



**Conselho das
Finanças
Públicas**

ANÁLISE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2024

outubro de 2023

Relatório n.º

10/2023

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

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

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 20 de outubro de 2023.

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

ÍNDICE

Apreciação Global	4
Sumário Executivo	7
1 Introdução	10
2 Análise das previsões orçamentais	11
2.1 Medidas de política subjacentes à POE/2024.....	11
2.2 Da execução de 2023 à previsão orçamental para 2024.....	18
2.3 Saldo orçamental	20
2.4 Integração das medidas de política no cenário de projeção do CFP	30
3 Análise da orientação da política orçamental	34
3.1 Saldos orçamentais	34
3.2 Postura da política orçamental.....	35
3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP).....	36
4 Evolução da dívida pública	41
4.1 Dinâmica da dívida.....	41
4.2 Necessidades e fontes de financiamento.....	42
5 Inovações no processo orçamental.....	46
5.1 A orçamentação verde.....	48
5.2 A perspetiva climática no OE.....	49
5.3 O orçamento com perspetiva de género	51
5.4 Orçamento com perspetiva sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável .	51
6 Anexos	54
6.1 Quadros estatísticos	54
6.2 Índice de Gráficos	59
6.3 Índice de Quadros.....	59
6.4 Índice de Caixas.....	60

APRECIACÃO GLOBAL

Para 2024, o Governo prevê a obtenção de um excedente orçamental de 0,2% do PIB, o que traduz uma deterioração do saldo em 0,6 p.p. do PIB face a 2023. Essa deterioração é o reflexo combinado da desaceleração económica prevista (de uma taxa de crescimento económico real de 2,1% em 2023 para 1,5% em 2024) e das opções de política orçamental contidas na proposta de lei de Orçamento do Estado em análise.

A previsão de saldos orçamentais excedentários em dois anos consecutivos surge como uma excentricidade na história económica do país e suscita inéditas interrogações sobre a orientação a dar à política orçamental. Não se antecipando por ora uma recessão, estando a economia a crescer e a operar com baixos níveis de desemprego, com inflação elevada e com um PIB acima do potencial, o que está em causa é saber se se deve estimular mais a procura agregada (ou seja, atuando de forma pró-cíclica) ou se se deve conter o expansionismo orçamental, melhorando o saldo. De alguns estudos resulta evidência que a política orçamental apresenta, em regra, um enviesamento de pró-ciclicidade, ou seja, ela tende a ser expansionista nos momentos bons do ciclo económico e restritiva nos períodos maus (sobre o assunto Larch *et al.* 2020). A análise à proposta de OE aponta para uma postura orçamental que se pode considerar neutra, quer para 2023 quer para 2024. Em termos gerais, dir-se-á que o sentido final desta postura refletirá a opção política de ponderar as medidas de política consideradas necessárias (e.g. despesa primária estrutural associada às diversas políticas públicas) e o seu impacto em termos de desempenho orçamental (no caso, um excedente maior ou menor).

Discute-se, por outro lado, “o que fazer aos excedentes orçamentais” esperados nestes dois anos. Garantir uma atuação contra-cíclica nas fases negativas da economia – não apenas pela ação dos estabilizadores automáticos, mas também pela implementação de medidas discricionárias de resposta às crises – pode estar dependente da criação, nos momentos ‘bons’ da economia, de algumas ‘almofadas’ financeiras que sirvam para apoiar a resposta aos maus momentos. Estas almofadas financeiras podem assumir natureza diferente: i) Fundos de estabilização macroeconómica (fundos ‘rainy day’); ii) Reservas ou depósitos de liquidez; iii) Fundos de investimento estratégico, etc.

Note-se, contudo, que a presença de níveis elevados de dívida pública pode limitar a capacidade de adoção de medidas contra-cíclicas nos períodos maus da economia: nestas alturas, os governos estarão sobretudo preocupados em garantir que a dinâmica da dívida, já de si elevada, não se torne então explosiva, e com isso podem até ser obrigados

a adotar medidas (pró-cíclicas) de ajustamento orçamental. Por sua vez, a capacidade dos governos para, de forma preventiva, criarem as tais almofadas de proteção nos períodos bons da economia depende, de igual modo, do nível da dívida pública. Para países com níveis elevados de dívida, a almofada financeira principal e prioritária, para melhor se enfrentar os momentos maus, poderá significar reduzi-la, pelo menos enquanto for considerada excessiva.

O artigo 21.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) consagra este entendimento ao dispor que “1 - Os excedentes da execução orçamental são usados preferencialmente na: a) Amortização da dívida pública, enquanto se verificar o incumprimento do limite da dívida pública prevista no n.º 1 do artigo 25.º¹; b) Constituição de uma reserva de estabilização, destinada a desempenhar uma função anticíclica em contextos de recessão económica, quando se verificar o cumprimento do limite referido na alínea anterior.” Por conseguinte, o cumprimento estrito desta disposição legal obriga a que necessariamente qualquer excedente orçamental seja canalizado para a redução da dívida pública, enquanto considerada excessiva. Só depois haverá espaço orçamental para a criação de uma almofada financeira de estabilização. Por sua vez, o n.º 2 deste mesmo artigo da LEO determina que “Os excedentes anuais do sistema previdencial revertem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.” Na verdade, no respeito pelo disposto neste preceito da LEO e também na Lei de Bases da Segurança Social, a parte do excedente apurado – desde logo numa base de caixa – que seja atribuível ao subsistema previdencial deverá ser *prima facie* canalizado para o FEFSS (fundo cujo objetivo é o de contribuir para a sustentabilidade de longo prazo da segurança social). Em suma, a afetação de excedentes orçamentais é matéria entre nós, há já vários anos, regulada na lei, quer na LEO quer na Lei de Bases da Segurança Social, aliás ambas leis de valor reforçado.

“O que fazer aos excedentes” pressupõe a sua existência – a discussão em si é um dado novo e positivo entre nós. Todavia, o excedente previsto para 2024 é modesto. Ao contrário dos anos anteriores, antevê-se o fim do ‘dividendo inflacionista’ que até aqui impulsionou a receita fiscal, favorecendo as contas públicas (o saldo e a dívida). Em caso de materialização dos riscos descendentes, o excedente pode não se concretizar ou o cumprimento da meta de 0,2% do PIB pode levar a uma execução orçamental constringida – e.g. níveis de investimento público aquém do previsto ou limites

¹ Uma dívida superior a 60% do PIB, considerada dívida excessiva à luz da legislação europeia aplicável (*maxime* o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

demasiado apertados à disponibilização de fundos – com impacto no funcionamento dos serviços públicos no curto e no médio prazo.

A capacidade para criar um espaço orçamental sólido que permita essa gestão cíclica da política orçamental reflete, por fim, a capacidade de combinar, de forma virtuosa, políticas estruturais orientadas para o crescimento económico (hoje também associadas a objetivos transversais de sustentabilidade ambiental e social) com políticas de melhoria institucional acomodáticas das primeiras. Entre nós, tarda em concretizar a reforma do sistema orçamental em articulação com a (tão almejada) reforma da Administração Pública. O Relatório da POE/2024 acolhe algumas inovações de natureza temática, em linha com as tendências mundiais e europeias nesta matéria. Trata-se da orçamentação verde e da perspetiva climática no orçamento, do anúncio de um novo modelo de revisão da despesa pública, do orçamento com perspetiva de género e do orçamento com perspetiva sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Todavia, falta fazer o essencial: instrumentos de verdadeira programação da despesa que permitam fazer refletir a necessidade e a prioridade da mesma na realização quer das diversas políticas setoriais quer dos objetivos transversais de sustentabilidade, orientados para um crescimento económico mais ambicioso e inclusivo.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Da execução de 2023 à previsão orçamental para 2024

A Proposta de Orçamento do Estado (POE/2024) prevê para 2024 um saldo positivo de 0,2% do PIB, uma redução de 0,6 p.p. do PIB (1507 M€) face ao excedente de 0,8% do PIB estimado para 2023. Prevê ainda um rácio de dívida pública inferior a 100% do PIB.

De acordo com a informação do Ministério das Finanças (MF), a redução do excedente para 2024 fica sobretudo a dever-se ao custo orçamental das medidas de política económica, quer novas, quer das aprovadas em anos anteriores, bem como a outras pressões orçamentais resultantes da legislação em vigor e contratos firmados. Acresce o efeito de medidas *one-off* anteriormente previstas para 2023 (454 M€, ou seja 0,2 p.p. do PIB). De acordo com os cálculos do CFP, com base na referida informação, o impacto líquido direto das novas medidas de política no saldo orçamental é desfavorável e ascende a 2202 M€ (0,8 p.p. do PIB). Deste montante, 1614 M€ correspondem a medidas de expansão da despesa pública principalmente na despesa com pessoal e prestações sociais e 588 M€ a medidas de redução da receita, destinadas sobretudo à redução de IRS. O efeito de arrastamento (*carry-over*) gerado por medidas aprovadas em anos anteriores e outras pressões orçamentais tem também um impacto desfavorável no saldo orçamental em 2392 M€ (0,9 p.p. do PIB). A contrariar estes efeitos, a POE/2024 tem implícito um impacto favorável no saldo orçamental do cenário macro e de outros efeitos estimados em 3521 M€ (1,4 p.p. do PIB), os quais permitirão compensar quase três quartos do efeito das medidas e pressões orçamentais anteriormente elencadas.

A conjuntura económica favorável (hiato do produto positivo), subjacente à POE/2024, continuará a beneficiar a componente cíclica do saldo orçamental, ainda que com um contributo menor do que em 2023, num contexto de maior peso dos encargos com juros. Assim, descontando o efeito do ciclo económico, e o impacto de medidas *one-off*, a POE/2024 aponta para que o saldo estrutural alcance uma posição em torno do equilíbrio estrutural, respetivamente de 0,0% do PIB potencial em 2023 e de -0,1% do PIB potencial em 2024. Esta posição é compatível com o objetivo de médio prazo, necessário para assegurar uma margem de segurança capaz de responder às flutuações cíclicas normais, sem incorrer numa situação de défice excessivo, como também para consolidar a trajetória de redução do rácio da dívida pública.

A atualização do exercício de projeção em políticas invariantes do CFP publicado em setembro (Relatório Perspetivas Económicas e Orçamentais), incorporando nova informação e as medidas de política previstas na POE/2024 aponta para um saldo de 0,1% do PIB e um rácio da dívida de 98,7% PIB em 2024, valores globalmente em linha com os apresentados na POE/2024. O ponto de partida desta projeção mostra-se, contudo, mais favorável do que a antecipada pelo Governo, antevendo-se que em 2023 o excedente possa atingir 1% do PIB e o rácio da dívida pública possa fixar-se em 102,6% do PIB. A projeção encontra-se sujeita aos riscos identificados na publicação de setembro e aos ligados à quantificação e implementação das novas medidas de política económica.

Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2024

De acordo com a POE/2024, o peso da receita pública deverá aumentar 1,3 p.p. para 44,7% do PIB. Para esta evolução contribuirá o incremento do peso da receita de capital (+0,7 p.p. do PIB) e das outras receitas correntes (0,4 p.p. do PIB), refletindo a expectativa de aumento das transferências a receber ao abrigo do PRR. Excluindo o efeito do PRR, o aumento da receita seria de 0,3 p.p. do PIB. O agravamento da carga fiscal de 35,3% para 35,5% do PIB, impulsionada, exclusivamente, pelo crescimento do peso da tributação indireta (+0,6 p.p. do PIB), contribuirá igualmente para o incremento da receita pública, não obstante o decréscimo previsto para o peso dos impostos diretos (-0,4 p.p. do PIB). A redução de IRS projetada para o próximo ano explica esta evolução, sustentada sobretudo no impacto fiscal das alterações das taxas e limites dos escalões deste imposto, cuja avaliação do CFP através da simulação na interface EUROMOD-JRC confirma. A referida simulação permite ainda concluir que em termos relativos os maiores beneficiários desta medida serão os agregados situados entre o quinto e o nono decil de rendimento (que não correspondem aos escalões de IRS). A previsão do MF para os impostos indiretos tem implícita uma elasticidade face ao consumo privado nominal superior à unidade, enquanto a evolução das receitas de IRC face ao PIB nominal, bem como do IRS e das contribuições sociais efetivas face às remunerações, têm implícitas elasticidades inferiores ao valor unitário. Assim, e não obstante a receita tributária se encontrar genericamente balanceada, o agregado da receita fiscal e contributiva poderá ficar acima do objetivo inscrito na POE/2024, desde que as contribuições sociais efetivas apresentem um desempenho em linha com o previsto para as remunerações.

O peso da despesa pública no PIB deverá aumentar de 42,6% em 2023 para 44,5% em 2024. Em termos nominais, a POE/2024 prevê que a despesa cresça 9%, mais do dobro do PIB nominal (4,4%). Este acréscimo de 10 153 M€ resulta sobretudo da despesa corrente primária, que deverá aumentar 6875 M€, sendo mais de dois terços deste aumento devido a despesas com elevado grau de rigidez, como é o caso das despesas com pessoal (+1538 M€) e das prestações sociais (+3111 M€). Contudo, os fatores explicativos da evolução das prestações sociais identificados na POE/2024, salientando-se as pressões orçamentais sobre a despesa com pensões no valor de 2223 M€, não justificam a totalidade do acréscimo previsto nesta rubrica pelo MF. Situação oposta ocorre nas despesas de capital, já que os fatores explicativos justificam um aumento superior aos 2676 M€ previstos neste agregado. No caso particular da FBCF, o acréscimo de 1793 M€ (ou 24,2%) está fortemente ancorado na expectativa de uma aceleração dos investimentos públicos a realizar ao abrigo do PRR (+1149 M€). Com efeito, o MF aponta para que as despesas a executar ao abrigo do PRR ascendam a 5555 M€ (2% do PIB), mais 3258 M€ do que em 2023. Contudo, devido à neutralidade orçamental das subvenções PRR, apenas a parte financiada através de empréstimos (312,5 M€) terá um impacto negativo no saldo do próximo ano. Os encargos com juros deverão registar um novo aumento no próximo ano (602 M€), embora inferior ao aumento estimado para 2023 (1003 M€).

Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP)

O Relatório que acompanha a POE/2024, apesar de afirmar a vinculação aos limites de despesa do QPDP (expressos em contabilidade orçamental pública), preconiza uma alteração do limite da despesa da Administração Central e da Segurança Social para

2024 em mais 9,4 mil M€, mantendo inalterados os limites de despesa para os anos seguintes. O desrespeito pelo limite anual de despesa total para o ano económico seguinte, que à partida deveria ser vinculativo, demonstra 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 Lei de Enquadramento Orçamental em 2022. Esta situação compromete a responsabilização orçamental no médio e longo prazo e reflete desde logo a difícil capacidade de planear a despesa em termos plurianuais, calendarizando-a e procedendo à respetiva programação financeira.

Dívida Pública

O Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida pública corresponda a 98,9% do PIB em 2024, o que constituiria uma redução de 4,1 p.p. do PIB face a 2023. Esta diminuição é sobretudo determinada pelo contributo favorável do saldo primário (-2,5 p.p. do PIB), que assume pela primeira vez desde 2019 maior relevância do que o efeito dinâmico (-2,1 p.p. do PIB). Este último apresenta-se menos expressivo face aos últimos anos devido à redução prevista para a inflação (que se reflete numa menor variação do deflator do PIB). Estes contributos favoráveis para a redução do rácio da dívida pública anulam o impacto desfavorável do efeito juros (2,3 p.p.) e do ajustamento défice-dívida (0,5 p.p. do PIB). Ainda de acordo com a previsão do MF, as necessidades brutas de financiamento do Estado deverão diminuir em 2024, sendo o financiamento líquido do Estado assegurado principalmente por Obrigações do Tesouro e Bilhetes do Tesouro.

A POE/2024 antecipa que a tendência de agravamento dos custos de financiamento se prolongue em 2024, devendo a taxa de juro implícita subir 0,2 p.p. para 2,3% do *stock* da dívida do ano anterior. Trata-se de uma subida gradual que resulta do facto de a Obrigação do Tesouro a reembolsar em 2024 ter uma taxa de cupão superior à previsão para o custo de financiamento da nova dívida de médio e longo-prazo.

Riscos orçamentais

Os riscos que incidem sobre o cenário macroeconómico previsto pelo MF constituem o principal risco sobre a receita. Para além do impacto que um enquadramento macroeconómico mais adverso teria no nível de receita, por via do funcionamento dos estabilizadores automáticos, acresce na atual conjuntura geopolítica o risco de não concretização de algumas das medidas propostas pelo Governo. Por exemplo, a eventual necessidade de resposta a uma possível escalada do preço dos combustíveis, em consequência do agravamento das atuais tensões geopolíticas, teria impacto no ISP. Também não é certo o efeito esperado do “combate à fraude e evasão [fiscal]”. Nos riscos ascendentes sublinha-se a possibilidade de a receita fiscal e contributiva poder ficar acima do esperado pelo MF, caso as contribuições sociais efetivas apresentem um desempenho em linha com o crescimento esperado para as remunerações.

Sobre a previsão de despesa impendem alguns riscos, incluindo vir a revelar-se necessário a adoção de medidas adicionais de apoio às famílias e às empresas, para mitigar as repercussões económicas dos conflitos militares na Ucrânia e no Médio Oriente, bem como o risco de materialização em despesa pública associado a passivos contingentes das AP. Por outro lado, identificam-se alguns riscos no sentido de a execução da despesa poder vir a ser inferior ao previsto, nomeadamente uma menor execução de investimento público suportado por financiamento nacional e a não concretização das despesas do PRR nos montantes previstos na POE/2024.

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 2024 (POE/2024). 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),² 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 109/XV/2](#) que aprova o Orçamento do Estado para 2024, doravante POE/2024, apresentada na Assembleia da República no passado dia 10 de outubro, no Projeto de Plano Orçamental para 2024 enviado à Comissão Europeia (CE) no dia 16 de outubro e na informação adicional fornecida pelo MF ao CFP nos dias 12, 13, 18, 19 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 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: o Capítulo 2 avalia as previsões orçamentais, designadamente a sua coerência; o Capítulo 3 debruça-se sobre a orientação da política orçamental; o Capítulo 4 analisa-se a dívida pública; e no Capítulo 5 apresentam-se as inovações no processo orçamental.

² 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

O presente capítulo tem por finalidade melhorar a transparência orçamental na explicação da previsão orçamental para 2024 procedendo à avaliação da coerência da previsão orçamental com o cenário macroeconómico e com as medidas de política que lhe estão subjacentes na proposta de Orçamento do Estado para 2024. Com esse propósito, procede-se a uma sistematização das medidas de política que integram a POE/2024 e do respetivo impacto orçamental tal como previsto pelo Ministério das Finanças, distinguindo-se as medidas que tendo sido legisladas em anos anteriores continuarão a produzir efeitos (de *carry-over*) em 2024 e as novas medidas que o Governo se propõe adotar em 2024. Procede-se ainda à incorporação desta nova informação na projeção em políticas invariantes publicado em setembro ([Relatório Perspetivas Económicas e Orçamentais](#)).

2.1 Medidas de política subjacentes à POE/2024

Medidas de política aprovadas em anos anteriores com impacto em 2024

O Quadro de Políticas Invariantes (QPI) apresentado no relatório da POE/2024 enferma de alguns problemas. Com efeito, afigura-se que a elaboração deste Quadro, ao invés de obedecer a um critério uniforme e objetivo que assegurasse a sua total transparência, resulta antes de um entendimento discricionário e mutável por parte do MF.³ A este respeito, importa notar que as despesas de natureza obrigatória determinadas por força da lei ou contrato têm figurado no QPI apenas de forma pontual. Exemplo disso é o facto de, ao contrário do critério adotado na POE/2023, não ter sido incorporado o acréscimo de despesas decorrentes da Lei de Programação Militar e da Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), através da alínea j) do n.º 1 do artigo 75.º, estabelece que no QPI devem ser incorporadas as medidas autorizadas na receita e na despesa com impacto na “*despesa fiscal, carreiras, prestações sociais e investimentos estruturantes*”. Sem prejuízo do disposto, seria útil que a LEO também especificasse como obrigatórias outras categorias e tipos de despesa, de forma a promover uma completa articulação com os mapas legais que acompanham a POE, designadamente com o mapa relativo às despesas com vinculações externas e despesas obrigatórias (Mapa 6). Importa também referir que o impacto de algumas pressões orçamentais elencadas no QPI disponibilizado à Assembleia da República no início de setembro têm sido substancialmente revistos no QPI que posteriormente acompanha os documentos que suportam a proposta de Orçamento de Estado. De dimensão inferior ao ocorrido na POE/2023, o QPI constante da POE/2024 reviu em baixa o impacto da despesa com

³ Por exemplo, após a apresentação da POE/2024, o MF enviou ao CFP informação sobre o impacto de medidas relacionadas com a inflação adotadas em 2023, tendo-se constatado que algumas poupanças orçamentais para 2024 de valor significativo decorrentes da eliminação de algumas dessas medidas não constavam no QPI apresentado no relatório da POE/2024.

pensões de 2599 M€ para 2223 M€ e o aumento previsto dos encargos com juros passou de 1002 M€ para 602 M€.

