

**Relatório UTAO n.º 15/2023**

# Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2024

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

25 de outubro de 2023

## **Ficha técnica**

---

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

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

**Título:** Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2024

**Coleção:** Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

**Relatório UTAO N.º 15/2023**

**Data de publicação:** 25 de outubro de 2023

**Data-limite para incorporação de informação:** 20 de outubro de 2023

**Disponível em:** [https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO\\_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx)

---

## Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas .....	ii
Índice de Gráficos .....	ii
Índice de Figuras.....	iii
Índice de Caixas.....	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos .....	iii
Sumário executivo .....	1
1 Introdução.....	1
2. Progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos .....	1
3. Desafios estruturais para a política económica .....	3
4. Cenário macroeconómico.....	4
5 As principais medidas de política orçamental em 2024 na perspetiva da Contabilidade Nacional .....	5
6 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional .....	7
6.1 Ponto de partida: estimativa para 2023.....	7
6.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024.....	8
6.3 Orientação da política orçamental .....	8
6.4 Riscos do cenário orçamental.....	8
6.5 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental .....	9
7 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública.....	10
8 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas .....	11
<b>1 Introdução .....</b>	<b>13</b>
<b>2 Progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos .....</b>	<b>15</b>
2.1 Saldo orçamental.....	15
2.2 Saldo estrutural.....	16
2.3 Dívida pública ( <i>Maastricht</i> ) bruta .....	18
2.4 Avaliações das agências de notação financeira .....	19
2.5 Equilíbrio interno .....	21
2.6 Equilíbrio externo .....	24
2.7 Balanço: um contexto novo para escolhas de política em Portugal .....	26
<b>3 Desafios estruturais para a política económica .....</b>	<b>29</b>
3.1 Produto por habitante.....	29
3.2 Produtividade.....	31
3.3 Salários .....	33
3.4 Regras do processo legislativo orçamental .....	37
3.5 Conclusão: a política económica numa encruzilhada.....	42
<b>4 Cenário macroeconómico .....</b>	<b>45</b>
4.1 As diferenças entre a POE/2024 e o PE/2023–27 no biénio 2023–2024.....	45
4.2 A evolução da taxa de inflação e da política monetária na Área do Euro.....	47
4.3 Análise à coerência das previsões macroeconómicas.....	51
<b>5 As principais medidas de política orçamental em 2024 na perspetiva da Contabilidade Nacional.....</b>	<b>59</b>
5.1 Abordagem conceptual .....	59
5.2 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2024 .....	61
5.3 Novas medidas de política.....	64
5.4 Medidas transitórias .....	67
5.4.1 <i>Pacote COVID-19</i> .....	69
5.4.2 <i>Pacote inflação</i> .....	70
5.4.3 <i>Pacote PRR</i> .....	72
5.5 Medidas temporárias ou medidas não recorrentes.....	73
<b>6 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional.....</b>	<b>75</b>
6.1 Ponto de partida: estimativa para 2023.....	76
6.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024.....	78
6.3 Orientação da política orçamental .....	80
6.4 Riscos do cenário orçamental.....	82
6.5 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental .....	83
6.5.1 <i>Saldo orçamental</i> .....	84
6.5.2 <i>Saldo estrutural</i> .....	85
6.5.3 <i>Dívida pública</i> .....	86
<b>7 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública .....</b>	<b>87</b>
7.1 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública.....	87
7.2 O fim das cativações? .....	89
7.3 Dimensão financeira dos instrumentos entre 2015 e 2024 .....	91
<b>8 Intromissão do poder político na gestão das entidades públicas.....</b>	<b>97</b>
8.1 O conceito de instrumentos não-convencionais de controlo da despesa pública .....	97
8.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2024.....	98
8.3 Progressos tímidos na proposta de lei para 2024.....	104
8.4 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos .....	105

<b>Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2024 .....</b>	<b>109</b>
<b>Anexo 2: Conta previsional das Administrações Públicas para 2023 na POE/2024 e no PE/2023-27 .....</b>	<b>111</b>

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Notação para a dívida a longo prazo: Países da União Europeia .....	21
Tabela 2 – Fluxo de submissão de Propostas de Alteração à POE/2021, por dias do prazo .....	40
Tabela 3 – Horas de início e fim das reuniões políticas regimentares .....	40
Tabela 4 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2023–27 versus POE/2024 .....	46
Tabela 5 – Formação Bruta de Capital Fixo .....	57
Tabela 6 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2024 .....	63
Tabela 7 – Novas medidas de política orçamental em 2024 .....	65
Tabela 8 – Impacto orçamental acumulado direto das medidas de política COVID-19 por classificação económica .....	70
Tabela 9 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica .....	71
Tabela 10 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional .....	72
Tabela 11 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade nacional .....	73
Tabela 12 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2023 e 2024 .....	73
Tabela 13 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais .....	75
Tabela 14 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes .....	80
Tabela 15 – Saldo estrutural em 2023 e 2024 .....	85
Tabela 16 – Instrumentos de controlo da despesa, 2022–2024 .....	88
Tabela 17 – Instrumentos de controlo da despesa, 2015–2024 .....	93
Tabela 18 – Correspondência de artigos entre POE/2023, LOE/2023, DL de Execução Orçamental para 2023 e POE/2024 .....	99
Tabela 19 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais para 2023: Previsão do PE/2023-27 versus Estimativa da POE/2024 .....	111

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do saldo orçamental: União Europeia, Área do Euro-20 e Estados-Membros: 1995 a 2024 .....	16
Gráfico 2 – Evolução do saldo estrutural: União Europeia, Área do Euro-20 e Estados-Membros: 2010 a 2024 .....	17
Gráfico 3 – Evolução da dívida pública bruta: União Europeia, Área do Euro e Estados-Membros: 1995 a 2024 .....	18
Gráfico 4 – Taxas de desemprego e desemprego estrutural, 1960–2024 .....	22
Gráfico 5 – Taxa de inflação em Portugal e na AE-19, 1998–2024 .....	23
Gráfico 6 – Saldo da balança corrente e de capital de Portugal, 1999–2022 .....	24
Gráfico 7 – Posição líquida de investimento Internacional de Portugal, 1999–2022 .....	25
Gráfico 8 – Rácio do PIB real <i>per capita</i> português nas médias da UE e da AE, 2000–2022 .....	30
Gráfico 9 – Índice do PIB real <i>per capita</i> em PPC, ano 2000, países da União Europeia, da AE e outros .....	31
Gráfico 10 – Índice do PIB real <i>per capita</i> em PPC, ano 2022, países da União Europeia, da AE e outros .....	31
Gráfico 11 – PIB por hora trabalhada, ano de 2022 ou ano mais recente .....	32
Gráfico 12 – PIB por hora trabalhada na geografia OCDE e em outros países, 1970 a 2022 ou ano mais recente .....	32
Gráfico 13 – Evolução da produtividade total dos fatores na geografia OCDE e em outros países, 2005 a 2021 ou ano mais recente .....	33
Gráfico 14 – Salário médio anual na geografia OCDE, 2022 ou ano mais recente .....	34
Gráfico 15 – Salário médio anual na geografia OCDE, evolução entre 1990 e 2022 ou mais recente .....	34
Gráfico 16 – Distribuição do salário real entre 2006 e 2020 no sector privado .....	35
Gráfico 17 – Evolução do salário médio real entre 2006 e 2020, por nível de escolaridade .....	36
Gráfico 18 – Salário médio real de entrada, por nível de escolaridade .....	36
Gráfico 19 – Evolução do salário mínimo nominal e real, 2006–2020 .....	37
Gráfico 20 – Percentagem de trabalhadores com salário base igual ao salário mínimo .....	37
Gráfico 21 – Quantidade de artigos presentes nas propostas de lei e nas leis do Orçamento do Estado aprovadas, 1999–2024 .....	38
Gráfico 22 – Propostas de alteração apresentadas e artigos novos, 2008–2022 .....	39
Gráfico 23 – Propostas de Alteração a cada POE aprovada: da POE/1999 à POE/2023 .....	41
Gráfico 24 – Número de Propostas de Alteração à POE/2023 submetidas por cada partido .....	42
Gráfico 25 – Evolução do PIB real: PE/2023–27 e POE/2024 .....	45
Gráfico 26 – Evolução da taxa de inflação (taxa de variação homóloga) para a Área do Euro e Portugal: março de 1999 a setembro de 2023 .....	48

Gráfico 27 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) para a Área do Euro e Portugal: fevereiro de 1999 a agosto de 2023.....	49
Gráfico 28 – Evolução das taxas diretoras do BCE: 2008–2023 .....	51
Gráfico 29 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia.....	52
Gráfico 30 – Balança de bens e balança de serviços .....	52
Gráfico 31 – Balança de capital .....	53
Gráfico 32 – Transferências Portugal–UE .....	53
Gráfico 33 – Preço do petróleo e deflator das importações .....	53
Gráfico 34 – Índice de Preços no Consumidor, por componente.....	53
Gráfico 35 – Termos de troca .....	54
Gráfico 36 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume .....	54
Gráfico 37 – Consumo privado nominal e em volume.....	54
Gráfico 38 – Evolução das componentes do PIB em volume .....	54
Gráfico 39 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias .....	55
Gráfico 40 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego .....	55
Gráfico 41 – Custos unitários do trabalho .....	55
Gráfico 42 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador.....	55
Gráfico 43 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado .....	56
Gráfico 44 – FBCF nominal dos sectores público e privado.....	56
Gráfico 45 – Investimento líquido .....	58
Gráfico 46 – Taxa de investimento das famílias .....	58
Gráfico 47 – Impacto direto acumulado em contas nacionais das medidas transitórias COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2024.....	69
Gráfico 48 – Saldo orçamental: execução em 2022 e previsões de 2023.....	76
Gráfico 49 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2022 e 2023 .....	77
Gráfico 50 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2023 (face ao PE/2023–27) .....	78
Gráfico 51 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2023 e 2024 .....	79
Gráfico 52 – Orientação da política orçamental.....	82
Gráfico 53 – Trajetória do saldo estrutural na POE/2024 .....	86
Gráfico 54 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo .....	86
Gráfico 55 – Instrumentos convencionais de controlo de despesa no OE: dotação inicial 2015–2024 .....	91
Gráfico 56 – Instrumentos convencionais de controlo da despesa da Administração Central, 2015–2024.....	94

## Índice de Figuras

Figura 1 – Escala das principais agências de notação financeira: classificação risco de crédito de longa duração ..	20
Figura 2 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção.....	59
Figura 3 – Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa na POE/2024 .....	100

## Índice de Caixas

Caixa 1 – Evolução das taxas diretoras do BCE, desde outubro de 2008.....	50
---	----

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
2.º POE/2022	Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (submetida à AR em 13/04/2022)
2º AOE/2020	Segunda Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 (Lei n.º n.º 27-A/2020, de 24 de julho)
AdC	Administração Central
ADSE, I.P.	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
AE	Área do Euro
AEDL, S.A.	Autoestradas do Douro Litoral, S.A
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia

Cf.	Conforme
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
CP	Comboios de Portugal
CTUP	Custo do Trabalho por Unidade Produzida ou Custo Unitário do Trabalho
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DLEO/202	Decreto-Lei de Execução Orçamental aplicável ao exercício de 2023
EDP	Energias de Portugal
EM	Estado(s)-Membro(s)
EUA	Estados Unidos da América
Eurostat	Gabinete de Estatística da União Europeia (Integrado na Comissão Europeia)
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCT, I.P.	Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.
FMI	Fundo Monetário Internacional
IABA	Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas
IAS	Indexante de Apoios Sociais
ICE	Incentivo à Capitalização das Empresas
IGCP	Agência e Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRCT	Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhão(ões) de euros
MF	Ministério das Finanças
mM€	Milhar(es) de milhão de euros
NAIRU	<i>Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment</i>   Taxa de desemprego compatível com estabilidade dos salários
NAWRU	<i>Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment</i>   Taxa de desemprego compatível com estabilidade dos preços
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OSS	Orçamento da Segurança Social
p.	Página
p.b.	Ponto(s) base
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PE/2023–27	Programa de Estabilidade referente ao período 2022 a 2026
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLII	Posição Líquida de Investimento Internacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "AAAA"
pp.	Páginas
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento

RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TdC	Tribunal de Contas
TSU	Taxa Social Única
Tvh	Taxa de Variação Homóloga
Tvha	Taxa de Variação Homóloga Anual
UE	União Europeia
USD	Dólar norte-americano
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos



## Sumário executivo

**1. Este relatório contém a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) à [Proposta de Orçamento do Estado para 2024 \(POE/2024\)](#).** Foi submetida pelo Ministério das Finanças (MF) à AR em 10 de outubro de 2023.

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

### 1 Introdução

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

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

### 2. Progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos

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

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

- (i) **Saldo Orçamental** — Foram recorrentes os défices orçamentais nos últimos 46 anos. Após o saldo mínimo histórico<sup>1</sup> de - 11,4% alcançado em 2010, a tendência foi de melhoria clara. A partir de 2018 *inclusive*, o saldo em percentagem do PIB ultrapassou a média da AE e acima desta se tem

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

mantido até à data. Chegou a 2022 com uma posição equilibrada (– 0,4% na base AMECO)<sup>2</sup> e em 8.º lugar na lista ordenada dos EM da UE com maior saldo orçamental. As previsões da Primavera da CE apontam para estabilização à volta de – 0,1% em 2023 e 2024, o 4.º lugar na classificação da UE. A POE/2024, elaborada posteriormente e, portanto, com mais informação, prevê um progresso ainda maior (+ 0,8% em 2023 e + 0,2% em 2024).

- (ii) **Saldo Estrutural** — A correção tem sido assinalável, embora não seja tão positiva quanto no saldo orçamental. Do mínimo da série em 2010, – 8,4% do produto potencial e penúltimo lugar na classificação da UE, chegou a – 0,8% em 2022, com perspectiva de manutenção nos dois anos seguintes (6.º lugar entre os EM, ex aequo com o Luxemburgo). Deve notar-se, porém, que ainda não houve um ano em que o saldo estrutural superasse o Objetivo de Médio Prazo. Este foi fixado em 0,0% do PIB potencial no triénio 2020–22.
- (iii) **Dívida Pública (conceito de Maastricht)** — A série anual começa em 1995 e, até 2003, exhibe um peso muito próximo do limiar de 60% do PIB fixado no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Desde então, subiu sempre até 132,9% em 2014. As correções iniciam-se com alguma expressão em 2017, trazendo o rácio para 113,9% em 2022, prevendo a CE na Primavera passada que o progresso se prolongue nos dois anos seguintes, para atingir 103,1% em 2024. Ainda assim, importa notar que em 2022 havia 24 EM com um menor peso da dívida pública (num total de 27 países); 21 abaixo de 100% e 14 abaixo de 60%.
- (iv) **Classificação da qualidade da dívida pública de longo prazo** — Após a queda vertiginosa nas escalas das quatro maiores agências avaliadoras para níveis de qualidade especulativa (vulgo “lixo”) no início da década passada, Portugal passou dez anos em melhorias sucessivas nas avaliações. Atualmente, duas agências classificam como Boa a qualidade das obrigações de longo prazo e duas outras atribuem-lhe notas de Qualidade Média. É, à data, a oitava dívida soberana com a notação mais baixa.

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

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

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

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

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

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

### 3. Desafios estruturais para a política económica

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

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

**14. A política económica está, pois, numa encruzilhada.** Reuniu, finalmente, os requisitos macroeconómicos certos para otimizar o impacto das suas medidas. Não há mais a desculpa da falta de financiamento para adiar as medidas certas. Claro que os recursos continuarão a ser finitos e a responsabilidade financeira significa não esquecer esta verdade elementar. Mas o triplo equilíbrio macroeconómico ajudará muito a trazer racionalidade microeconómica para a gestão das organizações públicas e a montagem, em concreto, de medidas de política nas várias áreas da governação. Uma coisa são os equilíbrios macroeconómicos e outra são os indicadores de qualidade de vida ou desenvolvimento. Os primeiros são uma restrição que deve ser respeitada e cujo cumprimento facilita as intervenções públicas e privadas em prol do bem-estar. Este capítulo, sem ser exaustivo, mostra que o ponto de partida para 2024 e anos seguintes tem, de facto, fragilidades estruturais importantes na sustentação do bem-estar.

A política económica pode agarrar esta oportunidade única para alavancar a reforma no modelo de especialização produtiva ou conformar-se em fazer mais do mesmo esperando em vão que os resultados sejam diferentes. É, de facto, uma encruzilhada e todos os cidadãos e agentes políticos contam para fazer esta escolha. É preciso tempo para pensar, tempo para decidir, tempo para executar, tempo para avaliar e tempo para voltar a decidir em conformidade. O excesso de protagonismo que as regras do jogo orçamental conferem aos meses de outubro e novembro não ajuda, certamente, a usar bem estes tempos.

#### 4. Cenário macroeconómico

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

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

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

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

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

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

**21. A melhoria dos termos de troca em 2023 encontra-se dependente de uma descida no preço das importações.** A evolução dos termos de troca em 2023, aferidos pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, é determinante para a melhoria do saldo da balança de bens e serviços.

- 22. No cenário macroeconómico da POE/2024, o contributo da procura interna para o crescimento do PIB real continuará positivo no biénio 2023–2024, mas o contributo da procura externa (líquida) deverá passar a negativo em 2024.**
- 23. Na POE/2024, encontra-se previsto um excedente da balança de bens e serviços para 2023 (1,2% do PIB), o qual representa o valor máximo da série estatística.** Caso se concretize, será o primeiro saldo positivo desde o ano 2020. Esta previsão encontra-se dependente da concretização de uma descida no preço das importações.
- 24. Tendo por referência o cenário da POE/2024, o PIB real da economia portuguesa irá situar-se acima do produto potencial no biénio 2023–2024, devendo o hiato do produto diminuir em 2024.**
- 25. O cenário da POE/2024 prevê uma desaceleração da taxa de inflação de 2022 até 2024, mas mantendo-a acima do objetivo de política monetária.** Para 2024, as remunerações do total da economia, as remunerações por trabalhador e o rendimento disponível das famílias apresentarão um crescimento superior ao previsto para a taxa de inflação.
- 26. O cenário macroeconómico da POE/2024 tem subjacente uma recuperação da taxa de poupança das famílias em 2024,** decorrente de um crescimento do rendimento disponível acima do do consumo privado nominal.
- 27. O cenário macroeconómico da POE/2024 prevê um aumento percentual do emprego em 2024, próximo do acréscimo percentual da população ativa.** Esta conjugação de previsões determina a estabilização da taxa de desemprego em 6,7%.
- 28. Para o biénio 2023–2024, o MF prevê uma subida do custo do trabalho por unidade produzida (CTUP ou custo unitário do trabalho).** Espera que as remunerações por trabalhador cresçam mais do que a produtividade.
- 29. O investimento público, líquido de amortizações, é negativo desde o ano 2012, o que significa que o investimento público não tem sido suficiente para repor o desgaste das infraestruturas e dos equipamentos.** Para a economia portuguesa como um todo, a FBCF líquida baixou no início do século e voltou a descer após 2010, tendo alguns registos de FBCF líquida negativa.
- 30. A taxa de investimento das famílias em 2022, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, situou-se em 6,2%, ficando acima do mínimo observado em 2013 (4,5%), mas significativamente abaixo do do ano 2000 (12,7%).** O investimento das famílias ocorre, essencialmente, em habitação, pelo que os anos com elevada taxa de investimento refletem um aumento do stock residencial das famílias.

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

- 31. Para efeitos de construção e análise de cenários de projeção, as medidas de política têm de ser classificadas com base em dois critérios:** grau de formalização e duração dos efeitos nas contas públicas.
- 32. Perante algumas contradições não justificadas nas fontes, a UTAO optou por considerar um Quadro de Políticas Invariantes** que funde informação de três fontes diferentes do MF.
- 33. As medidas antigas permanentes (cenário de políticas invariantes) carregam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2023 negativo em 4729 M€ (1,71% do PIB),** por via, essencialmente, do aumento da despesa.
- 34. O incremento da despesa com prestações sociais e despesa com pessoal representam cerca de 76% do impacto negativo no saldo orçamental de 2024 atribuído a todas as medidas antigas de política**

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

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

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

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

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

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

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

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

**41. O MF estima um nível de despesa de 2,3 mil M€ (0,9% do PIB) com a implementação do PRR em 2023.** A despesa de capital é prevista atingir (1,7 mil M€), maioritariamente destinada a investimento pelas AP (1,1 mil M€). A despesa total é financiado por subvenções comunitárias (2,0 mil M€) e, numa

pequena parte, por empréstimos da UE (202 M€), Esta estimativa de despesa representa um novo atraso no PRR e apenas 62,6% do planeado no PE/2023-27.

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

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

## 6 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

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

### 6.1 Ponto de partida: estimativa para 2023

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

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

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

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

## 6.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024

**48. A evolução orçamental em 2024 é fortemente marcada pela dimensão do efeito negativo das medidas permanentes (antigas e novas) e este é compensado pela redução de impacto das medidas transitórias e pelo incremento da receita fiscal.** A evolução do saldo orçamental entre 2023 e 2024 resulta de efeitos de sinal contrário. Em sentido positivo, a diminuição dos estímulos orçamentais respeitantes a medidas transitórias (pacotes COVID-19 e inflação) e a evolução favorável da receita fiscal impulsionam a melhoria do saldo. Em sentido inverso, evidencia-se a despesa permanente, repartida entre o efeito de inércia de agravamento da despesa pública, respeitante às medidas de política legislativas anteriormente, e a adoção novas medidas de política. A retirada dos estímulos orçamentais respeitantes às medidas transitórias de mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia é quase absorvida pelo efeito da adoção de novas medidas de efeito permanente. Em termos conceptuais, assiste-se à troca de despesa transitória por despesa permanente (no valor de 2,3 mil M€, ou seja 0,8% do PIB). As medidas antigas são largamente impulsionadas pelo aumento permanente de pensões e, no ano de 2024, suportadas pelo incremento da receita fiscal. Esta componente da receita assenta na evolução das suas bases macroeconómicas, particularmente o consumo privado (no caso dos impostos indiretos), remunerações e nível de emprego (impostos diretos e contribuições sociais), encontrando-se sujeita aos riscos descendentes do cenário macroeconómico.

## 6.3 Orientação da política orçamental

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

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

## 6.4 Riscos do cenário orçamental

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

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

**51. As linhas de crédito com garantia do Estado constituem responsabilidades contingentes.** As linhas de crédito e garantias concedidas no âmbito das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e à inflação poderão onerar as contas públicas, por via do potencial incumprimento de devedores. A POE/2024 informa que as garantias a estas linhas somam 1,05% do PIB.

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

**53. Há riscos no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP).** Prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. A POE informa sobre a possibilidade, em 2024, de uma indemnização judicial por via de um litígio relacionado com PPP.

**54. Em 2023, volta a adiar-se a implementação do PRR, um atraso persistente que poderá comprometer as previsões de receita e despesa constantes da POE.** A POE/2024 reviu novamente em baixa a execução do PRR em 2023, em 1,5 mil M€ face ao programado no PE/2023–27. Em 2024, prevê-se outra aceleração, para 5,2 mil M€. O recebimento da receita previsional do PRR é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais novos desvios negativos face à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

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

## 6.5 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental

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

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

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

**59. O saldo estrutural deverá cumprir o OMP de Portugal.** O Governo assumiu no PE/203–27 o nível – 0,5% do PIB potencial como os novos níveis de OMP a observar em 2023 e 2024. Espera melhoria do saldo

estrutural em 2023, para 0,0%, assim cumprindo o OMP pela primeira vez. Para 2024, o saldo estrutural projetado (- 0,1% do PIB potencial) revela uma ligeira deterioração, mas mantendo-se acima do OMP.

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

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

## 7 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública

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

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

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

**65. Para 2024 prevê-se uma redução de 10,0% na totalidade dos instrumentos convencionais de controlo de despesa, mas no novo enquadramento legislativo da POE o poder de decisão do MF sobre estes instrumentos recua 39,4% (- 1104 M€) face a 2023.** Esta evolução resulta do efeito combinado da transferência do poder decisório sobre a libertação das cativações para a tutela sectorial e da redução da dotação provisional.

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

escritas pelas unidades orgânicas. Os muitos milhares de horas de trabalho despendidas nestas tarefas têm, com certeza, um custo de oportunidade. Que produção, i.e., que qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas desaparece por se continuarem a desviar recursos das áreas operacionais para a área administrativa e financeira?

**67. Dar aos ministros sectoriais a possibilidade de gerirem uma pequena parcela da dotação dos seus programas orçamentais para responder a riscos durante a execução seria uma forma mais racional de os responsabilizar financeiramente pela utilização do dinheiro dos contribuintes nas respetivas políticas.**

A UTAO formula uma proposta concreta neste sentido no parágrafo 263.

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

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

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

**70. Relativamente à contratação de recursos humanos, existem constrangimentos à autonomia de gestão das unidades orgânicas, com contornos paralelos aos da cativação de despesa.** À semelhança de anos anteriores, a Proposta de Lei que acompanha a POE/2024 remete para o decreto-lei de execução orçamental os termos em que as entidades públicas podem vir a recrutar trabalhadores. Tendo por referência o Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2023, atualmente em vigor, encontram-se instituídas várias normas condicionadoras do recrutamento de trabalhadores por parte das entidades públicas, incluindo a substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial, impedindo a renovação de ativos por trabalhadores com mais experiência.

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

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

**73. A proposta de lei do Orçamento do Estado para 2024 introduz algumas alterações positivas, mas insuficientes, quanto ao enquadramento das restrições não-convencionais à realização de despesa nas Administrações Públicas.** Os avanços encontram-se limitados aos contratos de aquisição de serviços e só se aplicam em 2024. Para as entidades que integram os subsectores Administração Central e Segurança Social, deixa de ser necessária a intervenção do membro do Governo responsável pela área das Finanças para excepcionar o cumprimento dos tetos de despesa fixados para quaisquer contratos de aquisição de serviços. No caso das prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença, o parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e

das Finanças passa a ter um prazo para ser emitido (15 dias), findo o qual o deferimento é tácito. Por fim, as autarquias locais e as entidades intermunicipais deixam de ser abrangidas pelas restrições em sede de encargos com contratos de aquisição de serviços e prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença.

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

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

## 1 Introdução

---

**76. Este estudo faz uma apreciação preliminar à Proposta de Orçamento do Estado para 2024 (POE/2024).** A 10 de outubro de 2023, deu entrada na Assembleia da República o conjunto de [peças processuais](#) que constitui o plano orçamental do Governo para executar no próximo ano. O relatório é concluído a tempo de poder ser utilizado na audição em sede de generalidade da equipa política do Ministério das Finanças (MF), prevista para se iniciar às 15h00m de 26 de outubro. A apreciação final da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) será publicada antes da audição à mesma equipa na fase de discussão na especialidade.

**77. A UTAO agradece a informação complementar prestada por várias unidades orgânicas do MF.** A realização deste estudo exigiu a utilização de informação que não consta do acervo disponível publicamente. À semelhança dos anos anteriores, a UTAO dirigiu solicitou dados adicionais e ficheiros em Excel com a informação financeira mais importante sobre os cenários macroeconómico e orçamental. A maior parte da informação requerida foi prestada e em tempo útil para este relatório, facto que abona a favor da transparência da Administração e do espírito de colaboração entre profissionais do mesmo ofício.

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

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

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

**81. O documento está estruturado em oito capítulos e dois anexos.** Principia, porém, com um sumário desenvolvido dos resultados principais a que a análise económica da POE chegou. Após esta Introdução, o Capítulo 2 dá conta dos progressos substanciais que Portugal alcançou nos últimos 12 anos em matéria dos principais equilíbrios macroeconómicos: finanças públicas, interno e externo. Mudam qualitativamente o modo como a política económica, em geral, e a orçamental em particular podem ter mais sucesso na correção dos maiores bloqueios estruturais da economia portuguesa. Este é o mote evidenciado no Capítulo 3. O cenário macroeconómico da POE é estudado no capítulo seguinte. Expõe as diferenças para 2023 e 2024 face às previsões no Programa de Estabilidade, evidencia o comportamento passado e esperado das taxas de juro diretoras do BCE e de inflação, que continuarão a condicionar bastante a conjuntura, e discute a coerência das previsões apresentadas. Os capítulos seguintes ocupam-se das contas públicas. É possível decompor a variação do saldo orçamental entre dois anos em função dos contributos das principais medidas de política orçamental. O Capítulo 5 dá o pontapé da saída através da arrumação criteriosa das medidas em antigas e novas, e em medidas com efeitos permanentes, medidas com efeitos transitórios e medidas com efeitos temporários ou não-recorrentes. Para isso, teve necessidade de rever pontualmente a classificação e a quantificação de impactos do MF. O Capítulo 6 aprecia o cenário orçamental da POE. Caracteriza a estimativa de execução para 2023, identifica os contributos das medidas de política para as variações do saldo entre 2022 e 2023 e entre 2023 e 2024, classifica a orientação da política orçamental perante o ciclo económico, sinaliza os principais riscos das previsões pontuais do MF e mostra como é que as finanças públicas, nas previsões da POE para 2023 e 2024, se posicionam nos indicadores das regras orçamentais da União Europeia que estiveram em vigor até 2019. O Capítulo 7 olha para os chamados instrumentos convencionais de controlo da despesa pública. O fim anunciado das cativações não se concretizou, mas houve uma evolução positiva neste instrumento. Os leitores encontram também a evolução quantitativa desde 2015 nos quatro instrumentos convencionais. Os instrumentos não convencionais têm efeitos ainda piores na eficiência das organizações públicas e na qualidade dos serviços que prestam à comunidade. O Capítulo 8 atualiza, com os desenvolvimentos preconizados na proposta de lei, o estado da arte e o diagnóstico sobre a eficácia dos instrumentos e os seus efeitos na produção das empresas e dos serviços públicos. O Anexo 1 oferece uma descrição sintética mais desenvolvida do que a que consta no relatório do MF sobre o alcance das principais medidas de política orçamental para 2024. O Anexo 2 exhibe a conta consolidada previsional das Administrações Públicas para 2023 e 2024, que serve de suporte à análise nos Capítulos 5 a 6. A análise das previsões em contabilidade pública aparecerá no próximo relatório da UTAO sobre a POE/2024, juntamente com outros temas novos.

## 2 Progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos

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

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

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

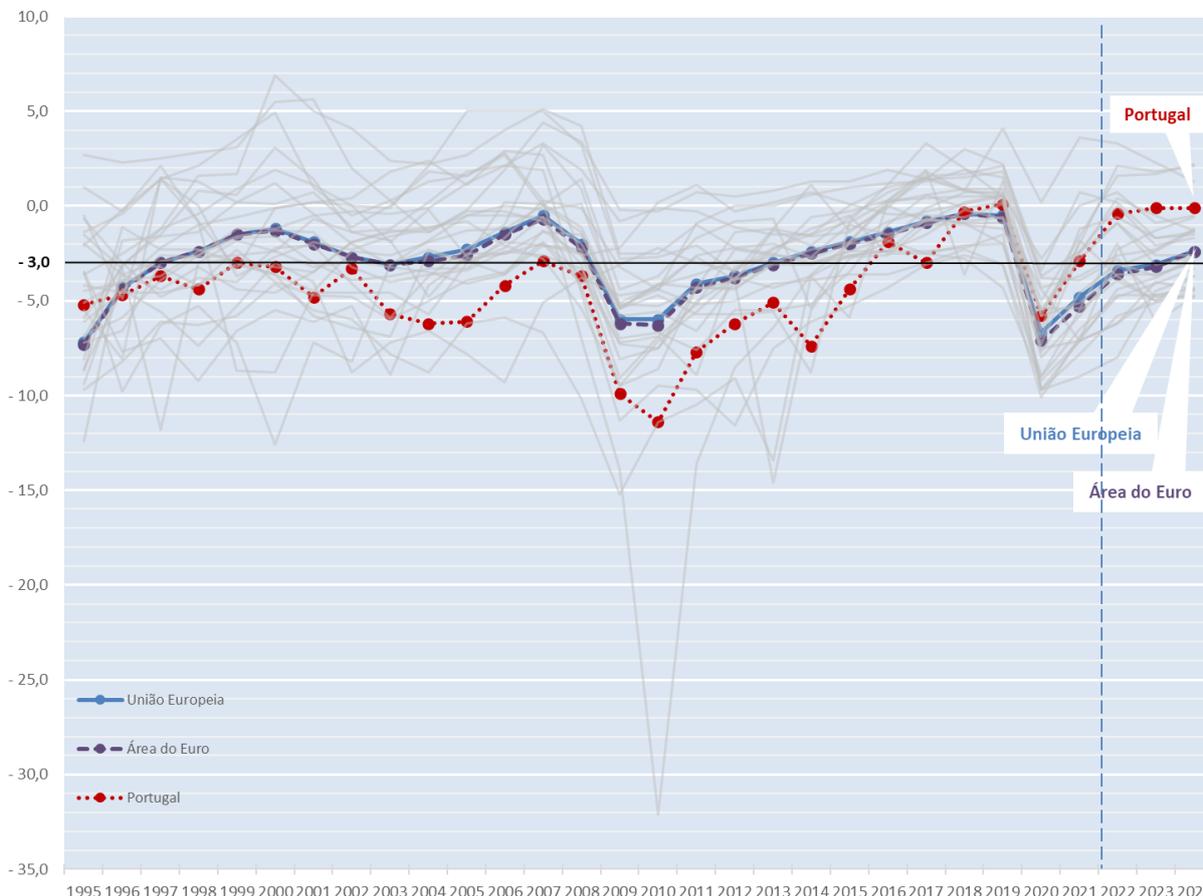
### 2.1 Saldo orçamental

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

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

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

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



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

## 2.2 Saldo estrutural

**87. O saldo estrutural tem como objetivo medir o saldo das Administrações Públicas subjacente aos impulsos estruturais da economia e às escolhas duradouras de política orçamental. Para o efeito, é calculado através da dedução ao saldo orçamental dos efeitos atribuídos ao ciclo económico e a acontecimentos com duração temporária.** Os efeitos do ciclo na conta pública não são observáveis. São estimados através de determinada metodologia estatística.<sup>5</sup> A Comissão Europeia estabeleceu uma metodologia comum para a estimação dos efeitos do ciclo e um manual para harmonizar a identifica-

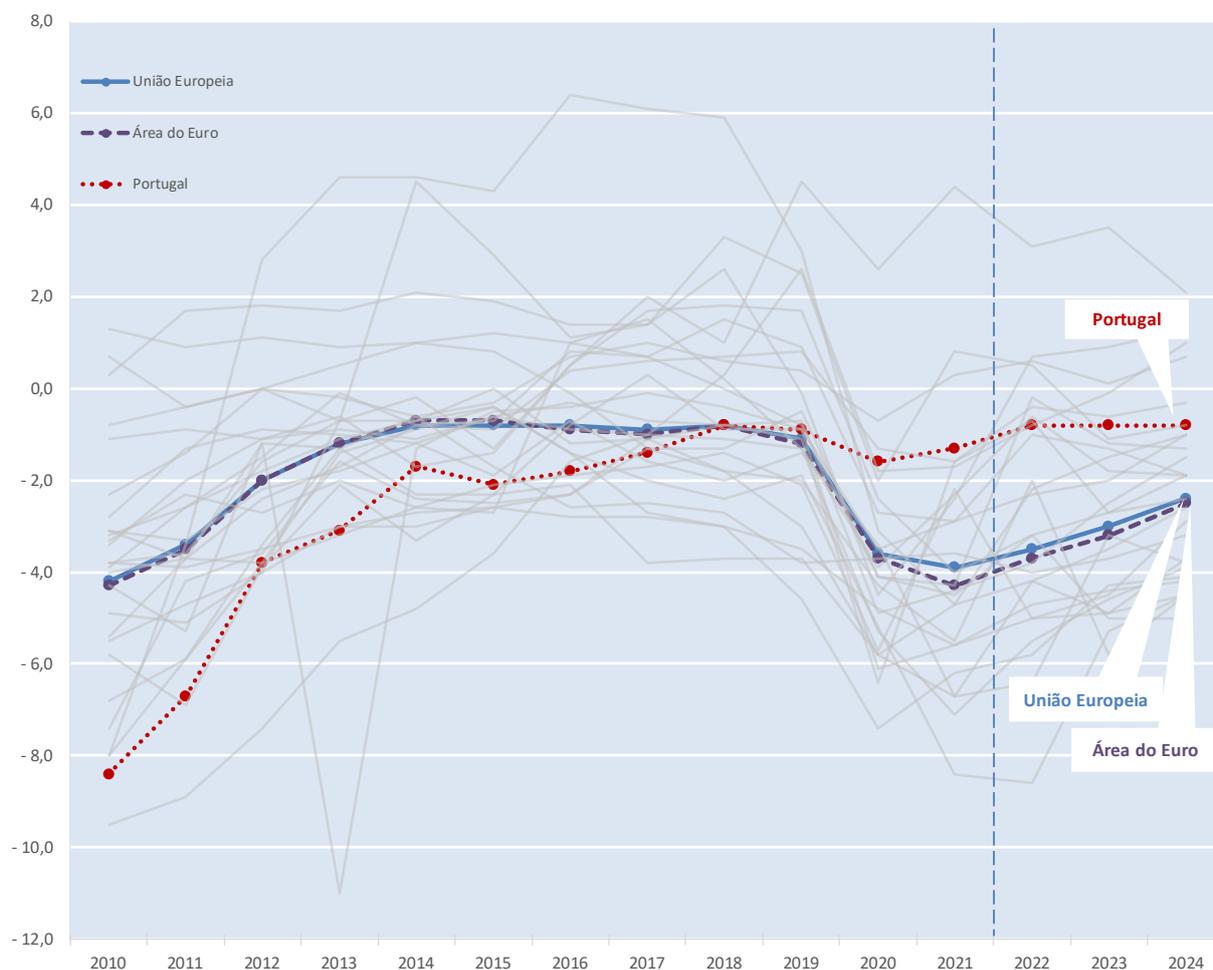
<sup>4</sup> Esclarece-se que a base de dados foi atualizada em 15/05/2023 aquando da publicação das previsões da Primavera da Comissão Europeia. Como tal, não reflete ainda a revisão do ano de 2022 efetuada no final de setembro de 2023 através dos reportes nacionais no âmbito do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE). É sabido que, neste exercício de revisão, a estimativa de saldo português em 2022 foi melhorada em um ponto decimal, para -0,3% do PIB. Outros países poderão ter também conhecido revisões, mas só se terá novo vetor de 2022 aquando da próxima atualização da base de dados.

<sup>5</sup> A maioria das metodologias, e a subjacente à base de dados AMECO, assume que o ciclo económico impacta a receita fiscal e contributiva e a despesa com subsídio de desemprego. Como estes impactos não são observáveis, têm de ser estimados.

