

ANÁLISE DO PROGRAMA DE ESTABILIDADE 2023-2027

Abril de 2023

Relatório nº

04/2023

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 21 de abril de 2023.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.

ÍNDICE

Índice	3
Apreciação Global.....	4
Sumário Executivo	7
Introdução	10
1. Desenvolvimentos orçamentais de médio prazo do Programa de Estabilidade	11
1.1 As previsões orçamentais do Ministério das Finanças	11
1.2 As medidas de política constantes no Programa de Estabilidade	15
1.3 Conformidade com as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.....	18
2. Coerência do cenário macro-orçamental do PE/2023.....	21
3. Quadro Plurianual das Despesas Públicas	25
4. Anexos	28
4.1 Quadros	28
4.2 Lista de Abreviaturas	30
4.3 Principais Fontes de Informação Estatística	30
4.4 Índice de Gráficos	32
4.5 Índice de Quadros.....	32

APRECIÇÃO GLOBAL

O [Programa de Estabilidade 2023-2027](#) (PE/2023) que o Conselho das Finanças Públicas (CFP) agora analisa é o primeiro programa de estabilidade apresentado pelo XXIII Governo Constitucional. Juntamente com a apresentação do [Programa Nacional de Reformas 2023](#) (PNR) e da Proposta de Lei das Grandes Opções para 2023-2026 ([PPL n.º 73/XV/1.ª](#)) cumpre-se assim o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, LEO (aprovada pela [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), e suas alterações) relativamente à primeira fase do processo orçamental que deverá ter lugar no mês de abril de cada ano. Esta primeira fase, alinhada com o Semestre Europeu, permitirá desde logo à Comissão Europeia (CE), no âmbito da supervisão económica e orçamental, apreciar os desenvolvimentos macroeconómicos e orçamentais previstos para o período coberto pelo PE/2023 e verificar, através do PNR, o alinhamento da estratégia das políticas nacionais com os objetivos estruturais europeus contidos no plano “Europa 2020”. Cabe aqui ao Estado indicar, ainda, de que forma as “Recomendações Específicas por País”, feitas no ano anterior pela CE, foram e serão acolhidas pelas medidas em curso e vertidas em cada PNR.

A primeira fase do processo orçamental, constituída por estas três peças fundamentais – PE, PNR e a Lei das Grandes Opções (esta incluindo por sua vez o ‘Quadro Plurianual das Despesas Públicas’, QPDP) – constitui, na verdade, o momento adequado para a definição e discussão em sede parlamentar das grandes prioridades políticas nacionais, devendo incorporar opções estratégicas, materializadas em políticas coerentes e consequentes, orientadas para a promoção do crescimento económico do país no médio e no longo prazos. Por isso mesmo, estes mesmos documentos têm um perfil de plurianualidade, condicionando a ulterior elaboração e a substância dos orçamentos anuais (na segunda fase do processo orçamental, em outubro-novembro de cada ano), os quais devem dar concretização financeira às políticas assumidas na primeira fase e conter-se à restrição constante do QPDP, de onde resultam em valores agregados os limites de despesa para as diferentes missões de base orgânica e (desejavelmente) para os programas orçamentais relativos à Administração Central e Segurança Social. Espera-se, a bem da regularidade institucional e elementar cumprimento das regras legais, uma profícua discussão democrática destes instrumentos estratégicos na Assembleia da República e a votação da Lei das Grandes Opções (GO), no prazo de 30 dias após a data da sua apresentação (algo que não sucedeu, como poderia e deveria, por exemplo no ano de 2022).

Do ponto de vista material, é desejável assim, como condição de coerência das políticas a adotar, um alinhamento entre estes instrumentos de enquadramento e ainda um esforço de simplicidade e síntese. Denotam-se, desde 2015, alguns progressos nessa tentativa de melhor entrosamento entre estes documentos e ainda, em particular, na melhor sistematização da Lei das GO, uma Lei, note-se, pouco enquadrada no plano substantivo e de estrutura, quer pela Constituição, quer pela LEO. No passado, a Lei das GO era uma espécie de repositório de vários planos ou programas, de vários momentos, que careciam de nexos entre si. Após a LEO de 2015, e ao longo dos últimos anos, a Lei das GO tem aparecido com um perfil mais linear e uni-facetado. Há, no entanto, importantes melhorias adicionais a fazer em prol da sua simplificação, transparência e sentido útil no quadro do sistema orçamental. A Lei das GO (ainda um documento extenso e pesado, não apelativo ao leitor) deve ser redimensionada e acima de tudo deve ser encarada como documento prospetivo que é. A Lei das GO, pela sua própria natureza,

deve conter um plano, ela é em si mesma um plano, um plano de ação. Observa-se, contudo, uma indeterminação das medidas e iniciativas (que se pretende “lançar”, “continuar”, “prosseguir”, “promover”, “apoiar”, etc.), porque desacompanhadas de um compromisso em relação a objetivos concretos, com metas, calendários, quantificação de despesa e de custos, e de fontes de financiamento. Ora, um plano de ação, sem quantificação e calendário, é um plano sem ação. Também na ligação com o PE, subsistem insuficiências quer na transformação das intenções ali vertidas em medidas com reflexo orçamental e financeiro no horizonte coberto por este programa, quer na identificação das respetivas fontes de financiamento (desde logo, investimento subsumido ao Plano de Recuperação e Resiliência e por que montantes), quer na transformação daquelas intenções, baseadas em *inputs*, em resultados económicos mensuráveis e em ganhos de bem-estar social. Falta, em suma, avaliar e indicar o impacto dessas políticas e medidas.

No tocante ao PE/2023, a última versão do ‘Código de Conduta’ contendo as especificações sobre o conteúdo e formato dos PE data de 2016, garantindo a padronização destes programas em todos os Estados membros abrangidos. Uma das matérias que, segundo este Código de Conduta, deve constar nos PE, além da identificação das medidas de política, são as reformas estruturais, estas associadas à perspetiva de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. Recomenda-se neste domínio que o Capítulo 5 do Programa tenha não apenas um exercício de projeção e de análise da sustentabilidade da dívida pública e dados sobre ‘responsabilidades contingentes’, mas também informação relativa à ‘estratégia de política’. De novo, também por força deste quadro europeu, se sugere que o PE funcione como instrumento estratégico, calendarizando ao longo do período em causa as principais reformas estruturantes (e.g. pensões, saúde, educação), incluindo investimento, promotoras do crescimento económico. Observando o Capítulo 5 do PE apresentado, nada resulta quanto à ‘estratégia de política’. De resto as medidas de política apresentadas aqui pelo Governo, e tal como assinalado neste relatório, são essencialmente medidas emergenciais (de resposta ao quadro de inflação), temporárias, com impacto quase exclusivamente no ano de 2023, de que não se espera impacto estrutural, reforço ou reconfiguração da política económica. Ainda que o PE seja um programa plurianual, este é omissivo relativamente a medidas de política para os anos seguintes (entre 2024 e 2027), nomeadamente no plano da concretização das áreas de atuação identificadas na Lei das GO (por exemplo, alterações climáticas, demografia, e sociedade digital, criatividade e inovação). No Capítulo 6 relativo à ‘qualidade das finanças públicas’ (segundo de novo o Código de Conduta), a omissão é de outra índole: ainda que se dê nota da intenção de concretizar a regulamentação da LEO – um processo que tem conhecido sucessivos atrasos –, designadamente quanto à implementação dos programas orçamentais e contabilidade em base de acréscimo, permanece a dúvida quanto à efetiva capacidade de concretizar estas reformas nos calendários previstos na Lei. Mais importante do que visitar as reformas previstas na LEO, seria importante identificar o que vai ser feito nos próximos anos, a sua calendarização e o impacto previsto em termos de processo orçamental, para que o seu resultado possa efetivamente beneficiar a qualidade das finanças públicas.

Finalmente, o QPDP, peça supostamente central do processo orçamental de duas fases, continua marcado pela sua fragilidade jurídica, aspeto que se acentuou com a última alteração (2022) à LEO, na medida em que continua a poder ser alterado facilmente pelo OE, na segunda fase. Tal significa, na prática, que os limites de despesa fixados nesse quadro não vinculam verdadeiramente o OE. Por outro lado, vem sendo cada mais óbvio que o QPDP, à semelhança de outras peças do sistema orçamental apresentados em

contabilidade pública (os próprios mapas orçamentais aprovados), funciona como lente graduada das reais despesas nos vários programas do Estado e dos valores totais de despesa. É dificilmente compreensível que um aumento para 2023 da previsão de despesa em contas nacionais de 1994 M€ face ao previsto no Relatório do OE/2023 não se traduza também num aumento dos valores totais de despesa no QPDP, nem de valores para determinadas missões de base orgânica. Se isso resultasse detetável, seria necessário proceder à aprovação de uma lei de revisão do OE para 2023 (da competência da Assembleia da República), conforme exigência do artigo 59.º da LEO.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Tratando-se do primeiro Programa de Estabilidade apresentado pelo XXIII Governo Constitucional a sua análise reveste-se de especial relevo por apresentar as perspetivas orçamentais para o conjunto da legislatura e um ano adicional. O curto espaço de tempo disponível para a realização deste Relatório, a tempo de informar a audição parlamentar de dia 26 de abril, constitui, no entanto, um fator limitativo relevante.

Desenvolvimentos orçamentais de médio prazo do Programa de Estabilidade

A trajetória do saldo orçamental apresentada neste documento para o período 2023 a 2027 prossegue o compromisso de atingir o equilíbrio orçamental. Os desenvolvimentos previstos para a receita e despesa pública apontam para uma melhoria anual do saldo orçamental, indicador que em 2027 deverá regressar à posição que se verificava um ano antes da eclosão da pandemia.

O peso da receita pública deverá baixar de 44,4% do PIB em 2022 para 42,2% do PIB em 2027, em resultado de uma previsão de crescimento acumulado para o produto nominal (27,9%) acima do esperado para a receita das AP em termos nominais (21,8%). O decréscimo de 2,1 p.p. do PIB previsto pelo MF traduzirá as reduções esperadas, quer para o peso da receita fiscal e contributiva (-1,4 p.p. do PIB), quer para o peso da restante receita pública (-0,7 p.p. do PIB), esta última reflexo do decréscimo do peso no PIB da outra receita corrente resultante da dissipação dos fluxos financeiros recebidos ao abrigo do PRR, bem como o desempenho das vendas de bens e serviços que, de acordo com o cenário do Ministério das Finanças, evoluirão abaixo do crescimento esperado para a atividade económica até 2027.

