



**Conselho das
Finanças
Públicas**

ANÁLISE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2023

outubro de 2022

Relatório n.º

10/2022

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 20 de outubro de 2022.

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
1. Introdução	10
2. Análise das previsões orçamentais	11
2.1 Medidas de política subjacentes à POE/2023.....	11
2.2 Da execução de 2022 à previsão orçamental para 2023.....	19
2.2.1 Análise da coerência da previsão orçamental.....	20
2.2.2 Projeção do CFP incorporando o cenário macroeconómico e as medidas de política do MF.....	38
3. Análise da orientação da política orçamental	42
3.1 Saldos orçamentais	42
3.2 Postura da política orçamental.....	45
3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP).....	47
4. Evolução da dívida pública	53
4.1 Dinâmica da dívida.....	53
4.2 Necessidades e fontes de financiamento.....	54
5. Anexos	58
5.1 Quadros estatísticos	58
5.2 Lista de abreviaturas	63
5.3 Índice de Gráficos	64
5.4 Índice de Quadros.....	64
5.5 Índice de Caixas.....	65

APRECIÇÃO GLOBAL

O orçamento para 2023 é o segundo orçamento caracterizado por um elevado nível de inflação, que se veio somar à persistência de um clima económico caracterizado por níveis elevados de incerteza e de imprevisibilidade desde que a pandemia de SARS-CoV-2 se alastrou da China para o resto do mundo. Tal como referido pelo CFP em abril na análise à proposta de orçamento para 2022 “[n]o primeiro ano de um processo inflacionista não totalmente antecipado, o saldo orçamental tende a melhorar no muito curto prazo por via de vários mecanismos que, contudo, rapidamente se esgotam”. A evolução da receita fiscal estimada para este ano ilustra na perfeição este efeito. Contudo, os efeitos desta forte inflação importada, com origem nos produtos energéticos e ampliada pelas perturbações do lado da oferta que a pandemia exacerbou, tem um impacto muito desfavorável nos termos de troca da economia portuguesa, o que se traduz numa perda de poder aquisitivo dos agentes económicos cujos rendimentos não estejam indexados à inflação. Com o objetivo de política declarado de não perpetuar o fenómeno inflacionista com uma indexação de salários, os Governos europeus, incluindo o português, têm vindo a aprovar um conjunto de medidas que procuram mitigar apenas parte dos efeitos dessa perda de poder de compra. Nesta perspetiva, estas medidas deveriam ser atempadas, direcionadas para os mais necessitados e temporárias (na designação em língua inglesa *timely, targeted, and temporary* ou TTT). Note-se que tal não se está a verificar na totalidade desses “pacotes” de apoios, particularmente em economias com mais margem de manobra orçamental, o que no limite pode colocar em causa o próprio funcionamento do mercado interno ao não se garantirem condições equitativas de concorrência (um *level playing field*).

No que diz respeito à proposta de orçamento do Estado aqui em apreço, com base na informação disponível à data da sua apresentação, o Conselho das Finanças Públicas endossou a previsão macroeconómica em que a mesma assenta, notando, no entanto, os riscos de natureza externa ascendentes em relação à inflação e os riscos descendentes sobre o crescimento. Em particular, a aceleração prevista pelo Governo da FBCF num ambiente desfavorável ao investimento, induzido pela incerteza e pelo aumento dos custos de financiamento, exigirá um acompanhamento ao longo do ano. Parte dessa dinâmica assenta na premissa de uma execução mais célere do PRR, que desapontou de forma evidente em 2022. O CFP tem a expectativa que se tenham criado as condições para uma efetiva concretização desse programa em investimentos que reforcem o potencial produtivo da economia portuguesa.

A dimensão da incerteza prevalecente é bem ilustrada pela forte revisão efetuada pelo Governo em menos de um mês no Quadro de Políticas Invariantes enviado nos termos da lei de enquadramento orçamental à Assembleia da República: o efeito esperado em 2023 de *carry-over* de medidas adotadas anteriormente elevou-se num valor superior a mil e quinhentos milhões de euros, com mais de um terço deste impacto a incidir no consumo intermédio onde se registam as aquisições de bens e serviços dos serviços públicos, incluindo de energia. Esta revisão sucedeu mesmo tendo a entrega desse Quadro sido adiada da data devida, em final de agosto, para meados de setembro por forma a integrar as medidas mais recentes.

A dimensão das sucessivas medidas de política com o intuito de mitigar os impactos da inflação é bem ilustrada quando se compara a projeção do CFP de setembro de 2022 em políticas invariantes para o saldo orçamental de 2022 e 2023 com os valores agora previstos nesta proposta de orçamento. Para 2022, o CFP projetava um défice de 1,3% do PIB tendo por base as medidas então conhecidas, que não incluíam as medidas de apoio às empresas então não suficientemente especificadas, nem o novo apoio de 1000 milhões destinado a aliviar o custo das empresas com o gás natural, nem as revisões efetuadas pelo Governo ao custo anunciado de outras medidas. Só estas novas medidas e revisões em alta de medidas existentes foram suficientes para agravar a estimativa de défice para 2022 em aproximadamente 1600 milhões, para um total de 1,9% do PIB.

Para 2023, os efeitos orçamentais das medidas mitigadoras também deterioraram as perspetivas anteriormente publicadas em políticas invariantes que apontavam para uma situação de equilíbrio orçamental: o Governo estima um défice de 0,9% do PIB; um cálculo próprio do CFP aponta para 1,1% de défice, mas esse cálculo é particularmente sensível à evolução da outra despesa de capital, que caso venha a apresentar a redução prevista na proposta de orçamento reduziria o desequilíbrio em 0,4 p.p. do PIB. A redução do défice entre 2022 e 2023 deve-se em boa medida à redução dos custos com a pandemia e à não repetição em 2023 de algumas das medidas recentemente anunciadas para mitigar o efeito da inflação (de entre as quais se destaca o pacote “Famílias Primeiro” e os referidos 1000 milhões destinados a aliviar a fatura de gás das empresas).

Um agravamento da situação económica nos principais países destino das nossas exportações de bens e serviços, incluindo de turismo, assim como um agravamento superior ao esperado dos preços, em particular os da energia e bens alimentares, constituem os principais riscos orçamentais, pelo impacto que teriam na arrecadação de receita e na necessidade de reforçar os apoios às famílias e às empresas.

Ao nível sectorial, salienta-se o esforço de reforçar o orçamento da saúde, cronicamente suborçamentado. Contudo, esse esforço financeiro deve ser necessariamente

acompanhado de uma efetiva gestão do sistema que promova a eficiência no uso desses recursos, com um reforço dos mecanismos de controlo e de avaliação que permita aumentar a autonomia e a responsabilização dos gestores, tendo em vista terminar com a acumulação de défices no SNS e os pagamentos em atraso a fornecedores apenas regularizados no final de cada ano por via de injeções de capital. Espera-se que os planos de atividade e orçamento sejam efetivamente orientadores da atividade, o que se pressupõe uma aprovação atempada, que não se tem verificado.

A inserção da proposta de orçamento anual numa perspetiva plurianual continua completamente prejudicada pela insuficiência desse quadro plurianual como exaustivamente documentado neste Relatório. Este necessita de vários aperfeiçoamentos legislativos e de vontade política firme para se tornar efetivo. A ausência de progressos visíveis na implementação da orçamentação por programas e na conclusão da implementação do novo sistema contabilístico (SNC-AP), apesar da existência de uma unidade totalmente dedicada à implementação desses processos no Ministério das Finanças (a UniLEO), em muito dificultam a criação das condições de base indispensáveis para que a perspetiva plurianual seja uma realidade entre nós.

Por fim, cumpre assinalar o impacto da inflação sobre as contas públicas no longo prazo e, em particular, sobre a sustentabilidade da dívida pública portuguesa. Para além do já mencionado efeito pela via do saldo primário (aumento da receita fiscal não imediatamente acompanhado da atualização da despesa primária), a dinâmica da dívida surge favoravelmente influenciada de forma dupla. Por um lado, ao concorrer para um maior crescimento nominal da economia, a inflação contribui para a redução do peso da dívida pública no produto. Por outro lado, por força do chamado efeito dinâmico, enquanto o crescimento nominal se mantiver em níveis superiores ao da taxa de juro implícita, a trajetória de redução do rácio da dívida pública disso mesmo se beneficiará. A maturidade relativamente longa do nosso *stock* de dívida, por alguns criticada no passado, permite nesta conjuntura de subida de taxas de juro amortecer consideravelmente a subida do custo médio da dívida, assim as necessidades líquidas de financiamento estejam controladas. Com efeito, dos 24,1 p.p. do PIB que o rácio da dívida pública se deverá reduzir entre o final de 2020 e 2023, 19,3 p.p. do PIB (80%) ficar-se-ão a dever a este efeito dinâmico, caso a previsão da proposta de orçamento se confirme. No domínio estritamente financeiro trata-se de um intervalo raro e muito benigno para este efeito, devendo, pois, ser aproveitado na medida do possível para reduzir o peso da nossa dívida e trazendo-o pelo menos para a média da União Europeia, até porque, em virtude da já antevista mudança nas condições de financiamento do Estado, será um intervalo de muito curta duração.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Da execução de 2022 à previsão orçamental para 2023

A Proposta de Orçamento do Estado (POE/2023) prevê para 2023 um défice de 0,9% do PIB, superior em 0,2 p.p. ao objetivo constante no Programa de Estabilidade apresentado em março pelo anterior Governo Constitucional (PE2023). Os encargos com juros justificam este maior défice refletindo o agravamento do custo de financiamento nos mercados. Apesar desta revisão, excluindo o efeito de medidas *one-off*, o ritmo de redução anual prevista para o défice é, ainda assim, superior ao previsto nesse documento. A melhoria prevista para o saldo permite aproximá-lo de uma posição mais perto do equilíbrio, permitindo criar uma margem de segurança capaz de responder às flutuações cíclicas normais sem incorrer em situação de défice excessivo.

A dissipação dos efeitos de medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico são responsáveis pelo maior contributo para redução do défice em termos absolutos (nominais), acompanhado em menor escala pelo cenário macroeconómico cujo contributo reflete essencialmente o efeito dos preços num contexto de inflação. No conjunto, a dimensão no saldo daqueles contributos ascende a 8808 M€, mais do que suficiente para acomodar o impacto desfavorável no saldo das medidas discricionárias de natureza permanente explicitadas na POE/2023 (7280 M€) e o impacto igualmente desfavorável de uma maior despesa com medidas *one-off* em 2023 (436 M€).

A redução nominal prevista para o défice em 2023 depende ainda da concretização de “outros efeitos” com impacto positivo no saldo de 1050 M€, que não têm tradução no cenário macroeconómico nem na explicitação de medidas de política que lhe está subjacente. Parte do impacto no saldo destes “outros efeitos” decorre dos efeitos de medidas não especificadas na previsão, ou da utilização condicionada das dotações orçamentais que o decisor político tem ao seu dispor, num quadro de gestão discricionária que assegure os objetivos orçamentais.

Ainda no âmbito da avaliação da previsão orçamental para 2023, o exercício de projeção do CFP realizado com base no cenário macroeconómico e nas medidas de política previstas na POE/2023 aponta para um défice de 1,1% do PIB e um rácio da dívida de 111% PIB. No entanto, esta projeção resultaria inferior em 0,4 p.p. para cada um daqueles indicadores, caso se admitissem os pressupostos do Ministério das Finanças para a redução da “outra despesa de capital”.

Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2023

A POE/2023 prevê que a receita das AP em rácio do PIB se situe em 44,5%, mais 0,4 p.p. do PIB do que o estimado para 2022. A receita de capital contribuirá com o aumento do seu peso no PIB em 0,9 p.p. do PIB, traduzindo a expectativa do aumento das transferências a receber ao abrigo do PRR, a qual mais do que compensa o decréscimo de 0,5 p.p. do PIB previsto para a carga fiscal, um indicador que de acordo com estimativa do MF para 2022 terá atingido um novo máximo desde 1995 (35,6% do PIB). Nominalmente, a receita pública deverá ascender a 111 027 M€, crescendo 6218 M€ face ao valor estimado para o ano anterior. A receita fiscal e contributiva justificará parte desse crescimento assente, em grande medida, na evolução esperada para o cenário macroeconómico inscrito na POE/2023. A previsão da receita fiscal aponta para

uma variação ligeiramente acima da esperada para os agregados macroeconómicos subjacentes, devido ao facto de os impostos indiretos, e mais concretamente o IVA e os IEC, apresentarem elasticidades face ao consumo privado nominal acima da unidade, pese embora esta aparente sobrestimação ser sobretudo reflexo de uma subavaliação da estimativa de execução para 2022. Note-se, ainda, que uma eventual sobrestimação da tributação indireta seria compensada pelo facto de o IRC apresentar uma elasticidade que se encontra substancialmente abaixo da unidade (0,5), levando a um crescimento desta receita consideravelmente abaixo da evolução prevista para a atividade económica. Assim, com base no cenário macro da proposta de orçamento, a receita fiscal no próximo ano afigura-se como genericamente atingível. A evolução da receita contributiva está sustentada, fundamentalmente, no aumento previsto para as contribuições sociais efetivas que, com uma elasticidade face às remunerações igual à unidade, deverão apresentar um crescimento mais moderado do que o sugerido pelo padrão de evolução exibido nos últimos anos. Já a receita não fiscal e não contributiva, impulsionada pelos fundos a receber no âmbito do PRR justificará um contributo semelhante para a evolução do total da receita pública, sugerindo este crescimento uma sobrestimação, devido à não especificação de medidas que justifiquem o acréscimo inscrito pelo MF na POE/2023.

O peso da despesa pública no PIB deverá baixar de 46,0% em 2022 para 45,4% em 2023. Esta redução prevista de 0,6 p.p. do PIB (que excluindo o efeito do PRR seria de 1,7 p.p. do PIB) beneficia do efeito do denominador, uma vez que o crescimento do produto nominal previsto (4,9%) é superior ao da despesa pública (3,7%). Em termos nominais, a despesa das AP deverá aumentar 3995 M€ e atingir 113 233 M€ em 2023. O acréscimo previsto é maioritariamente justificado pela despesa corrente primária, que deverá aumentar 2220 M€, dos quais 1430 M€ nas despesas com pessoal (será o aumento nominal mais expressivo desde 2013, sobretudo em função dos aumentos salariais e da valorização das carreiras nas AP) e 1388 M€ no consumo intermédio (no âmbito do qual o MF prevê um efeito de *carry-over* na ordem dos 1078 M€). Em sentido oposto, o MF prevê reduções de 1002 M€ nos subsídios e de 71 M€ nas prestações sociais, no pressuposto da dissipação do impacto dos apoios extraordinários às famílias e empresas concedidos no contexto do choque geopolítico e da subida dos preços, bem como da eliminação das medidas COVID-19 no final do corrente ano. Assinale-se, contudo, que no caso das prestações sociais as medidas apresentadas na POE/2023 implicam uma redução bastante mais expressiva, o que sugere que possa haver margem orçamental para a adoção de novas medidas de política. Pela primeira vez desde 2014, os encargos com juros deverão registar um aumento (de 1197 M€), interrompendo a tendência de redução evidenciada desde então. No âmbito da despesa de capital está previsto um aumento de 578 M€, em resultado de um acréscimo de 2323 M€ na FBCF (que será o mais expressivo da série estatística do INE em termos absolutos, impulsionado pela aceleração dos investimentos públicos a realizar ao abrigo do PRR) e de uma redução de 1746 M€ na “outra despesa de capital”, ainda que as medidas de política especificadas pelo MF não justifiquem um decréscimo tão expressivo.

Postura da política orçamental

O défice estrutural subjacente à POE/2023 deverá situar-se nos 0,9% do PIB. Esta estimativa, que exclui o efeito do ciclo económico e as medidas pontuais e temporárias, aponta para uma melhoria do saldo estrutural em 1,5 p.p. do PIB em 2023, no contexto de uma postura da política orçamental restritiva procíclica. A vertente restritiva é

mitigada pelo PRR que permite conferir à economia um estímulo direto superior a 1% do PIB que não se reflete no agravamento do défice.

Quadro Plurianual das Despesas Públicas

Em simultâneo com a POE/2023 foi apresentada uma proposta de lei das grandes opções em matéria de planeamento que integra um quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) para o período de 2023 a 2027. Esta situação denota uma continuada prevalência da lógica orçamental anual em detrimento da perspetiva de médio e longo prazo o que leva a que, na prática, o QPDP constitua presentemente mais um exercício formal do que um instrumento de responsabilização orçamental. O quadro plurianual apresenta ainda diversas fragilidades, nomeadamente quanto à transparência orçamental.

Dívida Pública

O Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida pública se reduza pelo terceiro ano consecutivo, antecipando uma descida de 4,2 p.p. do PIB, para 110,8% do PIB em 2023. O efeito dinâmico justifica esta diminuição, fortemente influenciado pelo efeito PIB (-5,4 p.p. do PIB), e também pelo efeito saldo primário (-1,6 p.p. do PIB). Estes contributos favoráveis para a redução do rácio da dívida pública anulam o impacto desfavorável do efeito juros (2,5 p.p.) e do ajustamento défice-dívida (0,3 p.p. do PIB). As necessidades brutas de financiamento do Estado deverão, de acordo com a previsão do MF, aumentar em 2023, sendo o financiamento líquido do Estado assegurado principalmente por Obrigações do Tesouro (104% das emissões líquidas).

O aumento expressivo dos juros previsto na POE/2023 reflete-se na subida da taxa de juro implícita da dívida pela primeira vez desde 2011. O MF prevê que esta taxa de juro se eleve de 1,8% em 2022 para 2,2% do *stock* médio da dívida em 2023. É expectável que o atual contexto de aumento da inflação e consequentes medidas de normalização da política monetária, bem como a incerteza gerada pela guerra Rússia-Ucrânia, continuem a contribuir para a subida gradual dos custos de financiamento. Por outro lado, assinala-se que a repercussão do aumento das taxas de juro no custo da dívida será efetivada de forma gradual, pois incide apenas sobre a proporção de dívida a refinar anualmente. No exercício do CFP que incorpora os pressupostos subjacentes à POE/2023, projeta-se um peso dos juros inferior (2,2% do PIB) ao previsto pelo Ministério das Finanças para 2023 (2,5% do PIB).

Riscos Orçamentais

Sobre a previsão orçamental para 2023 impendem alguns riscos orçamentais que foram assinalados pelo CFP no âmbito da atualização das [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026](#), e que a análise à POE/2023 vem reforçar. Neste âmbito sublinham-se os três principais riscos que se prendem com: (i) um cenário macroeconómico mais desfavorável do que o subjacente à POE/2023, o que implicaria, desde logo, um menor volume de receita arrecadada e um maior montante de despesa pública, conduzindo a um maior défice orçamental e dívida pública (ii) a necessidade de adoção de novas medidas de política, ou prolongamento de medidas já existentes, destinadas ao apoio de famílias e empresas como resposta à intensificação dos efeitos decorrentes do choque geopolítico, não sendo de excluir, o eventual prolongamento de algumas medidas de mitigação da crise pandémica, em resultado do surgimento de novas variantes; e (iii) os demais riscos contingentes identificados no relatório.

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2023 (POE/2023). Este Relatório foi antecedido pelo [Parecer do CFP](#) sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado, elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual),¹ da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º, ambos do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

A análise realizada neste relatório tem por base a informação constante na [Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª](#) que aprova o Orçamento do Estado para 2023, doravante POE/2023, apresentada na Assembleia da República no passado dia 10 de outubro, no [Projeto de Plano Orçamental para 2023 enviado à Comissão Europeia \(CE\) no dia 14 de outubro](#) e na informação adicional fornecida pelo MF ao CFP nos dias 11, 13, 14, 17, 18 e 20 do mesmo mês. O CFP agradece aos serviços do Ministério das Finanças toda a colaboração e disponibilidade manifestada na prestação dos esclarecimentos adicionais e no envio mais tempestivo da informação solicitada.

Os agregados orçamentais das administrações públicas não foram ajustados do efeito de medidas pontuais e temporárias e de outros fatores especiais. No entanto, esse ajustamento é devidamente assinalado quando relevante para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental.

O presente relatório encontra-se estruturado do seguinte modo: i) o Capítulo 2 avalia as previsões orçamentais, designadamente a sua coerência; ii) o Capítulo 3 debruça-se sobre a orientação da política orçamental; e iii) no Capítulo 4 analisa-se a dívida pública.

Tendo em conta que a POE/2023 deu um primeiro passo no sentido da implementação da Orçamentação Verde (um processo através do qual são identificados os contributos ambientais e climáticos de cada rubrica orçamental), a Caixa 3 do presente relatório aborda esta temática, procurando-se comparar a metodologia utilizada na POE/2023 com a que está definida em termos internacionais nesta matéria.

¹ A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, foi alterada pelas leis 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto e 10-B/2022, de 28 de abril.

2. ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS

A avaliação da previsão orçamental constitui um dos elementos centrais para aferir se a mesma é coerente com o cenário macroeconómico em que se baseia e com as medidas política que lhe estão subjacentes. Com esse propósito, procede-se a uma sistematização das medidas de política que integram a POE/2023 e do respetivo impacto previsto, distinguindo-se as medidas que tendo sido legisladas em anos anteriores produzem efeitos (carry-over) em 2023, das novas medidas que o Governo se propõe adotar em 2023. Em seguida avalia-se, em termos nominais, se a previsão dos agregados orçamentais e das suas rubricas incorpora o efeito daquelas medidas e se reflete a evolução das respetivas bases macroeconómicas associadas. Este exercício permite identificar rubricas cuja previsão orçamental difere do indexante macroeconómico e das medidas explicitadas pelo Governo, apontando, assim, para uma evolução da receita e despesa superior ou inferior ao previsto, o que pode sugerir a falta de especificação de medidas, pressões ou eventuais margens de segurança na previsão orçamental. Ainda no âmbito da avaliação da previsão orçamental para 2023, o CFP apresenta adicionalmente um exercício de projeção em que, tendo em conta o cenário macroeconómico e as medidas de política do MF previstas na POE/2023, afere a plausibilidade da previsão para o saldo e dívida pública em rácio do PIB.

2.1 Medidas de política subjacentes à POE/2023

Medidas de política aprovadas em anos anteriores com impacto em 2023

De acordo com a POE/2023, as medidas de política legisladas em anos anteriores implicam um agravamento do saldo orçamental de 5,4 mil M€ em 2023, um valor muito superior ao indicado pelo MF à Assembleia da República no passado mês de setembro. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) determina que o Governo deve disponibilizar à Assembleia da República o Quadro de Políticas Invariantes (QPI) até ao dia 31 de agosto.² O QPI foi entregue no início de setembro³ e apontava para que as medidas de política legisladas em anos anteriores implicassem um agravamento do saldo de 3,9 mil M€ em 2023. Este impacto negativo foi substancialmente revisto em alta na POE/2023: o MF aponta agora para um agravamento de 5,4 mil M€, mais 1,5 mil M€ do que o previsto em setembro. Mais de três quartos dessa revisão ocorreu nos juros devidos pelas AP (+606 M€) e no consumo intermédio (+528 M€), rubricas em que o impacto previsto duplicou no espaço de um mês (Quadro 1). Na nota metodológica que acompanhou o QPI enviado em setembro, o MF referia que “a informação constante do QPI poderá ser atualizada consoante a informação que venha a ser disponibilizada até à entrega do Orçamento do Estado para 2023”. Trata-se, contudo, de uma atualização substantiva, que acabou por prejudicar o propósito legal subjacente à apresentação precoce do quadro de políticas invariantes à Assembleia da República, desde logo o de permitir o conhecimento e antecipação de medidas impactantes no OE para o ano seguinte. De resto, a expressiva revisão efetuada pelo MF também teve impacto na elaboração das projeções orçamentais publicadas em

² Nos termos do n.º 2 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

³ Uma vez que o Governo solicitou à Comissão de Orçamento e Finanças que o prazo de entrega do QPI fosse alargado, por forma a integrar o pacote de apoio «Famílias Primeiro» para mitigar os efeitos da inflação.

setembro pelo CFP, no âmbito da atualização das [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026](#).

Quadro 1 – Revisão do Quadro de Políticas Invariantes (em M€)

Medida	QPI		Diferença
	set/23	POE/2023	
Impacto total na variação do saldo	3 902	5 403	1 501
<i>do qual:</i>			
Consumos intermédios (inclui Saúde)	550	1 078	528
Juros devidos pelas AP	591	1 197	606
Dedução de IRS a partir do 2.º filho		10	10
Atualização do Indexante dos Apoios Sociais		155	155
Transição para o mercado regulado gás		60	60
Incentivo Fiscal à Recuperação		150	150

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: os valores refletem variações em 2023 face a 2022; todas as variações têm sinal positivo porque traduzem pressões orçamentais para 2023, refletindo a perda de receitas (por exemplo a medida de transição para o mercado regulado do gás natural deverá implicar uma perda de receita de IVA de 60 M€) e o aumento de despesas estruturais das AP na ótica das Contas Nacionais, quer por via de medidas de política que, por terem sido legisladas em momentos anteriores, passaram a ser constantes para os anos futuros, quer por uma evolução estrutural da despesa que não depende do ciclo económico; QPI – Quadro de Políticas Invariantes.

