



**Conselho das  
Finanças  
Públicas**

# Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2023

Audição na Comissão de Orçamento e Finanças  
Assembleia da República



10 de novembro de 2022

# Previsões macroeconómicas POE/2023

	<i>Ano</i>	<b>2022</b>			<b>2023</b>	
	<i>Instituição</i>		CFP	BdP	MF	
	<i>Data de publicação</i>	set22	set22	out22	out22	set22 out22
<b>PIB real e componentes (variação, %)</b>						
PIB		5,5	6,7	6,7	6,5	1,2 1,3
Consumo privado		4,7	5,1	5,5	5,4	0,5 0,7
Consumo público		4,6	1,9	2,0	1,8	0,3 2,3
Investimento (FBCF)		8,7	3,6	0,8	2,9	2,9 3,6
Exportações		13,5	17,8	17,9	18,1	3,6 3,7
Importações		13,3	12,1	10,8	12,0	2,6 4,0
<b>Preços (variação, %)</b>						
Deflator do PIB		1,4	3,9	-	4,0	3,7 3,6
IHPC		0,9	7,7	7,8	7,4	5,1 4,0
<b>Mercado de trabalho (variação, %)</b>						
Taxa de desemprego (% pop. ativa)		6,6	5,6	5,8	5,6	5,3 5,6
Emprego		1,9	1,9	2,3	1,9	0,2 0,4
<b>Sector externo (% PIB)</b>						
Balança de bens e serviços		-3,0	-3,0	-1,9	-2,8	-2,6 -2,6

Fontes: 2021: INE. 2022 e 2023: CFP – Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026 (atualização), setembro 2022; BdP – Boletim Económico, outubro 2022; MF – Proposta de Orçamento do Estado para 2023, outubro 2022.

Ponderados os riscos do cenário do MF e as suas potenciais consequências para as finanças públicas, com base na informação disponível durante a elaboração do seu Parecer, **o CFP endossou as previsões macroeconómicas apresentadas.**



# Previsões macroeconómicas POE/2023

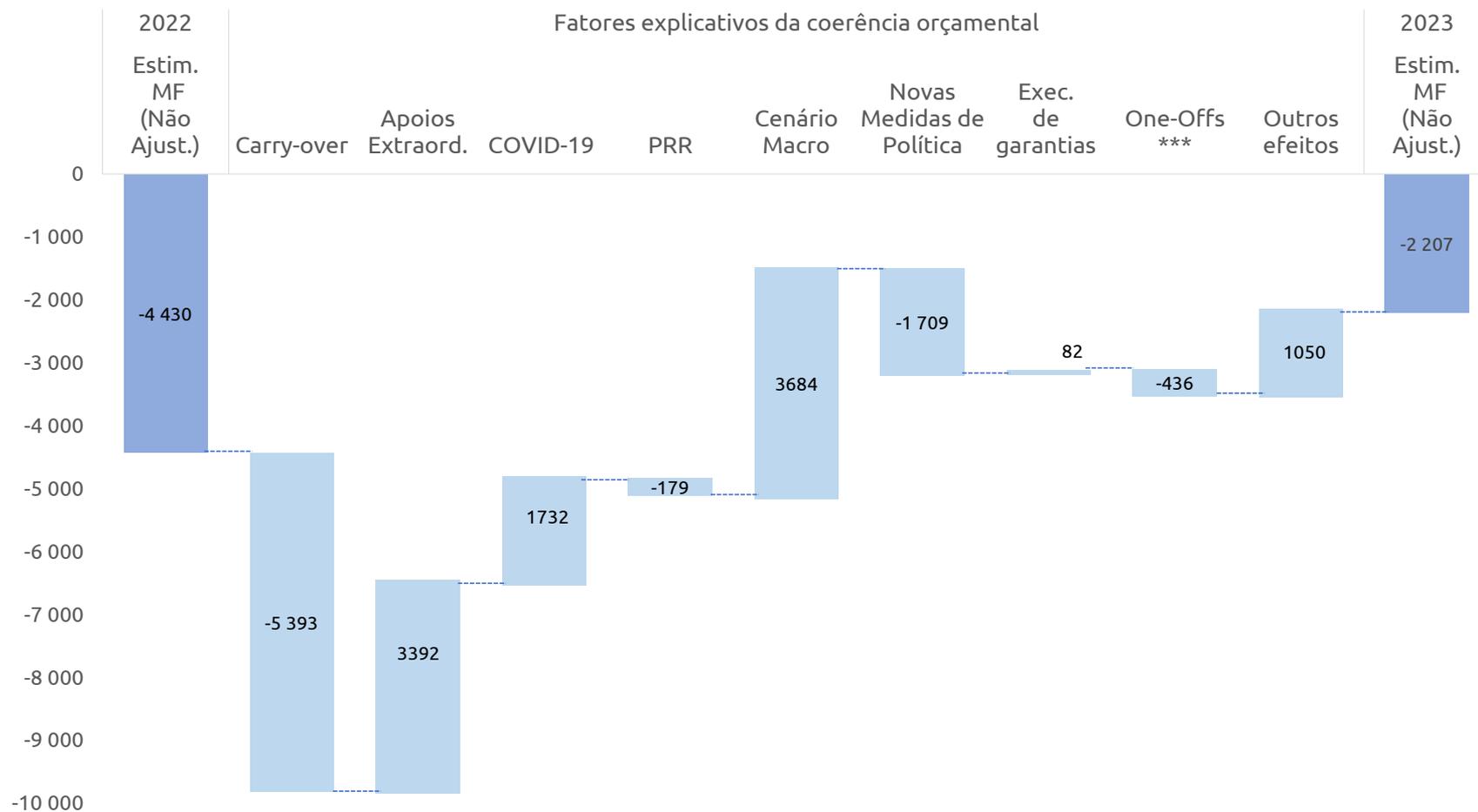
A projeção do MF é globalmente coerente com as restantes projeções para a economia portuguesa conhecidas à data de elaboração do Parecer que incorporam a informação mais recente da evolução dos impactos da inflação na economia nacional, da política monetária na Área do Euro e do conflito na Ucrânia.