Quanto à despesa pública, o seu peso deverá baixar de 44,8% do PIB em 2022 para 42,1% do PIB em 2027, na sequência de um crescimento acumulado do PIB nominal (27,9%) superior ao da despesa em termos nominais (20,4%). Para essa redução da despesa de 2,6 p.p. do PIB contribui o comportamento da despesa corrente primária (-2,9 p.p. do PIB) e da despesa de capital (-0,6 p.p. do PIB). Em sentido contrário, perspetiva-se uma inversão da trajetória de redução dos encargos com juros no PIB iniciada em 2015, estando previsto um aumento de 0,8 p.p. do PIB entre 2022 e 2027. Para a redução da despesa corrente primária contribuirão todas as suas componentes, que deverão registar crescimentos médios anuais inferiores ao do PIB nominal no período em análise. A diminuição do peso da despesa de capital resulta da redução prevista na rubrica “outras despesas de capital” (-1 p.p. do PIB), atenuada pelo acréscimo da FBCF (+0,4 p.p. do PIB), única componente da despesa primária cujo peso no PIB deverá aumentar entre 2022 e 2027.

As medidas de política orçamental encontram-se concentradas em 2023, traduzindo-se num acréscimo de despesa em 2023 face a 2022 de 3010 M€ e numa perda de receita de 1228 M€, o que conduz a um impacto direto negativo na variação do saldo orçamental de 4238 M€, o equivalente a 1,6% do PIB. Do lado da despesa estão previstas para 2023 medidas de natureza pontual com um impacto orçamental na despesa de 2013 M€, que deverá ser integralmente revertido em 2024 de acordo com o PE/2023.

Para a totalidade do período 2023-2027, as medidas de política orçamental deverão contribuir negativamente para o nível de receita das AP, embora mais de metade deste

efeito não se encontra especificado. O impacto acumulado das medidas de política sinalizadas na receita pública ascenderá a -1908 M€ no ano de 2027. Deste montante, mais de 60% (-1150 M€) decorre de uma medida inscrita no documento como “Redução da Carga Fiscal” em sede de IRS, não se especificando os mecanismos do imposto que contribuirão para esse objetivo. Do lado da despesa, as principais medidas de política orçamental implicam um aumento no nível da despesa de 747 M€ entre 2022 e 2027. Esta variação resulta de uma redução de 391 M€ a obter no âmbito do exercício de revisão de despesa e de um aumento de 1138 M€ decorrente da atualização intercalar de pensões, do apoio extraordinário às rendas e das atualizações intercalares dos valores das remunerações dos trabalhadores das AP e do subsídio de refeição. Importa ainda ter presente que o aumento intercalar de pensões de 500 M€ a partir de julho de 2023, ao elevar o nível das pensões em dezembro de 2023 para o nível que teriam caso a atualização para 2023 tivesse seguido estritamente o critério legal, incrementa de forma permanente a despesa com pensões em aproximadamente mil M€ (0,4% do PIB de 2022) a partir de 2024 (inclusive). Assinala-se o risco de o aumento permanente no nível de despesa poder ser superior caso as medidas pontuais para 2023 venham a ser sucessivamente prorrogadas, em vez de descontinuadas como assumido no PE/2023.

O PE/2023 antevê uma diminuição de 21,9 p.p. do PIB no rácio da dívida pública, alcançando um valor inferior a 100% do PIB já em 2025, e reduzindo-se até 92% do PIB em 2027. O contributo favorável do efeito PIB nominal é preponderante na dinâmica da dívida prevista no PE/2023, contribuindo para uma redução de 25,3 p.p. do PIB em termos acumulados, ficando este contributo a dever-se na sua maior parte ao crescimento dos preços (15,6 p.p.). Comparativamente ao período 2015-2019, a redução mais forte projetada para a dívida assenta em excedentes primários mais elevados e num efeito dinâmico mais favorável em reflexo de menores encargos com juros e do crescimento dos preços, esperando-se um contributo do crescimento real da economia menos intenso.

Coerência do cenário macro-orçamental

No âmbito da avaliação da previsão orçamental de médio prazo subjacente ao PE/2023, o exercício de recálculo efetuado pelo CFP com base no cenário macroeconómico e nas medidas de política previstas naquele documento de programação orçamental aponta para que em 2023 o défice se situe em 0,3% do PIB. Este valor considera metade do custo orçamental previsto pelo MF para a medida de subsidiação do Gás natural às empresas, conforme assumido pelo CFP nas Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027 publicadas em março; caso se assumisse o custo integral da medida o défice seria de 0,5% do PIB. A partir de 2024, o recálculo do CFP indica o regresso a uma situação de excedente orçamental. Para esta evolução é determinante o comportamento dos encargos com juros, que neste exercício são significativamente inferiores aos previstos pelo MF. No se refere ao rácio da dívida, o recálculo elaborado aponta para uma diminuição mais acentuada da dívida para 90,3% do PIB face aos 92% do PIB apresentados no PE/2023.

Quadro Plurianual das Despesas Públicas

O projeto de atualização do Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) anexo ao PE/2023 considera uma revisão em alta dos limites de despesa total da Administração Central e Segurança Social para os anos de 2024 a 2027, mantendo inalterado o limite

para 2023 do QPDP aprovado pela Lei das Grandes Opções ([Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro](#)). Este projeto de atualização do QPDP incorpora um aumento do limite da despesa total em todos os anos, em particular em 2025, destacando-se, para além dos encargos com a gestão da dívida pública, a elevação do limite de despesa da Segurança Social e programas da AC na área social. A maior diferença ocorre no Programa de Gestão da Dívida Pública, cuja atualização em alta representa mais de três quartos da revisão projetada. O financiamento da despesa sujeita ao QPDP é também atualizado, reforçando-se o peso dos impostos, em contraponto com os fundos europeus, em resultado do término do PRR um ano antes (2026) do fim do horizonte temporal do PE. O relatório do PE/2023 não esclarece o que origina a atualização do QPDP. Também não é demonstrada a compatibilidade dos limites de despesa do quadro plurianual e do seu financiamento, expressos na ótica de caixa, com os objetivos orçamentais definidos em contas nacionais no PE. Esta demonstração, não sendo obrigatória nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), ainda que a tenha como implícita ao considerar a compatibilidade da atualização do QPDP com os objetivos orçamentais a médio prazo constantes do PE, beneficiaria a transparência e responsabilização orçamentais.

INTRODUÇÃO

Nos termos dos artigos 32.º a 35.º da [Lei de Enquadramento Orçamental \(LEO\)](#), o processo orçamental inicia-se com a apresentação pelo Governo na Assembleia da República da atualização anual do [Programa de Estabilidade](#) (PE) e da Lei das Grandes Opções, na qual se inclui a programação orçamental plurianual, concretizada através do quadro plurianual das despesas públicas (QPDP). Adicionalmente, a revisão anual do PE inclui um projeto de atualização do QPDP.

Na execução das suas atribuições, no presente relatório procede-se à análise do Programa de Estabilidade para o horizonte de 2023-2027 (PE/2023), bem como do projeto de atualização do QPDP, realçando-se que as previsões macroeconómicas subjacentes com os efeitos de medidas de política (cenário programático) foram objeto do [Parecer n.º 1/2023](#), dando-se assim cumprimento ao artigo 8.º, n.º 3, da LEO.

O documento apresenta-se com a seguinte estrutura: o Capítulo 1 apresenta as perspetivas orçamentais de médio prazo inerentes ao PE/2023, incluindo as medidas de política económica e a conformidade com o Pacto de estabilidade e Crescimento; O Capítulo 2 analisa a coerência entre o cenário macroeconómico do programa de estabilidade e o cenário orçamental; e finalmente o Capítulo 3 procede à análise do projeto de atualização do QPDP.

O CFP agradece a todas as entidades contactadas o apoio e os esclarecimentos indispensáveis à elaboração do presente trabalho. Não foi, no entanto, recebida a tempo do fecho deste Relatório toda a informação e esclarecimentos adicionais solicitados ao Ministério das Finanças.

1. DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS DE MÉDIO PRAZO DO PROGRAMA DE ESTABILIDADE

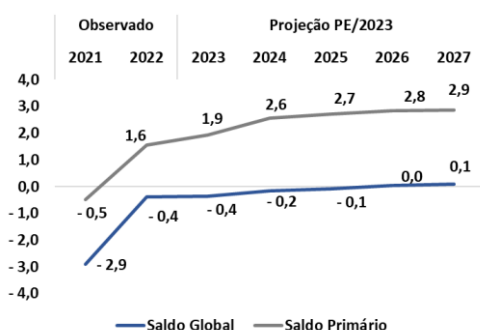
1.1 As previsões orçamentais do Ministério das Finanças

Agregados orçamentais

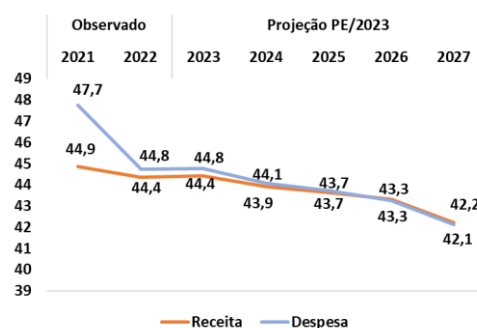
De acordo com o PE/2023, o saldo orçamental das Administrações Públicas (AP) deverá melhorar 0,5 p.p. entre 2022 e 2027, fixando-se em 0,1% do PIB no final do horizonte de projeção. Este valor, a que subjaz um saldo primário de 2,9% do PIB em 2027 (+1,3 p.p. face a 2022), resultará de uma redução do peso da despesa no PIB mais pronunciada do que a esperada para a receita.

Gráfico 1 – Agregados orçamentais

Saldo global e saldo primário (em % do PIB)



Receita e despesa (em % do PIB)



Fontes: INE, CFP e MF. Cálculos do CFP.

O peso da receita pública deverá baixar de 44,4% do PIB em 2022 para 42,2% do PIB em 2027. O decréscimo de 2,1 p.p. do PIB previsto pelo MF traduzirá as reduções esperadas para o peso da receita fiscal e contributiva (-1,4 p.p. do PIB) e para o peso da restante receita pública (-0,7 p.p. do PIB). Saliente-se, contudo, que o decréscimo do peso da receita sobre o PIB neste período se ficará a dever à previsão de um crescimento (cumulativo) do produto nominal (27,9%) superior ao da receita das AP em termos nominais (21,8%).

A receita proveniente de impostos e contribuições sociais deverá ascender a 36,8% do produto em 2027. Mais detalhadamente, o peso da receita fiscal deverá fixar-se em 24,5% do PIB em 2027, menos 1,3 p.p. do que o valor registado em 2022. Neste período, o peso dos impostos indiretos deverá decrescer 0,7 p.p. do PIB e os diretos 0,6 p.p. do PIB. A evolução projetada ficará a dever-se, no caso dos impostos indiretos, à adoção de uma elasticidade face ao consumo privado e ao PIB nominal abaixo da

unidade entre 2023 e 2027 (média do período). No caso dos impostos diretos, a redução do seu peso no produto estará associada, em parte, ao anúncio de uma medida de política designada genericamente por “Redução da Carga Fiscal” em sede de IRS (ver secção 1.2). Por sua vez, o peso da receita contributiva deverá decrescer 0,1 p.p. para 12,3% do PIB, muito influenciada pela dinâmica das contribuições sociais imputadas, não obstante se esperar que o peso das contribuições sociais efetivas registre um aumento de 0,2 p.p. do PIB. Uma vez que o conjunto da receita fiscal cresce abaixo do PIB nominal, o MF apresenta uma expectativa de redução da carga fiscal em 1,1 p.p. do PIB até ao final do horizonte de projeção (35,1% do PIB em 2027 vs. 36,2% do PIB em 2022).