Receita

As medidas de política legisladas em anos anteriores terão um impacto ligeiramente negativo em 2023. Esse impacto deverá penalizar a receita pública e o saldo orçamental em 193 M€ no próximo ano (Quadro 2). Este impacto refletirá, essencialmente, medidas de âmbito fiscal, tais como: o incentivo fiscal à recuperação (-150 M€) e a majoração dos gastos com energia, fertilizantes, rações e demais alimentação animal em sede de IRC (-60 M€); o efeito na receita de IVA da transição para o mercado regulado de gás (-60 M€) e a redução do IVA nos primeiros 100 kWh/mês da eletricidade das famílias (-67 M€). Além destes acrescem, ainda, os efeitos da dedução do IRS a partir do 2.º filho (-10 M€), do complemento do abono de família (-30 M€) e do incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de produção de energias renováveis à rede (-5 M€) em sede de IRS. Em sentido contrário, e ainda que de modo insuficiente para compensar os impactos negativos atrás descritos, é esperado um acréscimo da receita de IRS (62 M€) e das contribuições sociais (158 M€), decorrente dos aumentos resultantes das novas admissões em curso, da atualização da RMMG e das progressões e promoções.

Despesa

As medidas de política aprovadas em anos anteriores implicam um aumento da despesa pública em 2023 de 5200 M€, dos quais 3290 M€ na despesa corrente primária. A rubrica de despesa mais pressionada por esse efeito é a das prestações sociais (+1793 M€), salientando-se o aumento dos encargos com pensões (+1427 M€, dos quais 1155 M€ na sequência da atualização já aprovada).⁴ No consumo intermédio, as

⁴ De acordo com o artigo 5.º da [Lei n.º 19/2022](#), de 21 de outubro, a atualização será de 4,43% para as pensões de valor até duas vezes o valor do IAS; de 4,07% para as pensões de valor entre duas e seis vezes o IAS; e de 3,53% para as pensões de valor superior a seis vezes o valor do IAS.

medidas aprovadas em anos anteriores deverão justificar um acréscimo de 1078 M€ no próximo ano, devido a compromissos das AP relacionados com a Saúde e aos gastos operacionais das diversas entidades, incluindo o aumento expectável de encargos motivados pelo aumento dos preços dos bens e serviços. As pressões sobre as despesas com pessoal totalizam 512 M€, dos quais mais de metade correspondem a encargos com progressões e promoções por avaliação de desempenho (284 M€).⁵

No âmbito da despesa de capital, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) deverá aumentar 714 M€ em 2023 devido ao efeito de medidas aprovadas em anos anteriores. Cerca de dois terços desse acréscimo decorrem de investimentos estruturantes da administração central, em contratação ou em execução, que em contas nacionais representarão um aumento de 457 M€ face a 2022, sobretudo nas áreas dos transportes (Ferrovia 2020 e expansão das redes de metropolitano).

É esperado um significativo aumento da despesa com juros em 2023, invertendo a tendência registada nos últimos anos. No cenário base de políticas invariantes, encontra-se previsto um acréscimo de 1197 M€ face a 2022, relacionado com os juros da dívida pública e com os custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas.

⁵ Tecnicamente, os encargos com progressões e promoções, assim como os relacionados com as pensões, não constituem um verdadeiro efeito de *carry-over* de medidas, mas antes um acréscimo de despesas que decorre do normal funcionamento das regras definidas no Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) e das atualizações das pensões que são realizadas anualmente. O CFP optou por manter a classificação adotada pelo MF, de modo que a análise das medidas de política fosse comparável com o publicado pelo MF no Relatório da POE/2023.

Quadro 2 – Medidas de política orçamental aprovadas em anos anteriores a 2023 (em M€)

Componente/medida	Varição 2022/2023
Total da Receita	-193
Impostos diretos	-193
IRS - Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal	62
IRS - Dedução do IRS a partir do 2.º filho	-10
IRS - Complemento abono de família	-30
IRS - Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente produção de energias renováveis à rede	-5
IRC - Incentivo fiscal à recuperação	-150
IRC - Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e alimentação animal	-60
Impostos indiretos	-127
IVA - Redução do IVA da eletricidade	-67
IVA - Transição para o mercado regulado de gás	-60
Contribuições sociais	158
Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal	158
Vendas	-31
Isenção das taxas moderadoras	-31
Total da Despesa	5 200
Despesas com pessoal	512
Progressões e Promoções	284
Contratações em curso	110
Aumento do RMMG	118
Consumo Intermédio	1 078
Consumos Intermédios (inclui Saúde)	1 078
Prestações Sociais	1 793
Aumento das prestações sociais - atualização do IAS	155
Gratuidade das creches (ano letivo 2022/2023)	40
Pensões ef. Composição = Aumento pensão Média + (entradas vs saída de pensionistas)	272
Atualização regular pensões	1 155
Abono de família (alteração dos escalões + elegibilidade)	13
Pacote Garantia Infância	49
Aumento de lugares na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados	43
Manutenção dos preços dos passes e tarifas	66
Outra despesa corrente	-93
Transferência para o Orçamento da União Europeia	-93
FBCF	714
Investimentos estruturantes	457
Entrega de material militar	172
Lei de Programação Militar	20
Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna	64
Juros	1 197
Juros devidos pelas APs	1 197
Impacto na variação do saldo	-5 393

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: Sinal (+) pressão orçamental /sinal (-) poupança orçamental; o aumento da despesa decorrente do Pacote Garantia para a Infância (49 M€) corresponde ao indicado no Quadro 4.17. do relatório da POE/2023; o presente quadro identifica como medidas de política “Progressões e Promoções”, “Aumentos das prestações sociais”, “Pensões | Ef. composição” e “Atualização regular das pensões”, embora estas tecnicamente não o sejam. O acréscimo dessas despesas decorre do normal funcionamento das regras definidas no Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública e das atualizações das pensões e de outras prestações da Segurança Social que são realizadas anualmente com base na legislação em vigor. O CFP optou por mantê-las no presente quadro para que a análise das medidas de política fosse comparável com o publicado pelo MF; o quadro não inclui medidas *one-off*.

Novas medidas de política orçamental

As medidas de política orçamental propostas pelo Executivo para 2023 terão um impacto negativo no conjunto da receita das AP. De acordo com o MF, o impacto das medidas de política previstas para o próximo ano deverá ser negativo em 869 M€ (Quadro 3), resultando, exclusivamente, da adoção de novas medidas de âmbito fiscal, de onde se destacam as que incidem sobre os impostos diretos (-878 M€). A este respeito, salienta-se que as alterações propostas para o IRS representarão a maior parte do impacto negativo previsto para o próximo ano (-863 M€), explicando a quase totalidade deste efeito as medidas⁶: (i) de atualização dos escalões (-300 M€); (ii) de redução das retenções na fonte para apoiar encargos com habitação (-250 M€); (iii) da reforma do Mínimo de Existência (-200 M€); e (iv) da redução das taxas (-200 M€). Apesar da sua menor dimensão, sublinha-se ainda o impacto negativo proveniente das medidas de política planeadas para os impostos indiretos (-251 M€) relativas à adoção de legislação ao nível do ISP (-385 M€). A compensar parcialmente estes efeitos negativos estará o impacto positivo do aumento da massa salarial dos funcionários públicos sobre o IRS (102 M€) e as contribuições sociais (260 M€), bem como o efeito da atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT e IMT (134 M€).

A despesa decorrente de novas medidas (excluindo *one-offs*) deverá implicar um aumento líquido da despesa de 840 M€ face a 2022. Esse acréscimo líquido terá impacto exclusivamente na despesa corrente primária, salientando-se o aumento das despesas com pessoal de 918 M€, na sequência das medidas de valorização salarial, de alteração de carreiras e de aumento do subsídio de alimentação.⁷ A despesa com prestações sociais deverá aumentar 63 M€ pelo efeito de novas medidas, dos quais 53 M€ relativos ao reforço do complemento solidário para idosos. Em sentido oposto, o MF prevê uma poupança de 141 M€ a obter no âmbito do exercício de revisão da despesa.⁸

⁶ De acordo com o MF, o novo modelo das tabelas de retenção na fonte de IRS previsto para a segunda metade de 2023, baseado num sistema de taxas marginais em vez do atual sistema de taxa única, não deverá ter qualquer custo orçamental em 2023. Apesar de ainda não serem conhecidas as novas tabelas de retenção, cumpre sinalizar que o real impacto orçamental desta alteração ficará dependente do efetivo delineamento das novas tabelas, uma vez que, se o objetivo do legislador for a integral aproximação da retenção efetuada mensalmente ao valor do IRS efetivamente devido por cada contribuinte, o montante das retenções na fonte da segunda metade de 2023 teria de refletir, necessariamente, a diminuição de receita associada a esta alteração. Note-se, contudo, que o impacto negativo sobre a receita de IRS seria intertemporalmente neutro, na medida em que um menor nível de receita arrecadado pelo Estado em 2023 seria integralmente compensado pela redução do valor dos reembolsos a pagar aos contribuintes no ano de 2024.

⁷ De acordo com o relatório da POE/2023, os trabalhadores das AP com salários brutos até 2600€ beneficiarão de um aumento de 52,11€/mês e os que auferiram mais de 2600 M€ terão uma atualização de 2% em 2023 (impacto total de 620 M€). Acresce a valorização das carreiras de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional (impacto de 221 M€, assegurando-se a diferenciação adequada entre as carreiras), bem como o aumento do subsídio de alimentação (77 M€).

⁸ O CFP incluiu esta poupança integralmente em consumo intermédio, à semelhança do considerado pelo MF no “Quadro 3.5. - Medidas Discricionárias incluídas no Projeto de Plano Orçamental” que integra os Elementos informativos e complementares ao relatório da POE/2023. Contudo, no Quadro 2.10. do relatório da POE/2023 constata-se que o valor de 141 M€ resulta sobretudo de iniciativas de aumento da receita própria (89,7 M€) e, em menor grau, de iniciativas geradoras de poupanças na despesa (51,7 M€).

Quadro 3 – Novas medidas de política orçamental com impacto em 2023 (em M€)

Componente/medida	Varição 2022/2023
Total da Receita	-869
Impostos diretos	-878
IRS - Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	102
IRS - Atualização dos escalões a 5,1%	-300
IRS - Redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação	-250
IRS - Reforma do Mínimo de Existência	-200
IRS - Redução transversal das taxas	-200
IRS - Alargamento do IRS Jovem	-15
IRC - Ajustamento nas tributações autónomas	-5
IRC - Suspensão agrav. tributações autónomas empresas com prejuízos fiscais	-10
Impostos indiretos	-251
ISP - Redução do imposto	-335
ISP - Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros	-25
ISP - Fim gradual das isenções de ISP	5
ISP - Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	-30
Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4%	134
Contribuições sociais	260
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	260
Total da Despesa	840
Despesas com pessoal	918
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%	620
Alteração de carreiras	221
Aumento do subsídio de alimentação	77
Consumo Intermédio	-141
Exercício de revisão da despesa	-141
Prestações Sociais	63
Reforço do Complemento Solidário para Idosos	53
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	10
Impacto na variação do saldo	-1 709

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: o impacto positivo na receita decorrente do aumento das despesas com pessoal foi calculado pelo CFP, porque não foi incluído pelo MF no Quadro 3.2. do relatório da POE/2023; o quadro não inclui medidas *one-off*.

Impacto orçamental de outras medidas

O impacto negativo decorrente da redução das receitas associadas às medidas de resposta à pandemia e ao choque geopolítico penalizarão a receita em 2023 no montante de 975 M€. Este efeito negativo que incide sobre a receita não fiscal e não contributiva reflete a expectativa de que em 2023 não ocorrerão novos apoios da União Europeia no âmbito da resposta à COVID-19 e ao choque geopolítico. Com efeito, o MF espera para 2023 uma diminuição no mesmo montante dos fundos da União Europeia recebidos em 2022 no âmbito do REACT – EU para financiamento das medidas de resposta à COVID-19 (-330 M€), como também no financiamento de medidas adotadas pelo Estado Português para mitigar os efeitos do choque geopolítico (-645 M€) - Quadro 4.

Quadro 4 – Outras medidas de política orçamental (em M€)

Componente/medida	Variação em 2023 face a 2022			PRR
	COVID-19	Apoios*	Total	
Total da Receita	-330	-645	-975	2 673
Outra receita corrente Fundos Europeus	-330	-645	-975	812
PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)			0	812
COVID19 - REACT EU	-330		-330	
Choque Geopolítico - Receita de Fundos Europeus		-645	-645	
Outra receita de capital Fundos Europeus			0	1 861
PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)			0	1 861
Total da Despesa	-2 062	-4 037	-6 099	2 852
Despesas com pessoal	-67		-67	35
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)			0	35
Medidas COVID-19 - Saúde	-67		-67	
Consumo Intermédio	-211		-211	521
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)			0	521
EPI e vacinas	-211		-211	
Prestações sociais	-729	-2 041	-2 770	
Complemento excepcional pensionistas		-1 000	-1 000	
Apoio excepcional trabalhadores		-730	-730	
Apoio excepcional a crianças e jovens		-134	-134	
Famílias mais carenciadas		-127	-127	
Choque geopolítico Apoio aos refugiados		-50	-50	
Isolamento Profilático e Sub. Soença	-307		-307	
Outras prestações sociais que não em espécie	-122		-122	
Prestações sociais em espécie Testes COVID-19	-300		-300	
Subsídios	-455	-543	-998	35
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)				35
Subsídio às empresas pela subida custos do gás		-235	-235	
Apoio ao emprego ativo e à formação qualificada de trabalhadores		-100	-100	
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias		-101	-101	
Apoio fin. extraord. setor do transporte ferroviário de mercadorias		-15	-15	
Agricultura e Pescas		-72	-72	
Formação e Qualificação em Competências Verdes		-20	-20	
Lay off simplificado e Apoio à Retoma Progressiva	-54		-54	
Incentivo financeiro extraord à normalização atividade empresarial	-120		-120	
Programa Apoiar	-230		-230	
Programa Apoio Redução Tarifária Transportes Públicos (PART)	-50		-50	
Outra Despesa Corrente		-453	-453	221
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)				221
AUTOvoucher		-133	-133	
Acelerar a eficiência e a transição energética		-290	-290	
Apoio à promoção externa e internacionalização das empresas		-30	-30	
FBCF				1 266
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)				1 087
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por empréstimos)				179
Outra despesa de Capital	-600	-1 000	-1 600	774
Apoio financeiro à TAP	-600		-600	
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)				774
Financiamento parcial do custo do gás às empresas		-1 000	-1 000	
Impacto na variação do saldo	1 732	3 392	5 124	-179

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: (*) o quadro apresenta a variação do impacto de “Outras medidas” em 2023, para além das medidas identificadas no Quadro 2 e no Quadro 3. Concretamente, o quadro ilustra a variação do impacto de medidas COVID-19 e dos (*) apoios extraordinários às famílias e empresas no contexto do choque geopolítico (incluindo o financiamento parcial do custo do gás às empresas), bem como a variação prevista da receita e da despesa no âmbito do PRR; não inclui medidas *one-off*.

No lado da despesa, a dissipação do impacto de medidas COVID-19, bem como de medidas adotadas no contexto do choque geopolítico e de subida da inflação, beneficiará o saldo orçamental de 2023 em 6099 M€. Pressupondo um controlo da situação pandémica, a POE/2023 aponta para que em 2023 o impacto na despesa decorrente de medidas COVID-19 ascenda a 350 M€ ou 0,1% do PIB, um valor bastante inferior aos 2412 M€ ou 1,0% do PIB estimados para o corrente ano. A esse contributo favorável de 2062 M€ para a redução da despesa pública acresce uma diminuição de 4037 M€ por via da dissipação de medidas relacionadas com o choque geopolítico e com a mitigação do impacto da inflação (incluindo o financiamento parcial do custo do gás às empresas).

De acordo com a POE/2023, as medidas referidas no parágrafo anterior deverão justificar uma redução da despesa corrente primária de 4499 M€. Mais de 60% da diminuição da despesa corrente primária ocorrerá nas prestações sociais, rubrica em que o MF estima um decréscimo de 2770 M€ em 2023, sobretudo devido à eliminação do complemento excecional a pensionistas e do apoio excecional aos rendimentos (que em conjunto implicarão uma redução de 1730 M€ face a 2022)⁹ e da eliminação de medidas relacionadas com a pandemia (menos 729 M€, justificados sobretudo pela eliminação de despesas relacionadas com o isolamento profilático e subsídio de doença e com testes COVID-19). A eliminação de medidas deverá implicar um decréscimo da despesa com subsídios de 998 M€ em 2023, dos quais 465 M€ relativos a subsídios às empresas pela subida de custos do gás e ao Programa Apoiar em 2022.¹⁰

Na despesa de capital, a eliminação de medidas adotadas no contexto pandemia e da subida da inflação deverão produzir um impacto favorável no saldo orçamental em 1600 M€. Este contributo positivo para o saldo decorre na totalidade da eliminação do apoio extraordinário às empresas para suportarem os custos acrescidos com o gás natural (que implicará uma redução de 1000 M€ em 2023) e pelo facto de não estar previsto qualquer apoio financeiro adicional à TAP em 2023 (que acarretará uma diminuição de 600 M€, correspondente ao impacto previsto em contas nacionais para 2022).¹¹

Quanto ao PRR, o MF prevê que a execução deste Plano ascenda a 3900 M€ (1,6% do PIB) em 2023, quase o quádruplo do que estima executar em 2022 (1048 M€). A execução prevista do PRR será suportada em cerca de 94% por subvenções da União Europeia, sobretudo receita de capital, que se prevê que atinja os 3673 M€ em 2023, mais 2673 M€ face ao estimado pelo MF para 2022. O restante financiamento que será assegurado por empréstimos a aplicar em formação bruta de capital fixo no montante de 227 M€, superior em 179 M€ ao estimado pelo MF para 2022, terá impacto negativo no saldo orçamental. Sem impacto no saldo orçamental, o acréscimo de subvenções da

⁹ O complemento excecional a pensionistas consiste no pagamento de 50% do valor mensal da pensão a todos os pensionistas que auferam até 5318€/mês, enquanto o apoio excecional aos rendimentos consiste no pagamento de 125€ a cada adulto residente não pensionista com um rendimento bruto até 2700€/mês. Ambos serão pagos de uma só vez no mês de outubro de 2022.

¹⁰ O Programa APOIAR consiste num apoio de tesouraria, sob a forma de subsídio a fundo perdido, para apoio a empresas dos setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia de COVID-19.

¹¹ O apoio financeiro à TAP previsto para 2022 é de 990 M€, mas o respetivo impacto em contas nacionais ascende a 600 M€.

União Europeia (2673 M€) será aplicado em cerca de 70% (1861 M€) em despesa de capital, absorvendo a formação bruta de capital fixo mais de metade dessa fatia (1087M€) e a "outra despesa de capital" os restantes 774 M€, dirigido a outros sectores da economia que não a Administração Pública. O acréscimo restante de 812 M€ do pacote de subvenções da União Europeia previstos pelo MF serão aplicados em despesa corrente, dirigidos na quase totalidade a consumos intermédios e "outra despesa corrente", rubricas que beneficiarão do aumento de despesa em projetos PRR no montante respetivamente de 521 M€ e 221 M€.

2.2 Da execução de 2022 à previsão orçamental para 2023

A POE/2023 prevê para 2023 um défice de 0,9% do PIB, superior em 0,2 p.p. ao objetivo constante no Programa de Estabilidade apresentado pelo anterior Governo Constitucional em março (défice de 0,7% do PIB). O saldo orçamental permanecerá abaixo do limite de 3% do PIB para o défice estabelecido no [Tratado de Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#)¹². A atualização da previsão para 2023 é explicada pela revisão em alta da despesa pública em 0,4 p.p. do PIB, mais 0,2 p.p. do que a efetuada para a receita. Os encargos com juros são responsáveis por cerca de 0,3 p.p. do PIB dessa revisão devendo-se o restante, sobretudo, à despesa corrente primária, induzida pela maior despesa com consumo intermédio. Apesar da revisão em alta do défice orçamental para 2023 resultar num menor ritmo de redução anual (1 p.p. do PIB) face ao previsto no PE/2023 (-1,3 p.p.), em termos ajustados, ou seja, excluindo o efeito de medidas *one-off*¹³ essa diminuição anual revela-se superior (1,2 p.p. do PIB) quando comparado com o previsto pelo MF em março (1,1 p.p.).¹⁴ A melhoria prevista para o saldo permite aproximá-lo de uma posição mais perto do equilíbrio, em resultado sobretudo de uma melhor posição estrutural do saldo, contribuindo, assim, para criar uma margem de segurança capaz de responder às flutuações cíclicas normais sem incorrer em situação de défice excessivo (ver secção 3.1).

A redução prevista pelo MF para atingir o objetivo de défice orçamental fixado para 2023 será obtida através de um aumento nominal da receita superior ao esperado para a despesa. A melhoria do saldo orçamental prevista para 2023 (2223 M€) dependerá inteiramente do comportamento da receita que deverá, segundo o MF, aumentar 6218 M€. Metade do incremento deste agregado será justificado pela receita fiscal e

¹² Salvo menção em contrário, no presente relatório o PIB é o avaliado em termos nominais e o valor considerado para o ano de 2023 ascende a 249 248,1 M€.

¹³ No que se refere às medidas temporárias e não recorrentes (*one-off*) consideradas pelo CFP, a definição da sua natureza resulta de uma classificação própria, a qual é coincidente com a utilizada pelo MF para os anos de 2022 e 2023 (ver Capítulo 3).

¹⁴ Para esta diferença contribui o impacto de medidas *one-off* na despesa em 2023 (0,2% do PIB) e um menor impacto dessas mesmas medidas em 2022 (0,1 p.p. do PIB), quando no Programa de Estabilidade 2022-2026, apenas se considerava em 2022 o impacto de medidas *one-off* na despesa equivalente a 0,2% do PIB. No caso do PE/2023 estão em causa as medidas *one-off* referentes à despesa com ativos por impostos diferidos e uma indemnização a pagar pela Infraestruturas de Portugal, enquanto que na POE/2023, apenas figura em 2022 a operação *one-off* relativa à despesa com ativos por impostos diferidos, existindo agora em 2023 três operações *one-off* não consideradas no PE/2023 para esse ano: a indemnização a pagar pela IP que transita para 2023, e outras duas novas operações relacionadas com uma nova despesa com ativos por impostos diferidos, e uma outra relativa a uma decisão judicial sobre barragens da EDP.

contributiva, refletindo o efeito ainda da inflação na cobrança de impostos e a resiliência do mercado de trabalho. A despesa pública, ainda que beneficiando do efeito de dissipação do impacto de várias medidas adotadas na resposta à crise pandémica e de medidas de apoio extraordinário a famílias e empresas para mitigar os efeitos do choque geopolítico e da subida dos preços deverá, de acordo com a POE/2023, elevar-se em 3995 M€ impulsionada sobretudo pela despesa corrente primária (2220 M€), designadamente pelo consumo intermédio, em resultado do agravamento dos custos de energia, e pelas despesas com pessoal, na sequência da atualização salarial, das progressões e promoções nas carreiras dos funcionários públicos, além de novas contratações. A despesa de capital dará um menor contributo (578 M€) para o aumento da despesa pública, devido em grande parte à redução da “outra despesa de capital”, que reflete o efeito de base gerado pela medida de natureza pontual para financiamento dos custos de energia com o gás às empresas, realizada em 2022 (1000 M€). Não obstante a expressão deste efeito de base, o investimento previsto pelo MF registará um aumento de 2323 M€, fortemente impulsionado pela implementação do PRR.