**Previsão partilha da generalidade dos riscos** macroeconómicos e geopolíticos **destacados pelo CFP e pelo BdP:**

- Pendem em **baixa para a atividade económica e em alta para a inflação.**

Contexto **de elevada incerteza** associada à manutenção do conflito entre a Rússia e a Ucrânia, progressiva normalização da política monetária e risco de recessão dos principais parceiros comerciais.

# Da execução de 2022 à previsão orçamental para 2023



# Da execução de 2022 à previsão orçamental para 2023



- **Principais fatores explicativos para a redução do défice orçamental:**
  - **dissipação dos efeitos de medidas** de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico,
  - acompanhado em menor escala pelo **cenário macroeconómico** (incluindo o efeito dos preços).
- Estes fatores compensam a variação do **impacto desfavorável** no saldo das **medidas discricionárias** e o impacto igualmente desfavorável de uma maior despesa com *medidas one-off* em 2023.



# Indicadores Orçamentais POE/2023

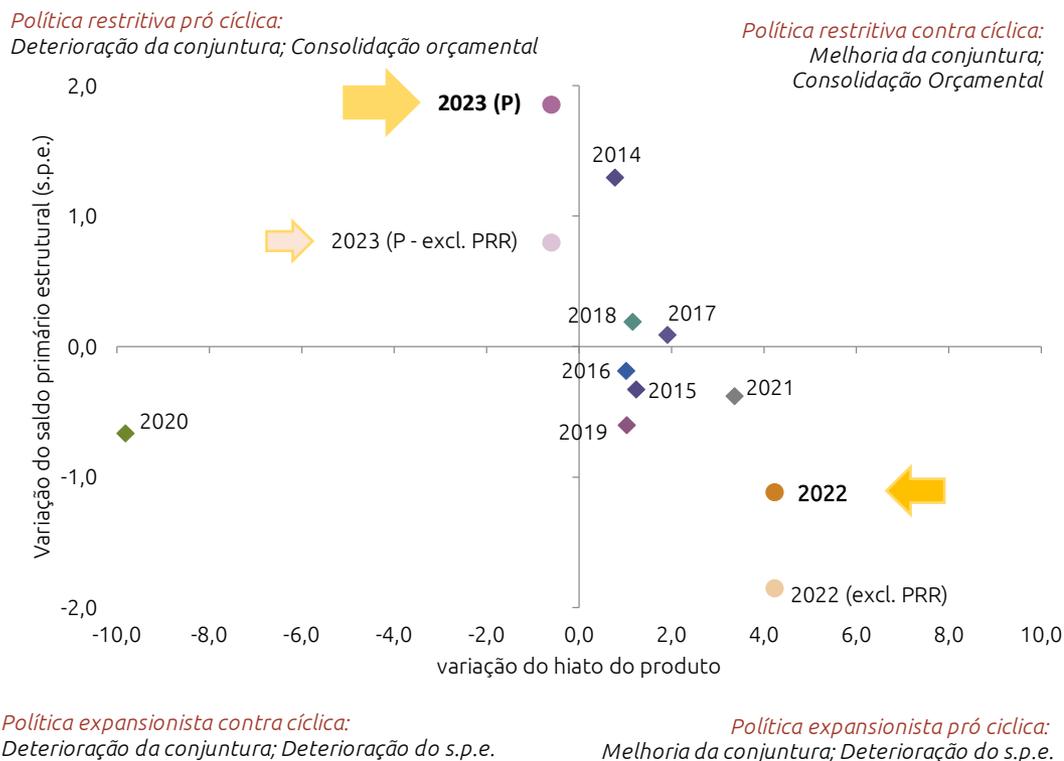
	Em % do PIB			Variação (p.p. PIB)	
	2021	POE/2023		POE/2023	
		2022	2023	2022	2023
Saldo Primário	-0,5	0,3	1,6	0,8	1,4
Saldo orçamental	-2,9	-1,9	-0,9	1,0	1,0
Ajustado de medidas one-off	-3,2	-1,8	-0,7	1,4	1,2
Ajustado do ciclo	-1,2	-2,5	-1,2	-1,2	1,3
Saldo estrutural	-1,6	-2,4	-0,9	-0,8	1,5
Primário estrutural	0,8	-0,3	1,6	-1,1	1,9
<i>por memória</i>					
medidas one-off	0,3	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2
hiato do produto*	-3,1	1,1	0,5	4,2	-0,6
componente cíclica	-1,7	0,6	0,3	2,3	-0,3
juros	2,4	2,1	2,5	-0,3	0,4

**Diminuição do défice de 1,9% do PIB em 2022 para 0,9% do PIB em 2023,** assente num contributo da despesa superior ao da receita.

**Saldo estrutural deverá apresentar uma melhoria significativa, após uma deterioração em 2022,** aproximando-se do objetivo de médio prazo (OMP) de um saldo estrutural equilibrado.

- **Saldo estrutural** programado para **2023: -0,9% do PIB**
- **melhoria de 1,5 p.p. do PIB** face ao ano de 2022.

