	8 642	9 699	1 057	12,2	1,0	12 551	3 909	45,2	3,7	-2 852
Investimento	6 646	7 386	740	11,1	0,7	9 948	3 302	49,7	3,1	-2 562
Transferências de capital	1 574	1 870	296	18,8	0,3	2 291	717	45,6	0,7	-421
Outras despesas de capital	345	314	-32	-9,1	0,0	259	-86	-25,0	-0,1	55
Diferenças de consolidação	77	130				54				
RECEITA EFETIVA	102 337	118 055	15 718	15,4	15,4	111 550	9 213	9,0	9,0	6 505
DESPESA EFETIVA	105 743	110 468	4 725	4,5	4,5	114 730	8 987	8,5	8,5	-4 262
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-3 406</b>	<b>7 587</b>	<b>10 993</b>			<b>-3 181</b>	<b>226</b>			<b>10 767</b>
<i>Por memória:</i>										
Receita fiscal	58 789	65 878	7 089	12,1	6,9	60 138	1 349	2,3	1,3	5 740
Contribuições Sociais	26 463	29 312	2 848	10,8	2,8	27 414	950	3,6	0,9	1 898
Despesa corrente primária	90 547	94 032	3 485	3,8	3,3	95 101	4 554	5,0	4,3	-1 069

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2022 consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2022*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1. (ii) A informação relativa à CGE/2023 consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2023*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iii) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023).

**Tabela 25 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados**

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual				
	Execução		Variação homóloga		Contributo	OE/2023	VH OE/2023		Contributo p.p.	Desvio
	2022	2023	M€	%			M€	%		
RECEITA CORRENTE	100 102	111 117	11 015	11,0	10,7	105 403	5 301	5,3	5,2	5 714
Impostos diretos	27 884	31 895	4 011	14,4	3,9	28 501	616	2,2	0,6	3 394
Impostos indiretos	30 905	33 983	3 078	10,0	3,0	31 637	732	2,4	0,7	2 346
Contribuições sociais	26 463	29 312	2 848	10,8	2,8	27 414	950	3,6	0,9	1 898
Outras receitas correntes	14 600	15 927	1 327	9,1	1,3	17 819	3 219	22,0	3,1	-1 892
Diferenças de consolidação	249	0				32				
DESPESA CORRENTE	97 101	100 769	3 668	3,8	3,5	102 179	5 078	5,2	4,8	-1 410
Consumo público	41 591	44 343	2 751	6,6	2,6	45 779	4 188	10,1	4,0	-1 436
Despesas com pessoal	24 282	26 178	1 895	7,8	1,8	25 262	980	4,0	0,9	915
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	17 309	18 165	856	4,9	0,8	20 517	3 208	18,5	3,0	-2 351
Aquisição de bens e serviços	16 186	17 344	1 158	7,2	1,1	18 389	2 204	13,6	2,1	-1 046
Outras despesas correntes	1 123	821	-302	-26,9	-0,3	2 127	1 004	89,4	0,9	-1 306
Subsídios	2 029	1 983	-46	-2,3	0,0	2 344	315	15,5	0,3	-361
Juros e outros encargos	6 554	6 737	182	2,8	0,2	7 078	524	8,0	0,5	-341
Transferências correntes	46 863	47 308	444	0,9	0,4	45 650	-1 213	-2,6	-1,1	1 658
<i>Dotação provisional</i>	564	804				814				
Diferenças de consolidação	63	399				515				
SALDO CORRENTE	3 001	10 348	7 347			3 224	223			7 124
RECEITAS DE CAPITAL	2 596	3 719	1 123	43,3	1,1	6 284	3 687	142,0	3,6	-2 565
Diferenças de consolidação	0	0				27				
DESPESAS DE CAPITAL	8 642	9 699	1 057	12,2	1,0	12 551	3 909	45,2	3,7	-2 852
Investimento	6 646	7 386	740	11,1	0,7	9 948	3 302	49,7	3,1	-2 562
Transferências de capital	1 574	1 870	296	18,8	0,3	2 291	717	45,6	0,7	-421
Outras despesas de capital	345	314	-32	-9,1	0,0	259	-86	-25,0	-0,1	55
Diferenças de consolidação	77	130				54				
RECEITA EFETIVA	102 698	114 836	12 138	11,8	11,8	111 687	8 988	8,8	8,8	3 150
DESPESA EFETIVA	105 743	110 468	4 725	4,5	4,5	114 730	8 987	8,5	8,5	-4 262
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-3 045</b>	<b>4 368</b>	<b>7 413</b>			<b>-3 044</b>	<b>1</b>			<b>7 412</b>
<i>Por memória:</i>										
Receita fiscal	58 789	65 878	7 089	12,1	6,9	60 138	1 349	2,3	1,3	5 740
Contribuições Sociais	26 463	29 312	2 848	10,8	2,8	27 414	950	3,6	0,9	1 898
Despesa corrente primária	90 547	94 032	3 485	3,8	3,3	95 101	4 554	5,0	4,3	-1 069

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos UTAO | Notas: (i) os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre unidades institucionais das Administrações Públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços entre entidades do programa orçamental Saúde. (ii) A informação relativa à CGE/2022 consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2022*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (iii) A informação relativa à CGE/2023 consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2023*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iv) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023). (v) O referencial anual 2023 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (814 M€), bem como o montante das reservas orçamentais. (vi) A taxa de crescimento implícita no OE/2023 foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2022. (vii) Os valores encontram-se ajustados dos impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3. (viii) A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta da DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver [Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014](#)). (ix) As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva. Note-se que esta incluiu o valor das diferenças de consolidação; porém, no numerador das colunas em causa, são excluídas as linhas "diferenças de consolidação". Assim, a soma em coluna pode não igualar a variação percentual da receita (despesa) efetiva.

### Caixa 3 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas no biénio 2022–2023, em Contabilidade Pública

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

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas no biénio 2022–2023, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade no biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, consoante o caso,

é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. Para 2022 e 2023, a UTAO considera nesta coleção de relatórios os ajustamentos que abaixo se explicam, os quais poderão ter sido atualizados ao longo do ano em função da eventual emergência de novos eventos que, entretanto, vieram limitar a comparação homóloga.

Em 2020, surgiu a pandemia de COVID-19, o que originou impactos orçamentais muito significativos no quadriénio 2020–2023, diretos, indiretos e induzidos, tanto na receita como na despesa. Em 2022, surgiram o pacote inflação e o PRR. Não faz sentido expurgar a execução orçamental destes valores, porque i) constituem marcos importantes na sociedade e nas finanças públicas portuguesas, ii) devem ser refletidos nas séries estatísticas e iii) determinaram largamente a evolução orçamental destes anos e, no caso do PRR, dos anos vindouros. Dito isto, vale a pena sublinhar que os leitores não ficam desprovidos do conhecimento sobre o impacto direto de cada uma destas medidas nos saldos e nas rubricas de classificação económica da receita e da despesa do conjunto das AP e, quando relevante e disponível, dos subsectores. Há um capítulo inteiro a elas dedicado (Capítulo 3) e referências avulsas sempre que julgado apropriado pelos autores ao longo dos demais capítulos.

Segue-se a explicação de cada um dos fatores de ajustamento às contas das AP divulgadas pelas fontes primárias que a UTAO utilizou ao longo de 2023 para comparar números do exercício de 2022 com os do ano em curso.

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

**(2) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários.** Determinadas entidades das AP são intermediárias financeiras entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertence ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus (da política de coesão),<sup>46</sup> 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 27.

Teoricamente, deveria efetuar a mesma operação na conta dos demais subsectores públicos. Por isso, o ajustamento realizado na conta da Segurança Social é refletido pela UTAO na conta consolidada das AP, sendo inscrito um lançamento fictício na rubrica “outras receitas correntes” com valor igual ao simétrico do saldo observado de fundos europeus no subsector da Segurança Social. A terminar, explica-se que os valores de fundos entrados e saídos no subsector são os constantes da coleção mensal “Execução Orçamental” publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P..

**(3) Eliminação do desfasamento temporal no registo contabilístico de uma renda de edifício (2022–2023).** Estas rendas foram escrituradas na despesa de 2022 e na receita de 2023 pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). O ajustamento consistiu em retirar esta receita a 2023, o que afeta o saldo global.

**(4) Leilão de licenciamento da 5.ª Geração de comunicações móveis (5G).** A receita do leilão de atribuição dos direitos de utilização de frequências de redes móveis 5G, operacionalizado pela ANACOM, foi realizado em 2021, pelo montante total de 567 M€, tendo sido acordados pagamentos faseados com os operadores. Esta operação tem um efeito plurianual sobre a execução orçamental, mas reveste um carácter pontual e não repetível, afetando a comparabilidade homóloga da rubrica onde foi registada (taxas, multas e outras penalidades), pelo que deverá excluir-se este efeito. A ANACOM transferiu para os cofres do Estado receitas de 410 M€ em 2021, 18 M€ em 2022 e outros 18 M€ em 2023, num total de 446 M€ até ao momento.

**(5) Correção na execução de 2023 da receita de capital e da despesa corrente da CGA.** O ajustamento na receita de capital **decorre da transferência extraordinária de 3018,3 M€ do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD (FPCGD) para a CGA.** Este foi o montante estabelecido no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro, como compensação devida pela CGD pela transferência de responsabilidades suas para a CGA com as pensões futuras dos trabalhadores e pensionistas em causa. O Fundo extinguiu-se na sequência desta operação. A CGA recebeu em 2023, a título compensatório, uma transferência de capital de 3018,3 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. Esta receita só deve ser reconhecida quando tiver lugar a despesa que se destinava a financiar, ou seja, os pagamentos aos beneficiários que transitaram do FPCGD para a CGA. A despesa com o pagamento das pensões dos beneficiários do FPCGD em 2023 foi 88 M€, que devem ser reconhecidos em receita.

Ajustamento = – Receita total recebida + Pensões pagas = – 3018,3 M€ + 87,6 M€ = – 2930,7 M€.

**(6) a (9) Reconhecimento da receita PRR nos SFA e na SS.** O [Decreto-Lei n.º 53-B/2021](#), de 23 de junho e a [Circular Série A n.º 1400 da DGO](#), de 8 de fevereiro de 2021, densificaram o tratamento estatístico a dar às operações executadas via PRR. Estipularam que todas as operações devem ser relevadas como orçamentais (mesmo as inteiramente

<sup>46</sup> Este período vigorou durante décadas, mas foi estendido para 10 anos nos ciclos de programação 2014–2020 e 2021–2027.

financiadas por fundos ou empréstimos comunitários e cujos beneficiários finais sejam sectores institucionais externos às Administrações Públicas). Em consequência, atendendo ao volume expressivo do PRR, é de esperar que a concretização destas orientações administrativas traga para dentro das contas das AP montantes substanciais adicionais de receita efetiva e despesa efetiva. O ajustamento consiste em reconhecer a receita efetiva (corrente e capital) em cada subsector apenas na medida em que a despesa efetiva a que se destina for executada. Assegura assim a eliminação do efeito de intermediação financeira, que é significativo.

É certo que, no fecho de contas do PRR após 2026, o saldo entre a receita comunitária executada e a despesa executada com financiamento comunitário será nulo (em fluxos de caixa). Mas também é certo que os fundos comunitários irão entrar na conta das AP a um ritmo diferente daquele a que a despesa com direito a esse financiamento será executada, pelo que, no final de cada mês, só por mero acaso é que o impacto no saldo global será nulo. Acresce uma outra circunstância a motivar os ajustamentos da UTAO à receita do PRR proveniente da UE: a receita recebida que não for executada em despesa terá de ser devolvida à UE no final do prazo, o que contribui para justificar a introdução do princípio da neutralidade dos fundos comunitários na contabilização financeira das medidas do PRR. Assim, cumprindo o espírito dos ajustamentos em contabilidade pública explicado no topo desta caixa, a UTAO decidiu introduzir um ajustamento nas receitas corrente e de capital dos subsectores Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e Segurança Social (SS). Não se conhece a execução do PRR na Administração Local, pelo que é estimada pelas transferências da Administração Central para este subsector. Esta despesa também foi considerada no ajustamento.

O ajustamento consiste então em alterar os registos daquelas receitas presentes (nas fontes primárias) por forma a, na conta ajustada pela UTAO, só se registar a receita comunitária no momento em que for registada na base de dados da DGO despesa executada com direito a financiamento europeu integral. Este ajustamento refere-se apenas à componente de subvenções. As componentes de cofinanciamento nacional e empréstimos não são ajustadas. Os empréstimos não contabilizados numa fonte de financiamento específica. Não carecem de ajustamento porque esta receita não é considerada efetiva. No entanto, a utilização desta receita para financiar despesa efetiva (corrente e de capital) agrava, por construção, o saldo global. A Tabela 26 apresenta a conta não ajustada do PRR, os ajustamentos respetivos e a conta ajustada.

**Tabela 26 – Ajustamento do PRR: da conta não ajustada à conta ajustada**  
(em milhões de euros)

	Não ajustado							Ajustamento		Ajustado
	2023 Jan- dezembro	Decomposição por tipo de financiamento			Decomposição por subsector			2023		2023 Jan- dezembro ajustado
		Subvenções	FN	Empréstimos Next Generation EU	AdC	AdR	SS	Subvenções		
1=2+3+4	2	3	4	5	6	7	AdC 8	SS 9	10=1+8+9	
<b>Receita efetiva</b>	<b>1774</b>	<b>1774</b>	-	-	<b>1708</b>	<b>0</b>	<b>66</b>	<b>-160</b>	<b>2</b>	<b>1617</b>
Outras receitas correntes	515	515	-	-	448	0	66	-130	-19	366
Receita de capital	1260	1260	-	-	1260	0	-	-30	21	1250
<b>Despesa efetiva</b>	<b>1747</b>	<b>1617</b>	<b>77</b>	<b>53</b>	<b>1607</b>	<b>71</b>	<b>68</b>	-	-	<b>1747</b>
Despesas com pessoal	28	26	2	-	28	0	0			28
Aquisição de bens e serviços	133	104	17	12	113	10	10			133
Juros	0	0	-	-	0	-	0			0
Transferências correntes	124	124	0,4	0,0	86	0	38			124
Subsídios	114	111	3	-	113	1	0			114
Outras despesas correntes	20	1	3	16	20	-	0			20
Investimento	382	322	44	17	319	42	21			382
Transferências capital	945	929	8,5	8,4	927	18	0			945
<b>Impacto no saldo global</b>	<b>27</b>	<b>157</b>	<b>-77</b>	<b>-53</b>	<b>101</b>	<b>-71</b>	<b>-2</b>	<b>-160</b>	<b>2</b>	<b>-130</b>

Fontes: Base de dados orçamental SIGO, INE, IGFSS e cálculos da UTAO.

A Tabela 27 apresenta a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para tornar comparáveis no biénio 2022–2023 os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes das entidades oficiais que os produzem.

**Tabela 27 – Ajustamentos à conta das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsector	Âmbito	Janeiro-dezembro		Referenciais anuais	
				2022	2023	2022	OE/2023
<b>Saldo global não ajustado</b>				<b>-3 406</b>	<b>7 587</b>	<b>-3 406</b>	<b>-3 181</b>
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(1)	Estado	Receita	109	-109	109	-109
Transferências FSE	(2)	Seg. Social	Receita/Despesa	-7	8	-7	-103
Princípio da onerosidade: renda respeitante a anos anteriores, registada pela DGTF em 2023	(3)	Estado	Receita	2	-11	2	-11
Leilão de licenciamento da 5.ª Geração de comunicações móveis (5G)	(4)	Estado	Receita	-18	-18	-18	-18
Transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD para a CGA	(5)	SFA	Receita	0	-2 931	0	0
Ajustamento receita PRR (corrente)	(6)	SFA	Receita	-26	-130	-26	-82
Ajustamento receita PRR (capital)	(7)	SFA	Receita	261	-30	261	460
Ajustamento receita PRR (corrente)	(8)	Seg. Social	Receita	25	-19	25	-39
Ajustamento receita PRR (capital)	(9)	Seg. Social	Receita	15	21	15	39
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>				<b>361</b>	<b>-3 219</b>	<b>361</b>	<b>137</b>
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>-3 045</b>	<b>4 368</b>	<b>-3 045</b>	<b>-3 044</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos com um valor negativo (positivo) na receita diminuem (melhoram) o saldo global das AP. Na despesa, os ajustamentos com um valor positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo global das AP. Logo, as células com valor positivo (negativo) nestas colunas têm efeito positivo (negativo) no saldo global das AP, i.e., melhoram-no (pioram-no).



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

**231. O presente capítulo analisa o impacto negativo de algumas normas do OE/2023 sobre a eficácia das entidades das Administrações Públicas, materializadas sob a forma restrições à tomada de decisões pelos gestores públicos relativamente ao recrutamento de trabalhadores e aquisição de serviços.** Esta análise beneficia do trabalho desenvolvido na Secção 5.10 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, o qual reflete aprofundadamente sobre a qualidade do processo legislativo orçamental em Portugal ao longo das últimas três décadas. As restrições de que aqui se falará colocam as entidades públicas a trabalhar no interior do seu espaço de possibilidades de produção, o que significa que oferecem aos cidadãos e às empresas serviços de inferior qualidade (ou em menor quantidade) do que a que seria possível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A fonte para esta ineficácia reside em determinados artigos da lei orçamental que se repetem acriticamente há mais de uma dezena de anos e que são posteriormente densificados nos decretos-lei de execução orçamental. O período de inflação que se viveu em Portugal contribuiu para degradar a situação no caso das aquisições de serviços, já que, como se explicará adiante, os gestores apenas tiveram autonomia para decidir desde que a despesa em 2023 não superasse nominalmente o valor executado em 2022 acrescido de 2%. Para muitos organismos, como se demonstrará abaixo, o limite chegou a ser a despesa nominal paga num longínquo ano da década passada acrescida de 2%.

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

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

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

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

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

e aquisição de serviços nasceram depois dos referidos no parágrafo 233 acima, razão pela qual se estabeleceu esta analogia terminológica com a política monetária. 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 e geram incerteza sobre a verdadeira restrição orçamental das entidades públicas, mas têm um preço acrescido, por implicarem maior ineficiência ao nível microeconómico.

## 6.2 As normas problemáticas

**236. Nesta secção, elenca-se o conjunto de normas jurídicas que têm vindo a concretizar os referidos instrumentos não convencionais de controlo da despesa.** Estas normas encontram-se vertidas na legislação orçamental que regula a execução da despesa e têm vindo a ser aprovadas, sucessivamente, ao longo dos anos. Serviram para condicionar a despesa em duas rubricas específicas, a aquisição de serviços e os encargos com o pessoal, tendo-se revelado, ao mesmo tempo, bastante intrusivas na autonomia da gestão das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social e geradoras de consideráveis custos administrativos e intrusão política na gestão corrente para poderem ser ultrapassadas caso-a-caso.

### 6.2.1 Disposições legais vigentes em 2021/2022

**237. A Tabela 28 apresenta o encadeamento cronológico das normas jurídicas que concretizam a utilização dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa, para os anos 2021, 2022 e 2023:** Lei do OE/2021 ([Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro de 2020](#)), Lei do OE/2022 ([Lei n.º 12/2022, de 27 de junho de 2022](#)), Lei do OE/2023 ([Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro de 2022](#)) e Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2023 (DLEO/2023) — ([DL n.º 10/2023, de 8 de fevereiro](#)).

**Tabela 28 – Correspondência de artigos entre as várias normas com incidência orçamental:  
Lei do OE/2021, Lei do OE/2022, Lei do OE/2023 e DLEO/2023**

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	Lei do OE/2021	Lei do OE/2022	Lei do OE/2023	DLEO/2023
"Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial"	59.º	45.º	28.º	131.º e 132.º
"Encargos com contratos de aquisição de serviços"	69.º	57.º	39.º	49.º
"Estudos, pareceres, projetos e consultoria"	71.º	59.º	40.º	50.º e 51.º
"Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença"	72.º	60.º	41.º	–

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

**238. Em 2023, permaneceram em vigor restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os subsectores das Administrações Públicas e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos.** As normas específicas que a UTAO classifica como instrumentos não convencionais de controlo da despesa encontram-se tipificadas na Tabela 28 acima.

**239. A contratação de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial foi regulada pelo artigo 28.º da LOE/2023, encontrando-se, na sua generalidade, dependente de parecer favorável do membro do Governo de que depende o serviço ou organismo em causa e de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de Finanças e Administração Pública.** Esta norma remeteu para o Decreto-Lei de Execução Orçamental as condições em que as pessoas coletivas públicas e as empresas do sector público empresarial puderam recrutar

trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo.<sup>47</sup> A referida remissão para o DLEO/2023 (*vide* arts. 131.º e 132.º) fez depender a contratação destes trabalhadores, entre outros requisitos, de decisão favorável do membro do Governo de que dependia o serviço ou organismo que pretendia efetuar o recrutamento bem como de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública. Seriam consideradas nulas as contratações de trabalhadores que violassem estes preceitos. Esta norma (art.º 28.º) foi aprovada sem quaisquer alterações face à PPL OE/2023.

**240. A autonomia dos órgãos de gestão de empresas do sector público empresarial, para decidir a substituição de trabalhadores, continuou a ser fortemente condicionada em 2023.** O art. 132.º do DLEO/2023 impôs esta limitação. Havendo cessação de relações jurídicas de emprego sem termo por causas não imputáveis à empresa (por exemplo, aposentação, doença, mudança de emprego), o órgão de gestão só tem autonomia para substituir os trabalhadores que saírem por outros para a mesmas funções e com contratos de trabalho sem termo se o salário a pagar aos novos corresponder à primeira posição remuneratória das carreiras respetivas e a despesa anualizada com cada trabalhador novo for igual ou inferior à despesa anualizada com o trabalhador substituído. Restrições adicionais podem ser encontradas no texto da norma. Em 2023, esta norma não se aplicou às entidades do SNS, basicamente os hospitais, no que respeita à substituição de trabalhadores para as carreiras médicas.

**241. Os encargos com contratos de aquisição de serviços foram igualmente condicionados na lei orçamental de 2023, de forma idêntica ao que havia ocorrido no exercício orçamental de 2022.** O artigo 39.º da Lei do OE/2023 manteve em vigor, em 2023, o artigo 64.º da Lei do OE/2020, procedendo apenas às alterações necessárias à sua aplicação em 2023. Nos casos em que a norma, agora adaptada, passou a ter como referência os montantes nominais relativos a 2022, o limite para 2023 foi majorado em 2%. A inflação, medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), ascendeu a 8,1% em 2022 e a 5,3% em 2023. Nestas condições, a majoração introduzida nos montantes nominais relativos a 2022 não acompanhou minimamente a evolução dos preços, tendo imposto uma restrição orçamental em 2023, em termos reais, mais restritiva do que a vigente em 2022. Como se mostrará na Subsecção 6.2.2, esta regra vem sendo aplicada recursivamente desde a execução de 2015, o que agrava seriamente a inadequação dos fundos disponíveis para este tipo de despesa. Ademais, a celebração de novo contrato em 2023 com objeto diferente de contrato vigente em 2022 careceu de autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial.<sup>48</sup> Por fim, esta norma contemplou uma cláusula discricionária, permitindo que, em situações excecionais e após aprovação do membro do Governo responsável pela área sectorial, o membro do Governo responsável pela área das Finanças pudesse autorizar a dispensa dos preceitos acima referidos.<sup>49</sup> A não verificação destes preceitos implicou a nulidade dos atos administrativos praticados. Esta norma foi aprovada sem alterações face à PPL OE/2023.

**242. Para além da sujeição às restrições aplicáveis a aquisições de serviços em geral, a aquisição de serviços cujos objetos tenham sido estudos, pareceres, projetos e consultoria continuaram abrangidos por restrições específicas em 2023.** As aquisições de serviço nestas modalidades estiveram sob a alçada das regras expostas no parágrafo 241. Em acumulação, voltaram a aplicar-se as seguintes restrições. A aquisição ao sector privado de serviços cujo objeto fosse estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria (ou outros trabalhos especializados), incluindo a renovação de contratos em vigor, esteve res-

<sup>47</sup> Encontram-se excecionadas um conjunto restrito de entidades do âmbito de aplicação desta norma.

<sup>48</sup> O artigo 39.º da LOE/2023 remete para o artigo 64.º da LOE/2020, que, na nova redação, limita aos valores pagos em 2022.

<sup>49</sup> O artigo 64.º da Lei do OE/2020 define algumas exceções às quais acrescem outras introduzidas pelo artigo 39.º da Lei do OE/2023, nomeadamente no âmbito da execução do Portugal 2030, do Programa de Estabilização Económica e Social, da Lei de Programação Militar e da Lei das Infraestruturas Militares.

tringida a situações excepcionais devidamente fundamentadas e que não pudessem ser realizadas através dos recursos próprios da entidade contratante, dependendo sempre de autorização do membro do Governo da área sectorial. Nos casos em que estiveram em causa a aquisição de serviços no domínio das tecnologias de informação, os pedidos de autorização às tutelas também tiveram de ser acompanhados de pareceres dados pelo Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.). Nos casos em que esteve em causa a aquisição de serviços jurídicos, foi necessário obter um parecer prévio do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP). Estas obrigações acresceram às demais consultas obrigatórias previstas na lei.<sup>50</sup> A não verificação destes preceitos implicou a nulidade dos atos administrativos praticados. Esta norma foi aprovada sem alterações face à PPL OE/2023.

**243. Por fim, a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços na modalidade de tarefa ou avença esteve dependente de parecer prévio vinculativo a emitir por três responsáveis políticos: membro do Governo responsável pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças. Também esta restrição se somou às restrições aplicáveis às aquisições de serviços em geral sintetizadas no parágrafo 241.** Apesar de o artigo 41.º da Lei do OE/2023 definir algumas exceções, tratou-se de uma regra que abrangia muitas decisões de gestão corrente, prejudicando a eficácia e a eficiência dos serviços públicos, como se clarificará na Secção 6.3. A não verificação destes preceitos implicava a nulidade dos atos administrativos praticados. Esta norma foi aprovada sem quaisquer alterações face à PPL OE/2023.

## 6.2.2 A longa recorrência dos instrumentos não convencionais

**244. A utilização dos referidos instrumentos não convencionais remonta a 2011 e tem sido repetida anualmente sem alterações significativas.** Estas normas jurídicas têm vindo a ser inseridas nos diplomas orçamentais ao longo dos anos, sendo adaptadas em alguns aspetos para conferir maior discricionariedade na sua aplicação. No essencial, nada tem mudado em cada um destes instrumentos. Deve sublinhar-se que a substância das restrições prosseguiu até à atualidade, estando inscritas na LOE/2024 atualmente em vigor. Os parágrafos seguintes evidenciam a evolução ocorrida até ao momento presente. A análise começa com as aquisições de serviços e termina com os encargos com pessoal.

### 6.2.2.1 Aquisições de serviços

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

- Entre 2011 e 2015, as Leis do OE impuseram reduções transversais à despesa efetuada com contratos de aquisição de serviços (que se renovassem ou fossem celebrados com idêntico objeto ou contraparte face ao contrato vigente no ano anterior) em termos análogos à redução remuneratória anual então aplicada aos trabalhadores das Administrações Públicas. Mais ainda, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, independentemente da natureza da contraparte, dependia de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das Finanças, designadamente quanto aos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença e quando o objeto consistia na prestação de serviços de consultoria técnica;
- Desde a LOE/2016 e até 2022, passaram a ser impostos tetos nominais que limitaram a despesa global em aquisição de serviços, bem como a de cada um dos contratos, de forma anual e encadeada, em que os valores a pagar no ano  $t$  não podem ultrapassar os pagos no ano  $t-1$ :

$$\text{Valor a Pagar}_t \leq \text{Valor Pago}_{t-1} \quad \Leftrightarrow \quad 2016 \leq t \leq 2022$$

<sup>50</sup> O artigo 40.º da Lei do OE/2023 define algumas exceções, incluindo despesa relacionada com a execução da Lei de Programação Militar e da Lei das Infraestruturas Militares.

