

Relatório UTAO n.º 1/2024

Contas das Administrações Públicas: janeiro a setembro de 2023

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

17 de janeiro de 2024

Ficha técnica

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

Esta análise, orientada e revista por Rui Nuno Baleiras, foi elaborada por Filipa Almeida Cardoso, Jorge Silva e Vítor Nunes Canarias.

Título: Contas das Administrações Públicas: janeiro a setembro de 2023

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO n.º 1/2024

Data de publicação: 17 de janeiro de 2024

Data-limite para incorporação de informação: 12 de janeiro de 2024

Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>

Índice Geral

Índice Geral	i
Índice de Gráficos	i
Índice de Tabelas	ii
Tabela de Siglas, Abreviaturas e Acrónimos	ii
Sumário Executivo	v
1 Introdução	1
2 Saldo orçamental das Administrações Públicas	2
2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual.....	2
2.2 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente	3
2.3 Fatores explicativos da passagem do saldo orçamental (não ajustado) de 2022 ao de 2023	4
2.4 Comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública	7
3 Destaques na execução orçamental em contas nacionais: pacotes de medidas COVID-19, inflação e execução do PRR	9
3.1 Efeito orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19	13
3.2 Efeito orçamental das medidas de resposta à inflação	15
3.3 Efeito orçamental da execução do PRR	17
4 Saldo primário e despesa com juros	18
5 Receita total e despesa primária	20
5.1 Informação prévia	20
5.2 Receita total.....	21
5.3 Despesa Primária.....	26
Anexo 1: Medidas temporárias e medidas não-recorrentes	31
Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais	32

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais	3
Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes	4
Gráfico 3 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental (não-ajustado).....	6
Gráfico 4 – Impacto orçamental nas séries de impostos e contribuições das medidas de flexibilização de obrigações fiscais e contributivas e da isenção temporária de contribuições sociais (medidas de política COVID-19 e inflação)	9
Gráfico 5 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR e comparação com a estimativa anual para 2023.....	11
Gráfico 6 – Decomposição da variação do Saldo Primário, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	19
Gráfico 7 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita	20
Gráfico 8 – Comparação da variação homóloga da receita com o referencial anual do PE/2023–27, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes	23
Gráfico 9 – Comparação da variação homóloga da receita com a estimativa atualizada para 2023, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes	23
Gráfico 10 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano.....	24
Gráfico 11 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano	24
Gráfico 12 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator: tvha desde o início do ano	24
Gráfico 13 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha desde o início do ano	25
Gráfico 14 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano	25
Gráfico 15 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face ao PE/2023–27, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	27

Gráfico 16 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face à estimativa, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....27

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais (até setembro de 2023)	7
Tabela 2 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas no 3.º trimestre de 2023.....	9
Tabela 3 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política à pandemia de COVID-19	13
Tabela 4 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por classificação económica	14
Tabela 5 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política de resposta à inflação	15
Tabela 6 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política de resposta à inflação, por classificação económica.....	16
Tabela 7 – Efeito orçamental direto acumulado das principais medidas financiadas pelo PRR.....	17
Tabela 8 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por classificação económica	18
Tabela 9 – Saldos e despesa com juros das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	19
Tabela 10 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	19
Tabela 11 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	22
Tabela 12 – Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	26
Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais	32
Tabela 14 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	33

Tabela de Siglas, Abreviaturas e Acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
AP	Administrações Públicas
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FPCGD	Fundo de Pensões da Caixa Geral de Depósitos
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/2023	Proposta de Orçamento do Estado para 2023
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
SATA	SATA Air Açores
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Trimestrais, base de 2010
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
tvha	Taxa de variação homóloga anual
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário Executivo

No período de janeiro a setembro de 2023, as Administrações Públicas (AP) registaram o maior excedente orçamental (6594 M€; 3,3% do PIB) em contabilidade nacional de sempre quando comparado com períodos homólogos desde o início da série trimestral em 1999. Melhorou 0,8 p.p. face a idêntico período do ano anterior. O resultado alcançado até setembro de 2023 compara favoravelmente com a estimativa mais atualizada para o conjunto do ano apresentada pelo Ministério das Finanças (MF) na POE/2024 — + 0,8% do PIB.

Não foram encontradas medidas temporárias nem medidas não-recorrentes nos três primeiros trimestres de 2022 e 2023.

Pode afirmar-se, em síntese global, que a evolução muito favorável do saldo orçamental, em termos homólogos, até setembro de 2023, tem a seguinte explicação principal: crescimento substancial do PIB nominal (10,1%), com impacto na arrecadação de receita fiscal (+ 7,9%) a um nível acima do previsto na estimativa de 2023 para o conjunto do ano (+ 6,3%).

A evolução do saldo orçamental face ao período homólogo refletiu a melhoria do saldo orçamental primário. Esta superou largamente o aumento dos encargos com a dívida pública. O saldo primário valeu 5,6% do PIB, contra 4,6% no período homólogo do ano passado.

O saldo orçamental não ajustado de 3,3% do PIB representa um incremento de 0,8 p.p. do PIB (+ 1976 M€) face ao verificado no período homólogo. Esta evolução foi maioritariamente explicada pelo dinamismo da receita, particularmente na componente fiscal e contributiva. Sem consideração dos pacotes de medidas COVID-19, inflação e PRR, a receita total explica quase 4,0 p.p. daquela melhoria no saldo e a despesa total cerca de -2,8 p.p. O contributo dos três pacotes valeu -0,2 p.p., uma vez que o efeito de base do pacote COVID-19 (+ 0,8 p.p.) quase compensou o acréscimo do pacote inflação (- 1,0 p.p.), tendo o cofinanciamento nacional do PRR sido residual (- 0,01 p.p.). A explicação restante, -0,2 p.p., veio do aumento do denominador do rácio do saldo, ou seja, da desaceleração do crescimento nominal do PIB nos últimos 12 meses (até setembro).

Os dados conhecidos até setembro de 2023 reforçam a possibilidade de o objetivo orçamental anual de excedente orçamental (0,8% do PIB) previsto na estimativa de 2023 incluída pelo MF na POE/2024, poder ser atingido ou até mesmo consideravelmente ultrapassado. O cenário mais provável parece apontar para um nível de receita fiscal e contributiva bastante acima da previsão excessivamente conservadora do MF para 2023, mantendo-se a despesa aproximadamente em linha com o previsto. Este risco de subprevisão da receita fiscal e contributiva foi identificado pela UTAO na sua análise ao cenário orçamental de 2023 da POE/2024. É o primeiro ano com um excedente em cada um dos trimestres, para além de o excedente orçamental acumulado até setembro de 2023 ser o maior de sempre na comparação com períodos homólogos. A continuidade, até setembro, da evolução da receita fiscal e contributiva acima do ritmo esperado para o conjunto do ano potencia a obtenção de um resultado orçamental que cumpra ou até supere o objetivo de excedente de 0,8% do PIB. A UTAO tem indicado regularmente a possibilidade de obtenção de um resultado melhor face às metas previstas pelo MF. No entanto, este potencial resultado poderá ser mitigado caso a evolução da despesa no quarto trimestre surpreenda com uma aceleração muito expressiva. Até ao momento, não se tem conhecimento da adoção no último trimestre de 2023 de medidas adicionais com impacto expressivo na despesa total em contas nacionais.

No final do 3.º trimestre de 2023, a execução acumulada das medidas de resposta à pandemia COVID-19, mitigação da inflação e implementação do PRR agravaram o saldo orçamental em 2571 M€, o que representa 1,3% do PIB nominal e traduz um esforço financeiro acrescido de 343 M€ face ao período homólogo. As medidas de mitigação da inflação constituem a tipologia com maior impacto (- 2198 M€; - 1,1% do PIB), repartido entre redução temporária de impostos (- 1285 M€) e agravamento da despesa (980 M€). As medidas de combate à pandemia (- 354 M€; - 0,2% do PIB) encontram-se em fase de retirada e o seu desagravamento homólogo (1557 M€) compensou parcialmente o aumento do impacto das medidas de política de mitigação da inflação (- 1890 M€). A implementação do PRR executou despesa de 984 M€ (0,5% do PIB), quase inteiramente financiada (na ótica das contas nacionais) por fundos comunitários, com uma componente residual de cofinanciamento nacional (20 M€), que agravou o saldo orçamental neste montante. A POE/2024 reviu em alta o impacto esperado do pacote inflação e em baixa a despesa de implementação do PRR em 2023, mas sua execução no final do 3.º trimestre não chega a metade do referencial anual.

A receita aumentou 9,3% até ao final do 3.º trimestre, refletindo a evolução favorável de todas as suas componentes. A receita fiscal acelerou para 7,9%, representando metade do incremento da receita total. Os impostos indiretos atingiram a sua variação máxima desde o início do ano (5,4%), refletindo a evolução do IVA, mas esta categoria tributária continua penalizada pelas medidas de redução temporária de impostos do pacote inflação. A tributação direta cresceu 11,4%, com os contributos do IRS (11,7%) e do IRC (11,1%), beneficiando dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho e da vitalidade da atividade económica. A receita de contribuições sociais aumentou 10,6%, ligeiramente abaixo das remunerações. A receita de capital mais do que duplicou, refletindo a aceleração da utilização das ajudas ao investimento comunitárias para implementação do PRR.

A estimativa para 2023 divulgada em outubro passado no âmbito da POE/2024, reviu em baixa de 1,7 mil M€ a despesa primária prevista no PE/2023–27 (abril de 2023). A magnitude da revisão de algumas componentes foi materialmente significativa. Por exemplo, a revisão em baixa de 934 M€ na despesa com a formação bruta de capital fixo (FBCF). No período janeiro-setembro de 2023, a despesa primária subiu 6,4% em termos homólogos, tendo esta taxa de crescimento ficado aquém do objetivo anual (6,8%) implícito no PE/2023–27, mas superior ao objetivo da estimativa (5,1%). As prestações sociais e as outras despesas de capital cresceram em termos homólogos até setembro de 2023 acima dos objetivos do PE/2023–27 e da estimativa, enquanto o consumo intermédio e a FBCF subiram abaixo dos objetivos anuais. A análise ao período janeiro-setembro de 2023, no corpo principal do relatório, apresenta os efeitos de base que afetam algumas rubricas de despesa decorrentes das medidas COVID-19, bem como da execução do PRR.

1 Introdução

1. Este relatório insere-se na coleção de publicações regulares da UTAO que efetua a monitorização da execução orçamental do sector das Administrações Públicas na perspetiva das contas nacionais. A coleção tem periodicidade trimestral e complementa a coleção com periodicidade mensal que acompanha a execução orçamental em contabilidade pública. A perspetiva da contabilidade nacional é mais adequada do que a da contabilidade pública para estabelecer comparações com a evolução da economia porquanto procede do mesmo quadro conceptual, o Sistema (padronizado) Europeu de Contas Nacionais e Regionais (conhecido pelo acrónimo SEC-2010). Por conseguinte, em operações das Administrações Públicas (AP) que envolvam contrapartes noutros sectores institucionais, o registo é simultâneo nas contas das AP e dos sectores em causa. As regras de disciplina orçamental a que os Estados-Membros da União Europeia estão vinculados são definidas em contabilidade nacional. Enquanto a execução consolidada das Administrações Públicas (AP) na contabilidade pública portuguesa mostra apenas os fluxos de entrada e saída de tesouraria, o relato do mesmo sector em contabilidade nacional regista os fluxos de receita e despesa segundo o momento em que os recursos financeiros foram gerados para as AP (i.e., o momento em que nasceu o direito a cobrar a receita) e o momento em que os recursos financeiros foram consumidos (momento em que a obrigação de pagar despesa nasceu).

2. Em todos os anos, a execução orçamental observada pode ser afetada pela ocorrência de operações que, pela sua natureza, não são suscetíveis de gerar resultados permanentes nas finanças públicas. Na metodologia da Comissão Europeia, são identificados dois tipos de medidas de política com esta característica: medidas com efeitos temporários e medidas não-recorrentes.¹ As primeiras são medidas corporizadas através de operações económicas que geram apenas efeitos temporários ou transitórios, em geral até dois anos, nas contas públicas, embora a sua classificação, em cada caso concreto, deva, em última análise, atender à incapacidade da medida para produzir alterações sustentadas na posição orçamental. O segundo tipo de medidas, as medidas não-recorrentes, é constituído por operações económicas não repetíveis no futuro antecipável à data em que as operações são assim classificadas. O que se pretende com a identificação e a quantificação destas medidas, de natureza temporária ou natureza não-recorrente, bem como com o posterior expurgo das respetivas operações nas contas das AP, é obter um retrato das finanças públicas em cada período mais comparável com o de outros períodos, passados ou futuros. Salvo indicação expressa em contrário, a análise neste documento assenta nos valores da execução orçamental *ajustados*, ou seja, os valores apurados pela fonte primária (Instituto Nacional de Estatística) expurgados dos valores causados por medidas temporárias ou medidas não-recorrentes, na classificação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) exposta no Anexo 1. Para facilitar a leitura da conta das AP com e sem o expurgo destas operações, o Anexo 2 contém dois quadros: a Tabela 13 mostra a conta sem o expurgo e a Tabela 14 é a conta com o expurgo, ou seja, ajustada das operações causadas por medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes.

3. Na preparação deste relatório, foram utilizados os resultados de contas nacionais apurados para o terceiro trimestre de 2023. As contas nacionais trimestrais por sector institucional foram divulgadas no passado dia 22 de dezembro de 2023 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).² Os resultados apurados até setembro de 2023 correspondem à primeira versão preliminar das contas nacionais trimestrais por sector institucional para este período. Adicionalmente, foi incorporada informação disponibilizada na [2.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos](#) (PDE). De acordo com a política regular de revisões destas estatísticas, a estimativa preliminar de um determinado período poderá ser subsequentemente revista em função da disponibilização de nova informação de base ou informação revista que permita uma melhor adequação aos objetivos de registo na ótica de contas nacionais. Daí, o recurso pela UTAO à segunda Notificação de 2023, que contém uma nova estimativa para a conta

¹ A Comissão Europeia identificou um conjunto de princípios orientadores para a classificação de operações de natureza temporária e operações não-recorrentes. Encontram-se sistematizados no Capítulo II.3 do [2015 Report on Public Finances in EMU](#), de dezembro de 2015.

² Estão disponíveis no [Destaque](#) publicado naquela data e na base de dados do INE ([Quadro B.4.1.2](#)).

de 2022 contra a qual os resultados provisórios até ao terceiro trimestre de 2023 e os referenciais anuais de 2023 são comparados. A UTAO agradece a informação estatística detalhada disponibilizada pelo INE e, em particular, ao seu Departamento de Contas Nacionais, os esclarecimentos prestados.

4. Os referenciais relevantes para comparar a execução orçamental acumulada em 2023 são a previsão anual do Orçamento do Estado de 2023, o Programa de Estabilidade 2023–27 (abril de 2023), e a estimativa anual atualizada (outubro de 2023), apresentadas pelo Ministério das Finanças. A previsão anual subjacente ao Orçamento do Estado (OE) foi apresentada em outubro de 2022, encontrando-se projetado para o saldo orçamental um défice de 0,9% do PIB, que se reduz para 0,7% quando expurgado dos efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes. A UTAO utiliza o orçamento inicial facultado pelo MF na sequência da aprovação do OE/2023. Em abril de 2023, o MF apresentou o Programa de Estabilidade 2023-27 e este reviu o objetivo anual para o saldo orçamental. A previsão anual atualizada dada a conhecer em 17/04/2023 reduziu para 0,4% do PIB o objetivo do défice do saldo orçamental, e para 0,2% quando expurgado dos efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes. A estimativa anual atualizada, apresentada em outubro, melhorou para um excedente de 0,8% do PIB o objetivo do saldo orçamental não ajustado que será idêntico ao saldo ajustado devido à previsão da não existência, em 2023, de medidas temporárias ou não recorrentes. Para efeitos de comparação com o período homólogo, a UTAO utiliza a conta apurada pelo INE para o ano de 2022, na versão revista constante da [Segunda Notificação do PDF](#).

5. O relatório está organizado do seguinte modo. A Secção 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado no período de janeiro a setembro de 2023. A Secção 3 escrutina o impacto orçamental direto das principais medidas de política tomadas com as seguintes finalidades: combate à pandemia COVID-19 e aos seus malefícios na economia, mitigação dos malefícios económicos da inflação e do conflito na Ucrânia, e execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português. O saldo primário expurgado das medidas temporárias ou não-recorrentes e os encargos com a dívida pública são analisados na Secção 4. A Secção 5 aprecia a evolução das classes económicas da receita total e da despesa primária, também em termos ajustados. O Anexo 1 identifica as medidas temporárias e as medidas não-recorrentes apuradas pela UTAO para o período relevante. Por último, o Anexo 2 contém a conta apurada pelo INE na divulgação de 22 de dezembro de 2023, bem como a mesma conta expurgada dos efeitos orçamentais das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes.