Em 2027, o peso da receita não fiscal e não contributiva deverá representar 5,4% do PIB. O decréscimo do peso deste subagregado da receita (-0,7 p.p. do PIB face a 2022) traduzirá, quer o decréscimo do peso da outra receita corrente (-0,4 p.p. do PIB) resultante da dissipação dos fluxos recebidos ao abrigo do PRR, quer o desempenho modesto das vendas de bens e serviços que, de acordo com o cenário do MF, evoluirão abaixo do crescimento esperado para a atividade económica ao longo de todo o horizonte de projeção.

O peso da despesa pública deverá baixar de 44,8% do PIB em 2022 para 42,1% do PIB em 2027. Esta redução de 2,6 p.p. do PIB deve-se à previsão de um crescimento acumulado do PIB nominal (27,9%) superior ao da despesa em termos nominais (20,4%). A referida diminuição resulta do efeito conjugado de um decréscimo da despesa corrente primária (-2,9 p.p. do PIB) e da despesa de capital (-0,6 p.p. do PIB), parcialmente atenuada pelo aumento dos encargos com juros (+0,8 p.p. do PIB) – Quadro 5.

Para a redução do peso no PIB da despesa corrente primária em 2,9 p.p. (para 35,9% do PIB em 2027) deverão contribuir todas as suas componentes:¹

- O contributo mais expressivo advirá da despesa com prestações sociais, que devido ao efeito do denominador deverá diminuir 1,2 p.p. do PIB, atingindo 17,5% do PIB em 2027.
- As despesas com pessoal, com subsídios e “outras despesas correntes” deverão, cada qual, registar diminuições de 0,5 p.p. do PIB entre 2022 e 2027. O MF aponta para uma trajetória descendente do peso das despesas com pessoal, alicerçada num crescimento médio anual em termos nominais (4,1%) inferior ao do PIB nominal (5,1%).²
- A redução da despesa com subsídios no PIB decorre da eliminação das medidas excecionais de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico e à inflação.
- O consumo intermédio deverá crescer abaixo do previsto para o PIB nominal ao longo do período de projeção (exceto em 2023, devido ao aumento dos preços, em particular da energia), estando prevista uma diminuição do peso desta despesa de 0,2 p.p. do PIB, para a qual contribuirão as poupanças estimadas no exercício de revisão de despesa.

¹ Em termos nominais, todas as rubricas da despesa corrente primária deverão registar crescimentos médios anuais inferiores ao do PIB nominal entre 2022 e 2027.

² As despesas com pessoal deverão aumentar 1819 M€ (7%) no corrente ano, mas nos próximos quatro anos o aumento médio anual deverá ser cerca de metade (972 M€ ou 3,3%).

Apesar de a despesa com prestações sociais apresentar um crescimento abaixo do previsto para o PIB nominal é importante ter presente que, em termos absolutos, esta deverá registar um aumento de 8966 M€ entre 2022 e 2027, dos quais 6789 M€ devido à atualização regular e intercalar das pensões.

O peso da despesa de capital deverá baixar para 3,4% do PIB em 2027, menos 0,6 p.p. do PIB do que em 2022 sendo esta redução influenciada por medidas não recorrentes em 2022. Essa redução prevista resulta da diminuição do peso no PIB das "outras despesas de capital" que é mais intensa (1 p.p. do PIB) do que o aumento previsto para a FBCF (0.4 p.p.). Contudo, deve ter-se em conta que o decréscimo das "outras despesas de capital" está influenciado pelo efeito de base decorrente do impacto de medidas de natureza não recorrente em 2022.³ Sem esse efeito, a redução entre 2022 e 2027 seria de 0,3 p.p. do PIB, ao invés de 1 p.p. do PIB. A FBCF é a única rubrica da despesa primária cujo peso no PIB deverá aumentar entre 2022 e 2027. Nesse período o crescimento médio anual da FBCF (9,8%) será superior ao do PIB nominal (5,1%). Até ao final de 2026, o peso da FBCF aumenta 0,9 p.p., dos quais 0,8 p.p. em 2023 devido à concretização dos projetos de investimento previstos no PRR.⁴ O fim da vigência do PRR fará com que o peso da FBCF baixe de 3,4% do PIB em 2026 para 2,9% do PIB em 2027.

O PE/2023 perspetiva uma inversão da trajetória de redução dos encargos com juros no PIB iniciada em 2015, prevendo um aumento de 0,8 p.p. do PIB entre 2022 e 2027. De acordo com o PE a trajetória descendente será interrompida no corrente ano, estando previsto um aumento de 0,3 p.p. do PIB em 2023 e de 0,4 p.p. do PIB em 2024, no pressuposto de uma subida das taxas de juro em todas as maturidades da dívida. Nos últimos três anos da projeção o peso desta despesa deverá estabilizar em 2,8% do PIB. Em valor absoluto, o MF estima um aumento dos encargos com juros de 3,8 mil M€ entre o final de 2022 e de 2027, que anulará a redução de igual montante alcançada entre o final de 2014 e de 2022.

Dívida Pública

O MF antecipa para este período uma descida de 22 p.p. do PIB do rácio da dívida, alcançando um valor inferior a 100% do PIB já em 2025. O montante desta redução é semelhante à prevista em anteriores Programas de Estabilidade (22 p.p. em média, desde o PE/2015, excluindo o PE/2020). Excluindo o ano de eclosão da crise sanitária, desde o PE/2017 que a efetiva trajetória de redução vai além das expectativas do MF na dimensão da diminuição alcançada. De acordo com o PE/2023, a dívida em percentagem do PIB deverá prosseguir a trajetória descendente em que se encontra desde 2017 (interrompida apenas em 2020), tendo alcançado um nível inferior ao de 2019 no ano de 2022 e prevendo-se que se reduza até 92% do PIB em 2027 (Quadro 1).

³ Está em causa uma despesa total de 1,6 mil M€ (0,7% do PIB) em 2022, decorrente dos apoios concedidos nesse ano à TAP, SATA e EFACEC e da conversão de ativos por impostos diferidos (DTA).

⁴ O MF prevê que a FBCF aumente cerca de 3 mil M€ entre 2022 e 2027 (em 2023 o aumento será de 2,4 mil M€, dos quais 1,8 mil M€ por via de fundos europeus). No corrente ano a despesa com FBCF financiada por subvenções e empréstimos ao abrigo do PRR ascenderá a 1,8 mil M€, mais 1,5 mil M€ do que em 2022. De acordo com o documento de [apresentação do PE/2023](#), para o aumento de 3 mil M€ entre 2022 e 2027 contribuirá sobretudo a componente de esforço nacional (+2,6 mil M€), já que a execução do PRR terminará em 2026.

O crescimento do PIB nominal será o principal determinante para a evolução favorável do rácio da dívida neste quinquénio. O efeito PIB nominal é preponderante na dinâmica da dívida prevista no PE/2023, contribuindo para uma redução de 25,3 p.p. do PIB em termos acumulados (Quadro 1). Este contributo dever-se-á, na sua maior parte, ao crescimento dos preços (15,6 p.p.) e o restante ao crescimento real do PIB (9,7 p.p.). O contributo do efeito saldo primário (de 12,9 p.p. do PIB em acumulado) beneficiará, em menor escala a redução do rácio da dívida. Estes efeitos mais do que compensam o contributo desfavorável do efeito juros (de 13,4 p.p. do PIB em acumulado) e do ajustamento défice-dívida (de 2,9 p.p. do PIB em acumulado).

Comparativamente ao período 2015-2019, que precedeu a crise sanitária, os próximos cinco anos deverão apresentar uma redução 5,6 p.p. do PIB mais elevada do rácio da dívida (de 22 p.p. do PIB vs. 16 p.p.). O PE/2023 assenta essa redução mais significativa num comportamento mais favorável do efeito do saldo primário e do efeito dinâmico ou de bola de neve (Quadro 1). Concretamente, face a 2015-2019, o efeito dinâmico beneficia de um impacto menos desfavorável do efeito dos juros, que compensa o menor contributo do crescimento nominal para a redução do rácio da dívida. A respeito deste último importa notar a particular relevância do efeito preço (deflador do PIB) que contribui com 15,6 p.p. do PIB para a redução da dívida no período de projeção (um valor superior aos 10,9 p.p. no período 2015-2019), refletindo o atual contexto de elevada inflação, e mitigando o impacto de um contributo significativamente menor do crescimento real da economia para a diminuição do rácio da dívida em 2023-2027 (9,7 p.p. que comparam com 16,1 p.p. no período 2015-2019).

Quadro 1 – Dinâmica da dívida (% PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2015-2019	2020-2022	2023-2027
<i>Dívida Pública no final do período</i>	113,9	107,5	103,0	99,2	95,6	92,0	116,6	113,9	92,0
Varição da dívida	-11,5	-6,4	-4,5	-3,8	-3,5	-3,6	-16,3	-2,7	-21,9
Saldo primário	-1,6	-1,9	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-9,3	1,9	-12,9
Efeito dinâmico (bola de neve)	-10,9	-5,7	-2,5	-1,6	-1,2	-0,9	-8,1	-6,5	-11,9
efeito juros	2,0	2,3	2,7	2,8	2,8	2,8	18,8	7,3	13,4
efeito crescimento nominal	-12,8	-8,0	-5,2	-4,4	-4,0	-3,7	-26,9	-13,7	-25,3
efeito preço	-4,9	-6,0	-3,1	-2,4	-2,2	-2,0	-10,9	-9,3	-15,6
efeito crescimento real	-7,9	-2,0	-2,1	-2,0	-1,9	-1,7	-16,1	-4,4	-9,7
Ajust. défice-dívida	1,0	1,2	0,5	0,5	0,6	0,1	1,0	1,9	2,9

Fontes: BdP, INE e MF. | Notas: i) os períodos designados no Quadro 1 representam a variação acumulada nos anos explicitados face ao final do ano imediatamente anterior a esse período. A título de exemplo, para o período 2015-2019 são apresentadas as variações acumuladas desde os valores finais de 2014 até ao final de 2019; ii) para a decomposição do efeito crescimento nominal o CFP seguiu a equação 26 da publicação [A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates; by Julio Escolano; IMF Fiscal Affairs Department; IMF Technical Notes and Manuals TNM/10/02; January 27, 2010.](#)

