

Relatório UTAO n.º 5/2024

Contas das Administrações Públicas: janeiro a dezembro de 2023

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

12 de abril 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 e Vítor Nunes Canarias.

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

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO n.º 5/2024

Data de publicação: 12 de abril de 2024

Data-limite para incorporação de informação: 8 de abril 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	10
3.1 Efeito orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19	14
3.2 Efeito orçamental das medidas de resposta à inflação	16
3.3 Efeito orçamental da execução do PRR	18
4 Saldo primário e despesa com juros	19
5 Receita total e despesa primária	22
5.1 Informação prévia	22
5.2 Receita total.....	22
5.3 Despesa Primária.....	29
Anexo 1: Medidas temporárias e medidas não-recorrentes	33
Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais	35

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)	10
Gráfico 5 – Impacto direto acumulado no saldo orçamental das medidas COVID-2019, inflação e PRR e comparação com a estimativa anual para 2023.....	12
Gráfico 6 – Decomposição da variação do Saldo Primário, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	21
Gráfico 7 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita	22
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	24
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	24
Gráfico 10 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano.....	26
Gráfico 11 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano	26
Gráfico 12 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator: tvha desde o início do ano	26
Gráfico 13 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha desde o início do ano	27
Gráfico 14 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano	27
Gráfico 15 – Carga fiscal	28
Gráfico 16 – Carga fiscal por componentes	29

Gráfico 17 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face ao PE/2023–27, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....30

Gráfico 18 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face à estimativa, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....31

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais (2023)7

Tabela 2 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas em 20239

Tabela 3 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política à pandemia de COVID-1914

Tabela 4 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por classificação económica15

Tabela 5 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política de resposta à inflação16

Tabela 6 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política de resposta à inflação, por classificação económica.....17

Tabela 7 – Efeito orçamental direto acumulado das principais medidas financiadas pelo PRR.....18

Tabela 8 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por classificação económica19

Tabela 9 – Saldos e despesa com juros das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....20

Tabela 10 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....20

Tabela 11 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....24

Tabela 12 – Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....30

Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais35

Tabela 14 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....36

Tabela de Siglas, Abreviaturas e Acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
AID	Ativos por impostos diferidos
AP	Administrações Públicas
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
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
EDP	Energias de Portugal
EFACEC, SA	Efacec Power Solutions, SGPS, SA
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FPCGD	Fundo de Pensões da Caixa Geral de Depósitos
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P
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
OT	Obrigações do Tesouro
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)

Sigla/abrevia- tura/acrónimo	Designação
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
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Trimestrais, base de 2010
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNS	Serviço Nacional de Saúde
tvha	Taxa de variação homóloga anual
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário Executivo

No final do ano de 2023, as Administrações Públicas (AP) registaram o maior excedente orçamental (3194 M€; 1,2% do PIB) em contabilidade nacional de sempre quando comparado com períodos homólogos desde o início da série em 1995. Melhorou 1,5 p.p. face ao défice registado em 2022 (0,3%). O resultado alcançado em 2023 foi superior ao valor indicado na estimativa mais recente para o conjunto do ano apresentada pelo Ministério das Finanças (MF) na POE/2024 — + 0,8% do PIB. Estes valores têm natureza provisória até o INE proceder à sua validação definitiva no quadro das revisões regulares às séries de contas nacionais.

Em termos ajustados dos fatores que prejudicam a comparação homóloga com 2022, o saldo orçamental foi excedentário em 1,7% do PIB, evidenciando uma melhoria de 1,9 p.p. de PIB face ao défice apurado em 2022 (– 0,2%).

Pode afirmar-se, em síntese global, que a evolução muito favorável do saldo orçamental, em termos homólogos, em 2023, tem a seguinte explicação principal: crescimento substancial do PIB nominal (9,6%), com impacto na arrecadação de receita fiscal (+ 7,9%) e contribuições sociais (+ 10,4%) a um nível acima do previsto na estimativa de 2023 para o conjunto do ano (+ 6,3% e 9,8%, respetivamente).

A evolução do saldo orçamental face ao ano de 2022 refletiu a melhoria do saldo orçamental primário. Esta superou largamente o aumento significativo dos encargos com a dívida pública. O saldo primário valeu 3,8% do PIB, contra 1,7% em 2022.

No conjunto do ano de 2023, as AP registaram um excedente orçamental não ajustado de 1,2% do PIB, uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB (+ 3973 M€) face ao período homólogo, explicado, sobretudo, pela redução do impacto das medidas transitórias COVID-19 e inflação (1,2 p.p.). A evolução muito favorável da receita, particularmente na componente fiscal e contributiva, foi superior ao agravamento da despesa total, melhorando o resultado 0,8 p.p.. Em sentido contrário, as medidas temporárias ou não recorrentes realizadas no final do ano tiveram grande expressão material e agravaram a variação do saldo em 0,4 p.p.. A explicação restante, – 0,05 p.p., resulta do efeito combinado do cofinanciamento nacional do PRR (– 0,1 p.p.) e da aceleração do crescimento nominal do PIB nos últimos 12 meses (0,03 p.p.).

O excedente orçamental apurado em 2023 superou todas as previsões do MF, "inclusive" a mais recente, uma vez que a estimativa apresentada na POE/2024 indicava como objetivo orçamental anual um excedente de 0,8% do PIB. A UTAO, nas suas análises intercalares à evolução da execução orçamental de 2023 em contas nacionais, foi assinando consecutivamente a plausibilidade deste cenário. O resultado alcançado refletiu a evolução da receita fiscal e contributiva, que registou um crescimento superior ao implícito na estimativa para 2023, explicado pela evolução mais favorável das suas bases macroeconómicas, mas também pela sobrestimação do efeito das medidas fiscais do pacote inflação (1415 M€; 0,5% do PIB), particularmente a redução temporária do ISP. A execução da despesa que- dou-se globalmente pouco abaixo do previsto (– 483 M€; – 0,2% do PIB), mas este total engloba despesas de capital de montante significativo não previstas. Com efeito, a dimensão do excedente orçamental de 2023 foi penalizada em 1261 M€ (0,5% do PIB), por via de despesas de capital, classificadas como medidas temporárias ou não recorrentes, que não se encontravam indicadas na estimativa de execução para 2023, designadamente: i) operação de registo de perdas de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem no âmbito do processo de nacionalização do BPN; ii) conversão de ativos por impostos diferidos; e iii) decisão judicial que sentenciou a devolução à EDP dos valores pagos em 2009 pelos direitos de exploração da barragem do Fridão. Assim, em 2024, o efeito de base destas medidas temporárias ou não recorrentes, bem como o resultado orçamental apurado em 2023, constituem um ponto de partida anual substancialmente mais favorável do que o previsto na POE/2024.

Entre janeiro e dezembro 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 4113 M€, o que representa 1,5% do PIB nominal. O esforço financeiro com estes três conjuntos de medidas reduziu-se em cerca de 2929 M€ (1,4 p.p. do PIB) face a 2022, resultando da quase retirada das medidas de combate à pandemia e da diminuição muito expressiva do impacto do pacote inflação. A variação na execução financeira de medidas de mitigação dos malefícios económicos da inflação constituiu o pacote com maior impacto (– 3412 M€; – 1,3% do PIB), repartida entre redução temporária de impostos (– 1754 M€) e despesa acrescida (1737 M€), mitigada pelo cofinanciamento europeu (74 M€). O impacto apurado para este pacote, com base na execução provisória, representou apenas 65,9% da estimativa para 2023. As medidas de combate à pandemia (– 498 M€ de impacto líquido no saldo; – 0,2% do PIB) foram sendo retiradas ao longo do ano e não serão reportadas em 2024, mas algumas das despesas persistem, como, por exempl, o a aquisição de vacinas e o programa Ativar.

A implementação do PRR executou despesa de 1767 M€ (0,7% do PIB), sendo a maior parte financiada (na ótica das contas nacionais) por subvenções do instrumento "NextGenerationEU" (1563 M€) e o restante repartido entre o cofinanciamento nacional (148 M€) e a componente de empréstimos (55 M€) deste instrumento.

A receita aumentou 9,0% até ao final do 4.º trimestre, refletindo a evolução favorável de todas as suas componentes, impulsionada pela expansão económica, pela inflação e pelos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, que continuaram a incrementar as bases macroeconómicas da receita fiscal e contributiva. No conjunto do ano,

superou globalmente os objetivos do PE/2023–27 (7,7%) e da estimativa anual para 2023 (7,7%). A receita fiscal representou metade deste incremento, acelerando para 7,9%, assistindo-se neste período ao aumento do peso da componente direta da tributação. Os impostos indiretos atingiram o máximo anual no último trimestre (5,8%), num contexto de abrandamento do IVA, compensado pelo aumento dos impostos especiais sobre o consumo e sobre a poluição. Esta categoria tributária continuou penalizada pelas medidas do pacote inflação: redução temporária do ISP e do IVA de certos produtos alimentares. A tributação direta cresceu 10,7%, destacando-se a robustez do IRC (13,9%) e o IRS (9,4%). A receita de contribuições sociais aumentou 10,4% em 2023, ligeiramente abaixo das remunerações. A receita de capital aumentou de forma muito expressiva (68,9%), traduzindo a aceleração da utilização das ajudas ao investimento comunitárias para implementação do PRR.

Em 2023, a carga fiscal situou-se em 35,8% do PIB, o que representa uma ligeira redução de 0,2 p.p. após o máximo de 2022. Este desagrevamento teve origem nos impostos indiretos, uma vez que os impostos diretos e contribuições sociais aumentaram o seu peso na economia. Em 2024, o MF prevê uma ligeira redução (de 0,1 p.p.) no peso da carga fiscal, para 35,7% do PIB, que tem subjacente uma recomposição das suas componentes: aumento de 0,5 p.p. da tributação indireta e uma redução de 0,6 p.p. dos impostos diretos.

A despesa primária, líquida de medidas temporárias e não recorrentes, aumentou 3,4% em termos homólogos, ficando abaixo do objetivo anual (6,8%) implícito no PE/2023–27 e na estimativa anual (5,1%). Numa análise por rubrica, apenas as “Outras despesas correntes” e as despesas com pessoal evoluíram residualmente acima da estimativa, enquanto as restantes permaneceram aquém. O aumento da despesa primária resultou do crescimento da sua componente corrente (3,7%), na generalidade das suas rubricas, com a exceção dos subsídios (– 25,5%). Os encargos com o pessoal e as prestações sociais foram agravados pelas medidas de valorização remuneratória dos funcionários públicos e pela atualização intercalar de pensões e aumento do número de pensionistas. Em sentido oposto, a redução do impacto das medidas transitórias COVID-19 e inflação beneficiaram a evolução do consumo intermédio, as prestações sociais e os subsídios. A despesa de capital teve um aumento nominal residual (3 M€), refletindo as variações nominais simétricas da FBCF e das “Outras despesas de capital”. A FBCF cresceu 16,8%, representando o PRR cerca de um quinto da sua variação anual. A rubrica “Outras despesas de capital” recuou 30,2% em termos homólogos, refletindo o efeito de base de três operações financeiras de elevado montante em 2022, em sentido oposto: a reprivatização da EFACEC e a aceleração da execução do PRR, na componente de apoios às empresas para a transição digital e verde e na componente de habitação.

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 (CE), 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 conjunto do ano de 2023.

As contas nacionais trimestrais por sector institucional foram divulgadas no passado dia 25 de março de 2024 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).² Os resultados apurados até dezembro de 2023 correspondem à primeira versão preliminar das contas nacionais trimestrais por sector institucional para este período. Adicionalmente, foi incorporada informação disponibilizada na [1.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. Esta notificação não realizou alterações à informação respeitante ao ano de 2022, apenas aos resultados

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](#)).

provisórios de 2023. 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 de 2023 relevantes para comparar a execução orçamental acumulada neste ano 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), tudo fontes do Ministério das Finanças. A execução é ainda comparada com um referencial de 2022, a conta apurada pelo INE. A previsão anual subjacente ao Orçamento do Estado (OE) foi apresentada em outubro de 2022 e projetava para o saldo orçamental um défice de 0,9% do PIB, que se reduzia para 0,7% quando expurgado dos efeitos das medidas temporárias e medidas 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. Este estudo considera também a previsão mais recente do ministério: a estimativa anual atualizada, apresentada em 10 de outubro. Melhorou para um excedente de 0,8% do PIB o objetivo do saldo orçamental não ajustado e que, em face da previsão de ausência de medidas temporárias e medidas não recorrente, correspondia exatamente à previsão de saldo ajustado. Finalmente, e 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 PDE de 2023](#).

5. O relatório está organizado do seguinte modo. A Secção 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado no período de janeiro a dezembro 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 25 de março de 2024, bem como a mesma conta expurgada dos efeitos orçamentais das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes.

2 Saldo orçamental das Administrações Públicas

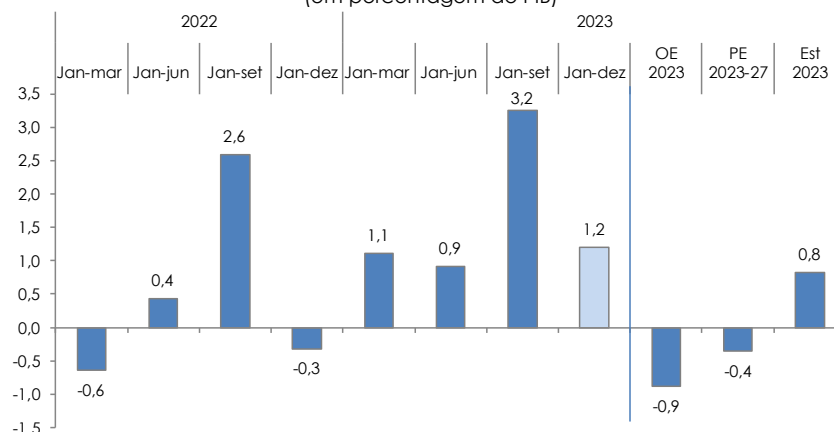
6. Esta secção analisa o saldo orçamental. Começa por contrastar o resultado com a meta traçada pelo Ministério das Finanças (MF) nos três documentos de planeamento identificados no parágrafo 4 acima, para depois apurar e comentar o saldo ajustado das medidas com natureza temporária ou não-recorrente. 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 conjunto do ano 2023, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional registou um excedente orçamental correspondente a 1,2% do PIB. Em valor nominal, o saldo orçamental ascendeu a 3194 milhões de euros (M€). A série “Receitas e Despesas das Administrações Públicas” começa no ano de 1995 — disponível no portal do INE, [aqui](#). Entre 1995 e 2023, só existiram dois excedentes orçamentais (em 2019 e 2023). O excedente orçamental obtido em 2023 é o maior de sempre e largamente superior ao registado em 2019 (0,1% do PIB). Este resultado tem como principal contributo o excedente no subsetor dos Fundos de Segurança Social (+ 5 670 M€), sendo que os subsetores da Administração Central e da Administração Regional e Local registaram saldos negativos (– 2 329 M€ e – 148 M€; respetivamente).

8. O resultado apurado em 2023 é melhor do que a previsão para o conjunto do ano (excedente de 0,8% do PIB em 2023) apresentada na estimativa pelo MF na Proposta de Orçamento do Estado para 2024 (POE/2024). A diferença situa-se em 0,4 p.p. do PIB. É de referir que esta meta orçamental foi revista em alta pelo MF em dois momentos ao longo do ano. A primeira vez sucedeu no Programa de Estabilidade 2023–27 (abril de 2023) e a segunda na estimativa da execução em 2023 incluída no relatório da POE/2024 (outubro de 2023). De notar que o excedente orçamental obtido em 2023 dista 2,1 p.p. do défice de 0,9% do PIB previsto na POE/2023. O Gráfico 1 compara as execuções acumuladas no final de cada trimestre de 2022 e 2023 e a meta prevista pelo MF nos referenciais anuais.