2 Saldo orçamental das Administrações Públicas

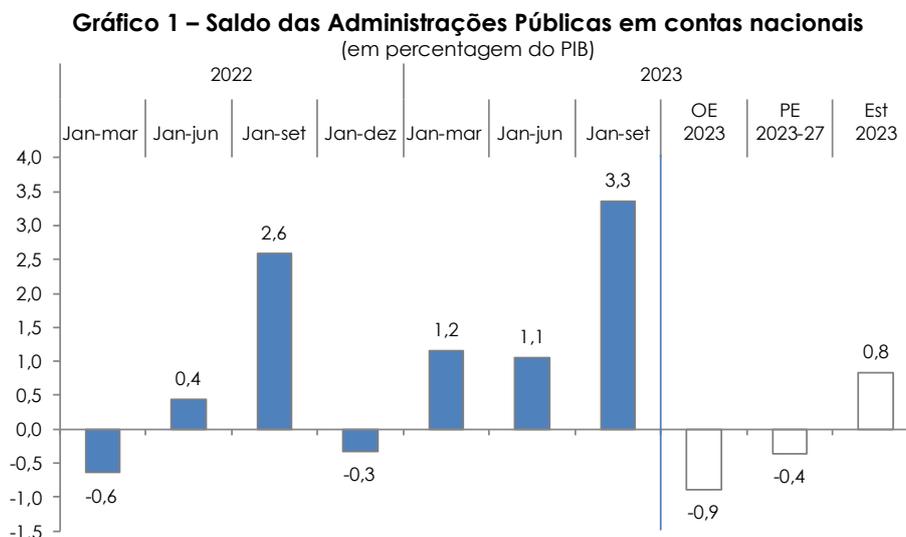
6. Esta secção analisa o saldo orçamental. Começa por contrastar o resultado com a meta traçada pelo Ministério das Finanças (MF), para depois apurar e comentar o saldo ajustado das medidas com natureza temporária ou não-recorrente. Segue-se a identificação das diferenças entre o saldo em contabilidade pública e o saldo apurado em contabilidade nacional. A secção termina com uma explicação da passagem do saldo orçamental (não ajustado) de 2022 para o de 2023.

2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual

7. No período de janeiro a setembro de 2023, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional registou um excedente orçamental correspondente a 3,3% do PIB. Em valor nominal, o saldo orçamental ascendeu a 6594 milhões de euros (M€). A série “Contas económicas trimestrais das AP” começa no 1.º trimestre de 1999 — disponível no portal do INE, [aqui](#). Até ao 3.º trimestre de 2023, só existiram dez excedentes. Para já, 2023 apresenta dois recordes. É o primeiro ano com excedente em cada um dos trimestres. O excedente orçamental acumulado registado até setembro de 2023 é o maior de sempre quando comparado os dos períodos homólogos.

8. O objetivo orçamental para 2023 foi revisto. A estimativa do Ministério das Finanças (MF) para o saldo orçamental de 2023, incluída na POE/2024, foi revisto para um excedente de 0,8% do PIB. Este objetivo foi expressivamente revisto em alta face às previsões de saldo negativo apresentadas pelo MF nos dois documentos orçamentais anteriores (Gráfico 1).

9. O resultado registado até setembro é substancialmente melhor do que a previsão para o conjunto do ano (de + 0,8% do PIB em 2023) apresentada na estimativa do MF incluída na Proposta de Orçamento do Estado para 2024. A diferença do resultado registado até setembro face à previsão mais recente (estimativa 2023) situa-se em 2,5 p.p. do PIB. O Gráfico 1 compara as execuções acumuladas no final de cada trimestre de 2022 e 2023 e a meta prevista pelo MF nos referenciais anuais.



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes.

10. Face a idêntico período de 2022, a melhoria do saldo orçamental justifica-se com a sobre-execução da receita influenciada pelo crescimento nominal do PIB. O resultado apurado em contas nacionais para o período de janeiro a setembro de 2023 situou-se 0,8 p.p. do PIB acima do saldo registado em 2022 (Gráfico 1). Para este resultado, concorreu de forma decisiva, face a 2022, a conjuntura económica. Neste contexto, o forte crescimento nominal homólogo do Produto Interno Bruto (PIB), em 10,1%, apoiada na evolução acentuada da inflação, ajudou à sobre-execução da receita fiscal e contributiva; esta cresceu, em termos homólogos, a um ritmo substancialmente superior ao previsto para o ano como um todo. A análise detalhada das rubricas de receita e despesa e da influência que nelas tiveram os pacotes de medidas COVID-19, inflação e PRR é efetuada nas secções seguintes.

2.2 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente

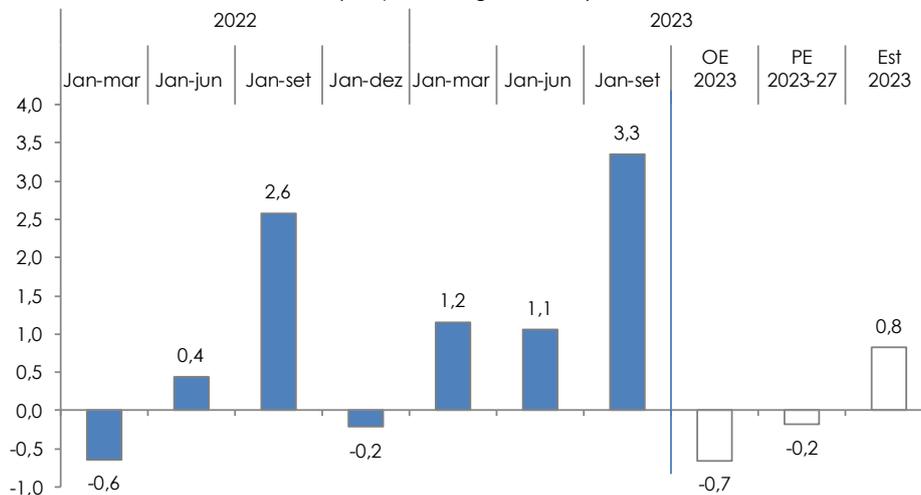
11. O Anexo 1 contém as medidas temporárias ou não-recorrentes. As operações com efeitos transitórios nas contas das AP consideradas pela UTAO estão descritas e quantificadas nesse anexo. O conceito foi brevemente explicado no parágrafo 2. Essas operações são expurgadas nesta subsecção para obter uma medida do saldo orçamental mais apropriada para comparações intertemporais.

12. Nos três primeiros trimestres de 2022 e 2023, a UTAO não identificou medidas com efeitos temporários nem medidas com efeitos não-recorrentes. Na análise realizada aos dados das contas nacionais dos nove primeiros meses de 2022 e 2023, não foram identificadas medidas temporárias ou não-recorrentes. Por conseguinte, o saldo das Administrações Públicas em contas nacionais nestes três trimestres não é alvo de revisão por via de efeitos temporários nem por via de efeitos não-recorrentes em operações económicas das Administrações Públicas. Assim, a evolução homóloga do saldo orçamental ajustado até setembro coincide com a verificada no saldo orçamental não ajustado.

13. Ao contrário do indicado na POE/2023 e no PE/2023-27, a POE/202 não prevê impacto orçamental em 2023 por via de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes. O impacto orçamental, previsto para 2023, decorrente de duas operações a registar em despesas de capital, foi diferido para o ano de 2024. Estas duas operações correspondem a despesas de capital: i) 218 M€ (0,1% do PIB) referente à decisão judicial no âmbito de um processo de litígio sobre barragens concessionadas à EDP; e ii) indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas no montante de 236 M€

(0,1 % do PIB). Assim, revendo o apresentado anteriormente em documentos orçamentais, o MF não prevê, para 2023, que se registre impacto orçamental decorrente de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes. Como tal, ao contrário do sucedido em 2022, a evolução homóloga do saldo orçamental ajustado de 2023 coincide, até ao terceiro trimestre, com a verificada no saldo orçamental não ajustado (Gráfico 1 e Gráfico 2).

Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores ajustados de medidas temporárias e medidas não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

2.3 Fatores explicativos da passagem do saldo orçamental (não ajustado) de 2022 ao de 2023

14. No final do 3.º trimestre de 2023, as AP registaram um saldo orçamental não ajustado de 3,3% do PIB, o que constituiu um incremento de quase 0,8 p.p. do PIB (+ 1976 M€) face ao excedente do período homólogo anterior (2,6% do PIB). A análise por detrás do Gráfico 3 decompõe a variação em pontos percentuais de PIB do saldo orçamental não ajustado (cerca de 0,8 p.p.) nos contributos das seguintes variações de impacto no saldo:³ i) pacotes de medidas transitórias (COVID-19 e inflação); ii) pacote PRR; iii) encargos da dívida pública; iv) despesa primária excluindo a que integra os pacotes referidos; v) receita total excluindo a que integra os mesmos três pacotes; vi) PIB nominal (denominador do rácio do saldo). Três conclusões emergem da leitura dos parágrafos-bala seguintes. Primeira, o efeito líquido das medidas transitórias sobre a variação do saldo desacelerou para -0,2 p.p., uma vez que o efeito de base de retirada do pacote COVID-19 (0,8 p.p.) compensou parcialmente o agravamento no pacote inflação (-1,0 p.p.). Segunda, a receita total verificada, acrescida da receita perdida por causa dos três pacotes de medidas, explica em quase 4,0 p.p. a variação de 0,8 p.p. no rácio do saldo em percentagem do produto. Terceira, a despesa total, líquida da produzida pelos três pacotes, contribuiu com -2,4 p.p. para a melhoria de 0,8 p.p. no saldo. Condensando as três conclusões numa só, pode dizer-se que a principal explicação para a melhoria do saldo em 0,8 p.p. de PIB se deveu ao grande dinamismo da receita. Estas quatro afirmações emergem com clareza a partir da explicação do contributo de cada um dos seis fatores acima enunciados, que se efetua nos parágrafos-bala seguintes:

- **O efeito líquido das medidas transitórias (COVID-19 e mitigação da inflação)⁴ para a variação do saldo valeu -0,2 p.p. de PIB, uma vez que o efeito de base do pacote pandemia (0,8 p.p.) compensou parcialmente o agravamento do pacote inflação (-1,0 p.p.).** No final do terceiro trimestre, o impacto estimado pela UTAO para o conjunto destes pacotes (-2,6 mil M€; -1,3% do PIB) situou-

³ As notas ao gráfico ajudam a compreendê-lo, nomeadamente o exemplo da receita fiscal na nota ii).

⁴ Os pacotes COVID-19 e inflação estão agregados sob a denominação "Medidas transitórias" no Gráfico 3. A designação comum decorre de as medidas que os constituem serem respostas públicas a choques de natureza temporária, mas profunda, com efeitos globais sobre a economia. A adoção destas medidas deve ser entendida no contexto da função de estabilização do orçamento público e destinam-se a suavizar a fase baixa do ciclo económico. Assim, por exemplo, a subsidiação da *layoff* no contexto da pandemia permitiu preservar empregos e capacidade produtiva, o que acelerou a retoma subsequente. Devem ter uma duração limitada no tempo e serem retiradas assim que cessar a causa negativa que tiver motivado a sua adoção.

se 352 M€ (0,1 p.p. do PIB) acima do período homólogo (Gráfico 5), com um contributo agregado de - 0,2 p.p. para a variação do saldo orçamental (em percentagem do PIB).

- O pacote COVID-19 encontra-se em fase de retirada, com o impacto direto de - 354 M€, traduzindo, sobretudo, os estímulos ao emprego do programa Ativar (- 266 M€, na Tabela 3). Este impacto representa uma melhoria de 1557 M€ face ao do período homólogo, dando um contributo positivo (0,8 p.p.) para o resultado orçamental no período — Tabela 4 e Gráfico 5;
- Em sentido oposto, o efeito direto das medidas de combate aos malefícios da inflação acelerou para 2198 M€, repartido entre a perda de receita fiscal (- 1285 M€) e o acréscimo de despesa (980 M€), parcialmente atenuados pelo cofinanciamento comunitário (67 M€). Este pacote de medidas aumentou o seu impacto em 1890 M€ face ao período homólogo de 2022, com um contributo de - 1,0 p.p. para a sua variação homóloga. A POE/2024 reviu em alta (+ 583 M€) a estimativa de impacto para esta tipologia de medidas em 2023, mas, no final do 3.º trimestre, o impacto apurado representou apenas 42,5% do esperado pelo MF para o conjunto do ano — Tabela 6 e Gráfico 5;
- **O cofinanciamento nacional da execução do PRR deu um contributo residual de - 0,01 p.p. para a variação do saldo orçamental.** A despesa na implementação do PRR ascendeu a 984 M€ (0,5% do PIB), sendo maioritariamente (964 M€) financiada pelas subvenções do mecanismo *NextGenerationEU*. A componente residual de cofinanciamento nacional valeu, aproximadamente, 20 M€. No entanto, a execução deste programa afetou os níveis de receita e despesa, devendo notar-se que a despesa do 3.º trimestre representa mais do dobro (142%) da do período homólogo, mas apenas 42,8% do objetivo anual revisto na estimativa para 2023 — Tabela 8 e Gráfico 5.
- **O contributo conjunto dos encargos com juros e a despesa primária, líquida de medidas transitórias (COVID-19 e pacote inflação) e da implementação do PRR, agravou o saldo em 2,8 p.p., uma grandeza muito inferior à da receita.** A despesa primária, líquida de medidas transitórias (COVID-19 e pacote inflação) e da execução do PRR, agravou o saldo em 2,4 p.p. do PIB (4,7 mil M€). O ritmo de crescimento desta tipologia da despesa até setembro (7,0%) esteve aproximadamente em linha com o implícito na estimativa da POE/2024 para o conjunto do ano de 2023 (7,6%);
- **Até setembro, a receita, sem considerar os efeitos das medidas transitórias e da execução do PRR acelerou (10,1%) em todas as suas componentes, dando o contributo agregado de 4,0 p.p. para a melhoria do excedente orçamental.**⁵ Começa-se por alertar o leitor para o facto de haver medidas de receita nos pacotes COVID-19, inflação e PRR que diminuem a receita total (por exemplo, reduções de ISP e IVA) medidas que a aumentam (caso das subvenções europeias no PRR). Portanto, os contributos nas barras sob o título “Outras causas” no Gráfico 3 devem ser interpretados como os contributos da receita que teria existido sem os três pacotes. Com esta cautela, pode afirmar-se que, sem os pacotes, a receita fiscal teria aumentado 10,7% (+ 4895 M€) em vez dos 7,9% efetivamente apurados pelo INE, a receita contributiva 10,6% (+ 2243 M€) e a “Outra receita ajustada”⁶ 6,8% (+ 667 M€).⁷ A receita fiscal deu o maior contributo individual para a melhoria do saldo (2,5 p.p.), impulsionada pelos impostos diretos (11,4%), particularmente o IRS (11,7%). Excluindo a perda de receita associada à subsidiação do ISP, os impostos indiretos teriam crescido 10,4% e a receita

⁵ Estes 4,0 p.p. são a soma dos contributos dos três tipos de receita sob o título “Outras causas” no interior do Gráfico 3. É por causa de arredondamentos que as três parcelas não somam exatamente 4,0.

⁶ A evolução da componente “Outra receita ajustada” reflete a variação da receita não fiscal nem contributiva, também líquida da variação da receita atribuída às medidas COVID-19, inflação e PRR.

⁷ Os três pacotes contêm medidas do lado da receita com a intenção de a diminuir (por exemplo, as medidas do pacote inflação que desceram a taxa de IVA sobre certos bens alimentares e a do ISP). Já o PRR tem medidas (as do financiamento comunitário) que aumentaram a receita total. Os efeitos das medidas transitórias e das do PRR sobre a receita estão resumidos no quadro seguinte:

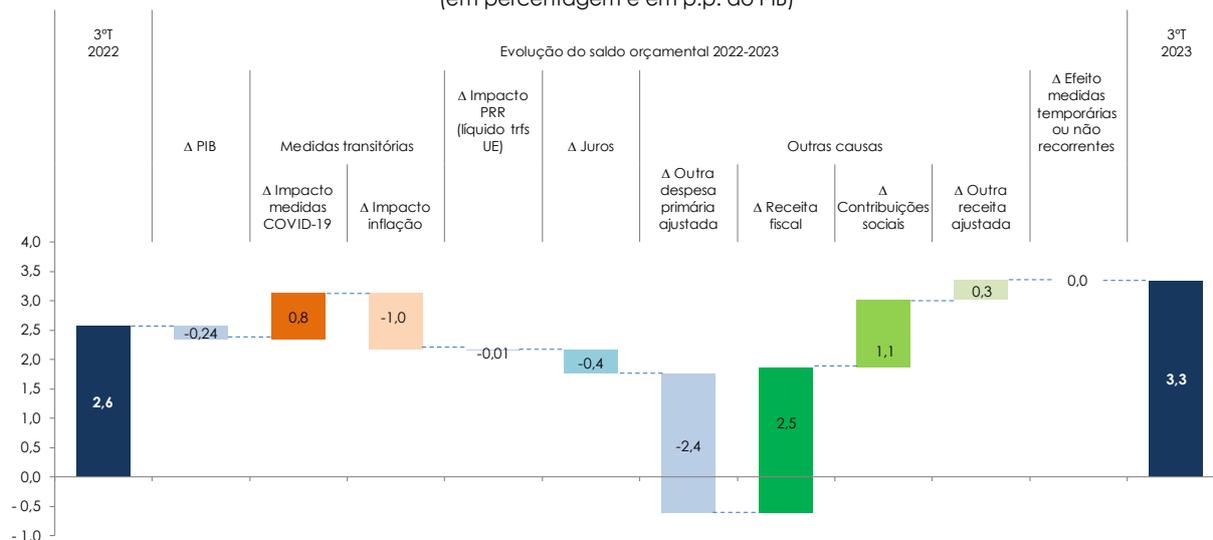
	Até 3.º T 2022		Até 3.º T 2023		VHA	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB
Receita total	426	0,2	-157	-0,1	-583	-0,3
Impostos indiretos	-26	0,0	-1285	-0,7	-1259	-0,6
Impostos diretos	-15	0,0	29	0,0	43	0,0
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	221	0,1	337	0,2	116	0,0
Receita de capital	245	0,1	762	0,4	517	0,2

É por isto que as três barras sob o título “Outras causas” no Gráfico 3 mostram a receita total que teria sido registada no caso de não haver medidas de redução de receita naqueles pacotes. Em contabilidade nacional, assegura-se a neutralidade dos fundos comunitários, ou seja, a receita é reconhecida quando é realizada a despesa que se destina a financiar, eliminando assim o efeito de intermediação financeira. A UTAO respeita esta metodologia na sua estimacção do PRR (Subsecção 3.3) e na estimacção do impacto em contas nacionais dos pacotes COVID-19 (Subsecção 3.1) e inflação (Subsecção 3.2).

fiscal 12,2% — Gráfico 11 e Gráfico 13. Seguiu-se o contributo da receita contributiva (1,1 p.p.), refletindo em ambos os agregados a evolução favorável do mercado de trabalho e das remunerações (Gráfico 14). A evolução global da componente não fiscal nem contributiva foi essencialmente determinada pela utilização das ajudas ao investimento do PRR. Excluindo este efeito, esta componente da receita teve um pequeno incremento (0,3 p.p.), explicado pelas vendas;

- Finalmente, **o crescimento da atividade económica nos três primeiros trimestres do ano desacelerou ligeiramente face ao período homólogo**, prejudicando o rácio do saldo orçamental, em 0,24 p.p.. Note-se que este é o contributo do denominador para a variação do rácio; naturalmente, o crescimento nominal do PIB também se manifesta no numerador do rácio do saldo no PIB, mas de maneira indireta, através do impacto que tem nos agregados da receita e da despesa — impacto este que se encontra nos contributos apresentados nos parágrafos-bala acima.