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

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

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



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

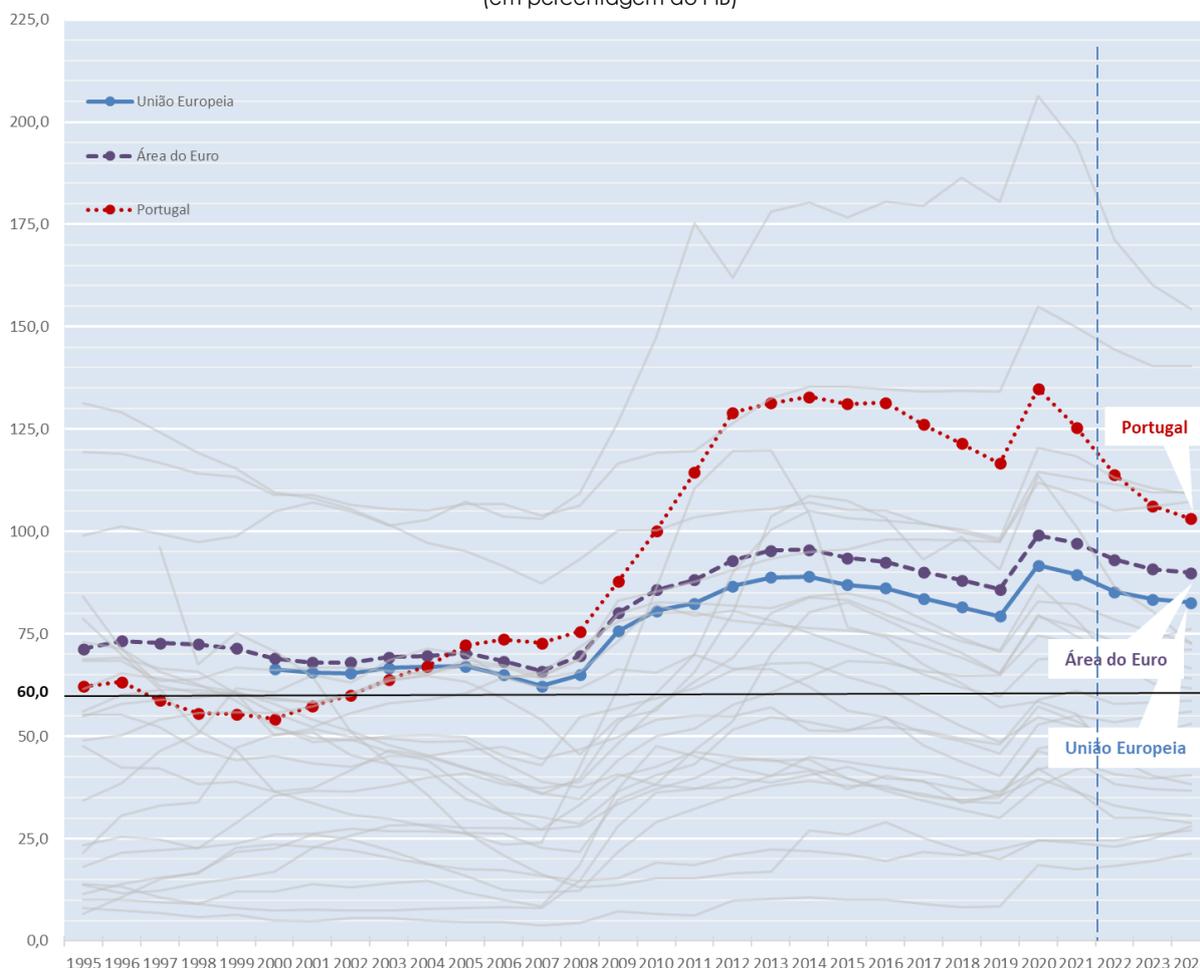
**89. Desde 2018 que Portugal apresenta um saldo estrutural igual ou superior aos das médias da União Europeia e da Área do Euro a 20 EM.** Partiu, em 2010, do segundo pior saldo (– 8,4% do PIB potencial). A tendência, desce então, tem sido sempre de melhoria, Foi muito rápida até 2014 (– 1,7%), tal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

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

### 2.3 Dívida pública (Maastricht) bruta

**90. O Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece como referência o teto de 60% para a dívida pública em percentagem do PIB. Este patamar tem como objetivo assegurar que a trajetória do peso da dívida pública face ao PIB se mantém num nível sustentável durante o médio prazo.** Genericamente, os países com o rácio de dívida pública acima do patamar 60% devem reduzir, em cada ano, um vigésimo na parte que excede esse patamar.<sup>6</sup> Vários Estados-Membros apresentam rácios da dívida pública acima do patamar 60% (linha horizontal preta no Gráfico 3) ao longo de todo o horizonte em análise. Mas também há muitos que se mantêm bem abaixo deste limiar. Portugal saiu do Procedimento relativo a Défices Excessivos (PDE) em 2016, seguindo-se o ajustamento estrutural linear mínimo no período 2017–2019, e, em seguida, a suspensão das regras devido à pandemia COVID-19. Em termos genéricos, Portugal tem cumprido as regras aplicáveis de redução da dívida pública.

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



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

<sup>6</sup> Regra para os EM na vertente preventiva do PEC (são os que não estão abrangidos por um PDF), com exceção no triénio seguinte à saída de um PDF.

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

## 2.4 Avaliações das agências de notação financeira

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

**93. As agências de notação financeira são empresas que avaliam o risco de crédito.** Uma agência de notação financeira, também conhecida como agência de classificação de crédito, é uma entidade independente<sup>7</sup> que avalia a qualidade creditícia de emissores de títulos financeiros, sejam eles organizações supranacionais, países, regiões, municípios ou entidades privada, como sociedades financeiras e sociedades não financeiras. A classificação do risco de crédito atribuída à entidade avaliada é denominada por “notação”. A avaliação das agências de notação financeira realizada através da atribuição de uma determinada classificação influencia a remuneração dos financiamentos obtidos e o preço dos ativos, apoiando os investidores a avaliar a segurança e a estabilidade dos investimentos. Os exercícios de avaliação da dívida emitida por Estados soberanos são realizados regularmente, várias vezes por ano. A degradação da notação de um emitente soberano pode levar à perda de confiança dos investidores nessa dívida, arrastando o mercado para uma subida das taxas de juro em emissões de dívida subsequentes (e nas emissões vivas com taxa variável). As principais agências de notação financeira no mundo são *Standard & Poor's (S&P)*, *Moody's*, *Fitch* e *DBRS*. As três primeiras são dominadas por capital norte-americano e a quarta por capital canadiano. O serviço de avaliação é remunerado pelos próprios emitentes e algumas empresas que participam no capital das agências são importantes investidores institucionais, situação que pode levantar um conflito de interesses na atribuição de classificações. Apesar deste risco, a verdade é que as decisões classificativas das agências são geralmente respeitadas e têm impacto nas escolhas de carteira dos investidores em dívida soberana à escala plane-tária.

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

<sup>7</sup> Ver a qualificação desta independência no final do parágrafo.

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

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

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

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

**95. No universo dos países da União Europeia, a classificação da dívida de longo prazo de Portugal teve uma evolução bastante positiva nos últimos sete anos, mas ainda se prevê que, em 2023, seja a oitava com a notação mais baixa.** A classificação do risco de crédito referente à dívida pública de Portugal tem evoluído muito favoravelmente face aos interesses dos contribuintes portugueses nos últimos anos devido, entre outros fatores, à melhoria dos resultados orçamentais e à redução do nível da dívida pública em percentagem do PIB. No primeiro trimestre de 2012, a classificação do risco de crédito da dívida soberana de Portugal situava-se nos dois últimos níveis do patamar especulativo.<sup>8</sup> À data da realização deste relatório, o risco da dívida da República Portuguesa está posicionado em grau de investimento, tendo duas agências (*Fitch* e *DBRS*) atribuído notação correspondente ao patamar de “boa qualidade” (Figura 1 e Tabela 1). No último trimestre de 2023, existe, ainda, a possibilidade da agência *Moody's* subir a classificação para o mesmo patamar. No entanto, e apesar da melhoria registada nos últimos anos, quando se realiza a comparação com os países da União Europeia, a classificação da dívida de longo prazo de Portugal é a oitava com a notação mais baixa (Tabela 1). Em 13/10/2023, havia cinco EM com classificação “triplo A” atribuída pela quatro agências e a Grécia era o único país com notações de grau especulativo.

<sup>8</sup> À data, as agências de notação financeira *Standard & Poor's*, *Moody's* e *DBRS* classificaram o risco de crédito da dívida soberana de Portugal com as notações BB, Ba3 e BB (low), respetivamente.

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

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

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

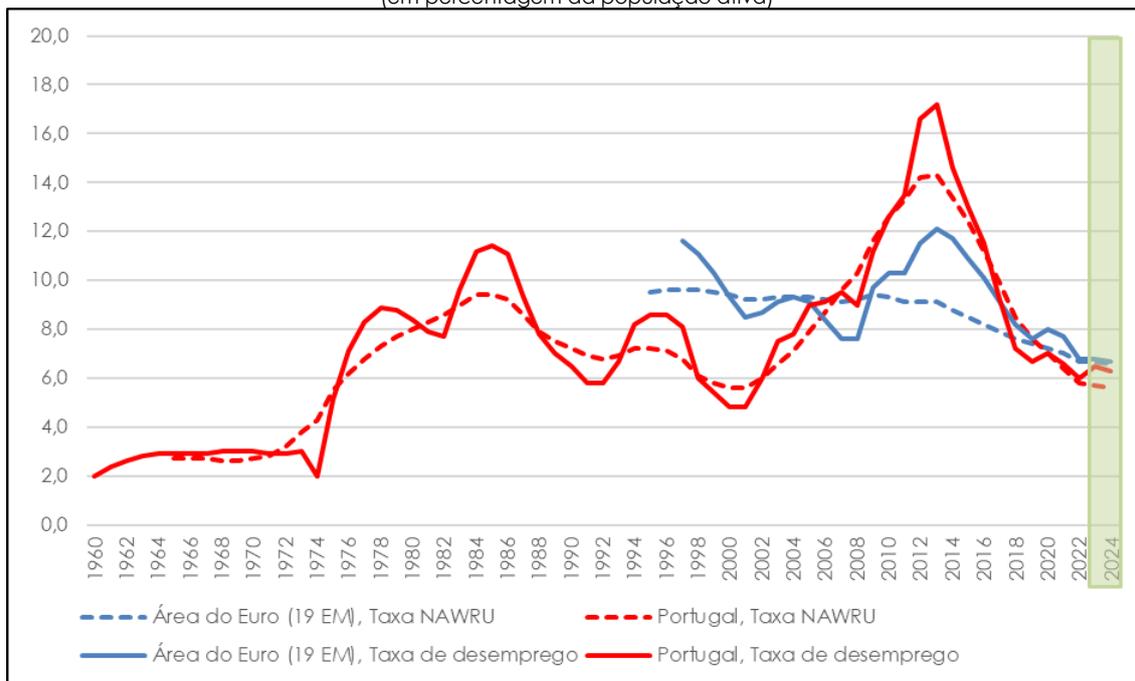
## 2.5 Equilíbrio interno

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

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

de desemprego estrutural como taxa de desemprego natural. Por isso se diz que o desemprego está no seu nível natural quando o hiato do produto é nulo (PIB igual ao seu nível potencial). Esta é, pois, a noção teórica da taxa de desemprego natural.<sup>9</sup> E como se mede ela, na prática? Existem, pelo menos, três medidas e um número superior de métodos alternativos de estimação para cada um deles. Esta secção concentra-se na medida e no método usados pela Comissão Europeia (2017) para estimar a taxa de desemprego do fator trabalho compatível com o pleno emprego e a estabilidade dos salários. A medida chama-se *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment (NAWRU)*.<sup>10</sup> O Gráfico 4 projeta a NAWRU para Portugal e a Área do Euro (AE) a 19 países. Para Portugal, os dados começam em 1965.

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



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

<sup>9</sup> Friedman (1968) é uma das referências pioneiras sobre o conceito "taxa natural de desemprego": FRIEDMAN, Milton (1968), "[The role of monetary policy](#)", *The American Economic Review*, vol. 68, n.º 1, Março, pp. 1- 17.

<sup>10</sup> A literatura económica sobre a estimação da taxa de desemprego natural é vasta e começou pouco depois do trabalho teórico seminal Philips (1958). A CE teve de começar a produzir estimativas do desemprego estrutural por causa da importância que a separação entre componentes cíclica e estrutural da economia têm nas regras de disciplina orçamental. A versão metodológica em uso e que foi usada para produzir as curvas NAWRU no Gráfico 4 está explicada em Comissão Europeia (2017). Outras instituições que produzem séries NAWRU poderão usar métodos diferentes. Existem, pelo menos, duas linhas de investigação que advogam medidas empíricas diferentes. Uma é baseada na estabilidade de preços, em vez da estabilidade dos salários — *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU)*. Outra, prosseguida, por exemplo, pela instituição homóloga da UTAO nos EUA (*Congressional Budget Office*), usa o conceito de taxa de desemprego de longo prazo. Lehmus (2018), que sugere um método econométrico diferente do da CE para estimar a NAWRU, tem uma boa revisão da literatura sobre as três medidas. Duarte e Andrade (2000) resume dois modelos teóricos de taxa natural de desemprego e estima as taxas NAIRU e NAWRU para vários países. Seque-se a identificação das referências citadas nesta nota:

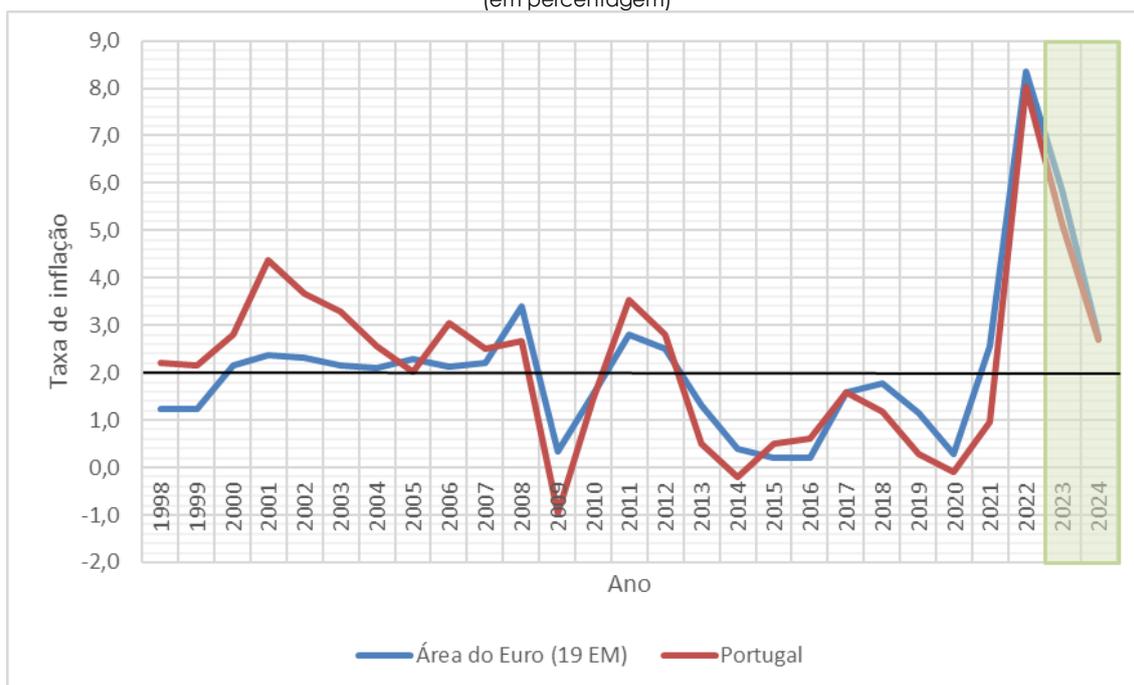
- COMISSÃO EUROPEIA (2017), [Estimation using structural labour market indicators](#), trabalho de A. Hristov, C. Planas, W. Roeger e A. Rossi, European Economy Discussion Papers, n.º 69, Outubro, Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros: Gabinete de Publicações da União Europeia.
- DUARTE,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

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

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

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

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



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

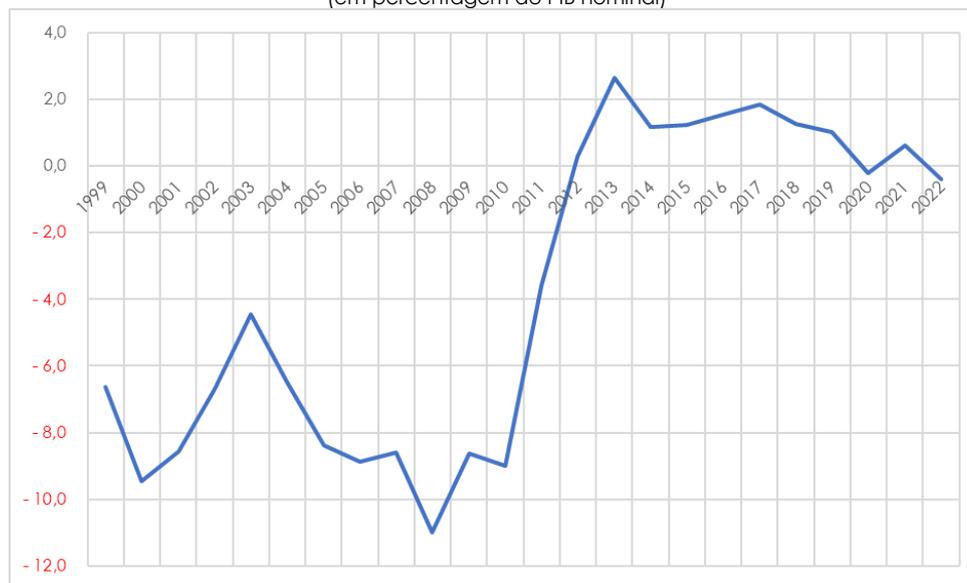
**101. Portugal e a AE viveram um longo período de preços estáveis e com taxas de inflação baixas.** No caso português, aconteceu um pequeno surto inflacionista entre 2001 e 2003 e só em 2022 a média móvel a 12 meses se afastou claramente da meta de 2%. Como se sabe, a incerteza sobre as previsões de inflação de 2023 a 2025 são grandes. À data de fecho da Secção 4.2, estão disponíveis as médias móveis mensais de 12 meses até setembro de 2023. Dados observados mais recentes são apresentados no Gráfico 27, p. 49, e mostram que os IHPC cresceram 7,6% (Portugal) e 7,7% (AE) em agosto face ao mês homólogo de 2022. Isto indicia uma revisão em alta das previsões da CE no próximo exercício para a base de dados AMECO relativamente aos níveis visíveis no Gráfico 5.

## 2.6 Equilíbrio externo

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

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

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



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

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

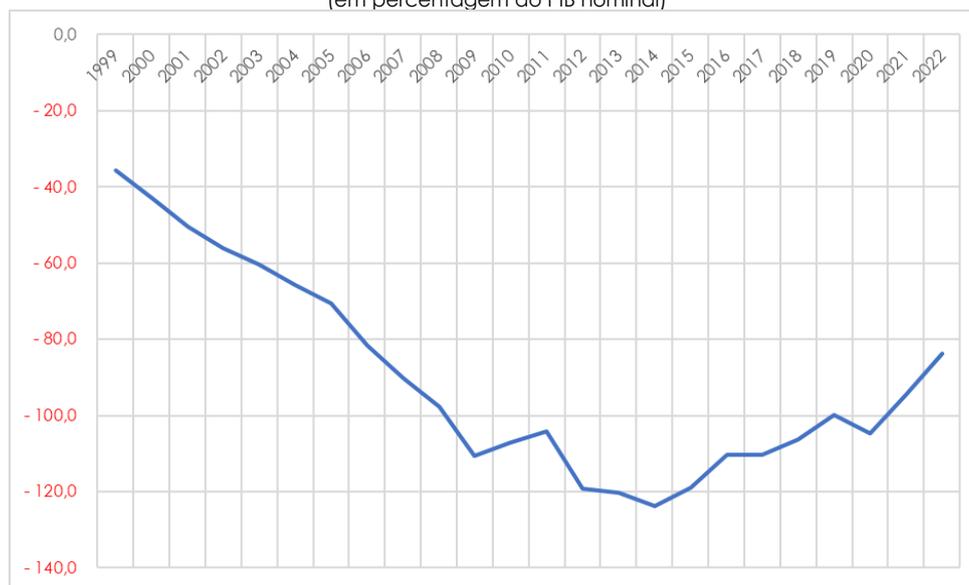
escala entre países ou, para o mesmo país entre anos distantes, é costume dividir-se a PLII pelo PIB nominal. A PLII é, assim, uma medida da posição financeira (ativos menos passivos ou, ainda, ativos líquidos) de um território face ao resto do mundo. Se a PLII for positiva (negativa) no ano  $t$ , o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

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

$$106. PLII_t = PLII_{t-1} + \text{Balança Corrente e de Capital}_t + \Delta\text{Preço}_t + \Delta\text{Cambial}_t + \text{Outros ajustamentos}_t$$

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

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



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

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

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

**109. Desde 2012, Portugal progrediu imenso na correção de vários desequilíbrios macroeconómicos importantes acumulados durante décadas.** Ainda antes do primeiro choque petrolífero, a economia portuguesa foi registando sucessivos défices e endividamentos na conta pública, défices na conta externa e posições devedoras no património financeiros dos residentes face aos agentes não residentes e, em várias épocas, desemprego bem acima dos níveis naturais e inflação elevada. Considerando a evolução acontecida a partir de 2012, pode afirmar-se que a grave crise económica que o país viveu no início da década passada foi um acontecimento impactante a ponto de ter mudado a marcha dos indicadores comumente utilizados para medir os equilíbrios nas finanças públicas, na frente interna e na frente externa. As secções anteriores justificaram com evidência empírica esta afirmação. Sempre que adequado, foram feitas comparações com os desenvolvimentos ocorridos ao mesmo tempo nos parceiros da União Europeia e da Área do Euro. Os parágrafos 110 a 112 sintetizam as correções efetuadas.

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

- (v) **Saldo Orçamental** — Foram recorrentes os défices orçamentais nos últimos 46 anos. Após o saldo mínimo histórico<sup>11</sup> de – 11,4% alcançado em 2010, a tendência foi de melhoria clara. A partir de 2018 *inclusive*, o saldo em percentagem do PIB ultrapassou a média da AE e acima desta se tem mantido até à data. Chegou a 2022 com uma posição equilibrada (– 0,4% na base AMECO)<sup>12</sup> e em 8.º lugar na lista ordenada dos EM da UE com maior saldo orçamental. As previsões da Primavera da CE apontam para estabilização à volta de – 0,1% em 2023 e 2024, o 4.º lugar na classificação da UE. A POE/2024, elaborada posteriormente e, portanto, com mais informação, prevê um progresso ainda maior (+ 0,8% em 2023 e + 0,2% em 2024).
- (vi) **Saldo Estrutural** — A correção tem sido assinalável, embora não seja tão positiva quanto no saldo orçamental. Do mínimo da série em 2010, – 8,4% do produto potencial e penúltimo lugar na classificação da UE, chegou a – 0,8% em 2022, com perspetiva de manutenção nos dois anos seguintes (6.º lugar entre os EM, *ex æquo* com o Luxemburgo). Deve notar-se, porém, que ainda não houve um ano em que o saldo estrutural superasse o Objetivo de Médio Prazo. Este foi fixado em 0,0% do PIB potencial no triénio 2020–22.
- (vii) **Dívida Pública (conceito de Maastricht)** — A série anual começa em 1995 e, até 2003, exhibe um peso muito próximo do limiar de 60% do PIB fixado no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Desde então, subiu sempre até 132,9% em 2014. As correções iniciam-se com alguma expressão em 2017, trazendo o rácio para 113,9% em 2022, prevendo a CE na Primavera passada que o progresso se prolongue nos dois anos seguintes, para atingir 103,1% em 2024. Ainda assim, importa notar que em 2022 havia 24 EM com um menor peso da dívida pública (num total de 27 países); 21 abaixo de 100% e 14 abaixo de 60%.
- (viii) **Classificação da qualidade da dívida pública de longo prazo** — Quatro agências de notação financeira são pagas para avaliar e pontuar a qualidade dos devedores soberanos da UE. Após a queda vertiginosa nas escalas destas agências para níveis de qualidade especulativa (vulgo “lixo”) no início da década passada, Portugal passou dez anos em melhorias sucessivas nas avaliações. Atualmente, duas agências classificam como Boa a qualidade das obrigações de longo prazo e duas outras atribuem-lhe notas de Qualidade Média. Trata-se da oitava dívida soberana com a notação mais baixa.

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

<sup>11</sup> Histórico tendo em conta que a série de frequência anual com valores comparáveis ao longo do tempo se inicia em 1995.

<sup>12</sup> Esta ainda não reflete os reportes de setembro de 2023 ao abrigo do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDF). Como se sabe, o saldo português foi então revisto para – 0,3% do PIB, mas é provável que também tenha sido revisto o saldo de outros EM.

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

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

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

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

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

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

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

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



### 3 Desafios estruturais para a política económica

---

**116. Pela primeira vez em muitos anos, Portugal dispõe de condições ímpares para alinhar as políticas públicas com os principais desafios estruturais da economia e reformar o seu processo legislativo orçamental.** O capítulo anterior mostrou os enormes progressos realizados nos últimos 12 anos para domar os três desequilíbrios macroeconómicos essenciais: finanças públicas, interno e externo. O capítulo que aqui se inicia mostra bem que a política económica em geral e várias políticas públicas sectoriais continuam indispensáveis, mas dispõem agora de condições de partida qualitativamente diferentes do passado e bem mais propiciadoras de sucesso no combate a vários constrangimentos económicos estruturais. O estudo que a UTAO publicou em março de 2022 sobre o processo legislativo orçamental mantém a sua plena atualidade, tanto na vertente de diagnóstico como na dimensão de sugestão de medidas melhorantes. As regras do jogo, que se mantêm essencialmente as mesmas ao longo das décadas, contêm incentivos que colidem com a gestão eficaz das finanças públicas e que já provocaram danos económicos não despididos, entes os quais avulta a dissolução de uma legislatura. As secções seguintes oferecem elementos de reflexão sobre a postura da política económica nos próximos anos. Apesar dos bons exemplos de diversificação em direção a produções com maior valor acrescentado, a verdade é que eles são poucos e o modelo de especialização produtiva continua muito dependente de atividades intensivas em trabalho pouco diferenciado e com excessiva precariedade. Daqui resultam crescimento económico anémico, índices reduzidos de produtividade e salários baixos. A evidência fornecida nas Secções 3.1 a 3.3 sobre estes temas provém de painéis muito grandes de dados internacionais, o que permite aos leitores compararem Portugal com todos os EM da OCDE e outros,<sup>13</sup> desde o início das séries, várias delas recuando até aos anos 90 e 70 do século passado. Alguns dos desafios nas regras do processo legislativo orçamental português são recordados na Secção 3.4. A Secção 3.5 conclui.

#### 3.1 Produto por habitante

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

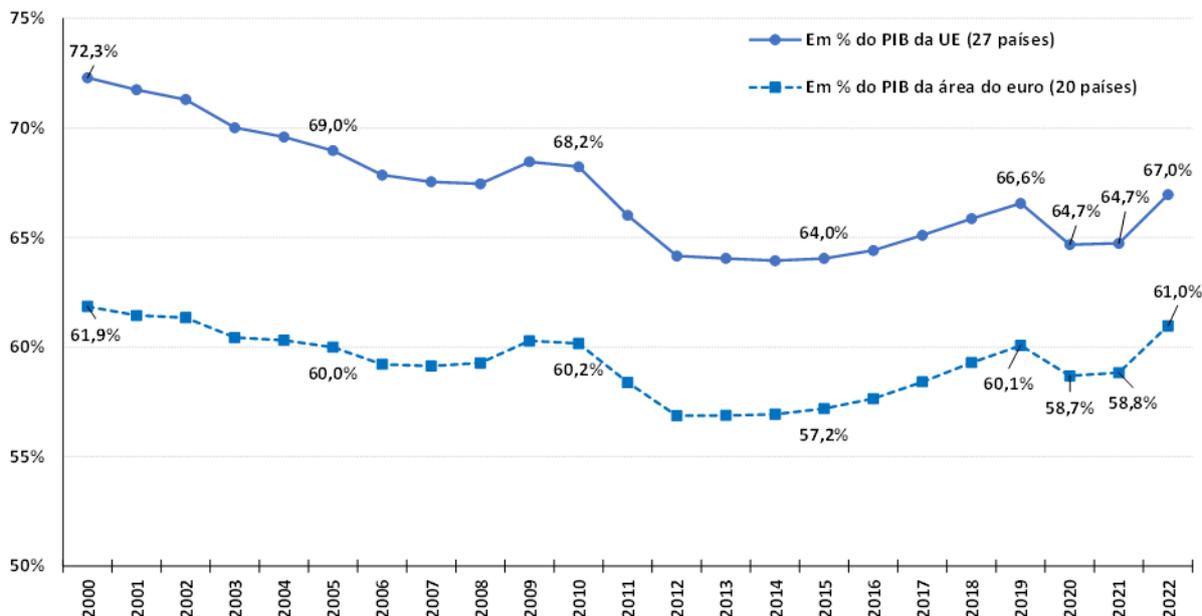
**118. Os últimos 22 anos não são brilhantes.** Portugal divergiu face à média da UE, apesar de esta ter acolhido no período 13 economias com PIB por habitante inferior ao português no momento das adesões respetivas.<sup>14</sup> De 72,3% em 2000, Portugal conclui o ano de 2022 com um PIB *per capita* equivalente a 67,0% da média. Se a comparação for com a média dos 20 países que integram hoje a união monetária, a divergência ao longo de 22 anos é menos notada: 61,9% em 2000 versus 61,0% em 2022. Porém, a estagnação perante o abaixamento da média causado pela entrada de muitos países com nível inferior ao português não pode ser considerada sequer uma consolação.

---

<sup>13</sup> Rússia, Croácia, Roménia e Bulgária, nalgumas séries abaixo apresentadas.

<sup>14</sup> Em 2004, entraram 10 países (República Checa, Chipre, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia). Em 2007, entraram a Bulgária e a Roménia. Em 2013, chegou a Croácia.

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

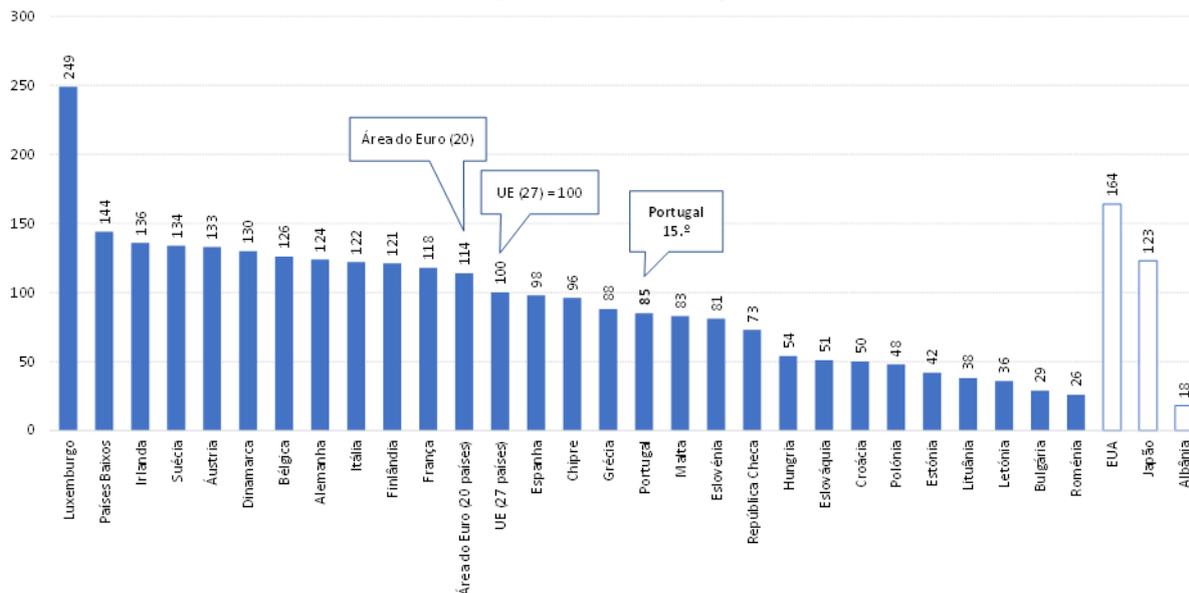


Fontes: Eurostat e cálculos da UTAO. | Notas: Reprodução do Gráfico 1 apresentado originalmente no [Relatório UTAO n.º 6/2023](#), de 25 de abril ("Apreciação do Programa de Estabilidade 2023–27").

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

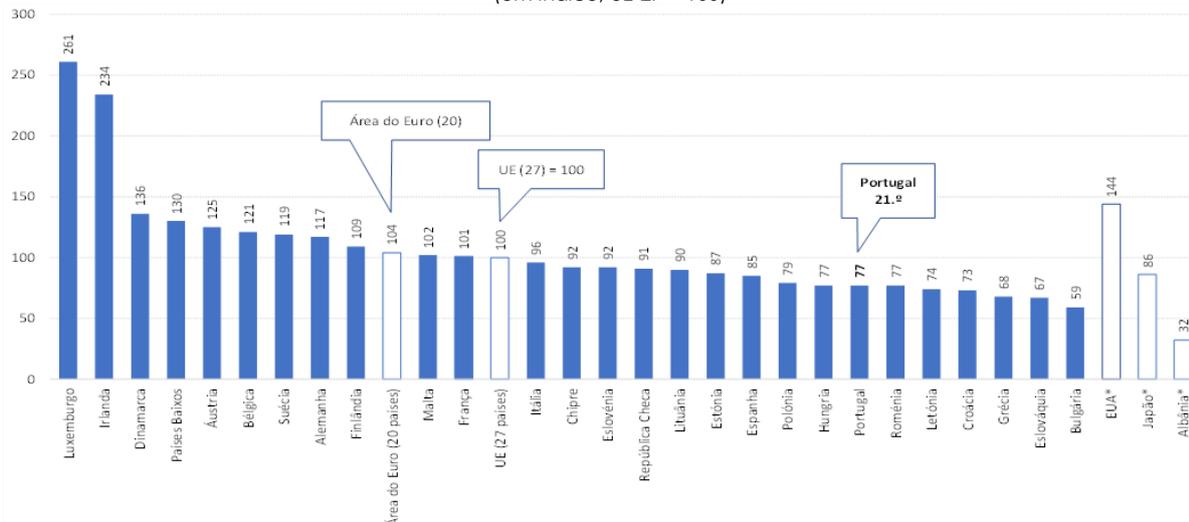
<sup>15</sup> Para facilitar a compreensão a leitores não familiarizados com esta metodologia, oferece-se a seguinte explicação, retirada quase literalmente do [Relatório UTAO n.º 6/2023](#), de 25 de abril. "É fácil a um cidadão verificar que com um euro compra, em média, uma maior quantidade de bens e serviços em Portugal do que no Luxemburgo, por exemplo. No entanto, as curvas ilustradas no (Gráfico 8 acima) não captam esta diferença no poder aquisitivo dos rácios do PIB por habitante de Portugal, da média da UE e da média da AE. Por outras palavras, não têm em conta as diferenças de preços entre países. (Como) um mesmo cabaz de bens e serviços transacionado nos três territórios é mais barato em Portugal, é fácil concluir que os rácios acima representados subavaliam, em cada ano, o poder de compra relativo de Portugal. Uma das técnicas mais utilizadas pelos investigadores da área económica para ultrapassar este enviesamento é mudar a unidade dos rácios do PIB *per capita*, multiplicando-os, em cada ano, pelos rácios dos deflatores respetivos. Esta transformação de variáveis designa-se, na terminologia económica, por ajustamento das Paridades de Poder de Compra (PPC). Corresponde a usar uma taxa de câmbio efetiva entre territórios que usam uma taxa de câmbio nominal unitária para trocar as respetivas moedas."

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



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

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



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

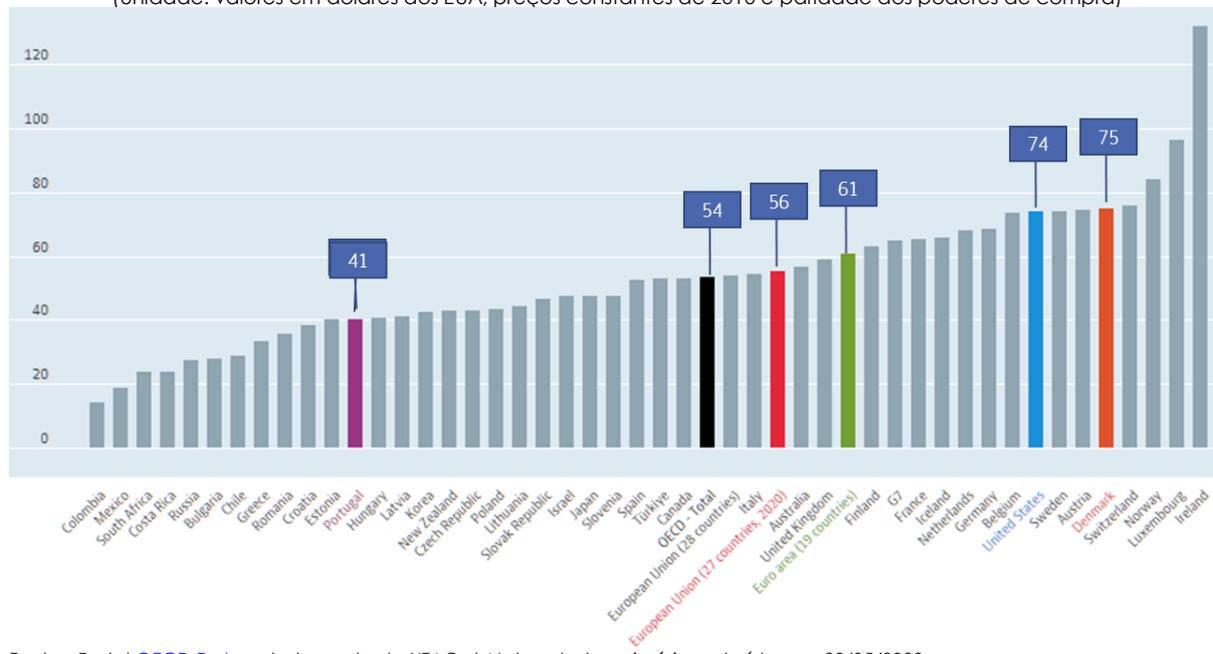
### 3.2 Produtividade

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

dão às competências dos trabalhadores), e externalidades do contexto institucional (grau de cooperação entre agentes, qualidade das infraestruturas coletivas, estado de saúde da população, eficácia da justiça, estabilidade e simplicidade da fiscalidade, etc.).