As medidas de política legisladas em anos anteriores, em conjunto com as subvenções a receber ao abrigo do PRR, terão um impacto positivo na receita no ano de 2024. Este impacto ascenderá a 4747 M€ e reflete, em cerca de dois terços, as transferências previstas ao abrigo do PRR, que beneficiará, quer a "outra receita corrente", quer a receita de capital, ambas com um efeito neutro no saldo (Quadro 1). As medidas de natureza fiscal e contributiva, além de terem um impacto positivo na receita das AP, beneficiarão igualmente o saldo orçamental em 2024. O impacto positivo na receita de impostos traduzirá, maioritariamente, a reversão das medidas relacionadas com a resposta ao choque geopolítico e os efeitos decorrentes do aumento de pensões e salários da função pública aprovados no passado. As contribuições sociais beneficiarão igualmente deste último efeito no próximo ano (Quadro 1).

As políticas em vigor e as pressões orçamentais implicam um aumento da despesa pública de 7139 M€ no próximo ano, do qual 45,6% está relacionado com o PRR. De acordo com o MF, as despesas a executar ao abrigo do PRR deverão ascender a 5555 M€ (2% do PIB), mais 3258 M€ do que em 2023.⁴ Esta aceleração da execução do PRR reflete-se sobretudo na despesa de capital (aumento previsto de 1920 M€, do qual 60% na FBCF). Em sentido contrário, a eliminação de apoios concedidos no contexto do choque geopolítico e da inflação implicará uma redução da despesa de 1281 M€ face a 2023. Excluindo os efeitos do PRR e do choque geopolítico, as restantes pressões e as medidas aprovadas antes da POE/2024 implicam um aumento líquido da despesa de 5163 M€. Mais de dois terços desse aumento incide sobre as despesas com pessoal e sobre as prestações sociais. Salienta-se o aumento dos encargos com pensões de 2223 M€, que resulta: (i) da atualização regular prevista para 2024; (ii) do acréscimo relativo à atualização intercalar ocorrida em 2023 (impacto de janeiro a julho de 2024) e; (iii) do efeito de composição.⁵ O acréscimo das despesas com pessoal (+1043 M€) reflete sobretudo o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade.⁶

⁴ A despesa a executar ao abrigo do PRR em 2024 será quase integralmente financiada por subvenções da União Europeia (5242,8 M€), pelo que o impacto no saldo orçamental será nulo (princípio da neutralidade de fundos). A parcela financiada através de empréstimos terá um impacto negativo no saldo na ordem dos 312,5 M€, mais 110,5 M€ do que em 2023.

⁵ O efeito de composição é determinado pela diferença da pensão média das novas entradas de pensionistas face às saídas e pelo saldo líquido do número de pensionistas.

⁶ No cenário de políticas invariantes foi considerado um acréscimo de 631 M€, correspondente a um aumento salarial mínimo de 2% que inicialmente estava previsto no Acordo de Rendimentos. Esse Acordo foi posteriormente reforçado, passando a estar prevista uma valorização dos salários base dos trabalhadores das AP de 52,63€ ou 3% por mês, conforme o que for superior. Esse reforço adicional totaliza 84 M€ e foi considerado no quadro das novas medidas de política orçamental (Quadro 2).

Quadro 1– Impacto de políticas invariáveis e pressões orçamentais para 2024 (em M€)

Componente/medida	Varição 2023/2024
Total da Receita	4 747
Impostos diretos	747
IRS - Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal	127
IRS - Efeito decorrente do aumento das Pensões	339
IRS - Limitação ao aumento das rendas	-45
IRS - Mínimo de Existência	-100
IRS - Redução de IRS para suportar custos do crédito à habitação	250
IRS - Apoio extraordinário as famílias	6
IRC - Majoração dos gastos com energia, fertilizantes	60
IRC - Incentivo fiscal à recuperação	110
Impostos indiretos	598
Geopolítico e inflação IVA dos bens alimentares	550
Geopolítico e inflação Apoio combustíveis na agricultura	48
Contribuições Sociais	255
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	255
Outra receita corrente	1 244
PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)	1 244
Outra receita de capital Fundos Europeus	1 903
PRR - Receita de Fundos Europeus (subvenções)	1 903
Total da Despesa	7 139
Despesas com pessoal	1 080
Aumento Acordo de Rendimentos (*)	631
Progressões e promoções	177
Aumento da RMMG	132
Alterações nas carreiras e outros	103
PRR - Subvenções	37
Consumo Intermédio	830
Consumos Intermédios (inclui Saúde)	516
PRR - Subvenções	221
PRR - Empréstimos	93
Prestações Sociais	1 721
Pensões ef. Composição; Atualização regular; Atualização intercalar (2023)	2 223
Atualização do indexante de apoios sociais (IAS)	110
Gratuidade das creches (ano letivo 2023/2024)	110
Geopolítico e inflação Apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis	-423
Geopolítico e inflação Complemento ao apoio extraord. crianças e jovens	-200
Geopolítico e inflação PART	-25
Geopolítico e inflação Complemento excecional de pensão	-16
Geopolítico e inflação Apoio para alimentação das famílias carenciadas	-13
Geopolítico e inflação Apoio extraord a titulares de rend e prest. sociais	-22
Geopolítico e inflação Pensões bancários	-50
PRR - Subvenções	27
Subsídios	-477
Geopolítico Apoio aos agricultores	-188
Geopolítico Apoio extraord ao gás natural (Decreto-Lei nº 84-D/2022)	-300
Geopolítico Apoio extraord ao gás natural (Decreto-Lei nº 30-B/2022)	-44
PRR - Subvenções	55
Outra despesa corrente	714
Transferência para o Orçamento da União Europeia	-190
PRR - Subvenções	904
FBCF	1 898
Investimentos	427
Entrega de material militar	267
Programa Escolas	55
PRR - Subvenções	1 132
PRR - Empréstimos	17
Outra despesa de capital	770
PRR - Subvenções	770
Juros	602
Juros devidos pelas APs	602
Impacto na variação do saldo	-2 392

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: (*) acréscimo correspondente ao aumento salarial mínimo de 2% que inicialmente estava previsto no Acordo de Rendimentos; Leitura do sinal na despesa: (+) pressão orçamental; (-) poupança orçamental [leitura oposta no caso da receita e do saldo].

Novas medidas de política orçamental

As novas medidas de política apresentadas na POE/2024 penalizarão o conjunto da receita pública no próximo ano. De acordo com a informação prestada pelo MF, as medidas de política previstas para 2024 terão um impacto negativo de 588 M€, resultando, fundamentalmente, da adoção de medidas de natureza fiscal. Mais detalhadamente, verifica-se que a receita dos impostos diretos será penalizada em 1859 M€, devido, maioritariamente, à redução do IRS prevista para o próximo ano (Quadro 2 e Caixa 1). Por seu turno, a receita proveniente da tributação indireta beneficiará em 1050 M€ das medidas programadas para 2024, destacando-se as relativas ao ISP e as decorrentes do combate à fraude e evasão fiscal (Quadro 2).

As novas medidas de política orçamental (excluindo *one-offs*) deverão implicar um aumento líquido da despesa de 1614 M€ face a 2023. Esse acréscimo terá impacto exclusivamente na despesa corrente primária, destacando-se o aumento da despesa com prestações sociais de 649 M€, dos quais 320 M€ devido ao reforço do abono de família. As despesas com pessoal deverão aumentar 495 M€, sobretudo devido à revisão e alteração de carreiras. Na rubrica “outra despesa corrente” a implementação de novas medidas tem um impacto de 385 M€, salientando-se a devolução de propinas como compensação aos licenciados e mestres (215 M€) e o incentivo ao abate de automóveis antigos (129 M€). No âmbito dos subsídios, as novas medidas previstas têm um impacto de 185 M€, dos quais 170 M€ decorrentes da bonificação de juros. Em sentido oposto, o MF prevê uma poupança de 100 M€ a obter no âmbito do exercício de revisão da despesa.⁷

⁷ O MF não indicou a(s) rubrica(s) em que essa poupança se irá refletir, tendo o CFP considerado na rubrica de consumo intermédio. Note-se, contudo, que esta poupança prevista de 100 M€, integralmente considerada no lado da despesa no Quadro 3.2. do relatório da POE/2024, não é coerente com o valor referido na pág. 97 desse mesmo relatório: “considerando apenas as iniciativas cujos custos de implementação, em 2024, não excedem os ganhos previstos para o mesmo ano, antecipa-se um impacto direto na despesa de menos 70,2 milhões de euros”.

Quadro 2 – Novas medidas de política orçamental com impacto em 2024 (em M€)

Componente/medida	Variação 2023/2024
Total da Receita	-588
Impostos diretos	-1 859
IRS - Efeito decorrente do aumento das despesas com pessoal	43
IRS - Reforma do IRS (ME, redução de taxas, atualização de escalões)	-1227
IRS - Jovem	-200
IRS - Pacote + habitação	-110
IRC - Aprofundamento do Incentivo à capitalização de empresas (ICE)	-180
IRC - SIFIDE, RFAI e outros	-100
IRC - Tributações autónomas	-35
IRC - Incentivo fiscal à valorização salarial	-50
Impostos indiretos	1 050
IVA - Redução do Imposto nas bebidas da restauração	-40
ISP - Suspensão da taxa de carbono (reversão)	246
ISP - Redução do Imposto (reversão)	118
IT - Aumento do Imposto	177
IABA - Aumento do Imposto	39
ISV, IMT e outros - Atualização das taxas	112
IUC - Atualização faseada	98
Combate à fraude e evasão	300
Contribuições Sociais	221
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	221
Total da Despesa	1 614
Despesas com pessoal	495
Valorização salarial (*)	84
Alterações de carreiras e outros	386
Recrutamento centralizado	25
Consumo Intermédio	-100
Exercício de revisão da despesa	-100
Prestações Sociais	649
Aumento do abono de família	320
Reforço das prestações Sociais de Combate à pobreza (CSI, CPSI, RSI)	112
Iniciativa + Transportes Públicos	91
Gratuidade Passe Sub23	126
Subsídios	185
Bonificação de juros	170
Porta 65 e porta 65+	10
Arrendar para subarrendar	5
Outra despesa corrente	385
Incentivo ao abate de automóveis antigos	129
Devolução de propinas	215
Programa ANDA	4
Atualização de Bolsas ensino superior e complemento alojamento	23
Reforço aos apoios ao alojamento estudantil	14
Impacto na variação do saldo	-2 202

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 3.3. do relatório da POE/2024; o quadro não inclui medidas *one-off*, (*) na sequência do Reforço do Acordo de Rendimentos (valorização de 3%/mês, em vez de 2%).

Caixa 1 – Impacto fiscal das alterações das taxas e limites dos escalões do IRS subjacente à POE/2024: simulação na interface EUROMOD-JRC

O CFP simulou o impacto da alteração aos limites dos escalões e às taxas de IRS até ao 5º escalão, de acordo com as alterações apresentadas na POE/2024, utilizando a interface do modelo EUROMOD⁸.

A versão atual da interface designa-se por EUROMOD I5.0+ (2022) e simula os sistemas de impostos e benefícios sociais em vigor, no ano de 2022, em Portugal, utilizando dados da base de microdados *EU Statistics on Income and Living Conditions survey* (EU-SILC) do EUROSTAT, referentes a 2020. Refira-se que este exercício se foca, exclusivamente, no impacto na receita fiscal da alteração aos limites dos escalões e às taxas de IRS até ao 5.º escalão. Não obstante a POE/2024 incluir diversas medidas que afetam outras características do IRS, estas não foram incluídas na simulação realizada, uma vez que implicam alterações na definição de outros parâmetros e funções do modelo cuja transposição não pode ser atualmente implementada no EUROMOD através desta interface. Tal como referido acima, o cenário base atualmente considerado no EUROMOD tem como referência os limites de escalões e taxas de IRS de 2022, o que obrigou a que a presente estimativa tenha sido construída por diferença. Assim, numa primeira fase simularam-se as alterações introduzidas com o OE2023, a fim de se aferir a receita teórica correspondente ao quadro legislativo em vigor no ano de 2023 e, numa segunda fase, simulou-se o impacto das alterações previstas na POE/2024 para o próximo ano.

Como resultado das supramencionadas interações realizadas com recurso à interface EUROMOD-JRC, foram obtidos os seguintes resultados para o impacto da medida:

Quadro 3 – Impacto na receita de IRS da proposta de alteração aos limites dos escalões e às taxas do imposto até ao 5º escalão, com referência ao ano base (em M€)

	Receita simulada sem a medida de política	Receita com atualização dos limites dos escalões e alteração de taxas	Decréscimo na receita resultante da reforma prevista na POE/2024	Impacto total (em % da base)
IRS	16 067,0	14 508,0	-1 559,0	-9,7

Fontes: Cálculos do CFP utilizando o EUROMOD através da interface EUROMOD-JRC. Para mais informação visitar <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>. | Notas: Esta interface utiliza todas as regras relativas a impostos e contribuições sociais inscritas no EUROMOD, mas apenas permite ao utilizador simular reformas não-complexas do IRS e CSS. A interface EUROMOD-JRC não permite simular reformas sobre benefícios fiscais e/ou sociais. Os microdados e o valor base da receita dizem respeito a 2020, último ano disponível na base de dados EU-SILC.

⁸ A plataforma online EUROMOD-JRC é uma interface na web que oferece um acesso fácil e rápido ao modelo de microssimulação EUROMOD. Esta plataforma permite a simulação da implementação de reformas simples sobre os sistemas de tributação e de benefícios sociais dos Estados Membros da União Europeia, particularmente sobre o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e sobre as Contribuições para a Segurança Social (CSS), e desta forma obter os correspondentes impactos fiscais das reformas simuladas.

Assim, estima-se que a alteração aos limites dos escalões e às taxas de IRS propostas para 2024 implicaria uma redução de cerca de 1559 M€ nas receitas totais de IRS face ao sistema atualmente em vigor, resultando numa redução no mesmo montante nas receitas totais do Estado e no saldo orçamental, *ceteris paribus*. Este impacto corresponde a um decréscimo estimado de -9,7% nas receitas totais do IRS face ao cenário sem medida de política. Note-se, no entanto, que os valores totais das receitas de IRS apresentados, quer no cenário sem medida, quer no cenário com a introdução da medida, correspondem a valores simulados com base no modelo e nos microdados da EU-SILC com referência a 2020, devendo, portanto, ser adaptados para o nível de receita estimado para 2023 a fim de se apurar o impacto atual da medida. Deste modo, e tendo em consideração que a receita de IRS em contas nacionais estimada pelo MF para 2023 se situa em 18 653 M€, estima-se, *ceteris paribus*, que o impacto total da medida analisada seja de aproximadamente -1810 M€. Este valor está globalmente em linha com o previsto pelo MF na POE/2024 para o impacto agregado de -1769 M€ da medida (cerca de três quartos em 2024 por via das retenções na fonte e o remanescente em 2025 através da liquidação do imposto).

Quadro 4 – Impacto da proposta de alteração aos limites dos escalões e às taxas de IRS até ao 5.º escalão no total anual de impostos sobre o rendimento e de contribuições para a Segurança Social pagos, por decil, com referência ao ano base (em €)

Decil	Receita simulada sem a medida de política	Receita com atualização dos limites dos escalões e alteração de taxas	Decréscimo na receita resultante da reforma prevista na POE/2024	Impacto total (em % da base)
1	189,1	186,4	-2,6	-1,4
2	344,3	333,4	-10,8	-3,2
3	563,1	538,8	-24,2	-4,3
4	783,9	738,2	-45,7	-5,8
5	1 130,3	1 051,0	-79,3	-7,0
6	1 584,4	1 470,0	-114,3	-7,2
7	2 147,2	1 981,0	-166,3	-7,7
8	3 000,8	2 762,0	-238,8	-8,0
9	4 761,4	4 408,3	-353,1	-7,4
10	11 577,2	11 053,4	-523,8	-4,5
Total	26 081,6	24 522,6	-1 559,0	-6,0

Fontes: Cálculos do CFP utilizando o EUROMOD através da interface EUROMOD-JRC. Para mais informação visitar <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>. | Notas: O Quadro acima mostra a distribuição das receitas totais do Estado (montante total de impostos pagos mais o total das contribuições para a Segurança Social) em euros, distribuídos por decil. Estes decil são definidos como grupos de indivíduos com igual dimensão populacional classificados de acordo com os níveis de rendimento disponível equivalente no cenário base. Estes rendimentos disponíveis equivalentes são calculados através da divisão dos rendimentos dos agregados familiares pela escala equivalente modificada da OCDE, que por sua vez é obtida ao somar 1 (à cabeça do agregado familiar), mais 0,5 para cada pessoa desse agregado com mais de 14 anos e mais 0,3 para cada criança com idade inferior a 14 anos.

Os resultados apresentados no quadro acima mostram que, genericamente, as alterações propostas levarão a perdas anuais de receita crescentes com a escala dos decil, quer em termos absolutos, quer em termos relativos (em percentagem dos valores do cenário base). A este respeito, verifica-se que, em termos relativos, os maiores beneficiários desta medida serão os decil compreendidos entre o quinto e o nono (sensivelmente -7,5% de receita estimada), atingindo-se um máximo de benefício no oitavo decil (-8,0% de receita estimada). Já o último decil apresentará um benefício mais modesto (-4,5% de receita estimada). Deste modo, e de acordo com as estimativas obtidas com o EUROMOD, constata-se que o desenho da medida aqui em análise beneficiará, sobretudo os contribuintes que se encontram decil de rendimento referidos (que não correspondem aos escalões de IRS).

2.2 Da execução de 2023 à previsão orçamental para 2024

A POE/2024 prevê para 2024 um saldo positivo de 0,2% do PIB, superior em 0,4 p.p. ao objetivo constante no Programa de Estabilidade apresentado em abril (défice de 0,2% do PIB). A formulação do cenário de orçamental da POE/2024 tem como ponto de partida a atualização da estimativa para 2023 face à apresentada no Programa de Estabilidade (PE/2023). O desempenho orçamental melhor do que o esperado para 2023 desatualizou a estimativa do MF para esse ano, antecipando em três anos a correção do desequilíbrio orçamental avançado no PE/2023. Assim face a este documento, o saldo das administrações públicas para 2023 subjacente à POE/2024 foi revisto em alta de -0,4% do PIB para 0,8% do PIB (Quadro 2).⁹ Esta alteração implicou a atualização da previsão orçamental para 2024 em 0,4 p.p. do PIB para um excedente de 0,2% do PIB. Esta nova previsão reflete, contudo, uma dinâmica de evolução diferente: enquanto em abril o Programa de Estabilidade previa para 2024 uma melhoria do saldo em 0,2 p.p. do PIB face a 2023, a POE/2024 apresenta uma deterioração do saldo em 0,6 p.p. do PIB. O custo orçamental das novas medidas de política que o Governo se propõe adotar em 2024 são determinantes para a contração deste indicador nesse ano.