- Em 2023, foi introduzida uma atualização de 2% sobre os encargos globais pagos em 2022 que funcionaram como limite à despesa global em aquisição de serviços para 2023. Manteve-se a forma anual e encadeada, em que os valores a pagar no ano  $t$  não poderam ultrapassar os pagos no ano  $t-1$  acrescidos de 2%:

$$\text{Valor a Pagar}_{2023} \leq 1,02 * \text{Valor Pago}_{2022}$$

- A consequência prática desta recursividade é o teto em 2016, 2017, 2018, ..., 2022 para a cabimentação ser a despesa paga em 2015, sem qualquer correção monetária. A LOE/2023 introduziu um fator de correção monetária de 2%, face à despesa paga no ano anterior (ou seja, a de 2015 por causa da recursividade da regra), ainda assim claramente abaixo da inflação acumulada desde 2015;
- Em linha com a disposição vigente em anos anteriores, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, independentemente da natureza da contraparte, depende de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das Finanças, designadamente quanto aos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença e quando o objeto consiste na prestação de serviços de consultoria técnica. Portanto, para os gestores públicos, a norma tem sido: não celebrar nem renovar contratos. Se for mesmo imprescindível fazê-lo, têm que desencadear um processo burocrático e político de resultado incerto para concretizar essa exceção. A ultrapassagem destas restrições só é possível com autorização política da área de tutela e da área das Finanças.

**246. Exibem-se neste parágrafo as disposições que prosseguiram em 2023 a regra de tabelar a despesa nominal em aquisições de serviços acima explicitada.** As restrições impostas à aquisição de serviços têm vindo a tornar-se mais restritivas desde 2016, uma vez que replicam uma regra nominal aplicada em cadeia anual. Os limites nominais anuais não têm acompanhado a evolução nominal dos preços nem as inovações na tecnologia de produção dos serviços. Com efeito, este condicionamento tem vindo a ser aplicado à globalidade dos encargos de cada entidade com contratos de aquisição de serviços, mas também a contratos individuais. A título de exemplo, a aplicação do art. 39.º da Lei do OE/2023 (efetuando as necessárias alterações, uma vez que remete para o artigo 64.º da Lei do OE/2020) determinou o seguinte:

[Excerto do artigo 64.º da Lei do OE/2020, mantido em vigor em vigor em 2023, com as alterações introduzidas pelo art.º 39.º da LOE/2023; negritos da UTAO]

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

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

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

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

**247. Desde 2011, está dependente de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pela tutela sectorial e pelas áreas das Finanças e da Administração Pública a celebração de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença ou em que o objeto seja consultoria técnica, estudos, pareceres e projetos.** A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços, designadamente no que diz respeito a contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença e contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica, encontra-se dependente de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pela tutela sectorial e pelas áreas das Finanças e da Administração Pública desde a lei que aprovou o OE para 2011 (art. 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 30 de dezembro). Nestas condições, os gestores não têm autonomia para celebrar estes contratos. A exceção é possível mediante decisão casuística de membros do Governo precedida do respetivo processo administrativo. Trata-se de uma forma de ingerência

do Governo em atos de gestão corrente das unidades orgânicas das Administrações Públicas e do sector empresarial. A partir de 2017, esta restrição foi ainda alargada à aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres e projetos.

### 6.2.2.2 Encargos com pessoal

**248. Uma segunda área de intervenção dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa prende-se com as limitações impostas à contratação (e remuneração) de recursos humanos, normalmente só ultrapassáveis com autorização política de três membros do Governo (tutela, Finanças e Administração Pública). Estas limitações têm vindo a condicionar de sobremaneira tanto a administração direta e indireta do Estado, como as demais pessoas coletivas de direito público e as empresas públicas.**

Desde o período de emergência financeira, têm vindo a ser aplicadas regras de controlo sobre os recursos humanos que servem o sector público. Presentemente, as maiores limitações à gestão de recursos humanos no sector público são as seguintes:

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

**249. O Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2023 manteve um conjunto de restrições à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial.**

A substituição de trabalhadores no SPE encontra-se especialmente limitada desde 2019. O DLEO/2019, que se manteve em vigor no período 2019–2021, introduziu duas restrições quanto à substituição de trabalhadores que tivessem cessado o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora. Nestes casos, o trabalhador a contratar teria de ser obrigatoriamente posicionado na base da carreira. Mais ainda, desse recrutamento não poderia resultar um aumento dos gastos com o pessoal face ao ano anterior. Era ainda exigível que a entidade tivesse o seu Plano de Atividade e o seu Orçamento aprovados pela tutela e pelas Finanças com autorização expressa para praticar os atos de contratação previstos naqueles documentos de gestão.<sup>51</sup> Em 2022, o DLEO/2022 foi publicado em 12 de agosto e entrou em vigor no dia seguinte, mantendo, em geral, as limitações anteriormente vigentes. Relativamente a 2023, o DLEO/2023 foi publicado em 8 de fevereiro, tendo entrado em vigor no dia seguinte. Este normativo manteve, em geral, as limitações anteriormente vigentes, estabelecendo, entre outros aspetos, o seguinte:

<sup>51</sup> A ausência de decisão dentro do prazo por parte do membro do Governo responsável pela área das Finanças conferia autorização tácita. Veja-se, a título de exemplo, a alínea b) do n.º 3 do art. 157.º do DLEO/2019, diploma que também vigorou em 2020 e 2021.

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

Adicionalmente, o n.º 3 do artigo 132.º do DLEO/2023 impõe que, da substituição de trabalhadores, não pudesse resultar um aumento da dotação global de trabalhadores na empresa, nem dos gastos com o pessoal face ao ano anterior. Estes fatores limitam a gestão das empresas públicas, quanto ao recrutamento de trabalhadores para colmatar as saídas por causas não imputáveis à entidade empregadora.

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

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

**251. Em grande medida, os prejuízos económicos da perpetuação dos instrumentos não convencionais são comuns aos das cativações, das dotações centralizadas e das reservas orçamentais.** A comunhão de defeitos advém da incerteza que uns e outros colocam sobre o conhecimento das verdadeiras restrições orçamentais e dos inúmeros e pesados processos administrativos que todos exigem para conseguir as indispensáveis autorizações políticas para atos de gestão das empresas e dos serviços públicos. Uma vez que este capítulo se ocupa dos instrumentos não convencionais, por serem menos conhecidos, a identificação dos malefícios económicos nos próximos parágrafos assenta no papel dos mesmos.

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

**253. Os gestores públicos enfrentam um conjunto de efeitos perversos que estas normas impõem sobre as suas atividades de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência das entidades públicas.** A

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

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

**255. O entrave à boa gestão das entidades públicas é agravado em dois tipos de aquisição de serviços: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença.** Para estas duas rubricas, os respetivos contratos de aquisição de serviços estão sujeitos a cativações convencionais e a restrições específicas que se assemelham a cativações. Em 2023, estas restrições constaram dos artigos 40.º e 41.º, respetivamente, da Lei do OE/2023. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do artigo 40.º foi limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Pode compreender-se o princípio de preferência pela execução *in-house* relativamente à contratação externa, sobretudo no caso de atividades recorrentes da entidade pública. Porém, esta preferência atribuída à execução de serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes esbarra nas medidas que restringem o recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência, que permanecem em vigor há vários anos, como se mostrou na Subsecção 6.2.2. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela Assembleia da República e pelas restrições convencionais e não convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for autorizada por três responsáveis políticos: os membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

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

**257. Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos, com resultado incerto e, em muitas situações, absorvem recursos afetos à**

**missão das entidades. Sem autorização em tempo útil, as entidades públicas ficam amarradas a tecnologias obsoletas, sendo prestados aos cidadãos e às empresas serviços públicos de nível inferior aos que poderiam ser oferecidos sem os constrangimentos destas normas.** A intromissão política para autorizar, casuisticamente, exceções a estes instrumentos não convencionais de racionamento da despesa pública envolve até três membros do Governo e um conjunto de tarefas burocráticas levadas a cabo pela entidade interessada e vários serviços na dependência desses membros do Governo. São eles o Ministro com a tutela da entidade que solicita a exceção, o Ministro das Finanças e, nos casos de recrutamento, também o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública.<sup>52</sup> Nenhum destes membros do Governo decide sem informações preparadas pelos Serviços que os apoiam — da unidade orgânica que solicita a exceção às entidades coordenadoras dos programas orçamentais, à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, à DGO e, nos casos de serviços jurídicos e informáticos, às entidades com dever de emitir parecer prévio. Muitas vezes, as entidades pedem informações entre si ou a outras, alongando ainda mais os processos administrativos. Com frequência, o exercício económico chega ao fim e o processo de autorização caduca sem que haja decisão política. As restrições legais *supra* 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, portadores de 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 da missão, para responder à carga burocrática dos pedidos de autorização e da monitorização do respeito pelas restrições impostas por estas normas;
- A necessidade de recorrer ao poder político para poder executar o OE aprovado transforma a execução num exercício de negociação intragovernamental permanente e não limitado ao período de preparação da proposta de OE, com o consequente desgaste pessoal das pessoas envolvidas — dirigentes e políticos;
- Desmotivam os gestores públicos e as equipas operacionais cujo desempenho é prejudicado por estas restrições;
- Sobrecarregam os membros do Governo e os seus gabinetes com tarefas de baixa prioridade e elevada intensidade, imiscuindo-os na microgestão das empresas e serviços públicos;
- Contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado. As dotações que a Assembleia da República aprova não são a verdadeira restrição orçamental das entidades públicas, e a verdadeira restrição orçamental só se torna conhecida no final do ano, pois depende de um complicado e longo processo de negociação intra e interministerial com intromissão do Governo na gestão corrente das instituições.

**258. O diagnóstico apresentado neste capítulo pode ser usado pelos legisladores para preparar uma lei orçamental para 2025 mais amiga da eficácia na gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e à economia portuguesa pelo sector público.** Este relatório é tornado público em julho de 2024, cerca de dois meses e meio antes de a proposta de lei orçamental para 2025 dar entrada na AR. Deseja-se que este capítulo, em particular, seja lido e tido em conta na elaboração da proposta por parte do Governo e na discussão na especialidade por parte do Parlamento. A eliminação, ainda que parcial, das restrições não convencionais à gestão pública pode não render notoriedade no espaço mediático, mas dará um contributo estrutural para melhorar a prazo a satisfação dos cidadãos com a qualidade do serviço recebido das entidades públicas administrativas e empresariais.

<sup>52</sup> Estes poderes de autorização podem estar delegados pelos ministros em Secretários de Estado das respetivas áreas governamentais, mas isso em nada muda a substância dos processos administrativos.



## 7 Dívida financeira pública e privada

**259. Este capítulo analisa a evolução da dívida pública calculada segundo dois conceitos: a dívida direta do Estado e a dívida de Maastricht.** Relativamente à dívida direta do subsector Estado, esta é apurada pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), enquanto a dívida pública na ótica de Maastricht (dívida de Maastricht) tem como autoridade estatística o Banco de Portugal. Estes dois conceitos de dívida pública distinguem-se, essencialmente, no âmbito sectorial e no grau de consolidação. Consequentemente, (i) a dívida direta apenas incluiu a dívida do subsector Estado, enquanto a dívida de Maastricht abrange todos os subsectores do sector institucional Administrações Públicas; (ii) a dívida direta não é consolidada do crédito concedido nem do crédito obtido pelo subsector Estado junto dos restantes subsectores, enquanto a dívida de Maastricht exclui esses passivos financeiros objeto de consolidação. No entanto, importa referir que nenhum destes dois conceitos de dívida pública abrange as dívidas não-financeiras assumidas pelas Administrações Públicas (AP). Para colmatar esta lacuna, a UTAO analisa no Capítulo 8 a dívida não-financeira, com o objetivo de habilitar os leitores com uma perspetiva abrangente do conjunto de obrigações assumidas, financeiras e não-financeiras, pelas AP. O Capítulo 9 completa a análise sobre passivos públicos ao debruçar-se acerca das responsabilidades contingentes do sector institucional Administrações Públicas.

### 7.1 Dívida direta do Estado

**260. A gestão da dívida pública direta do Estado é regulada pela Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), sendo as respetivas operações financeiras realizadas pelo IGCP.** A dívida direta do Estado é, essencialmente, constituída por dívida titulada detida por instituições financeiras nacionais (incluindo o Banco de Portugal), dívida a retalho detida pelo sector institucional Famílias, dívida detida por instituições financeiras não residentes e dívida detida pelas instituições internacionais decorrente do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e dos Empréstimos SURE e PRR obtidos junto da UE — Tabela 29.<sup>53, 54</sup>

**261. Em 2023, verificou-se uma alteração da composição da dívida direta, descendo o peso da dívida titulada de médio e longo prazo e dos Certificados do Tesouro, por contrapartida do aumento dos Certificados de Aforro e da dívida titulada de curto prazo.** Quanto à dívida titulada, em 2023 registou-se uma descida dos títulos com maturidades de médio e longo prazos, por contrapartida do aumento de dívida titulada de curto prazo. Contudo, a dívida titulada de curto prazo desagrega-se entre uma descida dos Bilhetes do Tesouro (- 4,8 mil M€) e uma subida dos CEDIC (+8,4 mil M€). A maturidade média das novas emissões de médio e longo prazos subiu em 2023 para 15,6 anos (11,3 anos nas novas emissões em 2022). Relativamente à dívida detidas pelas famílias, é de salientar que o aumento dos Certificados de Aforro (+14,4 mil M€) mais do que compensou a descida de Certificados do Tesouro (- 4,2 mil M€), sendo esta substituição explicada pelas diferenças entre as taxas de juro destes instrumentos. Tendo por referência a informação do boletim mensal do IGCP, a maturidade média da dívida direta total em 2023 situou-se em 7,2 anos, mantendo-se face ao ano 2022. Excluindo os empréstimos obtidos no âmbito do PAEF, a maturidade residual do stock de dívida direta subiu para 6,8 anos no final de 2023 (6,6 anos no final de 2022).

<sup>53</sup> A dívida pública desagrega-se nos seguintes instrumentos: numerário e depósitos, empréstimos, e títulos. Relativamente aos Certificados de Aforro e do Tesouro, estes pertencem à categoria "numerário e depósitos", os quais são um passivo financeiro do IGCP e um ativo para o sector institucional "Famílias", entrando na definição do agregado monetário M3 praticado na área do euro. Com a exceção dos Bilhetes do Tesouro, os valores da Tabela 29 apresentam o valor nominal dos instrumentos emitidos, i.e., o montante que o IGCP terá de reembolsar no dia da maturidade. Os Bilhetes do Tesouro são apresentados com o valor que o IGCP recebeu efetivamente no dia do leilão; este é menor (maior) do que o montante que o IGCP irá reembolsar na maturidade se a taxa de juro implícita do título no momento do leilão for positiva (negativa). Assim, a diferença entre o valor descontado no dia da emissão e o valor nominal a pagar no dia do reembolso corresponde ao juro "pago". Caso se trate de um título com uma taxa de juro negativa pode ser interpretado como um valor "recebido".

<sup>54</sup> Por definição constante na Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), a dívida fundada refere-se à dívida contraída num determinado ano que será amortizada integralmente num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

**Tabela 29 – Dívida direta do subsector Estado**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Stock em 31 de dezembro (M€)					Peso na dívida direta (%)		Variação anual (%)		Variação anual (M€)	
	2019	2020	2021	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
<b>Titulada</b>	<b>168 032</b>	<b>181 871</b>	<b>188 674</b>	<b>191 477</b>	<b>191 665</b>	<b>66,7</b>	<b>64,8</b>	<b>1,5</b>	<b>0,1</b>	<b>2 803</b>	<b>188</b>
Curto prazo	22 657	19 433	24 571	29 339	32 900	10,2	11,1	19,4	12,1	4 769	3 561
Médio e longo prazo	145 376	162 437	164 103	162 138	158 765	56,5	53,6	-1,2	-2,1	-1 966	-3 373
<b>Não titulada</b>	<b>33 352</b>	<b>33 817</b>	<b>34 425</b>	<b>39 220</b>	<b>48 780</b>	<b>13,7</b>	<b>16,5</b>	<b>13,9</b>	<b>24,4</b>	<b>4 795</b>	<b>9 560</b>
Certificados de Aforro	12 020	12 220	12 469	19 626	34 059	6,8	11,5	57,4	73,5	7 157	14 434
Certificados do Tesouro	17 049	17 562	17 849	15 243	11 032	5,3	3,7	-14,6	-27,6	-2 605	-4 212
Outra	4 283	4 036	4 108	4 351	3 689	1,5	1,2	5,9	-15,2	243	- 662
<b>Empréstimos oficiais</b>	<b>49 628</b>	<b>52 628</b>	<b>55 390</b>	<b>56 322</b>	<b>55 516</b>	<b>19,6</b>	<b>18,8</b>	<b>1,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>932</b>	<b>- 806</b>
Empréstimos SURE (UE)	-	3 000	5 411	6 234	6 234	2,2	2,1	15,2	0,0	823	0
Empréstimos PRR (UE)	-	-	351	960	1 654	0,3	0,6	173,6	72,3	609	694
Assistência Financeira (PAEF)	49 628	49 628	49 628	49 128	47 628	17,1	16,1	-1,0	-3,1	- 500	-1 500
<b>Dívida direta total</b>	<b>251 012</b>	<b>268 316</b>	<b>278 490</b>	<b>287 019</b>	<b>295 961</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>8 530</b>	<b>8 941</b>
<i>Por memória:</i>											
Transaccionável	157 358	173 891	170 570	169 865	161 733	59,2	54,6	-0,4	-4,8	- 705	-8 132
Não Transaccionável	93 654	94 426	107 919	117 154	134 228	40,8	45,4	8,6	14,6	9 235	17 073
Euro	246 751	264 400	275 506	284 146	293 564	99,0	99,2	3,1	3,3	8 640	9 418
Não euro	4 261	3 916	2 984	2 873	2 397	1,0	0,8	-3,7	-16,6	- 111	- 476
Contas margem	624	415	540	668	9	0,2	0,0	23,7	-98,7	128	-659

Fontes: IGCP e cálculos da UTAO.

**262. Em 2023, quatro agências de notação financeira melhoraram a classificação atribuída a Portugal: Scope, DBRS, Fitch e Moody's.** A agência *Scope* melhorou o *rating* de Portugal de *BBB+* para *A-* em março de 2023. A agência *DBRS* alterou em julho de 2023 a notação de longo prazo de *A (low)* para *A*, a *Fitch* melhorou a classificação de *BBB+* para *A-* em setembro de 2023 e a *Moody's* subiu de *Baa2* para *A3* em novembro de 2023. Além disso, estas quatro entidades têm uma perspetiva estável sobre a notação de longo prazo. Entretanto, a agência *Standard & Poor's* melhorou a notação atribuída a Portugal em março de 2024, do nível *BBB+* para *A-*. Neste momento, as cinco agências atribuem à República portuguesa notação correspondente a investimento de qualidade.

**263. O valor líquido aplicado pelas famílias em Certificados de Aforro durante o ano 2023 foi superior à redução de outros instrumentos de dívida.** Os Certificados de Aforro têm maturidade mínima de três meses e passaram a ter uma taxa de juro superior à dos Certificados do Tesouro com maturidade mínima de doze meses (Tabela 30), o que determinou uma saída dos Certificados do Tesouro para os Certificados de Aforro. Quanto aos restantes instrumentos de dívida, merecem destaque a descida do stock líquido de Obrigações do Tesouro (- 2,1 mil M€) e Bilhetes do Tesouro (- 4,8 mil M€). Em 2023, foram contraídos novos empréstimos junto da UE ao abrigo dos instrumentos de política PRR no valor de 694 M€.

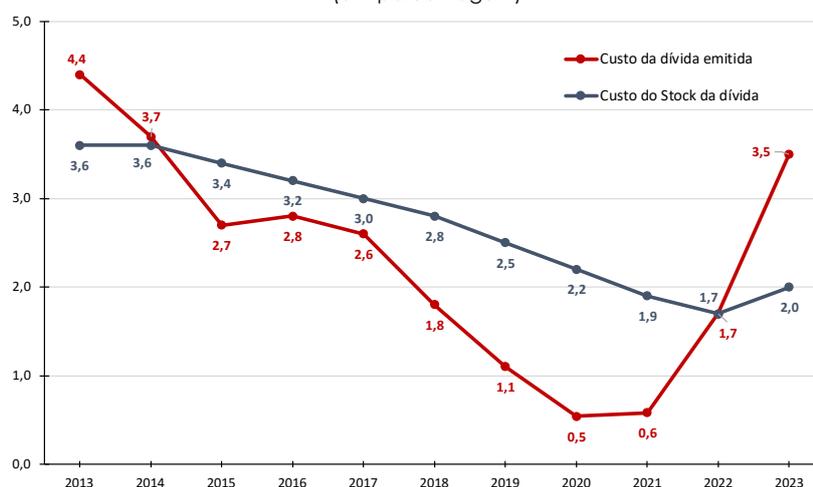
**Tabela 30 – Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2023**  
(em milhões de euros)

	<i>Por memória</i>				Fluxos durante 2023			31 Dez. 2023
	31 Dez. 2019	31 Dez. 2020	31 Dez. 2021	31 Dez. 2022	Emissões	Amortizações	Outros	
<b>Dívida direta</b>	<b>251 012</b>	<b>268 316</b>	<b>278 489</b>	<b>287 019</b>	<b>83 232</b>	<b>76 339</b>	<b>2 048</b>	<b>295 961</b>
<i>Da qual:</i>								
Obrigações do Tesouro	130 887	148 294	154 443	156 492	11 293	15 567	2 128	154 345
ORTV	7 950	7 950	4 500	1 000				1 000
Bilhetes do Tesouro	11 983	11 453	6 467	7 727	5 022	9 781		2 968
Empréstimos SURE	-	3 000,00	5 411	6 234				6 234
Empréstimos PRR	-	-	350,87	960	694			1 654
Empréstimos PAEF	49 628	49 628	49 628	49 128		1 500		47 628
Certificados de Aforro	12 020	12 220	12 469	19 626	16 489	2 056		34 059
Certificados do Tesouro	17 049	17 562	17 849	15 243	83	4 295		11 032
CEDIC	9 720	7 046	17 523	20 826	48 954	40 551		29 229
MTN (euro)	2 270	2 270	2 070	1 766		766	16	1 016
MTN (moeda não euro)	4 261	3 916	2 984	2 873		381	-95	2 397

Fontes: IGCP e cálculos da UTAO. | Notas (i) Os montantes exprimem os valores nominais dos instrumentos, exceto no caso dos Bilhetes do Tesouro, que se encontram em valor descontado (vide nota de rodapé 53). (ii) A coluna "Outros" incluiu, essencialmente, mais-valias e menos-valias, bem como variações cambiais. (iii) As siglas ORTV, CEDIC e MTN correspondem, respetivamente, às Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável, aos Certificados Especiais de Dívida Pública e às *Medium Term Notes*.

**264. O custo de financiamento da dívida direta emitida em 2023 ascendeu ao máximo desde o ano 2015, tendo o custo médio do stock total da dívida direta subido ligeiramente acima do mínimo verificado em 2022.** Em 2023, Portugal inverteu a trajetória anual descendente do custo de financiamento do stock de dívida pública direta que se verificava desde 2014. Relativamente ao custo de financiamento da nova dívida emitida, este aumentou para 3,5% em 2023, acima dos níveis observados no período 2015–2022. Esta subida marginal em 2023 refletiu-se numa ligeira subida do custo médio para 2,0% em 2023 (Gráfico 41), sendo que em 2022 o custo médio tinha caído para o mínimo de 1,7%. Entretanto, em 2023, o custo de financiamento emitido até maio de 2024 foi de 3,4%.

**Gráfico 41 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado**  
(em percentagem)



Fonte: IGCP e cálculos da UTAO.

## 7.2 Dívida pública de Maastricht

**265. Esta secção avalia a trajetória da dívida pública na ótica de Maastricht, tendo como referência um horizonte alargado.** Apresenta-se a contribuição dos fatores que determinam aritmeticamente a variação do peso da dívida pública no PIB nominal, a sua desagregação por instrumentos, bem como a contribuição de cada subsector emissor para o montante em dívida no final de 2023.

**266. A dívida pública calculada na ótica de Maastricht situou-se em 99,1% do PIB no final de 2023, o que reflete uma redução de 13,3 p.p. face ao ano anterior.** Esta descida reflete o contributo do crescimento do PIB nominal, do saldo primário e dos ajustamentos défice-dívida. A redução do rácio da dívida pública foi determinado pelo “efeito dinâmico” (Tabela 31), no qual o efeito do PIB nominal (- 9,8 p.p.) foi mais forte que o efeito da taxa de juro (2,2 p.p.), bem como pelo saldo primário (- 3,4 p.p.). Além disso, o conjunto de ajustamentos défice-dívida (-2,4 p.p.) também contribuiu para a diminuição do peso da dívida pública no PIB.

**Tabela 31 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal**  
(em percentagem ou pontos percentuais)

	INE e BdP			Variação 2023
	2021	2022	2023	
<b>Dívida Pública (% do PIB)</b>	124,5	112,4	99,1	-13,3
1. variação em p.p. do PIB (2+3+6)	-10,3	-12,1	-13,3	-
2. efeito do saldo primário	0,5	-1,6	-3,4	-1,8
3. efeito dinâmico (4+5)	-7,3	-11,6	-7,6	4,0
4. efeito taxa de juro	2,4	1,9	2,2	0,3
5. efeito PIB nominal	-9,7	-13,5	-9,8	3,7
6. ajustamento défice-dívida	-3,5	1,1	-2,4	-3,4

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

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

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

**267. Quanto ao stock de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos no final de 2023, este atingiu 251,7 mil M€.** Durante 2023, observou-se uma desacumulação líquida de 2,5 mil M€ dos depósitos das Administrações Públicas (Tabela 32), descendo para 11,4 mil M€ no final de 2023. A variação do montante destes ativos sob a forma de depósitos é uma das componentes registadas no ajustamento défice-dívida, no âmbito da decomposição da equação dinâmica da dívida pública.