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais
(em percentagem do PIB)



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

9. Face a 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 em 2023 situou-se 1,5 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, apoiado na evolução acentuada da inflação, o crescimento nominal homólogo do Produto Interno Bruto (PIB), em 9,6%, foi largamente superior às previsões. Este crescimento ajudou à sobre-execução da receita fiscal e contributiva, sendo que esta cresceu, em termos homólogos, a um ritmo substancialmente superior ao previsto para o ano como um todo. A análise detalhada das rubricas de receita e despesa e da influência que nelas tiveram os pacotes de medidas COVID-19, inflação e PRR é efetuada nas secções seguintes.

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

10. 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.

11. Ao contrário do indicado na POE/2024 e indo ao encontro das previsões iniciais, foi apurado impacto orçamental em 2023 por via de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes. O MF, de acordo com a POE/2024, não previa, para 2023, que houvesse medidas temporárias ou medidas não-recorrentes. No entanto, em consonância com as previsões apresentadas anteriormente em documentos orçamentais (POE/2023 e PE/2023–27), foram contabilizadas, no último trimestre 2023, operações envolvendo despesa de capital classificadas como medidas temporárias ou medidas não-recorrentes. Deterioraram o saldo orçamental em 0,5 pp de PIB. Por outras palavras, o saldo (não ajustado) de 2023 em contas nacionais teria valido 1,7% do PIB se estas operações não tivessem ocorrido.

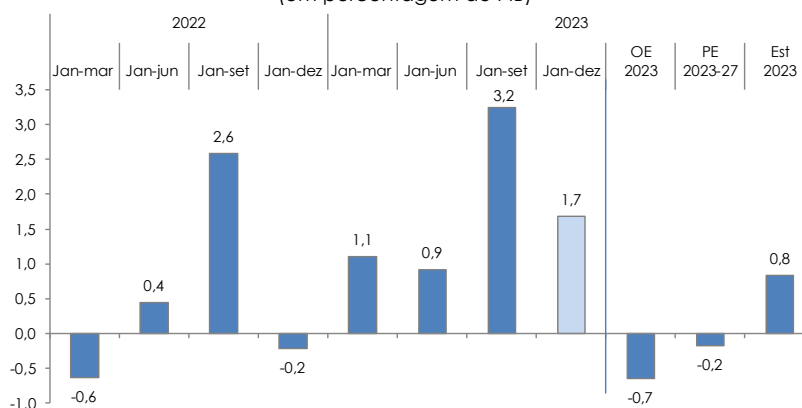
12. O impacto no saldo orçamental das medidas temporárias ou não-recorrentes foi superior ao registado em 2022. Estas prejudicaram em 245 M€, ou 0,1% do PIB o saldo orçamental de 2022 por via do reconhecimento de despesa de capital das AP decorrente da conversão de ativos por impostos diferidos (AID) — ver Anexo 1. No ano 2023, foram identificados efeitos decorrentes de medidas

temporárias ou não-recorrentes no último trimestre do ano. As operações apuradas foram classificadas como despesa de capital e totalizaram 1261 M€ (0,5% do PIB) e correspondem: i) reconhecimento de despesa de capital das AP por via da conversão de ativos por impostos diferidos (AID) do Novo Banco em crédito tributário no montante de 117 M€ ou 0,04% do PIB; ii) Indeminização do Estado à EDP – Energias de Portugal com base na decisão judicial do Supremo Tribunal Administrativo que determina o pagamento de 227,6 M€, como devolução do montante pago em 2009 pelos direitos de exploração da concessão da barragem do Fridão; iii) registo de perdas adicionais (915,9 M€) de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem, acima das perdas estimadas inicialmente para a carteira do BPN.³ Assim, o impacto de medidas temporárias ou não-recorrentes em 2023, face a 2022, corresponde a uma variação negativa de 0,38 p.p. do PIB.

13. O saldo ajustado de 2023 é superior à meta do saldo ajustado subjacente à estimativa do Ministério das Finanças para o conjunto do ano incluída no acervo documental da POE/2024. A distância face àquela meta cifrou-se em 0,9 p.p. do PIB (Gráfico 2), uma diferença maior à apurada com valores não ajustados (0,4 p.p. do PIB) (Gráfico 1).

14. O saldo orçamental expurgado do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes evidenciou em 2023 uma melhoria de 1,9 p.p. do PIB (Gráfico 2). O saldo orçamental ajustado de 2023 resulta num excedente em 1,7% do PIB, o que corresponde a uma melhoria de 1,9 p.p. do PIB face ao défice apurado em 2022 (-0,2% do PIB).

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

15. No conjunto do ano de 2023, as AP registaram um excedente orçamental não ajustado de 1,2% do PIB, uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB (+ 3973 M€) face ao período homólogo, explicado sobretudo pelo efeito de base da redução do impacto das medidas transitórias COVID-19 e inflação (1,2 p.p.). A evolução muito favorável da receita, particularmente na componente fiscal e contributiva, foi superior ao agravamento da despesa total, melhorando o resultado em 0,8 p.p.. Em sentido oposto, as medidas temporárias ou não recorrentes assumiram um valor significativo, agravando a variação do saldo em 0,4 p.p.. A explicação restante, -0,05 p.p., resulta do efeito combinado do cofinanciamento nacional do PRR (-0,1 p.p.) e da aceleração do crescimento nominal do PIB nos últimos 12 meses (0,03 p.p.). O Gráfico 3 decompõe esta variação no saldo não-ajustado: de -0,3% do PIB em 2022 para +1,2% em 2023 (+1,5 p.p. de PIB). Em caso de dúvida no entendimento de cada número no gráfico, ler a explicação na nota (ii) sob o mesmo. O contributo de cada uma das variáveis pode ser assim resumido:

³ O INE esclarece que " (...) no ano 2010 o montante de perdas esperadas correspondeu a 1,8 mil M€ registados com transferência de capital com impacto no saldo. Em 2023, num processo de fusão de empresas na Parvalorem, SA, foi elaborado um Plano de negócios para o período de 2024-2027 com enfoque na estimativa de recuperação da carteira de crédito até ao fecho da empresa. No âmbito desse processo foi apurado o valor de créditos que não serão recuperados, registados como transferência de capital com impacto no saldo das AP."

- O esforço financeiro com as medidas transitórias (os pacotes COVID-19 e inflação)⁴ reduziu-se em 3132 mil M€, gerando um efeito de base que impulsionou a melhoria do saldo orçamental em 1,2 p.p. — Gráfico 5.
- O pacote COVID-19 penalizou o saldo orçamental em – 498 M€ (– 0,2% do PIB), o que representa uma melhoria de 1993 M€ face ao período anterior, com um contributo positivo (0,7 p.p.) para a variação do resultado orçamental no período. Estas medidas foram sendo retiradas ao longo do ano e o impacto estimado traduz, sobretudo, estímulos ao emprego do programa Ativar (– 278 M€, líquidos de cofinanciamento comunitário) e despesas da saúde (– 176 M€, repartidos entre despesas com o pessoal e consumos intermédios) — Tabela 3, Tabela 4 e Gráfico 5. Este pacote cessou a sua vigência no final de 2023 e não será reportado em 2024, salientando-se a transformação de algumas despesas alegadamente transitórias em permanentes: é o caso da despesa com vacinas e do programa Ativar, cujo novo programa de estágios já se encontra a decorrer;
- O esforço de financiamento do pacote inflação ascendeu a 3412 M€ (– 1,3% do PIB), traduzindo um desagravamento homólogo de 1200 M€, que é um contributo de 0,5 p.p. para a melhoria anual do saldo orçamental. O impacto estimado no conjunto do ano de 2023 repartiu-se entre a perda de receita fiscal (– 1754 M€) e o acréscimo de despesa (1737 M€), parcialmente atenuados pelo cofinanciamento comunitário (79 M€). O esforço financeiro apurado com base na execução provisória representou apenas 65,9% da estimativa para 2023 da POE/2024, refletindo um desvio nominal de 1762 M€, concentrado na receita (1494 M€) — sobrestimação do impacto das medidas de redução do ISP (1034 M€) — Tabela 5, Tabela 6 e Gráfico 5;
- **O cofinanciamento nacional da execução do PRR teve um reduzido contributo de – 0,08 p.p. para a variação do saldo orçamental.** A despesa na implementação do PRR ascendeu a 1767 M€ (0,7% do PIB), maioritariamente financiada pelas subvenções do mecanismo *NextGenerationEU* (1563 M€), sendo o restante repartido entre o cofinanciamento nacional (148 M€) e a componente de empréstimos (55 M€) deste instrumento (Tabela 8). A componente de cofinanciamento nacional ascendeu a 203 M€ (0,08% do PIB), agravando o saldo orçamental. Apesar do seu reduzido impacto orçamental, a execução deste programa afetou significativamente os níveis de receita e despesa — Tabela 7, 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 2,7 p.p..** A despesa primária, líquida de medidas transitórias (COVID-19 e pacote inflação) e da execução do PRR, agravou o saldo em 2,3 p.p. do PIB (6,1 mil M€) e o agravamento dos encargos com a dívida pública em 0,4 p.p. do PIB (1,1 mil M€).;
- **No conjunto do ano de 2023, a receita, sem considerar os efeitos das medidas transitórias e da execução do PRR,⁵ acelerou em todas as suas componentes, com um contributo agregado de 3,5 p.p. para a melhoria do resultado orçamental, destacando-se o contributo das receitas fiscal (1,9 p.p.) e contributiva (1,2 p.p.).** A receita fiscal deu o maior contributo individual para a melhoria do

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 do *layoff* no contexto da pandemia permitiu preservar empregos e capacidade produtiva, o que acelerou a retoma subsequente. Devem ter uma duração limitada no tempo e serem retiradas assim que cessar a causa negativa que tiver motivado a sua adoção.

⁵ Os três pacotes contêm medidas do lado da receita com a intenção de a diminuir (por exemplo, as medidas do pacote inflação que desceram a taxa de IVA sobre certos bens alimentares e a do ISP). No entanto, o cofinanciamento comunitário dos três pacotes, mais relevante no caso do PRR, aumenta as “Outras receitas” e a receita de capital. Embora do ponto de vista do saldo as operações financiadas por receita comunitária sejam nulas, influenciam o nível e a interpretação destes agregados orçamentais. Os efeitos das medidas transitórias e do PRR sobre a receita estão resumidos no quadro seguinte:

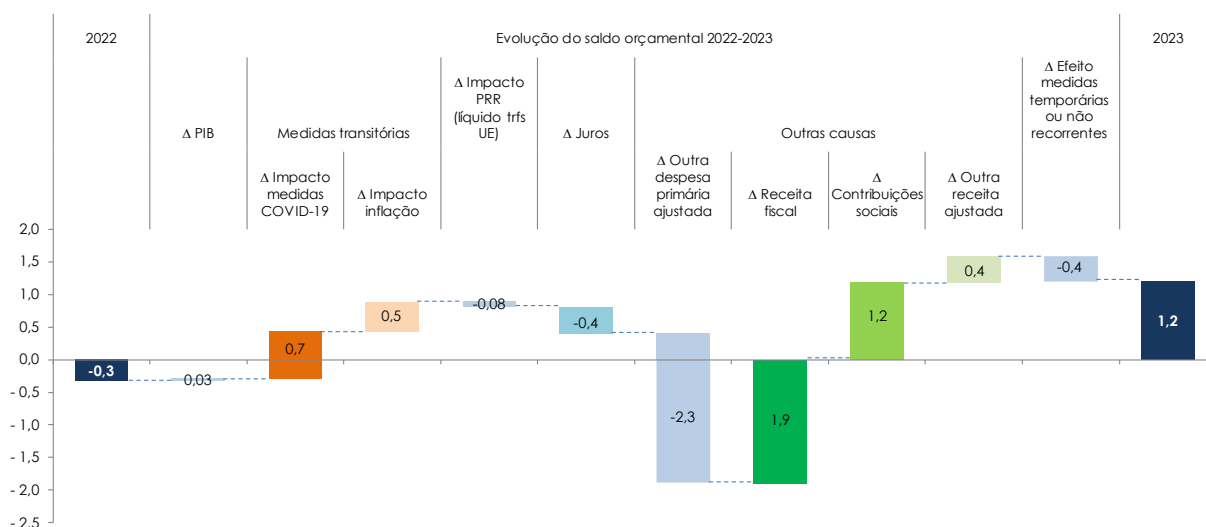
	Execução					
	2022		2024		VHA	
	1	2	3=2-1			
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB
Receita total	-264	-0,1	44	0,0	308	0,1
Impostos indiretos	-1576	-0,7	-1754	-0,7	-178	0,0
Impostos diretos	32	0,0	39	0,0	7	0,0
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	305	0,1	469	0,2	164	0,1
Receita de capital	975	0,4	1290	0,5	315	0,1

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 transitórias e PRR. 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).

saldo (1,9 p.p.), impulsionada pelos impostos diretos (10,7%), particularmente o IRS (9,4%) e o IRC (13,9%) — Gráfico 11 e Gráfico 13. A perda de receita associada à medida do pacote inflação "subsidição do ISP" aumentou 204 M€ em 2023, pelo que, excluindo este efeito, os impostos indiretos teriam crescido 5,84% e a receita fiscal 8,0% (Tabela 5 e Tabela 6). Seguiu-se o contributo da receita contributiva (1,2 p.p.). Este contributo e o do IRS refletem a evolução favorável do mercado de trabalho e das remunerações (Gráfico 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 acabou por dar um pequeno contributo (0,4 p.p.) para a melhoria do saldo, explicado pelas vendas;

- **As medidas temporárias aumentaram em mil M€, com um contributivo de – 0,4 p.p. do PIB para a variação do saldo.** As medidas temporárias, identificadas no Anexo 1, respeitantes a operações financeiras de elevado montante não previstas, aumentaram para 1261 M€ em 2023 e agravaram o saldo orçamental em 1016 M€, ou seja, os cerca de 0,4 p.p. do PIB de 2023 acima referido;
- Finalmente, **o crescimento da atividade económica acelerou ligeiramente face ao período homólogo**, beneficiando o rácio do saldo orçamental, em 0,03 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 + 1,9 p.p. da variação da receita fiscal informa que a diferença entre a receita cobrada em 2023 e a receita cobrada em 2022 explica 1,9 p.p. da variação total do saldo não-ajustado entre os dois períodos (cerca de 1,5 p.p.).

16. O excedente orçamental apurado em 2023 superou todas as previsões do MF, sendo que este cenário foi sinalizado pela UTAO em diversos momentos. A dimensão do excedente orçamental foi mitigada por um conjunto de operações de despesa de capital não previstas e apenas executadas na parte final do ano. Como tal, o menor valor de medidas temporárias ou não recorrentes previstas no OE/2024 aprovado e o resultado orçamental apurado em 2023 permitem um ponto de partida para 2024 melhor do que o nível previsto na POE/2024. Os dados conhecidos da execução orçamental de 2023 apontam para um excedente orçamental de 1,2% do PIB, superando as várias previsões do MF, inclusive a mais recente; a estimativa apresentada na POE/2024, que indicava como objetivo orçamental anual um excedente de 0,8% do PIB. A UTAO, nas suas análises intercalares à evolução da execução orçamental de 2023 em contas nacionais, foi assinalando consecutivamente a plausibilidade de um saldo bem melhor do que o esperado pelo previsor. Este resultado traduziu a evolução da receita fiscal e contributiva, que registou um crescimento superior ao implícito na estimativa para 2023, explicado pela evolução mais favorável das suas bases macroeconómicas, mas também pela sobrestimação do efeito das medidas fiscais do pacote inflação (1415 M€; 0,5% do PIB), particularmente a redução temporária do ISP (Secção 3.2). A execução da despesa quedou-se globalmente pouco abaixo do previsto (438 M€; 0,2% do PIB), mas este total engloba despesas de capital de montante significativo não previstas, as tais operações com efeitos temporários ou não-recorrentes. Com efeito, a dimensão do

excedente orçamental de 2023 apurado foi penalizada em 1261 M€ (0,5% do PIB), por via dessas despesas de capital, a saber: i) operação de registo de perdas de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem no âmbito do processo de nacionalização do BPN; ii) conversão de ativos por impostos diferidos; e iii) decisão judicial que sentenciou a devolução à EDP dos valores pagos em 2009 pelos direitos de exploração da barragem do Fridão. Assim, a diminuição da dimensão do impacto negativo de medidas temporárias ou não recorrentes em 2024, aliado ao resultado orçamental apurado em 2023, constituem um ponto de partida para 2024 substancialmente mais favorável para alcançar as metas em euros para a receita e a despesa a 31 de dezembro previstas na POE/2024.