1.2 As medidas de política constantes no Programa de Estabilidade

Nesta secção apresenta-se uma análise do impacto orçamental das medidas de política, a partir das principais medidas elencadas no Quadro III.1. do PE/2023. Contudo, o CFP fez algumas alterações na forma de apresentação de algumas medidas do lado da despesa. Por um lado, não foi considerada a despesa decorrente da atualização regular das pensões ao longo do horizonte de projeção (6289 M€), porque na prática reflete apenas o cumprimento da legislação em vigor nessa matéria, em face da clarificação política no sentido de repor aplicação integral da lei incrementando a base de cálculo das pensões para a atualização a processar em 2024. Por outro lado, foi incorporado o impacto do financiamento do custo do gás natural às empresas (1000 M€), embora esta medida não conste no referido quadro do PE/2023.⁵

As medidas de política orçamental deverão contribuir negativamente para o nível de receita das AP, embora mais de metade deste efeito não se encontre especificado. O impacto acumulado das medidas de política sinalizadas na receita pública ascenderá a -1908 M€ no ano de 2027. Deste montante, mais de 60% (-1150 M€) decorre de uma medida descrita no documento como “Redução da Carga Fiscal” em sede de IRS, não se especificando os mecanismos do imposto que contribuirão para esse objetivo. O restante impacto de medidas de política orçamental sobre a receita de IRS ascende a -861 M€, explicado, em mais de 90%, pela existência de duas medidas já adotadas no OE/2023 (Reforma do Mínimo de Existência e Atualização dos escalões e redução das taxas). Excetuando a redução temporária da taxa de IVA para um conjunto de bens alimentares com um impacto estimado de -410 M€ no ano de 2023, não estão previstas novas medidas de política em sede deste imposto. Ao nível das outras medidas fiscais, salienta-se o impacto esperado com a adoção do “Pacote + Habitação” apresentado pelo Executivo no 1.º trimestre deste ano (-110 M€ anuais) e outra medida, com menor grau de concretização, designada por “Ganho de eficácia em benefícios fiscais”, decorrente da identificação dos benefícios fiscais a eliminar ou otimizar a efetuar por um grupo de trabalho ainda não nomeado pelo Governo, com um impacto de cumulativo de 250 M€. Por último, refira-se que as contribuições sociais deverão ser marginalmente influenciadas pelas recentes medidas do aumento do limiar de isenção do subsídio de refeição (-121 M€) e do aumento salarial de 1% na função pública (85 M€).

⁵ O CFP incorporou o montante de 1000 M€, referido no relatório do PE/2023 mas não incluído no Quadro III.1 desse documento, que corresponde à dotação máxima disponível para o regime transitório de estabilização de preços do gás por pessoas coletivas com consumos superiores a 10 000 m³, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 84-D/2022](#), de 9 de dezembro.

Quadro 2 – Medidas de política orçamental incorporadas no PE/2023
(variação face ao ano anterior, em M€)

Designação	2023	2024	2025	2026	2027	2022-27
Receita	-1 228	-124	-155	-200	-200	-1 908
IRS	-782	-524	-205	-250	-250	-2011
Atualização Escalões IRS - correção SMN e dependentes	-50					-50
IRS adicional (aumento 1% função pública)	10	21				31
Aumento limiar de isenção do Subsídio de Refeição (5,2€ -> 6€)	-42					-42
Limitação ao aumento das rendas		-45	45			0
Redução carga fiscal		-400	-250	-250	-250	-1 150
Reforma do Mínimo de Existência	-200	-100				-300
Atualização escalões e redução taxas 2023	-500					-500
IVA	-410	410				0
Redução IVA bens alimentares	-410	410				0
Outras medidas fiscais		-10	50	50	50	140
Pacote + Habitação		-110				-110
Ganho de eficácia em benefícios fiscais		100	50	50	50	250
Contribuições Sociais	-36					-36
Aumento limiar de isenção do Subsídio de Refeição (5,2€ -> 6€)	-121					-121
Contribuições adicionais (aumento 1% função pública)	85					85
Despesa	3 010	-2 113	-50	-50	-50	747
Despesas com pessoal	388					388
Aumento extra 1%	245					245
Aumento do subsídio de alimentação	143					143
Prestações sociais	1 130	-630				500
Atualização intercalar de pensões	500					500
Apoio famílias vulneráveis	580	-580				0
Pensões bancários (complemento excecional)	50	-50				0
Outras despesas	1633	-1383				250
Apoio à produção agrícola	183	-183				0
Apoio à Renda	250					250
Financiamento do custo do gás natural às empresas	1000	-1000				0
Bonificação de juros	200	-200				0
Revisão da despesa pública	-141	-100	-50	-50	-50	-391
Impacto na variação do saldo orçamental das AP	-4 238	1 989	-105	-150	-150	-2 655
<i>em % do PIB</i>	<i>-1,8%</i>	<i>0,8%</i>	<i>-0,04%</i>	<i>-0,1%</i>	<i>-0,05%</i>	

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: esta tabela difere do Quadro III.1 da página 36 do PE/2023, estando as alterações efetuadas pelo CFP identificadas no início desta subsecção.

No lado da despesa, as medidas encontram-se concentradas em 2023. O conjunto de medidas induzirá, de acordo com a informação constante no PE, um acréscimo de despesa em 2023 face a 2022 de 3010 M€. Este valor conjugado com a perda de receita de 1228 M€ conduz a um impacto direto negativo na variação do saldo orçamental de 4238 M€, o equivalente a 1,6% do PIB.

Estão previstas para 2023 medidas de natureza pontual com um impacto orçamental na despesa de 2013 M€, que será integralmente revertido em 2024 não tendo um impacto permanente no nível da despesa pública. Estão em causa medidas de resposta ao aumento do custo de vida, que terão um impacto de 630 M€ nas prestações sociais em 2023, na sequência do apoio às famílias mais vulneráveis⁶ e do pagamento de um

⁶ Apoio de 580 M€, resultante do pagamento de 30€/mês por agregado familiar ao longo de todo o ano de 2023 (pago trimestralmente em prestações de 90€) e de uma majoração por criança de 15€/mês.

complemento excecional a pensionistas do sector bancário.⁷ Fora do âmbito das prestações sociais, o impacto é de 1383 M€ em 2023 e decorre sobretudo da subsídio do custo do gás natural às empresas (1000 M€), mas também das medidas de bonificação de juros⁸ e de apoio à produção agrícola.⁹ Estas medidas já não estarão em vigor em 2024, o que por si só implicará uma redução simétrica da despesa de 2013 M€ no próximo ano.

As restantes medidas previstas implicarão um aumento líquido no nível de despesa pública em 2027 de 747 M€ face a 2022. Este incremento resulta do efeito conjugado de uma redução de 391 M€ a obter no âmbito do exercício de revisão de despesa e do efeito de 1138 M€ decorrente das seguintes medidas adotadas em 2023: i) aumento intercalar das pensões (500 M€); ii) atualização intercalar do valor das remunerações dos trabalhadores das AP¹⁰ e do subsídio de refeição,¹¹ ambos com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2023 e que, em conjunto, terão um impacto permanente de 388 M€ nas despesas com pessoal; iii) apoio extraordinário às rendas, também com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2023, que implica uma despesa de 250 M€ no corrente ano (que se manterá até 2027).¹² De acordo com o Governo, somando o aumento intercalar das pensões em 3,57% a partir de julho de 2023 ao já concretizado desde janeiro (nos termos da [Lei n.º 19/2022](#), de 21 de outubro e da [Portaria n.º 24-B/2023](#), de 9 de janeiro), no 2.º semestre de 2023 os pensionistas terão a sua pensão atualizada relativamente a dezembro de 2022 ao valor que resulta da legislação em vigor, e será essa a base a considerar para a atualização regular das pensões em 2024. Salienta-se que este aumento intercalar de pensões fará aumentar de forma permanente a despesa com pensões em cerca de mil M€ por ano (0,4% do PIB de 2022) a partir de 2024 (inclusive).¹³

⁷ Na sequência do Memorando para o Estabelecimento de um Complemento Excecional a Pensionistas do Sector Bancário (acordado no passado dia 24 de fevereiro entre o Governo, a Associação Portuguesa de Bancos, os Sindicatos Verticais dos Bancários e a UGT), os bancários que recebem a reforma através dos fundos de pensões dos bancos irão também beneficiar de um valor equivalente a meia pensão. Os fundos de pensões assegurarão esse pagamento até ao final do 1.º semestre de 2023 e posteriormente o Estado irá reembolsar os fundos de pensões, num valor total de 50 M€.

⁸ A bonificação de juros terá um custo de 200 M€ e destina-se a apoiar as famílias com rendimentos até ao sexto escalão de IRS que tenham contraído créditos à habitação, associados às taxas Euribor, até um máximo de 250 mil€. Esta medida integra o programa «Mais Habitação» e irá vigorar desde 1 de janeiro de 2023 até ao final do corrente ano, abrangendo créditos celebrados até 15 de março de 2023. A bonificação poderá chegar a um montante máximo de 720€ ao longo de 2023.

⁹ Apoio direto de 183 M€ aos produtores agrícolas para fazer face aos custos de produção. Este apoio foi anunciado na sequência da [aplicação transitória de uma isenção de IVA a certos produtos alimentares](#).

¹⁰ Atualização de 1% nos termos do [Decreto-Lei n.º 26-B/2023](#), de 18 de abril, que acresce às subidas nominais atribuídas no início do ano de 2023, de 52,11€ para vencimentos brutos até 2612,03€ e de 2% para valores superiores ([Decreto-Lei n.º 84-F/2022](#), de 16 de dezembro).

¹¹ Nos termos da [Portaria n.º 107-A/2023](#), de 18 de abril, o montante do subsídio de refeição foi atualizado de 5,2€ para 6€.

¹² O subsídio de renda integra o programa «Mais Habitação» e será atribuído às famílias com uma taxa de esforço superior a 35% do rendimento do agregado no pagamento da renda e com rendimentos até ao sexto escalão de IRS, ou seja, com um rendimento coletável anual de até 38 632€. O apoio será concedido mensalmente, por um prazo máximo de cinco anos, e terá um valor máximo de 200€/mês.

¹³ Valor correspondente ao pagamento extraordinário de meia pensão aos pensionistas no valor de cerca de mil M€ efetuado em 2022 (0,4% do PIB de 2022), que deixaria de ser considerado na base das atualizações futuras.

Comparativamente com o apresentado no OE/2023, o PE/2023 introduz novas medidas de política com impacto relevante na despesa pública em 2023. A previsão de despesa em contas nacionais aumenta em 1994 M€ entre o Relatório da proposta de lei do OE/2023 e o PE/2023. Para 2023, as medidas de política previstas no PE/2023 que acrescem às que já estavam incluídas no OE/2023 referem-se sobretudo a medidas de apoio a pensionistas (550 M€) e a famílias (1030 M€); subsídios à produção (1 183 M€); e ao aumento extraordinário das remunerações dos trabalhadores das AP e reforço do subsídio de refeição (388 M€). Todas estas medidas implicam um impacto na despesa pública de 3151 M€ no ano 2023, dos quais 80% revestem a natureza pontual de medidas adotadas na resposta aos efeitos económico e sociais desencadeados pela Inflação, devendo-se os restantes 20% a medidas com impacto permanente no horizonte de previsão do PE/2023.