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

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

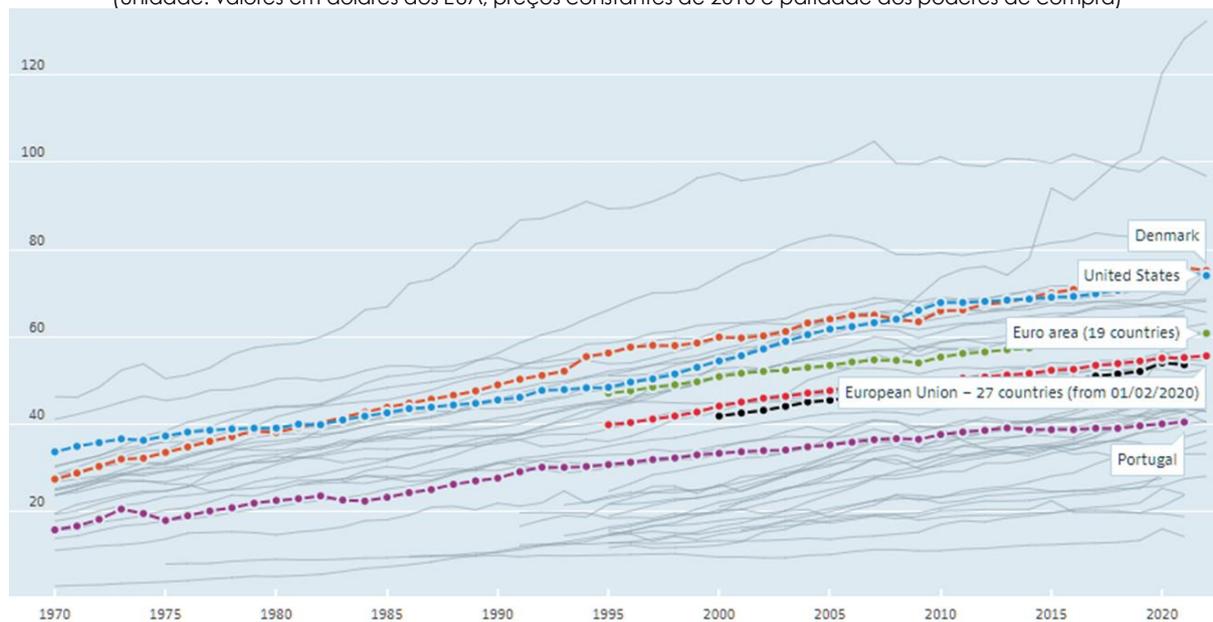


Fontes: Portal [OECD Data](#), e tratamento da UTAO. | Notas: dados primários extraídos em 08/05/2023.

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

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

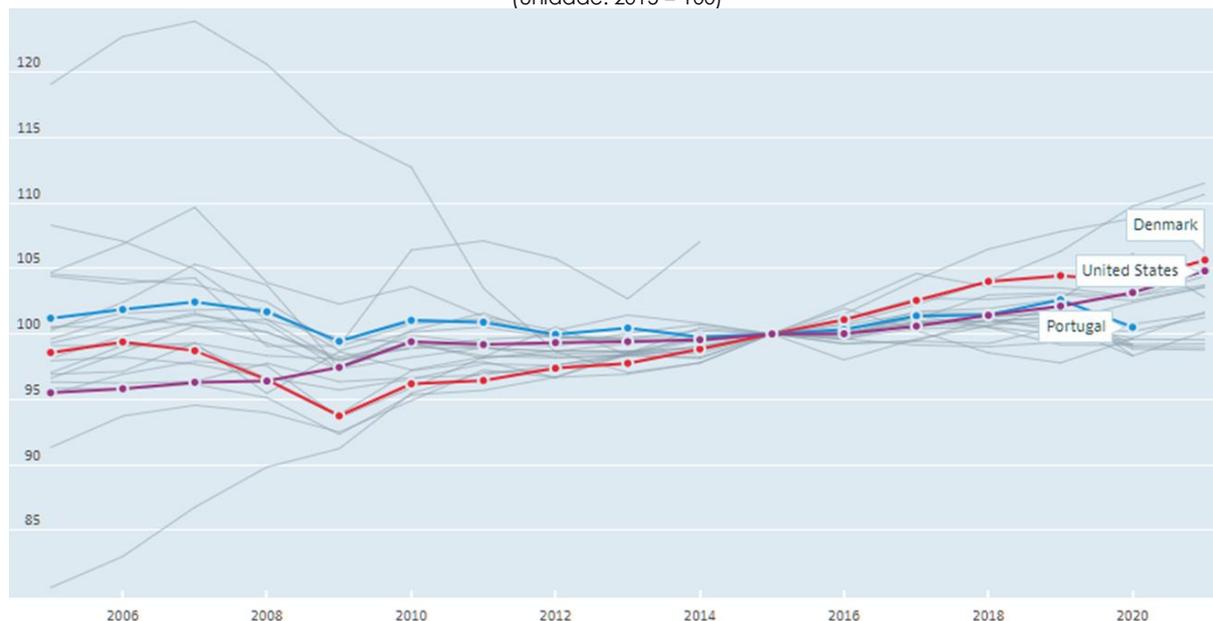
(Unidade: valores em dólares dos EUA, preços constantes de 2010 e paridade dos poderes de compra)



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

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

**Gráfico 13 – Evolução da produtividade total dos fatores na geografia OCDE e em outros países, 2005 a 2021 ou ano mais recente**  
(Unidade: 2015 = 100)



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

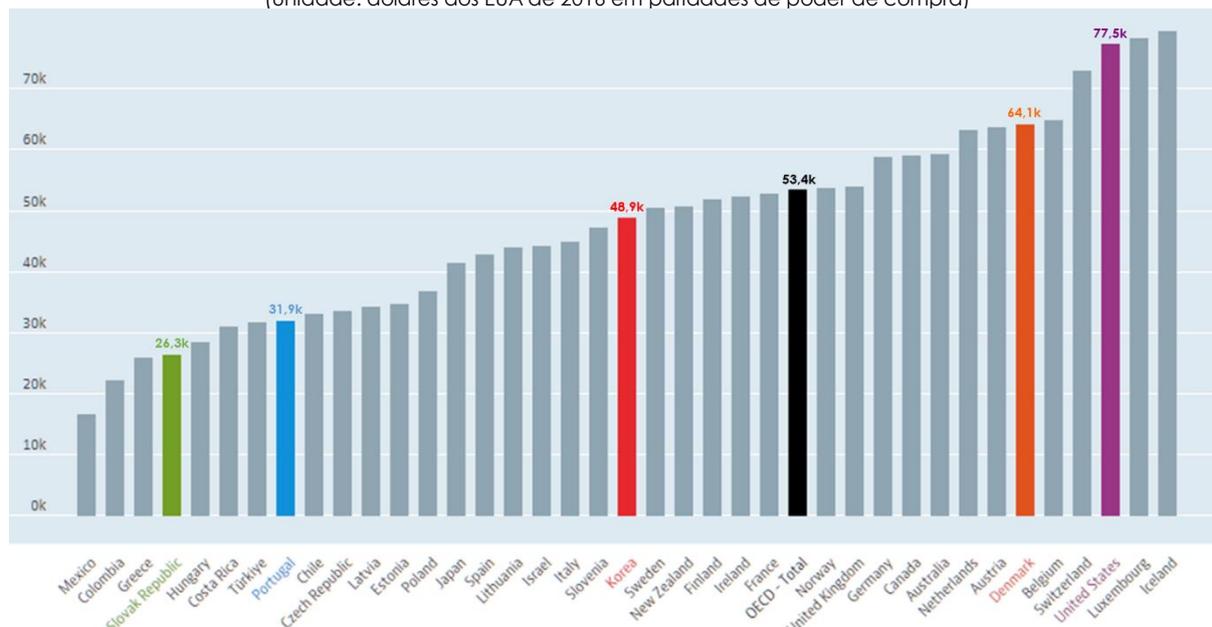
**123. A evolução dos salários depende da evolução dos indicadores de produtividade, mas também do poder relativo de negociação de empregadores e trabalhadores.** A próxima secção caracteriza a evolução salarial em Portugal e no contexto internacional.

### 3.3 Salários

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

**Gráfico 14 – Salário médio anual na geografia OCDE, 2022 ou ano mais recente**

(Unidade: dólares dos EUA de 2016 em paridades de poder de compra)

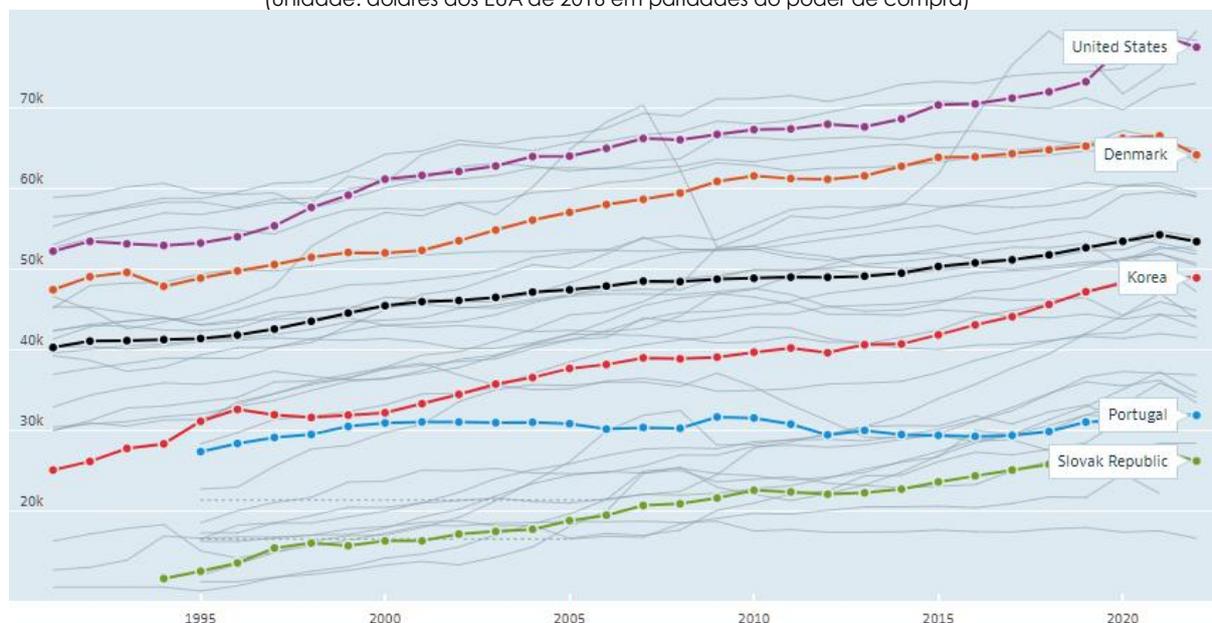


Fontes: Portal [OECD Data](#), e tratamento da UTAO. | Notas: (i) Dados primários extraídos em 22/10/2023. (ii) Os dados provêm da contabilidade nacional. (iii) O salário médio resulta da divisão da massa salarial pelo número médio de empregados na economia total, a qual depois é multiplicada pelo rácio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

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

**Gráfico 15 – Salário médio anual na geografia OCDE, evolução entre 1990 e 2022 ou mais recente**

(Unidade: dólares dos EUA de 2016 em paridades do poder de compra)



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

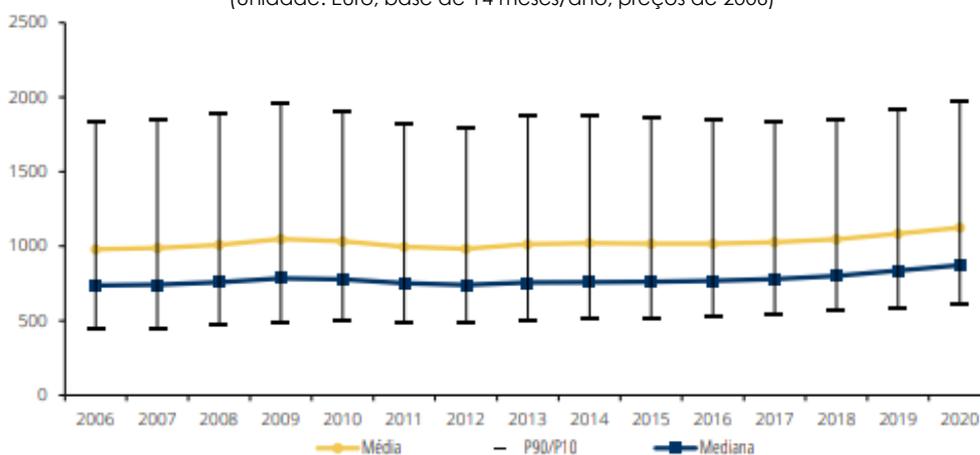
**126. Os próximos gráficos aprofundam o retrato dos salários em Portugal, recorrendo a um estudo publicado em 2023 com microdados.** As imagens que se seguem são reproduzidas de um artigo publicado

em março último no *Boletim Económico* do Banco de Portugal: Félix *et al.* (2023a).<sup>16</sup> Os dados primários provêm das Estatísticas INE dos Quadros de Pessoal. Por sua vez, os Quadros de Pessoal são recolhidos pelo Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social junto dos empregadores. O universo estudado são os salários do sector privado pagos a trabalhadores por conta de outrem a tempo inteiro ente 18 e 64 anos. Exclui doutorados e empresas com atividade principal na agricultura ou na pesca. Abrange quase 600.000 empresas e cerca de 4,4 milhões de trabalhadores no período 2006 a 2020.

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

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

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



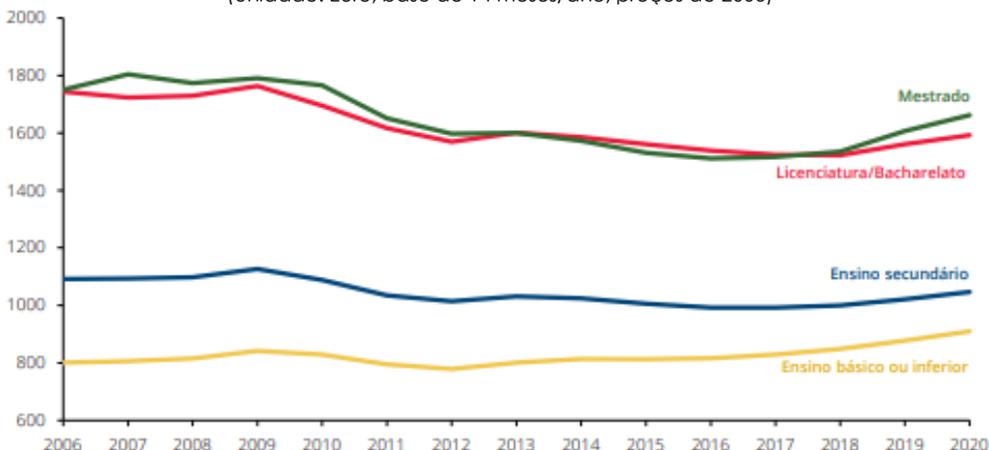
Fontes: Reprodução do Gráfico 6 de Félix *et al.* (2023a). | Notas: (i) Ver conteúdo do parágrafo 126. (ii) O salário real é calculado deflacionando o salário nominal pelo Índice de Preços no Consumidor (outubro de 2006 = 100) em outubro de cada ano.

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

<sup>16</sup>FÉLIX, Sónia, MARTINS, Fernando, SEWARD, Domingos e SILVA, Marta (2023a), "A distribuição dos salários em Portugal no período 2006-2020", *Boletim Económico*, 24 de Março, pp. 29-42, Lisboa: Banco de Portugal.

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

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

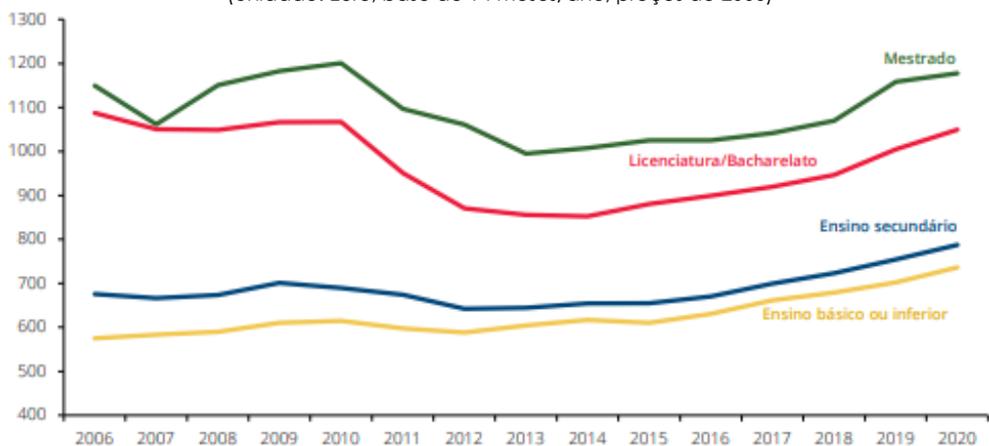


Fontes: Reprodução do Gráfico 13 de Félix et al. (2023a). | Notas: (i) Ver conteúdo do parágrafo 126. (ii) O salário real é calculado deflacionando o salário nominal pelo Índice de Preços no Consumidor (outubro de 2006 = 100) em outubro de cada ano. (iii) Por ter um carácter residual, não é apresentado o salário médio dos doutorados.

**129. A história não é qualitativamente diferente para os trabalhadores recém-entrados no mercado de trabalho.** A situação está documentada no Gráfico 18. Os salários médios de entrada cresceram um pouco para as duas categorias menos escolarizadas (28,1% até ao 9.º ano e 16,5% até ao 12.º ano). Estagnaram no caso dos Mestrados e Licenciaturas pré-Bolonha (2,4%, 1 178 € em 2020) e recuaram ligeiramente no caso das formações superiores de três anos (-3,5% e 1050 € em 2020). Merecem destaque as perdas substanciais entre as duas pontas do período estudado na remuneração real dos trabalhadores com graus universitários ou politécnicos. Deve também lembrar-se que os recém-entrados, pela sua idade, enfrentam maior precariedade nos vínculos laborais do que o stock médio de todos os empregados. A evolução relativamente menos desfavorável que os trabalhadores menos diferenciados tiveram nos 15 anos da amostra (os recém-entrados e todos os outros) tem muito a ver com o perfil de especialização da economia em trabalho pouco qualificado e as subidas percentualmente elevadas do salário mínimo. Os dois últimos gráficos olham para esta dimensão do mercado de trabalho.

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

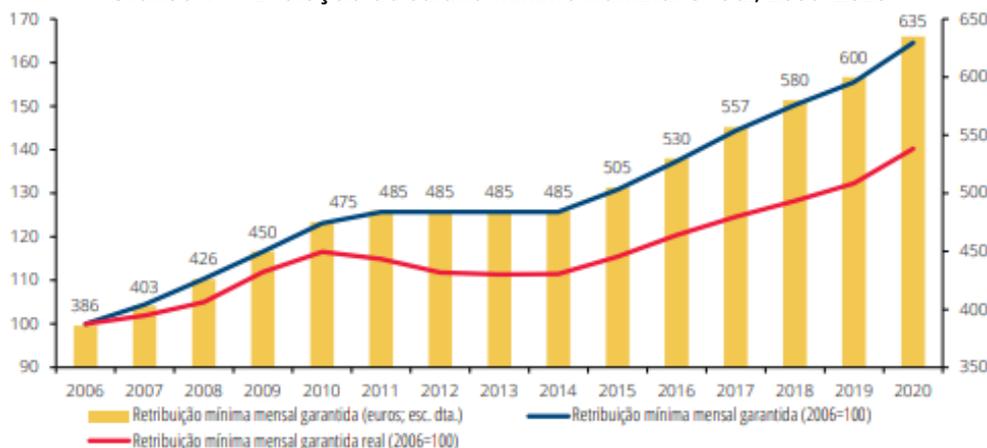
(Unidade: Euro, base de 14 meses/ano, preços de 2006)



Fontes: Reprodução do Gráfico 16 de Félix et al. (2023a). | Notas: (i) Ver conteúdo do parágrafo 126. (ii) O salário real é calculado deflacionando o salário nominal pelo Índice de Preços no Consumidor (outubro de 2006 = 100) em outubro de cada ano. (iii) Por ter um carácter residual, não é apresentado o salário médio de entrada dos doutorados.

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

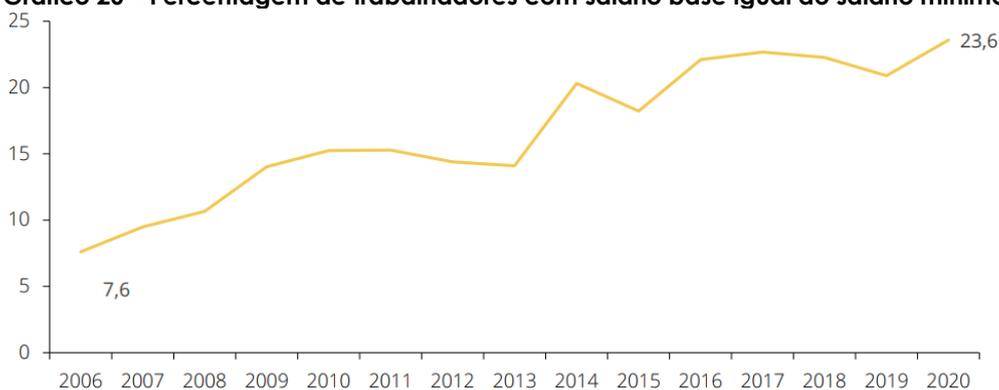
**Gráfico 19 – Evolução do salário mínimo nominal e real, 2006–2020**



Fontes: Reprodução do Gráfico 5 de Félix *et al.* (2023a). | Notas: (i) Ver conteúdo do parágrafo 126. (ii) O salário mínimo real é o salário mínimo nominal deflacionado segundo o Índice de Preços no Consumidor.

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

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



Fontes: Reprodução de gráfico no acetato 31 de Félix *et al.* (2023b).<sup>17</sup>

### 3.4 Regras do processo legislativo orçamental

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

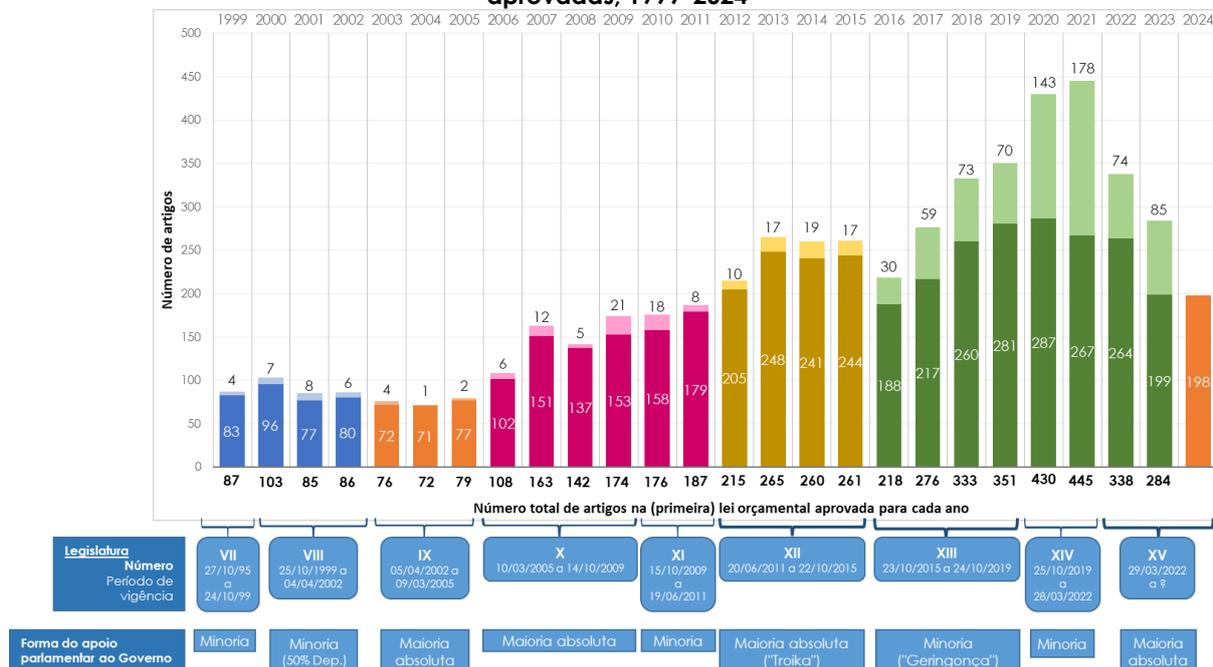
**133. Por um momento, esqueça-se a realidade portuguesa e pondere-se a seguinte pergunta: qual é o conteúdo mínimo de uma lei orçamental para o ano seguinte?** Um artigo que fixe o teto da despesa que as AP poderão executar, um artigo que preveja as receitas das AP, um artigo que estabeleça o teto de financiamento das AP através da emissão de dívida, um artigo que fixe o teto de avales e garantias

<sup>17</sup> FÉLIX, Sónia, MARTINS, Fernando, SEWARD, Domingos e SILVA, Marta (2023b). *A distribuição dos salários em Portugal no período 2006-2020*, apresentação ao Grupo de Trabalho Estatísticas do Mercado de Trabalho, 30 de maio.

do Estado, um artigo que determine o valor da dotação provisional, um artigo que quantifique o valor das transferências do Estado para os subsectores regional e local, e um conjunto de mapas contabilísticos. No total, o conteúdo mínimo para o Governo poder então executar o seu Orçamento resume-se a meia dúzia de artigos e aos mapas contabilísticos. Ora quantos artigos têm tido, na realidade, as LOE portuguesas?

**134. É curioso e útil olhar para trás e ver como tem crescido o número de artigos nas propostas de lei e nas LOE ao longo do tempo.** O Gráfico 21 ajuda nesta tarefa. O aumento no número de artigos é impressionante. De 87 artigos na LOE para 1999, chegou-se a 445 na LOE para 2021, tendo a LOE para 2023 (a mais recente) sido fechada com 284 artigos. Claro que o número de artigos, só por si, é um indicador incompleto da diversidade e da complexidade que tomaram conta do processo orçamental. Mas é suficientemente elucidativo da quantidade de matérias que pouco ou nada têm a ver com as autorizações parlamentares indispensáveis para o Governo e as AP executarem os seus orçamentos anuais. O parágrafo anterior alvitrou, em abstrato, meia dúzia de artigos como dimensão suficiente para fixar um orçamento. Porém, é oportuno informar que existem processos legislativos orçamentais no mundo que se aproximam bastante daquele retrato. A título de exemplo, atente-se num caso porventura inesperado para quem não acompanha profissionalmente o que se passa fora de Portugal neste domínio. A LOE para 2023 em Moçambique tem, precisamente, apenas 16 artigos, incluindo os indispensáveis de abertura e fecho que têm de existir em todas as leis. Em formato A4, a lei ocupa apenas oito páginas. Sem anexos nem mapas contabilísticos, a [LOE portuguesa para 2023](#) ocupou 149 páginas A4 no Diário da República. O contraste com Portugal não poderia ser maior. No caso moçambicano, as medidas de política que o Governo ou o Parlamento queiram adotar para o ano  $t+1$  e que impactem nas contas públicas de  $t+1$  são deliberadas ao longo do ano  $t$ , pelo que, quando o Governo desenha a proposta de orçamento e o Parlamento a vota, tem-se a certeza que o dinheiro chega para as medidas legislativas.

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



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

**135. Em Portugal, ninguém tem a certeza que todas as medidas de política inseridas na LOE cabem nos mapas contabilísticos, que também fazem parte da LOE.** Isto assim sucede porque o Parlamento aprova muitas alterações à proposta de lei no mesmo dia em que aprova os mapas contabilísticos tal e qual foram elaborados pelo MF e por todas as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança

Social, antes de saberem que novas medidas a AR iria acrescentar ou que medidas da proposta iria alterar. É humanamente impossível avaliar o impacto orçamental previsível das alterações aprovadas pela AR. As propostas são conhecidas a uma semana do início das votações e procedem de um conjunto gigantesco de propostas. Atente-se na evidência a este respeito no Gráfico 22. Para a LOE/2022 surgiram 1505 propostas de alteração, a maioria delas correspondendo a medidas de política com impacto nas finanças públicas.

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



Fontes: reprodução de imagem de AR (2022).<sup>18</sup> | Notas: reprodução da nota na fonte — “As propostas de aditamento de novos artigos podem ser fundidas, dando origem a novos artigos em número inferior ao das propostas que lhes deram origem, ou seja, o número de artigos novos não tem de corresponder necessariamente ao número de propostas aprovadas.”

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

**137. Os próprios Deputados têm um trabalho hercúleo nesta época, mas a dimensão do fluxo é tão grande que impede qualquer esforço honesto de discussão profunda sobre tantas medidas propostas.** Os dois quadros seguintes são elucidativos da vertigem alucinante do processo de decisão. Procedem da discussão e da votação do OE para 2021.<sup>19</sup> Foram então submetidas 1547 propostas de alteração à proposta de lei apresentada pelo Governo. As propostas de alteração puderam ser submetidas entre 29 de outubro e 13 de novembro de 2020. Surgiram 1547. Começaram a ser discutidas e votadas uma semana depois. Mais de metade das propostas foi depositada no último dia do prazo (Tabela 2), aliás uma característica comum a outros anos. Sete dias consecutivos decorridos, iniciaram-se as reuniões na comissão especializada e em Plenário para debater e votar todos os objetos sujeitos a deliberação (Tabela 3). Importa esclarecer que o número de objetos votados foi superior a 1828. Para além das 1547 propostas apresentadas pelo Deputados, foram também apreciados e votados os 267 artigos e os 14 mapas contabilísticos da proposta de lei emanada do Governo (perfazem 1828), além de um número

<sup>18</sup> AR (2022), “Os números do Orçamento do Estado: evolução do número de artigos dos Orçamentos do Estado e das propostas apresentadas”, Comunicar — [Boletim da Assembleia da República, Novembro](#).

<sup>19</sup> Tabelas constantes do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.

indeterminado de propostas de alteração às propostas de alteração. Com efeito, o regimento permite a apresentação de propostas de alteração às propostas de alteração submetidas até 13 de novembro. O sistema de informação da AR não guardou registo deste segundo lote de propostas de alteração, pelo que o seu número é indeterminado. O prazo para este segundo lote decorreu entre 14 de novembro e a hora de início da reunião dedicada ao artigo em causa na proposta de lei. Para esta tarefa ciclópica, as reuniões decorreram em quatro dias e meio, num total de 20h14m em Plenário e 31h14m em Comissão. Estes números avassaladores falam por si. É neste ambiente institucional que o País decide o importante e o acessório, mais com emoção do que com a razão, sempre com os olhos postos no curto prazo, ou seja, no orçamento do ano seguinte e sem tempo para pensar estrategicamente o médio prazo.

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

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

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

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

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

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

**138. Os impostos são um bom exemplo das vítimas deste processo de decisão coletiva alucinante.** A esmagadora maioria dos artigos nas LOE abriga cavaleiros orçamentais<sup>20</sup> e medidas de política novas. Só em matéria de impostos, a LOE/2023 teve cerca de 50 medidas novas. As POE têm sido, cada vez mais, o veículo privilegiado para legislar sobre impostos, mas não são o veículo adequado para pensar estruturalmente os impostos e a sua relação com a economia. É uma característica estrutural e que atravessa todas as maiorias partidárias. Em matéria fiscal, o crescimento económico paga por haver tanta incerteza, excessiva imprevisibilidade e tamanha complexidade nas regras fiscais.

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

<sup>20</sup> A literatura jurídica de finanças públicas designa por "cavaleiro orçamental" uma norma incluída na LOE que não é financeira ou, não sendo financeira, tem uma validade temporal que ultrapassa o prazo de validade do OE (o ano seguinte à aprovação da lei). Há normas sobre medidas de política que caem todos os anos nesta categoria, mas nem todas as medidas de política novas são cavaleiros orçamentais.

**140. Impressiona o volume de Propostas de Alteração que, todos os anos, surge na discussão das POE na especialidade.** O Gráfico 23 retrata a evolução entre 1998 (debate da POE para 2019) e 2022 (debate da POE para 2023). São mais de 1000 Propostas de Alteração (PA) submetidas quase todos os anos. Não parece haver diferenças significativas por causa da forma de apoio parlamentar. São muitas tanto em anos com apoio minoritário ao Governo, como em anos de maioria absoluta. Aliás, o máximo histórico aconteceu o ano passado, em contexto de maioria absoluta: 1862 PA, ainda mais do que no ano de 2020 (POE/2021) estudado a fundo pela UTAO. Como é que é humanamente possível prestar atenção a tantas dezenas de milhar de páginas levadas a votação? Como é possível votar sem complexos ideológicos, *i.e.*, sem ser sim ou não só porque a PA provém desta ou daquela área partidária? O consumo de recursos, desde logo, tempo, de Deputados, assessores dos grupos parlamentares, técnicos da Assembleia da República (das tecnologias de informação à UTAO, passando pelas divisões de apoio às comissões e ao plenário) é descomunal nesta fase do ano. Não tem custo de oportunidade? E os cidadãos para quem a AR trabalha, será que conseguem perceber o que é que as 1862 PA trazem para si?

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



Fontes: Assembleia da República e tratamento da UTAO:

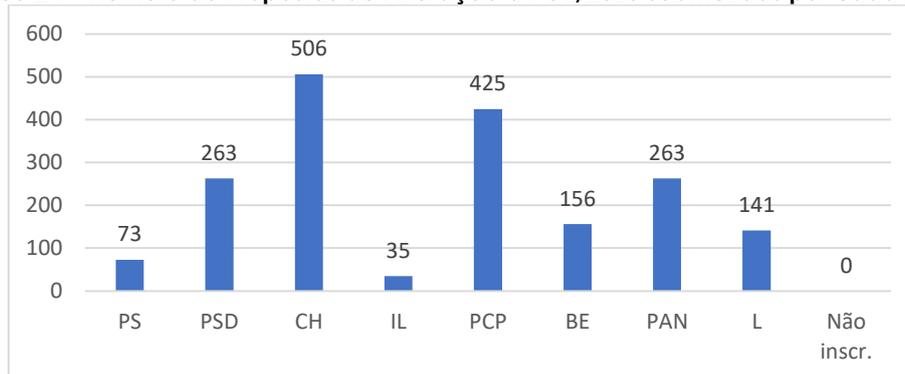
- de 1999 a 2005: Tabela 9.1 – «Propostas de Alteração ao Orçamento de Estado», in p. 205 da obra *O Parlamento na Prática*, Coordenação de Ana Vargas e Pedro Valente, Assembleia da República – Divisão de Edições, fevereiro de 2008;
- de 2006 em diante: [plataforma-e-da-Assembleia-da-República-sobre-POE-aprovadas](#).

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

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

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

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



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

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

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

### 3.5 Conclusão: a política económica numa encruzilhada

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

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

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

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



## 4 Cenário macroeconómico

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

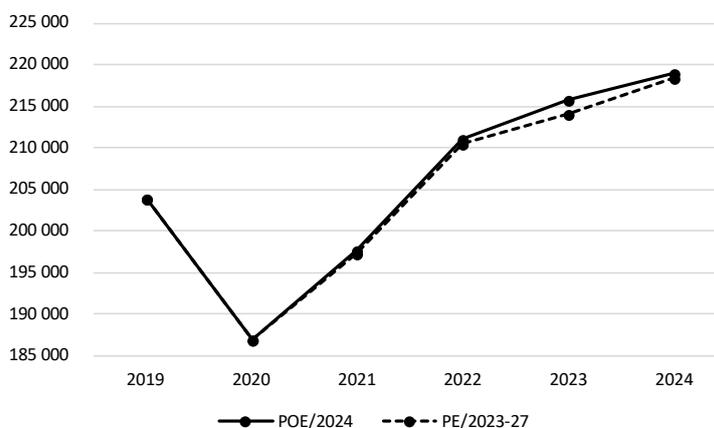
### 4.1 As diferenças entre a POE/2024 e o PE/2023–27 no biénio 2023–2024

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

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

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

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



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

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

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

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

**153. A taxa de inflação, aferida pelo IHPC, foi revista em alta em 0,2 p.p. e 0,4 p.p. para 2023 e 2024, atingindo 5,3% e 3,3%, respetivamente.**<sup>21</sup> A revisão em alta do indicador de preços agregados para 2023 estará associada a fatores internos e ao impacto do desfasamento da subida do preço das importações no ano anterior. É de referir que o cenário da POE/2024 reviu em alta o preço do petróleo, mas reviu em baixa o preço das importações (Tabela 4), pelo que se conclui que o MF considera que a revisão em alta do preço do petróleo não se refletirá no total das importações da economia portuguesa. Até 2 de outubro de 2023, a média de 2023 estava em 82,0 USD/barril. Tendo por referência o IPC atingido em setembro de 2023 e por hipótese simplificadora admitindo que o seu nível não se altera até ao final do ano em curso, então a taxa média de inflação em 2023 atingirá 4,5%. Como a previsão do MF é 4,6%, isto significa que na POE/2024 prevê-se um acréscimo marginal do IPC nos últimos três meses do ano 2023.

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

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

Fontes: PE/2023-27, POE/2024 e cálculos UTAO. | Notas: alguns valores na coluna da direita não são exatamente iguais à diferença aritmética entre os números exibidos nas outras colunas por causa de arredondamentos à primeira casa decimal.

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

<sup>21</sup> A diferença entre o índice de Preços no Consumidor (IPC) e o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) encontra-se na composição do cabaz utilizado para aferir o nível agregado de preços: o IPC reflete um cabaz de bens e serviços típico de famílias que residem em Portugal, enquanto o IHPC reflete o consumo tipicamente realizado em Portugal; os pesos do IHPC são um ajustamento dos pesos do IPC para acomodar o consumo em Portugal de indivíduos não residentes. A diferença está, assim, no consumo efetuado por turistas que visitam Portugal. Decorre desta diferença conceptual, por exemplo, um maior peso dos serviços de restauração e hotéis no cabaz do IHPC do que no cabaz do IPC.

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

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

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

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

**156. A UTAO tem vindo a acompanhar com mais cuidado, desde meados de 2021, o fenómeno da inflação.** Desde junho de 2021 que a UTAO vem acompanhando com atenção a evolução da inflação, em particular na Área do Euro, introduzindo análises sobre este tema em relatórios de várias coleções, como são a *Análise técnica das Propostas de Orçamento do Estado* e o *Acompanhamento da dívida pública e do financiamento da economia*. Foi também elaborado um ensaio específico, não periódico, sob o título "[Inflação: um estudo pedagógico sobre os dilemas que a política económica enfrenta](#)".<sup>22</sup>

**157. Desde a criação do euro que não se registavam valores tão elevados para a taxa de inflação,** seja em taxa de variação homóloga (Gráfico 26) ou de acordo com a taxa de variação da média móvel a doze meses (Gráfico 27). A análise que se segue foca o período mais recente, mas numa perspetiva mais alargada torna-se evidente que o fenómeno inflacionista que se vive desde o segundo trimestre de 2021 não encontra paralelo na história do euro. Esta evolução decorreu, obviamente de um conjunto alargado de fatores, em que sobressaem a transição energética, a diminuição e o envelhecimento demográficos, a rutura das cadeias globais de abastecimento nos períodos pandémico e pós-pandémico e a guerra na Ucrânia. Em paralelo, há que considerar a política monetária acomodatória prosseguida pelo BCE desde a crise das dívidas soberanas. Desde 9 de novembro de 2011 que a política monetária do BCE levou a descidas sucessivas nas suas taxas diretoras. Por exemplo, a taxa aplicada à facilidade permanente de depósito manteve-se negativa desde 11 de junho de 2014, só recuperando para 0% em 27 de julho de 2022 (e para 0,75% a 14 de setembro deste ano). Com efeito, só em 21 de julho de 2022 o Conselho do BCE decidiu iniciar um processo designado por *normalização das taxas de juro*, tendo decidido aumentar as taxas de juro diretoras em 50 p.b., com produção de efeitos a 27 de julho desse ano. Novas subidas das taxas de juro diretoras vieram a efetivar-se nos meses seguintes. Contudo, só a partir do final de 2022 é que se registou evidência de recuo das taxas de inflação, tendência que se manteve nos meses seguintes — Gráfico 26 e Gráfico 27.

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

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

<sup>22</sup> Relatório UTAO n.º 4/2023, de 29 de março. Explica as causas, os problemas e as soluções.