# Postura da política orçamental

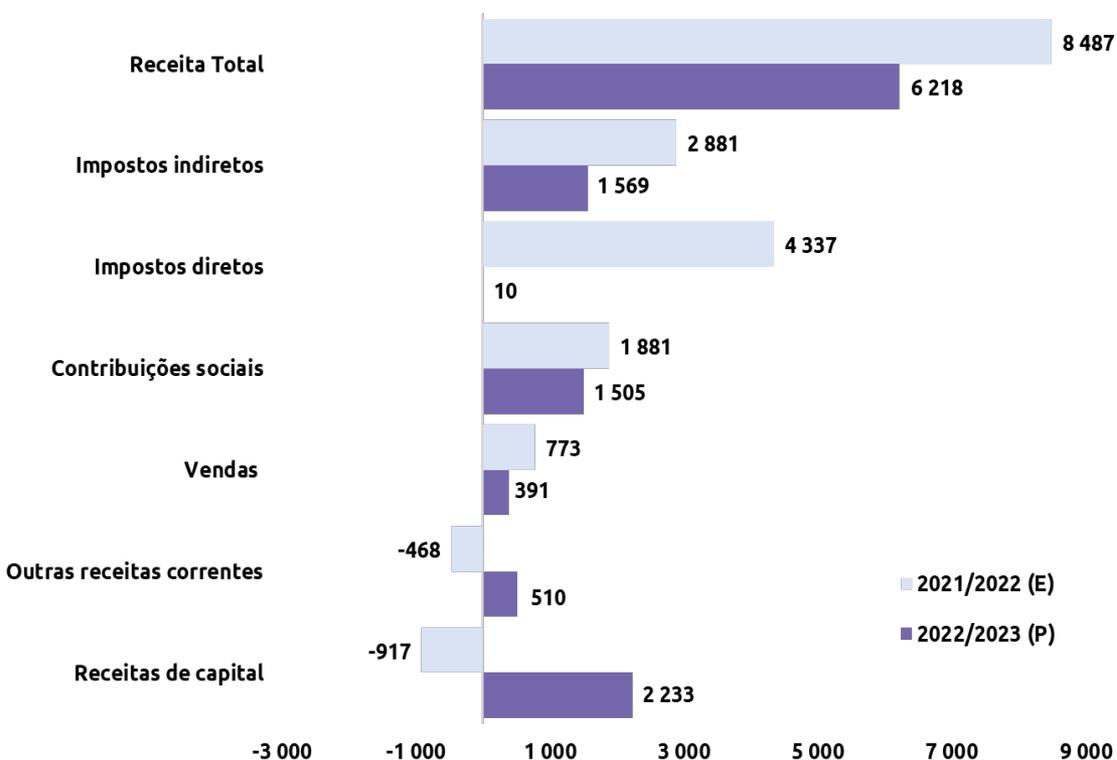


- **Em 2023, a postura da política orçamental deverá ser restritiva procíclica, contrastando com a postura expansionista procíclica de 2022.**
- **PRR confere um impulso orçamental expansionista sobre a atividade económica superior a 1% do PIB, que não é suficiente para contrariar uma postura restritiva.**



# Evolução da receita das AP

**Receita pública:** 44,5% do PIB, **+0,4 p.p. do PIB face a 2022**, em resultado, essencialmente, do acréscimo previsto para a **receita de capital** (+0,9 p.p. do PIB).



O **crescimento receita de capital:** expectativa de aumento das transferências a receber ao abrigo do **PRR** (1861 M€).