Assinala-se o risco de o aumento permanente no nível de despesa poder ser superior caso as medidas pontuais para 2023 venham a ser sucessivamente prorrogadas, em vez de descontinuadas como assumido no PE/2023.

1.3 Conformidade com as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento

A análise que se apresenta nesta secção utiliza a classificação própria de medidas one-off adotada pelo Conselho das Finanças Públicas¹⁴ (Quadro 7), podendo em alguns dos casos, diferir das consideradas pelo MF e pela Comissão Europeia (CE). No que se refere ao cálculo da componente cíclica do saldo orçamental, o CFP utiliza as semi-elasticidades adotadas pela CE, sendo o hiato do produto, o subjacente à previsão macroeconómica do Governo, o qual foi recalculado com base na [metodologia comum](#) da CE (utilização do programa EUCAM mais recente aplicado às projeções constantes no PE/2023).¹⁵ Por estas razões, neste relatório, as conclusões sobre a avaliação do saldo estrutural e do respetivo ajustamento estrutural, bem como da postura da política orçamental apresentada pelo MF no Programa de Estabilidade, poderão ser distintas das apresentadas naquele documento de programação orçamental. A partir de 2024 deixará de se aplicar a cláusula de derrogação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, estando em curso uma reforma do sistema de regras europeias.

Em consonância com a evolução do saldo orçamental para o equilíbrio, a trajetória do saldo estrutural (recalculado) aponta para o cumprimento do objetivo de médio prazo (OMP). Removendo o efeito do ciclo económico, que decorre do cálculo do CFP para a componente cíclica do saldo orçamental e o efeito de medidas *one-off*, projeta-se uma melhoria do saldo estrutural de 0,8 p.p. do PIB potencial entre 2023 e 2027. Esta evolução reflete uma passagem de um défice estrutural de 0,9% do PIB potencial em 2022 para uma posição próxima do equilíbrio estrutural em 2027 (-0,1% do PIB potencial). Esta trajetória do saldo estrutural eleva a margem de segurança em relação

¹⁴ A classificação de medidas *one-off* do CFP baseia-se nos princípios básicos enunciados na publicação da Comissão Europeia “Guiding Principles for the Classification of One-Off Measures”, [Report on Public Finances in EMU 2015, Institutional Paper 14, 2015, Parte II, Capítulo 3, pp. 52-65](#).

¹⁵ Neste recálculo foram utilizadas as hipóteses técnicas das Perspetivas Económicas e Orçamentais do CFP de março de 2023 referentes às séries da população, da população ativa, do número de horas trabalhadas e da taxa de depreciação do capital.

ao rácio de 3% do PIB para o défice orçamental nominal, permitindo responder às flutuações cíclicas normais, sem incorrer na situação de défice excessivo.

Quadro 3 – Painel de indicadores

	Em % do PIB							Em p.p. do PIB						
	2021	2022	PE/2023					2022	PE/2023					2023-27
			2023	2024	2025	2026	2027		2023	2024	2025	2026	2027	
Saldo Primário	-0,5	1,6	1,9	2,6	2,7	2,8	2,9	2,1	0,4	0,6	0,1	0,1	0,0	1,3
Saldo orçamental	-2,9	-0,4	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,1	2,5	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,5
Ajustado de medidas one-off	-3,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1	3,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,4
Ajustado do ciclo	-1,2	-1,1	1,4	2,2	2,4	2,6	2,7	0,1	2,5	0,8	0,2	0,2	0,1	3,7
Saldo estrutural	-1,5	-0,9	-0,7	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,8
Primário estrutural	0,9	1,0	1,6	2,2	2,4	2,6	2,7	0,1	0,6	0,6	0,2	0,2	0,1	1,7
Orientação Política Orçamental								Neutral	Restrit. C.C.		Neutral			
<i>por memória</i>														
medidas one-off	0,3	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
hiato do produto*	-3,2	1,2	1,0	0,7	0,6	0,4	0,4	4,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	-0,8
componente cíclica	-1,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	2,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,4
juros	2,4	2,0	2,3	2,7	2,8	2,8	2,8	-0,4	0,3	0,4	0,1	0,0	0,0	0,8

Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Notas: * em percentagem do produto potencial. (i) as variações foram calculadas face ao ano anterior (por exemplo, a variação no quinquénio 2023-27 encontra-se ancorada no ano de 2022), podendo não corresponder às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos; (ii) a componente cíclica foi apurada de acordo com o método comum das (novas) semi-elasticidades, tendo por base o hiato do produto calculado de acordo com o cenário macroeconómico do PE/2023 e com a metodologia comum da UE; (iii) o detalhe das medidas *one-off* consideradas consta no Quadro 7, em anexo; (iv) Restrit. C.C. – Restritiva Contra-Cíclica; (v) a natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (vi) a posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB real e do PIB potencial; (vii) o CFP considera que a orientação da política orçamental é restritiva se o rácio do saldo primário estrutural registar uma melhoria anual de, pelo menos, 0,25 p.p. do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25 p.p. do PIB. Caso a variação esteja entre -0,25 p.p. do PIB e +0,25 p.p. do PIB a política orçamental é considerada neutra.

A previsão para o rácio da dívida pública subjacente ao PE/2023 aponta para uma diminuição do excesso face ao limite de 60% estabelecido no [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#). De acordo com este documento de programação orçamental prevê-se que este indicador se reduza em 21,9 p.p. do PIB, atingindo 92% do PIB. Esta redução do rácio da dívida assegura o cumprimento da regra da dívida aferida pelo critério retrospectivo, com uma margem média equivalente a 5,7 p.p. do PIB.¹⁶ No entanto, trata-se de uma regra suspensa que de acordo com a proposta da Comissão Europeia não fará parte do novo pacote de regras orçamentais atualmente em discussão, que apoiarão a governação económica, a partir de 2024.¹⁷

No tocante à regra do agregado modificado de despesa primária financiada por recursos nacionais líquida de medidas discricionárias do lado da receita e da componente cíclica das despesas com subsídios de desemprego, a Recomendação do Conselho da União Europeia, de 13.06.2022 convidava Portugal a “Em 2023, assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente mantendo um crescimento das

¹⁶ As margens obtidas em p.p. do PIB são: -10,7 para 2023; -7 para 2024; -4,1 para 2025; -3,3 para 2026; e -3,4 para 2027.

¹⁷ Para uma compreensão do critério da regra de redução da dívida consultar a Caixa 4 – Aferição do cumprimento do critério da dívida, elaborada no âmbito do [Relatório de Análise à proposta do Orçamento de Estado para 2020](#).

despesas correntes primárias financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico dirigido aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Estar pronto para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação.”¹⁸ O Programa de Estabilidade indica (na pág. 44) que o crescimento desse agregado não deverá cumprir essa restrição em 2023 e 2027, excedendo pontualmente nesses dois anos o crescimento do PIB potencial, mas cumprindo a restrição de um crescimento do agregado de despesa inferior ao do PIB potencial no conjunto do período entre 2023 e 2027.

¹⁸ O Conselho da UE também recomendava que “Aumentar o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. No período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar uma redução credível e gradual da dívida e a sustentabilidade orçamental a médio prazo, através de uma consolidação gradual, de investimentos e de reformas. Melhorar a eficácia do sistema fiscal e do sistema de proteção social, em particular simplificando os dois enquadramentos, reforçando a eficiência das respetivas administrações e reduzindo os encargos administrativos que lhes estão associados.”

2. COERÊNCIA DO CENÁRIO MACRO-ORÇAMENTAL DO PE/2023

Nos termos dos estatutos do CFP este organismo tem como atribuição “Avaliar os cenários macroeconómicos adotados pelo Governo e a consistência das projeções orçamentais com esses cenários”. A avaliação do cenário macro foi efetuada no [Parecer relativo às revisões macroeconómicas subjacentes ao Programa de Estabilidade 2023-2027 \(cfp.pt\)](#) Este capítulo procede à segunda parte da avaliação aferindo a coerência da previsão orçamental com o cenário macroeconómico e as novas medidas discricionárias de política económica apresentadas naquele documento. Com base nesses elementos recalcula os agregados orçamentais e suas componentes de modo a verificar se a sua evolução aponta para uma trajetória do saldo e da dívida pública compatível com os desenvolvimentos orçamentais previstos para aqueles indicadores no período 2023 a 2027. Assim, este recálculo não pode ser interpretado como uma previsão do CFP, uma vez que é condicional à verificação do cenário macroeconómico do Programa de Estabilidade.

Tomando por referência o saldo apurado pelas autoridades estatísticas nacionais para o ano de 2022 e as premissas do PE/2023, o recálculo do CFP para as variáveis orçamentais aponta para o regresso uma situação de excedente três anos antes do que o previsto pelo MF. Este recálculo indica que a partir de 2024, o saldo orçamental atinja um excedente de 0,4% do PIB para estabilizar nesse nível até final de 2027. Esta divergência decorre na totalidade do recálculo dos encargos com juros apontar para um peso no PIB inferior ao previsto no Programa de Estabilidade, uma vez que o saldo primário (sem juros) apresenta uma melhoria globalmente em linha com o previsto no PE/2023 embora ligeiramente menos pronunciada. O recálculo do CFP para os encargos com juros considera que as taxas das novas emissões se fixem em linha com o assumido nas [Perspetivas Económicas e Orçamentais do CFP de março de 2023](#). Esse recálculo aponta para que o peso dos juros no PIB seja em média inferior em 0,4 p.p. ao previsto pelo MF, evoluindo de 2,2% do PIB em 2023 para 2,3% em 2027, valores que comparam respetivamente com 2,3% e 2,8% do PIB apresentados no PE/2023. Esta diferença resulta de no recálculo do CFP se obter uma taxa de juro implícita inferior à considerada no PE/2023, mesmo assumindo taxas de juro de médio-longo prazo mais elevadas para as novas emissões.