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

17. O saldo em contas nacionais apurado em 2023 situou-se 1,1 p.p. de PIB abaixo do saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período. A diferença entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional é o resultado de contributos negativos das principais rubricas. Esta comparação usa a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores 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 (2023)

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

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Valores não ajustados de operações com efeitos temporários nem de operações com efeitos 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) Este ajustamento agrega as operações que envolvem entidades classificadas no sector das AP numa ótica e noutro sector institucional na ótica alternativa. O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das AP pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das AP.

18. O saldo global apurado em contabilidade nacional difere do apresentado na publicação sobre a execução provisória de 2023 em contabilidade pública. Este valor difere do valor de 7348 M€ reportado pela Direção-Geral do Orçamento na Síntese de Execução Orçamental divulgada em 31 de janeiro de 2024 como saldo global provisório. O INE, no seu apuramento do saldo de 2023 em contabilidade nacional, partiu de um saldo global diferente, os 6218,6 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. Presume-se que uma das razões técnicas para esta diferença derive do critério utilizado pelo compilador estatístico referente à receita proveniente da devolução ao Estado de parte da despesa realizada em 2022 na medida de resposta à inflação denominada Apoio Extraordinário ao Gás (ver o bloco “por memória” da Tabela 5).

19. Na passagem ao saldo em contas nacionais, avultam no período analisado os ajustamentos *accrual* e delimitação sectorial. O impacto deste ajustamento foi importante para a determinação do saldo orçamental de 2023 em contas nacionais. Somam um valor negativo e muito forte em termos absolutos: 3129,8 M€ ou – 1,2% do PIB. A Tabela 1 quantifica todos os ajustamentos. A dimensão do duplo ajustamento na segunda linha 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); traduziu-se 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 na capacidade/necessidade líquida de financiamento das Administrações Públicas (ou seja, o saldo das AP em contas nacionais). 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 o ajustamento decorrente das diferenças no perímetro sectorial também inclui as injeções de capital (3068,2 M€) e assunções de dívida realizadas por entidades do sector das AP a favor de entidades de outros sectores. Adicionalmente, e de acordo com esclarecimento do INE, merecem também saliência as seguintes operações com despesa de capital no âmbito destes dois ajustamentos: i) registo de perdas adicionais (915,9 M€) de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem, acima das perdas estimadas inicialmente para a carteira do BPN; ii) reprivatização da EFACEC, que implicou um impacto orçamental negativo de 166,2 M€. A primeira operação é do tipo não-recorrente.

20. O ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos representou um contributo positivo. O ajustamento beneficiou o saldo em contabilidade nacional. Em 2023, o efeito deste ajustamento ascendeu a 742,1 M€, ou seja, a 0,3% do PIB (vide Tabela 1). A razão 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 superiores ao montante imputável segundo o critério da especialização do exercício. A dimensão deste ajustamento foi obtido por via do diferencial dos juros decorrentes de Obrigações do Tesouro (OT).

21. O impacto do ajustamento por via de “outros efeitos” foi negativo para a determinação do saldo orçamental de 2023 em contas nacionais. O ajustamento proveniente do agregado “outros efeitos”, em 2023, contribuiu negativamente com 258,3 M€, ou seja, -0,1% do PIB para incrementar o saldo na passagem às contas nacionais (Tabela 1). Este fator de ajustamento agrega um conjunto vasto e muito diverso 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. É de salientar a inclusão neste agregado do impacto negativo (345 M€) no saldo orçamental de duas medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes.⁶ Esta inclusão nos ajustamentos à contabilidade pública justifica-se por se tratarem de compromissos assumidos em 2023 e, como tal, com impacto em contas nacionais, mas que ainda não foram objeto de pagamento efetivo (e, por isso, não constam do saldo global).

22. 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 ano 2023 piorou o saldo orçamental em 379,2 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 2024 (em contabilidade pública) incluem encaixes originados em transações realizadas ainda no 4.º trimestre de 2023 e são reconhecidos neste período em contabilidade nacional. No conjunto de todos os impostos, há casos de ajustamento positivo e casos de ajustamento negativo. Em 2023, a soma de todos os ajustamentos temporais na receita fiscal e contributiva valeu - 379,2M€ (- 0,1% do PIB).

23. O ajustamento temporal de impostos acima mencionado inclui o tratamento estatístico da receita fiscal diferida, decidida no contexto das medidas de mitigação dos efeitos da inflação. Esta medida terminou a sua vigência em dezembro de 2023 e retirou 240 M€ (0,09% do PIB) da receita do IVA em

⁶ Reconhecimento ao Novo Banco de Ativos por Impostos Diferidos (117 M€) e devolução à EDP, em cumprimento de sentença judicial, de receita que esta pagara às AP há muitos anos pela concessão da barragem do Fridão (228 M€).

contabilidade pública para efetuar a transição para a receita de IVA em contas nacionais. As medidas de diferimento e flexibilização do pagamento de receita fiscal e contributiva e a isenção temporária de contribuições sociais, que vêm sendo adotadas desde 2020, primeiramente no contexto da pandemia COVID-19 e, desde o 2.º semestre de 2022, incluídas no pacote de mitigação dos efeitos da inflação, vieram exigir um tratamento estatístico especial para garantir que o registo da receita respetiva em contabilidade nacional também respeita o princípio da especialização do exercício. No final do ano de 2023, apenas vigoravam medidas de diferimento do IVA, legisladas no contexto do pacote inflação, originando um ajustamento na série deste imposto de – 240 M€ face ao registado em contabilidade pública — Tabela 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 (– 486 M€ no conjunto do ano, dos quais – 525 M€ no 4.º trimestre). A medida de diferimento do IVA que ainda se encontrava em vigor cessou os seus efeitos no final do ano e os planos prestacionais terminaram gradualmente ao longo do último trimestre. Neste período, recebeu-se sobretudo a receita diferida em períodos anteriores, com um valor muito reduzido de novos diferimentos, razão pela qual este ajustamento assumiu um valor negativo.⁷
- (2) Esta série de caixa modificada serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual (246 M€), que também constitui uma parcela do ajustamento total (Tabela 2). Em resultado dos dois passos, o valor da receita de IVA cobrada em contabilidade pública no final de dezembro foi inferior ao que seria sem o diferimento, o que justifica o sinal negativo do ajustamento.

24. O tratamento estatístico da receita diferida assume a inexistência de incumprimento nos planos prestacionais das medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas. As medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas constituem um risco descendente para as finanças públicas, relacionado com a perda de capacidade financeira do contribuinte entre o momento do diferimento da receita e o do seu pagamento. No entanto, historicamente, o incumprimento associado à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas foi pouco expressivo no conjunto dos anos de 2020 (46 M€), 2021 (51 M€) e 2022 (51 M€). No final de 2023, situou-se em 133 M€ (Tabela 5).⁸

Tabela 2 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas em 2023

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

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita fiscal	-240	-0,09
Impostos indiretos	-240	-0,09
IVA	-240	-0,09
Impostos diretos	0	0,00
IRS	0	0,00
IRC	0	0,00
Contribuições sociais	0	0,00
Receita total	-240	-0,09

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

⁷ 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:

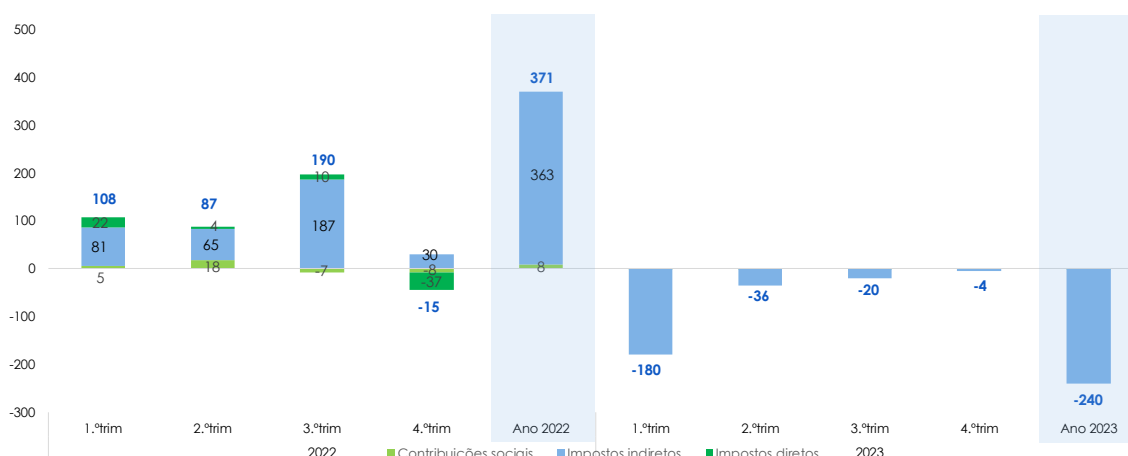
$Receita\ diferida_t = \sum_{i=t-n}^t Montante\ total\ diferido_i - \sum_{i=t-n}^t Receita\ cobrada_i$, em que t é o momento atual e n é o momento inicial do diferimento.

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).

⁸ 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.

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

25. A UTAO destaca 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 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). No entanto, as medidas de política para mitigação desta crise de saúde pública geraram um efeito de base que influencia a comparação entre períodos homólogos de 2022 e 2023, que importa relevar. 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.

26. 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 estimacção neste número, a UTAO utilizou como fonte primária a Síntese de Execução Orçamental em contabilidade pública de dezembro 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](#)", do "[Mais Transparência](#)" e de várias entidades executoras das AP e, ainda, legislação. A estimativa apresentada para o impacto destas medidas não inclui informação sobre a Administração Regional e não beneficia de 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.

27. 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).

28. Entre janeiro e dezembro 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 4113 M€, o que representa 1,5% do PIB nominal (Gráfico 5).

As medidas de mitigação da inflação constituem a tipologia com maior impacto (– 3412 M€; – 1,3% do PIB), repartido entre redução temporária de impostos (– 1754 M€) e despesa acrescida (1737 M€) em “Outras despesas correntes” (609 M€), prestações sociais (584 M€) e subsídios (542 M€). O impacto líquido total no saldo foi mitigado pelo cofinanciamento europeu (74 M€) aos sectores agrícola e piscícola e pela mobilização dos fundos sobranes do REACT para medidas de apoio à habitação (5 M€). O esforço financeiro apurado com base na execução provisória representou apenas 65,9% da estimativa para 2023 da POE/2024 (com um desvio nominal de 1762 M€) e 74,3% da previsão do PE/2023-27 — Tabela 5 e Tabela 6.

As medidas de combate à pandemia (– 498 M€ de impacto líquido no saldo; – 0,2% do PIB) foram sendo retiradas ao longo do ano e refletem maioritariamente medidas de apoio ao emprego, designadamente o programa Ativar (376 M€), evidenciada na rubrica subsídios (431 M€) e despesas relacionadas com a saúde, tanto em encargos com o pessoal (96 M€), como em consumos intermédio (79 M€) com vacinas, medicamentos, testes e equipamentos de proteção individual. Este pacote de medidas beneficiou de co-financiamento comunitário de 117 M€ e da receita do imposto “Adicional de solidariedade sobre o setor bancário” (39 M€).⁹ O impacto deste pacote superou a estimativa anual para 2023 (em 127 M€) — Tabela 3 e Tabela 4. Este pacote cessou os seus efeitos no final de 2023 e não será reportado em 2024, mas algumas das despesas persistem, como por exemplo a aquisição de vacinas e o programa Ativar, cuja nova edição já se encontra a decorrer.

A implementação do PRR executou despesa de 1767 M€ (0,7% do PIB), sendo a maior parte financiada (na ótica das contas nacionais) por subvenções do instrumento *NextGenerationEU* (1563 M€) e o restante repartido entre o cofinanciamento nacional (148 M€) e a componente de empréstimos (55 M€) deste instrumento. A componente não financiada por subvenções agravou o saldo orçamental em 203 M€, o que se encontra aproximadamente em linha com a estimativa anual. A execução totalmente financiada por subvenções não tem impacto no saldo orçamental, mas influencia significativamente os níveis da receita e da despesa totais.¹⁰ A implementação deste plano de investimentos acelerou significativamente no último trimestre, atingindo no final de dezembro 76,9% do objetivo anual da estimativa para 2023 (com um desvio anual nominal de – 531 M€) — Tabela 7 e Tabela 8.

29. O esforço financeiro com os três conjuntos de medidas transitórias reduziu-se em cerca de 3 mil M€ (1,4 p.p. do PIB) no ano de 2023, resultante da quase retirada das medidas de combate à pandemia e da menor execução do pacote inflação (Gráfico 5). O impacto acumulado das medidas de resposta à pandemia, mitigação da inflação e execução do PRR reduziu-se em 2929 M€ (1,4 p.p. do PIB) face ao período homólogo. Este impacto decorreu da contração na execução dos pacotes COVID-19 (1933 M€) e inflação (1200 M€). Em sentido contrário, o cofinanciamento nacional da implementação do PRR aumentou face ao ano anterior (– 203 M€), refletindo a aceleração deste plano de investimentos — Tabela 4, Tabela 6 e Tabela 8.

⁹ O imposto “Adicional de solidariedade sobre o setor bancário” foi legislado no artigo 18.º da [Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho](#) (2.ª Alteração à Lei do Orçamento do Estado de 2020).

¹⁰ A bem do rigor técnico, importa recordar que mesmo 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.

Gráfico 5 – Impacto direto acumulado no saldo orçamental 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)



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

30. Na comparação homóloga, vê-se que a redução do esforço financeiro em 2023 com os três pacotes de medidas beneficiou o saldo em 2929 M€, o que representa quase o triplo do estimado pelo MF; isto reflete a subexecução do pacote inflação, particularmente nas medidas de desagravamento fiscal temporário dos impostos sobre os combustíveis fósseis. A execução das medidas incluídas naqueles três universos beneficiou o saldo em 2929 M€, superando largamente (em 1634 M€) o estimado pelo MF para o ano de 2023 (1295 M€) — Gráfico 5. Esta evolução refletiu maioritariamente a subexecução do pacote inflação, revisto em alta na POE/2024, mas cuja execução provisória se ficou significativamente abaixo da estimativa atualizada do MF para 2023 — coluna 8 da Tabela 5. O erro de previsão face à estimativa anual atualizada concentrou-se nas medidas de redução temporária do ISP (- 1034 M€), tendo a UTAO sinalizado este risco na sua análise ao cenário orçamental da POE/2024.¹¹ Existe também um conjunto de medidas previstas pelo MF na POE/2024 somando - 946 M€, mas não foi

¹¹ Vide Subsecção 5.4.2 e Secções 6.3 e 6.5 do Relatório UTAO n.º 16/2023, de 12 de novembro.

disponibilizada informação sobre a sua execução; constituem exemplos as previsões para as medidas “redução da retenção na fonte para apoiar a agravamento dos encargos com a habitação” (– 250 M€) e “redução do IVA da eletricidade” (– 90 M€) — ver estes exemplos e as demais medidas sem execução na coluna 3 da Tabela 5.

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,¹² 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.

¹² Vide Capítulo 2 do [Relatório UTAO n.º 2/2024](#), de 26 de fevereiro.