**Tabela 32 – Decomposição da dívida pública de Maastricht por instrumento**  
(milhões de euros e percentagem)

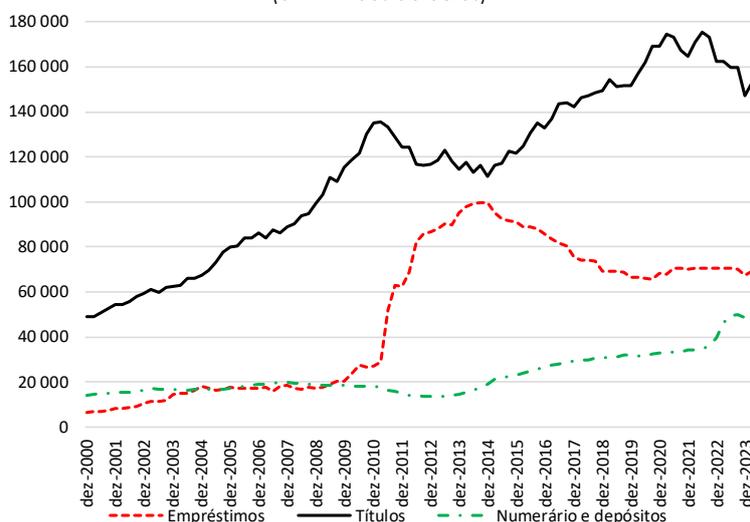
	Dívida de Maastricht (1)=2+3+4	Numerário e depósitos (2)	Empréstimos (3)	Títulos (4)	Dívida de Maastricht líquida de depósitos das AP (5)	Numerário e depósitos (6)=(2)/(1)	Empréstimos (7)=(3)/(1)	Títulos (8)=(4)/(1)	Dívida de Maastricht (9)=[(1)/PIB]	Ativos das AP sob a forma de depósitos (10)=[(2)-(5)]/PIB]
	em M€				em M€	em % da dívida de Maastricht			em % do PIB	
dez-2014	230 059	18 976	99 606	111 476	208 826	8,2	43,3	48,5	132,9	12,3
dez-2015	235 746	22 815	91 209	121 723	217 556	9,7	38,7	51,6	131,2	10,1
dez-2016	245 245	26 832	85 647	132 766	222 795	10,9	34,9	54,1	131,5	12,0
dez-2017	247 175	29 462	75 561	142 151	227 383	11,9	30,6	57,5	126,1	10,1
dez-2018	249 260	30 798	69 134	149 328	232 675	12,4	27,7	59,9	121,5	8,1
dez-2019	249 977	31 808	66 533	151 636	235 520	12,7	26,6	60,7	116,6	6,7
dez-2020	270 495	33 062	68 188	169 244	246 634	12,2	25,2	62,6	134,9	11,9
dez-2021	269 089	34 441	70 014	164 634	253 575	12,8	26,0	61,2	124,5	7,2
dez-2022	272 427	39 642	70 494	162 291	258 518	14,6	25,9	59,6	112,4	5,7
dez-2023	263 085	48 503	67 430	147 152	251 709	18,4	25,6	55,9	99,1	4,3
mar-2024	270 818	48 518	69 040	153 260	257 097	17,9	25,5	56,6	100,4	5,1
mai-2024	277 078	48 165	68 359	160 554	261 519	17,4	24,7	57,9		

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

**268. Em 2023, assistiu-se a um aumento do peso do instrumento “numerário e depósitos” por contrapartida da descida, essencialmente, do peso dos “títulos”.** O peso do instrumento “numerário e depósitos” no total da dívida de Maastricht, que inclui os Certificados de Aforro e os Certificados do Tesouro detidos pelas famílias, subiu de 14,6% no final de 2022 para 18,4% no final de 2023. Este acréscimo foi determinado pelos Certificados de Aforro, sendo que se verificou uma descida no stock de Certificados do Tesouro. Em contrapartida, o peso do instrumento “títulos” desceu de 59,6% para 55,9%, de 202

**269.** 2 para 2023, respetivamente (Tabela 32), devido, essencialmente, ao contributo das Obrigações do Tesouro e dos Bilhetes do Tesouro. O montante nominal da dívida pública de Maastricht sob a forma de empréstimos aumentou de 70,5 mil M€ no final de 2022 para 67,4 M€ no final de 2023 (Gráfico 42), sendo que em 2023 se verificou uma amortização no montante de 1500 M€ dos empréstimos obtidos no âmbito do PAEF, permanecendo em dívida 47,6 mil M€.

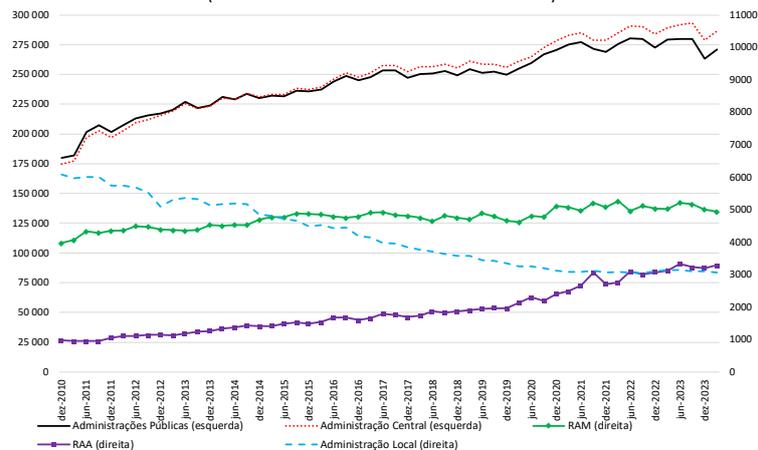
**Gráfico 42 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por instrumento**  
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

**270.** O valor da dívida da Administração Central na ótica de *Maastricht*, consolidado dentro do subsector, ficou acima do montante da dívida de *Maastricht* das Administrações Públicas, o que significa que a Administração Central é credora face ao conjunto da Administração Regional e Local. A consolidação ocorre entre subsectores, ao nível do crédito concedido e do crédito obtido, aumentando para o máximo anual da série estatística no valor de 27,3 mil M€ (+ 4,3 mil M€ face ao final do ano 2022). Desde 2010 que se tem registado um acréscimo da dívida de *Maastricht* na Administração Central e na Região Autónoma dos Açores, em sentido contrário à descida verificada na Administração Local (Gráfico 43). Quanto à Região Autónoma da Madeira, esta apresentou uma variação ascendente até 2015, tendo posteriormente registado uma estabilização em torno de 5 mil M€. No final de 2023, a dívida de *Maastricht* das Administrações Públicas situou-se em 263,1 mil M€, o que reflete uma descida de 9,3 mil M€. Refira-se que a dívida de *Maastricht* do subsector da Administração Local (AdL) é constituída, principalmente, por empréstimos obtidos junto da banca comercial.

**Gráfico 43 – Dívida pública de *Maastricht*, desagregada por subsector**  
(em milhões de euros nos dois eixos)



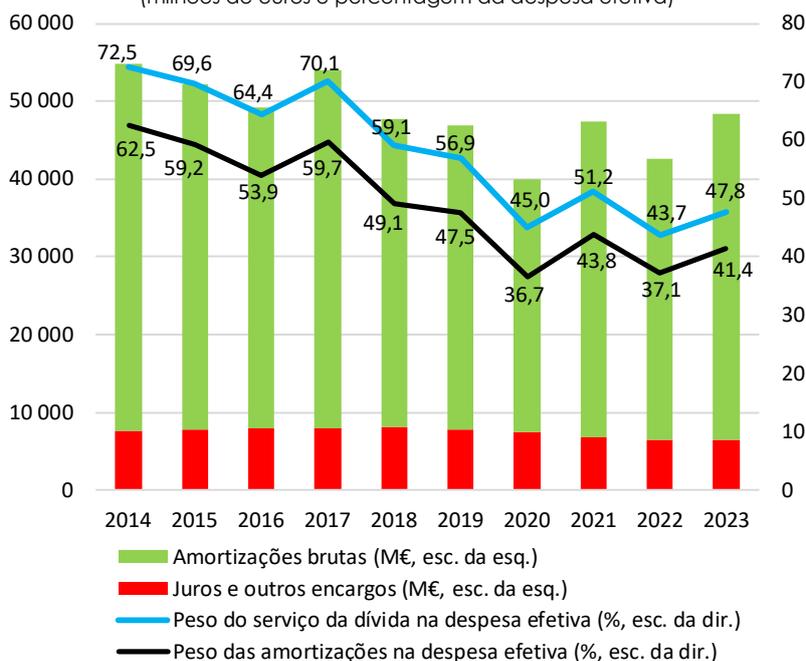
Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida de *Maastricht* das Administrações Públicas encontra-se consolidada, enquanto a dívida de *Maastricht* dos subsectores e das regiões autónomas não se encontra consolidada pela dívida pública detida pelos restantes subsectores das Administrações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

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

**271.** O serviço da dívida pública corresponde ao valor dos recursos financeiros que o sector público absorve durante um determinado período de tempo (mês, trimestre ou ano) para satisfazer os encargos (juros, comissões, impostos), bem como os reembolsos do capital em dívida que atingem a maturidade durante esse período. A presente secção incide no conjunto dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social, na ótica da contabilidade pública, devido à limitação da informação disponível. Consequentemente, os valores incluem os encargos e as amortizações decorrentes da dívida direta do subsector Estado, bem como os encargos e as amortizações pagas por Serviços e Fundos Autónomos às instituições financeiras e às instituições da União Europeia. A dívida direta do Estado é gerida pelo IGCP, enquanto a dívida contraída pelos Serviços e Fundos Autónomos é obtida, sobretudo, junto do Tesouro (emissões do IGCP), das instituições financeiras e das instituições da União Europeia. Tendo como referência uma perspetiva de médio prazo, o peso do serviço da dívida na despesa efetiva diminuiu ano após ano entre 2014 e 2020 (Gráfico 44). Em 2023, o peso dos encargos dívida subiu face ao ano anterior, atingindo 47,8% da despesa efetiva.

**Gráfico 44 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social**

(milhões de euros e percentagem da despesa efetiva)



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

#### 7.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa

**272. Esta secção incide sobre o financiamento da economia portuguesa no ano 2023**, mas também tem em consideração os dados entretanto observados em 2024 e divulgados pelo INE e pelo Banco de Portugal. As séries cronológicas do 1.º trimestre de 2024 foram utilizadas para construir os gráficos seguintes.

**273. No ano terminado no 1.º trimestre de 2024, verificou-se uma capacidade de financiamento da economia portuguesa de 3,2% do PIB, o qual se desgrega entre o excedente orçamental do sector público (0,9% do PIB) e a capacidade de financiamento do sector privado (2,4% do PIB).** Dentro do sector privado, o sector institucional famílias evidenciou uma recuperação da capacidade de financiamento (2,2% do PIB no ano terminado no 1.º trimestre de 2024) face ao ano anterior.

**274. A economia portuguesa registou em 2023 uma capacidade de financiamento (2,7% do PIB). A trajetória da evolução do saldo orçamental e da dívida pública deve ser avaliada em conjunto com o financiamento da economia portuguesa como um todo, visto que o sector público e o sector privado se influenciam reciprocamente.** O sector institucional das AP teve um contributo positivo de 1,2% do PIB para o financiamento da economia portuguesa em 2023. Nesta análise, o sector privado engloba os restantes sectores institucionais residentes: Sociedades Financeiras, Famílias, e Sociedades Não Financeiras. A economia portuguesa apresentou em 2023 capacidade de financiamento (Gráfico 45) no montante de 7,1 mil M€ (2,7% do PIB), desagregando-se entre 3,9 M€ do sector das Administrações Públicas e 3,2 M€ do sector privado.

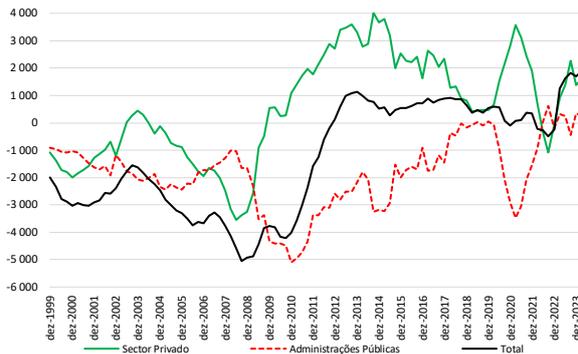
**275. O sector privado em 2023 voltou a registar uma capacidade de financiamento, a qual tinha sido interrompida no ano 2022. Por sectores institucionais, as Famílias e as Sociedades Financeiras evidenciaram capacidade de financiamento, enquanto o sector institucional Sociedades Não Financeiras registou necessidade de financiamento.** O sector institucional Famílias registou capacidade de financiamento (Gráfico 46) de 3,1 mil M€. As Sociedades Não Financeiras apresentaram uma trajetória negativa, continuando a registar necessidade de financiamento (de -5,6 mil M€ em 2022 para -5,8 mil M€ em 2023). Quanto às Sociedades Financeiras, estas aumentaram a capacidade de financiamento, de 3,9 mil M€ em 2022 para 6,5 mil M€ em 2023.

**276. A taxa de poupança do sector institucional Famílias, aferida pelo rácio entre a poupança bruta e o rendimento disponível, recuperou para 6,6% em 2023, ficando próximo dos níveis observado nos anos**

anteriores ao início da pandemia COVID-19. Esta recuperação anual (Gráfico 47) foi determinada pelo facto do consumo privado nominal ter crescido (6,8%) a um ritmo inferior ao do rendimento disponível (7,0%).

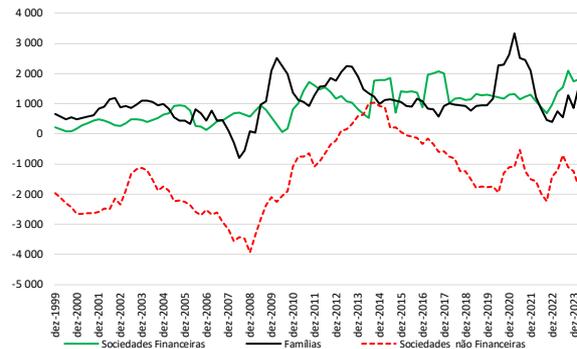
**277. Relativamente à taxa de investimento das famílias em 2023, calculada pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, esta foi de 5,8%, situando-se mais próxima do mínimo observado em 2013 (4,5%) do que do máximo observado no ano 2000 (12,7%).** O investimento das famílias (Gráfico 48) regista, essencialmente, a habitação. Com efeito, os anos com elevado investimento (líquido de amortizações) deverão refletir um aumento do parque habitacional das famílias.

**Gráfico 45 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado**  
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: sendo os valores no gráfico médias móveis de quatro trimestres, a capacidade de financiamento da economia como um todo ao longo de 2023 é obtida multiplicando por quatro a observação no gráfico referente a dezembro de 2023.

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



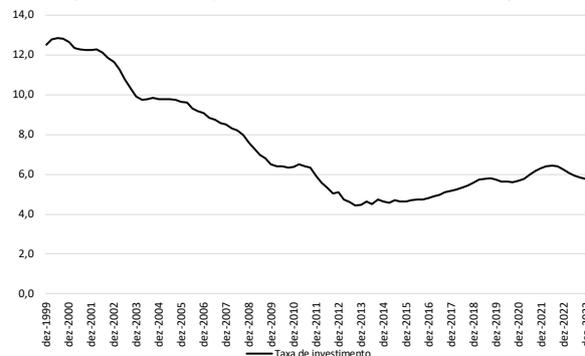
Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**Gráfico 47 – Taxa de poupança das famílias**  
(em percentagem do rendimento disponível)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

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



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

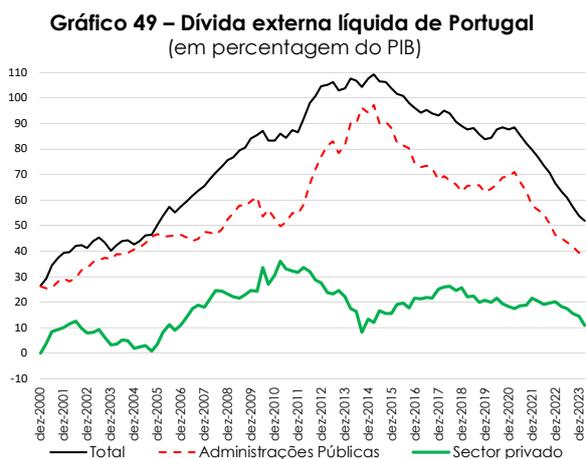
**278. A dívida externa líquida da economia portuguesa no final do 1.º trimestre de 2024 é inferior à observada no final do trimestre homólogo, o que contribuiu para a melhoria da Posição Líquida de Investimento Internacional (PLII).** No final de março de 2024, a dívida externa ficou em 139,7 mil M€ e a PLII foi de - 182,5 mil M€.

**279. A dívida externa líquida desceu entre o final de 2022 e o final de 2023, o que resultou numa melhoria do valor nominal da PLII. Adicionalmente, o rácio da dívida externa líquida no PIB diminuiu devido aos contributos da diminuição nominal da dívida externa e do crescimento do PIB nominal.** A dívida externa líquida é o principal subconjunto da PLII, sendo que a dívida externa encontra-se sob a forma de três instrumentos: "investimento de carteira", "investimento direto" e "outro investimento".<sup>55</sup> O rácio da dívida externa líquida no PIB desceu de 66,7% do PIB no final de 2022 para 53,8% no final de 2023 (Gráfico 49).

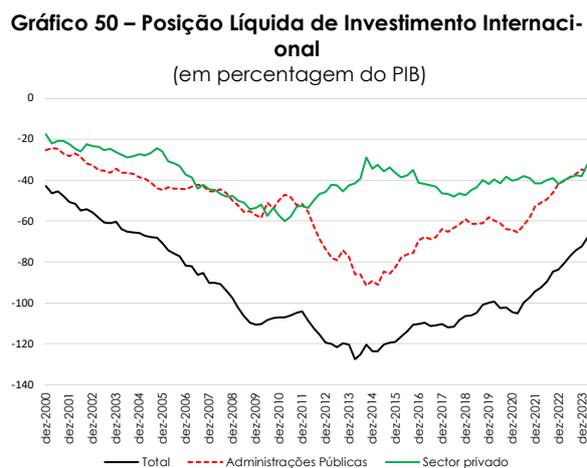
<sup>55</sup> Por definição estatística, os instrumentos da PLII incluem o investimento direto, o investimento de carteira, o outro investimento, os ativos de reserva, os derivados financeiros e as opções sobre ações concedidas a empregados. Estes instrumentos têm ativos e passivos face ao resto do mundo. Relativamente à dívida externa, os ativos e passivos estão incluídos nos três primeiros instrumentos.

Com efeito, a PLII da economia portuguesa melhorou, embora permaneça fortemente negativa, de – 83,6% do PIB no final de 2022 para – 72,5% do PIB no final de 2023 (Gráfico 50).

**280. O Banco de Portugal é detentor de títulos de dívida pública no âmbito dos programas de compras de ativos APP e PEPP.<sup>56</sup> O montante de dívida pública portuguesa detida pelo banco central nacional situou-se em 68,5 mil M€ no final de 2023, valor inferior ao máximo da série estatística (73,9 mil M€ em setembro de 2022).** Estes títulos de dívida pública foram adquiridos no mercado secundário pelo Banco de Portugal a instituições residentes e a não residentes no âmbito da política monetária comum da Área do Euro. É de salientar que os títulos detidos pelo banco central nacional são considerados dívida pública detida por sector institucional residente. A dívida pública detida pelo Banco de Portugal no final de 2023 compara com o valor verificado no final de 2014 (1,7 mil M€), ano imediatamente anterior ao lançamento do programa de compras de títulos de dívida do sector público (PSPP).<sup>57</sup>



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

<sup>56</sup> Designação em inglês: APP — Asset Purchase Programmes e PEPP — Pandemic Emergency Purchase Programme.

<sup>57</sup> Designação em inglês: PSPP — Public Sector Purchase Programme. O programa PSPP encontra-se incluído no programa alargado APP.

## 8 Dívida não-financeira das Administrações Públicas

**281. O capítulo é dedicado às obrigações não-financeiras das Administrações Públicas. Tem por base informação limitada.** A informação agregada e consolidada destas obrigações é insuficiente e a UNTAO deparou-se com dificuldades idênticas às relatadas na sua apreciação às CGE dos últimos três anos. Assim, o capítulo inicia-se na Secção 8.1 para dar a conhecer as principais dificuldades na informação de base disponível na CGE/2023. As secções seguintes relatam o valor global do conjunto das responsabilidades sem natureza financeira, mas também identificam a materialidade dos compromissos, entretanto vencidos, cujo pagamento se mantém por realizar no final do ano. Assim, a Secção 8.2 informa o valor global da dívida não-financeira, a Secção 8.3 analisa os pagamentos em atraso dessa dívida e a Secção 8.4 dá do prazo médio que as entidades públicas levaram a pagar a sua dívida em 2023. Na medida do exequível, a informação é comparada com a de anos anteriores, tendo 2022 como principal ponto de comparação.

### 8.1 Limitações da informação disponível

**282. A CGE/2023 dá a conhecer a evolução das obrigações não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas; a informação disponibilizada é, novamente limitada, repetindo as insuficiências presentes nos relatórios do MF sobre as CGE de anos anteriores, em particular as referentes aos exercícios dos últimos três anos.** O relatório do MF sobre a CGE/2023, na Subsecção 3.3.3., descreve a evolução, em 2023, dos Prazos Médios de Pagamento (PMP), a situação dos Pagamentos em Atraso e relata a evolução dos passivos não financeiros e das contas a pagar das AP. Contudo, a informação disponibilizada é limitada, em consonância com o sucedido em relatórios da CGE de anos anteriores. A CGE/2023 repete a ausência de informação sobre os montantes da dívida não-financeira das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) e reporta informação incompleta sobre os Hospitais EPE. Adicionalmente, não desagrega a dívida não financeira da Administração Central entre "Serviços e Fundos Autónomos" e "Serviços Integrados". No caso do Serviço Nacional de Saúde, os dados apresentados na CGE revelam-se frequentemente abaixo dos números homólogos no relatório e contas consolidadas do próprio SNS, elaborados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS). Na sua apreciação deste ano, a UNTAO não pôde contar novamente com este documento da ACSS porque o mesmo só estará disponível no último trimestre de 2024. Em repetição do ocorrido em anos anteriores, a CGE/2023 não reporta informação sobre a dívida não-financeira das unidades orgânicas que compõem as Administrações Regional e Local.

**283. A ausência de objetivos para estas variáveis no Orçamento do Estado de 2023 não permite a comparação com os resultados apresentados na CGE/2023.** A UNTAO volta a dar nota desta limitação. O relatório da Proposta de Orçamento contém referências residuais sobre dívida não-financeira, Prazo Médio de Pagamentos (PMP) e Pagamentos em Atraso. No entanto, não se encontram descritos objetivos quantificados que permitam a comparação posterior com a execução. Assim, a UNTAO renova neste relatório a sugestão de incorporação de objetivos anuais quantificados nos documentos de programação orçamental que permita a comparação entre os resultados obtidos e as metas assumidas no momento da orçamentação. Na ausência de objetivos pré-estabelecidos, a análise da evolução da dívida não-financeira, dos PMP e dos Pagamentos em Atraso será elaborada neste relatório apenas com base em números da execução de 2023, que serão contrastados com a execução de anos anteriores, nomeadamente 2022. O Governo em funções elegeu a redução para trinta dias dos prazos de pagamento por parte das entidades das AP (plano "Estado a pagar em 30 dias").<sup>58</sup> Mais importante se torna definir e conhecer antecipadamente a estratégia, os instrumentos e as metas a atingir em cada ano. As fontes para este capítulo são o relatório da DGO sobre a Conta Geral do Estado de 2023 e outras referências de fontes oficiais identificadas em rodapé de gráficos e tabelas e em notas de rodapé ao longo do capítulo.

<sup>58</sup> Este plano é uma das 60 medidas para a economia [anunciadas pelo Governo no dia 4 de julho de 2024.](#)

## 8.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira

**284. A dívida não-financeira é determinada pelo conjunto de obrigações a pagar por parte de entidades das AP que não decorrem de crédito obtido (nem de contratos de locação financeira).** Este universo reparte-se em “dívida comercial “ e “outras dívidas a terceiros sem carácter financeiro”. A primeira categoria, de maior relevância material, é constituída pelas responsabilidades por liquidar a fornecedores de bens e serviços e são tituladas por uma fatura ou documento de valor legal equivalente. A segunda componente de dívida não-financeira junta as obrigações por pagar sem natureza financeira perante terceiros que não sejam considerados fornecedores de bens e serviços por parte do plano sectorial de contas a que a entidade devedora esteja obrigada (exemplos comuns: salários em atraso, dívidas fiscais, etc.). A dívida não-financeira no final de 2023 avalia o valor de responsabilidades assumidas e ainda não pagas até essa data, e incorpora a dívida em mora, ou seja, os chamados *pagamentos em atraso*.

**285. Com base nas limitações dos registos contabilísticos da dívida não-financeira no universo das Administrações Públicas,** conforme exposto na Secção 8.1, a UTAO baseou o trabalho desta secção no cruzamento de informação recolhida nas fontes DGO e ACSS.

**286. A UTAO solicitou informação junto da ACSS, sendo que os elementos disponibilizados não permitem aferir o montante da dívida não-financeira do SNS em 2023.** Na apreciação da Conta Geral do Estado de anos anteriores realizadas até março de 2023, nomeadamente no apuramento da dívida não-financeira do SNS, a UTAO recorreu a informação disponibilizada pela ACSS no *Relatório e Contas anual do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde*. Como o relatório do exercício de 2023 não estava publicado quando se iniciou a preparação deste estudo, a UTAO solicitou por escrito informação à ACSS. Teve por base a obtenção de informação sobre a data de disponibilização do Relatório anual e na eventualidade de o relatório do desempenho económico-financeiro do SNS não ficar disponível até uma determinada data, se seria possível facultar a informação indispensável até esse dia. A ACSS respondeu, indicando que “(...) O processo de consolidação de contas do Grupo Público referente ao ano de 2023 encontra em elaboração, prevendo-se a sua conclusão e posterior divulgação do Relatório e Contas do Ministério da Saúde até 31 de outubro do corrente ano”. Adicionalmente, foi disponibilizado o ficheiro com elementos referente às contas consolidadas dos anos de 2021 e 2022. No entanto, no que diz respeito aos elementos do ano de 2023, à data de envio desta informação, a ACSS não dispunha da prestação de contas individual de todas as entidades do Ministério da Saúde referente ao ano de 2023, e como tal não foram facultados os respetivos elementos. Assim sendo, sem esta informação, não é possível à UTAO aferir e contabilizar a totalidade da dívida não-financeira do SNS no ano de 2023.

**287. A quantificação da totalidade da dívida não-financeira de 2023 da Administração Central (AdC) e a comparação com anos anteriores não é exequível por falta de informação.** A Tabela 33 apresenta a dívida não-financeira da Administração Central nos últimos quatro anos e não realiza, por falta de informação, a comparação agregada dos resultados de 2023 com os de 2020, 2021 e 2022. Esta análise é extremamente limitada pelo facto do valor total apurado não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo o SNS), bem como não é possível, por falta de reporte, ter a dívida não-financeira da AdC desagregada por Serviços e Fundos Autónomos (excluindo SNS) e Serviços integrados nos anos de 2021 a 2023. A principal dificuldade de comparação diz respeito à dívida não-financeira das entidades do SNS.<sup>59</sup> As Contas Gerais do Estado dos últimos anos apresentam valores distintos e incompletos quando comparados com os reportados no *Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde*. Como já foi referido no parágrafo anterior, de acordo com informação da

<sup>59</sup>Conceito utilizado pelo Tribunal de Contas: a dívida não-financeira considerada corresponde ao somatório das rubricas de fornecedores, de fornecedores de investimento (incluindo faturas em receção e conferência) e de outros credores, sem incluir acréscimos de gastos.

ACSS, o Relatório e Contas do Ministério de Saúde e do Serviço Nacional de Saúde de 2023 estará disponível somente no último trimestre de 2024. Como tal, e sem acesso a elementos adicionais, o valor da dívida não-financeira do SNS apresentado para o ano de 2023 na Tabela 33 corresponde aos dados das contas a pagar do SNS contida na CGE/2023<sup>60</sup> que, como em exercícios de anos anteriores, é incompleta por não incluir o montante referente a Outros Credores do SNS.

**Tabela 33 – Dívida não-financeira da Administração Central**  
(em milhões de euros)

Subsector	2020	2021	2022	2023
<b>Total</b>	<b>3055</b>	<b>3178</b>	<b>3186</b>	
SFA /EPR	2949	3178	3186	
SNS	2648	2819	2818	1864 <sup>6</sup>
EPR (excluindo SNS)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Outros SFA (excluindo SNS)	301 <sup>2</sup>	1,4	1,5	1,7
Serviços Integrados	106 <sup>1,3</sup>	359	368	508

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercícios de 2020 a 2023 e Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde — 2018 a 2022, e cálculos da UTAO. | Notas: (i) SFA — Serviços e Fundos Autónomos, EPR — Entidades Públicas Reclassificadas, SNS — Serviço Nacional de Saúde, Hospitais EPE — Hospitais com a natureza de Entidade Pública Empresarial. (ii) Observações na tabela: 1 — Não inclui a dívida da contribuição financeira para a União Europeia, pois, de acordo com a DGO, a respetiva contribuição financeira foi registada no ano  $t$  (no momento da emissão do pedido de pagamento da Comissão Europeia), embora se trate de adiantamentos de duodécimos referente ao ano  $t+1$ ; 2 — Os valores apurados em 2020 não incluem seis entidades que não finalizaram o seu reporte; 3 — Os valores apurados em 2020 não incluem oito entidades (por não terem finalizado o seu reporte em tempo útil.) 4 — Os valores apurados em 2021 não incluem 14 entidades que não finalizaram o seu reporte; 5 — Os valores apurados em 2022 não incluem 26 entidades que não finalizaram o seu reporte; 6 — O valor apresentado é constante do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2023, Vol. I, Quadro 3.70. Não inclui o valor de outros credores do SNS; 7 — Os valores apurados em 2023 não incluem 21 entidades que não finalizaram o seu reporte.