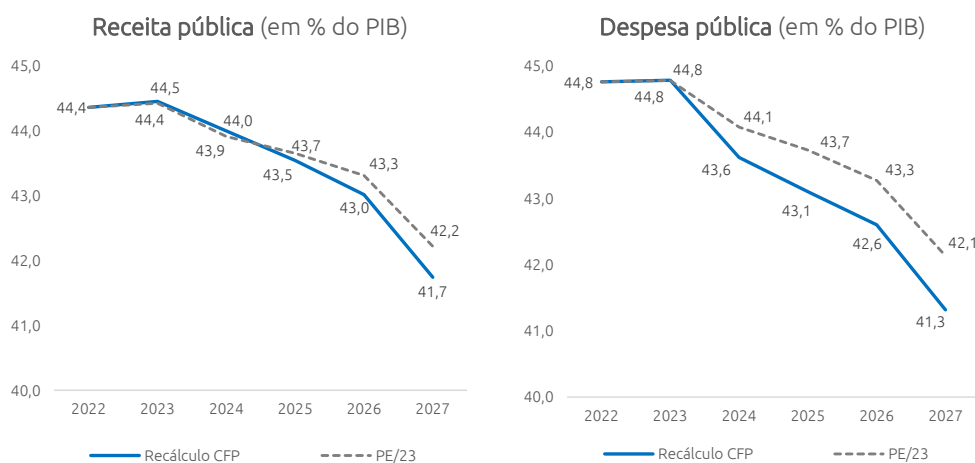
Quadro 4 – Recálculo do CFP considerando o cenário macroeconómico e as medidas de política explicitadas no PE/2023 (em % do PIB)

	INE		Recálculo CFP					Dif. CFP recal. - PE/23					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2022-27	2023	2024	2025	2026	2027	2022-27
Receita Total	44,4	44,5	44,0	43,5	43,0	41,7	-2,6	0,0	0,1	-0,1	-0,3	-0,5	-0,5
Receita Fiscal Contributiva	43,6	37,4	37,3	37,0	36,8	36,5	-7,1	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,3	-0,3
Receita Não Fiscal Não Contrib.	6,1	7,1	6,7	6,5	6,2	5,2	-0,9	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Despesa Total	44,8	44,8	43,6	43,1	42,6	41,3	-3,4	0,0	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	-0,8
Despesa Corrente Primária	38,8	38,3	37,2	36,7	36,4	35,9	-2,9	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesas de capital	4,0	4,4	4,2	4,1	3,9	3,1	-0,9	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
Juros	2,0	2,2	2,2	2,3	2,4	2,3	0,4	-0,1	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,5
Saldo global	-0,4	-0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8	0,0	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3
Saldo Primário	1,6	1,8	2,6	2,7	2,8	2,8	1,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Dívida Pública	113,9	107,5	102,4	98,1	94,3	90,3	-23,6	0,0	-0,6	-1,1	-1,4	-1,7	-1,7

Fonte: INE e MF. Cálculos CFP.

Para o conjunto da receita, o recálculo do CPF aponta para que o peso deste agregado se reduza de 44,4% do PIB em 2022 para 41,7% do PIB em 2027, uma diminuição mais acentuada do que a prevista pelo MF. Neste período, de acordo com a apresentado no PE/2023 e dependente da concretização das medidas e do impacto previsto naquele documento, a redução da receita pública deverá ser de 2,1 p.p. do PIB inferior aos 2,6 p.p. do PIB recalculados pelo CFP. Para esta diferença contribui a receita fiscal e contributiva (-0,3 p.p. do PIB) e, em menor escala, a receita não fiscal e não contributiva (-0,2 p.p. do PIB). A primeira é explicada sobretudo pelas contribuições sociais, na medida em que o recálculo do CPF para as contribuições sociais efetivas segue o pressuposto de uma elasticidade unitária face às remunerações, enquanto a previsão do MF tem implícita uma elasticidade de 1,1 em relação àquele indexante macroeconómico.¹⁹ Para as contribuições imputadas, o recálculo do CPF revela-se igualmente inferior, o que poderá estar associado aos pressupostos de saída de subscritores da CGA utilizados na previsão do MF que sugerem ser diferentes dos utilizados pelo CFP no recálculo desta variável orçamental. No que se refere à segunda, o maior contributo para que a receita não fiscal e não contributiva registe uma redução mais forte face ao previsto pelo MF é determinado essencialmente pela receita de capital que não tem suporte em fundos comunitários que no PE/2023 evolui acima da base macroeconómica que lhe está subjacente (PIB nominal), o que pode ficar a dever-se a outros efeitos ou medidas não explicitados na PE/2023. Esta previsão do PE/2023 difere do recálculo efetuado pelo CFP para esta variável cuja evolução depende unicamente do seu indexante macroeconómico.

Gráfico 2 – Evolução da receita e da despesa pública recalculada pelo CPF

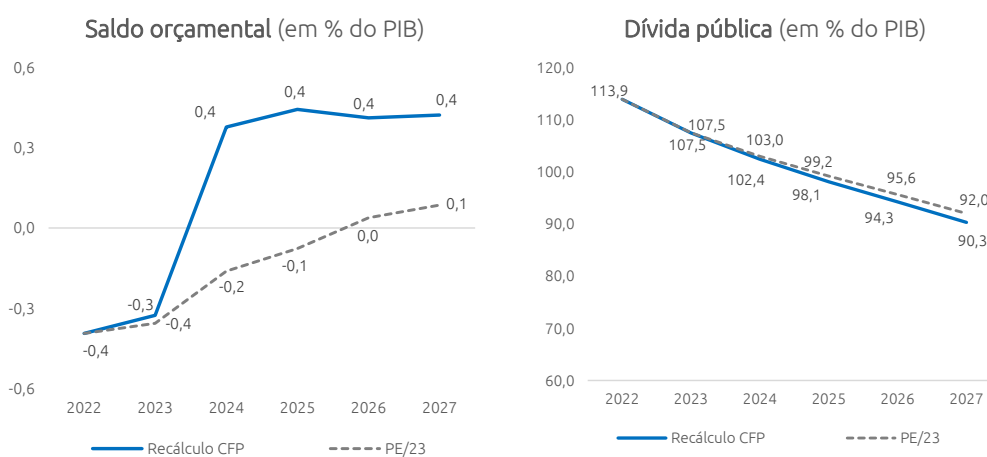


Fontes: INE, CFP e MF. Cálculos do CFP.

¹⁹ A previsão do MF para as contribuições sociais efetivas aponta para uma variação de 0,2 p.p. do PIB entre 2022 (10,3% do PIB) e 2027 (10,5% do PIB), enquanto o recálculo do CPF para esta variável aponta para uma estabilização em 10,3% do PIB ao longo do mesmo período.

De acordo com o recálculo elaborado pelo CFP, o peso da despesa pública no PIB deverá reduzir-se de 44,8% para 41,3% entre 2022 e 2027, estando esta trajetória dependente da concretização das medidas e dos seus respetivos montantes previstos no PE/2023. Neste exercício reteve-se a totalidade das medidas de política anteriormente apresentadas, com exceção da medida de subsídio do gás natural às empresas, para a qual apenas se considerou metade do custo orçamental previsto pelo MF.²⁰ A diferença obtida para o total da despesa pública (-0,8 p.p. do PIB) entre os dois cenários, o recalculado pelo CFP e o subjacente ao PE/2023, é justificada pela por diferenças na evolução das despesas de capital (-0,3 p.p. do PIB) e encargos com juros (-0,5 p.p. do PIB). Com efeito, o exercício de recálculo elaborado pelo CFP aponta para uma evolução da formação bruta de capital fixo inferior à prevista no PE/2023. Esta diferença é determinada pela componente de investimento financiado por fundos nacionais, cujo recálculo depende apenas do indexante macroeconómico (PIB), contrariamente ao previsto pelo MF que sugere uma evolução que terá em conta medidas ou efeitos não explicitados no PE/2023. No que respeita aos encargos com juros, a variável que apresenta a maior diferença ao longo do horizonte de análise, a razão da divergência decorre da discrepância entre as taxas de juro implícitas assumidas pelo CFP e pelo MF, como detalhado mais abaixo no parágrafo referente à evolução da dívida pública.

Gráfico 3 – Evolução do saldo orçamental e dívida pública recalculada pelo CFP



Fontes: INE, CFP e MF. Cálculos do CFP.

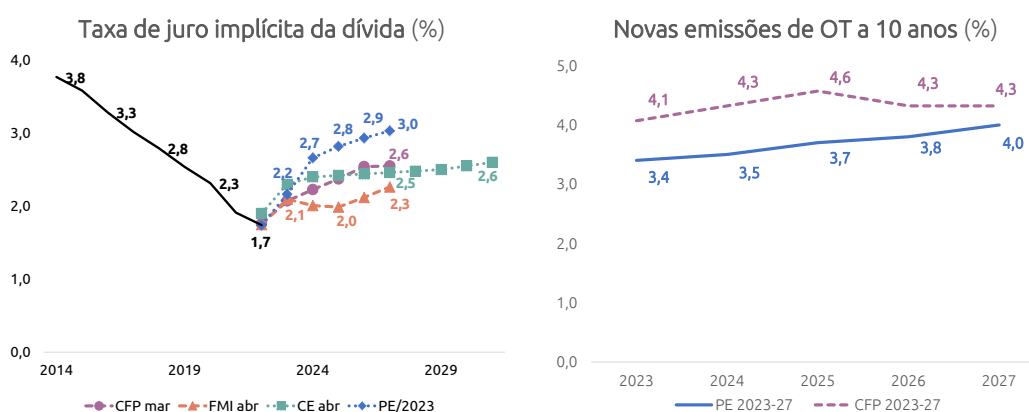
Para 2023, o recálculo do saldo orçamental elaborado pelo CFP com base no cenário macroeconómico do PE/2023 aponta para um défice praticamente em linha com o previsto pelo MF. Com efeito, o recálculo aponta para que o défice orçamental se possa

²⁰ A este respeito, o CFP manteve o custo orçamental da medida de subsídio do gás natural às empresas (500 M€) considerado no exercício de projeção de março e publicado no relatório [Perspetivas económicas e orçamentais 2023-2027](#), uma vez que se mantêm as condições de mercado aí identificadas, tornando improvável que a medida atinga o valor máximo definido.

situar em 0,3% do PIB, inferior aos 0,4% do PIB previsto pelo MF. Os encargos com juros são determinantes para este resultado, uma vez que o seu recálculo com base nos pressupostos assumidos para evolução da taxa de juro no corrente ano, resulta num montante inferior ao previsto pelo MF (-0,1 p.p. do PIB). Esta diferença mais do que compensa um excedente primário 0,1 p.p. do PIB inferior ao do PE/2023, refletindo uma despesa corrente primária superior no mesmo montante, em resultado de um recálculo mais elevado para o consumo intermédio e “outra despesa corrente”. O valor em concreto do saldo orçamental é sensível ao custo da medida de subsidiação do gás natural consumido pelas empresas. Tal como anteriormente referido, este recálculo tem implícito apenas metade do custo orçamental previsto pelo MF para esta medida. Caso se admitisse o apoio máximo do Estado referida esta medida de subsidiação do gás (1000 M€), tal como considerado para o corrente ano no PE/2023, o défice recalculado pelo CFP seria de 0,5% do PIB.

