



ORÇAMENTO DO ESTADO

XXIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

Nota Explicativa Ministério das Finanças



REPÚBLICA
PORTUGUESA

XXIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

Índice

1.	Orçamento do Estado para 2023: Estabilidade, Confiança e Compromisso	1
2.	Prioridades orçamentais para 2023	3
	Medidas de política para reforço dos rendimentos	5
	Medidas de política para mitigar as subidas de preços e de juros	11
	Medidas de política para acelerar a transição energética e climática	14
	Medidas de política para aposta no investimento e inovação	16
	Medidas de política para reforço da credibilidade orçamental	20
3.	Melhoria da eficiência e controlo da despesa pública	22
4.	Reforço da qualidade e gestão das Finanças Públicas	23
	Reforma e modernização da gestão financeira pública	23
	Entidade Contabilística Estado	24
	Orçamentação por Programas e sua articulação com o Quadro Plurianual das Despesas Públicas	27
	Implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas	30
	Simplificação da organização e funcionamento da Administração Pública	30
5.	Aposta no Investimento Público	31
6.	Setor Empresarial do Estado	33
	Setor financeiro	34
	Setor da saúde	36
	Setor da requalificação urbana	36
	Setor da defesa	37
	Setor dos transportes	37
	Setor dos portos	38
	Setor da comunicação social	38
	Setor da cultura	38
	Dividendos Pagos ao Estado pelas Empresas Públicas	39
7.	Parcerias Público-Privadas	41
8.	Gestão da Dívida Pública	47

9. Finanças (PO07)	55
10. Gestão da Dívida Pública (PO08).....	60

1. Orçamento do Estado para 2023: Estabilidade, Confiança e Compromisso

A poucos meses do início do 2023, não faltam desafios. O impacto na oferta de matérias-primas, em particular as energéticas e as agroalimentares, e, conseqüentemente, nos seus preços; os estrangulamentos nas cadeias de abastecimento e nos fluxos do comércio internacional; a inflação elevada e mais persistente do que antecipado e a conseqüente subida acentuada das taxas de juro na generalidade das economias avançadas; a reavaliação de ativos e respetivos prémios de risco nos mercados financeiros, que acompanha uma degradação global das perspetivas de crescimento; e a maior incerteza geopolítica e financeira global. Todos estes fatores, já presentes em 2022, antecipam um abrandamento da atividade económica e níveis elevados de volatilidade em 2023, e exigem uma abordagem ponderada da política económica e orçamental.

O Estado deve responder em dois planos: num primeiro, mais imediato, deve proteger a economia nacional perante o choque externo, promovendo a estabilidade e a equidade enquanto fatores de confiança para consumidores e empresas; num segundo plano, mais estrutural, deve reforçar a aposta no investimento produtivo e no desenvolvimento de equilíbrios sociais de médio prazo que, com transparência e previsibilidade, enquadrem e sejam fundações de um caminho de desenvolvimento e crescimento sustentáveis.

Perante tempos incertos, exige-se estabilidade, confiança e compromisso. Essa é a resposta que esta proposta de Orçamento do Estado para 2023 oferece, tendo presentes os fatores de pressão que impendem sobre a economia portuguesa, mas também importantes fatores de resiliência e confiança que têm vindo a ser reforçados nos últimos anos.

Portugal não é imune à guerra na Ucrânia cujos impactos se fazem sentir desde logo ao nível da energia, tanto no fator preço como no fator produção. As principais economias da Europa enfrentam períodos de abrandamento económico e o Banco Central Europeu continuará a aumentar as taxas de juro para conter a subida dos preços e fazer baixar a inflação para o seu objetivo de médio prazo. Neste contexto, e tendo ainda em conta o seu nível ainda elevado de endividamento, a economia portuguesa será também afetada por estes fatores de pressão.

Uma vez que Portugal – e a maioria dos países europeus – não é produtor destas matérias-primas observa-se uma transferência de riqueza, que se poderá prolongar por um período relativamente longo de tempo, e que pesará no rendimento disponível da economia.

Esta circunstância implica que as escolhas de política económica ponderem este fator, incluindo a avaliação quanto à capacidade de assumir despesa pública permanente. Por outro lado, esta alteração potencialmente estrutural da economia torna ainda mais premente a aposta em investimento promotor da autonomia e transição energéticas, nomeadamente para fontes renováveis. Finalmente, também empresas e famílias devem incorporar nas suas decisões de consumo, poupança e investimento perspetivas de custos energéticos potencialmente mais elevados.

O aumento dos preços, na escala a que se tem verificado, é um fenómeno novo desde a criação do euro. A taxa de inflação homóloga está neste momento acima dos 9%, algo a que não se assistia há quase 30 anos.

Esta aceleração da inflação ditou, por seu lado, um aumento significativo das taxas de juro, pondo fim a mais de uma década de taxas de inflação e de juros baixos.

Para famílias, empresas e Estado, quando endividados, estas alterações traduzem-se num duplo choque: ao aumento de preços que terão de suportar, juntam-se os custos acrescidos de serviço da dívida. A menor margem orçamental que daqui resulta traduz-se em menor capacidade de consumo e investimento, sendo que a orientação mais restritiva da política monetária significa também condições de financiamento menos favoráveis, penalizando o investimento.

Portugal tem vindo a desenvolver fatores de resistência, crescentemente reconhecidos, que se estendem da resiliência do mercado de trabalho e dinamismo do turismo, passando pela estabilidade política e social, e incluindo uma política orçamental credível e guiada por princípios de prudência e sustentabilidade. Estes são fatores que importa destacar e fomentar, nomeadamente através da resposta orçamental a desenvolver em 2023.

A prudência, o rigor e o equilíbrio na gestão das contas públicas têm pautado os diversos Orçamentos do Estado apresentados desde 2015, cuja estratégia de consolidação orçamental foi responsável e ponderada, compatível com o reforço do potencial de crescimento do país e com a promoção da coesão social.

Uma gestão orçamental responsável assume particular relevância no contexto atual, em que se assiste a uma subida generalizada das taxas de juro dos diversos países, reflexo da normalização da política monetária por parte da generalidade dos bancos centrais, nomeadamente o Banco Central Europeu, para controlar a subida da inflação. Esta subida das taxas diretoras tem impacto direto nas condições de financiamento do Estado e, por conseguinte, das famílias e empresas, reduzindo a margem orçamental disponível para medidas de política que deem a resposta necessária a cada momento. Note-se que o reflexo da taxa de juro diretora nos custos de financiamento da dívida soberana é também função de um prémio de risco de crédito, sendo por isso comum a referência aos *spreads* da República.

Após uma breve interrupção em 2020, fruto da crise gerada pela pandemia da COVID-19, o ano de 2021 ficou marcado pela retoma da trajetória de redução da dívida pública face ao PIB. Este esforço permitiu que, ainda em 2021, a Moody's tenha subido a notação de *rating* de Portugal, de Baa3 para Baa2, e que, em agosto e setembro de 2022, as agências de rating Standard & Poor's e DBRS Ratings tenham subido, respetivamente, a notação de BBB para BBB+ e BBB (high) para A (low), após um intervalo de 11 anos.

Estas decisões evidenciam a confiança internacional que Portugal continua a conquistar. Todos estes fatores contribuem para que os agentes económicos nacionais obtenham melhores condições de financiamento. Na ausência de uma orientação orçamental que respeitasse estes critérios, as necessidades de financiamento acrescidas em cada ano acumulariam ao *stock* de dívida pública, refletindo-se na fatura com juros nos exercícios orçamentais subsequentes, acrescentando facilmente centenas de milhões de euros anualmente à despesa com juros.

A melhoria da credibilidade financeira externa tem-se traduzido também na remuneração exigida pelos investidores para financiar a República. Atualmente, Portugal é visto no mercado soberano com um risco mais baixo do que países com notação de *rating* superior, como é o caso de Espanha e Eslovénia, por exemplo.

Para este resultado contribuiu uma melhoria transversal da situação financeira nacional: o endividamento global do setor não-financeiro, incluindo setores público e privado, ascendia a 356% do PIB no final de 2022, um valor que compara com o máximo de 426% do PIB registado em meados de 2013. Além disso, Portugal beneficia hoje de um sistema bancário mais capitalizado e robusto do que há uma década, de que são exemplos os rácios de fundos próprios principais de nível 1 (CET 1) de 15,0% em junho de 2022 (que compara com 14,6% em junho de 2020 e com 15% para as instituições de crédito significativas da União Europeia); ou um rácio de empréstimos não produtivos brutos de 3,4% em junho de 2022 (que compara com 5,6% no 2º trimestre de 2020 e com 1,85% para as instituições de crédito significativas da União Europeia).

2. Prioridades orçamentais para 2023

Perante os desafios do País, o Orçamento do Estado para 2023 responde às necessidades do presente com os olhos postos no futuro. Por um lado, e visando a resposta às necessidades urgentes, o Orçamento reforça rendimentos, protege o poder de compra, promove a justiça social, e fomenta a resiliência e a confiança de famílias num contexto exigente.

Ao mesmo tempo, e visando um crescimento sustentado de médio prazo, o Orçamento apoia o investimento das empresas e a capacidade produtivas nacionais, alinha trajetórias de médio prazo de reforço de rendimentos nos setores público e privado, e reforça o investimento público, particularmente direcionado para a transição verde e digital, um fator crucial na atual conjuntura.

Este esforço é concretizado preservando a credibilidade financeira do Estado e assumindo que, com contas certas em tempos incertos, se promove a estabilidade e o apoio orçamental que permitirá ao país enfrentar com confiança um ano particularmente exigente. Em linha com a abordagem seguida nos últimos anos, também na execução do Orçamento do Estado para 2023, o Governo continuará a avaliar permanentemente a eficácia destas medidas e a situação macroeconómica, num esforço de equilíbrio, responsabilidade e justiça.

A política orçamental em 2023: consolidar com ponderação

Em linha com as prioridades nacionais, no plano europeu, as orientações de política orçamental vinculam a necessidade de evitar uma política orçamental excessivamente expansionista, sendo fundamental garantir a proteção de grupos vulneráveis e a preservação de capacidade de atuação, se e quando necessário. Nesta dimensão, importa ressaltar que a extensão para 2023 da ativação da “cláusula de escape” do Pacto de Estabilidade e Crescimento não isenta Portugal do cumprimento das recomendações específicas feitas ao país.

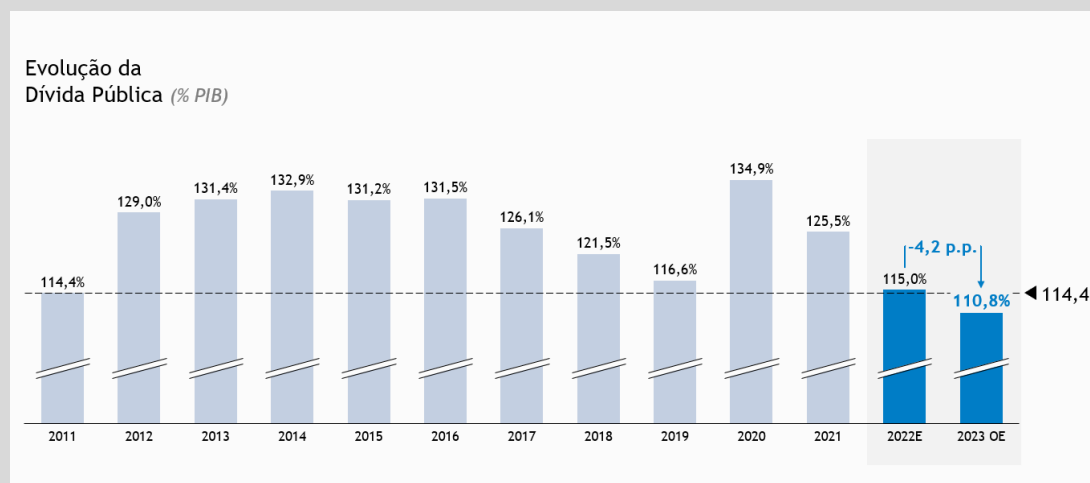
Neste contexto, prevê-se que o saldo das Administrações Públicas se situe nos -1,9% do PIB em 2022, cumprindo os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade 2022-2026 e no Orçamento do Estado para 2022. Para 2023, traça-se como objetivo um défice de 0,9% do PIB, traduzindo uma redução nominal de 1 ponto percentual face a 2022. A dimensão deste ajustamento nominal é penalizada pelo aumento das despesas com juros, de 2,1%

do PIB em 2022 para 2,5%. Este é o agravamento mais expressivo desde 2012 e segue-se a um período de quase 8 anos de redução do peso desta despesa com juros no produto. Assim, é de destacar o reforço do excedente primário para 1,6% do PIB em 2023, após 0,2% em 2022, mas ainda assim inferior aos 3,1% de 2019. Saldos primário positivos são um esforço necessário para garantir a trajetória consolidada de redução da dívida pública.

As comparações dos saldos orçamentais ao longo do tempo não devem esquecer o contexto macroeconómico de cada momento. Ajustando o défice orçamental ao impacto do ciclo económico (*evolução do hiato do produto*), isto é, assumindo que a economia opera próxima do seu potencial, e expurgando o impacto de medidas temporárias e não recorrentes (classificadas como *one-off* pela Comissão Europeia), aproximamos aquela que é a componente permanente do saldo orçamental. As projeções do Ministério das Finanças apontam para que o saldo estrutural se situe em valores inferiores a 1% do produto potencial, próximos dos registados em 2018 e 2019.

Perante um cenário de elevada incerteza, é fundamental garantir a agilidade de resposta e o espaço de manobra da política orçamental. Uma trajetória de redução sustentada da dívida pública, retirando definitivamente Portugal do elenco de países mais endividados da União, e com um rácio abaixo dos 100% a médio prazo continua por isso a ser um desígnio prosseguido com este Orçamento. Já em 2022, antecipa-se uma redução histórica do rácio da dívida pública em 10,5 pontos percentuais em 2022 para 115% do PIB. Para 2023, estabelece-se como objetivo a redução deste rácio para 110,8%, o seu nível mais baixo desde 2010 (100,2%).

Gráfico 2.1. Evolução da dívida pública
(percentagem e pontos percentuais do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças

No seu conjunto, ao longo de 2022, o Governo apresentou medidas avaliadas em cerca de 4 mil milhões de euros, dos quais 2400 milhões no conjunto de medidas do plano “Famílias Primeiro” apresentado em setembro, ao qual cresceram 1400 milhões no programa “Energia para avançar” dedicado às empresas. Nas suas escolhas, o Governo privilegiou critérios de eficácia, abrangência, oportunidade e prudência.

Assim, em 2023, construindo sobre a experiência de 2022, e tendo presente o enquadramento para 2023, ação financeira do Estado estruturar-se-á de acordo com cinco prioridades:

- Reforçar os rendimentos;
- Mitigar a subidas de preços e juros;
- Acelerar a transição energética e climática;
- Apostar no investimento e inovação;
- Garantir a credibilidade orçamental.

Medidas de política para reforço dos rendimentos

O Governo adotará em 2023 uma abordagem ponderada às medidas de reforço de rendimentos, visando apoiar famílias e empresas, evitando contribuir para espirais inflacionistas. Nessa medida, e tendo presente o elevado grau de incerteza sobre a evolução da economia, o Governo procurará assegurar aumentos médios de rendimentos pelo menos em linha com inflação agora esperada para 2023 por pensionistas e trabalhadores dos setores público e privado.

Neste sentido, tal como já fez em 2022 e sem comprometer a responsabilidade e credibilidade financeira do país, em 2023, o Governo irá dar continuidade à política de reforço de rendimentos, focando a sua intervenção em três dimensões: aumentos de cerca de 1 500 milhões em pensões e prestações sociais; reforço superior a 2 000 milhões nos rendimentos do trabalho; e apoios aos jovens e à natalidade de mais de 230 milhões.

A proposta de Orçamento do Estado para 2023 inclui um conjunto de medidas de reforço dos rendimentos que, no seu conjunto, equivalem a cerca de 2 000 milhões de euros. Assim, em 2023, o Governo irá aumentar o salário mínimo para 760 euros e atualizar os salários da Administração Pública. Em matéria de IRS, o Governo irá atualizar os limites dos escalões à taxa de 5,1% e reduzir todas as taxas médias a partir do segundo escalão, bem como apoiar os encargos com habitação. Adicionalmente, o Governo irá avançar com a reforma do Mínimo de Existência e das tabelas de retenção na fonte, para terminar com situações de regressividade do imposto. Em sede de IRC, o Governo avança com um apoio às empresas que valorizem os salários dos seus trabalhadores mediante determinados critérios.

Redução transversal do IRS

Destinatários: Todos os agregados com rendimentos e que paguem IRS

Número de beneficiados: cerca de 3 milhões de agregados (mais de 4 milhões de pessoas)

Custo orçamental em 2023: 500 milhões de euros

O Governo e os Parceiros Sociais subscreveram o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, o qual tinha como um dos principais eixos a valorização dos salários.

Por forma a aumentar em três pontos percentuais o peso relativo das remunerações no PIB face ao valor pré-crise, atingindo assim os 48,3% de peso relativo das remunerações no PIB em 2026, foi estabelecido no referido Acordo que a valorização anual deverá ser de 5,1% em 2023.

Assim, o Governo propõe atualizar os escalões de IRS no valor de referência de aumentos salariais para 2023, ou seja, 5,1%.

Em paralelo, e considerando o atual contexto no rendimento das famílias, o Governo dá continuidade ao movimento de reforço do rendimento das famílias ao reduzir novamente, e de forma abrangente, o IRS.

O Governo propõe a redução em dois pontos percentuais, de 23% para 21%, da taxa marginal do segundo escalão de IRS (e, em consequência, diminui a taxa média nos restantes escalões), a qual permitirá a redução de imposto a pagar para mais de 2 milhões de agregados.

Quadro 2.1. Escalões atuais de IRS e proposta de novos escalões

Escalões atuais			Escalões 2023		
Rendimento coletável (€)	Taxa marginal	Taxa média	Rendimento coletável (€)	Taxa marginal	Taxa média
Até 7 116	14,50%	14,50%	Até 7 479	14,50%	14,50%
7 116 - 10 736	23,00%	17,37%	7 479 - 11 284	21,00%	16,69%
10 736 - 15 216	26,50%	20,06%	11 284 - 15 992	26,50%	19,58%
15 216 - 19 696	28,50%	21,98%	15 992 - 20 700	28,50%	21,61%
19 696 - 25 076	35,00%	24,77%	20 700 - 26 355	35,00%	24,48%
25 076 - 36 757	37,00%	28,66%	26 355 - 38 632	37,00%	28,46%
36 757 - 48 033	43,50%	32,14%	38 632 - 50 483	43,50%	31,99%
48 033 - 75 009	45,00%	36,77%	50 483 - 78 834	45,00%	36,67%
Mais de 75 009	48,00%		Mais de 78 834	48,00%	

Fonte: Ministério das Finanças.

Fonte: Ministério das Finanças.