**288. A dívida não-financeira agregada dos Serviços integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos excluindo o SNS, cresceu 38%.** Os Serviços Integrados (SI) e os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) não incluídos no SNS registaram, no seu conjunto, um incremento de 139,8 M€ (+ 38%) na dívida não-financeira (Tabela 33). A aquisição de bens e serviços continua a ser a rubrica dos classificadores da despesa com maior contribuição para o stock de dívida não-financeira da AdC: representa 332,0 M€, dos quais 112,1 M€ são da responsabilidade da ADSE.

**289. O relatório da CGE/2023 é recorrente ao não reportar informação sobre a dívida não-financeira das Administrações Regional e Local.** Na ausência desta informação e com o objetivo de disponibilizar informação adicional aos seus leitores sobre a dívida não-financeira das Administrações Subnacionais, a UTAO procurou obter elementos nas bases de dados da DGO, do INE e, para a AdL, na da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). A divergência ou ausência de informação não permite uma análise coerente. O resto do parágrafo relata a escassa informação recolhida. A Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2023, publicada pela DGO, revela um stock de dívida não-financeira da Administração Regional (AdR) no montante de 204 M€, correspondendo a um aumento de 28,2% face a 2022.<sup>61</sup> Não é possível confirmar este valor junto de outras fontes. No que diz respeito à dívida não-financeira da AdL, a DGO relata na Síntese de Execução Orçamental de maio de 2024 um stock de dívida não-financeira da Administração Regional (AdR) em dezembro de 2023 no montante de 1140,3 M€, não sendo possível confirmar estes dados junto de outras fontes.<sup>62</sup> O INE não apresenta para os anos de 2022 e 2023 informação sobre a dívida segundo o prazo e a sua natureza, por município — costumava fazê-lo no Quadro IV.1 do Anuário Estatístico Regional. Por fim, não foi possível obter esta informação nos anexos do Relatório de Análise das Prestações de Contas Individuais dos Municípios, visto que, para o ano de 2023, este documento não se encontra disponível à data da realização deste relatório. Assim, sem a existência de dados nas fontes mencionadas, não foi possível aferir o montante de dívida não-financeira em 2023 do universo da AdL.

<sup>60</sup> Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2022, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.73.

<sup>61</sup> [Síntese da Execução Orçamental de dezembro de 2023](#).

<sup>62</sup> [Síntese da Execução Orçamental de maio de 2024](#).

### 8.3 Pagamentos em Atraso

**290. O conceito de Pagamentos em Atraso utilizado pelas entidades públicas é estabelecido na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).** A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e posteriores alterações,<sup>63</sup> definem o conceito de pagamentos em atraso como “(...) as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, ou documentos equivalentes”. Em termos concretos, considera-se estar perante um pagamento em atraso quando uma entidade pública é responsável por uma obrigação de pagamento decorrente de um compromisso assumido anteriormente, em que a data de vencimento se encontra ultrapassada em 90 dias, ou seja, 90 dias após o prazo de pagamento acordado com o credor. No entanto, excluem-se deste conceito: i) as obrigações de pagamento objeto de impugnação judicial até que sobre elas seja proferida decisão final e executória, as quais devem ser consideradas no passivo, mas não em “contas a pagar”, uma vez que as provisões para riscos e encargos não constituem um passivo certo, líquido e exigível; ii) as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor, as quais devem ser consideradas em “contas a pagar”, visto que a dívida se mantém, ainda que não incorra em mora; iii) os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados, os quais permanecem em “contas a pagar”, acrescendo aos compromissos do mês/período/ano em que deverão ser liquidados.

**291. Em 2023, ao contrário do ocorrido em anos anteriores, a diminuição temporária recorrente operacionalizada no final do ano do stock de Pagamentos em Atraso nos Hospitais EPE não foi suficiente para evitar o incremento neste indicador.** No ano de 2023, assistiu-se a um crescimento de 224 M€ (+ 96,2%), face a 2022, no nível de Pagamentos em Atraso por parte das AP a 31 de dezembro, que se fixou nos 456 M€, sendo este valor o mais baixo alto desde 2018 (Tabela 34 e Gráfico 51). Esta evolução contou com o contributo do crescimento em todos os subsetores. É de salientar neste contexto, o contributo da variação registada nos Hospitais EPE e outras Unidades de Saúde, nos quais a dívida em atraso cresceu 121 M€. Adicionalmente, registaram-se incrementos deste indicador em 29 M€ (+ 70,5%) na Administração Central (excluindo subsetor da Saúde) e 64 M€ (+ 49,1%) na AdR. Este resultado não consubstancia uma deterioração superior devido ao esforço de redução deste indicador nos Hospitais EPE através da liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2023, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos hospitais EPE. A prática mostra que a dívida em mora tende a subir até ao terceiro trimestre do ano seguinte, para que novas injeções de capital permitam financiar a descida nos dois últimos meses do ano. Este aspeto é abordado com mais pormenor no parágrafo 294.

**Tabela 34 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2016–2023**

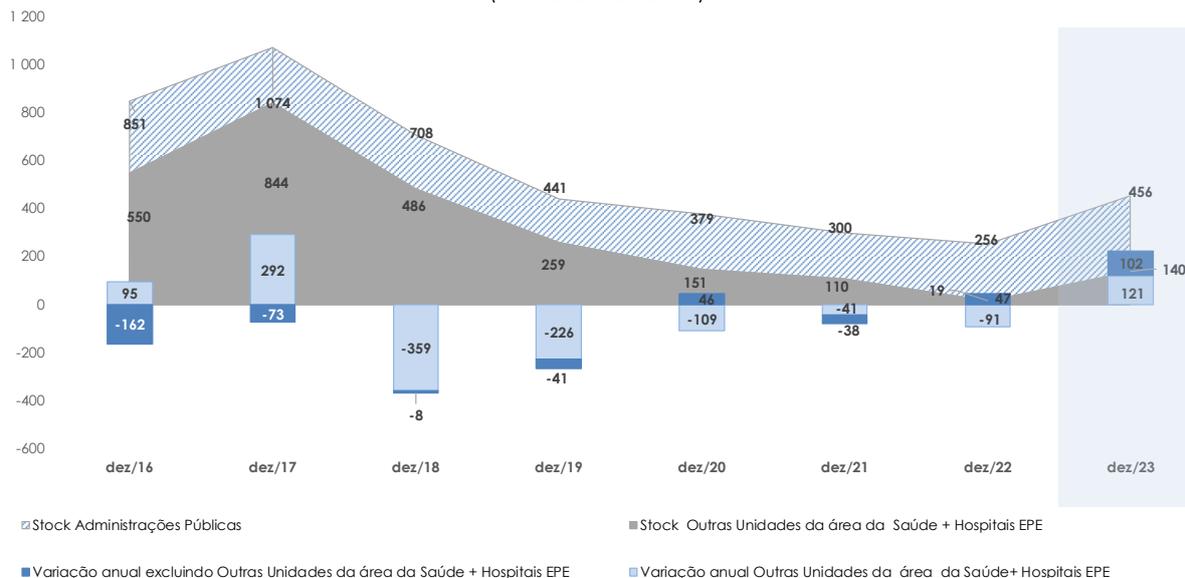
(em milhões de euros)

Subsetor	Evolução anual: 2015 a 2023								
	Stock em dez. 2016	Stock em dez. 2017	Stock em dez. 2018	Stock em dez. 2019	Stock em dez. 2020	Stock em dez. 2021	Stock em dez. 2022	Stock em dez. 2023	Variaç. em 2023
<b>1. Administrações Públicas (consolidado)</b>	<b>851</b>	<b>1 074</b>	<b>708</b>	<b>441</b>	<b>379</b>	<b>300</b>	<b>232</b>	<b>456</b>	<b>224</b>
Admin. Central excl. Subs. Saúde	17	16	18	22	26	28	42	71	29
Unidades de Saúde EPE	544	837	484	256	147	107	18	50	32
Outras Unidades da área da Saúde	6	7	2	3	3	3	1	90	89
Entidades Públicas Reclassificadas	13	12	12	31	25	13	11	17	6
Administração Local	162	109	96	59	27	28	30	34	4
Administração Regional	120	98	100	72	121	92	130	194	64
<b>2. Outras Entidades</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>						
Empr. Públicas Não Reclassificadas	3	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>3. Total das Entidades Públicas</b>	<b>854</b>	<b>1 074</b>	<b>708</b>	<b>441</b>	<b>379</b>	<b>300</b>	<b>232</b>	<b>456</b>	<b>224</b>
<b>4. Variação do total</b>	<b>-67</b>	<b>219</b>	<b>-367</b>	<b>-267</b>	<b>-62</b>	<b>-79</b>	<b>-68</b>	<b>224</b>	<b>n.a</b>
<b>5. Variação do total excluindo Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde</b>	<b>-162</b>	<b>-73</b>	<b>-8</b>	<b>-41</b>	<b>46</b>	<b>-38</b>	<b>23</b>	<b>102</b>	<b>102</b>
<b>6. Variação Hospitais EPE +Outras Unidades da área da Saúde</b>	<b>95</b>	<b>292</b>	<b>-359</b>	<b>-226</b>	<b>-109</b>	<b>-41</b>	<b>-91</b>	<b>121</b>	<b>121</b>

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2023, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.66, e cálculos da UTAO.

<sup>63</sup> Alterações introduzidas por: Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e Lei n.º 22/2015, de 17 de março (com republicação da LCPA).

**Gráfico 51 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2016–2023**  
(em milhões de euros)

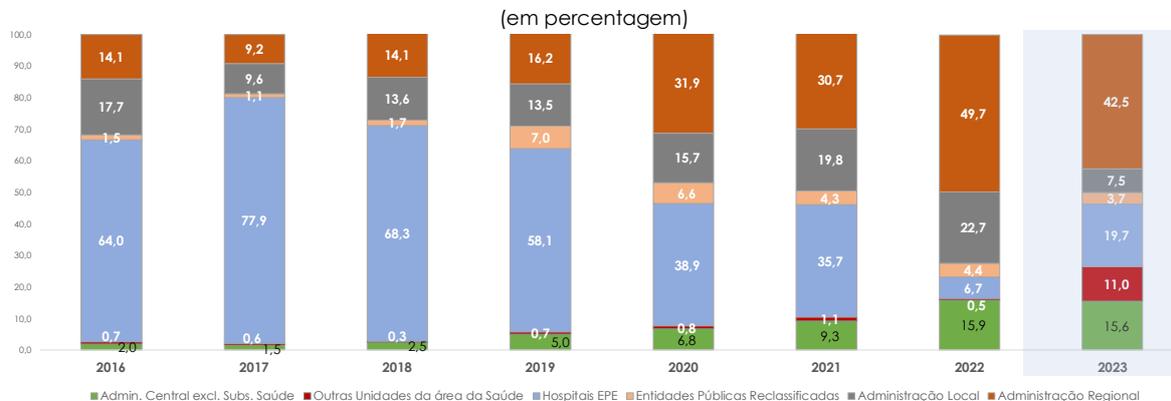


Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2023, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.66, e cálculos da UTAO.

**292. O stock de Pagamentos em Atraso, excluindo os Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde, registou em 2023, face a 2022, um aumento de 102 M€.** A dívida não-financeira em mora no universo da Saúde<sup>64</sup> registou um incremento de 121 M€ em 2023. Em sintonia, o stock de dívida em mora das restantes entidades públicas cresceu, representando, em conjunto, um incremento de 102 M€ face ao stock existente no final de 2022. Para este resultado, contribuiu, essencialmente, a evolução registada na AdR, com + 64 M€ (Tabela 34).

**293. O peso da dívida não-financeira em mora dos Hospitais EPE aumentou, substancialmente, em 2023.** No ano de 2022, os hospitais EPE representavam 6,7% do stock total de Pagamentos em Atraso nas AP (Gráfico 52), sendo as grandes parcelas decorrentes, essencialmente, da AdR (49,7%) e a AdL (22,7%). Em 2023, registou-se um crescimento substancial na concentração da dívida nos hospitais EPE e outras unidades da área da saúde, cujo peso no total passou a valer 19,7% e 11%; respetivamente. Esta evolução é alcançada pelo incremento do volume de Pagamentos em Atraso nos hospitais EPE, que no final de 2023 atingiu o valor de 50 M€ (Tabela 34). É de salientar, ainda, o peso do stock de dívida não-financeira em atraso referente à AdR (42,5%) e da AdC (excluindo subsistemas de Saúde) com 15,6%. Nos restantes subsectores das AP, não se verificaram alterações substanciais face a 2022).

**Gráfico 52 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2016–2023**  
(em percentagem)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2023, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.66 e cálculos da UTAO.

<sup>64</sup> “Universo da Saúde” corresponde ao agregado de entidades “ Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde” na Tabela 34.

**294. Numa perspetiva intra-anual em 2023, repetiu-se a prática de anos anteriores de recorrer a injeções de capital, essencialmente no último mês do ano, no sentido de mitigar o impacto resultante do agravamento no stock de Pagamentos em Atraso ao longo do ano determinada pelos organismos do universo da Saúde.** De acordo com dados da DGO sobre a execução orçamental, as AP registaram comportamentos diferenciados ao longo do ano de 2023. O stock dos pagamentos em atraso no universo da Saúde cresceu de janeiro até ao mês de novembro, nomeadamente em virtude do incremento nos valores respeitantes aos Hospitais EPE (+810 M€), salientando-se face a incrementos de menor dimensão na restante Administração Central. A dívida em mora na Saúde cresceu até ao final de novembro (até 947,2 M€), tendo-se registado em dezembro a redução de 806,5 M€<sup>65</sup> neste indicador, que se fixou em 140,6 M€, para a qual, foram determinantes as dotações de capital injetadas nos Hospitais EPE, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, no mês de dezembro de 2023. A opção de realizar transferências extraordinárias para o Serviço Nacional de Saúde é uma prática recorrente para diminuir pontualmente a dívida não-financeira e os indicadores de Pagamentos em Atraso e Prazo Médio de Pagamentos, revelando características de suborçamentação sistemática da Saúde e dos problemas recorrentes de gestão sem aparente resolução.

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

**295. O indicador do Prazo Médio de Pagamento (PMP) auxilia na comparação de informação e assegura pertinente monitorização da situação.** Está fixado no Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, e as entidades abrangidas têm de o reportar ao Ministério das Finanças. Foi definido como a “(...) média aritmética dos prazos de pagamento verificados nos últimos quatro trimestres (...)” sendo que “(...) em cada trimestre, o prazo de pagamento é definido através da multiplicação de 365 dias pelo rácio entre pagamentos em dívida no final desse período e o montante das aquisições de bens e serviços acumulado nesses três meses”.<sup>66</sup> Importa ter presente, na compreensão da definição acima, que um PMP de 28 dias na entidade pública X não significa que X paga, em média, 28 dias após a data da fatura ou documento legalmente equivalente. Não, na verdade significa que as dívidas a fornecedores equivalem a 28 dias de compras e que, em média, a entidade leva 28 dias a pagar as suas dívidas a fornecedores. Uma coisa é o prazo de pagamento de aquisições e outra coisa é o prazo de pagamento de dívidas. O livro [Baleiras et al. \(2018\)](#),<sup>67</sup> nas pp. 198 e 199, explica como se deve interpretar o indicador PMP. Também explica por que é que há problemas de comparabilidade entre subsectores (nem todos usam a mesma definição no numerador do indicador).

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

<sup>65</sup> [A Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2023](#) refere na página 33, a propósito da redução dos pagamentos em atraso em dezembro de 2023: “Em dezembro, (...), a dotações de capital, em particular nos Hospitais E.P.E. (1098,2 M€) destinadas à regularização de dívidas a fornecedores, e a empréstimos a médio e longo prazo (250 M€) ”.

<sup>66</sup> Extraído da Subsecção 7.3.4 de [Baleiras et al. \(2018\)](#), na qual se interpreta o indicador e explicam as suas limitações. Identificação na nota de rodapé 67.

<sup>67</sup> BALEIRAS, Rui Nuno, DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, vol. 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 29 Mar 2021, disponível em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.

**297. A informação na CGE/2023 corrige na generalidade a ausência, verificada em anos anteriores, do reporte do PMP referente ao subsector da AdL.** O relatório do MF referente à CGE/2023 descreve, o PMP total das entidades públicas por subsector, incluindo a informação do reporte do PMP referente ao subsector da AdL dos anos 2021 e 2022, que não se encontrava disponível na CGE/2021 e na CGE/2022. No entanto, o reporte sobre PMP fornecida pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) referente ao ano de 2020 é díspar da evolução registada em anos anteriores e em anos posteriores. O MF justifica que este reporte foi influenciada pelo processo de transição dos municípios para o novo referencial (SNC-AP).

**298. Em 2023 assistiu-se a uma diminuição do PMP total das Entidades Públicas (Tabela 35).** Os dados desagregados deste indicador em 2023 mostram uma evolução distinta entre os vários subsectores das Administrações Públicas. Decompondo pelas diversas entidades, salienta-se o incremento deste indicador na AdR (+ 23 dias). No que diz respeito à AdC, que inclui a maioria das entidades que realizaram o reporte, verificou-se uma diminuição do PMP, em quatro dias. A AdL registou uma diminuição em 3 dias, sendo o subsector com o menor prazo de pagamentos. No que se refere ao Sector Empresarial do Estado, o PMP foi de 71 dias (- 31 dias face a 2022), influenciado pelo PMP das entidades empresariais do SNS. O indicador do PMP referente a todas as entidades do SNS (hospitais EPE e demais) revelou em 2023, uma melhoria de doze dias em relação ao registado em 2022. Neste particular, deve-se salientar que os elevados prazos de pagamento, destes organismos públicos ligados ao universo da Saúde, são reveladores de dificuldades na satisfação dos compromissos assumidos junto de fornecedores. Como tal, a melhoria em 2023 do PMP nas entidades do SNS terá sido substancialmente influenciada pelo reforço de dotações de capital realizado nos HEPE, com particular destaque no mês de dezembro de 2023, como já exposto na Secção 8.3, parágrafo 294. Note-se que estas injeções de capital em 2023 ascenderam a 1098 M€ e sem as mesmas o PMP destas entidades teria sido bastante superior.

**Tabela 35 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas**  
(em dias)

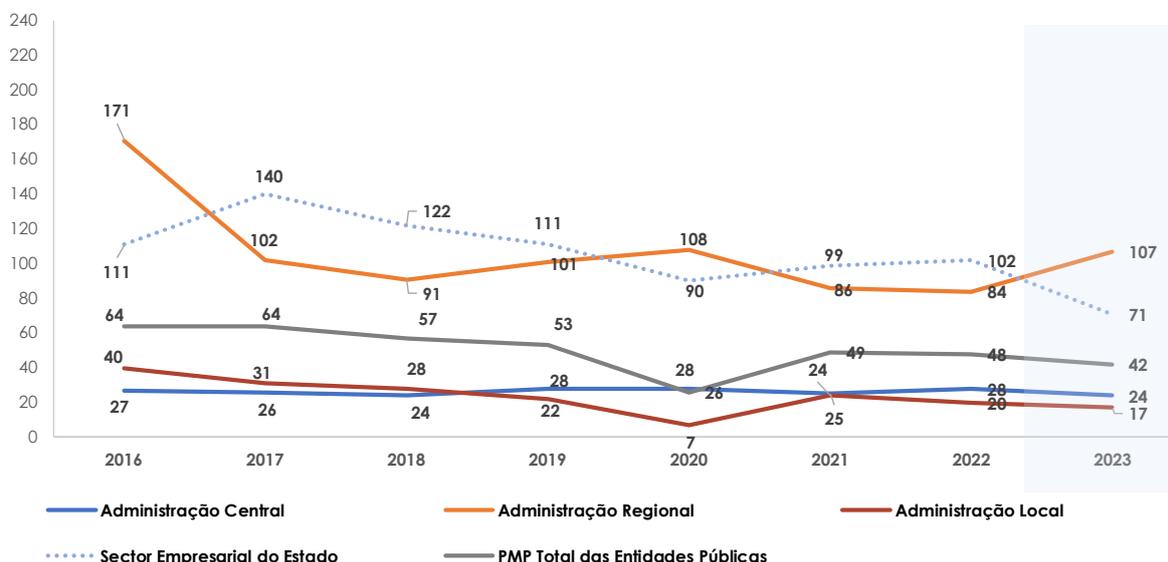
Entidades Públicas	Nº de entidades		PMP (em dias)								Variação 2023-2022
	2023		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Administração Central	349	50%	27	26	24	28	28	25	28	24	-4
Administração Regional	2	0%	171	102	91	101	108	86	84	107	23
Administração Local	274	39%	40	31	28	22	7 <sup>1</sup>	24	20	17	-3
Sector Empresarial do Estado	71	10%	111	140	122	111	90	99	102	71	-31
<b>PMP Total das Entidades Públicas</b>	<b>696</b>	<b>100%</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>57</b>	<b>53</b>	<b>26</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	<b>42</b>	<b>-6</b>
<i>por memória:</i>											
Entidades do SNS	55	8,0%	124	140	124	113	95	102	108	96	-12

Fontes: *Relatório da Conta Geral do Estado*, exercício de 2023, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.67 e cálculos da UTAO. | Notas (i) As Entidades do SNS incluem todos os organismos do SNS, os quais estão repartidos pelo agregado "Administração Central" e pelo conjunto "Sector Empresarial do Estado", com as definições institucionais da fonte. (ii) os PMP da linha Administração Central e da linha Sector Empresarial do Estado incluem as entidades congéneres do SNS. (iii) Significado da nota 1 no interior da tabela — A informação sobre PMP fornecida pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) referente ao ano de 2020 foi influenciada pelo processo de transição dos municípios para o novo referencial contabilístico, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

**299. No período 2016–2023, os sectores que apresentaram, constantemente, os PMP mais elevados foram a Administração Regional e o Sector Empresarial do Estado por via da evolução deste indicador nas entidades do SNS.** Em 2017, o PMP Total das entidades públicas manteve-se nos 64 dias, sendo que em 2019 este indicador recuou para o nível mais baixo desde 2016 (53 dias) (Tabela 35 e Gráfico 53). Como já referido, os dados do ano 2020 estão influenciados pelo processo de transição contabilística. De 2021 a 2023, assistiu-se a uma diminuição de sete dias no PMP total das entidades públicas (de 49 para 42 dias). Numa análise desagregada, a evolução deste indicador foi desigual entre as diversas entidades públicas. Em 2023, a evolução deste indicador diferiu consoante a categoria organizacional do universo. Na AdC houve uma redução, de 27 dias em 2016 para 24 dias em 2023. Na AdR registou-se uma melhoria, apesar do incremento registado entre 2022 e 2023, passando de 171 dias em 2016 para 107 dias em 2023. Este resultado reflete uma evolução distinta nas duas Regiões Autónomas. A redução substancial do PMP (de 217 em 2016 para 69 dias em 2023) na Região Autónoma da Madeira no período após o respetivo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro contrasta com a deterioração do PMP de

119 em 2019 para 152 dias em 2023 ocorrida na Região Autónoma dos Açores.<sup>68</sup> Merece realce a redução registada no Sector Empresarial do Estado influenciada pela diminuição do PMP das Entidades do SNS, com particular ênfase dos Hospitais EPE. No entanto, entre 2016 e 2023 os sectores que apresentaram, constantemente, os PMP mais elevados foram a Administração Regional e o Sector Empresarial do Estado.

**Gráfico 53 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2016–2023**  
(em dias)



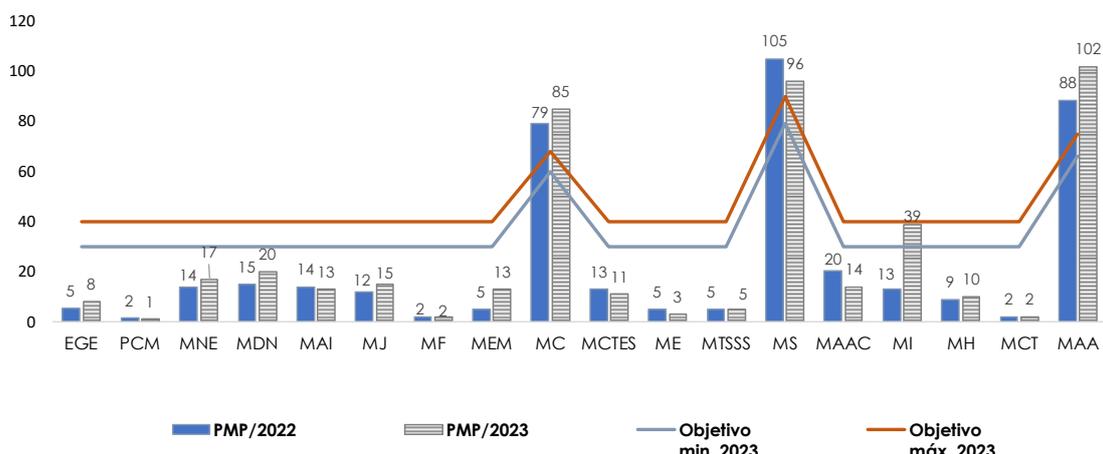
Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2023, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.67 | Notas: 1 — A informação referente ao ano de 2020, fornecida pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), foi influenciada pelo processo de transição dos municípios para o novo referencial — Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

**300. Em 2023, e de uma forma já recorrente, os organismos sob as tutelas do Ministério da Agricultura e Alimentação, do Ministério da Cultura e do Ministério da Saúde voltaram a não atingir os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamento definidos para o ano.** O grau de cumprimento anual dos objetivos para a redução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades pública foi definido em despacho ministerial.<sup>69</sup> No ano de 2023, a maioria das entidades agrupadas por Ministérios não só cumpriu como superou os objetivos estabelecidos para a redução do PMP. As exceções foram, como nos últimos dois anos, as entidades sob tutela dos Ministérios da Cultura, os organismos sob a tutela do Ministério da Agricultura e Alimentação e do Ministério da Saúde, sendo que os dois primeiros registaram, mesmo, uma deterioração do seu PMP face a 2022. Como é visível no Gráfico 54, é reportado que as entidades afetadas aos Ministérios da Cultura e da Agricultura e Alimentação e os organismos sob tutela do Ministério da Saúde correspondem às situações que divergem de modo mais vincado do PMP dos outros Ministérios, que se situa, na sua generalidade, abaixo dos 30 dias. O PMP agrupado dos organismos do Ministério da Agricultura e Alimentação e os organismos do Ministério da Saúde são os mais elevados (102 e 96 dias; respetivamente) de entre o conjunto de Ministérios. O não cumprimento do objetivo anual do PMP das entidades afetadas ao Ministério da Saúde refletem a manutenção de dificuldades crónicas destas entidades, em termos de tesouraria, para fazer face ao pagamento de dívidas de curto prazo, nomeadamente os fornecimentos de serviços e bens, que têm um valor muito mais expressivo. É de salientar, ainda, apesar do cumprimento dos objetivos, o PMP da grande maioria dos Ministérios registou uma deterioração.

<sup>68</sup> Lista dos serviços e organismos, bem como das Regiões Autónomas, que tenham um Prazo Médio de Pagamentos (PMP) superior a 60 dias; [4º trimestre de 2023](#).

<sup>69</sup> [Resolução do Conselho Ministros n.º 34/2008](#), de 22 de fevereiro.

**Gráfico 54 – Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2022 e 2023**  
(em dias)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2023, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.68.