Aumento rec. capital mais do que compensará o decréscimo de 0,5 p.p. do PIB previsto para a **carga fiscal**, um indicador que, de acordo com estimativa do MF, deverá atingir em 2022 um novo máximo de 28 anos (35,6% do PIB).



## Evolução da receita das AP

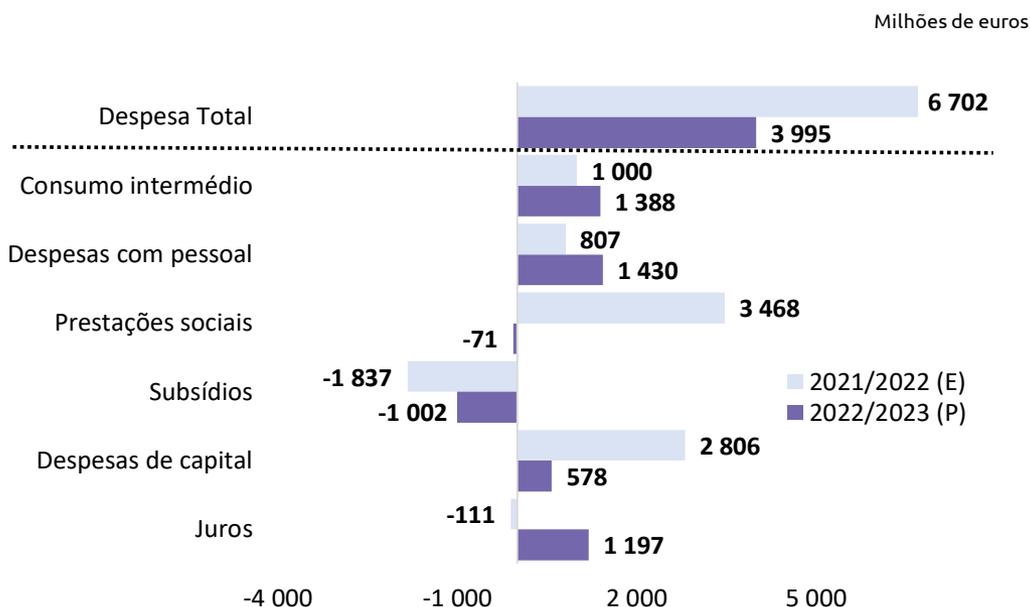
- A **receita fiscal** no próximo ano afigura-se como genericamente **atingível**
  - aparente sobrestimação dos impostos indiretos parece ser sobretudo reflexo de uma subavaliação da estimativa de execução para 2022.
- A evolução da **receita contributiva** sustenta-se, fundamentalmente, no aumento previsto para as contribuições sociais efetivas que, com uma **evolução em linha com as remunerações**, deverão apresentar um crescimento mais moderado do que o sugerido pelo padrão de evolução exibido nos últimos anos.