Reformulação das regras do Mínimo de Existência

Destinatários: Trabalhadores e pensionistas com rendimentos entre 760 e 1000 euros mensais

Número de beneficiados: 800 mil agregados

Custo orçamental: 200 milhões de euros em 2023 (e 300 milhões de euros em 2024)

O Mínimo de Existência pretende proteger agregados de baixos rendimentos, ao impedir que, da aplicação das regras de liquidação do IRS, estes agregados fiquem na disposição de um rendimento líquido inferior a determinado valor – o maior entre o salário mínimo nacional e 1,5 vezes o valor anual do Indexante dos Apoios Sociais (ou seja, considerando 1,5 x 14 x IAS).

Considerando que a aplicação desta regra é feita no final da liquidação do imposto, verifica-se que, para um conjunto significativo de agregados com o rendimento bruto ligeiramente superior ao limite do Mínimo de Existência, o rendimento líquido de IRS é igual a este limite. Por exemplo, um solteiro com rendimento bruto de 10 555 euros anuais dispõe de rendimento

líquido de IRS de 9870 euros (valor do Mínimo de Existência para 2022), o mesmo valor que um solteiro com rendimentos brutos anuais de 9870 euros. Por outras palavras, existe um intervalo (que atinge cerca de 50 euros/mês para trabalhadores dependentes e pensionistas, e cerca de 70 euros/mês para trabalhadores independentes) durante o qual a taxa marginal de imposto é 100%.

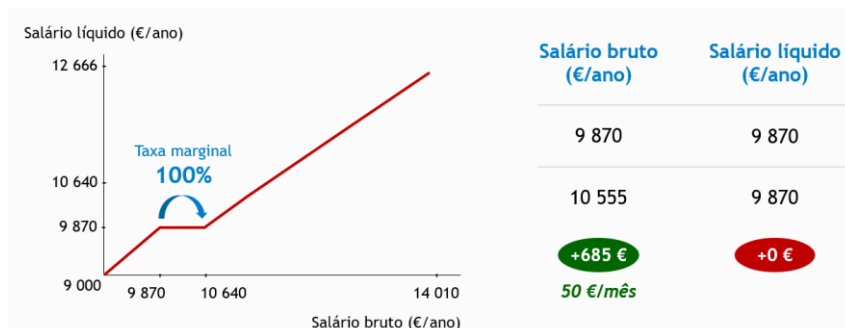
O Governo propõe agora reformular as regras de forma a conferir maior progressividade ao imposto, passando de uma lógica de aplicação no final da liquidação para uma lógica de abatimento em fase anterior ao cálculo do valor do imposto a pagar.

Paralelamente, o Mínimo de Existência é fixado em 10 640 euros para 2023 (face aos 9870 euros em 2022), passando nos anos seguintes a ser atualizado em função da evolução do IAS.

Esta reforma terá efeitos já sobre os rendimentos de 2022 (através da declaração de IRS em 2023) e será alargada de forma faseada para os rendimentos de 2023 e de 2024. Relativamente a 2022, beneficiará titulares de rendimentos brutos anuais até cerca de 11 220 euros, em 2023 será alargada até cerca de 13 mil euros anuais e em 2024 beneficiará pessoas até cerca de 14 000 euros (1000 por mês).

Em 2023, o benefício por titular será, em média, 195 euros por ano, atingindo cerca de 425 euros para os titulares atualmente mais afetados. Já em 2024, o benefício médio por titular aumentará para cerca de 230 euros por ano e o benefício máximo para cerca de 500 euros por ano.

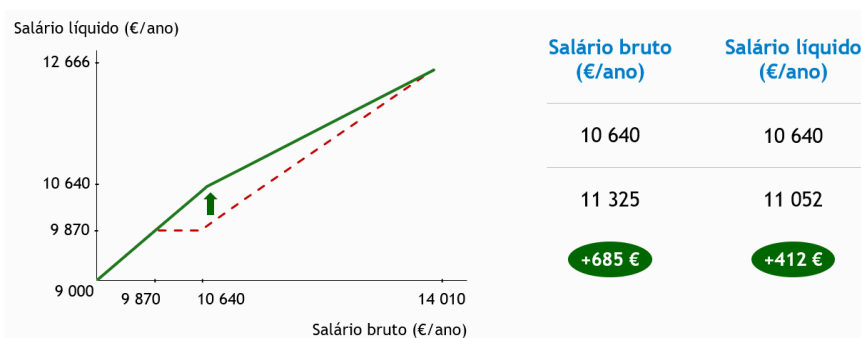
Gráfico 2.2. Distorção atualmente provocado pelo Mínimo de Existência



Nota: Considerado trabalhador dependente, solteiro, com 250 euros de deduções à coleta.

Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 2.3. Reforma do Mínimo de Existência, corrigindo a distorção atual



Nota: Considerado trabalhador dependente, solteiro, com 250 euros de deduções à coleta. Exemplo corresponde ao estado final da reforma, em 2024, sendo feita de forma progressiva entre 2023 e 2024.

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro 2.2. Exemplo de aplicação das novas regras do Mínimo de Existência e respetivos ganhos

(1) Rendimento Bruto (€/ano)	(2) Dedução específica (€)	(3) Abatimento por Mínimo de Existência (€)	(4) = (1) - (2) - (3) Rendimento Coletável (€)	(5) Imposto (€)	(6) = (1) - (5) Rendimento Líquido (€)	(7) Imposto atual (€)	(8) = (7) - (5) Ganho anual por titular (€)
10 640	4 104	4 812	1 724	0	10 640	0	0
10 850	4 104	4 445	2 300	84	10 766	210	126
11 269	4 104	3 712	3 453	251	11 018	629	378
11 456	4 104	3 384	3 968	325	11 131	816	491
12 158	4 104	2 156	5 898	605	11 553	955	350
13 244	4 104	690	8 450	1 038	12 205	1 183	145
13 900	4 104	99	9 697	1 300	12 600	1 321	21

Notas: Considerado titular solteiro, sem dependentes, com 250 euros de dedução à coleta por despesas gerais familiares. Exemplo corresponde ao estado final da reforma, em 2024. O imposto (5) e o imposto atual (7) são calculados pela normal aplicação das taxas dos escalões de IRS sobre o rendimento coletável.

Fonte: Ministério das Finanças.

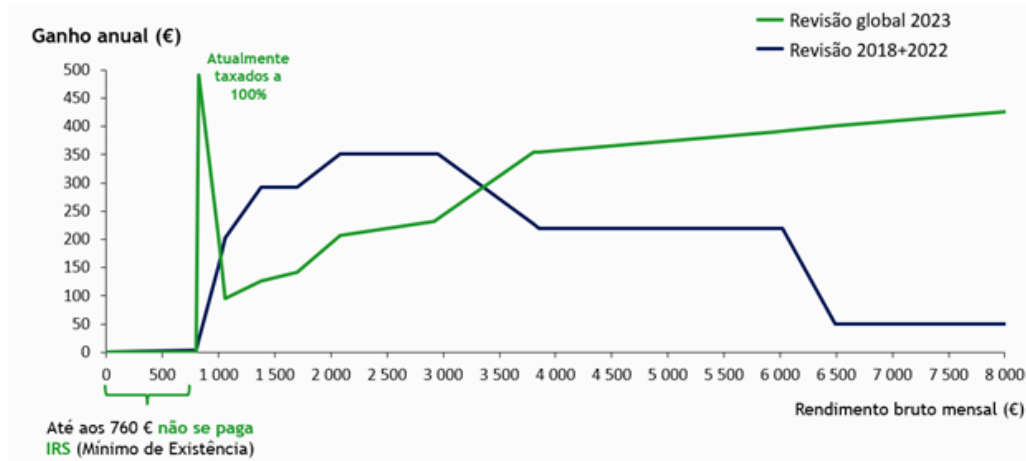
Quadro 2.3. Distribuição dos ganhos médios conjuntos das alterações no IRS

Intervalo de rendimento anual bruto (€)	Ganho médio por sujeito passivo (€)	Ganho por sujeito passivo em % do imposto a pagar
0 - 10 000	18	35%
10 000 - 15 000	153	43%
15 000 - 20 000	121	8%
20 000 - 25 000	146	5%
25 000 - 30 000	200	5%
30 000 - 35 000	223	4%
35 000 - 40 000	227	3%
40 000 - 45 000	267	3%
45 000 - 50 000	331	3%
50 000 - 60 000	349	3%
60 000 - 70 000	371	2%
70 000 - 80 000	374	2%
80 000 - 90 000	408	2%
90 000 - 100 000	468	2%
mais de 100 000	474	1%

Nota: Atualização dos limites dos escalões de IRS em 5,1%; redução da taxa marginal do 2º escalão de IRS; e reforma do mínimo de existência.

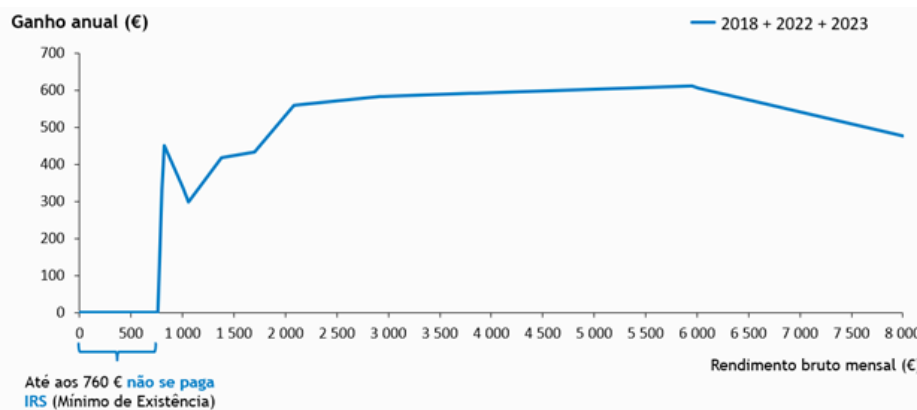
Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 2.4. Distribuição dos ganhos da reforma do IRS em 2023 (conjunto das três alterações) e da reforma de 2018-2022



Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 2.5. Distribuição dos ganhos conjuntos das reformas do IRS de 2018, 2022 e 2023



Fonte: Ministério das Finanças

Novo modelo de retenções na fonte

Destinatários: Todos os agregados com rendimentos de trabalho dependente e/ou pensões

Número de beneficiados: Cerca de 3 milhões de agregados

Custo orçamental em 2023: Sem impacto (adicional ao que resulta do reflexo das alterações ao IRS descritas acima)

O sistema atual de retenções na fonte de IRS baseia-se na aplicação de uma taxa de retenção (que varia consoante o nível de rendimento) sobre a totalidade do rendimento. Assim, no limiar da mudança do escalão de rendimento, em que a taxa aumenta, ocorrem situações de regressividade, em que um aumento do rendimento bruto não é refletido num aumento do rendimento líquido, nesse mês.

Embora estas situações sejam corrigidas aquando da entrega da declaração anual de IRS (por via de reembolso de IRS), a reformulação do sistema de retenções na fonte garantirá que a um aumento do rendimento bruto corresponde sempre a um aumento no rendimento líquido, no próprio mês.

Assim, durante o ano de 2023, as entidades pagadoras deverão adaptar os seus sistemas de pagamento de salários e pensões por forma a aplicar as novas tabelas de retenção na fonte, as quais passarão de um modelo de taxa única para um modelo de taxas marginais, tal como verificado para o cálculo do valor de IRS a pagar em cada ano.

Redução das retenções na fonte para trabalho suplementar

Destinatários: Trabalhadores com mais de 100 horas extra anuais

No âmbito do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, por forma a garantir maior liquidez aos trabalhadores e às famílias portuguesas, propõe-se a redução da taxa de retenção na fonte de IRS para metade, a partir das 100 horas de trabalho suplementar.

Benefício fiscal à valorização salarial

Destinatários: Todas as empresas que aumentem salários em linha com o acordo de competitividade e rendimentos

Número de beneficiados: Mais de 500 mil empresas

Custo orçamental em 2023: 75 milhões de euros (impacto em 2024)

Cria-se o incentivo fiscal à valorização salarial, tendo em vista promover o aumento dos rendimentos dos trabalhadores, garantindo uma diminuição do IRC para todas as empresas que acompanhem, através da contratação coletiva dinâmica, as valorizações salariais dos trabalhadores.

Em concreto, determina-se que são majorados em 50% todos os custos – quer remuneração fixa, quer contribuições sociais – inerentes a valorizações em linha com o acordo de competitividade e rendimentos. De modo a incentivar a estabilidade dos vínculos laborais, são abrangidos pelo regime os encargos relativos a trabalhadores com vínculos a tempo indeterminado e com remunerações acima da remuneração mínima mensal garantida do ano respetivo. Por fim, como medida de combate à desigualdade de rendimentos, determina-se que não poderão beneficiar do presente regime as empresas que agravem o seu leque salarial entre a maior e menor remunerações atribuídas aos trabalhadores num determinado ano.

Dando continuidade à política seguida nos últimos anos, o Governo irá continuar a prestar especial atenção aos jovens e às famílias com filhos. Assim, o Executivo irá avançar com um conjunto de medidas destinadas a aumentar o rendimento deste grupo da população, nomeadamente o alargamento do IRS Jovem, o aumento da garantia infância, o aumento do abono de família, o aumento da dedução de IRS a partir do segundo filho e ainda um apoio a estudantes do ensino superior que estejam deslocados da sua residência.

Alargamento do IRS jovem

Destinatários: Todos os jovens entre 18 e 26 anos (ou 30, no caso de doutoramento) com qualificações de nível 4 (curso profissional) ou superior

Número de beneficiados: Cerca de 100 mil jovens por ano

Custo orçamental em 2023: 15 milhões de euros

Reforça-se o regime do IRS Jovem, no sentido de aumentar a isenção aplicável aos rendimentos dos jovens, atualmente prevista em 30% nos dois primeiros anos, 20% nos dois anos subsequentes e 10% no último ano, para 50% no primeiro ano, 40% no segundo ano, 30% nos terceiro e quarto anos e 20% no último ano. Adicionalmente, os limites máximos de isenção são aumentados de 7,5 x IAS (nos anos 1 e 2), 5 x IAS (nos anos 3 e 4) e 2,5 x IAS (no ano 5), para, respetivamente, 12,5 x IAS (no ano 1), 10 x IAS (no ano 2), 7,5 x IAS (nos anos 3 e 4) e 5 x IAS (no ano 5).

Medidas de política para mitigar as subidas de preços e de juros

Além de reforçar o rendimento das famílias, a proposta de Orçamento do Estado inclui um conjunto de medidas que respondem ao aumento dos preços dos combustíveis e de outras matérias-primas, mitigando os seus efeitos negativos nos orçamentos das famílias e das empresas. Com estas medidas, o Governo promove a confiança e a resiliência necessárias para prosseguir a recuperação económica e social do país.

Assim, para responder a esta prioridade, o Orçamento do Estado inclui medidas como a limitação do aumento de rendas ou o congelamento dos preços dos transportes públicos – já anunciados no âmbito do plano Famílias Primeiro – a que se juntam agora medidas como a majoração dos gastos de energia e produção agrícola em sede de IRC. Ao todo, o impacto das medidas destinadas a mitigar as subidas de preços e de juros supera os 2600 milhões de euros em 2023.

Majoração em 20% em IRC dos gastos de energia e de 40% nos gastos de produção agrícola

Destinatários: Todas as empresas com exceção das empresas produtoras de energia

Número de beneficiados: Mais de 500 mil empresas

Custo orçamental em 2023: 60 milhões de euros

Na sequência da adoção do pacote de medidas para as empresas (“Energia para avançar”), tendo em vista mitigar os efeitos da subida dos preços da energia na estrutura de custos, o Governo propõe a majoração, em IRC, em 20 % dos gastos e perdas com eletricidade e gás natural, para o período de tributação com início em ou após 1 de janeiro de 2022, na parte que exceda os gastos e perdas suportados no período de tributação anterior. De igual modo, propõe-se, para 2022 e 2023, a majoração em 40 % dos gastos e perdas incorridos com a aquisição de fertilizantes, corretivos de solo, rações, demais alimentação animal e água para rega, quando usados para atividades de produção agrícola.

Compensação pela limitação do aumento das rendas a 2%

Destinatários: Senhorios

Número de beneficiados: Cerca de 1 milhão de proprietários

Custo orçamental em 2023: 45 milhões de euros

Descrição: No âmbito do Programa Famílias Primeiro, foi estabelecida uma restrição temporária à aplicação do regime geral quanto à atualização das rendas associadas a arrendamento urbano e rural, não podendo esta atualização, que seria de 5,43 %, ultrapassar um máximo de 2 % durante o ano civil de 2023.

Esta medida é complementada com um benefício fiscal sobre os rendimentos prediais, também de natureza extraordinária e transitória, que visa mitigar os efeitos económicos da mesma.

Quadro 2.4. Taxas de IRS e IRC aplicáveis aos rendimentos prediais

Imposto	Taxa aplicável	Coefficiente de apoio
IRS	28%	0,91
	26%	0,90
	24%	0,89
	23%	0,89
	22%	0,88
	20%	0,87
	18%	0,85
	16%	0,82
	14%	0,79
	10%	0,70
IRC	21%	0,87

Fonte: Ministério das Finanças.

Redução voluntária das retenções na fonte para titulares de crédito à habitação

Destinatários: Todos os titulares de contrato de crédito à habitação que sejam trabalhadores por conta de outrem

Número de beneficiados: Cerca de 1,4 milhões de agregados

Custo orçamental em 2023: 250 milhões de euros

Tendo em vista mitigar, por via de um apoio à liquidez das famílias, os efeitos do aumento das taxas de juro no crédito à habitação, prevê-se a redução da taxa do escalão de retenção na fonte aplicável aos rendimentos de trabalho dependente, para os titulares, com créditos à habitação, que auferam até 2.700 euros mensais, e que pretendam aceder a esta faculdade.

Reembolso parcial para o gasóleo profissional, alargando-o ao transporte coletivo de passageiros e ao gás veicular

Destinatários: Empresas de transporte público de passageiros e transporte de mercadorias por conta de outrem.

Número de beneficiados: Cerca de 100 grupos económicos

Custo orçamental em 2023: 25 milhões de euros

No âmbito do pacote de mitigação do aumento dos preços dos produtos energéticos, com reflexos nefastos na estrutura de custos dos operadores de transporte, propõe-se reforçar o mecanismo de reembolso parcial para o gasóleo profissional, alargando-o ao transporte coletivo de passageiros e, bem assim, à utilização de gás natural veicular (GNV) utilizado no transporte de mercadorias por conta de outrem, nivelando dessa forma os produtos energéticos e petrolíferos para a mesma finalidade.

Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura

Destinatários: Agricultores

Número de beneficiários: cerca de 145 mil beneficiários

Custo orçamental em 2023: 40 milhões de euros

Apoio extraordinário imediato aos agricultores para mitigar o aumento do preço dos combustíveis, com um subsídio equivalente à taxa de carbono vigente em 2022, à redução da taxa unitária do ISP do gasóleo agrícola para o mínimo legal e a uma compensação pelo IVA, no total de 10 cêntimos por litro, tendo em consideração os consumos de gasóleo agrícola reportados ao último ano completo.