**301. Em 2023, 35 serviços da Administração Central registaram PMP superior ou igual a 120 dias, ou seja, menos 9 do que em 2022.** O relatório da CGE/2023 lista as entidades da AdC com PMP superior a 60 dias, sendo que o PMP para a primeira entidade é próximo de dois anos e, no caso das trinta e quatro subsequentes, situa-se igual ou acima dos 120 dias — Tabela 36. Em comparação com os valores obtidos no final de 2022, verifica-se que a maioria de entidades registou uma diminuição no PMP um ano depois; em 2022, 44 entidades tinham um PMP superior a 120 dias. De notar que, do conjunto das 35 entidades com prazos de pagamento mais dilatados, 31 são entidades da área da Saúde e que destas, a maioria registou, em 2023, uma melhoria do PMP.

**Tabela 36 – As 35 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais longos em 2023: situação no triénio 2021–23**  
(em dias)

	Ministério	Entidade	2021	2022	2023	variação 2023-2022
1	MC	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA CULTURA	721	731	699	-32
2	MAA	DIREÇÃO GERAL DE ALIMENTAÇÃO E VETERINÁRIA	233	123	237	114
3	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL, EPE	271	267	230	-37
4	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO AVE, EPE	186	197	224	27
5	MS	CENTRO HOSPITALAR VILA NOVA GAIA/ESPINHO, EPE	188	185	215	30
6	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA - ZONA OCIDENTAL, EPE	218	200	193	-7
7	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BARREIRO - MONTIJO, EPE	179	196	183	-13
8	MS	HOSPITAL DA SENHORA DA OLIVEIRA GUIMARÃES, EPE	237	223	183	-40
9	MS	CENTRO HOSPITALAR E UNIVERSITÁRIO DE COIMBRA, EPE	140	165	179	14
10	MS	DIREÇÃO GERAL DA SAÚDE	11	61	178	117
11	MS	CENTRO HOSPITALAR DO TÂMÉGA E SOUSA, EPE	212	196	171	-25
12	MS	CENTRO HOSPITALAR TONDELA-VISEU, EPE	185	205	169	-36
13	MS	CENTRO HOSPITALAR TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, EPE	193	179	166	-13
14	MS	CENTRO HOSPITALAR DE SETÚBAL, EPE	204	179	164	-15
15	MJ	SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	305	271	163	-108
16	MS	CENTRO HOSPITALAR DO ALGARVE, EPE	170	161	159	-2
17	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE ALTO MINHO, EPE	223	223	158	-65
18	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA, EPE	197	191	156	-35
19	MS	CENTRO HOSPITALAR COVA DA BEIRA, EPE	155	159	154	-5
20	MS	HOSPITAL DISTRITAL FIGUEIRA DA FOZ, EPE	157	178	152	-26
21	MS	CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, EPE	168	172	148	-24
22	MS	HOSPITAL GARCIA DE ORTA, EPE	176	189	148	-41
23	MS	CENTRO HOSPITALAR DE ENTRE O DOURO E VOUGA, EPE	184	179	146	-33
24	MS	CENTRO HOSPITALAR PÓVOA VARZIM / VILA DO CONDE, EPE	197	226	145	-81
25	MS	CENTRO HOSPITALAR DO OESTE, EPE	128	171	139	-32
26	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO NORDESTE, EPE	164	168	138	-30
27	MS	HOSPITAL PROF. DOUTOR FERNANDO FONSECA, EPE	160	146	138	-8
28	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO TEJO, EPE	107	193	135	-58
29	MAA	EDIA - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURAS DO ALQUEV A,	125	155	132	-23
30	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE MATOSINHOS, EPE	191	193	129	-64
31	MS	CENTRO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DE SANTO ANTÓNIO, EPE	0	0	126	126
32	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DO PORTO, EPE	121	159	125	-34
33	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE CASTELO BRANCO, EPE	211	217	123	-94
34	MS	UNIDADE LOCAL DO BAIXO ALENTEJO, EPE	148	159	122	-37
35	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE COIMBRA, EPE	156	163	121	-42

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2023, Vol. I, Quadro 3.69. | Notas: as entidades estão listadas por ordem decrescente do PMP em 2023. Encontram-se listadas as entidades do universo a demorar mais de 120 dias a pagar aos seus fornecedores.

### 302. 25 Municípios registaram em 2023 PMP superior ou igual a 60 dias, ou seja, mais 3 do que em 2022.<sup>70</sup>

O relatório da CGE/2023 somente reporta informação agregada sobre os PMP da AdL. Na oferta informativa da Direção-Geral das Autarquias Locais, a UTAO encontrou um ligeiro aumento em 2023, face a 2022, no número de municípios com PMP superior a 60 dias. Em 2022, o número de municípios acima dos 60 dias era de 22, aumentando em 2023 para 25. Contudo, convém ter presente que as listas não são comparáveis na abrangência da informação. A de 2023 não relata o PMP de 34 municípios (11% do universo), quando a lista de um ano antes apenas apresenta uma omissão.

<sup>70</sup> Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) — listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final do [4.º trimestre de 2023](#), que reportam dados de 24 de abril de 2024.

## 9 Responsabilidades contingentes

**303. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para o sector das Administrações Públicas.** As origens mais frequentes para este tipo de responsabilidades são as garantias concedidas pelo Estado e os contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP), incluindo-se, neste segundo conjunto de contingências, os pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF), as compensações nos contratos de parceria e os encargos com as grandes reparações rodoviárias. A análise neste capítulo faz o ponto da situação sobre os vários tipos de responsabilidades contingentes assumidas em 2023 e anos anteriores mais próximos.

**304. As responsabilidades contingentes, também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para a entidade que as detém,** encontrando-se definido nas normas contabilísticas. A título de exemplo, a Norma de Contabilidade Pública 15 — Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, do SNC-AP define passivo contingente da seguinte forma:<sup>71</sup>

- 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.

**305. Da mesma forma, é possível identificar situações, os chamados “ativos contingentes”, cujo ganho final se encontra dependente da ocorrência de um ou mais acontecimentos futuros e incertos, não totalmente dentro do controlo da entidade pública.** Para maior detalhe destes conceitos e da norma referida, consultar Nunes *et al.* (2018),<sup>72</sup> Secção 4.6.

**306. As garantias concedidas são promessas de pagamento do Estado, até um determinado montante, de dívidas contraídas por outras entidades, públicas ou privadas.** A obrigação de o Estado pagar surge no caso de o devedor não honrar o serviço da dívida nos termos contratados, e não prejudica necessariamente um eventual direito de regresso do Estado sobre os devedores a quem concedeu a garantia, tudo dependendo dos termos em que a mesma foi concedida.

**307. A concessão de garantias pelo Estado encontra-se regulada por um conjunto disperso de normas jurídicas que se procurou estruturar na Tabela 37.** Para além do estabelecido no respetivo regime jurídico (Lei n.º 112/97, de 16 de setembro) e em outras normas que se lhe seguiram, é de salientar 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 na lei do OE/2023 (Tabela 38).

<sup>71</sup> Vide Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

<sup>72</sup> NUNES, Alberto VELEZ, RODRIGUES, Lúcia Lima e VIANA, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.

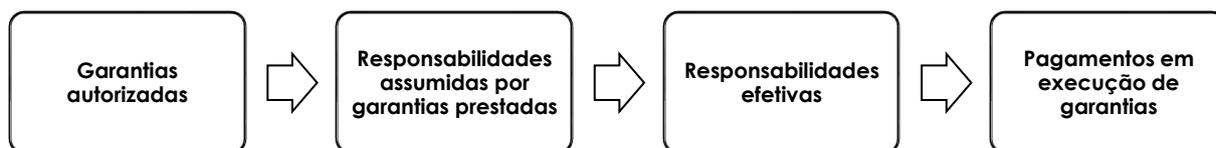
**Tabela 37 – Garantias do Estado, base legal**  
(em milhões de euros)

Lei n.º 112/97, de 16 de setembro	Estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público.
Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro	Estabelece a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito da operação de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa. Visam assegurar condições financeiras mais favoráveis ao desenvolvimento desses países, nos termos do "Acordo sobre apoios públicos ao crédito à exportação" estabelecido ao nível da OCDE.
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](http://www.dre.pt), consultado em 7 de março de 2022).

**308. O capítulo apresenta as estatísticas relativas às garantias autorizadas (Secção 9.1), responsabilidades assumidas (Secção 9.2) e responsabilidades efetivas (Secção 9.3).** Os pagamentos efetuados por execução de garantias surgem na Secção 9.4. O fluxograma na Figura 1 ajuda a compreender a interligação entre as várias fases da vida das garantias públicas. 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 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 aquando da utilização da respetiva operação de financiamento garantida. A responsabilidade efetiva assim criada será reduzida nos momentos em que ocorram as respetivas amortizações. Se uma entidade devedora, que beneficiou de uma garantia do Estado para a obtenção desse crédito, não cumprir o serviço da dívida nos termos contratados, o Estado pode ser chamado a cumprir tal obrigação, obrigando-se assim o Estado e efetuar os respetivos pagamentos em execução da garantia prestada (ver parágrafo 306).

**Figura 1 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado**



Fonte: UTAO.

**309. O capítulo encerra analisando dois tipos concretos de responsabilidades contingentes com grande materialidade e disseminação na economia.** A Secção 9.5 escrutina as contingências constituídas junto

do Fundo de Contragarantia Mútuo e a Secção 9.6 faz o mesmo a propósito das que oneram as Parcerias Público-Privadas. As primeiras nascem de medidas de política económica dirigidas às empresas em geral e que visam facilitar o acesso das mesmas ao crédito bancário. As segundas decorrem das opções políticas em matéria de construção, manutenção e gestão de infraestruturas públicas em várias áreas da governação.

### 9.1 Garantias autorizadas pelo Estado

**310. Em 2023, foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 1422 M€.** Trata-se de garantias prestadas ao abrigo das disposições preceituadas no art.º 106.º da LOE/2023. Além de 115 M€ concedidas ao abrigo do fluxo líquido anual de garantias, foram ainda autorizados: i) 975 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; e, iii) 32 M€ em garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), para cobertura de responsabilidades assumidas por este Fundo a favor de empresas; — dados na Tabela 38.

**Tabela 38 – Limites máximos para concessão de garantias, garantias autorizadas e execução de garantias (sinistralidade)**  
(em milhões de euros)

	2022 (OE/2022)			2023 (OE/2023)		
	Limite	Garantias autorizadas	Execução de garantias (sinistralidade)	Limite	Garantias autorizadas em 2023	Execução de garantias em 2023 (sinistralidade)
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. <sup>1</sup>	4 000	-	0,04	3 500	115	
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. <sup>2</sup>	1 500	279	1,6	1 250	975	1,7
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	500	281	35	350	32	141 (a)
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	3 000	489	-	1 000		
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		
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida). <sup>3</sup>		535	-		300	
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	158,7	158,7	-	-		
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	400	400	-	-		
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	15	-	-	15		
<b>Total</b>	<b>9 622</b>	<b>2 143</b>	<b>37</b>	<b>6 164</b>	<b>1 422</b>	<b>142</b>

Fontes: Ministério das Finanças, Direção-Geral do Tesouro e Finanças, OE/2022, Lei n.º 12/2022 de 27 de junho e OE/2023, Lei n.º 24-D/2022 de 30 de dezembro. | 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, art.º 173.º, n.º 4; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento; 3 – Limite: 7% da dívida total de cada uma das Regiões Autónomas, referente a 2019; art.º 40.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas; (a) Execução das garantias prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo.

### 9.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas

**311. Em 2023, as responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas diminuiram face ao ano anterior.** O aumento das garantias assumidas perante as Regiões Autónomas e um conjunto

de outras entidades (+ 228 M€) foi mais do que compensado pela redução das responsabilidades assumidas perante entidades públicas reclassificadas e não reclassificadas (- 563 M€). Em 2023, as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, diminuíram 334 M€ face ao ano anterior (- 2,8%) — evidência na Tabela 39. Os montantes mais expressivos referem-se a garantias cujos beneficiários são Entidades Públicas Reclassificadas, com um total de 5511 M€ (47,3% do total), sendo de referir, pela sua relevância, o stock de garantias assumidas perante as seguintes entidades: FCGM (1784 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (1516 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (1210 M€) e Parque Escolar, E.P.E. (686 M€). Merecem também referência as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, S.A., que ascendiam a 902 M€ no final de 2023.

**Tabela 39 – Stock de responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado, em final de período**  
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2022 (31 de dezembro)	2023 (31 de dezembro)	Variação: 2022-2023
<b>EPR - Entidades Públicas Reclassificadas</b>	<b>5 978</b>	<b>5 511</b>	<b>-468</b>
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	155	108	-47
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 901	1 784	-116
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	-	-	-
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 675	1 516	-159
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	63	55	-8
Metro do Porto, S.A.	228	151	-76
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 210	1 210	0
Parque Escolar, E.P.E.	747	686	-61
<b>EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas</b>	<b>1 127</b>	<b>1 032</b>	<b>-95</b>
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	979	902	-77
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	68	58	-10
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	-	-4
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	10	-	-10
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	8	-	-8
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	12	71	59
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	8	0	-8
EDA – Electricidade dos Açores, SA	25	0	-25
EEG – Empresa de Electricidade e Gás, Lda	-	-	-
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	12	-	-12
<b>OUTRAS, das quais:<sup>1</sup></b>	<b>2 102</b>	<b>2 149</b>	<b>47</b>
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	227	226	-1
Instrumento SURE	366	366	-
Banco Africano de Desenvolvimento	400	400	-
República de Angola	32	30	-2
República de Cabo Verde	445	419	-26
República Popular da China	38	38	-
Reino de Marrocos	161	161	0
República de Moçambique	404	370	-33
República de São Tomé e Príncipe	29	29	-0,3
Assistência Ucrânia	-	55	55,0
<b>REGIÕES AUTÓNOMAS</b>	<b>2 777</b>	<b>2 958</b>	<b>181</b>
Região Autónoma da Madeira	2 735	2 922	186
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	16	14	-2
EDA - Electricidade dos Açores, S.A.	25	23	-2
<b>Total</b>	<b>11 983</b>	<b>11 649</b>	<b>-334</b>

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

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

2018	17 326
2019	14 057
2020	12 328
2021	11 766

### 9.3 Responsabilidades efetivas por garantias prestadas

**312. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuíram consideravelmente entre 2018 e 2021. Esta tendência alterou-se em 2022, ano em que se registou um crescimento**

**homólogo destas responsabilidades, justificado pelas garantias concedidas ao FCGM, as garantias associadas aos instrumentos SURE e *Pan-European Guarantee Fund* e à Região Autónoma da Madeira. Em 2023, registou-se uma diminuição destas responsabilidades alcançando-se um novo mínimo desta série para os anos em análise na Tabela 40.** No período 2018–2021 registou-se uma tendência de redução nas responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas; estas caíram 6106 M€, de 17 039 M€ em 2018 para 10 933 em 2021. A evolução beneficiou da melhoria das condições de liquidez da economia portuguesa e da maior facilidade no acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas, ao longo deste período. A política monetária prosseguida pelo BCE em 2021, e até junho de 2022, amplamente acomodatória, foi um dos fatores que contribuiu para esta evolução. Em 2022, a situação alterou-se, tendo-se registado um aumento das responsabilidades efetivas face ao ano anterior (+407 M€), sobretudo relacionadas com as garantias concedidas ao FCGM (+260 M€), aos instrumentos SURE (+366 M€) e *Pan-European Guarantee Fund* (+227 M€) e à Região Autónoma da Madeira (+ 201 M€). Mais recentemente, em 2023, registou-se uma nova contração no volume de responsabilidades efetivas, com uma diminuição de 371 M€ face ao ano anterior, alcançando-se um novo mínimo para os anos em análise na Tabela 40. Para este resultado concorreu o contributo das Entidades Públicas Reclassificadas (– 468 M€) e Não Reclassificadas (– 131 M€, cuja redução mais do que compensou os acréscimos registados pela Regiões Autónomas e um conjunto de outras entidades (+ 227 M€).

**Tabela 40 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado**  
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2022 (31 de dezembro)	2023 (31 de dezembro)	Variação: 2022–2023
<b>EPR - Entidades Públicas Recllassificadas</b>	<b>5 933</b>	<b>5 466</b>	<b>-468</b>
EDIA – Empresa de Desenv. e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	110	63	-47
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 901	1 784	-116
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	-	-	-
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 675	1 516	-159
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	63	55	-8
Metro do Porto, S.A.	228	151	-76
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 210	1 210	-
Parque Escolar, E.P.E.	747	686	-61
<b>EPNR - Entidades Públicas Não Recllassificadas</b>	<b>1 115</b>	<b>984</b>	<b>-131</b>
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	979	902	-77
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	68	58	-10
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	4	-	-4
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	10	-	-10
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	8	-	-8
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	12	24	11
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	8	-	-8
EDA – Electricidade dos Açores, SA	25	-	-25
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	-	-	0,0
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Fin. de Crédito, S.A.	-	-	0,0
<b>OUTRAS, das quais:<sup>1</sup></b>	<b>1 674</b>	<b>1 720</b>	<b>46</b>
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	227	226	-1
Instrumento SURE	366	366	-
Banco Africano de Desenvolvimento	-	-	0,0
República de Angola	32	30	-2
República de Cabo Verde	445	419	-26
República Popular da China	38	38	0,0
Reino de Marrocos	147	154	7,0
República de Moçambique	404	370	-33,4
República de São Tomé e Príncipe	29	29	-0,3
Assistência Ucrânia	-	55	55,0
<b>REGIÕES AUTÓNOMAS</b>	<b>2 618</b>	<b>2 799</b>	<b>181</b>
Região Autónoma da Madeira	2 577	2 763	186
APRAM – Administração dos Portos da RAM, S.A.	16	14	-2
EDA - Electricidade dos Açores, S.A.	25	23	-2
<b>Total</b>	<b>11 340</b>	<b>10 969</b>	<b>-371</b>

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças), CGE/2022-23 e Cálculos da UTAO. | Notas: 1 — Inclui montantes dispersos por cerca de 18 entidades, predominantemente países objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento e instrumentos de apoio no âmbito da pandemia COVID-19, nos quais se inclui o instrumento SURE e o *Pan-European Guarantee Fund* (EGF), bem como a Convenção de Lomé e Cotonou.

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

2018	17 039
2019	13 802
2020	11 483
2021	10 933

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

**313. Em 2023, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativos a operações que envolveram a execução de garantias públicas, em montante superior ao despendido em 2022.** Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, beneficiária de uma garantia pública, o Estado é chamado a efetuar o respetivo pagamento caso o credor execute a garantia prestada. Em 2023, o Estado pagou 141 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e 1,7 M€ relativamente a garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro — Tabela 38.

#### 9.5 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo

**314. No final de 2023, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendeu a 5004 M€, dos quais 3478 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no**

**âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia COVID-19.** Para o mesmo horizonte temporal, as garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM ascenderam a 1525 M€. Face a 2022, o total de garantias concedidas pelo FCGM diminuiu 2246,3 M€, dos quais 1970,6 M€ correspondem à diminuição de garantias COVID-19 e 275,6 M€ à redução de garantias não COVID-19 — Tabela 41.

**Tabela 41 – Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo e montantes executados**  
(em milhões de euros)

	Responsabilidades vivas do FCGM (carteira viva em final de período)				Variação 2022–2023	Montantes executados				Variação 2022–2023
	2020	2021	2022	2023		2020	2021	2022	2023	
<b>1. Garantias COVID-19</b>	<b>6 330</b>	<b>6 569</b>	<b>5 449</b>	<b>3 478</b>	<b>-1 970,6</b>	<b>0,5</b>	<b>14</b>	<b>59</b>	<b>92</b>	<b>32,5</b>
Linha de apoio a fundo de maneo e tesouraria Capitalizar 2018 - COVID-19	269	215	147	32	-114,8	-	0,4	2,5	2,5	0,0
Linha de apoio à Economia COVID-19	5 053	4 826	3 761	2 348	-1 412,6	0,5	12	43	62	19,2
Linha de apoio à Economia COVID-19 MPE	696	769	659	453	-206,3	-	1,6	10	17	7,3
Linha específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	110	143	125	90	-35,2	-	-	0,2	1	1,0
Linha de Crédito Investe RAM COVID-19	61	75	54	24	-30,1	-	0,01	0,2	1	0,4
Linha APOIAR MADEIRA 2020	5	14	13	6	-7,9	-	-	-	0	0,1
Linha Garantias Financeiras COVID-19	63	61	53	-	-52,5	-	-	-	-	0,0
Linha Sector Social COVID-19	73	113	106	76	-30,0	-	-	0,02	0,1	0,0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Agências de Viagem	-	27	28	23	-5,6	-	-	-	0	0,1
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Grandes Eventos Culturais	-	2	2	2	-0,3	-	-	-	-	0,0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Federações Desportivas	-	-	1	1	-0,1	-	-	-	-	0,0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Médias e Grandes Empresas Turismo	-	105	99	62	-36,9	-	-	-	-	0,0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Exportadoras	-	210	210	210	0,0	-	-	3,0	5	2,4
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Montagem de Eventos	-	10	10	10	0,0	-	-	0,04	0,0	0,0
Linha Apoio Produção	-	-	180	142	-38,4	-	-	-	2	2,0
Linha Retomar	-	-	0,07	0,06	0,0	-	-	-	-	0,0
<b>2. Garantias não COVID-19</b>	<b>2 497</b>	<b>2 252</b>	<b>1 801</b>	<b>1 525</b>	<b>-275,6</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>25</b>	<b>-8,1</b>
<b>3. Total de garantias: COVID-19 e não COVID-19</b>	<b>8 827</b>	<b>8 821</b>	<b>7 250</b>	<b>5 004</b>	<b>-2 246,3</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>92</b>	<b>116</b>	<b>24,4</b>

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

**315. Em 2023, registou-se um aumento na execução de garantias concedidas pelo FCGM. A execução de garantias prestadas pelo FCGM ascendeu a 116 M€, dos quais 92 M€ foram relativos a garantias COVID-19 e 25 M€ a garantias não COVID-19.** Em 2020 e 2021, os montantes executados de garantias prestadas pelo FCGM foram 23 e 26 M€, respetivamente. A execução de garantias em 2020 relacionou-se, sobretudo, com as garantias não COVID-19, uma vez que neste ano a execução de garantias COVID-19 foi diminuta. Em 2021, a situação 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€). Em 2022, assistiu-se a um aumento da execução de garantias, quer nas linhas COVID-19 quer não COVID-19, para 59 M€ e 33 M€, respetivamente. No ano em apreço, 2023, registou-se novo acréscimo dos montantes executados em Garantias COVID-19 (+ 32,5 M€), para 92 M€ e uma redução na execução de garantias não COVID-19 (- 8,1 M€), para 25 M€.

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

**316. Os passivos contingentes associadas a Parcerias Público-Privadas (PPP) resultam, na sua grande maioria, da execução dos respetivos contratos.** Em termos práticos, estas contingências podem assumir várias formas: i) pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, ii) impactos financeiros resultantes da conclusão de processos negociais em curso, e iii) alterações no modelo de pagamento das grandes reparações rodoviárias. Comece-se por explicar o que é e como pode surgir um pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) do contrato.<sup>73</sup> 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

<sup>73</sup> 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 afetos ao 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.

determinadas situações, para litígios entre as partes que, na generalidade dos casos, são dirimidos em Tribunal Arbitral. Do acórdão emitido por estes tribunais, podem emergir responsabilidades contingentes 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 relacionados com: i) modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público (concedente), ii) alterações legislativas com impacto específico no contrato de concessão, e, iii) casos de força maior. A segunda fonte de risco para as finanças públicas numa PPP pode ocorrer aquando da renegociação do contrato. O facto de alguns processos de renegociação das subconcessões rodoviárias não se encontrarem concluídos é, em si mesmo, um risco orçamental para as AP, uma vez que os efeitos financeiros para o concedente público não são certos enquanto as negociações não terminarem e se tornarem efetivas. 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 o grau de incerteza quanto ao estado de degradação dos pisos, bem como quanto à tecnologia de intervenção que venha a ser necessária, são incertos. Estes elementos ir-se-ão refletir nos custos efetivos das grandes reparações rodoviárias que vierem a ser realizadas.

**317. Pela sua relevância, identificam-se abaixo os litígios e as pretensões compensatórias solicitadas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada, que se encontravam pendentes de resolução no final de 2023.** Estas responsabilidades resultam de eventos ocorridos ao longo da vigência de cada uma das parcerias e podem vir a gerar, nos termos contratualmente previstos, o direito do parceiro privado à Reposição do Equilíbrio Financeiro do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização.

**318. No sector rodoviário, o valor global das contingências com os parceiros privados (concessões e subconcessões rodoviárias) ascendeu a 672 M€ no final de 2023, um aumento de 148 M€ face ao registado 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 (Tabela 42). Em detalhe, o acréscimo de 148 M€ no valor global dos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro efetuados por concessionárias e subconcessionárias rodoviárias ficou a dever-se a:

- Submissão de pedidos de reposição do equilíbrio contratual por parte de concessionárias e subconcessionárias rodoviárias, com fundamento nos alegados impactos resultantes da pandemia de COVID-19, no valor global de 147 M€;
- Ação arbitral interposta pela concessionária da Concessão Oeste (Auto-Estradas do Atlântico — Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.), em 2022, com fundamento nos alegados impactos associados à introdução de portagens na Concessão Costa de Prata e na Concessão da Beira Litoral/Beira Alta, com um valor peticionado atual de 89,9 M€; em 2022 o valor deste pedido de reposição do equilíbrio financeiro encontrava-se quantificado em 73,2 M€;
- Eliminação da contingência com a concessionária da Concessão Douro Litoral (AEDL — Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A.), no valor de 2,2 M€, em resultado da celebração de acordo de transação entre as partes, que terminou com uma parte do objeto do litígio, e, na sequência da aprovação governamental da proposta da comissão de negociação nomeada para o efeito, que dirimiu a restante parte;
- Atualizações dos valores das ações arbitrais intentadas pelos parceiros privados da Concessão Norte Litoral (Auto-Estradas Norte Litoral — Sociedade Concessionária AENL, S.A.) e Concessão Algarve (Autoestrada do Algarve — Via do Infante — Sociedade Concessionária — AAVI, S.A.);
- Pagamento pelo Estado de 18,6 M€, em execução (provisória) da decisão arbitral proferida no processo cautelar associado à ação principal interposta pelo parceiro privado da Subconcessão Algarve Litoral (Rotas do Algarve Litoral, S.A.). Na sequência deste pagamento, o valor desta contingência que se encontrava quantificado em 377,5 M€, no final de 2022, foi atualizado para 358,9 M€ no final de 2023.

**Tabela 42 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2013–2022**  
(em milhões de euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variação 2022 - 2023
<b>Valor peticionado em PPP do setor rodoviário</b>	<b>2070</b>	<b>2067</b>	<b>701</b>	<b>565</b>	<b>878</b>	<b>639</b>	<b>455</b>	<b>523</b>	<b>672</b>	<b>148</b>
Concessões Rodoviárias	1630	1630	324	325	5	6	15	102	n.d.	n.d.
Subconcessões Rodoviárias	436	436	376	240	873	633	440	421	n.d.	n.d.
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	3,5	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-

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

**319. No sector ferroviário, no final de 2023, o valor global das contingências ascendeu a 204,3 M€, tendo aumentado 9,4 M€ face ao registado no ano anterior.** Este acréscimo resultou, essencialmente, dos seguintes pedidos de reequilíbrio financeiro:

- A concessionária do Metro Sul do Tejo (MTS — Metro Transportes do Sul, S.A.) submeteu pedidos de reequilíbrio financeiro quantificados em 4,2 M€, com os seguintes fundamentos: perda de receita decorrente da pandemia de COVID-19 (2,3 M€), aumento imprevisto e excepcional do custo da energia elétrica em 2022 (1,0 M€) e aplicação do programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos (0,9 M€);
- Quantificação do pedido de reequilíbrio financeiro submetido pela Fertagus — Travessia do Tejo Transportes, S.A. (Concessão Transporte Ferroviário Eixo-Norte/Sul), em 5,2 M€, relativo à suspensão do mecanismo de acerto previsto no contrato de concessão.