2.2.1 Análise da coerência da previsão orçamental

Os desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa podem ser decompostos por um conjunto de fatores explicativos para aferir a coerência da previsão orçamental. A decomposição desses fatores, em termos nominais, mostra-se relevante para explicar os desenvolvimentos previstos para os agregados orçamentais e suas componentes, a qual traduz os impactos resultantes da:

- i. **Evolução macroeconómica**, aproximada por via de um cálculo realizado pelo CFP que se baseia na utilização de valores prudentes para a elasticidade entre as variáveis orçamentais e as correspondentes bases macroeconómicas;¹⁵
- ii. **Medidas aprovadas em anos anteriores**, cujos impactos afetam a previsão orçamental do ano seguinte (*carry-over* de medidas), sendo esses efeitos tidos em conta no cenário de políticas invariantes;
- iii. Medidas discricionárias de natureza permanente (**novas medidas de política e o PRR**), introduzidas no cenário com medidas de política;
- iv. **Medidas transitórias** que se integram igualmente no âmbito das medidas de política, ainda que de natureza não permanente, compreendendo os impactos previstos com as medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico;

¹⁵ Os cálculos do CFP assumem uma elasticidade unitária para a evolução das variáveis orçamentais, face às bases macroeconómicas que lhe estão associadas: (i) impostos indiretos face ao consumo privado nominal; (ii) IRS face às remunerações; (iii) IRC face ao PIB; (iv) contribuições sociais efetivas face às remunerações (v) “outra receita corrente”, receita de capital, subsídios, “outra despesa” e FBCF face ao PIB, apenas na componente assegurada por financiamento nacional; e (vi) vendas face ao IPC. A previsão do MF pode ter subjacente um valor mais elevado ou mais baixo do que o aqui considerado, o que neste exercício tem reflexo na estimativa de “outros efeitos”.

v. **Medidas pontuais e medidas temporárias (doravante *one-off*)** previstas para 2022 e 2023;

vi. **Uma componente residual**, obtida por diferença, designada por “outros efeitos”, que reflete os efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas e ainda outros efeitos não identificados que não se enquadram nas categorias anteriormente elencadas.

Com base na informação fornecida pelo MF, o Quadro 5 apresenta a decomposição dos fatores que explicam a evolução orçamental prevista para a conta das AP em 2023.

Quadro 5 – Da execução de 2022 à previsão da POE para 2023 - medidas de política com impacto orçamental (M€)

	Fatores explicativos da coerência orçamental										Ano 2023 Estim. MF (Não Ajust.) (11)
	Ano 2022 Estim. MF (Não Ajust.) (1)	Carry-over (2)	Apoios extraord.* (3)	COVID-19 (4)	PRR (5)	Cenário Macro ** (6)	Novas Med. de Política (7)	Exec. de garantias (8)	One-Offs *** (9)	Outros Efeitos (10)	
Receita total	104 809	-193	-645	-330	2 673	4 643	-869	0	0	939	111 027
Receita fiscal e contributiva	89 420	-162	0	0	0	4 032	-869	0	0	83	92 504
Impostos Indiretos	35 228	-127	0	0	0	1 372	-251	0	0	575	36 797
Impostos Diretos	25 045	-193	0	0	0	1 328	-878	0	0	-247	25 055
Contrib. para Seg. Social	29 148	158	0	0	0	1 331	260	0	0	-245	30 652
Rec. não fisc. e não contrib.	15 389	-31	-645	-330	2 673	610	0	0	0	856	18 523
Vendas	7 459	-31	0	0	0	301	0	0	0	121	7 850
Outra Rec. Corrente	6 266	0	-645	-330	812	310	0	0	0	364	6 776
Receita de Capital d.q.	1 664	0	0	0	1 861	0	0	0	0	372	3 897
Rec. sem Fundos da UE.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	72	73
Fundos União Europeia	1 663	0	0	0	1 861	0	0	0	0	300	3 824
Despesa total	109 239	5 200	-4 037	-2 062	2 852	959	840	-82	436	-110	113 233
Despesa primária	104 179	4 003	-4 037	-2 062	2 852	959	840	-82	436	-110	106 977
Despesa corrente primária	93 124	3 290	-3 037	-1 462	812	583	840	0	0	1 195	95 343
Consumo Intermédio	13 435	1 078	0	-211	521	0	-141	0	0	142	14 822
Despesas com Pessoal	25 782	512	0	-67	35	0	918	0	0	33	27 212
Prestações Sociais	45 076	1 793	-2 041	-729	0	218	63	0	0	626	45 006
Prest. que não em espécie	40 357	1 727	-2 041	-429	0	0	63	0	0	293	39 970
Prest. em espécie	4 719	66	0	-300	0	218	0	0	0	333	5 036
Subsídios	2 439	0	-543	-455	35	71	0	0	0	-111	1 437
Outra Desp. Corrente	6 391	-93	-453	0	221	293	0	-82	436	507	6 866
Despesa de Capital	11 055	714	-1 000	-600	2 040	376	0	-82	436	-1 306	11 633
FBCF	6 295	714	0	0	1 266	234	0	0	0	109	8 618
FBCF Financ. Nacional	4 744	714	0	0	0	234	0	0	0	-190	5 502
FBCF Financ. UE	1 550	0	0	0	1 266	0	0	0	0	300	3 116
Outra Desp. de Capital	4 761	0	-1 000	-600	774	141	0	-82	436	-1 415	3 015
Juros	5 060	1 197	0	0	0	0	0	0	0	0	6 257
Saldo	-4 430	-5 393	3 392	1 732	-179	3 684	-1 709	82	-436	1 050	-2 207

Fontes: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: * Apoios extraordinários às famílias e empresas; ** Impacto do cenário macro estimado pelo CFP – o cálculo destes efeitos, assume a utilização de elasticidades prudentes (unitárias) das variáveis orçamentais em relação às respetivas bases de incidência macroeconómica, conforme explicitado na nota de rodapé n.º 15; *** (10) = (11) - [(1) + (2) + ... + (9)]. Para detalhe dos vários efeitos ver o Quadro 18 (receita) e o Quadro 19 (despesa) em anexo. As medidas *one-off* consideradas seguem a classificação própria do CFP, identificadas no Capítulo 3, sendo coincidentes com as do MF. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

2.2.1.1 Saldo orçamental

A dissipação dos efeitos de medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico constitui o principal fator explicativo para a redução do défice orçamental previsto para 2023. O MF prevê que, em termos de variação do saldo, o impacto da reversão quase integral das medidas de emergência adotadas no âmbito da COVID-19 e da anulação em geral dos apoios extraordinários a famílias e a empresas atribuídos pelo Governo em 2022 para mitigar os efeitos da crise energética e da subida dos preços, possa ascender a 5124 M€ (correspondente à soma do saldo das colunas 3 e 4). A magnitude favorável desse efeito no saldo mostra-se mais do que suficiente para anular a variação negativa do impacto no saldo provocado pelas novas medidas discricionárias

de natureza permanente explicitadas na POE/2023 (saldo da coluna 7, -1709 M€) e pelo impacto igualmente desfavorável de uma maior despesa com medidas *one-off* em 2023 (436 M€). O restante montante do efeito de dissipação de medidas de resposta à crise pandémica e ao choque geopolítico (2979 M€) permite ainda absorver mais de metade (55%) da totalidade do impacto negativo no saldo de medidas legisladas em anos anteriores (5393 M€ de acordo com o MF, saldo da coluna 2)

Apesar do contexto de forte desaceleração da atividade económica, o cenário macroeconómico terá um impacto favorável no saldo - que em termos absolutos ascende a cerca de 70% do efeito de dissipação das medidas acima referidas - suficiente para acomodar a restante parte do impacto negativo resultante de medidas aprovadas em anos anteriores. O impacto do cenário macro, cujo cálculo se sustenta na evolução das principais bases macroeconómicas explicativas da previsão orçamental das componentes da receita e da despesa, também contribuirá para a redução do défice prevista pelo MF para 2023 (saldo da coluna 6), embora menos do que a dissipação do impacto das medidas referidas no parágrafo anterior. De acordo com cálculos do CFP, baseados em elasticidades prudentes, o impacto favorável do cenário macroeconómico (3684 M€) é, ainda assim, maior do que a melhoria prevista para o saldo orçamental em 2023 pelo MF (2223 M€). Este contributo da conjuntura económica mostra-se suficiente para acomodar o restante efeito negativo no saldo das medidas de natureza permanente aprovadas em anos anteriores (2413 M€), bem como o impacto marginal negativo no saldo (179 M€) decorrente de investimentos ao abrigo do PRR que são assegurados por empréstimos, que constituem a menor fatia de financiamento do PRR. O impacto do cenário macroeconómico reflete-se sobretudo na receita (4643 M€), principalmente nos impostos e contribuições, a justificarem em conjunto mais de quatro quintos do aumento previsto para aquele agregado, cuja evolução depende das suas bases macroeconómicas (coluna 6 do Quadro 5). Na despesa, a dimensão do efeito macro totaliza 959 M€, o qual toma por referência o cálculo de elasticidades unitárias assumidas pelo CFP para as bases macroeconómicas associadas a subsídios, “outra despesa corrente”, “outra despesa de capital”, “prestações sociais em espécie” e FBCF. A estimativa do efeito macroeconómico realizada pelo CFP para a despesa tem por finalidade indiciar a dimensão que os “outros efeitos” podem assumir para justificar a previsão orçamental.

Num exercício de análise da coerência orçamental, o impacto dos “outros efeitos” é um elemento relevante para avaliar a dimensão do impacto de “pressupostos” que não têm tradução no cenário macroeconómico e na explicitação de medidas de política que lhe está subjacente. Os “outros efeitos” (coluna 10) captam os impactos de segunda ordem induzidos pelas medidas de política explicitadas na POE/2023 via interação com as variáveis macroeconómicas, como também o comportamento das variáveis orçamentais que divergem da evolução do seu indexante macroeconómico e das medidas explicitadas. Neste último caso, podem refletir por essa via, os efeitos de medidas não especificadas na previsão, ou a utilização condicionada das dotações orçamentais que o decisor político tem ao seu dispor num quadro de gestão discricionária que assegure os objetivos orçamentais.

O impacto dos “outros efeitos” traduz um contributo positivo de 1050 M€, cuja magnitude é determinante para alcançar o objetivo de défice orçamental previsto para 2023. Este contributo favorável para explicar a melhoria do saldo que figura na coluna 10 assume maior dimensão na receita ao ascender a 939 M€. A receita não fiscal e não contributiva justifica o maior contributo (856 M€), sendo que apenas (556 M€) sugerem

uma eventual sobrestimação deste subagregado, uma vez que 300 M€ resultam de verbas provenientes da União Europeia com aplicação em despesa de investimento, ou seja, sem impacto no saldo, respeitando assim o princípio da neutralidade de fundos. No que se refere à receita fiscal e contributiva, os “outros efeitos” ascendem a 83 M€ refletindo uma previsão que sugere a sobrestimação dos impostos indiretos pelo facto do seu crescimento apontar para uma evolução superior à sua base macroeconómica, contrariamente aos impostos diretos e contribuições que indiciam uma subestimação, matéria objeto de desenvolvimento no ponto seguinte dedicado à análise das elasticidades implícitas na evolução dos impostos e das contribuições. Ao nível da despesa, a previsão deste agregado mostra-se inferior ao que resulta do impacto macroeconómico e de medidas de política explicitadas na POE/2023, contribuindo assim os “outros efeitos” na despesa igualmente para a redução nominal do défice. No conjunto da despesa, os “outros efeitos” totalizam -110 M€, resultando da combinação de uma previsão da despesa corrente primária superior em 1195 M€ ao efeito macro e às medidas de política especificadas, com uma previsão da despesa de capital que é inferior em 1306 M€ ao que resulta desse cenário macro e dessas medidas. Mais de metade da aparente sobrestimação da despesa corrente primária é devida às prestações sociais, enquanto na despesa de capital o impacto negativo dos “outros efeitos” é justificado integralmente pela “outra despesa de capital” (-1415 M€), situações que, entre outras, serão objeto de análise na secção dedicada aos desenvolvimentos orçamentais previstos para a despesa.

2.2.1.2 Desenvolvimentos orçamentais na receita e na despesa

Receita

De acordo com a POE/2023, o peso da receita pública no PIB deverá aumentar no próximo ano devido, essencialmente, ao crescimento da receita prevista no âmbito do PRR. Em 2023, refletindo uma expectativa de crescimento do PIB nominal (4,9%) inferior à do conjunto da receita (5,9%), espera-se que o rácio da receita das AP sobre o PIB se situe em 44,5% do produto, aumentando 0,4 p.p. do PIB face ao estimado para 2022 (Quadro 9 Quadro 9 e Quadro 20). Para este desempenho contribuirá, quase exclusivamente, o incremento do peso da receita de capital em 0,9 p.p. do PIB, o qual traduz a expectativa de aumento das transferências a receber ao abrigo do PRR. Em sentido contrário, a carga fiscal deverá decrescer para 35,1% do PIB em 2023, uma queda de 0,5 p.p. do PIB face a 2022, ano em que o MF espera atingir um novo máximo desde 1995 (35,6% do PIB) - Quadro 6. A concorrer para esta evolução estará, exclusivamente, a queda de 0,6 p.p. do PIB esperada para o rácio da receita fiscal, uma vez que o peso das contribuições sociais efetivas deverá crescer 0,1 p.p. situando-se em 10,3% do PIB. Em termos nominais, a receita pública deverá situar-se em 111 027 M€, crescendo 6218 M€ face a 2022, em resultado do contributo positivo de todas as rubricas da receita.

Quadro 6 – Evolução da carga fiscal

	% PIB					M€					TVH	
	2021	2022	2023	Variação		2021	2022	2023	Variação		(%)	
				2021/22	2022/23				2021/22	2022/23	2021/22	2022/23
Carga Fiscal	35,2	35,6	35,1	0,4	-0,5	75 458	84 526	87 502	9 068	2 976	12,0	3,5
Receita fiscal	24,7	25,4	24,8	0,6	-0,6	53 054	60 273	61 852	7 218	1 579	13,6	2,6
Impostos diretos	9,7	10,5	10,1	0,9	-0,5	20 708	25 045	25 055	4 337	10	20,9	0,0
IRS	7,0	7,0	6,7	0,0	-0,3	14 985	16 604	16 687	1 618	83	10,8	0,5
IRC	2,4	3,3	3,1	0,9	-0,2	5 155	7 756	7 735	2 601	-22	50,5	-0,3
Outros impostos diretos	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	567	685	634	118	-51	20,8	-7,5
Impostos indiretos	15,1	14,8	14,8	-0,3	-0,1	32 347	35 228	36 797	2 881	1 569	8,9	4,5
IVA	8,9	9,1	9,2	0,2	0,1	19 108	21 602	22 875	2 494	1 272	13,1	5,9
IEC	2,5	2,0	1,9	-0,5	-0,1	5 305	4 718	4 698	-587	-20	-11,1	-0,4
Outros impostos indiretos	3,7	3,8	3,7	0,1	0,0	7 933	8 907	9 224	974	317	12,3	3,6
Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Contribuições sociais efetivas	10,4	10,2	10,3	-0,2	0,1	22 403	24 253	25 651	1 850	1 397	8,3	5,8
<i>Por memória:</i>												
PIB nominal	-	-	-	-	-	214 471	237 514	249 248	23 043	11 734	10,7	4,9

Fontes: INE (2021) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em % do PIB devido a arredondamentos. TVH significa taxa de variação homóloga.

Em 2023, o crescimento nominal da receita das AP assentará, maioritariamente, da previsão macroeconómica da POE/2023. De acordo com a informação presente na POE/2023 e cálculos adicionais elaborados pelo CFP utilizando uma elasticidade prudente, aponta para que o crescimento da receita pública (6218 M€) dependerá, em grande medida, do contributo proveniente do cenário macroeconómico (4643 M€) - Quadro 7. Esta evolução, em conjunto com o efeito positivo decorrente do aumento previsto para as transferências ao abrigo do PRR (2673 M€), mais do que compensará o impacto negativo decorrente do *carry-over* de medidas de política legisladas em anos anteriores (-193 M€), da diminuição do apoio de fundos comunitário para financiar medidas de apoios às famílias e empresas que mitiguem os efeitos do Choque Geopolítico (-645 M€), como também dos fundos provenientes do REACT-EU para financiar despesas de resposta à pandemia de COVID-19 (-330 M€), para além do impacto das novas medidas que o governo se propõe adotar em 2023 (-869 M€). Note-se ainda, que aproximadamente um sexto da variação da receita total projetada para 2023 (939 M€) se encontra explicada por outros efeitos não especificados, sugerindo uma incerteza acrescida quanto à arrecadação desta verba.

Quadro 7 – Fatores explicativos da variação da receita pública na POE/2023 (M€)

	Variação 2022/2023	Carry-over	Apoios Extraordinários	COVID-19	PRR	Cenário Macro	Novas Medidas de Política	Outros Efeitos
	Σ (1) a (7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Receita total	6 218	-193	-645	-330	2 673	4 643	-869	939
Receita Fiscal e Contributiva	3 084	-162	0	0	0	4 032	-869	83
Receita Fiscal	1 579	-320				2 701	-1 129	327
Impostos Indiretos	1 569	-127				1 372	-251	575
IVA	1 272	-127				841		558
IECS	-20					184	-385	181
Outros impostos indiretos	317					347	134	-164
Impostos diretos	10	-193				1 328	-878	-247
IRS	83	17				911	-863	18
IRC	-22	-210				383	-15	-180
Outros impostos diretos	-51					34		-85
Contribuições para Segurança Social	1 505	158				1 331	260	-245
Contribuições sociais efetivas	1 397	89				1 331	147	-170
Contribuições sociais imputadas	107	69					113	-74
Receita não Fiscal e não Contributiva	3 134	-31	-645	-330	2 673	610	0	856
Vendas	391	-31				301		121
Outra Rec. Corrente	510		-645	-330	812	310		364
Receita de Capital	2 233				1 861	0		372
Receita sem Fundos da U.E.	72							72
Fundos União Europeia	2 161				1 861			300

Fontes: MF e Cálculos do CFP. | Nota: o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da receita resulta de cálculos próprios do CFP. "Apoios Extraordinários" inserem-se no âmbito da resposta ao choque geopolítico e traduz a diminuição de fundos europeus para financiamento de medidas de apoio às famílias e às empresas. A redução de receita relacionada com medidas COVID-19 refere-se à diminuição dos recebimentos do fundo europeu REACT-EU que parcialmente as financiou em 2022.

O acréscimo de receita fiscal decorrente da evolução da atividade económica deverá compensar o impacto negativo resultante das medidas de política orçamental.

Segundo os cálculos do CFP baseados na informação presente na POE/2023, verifica-se que o impacto positivo resultante dos desenvolvimentos macroeconómicos previstos pelo MF (2701 M€) justificará, essencialmente, o crescimento esperado para a receita tributária (1579 M€), mais do que compensando o efeito negativo decorrente do *carry-over* das medidas de política legisladas em anos anteriores (-320 M€) e das medidas de política previstas para o próximo ano (-1129 M€)¹⁶. Relativamente aos impostos indiretos, verifica-se que a sua elasticidade face ao consumo privado nominal se encontra acima da unidade (1,4), em resultado das elasticidades do IVA e dos IEC se situarem em 1,6. Este facto explica que uma parte substancial da variação prevista para a tributação indireta se deva a outros efeitos que não os decorrentes do cenário macroeconómico ou do impacto de medidas de política, incluindo uma provável subestimação do seu valor para o ano corrente de 2022.¹⁷ Quanto à tributação direta, constata-se que o IRS apresenta uma elasticidade face às remunerações próxima da unidade, traduzindo uma projeção adequada deste imposto. Esta projeção contrasta com a do IRC, cuja elasticidade face ao produto nominal se encontra substancialmente abaixo da unidade (0,5), sugerindo uma subestimação da sua receita para o próximo ano. Esta subestimação parece tanto mais acentuada pelo facto a autoliquidação do imposto de 2023 ter como referência a atividade empresarial desenvolvida num ano de crescimento robusto como o de 2022. Deste modo, e tendo em consideração o cenário macroeconómico inscrito na POE/2023, a estimativa para o objetivo de crescimento da receita fiscal no próximo ano afigura-se como genericamente atingível, não obstante se poder verificar uma ligeira sobrestimação por via das elasticidades utilizadas nos impostos indiretos, caso a estimativa destes para o ano corrente não se venha a revelar demasiado pessimista.

As contribuições sociais deverão crescer em linha com a evolução esperada para as remunerações na POE/2023. Tendo por base a informação divulgada pelo MF e posteriores cálculos do CFP, o acréscimo das contribuições para a segurança social previsto para 2023 (1505 M€) dever-se-á, essencialmente, ao impacto positivo resultante do desempenho previsto para as remunerações no cenário inscrito na POE/2023 (1331 M€) e, em menor escala, pelo *carry-over* de medidas de política (158 M€) e por outros efeitos não especificados (-245 M€), aparentemente relacionados com a subestimação do impacto positivo nas contribuições sociais decorrente do aumento previsto para as despesas com pessoal das AP. Mais especificamente, constata-se que esta evolução se deverá, fundamentalmente, ao aumento previsto para as contribuições sociais efetivas (1397 M€), que, com uma elasticidade face ao total das remunerações igual à unidade, deverão apresentar um crescimento mais moderado do que o sugerido pelo padrão de evolução exibido nos últimos anos, nos quais se observou um crescimento desta rubrica acima da sua base macroeconómica. Assim, a

¹⁶ As medidas referidas encontram-se detalhadas no Quadro 3.

¹⁷ Os outros efeitos não especificados poderão encontrar justificação caso as receitas de IVA e dos IEC, na segunda metade de 2022, não desacelerem de modo tão pronunciado como o implícito na POE/2023, terminando o ano em valores superiores aos divulgados pelo MF. Mais concretamente, verifica-se que a receita de IVA, no final de 2022, apenas se situaria nos valores inscritos pelo MF na POE/2023, caso a sua evolução passasse de uma variação homóloga acumulada de 24,8% no 1.º semestre para um crescimento de apenas 3,8% na segunda metade do ano. No mesmo sentido, a receita dos IEC teria de passar de um crescimento homólogo de 2,4% nos primeiros seis meses do ano para uma variação de -22,1% no 2.º semestre, caindo 645 M€ face ao mesmo período de 2021.

previsão para o crescimento das contribuições sociais parece globalmente plausível face à evolução das remunerações consideradas na POE/2023.

A receita não fiscal e não contributiva sugere uma sobrestimação da sua evolução devido à não especificação de medidas que justifiquem o acréscimo previsto pelo MF.

Considerando a informação relativa ao *carry-over* de medidas de anos anteriores (-31 M€), ao impacto da redução de fundos europeus que financiaram despesas de resposta à COVID-19 (-330 M€) e medidas do apoio extraordinário às famílias e empresas na resposta ao choque geopolítico (-645 M€), bem como o contributo esperado do cenário macroeconómico apresentado pelo MF (610 M€), observa-se que a receita não fiscal e não contributiva sugere uma sobrestimação de 856 M€, dos quais apenas 556 M€ com reflexo no saldo.¹⁸ A contribuir para este cenário estarão, maioritariamente, a outra receita corrente e a receita de capital que, não obstante beneficiarem do aumento das transferências ao abrigo do PRR (2673 M€) e do impacto positivo decorrente do cenário macroeconómico assumido pelo MF (310 M€), permanecem com uma parcela de receita não explicada com recurso à informação disponibilizada ao CFP (736 M€). Em menor escala, também a previsão para as vendas aparenta alguma sobrestimação, pelo facto da evolução resultante do cenário macroeconómico (301 M€) e do impacto do *carry-over* de medidas adotadas em anos anteriores (-31 M€) não serem suficientes para explicar o acréscimo de 391 M€ previstos pelo MF para esta rubrica.

Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2023

Segundo a informação presente na POE/2023, a despesa fiscal do Estado, em contabilidade pública, deverá ascender a 16 181M€, traduzindo um acréscimo de 872 M€ (5,7%) em comparação com 2022. No que se refere ao período compreendido entre 2020 e 2023, o MF projeta, para o próximo ano, uma despesa fiscal do Estado 3538 M€ (28%) acima da apurada no ano mais influenciado pela pandemia de COVID-19 - Quadro 8.

Deste modo, e de acordo com os dados do MF, o crescimento da despesa fiscal do Estado no triénio 2020-2023 dever-se-á, maioritariamente, ao incremento da despesa estimada em sede de IVA (2255 M€; 27,3%). Este aumento ficará a dever-se, quase exclusivamente, ao crescimento da despesa fiscal relativo às taxas preferenciais do imposto num contexto de recuperação da generalidade do consumo dos agentes económicos no período pós-pandémico, por via da reversão dos condicionamentos ao consumo dos particulares. Entre 2022 e 2023, é esperado um aumento da despesa fiscal em sede de IVA de 4,0% (406 M€), sensivelmente em linha com o perspectivado para o crescimento do consumo privado nominal no próximo ano, sugerindo que a estrutura de consumo manterá um padrão semelhante à observada em 2022. Esta evolução aparenta a não substituição do consumo de bens e serviços tributados à taxa normal por outros aos quais se aplicam as taxas reduzida e intermédia, mesmo num contexto de considerável desaceleração do consumo privado nominal em resultado do condicionamento do rendimento das famílias devido à elevada inflação e ao expectável aumento das taxas de juro aplicáveis aos empréstimos dos particulares.

¹⁸ Estão em causa medidas não explicitadas em investimento público, que não ao abrigo do PRR cujo financiamento será integralmente assegurado por fundos da União Europeia. Nesta circunstância, em observância pelo princípio da neutralidade de fundos comunitários, o impacto no saldo será nulo.