Em termos absolutos, a evolução prevista para o saldo em 2024 na POE/2024 traduz-se numa diminuição do excedente orçamental em 1527 M€ face ao que é estimado para 2023. A contração deste indicador resulta de uma previsão de aumento da despesa em 10 153 M€ superior ao acréscimo previsto para a receita 8625 M€. Todas as componentes da despesa pública, exceto os subsídios, contribuem para a diminuição do saldo positivo, com particular destaque para as de natureza mais rígida (prestações sociais e despesa com pessoal), cujo acréscimo de encargos é responsável por mais de dois terços do aumento da despesa corrente primária. A despesa de capital justifica menos de um terço do aumento previsto para despesa pública, com o investimento a explicar 67% daquele contributo. A compensar parcialmente o impacto negativo no saldo decorrente do incremento da despesa pública, a POE/2024 prevê o aumento da receita de todas as suas componentes, maioritariamente a receita fiscal e contributiva (+ 4858 M€), muito em particular a receita a arrecadar com impostos indiretos (3300 M€) e contribuições sociais (1441 M€).

2.2.1 Análise da coerência da previsão orçamental

Os desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa podem ser decompostos em diferentes fatores explicativos que permitem aferir a coerência da previsão orçamental (Quadro 2). 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 e outros efeitos**, reflete o efeito direto das variáveis macroeconómicas, incluindo os efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas. Para além

⁹ A correção em baixa do nível da despesa pública estimada para este ano aponta para um crescimento da generalidade das componentes inferior ao estimado para o PIB justifica esta revisão, não obstante, em termos nominais a receita fiscal e contributiva ter registado uma revisão em alta.

deste efeito macroeconómico, traduz também, a ação discricionária do Governo, que decorre em particular da utilização dos instrumentos de gestão e controlo da despesa pública. Poderão existir ainda outros efeitos não identificados que não se enquadram nas categorias adiante elencadas.

ii. **Medidas aprovadas em anos anteriores**, que constam do Quadro de Políticas invariantes e pressões orçamentais (Quadro 1), cujos impactos afetam a previsão orçamental do ano seguinte (*carry-over* de medidas, incluindo o PRR), sendo esses efeitos tidos em conta no cenário de políticas invariantes;

iii. **Novas medidas de política**, medidas discricionárias que o decisor político se propõe introduzir, integrando, assim, o cenário com medidas de política;

iv. **Medidas pontuais e medidas temporárias (doravante *one-off*)** previstas para 2023 e 2024.

Quadro 5 – Da execução de 2023 à previsão da POE para 2024 - medidas de política com impacto orçamental (M€)

	Ano 2023	Fatores explicativos da coerência orçamental					Ano 2024
	Estimativa MF	QPI *	PRR	Novas Med. de Política	One-Offs	Cenário Macro e Out. efeitos **	Previsão MF
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Receita total	115 057	1 600	3 147	-588		4 466	123 682
Receita fiscal e contributiva	98 474	1 600	0	-588		3 846	103 332
Impostos Indiretos	38 047	598		1 050		1 652	41 347
Impostos Diretos	27 881	747		-1 859		1 229	27 998
Contrib. para Seg. Social	32 546	255		221		965	33 987
Rec. não fisc. e não contrib.	16 583	0	3 147	0		620	20 351
Vendas	7 940					269	8 209
Outra Rec. Corrente	5 785		1 244			230	7 259
Receita de Capital d.q.	2 858		1 903			122	4 883
Rec. sem Fundos da U.E.	155	0	0			21	176
Fundos União Europeia	2 703		1 903			102	4 707
Despesa total	112 866	3 882	3 258	1 614	454	946	123 019
Despesa primária	107 198	3 280	3 258	1 614	454	945	116 749
Despesa corrente primária	97 485	2 531	1 338	1 614	0	1 393	104 360
Consumo Intermédio	14 450	516	314	-100		345	15 525
Despesas com Pessoal	27 773	1 043	37	495		-37	29 311
Prestações Sociais	46 819	1 694	27	649		741	49 929
Prest. que não em espécie	42 120	1 694	27	432		340	44 613
Prest. em espécie	4 698			217		401	5 316
Subsídios	2 216	-532	55	185		135	2 059
Outra Desp. Corrente	6 228	-190	904	385		209	7 536
Despesa de Capital	9 713	749	1 920	0	454	-447	12 389
FBCF	7 404	749	1 149			-105	9 197
FBCF Financ. Nacional	5 204	749		0		-190	5 763
FBCF Financ. UE	2 200	0	1 132	0		102	3 434
Outra Desp. de Capital	2 309		770		454	-342	3 191
Juros	5 668	602				0	6 270
Saldo	2 191	-2 282	-111	-2 202	-454	3 521	664

Fontes: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: * QPI – Impacto de políticas invariantes e pressões orçamentais para 2024 (Quadro 1), excluindo PRR; ** (6) = (7) - [(1) + (2) + ... + (5)]. 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.

2.3 Saldo orçamental

A magnitude do custo orçamental das medidas que resultam da ação discricionária do decisor político e outras pressões orçamentais são o fator determinante para a contração do saldo positivo previsto para 2024. Na verdade, os efeitos diretos das medidas de anos anteriores refletidas no QPI e no PRR (colunas 2 a 3 do Quadro 3) conduziriam só por si a uma deterioração do saldo em 2392 M€. As novas medidas de política que o Governo pretende adotar em 2024 acentuam essa deterioração contribuindo com um impacto direto líquido negativo no saldo de 2202 M€ (saldo da coluna 4). Deste montante destacam-se, por um lado, as medidas de expansão da despesa corrente primária, com impacto de 1614 M€, a afetar principalmente despesas com pessoal e prestações sociais, e por outro lado, as medidas de redução da receita (588 M€), em particular as referentes à redução de IRS e em menor grau IRC, ainda que parcialmente compensadas pelo aumento da tributação indireta atrás referida. Além das novas medidas de política, as medidas *one-off*¹⁰ implicarão uma despesa extraordinária penalizando o saldo em 454 M€ (coluna 5).

A conjuntura económica e os outros efeitos compensarão quase três quartos do efeito das medidas discricionárias de política explicitadas pelo Governo na POE/2024. Estão aqui em causa os efeitos indiretos ou induzidos (ou de segunda ordem) das medidas via interação com as variáveis macroeconómicas, assim como medidas não especificadas ou especificadas por um montante que aparenta ser incoerente com a restante informação (subestimado ou sobrestimado), bem como o reflexo previsto dos instrumentos de gestão discricionária ao dispor do Governo. Com base na informação disponibilizada pelo MF, estes fatores terão um impacto líquido no saldo positivo em 3521 M€ (coluna 6). A maior parte deste montante (80%) encontra-se na receita (4466 M€), em particular na receita fiscal e contributiva. Tal como evidenciado na secção seguinte, no lado da receita é o efeito da conjuntura económica que explica a maior parte destes outros efeitos. Já na despesa, por natureza menos influenciada pela conjuntura económica e mais afetada pelos instrumentos de gestão discricionária, a leitura desta componente residual (coluna 6) reflete situações distintas na despesa corrente e na despesa de capital. No caso da despesa corrente primária, a previsão orçamental relativa às suas componentes aponta na sua quase generalidade para uma insuficiente especificação de medidas ou subestimação do impacto dessas medidas. No caso da despesa de capital, a despesa que resultaria dos efeitos do QPI e novas medidas é superior à apresentada na POE/2024, o que pode resultar em parte da sobrestimação de alguns dos impactos atribuídos às medidas de política e/ou às pressões orçamentais (quantificadas nas colunas 2 a 5). Será de admitir que estas rubricas se incorporem o reflexo dos instrumentos de gestão orçamental discricionária.¹¹

¹⁰ Decisão Judicial barragens EDP 218 M€ (0,1 % do PIB) e compensação à concessionária AEDL, S.A. 236 M€ (0,1% do PIB)

¹¹ Nomeadamente através da utilização condicionada das dotações orçamentais (prevista no artigo 3.º da Proposta de Lei do OE/2024) e da gestão das dotações centralizadas no MF relativas à contrapartida pública nacional global e ao orçamento participativo de Portugal.

2.3.1 Desenvolvimentos orçamentais na receita e na despesa

Receita

O peso da receita das AP no PIB deverá crescer devido ao aumento da carga fiscal e da receita prevista no âmbito do PRR. No próximo ano, espera-se que o peso da receita pública sobre o produto aumente 1,3 p.p. para 44,7% do PIB (excluindo o efeito do PRR seria de 0,2 p.p., ver Quadro 19, em anexo) traduzindo uma perspetiva de crescimento da receita pública (7,5%) superior ao do PIB nominal (4,4%) (Quadro 7). Para este desempenho contribuirá: i) o incremento do peso da receita de capital (+0,7 p.p. do PIB) e das “outras receitas correntes” (+0,4 p.p. do PIB), refletindo a expectativa de aumento das transferências a receber ao abrigo do PRR; e ii) o incremento da carga fiscal de 35,3% para 35,5% do PIB, impulsionada, exclusivamente, pelo crescimento do peso da tributação indireta (+0,6 p.p. do PIB), que mais do que compensará o decréscimo previsto para o peso dos impostos diretos (-0,4 p.p. do PIB), em resultado da redução de IRS projetada para o próximo ano. Nominalmente, a receita das AP deverá ascender a 123 682 M€, crescendo 8625 M€ face a 2023, devido ao contributo positivo de todas as suas rubricas.

Quadro 6 – Evolução da carga fiscal

	% PIB					M€					TVA (%)	
	2022	2023	2024	Variação		2022	2023	2024	Variação		2022/23	2023/24
				2022/23	2023/24				2022/23	2023/24		
Carga Fiscal	35,8	35,3	35,5	-0,5	0,2	86 754	93 395	98 082	6 641	4 686	7,7	5,0
Receita fiscal	25,6	24,9	25,1	-0,7	0,2	62 019	65 928	69 345	3 908	3 417	6,3	5,2
Impostos diretos	10,6	10,5	10,1	-0,1	-0,4	25 690	27 881	27 998	2 191	117	8,5	0,4
IRS	7,0	7,0	6,7	0,1	-0,3	16 911	18 653	18 611	1 742	-42	10,3	-0,2
IRC	3,3	3,2	3,1	-0,1	-0,1	8 082	8 525	8 687	443	162	5,5	1,9
Outros impostos diretos	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	697	703	700	6	-2	0,9	-0,4
Impostos indiretos	15,0	14,4	15,0	-0,6	0,6	36 330	38 047	41 347	1 717	3 300	4,7	8,7
IVA	9,4	9,0	9,3	-0,4	0,3	22 711	23 729	25 702	1 018	1 973	4,5	8,3
IEC	2,0	1,9	2,1	0,0	0,2	4 731	5 053	5 766	321	713	6,8	14,1
Outros impostos indiretos	3,7	3,5	3,6	-0,2	0,1	8 887	9 265	9 879	378	614	4,3	6,6
Impostos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-	-
Contribuições sociais efetivas	10,2	10,4	10,4	0,2	0,0	24 734	27 468	28 737	2 733	1 269	11,0	4,6
Por memória:												
PIB nominal	-	-	-	-	-	242 341	264 738	276 484	22 397	11 746	9,2	4,4

Fontes: INE (2022) e Ministério das Finanças (2023 e 2024). 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. TVA significa taxa de variação anual.

No próximo ano, as medidas de política e o impacto do PRR deverão justificar aproximadamente metade do crescimento nominal da receita das AP. Segundo os dados presentes na POE/2024 e cálculos adicionais elaborados pelo CFP, o crescimento da receita pública (8625 M€) assentará, em cerca de 48%, no contributo das medidas de política e reforço das verbas do PRR (4159 M€), sendo a variação remanescente (4466 M€) explicada, essencialmente, pelo impacto positivo resultante do cenário macroeconómico subjacente à POE/2024.

Quadro 7 – Receita pública na POE/2024 (M€)

	2022	2023	2024	Variação (2023/2024)		
				%	M€	da qual: Medidas de Política e PRR (M€)
Receita total	106 094	115 057	123 682	7,5	8 625	4 159
Receita Fiscal e Contributiva	91 661	98 474	103 332	4,9	4 858	1 012
Receita Fiscal	62 019	65 928	69 345	5,2	3 417	536
Impostos diretos	25 690	27 881	27 998	0,4	117	-1 112
IRS	16 911	18 653	18 611	-0,2	-42	-850
IRC	8 082	8 525	8 687	1,9	162	61
Outros impostos diretos	697	703	700	-0,4	-2	-323
Impostos Indiretos	36 330	38 047	41 347	8,7	3 300	1 648
IVA	22 711	23 729	25 702	8,3	1 973	510
IEC	4 731	5 053	5 766	14,1	713	549
Outros impostos indiretos	8 887	9 265	9 879	6,6	614	1 138
Contribuições para Segurança Social	29 641	32 546	33 987	4,4	1 441	475
Contribuições sociais efetivas	24 734	27 468	28 737	4,6	1 269	269
Contribuições sociais imputadas	4 907	5 079	5 250	3,4	171	194
Receita não Fiscal e não Contributiva	14 434	16 583	20 351	22,7	3 768	3 147
Vendas	7 747	7 940	8 209	3,4	269	0
Outra Rec. Corrente	5 208	5 785	7 259	25,5	1 474	1 244
Receita de Capital	1 480	2 858	4 883	70,9	2 025	1 903
Receita sem Fundos da U.E.	135	155	176	13,3	21	0
Fundos União Europeia	1 345	2 703	4 707	74,2	2 004	1 903

Fontes: MF e Cálculos do CFP. | Nota: As medidas de política incluem o impacto das medidas legisladas em anos anteriores e das novas medidas previstas na POE/2024.

O crescimento da receita fiscal e contributiva em 2024 assentará num contributo reduzido das medidas de política. O impacto agregado das medidas de política e PRR (Quadro 1 e Quadro 2) explicará apenas 1012 M€ (um quinto) do crescimento de 4858 M€ previsto para a totalidade da receita fiscal e contributiva (Quadro 7).

Consequentemente, a maioria do crescimento previsto para a receita dos impostos e das contribuições sociais (3846 M€) resultará, essencialmente, do impacto positivo do cenário macroeconómico subjacente à POE/2024 e outros efeitos. Descontando o impacto das medidas, verifica-se que os impostos indiretos apresentam uma elasticidade face ao consumo privado nominal superior à unidade (1,2), enquanto a evolução da receita de IRC face ao PIB nominal, bem como do IRS e das contribuições sociais efetivas face às remunerações, têm implícitas elasticidades inferiores ao valor unitário (0,9, 0,9 e 0,7 respetivamente). Assim, e não obstante a receita tributária se encontrar genericamente balanceada, o agregado da receita fiscal e contributiva poderá ficar acima do objetivo inscrito na POE/2024, bastando, para tal, que as contribuições sociais efetivas apresentem um desempenho em linha com o previsto para as remunerações no próximo ano. Esta evolução está, no entanto, sujeita aos riscos para o crescimento da economia identificados no [Parecer do CFP sobre as Previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2024](#).

O crescimento previsto para a receita não fiscal e não contributiva dependerá na sua maioria do reforço das verbas a receber ao abrigo do PRR. No próximo ano, o aumento esperado para a receita não fiscal e não contributiva (3768 M€) ficará a dever-se, em mais de 90%, aos incrementos previstos para a “outra receita corrente” (1474 M€) e para a receita de capital (2025 M€), sendo o crescimento destas rubricas explicado, fundamentalmente, pelo aumento dos montantes a receber no âmbito do PRR (3147

M€). O crescimento das vendas (269 M€) explicará o remanescente do incremento previsto para a receita não fiscal e não contributiva, com os desenvolvimentos previstos no cenário macroeconómico a justificarem, em grande medida, a evolução prevista para esta rubrica.

Assim, os riscos para a previsão da receita pública centram-se, sobretudo, na eventualidade de a evolução macroeconómica subjacente à POE/2024 não se materializar. Uma vez que a receita das AP é constituída em mais de quatro quintos pelo conjunto da receita fiscal e contributiva, e estas componentes dependem intrinsecamente da evolução dos agregados macroeconómicos sobre as quais recaem os impostos e taxas que as geram, a não materialização do cenário previsto pelo MF poderá comprometer o nível de receita inscrito na POE/2024. Esta não materialização poderá resultar: i) quer de efeitos diretos, nomeadamente uma evolução mais desfavorável da procura interna devido a um consumo privado ou FBCF mais modestas do que o esperado, quer em resultado de taxas de juro mais elevadas ou de uma execução do PRR abaixo do previsto, respetivamente; ii) quer de efeitos indiretos, relacionados com o desempenho económico dos principais parceiros comerciais de Portugal, que prejudicaria as exportações de bens e serviços direcionados a esses mercados e assim a produção interna. Os riscos descendentes na receita pendem sobretudo sobre a receita fiscal, em particular na não concretização do impacto previsto de algumas medidas propostas pelo Governo. Destaca-se o ISP, caso se verifique uma resposta a uma eventual escalada do preço dos combustíveis devido ao agravamento das atuais tensões geopolíticas no Médio-Oriente e leste europeu; mas também o efeito esperado que o Governo atribui ao "combate à fraude e evasão [fiscal]": uma medida avaliada em 300 M€ que, pela sua falta de especificação, poderá apresentar uma difícil materialização. Nos riscos ascendentes sublinha-se a possibilidade de a receita fiscal e contributiva poder ficar acima do esperado pelo MF, caso as contribuições sociais efetivas apresentem um desempenho em linha com o crescimento esperado para as remunerações, o que não confirmaria, desse modo, o aparente conservadorismo do MF quanto à evolução dessa rubrica orçamental.

Caixa 2 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2024

De acordo com os dados presentes na POE/2024, a despesa fiscal do Estado, em contabilidade pública, deverá ascender a 17 795 M€, traduzindo um acréscimo de 570 M€ (3,3%) face ao valor estimado para 2023 e de 2155 M€ (13,8%) face ao apurado em 2022.

Segundo a informação do MF, o crescimento da despesa fiscal do Estado entre 2022 e 2024 dever-se-á, em cerca de três quartos, ao aumento da despesa em sede de IVA (1539 M€; 15,0%). Esta variação ficará a dever-se, essencialmente, ao crescimento da despesa fiscal relativa às taxas preferenciais de IVA (reduzida e intermédia) num contexto de manutenção do crescimento do consumo privado nominal. Entre 2023 e 2024, espera-se um aumento da despesa fiscal em sede de IVA de apenas 0,5% (62 M€), consideravelmente abaixo do previsto para o crescimento do consumo privado nominal no próximo ano (3,6%). Para esta evolução concorrerá a reversão da medida do IVA Zero que vigorou em 2023, fazendo com que a despesa fiscal associada aos produtos abrangidos se reduza em 2024.

Quadro 8 – Despesa fiscal do Estado, por imposto

	2022	2023	2024	em % do total		
				2022	2023	2024
Despesa fiscal do Estado	15 640	17 225	17 795	100,0	100,0	100,0
Impostos sobre o rendimento	3 479	3 463	3 911	22,2	20,1	22,0
IRS	1 934	1 999	2 229	12,4	11,6	12,5
IRC	1 544	1 464	1 682	9,9	8,5	9,5
Impostos sobre a produção e importação	12 161	13 762	13 884	77,8	79,9	78,0
IVA	10 264	11 741	11 803	65,6	68,2	66,3
ISP	310,4	323,1	337,4	2,0	1,9	1,9
ISV	290	343	350	1,9	2,0	2,0
IT	0	0	0	0,0	0,0	0,0
IABA	57	52	52	0,4	0,3	0,3
IS	1 226	1 288	1 325	7,8	7,5	7,4
IUC	15	15	16	0,1	0,1	0,1

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2024) e cálculos do CFP.

No período compreendido entre 2022 e 2024, a despesa fiscal em sede de IRS deverá crescer 432 M€ (12,4%). As componentes mais relevantes dentro da despesa fiscal de IRS são: i) o regime de tributação destinado aos residentes não habituais que, de acordo com os dados da AT, representou cerca de dois terços do total da despesa fiscal deste imposto em 2022; ii) a despesa relativa aos cidadãos com deficiência; iii) e, de acordo com o MF, a despesa relacionada com o IRS Jovem. Neste período, espera-se ainda um crescimento da despesa fiscal em sede de IRC de 137 M€ (8,9%) devido, maioritariamente, ao SIFIDE, ao Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas, ao Incentivo Fiscal à Valorização Salarial e às tributações autónomas.