Mantinha-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., do qual podem resultar encargos para o Estado. O pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas, ascende a 192 M€.

**320. No que respeita ao sector da saúde, no final de 2023, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 86,4 M€, um valor superior em 27 M€ face ao registado no final do ano anterior.** Os valores mais relevantes resultam de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro com base nos alegados impactos causados pela pandemia COVID-19. O acréscimo do valor global dos litígios deve-se, essencialmente, a novos processos iniciados em 2023, mas também a desenvolvimentos de alguns já existentes, designadamente:

- **No Hospital de Loures:** submissão de ação arbitral pela Entidade Gestora do Hospital de Loures, para reposição do equilíbrio financeiro contratual, no valor de 51,4 M€, em virtude dos impactos causados pela pandemia de COVID-19 (em 2022, este processo havia sido valorizado em 26,4 M€, que era o valor peticionado pelo parceiro privado na fase extrajudicial);
- **Hospital de Braga:** na sequência de decisão do Supremo Tribunal Administrativo, que julgou procedente o recurso de revista requerido pelo parceiro público, com revogação da decisão arbitral recorrida, a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga procedeu à devolução do montante pago provisoriamente pelo parceiro público. Tal facto, do ponto de vista financeiro, implicou a inclusão do valor peticionado como uma responsabilidade contingente (1,7 M€);
- **No Hospital de Cascais:** reconhecimento de cinco processos judiciais instaurados pela Entidade Gestora do Hospital de Cascais que chegaram ao conhecimento da UTAP no final de 2022, valorizados em 0,6 M€; impugnação judicial e pedido de suspensão da eficácia da nova deliberação da ARSLVT, de 14 de setembro de 2023, através da qual foi aplicada uma multa contratual no valor de 0,2 M€;

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

**322. Relativamente à parceria Oceanário de Lisboa, a contingência registada refere-se ao pedido de prorrogação do prazo contratual, submetido em 2021, que teve por base alegados impactos resultantes da pandemia de COVID-19 e das medidas de restrição adotadas.**

## 10 Regras de disciplina orçamental

---

**323. Este capítulo analisa o posicionamento nos indicadores subjacentes às regras de disciplina orçamental existentes em 2023, embora suspensas desde 2020 no âmbito da vertente preventiva do PEC e, simultaneamente, alvo de revisão.** A Secção 10.1 faz, resumidamente, a evolução sobre as alterações das regras orçamentais do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e compara os resultados do saldo orçamental com o limiar mínimo de referência. De seguida, a Secção 10.2 incide a análise sobre regras do saldo orçamental estrutural, enquanto a Secção 10.3 se foca na regra da dívida pública. Por fim, a Secção 10.4 analisa a regra orçamental exclusivamente nacional. Trata-se da regra de despesa em contabilidade pública plasmada no Quadro Plurianual das Despesas Públicas.

### 10.1 Cláusula de derrogação geral do PEC, novas regras orçamentais e saldo orçamental

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

**325. A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento esteve em vigor até ao final de 2023.** Face aos impactos económicos da crise energética, do conflito na Ucrânia e das demais causas inflacionistas, a Comissão Europeia decidiu, em maio de 2022, propor o adiamento da reativação por mais um ano. Em novembro de 2022, o mesmo órgão afirmou estarem então reunidas as condições para desativar a cláusula de derrogação geral do PEC no final de 2023.<sup>74</sup>

**326. A evolução do processo de revisão das regras orçamentais em 2023 permitiu a entrada em vigor das novas regras a 30 de abril de 2024.** Em outubro de 2021, a Comissão Europeia lançou o debate sobre a 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 abril de 2023, a Comissão Europeia avançou com três propostas legislativas: dois regulamentos com o objetivo de substituir (vertente preventiva) ou alterar (vertente corretiva) os dois pilares do Pacto de Estabilidade e Crescimento, e a alteração de uma diretiva relativa aos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.<sup>75</sup> Em dezembro de 2023, o Conselho Europeu aprovou formalmente um mandato para as negociações com o Parlamento Europeu sobre o regulamento relativo à vertente preventiva e um acordo de princípio em que o Parlamento Europeu é consultado sobre o regulamento relativo à vertente corretiva e a diretiva relativa aos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais. Este processo foi concluído nos primeiros meses de 2024, e as novas regras orçamentais entraram em vigor a 30 de abril de 2024.

---

<sup>74</sup> Comissão Europeia (2022), «Análise Anual do Crescimento Sustentável 2023», COM (2022) 780 final, de 22 de novembro de 2022, p.15.

<sup>75</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2023a), COM(2023) 240 final, «Proposta de regulamento do Parlamento europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho», 26/04/2023, COMISSÃO EUROPEIA (2023b), COM(2023) 241 final, «Proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos», 26/04/2023, COMISSÃO EUROPEIA (2023c), COM(2023) 242 final, «Proposta de alteração da Diretiva 2011/85/UE do Conselho que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros», 26/04/2023.

**327. A reforma do quadro de governação económica da UE inclui alterações que, à partida, visam simplificar a aferição da sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros.** Neste contexto, os valores de referência consignados no Tratado de um défice de 3% do PIB e uma dívida de 60% do PIB permanecem inalterados. Os Estados-Membros devem apresentar planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo (substituem os Programas de Estabilidade) que abranjam a política orçamental, as reformas e os investimentos. Estes planos incluirão uma trajetória orçamental nacional definida em termos de despesa primária líquida a título de único indicador operacional e devem ser coerentes com uma trajetória de referência da Comissão baseada numa metodologia comum. A trajetória de referência da Comissão deverá assegurar um esforço orçamental no sentido de colocar a dívida numa trajetória suficientemente descendente ou de a manter a níveis prudentes, respeitando os critérios de salvaguarda da sustentabilidade da dívida e salvaguarda da resiliência do défice. A duração do plano orçamental estrutural de médio prazo será de quatro anos (ou cinco),<sup>76</sup> prorrogável até sete anos se o Estado-Membro se comprometer a levar a cabo um conjunto elegível de reformas e investimentos com impacto positivo no crescimento e que satisfaça outros critérios do regulamento em apreço. No entanto, só após a implementação de todo o processo se poderá concluir se o objetivo de simplificação de aferição do cumprimento das novas regras orçamentais é, realmente, cumprido, ou se trata apenas de um novo processo tão ou mais complexo e assente em variáveis não observadas.

**328. Em 2023, o saldo orçamental português foi um excedente de 1,2% do PIB, pelo que ficou largamente acima do limite mínimo instituído como referência para o saldo orçamental no Tratado de Funcionamento da União Europeia (- 3,0% do PIB).** Compara com o saldo negativo de 0,3% do PIB observado em 2022. Estes valores foram reconhecidos e discutidos no Capítulo 4.

## 10.2 Saldo orçamental estrutural

**329. O saldo estrutural em 2023 foi excedentário, cumprindo, pela primeira vez, o OMP previsto nas regras orçamentais, caso estas não estivessem suspensas.** O saldo estrutural foi excedentário em 1,0% do PIB potencial, revelando uma melhoria de 1,9 p.p. do PIB potencial, face ao resultado obtido em 2022 (Tabela 43). Este excedente em 2023 situa-se acima do Objetivo de Médio Prazo aplicável caso esta regra estivesse em vigor ( 0,5% do PIB potencial). O OMP era definido regularmente para cada EM para vigorar durante um triénio. Esta e as outras regras europeias estiveram suspensas e continuaram em revisão ao longo de 2023.

**330. O saldo primário estrutural subiu em 2023 para 3,1% do produto potencial.** Este referencial é obtido retirando os encargos com juros ao saldo estrutural. A melhoria de 1,9 p.p. do saldo estrutural em 2023, face a 2022, impulsionou o incremento de 2,1 p.p. do PIB potencial (Tabela 43). Este resultado é obtido num contexto de melhoria da conjuntura e reflete uma ligeira consolidação orçamental, ou seja uma ténue política restritiva contracíclica — ver Secção 4.6.

**Tabela 43 – Saldo orçamental e saldo orçamental estrutural**  
(em percentagem do PIB e em percentagem do produto potencial)

	2022	2023
<b>1. Saldo orçamental</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,2</b>
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	-0,1	-0,5
3. Componente orçamental cíclica	0,7	0,7
<b>4. Saldo estrutural (4=1-2-3)</b>	<b>-0,9</b>	<b>1,0</b>
5. Juros	2,0	2,2
<b>6. Saldo primário estrutural (6=4+5)</b>	<b>1,0</b>	<b>3,1</b>

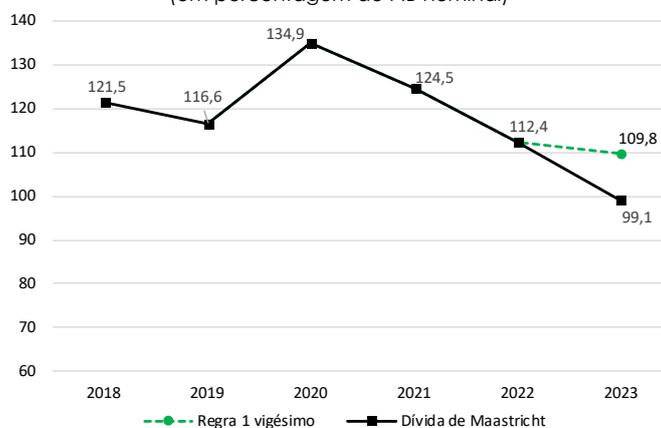
Fontes: INE, Ministério das Finanças, AMECO e cálculos da UTAO.

<sup>76</sup> Os planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo podem ter cinco anos nos EM cujas legislaturas durem cinco anos.

### 10.3 Regra da dívida

**331. Em 2023, o peso da dívida pública de Maastricht no PIB nominal diminuiu a um ritmo mais rápido do que o mínimo que seria determinado pela regra de um vigésimo da redução da parte que excede o patamar de 60% do PIB, caso esta regra estivesse a vigorar.** A variação anual do rácio da dívida pública no PIB inclui a evolução do saldo estrutural primário, o efeito dos juros, o crescimento do PIB nominal e os efeitos défice-dívida. Após 2020 inclusive, se não tivesse havido derrogação do previsto no PEC, Portugal ficaria sujeito à regra geral de redução em um vigésimo anual do desvio da dívida pública face ao valor de referência (60% do PIB). Em 2020, o rácio entre a dívida pública de Maastricht e o PIB atingiu 134,9% (Gráfico 55) devido às consequências da pandemia COVID-19, refletindo os contributos ascendentes dos efeitos numerador e denominador. A trajetória observada violaria a regra da dívida em 2020, mas esta foi entretanto suspensa devido à recessão económica.<sup>77</sup> Em 2023, a redução do rácio da dívida pública (de 112,4% para 99,1%) foi mais acentuada do que a regra do vigésimo exigiria, beneficiando do efeito numerador e do efeito denominador.

**Gráfico 55 – Trajetória da dívida pública de Maastricht**  
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO.

### 10.4 Quadro Plurianual das Despesas Públicas

**332. Para além das regras acima que têm génese europeia, Portugal decidiu ter uma regra de despesa própria.** As regras passadas em revista nas secções anteriores estão estabelecidas em contas nacionais e vertidas originalmente no Pacto de Estabilidade e Crescimento e em legislação europeia conexas. Foram transcritas para a legislação portuguesa (LEO— Lei de Enquadramento Orçamental). De iniciativa nacional, existe também na LEO atual (desde a versão de 2015) uma regra de disciplina orçamental com carácter plurianual e definida em termos de contabilidade pública orçamental. Visa enquadrar a construção e a execução dos orçamentos anuais da Administração Central (AdC) e da Segurança Social. Concretamente, estabelece tetos à despesa total de cada um destes subsectores e aos programas orçamentais da AdC. O seu regime jurídico tem sido muito instável e a experiência com a sua aplicação bastante negativa. Os próximos parágrafos desenvolvem estes argumentos.

**333. No ano de 2023 vigorou a obrigatoriedade de o Governo apresentar o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) da Administração Central e da Segurança Social, um instrumento de programação orçamental de médio prazo com regime provisório até 2025, que define, em contabilidade pública, um limite da despesa total e por missão de base orgânica, para o ano em curso e o quadriénio seguinte.** A Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, constitui a terceira alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).<sup>78</sup> O art. 5.º da Lei n.º 41/2020 suspende o regime definitivo instituído no art. 35.º da LEO e define um regime provisório aplicável até 2025. Assim, o Governo deve apresentar anualmente, no Programa

<sup>77</sup> Tendo em consideração a situação pandémica que surgiu em 2020, foi ativada a cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, pelo que a regra da redução da dívida pública foi temporariamente suspensa.

<sup>78</sup> A Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, constitui a terceira alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (esta revogou a LEO de 2001).

de Estabilidade, o projeto de Quadro Plurianual das Despesas da Administração Central e da Segurança Social. A versão definitiva deste instrumento deve ser aprovada pela AR no âmbito da Lei das Grandes Opções. O QPDP define para o quadriénio seguinte:

- O limite da despesa total para o respetivo período de programação, bem como o valor acumulado dos compromissos contratados;
- As projeções de receita por fonte de financiamento;
- Os limites de despesa são vinculativos para o orçamento do ano seguinte e indicativos para o período remanescente da legislatura.

**334. Não foi respeitada a obrigação legal de o QPDP fixar imperativamente os tetos de despesa a observar pelo OE de 2023 antes da proposta deste orçamento começar sequer a ser elaborada.** A Lei de Enquadramento Orçamental manda a AR aprovar até 15 de maio de 2022 a lei das Grande Opções, da qual consta obrigatoriamente o QPDP aplicável ao período 2022 a 2026. Esta lei ([Lei n.º 24-C/2022](#), de 30 de dezembro) só foi aprovada, curiosamente, na mesma altura em que o OE para 2023 foi fechado na AR. Logo, o QDDP não pôde cumprir a sua função legal de fixar na primavera os tetos de despesa a observar imperativamente pela elaboração, pela aprovação e pela execução do OE para o ano seguinte.<sup>79</sup> Situação tão ou mais estranha foi o facto de nem sequer alguns tetos aprovados pela AR para o OE/2023 respeitarem integralmente os tetos desse QPDP. Disto se dará conta no próximo parágrafo. Há, pois, duas incongruências legais a apontar: a Lei das Grandes Opções 2022–2026 foi publicada na mesma data da Lei do OE/2023 e alguns limites do QPDP para 2023 não foram respeitados na aprovação do OE.

**335. O OE/2023 aprovado pela AR cumpriu o teto global de despesa fixado no QPDP para o conjunto dos sectores Administração Central e Segurança Social.** A Tabela 44 apresenta a evidência nas colunas 1 a 3. Constata-se que a despesa total autorizada pela aprovação do OE (339 621 M€) ficou abaixo do teto fixado pelo QPDP (339 870 M€).

**336. O mesmo não sucedeu em alguns programas orçamentais.** São os programas com célula positiva na coluna 3. Avultam as ultrapassagens do teto imperativo atribuídas aos programas Finanças (P007, 892 M€) e Ensinos Básicos e Secundário e Administração escolar (P012, 690 M€).

**337. Comparando a execução do OE/2023 com os tetos imperativos fixados no QPDP, conclui-se que o teto global para o conjunto dos dois setores foi cumprido e que alguns programas orçamentais violaram os limites fixados na regra nacional de despesa.** Estes resultados decorrem da comparação da coluna 4 com a coluna 1. A despesa da Administração Central e da Segurança Social ascendeu a 256 419 M€ em 2023, situando-se abaixo do limite fixado no QPDP aprovado pela [Lei das Grandes Opções 2022–2026](#) (339 870 M€). Houve seis programas orçamentais que ultrapassaram o limite de despesa: Órgãos de Soberania (P001), Representação Externa (P003), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (P011), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (P013), Saúde (P014) e Agricultura e Alimentação (P017).

<sup>79</sup> A entrada em funções de um novo Governo no final de março de 2022 poderá justificar o atraso na adoção da lei das Grandes Opções 2022–26 e do QPDP com efeitos imperativos para o OE/2023. Teve de preparar dois OE em seis meses e ainda entendeu promover alterações à LEO.

**Tabela 44 – Execução em 2023 do Quadro Plurianual das Despesas Públicas da Administração Central e da Segurança Social**

(em milhões de euros e em percentagem)

	QDP 2023-2026 Lei n.º 24-C/2022  (Lei GO/2022-26)	OE/2023 aprovado Lei n.º 24-D/2022  (Lei OE/2023)	Desvio OE aprov. vs QDP	Execução do OE/2023  CGE2023	Desvio nominal exec face ao limite fixado no OE/2023	Grau de execução do limite do OE/2023 aprov.
	1	2	3=2-1	4	5=4-2	6=4/2*100
<b>Programas</b>						
P001 - Órgãos de Soberania	5 938	5 576	-362	5 956,8	381	106,8
P002 - Governação	2 207	2 225	18	2 192,3	-33	98,5
P003 - Representação Externa	587	587	0	865,3	278	147,3
P004 - Defesa	2 643	2 644	0	2 431,4	-212	92,0
P005 - Segurança Interna	2 686	2 683	-3	2 664,3	-18	99,3
P006 - Justiça	2 165	2 165	0	2 058,3	-107	95,1
P007 - Finanças	23 645	24 536	892	14 273,4	-10 263	58,2
P008 - Gestão da Dívida Pública	139 499	139 499	0	82 682,7	-56 816	59,3
P009 - Economia e Mar	4 219	4 509	290	2 372,9	-2 136	52,6
P010 - Cultura	1 102	1 102	0	893,4	-208	81,1
P011 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	5 268	5 237	-31	5 507,5	270	105,2
P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	7 459	8 149	690	7 141,4	-1 007	87,6
P013 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	29 256	29 256	0	33 429,9	4 174	114,3
P014 - Saúde	38 345	36 500	-1 845	39 591,0	3 091	108,5
P015 - Ambiente e Ação Climática	5 780	5 780	0	3 774,9	-2 005	65,3
P016 - Infraestruturas e Habitação	7 945	7 969	24	6 423,8	-1 546	80,6
P017 - Agricultura e Alimentação	1 733	1 812	79	1 747,4	-65	96,4
<b>Total Administração Central</b>	<b>280 477</b>	<b>280 229</b>	<b>-248</b>	<b>214 007</b>	<b>-66 222</b>	<b>76,4</b>
Segurança Social	59 393	59 393	0	42 413	-16 980	71,4
<b>Total Administração Central e Segurança Social</b>	<b>339 870</b>	<b>339 621</b>	<b>-248</b>	<b>256 419</b>	<b>-83 202</b>	<b>75,5</b>

**Financiamento da despesa**

	QDP 2023-2026 Lei n.º 24-C/2022  (Lei GO/2022-26)	OE/2023 aprovado Lei n.º 24-D/2022  (Lei OE/2023)	Desvio OE aprov. vs QDP	Execução do OE/2023  CGE2023	Desvio nominal exec face ao limite fixado no OE/2023	Grau de execução do limite do OE/2023 aprov.
	1	2	3=2-1	4	5=4-2	6=4/2*100
<b>Receitas de impostos</b>	225 514	225 514	0	168 964	-56 550	74,9
<b>Fundos Europeus</b>	10 065	10 065	0	4 645	-5 420	46,1
<b>Outras</b>	104 291	104 042	-248	82 810	-21 232	79,6
<b>Total Administração Central e Segurança Social</b>	<b>339 870</b>	<b>339 621</b>	<b>-248</b>	<b>256 419</b>	<b>-83 202</b>	<b>75,5</b>

Fontes: Anexo II da Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro, aprovou a Lei da Grandes Opções 2022-26; Quadro 5.10 do Relatório da POE/2023 (Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, aprovou o OE/2023); CGE/2023 e base de dados orçamental SIGO. Notas: (i) A UTAO não encontrou o diploma legal que contém a coluna 2, ou seja, uma segunda versão do QDP para o período 2022-26. Os números na coluna 2 provêm do Quadro 5.10 no relatório do MF que integra o acervo da POE/2023.

**338. O desenho deste novo instrumento de orçamentação de médio prazo pretendia, na aparência, conferir previsibilidade à elaboração, à aprovação e à execução dos orçamentos anuais.** Ignorando as enormes possibilidades legais de alteração do QDP e as demissões legislativas, concordar-se-á que a intenção subjacente à sua criação seria condicionar a discricionariedade nas escolhas orçamentais anuais, conferindo previsibilidade a médio prazo à restrição orçamental dos subsectores AdC e Segurança Social. Exatamente a mesma intenção teve originalmente o instrumento antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental criado em 2015 na versão original da LEO em vigor. Os limites para as despesas totais são definidos no ano  $t$  para um horizonte temporal de médio prazo. Em rigor, são fixados tetos para o ano seguinte ( $t+1$ ) e para os três anos subsequentes  $t+2$  a  $t+4$ ). Ora bem, os tetos são vinculativos apenas para o ano seguinte ( $t+1$ ).<sup>80</sup> Todos os tetos devem ser aprovados na primavera de  $t$ , assim manda o [art. 34.º da LEO](#). Também esta dispõe (se se esquecerem as tais exceções que desvirtuam este preceito) que os tetos vinculam o processo legislativo orçamental conduzido no outono

<sup>80</sup> O período de programação fixado para o QDP compreende o ano da sua elaboração e os quatro anos seguintes, tanto no regime provisório a vigorar até 2025 como no regime definitivo entretanto suspenso. A atestar, estão as seguintes normas: regime provisório — número 3 do art. 5.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de Agosto; regime definitivo — número 2 do art. 35.º da LEO.

do ano  $t$  para aprovar o OE do ano  $t+1$ . Como se mostrará no resto desta secção, a proverbial instabilidade legislativa portuguesa impede, na realidade, o QPDP de cumprir a sua missão programática. Tal como sucedeu com o seu antecessor.

**339. As alterações à LEO aprovadas em 2020 e 2022 acabaram, na prática, com os vestígios que ainda havia de uma regra portuguesa de despesa. A situação legal é bem pior do que a descrita no parágrafo 338.** Com a norma transitória referida no par. 333 (acolhida na terceira alteração à LEO, pela Lei n.º 41/2020), os tetos do QPDP aprovados em abril ou maio podem nem sequer sobreviver até outubro. Os números 7, 9 e 10 desse art. 5.º podem ser alterados discricionariamente pela AR em qualquer dia do ano (no primeiro caso, sob proposta do Governo inserida na própria POE). A quarta alteração à LEO, constante da Lei n.º 10-B/2022, de 28/04, veio determinar que, findo o período transitório, o QPDP continuará a ter de ser produzido, mas não terá nenhuma eficácia prática. Na realidade, só servirá para dar trabalho aos técnicos do MF que tiverem de o continuar a elaborar, pois aquela alteração veio mudar o art. 36.º para dizer que basta uma simples declaração do Governo no relatório que acompanhar cada POE para afastar a imperatividade dos tetos que estiverem na lei do QPDP (lei das Grandes Opções). Aliás, a própria desistência dos órgãos de soberania de deliberar em tempo útil no ano de 2021 sobre esta lei é um sinal eloquente da inutilidade a que o poder político vota o planeamento de médio prazo por si próprio criado na LEO. A única regra genuinamente nacional de disciplina orçamental é um mero emblema formal. O leitor interessado em perceber com detalhe as derivações discricionárias no regime plurianual de programação orçamental pode satisfazer a sua curiosidade no [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio — páginas 20 a 25. Por todas estas razões, este novo instrumento de condicionamento dos orçamentos anuais com preocupações de médio prazo para nada de útil serve; aliás, revela a mesma ineficácia que teve o seu antecessor, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). Nem com tanta possibilidade de exceção os tetos legalmente vinculativos são cumpridos. Como está, será preferível assumir a sua revogação. Ao menos, poupava-se o trabalho dos técnicos do MF que, todos os anos, ainda têm que o elaborar.

## Anexo 1: Listagem das principais medidas adotadas no pacote inflação com efeitos diretos nas finanças públicas de 2023

### Observações:

- (i) A informação constante deste anexo foi publicada originalmente no Anexo 4 do [Relatório UTAO n.º 2/2024](#), de 26 de fevereiro. Reproduz-se aqui a referida listagem por uma questão de comodidade para o leitor no acompanhamento da Tabela 6 e da Tabela 8, não tendo sido feitas alterações à publicação original no que concerne a medidas adotadas em 2023.
- (ii) O quadro que se estende por várias páginas neste anexo pretende ser um guia para os leitores interessados em conhecer as medidas de política pública tomadas pelas autoridades portuguesas no âmbito do pacote “inflação e Ucrânia”. Este pacote contém as medidas que visam combater as consequências da inflação e facilitar a integração de refugiados da guerra na Ucrânia na economia e na sociedade portuguesas. Na prática, a expressão da componente Ucrânia é vestigial pelo que o corpo deste relatório fala apenas em pacote inflação. O quadro lista as medidas deste pacote com previsíveis efeitos nas contas públicas durante o ano de 2023. Assim, compila medidas com impactos nas finanças públicas de 2023, segundo a ótica da contabilidade pública orçamental, que foram adotadas pelo Governo em momentos distintos. O conflito na Ucrânia veio acelerar as causas de inflação que já se faziam sentir antes, levando as autoridades portuguesas a tomar novas medidas a partir de março de 2022 — medidas de emergência que visam combater os efeitos de níveis elevados de inflação cada vez mais espraiadas por todas as categorias de bens. A evolução da inflação em 2023 levou o Governo— ao contrário do previsto na POE/2023 — a adotar um conjunto adicional de medidas no primeiro quadrimestre. As medidas adotadas foram anunciadas pelo Governo e encontram-se plasmadas em documentos orçamentais, entre os quais se destaca o Programa de Estabilidade 2023–2027, de abril de 2023.

(iii) As medidas aparecem no quadro abaixo pela ordem cronológica dos atos legais ou administrativos que lhes deram origem. Note-se que a coluna “Data” pode incluir a data de apresentação das medidas, para além da data de publicação dos diplomas que as estabeleceram na ordem jurídico-regulamentar. A lista não inclui os encargos com medidas de política apresentadas sem efeito direto nas contas públicas, tais como as referentes ao processo de concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia. A lista pretende ser exaustiva quanto às medidas de aplicação nacional decididas até ao dia 31 de dezembro de 2023 pelos órgãos de soberania e pelas autoridades administrativas do governo central. Apesar do esforço considerável investido na construção deste instrumento, poderão subsistir lacunas.