Quadro 8 – Despesa fiscal do Estado, por imposto

	Despesa Fiscal							
	2020	2021	2022	2023	Em percentagem do total (%)			
					2020	2021	2022	2023
Despesa fiscal do Estado	12 644	13 688	15 309	16 181	100,0	100,0	100,0	100,0
Impostos sobre o rendimento	2 647	3 150	3 449	3 874	20,9	23,0	22,5	23,9
IRS	1 548	1 835	2 183	2 610	12,2	13,4	14,3	16,1
IRC	1 098	1 315	1 266	1 265	8,7	9,6	8,3	7,8
Impostos sobre a produção e importação	9 997	10 537	11 860	12 307	79,1	77,0	77,5	76,1
IVA	8 267	8 842	10 116	10 522	65,4	64,6	66,1	65,0
ISP	413,5	257,7	236,4	236,4	3,3	1,9	1,5	1,5
ISV	281	282	288	298	2,2	2,1	1,9	1,8
IT	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
IABA	93	54	56	56	0,7	0,4	0,4	0,3
IS	928	1 087	1 152	1 183	7,3	7,9	7,5	7,3
IUC	15	14	11	12	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2023) e cálculos do CFP.

Entre 2020 e 2023, a despesa fiscal em sede de IRS deverá aumentar 1062 M€ (68,6%). Este crescimento expressivo ficará a dever-se, essencialmente, ao incremento da despesa relacionada com os contribuintes beneficiários do regime de tributação destinado aos residentes não habituais que, de acordo com os dados mais recentes da AT, se situou já em 56,25% do total da despesa fiscal deste imposto em 2020, e, em menor escala, ao aumento do valor de despesa relativa aos cidadãos com deficiência. Ainda neste triénio, espera-se também um crescimento da despesa fiscal em sede de IRC de 166 M€ (15,1%) por via, maioritariamente, do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II aprovado em 2020, do Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial e do Regime de Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos.

Relativamente à despesa fiscal dos restantes impostos, o contributo para o crescimento previsto de 54 M€ (4,1%) entre 2020 e 2023 dever-se-á, maioritariamente, ao aumento da despesa fiscal em sede de IS (255 M€; 27,4%), que reflete, em parte, o aumento da despesa fiscal com transmissões gratuitas. Este aumento mais do que compensará a queda prevista para a despesa fiscal em sede de ISP (-177 M€; -42,8%) e que traduzirá, em grande medida, o decréscimo da despesa relativa à produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração).

Quadro 9 – Conta das Administrações Públicas

	M€			% do PIB		
	2021	2022 E	2023 P	2021	2022 E	2023 P
Receita Total	96 321	104 809	111 027	44,9	44,1	44,5
Receita corrente	93 741	103 145	107 130	43,7	43,4	43,0
Receita fiscal	53 054	60 273	61 852	24,7	25,4	24,8
Impostos indiretos	32 347	35 228	36 797	15,1	14,8	14,8
Impostos diretos	20 708	25 045	25 055	9,7	10,5	10,1
Contribuições sociais	27 267	29 148	30 652	12,7	12,3	12,3
Das quais: efetivas	22 403	24 253	25 651	10,4	10,2	10,3
Vendas e outras receitas correntes	13 420	13 725	14 626	6,3	5,8	5,9
Vendas de bens e serviços	6 686	7 459	7 850	3,1	3,1	3,1
Outra receita corrente	6 734	6 266	6 776	3,1	2,6	2,7
Receitas de capital	2 580	1 664	3 897	1,2	0,7	1,6
Despesa Total	102 537	109 239	113 233	47,8	46,0	45,4
Despesa primária	97 366	104 179	106 977	45,4	43,9	42,9
Despesa corrente primária	89 117	93 124	95 343	41,6	39,2	38,3
Consumo intermédio	12 434	13 435	14 822	5,8	5,7	5,9
Despesas com pessoal	24 975	25 782	27 212	11,6	10,9	10,9
Prestações sociais	41 608	45 076	45 006	19,4	19,0	18,1
que não em espécie	37 414	40 357	39 970	17,4	17,0	16,0
em espécie	4 195	4 719	5 036	2,0	2,0	2,0
Subsídios	4 276	2 439	1 437	2,0	1,0	0,6
Outra despesa corrente	5 824	6 391	6 866	2,7	2,7	2,8
Despesas de capital	8 249	11 055	11 633	3,8	4,7	4,7
FBCF	5 520	6 295	8 618	2,6	2,7	3,5
Outras despesas de capital	2 729	4 761	3 015	1,3	2,0	1,2
Juros	5 170	5 060	6 257	2,4	2,1	2,5
Saldo global	-6 215	-4 430	-2 207	-2,9	-1,9	-0,9
Saldo primário	-1 045	630	4 050	-0,5	0,3	1,6
Receita fiscal e contributiva	80 321	89 420	92 504	37,5	37,6	37,1
Receita não fiscal e não contributiva	16 001	15 389	18 523	7,5	6,5	7,4
Despesa Corrente	94 288	98 183	101 600	44,0	41,3	40,8
PIB nominal	214 471	237 514	249 248	-	-	-

Fontes: INE (2021) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. “2022 E” denota estimativa e “2023 P” denota previsão.

Despesa

De acordo com a POE/2023, o rácio da despesa pública no PIB deverá baixar 0,6 p.p. do PIB, passando de 46,0% em 2022 para 45,4% em 2023. Note-se que, excluindo o efeito do PRR, o peso da despesa pública no PIB reduzir-se-ia 1,7 p.p. do PIB (Quadro 22, em anexo). A redução prevista de 0,6 p.p. do PIB (menos acentuada do que a de 1,8 p.p. estimada pelo MF para o corrente ano) beneficia do efeito do denominador, uma vez que o crescimento do produto nominal previsto (4,9%) é superior ao da despesa pública (3,7%) em 2022. Por um lado, a despesa corrente primária deverá diminuir 1 p.p. do PIB, induzida pelas prestações sociais e pelos subsídios cuja redução prevista é respetivamente de 0,9 p.p. do PIB e de 0,5 p.p. do PIB, fundamentalmente em resultado da dissipação do impacto das medidas COVID-19 e dos apoios extraordinários às famílias e às empresas no contexto do choque geopolítico e da subida dos preços. Por outro lado, o MF prevê que os encargos com juros aumentem 0,4 p.p. do PIB em 2023 e que o peso da despesa de capital estabilize face a 2022 (Quadro 9).

Em termos relativos, a despesa pública deverá registar um crescimento de 3,7% em 2023, decorrente sobretudo do efeito *carry-over* de medidas de política legisladas em anos anteriores e do aumento das despesas ao abrigo do PRR. O MF prevê que a despesa pública atinja 113 233 M€ em 2023, valor que reflete um aumento de 3995 M€ face à despesa estimada para o corrente ano. O acréscimo previsto é maioritariamente justificado pela despesa corrente primária (+2220 M€) e, em menor grau, pelos encargos com juros (+1197 M€) e pela despesa de capital (+578 M€). As medidas de política explicitadas na POE/2023 explicam um acréscimo de despesa de 3146 M€. Por um lado, a dissipação do impacto de medidas de apoio extraordinário às famílias e empresas no contexto do choque geopolítico e da subida dos preços (incluindo o financiamento de parte do custo do gás empresarial), bem como de medidas COVID-19 deverá implicar uma redução de 6099 M€ face a 2022, que permitirá compensar o efeito *carry-over* de medidas de política legisladas em anos anteriores (5200 M€) e o efeito de novas medidas a adotar (840 M€) - Quadro 10. Por outro lado, a POE/2023 aponta para uma aceleração da execução do PRR (+2852 M€), estando também previsto um aumento do impacto de medidas *one-off* (+436 M€) e uma redução da despesa decorrente da execução de garantias (-82 M€). Por fim, a evolução da base macroeconómica das rubricas de despesa deverá justificar um aumento de 959 M€, atenuado por uma redução de 110 M€ decorrente de “outros efeitos”.

Quadro 10 – Fatores explicativos da variação da despesa pública prevista na POE/2023 (em M€)

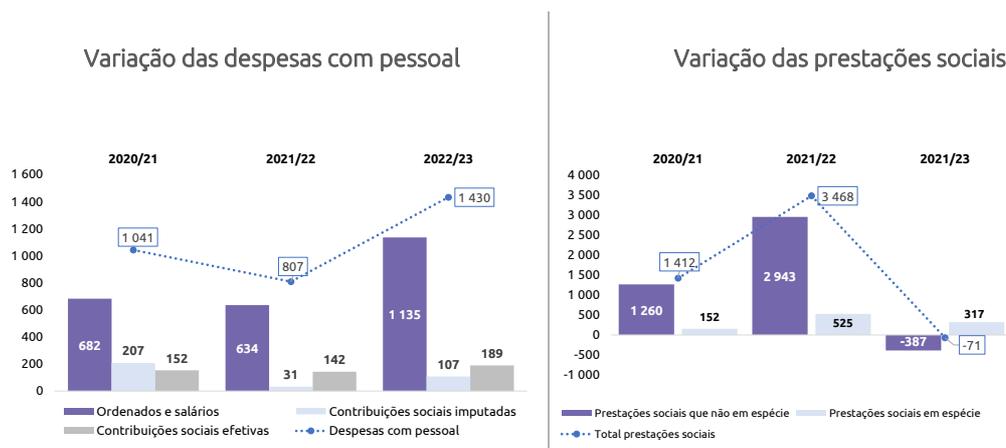
	Variação 2022/2023	Efeitos de carry- over	Apoios extraord*	COVID-19	Δ PRR	Novas medidas de política	Δ Execução de garantias	Δ Medidas one off	Cenário Macro	Outros efeitos
	Σ (1) a (9)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Despesa total	3 995	5 200	-4 037	-2 062	2 852	840	-82	436	959	-110
Despesa Primária	2 798	4 003	-4 037	-2 062	2 852	840	-82	436	959	-110
Despesa corrente primária	2 220	3 290	-3 037	-1 462	812	840			583	1 195
Consumo Intermédio	1 388	1 078		-211	521		-141			142
Despesas com Pessoal	1 430	512		-67	35	918				33
Prestações Sociais	-71	1 793	-2 041	-729		63			218	626
Subsídios	-1 002		-543	-455	35				71	-111
Outra despesa corrente	475	-93	-453		221				293	507
Despesa de capital	578	714	-1 000	-600	2 040		-82	436	376	-1 306
FBCF	2 323	714			1 266				234	109
Financ. nacional	758	714							234	-190
Financ. UE	1 566				1 266					300
Outra despesa de capital	-1 746		-1 000	-600	774		-82	436	141	-1 415
Juros	1 197	1 197								

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (*) Apoios extraordinários concedidos às famílias e às empresas no âmbito da resposta ao choque geopolítico (incluindo o financiamento parcial do custo do gás às empresas); o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da despesa resulta de cálculos próprios do CFP.

A despesa corrente primária contribuirá com 2 p.p. para o crescimento da despesa pública previsto para 2023, dos quais 1,3 p.p. relativos às despesas com pessoal. As despesas com pessoal deverão totalizar 27 212 M€ em 2023 na sequência de um aumento de 1430 M€ (o crescimento destas despesas irá acelerar de 3,2% em 2022 para 5,5% em 2023, uma variação superior aos 4,9% previstos para o produto nominal). Será o acréscimo mais expressivo desde 2013 em termos absolutos, justificado sobretudo pela componente respeitante a ordenados e salários (+1135 M€, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 1). Para o aumento previsto de 1430 M€ contribuem as novas medidas de política elencadas no Quadro 3, no valor de 918 M€ (dos quais cerca de dois terços por via da atualização das remunerações dos trabalhadores das AP), bem como os efeitos de *carry-over* identificados no Quadro 2, no

valor de 512 M€ (mais de metade dos quais correspondem a encargos com progressões e promoções).

Gráfico 1 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (em M€)



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP.

O consumo intermédio também contribuirá com 1,3 p.p. para o crescimento da despesa pública em 2023. De acordo com a POE/2023, o consumo intermédio ascenderá a 14 822 M€ em 2023, mais 1388 M€ (ou 10,3%) do que o estimado para o corrente ano. O MF estima um elevado efeito de *carry-over* de 1078 M€, decorrente de compromissos das AP relacionados com a Saúde e de gastos operacionais das diversas entidades, incluindo o aumento expectável de encargos motivados pelo aumento dos preços dos bens e serviços. Acresce ainda a expectativa de que as despesas de consumo intermédio financiadas pelo PRR aumentem 521 M€ face a 2022. Em sentido contrário, o MF espera que as despesas COVID-19 relativas à aquisição de vacinas e equipamentos de proteção individual diminuam 211 M€ e que o exercício de revisão da despesa permita obter uma poupança de 141 M€. As medidas acima referidas explicam um aumento líquido de 1246 M€, admitindo-se que os 142 M€ que completam a variação absoluta prevista nesta rubrica estejam relacionados com a imputação da reserva orçamental.¹⁹

A POE/2023 aponta para que a despesa com prestações sociais registe uma ligeira redução de 71 M€, apesar de os fatores explicativos justificarem uma diminuição mais expressiva. A despesa com prestações sociais deverá totalizar 45 006 M€, menos 71 M€ do que em 2022. Será a primeira vez desde 2014 que esta despesa registará uma diminuição, que ocorrerá após um expressivo aumento de 3468 M€ estimado pelo MF para o corrente ano (painel direito do Gráfico 1). Porém, as medidas apresentadas na POE/2023 implicam uma redução líquida de 915 M€. A dissipação do impacto dos apoios extraordinários às famílias e às empresas no contexto do choque geopolítico e

¹⁹ A reserva orçamental para 2023 ascende a 363 M€, valor que foi imputado na previsão de consumo intermédio. Ao longo do próximo ano, a utilização da reserva orçamental fará com que, por si só, a despesa com consumo intermédio fique abaixo do previsto para 2023. Desconhece-se o grau de utilização desta reserva considerado pelo MF na estimativa para 2022 (no ano de 2021 ficaram por utilizar 173 M€). Refira-se que a reserva orçamental corresponde a uma dotação equivalente a 2,5% do orçamento de cada uma das entidades da administração central, estando excecionadas da aplicação dessa reserva as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado.

da subida dos preços, bem como das medidas COVID-19 permitirá, por si só, uma redução de 2770 M€ face a 2022 (Quadro 4). Essa redução mais do que compensará os efeitos de *carry-over* no valor de 1793 M€ (identificados no Quadro 2 e maioritariamente relacionados com a atualização das pensões) e o aumento de 63 M€ decorrente da adoção das novas medidas de política referidas no Quadro 3. Considerando a redução prevista de 915 M€ resultante do efeito das medidas acima mencionadas e admitindo-se que a evolução da respetiva base macroeconómica (PIB) possa implicar um aumento de 218 M€ das prestações sociais em espécie, a redução da despesa com prestações sociais seria de 696 M€. O facto de o MF prever uma diminuição de apenas 71 M€ sugere que eventualmente os efeitos de *carry-over*, possam ter sido sobrestimados pelo MF e/ou que haja uma margem para a adoção de novas medidas de política.²⁰ Em percentagem do PIB, a despesa com prestações sociais deverá diminuir pelo terceiro ano consecutivo, atingindo 18,1% do PIB em 2023 e igualando o valor registado em 2019, ano anterior à eclosão da crise pandémica.

De acordo com a POE/2023, a despesa com subsídios deverá voltar a registar uma forte redução, até mesmo ligeiramente superior à que decorre das medidas de política explicitadas pelo MF e do efeito macro. O MF prevê que a despesa com subsídios decresça 1002 M€, passando de 2439 M€ em 2022 para 1437 M€ em 2023. Será o segundo ano consecutivo em que esta rubrica registará uma forte redução, que em termos acumulados ascenderá a 2839 M€. A diminuição prevista para 2023 pressupõe a dissipação do impacto das medidas adotadas em resposta ao choque geopolítico e à subida dos preços, bem como a eliminação no final do corrente ano das medidas COVID-19 (ambas detalhadas no Quadro 4). Em conjunto, os fatores acima referidos justificam uma redução de 998 M€ em 2023. Tendo em conta que está previsto um aumento de 35 M€ dos subsídios a conceder ao abrigo do PRR, e admitindo-se um acréscimo de 71 M€ decorrente da evolução do indexante macroeconómico desta rubrica, fica por explicar a redução remanescente de 111 M€ necessária para completar a variação prevista para a rubrica de subsídios. Por fim, saliente-se que no próximo ano a despesa com subsídios deverá corresponder a 0,6% do PIB, um valor ainda superior aos 0,4% do PIB registados em 2019.

Na rubrica “outra despesa corrente” encontra-se previsto um acréscimo de 475 M€, influenciado pela imputação de uma parte da dotação provisional para 2023. O aumento previsto das transferências correntes ao abrigo do PRR²¹ (mais 221 M€ face a 2022) deverá ser mais do que compensado pelo efeito decorrente da eliminação das medidas de resposta ao choque geopolítico e à subida dos preços, elencadas no Quadro 4 (que implicará uma redução de 453 M€ em 2023), bem como pela redução das transferências para o Orçamento da UE (-93 M€). As medidas de política acima referidas justificam uma redução líquida de 325 M€ nesta rubrica. Admitindo-se que a evolução da respetiva base macroeconómica (PIB) possa implicar um aumento de 293 M€, os restantes 507 M€ que completam a variação absoluta prevista nesta rubrica deverão

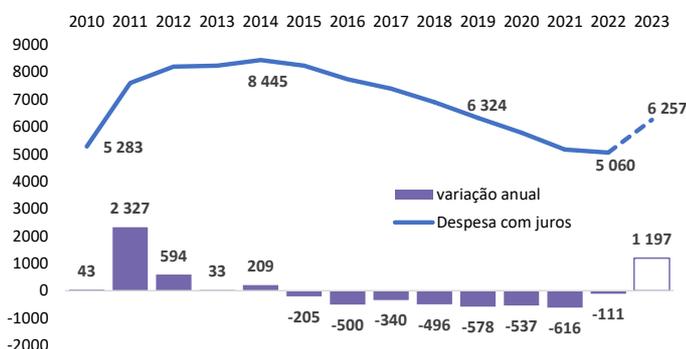
²⁰ Conforme ilustrado no Quadro 1, as pressões orçamentais sobre o consumo intermédio foram revistas em alta em 528 M€, face ao montante que tinha sido apresentado no Quadro de Políticas Invariantes entregue na Assembleia da República no início de setembro.

²¹ Transferências para financiar iniciativas de modernização tecnológica, alojamento estudantil, bem como ao nível da eficiência energética e descarbonização.

decorrer sobretudo da imputação de 469 M€ respeitantes a uma parcela da dotação provisional.²²

Em 2023, os encargos com juros deverão aumentar e interromper a tendência de redução registada nos oito anos anteriores. De acordo com a POE/2023, a despesa com juros deverá totalizar 6257 M€ no próximo ano, mais 1197 M€ do que a estimada para 2022. O MF justifica esta previsão com a expectativa de aumento dos juros da dívida pública e dos custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas. Será a primeira vez desde 2014 que a rubrica de juros contribuirá negativamente para a evolução do saldo orçamental: desde então e até ao final do corrente ano esta despesa deverá registar uma diminuição acumulada de 3385 M€, o que corresponde a uma redução média anual superior a 400 M€ (Gráfico 2). Por fim, refira-se que o MF estima que no corrente ano o peso dos encargos com juros no produto atinja o valor mais baixo da série estatística do INE (2,1% do PIB) e que este aumente para 2,5% do PIB em 2023.

Gráfico 2 – Evolução dos encargos com juros (em M€)



Fontes: INE (2010-2021) e MF (2022 e 2023). Cálculos do CFP. Nota: a barra sem preenchimento corresponde ao previsto na POE/2023.

O MF prevê um aumento das despesas de capital no próximo ano, ancorado na expectativa de um forte acréscimo da FBCF. As despesas de capital deverão registar um acréscimo de 578 M€ face a 2022. Na componente relativa à FBCF está previsto um aumento de 2323 M€ (ou 36,9%),²³ dos quais 1980 M€ devido às medidas de política identificadas na Secção 2.1., nomeadamente os investimentos públicos a realizar ao abrigo do PRR, que de acordo com o MF deverão aumentar 1266 M€ face a 2022.²⁴ Os restantes 344 M€ que completam a variação absoluta prevista nesta rubrica não

²² O valor da parcela da dotação provisional imputada na rubrica “outra despesa corrente” foi indicado pelo MF, em resposta a uma solicitação do CFP. No decorrer da execução orçamental o Ministro das Finanças pode autorizar a mobilização dessa parcela da dotação provisional para a realização de despesa noutras rubricas.

²³ A FBCF é a rubrica que mais contribui (2,1 p.p.) para o crescimento da despesa pública de 3,7% previsto para 2023.

²⁴ A maior parte desse aumento de 1266 M€ corresponde a financiamento através de subvenções (1087 M€), que têm um impacto nulo no saldo orçamental, assegurando-se a neutralidade dos fundos comunitários. O aumento remanescente de 179 M€ diz respeito à vertente de empréstimos, tendo por isso um impacto negativo na variação do saldo orçamental face a 2022.

encontram justificação nas medidas explicitadas na POE/2023. Admitindo-se um acréscimo de 234 M€ resultante da evolução da base macroeconómica (PIB) subjacente ao investimento assegurado por financiamento nacional, fica por explicar um aumento de 109 M€. ²⁵ Caso a previsão para a FBCF se concretize, esta registará o aumento mais expressivo da série estatística do INE em termos absolutos. O peso da FBCF no produto deverá aumentar 0,8 p.p. e atingir 3,5% do PIB em 2023, o rácio mais elevado desde 2011 (Gráfico 3). A previsão para a FBCF deve, contudo, ser interpretada com alguma prudência, tendo em conta que nos últimos anos esta despesa tem ficado bastante aquém do montante autorizado pela Assembleia da República. De acordo com a estimativa do MF para 2022 incluída no relatório da POE/2023, a FBCF deverá ficar 1033 M€ abaixo do valor aprovado em maio no OE/2022.

Gráfico 3 – Evolução da FBCF (em % do PIB)



Fontes: INE (2011-2021) e MF (2022-2023). Cálculos do CFP. Nota: os valores não estão expurgados de medidas *one-off* e de fatores especiais; a barra sem preenchimento corresponde ao previsto na POE/2023.

Em sentido contrário, a POE/2023 aponta para que a rubrica “outra despesa de capital” registe uma redução de 1746 M€, embora as medidas de política especificadas pelo MF não justifiquem um decréscimo tão expressivo. Para essa diminuição contribuirá a eliminação do apoio extraordinário concedido no corrente ano às empresas para suportarem os custos acrescidos com o gás natural e o facto de no próximo ano não estar previsto qualquer apoio financeiro à TAP. A eliminação dessas duas medidas deverá implicar uma redução de 1600 M€ face a 2022, à qual acresce uma menor execução de garantias (-82 M€). Porém, em sentido contrário, está previsto um aumento de 774 M€ nas transferências ao abrigo do PRR para outros sectores que não o das AP e um impacto de medidas *one-off* superior em 436 M€ (Quadro 10). ²⁶ Em termos globais, o conjunto de medidas acima referidas justifica uma redução líquida de 472 M€ nesta rubrica, que se admite que seja atenuada por um acréscimo de 141 M€ resultante da evolução da respetiva base macroeconómica (PIB). A expressiva redução

²⁵ Como se observa no Quadro 10, esse aumento de 109 M€ que fica por explicar resulta de uma sobrestimação de 300 M€ na componente financiada pela UE (sendo que os montantes referentes a subvenções têm um impacto nulo no saldo orçamental) e de uma subestimação de 190 M€ na componente de financiamento nacional.

²⁶ O efeito de medidas *one-off* previsto para 2023 ascende a 574 M€ (estando em causa uma indemnização de 236 M€ a pagar pela Infraestruturas de Portugal; uma decisão judicial que determinou a devolução de 218 M€ à EDP no âmbito da exploração da Barragem do Fridão e; 120 M€ respeitantes a despesa com ativos por impostos diferidos). No ano de 2022 as medidas *one-off* deverão totalizar 138 M€, respeitantes a despesa com ativos por impostos diferidos.

remanescente de 1415 M€ que completa a variação negativa prevista nesta rubrica não encontra justificação nas medidas explicitadas na POE/2023, nem no efeito do cenário macroeconómico.²⁷

O valor total das dotações de despesa centralizadas no Ministério das Finanças deverá diminuir face a 2022, na sequência da eliminação da dotação destinada a financiar despesas imprevistas da pandemia. De acordo com a POE/2023, as dotações centralizadas no MF que têm impacto no saldo em contas nacionais totalizam 1231 M€, um valor equivalente a 0,5% do PIB.²⁸ Como se observa no quadro abaixo, esse montante representa uma redução de 187 M€ face ao total aprovado no ano precedente, justificada pela eliminação da dotação destinada a financiar despesas imprevistas com a pandemia. Excluindo esse efeito, o valor global das restantes dotações centralizadas aumenta 213 M€, salientando-se o forte acréscimo da dotação provisional (+250 M€), atenuado por uma ligeira redução da reserva orçamental (-37 M€).