Redução do IVA na eletricidade

Destinatários: Famílias com potências contratadas até 6,90 kVA

Número de beneficiários: Mais de 5 milhões de consumidores

Custo orçamental em 2023: 90 milhões de euros

No quadro da linha de redução seletiva da taxa de IVA da energia elétrica iniciada em 2019, procede-se à redução transitória da taxa do imposto aplicável aos fornecimentos de eletricidade, ficando sujeitos à taxa reduzida de IVA de 6% todos os consumos atualmente abrangidos pela taxa intermédia de 13%. São abrangidos os fornecimentos de eletricidade para consumo relativamente a uma potência contratada que não ultrapasse 6,90 kVA, na parte que não exceda 100 kWh por período de 30 dias ou, tratando-se agregados familiares com cinco ou mais pessoas, na parte que não exceda 150 kWh por período de 30 dias.

Impacto na fatura

Consumo mensal	70 kWh
Preço médio por kWh Potência contratada de 3,45 kVA	0,1542 €
Preço médio €/mês Potência contratada de 3,45 kVA	4,99€
IVA antes de Jul'19 (23%) Termo fixo	1,15 €
IVA atual (6%) Termo fixo	0,30 €
IVA antes de Dez'20 (23%) Termo variável	2,40 €
IVA atualmente (13%) Termo variável	1,40 €
IVA após redução (6%) Termo variável	0,65 €
Poupança anual da nova medida¹	9€
Poupança anual agregada^{1,2}	46,5€

1. Esta poupança pressupõe consumos constantes durante um ano.

2. Resultante da descida do IVA de 23% para 13% em Dez'20 e de 13% para 6% com a nova medida.

Medidas de política para acelerar a transição energética e climática

Portugal assumiu o compromisso de atingir a neutralidade carbónica até 2050, o que exigirá uma redução ambiciosa das emissões e gases com efeito de estufa (de 85% em relação às emissões de 2005) e uma capacidade de sequestro de carbono de 13 milhões de toneladas. Alcançar com sucesso este objetivo só será possível através da mobilização coletiva de todos os setores da sociedade, das famílias às empresas, passando também pelo Estado.

Ao Governo, compete conduzir a política pública no sentido de induzir comportamentos coletivos que, no seu conjunto, permitam ao país cumprir aquele objetivo. Assim, o Governo

irá investir 2100 milhões de euros na transição energética no próximo ano, bem como criar um incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de energia à rede e irá ainda terminar gradualmente com as isenções em sede de ISP.

Novo incentivo ao consumo e venda de excedente à rede

Destinatários: Particulares ou pequenos negócios com fontes de energia renovável instalada

Custo orçamental em 2023: 5 milhões de euros

Reforçam-se os instrumentos de transição energética, em concreto os incentivos à produção de energia renovável em regime de autoconsumo ou por unidades de pequena produção, até 1MW de potência instalada, criando uma exclusão de tributação de IRS até ao limite anual de 1000 euros de rendimentos resultantes da transação da energia excedente à rede.

Fim gradual das isenções prejudiciais de ISP

Destinatários: Empresas produtoras de energia através de combustíveis fósseis

Custo orçamental em 2023: 25 milhões de euros

Na senda dos Orçamentos do Estado anteriores e na linha do previsto no Programa do XXIII Governo, mantém-se a atualização prevista da eliminação das isenções do ISP e da taxa de carbono aplicáveis aos combustíveis fósseis utilizadas na produção de eletricidade, cogeração e gás de cidade, conforme calendário apresentado abaixo. No caso do gás natural, face ao contexto atual, suspende-se extraordinariamente em 2023 a tributação do ISP do produto energético, retomando a sua trajetória nos anos subsequentes.

Evolução da eliminação gradual de benefício fiscais a produtos poluentes

Território	Produto	Imposto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
PT continental	Carvão	ISP	10%	25%	50%	75%	100%				
		CBN (CO2)									
	Fuelóleo	ISP	<i>n.a.</i>		25%	50%	75%	100%			
		CBN (CO2)									
Gás natural	ISP	<i>n.a.</i>		10%	20%	20%	40%	50%	<i>n.d.</i>		
	CBN (CO2)										
ARCE		CBN (CO2)		<i>n.a.</i>		5%	10%	30%	65%	100%	
Regiões Autónomas	Carvão	ISP	10%	25%	50%	75%	100%				
		CBN (CO2)									
	ARCE		CBN (CO2)		<i>n.a.</i>		5%	10%	30%	65%	100%
	Gasóleo					25%	37,5%	50%	75%	100%	

Ajustamento nas tributações autónomas

Destinatários: empresas com frotas de veículos elétricos, híbridos plug-in e a gás natural veicular

Número de beneficiados: 12.500 empresas

Custo orçamental em 2023: 5 milhões de euros

Diminui-se a tributação de viaturas ligeiras de passageiros híbridas plug-in e de viaturas ligeiras de passageiros movidas a gás natural veicular (GNV), passando a ser tributadas às taxas de 2,5%, 7,5% e 15% em função do valor de aquisição do veículo em causa.

Passam ainda a ser tributados autonomamente à taxa de 10% os veículos movidos exclusivamente a energia elétrica com um valor de aquisição igual ou superior a 62 500 euros (montante este que corresponde ao valor de aquisição elegível para efeitos da dedução dos custos de aquisição de veículos elétricos em sede de IVA).

Medidas de política para aposta no investimento e inovação

O investimento e a inovação são pilares fundamentais do desenvolvimento económico. Empresas mais capitalizadas, menos oneradas pelas obrigações fiscais e com mais foco no investimento crescem mais e melhor, tornando a economia mais robusta e dinâmica.

Este Orçamento do Estado prevê por isso um forte estímulo à capitalização, permitindo que as empresas deduzam uma parte dos seus aumentos líquidos de capital para efeitos de IRC por um alargado período de tempo.

Para estimular o crescimento, há também um alívio de imposto: baixa-se o IRC para as micro, pequenas e médias empresas, bem como para todas as empresas de pequena-média capitalização. Mas mantêm-se salvaguardados os movimentos de concentração de mercado – porque o objetivo é que as empresas que hoje são pequenas, amanhã sejam grandes.

Há ainda uma simplificação do regime de reporte de prejuízos fiscais, o cuidado de estimular o tecido empresarial no interior do país, mais incentivos ao investimento e a regulamentação dos criptoativos.

Incentivo à capitalização das empresas

Destinatários: Todas as empresas

Custo orçamental anual: 120 milhões de euros (impacto em 2024)

Tendo em vista estimular fortemente a capitalização das empresas, procede-se à criação do Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE), o qual visa fundir e simplificar os regimes fiscais atualmente contemplados na Dedução por lucros Retidos e Reinvestidos e a Remuneração Convencional do Capital Social.

Nesse sentido, estabelece-se a possibilidade de dedução, à taxa anual de 4,5 % e durante dez exercícios, do montante dos aumentos líquidos dos capitais próprios das empresas, os quais incluem, entre outros, as entradas em dinheiro e em espécie realizadas pelos sócios, os prémios de emissão de participações sociais, bem como os lucros aplicados em resultados transitados, em reservas ou no aumento do capital social. Adicionalmente, determina-se um aumento daquela taxa de dedução para 5%, no caso de empresas que qualifiquem como micro, pequena, média ou de pequena-média capitalização (*Small Mid Cap*).

A referida dedução pode ser feita até ao maior dos seguintes valores: 2 milhões de euros ou 30% do EBIDTA (podendo o excedente, face a este último valor, ser deduzido nos cinco exercícios posteriores).

Simplificação do regime de reporte de prejuízos fiscais

Destinatários: Todas as empresas

Promove-se a simplificação do regime de reporte de prejuízos fiscais, com base no princípio da solidariedade entre exercícios, eliminando-se os limites temporárias de reporte.

Procede-se igualmente à simplificação dos procedimentos de prejuízos fiscais no âmbito dos processos de reestruturação de sociedades, passando estes a ser diretamente declarados pelas empresas.

Por seu turno, é ajustado o montante de prejuízos fiscais dedutíveis de 70% para 65% do lucro tributável do exercício em causa. Em todo o caso, de modo a salvaguardar o regime especial de dedução de prejuízos fiscais estabelecido no âmbito da pandemia da doença COVID-19, mantém-se a majoração deste limite em 10 pontos percentuais para prejuízos fiscais apurados em 2020 e 2021.

Alargamento da taxa reduzida aplicável a PME

Destinatários: Todas as micro, pequenas e médias empresas, bem como empresas de pequena-média capitalização (*Small Mid Caps*)

Número de beneficiários: 221 mil empresas

Custo orçamental anual: 60 milhões de euros (impacto em 2024)

De modo a apoiar o crescimento da generalidade das empresas nacionais procede-se ao alargamento do âmbito de aplicação da taxa reduzida de IRC de 17% a lucros tributáveis até 50 000 euros, ao invés do montante atual de 25 000 euros. Adicionalmente, alarga-se o escopo de aplicação daquela taxa a empresas de pequena-média capitalização (*Small Mid Cap*).

Acresce que, por forma a incentivar operações de concentração de empresas, permite-se a aplicação excecional da taxa reduzida de IRC, durante dois anos, a empresas que perderam a sua natureza de PME ou *Small Mid Caps* for força de operações de reestruturação realizadas entre 2023 e 2026.

Alargamento do regime de taxa reduzida de IRC e majoração dos custos salariais para empresas do interior

Destinatários: Empresas do interior

Número de beneficiários: Cerca de 7 500 empresas

Custo orçamental anual: 10 milhões de euros (impacto em 2024)

Tendo em vista promover a coesão territorial e o desenvolvimento equilibrado do emprego nas várias regiões do país, determina-se a possibilidade de majoração, em 120%, dos encargos salariais com a criação líquida de postos de trabalho nos territórios do interior. Os encargos salariais em causa, para efeitos da presente majoração, englobam quer a remuneração fixa do trabalhador, quer as contribuições para a segurança social a cargo da mesma entidade.

Adicionalmente procede-se ao alargamento do âmbito de aplicação da taxa reduzida de IRC de 12,5% a lucros tributáveis até 50 000 euros, ao invés do montante atual de 25 000 euros, alargando-se ainda o escopo de aplicação daquela taxa a empresas de pequena-média capitalização (*Small Mid Cap*).

Melhoria do regime fiscal de apoio ao investimento (RFAI)

Destinatários: Investimentos nas regiões Norte, Centro, Alentejo e Regiões Autónomas

Custo orçamental anual: 25 milhões de euros (impacto em 2024)

O Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, prevê um reforço ao investimento produtivo, nomeadamente de base regional, prosseguindo uma trajetória de melhoria da competitividade do tecido empresarial e da coesão territorial. Neste sentido, prevê-se uma melhoria do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), através do reforço da dedução à coleta aplicável dos atuais 25% para 30% das aplicações relevantes, relativamente ao investimento realizado até ao montante de 15 milhões de euros, nas regiões Norte, Centro, Alentejo e Regiões Autónomas, em conformidade com o mapa nacional de auxílios estatais com finalidade regional para o período 2022-2027.

Suspensão do agravamento de tributações autónomas para empresas com prejuízos fiscais

Destinatários: Todas as empresas com prejuízo fiscal em 2022 e 2023

Número de beneficiários: 88 mil empresas

Custo orçamental em 2023: 10 milhões de euros

Nos períodos de tributação de 2022 e 2023, a proposta do OE 2023 prevê o não agravamento das tributações autónomas, nas situações em que o sujeito passivo tenha prejuízo fiscal, caso tenha obtido lucro tributável em um dos três períodos de tributação anteriores e se verifique o cumprimento das respetivas obrigações declarativas nos dois períodos precedentes. De igual modo, prevê-se o não agravamento das tributações autónomas para os três primeiros anos de atividade das entidades.

Novo regime de tributação de criptoativos

Destinatário: Ecosistema de criptoativos

Pretende-se criar um quadro fiscal amplo e adequado aplicável aos criptoativos, em sede de tributação de rendimento e de património.

Em sede de IRS, propõe-se a tributação dos rendimentos provenientes de operações com criptoativos como rendimentos empresariais e profissionais (no caso, por exemplo, de emissão de criptoativos, como seja por via da atividade de mineração) ou como incremento patrimonial

(mais-valias), sem prejuízo do enquadramento nas restantes categorias, consoante os casos. Às mais-valias referentes a criptoativos detidos por período inferior a um ano aplica-se a taxa de 28% (sem prejuízo da opção de englobamento), estando as mais-valias referentes a criptoativos detidos por mais de 365 dias isentas de tributação.

No plano do património, prevê-se, expressamente, a tributação das transmissões gratuitas de criptoativos, bem como a incidência de Imposto do Selo sobre as comissões cobradas na intermediação de operações relativas a criptoativos, sujeitando estas a uma taxa de 4% (em linha com a generalidade das operações financeiras).

Neste sentido, confere-se segurança e certeza jurídica ao criar um regime próprio que visa fomentar a criptoeconomia. Deste modo, pretende projetar-se a transição digital e exponenciar a economia 4.0, enquanto vetores de desenvolvimento económico e capacitação do mercado de trabalho nacional ao nível das competências digitais.

Medidas de política para reforço da credibilidade orçamental

Uma das prioridades deste Governo é reforçar o compromisso nacional com uma política orçamental responsável. Pretende-se a progressiva redução da dívida pública através de escolhas conscientes e responsáveis, de ganhos de eficiência na despesa e da introdução de princípios de sustentabilidade.

O Orçamento do Estado para 2023 prevê a redução da dívida pública para 110,8% do PIB em 2023, regressando-se ao valor do pré-troika. O saldo primário será positivo, na ordem dos 1,6% do PIB, reforçando a sustentabilidade orçamental e a credibilidade da estratégia nacional.

Na medida em que a busca pela eficiência e pela sustentabilidade são trabalhos contínuos, o exercício de revisão da despesa vai manter-se em 2023, antevendo-se um impacto orçamental na ordem dos 140 milhões de euros.

Em 2023 arranca também a orçamentação verde: foram identificados 2 520 milhões de euros de dotações orçamentais com impacto positivo na transição climática, num total de mais de 600 medidas.

No âmbito desta credibilidade orçamental, importa também destacar o ajustamento das dotações orçamentais em linha com as necessidades.

Melhoria da eficiência e controlo da despesa pública

Destinatário: Entidades que integram a Administração Pública

Custo orçamental em 2023: Poupanças acima de 140 milhões de euros

As entidades da administração pública incorporaram nos seus planos orçamentais um conjunto de iniciativas de melhoria da eficiência e de controlo da despesa, de forma a permitir acomodar o efeito de eventuais pressões orçamentais sem comprometer os objetivos

orçamentais do país. No conjunto das várias áreas setoriais estima-se um impacto orçamental de mais de 140 milhões de euros, dos quais cerca de 50 milhões de euros em medidas de redução de despesa, e cerca de 90 milhões de euros em geração de receitas próprias adicionais.

Neste quadro, destacam-se as iniciativas a levar a cabo na área da Saúde, onde se estimam mais de 75 milhões de euros de poupanças através de iniciativas de eficiência e consolidação orçamental. Deste montante, mais de 40% resultam da otimização nas aquisições de bens e serviços para o setor da Saúde, e 16% provêm de uma melhor gestão do património imobiliário. Será ainda gerada uma poupança de 22 milhões de euros pela reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes.

São também de referir os serviços partilhados e a centralização de compras, que vão ser reforçados, e onde já foram geradas poupanças significativas, transversais a todas as áreas setoriais. Para 2023, serão oferecidos acordos-quadro para compra centralizada de mais categorias de despesa, incluindo um alargamento dos serviços partilhados de tecnologia.

O investimento na digitalização continua a ser uma alavanca fundamental para a otimização dos processos, assim como o reforço do investimento em iniciativas de eficiência energética, que assumem também um papel crucial no contexto atual.

Orçamentação verde

Destinatário: Entidades que integram a Administração Pública

Com o Orçamento do Estado de 2023, o Governo está a dar um primeiro passo na orçamentação verde, através da implementação da Lei de Bases do Clima (Lei nº 98/2021, de 31 de dezembro). Para tal, foi realizado um exercício de identificação da dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais e respetivo contributo das mesmas para o cumprimento das metas definidas na Lei.

Com este exercício, foi possível apurar um total de 2 520 milhões de euros em dotação orçamental com impacto positivo na transição climática, num total de 616 medidas identificadas. Importa mencionar a área de governação do ambiente, que apresenta o maior contributo apurado, com 101 medidas de política a contribuir positivamente para o objetivo, e representando mais de 1 800 milhões de euros de dotação orçamental.

Conclui-se que cerca de 14% da despesa com Aquisição de Bens e Serviços e Investimentos na Administração Central têm impacto positivo na ação climática. Esta é uma primeira abordagem às obrigações decorrentes da Lei de Bases do Clima, prevendo-se que seja objeto de um processo de melhoria contínua nos ciclos orçamentais dos próximos anos.

Reforço das dotações orçamentais em linha com necessidades efetivas

Destinatário: Entidades que integram a Administração Pública

Custo orçamental em 2023: 1675 milhões de euros

O Orçamento do Estado de 2023 reforça de forma muito significativa os orçamentos dos principais setores da Administração Central, tendo em conta os dados da execução dos seus orçamentos nos últimos anos. Assim, as respetivas áreas governativas passam a ter, a priori, um orçamento reforçado, permitindo-lhes encarar as necessidades com maior autonomia, planeamento e responsabilidade. A título exemplificativo, destacam-se os reforços dos orçamentos da Saúde em 1 170 milhões de euros, da Educação em 243 milhões de euros, e da Administração Interna em 262 milhões de euros.

3. Melhoria da eficiência e controlo da despesa pública

A conjuntura atual, marcada pela elevada inflação e perspetivas de abrandamento na generalidade das economias, coloca pressões sobre as contas públicas, nomeadamente através das sucessivas medidas que têm vindo a ser tomadas pelo Governo para mitigar os efeitos da inflação nos rendimentos das famílias e na atividade das empresas. Este contexto reforça a necessidade de, prosseguindo uma política orçamental responsável, garantir a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, nomeadamente através de um controlo permanente da qualidade e quantidade da despesa pública. Neste contexto, ganham relevo as iniciativas de melhoria da eficiência e de controlo da despesa, bem como as geradoras de recuperação de receita própria, que permitam acomodar o efeito de novas pressões orçamentais sem comprometer os objetivos orçamentais a que Portugal se tem proposto.

O quadro seguinte sintetiza as poupanças e/ou ganhos de eficiência esperados em 2023, assim como a recuperação de receita própria esperada nas várias áreas setoriais.