# Evolução da despesa das AP

## Rácio da despesa pública no PIB

diminuirá 0,6 p.p. do PIB, para 45,4%, beneficiando do efeito do denominador



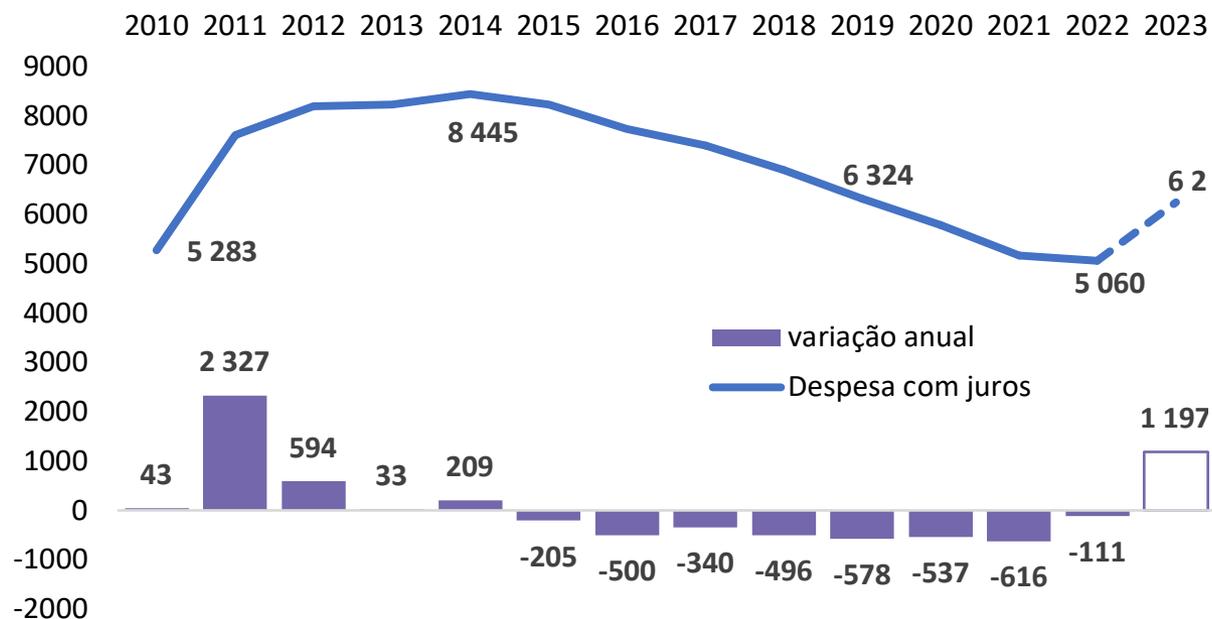
55% do aumento da despesa pública é justificado pela **despesa corrente primária** (sobretudo despesas com pessoal e consumo intermédio).

A dissipação do impacto dos recentes apoios extraordinários às famílias e empresas e da eliminação das medidas COVID-19 conduz a redução da despesa com subsídios e prestações sociais, no pressuposto da. Nas prestações sociais, a redução de apenas 71 M€ sugere a existência de uma margem para adoção de novas medidas.

Na **despesa de capital**, está previsto um aumento da FBCF de 2323 M€ (impulsionado pelo PRR) e uma redução de 1746 M€ na “outra despesa de capital”, embora as medidas de política especificadas pelo MF não justifiquem um decréscimo tão expressivo.