No que se refere à despesa fiscal dos restantes impostos, o contributo para o aumento esperado de 184 M€ (9,7%) entre 2022 e 2024 dever-se-á, maioritariamente: i) ao aumento da despesa fiscal em sede de Imposto do Selo (100 M€; 8,1%), que traduz, em parte, o aumento da despesa fiscal com transmissões gratuitas entre cônjuges, unidos de facto, descendentes e ascendentes; e ii) ao crescimento da receita fiscal em sede de ISV (61 M€; 20,9%), relacionada com as taxas preferenciais aplicadas a certos veículos ligeiros de mercadorias e aos automóveis ligeiros de passageiros com motores híbridos plug-in.

Quadro 9 – Conta das Administrações Públicas

	M€			% do PIB		
	2022	2023 E	2024 P	2022	2023 E	2024 P
Receita Total	106 094	115 057	123 682	43,8	43,5	44,7
Receita corrente	104 615	112 199	118 800	43,2	42,4	43,0
Receita fiscal	62 019	65 928	69 345	25,6	24,9	25,1
Impostos indiretos	36 330	38 047	41 347	15,0	14,4	15,0
Impostos diretos	25 690	27 881	27 998	10,6	10,5	10,1
Contribuições sociais	29 641	32 546	33 987	12,2	12,3	12,3
Das quais: efetivas	24 734	27 468	28 737	10,2	10,4	10,4
Vendas e outras receitas correntes	12 954	13 725	15 468	5,3	5,2	5,6
Vendas de bens e serviços	7 747	7 940	8 209	3,2	3,0	3,0
Outra receita corrente	5 208	5 785	7 259	2,1	2,2	2,6
Receitas de capital	1 480	2 858	4 883	0,6	1,1	1,8
Despesa Total	106 874	112 866	123 019	44,1	42,6	44,5
Despesa primária	102 209	107 198	116 749	42,2	40,5	42,2
Despesa corrente primária	92 992	97 485	104 360	38,4	36,8	37,7
Consumo intermédio	13 370	14 450	15 525	5,5	5,5	5,6
Despesas com pessoal	25 825	27 773	29 311	10,7	10,5	10,6
Prestações sociais	44 841	46 819	49 929	18,5	17,7	18,1
que não em espécie	40 100	42 120	44 613	16,5	15,9	16,1
em espécie	4 741	4 698	5 316	2,0	1,8	1,9
Subsídios	2 685	2 216	2 059	1,1	0,8	0,7
Outra despesa corrente	6 271	6 228	7 536	2,6	2,4	2,7
Despesas de capital	9 217	9 713	12 389	3,8	3,7	4,5
FBCF	5 773	7 404	9 197	2,4	2,8	3,3
Outras despesas de capital	3 444	2 309	3 191	1,4	0,9	1,2
Juros	4 664	5 668	6 270	1,9	2,1	2,3
Saldo global	-779	2 191	664	-0,3	0,8	0,2
Saldo primário	3 885	7 859	6 933	1,6	3,0	2,5
Receita fiscal e contributiva	91 661	98 474	103 332	37,8	37,2	37,4
Receita não fiscal e não contributiva	14 434	16 583	20 351	6,0	6,3	7,4
Despesa Corrente	97 656	103 153	110 630	40,3	39,0	40,0
PIB nominal	242 341	264 738	276 484	-	-	-

Fontes: INE (2022) e Ministério das Finanças (2023 e 2024). Cálculos do CFP. | Nota: "2023 E" denota estimativa e "2024 P" denota previsão.

Despesa

De acordo com a POE/2024, o peso da despesa pública no PIB aumentará 1,9 p.p., passando de 42,6% em 2023 para 44,5% em 2023. Essa variação (que excluindo o efeito do PRR seria de 0,7 p.p., como se observa no Quadro 18, em anexo) resulta de um crescimento da despesa pública (9,0%) mais do dobro do previsto para o PIB nominal (4,4%). Para o aumento do rácio da despesa no PIB contribuem todos os seus grandes agregados: despesa corrente primária (+0,9 p.p. do PIB), despesa de capital (+0,8 p.p. do PIB) e encargos com juros (+0,1 p.p. do PIB).

A referida taxa de crescimento da despesa pública prevista para 2024 traduz, pois, uma forte aceleração face aos 5,6% estimados para 2023. O MF prevê que a despesa pública atinja 123 019 M€ em 2024, valor que reflete um aumento de 10 153 M€ face à despesa

estimada para o corrente ano. A variação decorre maioritariamente da despesa corrente primária (+6875 M€) e, em menor grau, da despesa de capital (+2676 M€) e pelos encargos com juros (+602 M€). As medidas de política (do QPI e novas) e as pressões orçamentais especificadas pelo MF justificam um acréscimo de despesa de 5496 M€, dos quais apenas 29,4% decorrem de novas medidas. Acresce a expectativa de aceleração da execução do PRR (+3258 M€ que o estimado para 2023) e o efeito de medidas *one-off* (454 M€). Importa salientar que os fatores explicativos acima referidos implicam um aumento de 9207 M€ (Quadro 10), não justificando, portanto, a totalidade da variação de 10 153 M€ prevista para 2024.

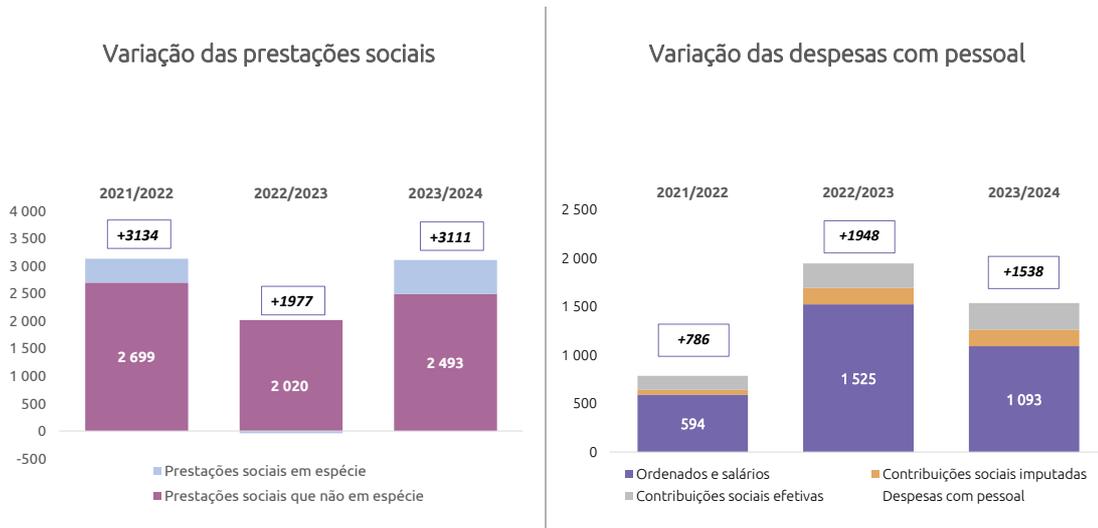
Quadro 10 – Despesa pública prevista na POE/2024 (em M€)

	2022	2023 E	2024 P	Variação 2023/2024		
				Total		do qual: Medidas política + PRR + One-offs (*)
				M€	%	M€
Despesa Total	106 874	112 866	123 019	9,0	10 153	9 207
Despesa primária	102 209	107 198	116 749	8,9	9 551	8 605
Despesa corrente primária	92 992	97 485	104 360	7,1	6 875	5 482
Consumo intermédio	13 370	14 450	15 525	7,4	1 075	730
Despesas com pessoal	25 825	27 773	29 311	5,5	1 538	1 575
Prestações sociais	44 841	46 819	49 929	6,6	3 111	2 370
que não em espécie	40 100	42 120	44 613	5,9	2 493	2 153
em espécie	4 741	4 698	5 316	13,2	618	217
Subsídios	2 685	2 216	2 059	-7,1	-157	-292
Outra despesa corrente	6 271	6 228	7 536	21,0	1 308	1 099
Despesas de capital	9 217	9 713	12 389	27,5	2 676	3 123
FBCF	5 773	7 404	9 197	24,2	1 793	1 898
Outras despesas de capital	3 444	2 309	3 191	38,2	883	1 224
Juros	4 664	5 668	6 270	10,6	602	602

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (*) as medidas de política orçamental são as detalhadas no Quadro 1 (que inclui o PRR) e no Quadro 2; as medidas *one-off* são identificadas no Quadro 20.

A despesa corrente primária contribui com 6,1 p.p. para o crescimento total da despesa previsto para 2024, dos quais 2,8 p.p. são justificados pelas prestações sociais. A POE/2024 aponta para que a despesa com prestações sociais totalize 49 929 M€, mais 3111 M€ do que em 2023 (80% desse aumento é justificado pelas prestações sociais que não em espécie, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 1). As medidas de política (invariantes e novas) apresentadas na POE/2024 explicam um aumento líquido de 2343 M€, destacando-se o aumento da despesa com pensões (2223 M€). Acresce ainda um impacto de 27 M€ decorrente de despesas a realizar ao abrigo do PRR. A diferença remanescente para o referido aumento global de 3111 M€ poderá decorrer da falta de especificação de medidas ou de uma subestimação do impacto das medidas especificadas. Não se tratando de nenhuma dessas hipóteses, e não se dispondo de informação adicional, admite-se que esta rubrica possa estar sobreavaliada. Em percentagem do PIB, a despesa com prestações sociais deverá aumentar 0,4 p.p., atingindo 18,1% do PIB em 2024.

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



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP.

O crescimento das despesas com pessoal deverá desacelerar de 7,5% em 2023 para 5,5% em 2024, mesmo assim um crescimento superior ao do produto nominal. As despesas com pessoal deverão totalizar 29 311 M€, mais 1538 M€ do que em 2023. O aumento previsto é integralmente justificado pelas medidas de política identificadas na Secção 2.1 salientando-se o impacto de 715 M€ resultante da valorização dos salários base dos trabalhadores das AP em 52,63€ ou 3% por mês, conforme o que for superior. Deste modo, o acréscimo previsto nas despesas com pessoal é justificado sobretudo pelos ordenados e salários, que deverão registar um aumento de 1093 M€, embora inferior ao estimado para 2023, como se observa no painel direito do Gráfico 1).

A POE/2024 aponta para que o consumo intermédio aumente 1075 M€ e atinja 15 525 M€. Os fatores explicativos referidos na Secção 2.1 explicam um aumento líquido de 730 M€, estando em causa, por um lado, o efeito decorrente de compromissos das AP relacionados com a Saúde e de gastos operacionais das diversas entidades e o acréscimo esperado de despesas ao abrigo do PRR e, por outro lado, a poupança prevista no exercício de revisão da despesa. Admite-se que o montante necessário para completar a variação prevista nesta rubrica possa ser justificado pela imputação de uma parte ou da totalidade da reserva orçamental.¹²

Os encargos com juros deverão registar um novo aumento em 2024, embora inferior ao estimado para 2023. De acordo com a POE/2024, os encargos com juros deverão

¹² A reserva orçamental para 2024 ascende a 475 M€. O CFP solicitou ao MF a indicação sobre em que rubrica(s) terá sido imputado este valor, na ótica da contabilidade nacional, mas não obteve resposta. Caso essa imputação tenha ocorrido integralmente na rubrica de consumo intermédio (como, aliás, sucedeu no OE/2023), a utilização da reserva orçamental fará com que, por si só, esta despesa fique abaixo do previsto para 2024. Refira-se que a reserva orçamental corresponde a uma dotação equivalente a 2,5% do orçamento de despesa de cada uma das entidades da administração central (com exceção de algumas despesas, como por exemplo as financiadas por fundos europeus), estando excecionadas da aplicação dessa reserva as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado.

totalizar 6270 M€ no próximo ano, mais 602 M€ do que o estimado para 2023, devido à expectativa de aumento dos juros da dívida pública e dos custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas. A concretização da estimativa do MF para 2023, incluída na POE/2024, implica a interrupção da tendência de redução registada nos oito anos anteriores, traduzindo-se num aumento de 1003 M€ face a 2022 (Quadro 16, em anexo).¹³. De acordo com o MF, o peso dos encargos com juros no produto deverá aumentar de 2,1% do PIB em 2023 para 2,3% do PIB em 2024.

O MF prevê um aumento das despesas de capital de 2676 M€, embora os fatores explicativos identificados na POE/2024 justifiquem uma variação superior (3123 M€).

Na componente relativa à FBCF está previsto um acréscimo de 1793 M€ ou 24,2%.¹⁴ Os fatores explicativos identificados no Quadro 1 implicam um aumento da FBCF de 1898 M€, dos quais 1149 M€ decorrem da expectativa de uma aceleração dos investimentos públicos a realizar ao abrigo do PRR.¹⁵ O facto de esses fatores justificarem uma variação da FBCF superior à prevista na POE/2024 (determinada pela componente de financiamento nacional), poderá decorrer de uma eventual sobrestimação do impacto de medidas ou da ação discricionária/gestão orçamental do decisor político. Situação semelhante ocorre na rubrica “outras despesas de capital”, na qual está previsto um acréscimo de 883 M€, embora os fatores explicativos especificados na POE/2024 impliquem um aumento de 1224 M€ (decorrente de transferências a realizar ao abrigo do PRR e do pagamento de duas indemnizações que constituem medidas *one-off*).¹⁶

A proposta de Lei do OE/2024 introduz alterações ao nível do responsável pela autorização da utilização condicionada das dotações orçamentais. De acordo com o artigo 3.º da Proposta de Lei, essa competência deixa de ser do Ministro das Finanças e passa a ser do membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial, sem faculdade de delegação, salvo em outro membro do Governo. De acordo com o [Mapa Informativo n.º 13](#) que acompanha o relatório da POE/2024, as verbas sujeitas a cativações (incluindo as da reserva orçamental) ascendem a 1235 M€, um valor ligeiramente inferior aos 1242 M€ considerados em igual mapa do OE/2023 (valores em contabilidade orçamental pública). A previsão da despesa das AP para 2024 na ótica da contabilidade nacional não incorpora qualquer abatimento que reflita a gestão deste instrumento de controlo da despesa, o que significa que as verbas que não forem

¹³ Contudo, note-se que o montante agora previsto para 2024 é apenas 13 M€ mais elevado que o montante previsto no OE/2023 para 2023, dado que a estimativa para 2023 do MF foi revista 589 M€ em baixa face ao previsto há um ano nesse documento.

¹⁴ A FBCF é a segunda rubrica que mais contribui (1,6 p.p.) para o crescimento da despesa pública de 9% previsto para 2024. Em percentagem do PIB, a FBCF deverá aumentar 0,5 p.p. e atingir 3,3% do PIB em 2024, o que representaria o rácio mais elevado desde 2011. No entanto, a previsão do MF para a FBCF deve ser interpretada com prudência, tendo em conta que nos últimos anos esta despesa tem ficado bastante aquém do montante previsto nos sucessivos orçamentos: de acordo com a estimativa do MF para 2023 incluída no relatório da POE/2024, a FBCF deverá ficar 1214 M€ abaixo do valor previsto no OE/2023, atingindo 2,8% do PIB ao invés dos 3,5% do PIB anunciados no OE/2023.

¹⁵ A maior parte desse aumento previsto de 1149 M€ do PRR corresponde a financiamento através de subvenções (1132 M€), que têm um impacto nulo no saldo orçamental, assegurando-se a neutralidade dos fundos comunitários. O aumento remanescente de 17 M€ diz respeito à vertente de empréstimos, tendo por isso um impacto negativo na variação do saldo orçamental face a 2023.

¹⁶ Note-se que o pagamento destas indemnizações esteve inicialmente previsto para 2023.

descativadas contribuirão para que a despesa pública fique abaixo do valor previsto na POE/2024.

O valor proposto das dotações de despesa centralizadas no Ministério das Finanças é inferior ao aprovado para 2023. As dotações centralizadas no MF no próximo ano totalizam 1245 M€, um valor equivalente a 0,5% do PIB. Como se observa no quadro abaixo, esse montante representa uma redução de 313,7 M€ face a 2023, explicada por uma diminuição da dotação provisional.

Quadro 11 – Dotações centralizadas no Ministério das Finanças (M€)

Designação	OE/2023	POE/2024	Variação
Dotação provisional	813,7	500,0	-313,7
Regularização de passivos e aplicação de ativos	690,0	690,0	0,0
Contrapartida pública nacional global	50,0	50,0	0,0
Orçamento participativo	5,0	5,0	0,0
Total	1 558,7	1 245,0	-313,7

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: valores em contabilidade orçamental pública.

A previsão da despesa pública para 2024 em contabilidade nacional encerra riscos não negligenciáveis, salientando-se os seguintes:

- (i) O risco de que seja necessária a adoção de medidas adicionais de apoio às famílias e às empresas, para mitigar as repercussões económicas (com especial incidência nos preços) decorrentes do prolongamento do conflito militar entre a Rússia e a Ucrânia, bem como do recente recrudescimento do conflito israelo-palestiniano e de uma eventual escalada das tensões na região do Médio Oriente;
- (ii) O risco de materialização em despesa pública associado a passivos contingentes das AP, tais como garantias estandardizadas associadas a linhas de crédito com garantias públicas e pedidos de reposição do equilíbrio financeiro por parte de concessionárias no âmbito de parcerias público-privadas (PPP). Relativamente a estes últimos, a POE/2024 não incorpora a expectativa quanto ao desfecho dos processos negociais em curso, assinalando-se por isso 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 significativo;¹⁷
- (iii) O risco de que as poupanças estimadas pelo MF para 2024 no âmbito do exercício de revisão da despesa não atinjam o valor previsto na POE/2024.

¹⁷ De acordo com o relatório do OE/2024, o valor global dos pedidos submetidos por concessionárias e subconcessionárias rodoviárias ronda os 528,6 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 200,1 M€ (sobretudo decorrentes da ação executiva proposta pela ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A.). Nas PPP do sector da saúde, o valor global das contingências ronda os 59,7 M€. Por fim, refira-se que se mantém a contingência referente ao pedido de reposição do equilíbrio financeiro no valor de aproximadamente 214 M€, submetido em 2021 pela ANA – Aeroportos de Portugal, S.A., com fundamento na alegada redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Governo durante a pandemia de COVID-19.

Cabe ainda referir que a proposta de orçamento não contempla apoios financeiros adicionais ao Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente, 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 que já teriam levado a que se atingisse o valor máximo do acordo.¹⁸ O CFP não dispõe de informação que permita validar ou infirmar estes pressupostos.

Em sentido oposto, identificam-se alguns riscos orçamentais no sentido de a execução da despesa poder vir a ser inferior ao previsto:

- (i) Um crescimento inferior das prestações sociais, nomeadamente devido a uma menor despesa com subsídios de desemprego face à resiliência do mercado de trabalho;
- (ii) uma menor execução de investimento público suportado por financiamento nacional;
- (iii) a não concretização das despesas do PRR nos montantes previstos na POE/2024, o que tenderia a não ter impacto no saldo, pese embora o mecanismo de desembolso deste programa depender da concretização de objetivos pré-definidos e não diretamente do grau de execução financeira.

2.4 Integração das medidas de política no cenário de projeção do CFP

O presente exercício procede à atualização da projeção em políticas invariantes do CFP publicado em setembro ([Relatório Perspetivas Económicas e Orçamentais](#)), incorporando nova informação do MF e as medidas de política previstas na POE/2024. Com esta atualização pretende-se aferir se a evolução projetada para as variáveis orçamentais em rácio do PIB se afigura plausível face à previsão do Governo para o saldo e dívida pública a atingir em 2024.

As estatísticas económicas e financeiras divulgadas posteriormente às projeções económicas e orçamentais do CFP implicaram revisões no saldo e na dívida das AP com influência relevante no ano de 2022, que serviu de âncora da projeção. Com a publicação no final de setembro de 2023 da conta final de 2021, o INE procedeu a revisões em alta de 0,6 p.p. e 0,8 p.p. na variação do PIB nominal de 2021 e 2022, respetivamente. Tal traduziu-se numa revisão em alta do nível do PIB nominal de 3087 M€ em 2022.¹⁹ Estas alterações beneficiaram sobretudo o cálculo da dívida em rácio do PIB, justificando em mais de 90% a revisão em baixa do rácio da dívida de 0,8 p.p. do PIB

¹⁸ Conforme o slide 6 da [apresentação](#) do Fundo de Resolução no âmbito da audição na Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia de República, no dia 11 de outubro de 2022.