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-dezembro 2023	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	-156,0	-0,06
Receita corrente	-156,0	-0,06
Receita fiscal	-39,0	-0,01
Adicional de solidariedade do sector bancário*	-39,0	-0,01
Outra receita corrente	-117,0	-0,04
Programa Ativar (receita comunitária)	-97,9	-0,04
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Garantir Cultura*	-14,7	-0,01
Outros saldos de receita comunitária, com origem no Next Generation EU	-4,2	0,00
Apoios Ensino Superior (receita comunitária - REACT)	-0,2	0,00
Despesa Total	654,4	0,25
Despesa corrente	642,3	0,24
Consumo intermédio	79,4	0,03
Saúde: testes, medicamentos e vacinas COVID-19	46,8	0,0
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	27,8	0,01
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	4,7	0,00
Outras Aquisições de Bens e Serviços	0,1	0,00
Despesas com pessoal	96,6	0,04
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	96,0	0,04
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	0,6	0,00
Prestações sociais	8,5	0,00
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	8,1	0,00
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	0,3	0,00
Subsídios	431,3	0,16
Programa Ativar	376,0	0,14
Apoio extraordinário serviços públicos de transporte de passageiros	13,7	0,01
Linha de apoio à economia	9,1	0,00
Linha de crédito Apoiar Madeira 2020	7,9	0,00
Programa Garantir Cultura	6,5	0,00
Linha Invest RAM	4,8	0,00
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	1,7	0,00
Programa Adaptar Turismo	1,5	0,00
Programa Adaptar	0,1	0,00
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	1,4	0,00
Apoios ao cinema e audiovisual	1,0	0,00
Programa Apoiar.PT - apoios à economia	1,0	0,00
Programa Apoiar Rendas	0,4	0,00
Outros apoios a empresas	4,0	0,00
Outros apoios	2,1	0,00
Outras despesas correntes	26,4	0,01
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	2,3	0,00
Outros apoios de proteção social	1,8	0,00
Outros apoios	22,2	0,01
Outros encargos	0,1	0,00
Despesa de capital	12,1	0,00
FBCF	12,1	0,00
Saúde: equipamentos e outros	1,7	0,00
Universalização da escola digital	10,2	0,00
Apoio ao teletrabalho	0,1	0,00
Outros equipamentos	0,1	0,00
Impacto direto (negativo) no saldo orçamental	498,4	0,19
Por memória:		
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade pública	1 125,2	0,42
Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	-626,8	-0,24
Explicação da diferença:		
	M€	%PIB
Receita	-639,6	-0,24
1. Diferenças metodológicas no tratamento da receita diferida (medida do pacote inflação)	-483,6	-0,18
2. Reconhecimento da receita do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário"	-39,0	-0,01
3. Receita comunitária (financiamento do programa Ativar)	-97,9	-0,04
4. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	-14,7	-0,01
5. Outra receita comunitária	-4,4	0,00
Despesa	12,8	0,00
6. Não reconhecimento da despesa da medida "Compensação ao aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida"	-0,3	0,00
6. Não reconhecimento da despesa da medida "Compromisso e Emprego Sustentável", financiada pelo PRR	-1,6	0,00
7. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	14,7	0,01
Efeito sobre o saldo orçamental	-626,8	-0,24

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						Execução face ao referencial			
	Até 4.º T2022		Até 4.º T2023		VHA		2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		2023 (Estimativa UTAO POE2024)		Exec vs PE/2023-27		Exec vs Est/2023	
	1	2	3=2-1		4	5	6		7=2-5		8=2-6					
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	p.p. PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
Receita total	258	0,1	156	0,1	-102	0,0	258	0,1	0	0,0	148	0,1	156	0,1	8	0,0
Impostos indiretos	-26	0,0	0	0,0	26	0,0	-26	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Impostos diretos	34	0,0	39	0,0	5	0,0	34	0,0	0	0,0	38	0,0	39	0,0	1	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	250	0,1	117	0,0	-133	-0,1	250	0,1	0	0,0	110	0,0	117	0,0	7	0,0
Despesa total	2689	1,1	654	0,2	-2035	-0,9	2689	1,1	350	0,1	520	0,2	304	0,1	135	0,1
Consumo intermédio	850	0,4	79	0,0	-771	-0,3	850	0,4	350	0,1	84	0,0	-271	-0,1	-5	0,0
Despesas com pessoal	298	0,1	97	0,0	-202	-0,1	298	0,1	0	0,0	61	0,0	97	0,0	36	0,0
Prestações sociais	414	0,2	9	0,0	-405	-0,2	414	0,2	0	0,0	0	0,0	9	0,0	9	0,0
Subsídios	946	0,4	431	0,2	-515	-0,2	946	0,4	0	0,0	342,1	0,1	431,3	0,2	89	0,0
Outras despesas correntes	83	0,0	26	0,0	-56	0,0	83	0,0	0	0,0	30,6	0,0	26,4	0,0	-4	0,0
FBCF	15	0,0	12	0,0	-3	0,0	15	0,0	0	0,0	0,7	0,0	12,1	0,0	11	0,0
Outras despesas de capital	84	0,0	0	0,0	-84	0,0	84	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	-1	0,0
Impacto no saldo orçamental	-2 431	-1,0	-498	-0,19	1 933	0,8	-2 431	-1,0	-350	-0,1	-371	-0,1	-148	-0,1	-127	0,0

Por memória:

Impacto anual medidas de política COVID-19 2020-2022

2020		2021		2022	
9	10	11	12	13	14
M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB
-553	-0,3	1259	0,6	258	0,1
-77	0,0	-35	0,0	-26	0,0
-700	-0,3	-32	0,0	34	0,0
-75	0,0	-29	0,0	0	0,0
299	0,1	1355	0,6	250	0,1
4427	2,2	6971	3,2	2689	1,1
649	0,3	1218	0,6	850	0,4
234	0,1	628	0,3	298	0,1
668	0,3	929	0,4	414	0,2
2113	1,1	3129	1,4	946	0,4
149	0,1	99	0,0	83	0,0
139	0,1	245	0,1	15	0,0
476	0,2	723	0,3	84	0,0
-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 dezembro de 2023, na base de dados orçamentais SIGO e em 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 dezembro 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 - Dezembro 2023		Estimativa anual 2023 (POE/2024, versão revista pela UTAO)		Desvio face à previsão	
	1		2		3=1-2	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	1 675	0,6	3 169	1,2	-1 494	-0,6
Receita corrente	1 675	0,6	3 169	1,2	-1 494	-0,6
Receita fiscal	1 754	0,7	3 169	1,2	-1 415	-0,5
Redução de retenção na fonte para apoiar encargos da habitação	0	0,0	250	0,1	-250	-0,1
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal	0	0,0	60	0,0	-60	0,0
IVA Zero	521	0,2	550	0,2	-29	0,0
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	133	0,1	0	0,0	133	0,1
Redução do IVA da eletricidade	0	0,0	90	0,0	-90	0,0
ISP - Redução do ISP	903	0,3	1 227	0,5	-324	-0,1
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	169	0,1	836	0,3	-667	-0,3
ISP - Redução gasóleo agrícola	27	0,0	66	0,0	-39	0,0
ISP - Fim gradual das isenções do ISP	0	0,0	5	0,0	-5	0,0
Transição para o mercado regulado gás	0	0,0	60	0,0	-60	0,0
Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	0	0,0	25	0,0	-25	0,0
Outra receita corrente	-74	0,0	0	0,0	-74	0,0
Receita comunitária co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	-74	0,0	0	0,0	-74	0,0
Receita de capital	-5	0,0	0	0,0	-5	0,0
Receita comunitária co-financiamento (REACT)	-5	0,0	0	0,0	-5	0,0
Despesa Total	1 737	0,7	2 005	0,8	-268	-0,1
Despesa corrente	1 737	0,7	2 005	0,8	-268	-0,1
Consumo intermédio	1	0,0	0	0,0	1	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	1	0,0	0	0,0	1	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	456	0,2	-456	-0,2
Aumento extra 1%	0	0,0	150	0,1	-150	-0,1
Subsídio de alimentação	0	0,0	306	0,1	-306	-0,1
Recursos humanos	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Prestações sociais	584	0,2	681	0,3	-96	0,0
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos - reclassificação	6	0,0	6	0,0	0	0,0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	3	0,0	22	0,0	-20	0,0
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	347	0,1	423	0,2	-76	0,0
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	199	0,1	200	0,1	-1	0,0
Apoio para alimentação a famílias mais carenciadas	13	0,0	13	0,0	0	0,0
Complemento excepcional de pensão (pensionistas e bancários)	16	0,0	16	0,0	0	0,0
Subsídios	542	0,2	288	0,1	254	0,1
Transferência adicional para o SEN para redução de tarifas	200	0,1	0,0	0,0	200	0,1
Apoios a setores de produção agrícola	202	0,1	188	0,1	14	0,0
Apoios ao sector das pescas	38	0,0	0	0,0	38	0,0
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)	50	0,0	57	0,0	-7	0,0
Apoio extraordinário ao gás natural	53	0,0	44	0,0	9	0,0
Outras despesas correntes	609	0,2	580	0,2	29	0,0
Pacote Mais Habitação - Famílias (IHRU)	5	0,0	0	0,0	5	0,0
Bonificação de juros	46	0,0	30	0,0	16	0,0
Apoio a projetos de produção de energia renovável e armazenamento de eletricidade	12	0,0	0	0,0	11,9	0,0
Impacto direto (negativo) no saldo orçamental	3 412	1,3	5 173	2,0	-1 762	-0,7

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
(1) Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade pública, publicado pela DGO	2 835	1,1
(2) Devolução aos cofres do Estado de parte da despesa da medida de Apoio Extraordinário ao Gás, de 2022	-712	-0,3
(3)=(1)+(2) Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade pública, revisto pela UTAO	2 123	0,8
Diff. óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	1 289	0,5

Explicação da diferença:

	ME	%PIB
Receita	761	0,3
1. Reconhecimento da perda de receita associada ao incumprimento nos planos prestacionais	133	0,05
2. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição da receita)	-6	0,00
3. Receita comunitária (corrente) destinada ao co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	-74	-0,03
4. Receita comunitária (capital) destinada ao co-financiamento (REACT)	-5	0,00
5. Diferença metodológica no tratamento da receita referente à devolução aos cofres do Estado de parte da despesa da medida de Apoio Extraordinário ao Gás, em 2022	712	0,27
Despesa	528	0,2
6. 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)	276	0,10
7. Reconhecimento da despesa da transferência adicional para o SEN para redução de tarifas ao consumidor final. Esta operação não foi paga em 2023, mas a redução nas tarifas cobradas ao consumidor final em 2023 teve lugar nesse ano (ótica compromisso)	200	0,08
8. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição do impacto na receita)	6	0,00
9. Reconhecimento da despesa da medida de bonificação de juros	46	0,02
Efeito sobre o saldo orçamental	1 289	0,5

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						Execução face ao referencial			
	Até 4.º T 2022		Até 4.º T 2023		VHA		2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		2023 (Estimativa MF revista pela UTAO)		Exec vs PE/2023-27		Exec vs Est/2023	
	1	2	3=2-1	4	5	6	7=2-5	8=2-6	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p.
Receita total	-1498	-0,6	-1675	-0,6	-177	0,0	-1498	-0,6	-1318	-0,5	-3169	-1,2	-357	-0,1	1494	0,6
Impostos indiretos	-1550	-0,6	-1754	-0,7	-204	0,0	-1550	-0,6	-896	-0,3	-2859	-1,1	-858	-0,3	1105	0,4
Impostos diretos	-2	0,0	0	0,0	2	0,0	-2	0,0	-387	-0,2	-310	-0,1	387	0,2	310	0,1
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-36	0,0	0	0,0	36	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	54	0,0	74	0,0	19	0,0	54	0,0	0	0,0	0	0,0	74	0,0	74	0,0
Receita de capital	0	0,0	5	0,0	5	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	0,0	5	0,0
Despesa total	3114	1,3	1737	0,7	-1377	-0,6	3114	1,3	3272	1,3	2005	0,8	-1536	-0,6	-268	-0,1
Consumo intermédio	2	0,0	1	0,0	-1	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	1	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	388	0,2	456	0,2	-388	-0,2	-456	-0,2
Prestações sociais	1998	0,8	584	0,2	-1414	-0,6	1998	0,8	1 196	0,5	931	0,4	-612	-0,2	-346	-0,1
Subsídios	726	0,3	542	0,2	-183	-0,1	726	0,3	1238	0,5	318	0,1	-696	-0,3	224	0,1
Outras despesas correntes	388	0,2	609	0,2	221	0,1	388	0,2	450	0,2	300	0,1	159	0,1	309	0,1
FBCF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Impacto no saldo orçamental	-4 611	-1,9	-3 412	-1,3	1 200	0,6	-4 611	-1,9	-4 591	-1,8	-5 173	-2,0	1 179	0,5	1 762	0,7

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 dezembro de 2023, na base de dados orçamentais SIGO e em 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-dezembro 2023	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	1 563,4	0,59
Receita corrente	278,1	0,10
Receita corrente PRR com origem NextGenerationEU	278,1	0,1
Receita de capital	1 285,3	0,48
Receita capital PRR com origem NextGenerationEU	1 285,3	0,5
Despesa Total	1 766,7	0,67
Despesa corrente	279,3	0,11
Consumo intermédio	45,1	0,02
Impulsos Jovens STEAM e Impulso Adultos	13,1	0,0
IFAP (Agenda de inovação para a agricultura, Programa emparcelar para ordenar e Implementação da Estratégia nacional para o Mar 2021-30)	4,8	0,0
Projeto "SUAVA - Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa" (INDJ)	1,5	0,0
Programa Mais Floresta (GNR)	1,4	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	24,4	0,0
Despesas com pessoal	26,5	0,01
Impulsos Jovens STEAM e Impulso Adultos	20,9	0,0
Recursos humanos (PRR)	5,7	0,0
Subsídios	114,8	0,04
Compromisso Emprego Sustentável	114,8	0,0
Outras despesas correntes	92,9	0,03
Projetos Locais Promotores de Qualificações de Nível B1/B2/B3 (ANQEP)	18,4	0,0
Impulsos Jovens STEAM e Impulso Adultos	15,5	0,0
Agenda para a inovação da Agricultura 20-30, Florestas (Componente 8) e Mar (Componente 10) - IFAP (entidade gestora)	2,0	0,0
Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis	1,8	0,0
Outros apoios - AdL	4,2	0,0
Outros apoios	46,8	0,0
Outros encargos	4,3	0,0
Despesa de capital	1 487,4	0,56
FBCF	541,8	0,20
Plano nacional para o alojamento para o ensino superior (PNAES)	81,4	0,0
Infraestruturas de Portugal - Projeto Missing links e aumento da capacidade de rede (PRR)	46,1	0,0
Expansão Rede de Metro do Porto (PRR)	43,6	0,0
Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (IHRU)	34,7	0,0
Estabelecimentos ensino superior - equipamentos (PRR)	28,2	0,0
Transição digital na educação	23,0	0,0
Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional (beneficiários finais pertencentes às AP)	22,0	0,0
Saúde: equipamentos e outros	21,8	0,0
Projeto Administração Pública Mais Eficiente - Capacitação, Digitalização e Interoperabilidade e Cibersegurança (Agência para a Modernização Administrativa e SGMAI)	21,7	0,0
Meios de prevenção e combate a incêndios rurais - Subinvestimento Meios aéreos	17,7	0,0
Transformação Digital das Entidades Tuteladas do MNE (ICCL)	17,2	0,0
Justiça económica e ambiente de negócios (IGFEJ, IRN e SGMJ)	15,7	0,0
Administração Pública Mais Eficiente: Infraestruturas críticas digitais eficientes, seguras e partilhadas	15,4	0,0
Requalificação e conservação dos museus, monumentos e palácios públicos e construção do Arquivo Nacional do Som	13,9	0,0
Reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares: transição digital (Secretaria Geral do MNE)	11,9	0,0
Transição digital na saúde (SPMS)	10,7	0,0
Bioeconomia - Subinvestimento Gestão Florestal e Apoio à Resinagem	8,9	0,0
Programa resineiros vigilantes (ICNF)	8,4	0,0
Meios de prevenção e combate a incêndios rurais - Subinvestimento rede de radares (IPMA)	8,4	0,0
Justiça económica e ambiente de negócios (IGFEJ)	5,3	0,0
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	5,1	0,0
Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (eSPap)	2,6	0,0
Projeto "Reforço das infraestruturas de proteção civil" (ANEPC)	2,5	0,0
Programa Acessibilidades 360º (Autarquias)	2,3	0,0
Transição digital na educação do ensino básico e secundário	1,6	0,0
Reforço do quadro geral de cibersegurança (Gabinete Nacional de Segurança)	1,5	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)	1,0	0,0
Renovar a arquitetura dos sistemas de informação e processos associados à gestão e controlo de fronteiras (SEF)	0,5	0,0
Outros equipamentos	75,8	0,0
Ajudas ao investimento	321,5	0,1
Descarbonização da Indústria	103,1	0,0
Programa Vale Eficiência	35,1	0,0
Apoios habitação (Componente C2): 1.º Direito - Programa de apoio no acesso à habitação, Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário - CCDD e Municípios	149,9	0,1
Apoios habitação (Componente C2): 1.º Direito - Programa de apoio no acesso à habitação, Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário - IHRU (entidade gestora)	23,4	0,0
Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional (beneficiários finais)	10,1	0,0
Outras despesas capital	624,2	0,24
Agendas/Aliações Mobilizadoras e Verdes para a Inovação Empresarial	506,2	0,2
Centros de Tecnologia e Inovação (ANI)	42,6	0,0
Empresa 4.0 (Capacitação e transição digital)	34,6	0,0
Agenda para a inovação da Agricultura 20-30, Florestas (Componente 8) e Mar (Componente 10) - IFAP (entidade gestora)	4,7	0,0
Outros apoios - AdL	36,1	0,0
Impacto (direto) no saldo orçamental	-203,4	-0,1