Quadro 3.1. Estimativa de poupanças e/ou ganhos de eficiência na despesa e recuperação de receita própria: 2023

(milhões de euros)

	Estimativa de impacto orçamental 2023
1. Ganhos de eficiência e racionalização na aquisição de bens e serviços	40,3
2. Otimização da gestão do património imobiliário	15,8
3. Reforço da capacidade de resposta dos serviços públicos através de realocação interna de recursos humanos	12,9
4. Reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes	18,2
5. Identificação de medidas geradoras de recuperação de receitas próprias	48,2
6. Iniciativas no âmbito do PRR que se enquadrem no exercício de revisão da despesa	3,5
7. Outras Iniciativas	2,3
Total	141,3
Receita	89,7
Despesa (poupanças)	51,7

Fonte: Ministério das Finanças.

No conjunto, as iniciativas geradoras de poupanças na despesa e de aumento da receita própria ascendem a cerca de 141 milhões de euros, sendo de destacar as iniciativas tendentes

a recuperar receita própria e geradoras de ganhos de eficiência e racionalização na aquisição de bens e serviços.

Em termos de áreas governativas, destacam-se as seguintes iniciativas:

4. Reforço da qualidade e gestão das Finanças Públicas

Ao longo de 2022, as políticas centradas na recuperação económica têm vindo progressivamente a assumir maior importância. Os próximos anos deverão ser marcados por um importante crescimento económico, baseado em investimento público e privado e com o apoio do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Este processo de recuperação económica iniciou-se já em 2021 e para os próximos anos antecipa-se um período de forte crescimento. Portugal retomará, assim, nesse período, o processo de convergência económica e crescerá acima da média da União Europeia. Este é um caminho que o governo irá consolidar, prosseguindo uma política orçamental centrada na recuperação sustentável da economia, promovendo uma justiça fiscal para o relançamento da economia e proteção do ambiente e visando o pleno aproveitamento dos fundos europeus.

Em 2023, a política do Ministério das Finanças continuará a ser pautada pela promoção de um crescimento sustentável e inclusivo, através da continuação da implementação de uma política orçamental equilibrada e rigorosa, prosseguindo a redução da dívida pública registada nos anos que antecederam a pandemia.

No âmbito da política orçamental, uma das principais condicionantes continua a ser o nível elevado da dívida pública, tendo esta registado um aumento devido ao impacto da pandemia na atividade económica, tanto em Portugal, como nos restantes países europeus. A redução da dívida não deixará de ser um desafio importante, em particular num contexto em que se antecipa a normalização da política monetária do Banco Central Europeu (BCE). Estima-se que uma forte recuperação económica e uma consolidação orçamental responsável permitam a redução da dívida.

A utilização de forma criteriosa e rigorosa dos recursos financeiros que a União Europeia irá colocar à disposição do País constitui uma oportunidade única para transformar Portugal e aproximar o padrão de vida dos portugueses da média europeia. Para tal visa-se o pleno aproveitamento dos fundos europeus do PT 2020; a concretização integral e atempada dos investimentos previstos no PRR; o estabelecimento do Acordo de Parceria entre o Estado português e a Comissão Europeia quanto ao PT 2030, no primeiro semestre de 2022, e o pleno aproveitamento dos fundos europeus atribuídos a Portugal.

Reforma e modernização da gestão financeira pública

No ano de 2023 pretende-se dar continuidade à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), nas suas várias dimensões, prosseguindo igualmente o processo de implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) em todos os subsetores da Administração Pública. A reforma das finanças públicas constitui uma das respostas previstas no PRR aos desafios da transformação digital na área da

gestão financeira pública, tendo em vista a sua simplificação e modernização através da adoção de novas soluções e tecnologias digitais adequadas, que suportem medidas de reforço de eficiência e eficácia nos processos transversais aos serviços públicos.

Neste âmbito, o investimento previsto no PRR destina-se à implementação de um sistema integrado assente em soluções integradas de gestão, refletindo uma abordagem processual que abranja os macroprocessos da gestão financeira pública. O sistema deverá assentar na: (i) modernização da gestão financeira pública através da disponibilização de soluções transacionais, promovendo a transição digital dos processos através da desmaterialização e automatização da respetiva contabilização e integração da informação em sistemas centrais do Ministério das Finanças; (ii) desenvolvimento de sistemas centralizados de reporte de informação ao Ministério das Finanças pelas várias entidades que integram o perímetro das Administrações Públicas.

Estes subsistemas serão desenvolvidos progressivamente, ao longo do horizonte temporal do PRR, incorporando as reformas estruturais previstas na LEO, possibilitando por esta via uma importante melhoria da qualidade da gestão e informação das finanças públicas. O enquadramento da reforma das finanças públicas no quadro do PRR implica uma partilha de responsabilidades entre diversas entidades do Ministério das Finanças, nomeadamente a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO), a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e os Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap), conferindo uma maior amplitude ao projeto, dado que enquadra as alterações estruturais previstas na LEO, num processo mais vasto de construção de um sistema integrado de informação do Ministério das Finanças.

Entidade Contabilística Estado

A Entidade Contabilística Estado (ECE) constitui uma das alterações introduzidas pela nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e representa um elemento relevante para a implementação do novo modelo de gestão das finanças públicas. Com a criação da ECE, o subsetor da Administração Central passa a dar expressão de um conjunto de informação de forma individualizada, em contraponto às entidades enquanto unidades orçamentais e contabilísticas, que representam unidades individuais, refletindo contabilisticamente acontecimentos relevantes e corporizando o Estado soberano e as respetivas operações.

A sua implementação representa uma evolução importante no processo de reforma da contabilidade e contas públicas, constituindo por isso um dos projetos enquadrados no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) do Ministério das Finanças, na componente Ci17 — Modernização da Gestão Financeira Pública. Com este novo enquadramento, o projeto ganhou uma nova dimensão, visando o desenvolvimento de uma solução integrada com os sistemas de informação do Ministério das Finanças.

A ECE é constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado e integra designadamente as receitas de impostos, as responsabilidades e os ativos do Estado, consolidando numa única entidade o conjunto de operações do Estado, que atualmente já é apresentado no âmbito do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, sendo assegurado por diferentes entidades que atuam em nome do Estado. Esta sistematização tem em vista a elaboração das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da

administração central, por forma a obter um sistema contabilístico mais completo e transparente.

No seguimento dos trabalhos já desenvolvidos, em 2023, apresenta-se o primeiro orçamento para a Entidade Contabilística Estado, em modelo piloto. Ao longo do ano deverá ser aprofundado o primeiro exercício orçamental para a Entidade Contabilística Estado, tendo em vista a sistematização das operações que lhe estão subjacentes. Deverá prosseguir o trabalho em curso tendo em vista a contabilização das suas operações relevantes nas demonstrações orçamentais e financeiras.

Neste âmbito, e tendo em conta que a LEO prevê a criação de um orçamento específico para a ECE, apresenta-se no Orçamento do Estado para 2023 um primeiro exercício, utilizando-se para o efeito as classificações utilizadas pelas Entidades responsáveis pelas operações em nome do Estado, sem prejuízo da sua reavaliação durante a fase de implementação da ECE. Este exercício reflete assim as seguintes tipologias:

- As receitas de impostos, endividamento, taxas, coimas, multas, rendimentos resultantes de valores mobiliários e imobiliários, derivados da sua detenção ou alienação e outras relevantes;
- As despesas com aplicações financeiras do Estado, encargos da dívida, dotações específicas, financiamento do setor empresarial do Estado, transferências para as demais entidades públicas, transferências que resultam de imperativos legais e vinculações externas, incluindo aquelas que se destinam a outros subsetores das administrações públicas.

Neste enquadramento, importa destacar que, no mapa informativo nº 19, é apresentado o orçamento da ECE com um maior detalhe dos códigos de classificação da receita e despesa e que o quadro seguinte apresenta um resumo da receita e despesa desagregados ao primeiro nível dos respetivos classificadores, refletindo o respetivo saldo orçamental (equilibrado: R=D) as receitas necessárias à cobertura das despesas realizadas em nome e por conta do Estado.

Quadro 4.1. Orçamento da Entidade Contabilística Estado
(milhões de euros)

	2023 Orçamento
RECEITA	
Receita corrente	54 796,2
Impostos diretos	24 070,9
Impostos indiretos	29 535,1
Taxas, multas e outras penalidades	150,3
Rendimentos da propriedade	695,3
Transferências correntes	0,6
Venda de bens e serviços correntes	338,9
Outras receitas correntes	5,1
Receita de capital	15,6
Venda de bens de investimento	10,4
Outras receitas de capital	5,1
Outra receita	424,7
Recursos próprios comunitários	365,0
Reposições não abatidas nos pagamentos	59,7
Receita efetiva	55 236,5
Ativos financeiros	4 117,0
Passivos financeiros	144 638,9
Receita não efetiva	148 755,8
Receita Total	203 992,3
DESPESA	
Despesa corrente	58 551,2
Aquisição de bens e serviços	184,3
Juros e outros encargos	6 783,0
Transferências correntes	50 376,2
Administração central	33 414,2
Administração regional	367,6
Administração local	4 241,3
Segurança social	9 551,7
Resto do mundo	2 679,0
Outros	122,5
Subsídios	98,6
Outras despesas correntes	1 109,1
Despesa de capital	2 671,1
Investimento	60,9
Transferências de capital	2 601,7
Outras despesas de capital	8,6
Despesa efetiva	61 222,4
Ativos financeiros	11 404,9
Passivos financeiros	131 365,0
Despesa não efetiva	142 769,9
Despesa Total	203 992,3
Saldo corrente	-3 330,3
Saldo de capital	-2 655,6
Saldo Global	-5 985,9
Saldo primário	797,1
Saldo orçamental	0,0

Fonte: Ministério das Finanças.

Orçamentação por Programas e sua articulação com o Quadro Plurianual das Despesas Públicas

Em abril de 2021, foi constituído um grupo de trabalho ao qual foi atribuída a competência de preparar uma proposta de quadro legal que contenha as especificações e as orientações relativas, em particular, e conforme previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, à criação de um programa-piloto e respetiva calendarização.

A preparação do quadro legal está suportada num modelo concetual de orçamentação por Programas, o qual deve garantir a coerência com o quadro plurianual das despesas públicas, apresentado na primeira fase do processo orçamental, funcionando como um modelo em cascata, que abrange o mesmo universo de despesa pública.

Em 2022 iniciou-se um programa piloto, abrangendo a área de intervenção do Mar, enquadrada no Ministério da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional, que teve por missão a formulação, condução e execução das políticas de desenvolvimento dirigidas ao crescimento da economia, da competitividade, do investimento e da inovação, à internacionalização das empresas, à promoção da indústria, do comércio, dos serviços e do turismo, à defesa dos consumidores e à coordenação transversal dos assuntos do mar.

No OE/2023 alarga-se o âmbito do piloto por forma a contemplar novas áreas de atuação da Missão de Base Orgânica (MBO) Economia e do Mar, dando origem ao Programa Orçamental Competitividade e Sustentabilidade do Turismo da Atividade Turística e ao Programa orçamental Regulação das Atividades Económicas, expressos no quadro abaixo. O valor total deste piloto, envolve uma dotação orçamental de 421 milhões de euros, integrando os dois programas anteriormente referidos, aos quais se junta o Programa Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar, correspondendo a parte da dotação total da MBO.

Quadro 4.22. Economia e Mar (PO09) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Código NBO / Programa	Programas	Código Indicador	Indicadores de Desempenho	Unidade	Meta 2023	Orçamento 2023
IMBO	Missão de Base Orgânica Economia e do Mar					421
Objetivos estratégicos	1) Promover a competitividade e sustentabilidade da atividade turística em Portugal; 2) Preservar o Oceano e incentivar o desenvolvimento da Economia do Mar Sustentável 3) Fiscalizar e avellar a atividade económica					
Metas	1) Plano Reativar o Turismo & Construir o Futuro 2) Contribuir para a melhoria da tramitação de processos					
Indicadores	1) Receitas do Turismo Internacional & VAB (médio) empresas do turismo 2) Grau de implementação das medidas previstas no Plano de Ação da ENM 21-30 do MEM 3) Reforçar a cooperação externa					
P01	Programa Competitividade e Sustentabilidade da Atividade Turística					352
Ação 1	Assegurar a regulação, monitorização e inspeção dos Jogos de Fortuna e Azar					47
Objetivo 1	Proceder à adaptação da infraestrutura de comunicações e redes de 11 casinos	101	Casinos interendmados	N.º	11	
Objetivo 2	Promover o jogo responsável	102	Campanha de promoção do jogo responsável	N.º	1	
Ação 2	Promover o investimento, a sustentabilidade, a inovação e o empreendedorismo no turismo					193
Objetivo 1	Indução de investimento no turismo	103	Valor total de investimento induzido	M€	300	
Objetivo 2	Implementação do Plano Turismo + Sustentável 20-23	104	N.º de ações executadas/N.º de ações previstas no Plano	%	90	
Objetivo 3	Implementação do Programa Empresas Turismo 360º	105	N.º de empresas envolvidas no programa	N.º	300	
Objetivo 4	Envolvimento de empresas na rede de inovação em turismo	106	N.º de empresas	N.º	50	
Objetivo 5	Startups participantes em programas de ideação, aceleração e inovação aberta	107	N.º de startups	N.º	250	
Ação 3	Fomentar o conhecimento e promover a capacitação e qualificação dos profissionais do turismo					46
Objetivo 1	Aumento das visualizações da plataforma TravelBI 2023/2022	108	Variação anual das visualizações da plataforma TravelBI by Turismo de Portugal 2023/22	%	0,1	
Objetivo 2	Assegurar a formação e capacitação dos profissionais do turismo	109	Pessoas objeto de ações de capacitação/formação	N.º	10 000	
Objetivo 3	Assegurar a empregabilidade dos alunos formados nas Escolas de Hotelaria e Turismo	110	Alunos empregados ou que prosseguiram estudos após 6 meses de conclusão curso	N.º	0,83	
Ação 4	Assegurar a promoção de Portugal enquanto destino turístico					65
Atividade 1	Desenvolvimento de ações/iniciativas de Marketing Digital e Territorial	111	Pessoas impactadas	N.º	120 000 000	
Objetivo 1	Promover a venda do destino Portugal					
Atividade 2	Dinamização de eventos	112	Pessoas impactadas	N.º	30 000 000	
Objetivo 1	Reforçar a atratividade de Portugal enquanto destino de eventos					
Atividade 3	Promover parcerias para a internacionalização	113	Protocolos celebrados	N.º	2	
Objetivo 1	Assegurar parcerias					
Atividade 4	Assegurar a conectividade aérea	114	Porcentagem de reposição de lugares de voos para Portugal	%	100	
Objetivo 1	Melhorar a conectividade do Destino Portugal					
P02	Programa Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar					49
Ação 1	Assegurar a administração e a regulamentação					
Objetivo 1	Relatórios de monitorização de apoio à ENM (DGPM)	104	Relatórios de monitorização de apoio à ENM (DGPM)	n.º	1	
Objetivo 2	Participações em iniciativas da Política Marítima integrada da União Europeia (Participação nas reuniões do Grupo de peritos da PMI, Dia Europeu do Mar, Atlantic Strategy Group, Steering Group Westmed.	105	Participações em iniciativas da Política Marítima integrada da União Europeia (Participação nas reuniões do Grupo de peritos da PMI, Dia Europeu do Mar, Atlantic Strategy Group, Steering Group Westmed.	n.º	6	
Objetivo 3	Ações de acompanhamento/Verificações no local (FA)	106	Ações de acompanhamento/Verificações no local (FA)	n.º	25	
Objetivo 4	% Pagamento do financiamento dos projetos aprovados (total pago/total aprovado) (FA)	107	% Pagamento do financiamento dos projetos aprovados (total pago/total aprovado) (FA)	%	80	
Objetivo 5	Taxa de consistência dos relatórios de investigação reportados à EMSA E IMO (GAMA)	108	Taxa de consistência dos relatórios de investigação reportados à EMSA E IMO (GAMA)	%	65	
Objetivo 6	Participação em reuniões com a submissão da CLCS responsável pela avaliação da proposta de extensão da plataforma continental portuguesa (EMEPCC)	109	Participação em reuniões com a submissão da CLCS responsável pela avaliação da proposta de extensão da plataforma continental portuguesa (EMEPCC)	n.º	3	
P03	Programa Regulação das Atividades Económicas					21
Ação 1	Assegurar a regulação, monitorização e inspeção da atividade nos setores do turismo, comércio e serviços					
Objetivo 1	Garantir a fiscalização dos operadores económicos no setor do turismo	101	N.º operadores de empreendimentos turísticos e de alojamento fiscalizados on-site e online	N.º	4 800	
Objetivo 2	Promover a inspeção dos setores do comércio e serviços	102	Variação anual de fiscalização em atividades do comércio e serviços em relação ao ano n-1	%	5	
Objetivo 3	Direcionar ações de inspeção no setor do mar	103	Variação anual de ações coordenadas de fiscalização em atividades do mar em relação ao ano n-1	%	2	

Implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

A implementação gradual do novo referencial contabilístico das Administrações Públicas nos subsectores das Administrações Públicas iniciou-se em 2017, continuando em curso, tendo sido apresentadas, em 2022, um total de 3638 contas de 2021, das quais 2333 referente a entidades da Administração Local e 170 de entidades do subsector da Administração Regional. No ano de 2023 deverão prestar contas referentes ao ano de 2022 todas as entidades públicas sujeitas a este referencial, consolidando a sua implementação de forma generalizada.

Simplificação da organização e funcionamento da Administração Pública

No âmbito da simplificação da organização e funcionamento da Administração Pública, destacam-se as seguintes medidas, com a intervenção da eSPap:

- Nos serviços partilhados de finanças, manter o processo de melhoria contínua, de forma integrada com a evolução dos Sistemas da Gestão Financeira Pública previstos no PRR, potenciando a disseminação do conhecimento e competências dos meios humanos especializados, a disseminação de boas práticas e a integração e normalização de processos, incluindo soluções aplicacionais, bem como o reforço da abordagem colaborativa com outras entidades das Administrações Públicas, desde logo com a DGO e a UniLEO; para além do aumento qualitativo da prestação de serviços, pretende-se continuar a redução de custos e o aumento de eficácia e eficiência nos processos de gestão financeira e orçamental, designadamente no âmbito do SNC-AP, da implementação da LEO e outras obrigações legislativas, com otimizações e novas funcionalidades, no âmbito da Solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (GeRFiP) e da fatura eletrónica (FE-AP), assegurando a disseminação massiva e a evolução de funcionalidades da solução de inbound, de que se salienta o piloto de integração de processamento de fatura no 4T de 2021 que constituiu um marco PRR, bem como de soluções orçamentais (designadamente soluções aplicacionais centrais do Ministério das Finanças) de que se salienta a implementação em 2022 dos novos outputs da Conta Geral do Estado conforme LEO, os automatismos criados na preparação do Orçamento Transitório e conversão da execução do Transitório e bem ainda de controlo de projetos PRR e Investimentos estruturantes e maior integração com outros processos, incluindo soluções aplicacionais das Administrações Públicas.
- Vai iniciar-se o desenvolvimento de um Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público, que representa um esforço significativo de melhoria da qualidade da informação disponível sobre todo o património imobiliário. A plataforma a desenvolver e implementar visa garantir a existência de uma fonte única e fidedigna com a informação dos imóveis do Estado, a desmaterialização de documentos e processos e a existência de uma aplicação centralizada que permitirá gerir, monitorizar e controlar todos os procedimentos realizados no âmbito do tratamento dos processos relativos à gestão do património imobiliário público.