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



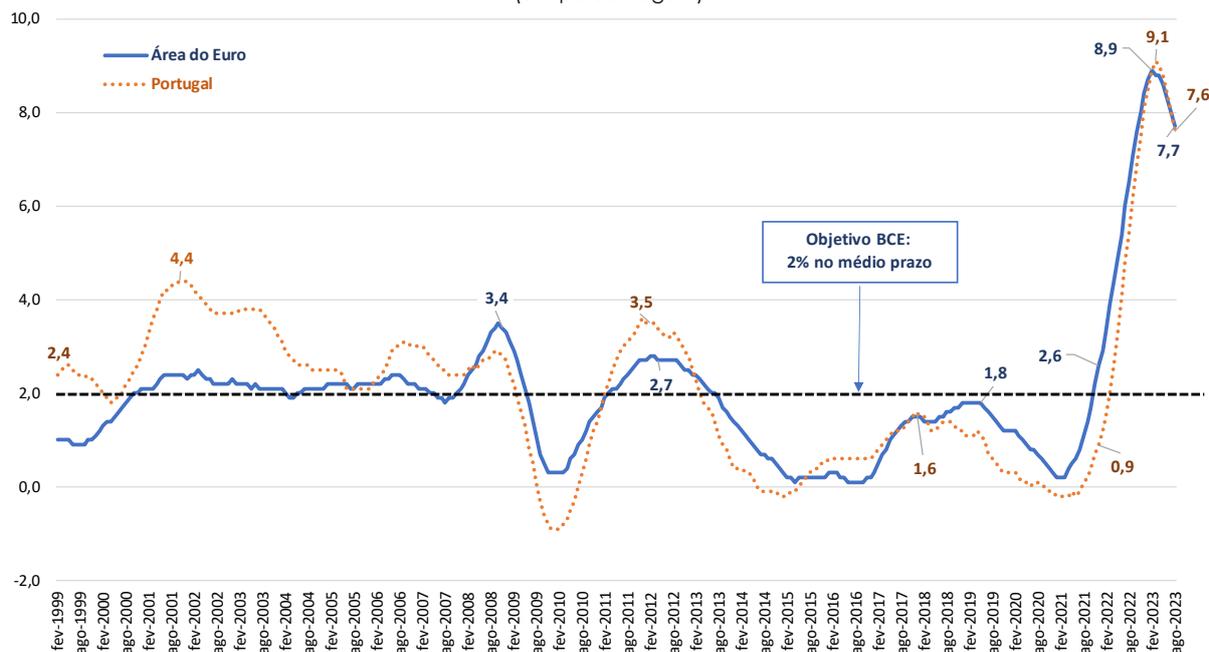
Fonte: Eurostat, *HICP - monthly data (annual rate of change)*, compulsado em 13 de outubro de 2023, 15:28:42, informação atualizada pelo Eurostat a 29 de setembro de 2023. | Notas: IHPC, taxa de variação anual homóloga, frequência mensal. Nesta aceção, a taxa de inflação no mês  $t$ ,  $\pi_t$ , é calculada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

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

**159. A inflação medida pela taxa de variação da média móvel a 12 meses registou uma trajetória de crescimento acentuado, até fevereiro de 2023, altura em que atingiu o máximo. Desde março de 2023, regista ligeiras contrações, mantendo-se, contudo, elevada.** Em termos históricos, a taxa de inflação da Área do Euro manteve-se, globalmente, próxima ou abaixo do objetivo de médio prazo para a inflação (2%) — evolução para Portugal e a média da Área do Euro no Gráfico 27. Nos meses mais recentes, designadamente a partir de abril de 2021, a inflação da Área do Euro, medida pela taxa de variação da média móvel a doze meses, iniciou uma trajetória de crescimento acentuado, alcançando 2,6% em dezembro de 2021, 8,4% em dezembro de 2022, 8,9% em fevereiro de 2023 (máximo desta série) e 7,7% em agosto de 2023 — Gráfico 27. Neste âmbito, vale a pena referir que as mais recentes projeções macroeconómicas dos especialistas do Eurosistema, elaboradas em setembro de 2023, reviram ligeiramente em baixa a trajetória projetada para a inflação subjacente, a qual deverá situar-se em 5,1% em 2023, 2,9% em 2024 e 2,2% em 2025.<sup>23</sup> Em paralelo, projetam que a inflação total deverá ascender a 5,6% em 2023, 3,2% em 2024 e 2,1% em 2025 (média móvel a 12 meses, aferida em dezembro de cada ano).

<sup>23</sup> A inflação subjacente exclui os produtos com os preços tipicamente mais voláteis, a saber, os produtos energéticos e os produtos alimentares não-processados.

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



Fonte: Eurostat, *HICP - monthly data (12-month average rate of change)*, compulsado em 13 de outubro de 2023, 16:00:12, informação atualizada pelo Eurostat a 19 de outubro de 2023, 11:00, a mais recente à data de fecho deste relatório. | Notas: Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), taxa de variação da média móvel a doze meses do IHPC, frequência mensal. | Nota: a observação no mês  $t$  da curvam ( $\pi_t'$ ), é dada pelo cálculo do seguinte rácio:

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

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

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

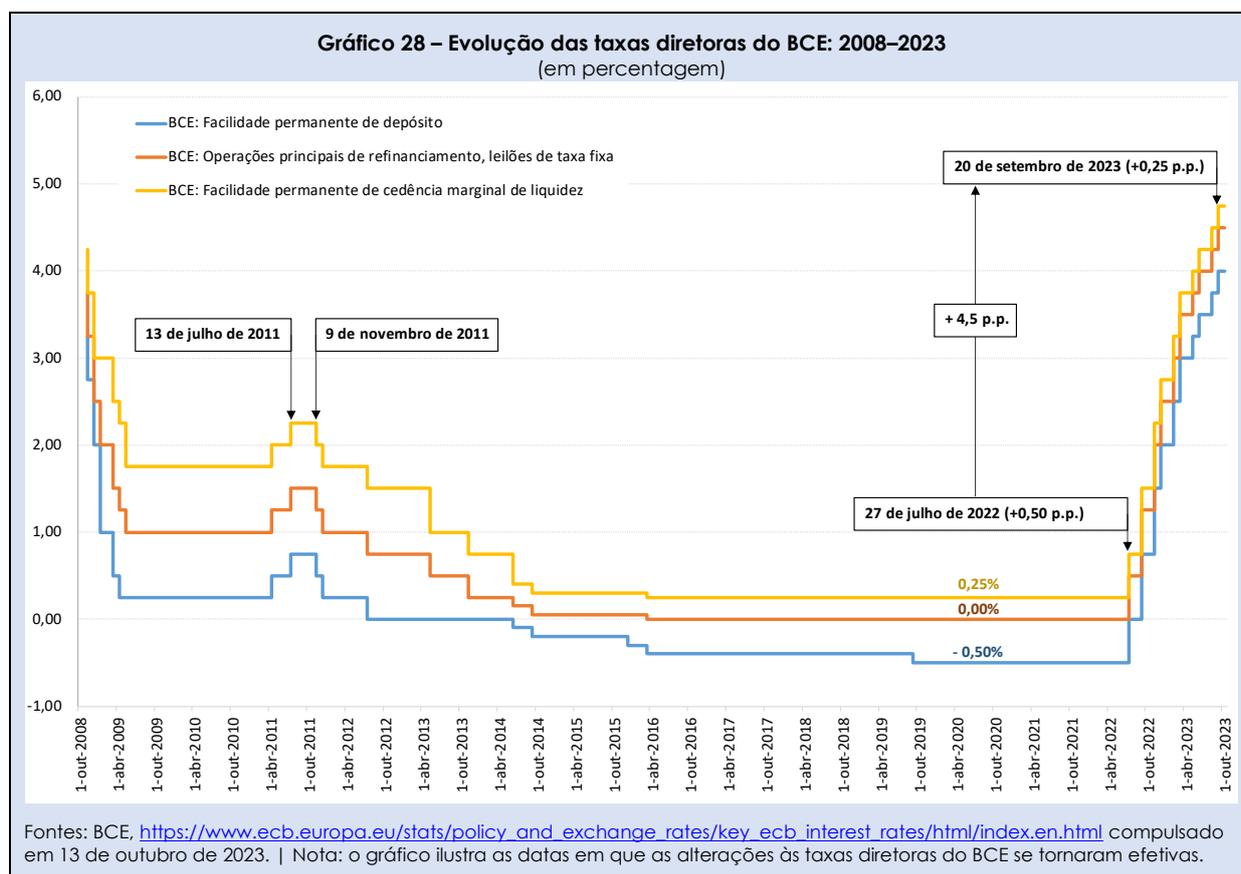
e 2024 reflete, sobretudo, uma trajetória mais elevada para os preços dos produtos energéticos. No tocante ao crescimento económico, os especialistas do Eurosystema reduziram significativamente as suas projeções para o período 2023 a 2025, na Área do Euro, para as seguintes taxas de variação a preços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

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

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

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

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



### 4.3 Análise à coerência das previsões macroeconómicas

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

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

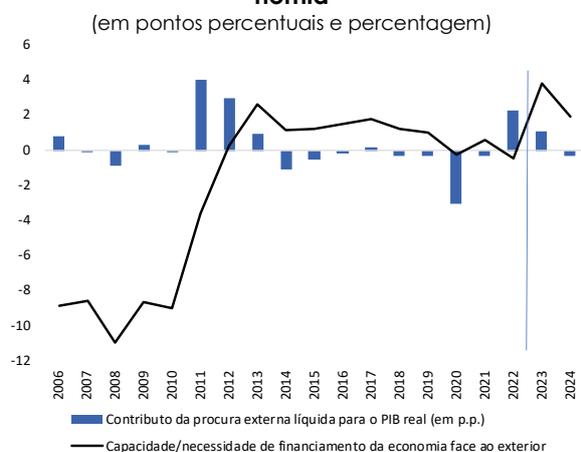
**164. No cenário macroeconómico da POE/2024, o contributo da procura interna para o crescimento do PIB real continuará positivo no biénio 2023–2024, mas o contributo da procura externa (líquida) deverá passar a negativo em 2024.** É de salientar que no período 2014–2022 o contributo da procura externa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

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

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

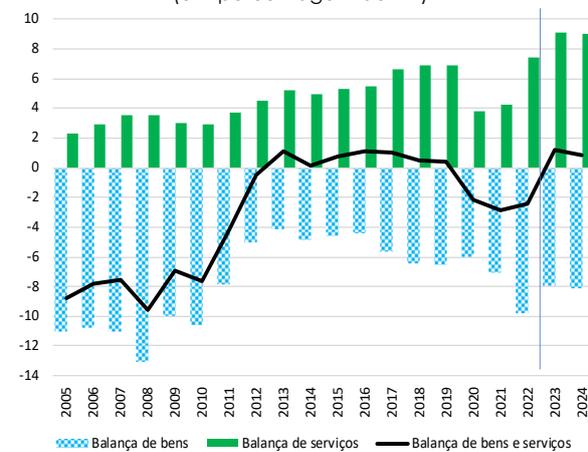
**166. O cenário macroeconómico da POE/2024 tem implícita uma descida no grau de abertura da economia portuguesa ao exterior em 2023, recuperando parcialmente em 2024.** Este resultado decorre da descida nominal das importações prevista para 2023, a qual é determinada exclusivamente pela descida do preço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

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



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

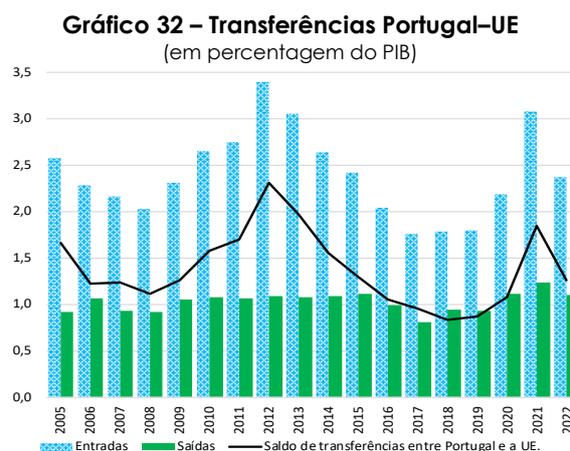
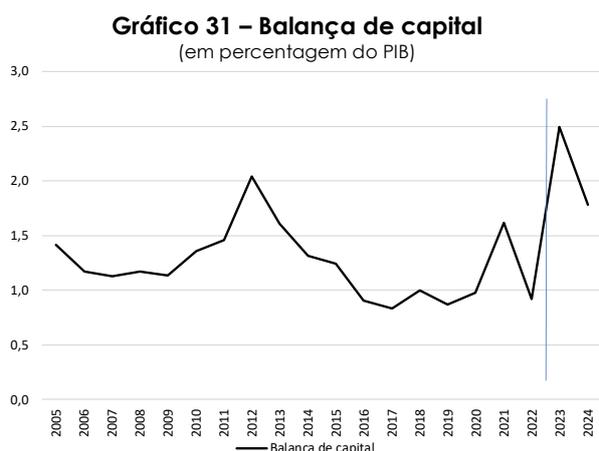
**Gráfico 30 – Balança de bens e balança de serviços**



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

**167. Caso se concretize para 2023 a previsão do MF, a capacidade de financiamento da economia portuguesa atingirá 3,8% do PIB, o que será o máximo histórico da série estatística. Para este resultado, contribuirá o máximo da série estatística da balança de capital (2,5% do PIB), a qual inclui transferências de fundos comunitários.** É de referir que um aumento da capacidade de financiamento da economia portuguesa devido a fundos comunitários incluídos na balança de capital não reflete, propriamente, um desempenho favorável da economia nacional. A subida do saldo da balança de capital em 2023 será determinado pelo contributo muito significativo dos fundos comunitários, sendo que estes têm efeitos na capacidade de financiamento da economia nacional e, conseqüentemente, na PLII. Caso se concretize a previsão para a balança de capital em 2023 (2,5% do PIB), será o máximo desde o início da série (Gráfico 31). O saldo das transferências entre Portugal e a União Europeia tem sido ano após ano favorável a Portugal, sendo em média 1,4% do PIB durante o período 2005–2022 (Gráfico 32). É de referir que o desempenho externo de um país depende dos fluxos com contrapartida económica e pode ser aferido pelo i) saldo da balança de bens e serviços (exportações menos importações), bem

como pelo ii) saldo da balança de rendimentos primários, o qual depende da PLII e da dívida externa, e está condicionado pelo desempenho externo dos anos passados.

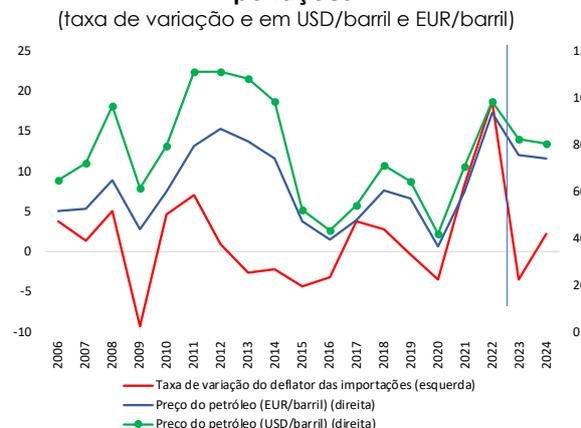


Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024). Fontes: BdP, INE e cálculos UTAO.

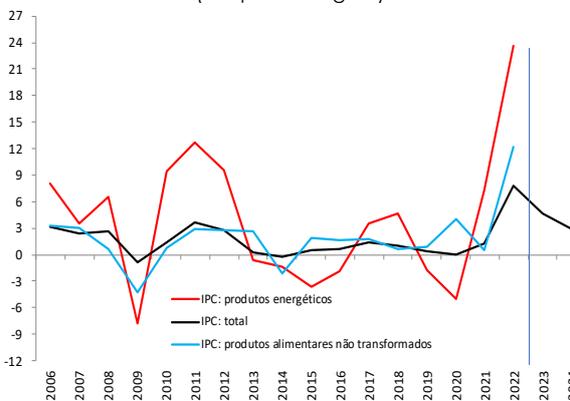
**168. A subida do nível agregado de preços enfrentados pelos consumidores passou a adquirir grande importância a partir de 2022 devido aos máximos históricos verificados desde a criação da união monetária.** O cenário da POE/2024 prevê uma taxa de inflação, aferida pela taxa de variação do IPC, de 4,6%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

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

**Gráfico 33 – Preço do petróleo e deflator das importações**



**Gráfico 34 – Índice de Preços no Consumidor, por componente** (em percentagem)

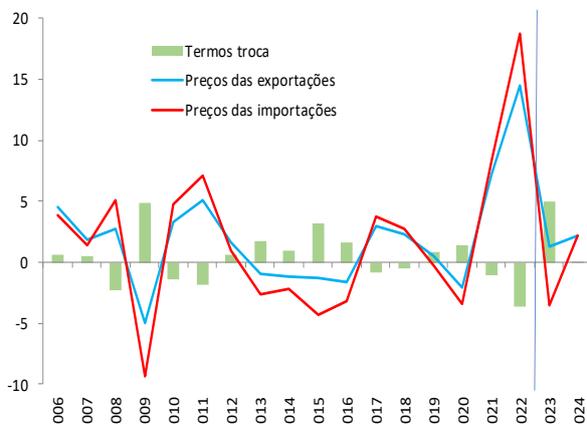


Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2023 e 2024), [U.S. Energy Information and Administration](#) e cálculos UTAO. Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

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

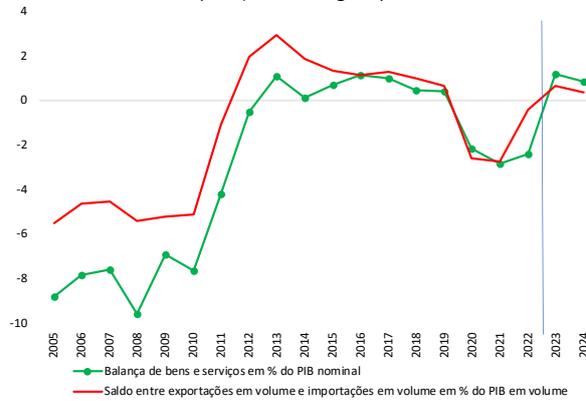
deterioração que se tinha registado em 2022 (Gráfico 35). A recuperação dos termos de troca em 2023 é determinada pela queda prevista para o preço das importações (Gráfico 33), com a melhoria em 2023 (+5,0%) a mais do que compensar a deterioração ocorrida em 2022 (-3,6%). Para 2024, o MF prevê manutenção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

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



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

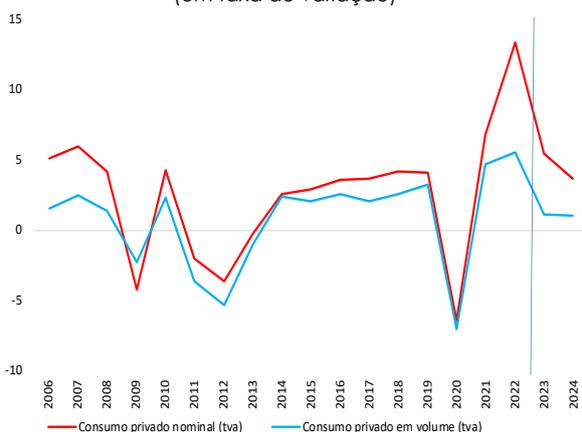
**Gráfico 36 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume**  
(em percentagem)



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

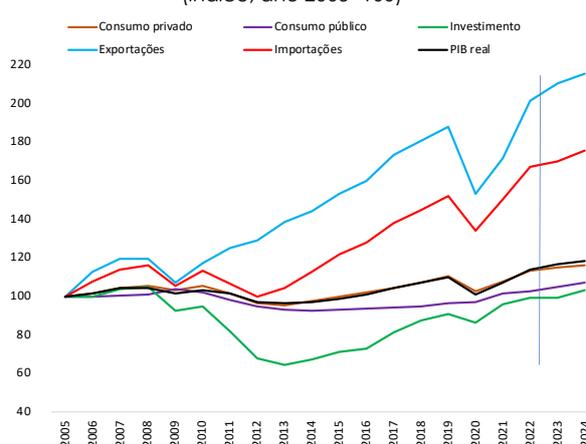
**171. O cenário macroeconómico da POE/2024 tem subjacente uma recuperação da taxa de poupança das famílias em 2024, decorrente de um crescimento do rendimento disponível acima do do consumo privado nominal.** Em 2024, o rendimento disponível do sector institucional famílias deverá crescer 6,5%, enquanto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

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



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

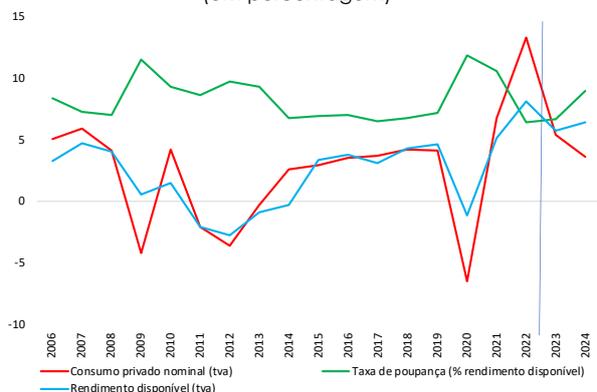
**Gráfico 38 – Evolução das componentes do PIB em volume**  
(índice, ano 2005=100)



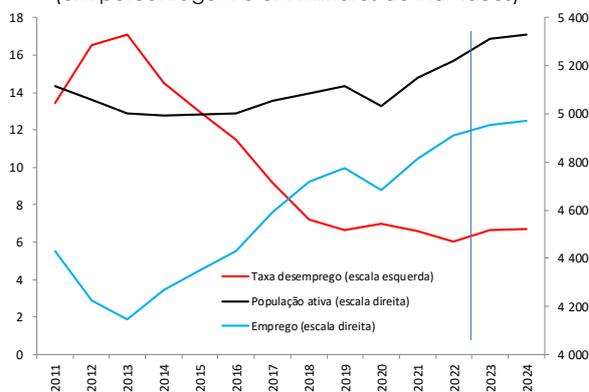
**172. O cenário macroeconómico da POE/2024 prevê um aumento percentual do emprego em 2024 próximo do acréscimo percentual da população ativa, determinando uma estabilização da taxa de desemprego em 6,7%.** No cenário da POE/2024 para o mercado de trabalho, encontra-se previsto o acréscimo percentual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

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

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



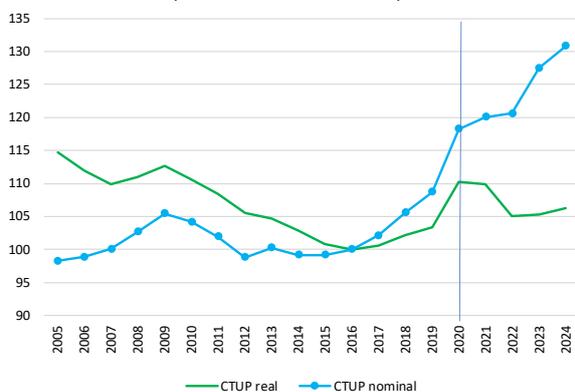
**Gráfico 40 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego<sup>24</sup>**  
(em percentagem e em milhares de indivíduos)



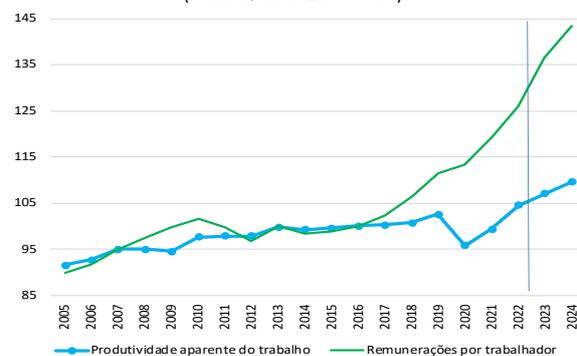
Fontes INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024). Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

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

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



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



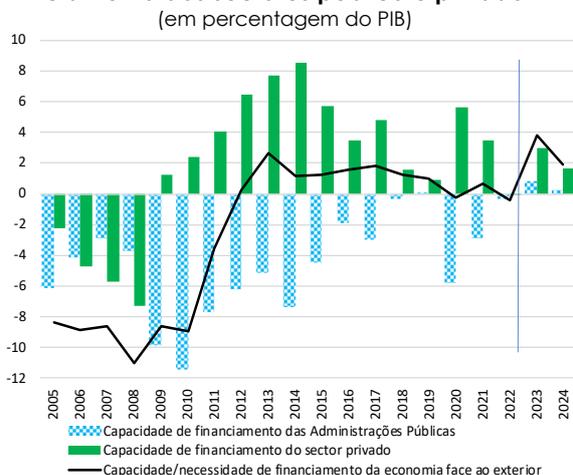
Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024). Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024).

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

<sup>24</sup> As séries deste gráfico (taxa de desemprego, emprego e população ativa) baseiam-se no critério do Inquérito ao Emprego. No presente gráfico, a UTAO utilizou as séries da taxa de desemprego e da população ativa disponibilizadas pelo MF. O INE publica dados do emprego na ótica das Contas Nacionais e na ótica do Inquérito ao Emprego. Na ótica das Contas Nacionais, o emprego encontra-se na unidade "equivalente a tempo completo". Na ótica do Inquérito ao Emprego, o emprego refere-se aos milhares de indivíduos com emprego, sendo que inclui trabalhadores a tempo parcial e trabalhadores com horas trabalhadas acima da duração do "equivalente a tempo completo".

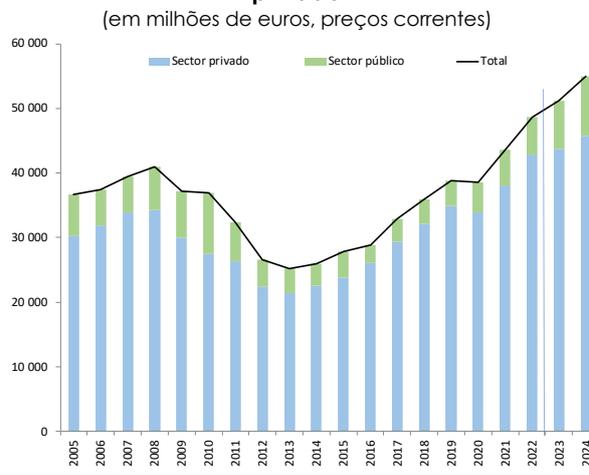
e serviços. Com efeito, para se concretizar a previsão em 2023 e 2024 da economia nacional, será necessário que o sector privado registre uma capacidade de financiamento (Gráfico 43) de 2,9% e 1,6% do PIB em 2023 e 2024, respetivamente. Adicionalmente, para a concretização da capacidade de financiamento prevista para o sector privado, será necessária a entrada líquida de transferências da UE, as quais são registadas, essencialmente, na balança de capital.<sup>25</sup>

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



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

**Gráfico 44 – FBCF nominal dos sectores público e privado**



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

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

<sup>25</sup> Quanto ao saldo das AP, este também inclui fundos comunitários, mas é introduzida nas séries de contas nacionais o princípio da neutralidade para assegurar a ausência de impacto dos fundos comunitários no saldo das AP.

**Tabela 5 – Formação Bruta de Capital Fixo**

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

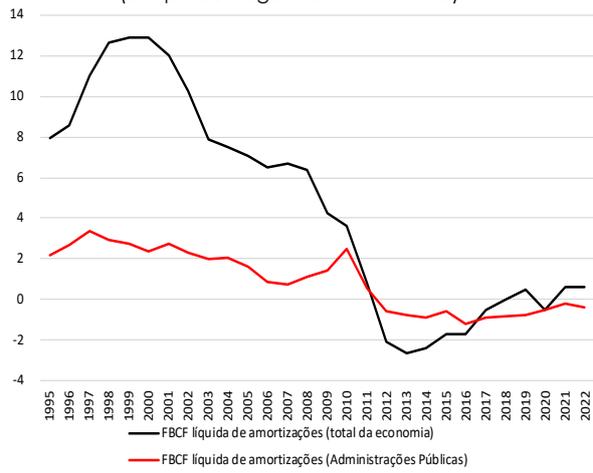
Ano	Em volume	Em valor nominal		
	Total da economia	Total da economia	Sector privado	Sector público
2005	39 953	36 668	30 200	6 468
2006	39 651	37 463	31 884	5 580
2007	40 874	39 501	33 856	5 645
2008	41 047	40 929	34 278	6 651
2009	37 953	37 191	29 986	7 205
2010	37 526	36 953	27 474	9 479
2011	32 801	32 437	26 298	6 139
2012	27 319	26 631	22 473	4 158
2013	26 006	25 150	21 449	3 701
2014	26 601	26 013	22 566	3 446
2015	28 176	27 886	23 841	4 045
2016	28 893	28 893	26 018	2 875
2017	32 213	32 888	29 391	3 496
2018	34 204	35 953	32 163	3 790
2019	36 047	38 815	34 911	3 904
2020	35 262	38 510	33 868	4 642
2021	38 106	43 640	38 056	5 584
2022	39 248	48 666	42 892	5 773
2023	39 751	51 171	43 767	7 405
2024	41 374	54 917	45 721	9 196
<i>Revisão face à POE/2023</i>				
2022	-173	83	605	-521
2023	-1 104	-349	864	-1 213

Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2023 e 2024). | Nota: (i) A tabela apresenta dados em volume apenas para o total da economia visto que não se encontram disponíveis dados em volume desagregados por sectores público e privado.

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

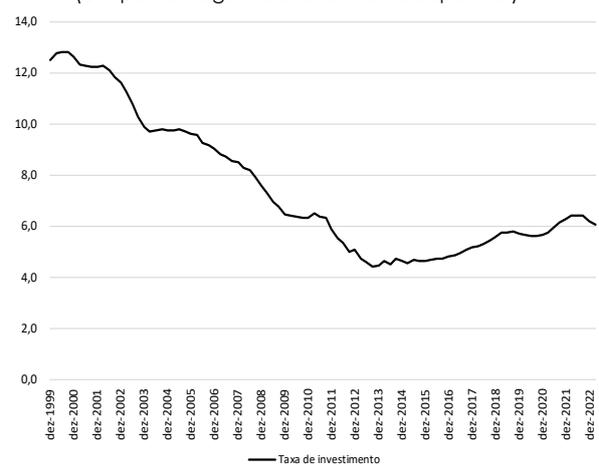
**177. A taxa de investimento das famílias em 2022, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, situou-se em 6,2%, ficando acima do mínimo observado em 2013 (4,5%), mas significativamente abaixo do do ano 2000 (12,7%).** O investimento das famílias (Gráfico 46) ocorre,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

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



Fontes: INE e cálculos UTAO.

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



Fontes: INE e cálculos UTAO.

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

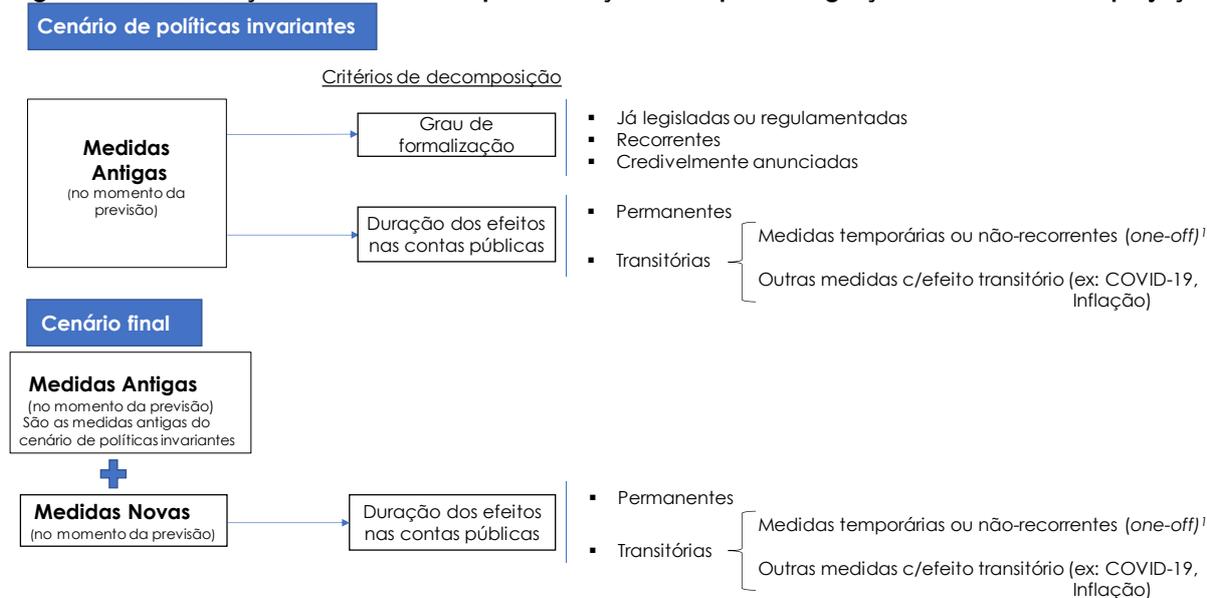
**178. Este capítulo analisa as medidas de política orçamental para o ano de 2024, e está dividido em cinco secções.** O cenário final contabiliza e agrega os efeitos no saldo orçamental de todas as medidas de política orçamental. A UTAO tem o hábito de decompor a variação do saldo orçamental entre dois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

**179. O capítulo está assim distribuído.** A Secção 5.1 é metodológica e pretende explicar, resumidamente, as classes de medidas de política orçamental e como é que elas devem ser incorporadas nos cenários de projeção orçamental, segundo a metodologia harmonizada da UE. As secções seguintes agrupam e analisam as medidas de política orçamental da Proposta de Orçamento do Estado para 2024. A Secção 5.2 ocupa-se das medidas antigas do cenário de políticas invariantes e a Secção 5.3 analisa as novas medidas de política. De seguida, a Secção 5.4 decompõe as medidas com efeitos transitórias em três pacotes: COVID-19, Inflação e PRR. Por fim, a Secção 5.5 apresenta as medidas com efeitos temporários ou não recorrentes.

### 5.1 Abordagem conceptual

**180. As projeções orçamentais dos documentos de programação orçamental de médio prazo (os Programas de Estabilidade, PE) e de curto prazo (as Propostas de Orçamento do Estado, POE) são produzidas em cenário de políticas invariantes e em cenário final.** Esta secção apresenta uma abordagem conceptual. O objetivo é elucidar os leitores sobre o significado de cada cenário de projeção e o significado das medidas de política que podem entrar em cada um. Como apoio à exposição, é apresentada a Figura 2.

**Figura 2 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção**



Fontes: UTAO | Notas: 1 – Esta classe está definida no documento metodológico Comissão Europeia (2015), “One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance”, *Report on public finances in EMU: 2015*, European Economy Institutional Papers, n.º 14, dezembro, pp. 52–65. É necessária para passar do saldo orçamental ao saldo estrutural.

**181. O cenário orçamental em políticas invariantes corresponde às previsões para a receita e a despesa públicas considerando apenas as medidas de política antigas, i.e., as medidas adotadas no passado e**

que se sabe que irão ter um efeito financeiro no(s) ano(s) da previsão. O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como "cenário de políticas invariantes" (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*).<sup>26</sup> As medidas de políticas antigas são iniciativas conhecidas à data da elaboração do exercício de projeção que irão produzir efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que não irão produzir (parcialmente ou na totalidade) efeitos em contas futuras, alterando, assim, o seu impacto orçamental face ao último ano de contas apuradas.

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

**183. O grau de formalização permite então identificar e classificar as medidas de política orçamental antigas em três tipos (Figura 2):** i) medidas já legisladas ou regulamentadas; ii) medidas recorrentes e iii) medidas credivelmente anunciadas.<sup>27</sup>

**184. O critério da duração dos efeitos nas contas públicas permite decompor as medidas de política orçamental antigas em permanentes e transitórias. As medidas permanentes** são iniciativas que produzem efeitos financeiros durante um número relativamente elevado de anos e com impactos que podem ser diferentes em cada ano, dependendo do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP<sup>28</sup>, bem como do efeito de *carry over* ou "carreamento" para anos futuros. Neste caso, a medida vai assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona, com valor positivo ou negativo, ao verificado no último ano observado. A técnica habitual de produção de orçamentos para o conjunto das Administrações Públicas (AP) tende a assumir que a esmagadora maioria das medidas permanentes tem um valor estrutural no ano da previsão igual ao do ano anterior e que só um subconjunto pequeno de medidas tem efeito de carreamento, ou seja, um valor no ano da previsão diferente, para mais ou menos, do que no ano anterior. Por isso, o interesse dos cenários de políticas invariantes está concentrado na quantificação dos impactos no saldo orçamental decorrentes de efeitos diferenciais face ao passado (carreamento).

**185. As medidas transitórias correspondem a iniciativas concebidas expressamente para produzir efeitos num período pré-definido e com um número bastante reduzido de anos.** Tipicamente, as medidas transitórias estão associadas a um evento temporário, que não se repete nem se estende sistematicamente ao longo dos anos. A duração é fácil de detetar quando o desenho da medida contém uma cláusula de extinção expressa (*sunset clause*). Não havendo, a aplicação do critério exige julgamento casuístico. A definição de saldo estrutural usada na União Europeia exige a identificação de dois casos particulares de medidas transitórias: medidas temporárias e medidas não-recorrentes. Um documento metodológico da Comissão Europeia agrupa ambas sob a designação inglesa *one-off measures*.<sup>29</sup> Em regra, o prazo de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos. Como estas medidas não contam para o saldo estrutural, a sua criação pode ter intuítos de manipulação da situação orçamental.

<sup>26</sup> [Report on Public Finances in EMU 2016](#), p. 35.

<sup>27</sup> O [Report on Public Finances in EMU 2016](#), dá conta na p. 41 que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo deve ser considerada antiga e, como tal, integrada no cenário de políticas invariantes. Um caso de credibilidade que justifica a classificação de uma medida ainda não aplicada nem sequer adotada juridicamente como medida a incorporar no cenário de políticas invariantes acontece quando a adoção exija a aprovação parlamentar e o Governo a tenha já aprovado e disponha de apoio maioritário estável no Parlamento.

<sup>28</sup> Por funcionamento habitual, entenda-se a tomada de decisões por parte dos Serviços no âmbito das orientações políticas em vigor, tais como pagamento das remunerações ao pessoal ao serviço, aquisição de bens e serviços, cobrança de impostos de acordo com os parâmetros decididos no passado, etc.. Corresponde à manutenção em atividade do *status quo* institucional.

<sup>29</sup> Comissão Europeia (2015), "One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance", [Report on public finances in EMU 2015](#), Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52-65.

Para evitar abusos, os Estados-Membros têm de seguir as orientações metodológicas da Comissão Europeia.<sup>30</sup> Para além das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes, importa ter presente a possível existência de outras medidas que também foram concebidas para gerar um impacto financeiro limitado no tempo. Exemplos deste tipo de medidas são as adotadas para mitigar os malefícios da pandemia de COVID-19 na saúde e na economia e, mais recentemente, as medidas de natureza orçamental tomadas para mitigar os efeitos económicos da inflação e o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Para evitar abusos no apuramento de saldos estruturais, estas outras medidas transitórias não podem ser classificadas como temporárias nem como não-recorrentes.<sup>31</sup> Voltando ao cenário de políticas invariantes, faz sentido integrar este tipo de medidas transitórias nesse cenário se estas medidas passarem no critério de identificação das medidas antigas (grau de formalização) à data do exercício de previsão — já se encontram legisladas, regulamentadas ou estão credivelmente anunciadas pelo Governo e com aprovação assegurada. Assim sendo, são classificadas como medidas antigas transitórias. Por definição, não há medidas transitórias que sejam recorrentes.