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	69	0,0
Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	-273	-0,1

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
Receita	-230	-0,2
1. Diferença metodológica no tratamento da receita recebida em contabilidade pública		
Receita corrente	-256	-0,1
Receita capital	26	0,0
Despesa	42	0,0
2. Reconhecimento compromissos por pagar nas medidas:		
Compromisso e Emprego Sustentável	2	0,0
Expansão Rede de Metro do Porto (PRR)	17	0,0
Meios de prevenção e combate a incêndios rurais – Subinvestimento rede de radares (IPMA)	2	0,0
Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (IHRU)	22	0,0
Efeito sobre o saldo orçamental	-273	-0,1

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 nos sítios Internet Recuperar Portugal, Mais Transparência 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)

	Execução					Referenciais anuais						Execução face ao referencial				
	Até 4.º T 2022		Até 4.º T 2023		VHA	2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		2023 (Estimativa MF)		Exec vs PE/2023-27		Exec vs Est/2023		
	1	2	3=2-1	4	5	6	7=2-5	8=2-6								
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p.		
Receita total	975	0,4	1563	0,6	588	0,2	975	0,4	3672	1,4	2096	0,8	-2108	-0,8	-532	-0,2
Outra receita corrente	0	0,0	278	0,1	278	0,1	0	0,0	0	0,0	644	0,2	278	0,1	-366	-0,1
Receita de capital	975	0,4	1285	0,5	310	0,1	975	0,4	3672	1,4	1452	0,5	-2386	-0,9	-167	-0,1
Despesa total	975	0,4	1767	0,7	792	0,3	975	0,4	3672	1,4	2298	0,9	-1905	-0,8	-531	-0,2
Consumo intermédio	33	0,0	45	0,0	12	0,0	33	0,0	648	0,3	348	0,1	-603	-0,2	-302,8	0
Despesas com pessoal	5	0,0	27	0,0	22	0,0	5	0,0	36	0,0	20	0,0	-9	0,0	6,9	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	70	0,0	115	0,0	45	0,0	70	0,0	95	0,0	52	0,0	20	0,0	63,3	0
Outras despesas correntes	158	0,1	93	0,0	-65	0,0	158	0,1	417	0,2	224	0,1	-324	-0,1	-131,6	0
FBCF	347	0,1	542	0,2	195	0,1	347	0,1	1539	0,6	1151	0,4	-997	-0,4	-609,7	0
Outras despesas capital	362	0,1	946	0,4	584	0,2	362	0,1	937	0,4	503	0,2	9	0,0	443,0	0
Impacto no saldo orçamental	0	0,0	-203	-0,1	-203	-0,1	0	0,0	0	0,0	-202	-0,1	-203	-0,1	-1	0,0

Por memória:

Despesa por tipo de financiamento	2023
Subvenções NextGeneration EU	1563
Financiamento nacional	148
Empréstimos NextGeneration EU	55
Despesa total	1 767

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. (iv) – O financiamento nacional, apresentado na parte inferior "Por memória", inclui o IVA.

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 largamente 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 4989 M€ (cerca de 1,9 p.p. do PIB). Esta evolução traduziu o crescimento do saldo primário, que passou de um valor positivo de 1,7% do PIB no final de 2022 para um excedente de 3,8%

do PIB no final de 2023 (Tabela 9). Como tal, para o excedente orçamental na conta consolidada das AP, contribuiu decisivamente a melhoria do saldo primário, em cerca de 6,1 mil M€, cuja variação acomodou, largamente, o impacto negativo resultante do incremento registado na despesa com juros (+ 1087 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	2023	Variação	2022	2023	Variação
Saldo Orçamental	-534	4 454	4 989	-0,2	1,7	1,9
Saldo Primário	4 130	10 206	6 076	1,7	3,8	2,1
Juros	4 664	5 752	1 087	1,9	2,2	0,2

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

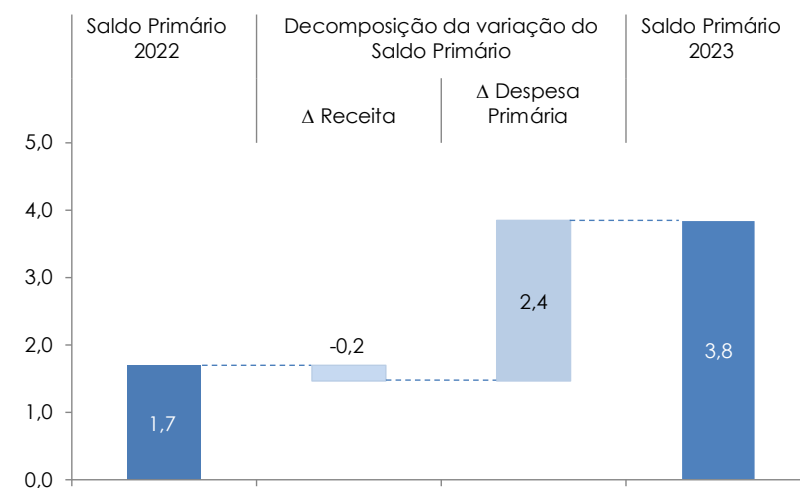
34. A melhoria do saldo primário ajustado das AP em cerca de 2,1 p.p. do PIB observado em 2023 resultou da redução conjunta dos pesos da receita total e da despesa primária. Com efeito, a receita ajustada das AP aumentou 9,0% face a 2022, a um ritmo inferior ao crescimento do PIB nominal (9,6%), o que se traduziu na diminuição do peso da receita no PIB em 0,2 p.p. (Tabela 10 e Gráfico 6). O aumento nominal da receita total é explicado pelo contexto em 2023 de variações positivas expressivas tanto no volume da atividade económica como nos preços subjacentes às bases de incidência da receita. Realçam-se o crescimento da receita fiscal (7,9%), impulsionado pelo aumento na receita de impostos diretos (10,7%), assim como o crescimento de 10,4% na receita com contribuições sociais. A despesa primária ajustada, por sua vez, registou um incremento de 3,4% 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 consumo intermédio (+ 5,0%), FBCF (+ 16,8%), e prestações sociais (+ 3,4). Adicionalmente, a rubrica de subsídios diminuiu em termos homólogos (- 25,5%) — Tabela 14. É de salientar, ainda, a queda no peso da despesa primária no PIB. Caiu 2,4 p.p., para 39,7%, por via do contributo do denominador, ou seja, da expansão substancial do PIB nominal (9,6%).

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 % Taxa de variação homóloga	Em % do PIB		
	2022	2023		2022	2023	Variação
Saldo Primário	4 130	10 206		1,7	3,8	2,1
Receita	106 094	115 621	9,0	43,8	43,5	-0,2
Despesa Primária	101 964	105 415	3,4	42,1	39,7	-2,4
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	242 341	265 503	9,6			

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. A despesa com juros, em 2023, cresceu significativamente face a 2022. Em termos nominais, a despesa com juros cresceu 1087 M€, o que se traduziu num aumento do seu peso no PIB em 0,2 p.p. (Tabela 9), sendo este incremento superior ao previsto na estimativa para 2023 — ver Tabela 13 no Anexo 2. Esta evolução esteve associada a um incremento na taxa de juro implícita na dívida pública, de 1,7% em 2022 para 2,1% em 2023 (Gráfico 7). O nível de dívida pública, por sua vez, registou uma redução acentuada. Entre o final de 2022 e o final de 2023, a dívida pública diminuiu 9342 M€ em termos nominais, sendo que em percentagem do PIB registou-se uma redução em 13,3 p.p., para 99,1% do PIB. A descida no numerador beneficiou, naturalmente, do saldo primário, mas também do acréscimo substancial de aplicações em títulos da dívida pública por parte de várias entidades das AP. O crescimento acentuado do denominador (+ 9,6%, em termos homólogos) deu também uma ajuda preciosa para a queda no rácio da dívida. O Capítulo 2 do [Relatório UTAO n.º 4/2024](#), de 9 de abril, analisa detalhadamente a evolução da dívida pública, tanto em termos nominais como em percentagem do PIB. O papel dos investimentos das AP na sua própria dívida foi uma inovação da UTAO na sua coleção de estudos regulares sobre financiamento das AP e da economia portuguesa, da qual o referido relatório faz parte.

36. O rácio da dívida pública fechou o ano provisoriamente abaixo das várias metas anunciadas pelo Governo desde a apresentação da POE/2023 e esta evolução beneficiou de sucessivas revisões em alta nas estimativas de PIB nominal. Na 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. Assim, a estimativa para 2023 apontava para um rácio da dívida bruta das Administrações Públicas de 103% do PIB. O resultado apurado de 2023 aponta para que este rácio tenha atingido o valor de 99,1% do PIB, ou seja, 3,9 p.p. abaixo da meta estimada (Gráfico 7). Em relação a 2022, o peso da dívida pública bruta registado em 2023, corresponde a uma diminuição de 13,3 p.p. do PIB. Deve realçar-se que a diminuição no rácio da dívida pública beneficiou, decisivamente, do contributo de sucessivas revisões em alta 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, na POE/2024 foi estimado que o valor do PIB nominal, em 2023, se situaria em 264,7 mil M€. O valor nominal provisório apurado do PIB em 2023 superou estas previsões e atingiu o montante de 265,5 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.

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 provisória das AP acumulada do conjunto do ano de 2023 (divulgada pelo INE a 25 de março) com os objetivos implícitos na estimativa atualizada para 2023, que integrou o relatório da POE/2024. 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 os conjuntos de medidas de política adotadas em resposta à pandemia de COVID-19, à inflação e para implementação do PRR. No seu conjunto, estes pacotes impactaram em – 4113 M€ (– 1,5% do PIB) no saldo orçamental de 2023, um desagravamento homólogo de 2929 M€ (1,4 p.p. do PIB). Foram analisados em detalhe na Secção 3. A expressão material destes pacotes influencia a interpretação da variação dos agregados orçamentais — Gráfico 5. Em relação ao PRR, embora tenha um impacto no saldo orçamental, devido aos elevados níveis de cofinanciamento europeu, tem subjacente uma despesa expressiva, 1767 M€ (0,7 % do PIB).

5.2 Receita total

41. No conjunto do ano de 2023, o ritmo de crescimento da receita (9,0%) foi inferior ao da atividade económica (9,6%), reduzindo o seu peso no PIB para 43,5%. A receita total aumentou 9,0% no conjunto dos quatro trimestres do ano de 2023, um incremento nominal homólogo de 9,5 mil M€. Neste período, o ritmo de crescimento da receita foi inferior ao da atividade económica a preços correntes (9,6%), reduzindo o seu peso no PIB em 0,3 p.p., para 43,5% (Tabela 11).

42. A evolução da receita revelou-se favorável em todas as componentes: a receita fiscal e contributiva representou 83,4% do incremento anual, impulsionada pela expansão da atividade económica, pelos desenvolvimentos do mercado de trabalho e pela inflação. A receita de capital aumentou 68,9%, refletindo a aceleração da utilização das ajudas ao investimento comunitárias para implementação do PRR. Os números estão visíveis na Tabela 11 e na Tabela 14. O crescimento da receita (9,0%; 9527 M€) beneficiou da evolução favorável de todas as suas componentes, impulsionada pelas contribuições sociais (10,4%; 3079 M€) e impostos diretos (10,7%; 2746 M€) que, em conjunto, representaram cerca de dois terços (61,1%) do aumento nominal total. Embora com um abrandamento ao longo do segundo semestre, estas receitas continuaram a beneficiar da expansão da atividade económica nominal (9,6%) e dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, tanto no respeitante ao emprego como às remunerações, que favoreceram a cobrança de IRS e contribuições sociais (Gráfico 10 e Gráfico 14), enquanto a atividade económica alavancou o IRC (Gráfico 13).¹³ Os impostos indiretos aceleraram (5,8%; 2123 M€), representando 22,3% do crescimento total (Gráfico 10). Apesar do abrandamento do nível de preços ao longo de 2023 (variação de 4,3% do IPC em 2023 e de 7,8% em 2022), a inflação incrementou as bases dos principais impostos e das contribuições sociais.¹⁴ A receita de capital acelerou (68,9%; + 1019 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. A cobrança de receita superou globalmente os objetivos do PE/2023–27 e da estimativa da POE/2024 para 2023, seguindo um padrão habitual neste previsor: a componente fiscal e contributiva superou os referenciais anuais, permanecendo as restantes componentes aquém do esperado, mesmo após a sua revisão em baixa na estimativa anual. Considerando a execução provisória no ano de 2023, o crescimento da receita (9,0%) superou os referenciais anuais, situando 1,2 p.p. (Gráfico 8) acima da previsão do PE/2023–27 para o conjunto do ano (7,7%) e 0,5 p.p. (Gráfico 9) acima do objetivo revisto da estimativa 2023 (8,4%), resultando em ambos os casos dos contributos da receita fiscal e contributiva. A componente não fiscal nem contributiva ficou-se aquém do objetivo em ambos os referenciais, mesmo após a revisão em baixa da estimativa 2023 — Gráfico 9 e Tabela 11. Em termos nominais, o nível de cobrança alcançado excedeu a estimativa atualizada anual do MF em 564 M€, com contributos destacados da receita fiscal (960 M€), das contribuições sociais (174 M€) e, em sentido oposto, da componente não fiscal nem contributiva (– 570 M€), destacando-se a subexecução da receita de capital (– 359 M€) — Gráfico 9.

¹³ De acordo com as [estatísticas de emprego do INE](#), publicadas a 29 de fevereiro, em dezembro de 2023 a população empregada aumentou 0,1% face ao trimestre anterior e 1,8% em termos homólogos. As remunerações cresceram 10,7% face ao mesmo período do ano anterior, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (9,6% a preços correntes) e ao da inflação ([de acordo com a informação publicada pelo INE a 12 de fevereiro de 2024](#)), no conjunto do ano de 2023, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 4,3%.

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 12 de fevereiro de 2024](#)).