O recálculo efetuado pelo CFP aponta para um rácio da dívida ligeiramente inferior ao do cenário subjacente ao PE/2023 no final do horizonte de projeção. De acordo com os cálculos do presente exercício, em 2027 o rácio da dívida situar-se-á em 90,3% do PIB, um valor inferior em 1,7 p.p. do PIB ao apresentado no PE/2023. O recálculo do CFP apresenta uma evolução mais favorável devido essencialmente ao contributo menos desfavorável do efeito juros. A este respeito importa referir o elevado grau de incerteza em que se insere este exercício quanto às perspetivas para a evolução dos preços e às medidas a adotar pelos bancos centrais no atual contexto de inflação, sendo de difícil quantificação o respetivo impacto nas taxas de juro de novas emissões de dívida. Ainda assim, nota-se que a taxa de juro implícita da dívida no recálculo do CFP (2,3% em média no horizonte de análise) é inferior à subjacente ao PE/2023 (2,6% em média). A taxa de juro implícita estimada pelo MF encontra-se também acima das previsões mais recentes de instituições internacionais (Gráfico 4, painel esquerdo).

Gráfico 4 – Trajetórias para a taxa de juro da dívida



Fontes: MF, BdP, CFP (Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027, março 2023), FMI (*World Economic Outlook*, abril 2023) e CE (*Debt Sustainability Monitor 2022*, abril 2023). Cálculos do CFP.

3. QUADRO PLURIANUAL DAS DESPESAS PÚBLICAS

A Lei das Grandes Opções (GO) para 2022-2026 ([Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro](#)) aprovou em anexo, o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) para os anos de 2023-27, com os limites de despesa total e por missão de base orgânica²¹ para a Administração Central (AC) e Segurança Social (SS), bem como as projeções de receitas, por fonte de financiamento, para os anos de 2023 a 2027. Repare-se que esta Lei foi objeto de uma aprovação muito tardia em 2022, atribuída à mudança de legislatura e à alteração à LEO pela Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril. Agora, junto com o Programa de Estabilidade 2023-27 e o Plano Nacional de Reformas 2023 é apresentada na Assembleia da República, a Proposta de Lei das GO para 2023-2026 ([PPL n.º 73/XV/1.ª](#)) e que volta a incluir, atualizando, o QPDP para o mesmo período coberto pela sua antecessora (2023-27). Esse quadro consta também atualizado no programa de estabilidade em análise, atendendo ao disposto no n.º 5 do artigo 33.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO – [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#)). Neste enquadramento, o PE/2023 integra um projeto de atualização dos limites do QPDP para aquele mesmo período de 2023 a 2027.

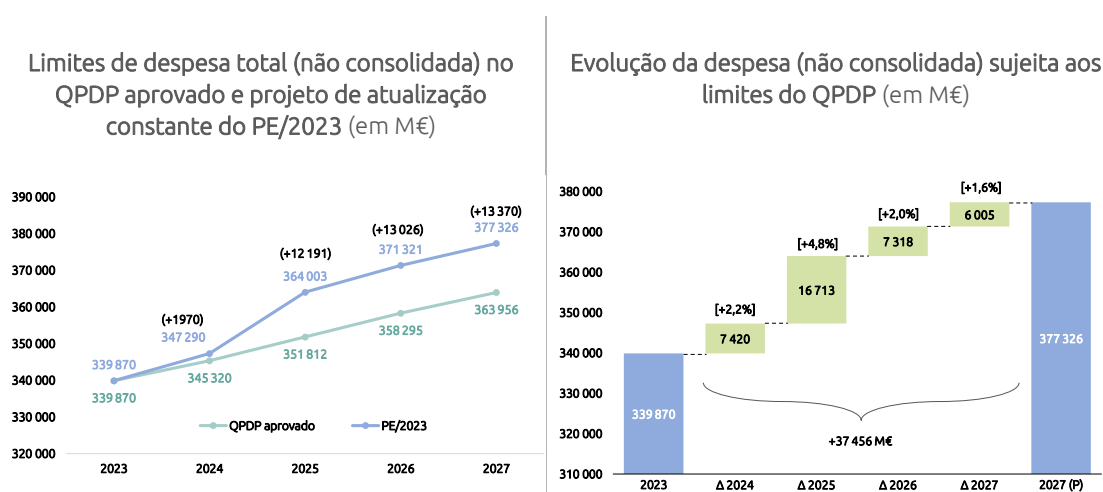
O PE/2023 inclui um projeto de atualização em alta dos limites de despesa total da Administração Central e Segurança Social para os anos de 2024 a 2027, mantendo inalterado o limite para 2023 constante do QPDP aprovado. A proposta de atualização em anexo ao PE/2023 implica um aumento de 40,6 mil M€ da despesa total, em particular de 2025 a 2027 (painel esquerdo do Gráfico 5). Esta diferença resulta sobretudo de um aumento do limite do programa da gestão da dívida pública (+65,8 mil M€), superior à diminuição do conjunto das restantes áreas (25,2 mil M€). Assim, a revisão em baixa do conjunto dos restantes programas orçamentais resulta de revisões em baixa do programa Finanças (23,4 mil M€) e de outros programas da AC (16,8 mil M€), que mais do que compensam a revisão em alta da Segurança Social (8,0 mil M€) e outros programas da AC (7,0 mil M€, dos quais 2,9 mil M€ nos Órgãos de Soberania). Concomitantemente, na receita que financiará esta despesa, são considerados mais 38,8 mil M€ de impostos de 2023 a 2027 e 4,8 mil M€ de “outras receitas”²². Por seu turno, a receita proveniente de fundos europeus no conjunto do período é revista em baixa em 3,0 mil M€ (em resultado da redução de 4,1 mil M€ em 2027, uma vez que é revista em alta em 2024 e 2025).

²¹ Nos termos da LEO «(...) as referências ao conceito de missão de base orgânica devem, com as devidas adaptações, ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental (...)».

²² Esta categoria, no âmbito do QPDP, integra quer receitas efetivas (e.g. venda de bens e serviços) quer não efetivas (venda de ativos ou do recurso a passivos financeiros, por exemplo, empréstimos).

O relatório que acompanha o PE/2023 não explicita o que está na base da atualização projetada para o QPDP. Este mapa, elaborado na base de caixa (ótica da contabilidade orçamental pública), para além de não apresentar uma visão consolidada da despesa, integra quer a despesa efetiva na ótica da contabilidade orçamental pública, quer a prevista realizar com ativos e passivos financeiros, situação que deve ser tida em conta na apreciação destes limites.²³ Não obstante as insuficiências de informação e os problemas de conceção deste Quadro, depreende-se que o projeto de atualização do QPDP inerente ao PE/2023 tenha considerado o perfil de execução previsto para o PRR, bem como o aumento de transferências para a Administração Local resultante do processo de descentralização em curso.

Gráfico 5 – Projeto de atualização do QPDP constante do PE/2023



Fonte: MF. Cálculos CFP. | Notas: No gráfico do painel esquerdo assinala-se entre parênteses “()” a diferença em cada ano entre o projeto de atualização revisão e o QPDP aprovado pela Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro. No gráfico do painel direito “Δ” designa a variação prevista face ao ano anterior e (P) – Previsão. No mesmo gráfico indica-se entre [] a taxa de variação anual do limite de despesa total.

De acordo com o projeto de atualização do QPDP anexo ao PE/2023, a despesa total poderá aumentar em todos os anos do respetivo horizonte, concentrando 2025 o maior incremento. Em termos absolutos, o aumento da despesa total da AC e SS é de cerca de 37,5 mil M€ entre 2023 e 2027, 8,3 mil M€ se excluído o programa de gestão da dívida pública (29,1 mil M€), do qual mais de dois quintos em 2025. Neste seguimento, em termos relativos, o crescimento anual do limite da despesa total da AC e SS desacelera a partir daquele ano até ao fim do horizonte temporal do PE (painel direito do Gráfico 5). A concentração em 2025 decorre sobretudo do aumento do limite do programa de gestão da dívida pública nesse ano, de 14,2 mil M€. Quanto às variações dos limites da despesa das restantes áreas de 2023 a 2027 destaca-se o acréscimo de 7,6 mil M€ do limite de despesa da Segurança Social. O aumento restante (0,8 mil M€) decorre de variações em sentido contrário dos outros programas da AC. O incremento acumulado no período referido dos programas da área social (9,0 mil M€) e de soberania e

²³ Situação particularmente relevante no programa de gestão da dívida pública que integra tanto a despesa efetiva com juros como operações com ativos e passivos financeiros (e.g. amortizações). Estas últimas não alteram em definitivo o património financeiro líquido, correspondendo a despesa não efetiva, não influenciando o cálculo do saldo orçamental. A título ilustrativo, para 2023, de acordo com o QPDP aprovado, a despesa com juros poderá ascender a 6,3 mil M€, o que compara com um limite de despesa total de 139,5 mil M€ (soma da despesa efetiva com a despesa não efetiva, não consolidada).

segurança (2,4 mil M€) mais do que compensa a diminuição dos programas da área económica (10,6 mil M€, excluindo o programa de gestão da dívida pública). O projeto de atualização que constitui o Anexo 2 do Relatório do PE/2023 permite ainda concluir que: (i) mais de dois terços da despesa será financiada por receitas de impostos, atenuando-se o peso dos fundos europeus no final do horizonte temporal, em particular em 2027, o que decorre do término do PRR em 2026²⁴; (ii) as despesas com a gestão da dívida pública congregam ao longo do período mais de dois quintos do total, peso equivalente à despesa com programas da área social (incluindo SS); (iii) os programas economia, finanças e infraestruturas registam uma diminuição no horizonte temporal do PE/2023, justificado no respetivo relatório pelo perfil de amortização de passivos por parte das empresas de transporte via programa “Finanças”, bem como pelo perfil de financiamento do PRR, que impacta especialmente o limite de despesa dos outros dois programas em 2027.

No relatório do PE/2023 não é demonstrado de que forma os limites de despesa do QPDP, expressos na base de caixa, são compatíveis com os objetivos orçamentais definidos em contas nacionais para 2023-2027. Na [Análise do CFP à POE/2023](#), foi efetuado um exercício de aferição da coerência aritmética com o objetivo do saldo em contas nacionais para 2023, apesar de não explicitada no relatório daquela proposta orçamental. Apesar de, nos termos do regime transitório aplicável, o QPDP incluir, ainda que apenas a título indicativo, o saldo orçamental estrutural, compatível com o PE, não é prestada informação no relatório que permita avaliar a compatibilidade dos limites de despesa ora propostos com os objetivos orçamentais do PE/2023.