5. Aposta no Investimento Público

O Governo vai reforçar, em 2023, o compromisso com o investimento no país, com um aumento significativo do nível de investimento público, que será de 3,5% do PIB, atingindo o valor máximo desde 2011, e representando um aumento de 36,9% face a 2022, que permitirá o reforço da competitividade da economia portuguesa e o aumento do seu crescimento potencial. A execução dos vários quadros comunitários de apoio de que Portugal beneficia irá intensificar-se, com a execução de mais de 8 mil milhões de euros em investimento público.

Neste âmbito, importa destacar que o investimento público continua a registar uma evolução consistente com o grau de maturidade de investimentos estruturantes planeados antes da pandemia de COVID-19, estimados em 10 874 milhões de euros, ao qual se somam os projetos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Os investimentos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) assumem um papel fundamental na reforma da administração pública, na melhoria da inclusão social, e no fortalecimento da coesão territorial. O PRR é também um importante veículo para a competitividade do sistema produtivo nacional.

Investimento estruturante

O investimento estruturante, em 2023, deverá ascender a cerca de 2262 milhões de euros, representando um acréscimo de mais de 580 milhões de euros face a 2022. Os investimentos nas áreas dos transportes, saúde e segurança social, bem como ambiente e agricultura, continuam a ter um contributo importante para esta evolução.

Quadro 5.1. Investimentos estruturantes: Administração Central

(milhões de euros)

Descrição	2021	2022	2023	TOTAL projeto
Total	884	1 681	2 262	10 874
Ferrovía 2020	131	336	780	1 756
Corredor Internacional Sul	76	111	234	558
Corredor Internacional Norte	26	119	261	480
Corredor Norte-Sul ¹	26	59	133	391
Corredores Complementares	4	48	153	327
Expansão das Redes de Metropolitano	91	262	564	1 649
Metro de Lisboa	41	68	238	818
Metro do Porto	44	151	292	738
Metro do Mondego	6	43	33	94
Aquisição de frota	60	140	228	1 330
Metro de Lisboa	41	10	44	156
Metro do Porto	5	10	28	51
Material Circulante Mondego	1	3	17	61
Comboios da CP	5	87	99	977
Barcos da Transtejo	9	30	40	86
Rodovia	24	40	43	443
Ponte 25 de Abril	3	5	2	13
Ponte do Mondego (Tirantes)		0	7	17
Ponte Rio Guadiana	3			13
IP3 (troço Penacova/Lagoa Azul e outros)	2	1	1	144
EN326 - Feira (A32/IC2)/Escariz/Arouca	11	13	2	29
IC2/EN1 Asseiceira/Freires		6	2	8
IP5 - Vilar Formoso/Fronteira	2			12
Ligação do Parq. de Formariz à A3	2	4	1	9
IC17 Cril - Túnel do Grilo			3	14
EN14 Maia – 2ª Fase		10	21	41
IC35 Sever do Vouga/IP5 (A25)				30
Ligação ao IP3 dos Concelhos a sul		1	1	20
IC31 Castelo Branco/Monfortinho				45
EN341 Alfarelos (EN342)/Taveiro (Acesso ao Terminal Ferroviário de Alfarelos)			2	10
IC6 Tábua/Folhadosa				38
Saúde e Segurança Social	24	43	100	942
Novo Hospital Lisboa Oriental PPP ^{2,3}			10	470
Novo Hospital Central do Alentejo ³	0	2	53	216
Novo Hospital de Proximidade do Seixal ³		0	1	55
Novo Hospital de Proximidade de Sintra ³			12	76
Hospital Pediátrico de São João	19	2		27
Projeto UCCI - Rainha D. Leonor	1			15
IPO de Coimbra	1	20	8	29
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia - Espinho	4	10		27
Centro Hospitalar de Setúbal		10	17	28
Educação e Ensino Superior	341	568	163	1 412
Investimentos Inscritos PT2020	157	80		473
Universalização da Escola Digital	157	424	120	715
Residência Universitária da Universidade de Lisboa	1	7	3	11
Computação Avançada	8	5	2	14
Remodelação do Pavilhão Portugal	3	7		11
Novas Instalações do ISCAL		1	8	16
Centro de Valorização e Transferência de Tecnologias - ISCTE		9	4	12
Instalações MIA Portugal	0	9	15	24
Conservatório Nacional de Lisboa	1	11	4	19
ES António Arroio	4	2		37
ES Camões	4	5	4	18
ES João de Barros	3	7	3	24
ES Gago Coutinho - Alverca	3	0		19
ES Monte da Caparica	1	1		18
Defesa e Segurança Interna	152	252	332	2 795
Defesa (incluindo Lei de Programação Militar)	147	245	331	2 778
<i>dos quais</i> : Aeronaves KC-390	17	98	163	992
Embarcações GNR	5	2		11
Novos Radares ANSR		4	1	7
Ambiente e Agricultura	61	40	52	546
Regadio	34	20	27	440
Plano de Ação Mondego Mais Seguro	2	5	25	36
Remoção de Resíduos Perigosos (São Pedro da Cova)	9	4		16
Alimentação Artificial Costa (Costa Nova/Vagueira)	7	0		12
Projeto de Aproveitamento Hidroagrícola (Óbidos/Amoreira)		6		27
Dragagens da Zona Superior da Lagoa de Óbidos	10	5		15

Notas:

¹ Inclui os valores de sinalização e telecomunicações transversais a corredores/linhas | ² Investimento na infraestrutura e equipamento (não reflete a execução financeira da parceria público-privada) | ³ Inclui equipamento hospitalar.

— Valores sistematizados a partir de informação reportada pelas entidades coordenadoras dos Programas Orçamentais | Valores com IVA quando aplicável | Consideram-se investimentos estruturantes aqueles cujo valor seja superior a 0,01% da despesa das Administrações Públicas, e que se encontrem em contratação ou em execução, tal como previsto na alínea k) do nº 1 do artigo 75º da Lei nº 151/2015, na sua redação atual | Incluídos projetos PRR de natureza estruturante com procedimentos de contratação iniciados ou em execução | Os valores apresentados poderão conter diferenças imateriais resultantes de arredondamentos.

Fonte: Ministério das Finanças.

Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

O PRR encontra-se estruturado em torno de três dimensões fulcrais — a Resiliência, a Transição Climática e a Transição Digital —, visando as duas últimas, complementarmente aos investimentos já em curso, designadamente ao nível da mobilidade sustentável, alavancar a capacidade de intervenção sobre a questão climática e sobre as exigências da modernidade ao nível do digital (representa um terço do investimento previsto no PRR). A dimensão Resiliência, por seu turno, visa endereçar as questões relacionadas com as vulnerabilidades sociais, a resiliência económica e a resiliência territorial, absorvendo dois terços dos recursos do PRR.

O PRR vem assim reforçar o papel crucial do investimento público, estando ancorado na Estratégia Portugal 2030 e visando a concretização de um conjunto de investimentos que promovam a especialização da economia portuguesa, a convergência com a União Europeia e a aceleração da transição digital e climática.

Na vertente empresarial, serão destinados mais de 450 milhões de euros às agendas mobilizadoras e agendas verdes para a inovação empresarial, constituindo incentivos à investigação e ao desenvolvimento tecnológico.

Adicionalmente, são de destacar os investimentos de âmbito climático, nomeadamente os projetos na área da ferrovia, que ascendem a 780 milhões de euros, as melhorias nas redes de metropolitano de Lisboa e Porto num montante que supera os 500 milhões de euros, as aquisições de material circulante para as redes de metro de Lisboa, Porto e Mondego, novos comboios para a CP e os novos barcos para a Transtejo.

Serão ainda investidos 490 milhões de euros em habitação a custos acessíveis, permitindo ao Estado reforçar a sua capacidade de resposta às necessidades de habitação nas zonas do país com maior pressão nos custos de arrendamento e aquisição de imóveis.

6. Setor Empresarial do Estado

À data de 30 de junho de 2022, o Estado detinha, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), um universo de 111 participações sociais diretas, das quais 80 assumiam uma particular importância estratégica para a prossecução do interesse público.

Quadro 6.1. Síntese evolutiva das participações do Estado

(milhões de euros)

	31.12.2021		Entradas	Saídas	30.06.2022	
	Nº Empresas	Montante *			Nº Empresas	Montante *
Carteira principal	79	48 856,2	1		80	49 711,0
Carteira acessória	32	104,4		1	31	104,5

Nota: * Montante do capital social/estatutário detido pelo Estado através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

No primeiro semestre de 2022 tiveram lugar várias operações que levaram ao aumento líquido do valor global das participações do Estado/DGTF, no montante de 854,9 milhões de euros. Esta variação líquida deveu-se sobretudo a operações de aumentos de capital social/estatutário em algumas empresas públicas, nomeadamente, na Infraestruturas de Portugal, S.A., na EDIA, S.A., na Parque Escolar, E.P.E., na Metropolitano de Lisboa, E.P.E., e na criação do Hospital de Loures, E.P.E. ¹.

No final de junho, integravam ainda o Setor Empresarial do Estado (SEE) 14 empresas públicas em liquidação, bem como 13 fundos, dos quais quatro de capital de risco.

O final do ano de 2021 ficou marcado por alguma recuperação pós-pandemia, da economia global e, em particular, da economia portuguesa, cujo efeito começava a consolidar-se no início de 2022. Contudo, o conflito na Ucrânia veio aprofundar, a nível internacional, particularmente a partir do 2º semestre de 2022, os problemas que já se faziam sentir ao nível da disrupção nas cadeias de abastecimento, com repercussões nos preços das matérias-primas, a que se aliou o aumento do custo da energia. Neste contexto, a resiliência das empresas portuguesas, e do setor empresarial do Estado, será um fator fundamental para a recuperação económica.

Setor financeiro

No setor financeiro são de destacar a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD), e o Banco Português de Fomento, S.A. (BPF).

O BPF foi criado em 2020, como o banco promocional nacional, com o objetivo de colmatar falhas de mercado no apoio ao tecido empresarial português, disponibilizando, direta ou indiretamente, soluções de capital ou quase-capital, instrumentos de dívida e instrumentos de garantia. Neste âmbito, destaca-se a criação do Fundo de Capitalização e Resiliência que, sob financiamento no âmbito do PRR, e mediante diversos programas, irá permitir o apoio a empresas no valor global de 1300 milhões de euros. Em 2022, foram lançados concursos para os programas Consolidar e Recapitalização Estratégica, com dotações de 500 milhões de euros e 400 milhões de euros, respetivamente. No programa Consolidar, que atua junto de fundos de capital de risco, foram recebidas 33 candidaturas, tendo sido aprovadas 14, no valor da dotação, o qual será acompanhado de um mínimo de comparticipação de investimento privado de 30%. Este programa permitirá capitalizar empresas, promovendo o crescimento, expansão e consolidação de projetos, bem como o desenvolvimento de novas áreas de negócio

¹ De acordo com o Decreto-Lei nº 100-A/2021, de 17 de novembro (Diploma de criação do Hospital de Loures, EPE), a reversão da gestão clínica do Hospital de Loures da esfera privada para a esfera pública, foi efetuada a partir de 19 de janeiro de 2022.

e novos produtos. No âmbito do Programa Recapitalização Estratégica, das 25 candidaturas rececionadas, foram aprovadas operações de investimento direto com um valor total de 76,7 milhões de euros, abrangendo 12 empresas.

Em 2023 dar-se-á seguimento à execução destes programas, bem como ao lançamento de dois novos programas no âmbito do PRR.

Enquadrado no âmbito das medidas para a recuperação económica, previstas no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), foi efetuado, em 2022, o aumento de capital do BPF, em 250 milhões de Euros, que visa dotar o BPF da capacidade financeira para o pleno desenvolvimento da parceria nacional de implementação do programa InvestEU (*implementing partner*).

Sublinha-se também a atividade da CGD e o seu posicionamento estratégico no setor bancário nacional. O crédito a particulares e empresas registou, até ao final do 1º semestre de 2022, um aumento de 5% no stock de crédito a Pequenas e Médias Empresas (PME), quando comparado com o final de 2021. Já no segmento das famílias registaram-se, no final do mesmo período, crescimentos homólogos de 10,1% e de 47,1%, no crédito à habitação e no crédito ao consumo, respetivamente. O número de clientes ativos na utilização da banca digital registou um aumento de 19% no 1º semestre de 2022 (utilizadores mobile) e o número de operações financeiras nos canais digitais no semestre registou um aumento de 11% face ao período homólogo.

Neste contexto, o desempenho do Grupo CGD demonstrou, até junho de 2022, uma evolução consistente, baseada, nomeadamente, em ganhos de eficiência e na melhoria dos seus proveitos, o que se traduziu num aumento do seu resultado líquido face ao período homólogo de 2021. Do mesmo modo, o rácio de *cost-to-income* corrente mantém a tendência de descida sustentada (43,4%), enquanto o rácio NPL desceu para 2,6%. Por último, os rácios *Tier 1* e *Total*, de 18,5% e 20%, respetivamente, confirmam a robustez do capital da CGD.

A melhoria contínua dos seus rácios de capital e da rentabilidade dos capitais próprios (ROE), que alcançou os 10,6% no primeiro semestre de 2022, tem permitido à CGD manter uma posição sólida no mercado, bem como a distribuição de dividendos ao acionista Estado, que desde 2019 já representa mais de 961,8 milhões de euros distribuídos, dos quais 378,2 milhões de euros pagos ² em 2022, preservando, em simultâneo, a sua capacidade de fazer face a maiores exigências regulatórias.

A situação sólida da CGD permite-lhe ainda cumprir os requisitos MREL (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*) com efeitos a partir de 2024, tendo sido obtida a categoria de *investment grade* pelas 3 agências de rating.

É ainda de salientar a conclusão do processo de fusão por incorporação da Parups, S.A. na Parvalorem, S.A., perspetivando-se para 2023 a fusão por incorporação da Parparticipadas, SGPS, S.A., na Parvalorem, S.A., uma vez finalizados os processos de alienação ou liquidação das suas participadas Imofundos e Banco Efisa.

O SEE inclui ainda, no setor financeiro, a SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A., instituição para o desenvolvimento portuguesa que tem por objeto o apoio à internacionalização das empresas portuguesas, por

² ilíquidos

um lado, e, por outro, ser um instrumento da política de cooperação do Estado português. Neste âmbito, é a entidade gestora do Fundo de Apoio ao Investimento em Moçambique, cuja política de investimentos foi revista em 2022, com o intuito de melhor capacitar a sua intervenção no mercado.

No que diz respeito aos fundos de capital de risco em que o Estado detém participações diretas, está previsto o termo do seu período de duração nos próximos três anos, encontrando-se praticamente em fase de desinvestimento.

O Estado detém ainda uma participação na empresa FRME — Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, S.A., constituída em 1998 com o objetivo de implementar novas dinâmicas de organização e de gestão de empresas em situação económica e financeira difícil, através de participação nas mesmas. Visando a reestruturação e otimização das participações do Estado, esta sociedade deverá entrar em liquidação ainda em 2022, com perspetiva do seu encerramento em 2023.

Setor da saúde

Em 2022, foi aprovado o novo Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (SNS), através do Decreto-Lei nº 52/2022, de 4 de agosto, o qual aprovou igualmente os novos Estatutos das Entidades Públicas Empresariais (EPE) integradas no SNS, introduziu um novo modelo de articulação entre os serviços e organismos do Ministério da Saúde e de organização e funcionamento do próprio SNS.

Salienta-se a criação de uma direção executiva do SNS, com início de funcionamento na data de entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado para 2023, e a quem caberá assegurar a coordenação e a resposta assistencial das unidades de saúde do SNS, nas quais se incluem as EPE integradas no SNS, assegurando o seu funcionamento em rede, a melhoria contínua do acesso a cuidados de saúde, a participação dos utentes e o alinhamento da governação clínica e de saúde.

No que ao SEE em concreto diz respeito, refira-se a criação do Hospital de Loures, EPE, que assumiu a gestão clínica do Hospital de Loures no âmbito da reversão da esfera privada para a esfera pública, a partir de 19 de janeiro de 2022.

Setor da requalificação urbana

Todas as sociedades constituídas no âmbito do programa Polis Litoral e do programa Polis Cidades, foram já objeto de dissolução.

Das quatro sociedades criadas no quadro do programa Polis Litoral (Norte, Ria de Aveiro, Ria Formosa e Sudoeste), a Polis Litoral Sudoeste foi extinta no ano corrente, verificando-se que, com exceção da Ria de Aveiro, nas restantes sociedades encontram-se aprovadas as contas finais de liquidação e partilha do património restante da liquidação, aguardando-se o respetivo registo.

Relativamente às vinte e duas sociedades constituídas ao abrigo do programa Polis Cidades, subsistem oito em liquidação, incluindo a sociedade Vianapolis, cuja dissolução e entrada em liquidação foi reconhecida com referência a 31 de dezembro de 2021.

Em 2023 serão desenvolvidos os trabalhos necessários à conclusão dos processos de encerramento e extinção das sociedades Polis, estando pendente a resolução de alguns aspetos como a apresentação de contas, o apuramento de contas finais da liquidação e do projeto de partilha do património restante ou o registo na matrícula.

Setor da defesa

As empresas da área da Defesa pertencentes ao Setor Empresarial do Estado encontram-se consolidadas na idD, S.A. que, enquanto sociedade *holding*, continuará a promover o objetivo de convergência do país com a Europa até 2030, através do aumento da competitividade da economia portuguesa com base na Investigação e Desenvolvimento (I&D) e na Inovação, que permita atrair projetos de investimento e exportação nos setores do espaço, naval, aeronáutico, comunicações e ciberdefesa, incorporando preocupações de sustentabilidade ambiental e energética.

Setor dos transportes

Ao longo dos últimos dois anos, as empresas do SEE do setor dos transportes foram afetadas pelos impactos da situação pandémica, tendo mantido, contudo, a execução dos investimentos, designadamente a aquisição de comboios para a CP e novas composições para os sistemas de metropolitano, conservação e modernização das infraestruturas ferroviária, de metropolitano e rodoviária.

No âmbito da mobilidade metropolitana, está em curso a construção das novas linhas de metro nas cidades do Porto e de Lisboa, bem como a concretização do novo sistema de mobilidade do Mondego para os municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã, cujos investimentos se enquadram no objetivo fundamental de alcançar a neutralidade carbónica em 2050.

No plano rodoviário, salienta-se o objetivo de renovação e reabilitação da rede rodoviária, promovendo a digitalização no setor das infraestruturas, a conclusão das ligações em falta, visando a coesão territorial e a conectividade transfronteiriça, bem como a melhoria dos acessos às áreas empresariais, aos aeroportos e portos, com impacto quer para as economias locais quer para as ligações entre portos, aeroportos e ferrovia, a concretizar mediante um importante conjunto de investimentos plurianuais.