Gráfico 3 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental (não-ajustado)
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O símbolo grego “Δ” significa “variação”. (ii) O número em cada barra mede a contribuição da respetiva rubrica para a variação do saldo não-ajustado em pontos percentuais do PIB. Por exemplo, o número + 1,8 p.p. da variação da receita fiscal informa que a diferença entre a receita cobrada até ao final do 3.º trimestre de 2023 e a receita cobrada até ao final do 3.º trimestre de 2022 explica 1,8 p.p. da variação total do saldo não-ajustado entre os dois períodos (e que é cerca de 0,8 p.p.).

15. Os dados conhecidos até setembro de 2023 reforçam a possibilidade do objetivo orçamental anual de excedente orçamental previsto na estimativa de 2023, apresentado pelo MF na POE/2024, poder ser atingido ou até mesmo consideravelmente ultrapassado. O cenário mais provável parece apontar para um nível de receita fiscal e contributiva bastante acima da previsão excessivamente conservadora do MF para 2023, mantendo-se a despesa aproximadamente em linha com o previsto. Este risco foi identificado pela UTAO na sua análise ao cenário orçamental de 2023 da POE/2024. É o primeiro ano com um excedente em cada um dos trimestres e o excedente orçamental acumulado registado até setembro de 2023 é o maior de sempre quando comparado com períodos homólogos. A continuidade, até setembro, da evolução da receita fiscal e contributiva acima do ritmo esperado para o conjunto do ano potencia a obtenção de um resultado orçamental que cumpra ou até supere o objetivo de excedente de 0,8% do PIB. Com efeito, a estimativa com esta previsão apontava crescimentos nos 12 meses de 2023 na ordem dos 6,3% e 9,8% para as receita fiscal e contributiva, respetivamente. Ora, nos primeiros nove meses, estes agregados cresceram efetivamente 7,9% e 10,6%, respetivamente. Na sua análise ao relatório do MF com a POE/2024, a UTAO considerou a estimativa da receita fiscal do MF para 2023 excessivamente conservadora, tanto na componente direta como na indireta, um risco que identificou no cenário orçamental. Os resultados até ao 3.º trimestre aumentam a probabilidade de materialização deste risco, uma vez que a receita fiscal e contributiva cresceu a um ritmo bastante superior ao implícito na estimativa para 2023. A UTAO tem indicado regularmente a possibilidade de obtenção de um resultado melhor face às metas previstas pelo MF. No entanto, este potencial resultado poderá ser mitigado caso a evolução da despesa no quarto trimestre surpreenda com uma aceleração muito expressiva. Até ao momento, não se tem conhecimento da adoção no último trimestre de 2023 de medidas adicionais com impacto expressivo na despesa total em contas nacionais.

2.4 Comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública

16. O saldo em contas nacionais apurado até setembro de 2023 situou-se 1,7 p.p. de PIB abaixo do saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período. A diferença entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional é o resultado de contributos negativos das principais rubricas. Esta comparação usa a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores reflete os ajustamentos na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional documentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais (até setembro de 2023)

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública (saldo global)	9 931,0	5,0
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais ^{1,2}	-3 377,3	-1,7
Diferença entre juros pagos e devidos	90,0	0,0
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-70,5	0,0
Outros efeitos	21,0	0,0
Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)	6 594,2	3,3

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Valores não ajustados de operações com efeitos temporários nem de operações não-recorrentes. (ii) Significado das duas notas incluídas na tabela: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos no período e em subtrair os pagamentos nele realizados, respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O perímetro institucional de consolidação de contas difere nas duas óticas contabilísticas. Este ajustamento agrega as operações que envolvem entidades classificadas no sector das AP numa ótica e noutro sector institucional na ótica alternativa.

17. O saldo global apurado em contabilidade nacional difere do apresentado na publicação sobre a execução provisória até setembro de 2023 em contabilidade pública. Este valor difere do valor de 10 294,9 M€ reportado pela Direção-Geral do Orçamento na Síntese de Execução Orçamental divulgada em 31 de outubro de 2023 como saldo global provisório. O INE, no seu apuramento do saldo até setembro de 2023 em contabilidade nacional, partiu de um saldo global diferente, os 9 931,0 M€ indicados na primeira linha da Tabela 1. Há, em todos os períodos de relato, diferenças entre estas fontes explicáveis por razões metodológicas. Primeira, o INE poderá ter acesso a correções de registos efetuadas pela DGO depois de encerrada a edição da Síntese de Execução Orçamental. Segunda, é provável que o INE proceda a ajustamentos nos valores em contabilidade pública para responder a critérios de homogeneização definidos no âmbito do Eurostat.

18. Na passagem ao saldo em contas nacionais, avultam no período analisado os ajustamentos *accrual* e delimitação sectorial. Somam um valor negativo e muito forte em termos absolutos: 3377 M€ ou -1,7% do PIB. A Tabela 1 quantifica todos os ajustamentos. A dimensão deste duplo ajustamento deveu-se, essencialmente, à transferência de ativos e responsabilidades detidos pelo Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD) para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), que resultou num impacto negativo de 3018 M€ na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional. De acordo com esclarecimento do INE, em contabilidade pública esta transferência para a CGA é registada como receita das AP. Segundo o SEC 2010, a transferência de um fundo de pensões é considerada uma operação financeira de adiantamento (no momento em que ocorre), e como tal, sem impacto sobre capacidade/necessidade líquida de financiamento das Administrações Públicas. Assim, o pagamento futuro de pensões terá como contrapartida o registo no mesmo período de receita transferida do sector das Sociedades Financeiras, anulando o impacto no saldo orçamental até ao valor recebido (e registado por inteiro em contabilidade pública) se esgotar. Informa-se que o ajustamento *accrual* (i.e., o que decorre da adoção do princípio contabilístico do acréscimo) e delimitação sectorial também inclui as injeções de capital (1212,3 M€) e assunções de dívida realizadas por entidades do sector das AP a favor de entidades de outros sectores. Estas operações foram registadas em contabilidade pública como despesa das AP em ativos financeiros e, portanto, fora do saldo global. Quando tem dúvidas fundamentadas sobre a possibilidade de recuperação deste capital, o compilador estatístico (INE) é obrigado a registá-lo como despesa na ótica da contabilidade nacional,

e portanto, a contar para o saldo nesta perspetiva contabilística. Até setembro de 2023, teve saliência a injeção de capital realizada pela Parpública na empresa EFACEC no montante de 113,5 M€.

19. O ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos deu um contributo positivo diminuto ao saldo em contas nacionais. O ajustamento melhorou o saldo em contabilidade nacional face ao saldo em contabilidade pública. Até setembro de 2023, o efeito deste ajustamento ascendeu a 90 M€, ou seja, a 0,0% do PIB (vide Tabela 1). O motivo deste ajustamento reside no perfil intra-anual de pagamento de juros da dívida pública, refletindo, assim, o facto de se terem verificado no período em análise pagamentos (registo em contabilidade pública) de juros inferiores ao montante imputável segundo o critério da especialização do exercício.

20. O impacto do ajustamento por via de “outros efeitos” foi residualmente positivo para a determinação do saldo orçamental até setembro de 2023 em contas nacionais. O ajustamento proveniente do agregado “outros efeitos”, até setembro, contribuiu com 21,0 M€, ou seja, + 0,0% do PIB para incrementar o saldo na passagem às contas nacionais (Tabela 1). Este fator de ajustamento agrega um conjunto vasto de operações assim classificadas pelo INE, umas com contributo positivo e outras com contributo negativo, e cujo somatório se reflete na passagem do saldo global para o saldo orçamental.

21. Tendo em conta as diferenças metodológicas entre as duas óticas, na passagem da contabilística pública à nacional é realizado um ajustamento temporal na receita fiscal e contributiva. O ajustamento referente ao período até setembro de 2023 foi diminuto e piorou o saldo orçamental em 70,5 M€. Este ajustamento também decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício, próprio das contas nacionais e que não existe na ótica de caixa da contabilidade pública. A receita é reconhecida em contabilidade pública no momento em que é recebida e em contabilidade nacional no momento em que nasce, para os contribuintes, a obrigação de pagar. Por exemplo, no caso do IVA, os pagamentos efetuados em fevereiro de 2023 (em contabilidade pública) incluem encaixes originados em transações realizadas ainda no 4.º trimestre de 2022 e são reconhecidos neste período em contabilidade nacional. No conjunto de todos os impostos, há casos de ajustamento positivo e casos de ajustamento negativo. Até setembro de 2023, a soma de todos os ajustamentos temporais na receita fiscal e contributiva valeu – 70,5M€ (– 0,0% do PIB).

22. O ajustamento temporal de impostos acima mencionado inclui o tratamento estatístico da receita fiscal diferida, decidida no contexto das medidas de mitigação dos efeitos da inflação no poder de compra das famílias ou no custo das empresas. Retirou 220 M€ (0,11% do PIB) da receita do IVA em contabilidade pública para efetuar a transição para a receita de IVA em contas nacionais. As medidas de diferimento e flexibilização do pagamento de receita fiscal e contributiva e a isenção temporária de contribuições sociais, que vêm sendo adotadas desde 2020, primeiramente no contexto da pandemia COVID-19 e, desde o 2.º semestre de 2022, incluídas no pacote de mitigação dos efeitos da inflação, vieram exigir um tratamento estatístico especial, para garantir que o registo da receita respetiva em contabilidade nacional também respeita o princípio da especialização do exercício. No final do 3.º trimestre de 2023, apenas vigoravam medidas de diferimento do IVA, legisladas no contexto do pacote inflação, originando um ajustamento na série deste imposto de – 220 M€ face ao registado em contabilidade pública — Tabela 2 e Gráfico 4. Este cálculo realizou-se em dois passos:

- (1) Cálculo da receita de caixa modificada, acrescentando à receita cobrada os valores diferidos, assegurando que a série de caixa não é alterada pelas medidas de flexibilização de pagamentos (37 M€). Este montante reflete a receita diferida em 2023;⁸
- (2) Esta série de caixa modificada serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual (– 257 M€), que também constitui uma parcela do ajustamento total (Tabela 2). Em resultado

⁸ A receita de caixa modificada em cada mês (t) obtém-se adicionando à série de caixa em cada mês a receita diferida (acumulada desde o primeiro momento de diferimento em vigor, n), de acordo com a fórmula seguinte:
 $Receita\ diferida_t = \sum_{i=t-n}^t Montante\ total\ diferido_i - \sum_{i=t-n}^t Receita\ cobrada_i$, em que t é o momento atual e n é o momento inicial do diferimento.

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

dos dois passos, o valor da receita de IVA cobrada em contabilidade pública até ao final de setembro foi superior ao que seria sem o diferimento, o que justifica o sinal negativo do ajustamento.

23. O tratamento estatístico assim dado à receita diferida assume a inexistência de incumprimento nos planos prestacionais das medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas. As medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas constituem um risco descendente para as finanças públicas, relacionado com a perda de capacidade financeira do contribuinte entre o momento do diferimento da receita e o do seu pagamento. No entanto, historicamente, o incumprimento associado à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas foi pouco expressivo no conjunto dos anos de 2020 (46 M€), 2021 (51 M€) e 2022 (51 M€). No final do 3.º trimestre de 2023, situou-se em 113 M€ (Tabela 5).⁹

Tabela 2 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas no 3.º trimestre de 2023

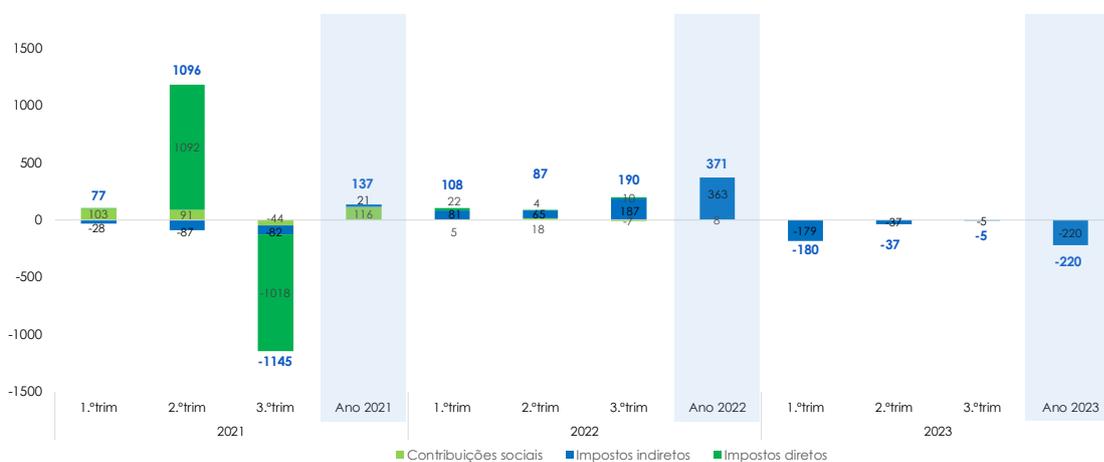
(em milhões de euros, valores acumulados desde o início do ano)

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita fiscal	-220	-0,11
Impostos indiretos	-220	-0,11
IVA	-220	-0,11
Impostos diretos	0	0,00
IRS	0	0,00
IRC	0	0,00
Contribuições sociais	0	0,00
Receita total	-220	-0,11

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 4 – Impacto orçamental nas séries de impostos e contribuições das medidas de flexibilização de obrigações fiscais e contributivas e da isenção temporária de contribuições sociais (medidas de política COVID-19 e inflação)

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



Fontes: INE e cálculos da UTAO. Nota: As séries de 2022 e 2023 ainda constituem informação provisória e a informação de 2021 só foi finalizada no 2.º PDE de 2023 (publicado pelo INE a 22 de setembro), pelo que os dados no gráfico posteriores a 2020 podem diferir dos apresentados em publicações UTAO anteriores. Eventuais diferenças resultam de alterações introduzidas retroativamente nos dados pelo INE após aquelas publicações.

3 Destaques na execução orçamental em contas nacionais: pacotes de medidas COVID-19, inflação e execução do PRR

24. A UTAO continua a destacar sob a epígrafe desta secção os seguintes desafios de curto prazo para as finanças públicas portuguesas: as medidas de política de resposta à inflação, a implementação do PRR português e o efeito de base das medidas de política COVID-19. A secção apresenta a estimativa

⁹ O incumprimento relativo ao ano de 2020 foi apresentado na Tabela 6 do [Relatório UTAO n.º 5/2022](#), de 28 de março. O incumprimento do ano de 2021 foi publicado na Tabela 19 do [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril. O incumprimento do ano de 2022 foi publicado na Tabela 5 do [Relatório UTAO n.º 5/2023](#), de 7 de abril.

em contas nacionais dos efeitos diretos no saldo orçamental de 2023 destas três tipologias de intervenção. No final de 2022, as entidades competentes declararam o fim da pandemia de COVID-19 e para 2023 o MF apenas previu despesa com a aquisição de vacinas para o vírus SARS-CoV-2 (350 M€, valor que se manteve no OE inicial, no PE/2023–27 e na estimativa atualizada para 2023 que acompanhou a POE/2024). Apesar do agravamento do estado de saúde pública no quarto trimestre, a execução do pacote COVID-19 em 2023 não será materialmente relevante. No entanto, as medidas de política para mitigação desta crise de saúde pública geraram um efeito de base que influencia a comparação entre períodos homólogos de 2022 e 2023. Destacam-se, ainda dois outros desafios para as finanças públicas que surgiram em 2022 e perduraram em 2023: a inflação e a implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português. Do ponto de vista orçamental, todas estas operações geram efeitos previsivelmente temporários (mais no pacote inflação do que no PRR), mas têm impactos materialmente significativos e transversais sobre a execução das contas públicas, razão pela qual se entendeu autonomizar a sua análise face ao tratamento agregado do saldo, da receita e da despesa.