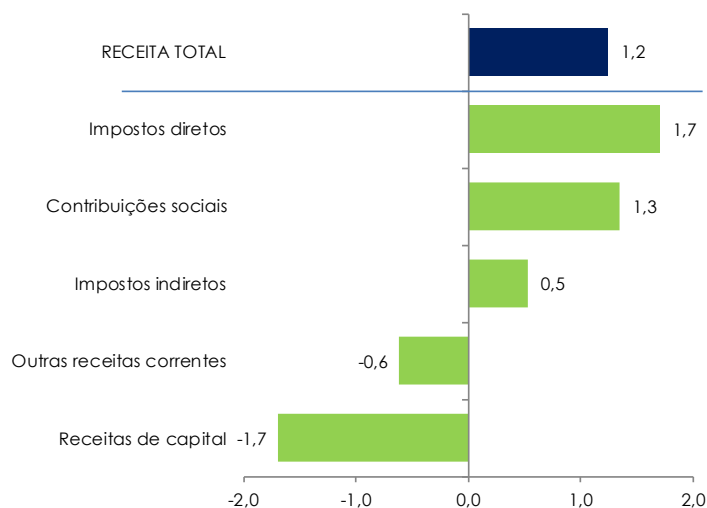
¹⁵ Em contas nacionais, a receita com origem comunitária só é reconhecida quando é realizada a despesa que se destina a financiar. O aumento da receita de capital relaciona-se com a aceleração da execução do PRR, cuja despesa financiada por subvenções do instrumento *NextGenerationEU* ascendeu a 1563 M€ até ao final de dezembro, 60,3% acima do período homólogo (Tabela 8).

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

	2022 Jan-dez		2023 Jan-dez				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	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	106 094	43,8	115 621	43,5	-0,2	9,0	43,5	8,4	44,4	7,7
Receita corrente	104 615	43,2	113 123	42,6	-0,6	8,1	42,4	7,2	42,8	5,2
Receita fiscal	62 019	25,6	66 888	25,2	-0,4	7,9	24,9	6,3	25,1	4,1
Impostos indiretos	36 330	15,0	38 453	14,5	-0,5	5,8	14,4	4,7	14,7	4,3
Impostos diretos	25 690	10,6	28 435	10,7	0,1	10,7	10,5	8,5	10,4	3,7
Contribuições sociais	29 641	12,2	32 720	12,3	0,1	10,4	12,3	9,8	12,2	5,6
Outras receitas correntes	12 954	5,3	13 514	5,1	-0,3	4,3	5,2	6,0	5,5	9,4
Vendas	7 747	3,2	8 068	3,0	-0,2	4,1	3,0	2,5	3,0	0,7
Outra receita corrente	5 208	2,1	5 446	2,1	-0,1	4,6	2,2	11,1	2,5	22,4
Receitas de capital	1 480	0,6	2 499	0,9	0,3	68,9	1,1	93,2	1,7	190,7
Por memória:										
PIB nominal	242 341		265 503			9,6		9,2		6,2

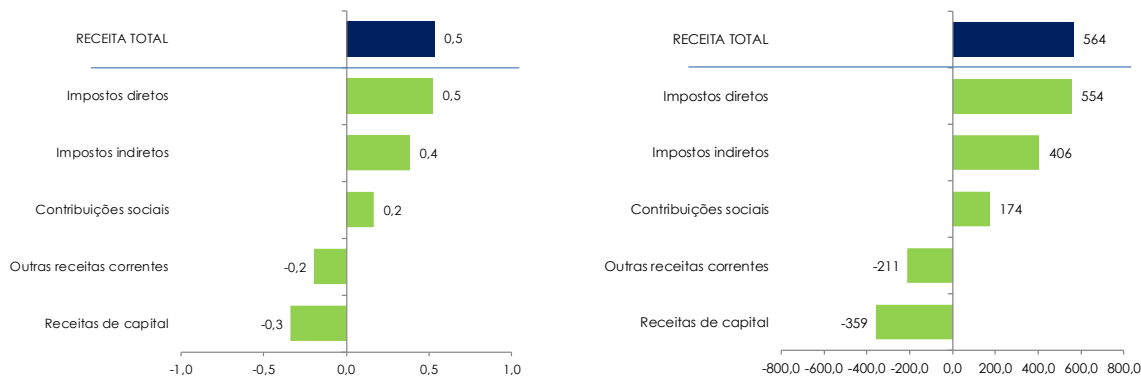
Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e o património. Nas outras receitas correntes, estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das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

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) (em milhões de euros)



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) Quando expresso em p.p., 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. Em 2023, a receita fiscal cresceu 7,9%, impulsionada pelos impostos diretos (10,7%), representando cerca de metade da variação da receita total. Neste ano, assistiu-se ao aumento do peso da componente direta da tributação, mas os impostos indiretos permaneceram a principal fonte de receita, cerca de um terço do total. Em 2023, a receita fiscal aumentou 7,9% em termos homólogos, tendo estabilizado no último semestre do ano, após um forte incremento ao longo de 2022 (Gráfico 11). O seu incremento nominal (+4869 M€) representou cerca de metade (51,1%) do crescimento da receita total. Esta evolução resultou de evoluções distintas das componentes da tributação:

Os impostos diretos (10,7%; 2746 M€) representaram a maior fatia deste crescimento (56,4%), embora com uma tendência de abrandamento desde o 2.º trimestre (- 4,8 p.p. em cadeia) (Gráfico 10 e Gráfico 11). Em resultado desta evolução, aumentaram o seu peso na cobrança de receita, para 42,5% da componente fiscal e 25,1% da receita total (Tabela 11);

Os impostos indiretos apresentaram uma forte recuperação ao longo de 2021, com um pico no 1.º trimestre de 2022 (25,9%), mantendo desde então uma tendência de desaceleração, que parece ter sofrido uma inversão ao longo do 2.º semestre de 2023, atingindo o seu máximo no último trimestre (5,8%; 2123 M€) — Gráfico 10 e Gráfico 11. Permanecem a principal fonte de receita, com um peso de 57,5% na receita fiscal e 34,0% na receita total (Tabela 11).

46. Os impostos indiretos atingiram o máximo anual no último trimestre, num contexto de abrandamento do IVA, compensado pela aceleração dos impostos especiais sobre o consumo e sobre a poluição. Esta categoria tributária continuou penalizada em 1174 M€ pelas medidas do pacote inflação: redução temporária do ISP e do IVA de certos produtos alimentares. Os impostos indiretos registaram um incremento homólogo de 5,8% (2123 M€), representando 22,3% do incremento nominal da receita total e 43,6% da receita fiscal. O ritmo de crescimento desta categoria tributária permaneceu inferior ao da atividade económica (9,6% a preços correntes) e do consumo privado (6,7%), mas superou, pela primeira vez desde 2021, o do IVA (5,1%), o principal imposto desta categoria tributária — Gráfico 10 e Gráfico 12. O IVA (5,1%; 1159 M€) representou 54,8% do incremento nominal da tributação indireta, assistindo-se ao aumento do peso dos impostos especiais sobre o consumo (13,8%; 471 M€) e dos impostos sobre a poluição (30,6%; 159 M€), que compensaram a desaceleração do IVA no último trimestre (Gráfico 12). No conjunto do ano, a cobrança de impostos indiretos foi penalizada em 1174 M€ (0,7% do PIB) pelas medidas do pacote inflação (Secção 3.2): redução temporária do ISP (- 1100 M€; -0,4% do PIB), isenção de IVA para alguns produtos alimentares (- 521 M€; -0,2% do PIB) e o incumprimento nos planos prestacionais associados à flexibilização do pagamento do IVA (- 133 M€; 0,1% do PIB) — Tabela 5. O ajustamento referente a esta medida de flexibilização também prejudicou a receita (- 220 M€; 0,1% do PIB) — Tabela 2.

47. A inflação continuou a incrementar as bases macroeconómicas da receita fiscal, constituindo a variação dos preços o contributo mais significativo para o aumento da receita de impostos indiretos. O consumo privado constitui a principal base macroeconómica da tributação indireta, sendo esta determinada pelo nível de preços e pelo volume das transações. Em 2023, o consumo privado aumentou 6,7% (Gráfico 12) em termos homólogos, sendo a maior parte atribuível ao efeito preço (5,3 p.p) e apenas 1,4 p.p. ao volume. Apesar do abrandamento do nível de preços ao longo de 2023 (variação de 4,3% do IPC em 2023 e de 7,8% em 2022), a inflação continuou a incrementar as bases macroeconómicas da receita fiscal, constituindo o contributo mais significativo para o aumento da receita de impostos indiretos, embora atenuado pelas medidas de desagravamento temporário do ISP.¹⁶

¹⁶ 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 12 de fevereiro de 2024](#)).

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

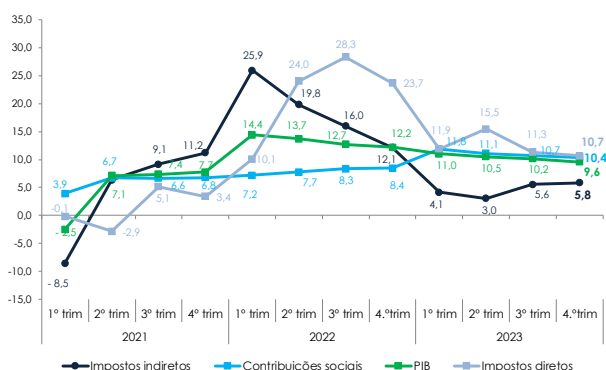


Gráfico 11 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano (em percentagem)

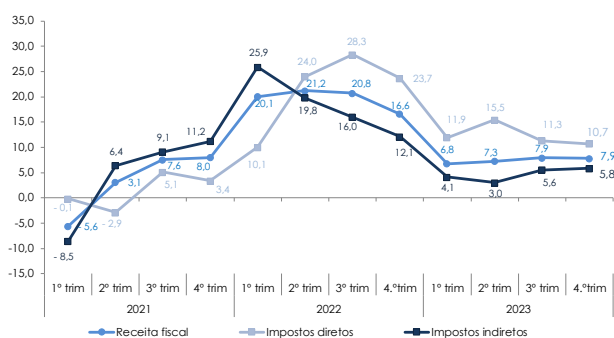
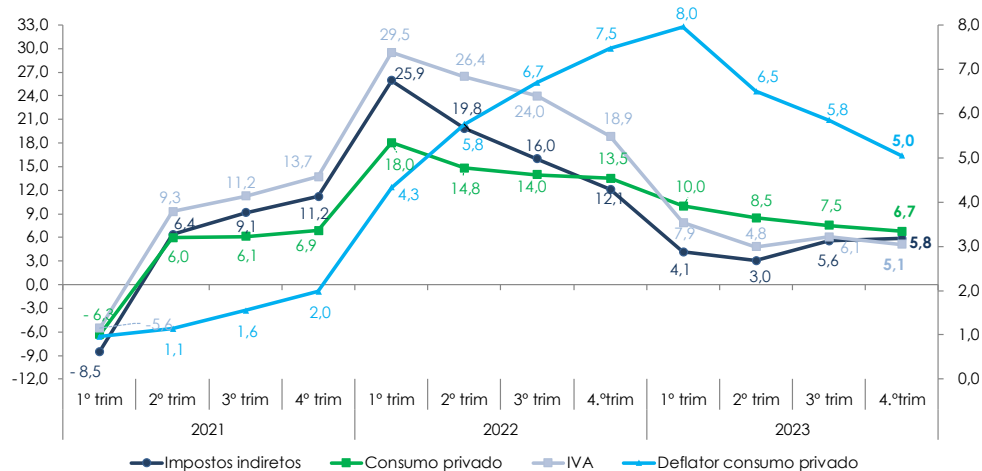


Gráfico 12 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator: tvha desde o início do ano (em percentagem)



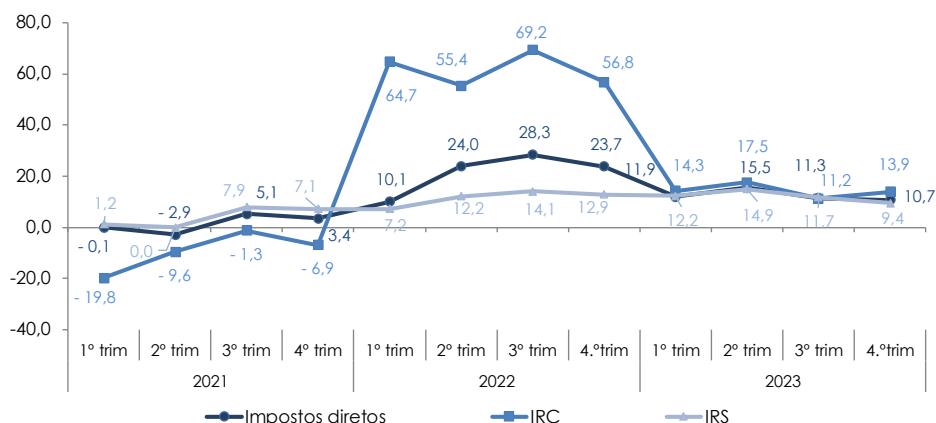
Fontes: INE, MF, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: tvha — taxa de variação homóloga anual.

48. No conjunto do ano, a tributação direta cresceu 10,7%, impulsionada pelo IRC (13,9%) e pelo IRS (9,4%), beneficiando da expansão económica e dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho. Esta categoria tributária constituiu a maior determinante do aumento da receita fiscal em 2023, embora com um abrandamento ao longo do segundo semestre, que refletiu a evolução do IRS. A receita de impostos diretos aumentou 10,7% (2743 M€) em 2023, traduzindo a evolução do IRS (9,4%; 1592 M€) e do IRC (13,9%; 1120 M€) — Gráfico 13. Representou 28,8% da variação da receita total e 56,4% da receita fiscal. Esta categoria tributária desacelerou no segundo semestre do ano, acompanhando a tendência do IRS, cujo ritmo de crescimento se situou abaixo das remunerações (10,7%), sua principal base macroeconómica, pela primeira vez desde 2021 — Gráfico 14.¹⁷ Durante o ano de 2023 vigoraram algumas medidas de apoio ao emprego, como o programa Ativar (Tabela 3) e a medida Compromisso e Emprego Sustentável, financiada pelo PRR (Tabela 6). Em sentido oposto, a cobrança de IRC (13,9%) acelerou no último trimestre do ano, permanecendo acima da expansão nominal da atividade económica (9,6% a preços correntes), devendo notar-se também que a receita deste imposto permaneceu resiliente, mesmo considerando as variações atípicas muito acentuadas das medidas do pacote COVID-19 em 2022 (Gráfico 13).¹⁸

¹⁷ De acordo com as [estatísticas de emprego do INE](#), publicadas a 29 de fevereiro, em dezembro de 2023 a população empregada aumentou 0,1% face ao trimestre anterior e 1,8% em termos homólogos.

¹⁸ Em 2020 e 2021 existiram medidas redutoras de IRC (as referentes à suspensão dos pagamentos por conta de imposto). Em 2022, a receita do imposto evidenciou variações homólogas atípicas e muito expressivas que resultaram de um efeito de base de 2021, uma vez que os pagamentos por conta voltaram a entrar em vigor e em maio as empresas entregaram a liquidação anual. As variações em 2022 resultaram, portanto, de um efeito de base de 2021. A receita em 2023 permaneceu resiliente mesmo após este efeito de base, ou seja, continuou a crescer (de forma incremental, mesmo após os picos de 2022).