Tal como referido pelo CFP na análise [ao Programa de Estabilidade apresentado em 2021](#), sem prejuízo do regime transitório aplicável não obrigar à explicitação dessa compatibilidade entre o QPDP e os quadros do PE/2023 expressos em contabilidade nacional, ela beneficiaria em muito a transparência e a responsabilização orçamentais, na medida em que o QPDP inclui as dotações máximas de despesa para cada serviço da AC e SS. O mapa do QPDP é expresso na base de caixa, não apresentando valores consolidados de despesa e receita, o que dificulta a perceção da ligação dos limites de despesa plurianuais aos objetivos orçamentais de médio prazo em contabilidade nacional (informação na base de acréscimo) constantes do PE. Acresce que, ainda assim, na apresentação do quadro plurianual, o regime transitório aplicável obriga à inclusão de mapas respeitantes ao valor acumulado dos compromissos contratados, o que não foi o caso do primeiro QPDP aprovado. Como reiteradamente mencionado pelo CFP, esta situação reflete a falta da implementação efetiva da LEO, que tem sido marcada por atrasos em várias vertentes, mantendo-se muitos dos processos que resultam do enquadramento contabilístico anterior, ainda que com adaptações.²⁵

²⁴ 3,0% do total de 2023 a 2025, 2,7% em 2026 e 1,7% em 2027. Estas projeções da receita dizem igualmente respeito à receita total, não consolidada, da AC e da SS. Por exemplo, as receitas de impostos que o Estado transfere para a Segurança Social ao abrigo da respetiva lei de financiamento é contabilizada quer na receita da AC quer na da SS.

²⁵ Note-se, nomeadamente, que a redação à LEO dada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, veio suspender até 2026 a apresentação de demonstrações financeiras como parte integrante da POE, nomeadamente de demonstrações financeiras consolidadas para os subsectores da AC e da SS, contendo uma estimativa para a execução do ano em curso (alínea h) do art.º 43.º da LEO).

4. ANEXOS

4.1 Quadros

Quadro 5 – Conta das administrações públicas (em % do PIB)

	2019	2021	2022	PE/2023					Varição
				2023	2024	2025	2026	2027	(p.p. do PIB) 2027-22
Receita total	42,6	44,9	44,4	44,4	43,9	43,7	43,3	42,2	-2,1
Receita corrente	42,2	43,7	43,6	42,8	42,3	42,1	41,9	41,5	-2,1
Receita fiscal	24,7	24,7	25,9	25,1	24,9	24,8	24,7	24,5	-1,3
Impostos indiretos	15,0	15,1	15,1	14,7	14,7	14,6	14,5	14,4	-0,7
Impostos diretos	9,7	9,6	10,7	10,4	10,3	10,2	10,2	10,2	-0,6
Contribuições sociais	11,8	12,7	12,4	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3	-0,1
<i>das quais: efetivas</i>	<i>9,6</i>	<i>10,4</i>	<i>10,3</i>	<i>10,2</i>	<i>10,3</i>	<i>10,4</i>	<i>10,5</i>	<i>10,5</i>	<i>0,2</i>
Vendas e out. receitas correntes	5,6	6,2	5,4	5,5	5,2	5,1	5,0	4,7	-0,7
Receita de capital	0,4	1,2	0,8	1,7	1,6	1,6	1,4	0,7	0,0
Despesa total	42,5	47,7	44,8	44,8	44,1	43,7	43,3	42,1	-2,6
Despesa primária	39,5	45,3	42,8	42,5	41,4	41,0	40,5	39,3	-3,5
Despesa corrente primária	36,7	41,5	38,8	38,1	37,1	36,7	36,4	35,9	-2,9
Consumo intermédio	5,1	5,8	5,7	5,9	5,7	5,6	5,6	5,5	-0,2
Despesa com pessoal	10,8	11,6	10,8	10,7	10,6	10,5	10,4	10,3	-0,5
Prestações sociais	18,1	19,4	18,7	17,9	17,9	17,8	17,7	17,5	-1,2
<i>das quais: que não em espécie</i>	<i>16,2</i>	<i>17,4</i>	<i>16,7</i>	<i>16,1</i>	<i>16,1</i>	<i>16,0</i>	<i>15,8</i>	<i>15,7</i>	<i>-1,0</i>
Subsídios	0,4	2,0	1,1	1,1	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,5
Outras despesas correntes	2,2	2,7	2,6	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1	-0,5
Despesa de capital	2,8	3,8	4,0	4,4	4,3	4,3	4,1	3,4	-0,6
FBCF	1,8	2,6	2,5	3,2	3,4	3,5	3,4	2,9	0,4
Outras despesas de capital	1,0	1,3	1,5	1,1	0,8	0,8	0,7	0,5	-1,0
Juros	3,0	2,4	2,0	2,3	2,7	2,8	2,8	2,8	0,8
Saldo global	0,1	-2,9	-0,4	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,5
Saldo primário	3,1	-0,5	1,6	1,9	2,6	2,7	2,8	2,9	1,3
Dívida pública	116,6	125,4	113,9	107,5	103,0	99,2	95,6	92,0	-21,9

Fontes: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 6 – Conta ajustada de medidas *one-off* das administrações públicas

	2019	2021	2022	PE/2023					Variação (p.p. do PIB)	
				2023	2024	2025	2026	2027	2022/2027	
Receita total	42,3	44,5	44,3	44,4	43,9	43,7	43,3	42,2	-2,1	
Receita corrente	41,9	43,8	43,6	42,8	42,3	42,1	41,9	41,5	-2,1	
Receita fiscal	24,6	24,8	25,8	25,1	24,9	24,8	24,7	24,5	-1,3	
Impostos indiretos	14,9	15,1	15,1	14,7	14,7	14,6	14,5	14,4	-0,7	
Impostos diretos	9,7	9,7	10,7	10,4	10,3	10,2	10,2	10,2	-0,6	
Contribuições sociais	11,8	12,7	12,4	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3	-0,1	
das quais: efetivas	9,6	10,5	10,3	10,2	10,3	10,4	10,5	10,5	0,2	
Vendas e out. receitas correntes	5,6	6,3	5,4	5,5	5,2	5,1	5,0	4,7	-0,7	
Receita de capital	0,4	0,7	0,8	1,7	1,6	1,6	1,4	0,7	0,0	
Despesa total	41,6	47,7	44,6	44,6	44,1	43,7	43,3	42,1	-2,5	
Despesa primária	38,6	45,3	42,7	42,3	41,4	41,0	40,5	39,3	-3,3	
Despesa corrente primária	36,4	41,6	38,8	38,1	37,1	36,7	36,4	35,9	-2,9	
Consumo intermédio	5,1	5,8	5,7	5,9	5,7	5,6	5,6	5,5	-0,2	
Despesa com pessoal	10,7	11,7	10,8	10,7	10,6	10,5	10,4	10,3	-0,5	
Prestações sociais	18,0	19,4	18,7	17,9	17,9	17,8	17,7	17,5	-1,1	
das quais: que não em espécie	16,1	17,5	16,7	16,1	16,1	16,0	15,8	15,7	-1,0	
Subsídios	0,4	2,0	1,1	1,1	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,5	
Outras despesas correntes	2,2	2,7	2,6	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1	-0,5	
Despesa de capital	2,2	3,7	3,9	4,2	4,3	4,3	4,1	3,4	-0,5	
FBCF	1,8	2,6	2,5	3,2	3,4	3,5	3,4	2,9	0,4	
Outras despesas de capital	0,4	1,1	1,4	1,0	0,8	0,8	0,7	0,5	-0,9	
Juros	2,9	2,4	2,0	2,3	2,7	2,8	2,8	2,8	0,8	
Saldo global	0,7	-3,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,4	
Saldo primário	3,7	-0,8	1,7	2,1	2,6	2,7	2,8	2,9	1,2	
Dívida pública	116,6	125,4	113,9	107,5	103,0	99,2	95,6	92,0	-21,9	

Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: Os valores encontram-se ajustados do efeito das medidas *one-off* apresentadas no Quadro 7.

Quadro 7 – Medidas *one-off* (em M€ e % do PIB)

	M€				% do PIB			
	2019	2021	2022	2023	2019	2021	2022	2023
Medidas <i>one-off</i> (impacto no saldo)	-1 313	748	-245	-454	-0,6	0,3	-0,1	-0,2
Receita	55	1 177	0	0	0,0	0,5	0,0	0,0
Devolução de comissão do FEEF (<i>prepaid margins</i>)		1 114				0,5		
Recuperação de garantia do BPP	55	63			0,0	0,0		
Despesa	1 368	429	245	454	0,6	0,2	0,1	0,2
Recapitalização do Novo Banco (NB)	1 149	429			0,5	0,2		
Ativos por impostos diferidos			245	218			0,1	0,1
Compensação à concessionária AEDL, S.A.		219				0,1		
IP indemnização				236				0,1
Por memória (impacto por agregado orçamental)								
Receitas de capital	55	1 177			0,0	0,5		
Outras despesas de capital	1 368	429	245	454	0,6	0,2	0,1	0,2

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Notas: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos. De 2024 a 2027 não foram consideradas quaisquer medidas *one-off*. Os valores podem vir a sofrer alterações caso a disponibilização de nova informação assim o justifique. Siglas: ver [lista de abreviaturas](#) do relatório.

4.2 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DTA	Ativos por impostos diferidos
EFACEC	<i>Efacec Power Solutions</i>
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GO	Lei das Grandes Opções
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.p.	Pontos percentuais
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
PNR	Plano Nacional de Reformas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPDP	Quadro Plurianual de Despesa Pública
SATA	Serviço Açoriano de Transportes Aéreos
SMN	Salário Mínimo Nacional
SS	Segurança Social
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
UGT	União Geral de Trabalhadores

4.3 Principais Fontes de Informação Estatística

BANCO DE PORTUGAL (2023), [Dívida e financiamento das administrações públicas - BPstat](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2023), [Debt Sustainability Monitor 2022](#).

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (2022), [Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2023](#).

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (2023a), [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027](#).

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (2023b), [Previsões macroeconómicas subjacentes ao Programa de Estabilidade 2023-2027](#).

FMI (2023), [World Economic Outlook, April 2023: A Rocky Recovery](#).

INE (2023a), [Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional, 4.º trimestre de 2022.](#)

INE (2023b), [Procedimento dos Défices Excessivos \(1.ª Notificação de 2023\).](#)

INE (2023c), [Principais Agregados das Administrações Públicas - 2022.](#)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2022), [Relatório do Orçamento do Estado para 2023.](#)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2023), [Programa de Estabilidade 2023-2027.](#)

4.4 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Agregados orçamentais	11
Gráfico 2 – Evolução da receita e da despesa pública recalculada pelo CFP.....	22
Gráfico 3 – Evolução do saldo orçamental e dívida pública recalculada pelo CFP	23
Gráfico 4 – Trajetórias para a taxa de juro da dívida.....	24
Gráfico 5 – Projeto de atualização do QPDP constante do PE/2023	26

4.5 Índice de Quadros

Quadro 1 – Dinâmica da dívida (% PIB)	14
Quadro 2 – Medidas de política orçamental incorporadas no PE/2023.....	16
Quadro 3 – Painel de indicadores.....	19
Quadro 4 – Recálculo do CFP considerando o cenário macroeconómico e as medidas de política explicitadas no PE/2023 (em % do PIB)	21
Quadro 5 – Conta das administrações públicas (em % do PIB)	28
Quadro 6 – Conta ajustada de medidas <i>one-off</i> das administrações públicas	29
Quadro 7 – Medidas <i>one-off</i> (em M€ e % do PIB).....	29