No que respeita ao transporte fluvial, a Transtejo prosseguirá a execução do plano de renovação da sua frota, o qual inclui a aquisição de 10 novos navios elétricos, a aquisição e construção de postos de carregamento e a respetiva manutenção, que permitirá à Transtejo potenciar a sua missão enquanto operadora de serviço público de transporte fluvial, ao serviço da mobilidade e da qualidade de vida das pessoas, e contribuir para a descarbonização do setor.

Em relação ao setor do transporte aéreo, e apesar dos impactos da pandemia COVID-19, que se continuam a sentir, a TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S.A. continua a ser a principal companhia aérea a operar a partir de Portugal, assegurando a continuidade territorial do país e assumindo-se como pilar estratégico no transporte de pessoas e bens de e para Portugal. No primeiro semestre, a TAP transportou cerca de 30% do total de passageiros dos 5 principais aeroportos nacionais.

A TAP transportou, no 1º semestre de 2022, cerca de 5,8 milhões de passageiros – o que representa um crescimento significativo face aos 1,3 milhões do período homólogo de 2021. Pese embora a recuperação do número de passageiros ao longo do primeiro semestre, a TAP encontra-se ainda numa fase de recuperação para os níveis de tráfego pré-pandemia, sendo estes valores inferiores aos do 1º semestre de 2019, em que a empresa transportou 7,9 milhões de passageiros.

No contexto da aprovação pela Comissão Europeia do plano de reestruturação em dezembro de 2021, o Estado passou a deter (através da DGTF) 100% da TAP, S.A. De momento e até ao fim do período de reestruturação, que termina em 2025, a empresa encontra-se a executar as várias medidas contempladas no plano, mantendo a sua posição estratégica para o país e consolidando a sua situação financeira.

Setor dos portos

A atividade portuária continua a desempenhar um papel de relevo no desenvolvimento da economia portuguesa, designadamente no setor exportador.

Perspetiva-se o reforço da quota ferroviária no interface marítimo, na sequência da transferência da gestão de terminais ferroviários para as Administrações Portuárias, bem como a modernização dos portos nacionais, aumentando a sua competitividade e reforçando a sua ligação à rede transeuropeia de transportes, como resposta à intensificação do transporte marítimo.

Dar-se-á continuidade à Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente — Horizonte 2026, que constitui um programa estratégico de apoio à dinamização da atividade portuária, à simplificação administrativa, à digitalização e à descarbonização, com o objetivo de contribuir para a continuação da recuperação do investimento, para a redução dos custos de contexto, para o relançamento da economia e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em 2023 prevê-se ainda a conclusão do processo de encerramento da liquidação da Silopor – Empresa de Silos Portuários, S.A. – (em liquidação).

Setor da comunicação social

No setor da comunicação social são de referir a RTP, S.A. – operador do serviço público de rádio e televisão em Portugal – e a Lusa, S.A. – agência noticiosa – com a qual foi renegociado o respetivo contrato de serviço público, que já se encontra em vigor.

Setor da cultura

No setor da Cultura, prevê-se, para 2023, dar continuidade à implementação de uma estratégia capaz de assegurar a recuperação e a dinâmica do setor, e o desenvolvimento do processo de transição digital das redes culturais e a requalificação dos Teatros Nacionais.

O Teatro Nacional D. Maria II vai ser alvo de obras de recuperação ao longo do ano de 2023, período durante o qual a programação artística irá percorrer o país.

Notas adicionais

Além dos processos referidos no presente capítulo relativos à carteira de participações do Estado, salienta-se ainda a condução, pela Parpública – Participações Públicas, SGPS, S.A., de outros processos de alienação de participações, dos quais se destacam a CE Circuito do Estoril, S.A., e a CVP — Sociedade de Gestão Hospitalar, S.A., ambos em fase de consultas ao mercado.

Por outro lado, a rede de comunicações exclusiva do Estado Português para o comando, controlo e coordenação de comunicações em todas as situações de emergência e segurança – SIRESP – será objeto de um novo modelo institucional de desenvolvimento da área das tecnologias, comunicações e comunicações de emergência do Ministério da Administração Interna, assegurando uma estrutura de gestão integrada de rede que inclua os vários sistemas.

Dividendos Pagos ao Estado pelas Empresas Públicas

Os dividendos pagos ao Estado/DGTF pelas empresas e outras entidades públicas totalizaram, até 30 de junho de 2022, cerca de 610,8 milhões de euros³, com destaque para os valores entregues pela Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD), e pelo Banco de Portugal.

Relativamente a 2023, e às empresas públicas não reclassificadas, estima-se a entrega de dividendos ao Estado/DGTF pela CGD, pelo Banco de Portugal, pelo BPF — Banco Português de Fomento, e pela generalidade das Administrações portuárias, conforme se discrimina de seguida.

7. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia (UE) refletem, do lado da despesa, a contribuição de Portugal em Recursos Próprios para o Orçamento Geral da UE e, do lado da receita⁴, o recebimento (entrada no país) de comparticipações da UE no cofinanciamento de projetos apoiados por fundos europeus no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual da UE e, em particular, do Orçamento Geral da UE, bem como o recebimento de subvenções ao abrigo do Instrumento de Recuperação Europeia — *Next Generation EU*.⁵

No quadro seguinte indicam-se os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE registados nos anos de 2020 e 2021, os valores estimados para o ano de 2022 e a previsão para o ano de 2023.

³ Valor líquido.

⁴ Não inclui programas de ação de iniciativa comunitária.

⁵ Foram apuradas estimativas e previsões para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Desenvolvimento Rural, o ReactEU — Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa e o FTJ — Fundo para a Transição Justa.

Quadro 6.2. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

	2020	2021	2022 Estimativa	2023 Orçamento
1. Transferências de Portugal para a EU	2 173,0	2 608,3	2 669,9	2 525,4
Recursos próprios tradicionais ^(a)	204,8	305,8	361,5	365,0
Recursos próprios IVA	293,4	315,6	335,2	357,3
Recursos próprios RNB	1 568,9	1 734,1	1 776,6	1 659,3
Compensação ao Reino Unido	134,8	0,0	0,0	0,0
Financiamento redução do RNB Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	14,4	0,0	0,0	0,0
Recursos Próprios Plástico	0,0	167,3	169,7	167,2
Financiamento da redução do RNB Áustria/Dinamarca/Alemanha/Holanda/Suécia	0,0	115,2	117,5	122,4
Diversos ^(b)	37,4	49,2	0,0	0,0
Restituições e reembolsos ^(c)	-39,7	-8,0	-0,3	-54,6
Despesas de cobrança DA ^(d)	-41,0	-70,9	-90,4	-91,3
2. Transferências da UE para Portugal ^(e)	4 855,5	7 908,1	6 247,2	10 449,0
2.1 PT2020 ^(f)	4 810,6	5 038,8	3 310,7	4 395,6
FEDER	1 873,4	2 255,7	914,8	1 209,8
FSE	1 042,2	1 075,2	668,8	1 007,8
FEAC	28,1	23,7	25,2	13,4
Fundo de coesão	452,9	388,9	339,4	520,7
FEADER	578,4	385,5	497,5	687,0
FEAMP	56,5	61,6	48,1	60,0
FEAGA ^(g)	786,7	860,0	874,6	896,8
Restituições e reembolsos ^(h)	-7,6	-11,7	-57,9	0,0
2.2 Next Generation EU (MRR, DR, React e FTJ) - Subvenções	0,0	2 851,3	2 791,2	3 672,7
Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)	0,0	1 807,9	2 265,0	3 182,1
Desenvolvimento Rural	0,0	7,0	92,0	113,0
ReactEU	0,0	1 036,4	433,2	364,1
Fundo de Transição Justa	0,0	0,0	1,0	13,4
2.3 PT2030	0,0	0,0	100,7	2 361,0
FEDER	0,0	0,0	51,7	689,8
FSE + ⁽ⁱ⁾	0,0	0,0	35,0	466,6
Fundo de coesão	0,0	0,0	14,0	186,3
FEADER	0,0	0,0	0,0	130,1
FEAMP	0,0	0,0	0,0	167,6
FEAGA ^(g)	0,0	0,0	0,0	720,7
Restituições e reembolsos ^(h)	0,0	0,0	0,0	0,0
2.4 Instrumentos Especiais	44,9	18,0	44,6	19,7
Fundo de solidariedade da UE	44,9	18,0	0,0	0,0
Reserva de Ajustamento ao Brexit (BAR)	0,0	0,0	44,6	19,7
Saldo global (2-1)	2 682,6	5 299,8	3 577,3	7 923,6

Notas: (a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia. A estimativa para 2022 depende da evolução da atividade económica e, em particular, das importações extra-comunitárias, influndo sobre o valor bruto de DA apurados e a disponibilizar à CE. | (b) Inclui os pagamentos de ajustamentos aos recursos próprios Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA) e Rendimento Nacional Bruto (RNB) de exercícios anteriores e de juros respeitantes a recursos próprios. | (c) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RU. | (d) Despesas de cobrança previstas no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE, Euratom, de 26 de maio, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 20% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para o ano de 2020; despesas de cobrança previstas no n.º 2 do artigo 9.º da Decisão do Conselho n.º 2020/2053/UE, Euratom, de 14 de dezembro, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 25% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para os anos de 2021, 2022 e 2023 | (e) Tratam-se de fluxos de tesouraria, não sendo comparáveis com os valores que constam da proposta de Orçamento do Estado para 2023, que refletem a previsão de execução orçamental dos projetos, ou seja, nesse caso, a receita é registada no momento em que ocorre a despesa. Não inclui Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC). | (f) Os montantes incluídos em cada Fundo englobam os períodos de programação Quadro de Referência Estratégico nacional — QREN (Quadro Financeiro Plurianual UE 2007-2013) e PT 2020 (Quadro Financeiro Plurianual UE 2014-2020). | (g) Inclui Medidas Veterinárias. | (h) Devoluções e restituições à Comissão Europeia no âmbito dos diversos Fundos. | (i) No PT2030 não está previsto Fundo do Fundo Europeu de Apoio a Carentes (FEAC+), sendo que os financiamentos dessa medida/objetivo são integrados no Fundo Social Europeu + (FSE+).

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P.

7. Parcerias Público-Privadas

No âmbito das parcerias público-privadas (PPP), em 2023, a política orçamental continuará a ser orientada por dois princípios fundamentais:

- Assegurar uma gestão e utilização eficiente dos recursos pelas Administrações Públicas, em particular no planeamento, avaliação, estruturação e lançamento de novos projetos, bem como garantir uma adequada monitorização e fiscalização dos atuais contratos, de forma a assegurar a efetiva concretização do *value for money* dos mesmos e a minimização do risco orçamental associado a responsabilidades contingentes;
- Garantir a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazos, conduzindo processos de negociação de contratos de PPP em vigor, de forma a que desses esforços resultem soluções e medidas consentâneas com a defesa do interesse público e mitigadoras dos riscos afetos ao setor público.

A análise constante do presente capítulo tem por referência as 35 parcerias que são, presentemente, objeto de acompanhamento e reporte pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), incluindo as entidades cuja atividade reverteu para a esfera pública, por se perspetivarem ainda pagamentos de compensação, em 2022 e em 2023.

O universo contratual abrangido não inclui as quatro concessões do setor portuário, cujos parceiros públicos não integram o setor institucional das Administrações Públicas, nos termos do código do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, não se incorporando, portanto, no processo de consolidação orçamental, não obstante serem, tal como os demais, objeto de acompanhamento e reporte pela UTAP.

Os valores projetados têm por base o sistema de remuneração previsto contratualmente para cada uma das parcerias, bem como, para a determinação das receitas, as estimativas do parceiro público quanto à evolução da utilização das respetivas infraestruturas.

Quadro 7.1. Previsão dos encargos plurianuais com as Parcerias Público-Privadas
(milhões de euros)

Setores	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Rodoviário	1 192	1 062	882	594	371	392	311	254	225	260	156	106	94	36
encargos brutos	1 520	1 414	1 241	1 099	1 008	906	821	725	603	538	379	298	287	232
receitas	328	352	359	505	637	514	510	472	378	278	223	192	193	195
Ferroviário	59	58	59	26	8	8	8	8	8	9	9	0	0	0
Saúde	172	156	150	153	152	152	154	159	161	52	39	37	35	35
Aeroportuário	0	0	-8	-9	-10	-10	-10	-21	-22	-23	-23	-24	-36	-37
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	8	9	10	10	10	21	22	23	23	24	36	37
Oceanário	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Total	1 420	1 274	1 081	762	520	540	461	397	371	295	178	117	90	32

Setores	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049
Rodoviário	-31	-25	-18	14	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	159	135	154	37	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	189	160	172	23	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferroviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	35	35	31	23	8	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-37	-38	-38	-52	-52	-53	-53	-54	-68	-68	-69	-69	-70	-70
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	37	38	38	52	52	53	53	54	68	68	69	69	70	70
Oceanário	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	0	0	0	0
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0
Total	-35	-31	-27	-17	-42	-51	-55	-56	-70	-70	-69	-69	-70	-70

Setores	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062	2063
Rodoviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferroviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-70	-71	-71	-71	-143	-144	-144	-145	-145	-145	-145	-146	-146	-146
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	70	71	71	71	143	144	144	145	145	145	145	146	146	146
Oceanário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	-70	-71	-71	-71	-143	-144	-144	-145	-145	-145	-145	-146	-146	-146

Notas:

1 — Os valores são apresentados em milhões de euros, numa ótica de cash-flow e, quando aplicável, incluem IVA à taxa legal em vigor.

2 — Os valores de 2022 correspondem a estimativas para o fecho do ano, a preços do ano corrente.

3 — Os valores futuros estão a preços constantes de 2023.

Fonte: Ministério das Finanças e entidades gestoras das Parcerias Público-Privadas.

Setor rodoviário

No setor rodoviário, os encargos líquidos plurianuais apresentados foram estimados tendo por base o quadro remuneratório aplicável. Os respetivos fluxos financeiros associados, nomeadamente os encargos e as receitas, podem apresentar diferentes naturezas, tais como:

Encargos do setor público

- Pagamentos pela disponibilidade das vias, ajustados de eventuais deduções previstas contratualmente;
- Pagamentos por serviço (dependentes do nível de tráfego);
- Gastos associados ao serviço de cobrança de taxas de portagem;
- Encargos suportados pelo parceiro público com a realização de grandes reparações de pavimentos, conforme o modelo de financiamento contratualmente previsto;
- Outros gastos, designadamente os decorrentes de mecanismos de partilha de benefícios, em função do previsto contratualmente, e de valores acordados de compensações a pagar a parceiros privados no âmbito de processos de reposição do equilíbrio financeiro (REF) e de decisões judiciais, quando aplicável.

Receitas do setor público

- Receitas oriundas da cobrança de taxas de portagem efetuada nas concessões, com exceção daquelas em que a titularidade destas receitas pertence à respetiva concessionária, e nas subconcessões, com exceção daquelas em que não existem vias portajadas;
- Outras receitas, designadamente as decorrentes de mecanismos de partilha de benefícios ou receitas, quando aplicável, em função do previsto contratualmente, bem como dos pagamentos fixos das subconcessionárias ao parceiro público, nos casos aplicáveis.

No que respeita aos valores relativos às parcerias rodoviárias apresentadas no quadro acima, as previsões orçamentais basearam-se nos contratos em vigor e respetivas condições atuais, não se considerando a expectativa quanto ao desfecho dos processos negociais em curso.

Foi somente considerado o pagamento, em 2022, referente à decisão cautelar sobre a ação arbitral interposta pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., pela qual a IP foi condenada a pagar, provisoriamente, à subconcessionária a importância de aproximadamente 30 milhões de euros (por conta de trabalhos já realizados pela mesma, pagos em 2021) e um valor mensal de cerca de 1,26 milhões de euros, até à decisão da causa principal⁶, tendo o parceiro público intentado uma ação de anulação da decisão cautelar arbitral, não existindo, à data de elaboração deste relatório, uma decisão final emitida no âmbito da ação arbitral principal nem da ação de anulação da decisão cautelar arbitral. Conforme referido, não foram consideradas quaisquer estimativas quanto à resolução deste processo, quer em termos de valor quer em termos de data de resolução, tendo sido apenas reconhecidos os pagamentos decorrentes do cumprimento da decisão cautelar arbitral suprarreferida referentes a 2022, num montante global que ascende a cerca de 20 milhões de euros (montante com IVA).

Relativamente aos contratos de subconcessão do Douro Interior, do Litoral Oeste e do Baixo Tejo, as previsões dos respetivos encargos líquidos não contemplam, tal como nos exercícios

⁶ De referir que aos valores acresce o IVA devido nos termos legais.

orçamentais anteriores, as denominadas compensações contingentes, em linha com a posição manifestada pelo Tribunal de Contas a esse respeito.

Face ao exercício orçamental anterior, verifica-se um aumento dos encargos líquidos estimados, o qual resulta de um aumento dos encargos brutos e de um aumento das receitas – este último de menor magnitude. O aumento dos encargos brutos é maioritariamente observável nos pagamentos por disponibilidade e por serviço, tendo contribuído para este aumento (i) a atualização das taxas de inflação consideradas e, (ii) unicamente para os pagamentos por serviço, o aumento das taxas de crescimento do tráfego rodoviário, que se estima agora recuperarem a um ritmo superior ao estimado no exercício orçamental anterior. Ao nível das receitas, essencialmente receitas de portagem, o incremento face ao orçamento anterior é consequência (i) da atualização das taxas de inflação consideradas e (ii) da mais favorável perspetiva de evolução do tráfego rodoviário.

Setor ferroviário

No caso das PPP ferroviárias, os encargos plurianuais apresentados respeitam à concessão da rede de Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo (MST) e à subconcessão do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto (Metro do Porto), fazendo ainda parte deste setor a concessão do Transporte Ferroviário Eixo-Norte/ Sul (Fertagus) mas sem qualquer fluxo financeiro estimado com o setor público.

Relativamente ao MST, têm-se verificado, nomeadamente em razão do tráfego real de passageiros, encargos públicos decorrentes das participações que são devidas pelo concedente sempre que a procura seja inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência definida no contrato de concessão. Assim, os fluxos financeiros estimados decorrem das compensações previstas pagar à concessionária do MST, em virtude da evolução estimada para a procura, as quais se encontram condicionadas aos níveis de tráfego efetivamente verificados na concessão.

Por sua vez, os fluxos financeiros do Metro do Porto foram estimados com base no sistema remuneratório contratualmente definido, o qual envolve essencialmente uma componente fixa (que integra duas parcelas, cujos montantes se encontram definidos contratualmente) e uma componente variável (que integra igualmente duas parcelas, uma dependente do número de quilómetros realizados em serviço comercial e a outra relativa ao número de quilómetros percorridos na realização de atividades de ensaio).