**186. O cenário final contabiliza e agrega os efeitos no saldo orçamental de todas as medidas de política orçamental.** As projeções orçamentais incluídas no cenário final de um documento de programação orçamental correspondem às do cenário de políticas invariantes — que incorpora as medidas antigas de política orçamental — e aos efeitos orçamentais previstos para as medidas novas de política que o Governo queira executar no período de projeção (Figura 2).

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

**188. As medidas novas de política dividem-se em permanentes e transitórias. Por outras palavras, a decomposição das medidas novas segue também o critério de duração dos seus efeitos nas contas públicas.** A análise ao conteúdo de uma medida nova de política orçamental permite inferir se os efeitos produzidos no cenário orçamental irão persistir no tempo (medidas permanentes) ou se têm uma duração efémera ou transitória. Neste caso, é ainda possível decompor as medidas novas em: i) medidas temporárias ou medidas não-recorrentes; ii) outras medidas com efeito transitório. Aplica-se aqui a explicação dada no parágrafo 185 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

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

**189. O MF apresentou no final de agosto o Quadro de Políticas Invariantes (QPI).** De acordo com o estabelecido na alínea j) do n.º 1 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental ([Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro), o Governo disponibilizou à Assembleia da República, no dia 31 de agosto de 2023 um documento intitulado “Quadro de Políticas Invariantes (QPI)” capeado por um ofício do Gabinete da

<sup>30</sup> São o documento identificado na nota de rodapé 29 e o seguinte: Comissão Europeia (2016), [Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes](#), julho de 2016.

<sup>31</sup> A exclusão de operações COVID-19 da classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes foi, com efeito, reconhecida pela Comissão Europeia na própria [Avaliação do Programa de Estabilidade de Portugal de 2020](#), na qual refere: “In light of the activation of the general escape clause, the measures taken in response to the coronavirus outbreak in 2020 are not treated as one-off and are thus not excluded from the estimation of the structural budget balance.”

Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de 31/08/2023. Na nota metodológica do documento, o MF informa que "(...) O QPI reflete a variação das receitas e despesas estruturais do setor das Administrações Públicas na ótica das Contas Nacionais, quer por via de medidas de política que, por terem sido legisladas em momentos anteriores, passaram a ser constantes para os anos futuros, quer por uma evolução estrutural da despesa que não depende do ciclo económico. (...) Exclui (...) medidas financiadas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, uma vez que não tem impacto no saldo das Administrações Públicas. Assim (...) não refletindo, designadamente, novas medidas de política a adotar."

**190. O QPI apresentado no final de agosto aponta para um impacto negativo no saldo orçamental em 2024 de 3123 M€, sendo que este valor inclui o efeito incremental positivo das medidas antigas transitórias do pacote "inflação".** De acordo com o exposto na p. 2 desse documento, os dados correspondem a medidas de política que acarretam variação de receitas e despesas asseguradas e comprometidas para os anos seguintes com um impacto incremental no ano de 2024 face a 2023. Agravam o saldo orçamental em 2024, no montante de 3123 M€ (Tabela 6 abaixo). Este valor inclui o efeito incremental das medidas antigas transitórias do pacote "inflação".

**191. O relatório que acompanha a POE/2024 disponibiliza informação contraditória entre si e com o quadro de políticas invariantes de final de agosto.** Em primeiro lugar, o relatório que acompanha a POE/2024 inclui no Anexo A1 um novo QPI,<sup>32</sup> o qual apresenta diferenças face ao quadro entregue pelo MF à AR em agosto. Traduzem-se na diminuição do número de medidas (Ex. Incentivo fiscal à recuperação em IRC) e na revisão do impacto orçamental incremental de outras medidas que já constavam anteriormente, designadamente medidas referente a encargos com juros, consumos intermédios, pensões, etc.. Em segundo lugar, o Quadro 3.3 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2024)<sup>33</sup> do relatório que acompanha a POE/2024 contém medidas classificadas como pertencentes ao cenário de políticas invariantes, mas que não estão incluídas no QPI que faz parte do Anexo I do respetivo relatório. Exemplo é a medida "Atualização do indexante de apoios sociais". Adicionalmente, este quadro de principais medidas junta medidas antigas com medidas novas e agrega o impacto orçamental numa só medida, identificando-as como "parcialmente invariante" (ex. medida "despesa com pessoal" e a medida "SIFIDE, RFAI e outros"). É de referir ainda que a medida "Programas Escolas" encontra-se incluída no QPI que faz parte do Anexo I, sendo que a mesma medida com o mesmo impacto no saldo orçamental é incluída no Quadro 3.3 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2024), mas sem ser identificada como (i) invariante.

**192. Perante três QPI diferentes, e com diferenças não justificadas pelo MF, a UTAO optou por considerar como bom um QPI que funde o Anexo A1 com a informação nova sobre medidas de políticas invariantes constante do Quadro 3.3. do relatório que acompanha a POE.** Na ausência de melhor critério, a UTAO presume que as medidas invariantes nos referidos quadros, pp. 116 e 336, correspondem à versão que o Governo deseja ver como definitiva para efeitos de cenário de políticas invariantes. É sob esta hipótese que a UTAO construiu a coluna "POE/2024" na Tabela 6. Ela mostra, então, o impacto adicional que as medidas antigas terão no saldo de 2024 face ao impacto que se estima terem tido no saldo de 2023. Os valores incrementais neste QPI reconstruído que são diferentes dos apresentados no QPI de agosto estão escritos a azul. De igual forma, os valores a azul podem também identificar medidas cuja classificação a UTAO mudou face aos documentos do MF.

**193. Adicionalmente, a UTAO reviu o QPI para nele incluir medidas que são, na sua essência, medidas de política orçamental antigas e permanentes.** As medidas "Iniciativa + TP", "Porta 65" e "SIFIDE, RFAI e outros" foram classificadas no relatório do MF como sendo medidas novas. A UTAO discorda desta opção com base na informação do próprio relatório e do clausulado da proposta de lei. Por isso, surgem na Tabela 6, ou seja, classificadas como antigas e permanentes. A medida "Iniciativa +TP, de acordo com o relatório que acompanha a POE/2024, "(...) substitui o PART e o PROTransP e visa assegurar um financiamento mais equilibrado", Prevê-se um impacto orçamental incremental de 91 M€ em 2024, face ao ano 2023. Sem mais informação que comprove uma alteração para além da atribuição de um novo

<sup>32</sup> Anexo A1, p. 336 do [relatório do MF](#) que acompanha a POE/2024.

<sup>33</sup> Pp. 116 do relatório do MF que acompanha a POE/2024.

nome à medida, esta não pode ser considerada como nova medida de política. A medida de benefícios fiscais “Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE), Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e outros” é identificada pelo MF no Quadro 3.3. do relatório que acompanha a POE como uma medida parcialmente invariante. Na pesquisa realizada no respetivo relatório e no articulado da Proposta de Lei, não é possível obter informação sobre qual o impacto orçamental que corresponde a carreamento e o que MF considera advir de uma nova medida de política. Sem este esclarecimento, a UTAO considerou o impacto total desta medida como parte do cenário de políticas invariantes. Por fim, o MF considera o impacto orçamental do Programa Porta 65 como uma medida de política nova. As alterações introduzidas ao programa Porta 65, além da red denominação para Porta 65 — Arrendamento por Jovens, correspondem a questões administrativas que poderão levar a ajustamentos no valor da despesa. Mas isso acontece com muitas outras iniciativas em curso e, só por si, não é motivo suficiente para que toda a medida pré-existente seja classificada como nova. Assim, a UTAO classificou esta medida e o respetivo impacto como parte do QPI (Tabela 6).

**Tabela 6 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2024**

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

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

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

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

(ii) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2024 fornecida à UTAO pelo Ministério das Finanças.

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

crece (diminui) em 2024 no montante desse número por ação direta dessa medida. Analogamente, um número positivo (negativo) numa medida de receita significa um acréscimo (diminuição) de receita em 2024 por comparação com 2023. A diferença entre as variações na receita e as variações na despesa dá o contributo das medidas do cenário de políticas invariantes para a variação do saldo (de 2023 para 2024).

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

(v) A cor azul nalgumas células serve para informar que há contradição na informação sobre as medidas em causa entre o QPI de 31 de agosto e os quadros nas pp. 116 e 336 do relatório que acompanha a POE/2024, de 10 de outubro. Nuns casos, as diferenças estão nos valores, noutros na existência das próprias medidas. Optou-se por usar nesta tabela e na análise subsequente neste capítulo a informação compilada desses documentos.

**194. Sob esta hipótese, as medidas antigas permanentes do cenário de políticas invariantes carregam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2023 negativo em 4729 M€ (1,71% do PIB), por via, essencialmente, do aumento da despesa.** O conjunto de medidas de política orçamental anteriormente legisladas com carácter permanente (o que exclui, portanto, as medidas antigas transitórias), presente no QPI das pp. 116 e 336 do relatório que acompanha a POE/2024, agrava o saldo orçamental de 2024 em 4729 M€ ou 1,71% do PIB (linha 4 da Tabela 6), face ao impacto que deverão ter no saldo de 2023. Este resultado advém, essencialmente, do incremento de medidas com impacto bruto negativo no saldo (5680 M€, ou 2,05% do PIB), no qual sobressaem os encargos adicionais com pessoal, pensões, consumos intermédios e juros. As medidas com impacto bruto positivo no saldo orçamental somam 951 M€ ou 0,34% do PIB; esta soma advém i) da receita arrecadada com impostos e contribuições sociais sobre o aumento das remunerações dos trabalhadores das AP e pensões; ii) da redução da despesa com transferências para o orçamento da União Europeia.

**195. Em consonância com o ocorrido em 2023, o contexto inflacionista e de subida de taxas de juros origina incrementos no esforço orçamental com medidas permanentes para 2024.** O contexto de inflação e de subida de taxas de juro registado em 2023 tem reflexo num conjunto de medidas antigas permanentes, com impacto no saldo orçamental. A variação do impacto orçamental destas medidas em 2024, face a 2023, acontece quer pelo facto de a inflação ser um referencial usado para cálculo de atualização de certas prestações (ex. pensões), quer pelo facto de a inflação encarecer a aquisição de bens e serviços necessários à provisão de serviços pelo Estado (Consumo intermédio). Neste contexto, e por via do estabelecido no acordo de rendimentos, regista-se, também, um incremento suplementar na despesa com pessoal das AP.<sup>34</sup> Adicionalmente, a subida da taxa de juro da dívida portuguesa impacta no acréscimo anual da despesa com juros, nomeadamente pelo preço mais caro a pagar em operações de refinanciamento de curto prazo.

**196. O incremento da despesa com prestações sociais e pessoal representa cerca de 76% do impacto negativo no saldo orçamental de 2024 decorrente de todas as medidas antigas de política orçamental permanentes.** No conjunto, estas medidas contabilizam um impacto incremental negativo no montante de 3607 M€. O carregamento da despesa com pessoal corresponde a cerca de 23% do impacto orçamental total. No entanto, o principal contributo (cerca de 47%) para a previsão de impacto negativo no saldo orçamental de 2024 resulta de medidas antigas de política orçamental permanentes por via do incremento na despesa com pensões (+2223 M€), decorrente da atualização anual prevista na Lei.<sup>35</sup> Importa salientar que a despesa bruta adicional com salários e pensões origina automaticamente uma receita bruta adicional (fiscal e contributiva) de 761 M€.

### 5.3 Novas medidas de política

**197. A POE/2024 dá conta das principais medidas de política orçamental para 2024.** Assim são apelidadas no Quadro 3.3 do relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2024 as linhas que enunciam medidas de intervenção orçamental. Neste quadro, são identificadas medidas que pertencem ao cenário de políticas invariantes e novas medidas de política orçamental com o valor previsto para cada uma delas na conta de 2024. Como tal, para a análise abaixo às novas medidas de política

<sup>34</sup> [Acordo de médio prazo de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade](#), assinado entre o Governo e os parceiros sociais em 9 de outubro de 2022.

<sup>35</sup> A [Lei n.º 53-B/2006](#), de 29 de dezembro, criou o indexante dos apoios sociais e as regras de atualização anual das pensões e outras prestações sociais do sistema da segurança social.

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

**Tabela 7 – Novas medidas de política orçamental em 2024**  
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

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

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2024) e cálculos da UTAO | Notas: (i) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2024 fornecida pelo Ministério das Finanças. (ii) Uma medida de despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

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

de 1317 M€ (0,48% do PIB); na despesa, o impacto das medidas será negativo em 1458 M€ (0,53% do PIB). Estes dados estão compilados na coluna "POE/2024 MF" da Tabela 7.

**199. A UTAO reviu os dados apresentados.** Nos elementos que foram disponibilizados pelo MF, estão inscritas, para 2024, medidas de políticas orçamental relacionadas com despesas em pessoal que ascendem a 1538 M€. No entanto, este valor agrega — de acordo com a nota de rodapé do Quadro 3.3 (principais medidas de política orçamental com impacto em 2024) atualizado e enviado pelo MF em resposta à UTAO — o impacto de medidas antigas permanentes com medidas novas e permanentes. Sem informação adicional, o valor de despesa (455 M€) apurado para esta medida nova e permanente que é apresentado na Tabela 7 foi calculado pelo UTAO, e resulta da diferença entre o valor total agregado (1538 M€) e o montante (1083 M€) indicado para esta medida antiga permanente no quadro A1.1-Quadro de Políticas Invariantes. Adicionalmente, foram expurgadas quatro medidas. De acordo com o exposto nos parágrafos 192 e 193 da secção anterior, as medidas "Iniciativa +TP, "SIFIDE, RFAI e outros" e "Porta 65" correspondem a medidas antigas e permanentes. A medida Programa Escolas é identificada como medida pertencente ao QPI e não se encontra identificada como tal no Quadro 3.3. Tendo por base a explicação que consta das notas do Quadro A1.1. (Quadro de políticas Invariantes), esta medida deve ser classificada como medida política antiga e permanente.

**200. Adicionalmente, a UTAO incluiu o impacto da arrecadação de receita decorrente do aumento das despesas com pessoal,** por via do fluxo adicional de IRS, contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais para a Segurança Social e a CGA, e ainda, contribuições dos trabalhadores para a ADSE. Assim, a UTAO calculou o respetivo impacto na receita e incorporou esta informação na coluna azul "POE/2024 rev. UTAO". Aproveita-se pra notar que a contabilização dos efeitos na receita decorrentes de medidas antigas com reflexo em incrementos salariais foi corretamente introduzida pelo MF no Quadro de Políticas Invariantes para 2024 (Tabela 6).

**201. A contabilização da receita gerada por via de incrementos na despesa com pessoal tem um efeito positivo no saldo orçamental.** Com a revisão, é possível ver que as novas medidas permanentes na área do pessoal têm um impacto de + 455 M€ na despesa e um impacto na receita de + 196 M€,<sup>36</sup> ou seja, o impacto líquido destas medidas no saldo situa-se em - 259 M€, cerca de - 0,09% do PIB.

**202. As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2024 representam, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo no saldo de 0,84% do PIB.** As novas medidas permanentes de política orçamental, a concretizarem-se, aportam um agravamento líquido do saldo em 2327 M€ ou 0,84% do PIB (Tabela 7). Este impacto global resulta de (ver linhas "por memória" no final da tabela):

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

**203. As novas medidas permanentes de política orçamental estão descritas no Anexo 1.** A UTAO consultou o relatório e a proposta de lei que integram a POE/2024, bem como vários códigos fiscais, para oferecer aos seus leitores a descrição, tão compreensível e sintética quanto possível, de cada uma das novas medidas permanentes.

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

<sup>36</sup> A despesa com pessoal divide-se entre remunerações pagas (367,68 M€) e os encargos patronais com a previdência social dos trabalhadores, à taxa de 23,75%. A receita fiscal e contributiva é calculada aplicando às remunerações as seguintes taxas: taxa marginal média de IRS de 15%, TSU de empregadores e trabalhadores (34,75%) e contribuição dos trabalhadores para a ADSE (3,5%).

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

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

**206. A diminuição da receita por via da adoção de novas medidas em sede de IRS é parcialmente compensada por medidas que aumentam a receita de impostos indiretos.** O impacto previsto na diminuição da receita de – 1582 M€ (– 0,57% do PIB) resulta da adoção de novas medidas permanentes que incidem sobre o IRS e visam disponibilizar mais rendimento às famílias e aos jovens tributados por este imposto (Tabela 7). No entanto, salienta-se que este impacto é parcialmente compensado com o aumento previsto na arrecadação da receita de 425 M€ por via de medidas que incidem sobre os impostos indiretos. Nestas medidas, emergem os incrementos de receita provenientes do imposto sobre o tabaco (+ 177 M€), da atualização de taxas em vários impostos (+ 112 M€), da atualização faseada do IUC (+ 98 M€) e do aumento do IABA (+ 39 M€). Com a adoção da medida “atualização faseada do IUC”, conjugada com a medida de despesa “incentivo ao abate”, o MF manifesta a intenção de influenciar o comportamento dos consumidores na aquisição de viaturas “mais amigas do ambiente”. No entanto, a atualização faseada do IUC não deixa de ser uma medida que penaliza *a posteriori* os proprietários de veículos antigos — quando os veículos matriculados após 2007 foram comprados, os proprietários já sabiam que teriam de contar com a componente ambiental no IUC, situação que não sucedeu com os proprietários dos veículos agora atingidos por esta alteração fiscal.

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

**208. As novas medidas permanentes de política apontam para um reforço nas prestações sociais e representam 0,20% do PIB.** Na POE/2023, o impacto previsto com medidas novas em prestações sociais era residual e correspondiam a uma despesa adicional de 63 M€. Em 2024, apesar do impacto orçamental negativo carreado de 2524 M€ (0,91% do PIB) em prestações sociais por via de medidas antigas e permanentes (Tabela 6), o Governo apresenta novas medidas permanentes no âmbito das prestações sociais que correspondem a uma previsão de despesa adicional de 558 M€ (0,20% do PIB) (ver Tabela 7). Este impacto é resultado de medidas que visam o reforço das prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI e RSI) com um incremento de 112 M€, aumento do abono de família (+320 M€) e o alargamento da gratuitidade dos passes sociais para estudantes (+ 126 M€). A adoção destas novas medidas permanentes ocorre em simultâneo com a diminuição prevista, para 2024, nos encargos com medidas transitórias do pacote inflação que incidiram sobre as prestações sociais. Maior detalhe na Subsecção 5.4.2.

#### 5.4 Medidas transitórias

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

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

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

**211. A POE prevê uma redução de 2,6 mil M€ (1,1 p.p. do PIB) no esforço financeiro com o conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e implementação do PRR, gerando um efeito de base que beneficia a evolução orçamental no biénio 2023–2024.** O impacto previsional conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e PRR é de 2,2% do PIB (5,7 mil M€) em 2023 e 1,1% do PIB (3 mil M€) em 2024, traduzindo uma redução de 1,1 p.p. do PIB (2,6 mil M€) no esforço financeiro com estas medidas que contribui para a melhoria do saldo orçamental no biénio 2023–2024. Estes impactos são visualizáveis no Gráfico 47.

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

**Gráfico 47 – Impacto direto acumulado em contas nacionais das medidas transitórias COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2024**

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



Fontes: DGO, AT, IGFSS, INE, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO (na Tabela 8, na Tabela 9 e na Tabela 11). Notas: um valor positivo traduz impacto negativo no (agravamento do) saldo. Um valor negativo identifica um impacto positivo no (melhoria do) saldo.

#### 5.4.1 Pacote COVID-19

**212. As medidas de política destinadas a lutar contra a pandemia de COVID-19 e a mitigar os seus malefícios na sociedade e na economia tiveram um impacto significativo nas finanças públicas portuguesas entre 2020 e 2022**, encontrando-se a sua evolução histórica resumida na Tabela 8 e no Gráfico 47. Atingiram a sua expressão máxima em 2021, representando – 2,6% do PIB (– 5,7 mil M€). O ano de 2022 pautou-se pela continuada melhoria da situação epidemiológica e no final do ano a Organização Mundial de Saúde declarou o fim desta crise de saúde pública. A evolução favorável reduziu as necessidades de apoio, na saúde e na economia, e permitiu o reduzir o esforço nacional com o financiamento deste pacote.

**213. No ano de 2023, continuou a reduzir-se o esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, estimando-se um impacto de – 371 M€, o que deverá permitir melhorar o saldo orçamental em 2 mil M€**

**(0,9 p.p. do PIB).** Em 2023, o MF apenas previu encargos com a aquisição de vacinas (- 350 M€), mas a execução reflete, sobretudo, os subsídios do programa Ativar — medidas de apoio ao emprego —, estimando-se para o pacote todo um impacto de - 371 M€ no conjunto do ano. Na comparação com a execução do ano anterior, o pacote deu um contributo positivo para a variação do saldo orçamental avaliado em cerca de 2 mil M€ (0,9 p.p. do PIB) — coluna 4 da Tabela 8.

**214. No ano de 2024 não se encontram previstas medidas neste pacote, mas subsiste a receita do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário”,** uma prestação criada na 2.ª AOE/2020, destinada a mitigar os encargos com as medidas de pandemia, consignada ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Esta receita deverá beneficiar a execução orçamental em 39 M€ em 2024 (Tabela 8) e nos anos vindouros. Constitui um exemplo de como as medidas adotadas a título transitório se podem eternizar, mesmo tendo desaparecido o motivo declarado para justificar a sua criação.

**Tabela 8 – Impacto orçamental acumulado direto das medidas de política COVID-19 por classificação económica**

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

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

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

#### 5.4.2 Pacote inflação

**215. Em 2023, estima-se que o esforço financeiro com as medidas de política destinadas a mitigar os malefícios da inflação represente 2,0% do PIB (5,2 mil M€), um acréscimo de 562 M€ (0,1 p.p. do PIB) face ao ano anterior.** Este impacto resulta do efeito combinado das medidas de alívio fiscal, que diminuem a receita (- 3,2 mil M€) e do acréscimo de despesa (2 mil M€). Na receita, destaca-se a redução temporária do ISP (- 2,0 mil M€), do IVA de alguns produtos alimentares (- 550 M€) e das retenções na fonte de IRS para ajudar a mitigar o agravamento dos encargos com juros das famílias (- 250 M€). Na despesa, avultam os encargos com prestações sociais (674 M€), designadamente o apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis (423 M€), os aumentos salariais dos funcionários públicos (456 M€) e subsídios à agricultura (188 M€). A medida de apoio extraordinário ao gás (300 M€) traduz o reconhecimento, em contas nacionais, de parte do adiantamento financeiro realizado no final de 2022 ao SNG (no valor de 1000 M€). Relembre-se que esta operação é um subsídio à produção, uma vez que este pagamento às fornecedoras de gás se destinou a reduzir os encargos suportados pelos seus clientes empresariais com consumo intensivo deste combustível. Foi reconhecida em contabilidade pública no momento em que foi realizada a despesa públicas, mas só considerada faseadamente em contas nacionais, à medida que o destinatário final da medida beneficiar da redução tarifária que se pretende subsidiar. As medidas encontram-se listadas na Tabela 10 e o seu impacto por rubrica está resumido Tabela 9. A UTAO reviu ligeiramente em alta a estimativa do MF para o impacto destas medidas nos anos de 2023 (299 M€) e 2024 (17 M€), encontrando-se identificadas as alterações (a azul) na Tabela 10.

**Tabela 9 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação, por rubrica**

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

	POE2024						VHA				Referenciais anuais					
	2022		2023 (Estimativa MF revisita pela UTAO)		2024		2022-23		2023-24		2022 (Estimativa UTAO)		PE/2023-27 (2023)		VHA	
	1	2	3	4=2-1	5=3-2	6	7	8=7-6	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
<b>Receita total</b>	<b>-1498</b>	<b>-0,6</b>	<b>-3169</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1692</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1671</b>	<b>-0,6</b>	<b>1477</b>	<b>0,6</b>	<b>-1498</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1318</b>	<b>-0,5</b>	<b>179</b>	<b>0,1</b>
Impostos indiretos	-1550	-0,6	-2859	-1,1	-1897	-0,7	-1309	-0,4	962	0,4	-1550	-0,6	-896	-0,3	655	0,3
Impostos diretos	-2	0,0	-310	-0,1	205	0,1	-308	-0,1	515	0,2	-2	0,0	-387	-0,2	-385	-0,1
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-36	0,0	-36	0,0
Outra receita corrente	54	0,0	0	0,0	0	0,0	-54	0,0	0	0,0	54	0,0	0	0,0	-54	0,0
<b>Despesa total</b>	<b>3114</b>	<b>1,3</b>	<b>2005</b>	<b>0,8</b>	<b>1131</b>	<b>0,4</b>	<b>-1109</b>	<b>-0,5</b>	<b>-874</b>	<b>-0,3</b>	<b>3114</b>	<b>1,3</b>	<b>3272</b>	<b>1,3</b>	<b>158</b>	<b>0,0</b>
Consumo intermédio	2	0,0	0	0,0	0	0,0	-2	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	-2	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	456	0,2	681	0,2	456	0,2	225	0,1	0	0,0	388	0,2	388	0,2
Prestações sociais	1998	0,8	931	0,4	250	0,1	-1068	-0,5	-681	-0,3	1998	0,8	1 196	0,5	-802	-0,4
Subsídios	726	0,3	318	0,1	200	0,1	-407	-0,2	-118	0,0	726	0,3	1238	0,5	512	0,2
Outras despesas correntes	388	0,2	300	0,1	0	0,0	-88	0,0	-300	-0,1	388	0,2	450	0,2	62	0,0
FBCF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-4 611</b>	<b>-1,9</b>	<b>-5 173</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2 822</b>	<b>-1,0</b>	<b>-562</b>	<b>-0,1</b>	<b>2 351</b>	<b>0,9</b>	<b>-4 611</b>	<b>-1,9</b>	<b>-4 591</b>	<b>-1,8</b>	<b>21</b>	<b>0,1</b>

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

**216. Em 2024, o impacto previsional do pacote inflação representa – 1,0% do PIB (– 2,8 mil M€), uma redução do 0,9 p.p do PIB (2,3 mil M€), que beneficia o saldo orçamental de 2024 face ao de 2023.** A POE prevê a retirada gradual destas medidas durante o ano de 2024, não se encontrando previstas novas medidas neste pacote, cujo impacto previsional resulta apenas de medidas adotadas em 2023 e 2022. No entanto, algumas medidas assumem um carácter permanente, como é o caso dos aumentos dos funcionários públicos (+225 M€ de encargos brutos) — Tabela 10.

**217. A UTAO reviu em alta as previsões do MF para este pacote: 299 M€ em 2023 e 18 M€ em 2024.** A revisão foi necessária para incluir o efeito das medidas que se encontravam em falta na previsão enviada pelo MF, mas que constavam do cenário orçamental do PE/2023-27. As alterações estão identificadas a azul na Tabela 10.

**218. A medida mais significativa deste pacote em 2023 é a perda de receita subjacente à redução temporária do ISP e das suas parcelas (2 mil M€), cuja previsão parece não encontrar correspondência, no impacto da medida desde a sua adoção, nem no cenário macroeconómico projetado.** No respeitante às previsões apresentadas pelo MF para este pacote de medidas, ressalva-se a estimativa do conjunto de medidas de redução do ISP, as mais significativas do lado da receita. O impacto estimado para o conjunto do ano de 2023 (– 2063 M€)<sup>37</sup> representa cerca do triplo da perda de receita reportada pela DGO até ao final de agosto e supera o impacto da medida em 2022 (– 1490 M€). Também traduz um incremento anual (+ 573 M€) de perda de receita superior ao projetado no PE/2023-27 (+ 335 M€). A estimativa da POE para 2023 traduz uma aceleração muito significativa do impacto da medida no último quadrimestre do ano que não parece encontrar correspondência na evolução projetada para a evolução do preço do petróleo no cenário macroeconómico, nem na sua evolução recente — Tabela 10.

<sup>37</sup> Redução do ISP = 1227 M€, Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP) = 836 M€. O Governo tem revisto quinzenalmente em 2023 a parametrização destas duas medidas.

**Tabela 10 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional**

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

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

Fontes: MF e cálculos da UTAO.

### 5.4.3 Pacote PRR

**219. A POE reviu em baixa, em 1,4 mil M€, a despesa programada para 2023 na execução do PRR, sobretudo na componente de investimento.** O PRR constitui um plano público de investimentos e despesa corrente, quase inteiramente financiado por fundos comunitários com origem no instrumento NextGenerationEU, e tem um horizonte de médio prazo para a sua execução completa, até ao final de 2026. O ano de 2022 foi o primeiro completo da sua implementação e a despesa apurada pela UTAO, com base na informação disponibilizada na CGE, representou apenas 19,6% da previsão do OE. Em 2023, a POE estima uma execução de 62,6% face à previsão do PE/2023-27, apresentado em abril, o que representa um novo adiamento deste plano de despesa, com um desvio negativo de 1,4 mil M€ face ao programado (coluna 9 da Tabela 11). Esta revisão em baixa tem origem, sobretudo, na componente de investimento, refletida nas rubricas de FBCF e despesas de capital (- 821 M€). Deve notar-se que a cobrança da receita destinada ao financiamento do PRR é condicional à capacidade de realizar os objetivos que Portugal se propôs atingir.

**220. Estima o MF um nível de despesa de 2,3 mil M€ (0,9% do PIB) em 2023. A componente de capital vale cerca de 72%.** Prevê o Governo que o investimento por parte das AP possa chegar a 1151 M€. A despesa total será financiado por subvenções comunitárias (2,0 mil M€) e, numa pequena parte (202 M€), por empréstimos da iniciativa europeia (Tabela 11).

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

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

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

**Tabela 11 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade nacional**  
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

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

### 5.5 Medidas temporárias ou medidas não recorrentes

**223. Ao contrário do previsto na POE/2023 e no PE/2023-27, a POE/2024 não estima qualquer impacto orçamental em 2023 por via de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes.** O impacto orçamental, previsto para 2023, decorrente de duas operações a registar em despesas de capital, foi diferido para o ano de 2024 (Tabela 12). Assim, revendo o apresentado anteriormente em documentos orçamentais, o MF não prevê, para 2023, que se registre impacto orçamental decorrente de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes.

**Tabela 12 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2023 e 2024**  
Unidade: percentagem do PIB

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

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

**224. Em 2024, prevê que as medidas temporárias ou não-recorrentes irão contribuir para agravar o saldo orçamental.** O impacto decorrente destas medidas será negativo em 574 M€ (0,2% do PIB). Os números estão na Tabela 12. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2024 advirá de duas operações a registar em despesas de capital: i) 218 M€ (0,1% do PIB) referente à decisão judicial no âmbito de um processo de litígio sobre barragens concedidas à EDP (incumprimento do contrato do Aproveitamento Hidroelétrico do Fridão); e ii) a indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas, em que a concessionária Autoestradas do Douro Litoral (AEDL, SA) deverá compensada no montante de 236 M€ (0,1 % do PIB).

## 6 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

**225. Este capítulo é dedicado à apreciação em contas nacionais do cenário orçamental apresentado na POE/2024.** A Secção 6.1 apresenta o ponto de partida deste cenário, que é a estimativa para o ano de 2023, e analisa as alterações quantitativas e qualitativas à estratégia orçamental para o ano em curso, face ao apresentado em abril, no Programa de Estabilidade (PE/2023-27). A Secção 6.2 analisa a trajetória orçamental programada para o ano de 2024, considerando a resposta das medidas de política: as medidas permanentes novas e antigas e o contributo das medidas transitórias de resposta à inflação e à pandemia de COVID-19, bem como da implementação do PRR. A Secção 6.3 calcula a orientação da política orçamental nos anos 2023 e 2024 e compara-a com o passado, até 2014. A Secção 6.4 elenca e alerta para os riscos presentes no cenário orçamental. Toma em conta os riscos identificados no cenário macroeconómico, na medida em que este contém os vetores económicos sobre os quais se desenvolvem as trajetórias da receita, da despesa e da dívida das Administrações Públicas (AP). A Secção 6.5 apresenta a posição esperada de Portugal perante os indicadores em uso para as regras dos saldos orçamental e estrutural e da dívida pública.

**Tabela 13 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais**

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

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

**226. O Relatório MF da POE/2024 estabelece os objetivos para o saldo orçamental: 0,8% do PIB em 2023 e 0,2% do PIB em 2024.** A Tabela 13A Tabela 12A apresenta a conta consolidada das AP entre 2022 e

2024, nas seguintes dimensões: execução orçamental em 2022, referenciais de 2023 (PE/2023-27 e estimativa de execução) e previsão para 2024. A estimativa de 2023 e a previsão para 2024 constam do relatório do MF que acompanha a POE. O ano de 2022 reflete a informação constante do 2.º Procedimento de Défices Excessivos (PDE), publicada pelo INE em setembro último.

### 6.1 Ponto de partida: estimativa para 2023

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

**228. O excedente orçamental estimado para 2023 na POE/2024 corresponde a um resultado substancialmente superior à previsão de défice anteriormente apresentada pelo MF (OE/2023, PE/2023-27 e 2.ª Notificação dos Défices Excessivos).** O excedente orçamental estimado para 2023 representa uma melhoria de 1,1 p.p. face ao resultado apurado em 2022 e de 1,7 p.p. em relação à meta prevista no OE/2023 (-0,9% do PIB). No Programa de Estabilidade 2023-27, o MF reviu a meta orçamental em alta (de -0,9 para -0,4% do PIB) confirmando-a na Segunda Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos enviada pelas autoridades nacionais ao Eurostat, datada de 23 de setembro (Gráfico 48). Caso o resultado estimado para 2023 se confirmar, este representará o maior excedente orçamental desde 1974 e o segundo depois do registado em 2019 (0,1% do PIB).

**Gráfico 48 – Saldo orçamental: execução em 2022 e previsões de 2023**  
(em percentagem do PIB)



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

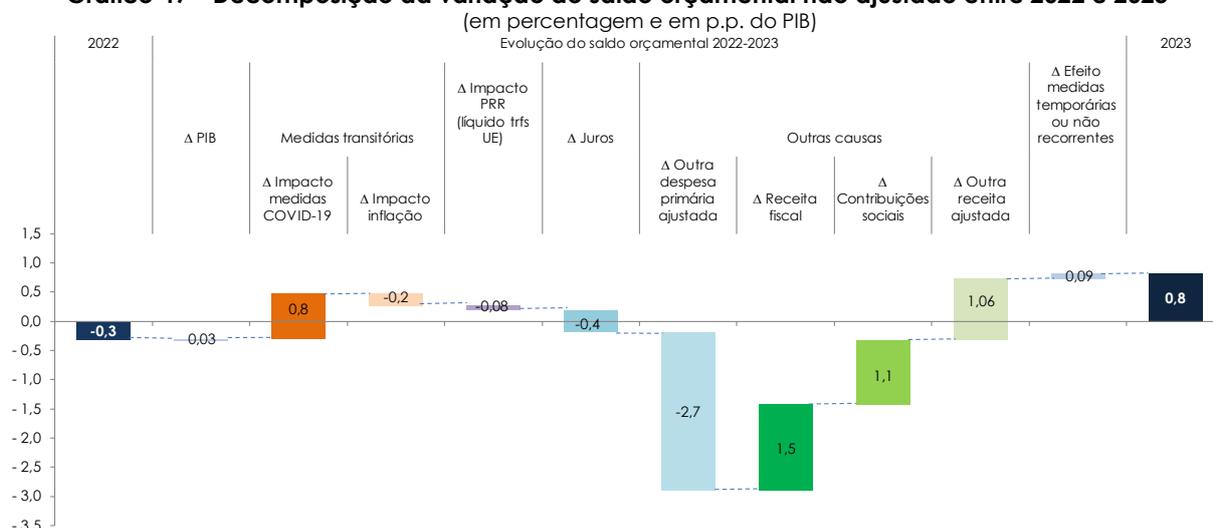
**229. O excedente de 0,8% do PIB estimado para 2023 traduz uma melhoria anual de 1,1 p.p. no saldo orçamental.** O INE apurou um saldo orçamental de -0,3% do PIB nominal para as AP em 2022, divulgado na 2.ª Notificação do PDE, em setembro. O Gráfico 49 decompõe a passagem deste rácio para o excedente de 0,8% do PIB nominal estimado pelo MF para 2023. Note-se que nesta análise o saldo em consideração é o chamado saldo *headline* ou seja, antes do expurgo das medidas temporárias ou não recorrentes (*one-off measures*).

**230. A melhoria anual de 1,1 p.p. no saldo orçamental em 2023 resulta do efeito combinado da diminuição do impacto agregado das medidas transitórias dos pacotes COVID-19 e inflação (0,6 p.p.) e da evolução muito favorável da receita, particularmente na sua componente fiscal e contributiva, com um ritmo de crescimento superior ao da despesa total e um contributo líquido de 0,5 p.p. para a variação anual.** O INE apurou um saldo orçamental de -0,3% do PIB nominal para as AP em 2022, divulgado na 2.ª Notificação do PDE, em setembro. A POE estima um excedente de 0,8% do PIB em 2023. O Gráfico 49 decompõe a variação do saldo não ajustado ao longo de 2023, destacando-se os seguintes contributos:

- A expansão da receita (3,6 p.p.) é superior ao agravamento da despesa total (-3,1 p.p.), com um contributo líquido agregado de 0,5 p.p. para a melhoria do saldo:

- A estimativa para 2023 assenta numa evolução muito favorável de todas as componentes da receita (8,4%): em comparação com a execução de 2022. A receita fiscal projetada aumenta 6,3% (+ 3,9 mil M€), a receita contributiva 9,8% (+ 2,9 mil M€) e a “Outra receita ajustada”<sup>38</sup> 19,2% (+ 2,8 mil M€). A receita fiscal continua a ser a maior determinante individual da melhoria estimada no saldo orçamental (1,5 p.p.), seguida da receita contributiva (1,1 p.p.) e da outra receita (1,06 p.p.), num total de 3,6 p.p. — Tabela 13;
- Em sentido contrário, a despesa primária, líquida de medidas transitórias (COVID-19 e pacote inflação) e da implementação do PRR, agrava o saldo em 2,7 p.p. do PIB (7,2 mil M€), mas com uma amplitude inferior à da receita — Gráfico 47;
- O agravamento dos encargos com juros (mil M€) também onera o saldo orçamental (-0,4 p.p.), atenuado pelo efeito das medidas temporárias e não recorrentes (-0,09 p.p.) — Tabela 13 e Tabela 12;
- No conjunto do ano de 2023, espera-se uma diminuição de 1,5 mil M€ no efeito das medidas transitórias (COVID-19 e mitigação da inflação) sobre a execução orçamental, com um contributo agregado de 0,6 p.p. para a melhoria do saldo, uma vez que o efeito de base da retirada do pacote pandemia superou o agravamento do pacote inflação:
- O impacto estimado das medidas de política COVID-19 em 2023 é -371 M€, uma melhoria de 2 mil M€ face ao período homólogo, com um contributo positivo (0,8 p.p.) para o resultado orçamental no período — conforme Tabela 8;
- Em sentido oposto, o efeito direto previsto das medidas de combate à inflação prejudica o saldo em 5,2 mil M€, um agravamento de 562 M€ face ao apurado em 2022 e um contributo de -0,2 p.p. para a variação do saldo — conforme analisado na Tabela 9;
- A implementação do PRR onera o saldo (contributo de 0,08 p.p.), tendo subjacente uma despesa de 2,3 mil M€, financiada por subvenções do mecanismo *NextGenerationEU* (2 mil M€) e pelo recurso à componente de empréstimos deste instrumento (em 2023 M€) — Tabela 11;
- Finalmente, o efeito positivo do crescimento do PIB nominal face a 2022 (9,2% no cenário macroeconómico da POE/2024) deverá beneficiar o rácio do saldo orçamental em 0,03 p.p..