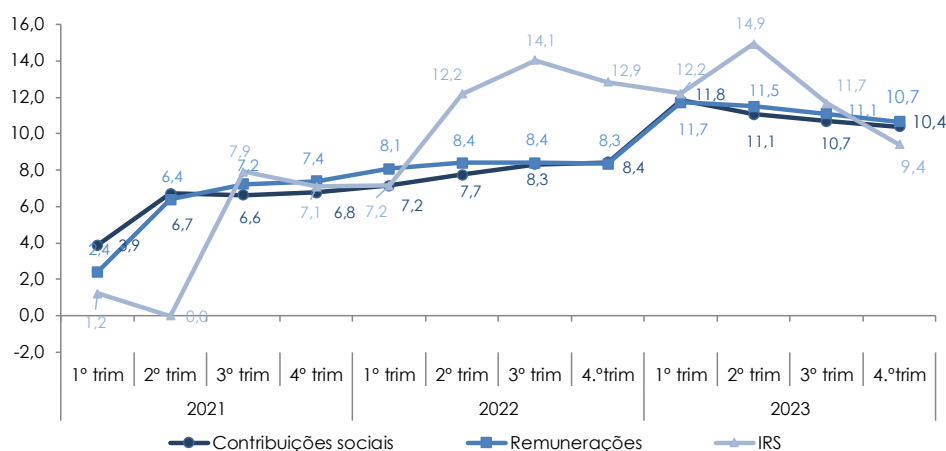
Gráfico 13 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha desde o início do ano
(em percentagem)



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

49. A receita de contribuições sociais aumentou 10,4% em 2023, ligeiramente abaixo das remunerações. A receita de contribuições sociais cresceu 10,4% (+3079 M€) entre janeiro e dezembro, representando cerca de um terço (32,3%) da variação global da receita total. Apresentou um ligeiro abrandamento no último trimestre, quedando-se aquém do ritmo da evolução das remunerações (10,7%). Beneficiou dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho, tanto no referente ao nível de emprego (+ 1,8% na população empregada) como às remunerações (10,7%), e das medidas de políticas de apoio ao emprego (programa Ativar e Compromisso Emprego Sustentável) — Gráfico 14 e Tabela 11.¹⁹

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.

50. As “Outras receitas correntes” cresceram 4,3%, com origem em vendas e rendimentos de juros externos às AP. O crescimento das “Outras receitas correntes” (4,3%; 560 M€) teve origem nas Vendas (4,1%; 321 M€) e na “Outra receita corrente” (4,6%; 239 M€), particularmente rendimentos de propriedade (+ 273 M€) respeitantes a juros externos às AP. A UTAO estima que em 2023 tenham sido reconhecidas receitas correntes de 469 M€, destinadas ao cofinanciamento das medidas de apoio do programa da Agricultura no âmbito do pacote inflação (74 M€, na Tabela 5), dos programas Ativar, Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (117 M€, na Tabela 3) e do PRR (278 M€, na Tabela 8) — Tabela 11.

¹⁹ De acordo com as [estatísticas de emprego do INE](#), publicadas a 29 de fevereiro, em dezembro de 2023 a população empregada aumentou 0,1% face ao trimestre anterior e 1,8% em termos homólogos. As remunerações cresceram 10,7% face ao mesmo período do ano anterior, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (9,6% a preços correntes) e ao da inflação ([de acordo com a informação publicada pelo INE a 12 de fevereiro de 2024](#)), no conjunto do ano de 2023, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 4,3%.

51. A receita de capital mais do que duplicou, refletindo a aceleração da utilização das ajudas ao investimento comunitárias para implementação do PRR. A receita de capital aumentou de forma muito expressiva (68,9%; 1019 M€) refletindo quase na sua totalidade as ajudas ao investimento recebidas das instituições europeias (+ 1075 M€), destinadas primordialmente à execução do PRR, permanecendo aquém do objetivo anual da estimativa para 2023 da POE/2024 (93,2%) — Tabela 11. A UTAO estima que em 2023 tenham sido reconhecidas receitas de capital de 1290 M€, respeitantes à utilização das ajudas ao investimento comunitárias para financiamento da despesa de capital do PRR (1285 M€, na Tabela 8) e às medidas de apoio à habitação do pacote inflação (5 M€, na Tabela 5).

Caixa 1 – Carga fiscal

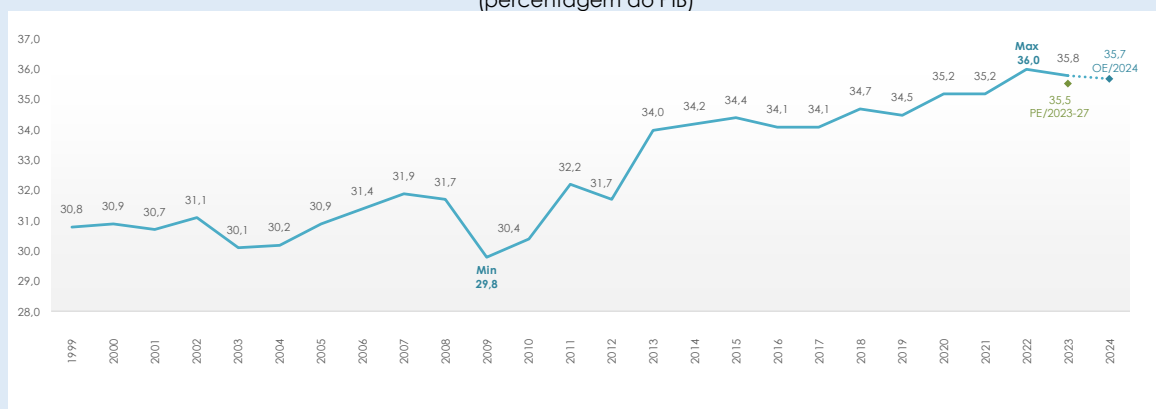
Em 2023, a carga fiscal ascendeu a 35,8% do PIB, o que representa uma ligeira redução de 0,2 p.p. após o máximo de 2022. Este indicador mede o peso da receita fiscal e das contribuições sociais efetivas na atividade económica. O valor apurado para 2023 tem subjacente receita nominal de impostos e contribuições sociais efetivas de 94,97 mil M€. Neste ano, o peso destas receitas na economia diminui 0,2 p.p. do PIB face a 2022, uma vez que o ritmo de crescimento da receita nominal de contribuições efetivas e impostos (8,8%) foi globalmente superior ao da atividade económica a preços correntes (9,6%) — Gráfico 14.

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

O indicador de carga fiscal utilizado inclui apenas as contribuições sociais efetivas e não considera as contribuições sociais imputadas dos empregadores. Estas últimas medem prestações sociais suportadas diretamente por empregadores, deduzidas das eventuais contribuições sociais pagas pelos empregados. No caso das contribuições sociais imputadas cujo valor surge na conta (nacional) das AP, este valor mede as prestações sociais suportadas pelos empregadores públicos líquidas de contribuições pagas pelos seus trabalhadores.²⁰

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

Gráfico 15 – Carga fiscal
(percentagem do PIB)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

O Gráfico 15 permite analisar a evolução histórica do indicador da carga fiscal, **observando-se, desde 2003 uma tendência de aumento no peso da receita fiscal e das contribuições sociais na economia**, com uma inflexão entre 2008 e 2012, refletindo a crise financeira global e o período de implementação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). Assistiu-se a uma forte aceleração em 2013, mantendo-se desde então uma trajetória ascendente, com um máximo histórico de 36,0% do PIB em 2022.

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

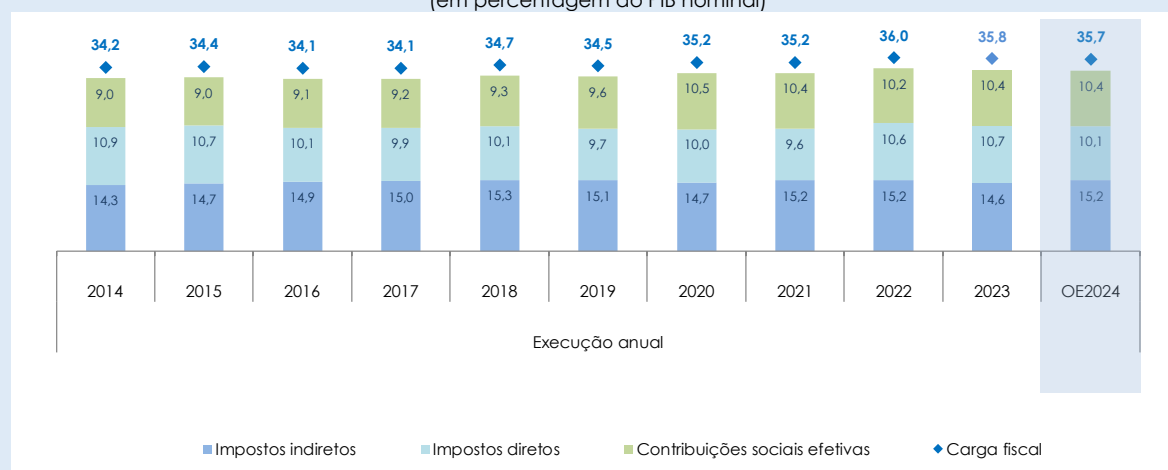
²⁰ Em rigor e reproduzindo a definição no Manual do SEC-2010 (Definição 4.10 no Anexo A do Regulamento n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013 relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia): "As contribuições sociais imputadas dos empregadores (rubrica D.122) representam a contrapartida de outras prestações de seguro social (D.622) (menos eventuais contribuições sociais dos empregados) pagas pelos empregadores diretamente aos seus empregados ou antigos empregados e outras pessoas com direito a essas prestações, sem recorrer a uma empresa seguradora ou a um fundo de pensões autónomo e sem criar um fundo especial ou uma provisão específica para esse fim." Esta definição é geral e aplica-se tanto a empregadores dentro das AP como a empregadores em qualquer outro sector institucional. Exemplos de contribuições sociais imputadas: quantias pagas pelos empregadores a trabalhadores ou a ex-trabalhadores e membros dos seus agregados familiares a título de abonos de maternidade, doença, acidentes de trabalho, ou ainda a título de pensões, líquidas das contribuições eventuais dos trabalhadores ou dos ex-trabalhadores.

que cresceram a um ritmo inferior ao da atividade económica (9,6%) e reduziram o seu peso em 0,6 p.p., para 14,6% do PIB. Em sentido oposto, os impostos diretos aumentaram para 10,7% do PIB e as contribuições sociais para 10,4% do PIB.

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

Para 2024, o MF prevê na POE uma ligeira redução (de 0,1 p.p.) no peso da carga fiscal na economia, para 35,7% do PIB. Tem subjacente uma recomposição das suas componentes: aumento de 0,5 p.p. na tributação indireta e uma redução de 0,6 p.p. nos impostos diretos (Gráfico 15 e Gráfico 16).

Gráfico 16 – Carga fiscal por componentes
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

5.3 Despesa Primária

52. No conjunto do ano de 2023 o ritmo de crescimento da despesa primária ajustada (3,4%) foi inferior ao da atividade económica (9,6%), reduzindo o seu peso no PIB para 39,7%. A despesa primária, ajustada do efeito de medidas temporárias e não recorrentes, aumentou 3,4% no conjunto dos quatro trimestres do ano de 2023, um incremento nominal de 3,4 mil M€. Neste período, o ritmo de crescimento desta despesa foi inferior ao da atividade económica a preços correntes (9,6%), reduzindo o seu peso no PIB nominal em 2,4 p.p., para 39,7% (Tabela 12).

53. O aumento da despesa primária (3,4%) resultou do crescimento da sua componente corrente (3,7%). Na despesa corrente primária, o acréscimo homólogo foi determinado pela generalidade das suas componentes, com a exceção dos subsídios (-25,5%) e da rubrica residual "Outras despesas correntes" (-0,1%). A despesa de capital teve um aumento nominal residual (3 M€), refletindo as variações nominais simétricas da FBCF e "Outras despesas de capital" — Tabela 12. Em 2023 a diminuição do esforço financeiro com os pacotes COVID-19 e inflação geraram um efeito de base na despesa de 3412 M€, apresentados na Secção 3.1 (Tabela 4) e na Secção 3.2 (Tabela 6).

54. 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.

55. No conjunto do ano de 2023, a expansão homóloga da despesa primária (3,4%) foi inferior ao previsto no PE/2023-27 (6,8%) e na estimativa (5,1%) para o total do ano (Gráfico 17 e Gráfico 18). Após

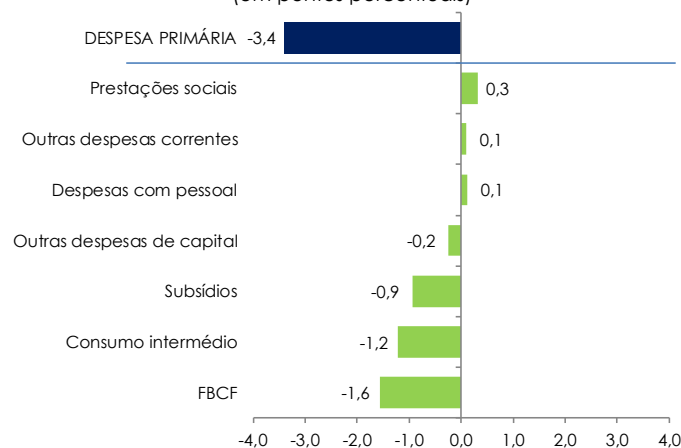
a revisão em baixa na estimativa anual apresentada em outubro, a despesa primária permaneceu globalmente subexecutada, com um desvio de -1,7 p.p. (-1783 M€) face ao objetivo anual. Numa análise por componentes da despesa, apenas as “Outras despesas correntes” e as despesas com pessoal evoluíram residualmente acima do previsto, enquanto as restantes registaram variações inferiores ao referencial anual (Gráfico 18).

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

	2022 Jan-dez		2023 Jan-dez				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	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	101 964	42,1	105 415	39,7	-2,4	3,4	40,5	5,1	42,3	6,8
Despesa corrente primária	92 992	38,4	96 441	36,3	-2,0	3,7	36,8	4,8	38,1	5,5
Consumo intermédio	13 370	5,5	14 044	5,3	-0,2	5,0	5,5	8,1	5,9	14,3
Despesas com pessoal	25 825	10,7	27 787	10,5	-0,2	7,6	10,5	7,5	10,7	7,1
Prestações sociais	44 841	18,5	46 347	17,5	-1,0	3,4	17,7	4,4	17,9	2,6
Subsídios	2 685	1,1	2 001	0,8	-0,4	-25,5	0,8	-17,5	1,1	9,9
Outras despesas correntes	6 271	2,6	6 262	2,4	-0,2	-0,1	2,4	-0,7	2,4	-1,9
Despesa de capital	8 972	3,7	8 975	3,4	-0,3	0,0	3,7	8,3	4,2	20,5
FBCF	5 773	2,4	6 743	2,5	0,2	16,8	2,8	28,3	3,2	44,4
Outras despesas de capital	3 199	1,3	2 232	0,8	-0,5	-30,2	0,9	-27,8	1,0	-22,6
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	242 341		265 503			9,6		9,2		6,2

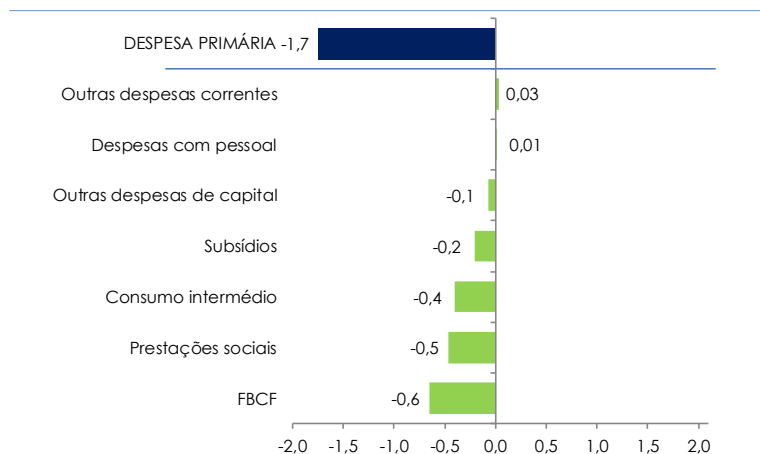
Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

Gráfico 17 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face ao 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 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 18 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face à estimativa, 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 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.