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME <sup>1</sup>	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
1	Devolução da receita adicional de IVA via ISP	<p>Inicialmente, foi adotada uma redução da taxa do imposto sobre produtos petrolíferos (ISP) aplicável à gasolina e ao gasóleo, no valor unitário de 2 cêntimos por litro e 1 cêntimo por litro, respetivamente, no sentido de assegurar que o ganho adicional em sede de IVA decorrente do aumento do preço dos combustíveis seja integralmente devolvido aos consumidores por via da diminuição, em proporção, das taxas unitárias de ISP. Esta medida foi desenhada com a vigência té 31 de janeiro de 2022.</p> <p>Até 30 de abril de 2022, a taxa do ISP aplicável à gasolina com teor de chumbo igual ou inferior a 0,013 g por litro, classificada pelos códigos NC 2710 11 41 a 2710 11 49, é de (euro) 506,64 por 1000 l.</p> <p>É mantida a redução do ISP estabelecida na Portaria n.º 208-A/2021, de 15 de outubro, e prorrogada pela Portaria n.º 63-A/2022, de 31 de janeiro, bem como, adicionalmente, é introduzido um mecanismo semanal de revisão dos valores das taxas unitárias do ISP aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário, tendo por base a aplicação de uma fórmula que estabelece os valores das taxas unitárias do ISP a vigorar semanalmente, por forma a repercutir as variações da receita de IVA, por litro, que decorram da variação semanal do</p>	15/out/21	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos		Orçamental	<p><a href="#">Portaria n. 208-A/2021</a> (Revogada)</p> <p><a href="#">Portaria n. 63-A/2022</a> (Revogada)</p> <p><a href="#">Portaria n.º 111-A/2022</a></p>		MF, MAAC

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		preço médio de venda ao público dos combustíveis referidos, conforme publicado a título semanal pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG).									
2	AUTOvoucher	<p>Subsídio financeiro transitório e excecional que visa apoiar os cidadãos nos seus consumos de combustíveis. Medida que introduz a possibilidade de utilizar, entre novembro de 2021 e o final de março de 2022, um saldo «AUTOvoucher» em consumos de combustíveis, de montante correspondente a € 0,10 por litro, com um limite mensal de 50 litros, em consumos elegíveis em postos de abastecimento aderentes.</p> <p>Reforço, durante o mês de março, do subsídio financeiro destinado aos cidadãos nos seus consumos no sector dos combustíveis. Para o efeito é aumentado o benefício mensal «AUTOvoucher» para um montante mensal máximo correspondente a 0,40€ por litro, com um limite de 50 litros, em consumos elegíveis em postos de abastecimento aderentes.</p> <p>Alteração da vigência da medida para abranger o mês de abril de 2022: "A fase de utilização do benefício "AUTOvoucher" tem início no dia 10 de novembro de 2021 e termina no dia 30 de abril de 2022, inclusive".</p>	08/nov/21  11/mar/22  28/mar/22	AdCentral	Despesa	Outras Despesas Correntes	133 M€, de acordo com a 2.ªPOE/2022	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 92-A/2021</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 24-A/2022</a>  <a href="#">Despacho n.º 3672-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros          MF
3	Apoio extraordinário e excecional ao sector dos transportes públicos de passageiros	<p>Apoio extraordinário e excecional com vista à mitigação dos efeitos da escalada de preços do combustível no sector dos transportes públicos de passageiros, operacionalizar pelo Fundo Ambiental</p> <p>O apoio a conferir é pago de uma só vez e ainda em 2021, correspondendo a um valor por cada táxi e por cada veículo pesado de passageiros das referidas categorias M2 e M3.</p> <p>Medida referente a 1 de novembro de 2021 e 31 de março de 2022.</p> <p>Reforço do apoio extraordinário e excecional ao setor dos transportes públicos de passageiros, no valor de 342€ por cada táxi e de 1890€ por cada veículo pesado de passageiros, com vista à mitigação dos efeitos da escalada de preços do combustível na oferta de transportes.</p> <p>Reforço com vigência 1 de abril a 30 de junho de 2022</p> <p>Reforço do apoio extraordinário e excecional ao setor dos transportes públicos de passageiros, no valor de 228€ por cada táxi, 1260 por cada veículo pesado de passageiros, das categorias M2 e M3 ou equivalente, licenciado para transporte público e que utilize combustível fóssil que não gás natural, e de 1890€ por cada veículo pesado de passageiros das categorias M2 e M3 ou equivalente, licenciado para transporte público e que utilize gás natural.</p> <p>Reforço com vigência 1 de julho a 30 de setembro de 2022</p> <p>Reforço, com vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2022</p>	12/nov/21  18/mar/22  16/ago/22  29/dez/22	AdCentral	Despesa	Subsídios	14,5 M€  25,1 M€  17,4 M€  17,4 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 153/2021</a>  <a href="#">Despacho n.º 3329-A/2022</a>  <a href="#">Despacho n.º 10062/2022</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 147/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros          MAAC       MAAC

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
4	Suspensão do aumento da taxa de carbono	<p>Suspensão da atualização do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) até 31 de março de 2022, mantendo-se aplicável, até àquela data, a taxa fixada para 2021. Mantém-se aplicável, entre o dia 1 de janeiro e o dia 31 de março de 2022, a taxa do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) no valor de 23,921 €/tonelada de CO (índice 2) apurada para o ano de 2021, nos termos previstos na Portaria n.º 277/2020, de 4 de dezembro.</p> <p>Tendo em conta a subida exponenciada pelo contexto na Ucrânia, o Governo mantém a suspensão da atualização do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) até 30 de junho de 2022.</p> <p>Suspensão Prorrogada até 31 de agosto de 2022.</p> <p>Suspensão Prorrogada até 02 de outubro de 2022</p> <p>Suspensão Prorrogada até 31 de dezembro de 2022</p> <p>Suspensão Prorrogada até 05 de fevereiro de 2023</p> <p>Suspensão Prorrogada de 6 de fevereiro de 2023 e o dia 5 de março de 2023</p> <p>Suspensão Prorrogada de 6 de março de 2023 e o dia 3 de abril de 2023</p> <p>Suspensão Prorrogada 4 de abril de 2023 e dia 17 de abril de 2023</p> <p>Suspensão Prorrogada 18 de abril de 2023 e dia 30 de abril de 2023</p> <p>Descongelamento gradual da atualização da taxa do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) para 2023, mantendo-se uma suspensão parcial da sua atualização. O valor da taxa do adicionamento passa a ser de 32,002 €/tonelada de CO (índice 2).</p> <p>Vigência de 1 de maio de 2023 a 05 de junho de 2023</p> <p>A taxa do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) é de 40,084 (€)/tonelada de CO(índice 2).</p> <p>Vigência entre os dias 6 de junho e 3 de julho de 2023</p> <p>A taxa do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) é de 48,165 (euro) /tonelada de CO (índice 2).</p> <p>Vigência entre os dias 3 julho e 31 de julho de 2023</p> <p>A taxa do adicionamento sobre as emissões de CO (índice 2) é de 56,246 euros/tonelada de CO (índice 2)</p>	23/dez/21	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos	Perda de receita de 36º M€, de acordo com a 2.ºPOE/2022	Orçamental	<p><a href="#">Portaria n.º 315/2021</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 118/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 167-A/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 217-A/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 249-A/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 312-E/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 38-B/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 65-A/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 99-A/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 106-A/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 113-A/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 150-A/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 187-B/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 244-A/2023</a></p>		MF
5	Apoio aos refugiados	Legislação que estabelece critérios específicos da concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia. Determina que a declaração comprovativa do pedido de proteção temporária é comunicada pelo SEF à segurança social, à Autoridade Tributária e Aduaneira e aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E., para efeitos de atribuição automática do número de identificação de segurança social, do número de identificação fiscal e número nacional de utente, respetivamente.	01/mar/22						<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Prestações Sociais - A resolução do Conselho de Ministro, determina que os benefícios sociais são atribuídos quando o beneficiário da proteção temporária não disponha de recursos suficientes e devem ser equiparados ao estatuto de refugiado para efeitos de acesso a prestações sociais do regime não contributivo.	01/mar/22	Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022</a>		
		Regime especial de Imposto sobre Veículos (ISV), no que respeita à circulação dos veículos portadores de matrícula da Ucrânia no território nacional, bem como à possibilidade da sua introdução no consumo com isenção de imposto, com vista à atribuição de matrícula nacional.	01/jul/22	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos		Orçamental	<a href="#">Ofício-circulado n.º 35171/2022</a>		MF
6	Agricultura e pescas	<p>Atualização temporária do valor da taxa unitária do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, aplicável, no continente, ao gasóleo colorido e marcado, com uma redução em 3,4 cêntimos por litro, com aplicações no sector primário, nomeadamente na agricultura, aquíicultura e pescas. Vigência de 21 de março e produz efeitos até 30 de junho de 2022.</p> <p>30/jun/22</p> <p>Prorrogação da vigência da medida pelos meses de julho e agosto e incremento na redução da taxa do ISP aplicável ao gasóleo colorido e marcado para um total de 6 cêntimos por litro.</p> <p>31/ago/22</p> <p>Prorrogação da vigência da Portaria n.º 167-C/2022, de 30 de junho até dia 02 de outubro de 2022-</p> <p>03/out/22</p> <p>Estendida esta redução até 31 de dezembro de 2022.</p> <p>04/out/22</p> <p>Alteração do prazo de elegibilidade.</p> <p>03/nov/22</p> <p>Estendida esta redução até 05 de fevereiro 2023.</p> <p>30/dez/22</p> <p>Estendida a redução prevista na Portaria n.º 167-C/2022 até 05 de março de 2023-</p> <p>03/fev/23</p> <p>Estendida a redução prevista na Portaria n.º 167-C/2022 até 05 de junho de 2023-</p> <p>28/abr/23</p> <p>Estendida a redução prevista na Portaria n.º 167-C/2022 até 03 de julho de 2023</p> <p>05/jun/23</p> <p>Estendida a redução prevista na Portaria n.º 167-C/2022 até 31 de julho de 2023</p> <p>3/Jul/23</p> <p>Mantém-se em vigor a Portaria n.º 187-C/2023, de 3 de julho</p> <p>28/jul/23</p> <p>Manutenção da vigência da Portaria n.º 167-C/2022, de 30 de junho</p> <p>25/set/23</p> <p>Regime de Compensação aos Operadores do Sector das Pescas e da Aquíicultura pelos custos adicionais de energia resultantes da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia.</p> <p>17/jul/22</p>	18/mar/22	AdCentral	Despesa	Subsídios	20 M€, de acordo com a 2.ª POE/2022	Orçamental	<p><a href="#">Portaria n.º 116-B/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 167-C/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 217-C/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 249-B/2022</a></p> <p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 268/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 312-F/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 38-C/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 113-B/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 150-B/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 187-C/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 244-B/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 288-A/2023</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 160-A/2022</a></p>		MF, MAAC, MA
							10 M€	Orçamental (I na parte não coberta)		Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das	MAA

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério	
N	Designação											
		<p>Os apoios previstos no presente regime revestem a forma de subvenção não reembolsável, na modalidade de montantes fixos, tal como consta no anexo II ao presente Regulamento, ou de um montante apurado com base numa taxa fixa de 30 % dos custos médios mensais de energia de 2019.</p> <p>Benefício atribuído pelo período de 24 de fevereiro a 31 julho 2022</p> <p>A taxa máxima de apoio para os projetos apresentados ao abrigo do presente regime é de 100 %, sendo objeto de cofinanciamento por fundo europeu.</p> <p>Prorrogação do regime de apoio até 31 de agosto 2022.</p> <p>Prorrogação do regime de apoio até 31 de dezembro 2022, revendo o Regulamento do Regime de Compensação aos Operadores do Setor das Pescas e da Aquicultura.</p>	25/ago/22					<p>pela transferência de financiamento europeu</p> <p><a href="#">Portaria n.º 214/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 99/2023</a></p>	Pescas (FEAMP)			
		<p>Apoio excecional de crise, sob a forma de subsídio reembolsável, com o intuito de apoiar os agricultores a fazer face às necessidades adicionais de liquidez resultantes da subida dos custos das matérias-primas e da energia e à interrupção nas cadeias de abastecimento O, referido apoio será atribuído aos agricultores que tenham recebido em 2021 pagamentos no âmbito da candidatura ao Pedido Único (PU) e que tenham apresentado candidatura ao PU em 2022, sendo que o reembolso do apoio concedido será realizado por conta dos montantes a atribuir em 2022. O pagamento do apoio excecional de crise ocorre, previsivelmente até ao último dia do mês seguinte ao da submissão da candidatura ao presente apoio.</p> <p>Até 31 de julho de 2022, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E. (IGCP, E. P. E.), fica autorizada a realizar uma operação de antecipação de fundos da tesouraria do Estado a favor do (IFAP, I. P.), exclusivamente para assegurar o pagamento do apoio excecional de crise dirigido aos agricultores, até ao montante de 500 M€. </p>	13/mai/22	AdCentral			Até 500 M€	S/Impacto orçamental. Trata-se apenas de adiamento de tesouraria	<p><a href="#">Despacho n.º 5905/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 43-A/2022</a></p>		MAA	
		<p>Apoio de adaptação excecional aos produtores dos sectores agrícolas (Aves de capoeira, Carne de suíno e Leite de vaca). A dotação orçamental global afeta aos apoios previstos na presente portaria é repartida do seguinte modo:</p> <p>a) Sector das aves de capoeira - 4,4 milhões de euros;</p> <p>b) Sector da carne de suíno - 6,4 milhões de euros;</p> <p>c) Sector do leite de vaca - 13,5 milhões de euros.</p> <p>Regulamentação do regime de aplicação da medida.</p> <p>Prorrogação do prazo para a apresentação de candidaturas</p>	23/mar/22	AdCentral	Despesa	Subsídios	24,3 M€	Orçamental, mas não na totalidade, pois esta medida é financiado por fundos europeus	<p><a href="#">Regulamento Delegado (UE) 2022/467 da Comissão Europeia</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 180/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 207/2022</a></p>	Dotação da reserva de crise		MAA
7	Apoio financeiro extraordinário para as famílias mais vulneráveis 2022 e 2023	<p>Apoio financeiro extraordinário para as famílias mais vulneráveis para mitigação dos efeitos do aumento extraordinário dos preços dos bens alimentares de primeira necessidade foi uma das medidas adotadas pelo Governo no âmbito do pacote inflação.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Esta medida foi legislada, inicialmente, para um universo de beneficiários, tendo sido posteriormente alargada a sua abrangência. Inicialmente, esta medida visava apoiar com 60€ por agregado familiar (pagos de uma só vez em abril de 2022) as famílias beneficiárias da tarifa social de energia elétrica (TSEE), por referência a março de 2022. Posteriormente, após a data de apresentação da 2.ªPOE/2022, este apoio, a ser liquidado de uma só vez no mês de maio de 2022, foi alargado às famílias em que, pelo menos, um dos membros do agregado familiar seja beneficiário de uma das prestações sociais mínimas.</li> </ul>	25/mar/22,	Segurança Social	Despesa	Transferências	131M€, de acordo com a estimativa 2023	Orçamental	<p><a href="#">Decreto-Lei n.º 28-A/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 30-D/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 42/2022</a></p>			Presidência do Conselho de Ministros
			18/abr//22									MTSSS
			29/jun/22									

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>• No entanto, em data posterior, o Governo decidiu repetir o apoio previsto nesta medida nos meses de julho e agosto, repartindo, por estes meses, o pagamento aos diferentes beneficiários desta medida.</p> <p>Terceira fase do apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis. Apoio, de 240€, é pago em dezembro pela segurança social tanto aos agregados familiares beneficiários da TSEE residentes em Portugal que tenham efetivamente recebido o apoio na segunda fase, como às famílias que, não se enquadrando neste âmbito, sejam beneficiárias de prestações sociais mínimas por referência ao mês de novembro de 2022. Os encargos são suportados diretamente por verbas com origem no Orçamento do Estado</p> <p>Quarta Fase 2023 É criado um apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis para mitigação dos efeitos da inflação. O montante do apoio a que se refere o número anterior é de (euro) 30,00 mensais por agregado familiar, sendo pago por trimestre. Os beneficiários são famílias beneficiárias da tarifa social de energia elétrica (TSEE), por referência ao mês anterior ao pagamento do apoio; e as famílias que não sejam beneficiárias da TSEE, mas em que pelo menos um dos membros do agregado familiar seja beneficiário de uma das prestações sociais mínimas previstas no presente artigo, por referência ao mês anterior ao pagamento do apoio. Os encargos resultantes da atribuição do apoio são suportados pelo Orçamento do Estado</p>	22/dez/22				240 M€		<a href="#">Decreto-Lei n.º 85-B/2022</a>		
			28/mar/23				580 M€ de acordo com o PE/2023-27		<a href="#">Decreto-Lei n.º 21-A/2023</a>		
8	Diferimento de obrigações fiscais	<p>Extensão, a todas as empresas do sector dos transportes, do regime complementar de diferimento de obrigações fiscais a cumprir no primeiro semestre de 2022, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 125/2021, de 30 de dezembro. Entrada em vigor a 01 de julho de 2022.</p> <p>Alargado o âmbito de aplicação do regime complementar de diferimento de obrigações fiscais a cumprir no 1.º semestre de 2022, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 125/2021, de 30 de dezembro, na sua redação atual, às empresas de sectores especialmente afetados, em função das suas características produtivas, pelo agravamento dos preços da energia.</p> <p>Prorrogação do âmbito de aplicação do regime complementar de diferimento de obrigações fiscais para o 2.º semestre de 2022, bem como ao alargamento do âmbito subjetivo a todas as empresas que operem em Portugal.</p>	25/mar/22	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 28-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
			18/abr/22						<a href="#">Decreto-Lei n.º 30-D/2022</a>		
			29/jun/22						<a href="#">Decreto-Lei n.º 42/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros e MTSSS
9	Apoio Extraordinário e Excecional aos Consumidores Domésticos Beneficiários de Tarifa Social de Energia Elétrica na Aquisição de Gás de Petróleo Liquefeito Engarrafado	<p>O apoio destina-se à aquisição de gás de petróleo liquefeito em garrafa, por beneficiários da tarifa social de eletricidade e ascende a 10€ por garrafa, que é pago aos balcões dos CIT por um período de três meses.</p> <p>Extensão do universo de beneficiários. São elegíveis todos os consumidores domésticos com contrato de fornecimento de eletricidade e que não sejam titulares de contrato de fornecimento de gás natural: -Que sejam beneficiários da tarifa social de energia elétrica (TSEE); -Que não sejam beneficiárias da TSEE, mas em que pelo menos um dos membros do agregado familiar seja beneficiário de uma de prestações sociais mínimas.</p>	29/mar/22	AdCentral	Despesa	Outras Despesas Correntes	4 M€	Orçamental	<a href="#">Despacho n.º 3696-D/2022</a>		MAAC
			10/mai/22						<a href="#">Despacho n.º 5651-B/2022</a>		MAAC
10	Alocação adicional de verbas no Sector Energético Nacional para redução das tarifas de acesso às redes elétricas	Disponibilização de verbas do Fundo Ambiental no sistema elétrico nacional para baixar a tarifa de acesso às redes, que será implementada no 2º semestre de 2022. Prevê-se a injeção de um valor extraordinário de 150 M€ – que acresce às verbas injetadas no final de 2021 – no Sistema Elétrico Nacional, que também será refletido pela ERSE nas TAR em benefício de todos os consumidores de eletricidade	13/abr/22	AdCentral	Despesa	Subsídios	650 M€	Orçamental	<a href="#">Relatório que acompanha a 2.ª POE/2022</a>		MF

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Afetação de receita ao SNE (tributação dos produtos petrolíferos e energéticos, leilões das licenças de emissão, contribuição extraordinária sobre o sector energético e saldos de gerência do FA e dos saldos de gerência da ERSE) com o objetivo de redução das tarifas de acesso às redes de eletricidade.	12/out/22						<a href="#">"Pacote de Apoio à Fatura Energética das Empresas"</a>		
11	Diferimento do pagamento das contribuições para a Segurança Social	Regime extraordinário de diferimento do pagamento das contribuições para a segurança social da responsabilidade da entidade empregadora e das contribuições dos trabalhadores independentes, que atuem no âmbito das atividades mais afetadas pelo aumento do preço dos combustíveis e energia, referentes aos meses de março, abril, maio e junho. Um terço pago no mês devido e os restantes dois terços podem ser pagos a partir de agosto, em plano prestacional até seis prestações iguais e sucessivas, sem juros de mora.	18/abr/22 03/mai/22	Segurança Social	Receita	Contribuições		S/efeito: as prestações pagas dentro do ano fiscal C/ impacto orçamental: as prestações que serão liquidadas em janeiro e fevereiro de 2023	<a href="#">Decreto-Lei n.º 30-D/2022</a> <a href="#">Portaria n.º 141/2022</a>		MTSSS
12	Apoio extraordinário para o sector social e solidário	Apoio à aquisição de combustível aos transportes do sector social e solidário Para mitigar o impacto financeiro resultante da escalada dos preços do combustível, é criado um apoio extraordinário a atribuir às instituições do sector social e solidário que desenvolvam respostas sociais cuja natureza se baseie na necessidade imperiosa de transporte de pessoas e bens, decorrente do conflito entre a Rússia e a Ucrânia. Os termos do apoio são definidos por despacho das membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do trabalho, solidariedade e segurança social.  Fixado o apoio extraordinário a atribuir às instituições do sector social e solidário. Com efeitos retroativos até abril, cessando a 31 de julho. Ou seja, as instituições do sector social beneficiarão de quatro meses de apoio ao combustível, entre 1,5 e 6,16 € mensais por utente.	18/abr/22 11/jul/22	AdCentral	Despesa	Subsídios			<a href="#">Decreto-Lei n.º 30-D/2022</a>  <a href="#">Despacho n.º 8454/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros, MTSSS  MF, MTSSS
		Apoio extraordinário a instituições particulares de solidariedade social. Traduz-se em duas dimensões: um aumento estrutural das comparticipações de 5% para 2023 e apoios extraordinários para 2022 e 2023. Em relação a 2023, é realizada uma antecipação do pagamento de verbas.	12/dez/22						<a href="#">Adenda ao Compromisso de Cooperação para o Sector Social e Solidário Para o BIÊNIO 2021 E 2022</a>		MTSSS
13	Subsídios a empresas pela subida do custo do gás	Sistema de incentivos «Apoiar as Indústrias Intensivas em Gás». Visa estabelecer incentivos à liquidez das empresas especialmente afetadas pelo aumento acentuado do preço do gás natural, doravante designado por Programa Apoiar Indústrias Intensivas em Gás, o qual visa mitigar os impactos da evolução no preço do gás natural, apoiando a continuidade da atividade económica e a preservação das capacidades produtivas e do emprego.  1 - Os apoios são atribuídos sob a forma de subvenção não reembolsável. 2 - A taxa de apoio é de 30 % a 40% sobre o custo elegível. 3 - O custo elegível a considerar é determinado pela multiplicação do número de unidades de gás natural adquiridas, pela empresa, a fornecedores externos enquanto consumidor final no período elegível, pelo valor correspondente à variação entre o preço que a empresa paga por unidade consumida num dado mês e o preço unitário pago pela empresa, em média, entre 1 de janeiro de 2021 e 31 de dezembro de 2021. 4 - Entende-se por período elegível o período temporal a definir em aviso para apresentação de candidaturas, compreendido obrigatoriamente entre 1 de fevereiro de 2022 e 31 de dezembro de 2022. 5 - O apoio resultante da aplicação do disposto no presente artigo não pode exceder os 500 mil€ por empresa.	18/abr/22 04/out/22	AdCentral	Despesa	Subsídios	160 M€, de acordo com a 2.ªPOE/2022  Aumento de dotação para 200 M€	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 30-B/2022</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>	Sim, mas não estão indicados na legislação	Presidência do Conselho de Ministros

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>Os pagamentos têm carácter trimestral, devendo os respetivos pedidos de pagamento ser apresentados pelos beneficiários no Balcão 2020, nos termos a definir nos avisos para apresentação de candidaturas.</p> <p>A criação de uma nova modalidade de apoio, dirigida às empresas com aumentos excecionais e particularmente elevados nos custos de aquisição de gás natural, que permita a atribuição de um auxílio por empresa até 2 M€.</p> <p>A criação de uma nova modalidade de apoio, cumulativa com o apoio previsto, dirigida à continuação da atividade económica, que permita a atribuição de um auxílio por empresa até 5 M€ quando demonstradas perdas de exploração;</p> <p>Nova fase de candidaturas ao programa Apoiar as Indústrias Intensivas em Gás, e regular a aplicação retroativa do aumento do limite máximo do apoio concedível (de 400 para 500 mil euros) e do aumento da taxa de apoio sobre o custo elegível (de 30 % para 40 %) às empresas que já beneficiaram do programa. Neste pressuposto, (i) as empresas que já beneficiaram do programa e que não apresentem uma nova candidatura deverão confirmar o valor do apoio resultante dos aumentos na respetiva plataforma; por outro lado (ii) as empresas que já beneficiaram do programa e que apresentem uma nova candidatura ao mesmo terão um ajustamento automático do valor do apoio que lhes fora atribuído, em conjunto com o montante do apoio a atribuir pela nova candidatura.</p> <p>Criação de uma segunda modalidade de apoio, destinada essencialmente a mitigar os efeitos decorrentes dos aumentos acentuados do preço do gás natural, e que se designa por «Apoiar Indústrias Intensivas em Gás 2M».</p> <p>É também criada uma terceira modalidade de apoio, designada por «Apoiar Indústrias Intensivas em Gás 5M», que visa promover a continuação da atividade económica das empresas com utilização intensiva de energia que tenham perdas de exploração</p>	15/nov/22						<a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2022</a>		MEM
			27/jan/23						<a href="#">Decreto-Lei n.º 6/2023</a>		MEM
14	Redução do ISP equivalente à descida do Iva para 13%	<p>Descida nas taxas unitárias do ISP aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário, equivalente ao que resultaria da redução da taxa do IVA de 23% para 13%.</p> <p>O valor da redução da carga fiscal é implementado no mês de Maio e será revisito para o mês de junho, de forma a continuar a replicar o impacto que resultaria de uma diminuição da taxa do IVA de 23% para 13%, tendo em conta preços atualizados.</p> <p>Para o mês de setembro de 2022, o Governo determina a manutenção da redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, de 21,1 cêntimos por litro na gasolina e de 18 cêntimos por litro no gasóleo, sem prejuízo de nova avaliação no decurso do próximo mês em função da evolução dos preços. Vigência até 02 de outubro de 2022.</p> <p>Para o mês de outubro de 2022, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 16,6 cêntimos na gasolina e 18 cêntimos no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro, sem prejuízo de nova avaliação no decurso do próximo mês em função da evolução dos preços. Vigência até 06 de novembro de 2022.</p> <p>Para o mês de novembro de 2022, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 17,7 cêntimos na gasolina e 21,1 cêntimos no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro, sem prejuízo de nova avaliação no decurso do próximo mês em função da evolução dos preços</p> <p>Para o mês de dezembro de 2022, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 15,4 cêntimos por litro na gasolina e 17,1 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro, sem prejuízo de nova avaliação no decurso do próximo mês em função da evolução dos preços</p>	29/abr/22	AdCentral	Receita fiscal	Impostos indiretos	Perda de receita de 170 M€, de acordo com a 2.ª POE/2022	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 140-A/2022</a>		MF, MAAC
			01/jul/22						<a href="#">Portaria n.º 167-D/2022</a>		
			31/ago/22						<a href="#">Portaria n.º 217-B/2022</a>		
			03/out/22						<a href="#">Portaria n.º 249-C/2022</a>		
			04/nov/22						<a href="#">Portaria n.º 268-A/2022</a>		
			02/dez/22						<a href="#">Portaria n.º 289-A/2022</a>		MAAC

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		<p>Para o mês de janeiro de 2023, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, atenta a redução do preço dos combustíveis no mês de dezembro face ao mês anterior, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 14,2 cêntimos por litro na gasolina e 15,8 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro. Adicionalmente, na sequência das alterações aprovadas ao Código dos Impostos Especiais de Consumo, o montante da contribuição do serviço rodoviário é integrado nas taxas unitárias do ISP, num quadro de neutralidade (ou seja, o montante que era cobrado a título de contribuição de serviço rodoviário passa a ser cobrado a título de consignação do ISP, sem que daí decorra aumento da tributação aplicável).</p> <p>Para o mês de fevereiro de 2023, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 16,1 cêntimos por litro na gasolina e 15,8 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro.</p> <p>Para o mês de março de 2023, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 15,4 cêntimos por litro na gasolina e 14,3 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro.</p> <p>Para a primeira quinzena de abril de 2023, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 15,4 cêntimos por litro na gasolina e 14,3 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro.</p> <p>Para a segunda quinzena do mês de abril de 2023, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 15,4 cêntimos por litro na gasolina e 13,3 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro.</p> <p>Adicionalmente, o Governo mantém a redução da taxa unitária aplicável ao gasóleo colorido e marcado atualmente em vigor.</p> <p>Para o mês de maio de 2023, considerando a aplicação dos referidos mecanismos, o Governo determina a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo, traduzindo-se numa redução de 15,3 cêntimos por litro na gasolina e 13,1 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro.</p> <p>Revisão e fixação dos valores das taxas unitárias do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário</p> <p>Manutenção da redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo que vigoraram no mês de junho de 2023, traduzindo-se na manutenção da redução de 15,3 cêntimos por litro na gasolina e 13,1 cêntimos por litro no gasóleo, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro</p> <p>Mantém-se em vigor a Portaria n.º 187-C/2023, de 3 de julho</p> <p>Devolução da receita adicional do IVA, por via do ISP, tendo por referência os valores anteriores ao início do conflito na Ucrânia, traduzindo-se numa redução adicional do ISP de cerca de 2 cêntimos por litro no gasóleo e 1 cêntimo por litro na gasolina.</p>	30/dez/22						<a href="#">Portaria n.º 312-F/2022</a>		
			03/fev/23						<a href="#">Portaria n.º 38-C/2023</a>		
			03/mar/23						<a href="#">Portaria n.º 65-B/2023</a>		
			03/abr/23						<a href="#">Portaria n.º 99-B/2023</a>		
			17/abr/23						<a href="#">Portaria n.º 106-B/2023</a>		
			28/abr/23						<a href="#">Portaria n.º 113-B/2023</a>		
			05/jun/23						<a href="#">Portaria n.º 150-B/2023</a>		
			03/jul/23						<a href="#">Portaria n.º 187-C/2023</a>		
			28/jul/23						<a href="#">Portaria n.º 244-B/2023</a>		