25. A UTAO apresenta a sua estimativa em contas nacionais para o impacto destas tipologias de medidas. Estas tipologias de intervenção merecem destaque no espaço público de debate, mas existe pouca informação sistematizada e transparente sobre o seu impacto na evolução orçamental, razão pela qual se vem apresentando a estimativa destes efeitos nesta coleção. Para a estimação neste número, a UTAO utilizou como fonte primária a Síntese de Execução Orçamental em contabilidade pública de setembro de 2023, a base de dados orçamental SIGO e informação adicional disponibilizada pela Autoridade Tributária e Aduaneiro (AT) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Destaca-se a inexistência de dados primários publicados pelas autoridades competentes relativos ao impacto orçamental do PRR. Para estimar o efeito do mesmo, recorreu-se à base de dados orçamental SIGO, complementada com uma miríade de informação dispersa: sítios Internet da Estrutura de Missão “Recuperar Portugal” e de várias entidades executoras das AP e, ainda, legislação. A estimativa apresentada para o impacto destas medidas não inclui outra informação adicional, nomeadamente o conhecimento que o INE possa ter sobre a natureza concreta de certas operações. Os referenciais anuais são a Conta Geral do Estado de 2022, a previsão do PE/2023–27 e a estimativa anual atualizada para 2023 da POE/2024.

26. Os impactos apurados correspondem apenas aos efeitos diretos das medidas no saldo orçamental. Para além dos impactos diretos, a generalidade das medidas de política pública gera uma sucessão de outros efeitos, que a teoria económica apelida de “efeitos induzidos”. Advêm da modificação que provocam no comportamento dos agentes em múltiplos mercados. Também não são quantificados os efeitos imediatos dos choques sobre os estabilizadores automáticos da despesa e da receita públicas sem necessidade de qualquer legislação adicional. Constituem exemplos deste último tipo de impactos (que se podem designar como efeitos indiretos) os acréscimos automáticos de receita de IVA e IRC por força da inflação (antes do ajustamento de consumidores e empresas nos vários mercados).

27. Nos primeiros nove meses de 2023, a execução acumulada das medidas de resposta à pandemia COVID-19, mitigação dos malefícios da inflação e implementação do PRR agravou o saldo orçamental em 2571 M€, o que representa 1,3% do PIB nominal (Gráfico 5). As medidas de mitigação da inflação constituem a tipologia com maior impacto (– 2198 M€; – 1,1% do PIB), repartido entre redução temporária de impostos (– 1285 M€) e despesa acrescida (980 M€) em prestações sociais (587 M€), subsídios (289 M€) e “Outras despesas correntes” (102 M€). O impacto líquido total no saldo foi mitigado pelo cofinanciamento europeu (64 M€) aos sectores agrícola e piscícola e pela mobilização dos fundos sobranes do REACT para medidas de apoio à habitação — Tabela 5 e Tabela 6. As medidas de combate à pandemia (– 354 M€ de impacto líquido no saldo; – 0,2% do PIB) encontram-se em fase de retirada e traduzem, sobretudo, medidas de apoio ao emprego, evidenciadas na rubrica subsídios (312 M€) — Tabela 3 e Tabela 4. A implementação do PRR executou despesa de 984 M€ (0,5% do PIB), quase inteiramente financiada (na ótica das contas nacionais) pelo instrumento *NextGenerationEU* (964 M€), com uma componente residual de cofinanciamento nacional (20 M€). É esta componente que agrava o saldo orçamental. A execução totalmente financiada por subvenções não impacta no saldo

orçamental, mas influencia significativamente os níveis da receita e da despesa totais — Tabela 7 e Tabela 8.¹⁰

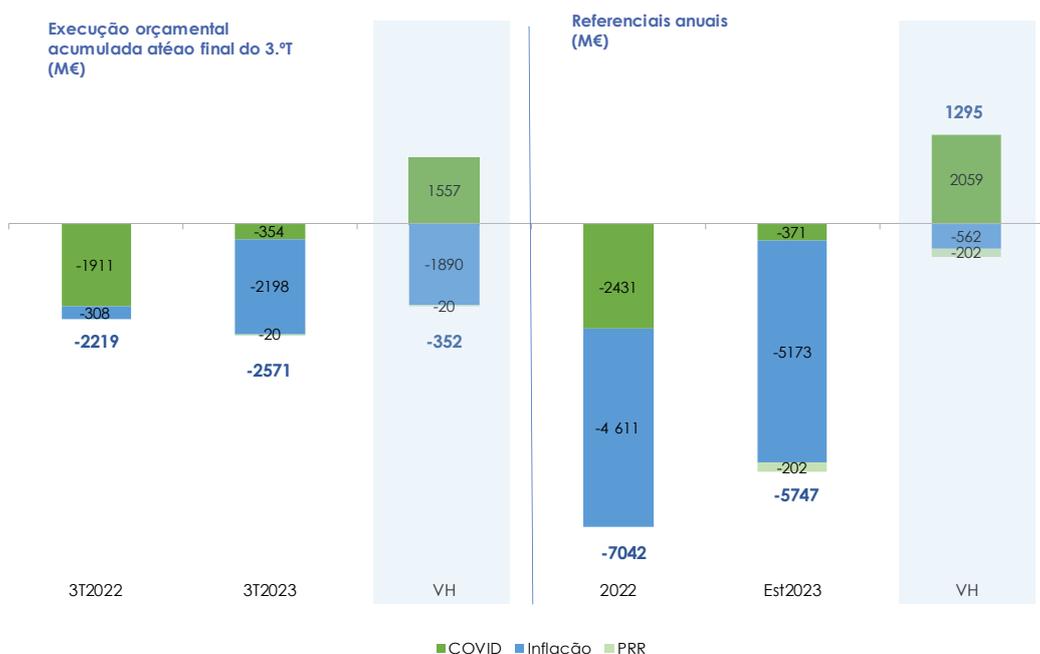
28. O esforço financeiro com estes três conjuntos de medidas aumentou 352 M€ face ao período homólogo, uma vez que o desagravamento do impacto orçamental da pandemia compensou parcialmente o esforço financeiro com o pacote inflação (Gráfico 5). O impacto acumulado das medidas de resposta à pandemia, mitigação da inflação e execução do PRR aumentou 352 M€ (0,1 p.p. do PIB) face ao período homólogo. O desagravamento das medidas de política COVID-19 (1557 M€) compensou parcialmente o esforço acrescido com as medidas de política de mitigação da inflação (-1890 M€) e o cofinanciamento nacional da implementação do PRR (-20 M€) — Tabela 4, Tabela 6 e Tabela 8.

29. O MF espera uma diminuição do esforço financeiro com as medidas transitórias e a execução do PRR no conjunto do ano, com um contributo agregado líquido positivo (1295 M€; 0,7 p.p. do PIB) para a melhoria do resultado orçamental estimado na POE/2024 para 2023. No conjunto do ano (ver Gráfico 5), o MF prevê que o efeito de base de retirada das medidas COVID-19 (2059 M€) supere largamente o agravamento dos encargos com as medidas de mitigação da inflação (-562 M€) e cofinanciamento do PRR (-202 M€), com um contributo líquido agregado positivo (1295 M€; 0,7 p.p. do PIB) para a melhoria previsional do resultado orçamental estimado na POE/2024 para 2023.

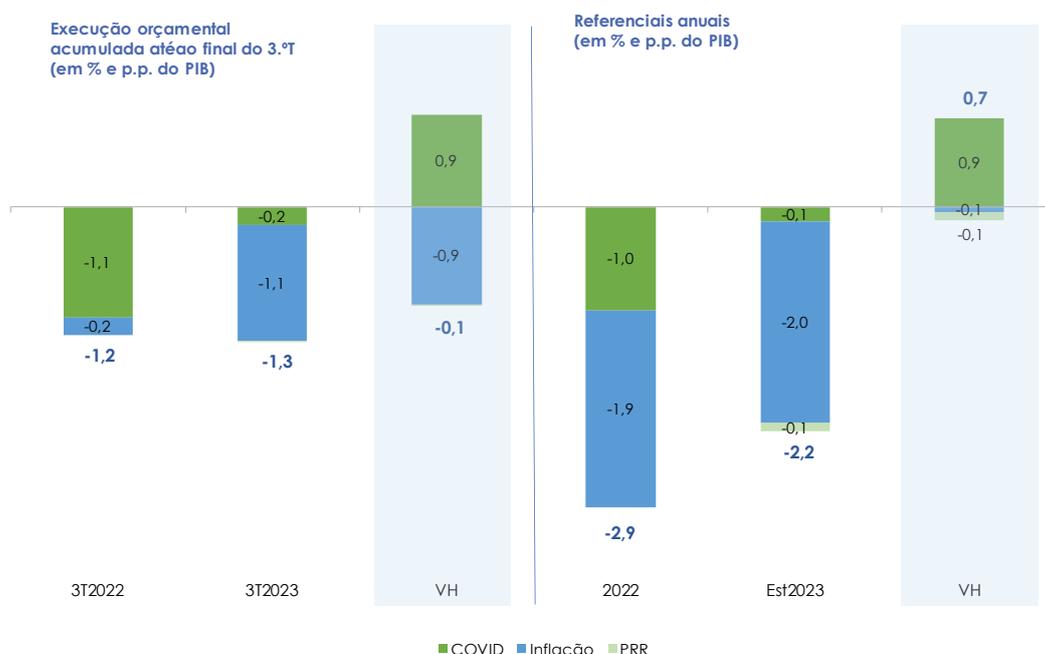
30. A POE/2024 reviu em alta o impacto esperado no saldo orçamental do pacote inflação e em baixa a despesa de implementação do PRR em 2023, mas a execução no final do 3.º trimestre não chega a metade do referencial anual. O impacto estimado no saldo para o conjunto das medidas transitórias e do PRR no final do 3.º trimestre representa 44,7% do esperado para o conjunto do ano de 2023 (Gráfico 5). A POE/2024 reviu em alta a estimativa de impacto no saldo do pacote inflação em 2023 (+583 M€), mas no final do 3.º trimestre o efeito direto apurado representou apenas 42,5% do projetado (Tabela 6). Em sentido oposto, o objetivo anual de despesa do PRR foi fortemente revisto em baixa (-1374 M€), mas o nível de execução permanece reduzido (42,8%), mesmo na comparação com o referencial anual atualizado (Tabela 8).

Gráfico 5 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR e comparação com a estimativa anual para 2023

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



¹⁰ A bem do rigor técnico, importa recordar que a execução cofinanciada do PRR terá um efeito não nulo no saldo em termos intertemporais, mesmo em contas nacionais, quando a UE decidir quanto é que o orçamento de cada Estado-Membro terá de contribuir para o reembolso das obrigações comunitárias que estão a ser emitidas para pagar o conjunto de todos os PRR nacionais.



Fontes: DGO, AT, IGFSS, INE, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO (Tabela 4, Tabela 6, Tabela 8).

31. Esta secção complementa em contas nacionais o tratamento que a UTAO dispensa em contabilidade pública a estes temas. A UTAO organizou a informação de acordo com a tipologia iniciada no [Relatório UTAO n.º 10/2022](#), de 18 de julho. Individualiza os impactos por natureza económica das medidas destinadas ao combate à COVID-19 (Subsecção 3.1), à mitigação dos malefícios económicos da inflação (Subsecção 3.2) e à execução do PRR (Subsecção 3.3). A forma de apresentação da informação segue a dos relatórios de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública,¹¹ permitindo relacionar as duas óticas contabilísticas. As tabelas seguintes quantificam o efeito direto de cada medida na receita e na despesa em contabilidade nacional, e detalham, no painel inferior, os ajustamentos efetuados na passagem de contabilidade pública a contas nacionais.

¹¹ Vide Capítulo 2 do [Relatório UTAO n.º 18/2022](#), de 21 de dezembro.

3.1 Efeito orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19

Tabela 3 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política à pandemia de COVID-19
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental Jan-setembro 2023	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	-97,4	-0,05
Receita corrente	-97,4	-0,05
Receita fiscal	-28,5	-0,01
Adicional de solidariedade do sector bancário*	-28,5	-0,01
Outra receita corrente	-68,9	-0,03
Programa Ativar (receita comunitária)	-57,0	-0,03
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Garantir Cultura*	-10,3	-0,01
Fundo de Fomento Cultural (receita comunitária)	-1,3	0,00
Apoios Ensino Superior (receita comunitária - REACT)	-0,3	0,00
Despesa Total	451,4	0,23
Despesa corrente	450,3	0,23
Consumo intermédio	42,3	0,02
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	22,8	0,01
Saúde: testes COVID-19	15,8	0,01
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	3,7	0,00
Outras Aquisições de Bens e Serviços	0,1	0,00
Despesas com pessoal	67,4	0,03
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	67,1	0,03
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	0,3	0,00
Prestações sociais	6,0	0,00
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	5,7	0,00
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	0,3	0,00
Subsídios	312,2	0,16
Programa Ativar	266,3	0,14
Apoio extraordinário serviços públicos de transporte de passageiros	13,7	0,01
Linha de crédito Apoiar Madeira 2020	7,8	0,00
Programa Garantir Cultura	5,8	0,00
Linha de apoio à economia	5,5	0,00
Linha Invest RAM	4,1	0,00
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	1,5	0,00
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	1,1	0,00
Outros apoios	0,8	0,00
Apoios ao cinema e audiovisual	0,7	0,00
Programa Adaptar Turismo	1,5	0,00
Programa Adaptar	0,1	0,00
Programa Apoiar.PT - apoios à economia	0,3	0,00
Programa Apoiar Rendas	0,1	0,00
Outros apoios a empresas	3,0	0,00
Outras despesas correntes	22,4	0,01
Outros apoios	19,2	0,01
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	2,0	0,00
Outros apoios de proteção social	1,1	0,00
Outros encargos	0,2	0,00
Despesa de capital	1,1	0,00
FBCF	1,1	0,00
Saúde: equipamentos e outros	0,5	0,00
Universalização da escola digital	0,4	0,00
Apoio ao teletrabalho	0,1	0,00
Outros equipamentos	0,1	0,00
Impacto direto (negativo) no saldo orçamental	354,0	0,18
Por memória:		
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade pública	512,6	0,26
Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	158,6	0,08
<i>Explicação da diferença:</i>		
	M€	%PIB
Receita	168,6	0,09
1. Diferenças metodológicas no tratamento da receita diferida	71,2	0,04
2. Reconhecimento da receita do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário"	28,5	0,01
3. Receita comunitária (financiamento do programa Ativar)	57,0	0,03
4. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	10,3	0,01
5. Outra receita comunitária	1,6	0,00
Despesa	10,0	0,01
6. Não reconhecimento da despesa da medida "Compensação ao aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida"	-0,3	0,00
7. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	10,3	0,01
Efeito sobre o saldo orçamental	158,6	0,08

Fontes: DGO, AT, IGFSS, INE, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO.

Tabela 4 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por classificação económica

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução						Referenciais anuais									
	Até 3.º T 2022		Até 3.º T 2023		VHA		2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		2023 (Estimativa UTAO POE2024)		VHA PE/2023-27		VHA Est/2023	
	1	2	3	2-1	3=2-1		4	5	6	7	6=5-4	8	9	7=6-4	10	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
Receita total	19	0,0	97	0,0	78	0,0	258	0,1	0	0,0	148	0,1	-258	-0,1	-110	-0,1
Impostos indiretos	-26	0,0	0	0,0	26	0,0	-26	0,0	0	0,0	0	0,0	26	0,0	26	0,0
Impostos diretos	-15	0,0	29	0,0	43	0,0	34	0,0	0	0,0	38	0,0	-34	0,0	4	0,0
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	60	0,0	69	0,0	9	0,0	250	0,1	0	0,0	110	0,0	-250	-0,1	-140	-0,1
Despesa total	1930	1,1	451	0,2	-1479	-0,8	2689	1,1	350	0,1	520	0,2	-2339	-1,0	-2170	-0,9
Consumo intermédio	600	0,3	42	0,0	-558	-0,3	850	0,4	350	0,1	84	0,0	-500	-0,2	-766	-0,3
Despesas com pessoal	226	0,1	67	0,0	-158	-0,1	298	0,1	0	0,0	61	0,0	-298	-0,1	-238	-0,1
Prestações sociais	406	0,2	6	0,0	-400	-0,2	414	0,2	0	0,0	0	0,0	-414	-0,2	-414	-0,2
Subsídios	639	0,4	312	0,2	-327	-0,2	946	0,4	0	0,0	342,1	0,1	-945,9	-0,4	-604	-0,3
Outras despesas correntes	50	0,0	22	0,0	-27	0,0	83	0,0	0	0,0	30,6	0,0	-82,5	0,0	-52	0,0
FBCF	10	0,0	1	0,0	-9	0,0	15	0,0	0	0,0	0,7	0,0	-14,9	0,0	-14	0,0
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	84	0,0	0	0,0	1	0,0	-84	0,0	-83	0,0
Impacto no saldo orçamental	-1 911	-1,1	-354	-0,2	1 557	0,9	-2 431	-1,0	-350	-0,1	-371	-0,1	2 081	0,9	2 059	0,9

Por memória:

Impacto anual medidas de política COVID-19 2020-2022

	2020		2021		2022	
	1	2	3	4	5	6
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita total	-553	-0,3	1259	0,6	258	0,1
Impostos indiretos	-77	0,0	-35	0,0	-26	0,0
Impostos diretos	-700	-0,3	-32	0,0	34	0,0
Contribuições sociais	-75	0,0	-29	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	299	0,1	1355	0,6	250	0,1
Despesa total	4427	2,2	6971	3,2	2689	1,1
Consumo intermédio	649	0,3	1218	0,6	850	0,4
Despesas com pessoal	234	0,1	628	0,3	298	0,1
Prestações sociais	668	0,3	929	0,4	414	0,2
Subsídios	2113	1,1	3129	1,4	946	0,4
Outras despesas correntes	149	0,1	99	0,0	83	0,0
FBCF	139	0,1	245	0,1	15	0,0
Outras despesas de capital	476	0,2	723	0,3	84	0,0
Impacto no saldo orçamental	-4 980	-2,5	-5 712	-2,6	-2 431	-1,0

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO, DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores devido a revisões aos dados de base. (ii) – O impacto das medidas de política COVID-19 em contas nacionais foi estimado pela UTAO com base na execução em contabilidade pública, utilizando a informação disponível na Síntese de Execução Orçamental de setembro de 2023, na base de dados orçamentais SIGO e informação adicional disponibilizada à UTAO pela AT e pelo IGFSS. (iii) – O referencial anual de 2022 é a estimativa da UTAO para o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. Foi elaborada com base na informação publicada na CGE/2022, na informação definitiva para 2022 constante da base de dados orçamental SIGO e na informação disponibilizada pela AT e pelo IGFSS. Com base nestas fontes, a UTAO estimou (atendendo às diferenças metodológicas entre as óticas contabilísticas) o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. O detalhe desta estimativa encontra-se na Tabela 10 do [Relatório UTAO n.º 12/2023, de 21 de setembro](#), que aprecia a Conta Geral do Estado de 2022. (iv) – Os referenciais anuais para o ano de 2023 são a previsão do MF para 2023 divulgada no PE/2023-27 e a estimativa da UTAO para 2023, efetuada com base na execução orçamental até ao final de setembro e na informação constante do Relatório da POE/2024.