**Gráfico 49 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2022 e 2023**



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

**231. A POE/2024 reviu fortemente em alta o objetivo do saldo orçamental para 2023: + 3,1 M€ (+ 1,2 p.p. do PIB).** Este novo objetivo para 2023 resulta maioritariamente da projeção de um nível de despesa inferior ao projetado no PE/2023–27 (em 2,4 mil M€) e, em menor escala, do aumento da previsão da receita (+ 749 M€) — Tabela 19. Salientam-se as principais alterações esperadas:

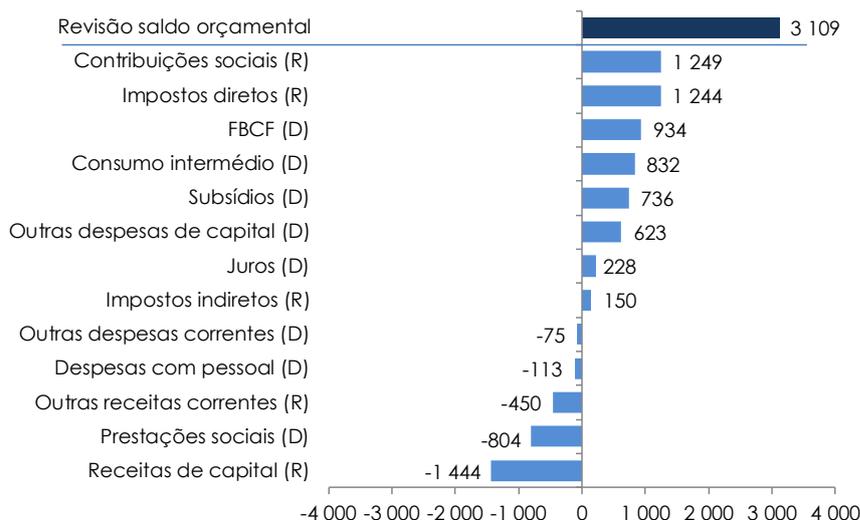
- **A receita de impostos diretos (1249 M€) e de contribuições sociais (1244 M€) registam as maiores revisões nominais (em alta),** refletindo a evolução mais favorável do que o antecipado no mercado de emprego;

<sup>38</sup> A evolução da componente “Outra receita ajustada” reflete a variação da receita não fiscal nem contributiva, líquida da variação da receita com as medidas COVID-19, inflação e PRR.

- **O investimento público foi revisto em baixa (em 934 €), o que é justificado apenas parcialmente (387 M€) pelo atraso na implementação do PRR.** A execução estimada para o conjunto do ano para a FBCF (1151 M€) no âmbito do PRR compara desfavoravelmente com a previsão do PE/2023–27 (1539 M€), representando cerca de 75,0% do objetivo — Tabela 11. O atraso no investimento também compromete as receitas destinadas ao seu financiamento, tanto as que têm origem no instrumento *NextGenerationEU*, como noutras fontes comunitárias, o que se reflete nas revisões em baixa da receita de capital (– 1444 M€) e das “Outras receitas correntes” (– 450 M€).
- Na despesa, destacam-se os encargos com prestações sociais superiores ao projetado (804 M€), cuja origem não encontra correspondência nas medidas de política apresentadas.

**Gráfico 50 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2023 (face ao PE/2023–27)**

(em milhões de euros)



Fontes: Relatório da POE/2024, PE/2023-27, MF. Cálculos da UTAO. | Nota: Neste gráfico, as barras com sinal positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo. Na receita, as barras com sinal positivo (negativo) significam revisões em alta (baixa) da estimativa face ao objetivo para 2023 do PE/2023-27 e melhoram (pioram) o saldo. Na despesa, as barras com sinal positivo (negativo) significam uma estimativa de menores (maiores) encargos face à previsão inicial do PE/2023-27.

## 6.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024

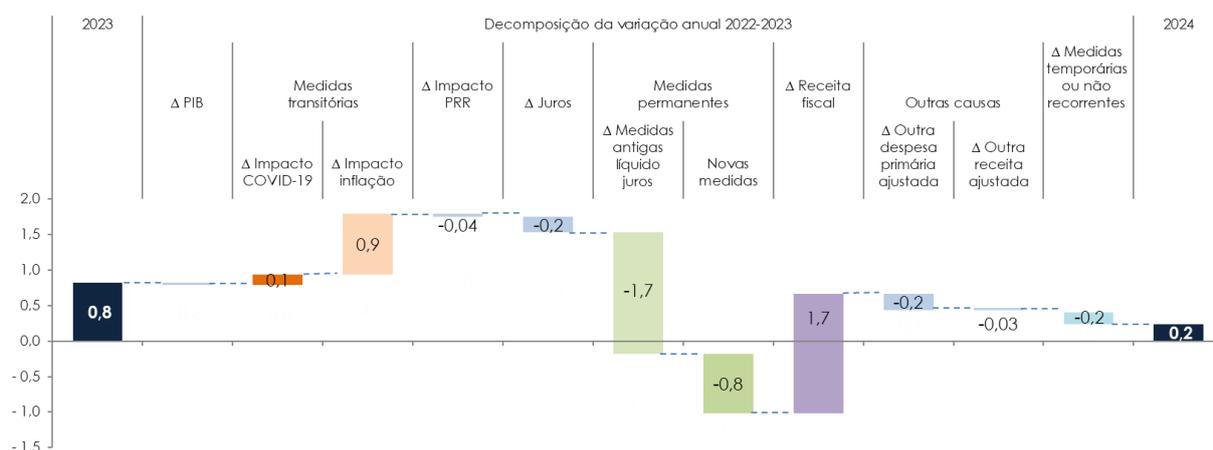
**232. Esta secção analisa o cenário orçamental previsional para o ano de 2024.** Partindo do saldo estimado para 2023, decompõe a variação anual deste até 2024.

**233. A POE/2024 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um excedente de 0,2% do PIB, o que representa uma deterioração de 0,6 p.p. face ao estimado para 2023.** A POE/2024 prevê um excedente orçamental de 0,2% do PIB em 2024, traduzindo um resultado inferior em 0,6 p.p. face ao estimado para 2023. O Gráfico 51 decompõe esta variação do saldo não ajustado em função do contributo previsto para vários conjuntos de medidas. A informação no gráfico utiliza a recensão das medidas de política apresentada no Capítulo 5 (inclui a revisão da UTAO). Os contributos dos vários efeitos para a variação do saldo podem ser assim resumidos:

- A receita fiscal, líquida do efeito de medidas, aumenta 7,0%, o que se traduz no maior contributo positivo individual para a variação do saldo orçamental (1,7 p.p.);
- No ano de 2024, o efeito das medidas transitórias sobre a execução orçamental reduz-se significativamente, gerando no seu conjunto um efeito de base de +1,0 p.p. que ajuda à melhoria do saldo orçamental:
  - O impacto das medidas do “pacote inflação” apresenta a maior redução (2,3 mil M€, na coluna 5 da Tabela 9), com um contributo positivo de 0,9 p.p. para a variação anual do saldo (Tabela 9);
  - O pacote COVID-19 é extinto, subsistindo apenas o efeito positivo da cobrança do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário”, com um contributo adicional de 0,1 p.p. para a variação anual do resultado orçamental (Tabela 8);
- Em sentido oposto, destaca-se o agravamento da despesa com as medidas de política permanentes, tanto antigas (– 1,7 p.p.) como novas (– 0,8 p.p.), num total de – 2,6 p.p.;

- As medidas de política antigas permanentes têm efeitos duradouros sobre a execução orçamental e agravam a despesa, mesmo na ausência de medidas de política adicionais (efeito de inércia) e foram analisadas na Secção 5.2. Em 2024, pioram o saldo em 1,7 p.p. (– 4,7 mil M€), destacando-se neste ano o impacto das prestações sociais (2,5 mil M€) e das despesas com pessoal (mil M€). A atualização anual prevista na lei das pensões (2,2 mil M€) representa 47% do impacto total desta tipologia de medidas — Tabela 6.
- As novas medidas de política permanentes (2,3 mil M€), analisadas na Secção 5.3, refletem o alívio fiscal em sede de IRS (1,6 mil M€), o reforço de prestações sociais (558 M€) e as valorizações salariais dos funcionários públicos (455 M€), atenuados pelo agravamento dos impostos indiretos (385 M€) —Tabela 7;
- A implementação do PRR deverá acelerar em 2024. Com impacto no saldo em contas nacionais, apenas releva a despesa não financiada por subvenções comunitárias (313 M€). Apesar do seu reduzido impacto na variação do saldo orçamental (contributo de – 0,04 p.p.), tem subjacente uma despesa de 5,6 mil M€, financiado por subvenções do mecanismo NextGenerationEU (5,2 mil M€) e empréstimos deste instrumento (313 M€)<sup>39</sup> — Tabela 11;
- Seguem-se contributos previsionais de menor dimensão para o agravamento do saldo: os encargos acrescidos com o financiamento da dívida pública (– 0,2 p.p.), a restante despesa primária (– 0,2 p.p.), as medidas temporárias e não recorrentes (– 0,2 p.p.), a diminuição do ritmo de crescimento económico nominal (– 0,04 p.p.) e a restante receita (– 0,03 p.p.).

**Gráfico 51 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2023 e 2024**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

**234. A evolução orçamental em 2024 é fortemente caracterizada pela dimensão do efeito negativo das medidas permanentes (antigas e novas) e este é compensado pela redução de impacto das medidas transitórias e pelo incremento da receita fiscal (Gráfico 51).** A evolução do saldo orçamental entre 2023 e 2024 resulta de efeitos de sinal contrário. Em sentido positivo, a diminuição dos estímulos orçamentais respeitantes a medidas transitórias (pacotes COVID-19 e inflação) e a evolução favorável da receita fiscal impulsionam a melhoria do saldo. Em sentido inverso, evidencia-se a despesa permanente, repartida entre o efeito de inércia de agravamento da despesa pública, respeitante às medidas de política legisladas anteriormente, e a adoção novas medidas de política. A retirada dos estímulos orçamentais respeitantes às medidas transitórias de mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia é quase absorvida pelo efeito da adoção de novas medidas de efeito permanente. Em termos conceptuais, assiste-se à troca de despesa transitória por despesa permanente (no valor de 2,3 mil M€, ou seja 0,8% do PIB). As medidas antigas são largamente impulsionadas pelo aumento regular de pensões e, no ano de 2024, suportadas pelo incremento da receita fiscal. Esta componente da receita assenta na evolução das suas bases macroeconómicas, particularmente o consumo privado (impostos indiretos), remunerações e nível de emprego (impostos diretos e contribuições sociais), encontrando-se sujeita aos riscos descendentes do cenário macroeconómico.

<sup>39</sup> Recordar-se que esta receita não entra no saldo orçamental. Resulta de uma operação com passivos financeiros. Em 2023 e 2024, o PRR afeta negativamente o saldo orçamental porque há uma parte da despesa não financeira que será paga com receita de empréstimos europeus.

**Tabela 14 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes**

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

*Por memória:*

PIB nominal 242 341 257 311 264 738 276 485

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

### 6.3 Orientação da política orçamental

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

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

**237. Feitas as contas aos dados da POE/2024, a política orçamental no ano em curso de 2023 deverá ser restritiva num contexto de manutenção do hiato do produto.** O PIB observado deverá crescer ao mesmo ritmo que o produto potencial (2,2%), e o hiato do produto valerá 1,6% do produto potencial em 2023 (3302,2 M€). É a mesma magnitude relativa que teve em 2022, 3299,3 M€ (por isso, a posição de 2023 no Gráfico 52 é praticamente sobre o eixo vertical). Já o saldo primário estrutural deverá aumentar cerca de 1,3 p.p. face a 2022. Portanto, estando o ponto de 2023 no semi-espaço superior e sobre o eixo vertical do Gráfico 52, conclui-se que a política orçamental em 2023 foi restritiva durante uma conjuntura inalterada.<sup>40</sup>

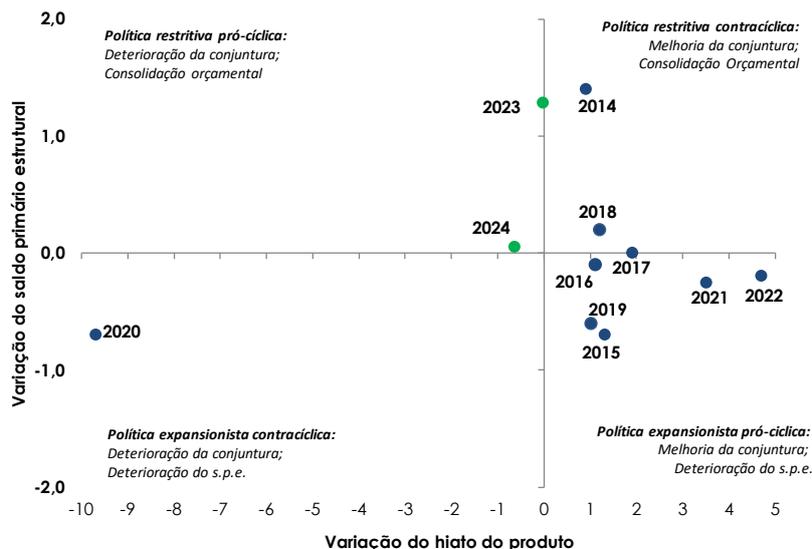
**238. Para 2024, caso se concretizem as previsões da POE/2024, a política orçamental será ligeiramente restritiva e pró-cíclica, visto que a melhoria residual do saldo primário estrutural deverá acontecer durante a deterioração da atividade económica.** Em 2024, haverá uma ligeira consolidação orçamental em contexto de deterioração da conjuntura. Com efeito, o hiato do produto, continuando positivo, deverá fechar um pouco (-0,6 p.p. de PIB potencial). O saldo primário estrutural esticará muito ligeiramente, +0,1 p.p., para 2,2% do produto potencial. Além disso, é de referir que o saldo primário estrutural a atingir em 2024 será o máximo desde o ano 2019. O saldo primário estrutural a atingir em 2023 e 2024, de 2,1% e 2,2% do produto potencial nominal, respetivamente, ficará acima do observado em 2019 (2,0%), ano imediatamente anterior ao início da pandemia COVID-19.<sup>41</sup> Adicionalmente, o PIB real a observar em 2024 ficará acima do produto potencial (0,9 p.p.). Porém, é preciso cuidado na valorização destas comparações porque, como explicam as notas de rodapé 40 e 41, as estimativas usadas no Gráfico 52 provêm de instituições que não seguem a mesma metodologia para as calcular.

<sup>40</sup> As variáveis necessárias para construir este gráfico (saldo estrutural, produto potencial e hiato do produto) não são observadas, pelo que têm que ser estimadas econometricamente. Estas estimações são muito sensíveis às séries observadas sobre as quais as regressões são corridas, ao modelo estatístico, ao método de estimação e a julgamento dos investigadores. Por isso, diferentes especialistas chegam a resultados diferentes mesmo que usem as mesmas séries observadas. De igual modo, as estimativas para as variáveis não observadas são objeto de revisão pela mesma instituição que as produziu quando incorpora informação nova, por exemplo, uma revisão de séries macroeconómicas cronológicas ou a adição de mais uma observação. Isto acontece todos os anos e, por isso, as estimativas são um pouco voláteis. Isto faz com que as conclusões anteriormente tiradas sobre a postura da política em determinados anos passados possa mudar.

<sup>41</sup> É de salientar que os valores do saldo primário estrutural e do hiato do produto são provenientes de fornecedores diferentes: base de dados AMECO (atualizada em 15/05/2023) para o período 2014–2020, CGE/2022 e POE/2024 para o período 2021–2024. Daqui poderá resultar alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2022 para o saldo primário estrutural e o hiato do produto. Por exemplo, nem sempre a CE e o MF valorizam igualmente as medidas temporárias ou não-recorrentes. As outras causas para diferenças de estimativas, explicadas na nota de rodapé 40 também se aplicam aqui.

**Gráfico 52 – Orientação da política orçamental**

(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE para os anos 2014–2020, CGE/2022 e POE/2024 para 2021–2024, e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último. (ii) s.p.e. — saldo primário estrutural. (iii) Os anos 2023 e 2024 com cor verde correspondem às previsões da POE/2024.

#### 6.4 Riscos do cenário orçamental

**239. A conjuntura internacional continua a ser instável e acrescenta incerteza ao desempenho da economia portuguesa e, consequentemente, às previsões dos cenários macroeconómico e orçamental.** A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental em 2024 apresentada pelo MF na POE/2024.

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

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico. Estes transmitem-se às projeções orçamentais da POE/2024, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, face ao cenário central. Este efeito pode ocorrer por via do menor desempenho do consumo interno ou da desaceleração mais acentuada nas economias dos principais parceiros, ou ainda pela conjunção destes dois fatores. Deve notar-se que em 2022 e 2023 a melhoria do saldo orçamental assentou no crescimento acima do previsto da receita fiscal, no contexto de retoma acelerada da atividade económica.
- Há riscos ascendentes sobre a previsão pontual de inflação (3,3% no indicador IHPC). Os riscos ascendentes sobre a previsão de inflação podem ajudar a cumprir a meta de saldo, por serem um risco ascendente nas previsões de receita fiscal, à semelhança do ocorrido em 2023 e 2022.
- Os riscos decorrentes da previsão da POE/2024 para a descida do deflator das importações. Caso não se concretize a descida no preço das importações em 2023, o deflator do PIB pode ser inferior ao previsto, o que acarretará um PIB nominal mais baixo e, por sua vez, um efeito ascendente na receita fiscal. Porém, PIB nominal mais baixo eleva os rácios das metas orçamentais definidas com este denominador.
- Os riscos sobre a previsão para o saldo da balança de capital (máximo da série estatística), a qual está dependente das transferências comunitárias. A história deste predictor regista erros sistemáticos de sobreprevisão desta receita pública. A despesa pública financiada por fundos comunitários pode apresentar um baixo grau de execução associado a um nível de receita de capital comunitária abaixo do previsto.
- Os riscos de subexecução do investimento público. Tipicamente, os documentos de previsão orçamental apresentam previsões com subidas significativas de investimento público, mas que na execução apresentam crescimentos modestos. Estes desvios contribuem para um saldo orçamental superior ao previsto. As previsões excessivas de financiamento comunitário arrastam para terreno excessivo as previsões da FBCF do sector público.

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

**242. As linhas de crédito com garantia do Estado constituem responsabilidades contingentes.** As garantias e as linhas de crédito com garantias concedidas pelo Estado são instrumentos que acarretam risco em caso de incumprimento, sendo de destacar as que foram concedidas no âmbito das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 e à inflação, que poderão onerar as contas públicas, por via de potenciais incumprimentos de devedores. A POE/2024 informa que as garantias a estas linhas somam 1,05% do PIB. Recorda-se, a propósito, que, entre 2020 e 2021 foram registadas perdas de 360 M€ em contas nacionais, com base numa estimativa de perdas na execução de garantias concedidas nas linhas de crédito COVID-19. A CGE/2022 informa sobre o reconhecimento de 59 M€ de perdas nestas linhas. A UTAO não tem conhecimento se esta perda agora reconhecida já se encontra incluída na provisão anterior.

**243. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP), os riscos orçamentais existentes são, na sua generalidade, referentes a pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais.** Estes, de acordo com a POE/2024 ascendem a 1002,4 M€. Destacam-se, a nível rodoviário, a ação arbitral na qual é petitionado pela Rotas do Algarve Litoral, S.A. um valor que ascende a 445 M€. No sector ferroviário, prossegue o litígio com a ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., através de uma ação executiva com o valor petitionado de 192 M€. No sector aeroportuário, há o pedido de reposição do equilíbrio financeiro no montante de 214 M€, entreposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19.

**244. Em 2023, volta a adiar-se a implementação do PRR, um atraso persistente que poderá comprometer as previsões de receita e despesa constantes da POE.** Em 2022, o atraso na implementação do PRR constituiu a materialização de um risco orçamental descendente identificado pela UTAO na análise à 2.ª POE/2022 e originou a revisão em baixa do investimento público e das subvenções comunitárias a receber no âmbito do instrumento *NextGenerationEU*. A POE/2024 reviu novamente em baixa em 2023 a execução do PRR, em 1,5 mil M€ face ao programado no PE/2023–27. Em 2024, deverá ser compensada por nova aceleração, para 5,2 mil M€. No entanto, o recebimento da receita previsional do PRR é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais desvios adicionais à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

**245. A subida das taxas de juro diretoras podem onerar mais os encargos com juros.** O Governo incluiu nas projeções macroeconómicas que serviram de base à elaboração do cenário orçamental de 2024 a previsão de taxas de juro a níveis superiores aos estimados para 2023 (3,7% vs 3,4% em 2023 de média anual para as taxas de curto prazo e 3,3% vs 3,1% de média anual para as de longo prazo). No entanto, uma evolução acima dessas previsões onerará, ainda mais, os encargos com juros, tanto em novas emissões de médio e longo prazos como nas operações de refinanciamento de curto prazo, assim havendo um risco descendente para o saldo orçamental de 2024.

## 6.5 Posicionamento face aos indicadores das regras de disciplina orçamental

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

**247. A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi prorrogada em 2022 por mais um ano.** A desativação da cláusula de derrogação esteve prevista para o final do ano de 2022 e tinha como pressuposto a recuperação económica do nível de produção (PIB) na União Europeia ou na Área do Euro face ao patamar anterior à crise pandémica COVID-19 (2019, muito em particular).<sup>42</sup> No entanto, face aos impactos económicos da crise energética, do conflito na Ucrânia e das demais causas inflacionistas, a Comissão Europeia decidiu, em maio de 2022, propor o adiamento da reativação por mais um ano. Em novembro de 2022, o mesmo órgão afirmou estarem então reunidas as condições para desativar a cláusula de derrogação geral do PEC no final de 2023.<sup>43</sup>

**248. O processo de revisão das regras orçamentais está em curso.** Em outubro de 2021, a Comissão Europeia (CE) lançou o debate sobre nova revisão do quadro de governação económica da União Europeia. Recorde-se que o modelo em vigor foi desenhado na sequência da grande crise financeira internacional e da crise europeia das dívidas soberanas. Em novembro de 2022, a Comissão, através de uma comunicação, apresentou um plano para a revisão das regras da governação económica. Nela propôs a introdução de planos orçamentais e estruturais nacionais de médio prazo, que definam trajetórias de ajustamento orçamental específicas por país, com base num único indicador orçamental operacional.<sup>44</sup>

**249. Com base nas orientações da Comissão, o Conselho adotou conclusões sobre a reforma da governação económica.**<sup>45</sup> Existe uma convergência de pontos de vista entre os Estados-Membros relativamente a certos aspetos, dos quais se destacam os seguintes: i) os valores de referência consignados no Tratado, a saber, o défice máximo de 3% do PIB e a dívida máxima de 60% do PIB, deverão permanecer inalterados; ; ii) os Estados-Membros deverão apresentar planos orçamentais e estruturais nacionais de médio prazo que abranjam a política orçamental, as reformas e os investimentos; iii) os planos deverão traçar uma trajetória orçamental nacional definida em termos de despesa primária líquida a título de único indicador operacional; iv) os planos nacionais deverão ser coerentes com uma trajetória técnica da Comissão, que deve basear-se numa metodologia comum; v) a trajetória técnica da Comissão deverá assegurar um esforço orçamental no sentido de colocar a dívida numa trajetória suficientemente descendente ou de a manter a níveis prudentes, preservando, simultaneamente, a sustentabilidade das finanças públicas e a capacidade de promover reformas e o investimento público; vi) a duração do plano orçamental e estrutural será de médio prazo (quatro anos, prorrogável até sete anos se um Estado-Membro se comprometer a levar a cabo um conjunto elegível de reformas e investimentos). A Comissão Europeia apresentou propostas legislativas formais para rever o modelo de governação económica na União Europeia incorporando aqueles princípios, traduzindo-se numa flexibilização dos objetivos de endividamento dos Estados-Membros.<sup>46</sup> A discussão permanece em curso, à data deste relatório, não se sabendo como nem quando irá acabar.

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

### 6.5.1 Saldo orçamental

**251. A projeção da POE/2024 aponta para um excedente orçamental e consequente cumprimento do limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB.** No ano de 2023, o MF estima que o saldo orçamental seja excedentário em 0,8% do PIB, respeitando o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. A POE/2024

<sup>42</sup> [Comunicação da Comissão Europeia, de 3 de março de 2021, p. 14.](#)

<sup>43</sup> Comissão Europeia (2022), [Análise Anual do Crescimento Sustentável 2023, COM \(2022\) 780 final, de 22 de novembro de 2022](#), p.15.

<sup>44</sup> Comissão Europeia (2022), [Comunicação sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE, 9 de novembro de 2022](#), pág. 10.

<sup>45</sup> Conselho da União Europeia (2023), [Orientações em matéria de política orçamental para 2024 – Projeto revisto de conclusões do Conselho](#), de 14 de março de 2023.

<sup>46</sup> Comissão Europeia (2023), [Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento \(CE\) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos](#), de 26 de abril de 2023.

prevê que o saldo orçamental registe uma deterioração de 0,6 p.p. do PIB em 2024, apontando, no entanto, para um saldo orçamental positivo de 0,2% do PIB (conforme Tabela 15). A confirmar-se esta projeção, Portugal cumprirá em 2024, por larga margem, o limite mínimo para o saldo orçamental inscrito no Tratado da UE.

### 6.5.2 Saldo estrutural

**252. A POE/2024 tem implícita uma ligeira diminuição no saldo estrutural em 2024, impulsionada pela redução projetada no saldo orçamental que absorve o efeito da correção da componente orçamental cíclica e das medidas temporárias ou não recorrentes.** Entre 2023 e 2024, de acordo com as projeções descritas na POE/2024, o saldo estrutural das AP deverá apresentar uma ligeira deterioração de 0,1 p.p. do PIB potencial, para - 0,1% (Tabela 15), uma evolução que se segue à melhoria estimada deste indicador em 2023, na ordem de 1 p.p. do PIB potencial (Gráfico 53). A diminuição do saldo estrutural para 2024, face a 2023, deverá resultar da redução prevista no saldo orçamental (- 0,6 p.p.) que suplanta a deterioração em 0,3 p.p. do contributo para o saldo observado dado pela variação na componente orçamental cíclica e o efeito de melhoria de 0,2 p.p. decorrente do expurgo das medidas temporárias ou não recorrentes.

**Tabela 15 – Saldo estrutural em 2023 e 2024**  
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

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

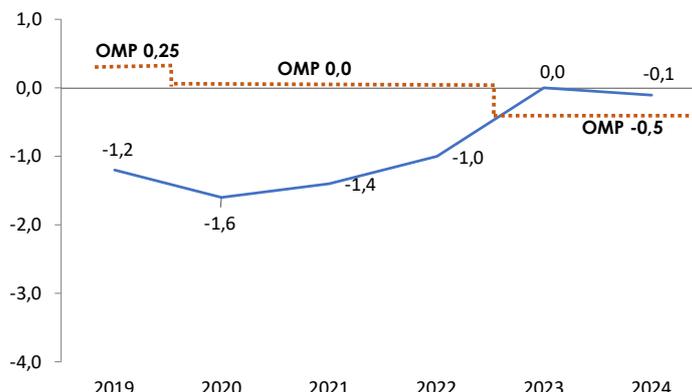
Fontes: POE/2024 e UTAO. | Notas: (i) No apuramento do saldo estrutural foram consideradas as medidas temporárias ou não-recorrentes indicadas na Tabela 12 (ii) O saldo estrutural, a sua variação e o OMP têm como denominador relevante o PIB potencial. Os restantes indicadores estão quantificados em rácio face ao PIB nominal.

**253. Importa dizer que o cálculo da CE é que contará para a aferição formal do cumprimento da regra.** Nem sempre as estimativas do MF coincidem com as da CE. Estas constam da base de dados AMECO que a UTAO utilizou para construir a comparação internacional no Gráfico 2, p. 17. Aí, o saldo estrutural de Portugal em 2022 vale - 0,8% do PIB potencial. Nos dados transmitidos à UTAO em outubro deste ano, o mesmo saldo está avaliado em - 1,1%. É natural haver diferenças, como se explicou nas notas de rodapé 40 e 41. A CE deverá rever as suas estimativas para anos passados e apresentar novas previsões para 2023 e 2024 em novembro de 2023.

**254. O saldo estrutural deverá cumprir o OMP fixado para Portugal.** Em 2023, o saldo estrutural melhorou e, cumprirá, assim, pela primeira vez, o Objetivo de Médio Prazo (OMP). Para 2024, o saldo estrutural projetado, revela uma ligeira deterioração, mas mantendo-se acima do OMP fixado para Portugal, que é - 0,5% do PIB potencial — Tabela 15 e Gráfico 53. Caso se confirme o valor previsto para o saldo estrutural em 2024, este representará o segundo ano consecutivo em que Portugal cumprirá o OMP. Estas duas conclusões têm que ser relativizadas. Primeiro, os números na tabela e no gráfico referidos são do MF e referem-se a acontecimentos futuros. Segundo, as previsões da CE para o saldo estrutural e as suas análises de risco é que valerão para a aferição formal do cumprimento do OMP por parte do projeto

de plano orçamental de Portugal. <sup>47</sup>Terceiro, a UTAO não conseguiu confirmar a existência de uma decisão comunitária formal a fixar o nível do OMP para os EM no triénio 2023–25.<sup>48</sup>

**Gráfico 53 – Trajetória do saldo estrutural na POE/2024**  
(em percentagem do PIB potencial)

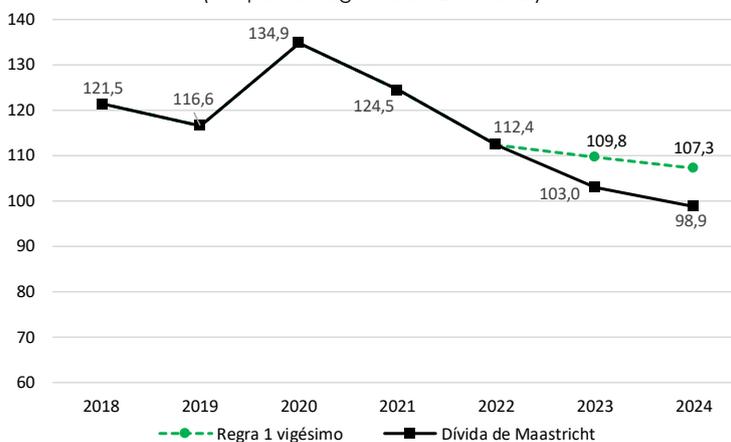


Fontes: POE/2024 e AMECO em linha. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural e o referencial para 2023 e 2024 (-0,5% do PIB potencial) foi disponibilizado pelo MF no PE/2023–27.

### 6.5.3 Dívida pública

**255. Caso as regras orçamentais anteriores voltem a vigorar em 2024, a trajetória prevista na POE/2024 para o biénio 2023–2024 estará a cumprir a redução de um vigésimo do rácio da dívida pública no PIB na parte em que excede o valor de referência 60% do PIB.** Caso a regra de um vigésimo volte a vigorar em 2024, a evolução prevista na POE/2024 para a redução do rácio da dívida pública, de 103,0% do PIB para 98,9% do PIB, cumprirá a redução mínima obrigatória em 2024 (Gráfico 54).

**Gráfico 54 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo**  
(em percentagem do PIB nominal)



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

<sup>47</sup> Página 13 da publicação Comissão Europeia (2019) identificada na nota de rodapé 48.

<sup>48</sup> A última decisão de que tem conhecimento foi tomada em 2019 e definiu os OMP para todos os EM nos anos 2020 a 2022. Para Portugal o nível foi 0,0% do produto potencial nos três anos. Entretanto, veio a pandemia e permanece em vigor a suspensão das regras orçamentais, o que poderá justificar a ausência de nova decisão comum. Estas decisões têm de obedecer a uma metodologia comum e emanam de um grupo de trabalho coordenado pela CE. A metodologia está definida em COMISSÃO EUROPEIA (2019), [Vade Mecum on the Stability & Growth Pact: 2019 edition](#), European Economy Institutional Papers, n.º 101, Abril, Direção-Geral para Assuntos Económicos e Financeiros, Luxemburgo: Gabinete de Publicações da União Europeia. Esta metodologia estabelece um valor mínimo para o MTO que deverá ser respeitada por essas decisões trianuais. A p. 7 recorda que o Regulamento (CE) n.º 1466/97 impõe aos EM signatários do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (é o caso de Portugal) a obrigação de respeitarem sempre um MTO mínimo de -0,5% do PIB. Ora parece então que o MF assumiu para 2023 e 2024 os níveis mínimos de MTO permitidos pela legislação europeia.

## 7 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública

**256. Neste capítulo, a UTAO analisa os instrumentos convencionais de controlo da despesa pública previstos na proposta de lei para 2024.** A Secção 7.1 explica brevemente cada um destes instrumentos e sintetiza a sua evolução financeira no período 2022–2024 (Tabela 16). A Secção 7.2 faz um enfoque sobre as cativações, analisando o novo enquadramento legal proposto para este instrumento na POE/2024. Finalmente, a Secção 7.3 alarga o período de análise até 2015 e descreve a evolução quantitativa na dimensão total, na composição e na utilização das dotações dos instrumentos convencionais de controlo.

### 7.1 Instrumentos convencionais de controlo da despesa pública

**257. Os instrumentos convencionais para controlar a despesa no subsector da Administração Central e mitigar riscos da execução, conformando-a aos objetivos da política orçamental, são: dotação provisional, dotações centralizadas para fins específicos, reserva orçamental e cativações.** Os dois primeiros instrumentos encontram-se inscritos, em cada Orçamento do Estado (OE), no programa orçamental das Finanças, no Capítulo 60 — Despesas Excepcionais. As cativações e a reserva orçamental decorrem das percentagens e outras regras definidas na Lei do OE e no Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) e estão repartidas por todos os programas orçamentais: as primeiras, dentro de cada programa orçamental, incidem sobre várias rubricas da despesa. A reserva orçamental é uma rubrica em todos os programas orçamentais. Uma e outra estão declinadas nos orçamentos individuais de todas as unidades orgânicas dos referidos subsectores. A presente secção apresentando uma breve definição de cada um destes instrumentos, para melhor contextualização. Sumariza, na Tabela 16, a sua evolução no período 2022–2024:

- (i) A dotação provisional destina-se a fazer face a despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis e a sua existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).<sup>49</sup> Está inscrita na rubrica “Outras despesas correntes”, no capítulo das despesas excepcionais, no programa orçamental das Finanças. A sua utilização é realizada através de alterações orçamentais de reafecção às rubricas que se pretende reforçar, sendo da competência exclusiva do Ministro das Finanças, delegada no Secretário de Estado com a tutela do Orçamento;
- (ii) As dotações centralizadas não se encontram previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, mas foram introduzidas na prática orçamental a partir de 2016 e constituem verbas destinadas a fazer face a objetivos específicos de política orçamental. Através da sua gestão centralizada, o Ministério das Finanças (MF) assegura um controlo mais efetivo sobre o cumprimento dos objetivos de política orçamental e também a adequação das necessidades às disponibilidades em todos os momentos, por forma a assegurar a execução orçamental pretendida. Estas dotações também são inscritas no capítulo das despesas excepcionais, no programa orçamental das Finanças;
- (iii) As cativações e a reserva orçamental constituem retenções de verbas do orçamento de despesa aprovado, de acordo com as regras definidas na Lei do OE em cada ano e no DLEO, traduzindo-se na redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos.
  - a. A reserva constitui uma retenção de 2,5% do orçamento de cada serviço ou entidade das AP, tipificada na classificação económica de despesa. A utilização deste montante é sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, sob proposta do colega da área sectorial.
  - b. As cativações incidem, tipicamente, sobre rubricas de bens e serviços e transferências e são definidas considerando a execução orçamental de exercícios anteriores, com o objetivo de travar o aumento da despesa. Geralmente, existem dois momentos de cativações: o primeiro decorre da aplicação das regras estabelecidas na LOE, sendo aplicado com a entrada em vigor do OE de cada ano; o segundo momento decorre de restrições adicionais definidas no DLEO, publicado no primeiro semestre de cada ano. Até 2023, a descativação, ou seja, a possibilidade de utilização destas verbas a título excepcional, também dependeu da autorização do

<sup>49</sup>A obrigatoriedade de um programa destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis no orçamento do Ministério das Finanças encontra-se prevista no n.º 11 do art. 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental, republicada em anexo à Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

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

**258.** Esta secção termina com uma visão de conjunto sobre a dimensão financeira dos instrumentos de controlo convencionais. **A POE prevê que os instrumentos convencionais de controlo de despesa totalizem 2521 M€ em 2024, o que representa 1,5% da despesa efetiva prevista da Administração Central.** Repartem-se entre cativações (824 M€), dotações centralizadas para fins específicos (745 M€), dotação provisional (500 M€) e reserva orçamental (452 M€), encontrando-se a informação sintetizada na Tabela 16. A previsão de cativações de 2024 inclui apenas as que decorrerem da proposta de lei incluída na POE/2024, pelo que os totais deste ano não são comparáveis com 2023 e 2022. A DGO informou a UTAO não conhecer neste momento o valor das cativações que o DLEO/2024 irá eventualmente definir. Tendo em conta esta limitação informativa, a dotação cativada aumentará, pelo menos, 172 M€ de 2022 para 2024, e o seu peso no conjunto dos quatro tipos de instrumento subirá de 23,9% em 2022 para, pelo menos, 32,7% em 2024. As dotações centralizadas no MF para serem eventualmente usadas noutros programas orçamentais estão fixadas ao mesmo nível de 2023, com exceção da dotação para enfrentar surpresas da epidemia, que desaparece (- 400 M€). A Secção 7.3 apresenta uma cronologia mais longa da quantificação dos instrumentos convencionais de controlo da despesa na AdC.

**Tabela 16 – Instrumentos de controlo da despesa, 2022–2024**

(em milhões de euros e percentagem)

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

**Por memória**

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

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

## 7.2 O fim das cativações?

**259. O Ministro das Finanças anunciou publicamente o fim das cativações no OE/2024, criando grande expectativa política.** Em julho de 2023, numa entrevista televisiva, o Ministro das Finanças declarou o fim das cativações no OE para 2024, tendo este anúncio sido amplamente noticiado na imprensa escrita e profusamente comentado no espaço público. Criou grande expectativa política em torno da Proposta a ser entregue na Assembleia da República a 10 de outubro.<sup>50</sup> Este responsável governamental invocou várias razões para a mudança, entre as quais as virtudes da responsabilização financeira das tutelas sectoriais, a necessidade de agilizar a execução orçamental para melhorar a qualidade e transparência do serviço público, e o efeito distorcivo deste instrumento de política, que envia a execução orçamental das unidades orgânicas públicas em função do “*poder discricionário de microgestão*” exercido pelo Ministério das Finanças.