¹⁹ A revisão em alta da variação do PIB nominal em 2021 deveu-se em 0,2 p.p. à variação em volume do PIB e em 0,4 p.p. ao deflador. No ano de 2022, a revisão de 0,8 p.p. da variação do PIB nominal foi justificada pela revisão expressiva do deflador (+0,7 p.p.) e por uma marginal atualização da variação em volume (+0,1 p.p.), que segundo o INE se ficou a dever à incorporação de informação mais sólida e exaustiva para o sector das Administrações Públicas e à inclusão de dados revistos referentes ao comércio internacional.

em 2021 e de 1,5 p.p. do PIB em 2022.²⁰ Assim, face ao reportado no PDE de março o rácio da dívida para 2022 foi revisto de 113,9% do PIB para 112,4% do PIB. O défice para esse mesmo ano foi revisto também em baixa de 0,4% do PIB para 0,3% do PIB, mas sobretudo em resultado da incorporação da Conta Geral do Estado.

A projeção do CFP para o saldo orçamental e a dívida em 2023 foi revista refletindo as revisões estatísticas e a incorporação de nova informação do MF. Para além da revisão estatística, incorporou-se nova informação referente a 2023 disponibilizada com a POE/2024: o adiamento da despesa extraordinária com as indemnizações relativas aos processos judiciais em curso com a EDP e a IP de 2023 para 2024; a nova estimativa de utilização de empréstimos do PRR; a estimativa mais recente para o ajustamento défice-dívida de 2023 e 2024; e, finalmente, a atualização do impacto orçamental direto de alguns apoios extraordinários de resposta à inflação. Essas alterações conduzem a que a projeção do CFP para 2023 passe a apontar para um excedente de 1% do PIB e um rácio da dívida de 102,6% do PIB.

O recálculo da projeção de saldo para 2023 aponta para um ponto de partida para a previsão orçamental de 2024 mais favorável do que o antecipado pelo MF. Esta diferença traduz-se num saldo orçamental projetado pelo CFP para 2023 (1% do PIB), superior em 0,2 p.p. do PIB ao estimado pelo MF. A evolução projetada para a receita fiscal é determinante para explicar este maior excedente, sobretudo no que respeita aos impostos diretos, muito em particular ao IRC, uma vez que a projeção para a despesa pública evolui praticamente em linha com o estimado pelo MF. Um efeito do saldo primário e do efeito dinâmico mais favoráveis conduzem a que se projete uma redução de 9,8 p.p. do PIB no rácio da dívida pública, ligeiramente mais intensa que a estimada pelo MF.

²⁰ Em 2021, a revisão do rácio do PIB em -0,84 p.p. deveu-se ao efeito PIB em 0,76 p.p., enquanto em 2022, a revisão daquele indicador em -1,51 p.p. do PIB foi explicado pelo efeito PIB em 1,45 p.p.. No saldo orçamental, o efeito do PIB foi marginal, impercetível no arredondamento a uma casa decimal.

Quadro 12 – Incorporação das medidas de política explicitadas na POE/2024 no cenário de projeção do CFP (% do PIB)

	INE	Projeção CFP	
	2022	2023	2024
Receita Total	43,8	43,7	44,9
Receita corrente	43,2	42,8	43,3
Receita fiscal	25,6	25,4	25,4
Impostos indirectos	15,0	14,5	15,1
Impostos directos	10,6	10,9	10,3
Contribuições Sociais	12,2	12,2	12,3
Vendas de bens e serviços	3,2	3,1	3,1
Outra receita corrente	2,1	2,1	2,5
Receitas de capital	0,6	0,9	1,6
Despesa Total	44,1	42,7	44,8
Despesa Primária	42,2	40,6	42,5
Despesa Corrente Primária	38,4	36,9	37,8
Consumo intermédio	5,5	5,6	5,7
Despesas com pessoal	10,7	10,5	10,5
Prestações sociais	18,5	17,5	17,8
Subsídios	1,1	0,9	0,9
Outra despesa corrente	2,6	2,4	2,9
Despesas de capital	3,8	3,7	4,7
FBCF	2,4	2,8	3,4
Outras despesas de capital	1,4	0,9	1,3
Juros	1,9	2,1	2,3
Saldo global	-0,3	1,0	0,1
Saldo Primário	1,6	3,2	2,3
Dívida Pública	112,4	102,6	98,7
Varição do Rácio da dívida	-12,1	-9,8	-3,9
Saldo primário	-1,6	-3,2	-2,3
Efeito dinâmico ou bola de neve	-11,6	-7,6	-2,0
Ajustam. Défice dívida	1,1	1,0	0,5

Fonte: INE e projeção CFP.

Com as medidas de política explicitadas na POE/2024, a projeção do CFP aponta para que em 2024 o saldo orçamental se situe em 0,1% do PIB e a dívida em 98,7% do PIB. A projeção para o saldo é inferior em 0,1 p.p. ao previsto pelo MF sendo determinada por um menor saldo primário (sem juros), uma vez que os encargos com juros em rácio do PIB estão em linha com o previsto na POE/2024 (Quadro 12).²¹

Para o conjunto da receita, a projeção do CFP aponta para que o peso deste agregado se eleve para 44,9% do PIB em 2024, um valor acima do previsto pelo MF para esse ano (44,7% do PIB). A projeção do CFP aponta para um valor ligeiramente mais elevado da receita fiscal (0,3 p.p. do PIB), quase exclusivamente resultante do IRC, uma vez que a previsão da POE/2024 assenta numa elasticidade inferior à unidade para este imposto. Em sentido oposto projeta-se um nível de receita de capital inferior em 0,2 p.p. do PIB, refletindo a falta de explicitação de medidas relativa à componente de fundos europeus destinada a investimento fora do âmbito do PRR, a qual está implícita na previsão do MF.

²¹ O CFP manteve os pressupostos para as taxas de juro explicitados no exercício de setembro constantes no apêndice das [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027 \(Atualização\)](#).

Projeta-se que o peso da despesa primária (sem juros) no PIB atinja 42,5%, um valor mais elevado do que os 42,2% previstos pelo MF para 2024. Mais de três quartos da diferença de projeção para o conjunto da despesa primária é devida à projeção da despesa de capital que aponta para um peso no PIB de 4,7%, superior em 0,2 p.p. ao previsto pelo MF. A “outra despesa de capital” justifica a maior parcela, pelo facto de a previsão do MF apontar para uma variação nominal desta rubrica inferior ao impacto das medidas de política, sugerindo uma eventual sobrestimação do impacto de medidas ou a subestimação da sua previsão. A restante diferença (0,1 p.p. do PIB) advém da despesa corrente primária, onde se verificam diferenças de composição, que praticamente se anulam entre si.

Este exercício de projeção encontra-se sujeito a riscos, que estão identificados no Relatório do CFP [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027 \(Atualização\)](#), e aos ligados à quantificação e implementação das novas medidas de política económica.

3 ANÁLISE DA ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

3.1 Saldos orçamentais

A POE/2024 apresenta uma tendência decrescente de excedentes orçamentais, partindo de uma estimativa de um saldo superavitário de 0,8% do PIB em 2023 para 0,2% do PIB em 2024. A diminuição esperada do excedente em 2024 face ao ano anterior é explicada pelo contributo dado pelo aumento da despesa (+1,9 p.p. do PIB) ser superior ao da receita (+1,3 p.p. do PIB). O incremento previsto para a despesa é justificado, essencialmente, pela atualização das prestações sociais (0,2 p.p. do PIB), pelos incrementos no consumo intermédio (0,2 p.p. do PIB), pelos efeitos das políticas de valorização do emprego público, com impacto nas despesas com pessoal (0,1 p.p. do PIB), pelo aumento da despesa com juros (0,1 p.p. do PIB) e pela adoção das novas medidas anteriormente referidas (Secção 2.1), cujo impacto se reflete na evolução de algumas das rubricas supramencionadas. A despesa e a receita de capital apresentam variações positivas significativas (0,8 e 0,7 p.p. do PIB, respetivamente), sendo que ambas beneficiam de verbas referentes ao PRR. Por último, a evolução da receita total reflete não só o aumento da componente de capital como também o incremento da receita fiscal (0,2 p.p. do PIB e as vendas e outras receitas correntes (0,4 p.p. do PIB).

Quadro 13 – Indicadores orçamentais

	Em % do PIB			Em p.p. do PIB	
	2022	POE/2024		POE/2024	
		2023	2024	2023	2024
Saldo Primário	1,6	3,0	2,5	1,4	-0,5
Saldo orçamental	-0,3	0,8	0,2	1,1	-0,6
Ajustado de medidas one-off	-0,2	0,8	0,4	1,0	-0,4
Ajustado do ciclo	-1,2	0,0	-0,2	1,2	-0,2
Saldo estrutural	-1,1	0,0	-0,1	1,1	-0,1
Primário estrutural	0,9	2,1	2,2	1,3	0,1
<i>por memória</i>					
medidas one-off	-0,1	0,0	-0,2	0,1	-0,2
hiato do produto	1,6	1,6	0,9	0,0	-0,6
componente cíclica	0,9	0,8	0,5	0,0	-0,3
juros	1,9	2,1	2,3	0,2	0,1

Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: *em percentagem do produto potencial. As variações podem não corresponder 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.

Os excedentes orçamentais previstos na POE/2024 dependem sobretudo de uma conjuntura económica favorável. Em 2023, o valor do excedente orçamental beneficia do efeito favorável da componente cíclica em 0,8% do PIB potencial, enquanto em 2024 este efeito se reduz para 0,5% do PIB potencial.

Expurgando o efeito do ciclo económico e o efeito de medidas *one-off*, a trajetória do saldo estrutural inscrita na POE/2024 aponta para o cumprimento do objetivo de médio prazo (OMP). De acordo com este documento de estratégia orçamental, o saldo estrutural deverá situar-se acima do OMP em 2023 e 2024, apesar da deterioração prevista deste indicador em 2024 (-0,1 p.p. do PIB potencial). A concretização desta posição permite assegurar uma margem de segurança em relação ao rácio de 3% do PIB para o défice orçamental nominal, permitindo responder às flutuações cíclicas normais, sem incorrer na situação de défice excessivo.

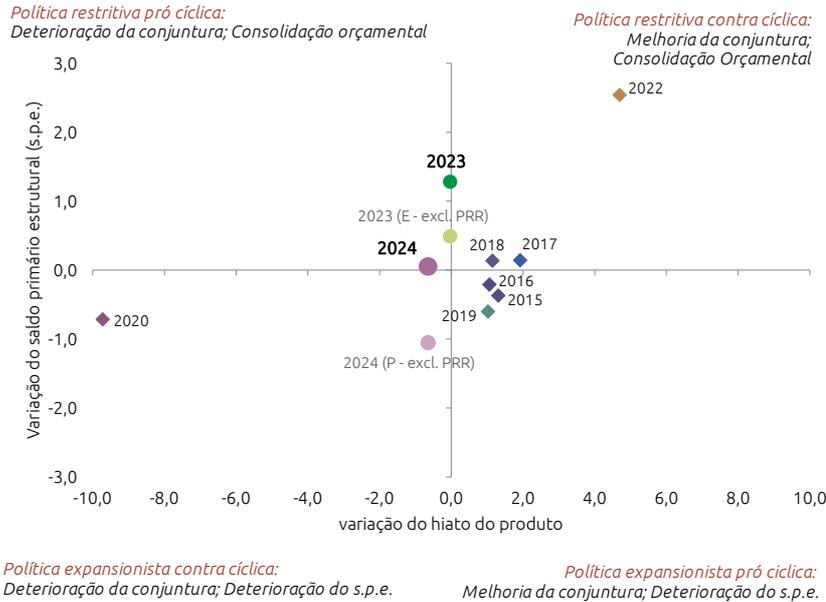
3.2 Postura da política orçamental

De acordo com a informação constante na POE/2024, em 2024, a postura da política orçamental deverá ser neutra, contrastando com a postura restritiva de 2023. 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 2023, a postura orçamental restritiva reflete uma variação positiva do saldo primário estrutural (0,5 p.p. do PIB potencial) e um contributo nulo dado pela conjuntura económica, num contexto de manutenção do hiato do produto face a 2022. Para o ano de 2024, de acordo com a previsão macroeconómica subjacente à POE/2024, espera-se uma deterioração da conjuntura o que conjugado com um ligeiro aumento do saldo primário estrutural (0,1 p.p. do PIB) indicia uma postura da política orçamental neutra.

Contudo, as subvenções do PRR conferem um impulso orçamental expansionista sobre a atividade económica próximo de 1% do PIB. As “despesas financiadas por subvenções do MRR representam um estímulo orçamental que não se traduzirá num aumento do défice ou da dívida”.²² Desta forma, esta despesa adicional será financiada por transferências do exterior refletidas na receita das AP e não por via da receita fiscal, o que faz com que a variação do saldo primário estrutural subestime o estímulo induzido à economia, afetando a leitura da variação do saldo primário estrutural, enquanto indicador da orientação da política orçamental. Anulando na receita a entrada de fundos correspondentes a este mecanismo, a variação do saldo primário estrutural em 2024 passaria a apresentar uma deterioração de 1,1 p.p. do PIB, em vez de uma ligeira melhoria de 0,1 p.p. do PIB (representado a rosa no Gráfico 4). Pode concluir-se que, em 2024, o funcionamento do PRR permite imprimir à economia um estímulo direto de 1% do PIB que não se reflete no agravamento do saldo.

²² [Comunicação COM\(2021\) 105.](#)

Gráfico 2 – Política orçamental e posição cíclica [2015 – 2024]



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 2023 (E - excl.PRR) e 2024 (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.

3.3 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP)

A [Lei n.º 38/2023, de 2 de agosto](#), aprovou o QPDP para 2023-2027, sendo o limite para 2024 vinculativo para o OE/2024. O QPDP é o instrumento de programação orçamental plurianual previsto na [Lei de Enquadramento Orçamental](#) (LEO). Faz parte da Lei das Grandes Opções (LGO), cuja apresentação corresponde à primeira fase do processo orçamental, antes da elaboração da proposta de Lei do OE. Inclui um limite da despesa total (subordinado à compatibilidade com os objetivos do Programa de Estabilidade) 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 ainda projeções de receitas para o mesmo período de programação, por fonte de financiamento.²³

²³ 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.

A POE/2024 deveria assim respeitar os limites constantes do QPDP para o ano a que se refere, o que não se verifica. Ainda que o Relatório que acompanha a proposta orçamental afirme esta vinculação quanto ao limite da despesa total para 2024, a POE/2024 prevê um aumento deste limite em 9,4 mil M€, mantendo inalterados os limites de despesa do QPDP para os anos seguintes (painel esquerdo do Gráfico 3). Os novos limites de despesa decorrem dos mapas anexos à POE/2024 relativos à Segurança Social e às missões de base orgânica da Administração Central. Sem considerar o programa de gestão da dívida pública, que representa quase dois quintos da despesa inscrita e cujo limite é revisto em baixa em cerca de 7,7 mil M€, o aumento do limite de despesa dos restantes programas da AC e da SS ascende a 17,1 mil M€. O programa das Finanças é o mais beneficiado (5,7 mil M€), seguido do da Saúde (2,7 mil M€), do Trabalho (2,1 mil M€) e do Ambiente e Ação Climática (1,7 mil M€), enquanto o subsector da Segurança Social vê o seu limite aumentar em 2,4 mil M€. Não é explicitado no Relatório da POE/2024 o que motiva esta alteração de limites, mas, no caso do programa das Finanças da AC, terá contribuído para tanto a necessidade de financiamento a empresas do sector empresarial do Estado (SEE), nomeadamente através da concessão de empréstimos de médio e longo prazo²⁴.

O desrespeito pelo limite anual de despesa total para o ano económico seguinte, que à partida deveria ser vinculativo, demonstra a prevalência da lógica orçamental anual em detrimento da perspectiva de médio e longo prazo. A alteração da LEO em 2022 introduziu o pressuposto de que as previsões em termos de receita e de despesas do quadro orçamental de médio prazo, são a base para a preparação do orçamento anual e devem precedê-lo. Contudo esta 'lógica' nunca foi bem aceite entre nós e foi inclusive sendo desvirtuada. Por um lado, quer o regime do artigo 35.º da LEO quanto ao QPDP quer o regime transitório aplicável até 2025, decorrente do disposto no artigo 5.º da [Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto](#), permitem a alteração dos limites vinculativos pelo Orçamento do Estado, desde que verificados determinados critérios.²⁵ Por outro lado, nos termos do artigo 36.º da LEO, exigir-se-ia que os eventuais desvios entre as previsões de saldo global, receitas e despesas do Orçamento do Estado e os objetivos definidos no quadro orçamental de médio prazo fossem fundamentados em sede de Relatório do Orçamento do Estado. Ora tal não sucede no presente Relatório que acompanha a POE/2024. Esta situação não deixa de comprometer a responsabilização orçamental no médio e longo prazo.

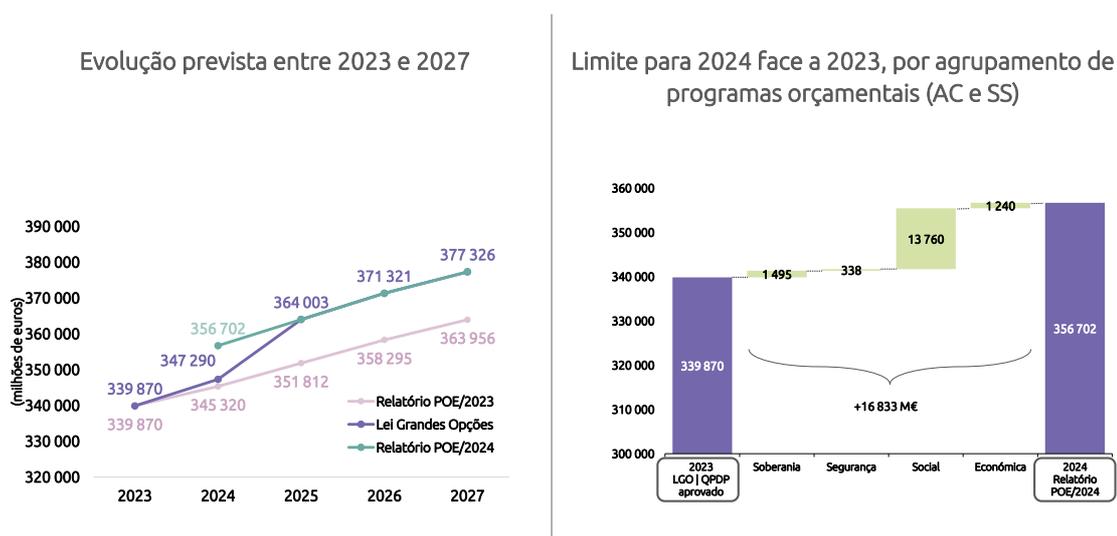
O limite de despesa da Administração Central e Segurança Social previsto para 2024 é superior em 16,8 mil M€ ao limite para 2023 constante no QPDP aprovado. Os maiores aumentos (painel direito do Gráfico 3) ocorrem na área social (13,8 mil M€), designadamente quanto ao limite de despesa da Segurança Social (5 mil M€), bem como de programas da Administração Central - Saúde (4 mil M€) e Trabalho, Solidariedade e

²⁴Nas despesas excecionais inscritas neste programa encontram-se previstos 8,2 mil M€ em ativos financeiros para 2024, um aumento relativamente aos 1,8 mil M€ estimados pelo MF para 2023. De acordo com o referido no Relatório da POE/2024, estas despesas com ativos financeiros correspondem a participações do Estado em empresas públicas e empréstimos concedidos.

²⁵ Por exemplo, no caso específico do subsector da Segurança Social, o limite de despesa «(...) apenas pode ser excedido quando resulte do pagamento de prestações que constituam direitos dos beneficiários do sistema de segurança social e que se encontrem diretamente afetadas pela posição cíclica da economia.»

Segurança Social (3,6 mil M€)²⁶. Não considerando o decréscimo de 1,8 mil M€ quanto ao programa de gestão da dívida pública, registar-se-ia um aumento de 3 mil M€ nos outros programas da área económica. Dentro destes destacam-se os de 1,6 mil M€ no programa das Finanças e de 1,0 mil M€ no do Ambiente e Ação Climática (aumentos do orçamento do Fundo Ambiental e das despesas de investimento dos metros de Lisboa e Porto). Nota ainda para o maior volume de transferências do Estado para as Administrações Regional e Local (ARL), com impacto no aumento do limite de despesa da área de soberania.