3.2 Efeito orçamental das medidas de resposta à inflação

Tabela 5 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política de resposta à inflação
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Jan - Setembro 2023		Estimativa anual 2023 (POE/2024, versão revista pela UTAO)	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	1 218	0,6	3 169	1,2
Receita corrente	1 218	0,6	3 169	1,2
Receita fiscal	1 285	0,7	3 169	1,2
Redução de retenção na fonte para apoiar encargos da habitação	0	0,0	250	0,1
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	0	0,0	60	0,0
IVA Zero	341	0,2	550	0,2
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	113	0,1	0	0,0
Redução do IVA da eletricidade	0	0,0	90	0,0
ISP - Redução do ISP	642	0,3	1 227	0,5
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	169	0,1	836	0,3
ISP - Redução gasóleo agrícola	20	0,0	66	0,0
ISP - Fim gradual das isenções do ISP	0	0,0	5	0,0
Transição para o mercado regulado gás	0	0,0	60	0,0
Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	0	0,0	25	0,0
Outra receita corrente	-64	0,0	0	0,0
Receita comunitária co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	-64	0,0	0	0,0
Receita de capital	-3	0,0	0	0,0
Receita comunitária co-financiamento (REACT)	-3	0,0	0	0,0
Despesa Total	980	0,5	2 005	0,8
Despesa corrente	980	0,5	2 005	0,8
Prestações sociais	587	0,3	931	0,4
Apoio extraordinário à renda	137	0,1	250	0,1
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos - reclassificação	6	0,0	6	0,0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	3	0,0	22	0,0
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	263	0,1	423	0,2
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	150	0,1	200	0,1
Apoio para alimentação a famílias mais carenciadas	13	0,0	13	0,0
Complemento excepcional de pensão (pensionistas e bancários)	16	0,0	16	0,0
Subsídios	289	0,1	288	0,1
Apoios a setores de produção agrícola	196	0,1	188	0,1
Outros apoios	34	0,0	0	0,0
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)	33	0,0	57	0,0
Apoio extraordinário ao gás natural	26	0,0	44	0,0
Outras despesas correntes	102	0,1	330	0,1
Apoio extraordinário ao gás	74	0,0	300	0,1
Outros encargos	1	0,0	0	0,0
Pacote Mais Habitação - Famílias (IHRU)	3	0,0	0	0,0
Bonificação de juros	24	0,0	30	0,0
Impacto direto (negativo) no saldo orçamental	2 198	1,1	5 173	2,0

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade pública	2 054	1,0
Dif.º óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	-144	-0,1

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
Receita	-40	0,0
1. Reconhecimento da perda de receita associada ao incumprimento nos planos prestacionais	-113	-0,1
2. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição da receita)	6	0,0
3. Receita comunitária (corrente) destinada ao co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	64	0,0
4. Receita comunitária (capital) destinada ao co-financiamento (REACT)	4	0,0
Despesa	104	0,1
5. Reconhecimento da despesa do apoio extraordinário ao gás, pago em 2022 e registado em contabilidade pública, mas com efeitos nas tarifas cobradas ao consumidor final em 2023, ano do registo em contabilidade nacional (ótica compromisso)	74	0,0
6. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição do impacto na receita)	6	0,0
7. Reconhecimento da despesa da medida de bonificação de juros	24	0,0
Efeito sobre o saldo orçamental	-144	-0,1

Fontes: DGO, AT, IGFSS, INE, Relatório da POE/2024, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO.

Tabela 6 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política de resposta à inflação, por classificação económica
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução						Referenciais anuais									
	Até 3.º T 2022		Até 3.º T 2023		VHA		2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		2023 (Estimativa MF revista pela UTAO)		VHA PE/2023-27		VHA Est/2023	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p.
Receita total	0	0,0	-1218	-0,6	-1218	-0,6	-1498	-0,6	-1318	-0,5	-3169	-1,2	179	0,1	-1671	-0,6
Impostos indiretos	0	0,0	-1285	-0,7	-1285	-0,7	-1550	-0,6	-896	-0,3	-2859	-1,1	655	0,3	-1309	-0,4
Impostos diretos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-2	0,0	-387	-0,2	-310	-0,1	-385	-0,1	-308	-0,1
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-36	0,0	0	0,0	-36	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	0	0,0	64	0,0	64	0,0	54	0,0	0	0,0	0	0,0	-54	0,0	-54	0,0
Receita de capital	0	0,0	4	0,0	4	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Despesa total	308	0,2	980	0,5	672	0,3	3114	1,3	3272	1,3	2005	0,8	158	0,0	-1109	-0,5
Consumo intermédio	1	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	-2	0,0	-2	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	388	0,2	456	0,2	388	0,2	456	0,2
Prestações sociais	0	0,0	587	0,3	587	0,3	1998	0,8	1 196	0,5	931	0,4	-802	-0,4	-1068	-0,5
Subsídios	70	0,0	289	0,1	220	0,1	726	0,3	1238	0,5	318	0,1	512	0,2	-407	-0,2
Outras despesas correntes	238	0,1	102	0,1	-135	-0,1	388	0,2	450	0,2	300	0,1	62	0,0	-88	0,0
FBCF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Impacto no saldo orçamental	-308	-0,2	-2 198	-1,1	-1 890	-0,9	-4 611	-1,9	-4 591	-1,8	-5 173	-2,0	21	0,1	-562	-0,1

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO, DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (ii) – O impacto das medidas de política COVID-19 em contas nacionais foi estimado pela UTAO com base na execução em contabilidade pública, utilizando a informação disponível na Síntese de Execução Orçamental de setembro de 2023, na base de dados orçamentais SIGO e informação adicional disponibilizada à UTAO pela AT e pelo IGFSS. (iii) – O referencial anual de 2022 é a estimativa da UTAO para o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. Foi elaborada com base na informação publicada na CGE/2022, na informação definitiva para 2022 constante da base de dados orçamental SIGO e na informação disponibilizada pela AT e pelo IGFSS. Com base nestas fontes, a UTAO estimou (atendendo às diferenças metodológicas entre as óticas contabilísticas) o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. O detalhe desta estimativa encontra-se na Tabela 14 do [Relatório UTAO n.º 12/2023, de 21 de setembro](#), que aprecia a Conta Geral do Estado de 2022. (iv) – Os referenciais anuais para o ano de 2023 são os divulgados pelo MF no PE/2023-27 e na estimativa de 2023 que acompanha o seu relatório da POE/2024 — disponibilizada pelo MF e revista pela UTAO. O detalhe desta estimativa (e a identificação das medidas revistas) encontra-se na Tabela 10 do [Relatório UTAO n.º 16/2023, de 12 de novembro](#), apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2024.

3.3 Efeito orçamental da execução do PRR

Tabela 7 – Efeito orçamental direto acumulado das principais medidas financiadas pelo PRR
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental Jan-setembro 2023	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	963,9	0,49
Receita corrente	204,9	0,10
Receita corrente PRR com origem NextGenerationEU	204,9	0,1
Receita de capital	759,0	0,39
Receita capital PRR com origem NextGenerationEU	759,0	0,4
Despesa Total	983,5	0,50
Despesa corrente	687,8	0,35
Consumo intermédio	48,3	0,02
Projeto Administração Pública Mais Eficiente - Capacitação, Digitalização e Interoperabilidade e Cibersegurança (Agência para a Modernização Administrativa)	9,1	0,0
Justiça económica e ambiente de negócios (IGFEJ, IRN e SGMJ)	7,7	0,0
Impulsos jovens STEAM e Impulso Adultos	5,8	0,0
Transição digital na saúde (SPMS)	3,2	0,0
IFAP (Agenda de inovação para a agricultura, Programa emparcelar para ordenar e Implementação da Estratégia nacional para o Mar 2021-30)	2,5	0,0
Reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares (Secretaria Geral do MNE)	2,2	0,0
Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (eSPap)	2,0	0,0
Projeto "SUAVA - Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa" (INDJ)	1,5	0,0
Transição digital na educação do ensino básico e secundário	1,5	0,0
Projeto "Reforço das infraestruturas de proteção civil" (ANEPC)	1,3	0,0
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	1,0	0,0
Bioeconomia – Subinvestimento Gestão Florestal e Apoio à Resinagem	0,7	0,0
Programa resineiros vigilantes (ICNF)		
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)	0,4	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	9,4	0,0
Despesas com pessoal	12,6	0,01
Impulsos jovens STEAM e Impulso Adultos	9,1	0,0
Recursos humanos (PRR)	3,6	0,0
Subsídios	520,4	0,26
Agendas/Alianças Mobilizadoras e Verdes para a Inovação Empresarial	369,4	0,2
Compromisso Emprego Sustentável	79,9	0,0
Descarbonização da Indústria	35,5	0,0
Empresa 4.0 (Capacitação e transição digital)	19,1	0,0
Programa Vale Eficiência	16,5	0,0
Outras despesas correntes	106,3	0,05
Centros de Tecnologia e Inovação (ANI)	29,4	0,0
Impulsos jovens STEAM e Impulso Adultos	11,6	0,0
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	15,6	0,0
Projetos Locais Promotores de Qualificações de Nível B1/B2/B3 (ANQEP)	11,1	0,0
Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional (beneficiários finais externos às AP)	8,1	0,0
Agenda para a inovação da Agricultura 20-30, Florestas (Componente 8) e Mar (Componente 10) - IFAP (entidade gestora)	1,7	0,0
Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis	1,5	0,0
Outros apoios	25,9	0,0
Outros encargos	1,4	0,0
Despesa de capital	295,8	0,15
FBCF	234,4	0,12
Plano nacional para o alojamento para o ensino superior (PNAES)	84,2	0,0
Infraestruturas de Portugal - Projeto Missing links e aumento da capacidade de rede (PRR)	26,5	0,0
Outros equipamentos	17,4	0,0
Transformação Digital das Entidades Tuteladas do MNE (ICCL)	17,2	0,0
Expansão Rede de Metro do Porto (PRR)	16,8	0,0
Estabelecimentos ensino superior - equipamentos (PRR)	12,8	0,0
Projeto "Centros Operacionais 112" (SGMAI)	11,6	0,0
Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional (beneficiários finais pertencentes às AP)	10,1	0,0
Transição digital na educação (SGME)	9,9	0,0
Saúde: equipamentos e outros	7,9	0,0
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	6,3	0,0
Meios de prevenção e combate a incêndios rurais – Subinvestimento Meios aéreos	4,1	0,0
Meios de prevenção e combate a incêndios rurais – Subinvestimento rede de radares (IPMA)	3,0	0,0
Bioeconomia – Subinvestimento Gestão Florestal e Apoio à Resinagem		
Programa resineiros vigilantes (ICNF)	3,1	0,0
Justiça económica e ambiente de negócios (IGFEJ)	2,0	0,0
Sistema de modelação Oceano Atmosfera de Alta Resolução Espacial e Temporal – ‘Atlântico’ (IPMA)	1,3	0,0
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)	0,4	0,0
Outras despesas capital	61,3	0,03
Apoios habitação (Parque público de habitação a custos acessíveis) - CCDD e Municípios	56,7	0,0
Apoios habitação (Componente C2: Programa de apoio no acesso à habitação, Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário e Parque público de habitação a custos acessíveis) - IHRU (entidade gestora)	4,6	0,0
Impacto direto no saldo orçamental	-20	-0,01

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	323,7	0,2
Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	-343,4	-0,2

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
Receita	-343,4	-0,3
1. Diferença metodológica no tratamento da receita recebida em contabilidade pública		
Receita corrente	-172,9	-0,1
Receita capital	-170,5	-0,1
Efeito sobre o saldo orçamental	-343,4	-0,2

Fontes: Base de dados orçamental SIGO, Recuperar Portugal, legislação diversa e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação sobre a execução do PRR em contas nacionais foi estimada com base na informação constante da base de dados orçamentais SIGO, utilizando, na despesa, a informação sobre pagamentos, complementada com a informação sobre cada medida no sítio Internet Recuperar Portugal e em legislação diversa. (ii) No cálculo do impacto do PRR, aplicou-se o princípio da neutralidade de fundos comunitários (apenas na componente financiada por subvenções comunitárias).

Tabela 8 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por classificação económica
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Até 3.º T 2022		Até 3.º T 2023		VHA		2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		2023 (Estimativa MF)		VHA PE/2023-27		VHA Est/2023	
	1		2		3=2-1		4		5		6		7=5-4		8=6-4	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p.
Receita total	407	0,2	964	0,5	557	0,3	975	0,4	3672	1,4	2096	0,8	2697	1,0	1121	0,4
Outra receita corrente	162	0,1	205	0,1	43	0,0	0	0,0	0	0,0	644	0,2	0	0,0	644	0,2
Receita de capital	245	0,1	759	0,4	514	0,2	975	0,4	3672	1,4	1452	0,5	2697	1,0	477	0,1
Despesa total	407	0,2	984	0,5	576	0,3	975	0,4	3672	1,4	2298	0,9	2697	1,0	1323	0,5
Consumo intermédio	14	0,0	48	0,0	34	0,0	33	0,0	648	0,3	348	0,1	616	0,2	315	0,1
Despesas com pessoal	1	0,0	13	0,0	12	0,0	5	0,0	36	0,0	20	0,0	31	0,0	15	0,0
Prestações sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Subsídios	35	0,0	520	0,3	486	0,2	70	0,0	95	0,0	52	0,0	25	0,0	-19	0,0
Outras despesas correntes	111	0,1	106	0,1	-5	0,0	158	0,1	417	0,2	224	0,1	259	0,1	66	0,0
FBCF	245	0,1	234	0,1	-11	0,0	347	0,1	1539	0,6	1151	0,4	1192	0,5	805	0,3
Outras despesas capital	0	0,0	61	0,0	61	0,0	362	0,1	937	0,4	503	0,2	574	0,2	141	0,0
Impacto no saldo orçamental	0	0,0	-20	0,0	-20	0,0	0	0,0	0	0,0	-202	-0,1	0	0,0	-202	-0,1

Fontes: Base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (ii) – O referencial anual de 2022 é a estimativa da UTAO para o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. Foi elaborada com base na informação definitiva para 2022 constante da base de dados orçamental SIGO, utilizada para estimar (e atendendo às diferenças metodológicas entre as óticas contabilísticas) o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. O detalhe desta estimativa encontra-se na Tabela 19 do [Relatório UTAO n.º 12/2023, de 21 de setembro](#), que aprecia a Conta Geral do Estado de 2022. (iii) – Os referenciais anuais para o ano de 2023 são os divulgados pelo MF no PE/2023–27 e na estimativa de 2023 do MF que acompanhou o seu relatório da POE/2024.

4 Saldo primário e despesa com juros

32. A análise desta secção é realizada em termos ajustados (Tabela 14 no Anexo 2), isto é, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes identificadas no Anexo 1. A conta das AP em valores não ajustados está na Tabela 13, igualmente arrumada no Anexo 2.

33. A melhoria do saldo orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária e medidas não-recorrentes, advém da evolução positiva do saldo orçamental primário que acomodou o incremento dos encargos com juros. Em termos nominais, o saldo orçamental ajustado do efeito de medidas temporárias e de medidas não-recorrentes evidenciou uma melhoria de cerca de 1976 M€ (cerca de 0,8 p.p. do PIB). Este resultado traduziu o crescimento do saldo primário, que passou de um valor positivo de 2,6% do PIB em setembro de 2022 para um excedente de 3,3% do PIB em idêntico período de 2023 (Tabela 9). Como tal, para o excedente do saldo orçamental na conta consolidada das AP, contribuiu decisivamente a melhoria do saldo primário, em cerca de 2,8 mil M€, cuja variação acomodou, largamente, o impacto negativo resultante do incremento registado na despesa com juros (+ 788 M€).