**260. Afinal, a PPL na POE prevê a continuidade das cativações em 2024, mantendo aproximadamente inalteradas as regras que definem a sua constituição, prevendo-se uma ligeira diminuição das retenções das dotações aprovadas (- 96 M€) face a 2023.** A Proposta de Lei (PPL) da POE/2024<sup>51</sup> estabelece, no seu artigo 3.º, as regras das cativações e da reserva orçamental em 2024, das quais decorre um aumento de 34 M€ das dotações retidas, resultando de dois efeitos de sinal contrário: subida da reserva orçamental (130 M€) e descida das cativações (- 96 M€) face a 2023, ilustrados no Gráfico 55. A estimativa do montante a cativar em 2023 inclui o efeito cumulativo das cativações da Lei do OE e do DLEO para 2023. Porém, não se conhece o valor das cativações em 2024 que poderão surgir nas regras do DLEO para este ano.<sup>52</sup> As regras definidas para o cálculo da retenção de dotações na PPL para 2024 são, na sua essência, semelhantes às estabelecidas na Lei do OE/2019, o último ano antes da pandemia, assinalando-se duas diferenças:

- O crescimento relativo da despesa em aquisições de bens e serviços continua confido, uma vez que não pode ter um variação superior a 7,5% da execução de 2022 (número 3 do art. 3.º da PPL da POE/2024), mas a margem de crescimento aumentou (era 2% na LOE/2019);
- Estabeleceu-se um teto para as cativações cumulativas, ou seja, as que resultam da aplicação da Lei do OE e do DLEO: não podem atingir 90% das cativações do ano de 2017 (ou seja, 1327 M€), encontrando-se a previsão para 2024 (824 M€), que ainda não conta com as eventuais cativações do DLEO, abaixo deste limite. Deve notar-se que o ano de 2017 foi aquele em que os montantes cativados atingiram a sua expressão máxima (1474 M€). Valores observáveis nas barras amarelas do Gráfico 55.

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

<sup>50</sup> Excerto da entrevista ao programa “Tudo é Economia”, da estação RTP-3 (cativações entre 23’35” e 25’31”):

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

Notícias na imprensa escrita:

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

<sup>51</sup> Proposta de Lei n.º 109/XV/2.º.

<sup>52</sup> “Cativações iniciais” é uma expressão da DGO que abrange as cativações decorrentes da LOE e do DLEO. A UTAO evita utilizá-la por parecer confusa, já que agrega a ronda inicial de cativações que decorrem da LOE e a segunda ronda de cativações que, tipicamente, os DLEO trazem. Há, pois, normalmente, duas rondas de cativações. A primeira entra em vigor a 1 de janeiro e decorre do clausulado da LOE. A segunda entra em vigor mais tarde, nos termos que o DLEO/2024 vier a dispor. Apenas no triénio 2020-2023 não foi publicado o DLEO e não foram aplicadas regras para a segunda ronda de cativações.

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

**262. Saúda-se o fim do crivo do MF para libertar a utilização de dotações a título excecional, mas não se compreende por que é que o instrumento cativações continua a existir.** A UTAO tem justificado muitas vezes a ineficiência económica dos instrumentos convencionais (com exceção da dotação global) e dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa e a sua inutilidade para limitar a despesa. Se se quer limitar a despesa, é mais transparente e mais barato assumir isso mesmo nos tetos de despesa propostos ao Parlamento para aprovação. A continuação das cativações em 2024, ainda que sem o poder de veto da área política das Finanças quanto à sua libertação, parece esquecer o elevado custo administrativo das entidades públicas e das tutelas indispensável para cumprirem os requisitos legais. Primeiro, quando elaboram os seus orçamentos em agosto ou setembro;<sup>53</sup> depois, para conseguirem a libertação das dotações e as consequentes alterações orçamentais. Tanto antes, quando a autorização política do MF era indispensável, como doravante sem a mesma, os obstáculos permanecem, embora sem a fricção do passado com o MF. **Começam na feitura dos orçamentos dos serviços.** A necessidade de respeitar as percentagens e demais regras definidas no articulado da lei orçamental obrigará todas as unidades orgânicas sujeitas a cativações a desperdiçar dotação de outras rubricas da despesa para dotar as cativadas da dotação disponível indispensável para funcionarem (explicação na nota de rodapé 53). Quer isto dizer que os orçamentos iniciais não podem traduzir verdadeiramente os planos orçamentais desejados dentro da restrição orçamental aprovada para cada unidade orgânica pelo Parlamento. **As perdas de eficiência prolongam-se durante a execução.** Haverá centenas, se não mesmo milhares de processos administrativos no conjunto dos ministérios sectoriais para se poderem descativar e reafectar dotações deste instrumento. Mesmo contando previamente com a anuência política, não haverá nenhuma decisão ministerial formal sem papéis a justificar a necessidade de descativação e papéis de entidades gestoras dos programas orçamentais a verificar as declarações escritas pelas unidades orgânicas. Os muitos milhares de horas de trabalho despendidas nestas tarefas têm, com certeza, um custo de oportunidade. Que produção, *i.e.*, que qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas desaparece por se continuarem a desviar recursos das áreas operacionais para a área administrativa e financeira?

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

<sup>53</sup> As unidades orgânicas da AdC têm de carregar os seus projetos de orçamento numa plataforma central em agosto ou setembro. Nesse momento, não conhecem as disposições da proposta de LOE sobre cativações. Mas têm uma expectativa com base na experiência histórica. Por isso, se precisarem de comprometer ou gastar  $x$  euros em determinada rubrica tendencialmente cativada a 25%, provavelmente terão de dotar essa rubrica com  $x/0,75$  euros. Quer dizer, vão ter que desviar  $x/3$  euros de outras rubricas para esta. Nos primeiros dias de janeiro, já com a LOE publicada, a DGO, com o apoio informático da eSPap, carregam automaticamente as verdadeiras cativações nos orçamentos das unidades orgânicas, que poderão diferir das apostas feitas pelos gestores sectoriais no Verão. A descrição do processo de feitura dos orçamentos ajuda a perceber que a mera existência de cativações na LOE tem um preço administrativo para todos os envolvidos: DGO, eSPap e as unidades orgânicas de todos os ministérios. Mesmo sem ministro das Finanças a autorizar descativações, este custo administrativo vai continuar a existir em 2024.

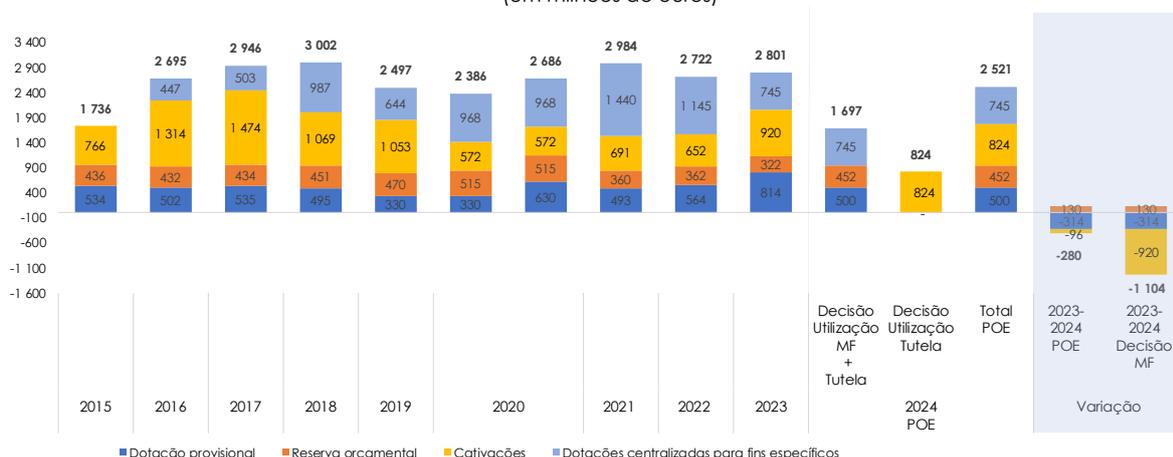
unidade orgânica. Após dois anos de experiência deste modelo, poderia ponderar-se a concretização de um passo adicional: acabar com a parcela das reservas cuja libertação dependesse exclusivamente do ministro das Finanças.

### 7.3 Dimensão financeira dos instrumentos entre 2015 e 2024

**264. Os instrumentos convencionais de controlo de despesa totalizam 2521 M€ na POE/2024, dos quais cerca de dois terços (1697 M€) ficará centralizado no Ministro das Finanças. A transferência do poder decisório sobre as cativações para a tutela sectorial representa a descentralização de cerca de um terço (824 M€) destes instrumentos.** A POE prevê que os instrumentos convencionais de controlo de despesa totalizem 2521 M€ em 2024, o que representa 2,0% da despesa efetiva prevista para a AdC. As cativações constituem o instrumento com maior peso no total (824 M€; peso de 32,7%), seguindo-se as dotações centralizadas para fins específicos (745 M€; 29,6%), a dotação provisional (500 M€; 19,8%) e a reserva orçamental (452 M€; 17,9%). No quadro legislativo da POE/2024, transfere-se o poder decisório sobre a libertação das cativações exclusivamente para a esfera sectorial, permanecendo os restantes instrumentos na esfera decisória do Ministro das Finanças. Daqui decorre que este mantém o seu poder discricionário sobre 67,3% (1697 M€) dos instrumentos convencionais de controlo da despesa, encontrando-se os restantes 32,7% descentralizados na tutela sectorial — Tabela 16 e Gráfico 55. Convém lembrar que as eventuais libertações de dotação e consequentes alterações orçamentais autorizadas pelo responsável pela área governamental das Finanças continuam a ter de merecer a aprovação prévia das tutelas sectoriais.

**265. Para 2024, prevê-se uma redução de 10,0% na totalidade dos instrumentos convencionais de controlo de despesa, mas no novo enquadramento legislativo da POE o poder de decisão do MF sobre estes instrumentos recua 39,4% (- 1104 M€) face a 2023. Esta evolução resulta do efeito combinado da transferência do poder decisório sobre a libertação das cativações para a tutela sectorial e da redução da dotação provisional.** O nível dos instrumentos de controlo de despesa previsto para 2024 representa um desagravamento de 10,0% (- 280 M€) face ao valor provisional de 2023. Resulta das reduções na dotação provisional (- 314 M€) e nas cativações (-96 M€) e da subida da dotação para reservas orçamentais (+ 130 M€), mantendo-se inalteradas as dotações centralizadas para fins específicos. As subtrações aos tetos de despesa por programa orçamental submetidos para aprovação do Parlamento aumentarão ligeiramente (34 M€), resultando do efeito combinado do aumento da reserva (130 M€, sob a tutela do MF) e da redução das cativações (- 96 M€, sob decisão da tutela sectorial). No entanto, a descentralização na utilização das cativações para a esfera sectorial constitui uma alteração qualitativa que merece menção, uma vez que no novo enquadramento legislativo da POE o poder discricionário do MF sobre verbas bloqueadas reduz-se em 1104 M€ (- 39,4%), dos quais 920 M€ com origem na descentralização da gestão das cativações e 314 M€ na redução da dotação provisional, encontrando-se esta informação ilustrada no painel sombreado a azul no lado direito do Gráfico 55.

**Gráfico 55 – Instrumentos convencionais de controlo de despesa no OE: dotação inicial 2015–2024**  
(em milhões de euros)



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

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

**266. Entre 2015 e 2023, as cativações constituíram o mais importante instrumento convencional de controlo de despesa ao dispor do MF, em seis dos nove anos analisados (2015 a 2023). Em 2024, continuam a ser o instrumento de política com maior peso, mas a sua libertação foi descentralizada para a tutela sectorial.** Na história recente das finanças públicas portuguesas, assistiu-se a um aumento continuado dos instrumentos convencionais de controlo de despesa na prática orçamental, atingindo a sua expressão nominal máxima em 2018 (3002 M€), representando neste ano 3,8% da despesa efetiva da AdC aprovada pela AR (painel inferior da Tabela 17, Gráfico 55 e Gráfico 56). Contudo, o peso máximo nesta despesa efetiva aconteceu em 2016, com 4,2% (2695 M€). O poder discricionário de exceção para utilização em compromissos e pagamentos de despesa encontra-se tradicionalmente centralizado no ministro das Finanças. As cativações representaram a fatia mais significativa destes instrumentos entre 2015 e 2019, atingindo o seu máximo em 2017 (1474 M€), representando nesse ano metade do total (Gráfico 55) e 2,3% da despesa efetiva prevista para aquele subsector (painel inferior da Tabela 17). O grau de controlo sobre a despesa das unidades orgânicas respetivas foi notório motivando, em 2018, a decisão de publicação de pontos de situação trimestrais sobre montantes cativados e libertados, divulgados na Síntese de Execução Orçamental e enviados à AR. O nível das cativações diminuiu em 2018 e 2019 em cerca de um terço, atingindo o seu ponto mínimo em 2020 (572 M€), ano de início da pandemia COVID-19. Subiu para 691 M€ em 652 M€ em 2021 e 2022, respetivamente, apesar de não ter havido neste biénio a habitual segunda ronda de cativações determinada pelo DLEO. O ano de 2023 marcou o regresso a esta segunda camada de retenções, com um nível total de cativações de 920 M€, constituindo-se novamente como o mais significativo instrumento convencional de controlo da despesa (peso de 32,8%). Desta breve resenha histórica, conclui-se que entre 2015 e 2023 as cativações foram o maior instrumento convencional de controlo da despesa ao dispor do MF, em seis dos nove períodos observados. Em 2024, a POE prevê cativações de 824 M€, mas esta previsão exclui a eventual segunda ronda. Mesmo sem ela, o peso das cativações no total dos instrumentos convencionais de controlo permanecerá como o mais elevado dos quatro (32,7% em 2024).

**Tabela 17 – Instrumentos de controlo da despesa, 2015–2024**  
(em milhões de euros e percentagem)

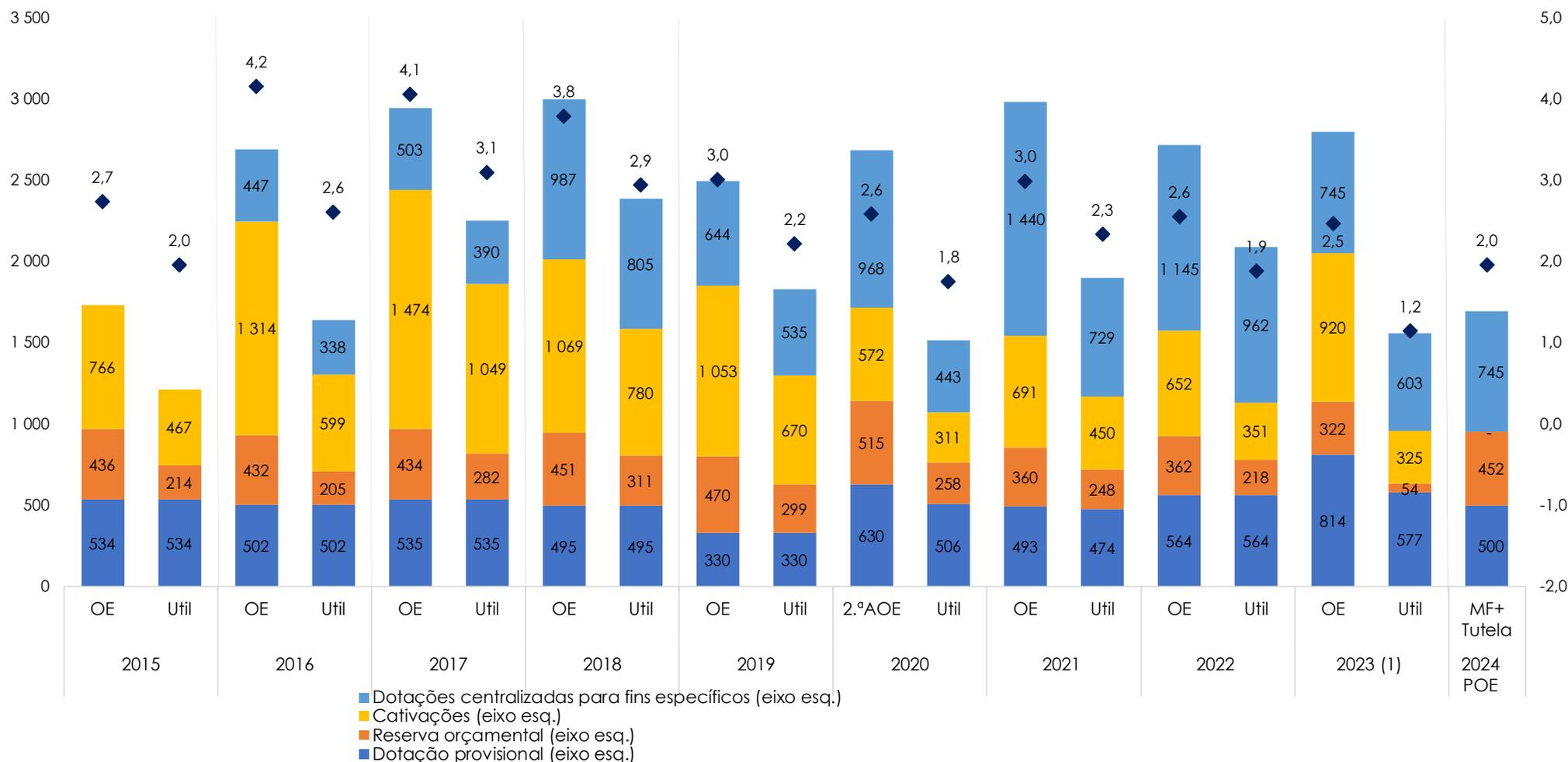
Instrumentos de controlo da despesa	2015			2016			2017			2018			2019			2020			2021			2022			2023 <sup>(1)</sup>			2024 POE			
	OE	Util	%	OE	2.ªAOE	Util	%	OE	Util	%	OE	Util	%	OE	Util	%	MF	Tutela	MF+ Tutela												
<b>Instrumentos de controlo de despesa centralizados MF</b>	<b>1 736</b>	<b>1 214</b>	<b>69,9</b>	<b>2 695</b>	<b>1 644</b>	<b>61,0</b>	<b>2 946</b>	<b>2 256</b>	<b>76,6</b>	<b>3 002</b>	<b>2 391</b>	<b>79,7</b>	<b>2 497</b>	<b>1 833</b>	<b>73,4</b>	<b>2 386</b>	<b>2 686</b>	<b>1 518</b>	<b>56,5</b>	<b>2 984</b>	<b>1 901</b>	<b>63,7</b>	<b>2 722</b>	<b>2 094</b>	<b>76,9</b>	<b>2 801</b>	<b>1 560</b>	<b>55,7</b>	<b>1 697</b>	<b>-</b>	<b>1 697</b>
Dotação provisional	534	534	100,0	502	502	100,0	535	535	100,0	495	495	100,0	330	330	100,0	330	630	506	80,3	493	474	96,1	564	564	100,0	814	577	71,0	500	-	500
Reserva orçamental	436	214	49,0	432	205	47,4	434	282	65,1	451	311	68,9	470	299	63,6	515	515	258	50,1	360	248	68,9	362	218	60,3	322	54	16,8	452	-	452
Cativações (centralizadas MF)	766	467	60,9	1 314	599	45,6	1 474	1 049	71,2	1 069	780	73,0	1 053	670	63,6	572	572	311	54,4	691	450	65,1	652	351	53,8	920	325	35,4	-	-	-
<b>Dotações centralizadas para fins específicos</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>447</b>	<b>338</b>	<b>75,6</b>	<b>503</b>	<b>390</b>	<b>77,5</b>	<b>987</b>	<b>805</b>	<b>81,6</b>	<b>644</b>	<b>535</b>	<b>83,0</b>	<b>968</b>	<b>968</b>	<b>443</b>	<b>45,7</b>	<b>1 440</b>	<b>729</b>	<b>50,6</b>	<b>1 145</b>	<b>962</b>	<b>84,0</b>	<b>745</b>	<b>603</b>	<b>81,0</b>	<b>745</b>	<b>-</b>	<b>745</b>
Reversão remuneratória	-	-	-	447	338	75,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orçamento participativo	-	-	-	-	-	-	3	3	100,0	5	0	0,3	5	4	83,6	5	5	-	0,0	-	-	-	5	-	0,0	5	-	0,0	5	-	5
Contrapartida nacional	-	-	-	-	-	-	100	17	16,9	100	10	9,6	50	17	33,8	50	50	22	44,5	50	25	50,0	50	13	26,0	50	1	1,0	50	-	50
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos	-	-	-	-	-	-	300	300	100,0	480	460	95,8	400	352	88,0	690	690	235	34,1	690	156	23	690	603	87,3	690	603	87,3	690	-	690
Despesas imprevistas da pandemia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	500	100,0	400	346	86,5	-	-	-	-	-	-
<b>Instrumentos de controlo de despesa descentralizados na tutela setorial</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>824</b>	<b>824</b>															
Cativações (descentralizadas tutela setorial)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	824	824	
<b>Total</b>	<b>1 736</b>	<b>1 214</b>	<b>69,9</b>	<b>2 695</b>	<b>1 644</b>	<b>61,0</b>	<b>2 946</b>	<b>2 256</b>	<b>76,6</b>	<b>3 002</b>	<b>2 391</b>	<b>79,7</b>	<b>2 497</b>	<b>1 833</b>	<b>73,4</b>	<b>2 386</b>	<b>2 686</b>	<b>1 518</b>	<b>56,5</b>	<b>2 984</b>	<b>1 901</b>	<b>63,7</b>	<b>2 722</b>	<b>2 094</b>	<b>76,9</b>	<b>2 801</b>	<b>1 560</b>	<b>55,7</b>	<b>1 697</b>	<b>824</b>	<b>2 521</b>

**Por memória**

1. Despesa efetiva do subsector da Administração Central (M€)	63 166	61 619		64 723	62 735		65 059	62 994		66 328	65 490		69 388	66 522		77 014	72 650		76 449	74 467		79 303	78 916		85 207	83 035		93 012			
2. Peso na despesa efetiva da AdC das dotações dos instrumentos de controlo convencionais (%)	2,7	2,0		4,2	2,6		4,1	3,1		3,8	2,9		3,0	2,2		-	2,6	1,8		3,0	2,3		2,6	1,9		2,5	1,2		1,1	0,9	2,0
3. Dotações não utilizadas (M€)		522			1 051			690			611			664			1 168				1 083			628			1 241				
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)		30,1			39,0			23,4			20,3			26,6			43,5				36,3			23,1			44,3				
5. Tvh da dotação total dos instrumentos (%)	4,8			55,3			9,3			1,9			-16,8			-4,5	7,5			11,1			-8,8			2,9			-39,4	-	-10,0
6. Tvh das dotações centralizadas para fins específicos na dotação total dos instrumentos (%)	-	-		-	-		12,5			96,2			-34,8			50,4	50,4			48,7			-20,5			-34,9			0,0	-	0,0
7. Peso das dotações centralizadas p/ fins espec. na dot. total dos instrumentos (%)	-	-		16,6	20,6		17,1	17,3		32,9	33,7		25,8	29,2		40,6	36,1	29,2		48,3	38,4		42,1	45,9		26,6	38,7		43,9	0,0	29,6
8. Peso da dotação provisional na dotação total dos instrumentos (%)	30,7	44,0		18,6	30,5		18,2	23,7		16,5	20,7		13,2	18,0		13,8	23,4	33,3		16,5	24,9		20,7	26,9		29,1	37,0		29,5	0,0	19,8
9. Peso das cativações e reserva na dotação total dos instrumentos (%)	69,3	56,0		64,8	48,9		64,8	59,0		50,6	45,6		61,0	52,8		45,6	40,5	37,5		35,2	36,7		37,2	27,2		44,3	24,3		26,6	100,0	50,6
10. Peso das cativações na dotação total dos instrumentos (%)	44,2	38,4		48,8	36,5		50,0	46,5		35,6	32,6		42,2	36,5		24,0	21,3	20,5		23,2	23,7		23,9	16,8		32,8	20,9		0,0	100,0	32,7

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2022, execução orçamental de agosto de 2023 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 29 de setembro de 2023, Relatório MF da POE/2024, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A coluna "OE" indica os montantes aprovados na Lei do OE em cada ano e previstos na POE/2024; no caso das cativações, inclui também os valores decorrentes do DLEO. (ii) A coluna "Utilização" refere-se à reafectação da dotação provisional e das dotações centralizadas e à libertação das verbas retidas a título de reserva orçamental e cativações. (iv) O valor das cativações corresponde ao definido na lei do OE e posteriormente no DLEO, com exceção do ano de 2024; para 2024, não inclui a previsão de cativações a concretizar no DLEO, pelo que o valor indicado não é comparável com os dos anos anteriores. O Decreto-Lei de execução orçamental não foi publicado em 2020 e 2021, não tendo sido aplicadas as correspondentes cativações previstas neste Decreto nestes anos. (vii) Nota 1 no interior da tabela: (1) A utilização das verbas retidas nos instrumentos convencionais de despesa em 2023 é referente à execução orçamental disponível até ao final de agosto, publicada na SEO de 29 de setembro de 2023.

**Gráfico 56 – Instrumentos convencionais de controlo da despesa da Administração Central, 2015–2024**  
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado referentes aos exercícios de 2015 a 2022, execução orçamental de agosto de 2023 publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de 29 de setembro de 2023, Relatório MF da POE/2024, e base de dados orçamental do Ministério das Finanças (SIGO). Cálculos da UTAO. | Notas: (i) A coluna "OE" indica os montantes aprovados na Lei do OE em cada ano e previstos na POE/2024; no caso das cativações, inclui também os valores decorrentes do DLEO. (ii) A coluna "Utilização" refere-se à reafectação da dotação provisional e das dotações centralizadas e à libertação das verbas retidas a título de reserva orçamental e cativações. (iv) O valor das cativações corresponde ao definido na lei do OE e posteriormente no DLEO, com exceção do ano de 2024; para 2024, não inclui a previsão de cativações a concretizar no

DLEO, pelo que o valor indicado não é comparável com os dos anos anteriores.. O Decreto-Lei de execução orçamental não foi publicado em 2020 e 2021, não tendo sido aplicadas as correspondentes cativações previstas neste Decreto nestes anos. (vii) Nota 1 no interior da tabela: (1) A utilização das verbas retidas nos instrumentos convencionais de despesa em 2023 é referente à execução orçamental disponível até ao final de agosto, publicada na SEO de 29 de setembro de 2023.



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

**267. O presente capítulo examina o impacto da Proposta de Lei do OE 2024 na eficiência das entidades das AP, designadamente o efeito das restrições impostas aos gestores públicos na aquisição de serviços e no recrutamento de trabalhadores.** O assunto é grave e, infelizmente, recorrente desde 2011. As normas em causa, presentes nas LOE e depois densificadas nos DLEO, são praticamente iguais todos os anos e os seus efeitos bastante negativos na qualidade dos serviços prestados pelas AP aos cidadãos e às empresas. Trata-se de uma das muitas características do processo legislativo orçamental a precisar de urgente correção, conforme o [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março,<sup>54</sup> identificou. Este capítulo conclui, uma vez mais, que as normas em causa, apelidadas pela UTAO de instrumentos não convencionais de controlo da despesa, são inúteis e opacas para reprimir a despesa porquanto bastaria baixar as dotações aprovadas pelo Parlamento nos mapas contabilísticos para atingir o mesmo fim; evitar-se-iam os danos colaterais do processo, que passam por criar enorme entropia na gestão das organizações, imensa papelada e intromissão do Governo em decisões de microgestão das empresas e dos serviços públicos para excecionar a aplicação casuística das normas em causa. Pretendendo este relatório contribuir para o escrutínio técnico da POE/2024 durante a sua apreciação na Assembleia da República, justifica-se aproveitar o momento para destacar, uma vez mais, este problema crónico, apelando à sua eliminação ou mitigação na fase de especialidade. As restrições aqui abordadas colocam as entidades públicas a trabalhar abaixo das suas possibilidades reais de produção, o que significa oferecer aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade (ou em menor quantidade) do que seria exequível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A origem destas ineficiências encontra-se em determinados artigos da proposta de lei orçamental que se repetem sem discussão na especialidade há demasiados anos. O período de elevadas taxas de inflação que Portugal está a atravessar piora a situação no caso das aquisições de serviços, uma vez que, como se explicará adiante, os gestores apenas têm autonomia para decidir desde que a despesa em 2024 seja nominalmente igual à do ano de 2023 acrescida de 2%. Para muitos organismos, como se demonstrará abaixo, o limite chega a ser a despesa nominal paga num longínquo ano da década passada, acrescida de 2% em 2023 e outros 2% em 2024.

**268. O diagnóstico e o apelo à revisão do quadro legal tem sido sinalizado pela UTAO desde 2019, nas suas apreciações a POEs e Contas Gerais do Estado. O Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março densificou esta questão na Secção 5.10, mas o problema repete-se há muitos anos.** O problema reside em normas da lei orçamental anual e do decreto-lei de execução orçamental que impedem os gestores públicos de utilizar em pleno as dotações aprovadas pela Assembleia da República nas rubricas de pessoal e aquisições de serviços (neste aspeto, somando-se aos constrangimentos impostos pelas cativações e outros instrumentos convencionais de controlo da despesa), forçando-os a escolher recursos de menor qualidade ou a solicitar autorizações a vários membros do Governo, acompanhadas de imensa burocracia, para praticar atos de gestão corrente — pedidos de autorização que muitas vezes não conhecem decisão em tempo útil. O capítulo surge oportunamente neste relatório porque ele precede o período de discussão na especialidade das normas da proposta de lei orçamental para 2024. Pretende ser um instrumento de reflexão dos decisores parlamentares acerca da pertinência das normas em causa.

### 8.1 O conceito de instrumentos não-convencionais de controlo da despesa pública

**269. A UTAO designa este conjunto de regras como “instrumentos não-convencionais” de controlo da despesa.** Esta designação obteve inspiração na terminologia utilizada em política monetária, domínio em que se passou a designar desta forma um conjunto de novas formas de intervenção dos bancos centrais para assegurarem o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos *tradicionais* ou *convencionais*

<sup>54</sup> Título do estudo: “Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO”.

(taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretores, reservas cambiais e política comunicacional). No caso da política orçamental portuguesa, o Ministério das Finanças dispõe de um conjunto de instrumentos de controlo da despesa que racionam os meios de financiamento, impedindo que a execução da despesa esgote muitas das dotações orçamentais aprovadas pela Assembleia da República. A UTAO designa estes instrumentos de controlo da despesa como *convencionais*, sendo eles os seguintes: a dotação provisional, a reserva orçamental, as dotações centralizadas para fins específicos e as cativações. Como se verá mais adiante, os instrumentos *não-convencionais* também limitam a utilização das dotações de despesa aprovadas para gastos com pessoal e aquisições de serviços, mas fazem-no com um preço acrescido, por implicarem maior ineficiência ao nível microeconómico.

**270. As sucessivas leis de OE têm vindo a manter em vigor estas restrições à autonomia de gestão das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, quanto ao recrutamento de trabalhadores e à contratação de serviços.** A UTAO vem alertando para a persistência de normas nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que dificultam a tomada de decisões de gestão corrente, nos serviços e empresas públicos, com cabimento no orçamento aprovado pela Assembleia da República. Esta matéria já foi abordada pela UTAO em outros relatórios, que integram as coleções *Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado* e *Contas Anuais Definitivas das Administrações Públicas*. Ademais, a UTAO apresentou algumas propostas de solução no estudo que recomenda a reforma do processo legislativa orçamental — [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.<sup>55</sup> O [Relatório n.º 12/2023](#), de 21 de setembro, apresenta na Subsecção 6.2.2 a cronologia dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa: iniciaram-se na LOE para 2011. Importa salientar que é o Governo que propõe, mas é a Assembleia da República que aprova (ou veta), com ou sem alterações, os tetos de despesa para as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. No entanto, a mesma lei orçamental introduz, desde 2011, um conjunto relevante de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, que na maioria das vezes são atos de gestão corrente, mas que obrigam a autorização prévia por parte dos membros do Governo das respetivas áreas sectoriais, das Finanças e, no caso da contratação de recursos humanos e aquisições de certos serviços, também da área da Administração Pública. Algumas restrições são estendidas, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, atribuindo o poder de aprovação prévia de excecionar aos órgãos políticos próprios de cada uma. Com efeito, a generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial (SEE, SEL e SER) é também objeto das limitações impostas por estes instrumentos de contenção da despesa.

## 8.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2024

**271. Esta secção foca quatro instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela setorial, os quais a UTAO designa por “instrumentos não-convencionais”.** São regras, vertidas em normas legais que integram a POE/2024, que condicionam os atos de gestão conducentes a i) recrutamento de trabalhadores, ii) aquisição de serviços em geral, iii) aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres, projetos e consultoria, e iv) aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença. Sem a obtenção de autorizações políticas para decisões caso a caso, a autonomia dos gestores fica seriamente comprometida. Para obterem as exceções, têm de desviar recursos das áreas operacionais para a área administrativa e financeira e construir processos administrativos pesados, longos e sem qualquer garantia de sucesso. Chega a ser necessária a atenção de três membros do Governo para autorizar uma exceção tão minúscula quanto é o recrutamento de um trabalhador pelo tempo necessário para substituir uma trabalhadora que entrou em licença de parto. Estes processos de exceção são muito intrusivos na autonomia de gestão das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social, e também nas unidades orgânicas dos governos regionais e locais.

<sup>55</sup> Para mais informações, recomenda-se a leitura das Secções 5.10 (diagnóstico) e 8.10 (propostas de solução) do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março. Estas secções analisam e sugerem, justificadamente, a eliminação destes constrangimentos à gestão pública.

**272. O articulado da Proposta de Lei n.º 109/XV/2.ª, “Orçamento do Estado para 2024” (PPL OE/2024) renova disposições antigas que vigoraram em anos anteriores e que configuram quatro formas de cativação não-convencionais.** Em relatórios anteriores a UTAO tem vindo a classificar como instrumentos convencionais de controlo da despesa as quatro categorias de dotações sob controlo do Ministério das Finanças e da tutela setorial, acima referidas. A par destes instrumentos ditos “convencionais”, coexistem outros instrumentos pouco conhecidos fora do universo da gestão pública, que, por analogia com o que se passa na política monetária, se podem designar como instrumentos “não-convencionais” de controlo da despesa pública. Pela sua natureza, o impacto dos instrumentos não-convencionais não é passível de quantificação *ex-ante*.

**273. Comparando as normas aprovadas na Lei do OE/2023 com as normas propostas pelo Governo na PPL que lhe deu origem (PPL POE/2023), conclui-se que o Parlamento manteve em 2023 o efeito pretendido pelo Ministério das Finanças de coartar a autonomia de gestão das entidades públicas.** Salvo pequenas alterações, o conteúdo intrusivo do poder político na gestão corrente das organizações públicas manteve-se sem diferenças significativas, assim como as suas consequências sobre a eficiência na produção de serviços públicos. A Tabela 18 identifica as normas em causa nos últimos diplomas legais relevantes, incluindo a proposta de lei em análise (PPL POE/2024). Salienta-se que, relativamente a 2023, as normas mais limitadoras da gestão pública, no caso dos recursos humanos, encontram-se especificadas no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2023 ([DL n.º 10/2023](#) de 8 de fevereiro, art. 131.º).

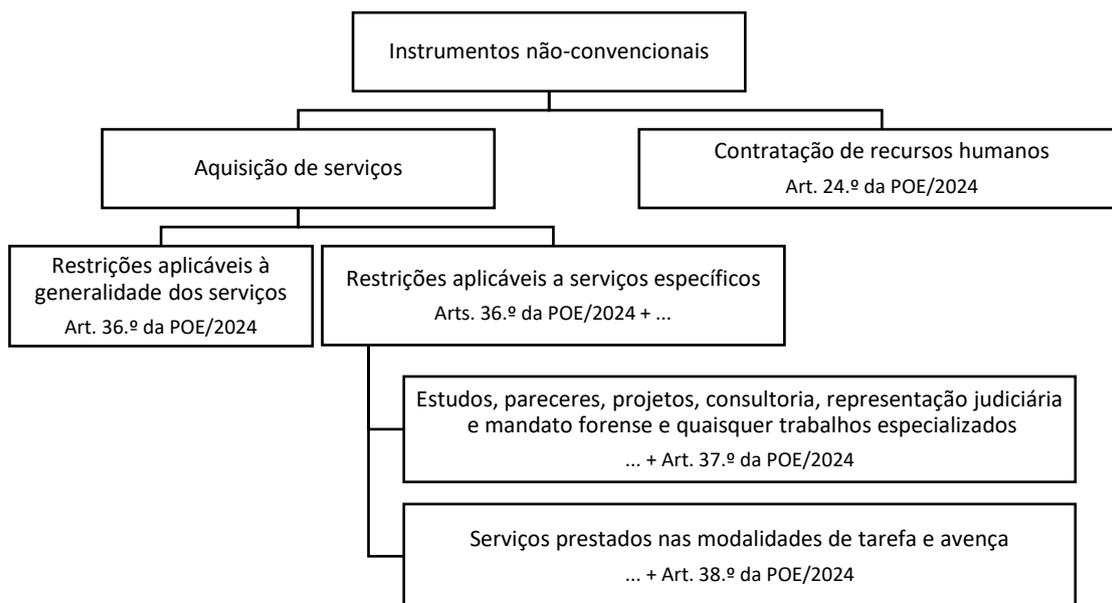
**Tabela 18 – Correspondência de artigos entre POE/2023, LOE/2023, DL de Execução Orçamental para 2023 e POE/2024**

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	POE/2023 ( <a href="#">PPL 38/XV/1.º</a> )	LOE/2023 ( <a href="#">Lei n.º 24-D/2022</a> )	DL Execução Orçamental para 2023 ( <a href="#">DL n.º 10/2023</a> )	POE/2024 ( <a href="#">PPL 109/XV/2.º</a> )
“Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial”	28.º	28.º	131.º	24.º
“Encargos com contratos de aquisição de serviços”	38.º	39.º	49.º	36.º
“Estudos, pareceres, projetos e consultoria”	39.º	40.º	50.º 51.º	37.º
“Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença”	40.º	41.º	–	38.º

Fontes: UTAO, com base na comparação entre os diplomas legais identificados. | Notas: a norma constante do artigo 36.º da POE/2024 deixou de ser alcançada por remissão, com adaptações, para o artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, passando agora a definir diretamente as condições para a execução de encargos com contratos de aquisição de serviços. A técnica legislativa utilizada na POE/2024 é mais transparente mas mantém, sem alterações de relevo, a substância das restrições que vigoraram nos últimos anos.

**274. A Figura 3 ajuda a interpretar a relação entre as normas legais em causa.** À semelhança de anos anteriores, a PPL que acompanha o Orçamento do Estado para 2024 inclui normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão dos serviços e organismos públicos, uma vez que estabelece exigências processuais que culminam numa intromissão fina do poder político nos atos de gestão corrente dos serviços e organismos envolvendo a aquisição de serviços e a contratação de pessoal. Artigos com conteúdos idênticos encontram-se novamente vertidos no articulado da PPL que acompanha a POE/2024 (art.ºs 24.º, 36.º, 37.º e 38.º), pretendendo materializar um conjunto de normas semelhantes às aprovadas em anos anteriores (Tabela 18). É de referir que este conjunto de restrições às decisões de gestão das entidades das AP, novamente proposto, repete, na sua substância, o texto aprovado em anos anteriores.