Gráfico 3 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)



Fonte: MF. Cálculos CFP. | Notas: 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”.

Para além de 2024, o QPDP considera sucessivos aumentos da despesa total não consolidada (nominal) da Administração Central e Segurança Social. Em 2025 e 2026, o limite daquela despesa aumenta 7,3 mil M€ por ano, o que compara com mais 6,0 mil M€ em 2027 (painel esquerdo do Gráfico 3). A taxa de crescimento do limite total de despesa naqueles dois anos é de 2%, e de 1,6% no último ano do QPDP, o que compara com 5% em 2024, considerando o limite constante no Relatório da POE/2024. Na Segurança Social perspectiva-se, depois de uma diminuição do limite de despesa em 2025, o retomar de uma dinâmica de crescimento, com maior expressão em 2027, de quase mais 2 mil M€.

Os limites inscritos no QPDP referem-se a despesa não consolidada, incluindo despesa não efetiva, o que prejudica a transparência orçamental. Ao não ser possível expurgar as operações com ativos e passivos financeiros, fica prejudicada a comparabilidade da estrutura e da evolução da despesa pública no médio prazo. Esta situação leva também

²⁶ Motivado pelo aumento das transferências correntes para 23 mil M€ comparativamente ao previsto no OE/2023 para este programa (20,7 mil M€) na maioria destinadas ao subsector da Segurança Social e à CGA. A estimativa de execução para 2023 do Relatório da POE/2024 aponta para 22 mil M€.

a que o QPDP não inclua ou permita a elaboração de qualquer previsão do saldo orçamental para a totalidade do período a que respeita e que permita sustentar a compatibilidade com os limites de despesa projetados, prejudicando a articulação com os objetivos orçamentais do Programa de Estabilidade. A apresentação complementar destes limites numa perspetiva consolidada e com indicação da despesa efetiva poderia contribuir para a sua melhor leitura e, deste modo, para uma maior transparência orçamental.

Nos termos do QPDP aprovado, mais de dois terços da despesa deverá ser financiada por receitas de impostos, situação inalterada pela atualização proposta para 2024. As projeções da receita do QPDP referem-se à receita total, não consolidada, da AC e da Segurança Social. O QPDP considera 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 mais de 30% do total de 2024 a 2027. O QPDP considera, em termos médios, um peso de 2,9% no financiamento da despesa por fundos europeus de 2024 a 2026, diminuindo em 2027 para 1,7%, denotando o término do PRR previsto para 2026.²⁷

O limite de despesa para 2024 considerado no QPDP proposto mostra-se coerente com o objetivo do saldo em contas nacionais (0,2% do PIB). Esta coerência continua por explicitar no Relatório que acompanha a POE, ainda que possa ser aferida a partir de um exercício *bottom-up* realizado pelo CFP (Quadro 14). O QPDP é elaborado na ótica da contabilidade orçamental pública, correspondendo os limites para o ano de 2024 e seguintes (356,7 mil M€) à soma da despesa total, não consolidada, dos subsectores da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS). Estes montantes incluem quer a despesa efetiva na ótica da contabilidade pública, quer a relativa a ativos e passivos financeiros²⁸, bem como a despesa de fluxos entre entidades da AC e entre a AC e SS. Para 2024, retirando os fluxos intra-sectoriais (104,7 mil M€), apura-se a despesa consolidada para cada subsector. Excluindo desta última a despesa com ativos e passivos financeiros (123,3 mil M€) obtém-se a despesa efetiva da AC e SS, cuja soma ascende a 128,8 mil M€. Retirando desta soma os fluxos entre os dois subsectores, obtém-se a despesa efetiva consolidada (115,1 mil M€). A diferença para a receita efetiva consolidada da AC e SS determina o saldo agregado dos dois subsectores (-1874 M€). A soma deste valor com o saldo previsto para as Administrações Regional e Local (380 M€) resulta no saldo das AP em 2024 em contabilidade pública (-1494 M€). Ao considerar o impacto previsto dos ajustamentos de passagem desta ótica para a da contabilidade nacional, que beneficia o saldo em 2158M€, apura-se um excedente de 664 M€ para as AP em contas nacionais, correspondente a 0,2% do PIB.

²⁷ A projeção de receitas também se manteve inalterada para os anos seguintes a 2024 face ao QPDP aprovado, apesar da reprogramação do PRR (aprovada em outubro de 2023). Esta tem subjacente uma mudança no perfil dos pedidos de pagamento a apresentar por Portugal, com maior concentração em 2026, último ano do PRR (os dois pedidos previstos para esse ano totalizam 6,2 mil M€ em termos brutos, mais 3,6 mil M€ relativamente ao PRR inicial).

²⁸ 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”.(...)».

Quadro 14 – Do limite de despesa no QPDP para 2024 ao saldo estrutural

	(milhões de euros)
1. Limite de despesa da Administração Central+Segurança Social (QPDP)	356 702
1.1 Limite de despesa da Administração Central (Administração Central)	292 302
1.2 Limite de despesa da Segurança Social (Segurança Social)	64 400
2. Despesa objeto de consolidação intrasector (fluxos entre entidades do mesmo sector)	104 657
2.1 Consolidação fluxos entre entidades do subsector da Administração Central	104 657
3. Subtotal despesa consolidada Administração Central e Segurança Social [(1)-(2)]	252 045
3.1 Despesa total consolidada da Administração Central	187 645
3.2 Despesa total consolidada da Segurança Social	64 400
4. Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados	123 309
4.1 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Administração Central	94 660
4.2 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da Segurança Social	28 649
5. Diferenças de consolidação Administração Central (imputadas à despesa efetiva)	27
6. Subtotal despesa efetiva consolidada Administração Central e Segurança Social [(3)-(4)+(5)]	128 763
6.1 Despesa efetiva consolidada da Administração Central	93 012
6.2 Despesa efetiva consolidada da Segurança Social	35 751
7. Fluxos intersectoriais entre Administração Central e Segurança Social	13 664
8. Despesa efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social [(6)-(7)]	115 099
9. Receita efetiva consolidada Administração Central+Segurança Social	113 225
9.1 Receita Fiscal	61 222
9.2 Outra Receita Corrente	47 210
9.3 Receita de Capital	4 793
10. Saldo da Administração Central e Segurança Social [(9)-(8)]	-1 874
11. Saldo das Administrações Regional e Local	380
12. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(10)+(11)]	-1 494
13. Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	2 158
14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]	664
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças	-454
15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]	1 118
	(Em % do PIB)
14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)]	0,2
14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças (MF)	-0,2
15. Saldo ajustado do Ministério das Finanças [(14) - (14.1)]	0,4
15.1 Hiato do produto do Ministério das Finanças	0,9
15.2 Componente cíclica (em % do PIB potencial)	0,5
16. Saldo estrutural do Ministério das Finanças [(15) - (15.2)]	-0,1

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/2024](#). O hiato do produto do MF utilizado para o cálculo da componente cíclica necessário à determinação do saldo estrutural na POE/2024 é semelhante ao obtido pelo CFP, o que leva a um saldo estrutural coincidente (ver Quadro 13), uma vez que a classificação de medidas *one-off* é também igual entre o CFP e o MF.

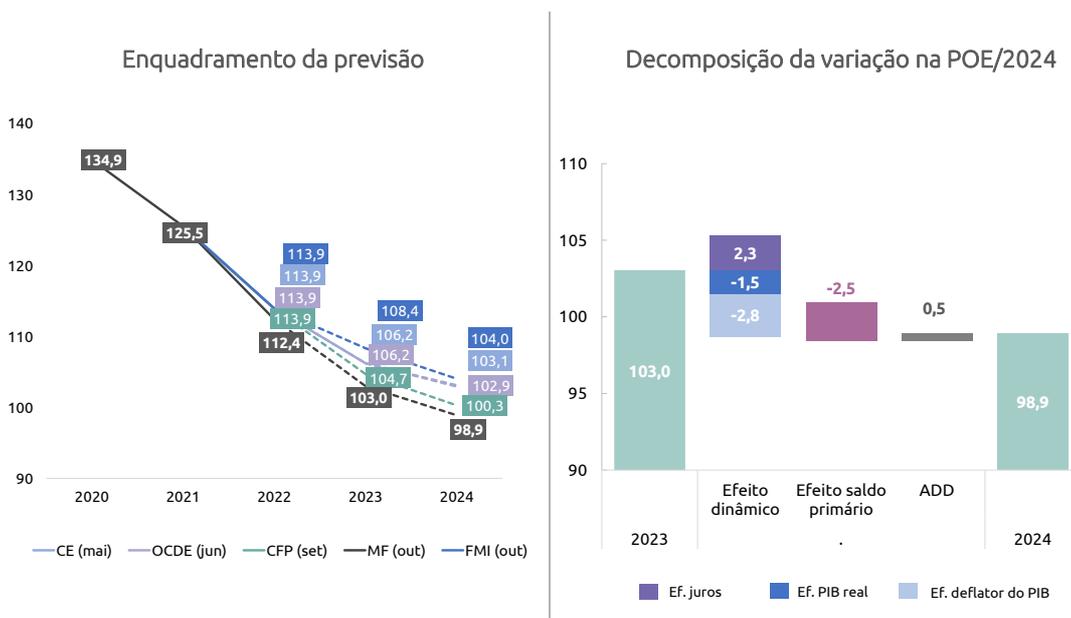
Na proposta de atualização do QPDP consta a indicação do valor do saldo estrutural considerado pelo MF para 2024, ainda que, e tal como em anos anteriores, não seja explicitada a sua ligação com o limite de despesa anual. Esta indicação resulta da disposição transitória aplicável ao QPDP e pretende conciliar este limite com o saldo estrutural do Programa de Estabilidade. Sem prejuízo do exposto, e no seguimento do exercício anterior, é possível efetuar a demonstração em termos aritméticos, admitindo os pressupostos do MF quanto a medidas *one-off* e à componente cíclica apurada para o saldo ajustado daquelas medidas – parte final do Quadro 14, em % do PIB.

4 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

4.1 Dinâmica da dívida

O MF prevê que o rácio da dívida se encontre abaixo de 100% do PIB em 2024. A POE/2024 antecipa uma descida de 4,1 p.p. do PIB do rácio da dívida no próximo ano, até 98,9% do PIB. Esta previsão tem como âncora a nova estimativa do MF para o ano de 2023, que traduz uma revisão em baixa do rácio da dívida de 4,4 p.p. face ao apresentado em abril no PE/2023, dos quais um terço é determinado pela revisão em alta do PIB nominal realizada pelo INE. Para a redução do rácio da dívida prevista para 2024 pelo MF contribui o saldo primário (-2,5 p.p. do PIB), que assume pela primeira vez desde 2019 maior relevância do que o efeito dinâmico (-2,1 p.p. do PIB). Este último apresenta-se menos expressivo face aos últimos anos, devido ao papel menos significativo da inflação, refletindo-se num contributo menos favorável do efeito deflator do PIB (-2,8 p.p. do PIB) e, conseqüentemente, do efeito PIB (-4,4 p.p. do PIB). Estes contributos favoráveis anulam o impacto desfavorável do efeito juros (2,3 p.p.) e do ajustamento défice-dívida (0,5 p.p. do PIB). Não foi possível obter junto do MF maior detalhe sobre as componentes deste último até à data de publicação do presente relatório (Gráfico 6, painel direito).

Gráfico 4 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)



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

No intervalo de projeções considerado, o Ministério das Finanças é a entidade que prevê a diminuição mais expressiva para o rácio da dívida. A previsão do MF caracteriza-se, desde logo, por um nível de partida mais favorável do rácio da dívida em 2022 (112,4% do PIB face a 113,9% do PIB nas restantes instituições), uma vez que é a única a incorporar a revisão em baixa efetuada pelas autoridades estatísticas na notificação de 22 de setembro de 2023 do PDE, em boa parte resultante da revisão em alta do PIB

nominal (ver secção 2.4). Adicionalmente, o MF antecipa i) o menor montante de dívida nominal e ii) um PIB nominal mais elevado face à expectativa das restantes instituições (excluindo a OCDE). Ainda assim, a dimensão da diminuição prevista para 2024 (-4,1 p.p. do PIB) encontra-se dentro do intervalo das restantes instituições (-3,1 a -4,4 p.p. do PIB). (Gráfico 6, painel esquerdo).

4.2 Necessidades e fontes de financiamento

O MF antecipa que, em 2024, o aumento previsto para as necessidades líquidas de financiamento do Estado não se reflita nas necessidades brutas de financiamento, uma vez que estas diminuem. As menores amortizações e anulações de dívida fundada em 6,7 mil M€ justificam esta diferença, para a qual muito contribui a redução das amortizações de dívida de médio e longo prazo em euros (em 8,4 mil M€), e de produtos de aforro (em 2,5 mil M€) (Quadro 15). Quanto às necessidades líquidas de financiamento para 2024, superiores em 4,9 mil M€ ao estimado para 2023, são explicadas pelo aumento previsto para o défice em contabilidade orçamental pública do subsector Estado (em 2,8 mil M€), bem como pelo acréscimo previsto para a aquisição líquida de ativos financeiros (em 2,1 mil M€).

Quadro 15 – Necessidades de financiamento do Estado em 2023 – 2024 (M€)

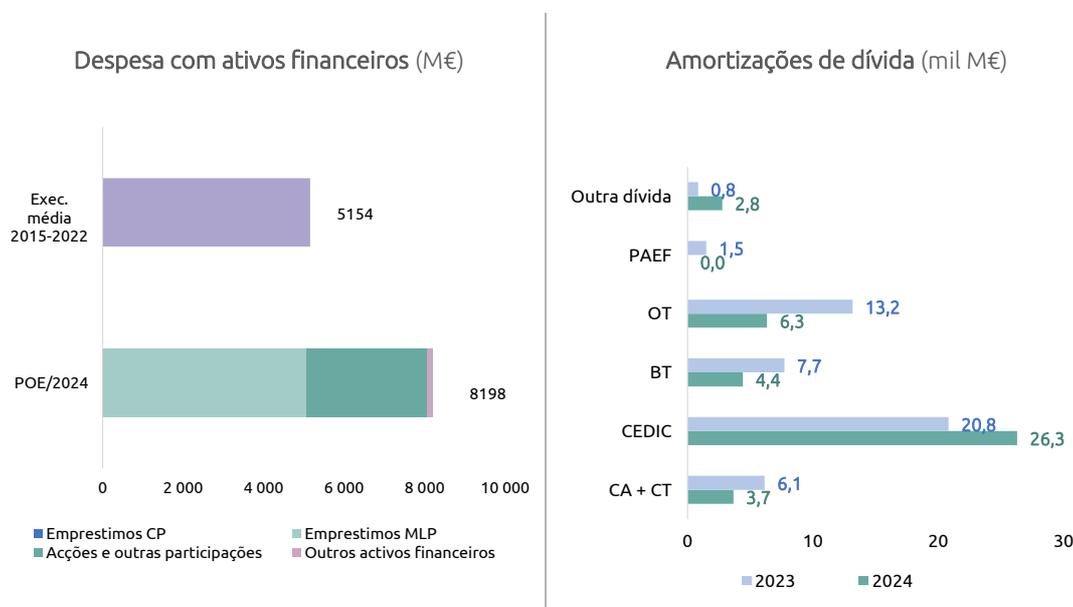
Necessidades de Financiamento	2023		2024		Var. 2024/23	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	6 574	12	11 488	21	4 914	75
a) Défice Orçamental	2 173	4	4 989	9	2 816	130
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	4 401	8	6 499	12	2 098	48
c) Receitas de privatização	0	0	0	0	0	0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	50 209	88	43 484	79	-6 725	-13
d) CA + CT	6 146	11	3 662	7	-2 484	-40
e) Dívida de curto prazo em euros	29 222	51	31 287	57	2 065	7
f) Dívida de mlp em euros	14 780	26	6 373	12	-8 407	-57
g) Dívida em moeda não euro	107	0	2 714	5	2 607	2 436
h) Fluxos de capital swaps (Líq.)	-46	0	-552	-1	-506	1 100
3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)	56 783	100	54 972	100	-1 811	-3

Fonte: MF. | Nota: CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro; mlp = Médio e Longo Prazo.

A aquisição líquida de ativos financeiros prevista na POE/2024 é significativamente superior à média da execução desta rubrica nos últimos anos. De acordo com o MF, a previsão para despesa com ativos financeiros, a concretizar-se (8,2 mil M€), situar-se-á consideravelmente acima dos valores anuais executados desde 2015 (5,2 mil M€, em média) (Gráfico 5, painel esquerdo). A finalidade desta despesa destina-se a i) empréstimos de médio e longo-prazo (5,1 mil M€), destacando-se os valores reservados à Metro do Porto, S.A. (2,1 mil M€), a entidades públicas (2 mil M€) e ao Fundo de Resolução Europeu (0,9 mil M€); e também a ii) ações e outras participações (3 mil M€), destacando-se as dotações de capital destinadas à Infraestruturas de Portugal, S.A. (2,2 mil M€). Em termos líquidos, esta despesa será atenuada pela receita a obter com ativos financeiros, cuja previsão para 2024 se encontra influenciada pelo reembolso de empréstimos de médio e longo-prazo por parte dos Serviços e Fundos Autónomos (1,8 mil M€) de menor dimensão face ao estimado para 2023 (3,9 mil M€).

O menor montante de amortizações de dívida fundada em 2024 justifica-se maioritariamente pela previsão de reembolsos de Obrigações do Tesouro. A Obrigação do Tesouro OT 5,65% Feb 2013/2024 tinha, no final de agosto de 2023²⁹, um saldo vivo de 6,3 mil M€, montante este a reembolsar em fevereiro de 2024, salvo possíveis recompras que ainda venham a ocorrer. Por comparação, a OT que atingiu a maturidade em 2023, a OT 4,95% Oct 2008/2023, apresentava um saldo vivo de 10 mil M€ em dezembro de 2022. Assim, a previsão do montante de OT a reembolsar em 2024 é consideravelmente inferior a 2023, promovendo a diminuição das amortizações de dívida nesse ano. No mesmo sentido, prevê-se um decréscimo das amortizações de produtos de aforro, justificada em grande parte pelo menor volume de resgates de Certificados do Tesouro (Gráfico 5, painel direito). Em sentido contrário, encontram-se a contribuir para o aumento das amortizações de dívida de curto prazo em euros i) os CEDICs³⁰, instrumentos de gestão da tesouraria das APs, sem impacto no financiamento de mercado, e ii) em moeda estrangeira, uma *Medium Term Note* em dólares.

Gráfico 5 – Necessidades de financiamento do Estado em 2024



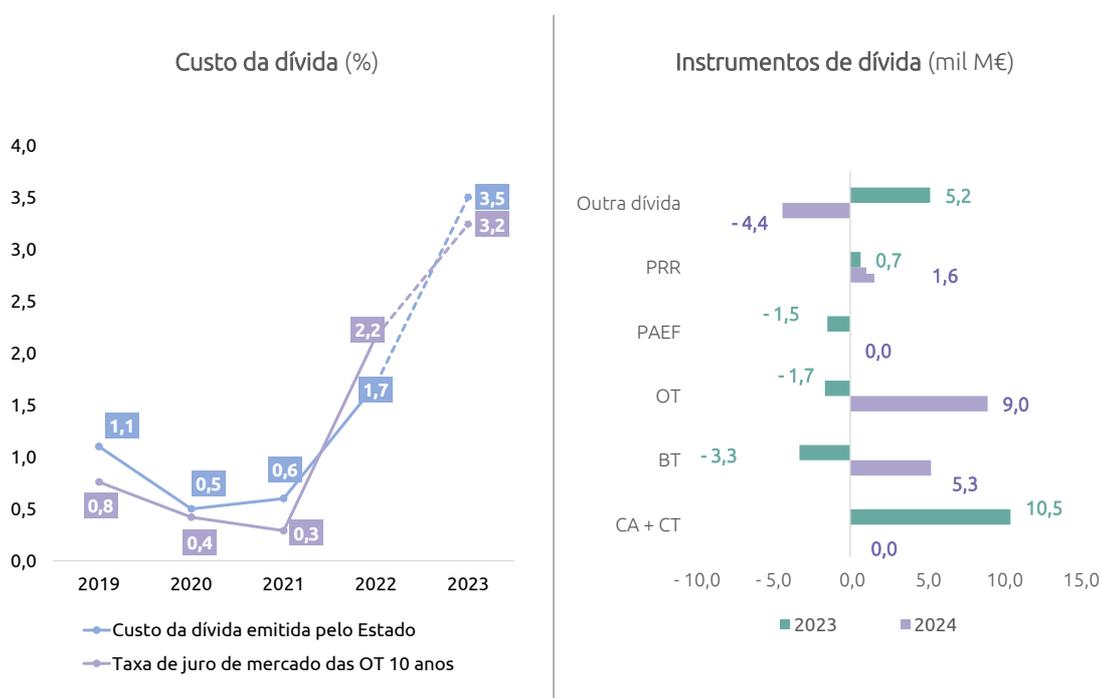
Fontes: DGO e MF. | Notas: Outra dívida = CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de *swaps* (líq.); PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; CEDIC = Certificados Especiais de Dívida de Curto-prazo; BT = Bilhetes do Tesouro e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

²⁹ Dados mais recentes, divulgados no [Boletim Mensal de setembro](#) pelo IGCP.