Tabela 9 – Saldos e despesa com juros das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	2022 jan-set	2023 jan-set	Variação	2022 jan-set	2023 jan-set	Variação
Saldo Orçamental	4 619	6 594	1 976	2,6	3,3	0,8
Saldo Primário	8 177	10 940	2 764	4,6	5,6	1,0
Juros	3 558	4 346	788	2,0	2,2	0,2

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

34. A melhoria do saldo primário ajustado das AP em cerca de 1,0 p.p. do PIB observado de janeiro a setembro de 2023 resultou da redução conjunta dos pesos da receita total e da despesa primária. Com efeito, a receita ajustada das AP aumentou 9,3% face ao período homólogo, a um ritmo inferior ao crescimento do PIB nominal (10,1%), o que se traduziu na diminuição do peso da receita no PIB em 0,3 p.p. (Tabela 10 e Gráfico 6). O aumento nominal da receita total é explicado pelo contexto de variações positivas expressivas tanto do volume da atividade económica como dos preços subjacentes às bases de incidência da receita, que continuou a verificar-se nos três primeiros trimestres de 2023. Neste particular, é de salientar o crescimento da receita fiscal (7,9%), impulsionada pelo aumento na receita de impostos diretos (11,4%), assim como o incremento de 10,6% na receita com contribuições sociais. A despesa primária ajustada, por sua vez, registou um aumento de 6,4% em termos nominais (Tabela 10). Este incremento foi influenciado pelo crescimento homólogo, abaixo do referencial anual da estimativa para 2023 apresentada na POE/2024, registado nas rubricas de consumo intermédio (+ 4,7%) e FBCF (+ 12,5%). Adicionalmente, a rubrica de subsídios diminuiu em termos homólogos (- 7,5%) — Tabela 14. É de salientar, ainda, a queda no peso da despesa primária no PIB. Caiu 1,3 p.p., para 37,4%, por via do contributo do denominador, ou seja, da expansão substancial do PIB nominal (10,1%).

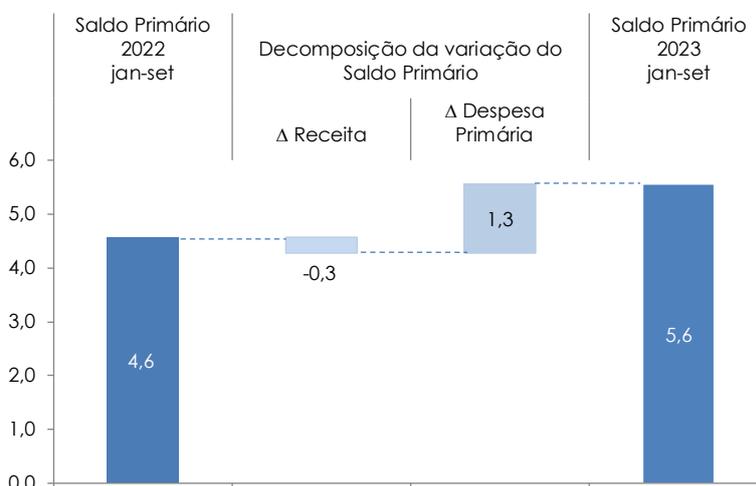
Tabela 10 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes

	Em milhões de euros		Em %	Em % do PIB		
	2022 jan-set	2023 jan-set	Taxa de variação homóloga	2022 jan-set	2023 jan-set	Variação
Saldo Primário	8 177	10 940		4,6	5,6	1,0
Receita	77 369	84 570	9,3	43,2	42,9	-0,3
Despesa Primária	69 192	73 630	6,4	38,7	37,4	-1,3
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	178 943	196 927	10,1			

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 6 – Decomposição da variação do Saldo Primário, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes

(em percentagem e em p.p. do PIB)

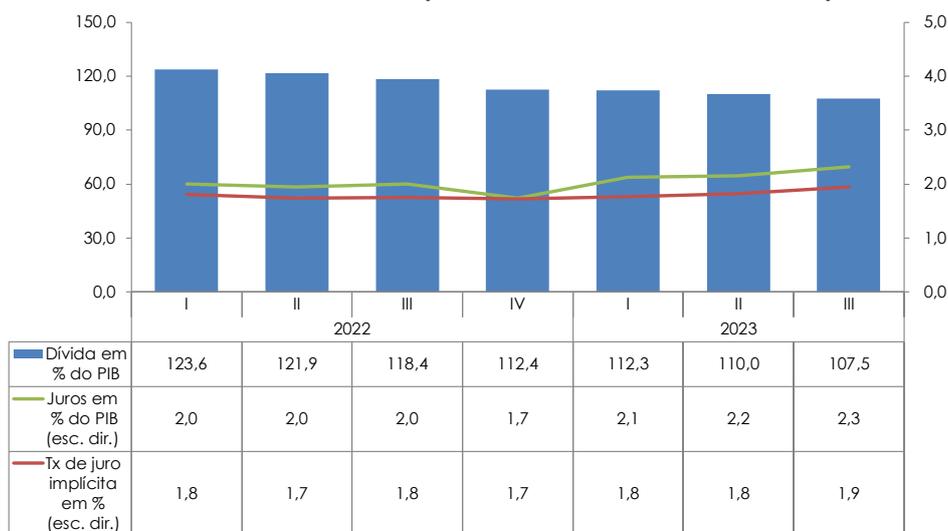


Fontes: INE e cálculos da UTAO.

35. Até ao final de setembro de 2023, a despesa com juros manteve a tendência de redução face ao período anterior. Em termos nominais, a despesa com juros cresceu 788 M€, o que se traduziu num aumento do seu peso no PIB em 0,2 p.p. (Tabela 9). Ao comparar os primeiros nove meses de 2023 com o período homólogo de 2022, a taxa de juro implícita na dívida pública cresceu 0,1 p.p. para 1,9% do PIB (Gráfico 7). O nível de dívida pública registou um ligeiro incremento. Entre o final de setembro de 2022 e o final de setembro de 2023, a dívida pública cresceu 215 M€ em termos nominais, sendo que em percentagem do PIB registou-se uma redução em 10,9 p.p., para 107,5% do PIB, uma evolução que é justificada pelo acentuado crescimento do PIB nominal (+ 10,1%, em termos homólogos).

36. O Ministério das Finanças reviu, novamente, em baixa a meta da dívida pública. De acordo com a informação disponibilizada na POE/2024, o Ministério das Finanças reviu em baixa a meta para a dívida pública (dívida de *Maastricht*) em 2023, face ao peso indicado na 2.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), enviada em 23 de setembro de 2023 ao Eurostat pelo INE, que por sua vez, tinha introduzido uma revisão em baixa face à previsão incluída no relatório do Programa de Estabilidade 2023–27. Prevê-se agora que, no final de 2023, o rácio da dívida bruta das Administrações Públicas atinga 103% do PIB, uma redução de 3,1 p.p. do PIB e 4,5 p.p. do PIB, face aos rácios indicados na 2.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) e no PE/2023–27 (106,1% e 107,5 % do PIB, respetivamente). Deve realçar-se que a previsão de diminuição no rácio da dívida pública beneficiou, decisivamente, do contributo de uma nova revisão em alta, da previsão do valor nominal do PIB em 2023. Inicialmente, a POE/2023 previa um valor de 249,3 mil M€ que foi revisto para 257,1 mil M€ no PE/2023–27, sendo novamente revisto em alta na 2.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) (260,6 mil M€), e finalmente, é estimado na POE/2024 que o valor do PIB nominal, em 2023, seja de 264,7 mil M€.

Gráfico 7 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita



Fontes: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A definição utilizada para a dívida pública é a estabelecida no âmbito do PDE (vulgo "Dívida de *Maastricht*"). (ii) A taxa de juro implícita resulta do quociente entre a despesa com juros do ano terminado no trimestre e o stock de dívida no final do trimestre homólogo.

5 Receita total e despesa primária

37. Esta secção apresenta a evolução da receita e da despesa primária por rubrica de classificação económica. Compara-a com o referencial anual e os desenvolvimentos macroeconómicos.

5.1 Informação prévia

38. A análise nesta subsecção é apresentada em termos ajustados, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. A conta ajustada das AP apresenta-se na Tabela 14 e a conta não ajustada na Tabela 13, ambas no Anexo 2. Neste trimestre e no trimestre homólogo de 2022, não foram identificadas medidas temporárias nem não-recorrentes, pelo que as duas contas são iguais.

39. A aferição da execução orçamental em contas nacionais privilegia a comparação com a estimativa atualizada para 2023, divulgada no relatório da POE/2024, apresentando-se também as previsões do PE/2023–27. No presente relatório, compara-se a execução orçamental com os objetivos implícitos na estimativa atualizada para 2023, que integra o relatório da POE/2024, divulgado em outubro último, pois constituem a previsão mais recente do MF. Esta previsão incorporou os resultados da 2.ª Notificação dos Défices Excessivos (para 2022), a evolução da atividade económica e a a execução orçamental em contas nacionais do 1.º semestre de 2023 e os objetivos de política orçamental atualizados. A estimativa atualizada para 2023 constitui uma revisão significativa face ao PE/2023–27, apresentado em abril, projetando um nível de despesa muito inferior (em 2,4 mil M€) e, em menor escala, aumentando a previsão de receita (+ 749 M€). Nas subsecções seguintes, manteve-se o referencial do PE/2023–27, por permitir uma melhor contextualização da evolução orçamental ao longo do ano.

40. A presente análise relaciona a evolução dos principais agregados orçamentais com as variáveis macroeconómicas tipicamente identificadas como explicativas da evolução das componentes de receita e despesa, bem como com as medidas de política adotadas em resposta à pandemia de COVID-19, ao aumento generalizado dos preços e à implementação do PRR. Os efeitos previsionais destas tipologias de medidas também foram revistos pelo MF na estimativa atualizada para 2023. As medidas de política COVID-19 são, por natureza, transitórias, mas vigoraram desde 2020, com impactos significativos. No ano de 2023, espera-se a quase retirada desta tipologia de medidas, com um impacto previsional de – 371 M€ (0,1% do PIB) no conjunto do ano, o que representa uma redução de 2,01 mil M€ (0,9 p.p. do PIB), gerando efeitos de base significativos, que influenciam a interpretação da evolução dos agregados orçamentais — Tabela 4.¹² Em sentido oposto, as medidas de mitigação dos efeitos da inflação têm um efeito previsional de – 5,2 mil M€ (– 2,0% do PIB) sobre o saldo orçamental (Tabela 6). O PRR deverá aumentar os níveis de despesa em 2,3 mil M€ (0,9% do PIB), embora com um cofinanciamento nacional residual de 202 M€ (0,1% do PIB) — Tabela 8.

5.2 Receita total

41. A receita aumentou 9,3% até ao final do 3.º trimestre de 2023, um ritmo inferior ao da atividade económica, reduzindo o seu peso no PIB para 42,9%. A receita total aumentou 9,3% até ao final do 3.º trimestre, traduzindo um incremento nominal homólogo de 7,2 mil M€. Neste período, o ritmo de crescimento da receita foi inferior ao da atividade económica a preços correntes (10,1%), reduzindo o seu peso no PIB em 0,3 p.p., para 42,9% (Tabela 11).

42. A evolução da receita revelou-se favorável em todas as componentes: a receita fiscal e contributiva foi impulsionada pela expansão da atividade económica, desenvolvimentos do mercado de trabalho e inflação. A receita de capital mais do que duplicou, refletindo a aceleração da utilização das ajudas ao investimento comunitárias para implementação do PRR. O crescimento da receita (9,3%; 7202 M€) beneficiou da evolução favorável de todas as suas componentes, impulsionada pelas contribuições sociais (10,6%; 2243 M€) e impostos diretos (11,4%; 2149 M€), que em conjunto, representaram 61,1% do aumento nominal total. Embora se verifique uma tendência de desaceleração face ao trimestre anterior, estas receitas continuaram a beneficiar da expansão da atividade económica nominal (10,1%) e dos desenvolvimentos do mercado de trabalho, tanto no respeitante ao emprego como às remunerações, que favoreceram a cobrança de IRS e contribuições sociais (Gráfico 10 e Gráfico 14), enquanto a atividade económica alavancou o IRC (Gráfico 13).¹³ Os impostos indiretos aceleraram (5,4%; 1460 M€), representando 20,3% do crescimento total (Gráfico 10). Apesar do

¹² O impacto direto acumulado das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental foi de – 5,0 mil M€ (– 2,5% do PIB) em 2020, – 5,7 mil M€ (– 2,6% do PIB) em 2021 e – 2,4 mil M€ (– 1,0% do PIB) em 2022. No ano de 2023 encontra-se prevista um impacto de – 371 M€ (0,1% do PIB) no conjunto do ano, o que representa uma redução de 2,1 mil M€ (0,9 p.p. do PIB), encontrando-se esta informação detalhada na Tabela 4. A redução significativa entre 2021 e 2022 (3,3 mil M€; 1,6 p.p. do PIB) gerou efeitos de base significativos e em 2023 a quase retirada desta tipologia de medidas deverá gerar efeitos de base adicionais que importa relevar.

¹³ De acordo com as [estatísticas de emprego do INE](#), publicadas a 8 de novembro, no 3.º trimestre de 2023 a população empregada aumentou 0,5% face ao trimestre anterior e 2,2% em termos homólogos. As remunerações cresceram 11,0% face ao mesmo período do ano anterior, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (10,1% a preços correntes) e ao da inflação ([de acordo com a informação publicada pelo INE a 11 de janeiro de 2024](#), no conjunto do ano de 2023, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 4,3%).

abrandamento do nível de preços ao longo de 2023 (variação de 4,3% do IPC em 2023 e de 7,8% em 2022), a inflação incrementou as bases dos principais impostos e das contribuições sociais.¹⁴ A receita de capital mais do que duplicou (109,3%; + 827 M€), traduzindo a maior utilização das ajudas ao investimento comunitárias na implementação do PRR¹⁵ — Tabela 11.

43. As projeções da receita foram revistas em alta no PE/2023–27 (3,2 mil M€) e na estimativa para 2023 (749 M€), num total de 4,0 mil M€ face ao OE inicial, concentrando-se o acréscimo previsional na componente fiscal (4,1 mil M€) e contributiva (1,9 mil M€), a par do decréscimo na receita de capital (– 1,0 mil M€) e nas outras receitas correntes (– 901 M€):

- Em abril de 2023, o **PE/2023–27 reviu em alta as previsões da receita (+3,2 mil M€) face aos objetivos do OE/2023, representando a receita fiscal cerca de 82% do aumento esperado (2,7 mil M€),** seguida da receita contributiva (645 M€) e de capital (405 M€), a par do ligeiro decréscimo (– 451 M€) nas “Outras receitas correntes” — Tabela 11.
- **A estimativa atualizada para 2023, constante do relatório da POE/2024, projetou um novo acréscimo da receita (+749 M€),** resultando de contributos distintos: aumento na componente fiscal (1,4 mil M€) e contributiva (1,2 M€) e decréscimo da componente não fiscal nem contributiva (– 1,9 mil M€), particularmente na receita de capital (– 1,4 mil M€) — Tabela 11.

44. O ritmo de crescimento da receita até ao final do 3.º trimestre superou o objetivo anual do PE/2023–27 e da estimativa da POE/2024 para 2023, refletindo a evolução da receita fiscal e contributiva, particularmente os impostos diretos. A componente não fiscal nem contributiva permaneceu aquém do esperado, mesmo após a revisão em baixa da estimativa anual. Nos três primeiros trimestres do ano, o ritmo de crescimento da receita (9,3%) situou-se 1,6 p.p. (Gráfico 8) acima da previsão do PE/2023–27 para o conjunto do ano (7,7%) e 0,9 p.p. (Gráfico 9) acima do objetivo revisto da estimativa 2023 (8,4%), resultando dos contributos da receita fiscal e contributiva. A componente não fiscal nem contributiva ficou aquém do objetivo em ambos os referenciais, mesmo após a revisão em baixa da estimativa 2023 — Gráfico 9 e Tabela 11.

Tabela 11 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes

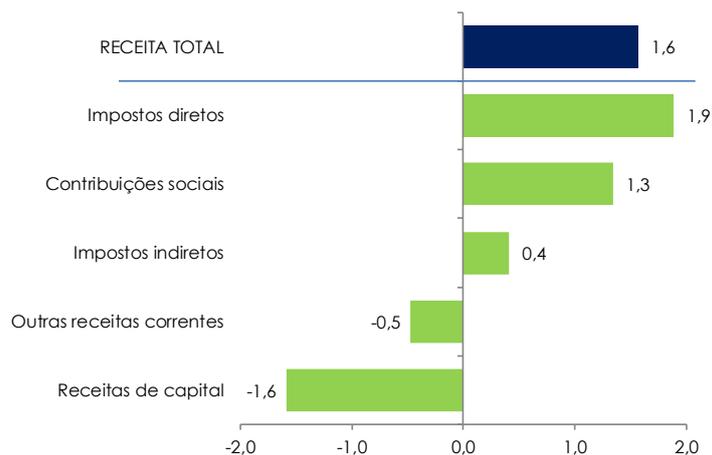
	2022 Jan-set		2023 Jan-set				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	77 369	43,2	84 570	42,9	-0,3	9,3	43,5	8,4	44,4	7,7
Receita corrente	76 612	42,8	82 986	42,1	-0,7	8,3	42,4	7,2	42,8	5,2
Receita fiscal	45 943	25,7	49 552	25,2	-0,5	7,9	24,9	6,3	25,1	4,1
Impostos indiretos	27 080	15,1	28 541	14,5	-0,6	5,4	14,4	4,7	14,7	4,3
Impostos diretos	18 863	10,5	21 012	10,7	0,1	11,4	10,5	8,5	10,4	3,7
Contribuições sociais	21 215	11,9	23 457	11,9	0,1	10,6	12,3	9,8	12,2	5,6
Outras receitas correntes	9 454	5,3	9 976	5,1	-0,2	5,5	5,2	6,0	5,5	9,4
Vendas	5 646	3,2	5 735	2,9	-0,2	1,6	3,0	2,5	3,0	0,7
Outra receita corrente	3 808	2,1	4 241	2,2	0,0	11,4	2,2	11,1	2,5	22,4
Receitas de capital	757	0,4	1 584	0,8	0,4	109,3	1,1	93,2	1,7	190,7
Por memória:										
PIB nominal	178 943		196 927			10,1		9,2		6,2

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e o património. Nas outras receitas correntes, estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

¹⁴ No conjunto do ano de 2023, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 4,3%, o que compara com 7,8% em 2022 ([informação publicada pelo INE a 11 de janeiro de 2024](#)).