**Figura 3 – Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa na POE/2024**



Fontes: [Proposta de Lei n.º 109/XV/2.º](#) que acompanha a POE/2024. | Notas: Para além da sujeição às normas identificadas nesta figura, importa lembrar que os atos de gestão pública referentes à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores têm estado todos os anos também condicionados pelas normas referentes a instrumentos convencionais, com destaque para as cativações no caso da aquisição de serviços.

**275. O primeiro destes instrumentos não-convencionais atua no âmbito da aquisição de serviços. Em termos financeiros, as restrições previstas para 2024 são mais restritivas do que em anos anteriores, por duas ordens de razões: i) por prolongarem uma sequência de restrições nominais, em cadeia, que já dura desde a última crise de finanças públicas, e, ii) porque os limites nominais estabelecidos para 2024 não acompanham minimamente a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas.** Este condicionamento é aplicado à globalidade dos encargos de cada organismo público com contratos de aquisição de serviços [n.º 1 do art. 36.º da PPL/2024] e também a contratos individuais: o n.º 2 do art. 36.º desta PPL determina: “Os encargos pagos com contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2024, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2023 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2023 acrescido de 2%.” No caso de contratos plurianuais, os encargos vigentes em 2023 terão sido acordados em anos anteriores, pelo que a sua valorização se encontra deteriorada por via da inflação. Para maior detalhe sobre a evolução da inflação, em Portugal e na Área do Euro, consultar a Secção 4.2 deste documento. Assim, a majoração introduzida nos montantes nominais relativos a 2023, em +2%, não acompanha minimamente aquele indicador, efetivando uma restrição para 2024, em termos reais, mais apertada que a vigente em 2023. Relativamente à celebração de novos contratos de aquisição de serviços, com objeto diferente de contrato vigente em 2023, exige-se a autorização prévia da tutela setorial, devendo ser indicada a compensação a efetuar para que se cumpra o limite aos encargos globais pagos em 2023 (n.º 1 e n.º 3 do art. 36.º da PPL POE/2024).

**276. A proposta de lei que acompanha a POE/2024 utiliza uma técnica legislativa mais transparente para regular os encargos com contratos de aquisição de serviços, mas mantém a substância das restrições vigentes nos anos anteriores.** A norma constante do artigo 36.º da POE/2024 deixou de ser alcançada por remissão, com adaptações, para o artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, passando agora a definir diretamente as condições para a execução de encargos com contratos de aquisição de serviços. A técnica legislativa utilizada na POE/2024 é mais transparente mas mantém, sem alterações de relevo, a substância das restrições que vigoraram nos últimos anos.

**277. Nestas condições, é remetido para o membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, o poder (discricionário) de autorizar a execução de despesa com a aquisição de serviços acima dos limites estabelecidos, ainda que o serviço ou organismo em causa tenha dotação disponível no orçamento aprovado pela Assembleia da República.** O efeito prático dos números 1 e 2 do art. 36.º supra citados é o de “cativar” as dotações de despesa que excedam a execução de 2023, acrescida de 2%, e que a unidade orgânica tenha inscrito e aprovado no seu orçamento. Esta norma aplica-se também

às entidades que financiam a sua atividade com receitas próprias.<sup>56</sup> Não estando em causa a violação da restrição orçamental fixada nos mapas contabilísticos da lei orçamental, não se avista qualquer vantagem para a sustentabilidade das contas públicas com a aplicação do art. 38.º. *A contrario*, identificam-se nele inúmeros entraves à qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade, como se dará nota adiante.

**278. O constrangimento financeiro é ainda mais grave porque a repetição, em anos sucessivos, da limitação aos encargos pagos no ano anterior significa a amarração nominal do limite de 2023 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. As recentes majorações deste limite, +2% em 2023 e a proposta de +2% na PPL POE/2024, ficam muito abaixo da evolução nominal dos preços nestes anos.**

Este tipo de formulação da restrição remonta a 2016, mas durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira foram implementadas outras formas de limitação da despesa com a aquisição de serviços. Se no ano  $t$  um determinado serviço não pôde comprometer mais do que o montante pago em  $t-1$ , em  $t-1$  não pôde comprometer mais do que o montante pago em  $t-2$  e assim sucessivamente até ao ano  $t-N$ , então isto significa que esta norma impede a gestão deste serviço de gastar no ano  $t$  mais do que pagou no mais ou menos longínquo ano  $t-N$ , tudo a preços correntes. Apenas para  $t = 2023$  é que a redação desta norma permitiu gastar nominalmente mais do que no ano anterior, embora com a maior depreciação monetária de toda a vida desta norma. Esta limitação foi aplicada em todos os anos, mesmo que a Assembleia da República tenha aprovado nos orçamentos das unidades orgânicas dotações para contratos de aquisição de serviços acima do valor pago no ano anterior respetivo.

**279. Os efeitos nocivos sobre a qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas são inevitáveis.**

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

<sup>56</sup> Para 2024, encontram-se excecionadas da aplicação dos números 1, 2 e 3 do art. 36.º as aquisições de serviços relacionadas com: as novas entidades da Administração Central criadas em 2023 e 2024; os meios aéreos de combate a incêndios rurais; a atividade formativa desenvolvida pelo IEFPP, I.P.; entidades cuja atividade se destine essencialmente a promover e executar atividades com financiamento europeu; despesas financiadas por fundos europeus e internacionais não reembolsáveis; empresas públicas com plano de atividades e orçamento para 2024 aprovado; autarquias locais e entidades intermunicipais; contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEEE ou por transferências com origem em fundos europeus; a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais (n.º 2 do art. 1.º da Lei n.º 23/96 de 26 de julho); contratação efetuada ao abrigo de acordo-quadro ou procedimento pré-contratual ou de concurso público cujos valores tenham sido estabelecidos através de portaria de extensão de encargos; serviços de médicos e de medicina para verificação e certificação de incapacidades por doenças profissionais e combate à fraude, por parte do ISSS, I.P.; Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou fundos europeus equivalentes no âmbito da planificação plurianual para 2021–2027 e do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas; serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros; violência contra mulheres e violência doméstica (alínea a) do n.º 1 da RCM n.º 139/2019 de 19 de agosto; Lei de Programação Militar (Lei Orgânica n.º 1/2023 de 17 de agosto) e Lei de Infraestruturas Militares (Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto).

**280. O duplo estorvo à boa gestão das entidades públicas é ainda agravada no caso de determinados tipos de serviços, designadamente: i) estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença.** Para estes dois tipos de serviços, os respetivos contratos de aquisição estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e às cativações não-convencionais, identificadas no parágrafo anteriores, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. Constatam dos artigos 37.º e 38.º, respetivamente, da proposta de lei. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do art. 37.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Compreende-se a prioridade atribuída à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há longos anos, como se verá nos próximos parágrafos. Por seu lado, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela Assembleia da República e pelas restrições convencionais e não-convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças (art. 38.º n.º 1). Em muitos casos, os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos com escassa relevância financeira (por exemplo, o caso de um tarefeiro para substituir uma trabalhadora indiferenciada que tenha entrado em licença de maternidade). Causa grande perplexidade que esta intromissão tão capilar, na gestão corrente das organizações, seja mantida ano após ano.

**281. Também na contratação de recursos humanos existem constrangimentos à autonomia de gestão das unidades orgânicas, com contornos paralelos aos da cativação de despesa.** Repetindo as disposições de anos anteriores, a PPL que acompanha a POE/2024 estabelece, no art.º 24.º, que a generalidade das pessoas coletivas públicas e das empresas do sector público empresarial só podem recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos que o decreto-lei de execução orçamental vier a estabelecer.<sup>57</sup> Como veremos, as limitações à autonomia de gestão estão explicitadas em vários artigos dos decretos-lei de anos anteriores, mas é o art.º 24.º da PPL que lhes dá sustentação jurídica. Tendo por referência o Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2023,<sup>58</sup> atualmente em vigor, encontram-se instituídas, de facto, várias normas que regulam e condicionam o recrutamento de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público, nomeadamente as instituídas nos seguintes artigos deste diploma:

- Art. 128.º: Controlo de recrutamento de trabalhadores;
- Art. 129.º: Cedência de interesse público;
- Art. 130.º: Admissões de pessoal militar, militarizado e com funções policiais, de segurança ou equiparado;
- Art. 131.º: Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial;
- Art. 142.º: Substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial.

A título de exemplo, o n.º 1 do art.º 131.º do DLEO/2023 estabelece que: *“As pessoas coletivas de direito público, ainda que dotadas de autonomia administrativa ou de independência estatutária, e as empresas do setor público empresarial podem proceder, no âmbito da respetiva autonomia de gestão, ao recrutamento de trabalhadores (...), desde que expressamente autorizados no ato de aprovação do plano de atividades e orçamento.”*

Uma vez que a aprovação do plano de atividades e orçamento exige o mapa de pessoal da entidade e depende de aprovação da tutela, encontra-se instituída uma forte limitação discricionária às decisões do gestor da unidade orgânica. Ademais, este recrutamento *“deve ser devidamente sustentado na análise custo-benefício integrada no plano de atividades e orçamento aprovado, devendo no momento do recrutamento, estar reunidos os seguintes requisitos”*:

<sup>57</sup> Este artigo exclui um número restrito de entidades do âmbito de aplicação da norma.

<sup>58</sup> [Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro](#), que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2023 (DLEO/2023).

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

b) Existência de dotação orçamental para despesas com pessoal;

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

d) Ser impossível satisfazer a necessidade de recrutamento identificada, por recurso a trabalhadores que, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, já se encontrem colocados em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade, salvo no caso de empresas do setor empresarial do Estado;

e) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 104/2019, de 6 de novembro;

f) Cumprimento dos demais requisitos legais aplicáveis."

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

### **282. A substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial encontra-se condicionada, impedindo a renovação de ativos por trabalhadores com mais experiência.**

Relativamente à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial (art.º 132.º do DLEO/2023), o órgão máximo de gestão encontra-se autorizado a recrutar trabalhadores para substituição, na mesma função, de recursos que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora e desempenhem tarefas correspondentes a necessidades permanentes, desde que "a remuneração do trabalhador a contratar corresponda à base da carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno" ou que o "custo anualizado [seja] igual ou inferior ao custo anualizado com o trabalhador substituído" (sublinhado da UTAO). Esta norma, que vem acompanhada de várias outras condições, é um entrave à substituição de ativos por outros trabalhadores com experiência relevante para a empresa. Mais ainda, o n.º 3 do art.º 132.º estabelece que a substituição de trabalhador(es) por um número igual ou superior, desde que para suprir necessidades permanentes, só é possível em situações excecionais e fundamentadas, e desde que o custo anualizado das novas contratações seja igual ou inferior ao custo anualizado com o(s) trabalhador(es) substituído(s). Acresce ainda que, a substituição de trabalhadores "não pode resultar num aumento da dotação global de trabalhadores da empresa, nem dos gastos com pessoal face ao ano anterior", (sublinhado da UTAO), devendo estar preenchidos, no momento do recrutamento, e com as necessárias adaptações, os requisitos a) a f) elencados no §281 acima.

### **283. O recrutamento de trabalhadores através da celebração de acordos de cedência de interesse público depende de parecer prévio dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, o que também retira autonomia de decisão aos gestores públicos.**

Nestes casos, o vínculo do trabalhador com o sector público já foi criado *ex-ante*, não é a mudança de entidade patronal que irá criar esse vínculo. De acordo com o n.º 2 do art.º 129.º do DLEO/2023, atualmente em vigor, o procedimento de contratação por uma entidade abrangida pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas de um trabalhador cedido por uma entidade pública não abrangida por essa lei está sujeito a parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, para além da permissão do membro do Governo que exerça o poder de tutela sobre a entidade que pretende recrutar. Como se sabe, nenhuma assinatura de membro do Governo acontece sem que os serviços de controlo sob sua dependência se pronunciem em sede do processo

administrativo iniciado pela unidade orgânica que solicitar autorização para um recrutamento sob a forma de cedência, o que alonga a duração dos processos.

**284. Os limites acima explicados condicionam as opções de gestão quanto à aquisição de serviços e recrutamento de recursos humanos, empurram o serviço para dentro da restrição orçamental aprovada pela Assembleia da República, e só podem ser levantados a título excecional com a intervenção cirúrgica de dois a três membros do Governo na esfera de autonomia dos gestores públicos.** Para que tal aconteça, o órgão de gestão do serviço ou da empresa pública terá de percorrer um moroso processo burocrático de desfecho incerto. Inicia-se com a junção de toda a documentação necessária exigida nos diplomas citados e o pedido de autorização à tutela. É provável que a tutela solicite esclarecimentos ao organismo e parecer à sua Secretaria-Geral. Nos casos de aquisição de estudos, pareceres, projetos e consultoria nos domínios jurídico e informático, é ainda preciso obter e juntar pareceres prévios do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), no primeiro domínio, e do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.), no segundo domínio. Tratando-se de recrutamento, será necessário obter autorização do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, que também solicitará parecer à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. Obtidas estas duas autorizações políticas, o processo segue para o Ministério das Finanças, cujo titular também não decide sem consultar a Direção-Geral do Orçamento, pelo menos. Não raras vezes, há pedidos de informação adicional entre ministérios e reclamações, o que atrasa a decisão final. Em termos de eficiência económica, é mau. Por um lado, exige nas entidades que pedem a exceção e nas entidades que dão pareceres o desvio de recursos (pessoal, tempo, espaço, dinheiro) da atividade nuclear para a atividade de suporte administrativo e financeiro. Por outro, como é incerto o momento e o sentido das decisões dos membros do Governo, a entidade requerente, apesar de ter um orçamento aprovado pelo Parlamento, não conhece a sua verdadeira restrição orçamental durante, praticamente, o ano todo. Por ano, deverão ser muitas centenas os processos administrativos a circular dentro de cada ministério e entre ministérios. É um estudo de caso da Administração Pública a trabalhar para a própria Administração Pública.

### 8.3 Progressos tímidos na proposta de lei para 2024

**285. A proposta de lei do Orçamento do Estado para 2024 introduz algumas alterações positivas, mas insuficientes, no enquadramento das restrições não-convencionais à realização de despesa nas Administrações Públicas.** Esta secção identifica os progressos e assinala que é a primeira vez em que uma proposta de lei orçamental apresenta algum progresso materialmente relevante nesta frente. Em certa medida, estes avanços tímidos replicam a mudança no papel do Ministério das Finanças na autorização de libertação de dotações orçamentais cativadas (tema analisado na Secção 7.2).

**286. Os avanços estão circunscritos aos contratos de aquisição de serviços e só se aplicam em 2024.** São eles:

- a) Para as entidades dos subsectores AdC e SS, o membro do Governo responsável pela área das Finanças deixa de intervir nos processos administrativos de exceção de tetos de despesa fixados para quaisquer contratos de aquisição de serviços. Em 2024, essa responsabilidade recairá apenas sobre os responsáveis pela tutela sectorial. Os tetos em causa são os estabelecidos nos números 1 a 3 do art. 36.º, a saber: globalidade da rubrica orçamental "aquisições de serviços", renovação e celebração de qualquer novo contrato com o mesmo objeto de contrato vigente em 2023 e celebração de qualquer novo contrato com objeto diferente. Esta alteração está nos números 3 e 4 do art. 36.º;
- b) Para as mesmas entidades, e no caso das prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença, o parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças passa a ter um prazo para ser emitido, findo o qual o deferimento é tácito (número 8 do art. 38.º): prazo de 15 dias úteis contados a partir da data da entrada do processo na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP);

- c) Autarquias locais e entidades intermunicipais deixam de ser abrangidas pelas restrições em sede de encargos sobre quaisquer contratos de aquisição de serviços [via alínea g) do número 6 do art. 36.º] e prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença (via número 6 do art. 38.º).

**287. As novidades saúdam-se e deseja-se que possam inspirar o desmantelamento total dos instrumentos não-convencionais de controlo da despesa.** A próxima secção dará conta dos elevados prejuízos para a qualidade dos serviços prestados à comunidade pelas entidades que subsistirão abrangidas pelas regras dos artigos 36.º a 38.º (aquisições de serviços) e 24.º (recrutamento de trabalhadores). As novidades acima resumidas diminuem ligeiramente a carga burocrática e a intrusão governamental no dia-a-dia das entidades públicas. A par do que fez nas cativações (e apesar de não ter acabado com elas, ao contrário do anunciado ao país em julho), o Governo começa agora a reconhecer razão nos argumentos construtivos da UTAO e de outras entidades que têm submetido pareceres à COF acerca das últimas POE,<sup>59</sup> no que aos instrumentos convencionais e aos instrumentos não convencionais de controlo da despesa dizem respeito. As novidades parecem provar que é possível manter as contas públicas equilibradas sem estes atropelos à eficiência na afetação de recursos. Poderão inspirar os Deputados e o Governo a irem mais longe em sede de discussão na especialidade.

#### 8.4 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos

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

**289. Os instrumentos não-convencionais (tal como os convencionais) visam conter a contratação de trabalhadores para as AP e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas específicas: despesas com pessoal e aquisição de serviços.** Compreende-se que o objetivo desta construção jurídica seja conter o crescimento no número de trabalhadores, a despesa com o pessoal e o recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas às AP. Na PPL da POE/2024 (como nas anteriores), este desiderato é alcançado através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e das áreas da Administração Pública e das Finanças. No entanto, importa sublinhar que estas normas são desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva de cada unidade orgânica, porquanto esse travão pode ser assegurado, em alternativa, através das dotações inscritas nos mapas contabilísticos aprovados em anexo à lei orçamental anual — designadamente no Mapa 1, com as despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsectores da administração central e da segurança social, e no Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da administração central. As normas identificadas na secção anterior retiram graus de liberdade à gestão das empresas e dos serviços públicos, bem como a flexibilidade necessária para ajustar a sua tecnologia (i.e., a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens e serviços que fornecem). Na prossecução das suas atribuições, os organismos necessitam empregar um esforço significativo na construção dos elementos processuais exigidos para habilitar a decisão política, esforço significativo que se estende a várias entidades chamadas a dar parecer ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade administrativa do ato. Nos casos em que esteja em causa a aquisição de serviços no domínio da certificação eletrónica, modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica de serviços jurídicos (exceto avenças) os pedidos de autorização às tutelas devem também ser precedidos de consulta ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.) e ao Centro de

<sup>59</sup> Concretamente, são os pareceres remetidos pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), respetivamente. Estas obrigações acrescem às restantes consultas obrigatórias previstas na lei.

**290. No seu dia-a-dia, os gestores públicos enfrentam os efeitos nocivos que estas restrições colocam sobre as suas opções de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência nas organizações públicas.** A eficiência e a eficácia operacional da atividade de uma unidade orgânica da Administração Central ou da Segurança Social pode exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Tal como sucede com qualquer entidade de carácter empresarial, pública ou privada. Nos tempos que se vivem, a dinâmica das organizações, sejam elas públicas ou privadas, exige uma resposta acrescida às exigências impostas pela transformação digital, pela transição energética, pela cibersegurança, entre outros desafios tão presentes nos dias de hoje. Estas mudanças poderão passar pela necessidade de celebrar novos contratos com o mesmo objeto, mas que envolvam mais encargos, ou mesmo por gastar mais no ano  $t$  na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano  $t-1$ . Refira-se que o n.º 2 referido no §275 acima repete-se há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, efetivando uma restrição em cadeia anual que sucessivamente limita os graus de liberdade dos organismos. Por outro lado, caso um determinado organismo pretenda aumentar a qualidade de um serviço que já vinha sendo adquirido, tal não envolve mudança no objeto da contratação. Desta forma, a manutenção, em anos sucessivos, dos números 1 e 2 do §275 acima tem-se revelado um travão à mudança e inovação na forma como os serviços são prestados aos cidadãos e às empresas por parte das entidades públicas. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública. As referidas restrições colocam o prestador público a trabalhar no interior do espaço delimitado pela fronteira de possibilidades de produção. Refira-se que a eliminação destas restrições não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pela Assembleia da República, seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública. Ademais, a rubrica aquisição de serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado das cativações formais. Assim sendo, é uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a cativações não-convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

**291. O entrave à boa gestão das entidades públicas é ainda agravado no caso de determinados tipos de aquisição de serviços, designadamente: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença.** Para estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição de serviços estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e a cativações não-convencionais identificadas no parágrafo 274, como ainda a restrições específicas que se assemelham a cativações. Constatam dos artigos 37.º e 38.º, respetivamente, da PPL que acompanha a POE/2024. Para os contratos que se inscrevem no tipo i), a intenção do artigo 37.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Compreende-se a primazia dada à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há largos anos. Por outro lado, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não-convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

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

**293. A persistência de elevados níveis de inflação tem reforçado os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços.** Tendo em conta o crescimento acentuado do nível geral de preços desde 2021, mas de forma mais acentuada em 2022, 2023 e 2024 (Cf. Secção 4.2, Gráfico 26 e Gráfico 27), torna-se mais evidente o irrealismo das normas que pretendem limitar o aumento da despesa nestas rubricas a 2%, face ao valor pago em 2023. Importa recordar que as normas nas Leis dos OE e nos DLEO, que têm vindo a impedir o aumento nominal da despesa em aquisições de serviços, por serem recorrentes desde 2015, implicam que a despesa relevante para cada organismo, em 2022 estava limitada à despesa paga em 2015. Para 2023, foi o teto elevado em 2% e o mesmo acréscimo é agora permitido em 2024.

**294. São inúmeros os malefícios microeconómicos dos instrumentos não-convencionais de controlo da despesa.** Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos e com desfecho incerto, e absorvem recursos da atividade nuclear das entidades. Sem autorização em tempo útil, os serviços ficam amarradas a tecnologias ultrapassadas e os cidadãos e as empresas recebem um pior serviço face ao que seria possível sem estas normas. A intromissão política para autorizar casuisticamente exceções a estes instrumentos não-convencionais de racionamento da despesa pública envolve até três membros do Governo e a redação de inúmeros ofícios, informações e pareceres por parte da entidade interessada, das entidades sujeitas a consulta prévia obrigatória e dos vários serviços na dependência daqueles membros do Governo. São eles o ministro com a tutela da entidade que solicita a exceção, o Ministro das Finanças e, nos casos de recrutamento ou prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença, também o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. As restrições legais identificadas apresentam um conjunto de malefícios de natureza microeconómica que se podem sintetizar nos seguintes pontos:

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

**295. A Assembleia da República tem aqui matéria para reflexão na fase de discussão na especialidade.** A Assembleia da República não alterou a PPL da POE/2023 em 2023 e a LOE/2022 é idêntica à LOE/2021 e a tantas outras da década passada. Como se viu, no âmbito dos instrumentos não-convencionais de controlo da despesa, a PPL da POE/2024 introduziu apenas duas correções: deixou de exigir a intervenção do Ministro das Finanças para a dispensa de aplicação dos números 1, 2 e 3 do art.º 36.º (aquisição de bens e serviços) e introduziu uma cláusula de deferimento tácito relativamente ao parecer prévio vinculativo referido no n.º 1 do art. 38.º (contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença, Cf. n.º 8 deste artigo). Será de esperar um comportamento parlamentar diferente perante a PPL para 2024? Os instrumentos não-convencionais de controlo da despesa existem há muitos anos e as normas jurídicas são, na sua substância, repetidas ano após ano. No que diz respeito exclusivamente

aos artigos que plasmam estas normas, a Lei do Orçamento do Estado de 2023 foi aprovada pela Assembleia da República exatamente com a mesma substância com que entrara na proposta do Governo (apenas com alterações de redação). Não é uma novidade. As propostas de lei para um ano copiam a técnica legislativa da lei orçamental em vigor, com exceção de pormenores sem substância digna de relevo: mudanças nos anos de aplicação, modificações pequenas nas listas de entidades excecionadas do âmbito das normas e troca de normas entre a lei orçamental e o decreto-lei de execução orçamental. No essencial, estas normas mantêm-se, a sua eficácia é forte bem como os seus efeitos. É por isso que a análise apresentada neste Capítulo 8 é importante. Alerta para o que vem na proposta de lei do OE/2024, e pretende suscitar nos decisores parlamentares a reflexão sobre a necessidade de obviar a esta prática com malefícios microeconómicos evidentes na gestão das instituições públicas e dos serviços que elas prestam à sociedade, e sem vantagens aparentes para a qualidade das finanças públicas.

## Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2024

IRS Jovem	Nova alteração a este regime. Os rendimentos da categoria A e B, auferidos por sujeito passivo entre os 18 e os 26 anos, ou até 30 anos no caso de conclusão de doutoramento, que não seja considerado dependente, ficam parcialmente isentos de IRS, nos cinco primeiros anos. No primeiro ano: isenção total (antes 50%), com limite de 40 (antes 12,5) x IAS; No segundo ano: isenção de 75% (antes 40%), com limite de 30 (antes 10) x IAS; No terceiro e quarto anos: isenção de 50% (antes 30%), com limite de 20 (antes 7,5) x IAS; No último ano: isenção de 25% (antes de 20%) com limite de 10 (antes 5) x IAS. Alteração do artigo 12.ºB do CIRS.
Reforma do IRS (Mínimo de Existência, redução de taxas, e atualizações de escalões)	i) Alteração do valor de referência do mínimo de existência ( de 10640€ para 11480€ ), de forma a acompanhar o aumento da retribuição mínima mensal garantida (RMMG). ii) Redução nas taxas marginais nos escalões de IRS (1,25 p.p. no 1.º escalão, 3 p.p. no 2.º escalão, 3,5 p.p. no 3.º escalão, 2,5 p.p. no 4.º escalão e 2,25 p.p. no 5.º escalão). Alteração do Artigo 68.º do CIRS. iii) Atualização dos nove escalões de IRS em 3%, no que respeita ao rendimento colectável.
Pacote + Habitação (medidas fiscais)	Medidas fiscais no âmbito do Pacote + Habitação previstas Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro. Como exemplos: i) Redução de 28% para 25% da taxa especial de IRS sobre as rendas; ii) Aumento da dedução do IMI familiar; iii) As mais-valias de imóveis alienados ao Estado e municípios são isentas de IRS; iv) Incentivo à transferência de imóveis de Alojamento Local para arrendamento; v) Benefícios fiscais para obras em habitação alocadas ao arrendamento acessível; vi) Isenção de mais-valias resultante da venda de imóveis e que sejam aplicadas na amortização de capital em dívida em crédito à habitação de habitação própria e permanente do sujeito passivo ou dos seus descendentes.
Redução do IVA em bebidas na restauração	Alargamento da taxa intermédia de IVA de 13% a um conjunto de bebidas na prestação de serviços de restauração, nomeadamente sumos, néctares e águas gaseificadas. Alteração da verba 3.1 da Lista II anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (Código do IVA).
Aprofundamento do incentivo à Capitalização das Empresas (ICE)	A dedução prevista no regime fiscal de incentivo à capitalização das empresas, calculada nos termos do artigo 43.º-D do EBF, é majorada em 50 % em 2024, em 30 % em 2025 e em 20 % em 2026, sendo o montante assim apurado sujeito ao limite previsto no n.º4 do mesmo artigo.
Tributações autónomas	Os encargos com viaturas ligeiras de passageiros, de determinadas viaturas ligeiras de mercadorias, motos ou motocicletas, são reduzidos e passam a ser sujeitos à tributação autónoma às taxas de 8,5%, 25,5% e 32,5% (atualmente, 10%, 27,5% e 35%). Os encargos relacionados com veículos movidos exclusivamente a energia elétrica não estão sujeitos a tributação autónoma, independentemente do custo de aquisição da viatura, sempre que afetos à exploração de serviço público de transportes, destinados a serem alugados no exercício da atividade normal do sujeito passivo ou quando o seu uso como rendimento do trabalho dependente. Alteração do Artigo 88.º CIRC.
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	A despesa a cargo das Administrações Públicas com salários de trabalhadores tem repercussões do lado da receita contributiva, bem como por via dos impostos e contribuições devidas ao Estado por esses trabalhadores, em particular decorrente do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e contribuições para a Segurança Social e CGA.
Incentivo fiscal à valorização salarial	Alteração da medida que prevê a majoração em sede de IRC em 50% de todos os custos (remuneração fixa, quer contribuições sociais) inerentes à valorização salarial. As alterações incidem sobre o Artigo 19.º B do EBF e correspondem a: i) os aumentos salariais já não são obrigatoriamente determinados através de um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT), sendo o aumento mínimo para 2024 fixado em 5% (anteriormente, 5,1%). ii) o leque salarial é calculado através do rácio entre a parcela da remuneração fixa anual dos 10% de trabalhadores mais bem remunerados e a parcela da remuneração fixa anual dos 10% de trabalhadores menos bem remunerados em relação ao total. iii) São elegíveis para o benefício os encargos incorridos com membros de órgãos sociais (com exceção trabalhadores do agregado familiar dos sócios majoritários).
Atualização das taxas de ISV, IMT e outros	Atualização anual das taxas do Imposto Sobre Veículos, Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis e outros.
Atualização faseada do IUC	As viaturas ligeiras de passageiros e mista com peso não superior a 2500kg matriculadas entre 1981 e junho 2007, e os motocicletas, ciclomotores, triciclos e quadriciclos matriculados desde 1992 sofrem um agravamento de IUC devido à inclusão de componente CO2 no seu cálculo. O aumento máximo anual é de 25€ por veículo.
Aumento do imposto sobre o tabaco	Medida que enuncia o objetivo de desincentivo ao consumo: i) alinhamento do nível mínimo de tributação dos cigarros em Portugal com a média europeia, prevendo um mecanismo de atualização automática do imposto sobre o tabaco. ii) harmonização da tributação dos restantes produtos de tabaco ou equivalente (cigarilhas, tabaco de enrolar/corte fino, tabaco aquecido, cigarros eletrónicos com nicotina) com a tributação dos cigarros; iii) alargamento da tributação aos cigarros eletrónicos sem nicotina.
Aumento do IABA	Aumento da incidência deste imposto na cerveja e nas bebidas não alcoólicas adicionadas de açúcar.
Combate à fraude e evasão	Medida não especificada que visa o combate à fraude e evasão fiscais.
Despesa com valorização salarial	Despesa com valorização salarial não prevista no Acordo de Rendimentos assinado em 2022. Ex: Incremento mínimo (de 3% e não 2%) da atualização salarial dos funcionários da Administração Pública.
Reforços prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI, RSI)	Incremento do RSI para 45% do IAS, num processo de convergência com a pensão social, e os valores de referência do CSI e do Complemento da PSI convergem para o Limiar de Pobreza.
Gratuidade passe sub-23	Alargamento da gratuidade dos passes de transportes públicos para estudantes até aos 23 anos.
Porta 65+	Alargamento do programa Porta 65 jovem a agregados com quebra de rendimentos superior a 20% face aos rendimentos dos três meses precedentes ou do período homólogo do ano anterior e agregados monoparentais.
Arrendar para Subarrendar	Programa promovido pelo IHRU, destina-se a arrendar imóveis e posteriormente subarrendar-los às famílias a preços acessíveis (agregados cujo rendimento anual bruto seja igual ou inferior ao 6.º escalão de IRS). Os limites do valor da renda são fixados de acordo com os preços do Programa de Apoio ao Arrendamento e não podem ultrapassar uma taxa de esforço de 35% do rendimento mensal do agregado.
Incentivo ao abate	Programa de Incentivo ao Abate de automóveis ligeiros em fim de vida (matriculados até 2007), com um dos objetivos de reduzir a idade média das frotas nacionais e dessa forma melhorar a segurança rodoviária e a qualidade do ambiente. O veículo ligeiro abatido terá como incentivo um valor pecuniário a atribuir pelo Fundo Ambiental, contra a aquisição de um veículo novo ou usado zero emissões (até quatro anos), de veículo novo a combustão interna com emissões reduzidas, de bicicletas de carga, ou tome a opção de depósito em Cartão da Mobilidade.
Devolução de propinas	Diplomados no ensino superior (licenciatura, mestrado integrado e mestrado) após a conclusão de licenciatura ou de mestrado, e com apresentação da declaração de IRS referente ao ano de trabalho, o recém-diplomado passa a ter direito à devolução do valor equivalente à propina paga durante o número de anos correspondente ao número de anos da licenciatura (até quatro anos), de mestrado integrado (até seis anos) ou de mestrado (dois anos), desde que permaneça a trabalhar em Portugal em cada um dos anos. O valor máximo de devolução será de até 697€ por cada ano de trabalho para as licenciaturas e mestrados integrados e de até 1500€ para os mestrados.

Programa ANDA	Através da parceria entre a Movijovem e a CP - Comboios de Portugal, o programa ANDA dirige-se a todos os jovens que terminem o ensino secundário e inclui 4 dias de transporte na CP e 6 noites de alojamento na rede das pousadas de juventude com objetivo de dar a conhecer o país.
Atualização bolsas Ensino Superior e Complemento Alojamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) O limiar de elegibilidade de rendimento anual per capita do agregado familiar é aumentado para 23 IAS (abrange o universo de beneficiários até ao 3º escalão do abono de família);</li> <li>ii) O valor máximo das bolsas de mestrado é mantido até ao limite do subsídio de propina atribuído pela FCT, I. P., para a obtenção do grau de doutor em Portugal;</li> <li>iii) Aumento do valor mínimo das bolsas de estudo para estudantes inscritos em mestrado aumenta, a bolsa mínima é de 125 % do valor de propina efetivamente paga,</li> <li>iv) O Programa +Superior é alargado aos mestrados, passando a ser elegíveis para a atribuição de uma nova bolsa +Superior os estudantes bolseiros que se matriculem numa instituição situada numa NUTS III abrangida pelo Programa, quando tenham residência habitual em Portugal em concelho diferente.</li> </ul>
Reforço aos apoios ao alojamento estudantil	Os estudantes deslocados com direito a bolsa, que estejam alojados fora de residência pública, passam a receber, dependendo do Concelho onde estudam, anualmente entre 2642,40€ e 5020,51€ de apoio para custear as suas despesas de alojamento.
Exercício de revisão de despesa	Diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas com o objetivo de criação de ganhos de eficiência duradouros na prestação de serviços públicos.

Fontes: Elaboração da UTAO a partir de relatório do Ministério das Finanças sobre a POE/2024, Proposta de Lei do OE/2024, e Códigos de IRS, IRC, IVA e Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). Notas: As novas medidas de política orçamental correspondem a iniciativas que irão ser adotadas pela primeira vez ou cujas alterações na substância, no impacto orçamental e no período de vigência as transformem em medidas expressivamente distintas das originais. Ex. medida "Exercício de revisão de despesa", a denominação é a mesma, mas o impacto e o conteúdo diferem de ano para ano.

**Anexo 2: Conta previsional das Administrações Públicas para 2023 na POE/2024 e no PE/2023-27**

**Tabela 19 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais para 2023: Previsão do PE/2023-27 versus Estimativa da POE/2024**

	2022		PE2023		Est2023		Est2023 vs 2022				2023 PE vs OE	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	Em p.p. de PIB	Em M€	tv/ha (5)	Diferença em % PIB2023	M€	p.p. do PIB
	1	2	3	4	5	6	7=6-2	8=5-1	9=[{(5-1)/1}- 1] *100	10=[8/PIB nominal] *100	10=5-3	11=6-4
<b>Receita Total</b>	<b>106 094</b>	<b>43,8</b>	<b>114 308</b>	<b>44,4</b>	<b>115 057</b>	<b>43,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>8 963</b>	<b>8,4</b>	<b>3,4</b>	<b>749</b>	<b>-1,0</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>104 615</b>	<b>43,2</b>	<b>110 007</b>	<b>42,8</b>	<b>112 199</b>	<b>42,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>7 584</b>	<b>7,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2 192</b>	<b>-0,4</b>
Receita fiscal	62 019	25,6	64 534	25,1	65 928	24,9	-0,7	3 909	6,3	1,5	1 394	-0,2
Impostos indiretos	36 330	15,0	37 897	14,7	38 047	14,4	-0,6	1 717	4,7	0,6	150	-0,4
Impostos diretos	25 690	10,6	26 637	10,4	27 881	10,5	-0,1	2 191	8,5	0,8	1 244	0,2
Contribuições sociais	29 641	12,2	31 297	12,2	32 546	12,3	0,1	2 905	9,8	1,1	1 249	0,1
Outras receitas correntes	12 954	5,3	14 175	5,5	13 725	5,2	-0,2	771	6,0	0,3	-450	-0,3
Vendas	7 747	3,2	7 801	3,0	7 940	3,0	-0,2	193	2,5	0,1	139	0,0
Outra receita corrente	5 208	2,1	6 375	2,5	5 785	2,2	0,0	578	11,1	0,2	-590	-0,3
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 480</b>	<b>0,6</b>	<b>4 302</b>	<b>1,7</b>	<b>2 858</b>	<b>1,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1 378</b>	<b>93,2</b>	<b>0,5</b>	<b>-1 444</b>	<b>-0,6</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>106 874</b>	<b>44,1</b>	<b>115 227</b>	<b>44,8</b>	<b>112 866</b>	<b>42,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>5 992</b>	<b>5,6</b>	<b>2,3</b>	<b>-2 361</b>	<b>-2,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>97 656</b>	<b>40,3</b>	<b>103 957</b>	<b>40,4</b>	<b>103 153</b>	<b>39,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>5 497</b>	<b>5,6</b>	<b>2,1</b>	<b>-804</b>	<b>-1,4</b>
Consumo intermédio	13 370	5,5	15 282	5,9	14 450	5,5	-0,1	1 080	8,1	0,4	-832	-0,5
Despesas com pessoal	25 825	10,7	27 660	10,7	27 773	10,5	-0,2	1 948	7,5	0,7	113	-0,3
Prestações sociais	44 841	18,5	46 014	17,9	46 819	17,7	-0,8	1 977	4,4	0,7	804	-0,2
Subsídios	2 685	1,1	2 952	1,1	2 216	0,8	-0,3	-470	-17,5	-0,2	-736	-0,3
Juros	4 664	1,9	5 895	2,3	5 668	2,1	0,2	1 003	21,5	0,4	-228	-0,2
Outras despesas correntes	6 271	2,6	6 154	2,4	6 228	2,4	-0,2	-42	-0,7	0,0	75	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>9 217</b>	<b>3,8</b>	<b>11 270</b>	<b>4,4</b>	<b>9 713</b>	<b>3,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>496</b>	<b>5,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-1 557</b>	<b>-0,7</b>
FBCF	5 804	2,4	8 338	3,2	7 404	2,8	0,4	1 600	27,6	0,6	-934	-0,4
Outras despesas de capital	3 413	1,4	2 932	1,1	2 309	0,9	-0,5	-1 104	-32,4	-0,4	-623	-0,3
<b>Saldo orçamental em % do PIB</b>	<b>-779</b>	<b>-0,3</b>	<b>-918</b>	<b>-0,4</b>	<b>2 191</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>2 970</b>			<b>3 109</b>	<b>1,2</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>3 885</b>	<b>1,6</b>	<b>4 977</b>	<b>1,9</b>	<b>7 859</b>	<b>3,0</b>	<b>1,4</b>				<b>-2 882</b>	<b>1,0</b>
<i>Por memória:</i>												
Receita fiscal e contributiva	91 661	37,8	95 831	37,2	98 474	37,2	-0,6		7,4		2 643	0,0
Despesa corrente primária	92 992	38,4	98 062	38,1	97 485	36,8	-1,5		4,8		-576	-1,3
Despesa primária	102 209	42,2	109 331	42,5	107 198	40,5	-1,7		4,9		-2 133	-2,0
PIB nominal	242 341		257 311	6,2	264 738				9,2		725	3,1

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







## UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

[https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO\\_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx)  
<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>