Quadro 11 – Dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais (M€)

Designação	OE/2022	POE/2023	Variação
Dotação provisional	564	814	250
Reserva orçamental	400	363	-37
Contrapartida pública nacional global	50	50	0
Despesas imprevistas da pandemia	400		-400
Orçamento participativo	5	5	0
Total	1 419	1 231	-187

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: * o quadro não inclui a dotação destinada à regularização de passivos (170 M€, tanto no OE/2022 como na POE/2023) porque não tem impacto no saldo em contabilidade nacional; também não se inclui a dotação destinada à aplicação de ativos (520 M€ no OE/2022 e na POE/2023) porque constitui despesa não efetiva, ou seja, não tem impacto no saldo orçamental.

A previsão da despesa pública para 2023 em contabilidade nacional encerra riscos não negligenciáveis, salientando-se os seguintes:

- i) O risco de que os efeitos económicos resultantes do prolongamento do conflito militar entre a Rússia e a Ucrânia, com especial incidência nos preços e perturbações na oferta, sejam superiores ao assumido na POE/2023 podendo implicar a adoção de medidas adicionais destinadas às famílias e empresas no sentido de os mitigar;

²⁷ Esclarecimentos obtidos junto do MF permitiram apurar que uma parte da redução prevista que não se encontra sustentada nas medidas de política explicitadas no relatório da POE/2023 decorre de algumas operações no corrente ano que não se deverão repetir em 2023.

²⁸ Adicionalmente, o Ministro das Finanças dispõe de um importante instrumento de controlo de despesa, decorrente da utilização condicionada das dotações orçamentais prevista no artigo 3.º da Proposta de Lei do OE/2023. De acordo com o [Mapa Informativo n.º 13](#) que acompanha o relatório da POE/2023, as verbas sujeitas a cativações (incluindo as da reserva orçamental) ascendem a 1242 M€, um valor ligeiramente superior aos 1017 M€ considerados no OE/2022. Esclarecimentos prestados pelo MF permitiram confirmar que a previsão da despesa das AP para 2023 em contabilidade nacional não incorpora qualquer abatimento que reflita a gestão deste instrumento, pelo que as verbas que não venham a ser descativadas pelo Ministro das Finanças contribuirão para que a despesa pública fique abaixo do previsto na POE/2023.

- ii) Embora na POE/2023 o MF assuma o pressuposto de que as medidas COVID-19 serão quase integralmente eliminadas no final de 2022 (está prevista uma despesa de apenas 350 M€ em 2023), não pode ser descartada a possibilidade de surgirem novas variantes do SARS-CoV-2 que impliquem o prolongamento de algumas medidas de mitigação da crise pandémica;
- iii) O risco de que as poupanças estimadas pelo MF para 2023 no âmbito do exercício de revisão da despesa não atinjam o valor previsto na POE/2023;
- iv) Relativamente aos projetos de PPP, a POE/2023 incorpora apenas os encargos decorrentes dos contratos em vigor e das respetivas condições atuais, adiantando o Relatório da proposta de orçamento que não foi considerada “a expectativa quanto ao desfecho dos processos negociais em curso”. Assim, em resultado do desfecho do contencioso em curso assinala-se o risco de que venham a ser atendidas as pretensões dos parceiros privados de compensação, indemnização ou reposição do equilíbrio financeiro dos respetivos contratos, que em termos globais totalizam um montante avultado;²⁹
- v) O risco decorrente da ativação de parte das garantias do Estado concedidas no âmbito de algumas das medidas de resposta à crise pandémica e energética, nomeadamente linhas de crédito a empresas.³⁰

Por fim, é de referir que a proposta de orçamento não contempla apoios financeiros adicionais nem para a TAP (que em 2022 em contas nacionais ascende a 600 M€)³¹, nem relativamente ao Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente,³² para além dos 3405 M€ pagos até à presente data (e que tem como limite 3890 M€), tendo-se o Fundo de Resolução oposto a pretensões do Novo Banco

²⁹ O relatório do OE/2023 refere que o valor global dos pedidos submetidos por concessionárias e subconcessionárias rodoviárias ronda os 525,5 M€ (maioritariamente relacionados com um pedido de indemnização da Rotas do Algarve Litoral, S.A.), enquanto o sector ferroviário apresenta um montante global de litígios na ordem dos 194,9 M€ (dos quais 192 M€ relativos à ação executiva proposta pela ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A.). No que diz respeito às PPP do sector da saúde, o valor global das contingências ronda os 92,9 M€. Por fim, refira-se que a ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. submeteu um pedido de reposição do equilíbrio financeiro no valor de 214 M€, com fundamento na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Governo durante a pandemia de COVID-19.

³⁰ Com referência a 30 de junho de 2022, segundo informação remetida ao CFP pelo BPF, encontravam-se em incumprimento (*default*) 72 M€ do crédito contratado ao abrigo destas linhas, dos quais 61 M€ contragarantidos pelo FCGM. Acrescem mais 119 M€ de contragarantias respeitantes a crédito em acompanhamento, num total de 180 M€ nestas duas classes de risco. Recorde-se que, em 2020, foram registados 326 M€ na despesa de capital, correspondentes à estimativa de execução das contragarantias do FCGM associadas às linhas de crédito COVID-19.

³¹ A TAP, S.A. é uma empresa pública mercantil classificada no sector institucional das sociedades não financeiras. Embora atualmente não integre o perímetro das AP, os empréstimos do Estado de que beneficie ou venha a beneficiar são registados como uma transferência de capital com impacto no saldo orçamental das AP, devido à sua situação económica e financeira.

³² O mecanismo de capitalização contingente foi acordado no âmbito do processo de venda de 75% do Novo Banco (NB) à Lone Star, com o objetivo proteger os rácios de capital do NB de perdas que sejam registadas num conjunto determinado de ativos. Nos termos do mecanismo, o Fundo de Resolução efetua um pagamento ao NB se ocorrerem perdas na carteira de ativos abrangidos, mas apenas no montante necessário para que os rácios de capital do NB se mantenham no nível acordado. Para haver pagamentos por parte do Fundo de Resolução (limitados a um máximo de 3890 M€ durante toda a vida do mecanismo) é necessário que se verifiquem duas condições: i) ocorrerem perdas nos ativos abrangidos pelo mecanismo; e ii) os rácios de capital do NB tornarem-se inferiores aos níveis acordados.

que já teriam levado a que se atingisse o valor máximo do acordo.³³ O CFP não dispõe de informação que permita validar ou infirmar estes pressupostos.

Caixa 2 – Comparação da previsão da despesa primária com o executado antes da pandemia

Com o objetivo de melhor avaliar a evolução prevista para a despesa, apresenta-se nesta Caixa uma comparação da previsão para 2023 da despesa primária (sem a despesa com juros, que no curto prazo não é diretamente controlável pelo Governo) com o executado no ano pré-pandemia (2019), tendo também como referência a estimativa para 2022 subjacente à POE/2023. De modo a tornar melhor comparável a despesa primária para esses anos, foi expurgado em 2019 o impacto decorrente de medidas *one-off* e foram excluídos, em 2022 e 2023, os impactos previstos com medidas de emergência COVID-19, com medidas de mitigação do choque geopolítico, com despesas ao abrigo do PRR e com medidas *one-off*.

Ajustada dos efeitos acima referidos, a despesa primária das AP deverá passar de 83,3 mil M€ em 2019 para 101,9 mil M€ em 2023 (Quadro 12), o que corresponde a um aumento de 18,5 mil M€ em quatro anos, e a uma taxa de crescimento média anual de 5,2%, o que compara com uma taxa equivalente para o PIB nominal de 3,8%. Mais de quatro quintos desse acréscimo deverá resultar da despesa corrente primária (+15,1 mil M€), nomeadamente no que respeita a despesa como maior grau de rigidez, como é o caso das prestações sociais (+6,2 mil M€) e das despesas com pessoal (+4,0 mil M€). Quanto à despesa de capital (ajustada dos referidos efeitos), deverá registar um acréscimo de 3,5 mil M€ entre 2019 e 2022, dos quais 3,0 mil M€ na FBCF (cuja taxa de crescimento média anual naquele período é, nestes termos, de 15,1%).

Quadro 12 – Despesa primária das AP ajustada de *one-off*, PRR e medidas de emergência*

	2019	2022 E	2023 P	Variação 2023/2019		
	M€			M€	%	p.p. PIB
Despesa primária	83 312	96 294	101 853	18 541	22,3	2,0
Despesa corrente primária	78 587	87 738	93 646	15 059	19,2	0,9
Consumo intermédio	11 026	12 747	13 825	2 799	25,4	0,4
Despesas com pessoal	23 147	25 713	27 176	4 029	17,4	0,1
Prestações sociais	38 826	42 306	45 006	6 180	15,9	-0,1
Subsídios	919	1 231	1 191	272	29,5	0,0
Outras despesas correntes	4 670	5 742	6 448	1 779	38,1	0,4
Despesas de capital	4 725	8 555	8 207	3 482	73,7	1,1
FBCF	3 904	5 794	6 851	2 947	75,5	0,9
Outras despesas de capital	821	2 762	1 356	535	65,2	0,2
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	214 375	237 514	249 248	34 873	16,3	
PIB em volume	203 855	210 030	212 785	8 930	4,4	
Deflator implícito do PIB	1,0516	1,1309	1,1714		11,4	

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: * Excluindo: (i) no ano de 2019 o impacto de medidas *one-off* (1368 M€); (ii) no ano de 2022: o impacto previsto com medidas de emergência COVID-19 (2412 M€, dos quais 600 M€ relativos ao apoio financeiro à TAP), com medidas de mitigação do choque geopolítico (4287 M€), com despesas

³³ Vide slide 6 da apresentação do FdR:

https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Audi%C3%A7%C3%A3o%20COF_Auditoria%20T dC_Slides.pdf

ao abrigo do PRR (1048 M€) e com medidas *one-off* (138 M€); (iii) no ano de 2023: o impacto previsto com medidas de emergência COVID-19 (350 M€), com medidas de mitigação do choque geopolítico (300 M€), com despesas ao abrigo do PRR (3900 M€) e com medidas *one-off* (574 M€); “2022 E” denota a Estimativa do MF para 2022 na POE/2023; “2023 P” denota a Previsão do MF para 2023.

Em percentagem do PIB, o peso da despesa primária ajustada daqueles efeitos deverá passar de 38,9% em 2019 para 40,5% em 2022 e 40,9% em 2023. Trata-se de um aumento de 2,0 p.p. do PIB de 2019 a 2023, dos quais 1,1 p.p. na despesa de capital, essencialmente por via da FBCF, e 0,9 p.p. na despesa corrente primária. No âmbito desta última destacam-se as rubricas do consumo intermédio e outras despesas correntes, cujo peso conjunto no PIB deverá aumentar 0,8 p.p. do PIB. O peso das prestações sociais, ainda que seja o agregado que mais contribui para o aumento da despesa em termos absolutos, diminuirá ligeiramente, uma vez que o crescimento previsto (taxa de crescimento média anual de aproximadamente, mas menor, que 3,8%) é inferior ao do PIB nominal. Esta evolução ocorre no contexto em que se prevê para o final de 2023 um PIB em volume 4,4% acima do nível de 2019 (e um PIB a preços correntes 16,3% mais elevado do que antes da pandemia, para o que também contribui a subida da inflação iniciada em 2022).

Caixa 3 – Orçamentação Verde na POE/2023

A POE/2023 deu um primeiro passo no sentido da implementação da Orçamentação Verde (*Green Budgeting* na língua inglesa), um processo através do qual os contributos ambientais e climáticos de cada rubrica orçamental são identificados e avaliados em relação a indicadores de desempenho específicos, com o objetivo de alinhar a política orçamental com os objetivos climáticos e ambientais.

Considerando a necessidade de identificação das medidas relacionadas com a matéria de política climática prevista na Lei de Bases do Clima, a Circular da DGO com instruções de preparação do OE/2023 (Circular Série A n.º 1407, de 1 de agosto de 2022) solicitou às entidades da administração central que identificassem as medidas que contribuem para a concretização dos principais instrumentos de política climática em matéria de mitigação e adaptação às alterações climáticas, indicando a respetiva dotação orçamental associada à medida a implementar. Foi também solicitado que os serviços identificassem o alinhamento das medidas com a política climática e com o objetivo de neutralidade carbónica, indicando se o respetivo contributo é “verde” (no caso de existir alinhamento), “amarelo” (aspetos alinhados e aspetos que carecem de aperfeiçoamento) ou “vermelho” (carece de aperfeiçoamento).

De acordo com o relatório da POE/2023, apenas cerca de 48% das entidades que submeteram o projeto de orçamento para o ano de 2023 identificaram medidas suscetíveis de serem classificadas de acordo com o requerido. Foram divulgados apenas dados estatísticos sobre a despesa da administração central classificada como “verde” prevista para 2023, que ascende a 2519,5 M€, representando cerca de 14% da despesa com aquisição de bens e serviços e investimento na administração central. As medidas identificadas inserem-se, na sua maioria, na categoria «Energia e/ou Mobilidade» e destinam-se sobretudo à população em geral.

Não foram divulgados dados sobre as medidas com contributo “amarelo” e “vermelho” para a política climática. A este propósito, salienta-se que, tal como assinalado na [Publicação Ocasional do CFP sobre o Orçamento Verde](#), as instruções da referida Circular não respeitam as convenções estatísticas internacionais sobre esta matéria, nomeadamente pelas seguintes razões: i) as cores adotadas representam um afastamento do código de cores internacionalmente consensualizado para a classificação da despesa e da receita em termos

dos seus impactos climáticos e ambientais (cor verde se o impacto for “amigo” do ambiente e cor castanha se o impacto for negativo; alguns países também utilizam a classificação de “neutral” se o impacto no ambiente for nulo); ii) a identificação solicitada aos serviços cingiu-se à política climática e não à totalidade do impacto ambiental da despesa pública; iii) não foi solicitada a identificação de impactos ambientais ao nível da receita pública. Acresce que não há conhecimento público de que tenha sido preparado um documento orientador que permitisse aos serviços das AP disporem da informação necessária para identificar e classificar essas despesas e receitas seguindo os mesmos critérios, que deveriam ser aqueles que já foram desenvolvidos internacionalmente. A elaboração desse documento revela-se essencial porque só assim se pode garantir a comparabilidade dos dados reportados, não apenas entre si, mas também com outros países.

A POE/2023 representa apenas um primeiro passo na Orçamentação Verde, havendo ainda um longo caminho a percorrer nesta matéria, sendo importante que todas as etapas processuais conducentes à elaboração de um Orçamento Verde venham a estar consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental. Importa igualmente referir que os atrasos em termos de uma efetiva implementação da contabilidade patrimonial e de uma efetiva adoção da orçamentação por programas - que permitiriam avaliar com maior eficácia os impactos não financeiros das medidas de natureza climática e ambiental constantes do OE - dificultam o próprio processo de implementação da Orçamentação Verde.

2.2.2 Projeção do CFP incorporando o cenário macroeconómico e as medidas de política do MF

O presente exercício projeta a evolução dos agregados orçamentais e das suas componentes incorporando o cenário macroeconómico subjacente à POE/2023 e as medidas de política explicitadas naquele documento de programação orçamental no dispositivo de projeção utilizado pelo CFP. No que se refere à projeção do rácio da dívida pública, o CFP assumiu os pressupostos do Ministério das Finanças para a evolução da taxa de juro ao longo de 2023, bem como para o ajustamento défice-dívida e respetivas componentes. **O resultado deste exercício pretende mostrar se a evolução projetada para as variáveis orçamentais em rácio do PIB se afigura plausível quanto à previsão do Governo para o saldo e dívida pública a atingir em 2023.**

O ponto de partida para a previsão orçamental constante na POE/2023 não difere da atualização da projeção do CFP para 2022, publicada em setembro, quando incorporadas as novas medidas entretanto anunciadas para apoiar sobretudo as empresas. Quando adicionadas mecanicamente essas medidas, sem considerar os efeitos induzidos das mesmas, a projeção do CFP aponta para que em 2022 se atinja um défice de 1,9% do PIB, em linha com o estimado pelo MF. A mais recente informação de execução da receita fiscal relativa aos primeiros oito meses mostrou uma aceleração do crescimento homólogo desta receita face ao alcançado até julho, consolidando o crescimento robusto da receita fiscal.³⁴ A verificar-se uma inflação acima do previsto, os

³⁴ De acordo com a Síntese de Execução Orçamental publicada pela Direção-Geral do Orçamento relativa à execução até agosto em contabilidade orçamental pública, o crescimento homólogo acumulado da receita fiscal acelerou de 21,1% (+5493 M€) em julho para 21,9% (+6699,8 M€) em agosto.

desenvolvimentos na receita fiscal poderão contribuir para alcançar um défice inferior ao projetado para 2022.

Tomando por referência a estimativa do MF para 2022 e as restantes premissas da POE/2023, a projeção do CFP aponta para que em 2023 o défice orçamental se situe em 1,1% do PIB, superior em 0,2 p.p. ao previsto na POE/2023. Esta projeção aponta para um saldo primário (sem juros) positivo de 1,1% do PIB em 2023, inferior ao antecipado pelo MF (1,6% do PIB) - Quadro 13. Com uma dimensão igualmente diferente, a projeção do CFP aponta para que o peso dos juros no PIB ascenda a 2,2%, um valor inferior em 0,3 p.p. ao previsto pelo MF na POE/2023. O exercício do CFP assume os pressupostos subjacentes à POE/2023 para as taxas de juro de curto e médio-longo prazo da nova dívida a emitir, que resultam, no entanto, numa menor expressão destes encargos face à previsão do MF.

Quadro 13 – Projeção do CFP para 2023 considerando o cenário macroeconómico do MF e as medidas de política explicitadas na POE/2023 (% do PIB)

	2023		
	CFP (1)	MF (2)	Dif. (3)=(1)-(2)
Receita Total	44,1	44,5	-0,4
Receita corrente	42,8	43,0	-0,2
Receita fiscal	24,7	24,8	-0,1
Impostos indirectos	14,5	14,8	-0,2
Impostos directos	10,2	10,1	0,2
Contribuições Sociais	12,3	12,3	0,0
Vendas de bens e serviços	3,1	3,1	0,0
Outra receita corrente	2,59	2,72	-0,1
Receitas de capital	1,4	1,6	-0,2
Despesa Total	45,2	45,4	-0,2
Despesa Primária	43,0	42,9	0,1
Despesa Corrente Primária	38,2	38,3	-0,1
Consumo intermédio	5,9	5,9	0,0
Despesas com pessoal	10,9	10,9	0,0
Prestações sociais	17,9	18,1	-0,1
Subsídios	0,6	0,6	0,0
Outra despesa corrente	2,8	2,8	0,0
Despesas de capital	4,9	4,7	0,2
FBCF	3,3	3,5	-0,2
Outras despesas de capital	1,6	1,2	0,4
Juros	2,2	2,5	-0,3
Saldo global	-1,1	-0,9	-0,2
Saldo Primário	1,1	1,6	-0,5
Dívida Pública	111,0	110,8	0,2
Variação do rácio da dívida, decomposição:	-4,0	-4,3	0,3
Saldo Primário	-1,1	-1,6	0,5
Efeito dinâmico ou bola de neve	-3,2	-2,9	-0,3
Ajustamento défice-Dívida	0,3	0,3	0,0

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: (1) Projeção do CFP; (2) Previsão orçamental do MF constante do relatório da POE/2023.

Para o conjunto da receita, a projeção do CPF aponta para que o peso deste agregado se fixe em 44,1% do PIB em 2023, um valor abaixo do previsto pelo MF para esse ano (44,5% do PIB). Para este menor peso da receita no PIB contribui a quase totalidade da receita não fiscal e não contributiva, que o CFP projeta ser inferior em 0,4 p.p. do PIB à esperada pelo MF. A receita de capital justifica a maior parcela dessa diferença (0,2 p.p. do PIB), mas sem impacto no saldo orçamental, uma vez que corresponde a verbas a receber da União Europeia para aplicação em despesa de investimento fora do âmbito

do PRR, para a qual não existem medidas de política explicitadas. Em menor dimensão, a diferença também resulta da “outra receita corrente (-0,1 p.p. do PIB) e marginalmente de vendas. Em qualquer das situações, a razão da diferença face ao MF reside no facto de a previsão constante do relatório da POE/2023 ter implícito um crescimento daquelas variáveis orçamentais, acima da evolução da respetiva base macroeconómica (PIB), ou uma incompleta especificação de medidas que justifiquem a previsão orçamental, situação já assinalada no âmbito da análise sobre a coerência aos desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita. No que se refere à receita fiscal e contributiva, a diferença face ao MF assenta sobretudo na receita proveniente de impostos, com a projeção do CFP apontar para 24,7% do PIB, em vez dos 24,8% do PIB previstos pelo MF. Esta ligeira diferença de 0,1 p.p. do PIB é explicada sobretudo pela utilização de elasticidades unitárias dos impostos face à sua base macroeconómica, contrariamente à previsão orçamental do MF que assenta em elasticidades superiores à unidade no caso dos impostos indiretos e inferiores à unidade no caso dos impostos diretos, conforme analisado em detalhe na secção 2.2.1.2. Contudo, como o valor projetado para a receita fiscal em 2023 é sensível à estimativa do MF para 2022, que aparenta encontrar-se subavaliada, a magnitude desta diferença não constitui um risco para o objetivo de saldo orçamental caso o cenário macroeconómico do MF se venha a concretizar.

O peso da despesa primária (sem juros) no PIB projeta-se que atinja 43%, um valor praticamente em linha com a previsão apresentada pelo MF para 2023 (42,9%). A despesa de capital justifica esta projeção, com um rácio em percentagem do PIB de 4,9%, superior em 0,2 p.p. ao previsto pelo MF. A “outra despesa de capital” é responsável por esta diferença, pelo facto da projeção orçamental do CFP para esta rubrica considerar as medidas política explicitadas e a base macroeconómica subjacente a esta variável, enquanto a previsão do MF sustenta mais de metade da redução prevista desta rubrica para 2023 em medidas não especificadas, como já referido anteriormente. Em sentido oposto, a projeção da FBCF resulta inferior em 0,2 p.p. do PIB. A maior parte desta diferença prende-se com o investimento financiado por fundos europeus à semelhança do que se verifica na diferença da projeção do CFP para a receita de capital que tem origem nesses fundos, e para a qual não existe a especificação de medidas relativa a investimentos fora do âmbito do PRR. Na despesa corrente primária, a projeção do CFP aponta para que o seu peso no PIB seja de 38,2%, inferior em 0,1 p.p. do PIB ao previsto pelo MF (38,9%). As prestações sociais são determinantes para a explicação desta diferença, ao sugerirem uma sobrestimação conforme referido na secção anterior, que reflete uma previsão orçamental superior à que resulta da evolução da base macro que lhe está subjacente (PIB) e do efeito de medidas explicitadas pelo Governo na POE/2023. Em sentido contrário, a projeção do CFP para os subsídios aponta para um valor ligeiramente superior, ainda que não perceptível com o arredondamento a uma casa decimal, em linha com a ligeira subestimação desta rubrica também já assinalada anteriormente.

A projeção do CFP para o rácio da dívida pública aponta para que em 2023 atinja 111% do PIB, dando continuidade à trajetória de redução deste indicador retomada em 2021. A previsão do MF de 110,8% do PIB para este indicador mostra-se inferior em 0,2 p.p. ao projetado pelo CFP. Esta diferença é explicada por um excedente primário inferior em 0,5 p.p. ao previsto pelo MF, compensado em parte por um efeito dinâmico projetado pelo CFP mais favorável do que o previsto na POE/2023. A justificar o maior contributo do efeito dinâmico para a redução do rácio da dívida na projeção do CFP está um menor

efeito dos juros projetado pelo CFP que produz um diferencial mais favorável entre taxa de juro e taxa de crescimento nominal do PIB, ampliando assim o efeito dinâmico.

Neste exercício, o resultado da projeção apresentado para o saldo e para a dívida pública em rácio do PIB mostra-se sensível ao pressuposto de redução que o MF prevê para a “outra despesa de capital”, uma evolução que carece de explicitação de medidas de política que a sustentem. Assim, caso se admita a previsão orçamental do MF para a “outra despesa de capital”, mecanicamente o cálculo para o saldo e dívida pública em rácio do PIB resultaria inferior em 0,4 p.p. do PIB ao obtido pelo CFP no exercício de projeção apresentado nesta secção.

Este exercício de projeção encontra-se sujeito a riscos, que estão identificados no Relatório do CFP [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026 \(Atualização\)](#), e sublinhados no ponto anterior deste relatório.

3. ANÁLISE DA ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

A análise deste capítulo baseia-se num saldo estrutural calculado que assenta na classificação das medidas one-off segundo os critérios de análise do CFP³⁵, podendo diferir das consideradas pelo MF e pela Comissão Europeia (CE) nalguns anos. Relativamente ao cálculo das componentes cíclicas, 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 CONV mais recente aplicado às projeções constantes na POE/2023). Assim, 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 na POE/2023, poderão ser distintas das apresentadas naquele documento de programação orçamental.