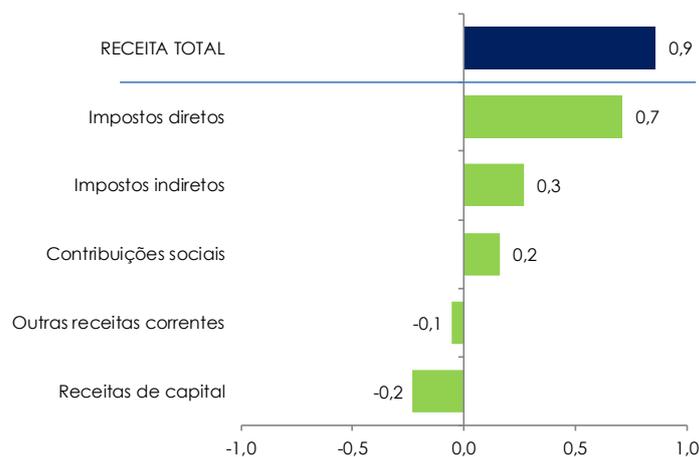
¹⁵ Em contas nacionais, a receita com origem comunitária só é reconhecida quando é realizada a despesa que se destina a financiar. O aumento da receita de capital relaciona-se com a aceleração da execução do PRR, cuja despesa ascendeu a 984 M€ até ao final de setembro, mais do dobro (142%) do período homólogo.

Gráfico 8 – Comparação da variação homóloga da receita com o referencial anual do PE/2023–27, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes
(em pontos percentuais)



Fontes: INE, PE/2023–27 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. (ii) São a diferença entre o contributo em p.p. da variação no período e o contributo em p.p. da variação no objetivo anual. Uma variação positiva (negativa) representa uma evolução mais favorável (desfavorável) da execução face ao previsto no referencial.

Gráfico 9 – Comparação da variação homóloga da receita com a estimativa atualizada para 2023, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes
(em pontos percentuais)



Fontes: INE, Estimativa para 2023 constante da POE/2024 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. (ii) São a diferença entre o contributo em p.p. da variação no período e o contributo em p.p. da variação no objetivo anual. Uma variação positiva (negativa) representa uma evolução mais favorável (desfavorável) da execução face ao previsto no referencial.

45. No 3.º trimestre, a receita fiscal acelerou para 7,9% em termos homólogos, representando metade do incremento da receita total. Foi impulsionada pelos impostos diretos (11,4%), enquanto os impostos indiretos atingiram a sua variação máxima desde o início do ano (5,4%). Nos três primeiros trimestres do ano, a receita fiscal aumentou 7,9% em termos homólogos, o que representa uma ligeira aceleração (0,6 p.p.) face ao trimestre anterior (Gráfico 11). O seu incremento nominal (+3610 M€) representou metade (50,1%) do crescimento da receita total. Esta evolução resultou de evoluções distintas das componentes da tributação:

- Os impostos diretos (11,4%; 2149 M€) representaram cerca de dois terços deste crescimento (59,5%), embora com um abrandamento em cadeia de 4,1 p.p. face ao trimestre anterior (Gráfico 10 e Gráfico 11);
- Os impostos indiretos (5,4%; 1460 M€) registaram uma recuperação em cadeia face aos dois trimestres anteriores, atingindo a sua variação máxima em 2023 (Gráfico 10 e Gráfico 11).

46. A recuperação dos impostos indiretos reflete a evolução do IVA (5,4%), mas esta categoria tributária continua penalizada por medidas do pacote inflação: redução temporária do ISP e do IVA de certos produtos alimentares. Entre janeiro e setembro, os impostos indiretos registaram um aumento homólogo de 5,4% (1460 M€), com um peso de 20,3% no incremento nominal da receita total e de 40,5% da receita fiscal. Este ritmo de crescimento foi inferior ao da atividade económica (10,1% a preços correntes) e ao

do consumo privado (7,8%), embora se observe uma aceleração em cadeia face aos dois trimestres anteriores, acompanhando a evolução do IVA (5,4%), o principal imposto desta categoria tributária — Gráfico 10 e Gráfico 12. O IVA (5,4%; 917 M€) representou 62,8% do incremento nominal da tributação indireta, permanecendo com um ritmo de crescimento inferior ao do consumo privado (7,8%) — Gráfico 12. O consumo privado constitui a principal base macroeconómica da tributação indireta, sendo esta determinada pelo nível de preços e pelo volume das transações. No 3.º trimestre, o consumo privado das famílias aumentou 7,1% em termos homólogos, mas o crescimento em volume foi de 1,1%, sendo o remanescente atribuível ao efeito do preço, pelo que o contributo mais significativo para o aumento da receita de impostos indiretos adveio da subida de preços. A cobrança de impostos indiretos foi penalizada pelas medidas do pacote inflação (Secção 3.2): redução temporária do ISP (- 831 M€; - 0,4% do PIB), isenção de IVA para alguns produtos alimentares (- 341 M€; - 0,2% do PIB) e pelo ajustamento referente à medida de flexibilização do pagamento do IVA (- 220 M€; 0,1% do PIB) — Tabela 5 e Tabela 2.

Gráfico 10 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano (em percentagem)

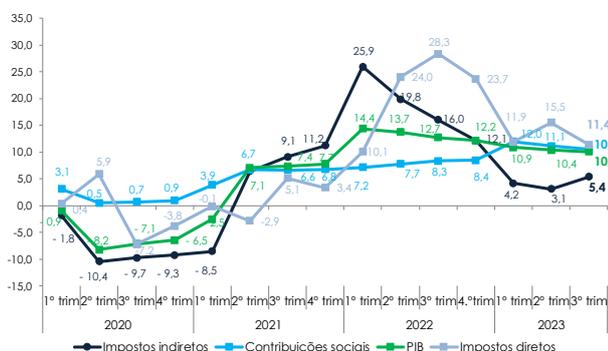


Gráfico 11 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano (em percentagem)

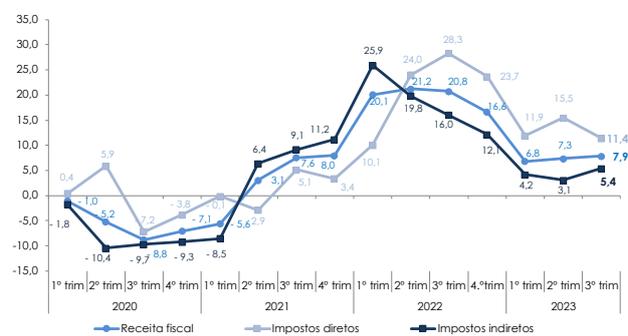
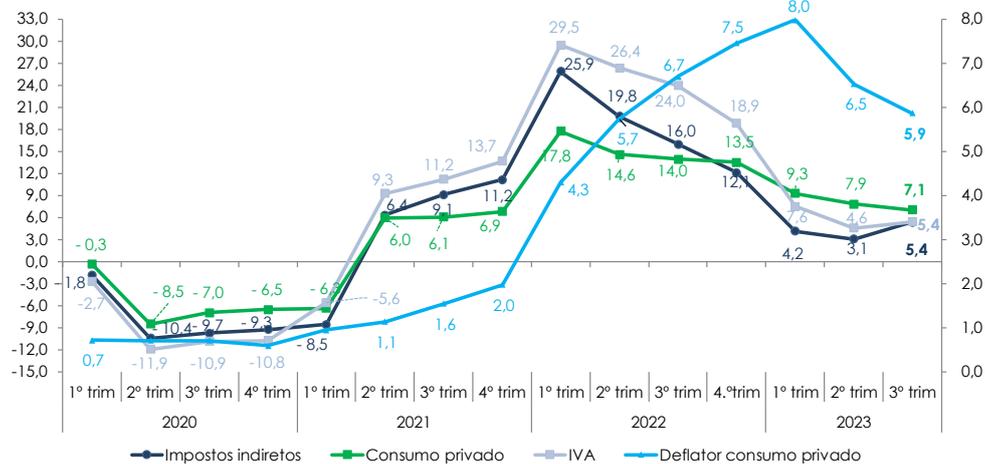


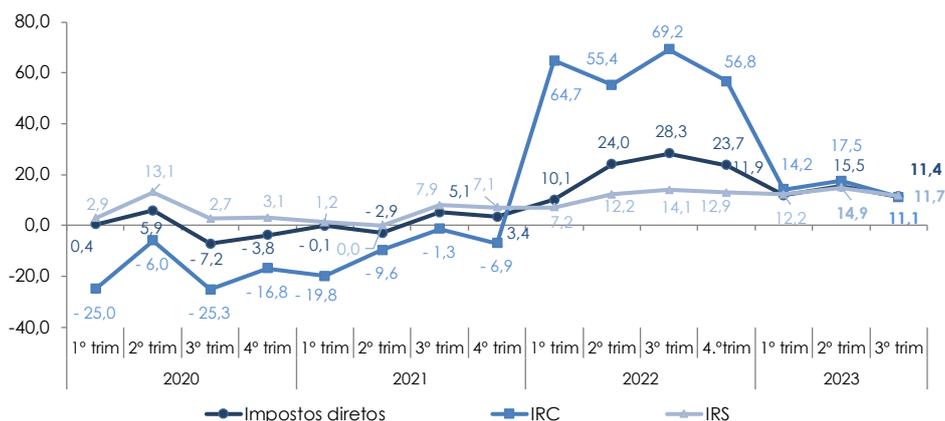
Gráfico 12 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator: tvha desde o início do ano (em percentagem)



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

47. A tributação direta cresceu 11,4%, com os contributos do IRS (11,7%) e do IRC (11,1%), beneficiando dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho e da expansão económica. A receita de impostos diretos abrandou para 11,4% (2149 M€) entre janeiro e setembro, refletindo a evolução do IRS (11,7%; 1408 M€) e do IRC (11,1%; 703 M€) — Gráfico 13. A evolução do IRS beneficiou dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho, permanecendo com um ritmo de crescimento superior ao das remunerações (11,0%), sua base macroeconómica — Gráfico 14. Permanecem em vigor algumas medidas de apoio ao emprego, como o programa Ativar (Tabela 3) e a medida Compromisso e Emprego Sustentável, financiada pelo PRR (Tabela 6). A cobrança de IRC (11,1%) permaneceu acima da expansão nominal da atividade económica (10,1% a preços correntes), devendo notar-se que a receita deste imposto permaneceu robusta, mesmo considerando o efeito de base das medidas de política COVID-19 em 2022, que provocaram variações muito acentuadas neste período (Gráfico 13).

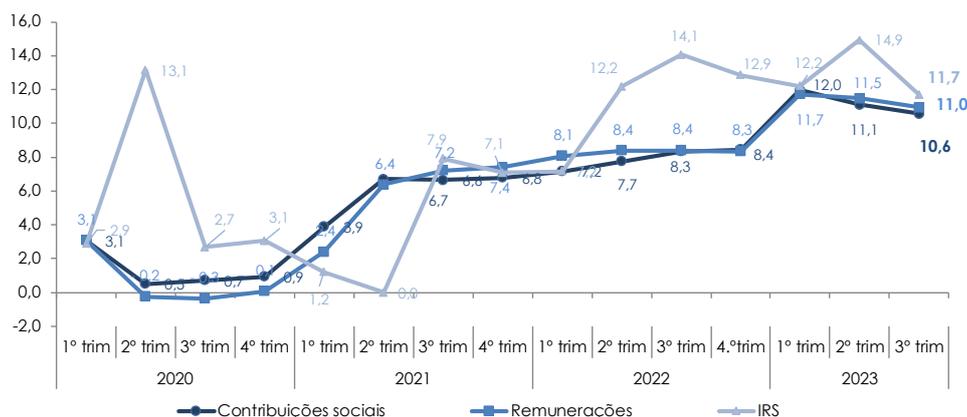
Gráfico 13 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha desde o início do ano
(em percentagem)



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

48. A receita de contribuições sociais aumentou 10,6% no 3.º trimestre, ligeiramente abaixo das remunerações. A receita de contribuições sociais cresceu 10,6% (+2243 M€) entre janeiro e setembro, representando cerca de um terço (31,1%) da variação global da receita total. Beneficiou dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, tanto no referente ao emprego (+ 2,2% na população empregada) como às remunerações (11,0%) e das medidas de políticas de apoio ao emprego (programa Ativar e Compromisso Emprego Sustentável) — Gráfico 14 e Tabela 11.¹⁶

Gráfico 14 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano
(em percentagem)



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

49. As “Outras receitas correntes” cresceram 5,5%, com origem em rendimentos de juros externos às AP, transferências correntes diversas e nas vendas. O crescimento das “Outras receitas correntes” (5,5%; 522 M€) refletiu maioritariamente o contributo da parcela “Outra receita corrente” (11,4%; 433 M€), respeitante a rendimentos de juros recebidos de entidades externas às AP (350 M€) e transferências correntes diversas (274 M€). A UTAO estima que no 3.º trimestre tenham sido reconhecidas receitas correntes de 338 M€, destinadas ao cofinanciamento das medidas de apoio do programa da Agricultura no âmbito do pacote inflação (64 M€, na Tabela 5) e dos programas Ativar, Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (69 M€, na Tabela 3) e do PRR (205 M€, na Tabela 8) — Tabela 11.

50. A receita de capital mais do que duplicou, refletindo a aceleração da utilização das ajudas ao investimento comunitárias para implementação do PRR. A receita de capital constitui mais do dobro

¹⁶ De acordo com as [estatísticas de emprego do INE](#), publicadas a 8 de novembro, no 3.º trimestre de 2023 a população empregada aumentou 0,5% face ao trimestre anterior e 2,2% em termos homólogos. As remunerações cresceram 11,0% face ao mesmo período do ano anterior, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (10,1% a preços correntes) e ao da inflação ([de acordo com a informação publicada pelo INE a 11 de janeiro de 2024](#), no conjunto do ano de 2023, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 4,3%).

(109,3%; 827 M€) do alcançado no período homólogo, com origem nas ajudas ao investimento recebidas das instituições europeias (845 M€), destinadas primordialmente à execução do PRR, superando o objetivo anual da estimativa para 2023 da POE/2024 — Tabela 11. A UTAO estima que no 3.º trimestre tenham sido reconhecidas receitas de capital de 763 M€, respeitantes à utilização das ajudas ao investimento comunitárias para financiamento da despesa de capital do PRR (759 M€, na Tabela 8) e às medidas de apoio à habitação do pacote inflação (3 M€, na Tabela 5).

5.3 Despesa Primária

51. No âmbito da estimativa para 2023 divulgada em outubro passado no relatório da POE/2024, a despesa primária foi revista em baixa face ao PE/2023–27. Com exceção das prestações sociais, das despesas com pessoal e das outras despesas correntes que foram revistas em alta, todas as restantes rubricas da despesa primária foram objeto de revisão em baixa no âmbito da estimativa. Previamente, no âmbito do relatório do PE/2023–27 divulgado em abril de 2023, o Ministério das Finanças tinha atualizado o objetivo para 2023, tendo efetuado uma revisão em alta no valor da despesa primária em comparação com a previsão inicial do OE/2023. O valor da despesa primária prevista inicialmente no OE/2023 é inferior quer ao que consta da PE/2023–27, quer ao que está na estimativa.

52. Até setembro de 2023, a despesa primária aumentou 6,4% em termos homólogos, sendo um ritmo inferior ao previsto no PE/2023–27 (6,8%), mas superior ao da estimativa (5,1%) para o total do ano. Por rubricas, o acréscimo homólogo da despesa primária foi determinado pela generalidade das componentes de despesa, com a exceção dos subsídios e das outras despesas correntes (Tabela 12). A Secção 3.1 apresentou o efeito de base no saldo orçamental devido às medidas de política COVID-19. Em percentagem do PIB, as componentes da despesa corrente primária diminuíram o peso no PIB nominal, devido ao facto do crescimento percentual do PIB nominal em 10,1% (efeito denominador) ter sido superior à variação percentual destas componentes de despesa.

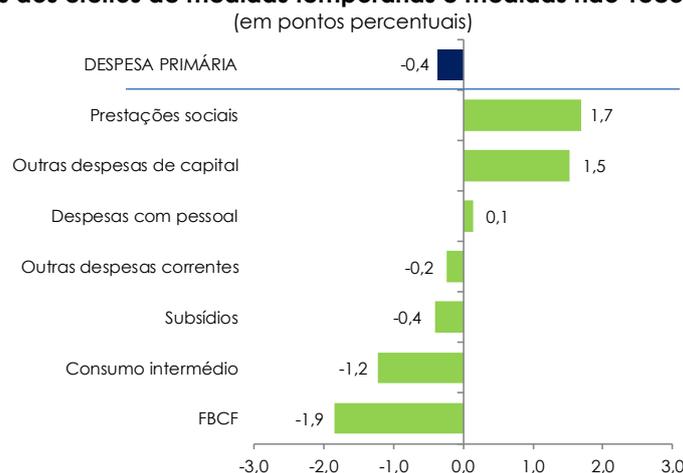
53. Relativamente aos desvios por componentes de despesa, as prestações sociais e as outras despesas de capital cresceram acima dos objetivos anuais do PE/2023–27 e da estimativa, enquanto o consumo intermédio e a FBCF aumentaram a ritmos inferiores aos previstos nos objetivos para o total do ano (Gráfico 15 e Gráfico 16).