No caso da Fertagus, desde a implementação do novo sistema tarifário na Área Metropolitana de Lisboa, no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), a remuneração assenta não só em receitas comerciais decorrentes da venda de títulos de transporte diretamente efetuada pela Fertagus, mas também em compensações devidas pela Área Metropolitana de Lisboa, enquanto autoridade de transportes, como contrapartida das obrigações de redução tarifária assumidas por esta operadora. No contexto atual, e como consequência da redução tarifária, a concessionária tem direito a acertos caso se verifique uma evolução negativa das variáveis críticas para a sua operação e, simetricamente, se essas variáveis evoluírem de forma positiva, o Estado terá direito aos acertos correspondentes. Tal como no exercício orçamental anterior, não se estimam encargos com esta parceria. Da mesma forma, também no caso do

MST, que está igualmente integrado no âmbito do PART, não se inclui no quadro acima qualquer estimativa de encargos potencialmente decorrentes do mesmo.

No setor ferroviário, quando comparado com o orçamento do ano anterior, verifica-se um aumento de encargos estimados originado, maioritariamente, pela atualização das taxas de inflação. Adicionalmente, estima-se um aumento de encargos no que se refere ao Metro do Porto, decorrente de acertos de pagamentos relativos a anos anteriores, bem como da não consideração de deduções (penalidades) sobre os encargos estimados, uma vez que se considera o pleno cumprimento dos indicadores de qualidade e serviço.

Setor da saúde

Os encargos plurianuais apresentados para o setor da saúde têm por base o sistema de remuneração das respetivas entidades gestoras dos edifícios e dos estabelecimentos, nos termos dos contratos em regime de PPP, incluindo a componente de gestão clínica do Hospital de Braga, do Hospital de Vila Franca de Xira e do Hospital de Loures.

No caso das entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares, responsáveis pela gestão e prestação dos serviços clínicos, os encargos do setor público são determinados essencialmente em função dos cuidados de saúde efetivamente prestados, da disponibilidade do serviço de urgência e do diferencial de despesa relativa a produtos farmacêuticos prescritos pela unidade hospitalar face à média no respetivo grupo de referência (com sinal positivo ou negativo), sendo a remuneração do parceiro privado objeto de deduções por falhas de desempenho, de serviço ou específicas (definidas contratualmente).

No que respeita à parceria clínica com o Hospital de Cascais, tendo presente a adjudicação do novo contrato para a gestão clínica do estabelecimento hospitalar, por oito anos, ao parceiro privado Ribera Salud, S.A. (contrato com um VAL de 561,2 milhões de euros⁷), foi considerada a estimativa de encargos plurianuais em conformidade, para o período de 2023 a 2031.

Adicionalmente, no que se refere aos valores atualizados de encargos para o ano de 2022, é de registar um incremento dos pagamentos a realizar às entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares, com particular enfoque para os hospitais de Loures – em resultado de sentença arbitral relativa aos encargos com VIH/ SIDA, no valor de 26,5 milhões de euros – e de Braga – em consequência do pagamento de reconciliação da atividade hospitalar de 2019 (5 milhões de euros), do pagamento de reconciliação de cuidados prestados a doentes estrangeiros (2,5 milhões de euros) e da sentença arbitral para o pagamento de despesas relacionadas com o tratamento de Hepatite C (1,6 milhões de euros), num total de 9 milhões de euros. Para 2023, foi ainda estimado um encargo de 6 milhões de euros com a entidade gestora do Hospital de Loures, a título de pagamento de reconciliação da atividade de 2021.

No caso das entidades gestoras dos edifícios hospitalares (hospitais de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures), os encargos do setor público assumem, por sua vez, a natureza de um pagamento por disponibilidade da infraestrutura (em função das tabelas predefinidas contratualmente e, total ou parcialmente, indexado à inflação), ajustado quer por eventuais

⁷ Com referência a 31 de dezembro de 2018.

deduções relativas a falhas da entidade gestora quer pelos proveitos relativos ao mecanismo de partilha (entre entidade gestora e entidade pública contratante) das receitas de terceiros relacionadas com a exploração de parques de estacionamento e/ou zonas comerciais.

Os valores constantes do presente orçamento relativos às entidades gestoras dos edifícios dizem respeito aos compromissos contratuais e encontram-se em linha com os previstos nos exercícios orçamentais anteriores, a que acresce a previsão do encargo de 12 milhões de euros, a realizar em 2023, com as obras de ampliação do Hospital de Cascais.

Atendendo a que a previsão de encargos líquidos plurianuais não contempla expectativas quanto ao desfecho dos processos negociais em curso, não foram considerados eventuais impactos do processo negocial referente à proposta de refinanciamento apresentada pela Entidade Gestora do Edifício do Hospital de Loures, e da consequente partilha dos benefícios associados⁸.

No que se refere ao lançamento de novas parcerias, é de salientar a adjudicação da proposta apresentada pelo Agrupamento de Concorrentes constituído pelas sociedades comerciais Hygeia – Edifícios Hospitalares, SGPS, S.A., InfraRed Infrastructure V Investments Limited, Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A., Mota-Engil Europa, S.A., e Manvia – Manutenção e Exploração de Instalações de Construção, S.A., no âmbito do concurso público tendente à celebração do contrato de concessão referente à parceria público-privada para a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, manutenção e exploração do Hospital de Lisboa Oriental. Encontra-se atualmente a correr o prazo para a apresentação dos documentos de habilitação pelo agrupamento vencedor. O contrato terá uma duração de 30 anos, tendo a proposta vencedora apresentado um VAL de 257,7 milhões de euros.⁹ Tendo em consideração a fase em que se encontra este processo, os encargos relativos a esta parceria não foram considerados na previsão dos encargos plurianuais com as PPP.

Setor aeroportuário

Neste setor, foram considerados os fluxos financeiros associados aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário atribuídos à ANA — Aeroportos de Portugal, S.A. (ANA, S.A.).

Nos termos dos contratos em vigor, a remuneração da concessionária assenta exclusivamente nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão da referida concessão, obrigando-se a concessionária a partilhar com o concedente uma parte destas receitas a partir de 2023¹⁰. Assim, os fluxos financeiros futuros respeitam apenas a receitas, não estando contratualmente previstos quaisquer encargos para o setor público.

Adicionalmente, é de referir que, na sequência da decisão de indeferimento do pedido de apreciação prévia da viabilidade da construção do Aeroporto Complementar do Montijo pela ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil, o Governo avançou para a realização de um

⁸ Constituição da comissão de negociação determinada através do Despacho nº 401/2022, de 28 de dezembro de 2021, do (então) Coordenador da UTAP.

⁹ Com referência a 31 de dezembro de 2019.

¹⁰As projeções apresentadas pela concessionária refletem a partilha de receita a partir do 11º ano da concessão, e o pagamento no ano subsequente.

processo de Avaliação Ambiental Estratégica no âmbito do qual serão ponderadas outras soluções de expansão da capacidade aeroportuária da região de Lisboa, que conduziu ao esgotamento do objeto da Comissão de Negociação anteriormente constituída.

Oceanário

Nos termos do contrato de concessão atualmente em vigor, a remuneração da concessionária do Oceanário assenta unicamente na receita de bilhética e receitas auferidas decorrentes da exploração comercial das atividades concessionadas, não estando assim contratualmente previstos quaisquer encargos para o setor público com esta parceria.

Os únicos fluxos financeiros previstos correspondem aos pagamentos efetuados pela concessionária, os quais se decompõem *(i)* numa componente fixa, paga mensalmente e dividida em prestações iguais, e *(ii)* numa componente variável, incidindo esta sobre as receitas da concessão decorrentes da atividade de exploração da concessionária.

Sobre a projeção destes fluxos, e comparativamente ao exercício orçamental anterior, é unicamente de salientar a atualização das taxas de inflação utilizadas.

8. Gestão da Dívida Pública

Em 2022, as políticas económica e orçamental seguidas, a par da política monetária na área do Euro, continuaram a ser determinantes para que os princípios orientadores da gestão da dívida pública fossem reforçados: minimizar o custo direto e indireto da dívida pública; prevenir a concentração excessiva de amortizações num determinado período, reduzindo assim o risco de refinanciamento em períodos de maior volatilidade; e promover liquidez ao mercado, capitalizando a procura crescente dos investidores pela dívida pública portuguesa.

Esta dinâmica foi muito positiva para a credibilidade do país e para a estabilidade financeira das famílias e das empresas, reforçando a confiança na trajetória orçamental e gestão financeira rigorosa e credível que o Estado tem vindo a seguir:

- custo da dívida emitida no ano (ago/22) é atualmente de 1,3%, marcando a trajetória deste indicador iniciada em 2016, mantendo-o abaixo do custo do stock da dívida. Neste domínio, destaca-se o financiamento realizado logo no início do ano, antes do atual contexto de taxas de juro, com uma maturidade de 20 anos e a uma taxa de juro implícita de 1,185%;
- A maturidade média da dívida de médio e longo prazo emitida em 2022 (até agosto) é de 12,3 anos, superior à maturidade média do stock da dívida, a qual se situa em 7,5 anos, em setembro de 2022 (incluindo empréstimos oficiais).;
- Em termos relativos, o diferencial de custo da dívida pública portuguesa face à Alemanha ao longo de toda a curva de rendimentos tem vindo a manter-se estável;
- Embora tendo alargado desde o início do ano, o diferencial face à Alemanha subiu menos em Portugal do que noutras economias da Zona Euro. Atualmente, o diferencial no prazo de referência a 10 anos situa-se nos 110 p.b., com um acréscimo de 47 p.b.

face ao início do ano, enquanto o aumento ascende a 118 p.b. no caso de Itália e 119 no caso da Grécia. Em relação a Espanha, o diferencial mantém-se também estável em cerca de -10 p.b., com o custo da dívida pública portuguesa a ficar abaixo da dívida pública espanhola, em acentuado contraste com a evolução ocorrida na anterior crise financeira.

Após um longo período de equiparação, é agora exigido à República Portuguesa, para novos financiamentos, um custo inferior à dívida pública do Reino de Espanha. No final de setembro, a OT com maturidade mais próxima de 10 anos encontra-se 10 pontos base abaixo do nível da obrigação equivalente do Reino de Espanha, o que demonstra que a dívida portuguesa continua a ser percecionada com um risco inferior à dívida de outros países europeus.

Gráfico 8.1. Evolução em mercado secundário da OT com prazo de 10 anos

(valores mid, em percentagem)



Fonte: Bloomberg L.P.

A estratégia ativa de gestão de dívida consolidou-se igualmente, em 2022, através da execução de uma operação de recompra com maturidade em 2022 e, adicionalmente, com vista ao alisamento do perfil de reembolsos, através de uma operação de troca de emissões de OT, com maturidades em 2023 e 2024, no montante global de 0,8 mil milhões de euros (valor nominal).

Depois de em 2021 a República Portuguesa ter obtido a primeira revisão em alta da sua notação de crédito desde o início da pandemia, pela agência de notação financeira Moody's Investors Service, Inc. (Moody's), também a Standard & Poor's Financial Services LLC e a DBRS Ratings GmbH subiram a avaliação creditícia de longo prazo da República Portuguesa, respetivamente, de BBB para BBB+ e BBB (high) para A (low).

Estas ações resultaram ainda na melhoria da notação financeira, pelas mesmas agências, de diversas entidades portuguesas, permitindo que também elas obtenham melhores condições de financiamento.

A estratégia de gestão eficiente da dívida pública seguida permite encarar o ano de 2023 com confiança, mantendo o caminho de redução do rácio de dívida pública sobre o PIB, o qual regressa a níveis pré-pandemia COVID-19 já este ano.

No final de 2022, o saldo da dívida direta do Estado deverá atingir 288,7 mil milhões de euros, aumentando 10,2 mil milhões de euros face ao final de 2021. A dívida após cobertura de derivados é estimada em 287,9 mil milhões de euros, refletindo os efeitos favoráveis das coberturas cambiais.

O aumento do stock da dívida previsto para 2022 reflete um conjunto de medidas de resposta aos desafios levantados pelo início do conflito militar na Ucrânia, em particular na mitigação dos efeitos inflacionistas deste conflito, bem como, ainda que em menor medida que nos anos anteriores, o financiamento de medidas de combate à pandemia COVID-19, num contexto de retorno gradual à normalidade da vida económica. A variação anual, em torno de 3,7%, decorre maioritariamente do aumento esperado do saldo vivo da dívida de curto prazo em 8 mil milhões de euros, refletindo o aumento de 5,9 mil milhões de euros do saldo de CEDIC previsto para o final do ano, bem como o aumento do saldo vivo de Bilhetes do Tesouro (BT) em 1,9 mil milhões de euros. Também o saldo de Obrigações do Tesouro (OT) deverá aumentar em cerca de 3,9 mil milhões de euros, quase inteiramente compensado pela redução do saldo vivo de Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) em 3,5 mil milhões de euros. Estima-se que o stock da dívida de retalho venha a registar um incremento de 1,4 mil milhões. No que respeita aos empréstimos no âmbito de instrumentos da UE, está previsto o recebimento total de 1,5 mil milhões de euros, que se repartem entre SURE e empréstimos do PRR: o montante desembolsado no âmbito do SURE durante o ano de 2022 ascenderá a 0,8 mil milhões, que acrescem aos 5,4 mil milhões desembolsados em 2020 e 2021; no que respeita aos desembolsos ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), prevê-se que até ao final do ano seja ainda recebida uma tranche com um total de 0,1 mil milhões de euros que se somam aos 0,6 mil milhões de euros recebidos em maio e aos 0,4 mil milhões recebidos no ano passado (pré-financiamento recebido em agosto de 2021). Em termos de estrutura da dívida direta do Estado, não existem alterações particularmente significativas e, as OT, apesar da ligeira descida, continuarão a representar cerca de 55% do saldo vivo. Com o acréscimo do saldo vivo de CEDIC, estima-se que o peso da dívida de curto prazo aumentará para 11%, face aos 9% no final de 2021.

Em dezembro de 2023, perspetiva-se que o saldo da dívida direta do Estado atinja 302,1 mil milhões de euros, com um crescimento de 4,6% face a 2022. A variação anual de 13,4 mil milhões de euros esperada em 2023 resultará essencialmente do aumento do saldo vivo de OT (13,9 mil milhões de euros). O saldo de dívida de curto prazo mantém-se estável, apesar da redução do saldo de CEDIC em 5 mil milhões de euros compensada pelo aumento do saldo de BT no mesmo montante. No que respeita aos empréstimos oficiais, esperam-se desembolsos adicionais ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (0,8 mil milhões de euros) e está prevista a amortização de empréstimos do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, no âmbito do PAEF, no montante de 1,5 mil milhões de euros.

Quadro 8.1. Estrutura da dívida direta do Estado

(ótica da contabilidade pública; milhões de euros)

Instrumentos	2021		2022(P)		2023(P)	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
OT - Obrigações do Tesouro	154 443	55,5	158 334	54,8	172 242	57,0
OTRV - Obrigações do Tesouro Rendimento Variável	4 500	1,6	1 000	0,3	1 000	0,3
CT - Certificados do Tesouro	17 849	6,4	16 221	5,6	16 139	5,3
CA - Certificados de Aforro	12 469	4,5	15 449	5,4	15 863	5,3
Dívida de curto prazo em euros	24 530	8,8	32 568	11,3	32 520	10,8
da qual: BT - Bilhetes do Tesouro	6 467	2,3	8 411	2,9	13 383	4,4
Outra dívida em euros (excluindo ajuda externa)	6 324	2,3	6 010	2,1	5 894	2,0
Dívida em moedas não euro (excluindo ajuda externa)	2 984	1,1	2 704	0,9	2 704	0,9
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	49 628	17,8	49 128	17,0	47 628	15,8
FEFF - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira	25 328	9,1	25 328	8,8	25 328	8,4
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	24 300	8,7	23 800	8,2	22 300	7,4
FMI - Fundo Monetário Internacional	0	0,0	0	0,0	0	0,0
UE - SURE	5 411	1,9	6 234	2,2	6 234	2,1
UE - PRR	351	0,1	1 069	0,4	1 904	0,6
TOTAL	278 489	100,0	288 716	100,0	302 130	100,0
Efeito cambial da cobertura de derivados (líquido)	-478		-818		-818	
Dívida total após cobertura de derivados	278 011		287 898		301 312	

Nota: (P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

Necessidades e fontes de financiamento do Estado

Em 2022, as necessidades brutas de financiamento do Estado deverão ascender a 52,0 mil milhões de euros. Em termos de necessidades líquidas de financiamento do Estado, prevê-se que estas totalizem 8,3 mil milhões de euros, o que representa uma redução de 5,5 mil milhões de euros face a 2021. Em contraste, as amortizações de dívida fundada serão superiores ao valor de 2021, fixando-se em 43,6 mil milhões de euros. O financiamento fundado relativo ao Orçamento do Estado para 2022 deverá atingir os 52,1 mil milhões de euros, traduzindo-se num saldo de financiamento para exercícios seguintes de 132 milhões de euros.

Para 2023, estimam-se necessidades brutas de financiamento de cerca de 58,9 mil milhões de euros. O acréscimo de 6,9 mil milhões de euros face a 2022 resulta sobretudo do aumento das necessidades líquidas de financiamento em 4,1 mil milhões de euros a que acresce o aumento das amortizações de dívida fundada em cerca de 2,9 mil milhões de euros. Antecipa-se que as necessidades brutas de financiamento do Estado sejam cobertas por emissões de dívida fundada, num montante de 58,9 mil milhões de euros.

Quadro 8.2. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2021-2023

(milhões de euros)

	2021	2022(P)	2023(P)
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	13 773	8 307	12 361
Défice Orçamental	9 471	5 307	5 926
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	4 301	3 000	6 435
Receita de privatizações (-)	0	0	0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	42 122	43 644	46 520
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	4 959	4 721	1 745
Dívida de curto prazo em euros	18 914	24 530	32 568
Dívida de médio e longo prazo em euros	16 662	14 133	12 207
Dívida em moedas não euro	1 387	279	0
Fluxos de capital de swaps (líq.)	200	-20	0
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	55 894	51 952	58 881
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	56 070	52 084	59 015
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	1 501	198	132
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	52 994	51 885	58 883
Emissões de dívida no Período Complementar	1 575	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)	198	132	134
p.m. Discrepância estatística	23	0	0
6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	52 994	53 460	58 883
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0	1 575	0
Relativas ao Orçamento do ano	52 994	51 885	58 883

Nota: (P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

Composição do financiamento do Estado

Em 2022, as emissões de OT continuam a representar uma das principais fontes de financiamento, num montante de 3,5 mil milhões de euros. Por seu turno, as emissões líquidas de CEDIC deverão ascender a 5,9 mil milhões de euros. Prevê-se que os BT apresentem um financiamento líquido de 1,9 mil milhões de euros. O financiamento líquido através de Certificados de Aforro deverá ascender a 3 mil milhões de euros, mais do que compensando a redução do financiamento através de Certificados do Tesouro em 1,6 mil milhões de euros. Os desembolsos ao abrigo do programa SURE contribuirão com 0,8 mil milhões, e dos desembolsos ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência, deverão totalizar 0,7 mil milhões de euros.