³⁰ Certificados Especiais de Dívida de Curto-Prazo: https://www.igcp.pt/fotos/editor2/2009/Legislacao/RCM_111_2009.pdf

O financiamento do Estado para 2024 será assegurado por Obrigações de Tesouro e Bilhetes do Tesouro. Ao valor de encaixe (que equivale ao valor nominal, excluindo os juros), o MF antecipa que se realizem 15,3 mil M€ de emissões de OT, para fazer face a reembolsos previstos no montante de 6,3 mil M€, resultando num financiamento líquido deste tipo de instrumento de 9 mil M€ (Gráfico 6, painel direito). De notar ainda a previsão de aumento do financiamento líquido através de Bilhetes do Tesouro (BT) (5,3 mil M€), num contexto em que as taxas de juro no mercado de dívida de curto prazo se assemelham às de médio e longo prazo. O financiamento líquido através de OT e BT, juntamente com o PRR (1,6 mil M€), permite compensar a redução do saldo de CEDIC (-2,2 mil M€) e de "outra dívida" (-4,4 mil M€).

Gráfico 6 – 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 de setembro, 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.); 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.

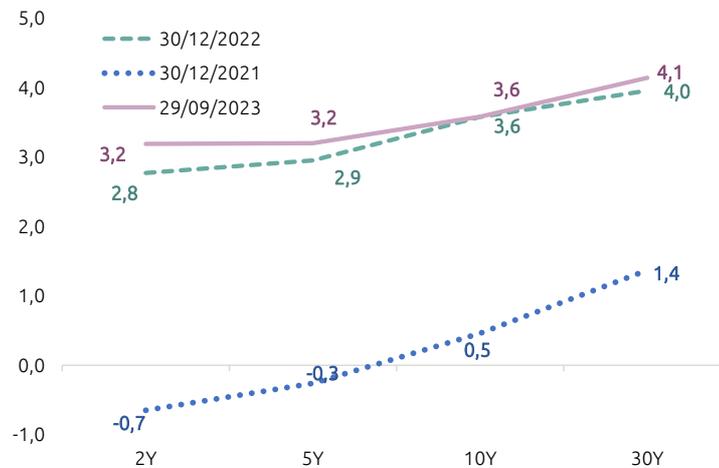
O atual contexto de inflação e as medidas de política monetária adotadas pelos bancos centrais (desde logo, pelo Banco Central Europeu) refletem-se de forma gradual no custo de financiamento. O custo da nova dívida emitida pelo Estado³¹ passou de 1,7% em 2022 para 3,5% até agosto de 2023 (Gráfico 6, painel esquerdo). A título de exemplo, os leilões de títulos com maturidades compreendidas entre 10 e 15 anos apresentaram taxas de juro médias ponderadas de 3,6% em 2023, o que compara com 1,4% em 2022. Esta tendência de agravamento dos custos de financiamento, que se

³¹ Dívida emitida pelo Estado composta pelo custo médio de BT, OT, OTRV e *Medium Term Notes*, ponderado pelo montante e maturidade correspondentes.

antecipa se prolongue em 2024, traduz-se numa previsão de aumento de juros de 5,7 mil M€ em 2023, para 6,3 mil M€ na POE/2024, e numa subida da taxa de juro implícita de 0,2 p.p., para 2,3% do *stock* da dívida do ano anterior. No entanto, a subida da taxa de juro implícita far-se-á sentir de forma gradual. Esta expectativa é reforçada tendo em conta que a OT a reembolsar em 2024 (OT Feb 2024) apresenta uma taxa de cupão de 5,65%, um valor superior às taxas de juro de longo-prazo expectáveis para as novas emissões de dívida.

A curva de rendimentos passou a exibir um menor declive, com o custo da dívida de curto prazo a assemelhar-se ao da dívida de médio e longo prazo. Ao longo dos três primeiros trimestres deste ano a taxa de juro a 12 meses situou-se em 2,9% em média, alcançando valores superiores a 3,5% em outubro. No mesmo período, a taxa de juro correspondente à maturidade a 10 anos no mercado secundário de dívida fixou-se em 3,2% em média, subindo 1 p.p. face a 2022. Este é um valor semelhante ao custo de financiamento de curto-prazo (Gráfico 7). A este respeito importa referir o aumento significativo da previsão de emissão de BT, passando a representar 46% do financiamento líquido em 2024 (5,3 mil M€, face a -3,3 M€ em 2023). Nota-se que, caso as necessidades de financiamento se revelem inferiores ao valor inscrito na POE/2024, poderá verificar-se um menor volume de emissões de dívida, preferencialmente de BT, caso a curva de rendimentos mantenha o perfil atual.

Gráfico 7 – Curva de rendimentos da dívida direta do Estado (%)



Fonte: Bloomberg. | Y = anos (*years*) até à maturidade).

5 INOVAÇÕES NO PROCESSO ORÇAMENTAL

A [Lei de Enquadramento Orçamental](#), publicada em 2015, introduziu importantes inovações no processo orçamental, visando uma melhoria na transparência, eficiência e eficácia do Orçamento do Estado. Volvidos mais de oito anos desde a sua publicação, muitas dessas inovações continuam por implementar, tendo o OE/2024 trazido alguns avanços no sentido da sua implementação. Para além das alterações previstas na LEO, a POE/2024 apresenta como inovações alguns elementos complementares de análise ao seu conteúdo, de natureza temática, em linha com as tendências mundiais e europeias nesta matéria, as quais beneficiariam de melhor enquadramento legal por forma a garantir a sua coerência como os demais elementos e etapas do processo orçamental, promovendo a sua consolidação como elementos estruturantes do Orçamento do Estado.

A POE/2024 identifica como inovações os seguintes instrumentos orçamentais:

- (i) A orçamentação por programas;
- (ii) Um novo modelo de revisão da despesa pública;
- (iii) A orçamentação verde;
- (iv) A perspetiva climática no OE;
- (v) O orçamento com perspetiva de género;
- (vi) O orçamento com perspetiva sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O primeiro elemento resulta da implementação da LEO em vigor, a qual preconiza um novo modelo de orçamentação (por programas) e, conseqüentemente, uma nova estrutura de apresentação do Orçamento do Estado, com maior enfoque nos resultados das políticas, identificando a afetação de recursos entre diferentes políticas públicas e objetivos. Apesar da POE/2024 proceder ao alargamento do âmbito dos programas-piloto abrangidos por esta nova metodologia, abarcando agora toda a Missão de Base Orgânica da Economia e do Mar e um conjunto de novos programas para a área de governação da Cultura, importaria harmonizar o modelo adotado entre diferentes Missões de Base Orgânica nos seus vários elementos estruturantes,³² e promover a avaliação da sua adequabilidade pelos principais *stakeholders*, a quem se destina esta informação. Acresce não ter sido ainda publicado o decreto-lei que deveria regulamentar os programas orçamentais, contendo “as especificações e as orientações relativas à concretização dos programas orçamentais junto de todos os serviços e organismos dos subsectores da administração central e da segurança social”, previsto no n.º 12 do artigo 45.º da LEO. Não obstante os sucessivos adiamentos introduzidos por alterações à LEO, este diploma deveria ter sido publicado “até ao final do primeiro semestre de 2021” nos termos da versão em vigor do artigo 5.º da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#).

³² Desde logo no que concerne à estrutura e número de ações, objetivos, indicadores e metas.

No que concerne o processo de revisão da despesa pública (*spending reviews*)³³, a POE/2024 descreve um novo modelo em implementação. Os exercícios de revisão de despesa são instrumentos fundamentais para apoiar a afetação de recursos entre diferentes áreas de atuação, ampliando a margem orçamental disponível para novas despesas que sejam prioritárias. Até à data, a implementação de exercícios de revisão da despesa tem seguido um modelo *ad hoc*, não se conhecendo antecipadamente os responsáveis, as medidas e os seus objetivos, nem *à posteriori* os seus resultados. A componente de reformas do [Acordo Operacional](#) do Plano de Recuperação e Resiliência³⁴ prevê a implementação em 2024 de um novo modelo de revisão da despesa, o qual passa pela institucionalização de uma revisão de despesa efetiva, como parte integrante do processo orçamental, em linha com as boas práticas internacionais e tal como tem sido sinalizado pelo CFP em anteriores relatórios.³⁵

A nova abordagem, apoiada pela constituição de uma equipa dedicada, com responsabilidades claras no seu desenho e implementação,³⁶ constitui um passo importante na promoção da eficácia deste tipo de instrumento. Mas, para que resulte numa efetiva melhoria do ponto de vista do controlo e da eficiência da despesa pública, importa que o processo seja desenhado por forma a garantir que os seus objetivos sejam claros e que as suas etapas se encontram alinhadas com o calendário do ciclo orçamental. Para este novo exercício, o Governo identificou duas áreas a rever: o programa da saúde e o programa ECO.AP 2030. Apesar de a POE/2024 referir que esse exercício visa a obtenção de poupanças,³⁷ não é possível determinar se essas poupanças estão refletidas nas dotações apresentadas para os programas orçamentais em causa. Seria importante que a informação permitisse *à posteriori* aferir a eficácia desse processo de revisão de despesa.

A POE/2024 apresenta ainda uma análise do orçamento sob quatro perspetivas distintas: a perspetiva ambiental (verde), a perspetiva do clima, a perspetiva de género e a perspetiva da sustentabilidade (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). Estes orçamentos devem refletir uma classificação da receita e despesa (incluindo a despesa fiscal), que permita avaliar em que medida as políticas públicas que lhe estão subjacentes contribuem favoravelmente ou não para os objetivos definidos nestas áreas de atuação. Por esta razão, a mera classificação dos agregados orçamentais não constitui uma mais-valia em si, mas apenas um processo que permite sustentar uma avaliação sobre o contributo do orçamento para o cumprimento dos objetivos definidos.

³³ Corresponde a um processo de revisão sistemática da despesa referente ao cenário de políticas invariantes.

³⁴ A reforma 17.5 previsto no Acordo Operacional do PRR celebrado com a Comissão Europeia prevê neste âmbito “*implementation of mechanisms to integrate spending reviews in the regular budgetary process, including the ex post evaluation of efficiency savings*” (página 165).

³⁵ Ver [OECD Best Practices for Spending Reviews](#).

³⁶ Criada pelo [Despacho n.º 7690/2023 de 25 de julho](#).

³⁷ O relatório da POE/2024 refere como objetivo para a área da saúde obter uma poupança de 10% face ao *baseline* não sendo estes valores identificados. No caso do programa ECO.AP 2030 apenas são identificadas metas de redução de consumos diversos, não se conhecendo o ponto de partida.

5.1 A orçamentação verde

A Orçamentação Verde (*Green Budgeting* na língua inglesa) é 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. Trata-se de uma prática relativamente recente e que se encontra numa fase inicial na generalidade dos países, sendo a França e a Itália aqueles que possuem práticas mais consolidadas no âmbito da UE.

A POE/2024 dá um importante passo no sentido da implementação da Orçamentação Verde: no respetivo relatório é referido que neste orçamento foi iniciada a aplicação da metodologia *green budget tagging* (classificação das rubricas orçamentais de acordo com os seus tipos de contributos climáticos e ambientais), embora apenas tenha abrangido a despesa de três programas orçamentais (PO): PO15 – Ambiente e Ação Climática, PO16 – Infraestruturas e PO18 – Agricultura e Alimentação. É também referido que se optou por cobrir a totalidade dos seis objetivos climáticos e ambientais (e não apenas os dois objetivos referentes à política climática), conforme a taxonomia da União Europeia. Isso significa que a metodologia utilizada terá sido distinta da adotada no OE/2023, pois naquela altura os elementos solicitados às entidades da administração central cingiram-se à dimensão do clima (tipo de contributo das medidas para os objetivos climáticos).

As cores adotadas para classificar o contributo da despesa para a política climática e ambiental respeitam as convenções estatísticas internacionais, assinaladas na [Publicação Ocasional do CFP sobre o Orçamento Verde](#): classificação “verde” se o contributo for favorável aos objetivos climáticos e ambientais, “castanho” se o contributo for desfavorável e “neutro” se for nulo. Contudo, ao contrário do que seria desejável, todas as despesas não classificadas como “verdes” foram apresentadas de forma agregada, não permitindo identificar quanto representam individualmente as despesas classificadas como “castanho”, “misto” e “neutro”.

Com base nos dados publicados no relatório da POE/2024 conclui-se que cerca de metade da despesa total dos três referidos programas orçamentais foi logo à partida considerada como não elegível para classificação face aos objetivos climáticos e ambientais, devido à sua natureza (despesas com pessoal, encargos financeiros ou despesa sobre a qual não é possível identificar a sua finalidade). A despesa que foi classificada como “verde” ascende a 3113 M€, valor que corresponde a 36,2% da despesa elegível para classificação. A parcela remanescente da despesa elegível totaliza 5476 M€ e, de acordo com o relatório da POE/2024, corresponde maioritariamente a despesa que não foi classificada devido a insuficiente detalhe de informação e, em menor grau, a despesa “castanha” e “neutra”.

Dos três programas-piloto do Orçamento Verde, o respeitante ao «Ambiente e Ação Climática» é aquele onde está prevista mais despesa verde no ano de 2024, tanto em valor absoluto (1579 M€), como em percentagem da despesa elegível (50,4%). Essa despesa verde está concentrada nas áreas da proteção do ambiente e dos transportes (destacando-se nesta última os investimentos de expansão e melhoramento da rede

metropolitana). No programa «Infraestruturas», a dotação de despesa verde totaliza 1452 M€. Trata-se de um montante relativamente semelhante ao previsto no programa «Ambiente e Ação Climática», mas inferior em percentagem da despesa elegível para classificação (34,5%), e que se encontra afeto sobretudo à área dos transportes, refletindo principalmente os investimentos na ferrovia. Quanto ao programa «Agricultura e Alimentação», a despesa verde identificada ascende a apenas 82,3 M€ (6% da despesa elegível para classificação), estando maioritariamente associada à prossecução de políticas de sustentabilidade ambiental da agricultura.

Este exercício apresentado no relatório da POE/2024 constitui mais um passo no sentido da implementação da Orçamentação Verde, mas apresenta algumas limitações, destacando-se as seguintes:

- Foram incluídos apenas três programas orçamentais (“programas-piloto”);
- Somente as despesas foram objeto de classificação, não tendo ainda sido incluída a despesa fiscal, nem as receitas;
- O baixo nível de granularidade da informação não permitiu classificar uma percentagem significativa da despesa elegível;
- Não é possível tirar conclusões quanto ao contributo das despesas verdes para os objetivos das políticas climáticas e ambientais, pois ainda não existem indicadores de desempenho associados.

Há, portanto, um longo caminho a percorrer para a implementação integral da Orçamentação Verde. Desde logo, urge pôr fim aos sucessivos atrasos na implementação da contabilidade patrimonial e na 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. Será também importante que as etapas processuais da Orçamentação Verde venham a estar consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental. Isso também permitiria que, futuramente, as despesas e receitas elegíveis para classificação em função do seu contributo para a política climática e ambiental viessem a integrar os designados Mapas da Lei do OE (que são sujeitos a aprovação pela Assembleia da República). Por fim, tal como o próprio relatório da POE/2024 reconhece, deverá ser elaborado um documento orientador que defina a cobertura, a metodologia e processos, os intervenientes, bem como os respetivos calendários, quer em termos de planeamento orçamental, quer em termos de monitorização da respetiva execução. No âmbito desta última, será importante o reporte na Conta Geral do Estado, no âmbito do qual deverão ser apresentados os resultados sobre a execução das despesas e receitas elegíveis e sobre o grau de alinhamento da política orçamental com os objetivos climáticos e ambientais.

5.2 A perspetiva climática no OE

De acordo com a [Lei de Bases do Clima](#) (LBC), aprovada no final de 2021, a dotação orçamental para fins de política climática deve ser consolidada numa conta do Orçamento do Estado, sem prejuízo da sua inscrição em diversos programas orçamentais sectoriais. Com efeito, esta Lei estabelece um conjunto de orientações relativas ao processo orçamental e à fiscalidade verde, bem como um conjunto de ações a desenvolver na programação orçamental.

No relatório da POE/2023 foram apresentados alguns dados obtidos a partir de informação solicitada às entidades da administração central no sentido de dar resposta às orientações previstas no n.º 3 do artigo 29.º da LBC, que determinam que o relatório do OE deve: (i) Identificar as medidas a adotar pelo Governo em matéria de política climática; (ii) Indicar a dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais e; (iii) Apresentar uma estimativa do contributo das medidas inscritas para o cumprimento das metas previstas na LBC.

Esse primeiro exercício foi agora retomado, tendo a percentagem de entidades que identificaram medidas climáticas aumentado de 48% na POE/2023 para 56% na POE/2024. O número de medidas climáticas aumentou de 616 para 898 e a despesa bruta (não consolidada) prevista passou de 2519,5 M€ para 3014,3 M€. O programa orçamental com maior dotação prevista continua a ser o «P015 - Ambiente e Ação Climática» (1572,3 M€ para o ano de 2024), mas o programa com mais medidas climáticas previstas deixou de ser o «P014 – Saúde» e passou a ser o da «Ciência, Tecnologia e Ensino Superior» (202 medidas). A maior parte das medidas identificadas continua a estar inserida na categoria «Energia e/ou Mobilidade» (2222,4 M€, maioritariamente alocados à mitigação das alterações climáticas) e destina-se sobretudo à população em geral (2597,1 M€).

Tal como no exercício relativo ao ano de 2023, o exercício efetuado para 2024 também apresenta algumas limitações, salientando-se as seguintes:

- Não são identificadas as medidas climáticas, sendo apenas apresentada a dotação orçamental correspondente à totalidade das medidas previstas em cada programa orçamental. Esta circunstância torna este exercício excessivamente focado nas dotações e pouco transparente relativamente aos resultados que se pretende obter com essas medidas;
- Não é apresentada uma estimativa do contributo das medidas inscritas para o cumprimento das metas previstas na presente lei, apesar dessa informação ter sido solicitada aos serviços. Com efeito, através do Anexo IX-C da Circular da DGO n.º 1408, de 28 de julho de 2023, foi pedido 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” (aspectos alinhados e aspetos que carecem de aperfeiçoamento) ou “vermelho” (carece de aperfeiçoamento). Contudo, no relatório da POE/2024 voltou a não ser divulgada uma estimativa do contributo das medidas climáticas, apesar dessa informação ser obrigatória nos termos da alínea c) do n.º 3 da LBC. Não existe, portanto, uma distinção entre as medidas que têm um contributo favorável, desfavorável ou misto para o cumprimento das metas previstas na LBC.