Tabela 12 – Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes

	2022 Jan-set		2023 Jan-set				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Despesa Primária	69 192	38,7	73 630	37,4	-1,3	6,4	40,5	5,1	42,3	6,8
Despesa corrente primária	64 787	36,2	68 205	34,6	-1,6	5,3	36,8	4,8	38,1	5,5
Consumo intermédio	9 466	5,3	9 913	5,0	-0,3	4,7	5,5	8,1	5,9	14,3
Despesas com pessoal	18 471	10,3	19 812	10,1	-0,3	7,3	10,5	7,5	10,7	7,1
Prestações sociais	31 084	17,4	33 054	16,8	-0,6	6,3	17,7	4,4	17,9	2,6
Subsídios	1 321	0,7	1 222	0,6	-0,1	-7,5	0,8	-17,5	1,1	9,9
Outras despesas correntes	4 445	2,5	4 204	2,1	-0,3	-5,4	2,4	-0,7	2,4	-1,9
Despesa de capital	4 404	2,5	5 425	2,8	0,3	23,2	3,7	8,3	4,2	20,5
FBCF	3 670	2,1	4 128	2,1	0,0	12,5	2,8	28,3	3,2	44,4
Outras despesas de capital	735	0,4	1 297	0,7	0,2	76,5	0,9	-27,8	1,0	-22,6
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	178 943		196 927			10,1		9,2		6,2

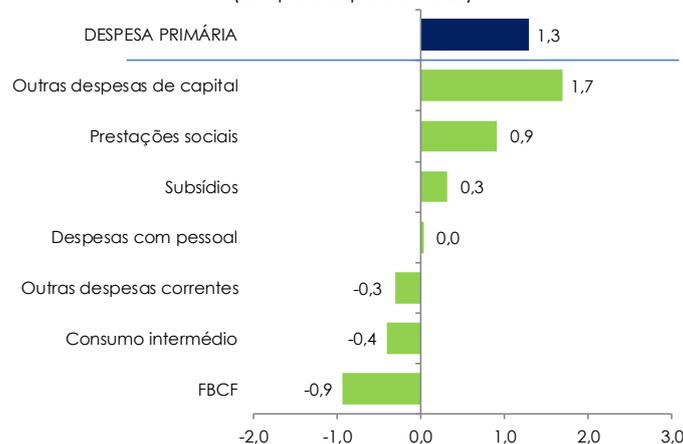
Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

Gráfico 15 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face ao PE/2023–27, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes



Fontes: INE, PE/2023–27 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados dos efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. (ii) Os valores neste gráfico são a diferença entre o contributo em p.p. da variação no período e o contributo em p.p. da variação no objetivo anual. Uma variação positiva (negativa) representa uma execução da despesa superior (inferior) ao previsto no referencial.

Gráfico 16 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face à estimativa, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes



Fontes: INE, Estimativa para 2023 constante da POE/2024 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados dos efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. (ii) Os valores neste gráfico são a diferença entre o contributo em p.p. da variação no período e o contributo em p.p. da variação no objetivo anual. Uma variação positiva (negativa) representa uma execução da despesa superior (inferior) ao previsto no referencial.

54. No período janeiro-setembro de 2023, a despesa corrente primária aumentou 5,3% face ao período homólogo, abaixo do objetivo previsto no PE/2023–27 (5,5%) e acima do da estimativa (4,8%). Relativamente à despesa de capital (Tabela 12), registou-se um aumento homólogo de 23,2%, sendo superior ao objetivo de crescimento implícito ao PE/2023–27 (20,5%) e à estimativa (8,3%) para o ano 2023.

55. O consumo intermédio até setembro de 2023 cresceu 4,7% em termos homólogos, o que compara com os objetivos de 14,3% do PE/2023–27 e de 8,1% da estimativa para o conjunto do ano. A despesa com o consumo intermédio ascendeu a 9913 M€ até setembro de 2023, o que corresponde a uma variação de 447 M€. A taxa de crescimento nominal do consumo intermédio (4,7%) ficou aquém do ritmo de crescimento da atividade económica (10,1% para o PIB nominal), pelo que o peso do consumo intermédio no PIB nominal desceu para 5,0% (-0,3 p.p.). O consumo intermédio engloba um conjunto heterogéneo de rubricas do consumo público, como, por exemplo, encargos com parcerias público-privadas — Tabela 12, Gráfico 15 e Gráfico 16.

56. As despesas com pessoal aumentaram 7,3% até ao final do 3.º trimestre de 2023 face ao mesmo período do ano anterior, ficando acima do objetivo do PE/2023–27 (7,1%), mas abaixo do da estimativa (7,5%). A execução até setembro de 2023 situou-se em 19 812 M€, o que reflete uma variação de 1341 M€. Este crescimento inclui uma diversidade de fatores, entre as quais, as progressões e promoções,

as novas contratações, o aumento do subsídio de refeição e as valorizações remuneratórias da Administração Pública.^{17, 18, 19} No final de 2022 foram aprovadas medidas que não estavam contempladas no OE/2023 aprovado e também foram adotadas medidas no decurso de 2023 com efeitos retroativos a 1 de janeiro. Este conjunto de medidas abrange a subida do subsídio de refeição para 6 € e a valorização remuneratória em 1%. É de salientar que o ano 2023 irá refletir o efeito de base de algumas medidas de política aprovadas no 2.º semestre de 2022: a subida da remuneração de entrada para técnico superior e assistente técnico nas carreiras gerais e a revalorização das carreiras de enfermagem.

57. O crescimento da despesa com prestações sociais (6,3%) até ao final de 3.º trimestre de 2023 ficou acima do objetivo do PE/2023–27 (2,6%) e do da estimativa (4,4%). Em 2022, a rubrica prestações sociais passou a incluir despesas com medidas de apoio às famílias para atenuar o efeito do aumento da taxa de inflação (Tabela 5). Entre elas, destacam-se o complemento excepcional para os pensionistas, o apoio extraordinário a titulares de rendimentos e beneficiários de prestações sociais, bem como as medidas de apoio às famílias mais carenciadas. Para a execução anual de 2023, salienta-se o apoio extraordinário às famílias vulneráveis e o apoio extraordinário à renda (Tabela 5). Em sentido oposto, destaca-se o efeito de base decorrente da despesa no ano 2022 com medidas de resposta à pandemia COVID-19 (Tabela 4).

58. A rubrica subsídios desceu até setembro de 2023 em termos homólogos (– 7,5%), em sentido oposto ao crescimento previsto no PE/2023–27 (9,9%), mas aquém da redução prevista na estimativa (– 17,5%). A despesa com subsídios situou-se em 1222 M€ (0,6% do PIB), o que reflete uma variação homóloga negativa de 99 M€ (– 0,1 p.p. do PIB) — Tabela 12, Gráfico 15 e Gráfico 16. A descida homóloga da despesa até setembro de 2023 resulta da combinação de efeitos distintos:

- a despesa no âmbito do PRR no montante de 520,4 M€ (Tabela 8);
- o efeito de base decorrente de subsídios no âmbito das medidas de política COVID-19 até ao final setembro de 2022, descendo para 312,2 M€ (Tabela 4);
- as medidas do pacote inflação situaram-se em 289 M€ (Tabela 5) até setembro de 2023.

59. A despesa de capital cresceu 23,2% até setembro de 2023 face ao período homólogo, ficando acima do ritmo para o total do ano implícito no PE/2023–27 (20,5%) e na estimativa (8,3%). As duas rubricas da despesa de capital apresentaram acréscimos homólogos até ao final de setembro de 2023, mas evidenciaram desvios em sentido contrário em relação aos objetivos anuais implícitos no PE/2023–27 e na estimativa: a FBCF aumentou a um ritmo inferior aos objetivos anuais, enquanto as outras despesas de capital cresceram acima dos objetivos para o total do ano — Tabela 12, Gráfico 15 e Gráfico 16. O grau de execução da despesa de capital até setembro de 2023 foi de 50,2% do PE/2023–27 e 55,8% da estimativa.

60. A despesa com a FBCF situou-se em 4128 M€ até setembro de 2023, o que reflete uma subida homóloga de 12,5%, um ritmo abaixo dos objetivos do PE/2023–27 (44,4%) e da estimativa (28,3%). O grau de execução da FBCF situou-se em 49,5% da previsão no PE/2023–27 e 55,8% da da estimativa. Do valor total executado em FBCF (4128 M€), cerca de 234,4 M€ é investimento público executado no PRR até setembro de 2023 — Tabela 7.

61. A rubrica residual “outras despesas de capital” apresentou um crescimento homólogo de 76,5% até ao 3.º trimestre de 2023, uma variação em sentido contrário ao previsto nos objetivos do PE/2023–27

¹⁷ O Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro, determinou as medidas de valorização dos trabalhadores da Administração Pública para 2023, bem como a fixação da base remuneratória.

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

¹⁹ Entretanto, o Decreto-Lei n.º 26-B/2023, de 18 de abril, determinou uma valorização remuneratória intercalar transversal de 1%, com efeitos a 1 de janeiro de 2023.

(– 22,6%) e da estimativa (– 27,8%) para o conjunto do ano.^{20, 21} Esta divergência significativa parece ter uma explicação plausível devido a efeitos de base do ano anterior. Em 2022 ocorreram três operações específicas de elevado montante registadas na parte final do ano: o apoio estatal concedido ao grupo TAP (990 M€) e à empresa EFACEC (159 M€), bem como o apoio do Governo Regional dos Açores à empresa SATA Air Açores (197 M€). Com efeito, a execução no final de 2023 desta rubrica deverá ter uma taxa de variação bastante inferior à observada até setembro de 2023. O grau de execução das outras despesas de capital até setembro de 2023 correspondeu a 52,3% da previsão do PE/2023–27 e a 56,2% da estimativa.

²⁰ Na presente análise, a UTAO exclui no referencial anual de 2022 a despesa com ativos por impostos diferidos (245 M€) executada no 4.º trimestre de 2022 por ser considerada uma medida temporária ou não-recorrente.

²¹ A componente “outras despesas de capital” divulgada pela autoridade estatística nacional tem incluído, ao longo dos anos, algumas despesas que acabam sendo consideradas como medidas temporárias ou não-recorrentes pelas entidades de escrutínio das finanças públicas, bem como despesas com operações específicas de elevado valor que, embora não se enquadrem nas definições de medidas temporárias e não-recorrentes, acabam também por influenciar a evolução das outras despesas de capital.

62. A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais pode justificar a exclusão de medidas com efeitos orçamentais temporários e de medidas com efeitos orçamentais não-recorrentes.

Tal procedimento, o expurgo de impactos transitórios no saldo, é mesmo desejável para viabilizar análises nas alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Para esta finalidade, a UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes entre janeiro de 2022 e setembro de 2023 as operações abaixo descritas. Para apurar estas medidas, a UTAO aplicou julgamento com base na metodologia da Comissão Europeia (ver nota de rodapé 1) a dados com origem diversa no MF e na comunicação social.

2022:

1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2022 — não foram identificadas medidas temporárias nem medidas não-recorrentes.

4.º trimestre de 2022:

- (i) Ativos por impostos diferidos (245 M€; 0,1% do PIB).

2023

1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2023 — não foram identificadas medidas temporárias nem medidas não-recorrentes.

Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

	2022 Jan-set		2023 Jan-set				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	77 369	43,2	84 570	42,9	-0,3	9,3	43,5	8,4	44,4	7,7
Receita corrente	76 612	42,8	82 986	42,1	-0,7	8,3	42,4	7,2	42,8	5,2
Receita fiscal	45 943	25,7	49 552	25,2	-0,5	7,9	24,9	6,3	25,1	4,1
Impostos indiretos	27 080	15,1	28 541	14,5	-0,6	5,4	14,4	4,7	14,7	4,3
Impostos diretos	18 863	10,5	21 012	10,7	0,1	11,4	10,5	8,5	10,4	3,7
Contribuições sociais	21 215	11,9	23 457	11,9	0,1	10,6	12,3	9,8	12,2	5,6
Outras receitas correntes	9 454	5,3	9 976	5,1	-0,2	5,5	5,2	6,0	5,5	9,4
Vendas	5 646	3,2	5 735	2,9	-0,2	1,6	3,0	2,5	3,0	0,7
Despesa Total	72 750	40,7	77 976	39,6	-1,1	7,2	42,6	5,6	44,8	7,8
Despesa corrente	68 345	38,2	72 551	36,8	-1,4	6,2	39,0	5,6	40,4	6,5
Consumo intermédio	9 466	5,3	9 913	5,0	-0,3	4,7	5,5	8,1	5,9	14,3
Despesas com pessoal	18 471	10,3	19 812	10,1	-0,3	7,3	10,5	7,5	10,7	7,1
Prestações sociais	31 084	17,4	33 054	16,8	-0,6	6,3	17,7	4,4	17,9	2,6
Juros	3 558	2,0	4 346	2,2	0,2	22,1	2,1	21,5	2,3	26,4
Outras despesas correntes	4 445	2,5	4 204	2,1	-0,3	-5,4	2,4	-0,7	2,4	-1,9
Despesa de capital	4 404	2,5	5 425	2,8	0,3	23,2	3,7	5,4	4,4	22,3
FBCF	3 670	2,1	4 128	2,1	0,0	12,5	2,8	28,3	3,2	44,4
Outras despesas de capital	735	0,4	1 297	0,7	0,2	76,5	0,9	-33,0	1,1	-14,9
Saldo orçamental	4 619	2,6	6 594	3,3	0,8		0,8		-0,4	
Saldo primário	8 177	4,6	10 940	5,6	1,0		3,0		1,9	
Receita fiscal e contributiva	67 157	37,5	73 010	37,1	-0,5	8,7	37,2	7,4	37,2	4,6
Despesa corrente primária	64 787	36,2	68 205	34,6	-1,6	5,3	36,8	4,8	38,1	5,5
Despesa primária	69 192	38,7	73 630	37,4	-1,3	6,4	40,5	4,9	42,5	7,0
Por memória:										
PIB nominal	178 943		196 927			10,1		9,2		6,2

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7, atualizada a 22 de dezembro de 2023) e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes. São os dados na fonte primária (INE).

Tabela 14 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes

	2022 Jan-set		2023 Jan-set				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	77 369	43,2	84 570	42,9	-0,3	9,3	43,5	8,4	44,4	7,7
Receita corrente	76 612	42,8	82 986	42,1	-0,7	8,3	42,4	7,2	42,8	5,2
Receita fiscal	45 943	25,7	49 552	25,2	-0,5	7,9	24,9	6,3	25,1	4,1
Impostos indiretos	27 080	15,1	28 541	14,5	-0,6	5,4	14,4	4,7	14,7	4,3
Impostos diretos	18 863	10,5	21 012	10,7	0,1	11,4	10,5	8,5	10,4	3,7
Contribuições sociais	21 215	11,9	23 457	11,9	0,1	10,6	12,3	9,8	12,2	5,6
Outras receitas correntes	9 454	5,3	9 976	5,1	-0,2	5,5	5,2	6,0	5,5	9,4
Vendas	5 646	3,2	5 735	2,9	-0,2	1,6	3,0	2,5	3,0	0,7
Outra receita corrente	3 808	2,1	4 241	2,2	0,0	11,4	2,2	11,1	2,5	22,4
Receitas de capital	757	0,4	1 584	0,8	0,4	109,3	1,1	93,2	1,7	190,7
Despesa Total	72 750	40,7	77 976	39,6	-1,1	7,2	42,6	5,8	44,6	7,6
Despesa corrente	68 345	38,2	72 551	36,8	-1,4	6,2	39,0	5,6	40,4	6,5
Consumo intermédio	9 466	5,3	9 913	5,0	-0,3	4,7	5,5	8,1	5,9	14,3
Despesas com pessoal	18 471	10,3	19 812	10,1	-0,3	7,3	10,5	7,5	10,7	7,1
Prestações sociais	31 084	17,4	33 054	16,8	-0,6	6,3	17,7	4,4	17,9	2,6
Subsídios	1 321	0,7	1 222	0,6	-0,1	-7,5	0,8	-17,5	1,1	9,9
Juros	3 558	2,0	4 346	2,2	0,2	22,1	2,1	21,5	2,3	26,4
Outras despesas correntes	4 445	2,5	4 204	2,1	-0,3	-5,4	2,4	-0,7	2,4	-1,9
Despesa de capital	4 404	2,5	5 425	2,8	0,3	23,2	3,7	8,3	4,2	20,5
FBCF	3 670	2,1	4 128	2,1	0,0	12,5	2,8	28,3	3,2	44,4
Outras despesas de capital	735	0,4	1 297	0,7	0,2	76,5	0,9	-27,8	1,0	-22,6
Saldo orçamental	4 619	2,6	6 594	3,3	0,8		0,8		-0,2	
Saldo primário	8 177	4,6	10 940	5,6	1,0		3,0		2,1	
Receita fiscal e contributiva	67 157	37,5	73 010	37,1	-0,5	8,7	37,2	7,4	37,2	4,6
Despesa corrente primária	64 787	36,2	68 205	34,6	-1,6	5,3	36,8	4,8	38,1	5,5
Por memória:										
Despesa primária	69 192	38,7	73 630	37,4	-1,3	6,4	40,5	5,1	42,3	6,8
Por memória:										
PIB nominal	178 943		196 927			10,1		9,2		6,2

Fontes: INE, documentos de diversas origens no MF, notícias na comunicação social, julgamento e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados apresentados correspondem à conta apurada pelo INE, e reproduzida na Tabela 13, líquida dos efeitos orçamentais das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>