# Evolução da despesa das AP

## Evolução dos encargos com juros (em M€)

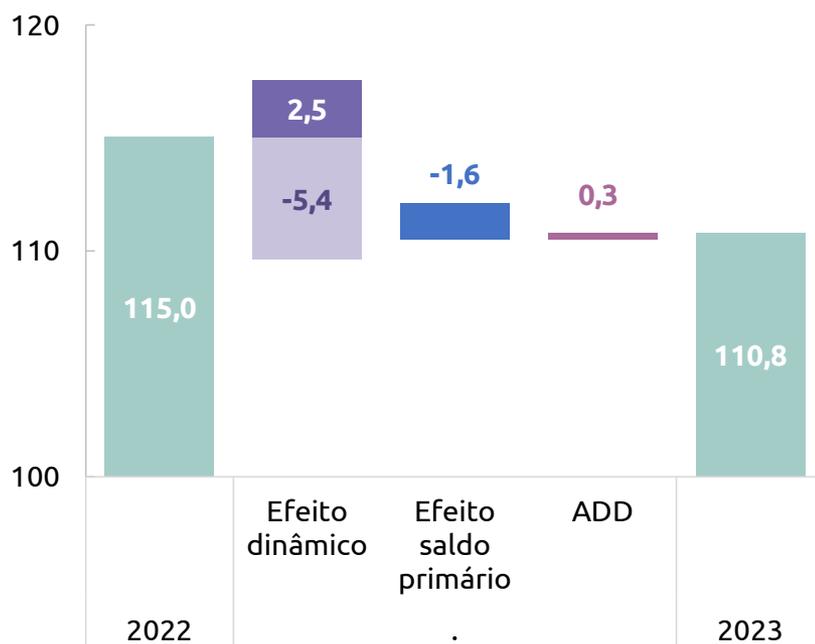


Pela 1.ª vez desde 2014, os **encargos com juros** deverão aumentar, interrompendo a tendência de redução evidenciada desde então. O expressivo aumento previsto de 1 197 M€ permite incorporar subidas do custo de financiamento superiores ao esperado.



# Evolução da dívida pública

Varição da dívida na POE/2023 (% e p.p. do PIB)



Redução do rácio da dívida pública de 115% do PIB em 2022 para 110,8% do PIB em 2023;

O **efeito dinâmico, fortemente influenciado pelo crescimento nominal do PIB**, justifica grande parte da redução do rácio da dívida;

Aumento expressivo dos juros de 2,1% do PIB em 2022 para 2,5% do PIB em 2023, refletindo-se na subida da taxa de juro implícita da dívida pela primeira vez desde 2011;

A alteração da política monetária, bem como a incerteza gerada pela guerra Rússia-Ucrânia, representam um **risco** para o custo de financiamento;

É expectável que a repercussão do aumento das taxas de juro no custo da dívida seja gradual graças à maturidade relativamente longa da dívida.

# Riscos Orçamentais



## Riscos descendentes

- i. **cenário macroeconómico mais desfavorável;**
- ii. a necessidade de **adoção de novas medidas de política, ou prolongamento de medidas já existentes;**
- iii. Ativação das **garantias** do Estado concedidas no âmbito de algumas das medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico;
- iv. Sobrestimação das poupanças e ganhos de eficiência a obter no âmbito do **exercício de revisão de despesa;**
- v. Responsabilidades relacionadas com pedidos de reposição do equilíbrio financeiro e ações arbitrais submetidas por concessionárias e subconcessionárias no âmbito de projetos de **PPP;**

## **Riscos no sentido ascendente: o impacto da inflação** sobre as contas públicas no longo prazo e, **em particular, sobre a sustentabilidade da dívida pública portuguesa:**

- ao concorrer para um maior crescimento nominal da economia, a inflação contribui para a redução do peso da dívida pública no produto;
- por outro lado, enquanto o crescimento nominal se mantiver em níveis superiores ao da taxa de juro implícita, resultará num “efeito dinâmico” que em muito beneficiará a trajetória de redução do rácio da dívida pública.

# Quadro Plurianual de Despesas Públicas (QPDP)



- Em simultâneo com a POE/2023 foi apresentada uma proposta de lei (PPL) das grandes opções que integra um QPDP para os anos de 2023 a 2027.
- A apresentação desta PPL não cumpriu o prazo de 90 dias que se seguiu à tomada de posse do Governo, não respeitando, assim, a alteração à LEO efetuada em abril último.
- Esta apresentação coincidente com a POE/2023 denota a continuada prevalência da lógica orçamental anual em detrimento da de médio e longo prazo.
- Sem prejuízo do exposto, a transparência orçamental beneficiaria se o relatório da POE/2023, desse nota das razões que motivaram as alterações dos limites de despesa do QPDP, ainda que as mesmas possam ser feitas nos termos legalmente previstos.
- Reforçar e sublinhar que a utilidade de instrumentos de programação orçamental plurianual assenta, em larga medida, no respeito pelos tetos de despesa estabelecidos, que excetuando eventuais situações excecionais, podem tornarem-se meros exercícios formais, inteiramente subordinados à lógica orçamental anual.
- Para este efeito, a previsão de reservas de contingência e da evolução dos preços poderão ser soluções a equacionar, entre outros desenvolvimentos.



**Conselho das  
Finanças  
Públicas**

Obrigada.