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		Assim, face aos valores constantes da Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro, a redução temporária das taxas unitárias do ISP aplicáveis à gasolina e ao gasóleo é de 16 cêntimos por litro e 15 cêntimos por litro, respetivamente.	25/set/23						<a href="#">Portaria n.º 288-A/2023</a>		
15	Mecanismo temporário de gasóleo profissional extraordinário	<p>Durante os meses de julho e agosto de 2022 pode ser parcialmente devolvido o montante referido no n.º 1 do artigo anterior que seja suportado pelas empresas de transporte de mercadorias por conta de outrem, com sede ou estabelecimento estável num Estado-Membro, relativamente ao gasóleo classificado pelos códigos NC 2710 19 43 a 2710 19 48 e 2710 20 11 a 2710 20 19, quando abastecido em veículos devidamente licenciados e destinados exclusivamente àquela atividade.</p> <p>Prorrogada a vigência do GPE até ao final do primeiro semestre de 2023</p> <p>Prorrogada a vigência do GPE até 30 de setembro de 2023</p> <p>Prorrogada a vigência do GPE de 1 Outubro 2023 até 30 Junho de 2024.</p>	<p>06/jul/22</p> <p>04/out/22</p> <p>03/mai/23</p> <p>04/set/23</p> <p>27/dez/23</p>						<p><a href="#">Decreto-Lei n.º 43-A/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 67/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 28-A/2023</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 79-A/2023</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 131/2023</a></p>		Presidência Conselho de Ministros
16	Apoio excecional aos rendimentos	<p>Apoio de 125€ em outubro de 2022 que visa abranger as pessoas residentes em Portugal que declarem rendimentos em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) ou tenham rendimentos declarados à segurança social nos anos de 2021 ou 2022, sendo excecionadas as pessoas que tenham auferido, em 2021, rendimentos elevados, os quais foram definidos tomando por referência o dobro da remuneração bruta mensal média apurada pelo Instituto Nacional de Estatística referente a 2021 (rendimento bruto até 2700€/mês ou 37800€/ano).</p> <p>Os encargos resultantes da atribuição do apoio são suportados pelo Orçamento do Estado</p>	<p>06/set/22</p> <p>26/set/22</p> <p>15/nov/22</p>	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências Subsídios	730 M	Orçamental	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 57-C/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 244-A/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2022</a></p>		<p>Presidência do Conselho de Ministros</p> <p>MTSSS e MF</p>
17	Apoio excecional a crianças e jovens	<p>Atribuição de 50€ por cada dependente até aos 24 anos (sem limite para dependentes com deficiência) de titulares com qualquer nível de rendimento, pago de uma só vez em outubro de 2022.</p> <p>Os encargos resultantes da atribuição do apoio são suportados pelo Orçamento do Estado.</p>	<p>06/set/22</p> <p>26/set/22</p> <p>15/nov/22</p>	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências (Abono de Família)	110 M€	Orçamental	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 57-C/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 244-A/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2022</a></p>		<p>Presidência do Conselho de Ministros</p> <p>MTSSS e MF</p>
18	Permissão da transição para o mercado regulado do gás	<p>Possibilidade de regresso, a partir de outubro de 2022, dos clientes finais com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m3 ao regime de tarifas reguladas de venda de gás natural</p>	06/set/22	AdCentral	Receitas fiscais	Impostos indiretos	Limite de 112 M€ se todos potenciais beneficiários	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 57-B/2022</a>		MAAC

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
							transitem para o mercado regulado				
19	Limitação ao aumento das rendas	<p>Limitação da atualização das rendas ao referencial, a respeito dos contratos de arrendamento urbano e rural:</p> <p>a) A determinação de um coeficiente de 1,02 como coeficiente de atualização anual de rendas para 2023;</p> <p>b) A criação de um apoio extraordinário à tributação dos rendimentos prediais auferidos em 2023, visando a compensação integral aos senhorios pelo valor não atualizado</p>	06/set/22  21/out/22	AdCentral	Receitas fiscais	Impostos indiretos	45 M€ com impacto em 2024	Orçamental	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a></p> <p><a href="#">Lei n.º 19/2022</a></p>		<p>Presidência do Conselho de Ministros</p> <p>Assembleia da República</p>
20	Manutenção do preço dos passes urbanos e das vagens CP	<p>Alocar, em 2023, uma verba adicional ao Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos, através da consignação de receitas ao Fundo Ambiental, nos termos do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, garantindo assim que não há aumento dos passes dos transportes públicos.</p> <p>Manter, durante o ano de 2023, o tarifário vigente em 2022 para os títulos de transporte da CP - Comboios de Portugal, E. P. E., referente aos serviços regulares, mediante compensação à empresa</p>	06/set/22	AdCentral	Despesa	Subsídios	66 M€ com impacto orçamental em 2023	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
21	Redução do IVA da eletricidade de 13 para 6%	Aplicação transitória da taxa reduzida do imposto sobre o valor acrescentado (6%) aos fornecimentos de eletricidade aos consumidores com potência inferior a 6,9 Kva e para consumos até 100 kWh/mês (150 para famílias numerosas)	06/set/22  21/out/22	AdCentral	Receitas fiscais	Impostos indiretos	90 M€ custo anual	Orçamental (com incidência, essencialmente, no ano de 2023)	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a></p> <p><a href="#">Lei n.º 19/2022</a></p>		<p>Presidência do Conselho de Ministros</p> <p>Assembleia da República</p>
22	Complemento excecional a pensionistas (adiantamento parcial da atualização extraordinário prevista para 2023)	<p>Adiantamento de parte do aumento previsto para 2023 com a atualização ordinária das pensões. Destinado a pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do sistema de segurança social e a pensionistas por aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente, Abrange todos os pensionistas até 12 IAS (5318€/mês). Este adiantamento corresponde ao montante que perfaz 50% do valor mensal da pensão paga em outubro e liquidado juntamente com o pagamento da pensão de outubro. Os montantes deste apoio que sejam pagos ou colocados à disposição dos respetivos titulares s são objeto de retenção na fonte autónoma, não podendo, para efeitos de cálculo do IRS a reter, ser adicionados às pensões dos meses em que são pagos ou colocados à disposição.</p> <p>Os encargos resultantes da atribuição do complemento excecional a pensionistas são suportados pelo Orçamento do Estado.</p> <p>O Governo proporá à Assembleia da República a adoção de um regime transitório de atualização das pensões para vigorar em 2023 criação de um regime transitório de atualização de pensões de invalidez e de velhice do regime geral de segurança social e demais pensões, subsídios e complementos, previstos na Portaria n.º 1514/2008, de 24 de dezembro, bem como de pensões do regime de proteção social convergente da Caixa Geral de Aposentações.</p>	06/set/22  26/set/22  21/out/22	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências (pensões)	1000 M€	Orçamental em 2022 com contrapartida no mesmo montante no Orçamento de 2023	<p><a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022</a></p> <p><a href="#">Decreto-Lei n.º 57-C/2022</a></p> <p><a href="#">Portaria n.º 244-A/2022</a></p> <p><a href="#">Lei n.º 19/2022</a></p>		<p>Presidência do Conselho de Ministros</p> <p>MTSSS e MF</p> <p>Assembleia da República</p>
23	Novo apoio extraordinário ao sector social e solidário	<p>Tendo por base o contexto de aumento dos custos, nomeadamente alimentação e energia, decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia e da inflação, o Governo promove os seguintes apoios ao sector social e solidário:</p> <p>1- Pagamento adicional mensal no valor de 18 euros por utente em estruturas residenciais e serviço de apoio domiciliários e de 6,6 euros por utente nas restantes respostas sociais de carácter não residencial.</p>	04/out/22	Segurança Social	Despesa	Transferências	18 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		MTSSS e MF



Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
			15/nov/22						<a href="#">Decreto-Lei n.º 78-A/2022</a>		de Ministros
30	Comparticipação financeira -Gás	Comparticipação financeira face ao aumento do valor do gás – com foque nas IPSS e entidades equiparadas sem fins lucrativos.	04/out/22	AdCentral	Despesa	Subsídios	5 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
31	Formação e requalificação em competências verdes	Criar o programa Trabalhos & Competências Verdes/Green Skills & Jobs, a implementar pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., dirigido para a formação e requalificação dos trabalhadores das empresas direta ou indiretamente afetadas pelo aumento dos custos de energia e dos desempregados, de forma a prevenir o desemprego, promover a manutenção dos postos de trabalho e estimular a criação de emprego no âmbito da aceleração da transição e eficiência energética.	04/out/22	AdCentral	Despesa	Transferências	20 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
32	Novas Medidas Fiscais de apoio às empresas	Suspensão dos efeitos, entre 1 de outubro e 31 de dezembro de 2022, da disposição transitória do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos aplicável ao gás natural usado na produção de eletricidade ou cogeração por entidades que desenvolvam essas atividades como sua atividade principal, usando a autorização legislativa concedida pelo artigo 298.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho	04/out/22	AdCentral	Receita	Impostos indiretos		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 67/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
		Majoração de IRC em 20% dos gastos com eletricidade e gás natural e fertilizantes, rações e outra alimentação para atividade de produção agrícola.	04/out/22	AdCentral	Receita	Impostos diretos			<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
33	Apoio extraordinário com vista à mitigação do impacto do aumento de preços do combustível no setor agrícola	Atribuição de um apoio extraordinário imediato aos agricultores para mitigar o aumento do preço dos combustíveis, no valor de 10 cêntimos por litro de gasóleo colorido e marcado consumido no ano de 2021, a pagar de uma só vez em 2022.	23/nov/22	AdCentral	Despesa	Subsídios			<a href="#">Decreto-Lei n.º 79/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
34	Apoio a Empréstimos Bancários	Medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente.  Quanto detete um agravamento significativo da taxa de esforço ou de uma taxa de esforço significativa dos mutuários nos contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente, em resultado da variação do indexante de referência, as instituições aplicam, com as necessárias adaptações, o regime previsto no Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, na sua redação atual, procedendo à avaliação do efeito na capacidade financeira dos mutuários tendo em vista aferir da existência de risco de incumprimento e, mediante a verificação das restantes condições definidas no referido decreto-lei, à apresentação de propostas adequadas à situação do mutuário, que podem incluir, por exemplo, um alargamento do prazo com possibilidade de retoma do prazo contratualizado antes desse alargamento. Para efeitos da aplicação do disposto no presente decreto-lei não podem ser cobradas comissões pela renegociação de contratos, nem pode ser agravada a taxa de juro.  Para possibilitar a obtenção de melhores condições pelos mutuários, promovendo simultaneamente a concorrência no setor bancário, procede-se ainda à suspensão temporária da exigibilidade da comissão de reembolso antecipado para os contratos de crédito à habitação a taxa variável, diminuindo o custo da decisão da transferência de crédito para outra instituição ou para a realização de reembolsos parciais utilizando a poupança acumulada.	25/nov/22					Sem impacto	<a href="#">Decreto-Lei n.º 80-A/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
35	Regime transitório de estabilização de preços do gás por pessoas coletivas com consumos superiores a 10 000 m3	Alocação de uma verba de 1000 milhões de euros para o Sistema Nacional de Gás, o que permite a criação de um regime transitório de estabilização de preço, reforçando, deste modo, o apoio aos clientes não abrangidos pela possibilidade da transição para o mercado regulado e contribuindo para melhorar a resiliência e competitividade das empresas consumidoras de gás.	09/dez/22	AdCentral	Despesa	Despesa de Capital		1000 M€/ano de 2023	<a href="#">Decreto-Lei n.º 84-D/2022</a>		Presidência do Conselho de Ministros
			05/abr/23						<a href="#">Decreto-Lei n.º 23/2023</a>		

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		O regime transitório está limitado à dotação a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da energia.	04/set/23						<a href="#">Decreto-Lei n.º 79-A/2023</a>		
36	Contribuições de solidariedade temporárias sobre os setores da energia e da distribuição alimentar. (CST energia e CST distribuição alimentar.)	A CST Energia é aplicável aos sujeitos passivos de IRC residentes que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, bem como aos sujeitos passivos de IRC não residentes com estabelecimento permanente em território português, que desenvolvem atividades nos setores do petróleo bruto, do gás natural, do carvão e da refinação.  Regulamenta a contribuição de solidariedade temporária aplicável à distribuição alimentar  A CST Energia é aplicável aos lucros excedentários apurados nos períodos de tributação para efeitos do IRC que se iniciem nos anos de 2022 e 2023	30/dez/22  30/dez/22	AdCentral	Receitas	Impostos diretos			<a href="#">Lei n.º 24-B/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 312-E/2022</a>		Assembleia da República  MF, ME e MM
37	Emprende XXI (âmbito alargado)	Inicialmente criado no âmbito das medidas de combate aos efeitos da pandemia, COVID-19, mas tendo em conta a evolução inflacionista, foi decidido alargar o âmbito da medida Empreende XXI  Apoio à criação e desenvolvimento de novos projetos empresariais por jovens à procura do primeiro emprego e desempregados inscritos no Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P.	07/Jan/22  10/fev/23	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Subsídios/ Ativos Financeiros		Orçamental/Dívida	<a href="#">Portaria n.º 26/2022</a>  <a href="#">Portaria n.º 44/2023</a>	Fundos Comunitários	MEID, MTSSS
38	Apoio para a alimentação das famílias mais carenciadas	Apoio financeiro de caráter complementar, excecional e temporário, mediante atribuição de subsídio de caráter eventual aos beneficiários do PO APMC que sejam atribuídos cabazes alimentares, mediante atribuição de subsídio de caráter eventual. Duração 2 meses.  O prazo do apoio foi prorrogado por dois meses	10/fev/23  15/mai/23	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências		Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 45-A/2023</a>  <a href="#">Portaria n.º 133/2023</a>		MTSSS
39	Apoio extraordinário às famílias para pagamento da renda	Apoio extraordinário à renda, destinado a arrendatários com taxas de esforço superiores a 35 %, com rendimentos até ao limite máximo do sexto escalão do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e com contratos celebrados até 15 de março de 2023, que permite apoiar já no imediato as famílias num valor de apoio que poderá ascender aos (euro) 200 mensais, pago pela segurança social.  O primeiro pagamento do apoio relativo ao ano civil de 2023 computa a totalidade dos montantes devidos desde 1 de janeiro de 2023 e vigora a até 31 de dezembro de 2028.  Este apoio, que é atribuído oficiosamente, sem necessidade de pedido, destina-se ainda às pessoas que, não sendo obrigadas à entrega de declaração anual do IRS, tenham rendimentos mensais de trabalho declarados à segurança social ou sejam beneficiárias de prestações sociais, até ao montante mensal correspondente a 1/4 do limite máximo do sexto escalão do IRS.  O apoio atribuído é pago ao beneficiário pela segurança social por transferência bancária. Para cumprimento do disposto o valor correspondente aos encargos processados é transferido trimestralmente para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., com origem em verbas do Orçamento do Estado.- O presente apoio está enquadrado no subsistema de solidariedade do orçamento da segurança social.  Reforço do apoio extraordinário à renda, sendo o montante mensal do apoio apurado, a partir de 1 de janeiro de 2024, com base no valor da renda mensal atualizado por um coeficiente de 1,0494. Por seu turno, os arrendatários ou subarrendatários de habitação permanente que, em consequência da atualização da renda mensal, cumpram os requisitos previstos nos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março, a partir de 1 de janeiro de 2024, não sendo beneficiários do apoio extraordinário à renda previsto no referido decreto-lei, podem requerer um apoio financeiro correspondente à aplicação de um coeficiente de 1,0494 sobre o valor da renda mensal previamente à atualização	22/mar/23  09/nov/23	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências	250 M€ de acordo com PE/2023-27	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 20-B/2023</a>  <a href="#">Decreto-Lei n.º 103-B/2023</a>		Presidência do Conselho de Ministros, MF e MH
40	Apoio extraordinário às famílias para pagamento da prestação de contratos de crédito	O presente apoio aplica-se aos contratos de crédito para aquisição, construção ou obras em habitação própria permanente, abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, na sua redação atual, celebrados com instituições de	22/mar/23	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências	250 M€ de acordo	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 20-B/2023</a>		Presidência do Conselho

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
		crédito, sociedades financeiras e sucursais de instituições de crédito e de instituições financeiras a operar em Portugal, doravante designadas por «instituições», que preencham cumulativamente os seguintes requisitos: A) Contratos a taxa de juro variável ou, sendo contratos a taxa de juro mista, se encontrem em período de taxa de juro variável; b) O montante inicialmente contratado seja igual ou inferior a) 250 000€ A bonificação temporária de juros é aplicável quando o indexante do contrato de crédito for igual ou superior a 3 % O montante anual máximo de bonificação, por contrato de crédito, é de 1,5 IAS. Esta medida vigora até 31 de dezembro de 2023, sem prejuízo de eventual prorrogação. ALTERAÇÃO: O montante máximo anual definido para o apoio passa a ser de 800 euros por contrato de crédito. A bonificação passa a ser de 100 % do valor apurado quando o mutuário apresente uma taxa de esforço igual ou superior a 50 % e de 75 % do valor apurado quando o mutuário apresente uma taxa de esforço igual ou superior a 35 % e inferior a 50 %, independentemente do escalão de IRS em que se enquadrem, desde que até ao limite do sexto escalão Vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2024	11/out/23				com o PE/2023-27				de Ministros, MF e M
41	Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens.- O montante do apoio a que se refere o número anterior é de 15,00€/ mensais por beneficiário, sendo pago por trimestre pela segurança social. Consideram-se elegíveis para beneficiar do apoio a que se refere o n.º 1 os titulares de abono de família para crianças e jovens, correspondentes aos 1.º, 2.º, 3.º ou 4.º escalões de rendimentos do agregado familiar. Os encargos resultantes do complemento ao apoio extraordinário a que se refere o n.º 1 são suportados pelo Orçamento do Estado	28/mar/23	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Prestações sociais		Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 21-A/2023</a>		Presidência do Conselho de Ministros
42	IVA com direito à dedução (taxa zero) aos produtos alimentares do cabaz alimentares	Aplicação transitória de uma isenção de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) com direito à dedução (taxa zero) aos produtos alimentares do cabaz alimentar essencial saudável, como medida excecional e temporária de resposta ao aumento extraordinário dos preços dos bens alimentares. Entra em vigor a 18 de abril de 2023 e vigora até 31 de outubro de 2023 Medida prorrogada até ao 31 de dezembro de 2023	14/abr/23  31/out/23	AdCentral	Receitas	Impostos indiretos		Orçamental	<a href="#">Lei n.º 17/2023</a>  <a href="#">Lei n.º 60-A/2023</a>		Assembleia da República
43	Atualização do subsídio de refeição, a 1 de janeiro de 2023, aos trabalhadores da Administração Pública	No contexto de inflação que afeta diretamente o poder de compra dos trabalhadores e a necessidade de contribuir para a mitigação dos seus efeitos através do reforço dos benefícios sociais a conceder pelo empregador público em matéria da comparticipação nas despesas resultantes das refeições, impõe-se a atualização intercalar do referido subsídio. O montante do subsídio de refeição é atualizado para 6€.	18/abr/23	AdCentral	Despesa	Despesas com pessoal	210 M€/ PE/2023-27	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 107-A/2023</a>		Presidência do Conselho de Ministros e MF
44	Atualização salarial intercalar do valor das remunerações da Administração Pública.	Atualização intercalar do valor das remunerações da Administração Pública em 1 %, com efeitos a 1 de janeiro de 2023.	18/abr/23	AdCentral	Despesa	Despesas com pessoal	245 M€/ PE/2023-27	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 26-B/2023</a>		Presidência do Conselho de Ministros e MF
45	Regime de atualização intercalar das pensões 2023	Regime atualização intercalar das pensões, que passam a ter - a partir de julho de 2023 - um valor igual ao que teriam caso não tivesse sido criado o complemento extraordinário a pensionistas, e caso tivesse sido aplicada a fórmula de atualização do valor das pensões. Atualização das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social e das pensões de aposentação, reforma e invalidez atribuídas pela Caixa Geral de Aposentações, I. P. (CGA)	28/abr/23  23/jun/23	AdCentral/Segurança Social	Despesa	Transferências (pensões)	500 M€ de acordo com PE/2023-27	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 28/2023</a>  <a href="#">Portaria n.º 172/2023</a>		MTSSS  MTSSS, MF

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão M€ *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
46	Apoio ao setor dos transportes públicos pesados de passageiros	Apoio referido é conferido a veículos que utilizem combustíveis fósseis e que tenham a inspeção periódica obrigatória válida, tendo os respetivos montantes sido calculados com base num valor de 10 cêntimos por litro para os veículos que utilizem combustíveis fósseis que não o gás natural e de 30 cêntimos por litro para os veículos pesados que utilizem gás natural, assumindo consumos de 2100 litros por mês por autocarro, tendo por referência o período entre 1 de janeiro de 2023 e 30 de junho de 2023.  Prorrogação do apoio para o período entre 1 de julho de 2023 e 31 de dezembro de 2023	03/mai/23  11/dez/23	AdCentral	Despesa	Subsídios	25 M€	Orçamental	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2023</a>  <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2023</a>		Presidência do Conselho de Ministros
47	Apoio extraordinário ao abastecimento de gasóleo colorido e mercado e custos de eletricidade -Sector agrícola 2023	Apoio extraordinário ao abastecimento de gasóleo colorido e mercado destinado a mitigar o efeito sobre o setor agrícola do aumento dos preços do combustível e institui, em termos excecionais, para o ano em curso, um apoio aos custos da eletricidade nas atividades de produção, armazenagem, conservação e comercialização de produtos agrícolas e pecuários, a ser objeto de um pagamento único e integral, sem prejuízo do apoio instituído pela Lei n.º 37/2021, de 15 de junho, e que toma, por referência, os beneficiários efetivamente elegíveis neste apoio, em 2022	11/mai/23	AdCentral	Despesa	Subsídios	41 M€	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 120-B/2023</a>		MF, MAA
48	Apoio excecional e temporária de compensação pelo acréscimo de custos de produção da atividade agrícola e pecuária	Apoio que tem como objetivo reforçar a compensação de uma parte do aumento dos encargos com variações mais significativas nas explorações agrícolas, nomeadamente o aumento dos custos com fertilizantes e energia, nas produções vegetais, e de energia e alimentos para animais, nas produções pecuárias, decorrentes da pressão inflacionista derivada em grande parte pelo conflito entre a Rússia e a Ucrânia.  A medida em causa é um auxílio de Estado ao abrigo do «Quadro temporário de crise e transição relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia», aplicada no âmbito do ponto 2.1, da Comunicação da Comissão 2023/C 101/03, de 17 de março de 2023, relativo a «apoios limitados»	11/mai/23	AdCentral	Despesa	Subsídios	41 M€	Orçamental	<a href="#">Portaria n.º 120-A/2023</a>		MF, MAA
49	Complemento excecional para pensionistas do sector bancário	Apoio baseado num acordo que alarga aos pensionistas do sector bancário o complemento excecional a pensionistas atribuído em Outubro de 2022 no âmbito das medidas de apoio às famílias para mitigação dos efeitos da inflação.  Este encargo será suportado pelo Orçamento do Estado.	19/mai/23	AdCentral/ Segurança Social	Despesa	Pensões	45 M€	Orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 33/2023</a>		Presidência do Conselho de Ministros e MF
50	Iisenção em IRS de mais-valias para amortização de empréstimos bancários de habitação própria e permanente	São excluídos de tributação em IRS os ganhos provenientes da transmissão onerosa de terrenos para construção ou de imóveis habitacionais que não sejam destinados a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, desde que verificadas, cumulativamente, as seguintes condições:  a) O valor de realização, deduzido da amortização de eventual empréstimo contraído para aquisição do imóvel, seja aplicado na amortização de capital em dívida em crédito à habitação destinado a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou dos seus descendentes;  b) A amortização referida na alínea anterior seja concretizada num prazo de três meses contados da data de realização.  Validade até 31 de dezembro de 2024	06/out/2023	AdCentral	Receita	Impostos diretos		Orçamental	<a href="#">Lei n.º 56/2023</a>		Assembleia da República
51	Fixação temporária da prestação de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente	Os mutuários de contratos de crédito para aquisição, construção ou obras em habitação própria permanente, contratados com taxa de juro variável ou que, tendo sido contratados a taxa de juro mista, se encontrem em período de taxa de juro variável, podem determinar a revisão da prestação, fixando o respetivo valor naquele que resultar da aplicação do indexante que corresponder a 70 % da Euribor a 6 meses. A diferença entre a prestação que seria devida nos termos do contrato e aquela que resulta da fixação é paga posteriormente, podendo ser amortizada antecipadamente, sem qualquer comissão ou encargo para o mutuário	11/out23					Sem Impacto orçamental	<a href="#">Decreto-Lei n.º 91/2023</a>		Presidência do Conselho de Ministros
52	Apoio às cooperativas e organizações de produtores pelo aumento do preço dos combustíveis	É criado um apoio extraordinário com vista à mitigação do impacto do aumento de preços do combustível no setor cooperativo agrícola às organizações de produtores e respetivas associações em 2023	16/nov/23	AdCentral	Despesa	Subsídios	2,5 M€	Orçamental através do IFAP	<a href="#">Portaria n.º 376/2023</a>		MF, MAA

Medida		Breve Descrição	Data	Subsector	Receita / Despesa	Rubricas impactadas em contabilidade pública	Previsão ME *	Tipo de impacto	Legislação suporte	Financiamento Comunitário	Ministério
N	Designação										
53	Apoio extraordinário aos agricultores do Regime da Pequena Agricultura	Apoio para 2023 e destina-se a todos os agricultores com candidatura elegível no âmbito do Regime de Pequena Agricultura no Pedido Único de 2022	16/nov/23	AdCentral	Despesa	Subsídios	2,3 ME	Orçamental através do IFAP	<a href="#">Portaria n.º 376/2023</a>		MF, MAA

Fontes: Diário da República Eletrónico, Ministério das Finanças, IGFSS, DGO. | Notas: 1 – A coluna “Previsão” exibe o montante previsto pelo Governo como impacto direto. Trata-se do valor anunciado no momento da apresentação da medida ou, na sua ausência, do valor inscrito na segunda Proposta de Orçamento do Estado (2.ºPOE/2022). OE – Orçamento do Estado. FE – fundos europeus. FSE – Fundo Social Europeu. FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. UE – União Europeia. IFAP, I.P – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. IGCP, E. P. E – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública., BEI – Banco Europeu de Investimento. REACT – Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa. FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos do Marítimos e das Pescas. MF – Ministério das Finanças. MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. MAAC – Ministério do Ambiente e da Ação Climática. MAA – Ministério da Agricultura e Alimentação. PO APMC – Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas.







**UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

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

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