3.1 Saldos orçamentais

A POE/2023 prossegue o objetivo de consolidação orçamental, apontando para uma diminuição do défice de 1,9% do PIB em 2022 para 0,9% do PIB em 2023, assente num contributo da despesa superior ao da receita. A redução esperada da despesa em percentagem do PIB é justificada pela dissipação da maioria das medidas de apoio às famílias e às empresas adotadas para mitigar os efeitos causados pela pandemia, das medidas de mitigação do choque geopolítico e das medidas anti-inflação adotadas em setembro de 2022. O MF prevê uma redução do défice orçamental em 1 p.p. do PIB face ao ano anterior, o que reflete a redução esperada da despesa em 0,6 p.p. do PIB e, simultaneamente, um aumento da receita em 0,4 p.p. do PIB. No entanto, importa referir que o rácio das variáveis orçamentais em percentagem do PIB encontra-se influenciado pela evolução esperada para o PIB nominal. Assim em termos nominais a análise difere, sendo esperado um crescimento da receita superior ao da despesa, com a receita de capital a assumir maior destaque (134,2%), seguida da “outra receita corrente” (8,1%), estando ambas influenciadas pelas verbas referentes ao PRR. Por último, a receita fiscal e contributiva (3,4%) deverá também contribuir positivamente para a evolução do total da receita. Também em termos nominais, do lado da despesa, o MF prevê um crescimento de 3,7%, para o qual contribui sobretudo o aumento do investimento (36,9%), das despesas com pessoal (5,5%), do consumo intermédio (10,3%) e da despesa com juros (23,7%).

A previsão do MF para o défice orçamental aumenta a distância face ao limiar de 3% do PIB previsto no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).³⁶ O valor previsto do défice orçamental subjacente à POE/2023 (-0,9% do PIB) assegura, com uma ampla

³⁵ 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](#).

³⁶ De acordo com o estipulado no artigo 126.º do [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#) e respetivo Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos.

marginem, o cumprimento da regra do saldo orçamental antes da possível desativação da cláusula de salvaguarda que deverá ocorrer em 2024. A Comissão Europeia comunicou, a 23 de maio, estarem reunidas as condições necessárias para manter a cláusula de salvaguarda do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)³⁷ em 2023 e para desativá-la em 2024, um ano mais tarde do que o previsto inicialmente, devido à incerteza e aos efeitos da guerra da Ucrânia na economia europeia, assim como devido às subidas dos preços das energia e disrupções nas cadeias de abastecimento. Assim, os Estados-Membros podem desviar-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo (OMP), desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Desta forma, os Estados-Membros podem desviar-se temporariamente das obrigações normais estabelecidas no quadro orçamental europeu, providenciando espaço para as políticas orçamentais nacionais, nomeadamente através de uma combinação entre o aumento do investimento e o controlo da despesa corrente primária, e podendo reagir rapidamente quando necessário, permitindo uma resposta mais eficaz e célere.

Quadro 14 – Indicadores orçamentais

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

Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: *em percentagem do produto potencial. Os desenvolvimentos cíclicos são estimados de acordo com a metodologia comum acordada na UE, parametrizada no programa CONV, disponibilizado juntamente com as previsões de primavera de 2022 da Comissão Europeia. As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos. O saldo estrutural é obtido pela diferença entre o saldo orçamental ajustado de medidas *one-off* e da componente cíclica.

O défice estrutural previsto na POE/2023 deverá apresentar uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB. A melhoria face ao ano anterior deriva essencialmente do esforço de consolidação orçamental implícito à POE/2023, dado que os efeitos da componente cíclica resultante do ciclo económico (-0,3 p.p. do PIB), medidas *one-off* (-0,2 p.p. do PIB)

³⁷ A 20 de julho de 2020 o Conselho da União Europeia recomendou a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), justificando a ativação da cláusula de derrogação no seguimento da grave crise económica desencadeada pelo surto de COVID-19. A cláusula de derrogação de âmbito geral foi introduzida como parte da reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2011 ("Six-Pack"). A cláusula é estabelecida no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, bem como no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de grave recessão económica.

e do aumento dos encargos com juros previstos pelo MF (0,4 p.p. do PIB) têm um contributo desfavorável (Quadro 14). Por definição, as medidas *one-off*³⁸ não apresentam efeitos permanentes que afetem o saldo orçamental, sendo a sua correta classificação crucial para o apuramento do esforço de consolidação orçamental em termos estruturais. O quadro seguinte identifica as medidas *one-off* consideradas pelo CFP, sendo coincidentes com as apresentadas na previsão orçamental implícita à POE/2023 para 2022 e 2023.³⁹

Quadro 15 – Impacto das medidas *one-off* no saldo orçamental

	Em milhões de euros		Em % do PIB	
	2022	2023	2022	2023
Despesa	138	574	0,1	0,3
Ativos por impostos diferidos	138	120	0,1	0,1
Decisão judicial - Barragem EDP		218		0,1
Indemnização da IP		236		0,1

Fontes: Ministério das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

No que respeita à despesa foram considerados como *one-off* os valores das seguintes medidas: (i) ativos por impostos diferidos em 2022 e 2023; e com impacto em apenas 2023; (ii) o pagamento extraordinário por decisões judiciais relativo a uma barragem da EDP e (iii) uma indemnização a suportar pela IP. Na POE/2023 não são esperadas medidas do lado da receita para os anos em análise, 2022 e 2023.

O saldo estrutural⁴⁰ subjacente à POE/2023 deverá apresentar uma melhoria significativa, após uma deterioração em 2022, aproximando-se do objetivo de médio prazo (OMP) de um saldo estrutural equilibrado. Os cálculos efetuados pelo CFP, em linha com os apresentados pelo MF, apontam para que o saldo estrutural se situe em -0,9% do PIB em 2023, o que representa uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB face ao ano de 2022 (Quadro 14). Salienta-se que os valores recalculados pelo CFP referentes ao saldo estrutural, recalculando o hiato do produto seguindo a metodologia comum, são coincidentes com os apresentados na POE/2023. Este resultado é justificado não só pela igual classificação de medidas *one-off* entre o CFP e o MF, bem como pelo valor semelhante obtido no cálculo do hiato do produto. Deve, no entanto, ter-se em conta que a grande amplitude de variação do PIB em volume desde 2019, bem como a

³⁸ O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas *one-off* como sendo aquelas cujo efeito orçamental é transitório, não conduzindo a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal.

³⁹ O CFP incorpora na sua análise a decisão adotada pela Comissão Europeia na avaliação dos Programas de Estabilidade e Convergência de 2020, não classificando como medidas *one-off* as medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19 e as medidas de mitigação do choque geopolítico e as medidas anti-inflação adotadas em setembro de 2022.

⁴⁰ O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental expurgado dos efeitos do ciclo económico pelo CFP e das medidas *one-off* e segundo a classificação própria do CFP. Para a estimativa dos efeitos do ciclo seguiu-se a [metodologia comum](#) acordada na UE, tendo o CFP recalculado o valor do hiato do produto com base nessa metodologia e na previsão macroeconómica da POE/2023.

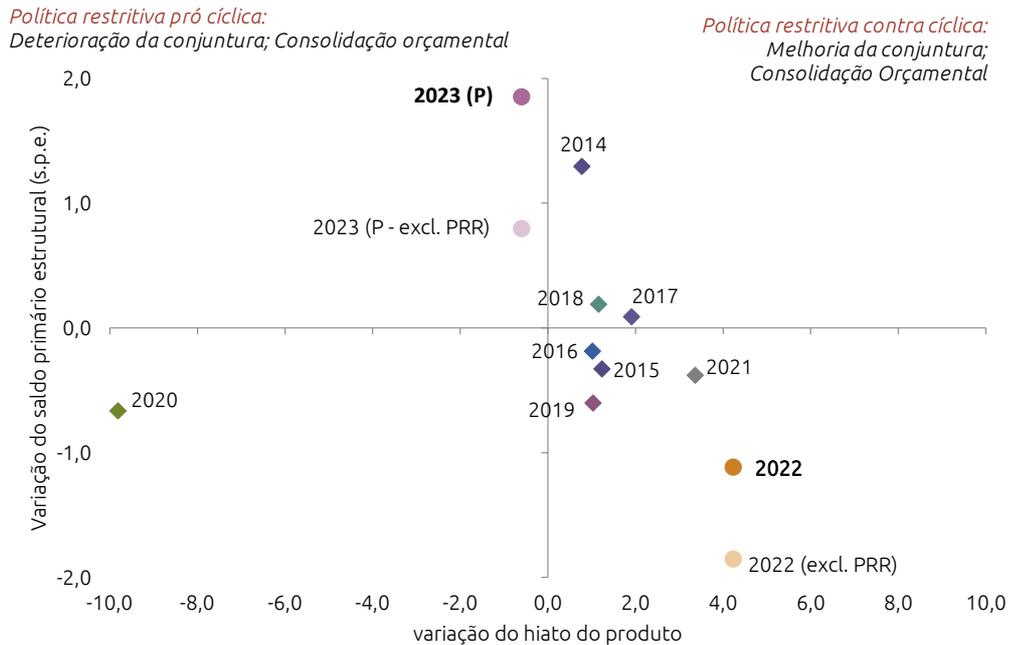
dimensão das revisões estatísticas até à publicação das contas finais e as próprias perspectivas para o futuro poderão induzir revisões não despididas na estimativa do hiato do produto para o ano corrente e para o ano em análise, o que naturalmente influencia o cálculo do nível do saldo estrutural e conseqüentemente a distância face ao objetivo de médio prazo.

Refere-se ainda que, apesar da ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC suspender a regra de convergência para o OMP, permitindo desvios temporários dos requisitos orçamentais, os valores subjacentes à POE/2023 não colocam em causa a sustentabilidade orçamental.

3.2 Postura da política orçamental

Em 2023, a postura da política orçamental deverá ser restritiva procíclica, contrastando com a postura expansionista procíclica de 2022. A postura orçamental é determinada pela variação do saldo primário estrutural, a qual permite aferir a natureza discricionária restritiva ou expansionista da política orçamental, em conjugação com a variação do hiato do produto (evolução da conjuntura económica). Em 2022, a postura orçamental expansionista reflete: (i) a melhoria da conjuntura económica (variação positiva do hiato do produto em 4,2 p.p. do PIB potencial); e (ii) uma variação negativa do saldo primário estrutural (-1,1 p.p. do PIB potencial), explicada pelo prolongamento das medidas de combate à crise pandémica, pelas medidas adotadas no contexto do choque geopolítico e, por último, as medidas de apoio às famílias e empresas para mitigar os efeitos da inflação. Para 2023, de acordo com a previsão macroeconómica subjacente à POE/2023, é expectável que haja uma inversão do contributo dado pela conjuntura económica (variação de -0,6 p.p. do PIB potencial do hiato do produto), o que conjugado com uma melhoria do saldo primário estrutural (1,9 p.p. do PIB) indicia uma alteração da postura da política orçamental para restritiva procíclica.

Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2023]



Política expansionista contra cíclica:
Deterioração da conjuntura; Deterioração do s.p.e.

Política expansionista pró cíclica:
Melhoria da conjuntura; Deterioração do s.p.e.

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial; (iii) 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% do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25%. Caso a variação esteja entre -0,25% e +0,25% a política orçamental é considerada neutra. P – Previsão. Os pontos 2022 (excl.PRR) e 2023 (P-excl.PRR) referem-se ao exercício de anulação na receita da entrada de fundos correspondentes ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), ilustrando o impacto sobre o saldo primário estrutural caso os montantes previstos para o investimento fossem financiados pelo Orçamento do Estado.

O PRR confere um impulso orçamental expansionista sobre a atividade económica superior a 1% do PIB, que não é suficiente para contrariar uma postura restritiva. Tal como previamente referido pelo CFP e, posteriormente, confirmado pela Comissão Europeia, na Comunicação COM(2021) 105, “as despesas financiadas por subvenções do MRR representam um estímulo orçamental que não se traduzirá num aumento do défice ou da dívida”. Não sendo essa despesa adicional financiada por impostos ou outra receita gerada no território económico, mas por transferências do exterior refletidas na receita das AP, a variação do saldo primário estrutural subestima o estímulo (ou sobrestima o impulso restritivo) induzido à economia. Consequentemente, a leitura da variação do saldo primário estrutural enquanto indicador da orientação da política orçamental discricionária é assim também afetada. Anulando na receita a entrada de fundos correspondentes a este mecanismo, a variação do saldo primário estrutural em 2023 passaria a apresentar uma melhoria de 0,8 p.p. do PIB, em vez de uma melhoria de 1,9 p.p. do PIB (representado a rosa no Gráfico 4). Assim, conclui-se, em 2023, o funcionamento do MRR permite imprimir à economia um estímulo direto superior a 1% do PIB que não se reflete no agravamento do défice. Ainda assim, a postura orçamental mantém-se restritiva.

3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP)

O Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) encontra-se previsto na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO) tendo substituído, a partir de abril de 2020, o anterior Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). O QPDP estabelece um limite da despesa total, e por missão de base orgânica, para o ano em curso e os quatro anos seguintes, para a Administração Central (AC) e Segurança Social (SS). Os limites são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura. O QPDP inclui também projeções de receitas para o mesmo período de programação, por fonte de financiamento.⁴¹

O QPDP integra a lei das Grandes Opções em matéria de planeamento (GO), cuja apresentação, nos termos da LEO, corresponde à primeira fase do processo orçamental, antes da elaboração da proposta de Lei do OE, encontrando-se o limite da despesa total subordinado à compatibilidade com os objetivos do Programa de Estabilidade.

A Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro, aprovou um primeiro QPDP de 2020 a 2024. Para o período móvel seguinte (2021-2025) a lei das GO não chegou a ser aprovada na legislatura anterior à que se iniciou no final de março de 2022.⁴² Por outro lado, não foi apresentada qualquer outra proposta para o período de 2022 a 2026 até à submissão da POE/2022 em 13 de abril de 2022 a qual vincularia, em termos de limites de despesas, o Orçamento do Estado para 2023, ainda que constasse do Relatório da proposta orçamental um projeto de atualização do QPDP. Se bem que a Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril, que procedeu à 5.ª alteração à LEO, tenha introduzindo a possibilidade da apresentação da Lei das GO ocorrer no prazo de 90 dias após a tomada de posse do Governo,⁴³ esta só veio a ocorrer em simultâneo à apresentação da POE/2023 com a Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª (Lei das GO para 2022-2026), cujo anexo II corresponde ao QPDP para o período de 2023 a 2027,⁴⁴ desrespeitando assim o Governo o prazo legal resultante desta alteração à LEO, uma alteração por si proposta.

O limite de despesa para 2023 considerado no QPDP proposto mostra-se coerente com o objetivo do saldo em contas nacionais (-0,9% do PIB). Ainda que esta coerência possa ser aferida a partir de um exercício *bottom-up* realizado pelo CFP (Quadro 16), esta continua a não ser explicitada no Relatório que acompanha a POE. O QPDP é definido na ótica da contabilidade pública, correspondendo os limites estabelecidos para 2023 (339,9 mil M€) e anos seguintes à soma da despesa total, não consolidada, dos subsectores da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS). Estes montantes integram quer a despesa dita efetiva na ótica da contabilidade pública, como a prevista

⁴¹ Note-se que o regime do artigo 35.º da LEO quanto ao QPDP tem a sua aplicação suspensa até 2025 aplicando-se o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, que procedeu à terceira alteração da LEO. Este regime transitório, similar ao da LEO, difere quanto à possibilidade de alteração dos limites vinculativos pela A.R., prevendo ainda a apresentação a título indicativo do saldo estrutural.

⁴² A Proposta de Lei n.º 86/XIV/2, de 15 de abril de 2021, relativa às GOP para 2021-2025, com um QPDP para aqueles anos (e que correspondia ao projeto de atualização deste quadro plurianual constante do Programa de Estabilidade para 2021-25) não chegou a ser aprovada, tendo esta iniciativa legislativa caducado em 28 de março de 2022, devido ao término da XIV legislatura.

⁴³ O XXIII Governo tomou posse a 30 de março de 2022.

⁴⁴ Este QPDP corresponde ao Quadro 5.10 do Relatório da POE/2023. Em 20 de outubro este Quadro foi corrigido pelo MF sendo esta a versão considerada na presente análise.

realizar com ativos e passivos financeiros.⁴⁵ Este limite integra ainda despesa de fluxos entre entidades da AC como também entre a AC e SS. Para 2023, retirando os fluxos intra-sectoriais (101,4 mil M€), obtém-se a despesa consolidada na ótica de cada subsector. Excluindo deste subtotal a despesa com ativos e passivos financeiros (consolidados, 120,9 mil M€) é possível obter a despesa efetiva de cada um dos dois subsectores, cuja soma ascende a 117,7 mil M€. Retirando a esta soma os fluxos intersectoriais entre AC e SS, obtém-se a despesa efetiva consolidada da AC e SS (105,7 mil M€). A diferença para a receita efetiva consolidada da AC e SS determina o saldo agregado dos dois subsectores, que corresponde a um défice de 3075 M€. A soma deste valor com o saldo previsto para as Administrações Regional e Local (-106 M€) resulta no saldo das AP em 2023 na ótica da contabilidade pública (-3181 M€). Ao se observar o impacto previsto dos ajustamentos de passagem desta ótica para a da contabilidade nacional, que beneficia o saldo em 974 M€, apura-se um défice de 2207 M€ para as AP em contas nacionais, correspondente a -0,9% do PIB.

Na proposta de QPDP consta a indicação do valor do saldo estrutural considerado pelo MF para 2023, ainda que não seja explicitada a ligação deste com o limite de despesa anual. Na sequência do exercício acima, é possível demonstrar aritmeticamente esta relação, se forem considerados os pressupostos do MF quanto a medidas *one-off* e à componente cíclica apurada para o saldo ajustado daquelas medidas.⁴⁶ De acordo com o MF, as medidas *one-off* prejudicam o saldo em 2023 em mais do dobro do que em 2021, obtendo-se assim um saldo ajustado de -0,7% do PIB. A passagem para o défice estrutural de 0,9% do PIB apontado pelo MF para 2023 consiste, simplificada, em retirar a componente decorrente do ciclo económico no ano, que, na perspetiva do MF, beneficia o saldo, dado que prevê que esta seja positiva (0,2% do PIB potencial).

⁴⁵ Conforme [Glossário do CFP](#), «O conceito de despesa efetiva, utilizado na ótica da contabilidade pública, corresponde às despesas que alteram definitivamente o património financeiro líquido, ou seja à soma dos agrupamentos da classificação económica de despesa orçamental, de natureza corrente e de capital, com exclusão dos “ativos financeiros” e “passivos financeiros”.(...)».

⁴⁶ Cf. Tabela 6 do ponto 3.2. dos elementos informativos e complementares à POE/2023 (p. 29).

Quadro 16 – Do limite de despesa no QPDP para 2023 ao saldo estrutural

	(milhões de euros)
1. Limite de despesa da Administração Central+Segurança Social (QPDP)	339 870
1.1 Limite de despesa da Administração Central (Administração Central)	280 477
1.2 Limite de despesa da Segurança Social (Segurança Social)	59 393
2. Despesa objeto de consolidação intrasector (fluxos entre entidades do mesmo sector)	101 445
2.1 Consolidação fluxos entre entidades do subsector da Administração Central	101 445
3. Subtotal despesa consolidada Administração Central e Segurança Social [(1)-(2)]	238 425
3.1 Despesa total consolidada da Administração Central	179 032
3.2 Despesa total consolidada da Segurança Social	59 393
4. Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados	120 924
4.1 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Administração Central	94 014
4.2 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Segurança Social	26 910
5. Diferenças de consolidação Administração Central (imputadas à despesa efetiva)	189
6. Subtotal despesa efetiva consolidada Administração Central e Segurança Social [(3)-(4)+(5)]	117 690
6.1 Despesa efetiva consolidada da Administração Central	85 207
6.2 Despesa efetiva consolidada da Segurança Social	32 483
7. Fluxos intersectoriais entre Administração Central e Segurança Social	12 029
8. Despesa efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social [(6)-(7)]	105 661
9. Receita efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social	102 586
9.1 Receita Fiscal	54 504
9.2 Outra Receita Corrente	43 431
9.3 Receita de Capital	4 651
10. Saldo da Administração Central e Segurança Social [(9)-(8)]	-3 075
11. Saldo das Administrações Regional e Local	-106
12. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(10)+(11)]	-3 181
13. Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	974
14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]	-2 207
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças	574
15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]	-2 781
	(Em % do PIB)
14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]	-0,9
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças (MF)	-0,2
15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]	-0,7
15.1 Hiato do produto do Ministério das Finanças	0,5
15.2 Componente cíclica (em % do PIB potencial)	0,2
16. Saldo estrutural do Ministério das Finanças [(15) - (15.2)]	-0,9

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: A aferição da compatibilidade entre o saldo em contas nacionais e o saldo estrutural apresentado neste quadro é efetuada tendo em conta os [elementos informativos e complementares à POE/2023](#). O hiato do produto do MF utilizado para o cálculo da componente cíclica necessário à determinação do saldo estrutural na POE/2023 é semelhante ao obtido pelo CFP, o que leva a um saldo estrutural coincidente (ver Quadro 14), uma vez que a classificação de medidas *one-off* é também igual entre o CFP e o MF.

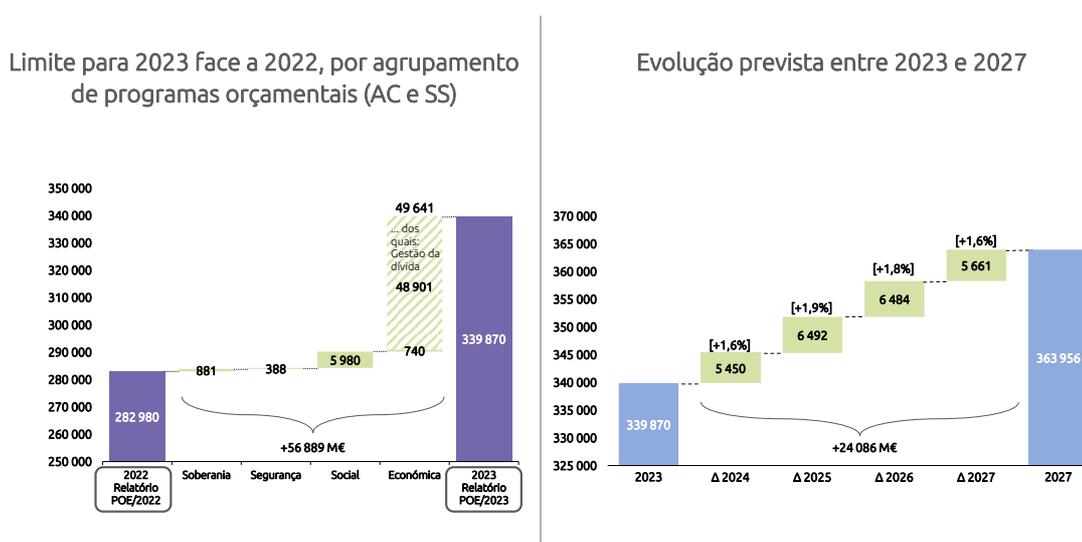
O limite de despesa da Administração Central e Segurança Social previsto para 2023 supera em 56,9 mil M€ o limite para 2022 do projeto de atualização do QPDP constante do Relatório da POE/2022, muito em virtude do aumento do limite do Programa “Gestão da Dívida Pública” em 48,9 mil M€. Não considerando este último programa, que representa cerca de dois quintos da despesa inscrita no QPDP, os maiores aumentos registam-se na área social (6,0 mil M€), de soberania (0,9 mil M€) e restantes programas⁴⁷ da área económica (0,7 mil M€) - painel esquerdo do Gráfico 5. Para o acréscimo na área social, contribui o aumento dos limites dos programas Saúde em 3,8 mil M€ (investimento e aquisição de bens e serviços correntes) e Trabalho,

⁴⁷ Nos termos da LEO, na sua redação atual, «(...) todas as referências ao conceito de missão de base orgânica devem, com as devidas adaptações, ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação atual».

Solidariedade e Segurança Social da AC em 1,6 mil M€⁴⁸, que mais do que compensam a redução do limite no âmbito da educação não superior, motivada pelo processo de descentralização de competências para as autarquias locais.⁴⁹ Na área económica são os programas do Ambiente e Ação Climática (1,4 mil M€, decorrente dos aumentos do orçamento do Fundo Ambiental e das despesas de investimento dos metros de Lisboa e Porto) e Infraestruturas e Habitação (1,0 mil M€, motivado pelo investimento e aquisição de bens e serviços relacionados com as infraestruturas ferroviárias e rodoviárias) que mais contribuem para a elevação do limite. Estas variações mais do que compensam as diminuições nos programas das Finanças (de 1,2 mil M€, refletindo, em parte, o menor valor das dotações centralizadas no MF e das transferências para o orçamento da União Europeia) e da Economia e Mar (0,4 mil M€).