Quadro 8.3. Composição do financiamento do Estado em 2022

(dívida fundada ao valor de encaixe — ano civil; milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	53 460	43 384	10 076
CA - Certificados de Aforro	3 693	713	2 980
CT - Certificados do Tesouro	2 380	4 008	-1 628
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	23 398	17 523	5 875
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	26	-26
BT - Bilhetes do Tesouro	8 411	6 467	1 944
OT - taxa fixa	13 120	9 648	3 472
OTRV	0	3 500	-3 500
FEEF	0	0	0
MEEF	-6	500	-506
SURE	818	0	818
PRR	718	0	718
Outra Dívida curto prazo	758	540	218
Outra Dívida longo prazo	170	458	-288
DÍVIDA NÃO EURO	0	279	-279
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)	0	-20	20
TOTAL	53 460	43 644	9 816

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2023, o financiamento deverá ser maioritariamente assegurado por via de emissões líquidas de OT, num montante de 12,9 mil milhões de euros. Também o saldo de BT deverá aumentar 5 mil milhões de euros. À semelhança de 2022, esperam-se contributos positivos dos desembolsos ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência, em montantes em torno de 0,8 mil milhões de euros.

Quadro 8.4. Composição do financiamento do Estado em 2023
(estimativa da dívida fundada ao valor de encaixe — ano civil; milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	58 883	46 520	12 363
CA - Certificados de Aforro	1 754	1 339	415
CT - Certificados do Tesouro	324	406	-81
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	18 378	23 398	-5 020
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	81	-81
BT - Bilhetes do Tesouro	13 383	8 411	4 973
OT - taxa fixa	23 449	10 592	12 857
OTRV	0	0	0
FEEF	0	0	0
MEEF	0	1 500	-1 500
SURE	0	0	0
PRR	835	0	835
Outra Dívida curto prazo	758	758	0
Outra Dívida longo prazo	0	35	-35
DÍVIDA NÃO EURO	0	0	0
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)	0	0	0
TOTAL	58 883	46 520	12 363

Fonte: Ministério das Finanças.

Unidade de tesouraria do Estado

A unidade de tesouraria do Estado é um importante instrumento de gestão centralizada dos fundos públicos, fundamental para a otimização da gestão da liquidez e do financiamento. O aumento da eficiência nesta atividade nos últimos anos tem permitido uma poupança significativa de encargos com a dívida pública, seja pela redução do valor anual do financiamento em mercado, seja pela margem de flexibilidade que é introduzida na calendarização intra-anual desse financiamento.

Relativamente aos recebimentos, a otimização do tempo de centralização de fundos na tesouraria do Estado e a redução dos custos operacionais de cobrança resultam do processo de melhoria contínua da Rede de Cobranças do Estado (RCE).

Em 2023, continuará o alargamento da RCE a novas entidades públicas administradoras de receitas¹¹, como utilizadores do documento único de cobrança (DUC) para a arrecadação das receitas que lhes estão afetas. Paralelamente, continuarão os trabalhos para a integração na RCE da Agência para a Modernização Administrativa, enquanto facilitador tecnológico junto

¹¹ Atualmente, integram a RCE a Administração Central do Sistema de Saúde, a Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, a Agência Portuguesa do Ambiente, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, a Autoridade para as Condições do Trabalho, a Autoridade Tributária e Aduaneira, a Caixa Geral de Aposentações, a Direção-Geral da Política da Justiça, a Entidade Reguladora da Saúde, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP, o Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP, os Serviços de Estrangeiros e Fronteiras e o Tribunal Constitucional.

dos organismos públicos e, nomeadamente, do Instituto de Gestão Financeira da Educação e da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, como entidades administradoras.

A densificação da disponibilização de Terminais de Pagamento Automático (TPA), móveis, fixos e virtuais, será continuada em 2023. Neste âmbito, refira-se que, no final de 2022, existiam 5393 equipamentos cedidos. Esta aposta na disponibilização de TPA tem permitido aumentar a centralização de fundos na tesouraria do Estado, ao possibilitar aos organismos públicos receber as respetivas receitas em contas no IGCP.

No âmbito da RCE, pretende-se ainda em 2023 formalizar a parceria ente o IGCP e a AMA e iniciar a atuação desta, como facilitador técnico junto dos serviços e entidades públicas na geração das referências DUC e nas trocas dos respetivos ficheiros de emissão e de cobrança.

Esta parceria entre o IGCP e a AMA, que possibilitará a disponibilização na Plataforma de Pagamentos da Administração Pública, dos Pagamentos ao Estado, pretende:

- a) Dinamizar a integração na RCE de entidade com reduzida capacidade tecnologia;
- b) Melhorar a informação de gestão para as entidades administradoras dos DUC.

No que se refere aos pagamentos, o IGCP privilegiará o uso de meios eletrónicos, como as transferências bancárias europeias e internacionais, os débitos diretos e os cartões eletrónicos, em detrimento dos meios tradicionais (cheque ou numerário), seguindo as boas práticas europeias. A eliminação dos riscos associados à utilização dos meios de pagamento em suporte físico, menos compatíveis com a segurança, celeridade e transparência exigível nos pagamentos efetuados pela Administração Pública, é um dos objetivos a prosseguir.

Gestão da liquidez

A maior fiabilidade das previsões e a maior racionalidade da gestão do financiamento público é o resultado do acompanhamento otimizado das disponibilidades, para o qual contribuirão os desenvolvimentos acima descritos nos domínios dos pagamentos e dos recebimentos.

Adicionalmente, a concentração da gestão da tesouraria e da dívida pública numa só entidade permite uma maior especialização técnica, a redução de assimetrias de informação, o reforço da capacidade negocial, a otimização dos saldos da dívida, a melhoria do controlo dos riscos de crédito e liquidez, a minimização dos riscos operacionais e a otimização dos modelos previsionais de gestão das necessidades financeiras do Estado.

Contas do tesouro

O quadro seguinte apresenta o total das disponibilidades, em moeda e depósitos, na conta da tesouraria central do Estado, no Banco de Portugal, e dos fundos aplicados nas instituições de crédito (IC).

Quadro 8.5. Situação da tesouraria: saldos pontuais

(milhões de euros)

	dezembro 2020	dezembro 2021	julho 2022
Contas no BdP	17 162	9 306	17 683
Apli. Financeiras nas IC	300	0	0
Contas em Divisas	1	3	0
Contas Receb. IGCP-DUC	247	52	470
Outras Contas Bancárias	1	1	1
Contas RCE (Bancos, CTT, SIBS, IRN e Caixas do Tesouro)	192	424	300
Depósitos Externos nas IC	8	3	2
Cheques a Cobrar	1	1	1
TOTAL	17 912	9 790	18 457

Fonte: Ministério das Finanças.

Centralização de fundos

Tendo como referência as entidades públicas atualmente com contas no *Internet Banking* do IGCP, observa-se uma evolução positiva da atividade que tem vindo a ser desenvolvida pela tesouraria do Estado, a qual se deverá manter em 2023.

Quadro 8.6. Centralização de fundos de terceiros

(milhões de euros)

	Depósitos à Ordem	Aplicações Financeiras (CEDIC+CEDIM)	Total
dezembro 20	16 779	7 980	24 759
dezembro 21	11 553	18 104	29 657
julho 22	21 733	9 273	31 006

Fonte: Ministério das Finanças.

9. Finanças (PO07)

O Programa Orçamental Finanças evidencia, no orçamento para 2023, uma dotação de despesa total consolidada de 21 608,2 milhões de euros, o que excede em 74,6% a estimativa para 2022, sobretudo pela evolução da despesa não efetiva — ativos financeiros, cujo peso na estrutura do Programa atinge 72,3%.

Quadro 9.1. Finanças (PO07) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022	2023	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	4.790,8	5.061,2	5,6	23,4
Despesas com o pessoal	557,1	592,6	6,4	2,7
Aquisição de bens e serviços	229,3	287,8	25,5	1,3
Juros e outros encargos	62,9	14,7	-76,6	0,1
Transferências correntes	3.653,2	3.577,8	-2,1	16,6
Subsídios	204,3	98,6	-51,7	0,5
Outras despesas correntes	84,1	489,7	482,2	2,3
Despesa de capital	381,5	690,4	80,9	3,2
Investimento	95,5	154,4	61,7	0,7
Transferências de capital	273,7	527,4	92,7	2,4
Outras despesas de capital	12,4	8,6	-30,8	0,0
Diferenças de consolidação	12,9	0,0		
Despesa efetiva consolidada	5.185,2	5.751,5	10,9	
Ativos Financeiros	6.910,2	15.631,9	126,2	72,3
Passivos Financeiros	62,1	224,7	261,8	1,0
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	217,2	0,0		
Despesa total consolidada	12.374,8	21.608,2	74,6	
Receita total consolidada	14.983,6	25.709,5	71,6	
Saldo Orçamental	2.608,8	4.101,3		
<i>por memória:</i>				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023			
Receitas de Impostos	14.065,7			
Receitas Próprias	7.359,7			
Fundos Europeus	26,5			
Transferências entre entidades	156,2			
Diferenças de consolidação	0,0			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Do total de despesa consolidada de 21 608,2 milhões de euros, 65,1% são representados pela componente de receita de impostos afeta ao Programa (14 065,7 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de receitas próprias (7 359,7 milhões de euros), transferências no âmbito da Administração Pública (156,2 milhões de euros) e fundos europeus (26,5 milhões de euros).

Do total da despesa efetiva consolidada de 5 751,5 milhões de euros destaca-se em grande medida as transferências, em particular a associada à contribuição financeira, que decorre do quadro de negociação do orçamento europeu para 2023 (quadro financeiro plurianual da União Europeia 2021-2027, de dezembro de 2020).

As despesas com o pessoal apresentam 592,6 milhões de euros, na sua maioria referentes à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Quadro 9.2. Finanças (PO07) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2022	2023	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
007 - FINANÇAS	9.863,6	14.353,5	45,5
ATIVOS FINANCEIROS	5.645,2	10.045,9	78,0
BONIFICAÇÃO JUROS	93,3	35,6	-61,9
CAPÍTULO 60 OUTRAS	900,0	1.117,2	24,1
COBRANÇAS COERCIVAS	42,5	49,5	16,5
ENCARGOS COM PROTOCOLO DE COBRANÇA	29,5	35,5	20,3
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	226,2	185,1	-18,2
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	178,8	210	17,4
CONTRIBUIÇÕES SOBRE O SETOR BANCÁRIO	178,8	210	17,4
TRANSFERÊNCIAS UE (CAP. 70 DO MINISTÉRIO FINANÇAS)	2.748,1	2.674,8	-2,7

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa integra 14 353,5 milhões de euros de dotações específicas, financiadas em 97,1% por receitas de impostos, em que os ativos financeiros têm maior expressão (10 045,9 milhões de euros).

Quadro 9.3. Finanças (PO07) — Despesas excecionais

(milhões de euros)

Despesas Excecionais	2022 Estimativa	2023 Orçamento	Variação % (OE2023 / Execução 2022)
01 - BONIFICAÇÃO DE JUROS	93,3	35,6	-61,9
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	8,6	12,5	45,3
HABITAÇÃO	84,7	23,1	-72,8
02 - SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATORIAS	226,2	185,1	-18,2
APOIO À FAMÍLIA	90,0	90,0	0,0
HABITAÇÃO	25,0	31,8	27,2
SUBSÍDIOS AO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO	30,0	16,7	-44,4
TRANSPORTES AÉREOS	28,2	19,3	-31,5
TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	20,1	10,3	-48,7
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	32,9	17,0	-48,4
04 - AMOEDAÇÃO	6,7	13,7	105,9
CUSTOS DE AMOEDAÇÃO - MOEDA CORRENTE/MOEDA DE COLEÇÃO	6,7	13,7	105,9
05 - ATIVOS FINANCEIROS	5.645,2	10.045,9	78,0
AÇÕES E OUTRAS PARTICIPAÇÕES	2.650,1	4.077,4	53,9
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	5,3	19,7	274,3
EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO	3,7	10,0	169,2
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO	2.736,4	5.310,3	94,1
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO - IFFRU	134,9	371,2	175,2
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO - PORTUGAL 2020	33,4	90,2	169,7
EXECUÇÃO DE GARANTIAS E EXPROPRIAÇÕES	81,5	167,1	105,2
06 - COMISSOES E OUTROS ENCARGOS	918,6	1.133,8	23,4
ASSUNÇÃO DE PASSIVOS E RESPONSABILIDADES	49,6	25,2	-49,2
COMISSAO DE GESTAO	1,6	2,3	46,5
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	45,3	36,7	-18,9
DESPESAS DA REPRIVATIZAÇÃO DO BPN	6,0	3,0	-49,7
ENCARGOS COM PROTOCOLOS DE COBRANÇA	29,5	35,5	20,3
GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS	9,4	17,3	84,0
PROTECÇÃO SOCIAL DE BASE	4,4	4,5	1,5
TRANSFERÊNCIA GRECIA	12,2	4,2	-65,8
TRANSFERÊNCIA TURQUIA	2,1	1,7	-21,3
TRANSFERÊNCIA RAM	12,1	22,3	84,1
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS/DESPESAS	746,5	981,2	31,4
07 - ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMÓNIO DO ESTADO	46,6	57,3	23,0
EDIFÍCIOS	46,6	57,3	23,0
CAPÍTULO 50 - PROJETOS PRR	1.308,0	964,4	-26,3
Total Geral	8.244,5	12.435,6	50,8

Fonte: Ministério das Finanças.

As despesas excecionais inscritas no Programa 07 — Finanças ascendem a 12 435,6 milhões de euros em 2023, sendo representadas em 80,8% por ativos financeiros, que correspondem a participações do Estado em empresas públicas e empréstimos concedidos pelo Estado.

Relativamente aos encargos com ativos financeiros, destaca-se o financiamento a empresas do setor empresarial do estado, com particular relevância para a componente de empréstimos a médio e longo prazo.

No contexto dos subsídios e indemnizações compensatórias, refira-se os atribuídos no âmbito da prossecução de objetivos de coesão social e territorial através do apoio às famílias, com a atribuição de um subsídio social de mobilidade, no âmbito dos serviços aéreos, ferroviários e rodoviários, e relativos à promoção de políticas de habitação.

No âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) está prevista dotação para intervenção nas áreas relevantes nos domínios da ampliação do parque habitacional público a preços acessíveis, capitalização de empresas e resiliência financeira através do Banco Português de Fomento (BPF) e o Programa Nacional para o Alojamento no Ensino Superior (PNAES), no montante de 964,4 milhões de euros.

Quadro 9.4. Finanças (PO07) — Despesa por medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2023 Orçamento	Estrutura 2023 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	6.169,4	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	1.416,0	23,0
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	49,7	0,8
005 - DEFESA NACIONAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	202,2	3,3
007 - DEFESA NACIONAL - FORÇAS ARMADAS	5,5	0,1
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	28,6	0,5
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	0,0	0,0
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	347,3	5,6
026 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	4,5	0,1
030 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - HABITAÇÃO	144,5	2,3
033 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - PROTECÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	0,0	0,0
034 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	0,0	0,0
037 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - DESPORTO, RECREIO E LAZER	0,0	0,0
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	16,7	0,3
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV. CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	102,6	1,7
054 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	17,0	0,3
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	10,3	0,2
056 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES AÉREOS	109,3	1,8
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	0,3	0,0
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	897,0	14,5
067 - OUTRAS FUNÇÕES - TRANSFERÊNCIAS ENTRE ADMINISTRAÇÕES	2.674,8	43,4
085 - FLORESTAS	0,0	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFECÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	0,3	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	142,7	2,3
Despesa Total Não Consolidada	22.086,0	
Diferenças de consolidação	0,0	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	21.608,2	
Despesa Efetiva Consolidada	5.751,5	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	15.644,8	
Passivos Financeiros	271,8	
Consolidação de Operações financeiras	59,9	

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa Finanças inclui 23 medidas, com um total consolidado de 21 608,2 milhões de euros, das quais se destacam as medidas relativas: à habitação, defesa nacional, transportes, às funções económicas e às transferências entre administrações.

Por último, evidencia-se a medida 102 — Plano de Recuperação e Resiliência, salientando-se as Despesas Excepcionais da DGTF (Capítulo 60).

10. Gestão da Dívida Pública (PO08)

O Programa Orçamental de Gestão da Dívida Pública integra duas vertentes: uma da responsabilidade direta do Estado, associada ao orçamento Encargos da Dívida (que suporta os encargos assumidos no âmbito da gestão da dívida direta do Estado) e às transferências do Orçamento do Estado para o FRDP — Fundo de Regularização da Dívida Pública (que regula o mercado da dívida pública), e outra relativa a um serviço e fundo autónomo, associada ao orçamento privativo do próprio FRDP.

Assim, ao nível da gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado deverão continuar a ser assegurados os recursos financeiros necessários à execução do Orçamento do Estado, devendo esta gestão ser conduzida de forma a: **1)** Minimizar o custo direto e indireto da dívida pública numa perspetiva de longo prazo; **2)** Garantir uma distribuição equilibrada dos custos da dívida pelos orçamentos de diversos anos; **3)** Prevenir uma concentração excessiva de amortizações num determinado período; **4)** Evitar riscos excessivos; **5)** Promover um funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados financeiros.

Assim, é de salientar que o objetivo de minimização dos custos deve ser prosseguido numa perspetiva de longo prazo e na introdução de uma referência explícita à limitação dos riscos, designadamente no que respeita ao risco de refinanciamento e à volatilidade do custo da dívida ao longo do tempo.

Quadro 10.1. Gestão da Dívida Pública (PO08) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2022	2023	Variação (%)	Estrutura 2023 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	6.279,3	6.811,6	8,5	4,9
Despesas com o pessoal				
Aquisição de bens e serviços		0,1		0,0
Juros e outros encargos	6.279,0	6.797,0	8,2	4,9
Transferências correntes				
Subsídios				
Outras despesas correntes	0,3	14,5	n.r.	0,0
Despesa de capital	0,0			
Investimento	0,0			
Transferências de capital	0,0			
Outras despesas de capital	0,0			
Diferenças de consolidação	0,0	0,0		
Despesa efetiva consolidada	6.279,3	6.811,6	8,5	
Ativos Financeiros	0,0	0,0		
Passivos Financeiros	83.680,0	131.369,0	57,0	95,1
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	618,5	0,0		
Despesa total consolidada	90.577,8	138.180,6	52,6	
Receita total consolidada	90.589,5	139.498,9	54,0	
Saldo Orçamental	11,7	1.318,2		
<i>por memória:</i>				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2023			
Receitas de Impostos	138.148,0			
Receitas Próprias	32,6			
Fundos Europeus	0,0			
Transferências entre entidades	0,0			
Diferenças de consolidação	0,0			

Notas:

O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Não inclui a transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa Gestão da Dívida Pública (PO08), com uma despesa total consolidada de 138 180,6 milhões de euros, dispõe de 6 797 milhões de euros para suportar encargos com juros da dívida pública em 2023.