56. No ano de 2023, a despesa corrente primária cresceu 3,7% em termos homólogos, com o contributo mais expressivo de encargos com pessoal e prestações sociais, sendo atenuado pela contração dos subsídios. Entre janeiro e dezembro de 2023, a despesa corrente primária aumentou 3,7% (3448 M€), com os contributos das despesas com pessoal (7,6%; 1962 M€), das prestações sociais (3,4%; 1506 M€) e do consumo intermédio (5,0%; 674 M€). Em sentido oposto, os subsídios contraíram (-25,5%; -684 M€) e as “Outras despesas correntes” tiveram uma variação residual (-0,1%; -9 M€) — Tabela 12.

57. Em 2023, o consumo intermédio cresceu 5,0% em termos homólogos, influenciado pela redução medidas de combate à pandemia, permanecendo globalmente muito aquém do objetivo anual do PE/2023–27 e da estimativa anual. A despesa acumulada com consumo intermédio ascendeu a 14 044 M€ (5,3% do PIB) no final do ano, traduzindo uma variação de 674 M€ (5,0%), muito aquém dos objetivos do PE/2023–27 (14,3%) e da estimativa atualizada para o conjunto do ano apresentada no relatório da POE/2024 (8,1%). A execução beneficiou da contração, face à execução de 2022, das medidas de política COVID-19 (-771 M€) — Tabela 4. O ritmo de crescimento nominal foi inferior ao ritmo de crescimento da atividade económica (9,6% a preços correntes), pelo que o peso desta rubrica no PIB nominal reduziu-se para 5,3% (-0,2 p.p.). O consumo intermédio engloba um conjunto heterogéneo de rubricas do consumo público, como, por exemplo, despesas de papelaria e encargos com parcerias público-privadas — Tabela 12, Gráfico 17 e Gráfico 18.

58. As despesas com pessoal aumentaram 7,6% em 2023, refletindo as medidas de valorização remuneratória aprovadas ao longo do ano. Esta evolução encontra-se aproximadamente em linha com os referenciais anuais. No final de dezembro, a despesa com pessoal acumulada situou-se em 27 787 M€ (10,5% do PIB), um incremento homólogo de 1962 M€ (7,6%), aproximadamente em linha com os referenciais anuais do PE/2023-27 e da estimativa anual — Tabela 12, Gráfico 17 e Gráfico 18. Este crescimento inclui uma diversidade de fatores, entre os quais, as progressões e promoções, as novas contratações, o aumento do subsídio de refeição e as valorizações remuneratórias da Administração Pública.^{21, 22, 23} 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%. Finalmente, a execução em 2023 encontra-se influenciada pelo efeito de base

²¹ 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.

²² 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€.

²³ 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.

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.

59. As despesa com prestações sociais cresceu 3,4% (1506 M€) em 2023, refletindo as atualizações de pensões e o aumento do número de pensionistas e, em sentido oposto, a redução na execução das medidas transitórias de apoio ao rendimento das famílias dos pacotes inflação e COVID-19 (- 1819 M€).

A despesa com prestações sociais totalizou 46 347 M€ (17,5% do PIB), situando-se 1506 M€ (3,4%) acima do período homólogo, uma evolução acima do objetivo do PE/2023-27 (2,6%), mas abaixo da estimativa anual (4,4%) — Tabela 12, Gráfico 17 e Gráfico 18. Esta constitui a componente mais significativa da despesa, com um peso de 44,0% na despesa primária. Desde 2020, esta rubrica tem suportado encargos acrescidos com medidas de política de apoio ao rendimento das famílias: primeiro no contexto da pandemia (Tabela 3) e, a partir de 2022, medidas para atenuar o efeito do aumento da taxa de inflação (Tabela 5). Em 2023, a despesa com prestações sociais do pacote inflação ascendeu a 584 M€, destacando-se o apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis (347 M€) e o complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens (199 M€), na Tabela 5. No último trimestre do ano de 2022, foram registados nesta tipologia encargos muito significativos: constituem exemplos o complemento excecional de pensão (987 M€) e o apoio extraordinário às famílias (643 M€). Nas medidas de combate à pandemia, também deixaram de vigorar os subsídios de doença e isolamento profilático. No conjunto do ano de 2023, assistiu-se uma redução significativa dos encargos com estas medidas transitórias, ascendendo a - 1819 M€, que beneficiou a evolução da despesa com prestações sociais. Em sentido oposto, as atualizações de pensões e o aumento do número de pensionistas incrementaram a despesa. O valor de pensões aumentou 4,3% na Segurança Social e 4,5% na Caixa Geral de Aposentações, resultando do duplo efeito da atualização intercalar de pensões de pensões e do aumento do número de pensionistas (+24 747 de beneficiários de pensões).^{24 25 26}.

60. A rubrica subsídios contraiu-se 25,5% em 2023, um recuo mais acentuado do que o estimado pelo MF, traduzindo o efeito de base do desagramento das medidas transitórias dos pacotes COVID-19 e inflação e, em sentido oposto, a medida Compromisso Emprego Sustentável, financiada pelo PRR. A despesa acumulada com subsídios situou-se em 2001 M€ (0,8% do PIB), o que reflete uma variação homóloga negativa de 684 M€ (- 25,5%), mais acentuada do que a estimada pelo MF para o conjunto do ano (- 17,5%) — Tabela 12, Gráfico 17 e Gráfico 18. A descida homóloga da despesa no conjunto do ano resulta da combinação de efeitos distintos:

A redução de 515 M€ em subsídios no âmbito das medidas de política COVID-19 até ao final de 2022, rubrica que fechou 2023 em 431 M€ (Tabela 4);

O desagramento das medidas do pacote inflação no último trimestre de 2022 (- 183 M€), destacando-se a transferência adicional de 650 M€ para o Sistema Nacional Elétrico (SEN), que em 2023 se reduziu para 200 M€. Em sentido oposto, avultou o apoio a sectores de produção agrícola (202 M€) — Tabela 5 e Tabela 6;

A despesa no âmbito do PRR de 115 M€, um incremento homólogo de 45 M€, refletindo a medida Compromisso Emprego Sustentável (Tabela 8);

61. No ano de 2023, a despesa de capital manteve-se aproximadamente inalterada, uma vez que a FBCF e as “Outras despesas de capital” tiveram movimentos simétricos; a soma de ambas as rubricas ficou aquém da estimativa anual do MF. Entre janeiro e dezembro de 2023 a despesa de capital teve um aumento nominal residual (3 M€). O incremento da FBCF (970 M€; 16,8%) foi aproximadamente igual à redução das “Outras despesas de capital” (967 M€; 30,2%) — Tabela 12. No seu conjunto, quedou-se abaixo do objetivo fixado na estimativa anual (8,3%) — Gráfico 18.

62. A FBCF cresceu 970 M€ (16,8%), permanecendo abaixo do objetivo do PE/2023 e da estimativa anual. O PRR representou 20,1% da variação anual. Em 2023, a despesa com a FBCF foi 6743 M€ (2,5% do PIB), situando-se 16,8% acima do período homólogo (+ 970 M€), traduzindo um grau de execução de

²⁴ O aumento intercalar de pensões foi legislado no [Decreto-Lei n.º 28/2023, de 28 de abril](#).

²⁵ [Síntese de informação estatística da Segurança Social de dezembro de 2023](#), Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

²⁶ [Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2023](#), Direção Geral do Orçamento.

80,9% do PE/2023–27 e 91,1% da estimativa — Tabela 12. O investimento público no âmbito do PRR ascendeu a 542 M€, mais 195 M€ do que em 2022. Representou 8,0% da execução da FBCF em 2023 e 20,1% da sua variação anual — Tabela 8.

63. A rubrica “Outras despesas de capital” recuou 30,2% em termos homólogos, refletindo o efeito de base de três operações financeiras de elevado montante em 2022 (– 1346 M€)^{27, 28} e, em sentido oposto, o aumento na execução do PRR, na componente de apoios às empresas para a transição digital e verde e na componente de habitação. As “Outras despesas de capital” totalizaram 2232 M€ (0,8% do PIB) no ano de 2023, traduzindo uma redução homóloga (– 967 M€; – 30,2%), mais acentuada do que o previsto nos objetivos do PE/2023–27 (– 22,6%) e da estimativa (– 27,8%) para o conjunto do ano — Tabela 12, Gráfico 17 e Gráfico 18. Esta redução resulta da combinação de efeitos contrários:

O efeito de base de 1346 M€ respeitante a três operações específicas de elevado montante registadas na parte final do ano de 2022: 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€). No ano de 2023, também se registou a despesa não prevista de reprivatização da EFACEC (166 M€), um montante substancialmente inferior;

Uma parte da execução do PRR também se encontra agregada nesta rubrica (+ 584 M€), classificada como ajudas ao investimento ou outras despesas de capital, enquadrando-se nestas categorias os apoios às empresas na transição verde e digital, o programa 1.º Direito e a Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário (ambos na componente de habitação) — Tabela 7 e Tabela 8.

Anexo 1: Medidas temporárias e medidas não-recorrentes

64. 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 às alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Para esta finalidade, a UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes entre janeiro de 2022 e dezembro 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.

4.º trimestre de 2023:

²⁷ 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.

²⁸ 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. Em 2023 foram classificadas como medidas temporárias e não recorrentes a conversão de ativos por impostos diferidos em créditos tributários do Novo Banco (117 M€), a devolução à EDP da receita recebida pela concessão da barragem do Fridão, decidida por decisão judicial (228 M€) e as perdas de créditos não passíveis de recuperação devidos pela *Parvalorem* no âmbito do processo de nacionalização do BPN (916 M€), todas listadas no Anexo 1.

- (i) Ativos por impostos diferidos do Novo Banco (1 17 M€; 0,04% do PIB)
- (ii) Decisão judicial: devolução à EDP da receita recebida pela concessão da barragem do Fridão (228 M€; 0,09% do PIB).
- (iii) Registo de perdas de créditos não passíveis de recuperação detidos pela *Parvalorem* no âmbito do processo de nacionalização do BPN (916 M€; 0,35% do PIB).

Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

	2022 Jan-dez		2023 Jan-dez				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	106 094	43,8	115 621	43,5	-0,2	9,0	43,5	8,4	44,4	7,7
Receita corrente	104 615	43,2	113 123	42,6	-0,6	8,1	42,4	7,2	42,8	5,2
Receita fiscal	62 019	25,6	66 888	25,2	-0,4	7,9	24,9	6,3	25,1	4,1
Impostos indiretos	36 330	15,0	38 453	14,5	-0,5	5,8	14,4	4,7	14,7	4,3
Impostos diretos	25 690	10,6	28 435	10,7	0,1	10,7	10,5	8,5	10,4	3,7
Contribuições sociais	29 641	12,2	32 720	12,3	0,1	10,4	12,3	9,8	12,2	5,6
Outras receitas correntes	12 954	5,3	13 514	5,1	-0,3	4,3	5,2	6,0	5,5	9,4
Vendas	7 747	3,2	8 068	3,0	-0,2	4,1	3,0	2,5	3,0	0,7
Despesa Total	106 874	44,1	112 428	42,3	-1,8	5,2	42,6	5,6	44,8	7,8
Despesa corrente	97 656	40,3	102 192	38,5	-1,8	4,6	39,0	5,6	40,4	6,5
Consumo intermédio	13 370	5,5	14 044	5,3	-0,2	5,0	5,5	8,1	5,9	14,3
Despesas com pessoal	25 825	10,7	27 787	10,5	-0,2	7,6	10,5	7,5	10,7	7,1
Prestações sociais	44 841	18,5	46 347	17,5	-1,0	3,4	17,7	4,4	17,9	2,6
Juros	4 664	1,9	5 752	2,2	0,2	23,3	2,1	21,5	2,3	26,4
Outras despesas correntes	6 271	2,6	6 262	2,4	-0,2	-0,1	2,4	-0,7	2,4	-1,9
Despesa de capital	9 217	3,8	10 236	3,9	0,1	11,1	3,7	5,4	4,4	22,3
FBCF	5 773	2,4	6 743	2,5	0,2	16,8	2,8	28,3	3,2	44,4
Outras despesas de capital	3 444	1,4	3 493	1,3	-0,1	1,4	0,9	-33,0	1,1	-14,9
Saldo orçamental	-779	-0,3	3 194	1,2	1,5		0,8		-0,4	
Saldo primário	3 885	1,6	8 945	3,4	1,8		3,0		1,9	
Receita fiscal e contributiva	91 661	37,8	99 609	37,5	-0,3	8,7	37,2	7,4	37,2	4,6
Despesa corrente primária	92 992	38,4	96 441	36,3	-2,0	3,7	36,8	4,8	38,1	5,5
Despesa primária	102 209	42,2	106 676	40,2	-2,0	4,4	40,5	4,9	42,5	7,0
Por memória:										
PIB nominal	242 341		265 503			9,6		9,2		6,2

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7, atualizada a 25 de março de 2024) e cálculos da UTAO. I 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-dez		2023 Jan-dez				Est 2023		PE 2023-27	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	106 094	43,8	115 621	43,5	-0,2	9,0	43,5	8,4	44,4	7,7
Receita corrente	104 615	43,2	113 123	42,6	-0,6	8,1	42,4	7,2	42,8	5,2
Receita fiscal	62 019	25,6	66 888	25,2	-0,4	7,9	24,9	6,3	25,1	4,1
Impostos indiretos	36 330	15,0	38 453	14,5	-0,5	5,8	14,4	4,7	14,7	4,3
Impostos diretos	25 690	10,6	28 435	10,7	0,1	10,7	10,5	8,5	10,4	3,7
Contribuições sociais	29 641	12,2	32 720	12,3	0,1	10,4	12,3	9,8	12,2	5,6
Outras receitas correntes	12 954	5,3	13 514	5,1	-0,3	4,3	5,2	6,0	5,5	9,4
Vendas	7 747	3,2	8 068	3,0	-0,2	4,1	3,0	2,5	3,0	0,7
Outra receita corrente	5 208	2,1	5 446	2,1	-0,1	4,6	2,2	11,1	2,5	22,4
Receitas de capital	1 480	0,6	2 499	0,9	0,3	68,9	1,1	93,2	1,7	190,7
Despesa Total	106 629	44,0	111 167	41,9	-2,1	4,3	42,6	5,8	44,6	7,6
Despesa corrente	97 656	40,3	102 192	38,5	-1,8	4,6	39,0	5,6	40,4	6,5
Consumo intermédio	13 370	5,5	14 044	5,3	-0,2	5,0	5,5	8,1	5,9	14,3
Despesas com pessoal	25 825	10,7	27 787	10,5	-0,2	7,6	10,5	7,5	10,7	7,1
Prestações sociais	44 841	18,5	46 347	17,5	-1,0	3,4	17,7	4,4	17,9	2,6
Subsídios	2 685	1,1	2 001	0,8	-0,4	-25,5	0,8	-17,5	1,1	9,9
Juros	4 664	1,9	5 752	2,2	0,2	23,3	2,1	21,5	2,3	26,4
Outras despesas correntes	6 271	2,6	6 262	2,4	-0,2	-0,1	2,4	-0,7	2,4	-1,9
Despesa de capital	8 972	3,7	8 975	3,4	-0,3	0,0	3,7	8,3	4,2	20,5
FBCF	5 773	2,4	6 743	2,5	0,2	16,8	2,8	28,3	3,2	44,4
Outras despesas de capital	3 199	1,3	2 232	0,8	-0,5	-30,2	0,9	-27,8	1,0	-22,6
Saldo orçamental	-534	-0,2	4 454	1,7	1,9		0,8		-0,2	
Saldo primário	4 130	1,7	10 206	3,8	2,1		3,0		2,1	
Receita fiscal e contributiva	91 661	37,8	99 609	37,5	-0,3	8,7	37,2	7,4	37,2	4,6
Despesa corrente primária	92 992	38,4	96 441	36,3	-2,0	3,7	36,8	4,8	38,1	5,5
Por memória:										
Despesa primária	101 964	42,1	105 415	39,7	-2,4	3,4	40,5	5,1	42,3	6,8
Por memória:										
PIB nominal	242 341		265 503			9,6		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>