Nestes termos, a despesa total da Administração Central e da Segurança Social, excluindo o programa “Gestão da Dívida Pública”, aumenta 8 mil M€ (+4,2%), dos quais 7,8 mil M€ nos Programas da Saúde, do Trabalho, do Ambiente e Ação Climática e das Infraestruturas e Habitação. Por seu turno, o acréscimo do limite do programa “Gestão da Dívida Pública” decorre sobretudo da conta do programa prever uma maior despesa com passivos financeiros, ainda que considere um acréscimo dos encargos com juros em cerca de 0,5 mil M€. Já o subsector da Segurança Social denota um aumento do limite de cerca de mil M€ em 2023.

Gráfico 5 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)



Fonte: MF. Cálculos CFP. | Notas: “Δ” designa a variação prevista face ao ano anterior. AC – Administração Central, SS – Segurança Social. Embora os limites por agrupamento de programas do QPPO tenham deixado de existir no QPDP, considerou-se útil considerar estes grupos na análise, incluindo-se a SS na área “Social”. No painel direito do gráfico indica-se entre [] a taxa de variação anual do limite de despesa total.

⁴⁸ Motivado sobretudo pelo aumento das transferências correntes para 20,7 mil M€ comparativamente ao previsto no OE/2022 para este programa (19,7 mil M€) e que se destinam na sua maioria ao subsector da Segurança Social, ainda que a estimativa de execução para 2022 do Relatório da POE/2023 aponte para um valor superior, de 21,2 mil M€.

⁴⁹ Tendo como contrapartida um aumento equivalente no programa “Órgãos de Soberania” onde se passaram a inscrever todos os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), com um montante previsto para 2023 de 1,2 mil M€ (0,8 mil M€ estimados para 2022 na educação).

Para além de 2023, o QPDP constante da proposta de lei das grandes opções considera sucessivos aumentos da despesa total da Administração Central e Segurança Social, com maior expressão em 2025 e 2026. Em 2024, o limite daquela despesa aumenta 5,4 mil M€, o que compara com aumentos de 6,5 mil M€ naqueles dois anos e um aumento de 5,7 mil M€ em 2027, ano final do período móvel abrangido (painel direito do Gráfico 5). Não considerando a “Gestão da Dívida Pública”, este aumento ocorreria a uma taxa superior de 2023 a 2026 – a média das taxas de variação seria de 2,2% entre 2023 e 2027 o que compara com 1,7% para o total da despesa da AC e SS no mesmo período. Na Segurança Social perspectivam-se aumentos sucessivos da despesa entre 2023 e 2027, com maior expressão em 2026 (+3,1%, cerca de 1,9 mil M€), o que compara com uma média das taxas de variação da despesa de 2,1% para este subsector na totalidade do período. Recorde-se que a despesa inscrita no QPDP se refere à despesa total, incluindo operações com ativos e passivos financeiros. A apresentação complementar destes limites numa perspetiva consolidada contribuiria para a sua melhor leitura e, deste modo, para uma maior transparência orçamental.⁵⁰

Nos termos do QPDP proposto, mais de dois terços da despesa deverá ser financiada por receitas de impostos. As projeções da receita do QPDP referem-se à receita total, não consolidada, da AC e da Segurança Social, em consonância com a ótica de apresentação quanto à despesa.⁵¹ As receitas projetadas incluem a categoria de “outras receitas”, incluindo quer receitas efetivas (e.g. venda de bens e serviços), quer não efetivas (venda de ativos ou recurso a passivos financeiros, por exemplo, empréstimos), e que correspondem a cerca de 30% do total de 2023 a 2027. O QPDP considera uma estabilidade quanto ao volume de fundos europeus durante o mesmo período, o que leva a que o peso no financiamento da despesa total seja de 3,0% em 2023 (10,1 mil M€), diminuindo progressivamente até 2026 para 2,8%, peso que se mantém em 2027 (10,3 mil M€).

O QPDP proposto continua a referir-se a limites de despesa não consolidada, incluindo despesa não efetiva, o que prejudica a transparência orçamental. Por um lado, dificulta a leitura da estrutura e da evolução da despesa pública no médio prazo e respetivo financiamento. Por outro lado, e talvez mais importante, leva a que o QPDP não inclua ou permita qualquer previsão do saldo orçamental para todo o período a que respeita e que permita sustentar a compatibilidade com os limites de despesa projetados, o que dificulta uma articulação clara com os objetivos orçamentais que venham a constar do Programa de Estabilidade. Torna-se assim relevante que conste do QPDP de forma mais explícita esta ligação, uma vez que a própria LEO determina esta compatibilidade, pesem embora as dificuldades decorrentes da expressão destes documentos em óticas contabilísticas distintas. Como refere o Tribunal de Contas (TdC) no seu [parecer à Conta Geral do Estado de 2021](#) «[s]eria útil que os documentos do processamento orçamental (...), fossem consistentes entre si.», tendo verificado que estes não permitem uma apreciação dos resultados alcançados devido a «(...) fragilidades várias de articulação e coerência entre a informação reportada».

⁵⁰ A título ilustrativo, a despesa efetiva consolidada do programa Saúde, onde se incluem as transferências para o SNS, é, de acordo com o Quadro 5.49. do Relatório da POE/2023, de 14,8 mil M€. Este montante compara com os 36,5 mil M€ inscritos no QPDP para este programa em 2023.

⁵¹ 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.

A apresentação de uma lei das GO em simultâneo com a proposta orçamental acentua a prevalência da lógica orçamental anual em detrimento da perspectiva de médio e longo prazo, ainda que legalmente possível em virtude da redação introduzida na LEO em 2022. Acresce que esta alteração legislativa introduziu na LEO a assunção que as previsões em termos de receita e de despesas do quadro orçamental de médio prazo, onde se integra o QPDP, são a base para a preparação do orçamento anual, nada obstando, contudo, à revisão anual dos limites de despesa no âmbito do processo anual de aprovação do OE, o que compromete a responsabilização orçamental no médio e longo prazo, à semelhança, aliás, do anterior enquadramento em termos plurianuais. Sem prejuízo do exposto, a transparência orçamental beneficiaria de, no Relatório do OE, ser dada nota do que motivou as alterações dos limites de despesa do QPDP.

Continua a não ser demais sublinhar que a utilidade de instrumentos de programação orçamental plurianual como suporte da formulação e execução das políticas públicas assenta em larga medida no respeito pelos tetos de despesa estabelecidos, ainda que atendendo a situações reconhecidamente excepcionais, sob pena de se tornarem meros exercícios formais, inteiramente subordinados à lógica orçamental anual. A previsão, nestes quadros orçamentais de médio prazo, de reservas de contingência, da evolução dos preços, entre outros desenvolvimentos necessários poderá ser uma das soluções a equacionar.⁵²

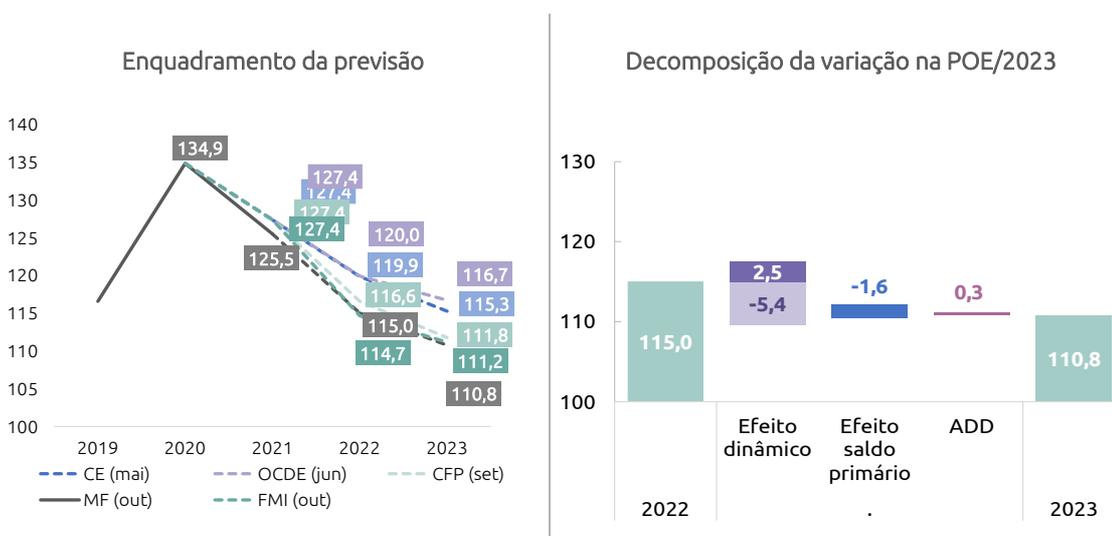
⁵² Ver, por exemplo, o artigo de Raudla, Ringa, James W. Douglas, and Muiris MacCarthaigh. 2022. "Medium-Term Expenditure Frameworks: Credible Instrument or Mirage?" *Public Budgeting & Finance*. 42: 71–92. <https://doi.org/10.1111/pbaf.123162>, em que os autores apresentam Portugal como um dos quatro estudos de caso, classificando o quadro português como um exercício simbólico no papel (tradução livre da expressão *symbolic paper exercise* utilizada pelos autores).

4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

4.1 Dinâmica da dívida

O Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida pública se reduza de forma expressiva pelo terceiro ano consecutivo em 2023. A POE/2023 antecipa uma descida de 4,2 p.p. do PIB do rácio da dívida, depois de um decréscimo acumulado de cerca de 20 p.p. do PIB em 2021 e 2022. A contribuir para esta diminuição de 115% do PIB em 2022 para 110,8% do PIB em 2023 encontra-se o efeito dinâmico, fortemente influenciado pelo efeito PIB (-5,4 p.p. do PIB), e também pelo efeito saldo primário (-1,6 p.p. do PIB). Estes contributos favoráveis para a redução do rácio da dívida pública anulam o impacto desfavorável do efeito juros (2,5 p.p.) e do ajustamento défice-dívida (0,3 p.p. do PIB), no qual se destaca a previsão para a utilização de depósitos (em 0,6 p.p. do PIB), ao inverso do previsto para 2022 (acumulação de depósitos de 0,3 p.p. do PIB)⁵³ (Gráfico 6, painel direito).

Gráfico 6 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)



Fontes: CE, FMI, MF e OCDE. Cálculos do CFP. | Nota: ADD = Ajustamento Déficit-Dívida.

A previsão do Ministério das Finanças para o rácio da dívida em 2023 é inferior ao intervalo das projeções de outras instituições. O menor rácio antecipado na POE/2023 face às restantes projeções deve-se: i) a um rácio da dívida menos elevado em 2021, resultando num melhor ponto de partida em 2021 do que o utilizado nas restantes projeções, devido à revisão em baixa efetuada pelas autoridades estatísticas na notificação de 23 de setembro de 2022 do PDE; ii) à previsão do MF de um menor

⁵³ Para o ajustamento défice-dívida em 2023 concorrem, com impacto desfavorável, as diferenças entre juros corridos e pagos (0,4 p.p. do PIB), as emissões abaixo do par (0,4 p.p. do PIB) e os outros ativos líquidos financeiros (0,1 p.p. do PIB). Estes efeitos são contrariados apenas em parte pela utilização de depósitos (-0,6 p.p. do PIB).

montante de dívida nominal (exceto face à do CFP); e iii) à expectativa do MF de um PIB nominal mais elevado (apenas ultrapassado pelo previsto pelo FMI) (Gráfico 6, painel esquerdo).

4.2 Necessidades e fontes de financiamento

O MF antecipa que, em 2023, o aumento das necessidades brutas de financiamento do Estado seja superior ao aumento previsto para as necessidades líquidas. O acréscimo das amortizações e anulações de dívida fundada em 2,9 mil M€ justifica esta diferença, para o qual muito contribui o aumento das amortizações de dívida de curto prazo em euros (em 8 mil M€). Este valor mais do que anula o impacto do menor volume de amortizações das restantes categorias (em -5,2 mil M€ no total). O aumento previsto para o défice do subsector Estado (em 0,6 mil M€), bem como o acréscimo previsto para a aquisição líquida de ativos financeiros (em 3,4 mil M€) explicam uma previsão de necessidades líquidas de financiamento para 2023 superior em 4,1 mil M€ ao previsto para 2022.

Quadro 17 – Necessidades de financiamento do Estado em 2022 – 2023 (M€)

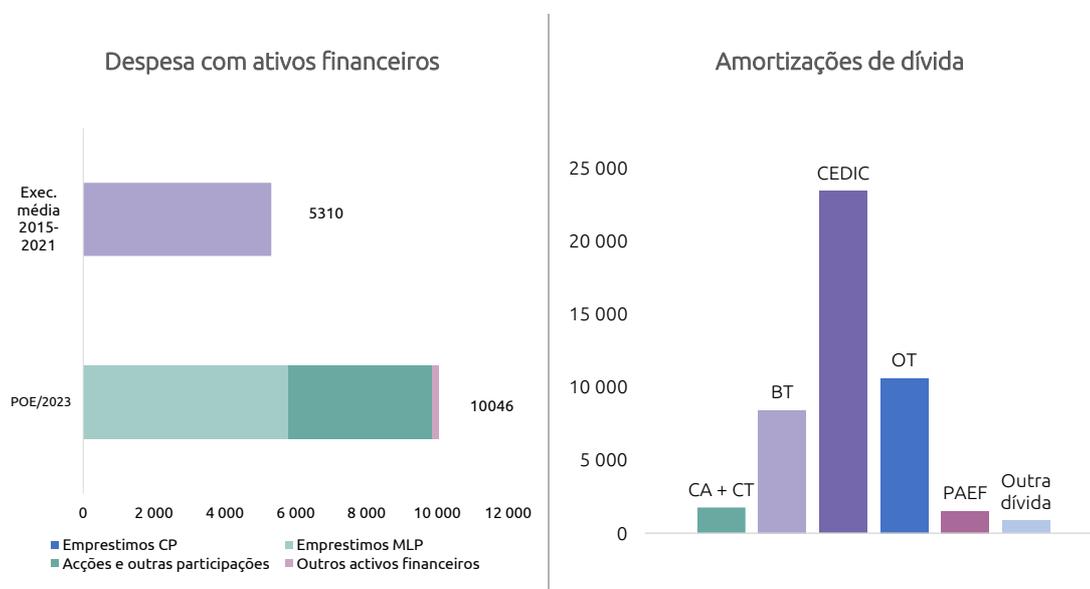
Necessidades de Financiamento	2022		2023		Var. 2023/22	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	8 307	16	12 361	21	4 054	49
a) Défice Orçamental	5 307	10	5 926	10	619	12
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	3 000	6	6 435	11	3 435	115
c) Receitas de privatização	0	0	0	0	0	0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	43 644	84	46 520	79	2 876	7
d) CA + CT	4 721	9	1 745	3	-2 976	-63
e) Dívida de curto prazo em euros	24 530	47	32 568	55	8 038	33
f) Dívida de mlp em euros	14 133	27	12 207	21	-1 926	-14
g) Dívida em moeda não euro	279	1	0	0	-279	-100
h) Fluxos de capital swaps (Líq.)	-20	0	0	0	20	-100
3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)	51 952	100	58 881	100	6 929	13

Fontes: MF. Cálculos do CFP. | Nota: CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

A aquisição líquida de ativos financeiros prevista na POE/2023 é significativamente superior à média da execução desta rubrica nos últimos anos. De acordo com a POE/2023, a previsão para a receita com ativos financeiros encontra-se influenciada pelo reembolso de empréstimos de médio e longo-prazo por parte dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) (3,9 mil M€). Quanto à previsão para despesa com ativos financeiros, a concretizar-se (10,1 mil M€), situar-se-á consideravelmente acima dos valores anuais executados desde 2015 (5,3 mil M€, em média). De acordo com o MF, a despesa com ativos financeiros prevista para 2023 destina-se fundamentalmente a i) empréstimos de médio e longo-prazo, destacando-se o empréstimo de 2,4 mil M€ à Metro do Porto, S.A.; o valor de 2 mil M€ reservado a entidades públicas e o montante de 0,9 mil M€ para o Fundo de Resolução Europeu, e também ii) a ações e outras participações, destacando-se as dotações de capital destinadas à Infraestruturas de Portugal, S.A. (1,7 mil M€) e à Comboios de Portugal, E.P.E. (1,9 mil M€) (Gráfico 7, painel esquerdo).

O montante mais elevado de amortizações de dívida fundada deve-se maioritariamente à amortização de CEDIC⁵⁴ prevista para este ano, um instrumento de gestão da tesouraria das AP, sem impacto no financiamento em mercado. Os CEDIC são instrumentos de dívida, sob a forma de aplicações de curto-prazo, dos excedentes de tesouraria das entidades do sector público administrativo, das entidades públicas empresariais ou quaisquer outras entidades sujeitas, por lei, ao princípio da unidade de tesouraria. Têm como finalidade o aumento da eficiência da gestão financeira global do sector público, promovendo a otimização da gestão da dívida pública. Apesar da maturidade de curto-prazo, a emissão deste tipo de dívida constitui, regra geral, uma emissão de dívida fundada, com amortização a realizar no ano seguinte. Desta forma, o volume de emissões de CEDIC realizadas em 2022 justifica a previsão de amortizações no montante de 23,4 mil M€ em 2023. Assim, da totalidade dos pagamentos de dívida de curto-prazo em euros previstos para 2023 (32,6 mil M€), 72% deve-se aos reembolsos de CEDIC, seguindo-se os reembolsos de BT (8,4 mil M€) e de outra dívida de curto-prazo (0,8 mil M€) (Gráfico 8, painel direito).

Gráfico 7 – Necessidades de financiamento do Estado em 2023 (M€)



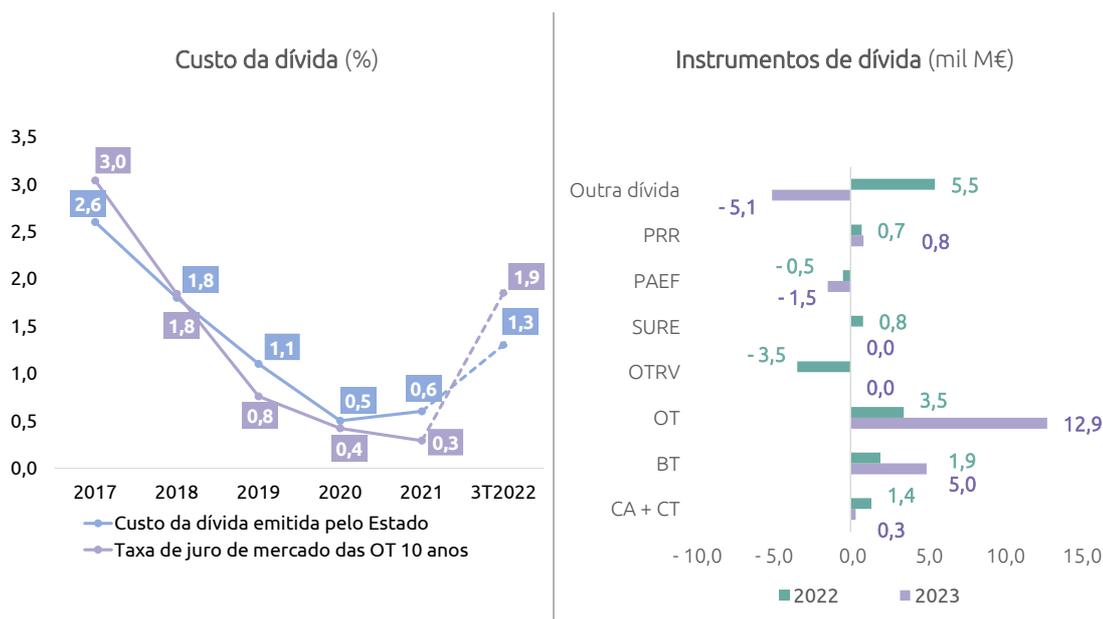
Fontes: DGO e MF. | Notas: Outra dívida = CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de *swaps* (líq.); PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; CEDIC = Certificados Especiais de Dívida de Curto-prazo; BT = Bilhetes do Tesouro e OT = Obrigações do Tesouro; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

O financiamento por Obrigações de Tesouro supera a totalidade do financiamento líquido do Estado previsto para 2023. Em 2023, o MF prevê realizar 23,5 mil M€ de emissões de Obrigações do Tesouro (OT), para fazer face a reembolsos previstos no montante de 10,6 mil M€, resultando num financiamento líquido deste tipo de instrumento que ascende a 12,9 mil M€. Juntamente com os Bilhetes do Tesouro (5 mil M€) e, de forma menos expressiva, com o PRR (0,8 mil M€) e com os produtos de

⁵⁴ Certificados Especiais de Dívida de Curto-Prazo: https://www.iqcp.pt/fotos/editor2/2009/Legislacao/RCM_111_2009.pdf

aforro (0,3 mil M€), o financiamento líquido positivo por via destes instrumentos permite compensar a redução do saldo de CEDIC (-5 mil M€) e da dívida no âmbito do PAEF (amortização de 1,5 mil M€ ao MEEF) (Gráfico 7, painel direito).⁵⁵

Gráfico 8 – Fontes de financiamento do Estado



Fontes: MF, IGCP e Bloomberg. | Notas: Custo da dívida emitida pelo Estado divulgado pelo IGCP na publicação do Boletim Mensal, correspondendo ao custo médio das novas emissões de BT, OT, OTRV e *Medium Term Notes*, ponderado pelo montante e maturidade correspondentes. Outra dívida = CEDIC, CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de swaps (líq.); OTRV = Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável; BT = Bilhetes do Tesouro e OT = Obrigações do Tesouro; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro; PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; PRR = Plano de Recuperação e Resiliência.

A inversão da política monetária traduziu-se num aumento dos custos de financiamento. Como referido no [Relatório do CFP de análise à POE/2022](#), a alteração da política monetária por diversos bancos centrais e a incerteza nos mercados financeiros representam um risco desfavorável para o custo de financiamento do país. O atual contexto de aumento da inflação em Portugal e outros Estados Membros, que conduziu já à adoção de medidas de normalização da política monetária por diversos bancos centrais, bem como a incerteza gerada pela guerra Rússia-Ucrânia, deixam antever a continuação da subida gradual dos custos de financiamento, afastando-se das condições historicamente favoráveis verificadas nos últimos anos. Efetivamente, ao longo dos três primeiros trimestres deste ano, a taxa de juro para a maturidade a dez anos no mercado secundário de dívida fixou-se em 1,9% em média, subindo 1,6 p.p. face à média do ano anterior. Esta subida refletiu-se no custo da nova dívida emitida pelo Estado⁵⁶, que passou de 0,6% em 2021 para 1,3% até ao 3.º trimestre de 2022 (Gráfico 8, painel esquerdo). Concretamente, tomando como exemplo as emissões da OT Out

⁵⁵ Montantes ao valor de encaixe, que equivale ao valor nominal, excluindo os juros.

⁵⁶ Dívida emitida pelo Estado composta pelo custo médio de BT, OT, OTRV e *Medium Term Notes*, ponderada pelo montante e maturidade correspondentes, divulgada pelo IGCP na publicação do Boletim Mensal.

2031 realizadas em fevereiro e junho, estas registaram taxas médias de 1% e 2,3%, para montantes de 0,7 mil M€ e 0,8 mil M€, respetivamente. No entanto, estas taxas continuam em termos reais a constituir taxas negativas.

O aumento da previsão de juros da POE/2023 permite acautelar eventuais riscos desfavoráveis. Neste contexto, o aumento expressivo dos juros previsto na POE/2023 (de 5,1 mil M€ para 6,3 mil M€) permite incorporar eventuais subidas do custo de financiamento, refletindo-se num aumento da taxa de juro implícita da dívida pela primeira vez desde 2011, de 1,8% em 2022 para 2,2% do *stock* médio da dívida em 2023. No entanto, a repercussão do aumento das taxas de juro no custo da dívida será efetivada de forma gradual, incidindo apenas sobre a proporção de dívida a refinar anualmente. Esta expectativa é reforçada tendo em conta que a OT a reembolsar em 2023 (OT Out 2023) apresenta uma taxa de cupão de 4,95%, um valor superior às taxas de juro de longo-prazo consideradas pelo MF para as novas emissões de dívida. A este respeito importa ainda referir o aumento significativo da previsão de emissão de OT, passando a representar mais da totalidade do financiamento líquido em 2023 (104% do total). Caso as necessidades de financiamento se revelem inferiores ao valor inscrito na POE/2023, o financiamento líquido necessário para satisfazer estas necessidades será também inferior, contribuindo para a diminuição dos juros da dívida face à previsão agora apresentada pelo MF.

5. ANEXOS

5.1 Quadros estatísticos

Quadro 18 – Decomposição da variação da receita prevista para 2023 (M€)

	Varição 2022/2023	Carry-over	Apoios Extraordinários	COVID-19	A PRR	Cenário Macro	Novas Medidas de Política	Outros Efeitos
	Σ (1) + (7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Receita total	6 218	-193	-645	-330	2 673	4 643	-869	939
Receita Fiscal e Contributiva	3 084	-162	0	0	0	4 032	-869	83
Receita Fiscal	1 579	-320				2 701	-1 129	327
Impostos Indiretos	1 569	-127				1 372	-251	575
IVA	1 272	-127				841		558
<i>Redução do IVA da eletricidade</i>		-67						
<i>Transição para o mercado regulado de gás</i>		-60						
IECS	-20					184	-385	181
<i>ISP - Redução do imposto</i>							-335	
<i>ISP - Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros</i>							-25	
<i>ISP - Fim gradual das isenções de ISP</i>							5	
<i>ISP - Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura</i>							-30	
Outros impostos indiretos	317					347	134	-164
<i>Atualização das taxas de diversos impostos a 4%</i>							134	
Impostos diretos	10	-193				1 328	-878	-247
IRS	83	17				911	-863	18
<i>Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal</i>		62					102	
<i>Dedução do IRS a partir do 2.º filho</i>		-10						
<i>Complemento abono de família</i>		-30						
<i>Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente produção de energias renováveis à rede</i>		-5						
<i>Atualização dos escalões a 5,1%</i>							-300	
<i>Redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação</i>							-250	
<i>Reforma do Mínimo de Existência</i>							-200	
<i>Redução transversal das taxas</i>							-200	
<i>Alargamento do IRS Jovem</i>							-15	
IRC	-22	-210				383	-15	-180
<i>Incentivo fiscal à recuperação</i>		-150						
<i>Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e alimentação animal</i>		-60						
<i>Ajustamento nas tributações autónomas</i>							-5	
<i>Suspensão agrav. tributações autónomas empresas com prejuízos fiscais</i>							-10	
Outros impostos diretos	-57					34		-85
Contribuições para Segurança Social	1 505	158				1 331	260	-245
Contribuições sociais efetivas	1 397	89				1 331	147	-170
Contribuições sociais imputadas	107	69					113	-74
<i>Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal</i>		158					260	
Receita não Fiscal e não Contributiva	3 134	-31	-645	-330	2 673	610	0	856
Vendas	391	-31				301		121
<i>Isenção das taxas moderadoras</i>		-31						
Outra Rec. Corrente	510		-645	-330	812	310		364
<i>PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)</i>					812			
<i>COVID19 - REACT EU</i>				-330				
<i>Choque geopolítico - Receita de Fundos Europeus</i>			-645					
Receita de Capital	2 233				1 861			372
<i>PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)</i>					1 861			

Fonte: MF e Cálculos do CFP. | Nota: o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da receita resulta de cálculos próprios do CFP. "Apoios Extraordinários" inserem-se no âmbito da resposta ao choque geopolítico e traduz a diminuição de fundos europeus para financiamento de medidas de apoio às famílias e às empresas. A redução de receita relacionada com medidas COVID-19 refere-se à diminuição dos recebimentos do fundo europeu REACT-EU que parcialmente as financiou em 2022.

Quadro 19 – Decomposição da variação da despesa prevista para 2023 (M€)

	Variação 2022/2023	Efeitos de carry- over	Apoios extraord. *	COVID-19	Δ PRR	Novas medidas de política	Δ Execução de garantias	Δ Medidas oneoff	Cenário Macro	Outros efeitos
	Change 2022/2023	Carry- over effects	Extraord. support*	COVID-19	Δ RRP	New policy measures	Execution of guarantees	Δ oneoff measures	Macro scenario	Other effects
	Σ (1) a (9)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Despesa total	3 995	5 200	-4 037	-2 062	2 852	840	-82	436	959	-110
Despesa primária	2 798	4 003	-4 037	-2 062	2 852	840	-82	436	959	-110
Despesa corrente primária	2 220	3 290	-3 037	-1 462	812	840			583	1 195
Despesas com pessoal	1 430	512		-67	35	918				33
Progressões e Promoções		284								
Contratações em curso		110								
Aumento do RMMG		118								
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2%						620				
Alteração de carreiras						221				
Aumento do subsídio de alimentação						77				
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					35					
Medidas COVID-19 - Saúde				-67						
Consumo intermédio	1 388	1 078		-211	521	-141				142
Consumos Intermédios (inclui Saúde)		1 078								
Exercício de revisão da despesa						-141				
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					521					
EPI e vacinas				-211						
Prestações sociais	-71	1 793	-2 041	-729		63			218	626
Aumento das prestações sociais - atualização do IAS		155								
Gratuidade das creches (ano letivo 2022/2023)		40								
Pensões efeito composição		272								
Atualização regular pensões		1 155								
Abono de família (alteração dos escalões + elegibilidade)		13								
Pacote Garantia Infância		49								
Aumento de lugares Rede Nac. Cuidados Continuados Integrados		43								
Manutenção dos preços dos passes e tarifas		66								
Reforço do Complemento Solidário para Idosos						53				
Apoio a estudantes do ensino superior deslocados						10				
Complemento excepcional pensionistas			-1 000							
Apoio excepcional trabalhadores			-730							
Apoio excepcional a crianças e jovens			-134							
Famílias mais carenciadas			-127							
Choque geopolítico Apoio aos refugiados			-50							
Isolamento profilático e subsídio de doença				-307						
Outras prestações sociais que não em espécie				-122						
Prestações sociais em espécie Testes COVID-19				-300						
Subsídios	-1 002		-543	-455	35				71	-111
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					35					
Subsídio às empresas pela subida custos do gás			-235							
Apoio ao emprego ativo e à formação qualificada de trabalhadores			-100							
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias			-101							
Apoio fin. extraord. setor do transporte ferroviário de mercadorias			-15							
Agricultura e Pescas			-72							
Formação e Requalificação em Competências Verdes			-20							
Lay off simplificado e Apoio à Retoma Progressiva				-54						
Incentivo financeiro extraord à normalização atividade empresarial				-120						
Programa Apoiar				-230						
Programa Apoio Redução Tarifária Transportes Públicos (PART)				-50						
Outra despesa corrente	475	-93	-453		221				293	507
Transferência para o Orçamento da União Europeia		-93								
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					221					
AUT Ovoucher			-133							
Acelerar a eficiência e a transição energética			-290							
Apoio à promoção externa e internacionalização das empresas			-30							
Despesa de capital	578	714	-1 000	-600	2 040		-82	436	376	-1 306
FBCF	2 323	714			1 266				234	109
Investimentos estruturantes		457								
Entrega de material militar		172								
Lei de Programação Militar		20								
Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna		64								
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)		758			1 087					
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por empréstimos)		1 566			179					
Outra despesa de capital	-1 746		-1 000	-600	774		-82	436	141	-1 415
Apoio financeiro à TAP				-600						
Despesas no âmbito do PRR (financiadas por subvenções)					774					
Financiamento custo energia			-1 000							
Execução de garantias							-82			
IP indemnização								236		
DTA								-18		
Decisão judicial barragens EDP								218		
Juros	1 197	1 197								
Juros devidos pelas AP		1 197								

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: (*) Apoios extraordinários concedidos às famílias e às empresas no âmbito da resposta ao choque geopolítico (incluindo o financiamento parcial do custo do gás às empresas); o impacto do cenário macroeconómico admitido na variação da despesa resulta de cálculos próprios do CFP; os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 20 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional

	M€			Variação				% do PIB			Variação p.p. do PIB	
	2021	2022 E	2023 P	M€		%		2021	2022 E	2023 P	2021/22	2022/23
				2021/22	2022/23	2021/22	2022/23					
Receita Total	96 321	104 809	111 027	8 487	6 218	8,8	5,9	44,9	44,1	44,5	-0,8	0,4
Receita corrente	93 741	103 145	107 130	9 404	3 985	10,0	3,9	43,7	43,4	43,0	-0,3	-0,4
Receita fiscal	53 054	60 273	61 852	7 218	1 579	13,6	2,6	24,7	25,4	24,8	0,6	-0,6
Impostos indiretos	32 347	35 228	36 797	2 881	1 569	8,9	4,5	15,1	14,8	14,8	-0,3	-0,1
Impostos diretos	20 708	25 045	25 055	4 337	10	20,9	0,0	9,7	10,5	10,1	0,9	-0,5
Contribuições sociais	27 267	29 148	30 652	1 881	1 505	6,9	5,2	12,7	12,3	12,3	-0,4	0,0
Das quais: efetivas	22 403	24 253	25 651	1 850	1 397	8,3	5,8	10,4	10,2	10,3	-0,2	0,1
Vendas e outras receitas correntes	13 420	13 725	14 626	305	901	2,3	6,6	6,3	5,8	5,9	-0,5	0,1
Vendas de bens e serviços	6 686	7 459	7 850	773	391	11,6	5,2	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	6 734	6 266	6 776	-468	510	-7,0	8,1	3,1	2,6	2,7	-0,5	0,1
Receitas de capital	2 580	1 664	3 897	-917	2 233	-35,5	134,2	1,2	0,7	1,6	-0,5	0,9
Despesa Total	102 537	109 239	113 233	6 702	3 995	6,5	3,7	47,8	46,0	45,4	-1,8	-0,6
Despesa primária	97 366	104 179	106 977	6 813	2 798	7,0	2,7	45,4	43,9	42,9	-1,5	-0,9
Despesa corrente primária	89 117	93 124	95 343	4 006	2 220	4,5	2,4	41,6	39,2	38,3	-2,3	-1,0
Consumo intermédio	12 434	13 435	14 822	1 000	1 388	8,0	10,3	5,8	5,7	5,9	-0,1	0,3
Despesas com pessoal	24 975	25 782	27 212	807	1 430	3,2	5,5	11,6	10,9	10,9	-0,8	0,1
Prestações sociais	41 608	45 076	45 006	3 468	-71	8,3	-0,2	19,4	19,0	18,1	-0,4	-0,9
que não em espécie	37 414	40 357	39 970	2 943	-387	7,9	-1,0	17,4	17,0	16,0	-0,5	-1,0
em espécie	4 195	4 719	5 036	525	317	12,5	6,7	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	4 276	2 439	1 437	-1 837	-1 002	-43,0	-41,1	2,0	1,0	0,6	-1,0	-0,5
Outra despesa corrente	5 824	6 391	6 866	568	475	9,7	7,4	2,7	2,7	2,8	0,0	0,1
Despesas de capital	8 249	11 055	11 633	2 806	578	34,0	5,2	3,8	4,7	4,7	0,8	0,0
FBCF	5 520	6 295	6 618	775	2 323	14,0	36,9	2,6	2,7	3,5	0,1	0,8
Outras despesas de capital	2 729	4 761	3 015	2 032	-1 746	74,4	-36,7	1,3	2,0	1,2	0,7	-0,8
Juros	5 170	5 060	6 257	-111	1 197	-2,1	23,7	2,4	2,1	2,5	-0,3	0,4
Saldo global	-6 215	-4 430	-2 207	1 786	2 223	-	-	-2,9	-1,9	-0,9	1,0	1,0
Saldo primário	-1 045	630	4 050	1 675	3 420	-	-	-0,5	0,3	1,6	0,8	1,4
Receita fiscal e contributiva	80 321	89 420	92 504	9 099	3 084	11,3	3,4	37,5	37,6	37,1	0,2	-0,5
Receita não fiscal e não contributiva	16 001	15 389	18 523	-612	3 134	-3,8	20,4	7,5	6,5	7,4	-1,0	1,0
Despesa corrente	94 288	98 183	101 600	3 895	3 417	4,1	3,5	44,0	41,3	40,8	-2,6	-0,6
PIB nominal	214 471	237 514	249 248	23 043	11 734	10,7	4,9	-	-	-	-	-

Fontes: INE (2021) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Nota: "2022 E" denota estimativa e "2023 P" denota previsão.

Quadro 21 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs*, em contabilidade nacional

	M€			Variação				% do PIB			Variação p.p. do PIB	
	2021	2022 E	2023 P	M€		%		2021	2022 E	2023 P	2021/22	2022/23
				2021/22	2022/23	2021/22	2022/23					
Receita Total	95 144	104 809	111 027	9 664	6 218	10,2	5,9	44,4	44,1	44,5	-0,2	0,4
Receita corrente	93 741	103 145	107 130	9 404	3 985	10,0	3,9	43,7	43,4	43,0	-0,3	-0,4
Receita fiscal	53 054	60 273	61 852	7 218	1 579	13,6	2,6	24,7	25,4	24,8	0,6	-0,6
Impostos indiretos	32 347	35 228	36 797	2 881	1 569	8,9	4,5	15,1	14,8	14,8	-0,3	-0,1
Impostos diretos	20 708	25 045	25 055	4 337	10	20,9	0,0	9,7	10,5	10,1	0,9	-0,5
Contribuições sociais	27 267	29 148	30 652	1 881	1 505	6,9	5,2	12,7	12,3	12,3	-0,4	0,0
Das quais: efetivas	22 403	24 253	25 651	1 850	1 397	8,3	5,8	10,4	10,2	10,3	-0,2	0,1
Vendas e outras receitas correntes	13 420	13 725	14 626	305	901	2,3	6,6	6,3	5,8	5,9	-0,5	0,1
Vendas de bens e serviços	6 686	7 459	7 850	773	391	11,6	5,2	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	6 734	6 266	6 776	-468	510	-7,0	8,1	3,1	2,6	2,7	-0,5	0,1
Receitas de capital	1 403	1 664	3 897	260	2 233	18,6	134,2	0,7	0,7	1,6	0,0	0,9
Despesa Total	102 108	109 101	112 659	6 993	3 559	6,8	3,3	47,6	45,9	45,2	-1,7	-0,7
Despesa primária	96 937	104 041	106 403	7 104	2 362	7,3	2,3	45,2	43,8	42,7	-1,4	-1,1
Despesa corrente primária	89 117	93 124	95 343	4 006	2 220	4,5	2,4	41,6	39,2	38,3	-2,3	-1,0
Consumo intermédio	12 434	13 435	14 822	1 000	1 388	8,0	10,3	5,8	5,7	5,9	-0,1	0,3
Despesas com pessoal	24 975	25 782	27 212	807	1 430	3,2	5,5	11,6	10,9	10,9	-0,8	0,1
Prestações sociais	41 608	45 076	45 006	3 468	-71	8,3	-0,2	19,4	19,0	18,1	-0,4	-0,9
que não em espécie	37 414	40 357	39 970	2 943	-387	7,9	-1,0	17,4	17,0	16,0	-0,5	-1,0
em espécie	4 195	4 719	5 036	525	317	12,5	6,7	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	4 276	2 439	1 437	-1 837	-1 002	-43,0	-41,1	2,0	1,0	0,6	-1,0	-0,5
Outra despesa corrente	5 824	6 391	6 866	568	475	9,7	7,4	2,7	2,7	2,8	0,0	0,1
Despesas de capital	7 820	10 917	11 059	3 097	142	39,6	1,3	3,6	4,6	4,4	1,0	-0,2
FBCF	5 520	6 295	6 618	775	2 323	14,0	36,9	2,6	2,7	3,5	0,1	0,8
Outras despesas de capital	2 300	4 623	2 441	2 323	-2 182	101,0	-47,2	1,1	1,9	1,0	0,9	-1,0
Juros	5 170	5 060	6 257	-111	1 197	-2,1	23,7	2,4	2,1	2,5	-0,3	0,4
Saldo global	-6 964	-4 292	-1 633	2 672	2 659	-	-	-3,2	-1,8	-0,7	1,4	1,2
Saldo primário	-1 793	768	4 624	2 561	3 856	-	-	-0,8	0,3	1,9	1,2	1,5
Receita fiscal e contributiva	80 321	89 420	92 504	9 099	3 084	11,3	3,4	37,5	37,6	37,1	0,2	-0,5
Receita não fiscal e não contributiva	14 823	15 389	18 523	565	3 134	3,8	20,4	6,9	6,5	7,4	-0,4	1,0
Despesa corrente	94 288	98 183	101 600	3 895	3 417	4,1	3,5	44,0	41,3	40,8	-2,6	-0,6
PIB nominal	214 471	237 514	249 248	23 043	11 734	10,7	4,9	-	-	-	-	-

Fontes: INE (2021) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Nota: "2022 E" denota estimativa e "2023 P" denota previsão; o detalhe dos ajustamentos efetuados pode ser consultado no Quadro 15.

Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas e impacto do PRR (% do PIB)

	2019	2022 E		2023 P		PRR	
		com PRR	sem PRR	com PRR	sem PRR	2022	2023
Receita Total	42,6	44,1	43,7	44,5	43,1	0,4	1,5
Receita corrente	42,2	43,4	43,3	43,0	42,5	0,2	0,5
Receita fiscal	24,7	25,4	25,4	24,8	24,8	0,0	0,0
Impostos indiretos	15,0	14,8	14,8	14,8	14,8	0,0	0,0
Impostos diretos	9,7	10,5	10,5	10,1	10,1	0,0	0,0
Contribuições sociais	11,8	12,3	12,3	12,3	12,3	0,0	0,0
Das quais: efetivas	9,6	10,2	10,2	10,3	10,3	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	5,6	5,8	5,6	5,9	5,4	0,2	0,5
Vendas de bens e serviços	3,4	3,1	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	2,2	2,6	2,5	2,7	2,2	0,2	0,5
Receitas de capital	0,4	0,7	0,4	1,6	0,6	0,3	1,0
Despesa Total	42,5	46,0	45,6	45,4	43,9	0,4	1,6
Despesa primária	39,5	43,9	43,4	42,9	41,4	0,4	1,6
Despesa corrente primária	36,7	39,2	39,0	38,3	37,8	0,2	0,5
Consumo intermédio	5,1	5,7	5,6	5,9	5,7	0,1	0,3
Despesas com pessoal	10,8	10,9	10,9	10,9	10,9	0,0	0,0
Prestações sociais	18,1	19,0	19,0	18,1	18,1	0,0	0,0
que não em espécie	16,2	17,0	17,0	16,0	16,0	0,0	0,0
em espécie	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	0,4	1,0	1,0	0,6	0,5	0,0	0,0
Outra despesa corrente	2,2	2,7	2,6	2,8	2,6	0,1	0,2
Despesas de capital	2,8	4,7	4,4	4,7	3,6	0,3	1,1
FBCF	1,8	2,7	2,4	3,5	2,7	0,2	0,7
Outras despesas de capital	1,0	2,0	1,9	1,2	0,8	0,1	0,4
Juros	3,0	2,1	2,1	2,5	2,5	0,0	0,0
Saldo global	0,1	-1,9	-1,8	-0,9	-0,8	0,0	-0,1
Saldo primário	3,1	0,3	0,3	1,6	1,7	0,0	-0,1
Receita fiscal e contributiva	36,6	37,6	37,6	37,1	37,1	0,0	0,0
Receita não fiscal e não contributiva	6,0	6,5	6,1	7,4	6,0	0,4	1,5
Despesa Corrente	39,6	41,3	41,2	40,8	40,3	0,2	0,5

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Nota: "2022 E" denota estimativa e "2023 P" denota previsão.

Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs* e impacto do PRR (% do PIB)

	2019	2022 E		2023 P		PRR	
		com PRR	sem PRR	com PRR	sem PRR	2022	2023
Receita Total	42,5	44,1	43,7	44,5	43,1	0,4	1,5
Receita corrente	42,2	43,4	43,3	43,0	42,5	0,2	0,5
Receita fiscal	24,7	25,4	25,4	24,8	24,8	0,0	0,0
Impostos indiretos	15,0	14,8	14,8	14,8	14,8	0,0	0,0
Impostos diretos	9,7	10,5	10,5	10,1	10,1	0,0	0,0
Contribuições sociais	11,8	12,3	12,3	12,3	12,3	0,0	0,0
Das quais: efetivas	9,6	10,2	10,2	10,3	10,3	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	5,6	5,8	5,6	5,9	5,4	0,2	0,5
Vendas de bens e serviços	3,4	3,1	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Outra receita corrente	2,2	2,6	2,5	2,7	2,2	0,2	0,5
Receitas de capital	0,4	0,7	0,4	1,6	0,6	0,3	1,0
Despesa Total	41,8	45,9	45,5	45,2	43,6	0,4	1,6
Despesa primária	38,9	43,8	43,4	42,7	41,1	0,4	1,6
Despesa corrente primária	36,7	39,2	39,0	38,3	37,8	0,2	0,5
Consumo intermédio	5,1	5,7	5,6	5,9	5,7	0,1	0,3
Despesas com pessoal	10,8	10,9	10,9	10,9	10,9	0,0	0,0
Prestações sociais	18,1	19,0	19,0	18,1	18,1	0,0	0,0
que não em espécie	16,2	17,0	17,0	16,0	16,0	0,0	0,0
em espécie	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Subsídios	0,4	1,0	1,0	0,6	0,5	0,0	0,0
Outra despesa corrente	2,2	2,7	2,6	2,8	2,6	0,1	0,2
Despesas de capital	2,2	4,6	4,3	4,4	3,4	0,3	1,1
FBCF	1,8	2,7	2,4	3,5	2,7	0,2	0,7
Outras despesas de capital	0,4	1,9	1,9	1,0	0,6	0,1	0,4
Juros	3,0	2,1	2,1	2,5	2,5	0,0	0,0
Saldo global	0,7	-1,8	-1,8	-0,7	-0,6	0,0	-0,1
Saldo primário	3,7	0,3	0,3	1,9	1,9	0,0	-0,1
Receita fiscal e contributiva	36,6	37,6	37,6	37,1	37,1	0,0	0,0
Receita não fiscal e não contributiva	6,0	6,5	6,1	7,4	6,0	0,4	1,5
Despesa Corrente	39,6	41,3	41,2	40,8	40,3	0,2	0,5

Fontes: INE (2019) e Ministério das Finanças (2022 e 2023). Cálculos do CFP. | Nota: “2022 E” denota estimativa e “2023 P” denota previsão.

5.2 Lista de abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
BCE	Banco Central Europeu
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CP	Comboios de Portugal
CT	Certificados do Tesouro
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GO	Grandes Opções
IABA	Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MF	Ministério das Finanças
MTN	<i>Medium Term Note</i>
NB	Novo Banco
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPP	Parcerias Público Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
REACT-EU	Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TVH	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia

5.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução das despesas com pessoal e com prestações sociais (em M€)	30
Gráfico 2 – Evolução dos encargos com juros (em M€)	32
Gráfico 3 – Evolução da FBCF (em % do PIB)	33
Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2014 – 2023].....	46
Gráfico 5 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)	50
Gráfico 6 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)	53
Gráfico 7 – Necessidades de financiamento do Estado em 2023 (M€)	55
Gráfico 8 – Fontes de financiamento do Estado	56

5.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Revisão do Quadro de Políticas Invariantes (em M€)	12
Quadro 2 – Medidas de política orçamental aprovadas em anos anteriores a 2023 (em M€)	14
Quadro 3 – Novas medidas de política orçamental com impacto em 2023 (em M€)	16
Quadro 4 – Outras medidas de política orçamental (em M€)	17
Quadro 5 – Da execução de 2022 à previsão da POE para 2023 - medidas de política com impacto orçamental (M€)	21
Quadro 6 – Evolução da carga fiscal	24
Quadro 7 – Fatores explicativos da variação da receita pública na POE/2023 (M€)	24
Quadro 8 – Despesa fiscal do Estado, por imposto	27
Quadro 9 – Conta das Administrações Públicas	28
Quadro 10 – Fatores explicativos da variação da despesa pública prevista na POE/2023 (em M€)	29
Quadro 11 – Dotações centralizadas no MF com impacto no saldo em contas nacionais (M€)	34
Quadro 12 – Despesa primária das AP ajustada de <i>one-off</i> , PRR e medidas de emergência*	36
Quadro 13 – Projeção do CFP para 2023 considerando o cenário macroeconómico do MF e as medidas de política explicitadas na POE/2023 (% do PIB)	39

Quadro 14 – Indicadores orçamentais.....	43
Quadro 15 – Impacto das medidas <i>one-off</i> no saldo orçamental	44
Quadro 16 – Do limite de despesa no QPDP para 2023 ao saldo estrutural	49
Quadro 17 – Necessidades de financiamento do Estado em 2022 – 2023 (M€).....	54
Quadro 18 – Decomposição da variação da receita prevista para 2023 (M€).....	58
Quadro 19 – Decomposição da variação da despesa prevista para 2023 (M€)	59
Quadro 20 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional	60
Quadro 21 – Conta das Administrações Públicas ajustada de <i>one-offs</i> , em contabilidade nacional.....	60
Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas e impacto do PRR (% do PIB)	61
Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas ajustada de <i>one-offs</i> e impacto do PRR (% do PIB)	62

5.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2023	26
Caixa 2 – Comparação da previsão da despesa primária com o executado antes da pandemia.....	36
Caixa 3 – Orçamentação Verde na POE/2023.....	37