5.3 O orçamento com perspectiva de género

A integração da perspectiva de género no orçamento tem sido uma estratégia adotada internacionalmente para concretizar a igualdade entre homens e mulheres. Implica a integração de uma perspectiva de género no processo orçamental, na preparação, conceção, aplicação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, medidas regulamentares e programas de despesa, com vista a sensibilizar e fomentar, nas várias fases de implementação dessas políticas públicas, a consideração dos potenciais impactos nas desigualdades de género.³⁸

A POE/2024 apresenta uma abordagem a este tipo de orçamentação, identificando no âmbito dos desafios estratégicos previstos na Lei das Grandes Opções, 564 medidas. De acordo com o relatório do OE/2024 foram identificadas medidas por 150 entidades públicas, as quais foram classificadas com base no sistema de pontuação usado na União Europeia.³⁹

A apresentação de uma nova perspectiva sobre o orçamento constitui uma evolução positiva no processo orçamental. Porém, uma análise mais fina à informação apresentada na POE/2024 mostra que as medidas correspondem a planos estratégicos ou planos de ação, sem identificar ainda as ações concretas a implementar em 2024.⁴⁰ Uma melhor especificação complementada com a quantificação de metas e dotações alavancaria a eficácia deste instrumento no apoio às políticas de promoção da igualdade de género.

A informação sobre igualdade de género é um tema transversal, podendo, à luz da Lei de Enquadramento Orçamental, ser vista como um programa transversal para o qual contribuem medidas enquadradas em diversas áreas de atuação, ao invés de surgir como um instrumento complementar. Seria importante que todas as etapas processuais conducentes à elaboração de um Orçamento com Perspetiva de Género fossem clarificadas na Lei de Enquadramento Orçamental, nomeadamente a sua articulação com a orçamentação por programas, o que permitiria uma melhor avaliação da eficácia das medidas para alcançar os objetivos que sejam definidos em termos nacionais.

5.4 Orçamento com perspectiva sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A [Agenda 2030](#) é uma agenda alargada e ambiciosa que aborda várias dimensões do desenvolvimento sustentável (social, económico, ambiental) promovendo a paz, a

³⁸ Ver definição em EIGE ([gender budgeting | European Institute for Gender Equality \(europa.eu\)](https://eige.europa.eu/gender-budgeting)).

³⁹ A Circular da DGO Série A n.º 1408, de 29 de julho identifica como pontuações UE-Igualdade de género: Pontuação 2 - melhorar a igualdade entre mulheres e homens é o principal objetivo da intervenção, sem o qual a intervenção provavelmente não seria realizada; Pontuação 1 - intervenção em que a igualdade entre mulheres e homens é um objetivo importante e deliberado, mas não a sua razão principal; e Pontuação 0 - intervenções que podem ter um impacto importante na igualdade entre mulheres e homens, mas cujo impacto real ainda não está claro, devido, por exemplo, à ausência de uma análise de género na fase de conceção ou à ausência de dados que permitam uma avaliação mais detalhada dos efeitos da intervenção.

⁴⁰ Ver ponto 4 dos Elementos Informativos e Complementares da POE/2024.

justiça e instituições eficazes, tendo levado à declaração de 17 objetivos universais – os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – para os quais foram definidas 169 metas que visam medir o progresso de cada país na prossecução desses objetivos.⁴¹

A Agenda 2030 destaca o papel importante dos orçamentos nacionais na implementação dos ODS, referindo no seu n.º 45 a responsabilidade dos parlamentos nacionais na aprovação dos orçamentos nacionais e no controlo da execução dos compromissos ODS, bem como a importância da colaboração entre todos os níveis de governo, instituições internacionais e académicas, organizações filantrópicas, grupos de voluntários, entre outros. Orçamentar melhor no contexto da Agenda 2030 significa integrar os ODS no processo orçamental, introduzindo de forma explícita e mensurável as metas dos Objetivos nas dotações orçamentais, na execução, no acompanhamento e nos relatórios, ou seja, nas diferentes fases e elementos do ciclo orçamental. Implica também maior transparência orçamental e o reforço da responsabilização e da credibilidade orçamental, envolvendo o governo, parlamento, a sociedade civil e todos os outros atores relevantes ao longo do ciclo orçamental. Configura assim, uma inovação no processo orçamental.

A [RCM n.º 5/2023](#), de 23 de janeiro estabelece um modelo de coordenação e acompanhamento da implementação dos ODS, determinando igualmente a elaboração de um [Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável](#) (RNDS 2030), que mapeará os instrumentos estratégicos nacionais com os ODS e outros compromissos nacionais e europeus. Porém, a RCM não faz referência à dimensão da orçamentação para os ODS nem ao papel do Ministério das Finanças na sua implementação, nomeadamente ao nível da administração central.

A metodologia utilizada para a elaboração deste orçamento assenta na recolha de informação sobre as medidas e projetos que contribuem para a implementação de um ODS e na imputação do orçamento das entidades da administração central a um ou vários ODS, consoante a sua área de intervenção. Para além de se concentrar na despesa, exclui uma parte considerável da despesa prevista na POE/2024, enquadrada no orçamento da segurança social. Esta metodologia traduz-se, na prática, na introdução de uma classificação adicional, fornecendo uma leitura sobre a despesa por área de atuação, mas não permite obter a desejada visão sobre a afetação de recursos a medidas concretas orientadas ao cumprimento das metas dos ODS.

Não obstante a necessidade de melhorias que o relatório da POE/2024 assinala, do ponto de vista conceptual parece haver ainda algum trabalho a fazer na definição do modelo de orçamento pretendido, nomeadamente se o mesmo se destina a apoiar o processo de decisão (visão interna) ou se deverá constituir um instrumento de comunicação e divulgação de resultados (visão externa).⁴²

⁴¹ A Agenda 2030 corresponde a uma resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas que une os esforços de todos os países para alcançar o desenvolvimento sustentável até 2030.

⁴² Sobre este tema ver [“Budgeting for the Sustainable Development Goals: Aligning domestic budgets with SDGs”](#) da United Nations Development Programme que identifica quatro modelos-tipo para enquadrar a orçamentação para os ODS (B4ODS) que ponderam a relevância de diferentes dimensões na sua implementação, nomeadamente quanto à utilidade do exercício (interno ou externo) e à sua regularidade (*ad hoc* ou sistémico).

A abordagem da orçamentação para os ODS é uma oportunidade para introduzir no sistema orçamental português uma dimensão mais abrangente, estruturada e mensurável para avaliar os resultados das políticas públicas face aos objetivos da política nacional e internacional. Sendo a orçamentação para os ODS um instrumento de orientação do processo orçamental para resultados, a sua implementação beneficiaria de sinergias com outros instrumentos que partilham esta finalidade. É o caso da orçamentação verde, orçamentação de género e da orçamentação por programas. Todos estes instrumentos têm em comum o facto de permitirem uma melhor perceção sobre a forma como se afetam recursos públicos às finalidades e prioridades de política pública, associando-lhes objetivos e metas. Embora a orçamentação para os ODS não implique necessariamente a adoção de um modelo de orçamentação por programas, a sua inexistência na prática reduz a utilidade deste instrumento a uma mera imagem sobre o orçamento anual ao invés de ancorar um processo de elaboração e execução da política. É por isso de enorme importância consolidar o modelo de orçamentação por programas que se pretende para o Orçamento do Estado concretizando o previsto na LEO, investindo num esforço orquestrado destes diferentes instrumentos, ao longo do horizonte da Agenda 2030. É uma oportunidade para orçamentar melhor.

6 ANEXOS

6.1 Quadros estatísticos

Quadro 16 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional

	M€			Variação				% do PIB			Variação p.p. do PIB	
	2022	2023 E	2024 P	M€		%		2022	2023 E	2024 P	2022/23	2023/24
				2022/23	2023/24	2022/23	2023/24					
Receita Total	106 094	115 057	123 682	8 963	8 625	8,4	7,5	43,8	43,5	44,7	-0,3	1,3
Receita corrente	104 615	112 199	118 800	7 585	6 600	7,2	5,9	43,2	42,4	43,0	-0,8	0,6
Receita fiscal	62 019	65 928	69 345	3 908	3 417	6,3	5,2	25,6	24,9	25,1	-0,7	0,2
Impostos indiretos	36 330	38 047	41 347	1 717	3 300	4,7	8,7	15,0	14,4	15,0	-0,6	0,6
Impostos diretos	25 690	27 881	27 998	2 191	117	8,5	0,4	10,6	10,5	10,1	-0,1	-0,4
Contribuições sociais	29 641	32 546	33 987	2 905	1 441	9,8	4,4	12,2	12,3	12,3	0,1	0,0
Das quais: efetivas	24 734	27 468	28 737	2 733	1 269	11,0	4,6	10,2	10,4	10,4	0,2	0,0
Vendas e outras receitas correntes	12 954	13 725	15 468	771	1 743	6,0	12,7	5,3	5,2	5,6	-0,2	0,4
Vendas de bens e serviços	7 747	7 940	8 209	194	269	2,5	3,4	3,2	3,0	3,0	-0,2	0,0
Outra receita corrente	5 208	5 785	7 259	578	1 474	11,1	25,5	2,1	2,2	2,6	0,0	0,4
Receitas de capital	1 480	2 858	4 883	1 378	2 025	93,1	70,9	0,6	1,1	1,8	0,5	0,7
Despesa Total	106 874	112 866	123 019	5 992	10 153	5,6	9,0	44,1	42,6	44,5	-1,5	1,9
Despesa primária	102 209	107 198	116 749	4 989	9 551	4,9	8,9	42,2	40,5	42,2	-1,7	1,7
Despesa corrente primária	92 992	97 485	104 360	4 493	6 875	4,8	7,1	38,4	36,8	37,7	-1,5	0,9
Consumo intermédio	13 370	14 450	15 525	1 080	1 075	8,1	7,4	5,5	5,5	5,6	-0,1	0,2
Despesas com pessoal	25 825	27 773	29 311	1 948	1 538	7,5	5,5	10,7	10,5	10,6	-0,2	0,1
Prestações sociais	44 841	46 819	49 929	1 977	3 111	4,4	6,6	18,5	17,7	18,1	-0,8	0,4
que não em espécie	40 100	42 120	44 613	2 020	2 493	5,0	5,9	16,5	15,9	16,1	-0,6	0,2
em espécie	4 741	4 698	5 316	-43	618	-0,9	13,2	2,0	1,8	1,9	-0,2	0,1
Subsídios	2 685	2 216	2 059	-470	-157	-17,5	-7,1	1,1	0,8	0,7	-0,3	-0,1
Outra despesa corrente	6 271	6 228	7 536	-42	1 308	-0,7	21,0	2,6	2,4	2,7	-0,2	0,4
Despesas de capital	9 217	9 713	12 389	496	2 676	5,4	27,5	3,8	3,7	4,5	-0,1	0,8
FBCF	5 773	7 404	9 197	1 631	1 793	28,3	24,2	2,4	2,8	3,3	0,4	0,5
Outras despesas de capital	3 444	2 309	3 191	-1 135	883	-33,0	38,2	1,4	0,9	1,2	-0,5	0,3
Juros	4 664	5 668	6 270	1 003	602	21,5	10,6	1,9	2,1	2,3	0,2	0,1
Saldo global	-779	2 191	664	2 970	-1 527	-	-	-0,3	0,8	0,2	1,1	-0,6
Saldo primário	3 885	7 859	6 933	3 973	-925	-	-	1,6	3,0	2,5	1,4	-0,5
Receita fiscal e contributiva	91 661	98 474	103 332	6 813	4 858	7,4	4,9	37,8	37,2	37,4	-0,6	0,2
Receita não fiscal e não contributiva	14 434	16 583	20 351	2 149	3 768	14,9	22,7	6,0	6,3	7,4	0,3	1,1
Despesa Corrente	97 656	103 153	110 630	5 497	7 477	5,6	7,2	40,3	39,0	40,0	-1,3	1,0
PIB nominal	242 341	264 738	276 484	22 397	11 746	9,2	4,4	-	-	-	-	-

Fontes: INE (2022) e Ministério das Finanças (2023 e 2024). Cálculos do CFP. | Nota: "2023 E" denota estimativa e "2024 P" denota previsão.

Quadro 17 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs*, em contabilidade nacional

	M€			Variação				% do PIB			Variação	
	2022	2023 E	2024 P	M€		%		2022	2023 E	2024 P	p.p. do PIB	
				2022/23	2023/24	2022/23	2023/24				2022/23	2023/24
Receita Total	106 094	115 057	123 682	8 963	8 625	8,4	7,5	43,8	43,5	44,7	-0,3	1,3
Receita corrente	104 615	112 199	118 800	7 585	6 600	7,2	5,9	43,2	42,4	43,0	-0,8	0,6
Receita fiscal	62 019	65 928	69 345	3 908	3 417	6,3	5,2	25,6	24,9	25,1	-0,7	0,2
Impostos indiretos	36 330	38 047	41 347	1 717	3 300	4,7	8,7	15,0	14,4	15,0	-0,6	0,6
Impostos diretos	25 690	27 881	27 998	2 191	117	8,5	0,4	10,6	10,5	10,1	-0,1	-0,4
Contribuições sociais	29 641	32 546	33 987	2 905	1 441	9,8	4,4	12,2	12,3	12,3	0,1	0,0
Das quais: efetivas	24 734	27 468	28 737	2 733	1 269	11,0	4,6	10,2	10,4	10,4	0,2	0,0
Vendas e outras receitas correntes	12 954	13 725	15 468	771	1 743	6,0	12,7	5,3	5,2	5,6	-0,2	0,4
Vendas de bens e serviços	7 747	7 940	8 209	194	269	2,5	3,4	3,2	3,0	3,0	-0,2	0,0
Outra receita corrente	5 208	5 785	7 259	578	1 474	11,1	25,5	2,1	2,2	2,6	0,0	0,4
Receitas de capital	1 480	2 858	4 883	1 378	2 025	93,1	70,9	0,6	1,1	1,8	0,5	0,7
Despesa Total	106 383	112 866	122 565	6 483	9 699	6,1	8,6	43,9	42,6	44,3	-1,3	1,7
Despesa primária	101 719	107 198	116 295	5 479	9 097	5,4	8,5	42,0	40,5	42,1	-1,5	1,6
Despesa corrente primária	92 992	97 485	104 360	4 493	6 875	4,8	7,1	38,4	36,8	37,7	-1,5	0,9
Consumo intermédio	13 370	14 450	15 525	1 080	1 075	8,1	7,4	5,5	5,5	5,6	-0,1	0,2
Despesas com pessoal	25 825	27 773	29 311	1 948	1 538	7,5	5,5	10,7	10,5	10,6	-0,2	0,1
Prestações sociais	44 841	46 819	49 929	1 977	3 111	4,4	6,6	18,5	17,7	18,1	-0,8	0,4
que não em espécie	40 100	42 120	44 613	2 020	2 493	5,0	5,9	16,5	15,9	16,1	-0,6	0,2
em espécie	4 741	4 698	5 316	-43	618	-0,9	13,2	2,0	1,8	1,9	-0,2	0,1
Subsídios	2 685	2 216	2 059	-470	-157	-17,5	-7,1	1,1	0,8	0,7	-0,3	-0,1
Outra despesa corrente	6 271	6 228	7 536	-42	1 308	-0,7	21,0	2,6	2,4	2,7	-0,2	0,4
Despesas de capital	8 727	9 713	11 935	986	2 222	11,3	22,9	3,6	3,7	4,3	0,1	0,6
FBCF	5 773	7 404	9 197	1 631	1 793	28,3	24,2	2,4	2,8	3,3	0,4	0,5
Outras despesas de capital	2 954	2 309	2 737	-645	429	-21,8	18,6	1,2	0,9	1,0	-0,3	0,1
Juros	4 664	5 668	6 270	1 003	602	21,5	10,6	1,9	2,1	2,3	0,2	0,1
Saldo global	-289	2 191	1 118	2 480	-1 073	-	-	-0,1	0,8	0,4	0,9	-0,4
Saldo primário	4 375	7 859	7 387	3 483	-471	-	-	1,8	3,0	2,7	1,2	-0,3
Receita fiscal e contributiva	91 661	98 474	103 332	6 813	4 858	7,4	4,9	37,8	37,2	37,4	-0,6	0,2
Receita não fiscal e não contributiva	14 434	16 583	20 351	2 149	3 768	14,9	22,7	6,0	6,3	7,4	0,3	1,1
Despesa corrente	97 656	103 153	110 630	5 497	7 477	5,6	7,2	40,3	39,0	40,0	-1,3	1,0
PIB nominal	242 341	264 738	276 484	22 397	11 746	9,2	4,4	-	-	-	-	-

Fontes: INE (2022) e Ministério das Finanças (2023 e 2024). Cálculos do CFP. | Nota: “2023 E” denota estimativa e “2024 P” denota previsão; o detalhe dos ajustamentos efetuados pode ser consultado no Quadro 20.

Quadro 18 – Conta das Administrações Públicas e impacto do PRR (% do PIB)

	2022	2023 E		2024 P		PRR	
		com PRR	sem PRR	com PRR	sem PRR	2023	2024
Receita Total	43,8	43,5	42,7	44,7	42,8	0,8	1,9
Receita corrente	43,2	42,4	42,1	43,0	42,3	0,2	0,7
Receita fiscal	25,6	24,9	24,9	25,1	25,1	0,0	0,0
Impostos indiretos	15,0	14,4	14,4	15,0	15,0	0,0	0,0
Impostos diretos	10,6	10,5	10,5	10,1	10,1	0,0	0,0
Contribuições sociais	12,2	12,3	12,3	12,3	12,3	0,0	0,0
Das quais: efetivas	10,2	10,4	10,4	10,4	10,4	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	5,3	5,2	4,9	5,6	4,9	0,2	0,7
Vendas de bens e serviços	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0	0,0	0,0
Outra receita corrente	2,1	2,2	1,9	2,6	1,9	0,2	0,7
Receitas de capital	0,6	1,1	0,5	1,8	0,6	0,5	1,2
Despesa Total	44,1	42,6	41,8	44,5	42,5	0,9	2,0
Despesa primária	42,2	40,5	39,6	42,2	40,2	0,9	2,0
Despesa corrente primária	38,4	36,8	36,6	37,7	37,0	0,2	0,7
Consumo intermédio	5,5	5,5	5,3	5,6	5,4	0,1	0,2
Despesas com pessoal	10,7	10,5	10,5	10,6	10,6	0,0	0,0
Prestações sociais	18,5	17,7	17,7	18,1	18,0	0,0	0,0
que não em espécie	16,5	15,9	15,9	16,1	16,1	0,0	0,0
em espécie	2,0	1,8	1,8	1,9	1,9	0,0	0,0
Subsídios	1,1	0,8	0,8	0,7	0,7	0,0	0,0
Outra despesa corrente	2,6	2,4	2,3	2,7	2,3	0,1	0,4
Despesas de capital	3,8	3,7	3,0	4,5	3,2	0,6	1,3
FBCF	2,4	2,8	2,4	3,3	2,5	0,4	0,8
Outras despesas de capital	1,4	0,9	0,7	1,2	0,7	0,2	0,5
Juros	1,9	2,1	2,1	2,3	2,3	0,0	0,0
Saldo global	-0,3	0,8	0,9	0,2	0,4	-0,1	-0,1
Saldo primário	1,6	3,0	3,0	2,5	2,6	-0,1	-0,1
Receita fiscal e contributiva	37,8	37,2	37,2	37,4	37,4	0,0	0,0
Receita não fiscal e não contributiva	6,0	6,3	5,5	7,4	5,5	0,8	1,9
Despesa corrente	40,3	39,0	38,7	40,0	39,3	0,2	0,7

Fontes: INE (2022) e Ministério das Finanças (2023 e 2024). Cálculos do CFP. | Nota: "2023 E" denota estimativa e "2024 P" denota previsão.

Quadro 19 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs* e impacto do PRR (% do PIB)

	2022	2023 E		2024 P		PRR	
		com PRR	sem PRR	com PRR	sem PRR	2023	2024
Receita Total	43,8	43,5	42,7	44,7	42,8	0,8	1,9
Receita corrente	43,2	42,4	42,1	43,0	42,3	0,2	0,7
Receita fiscal	25,6	24,9	24,9	25,1	25,1	0,0	0,0
Impostos indiretos	15,0	14,4	14,4	15,0	15,0	0,0	0,0
Impostos diretos	10,6	10,5	10,5	10,1	10,1	0,0	0,0
Contribuições sociais	12,2	12,3	12,3	12,3	12,3	0,0	0,0
Das quais: efetivas	10,2	10,4	10,4	10,4	10,4	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	5,3	5,2	4,9	5,6	4,9	0,2	0,7
Vendas de bens e serviços	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0	0,0	0,0
Outra receita corrente	2,1	2,2	1,9	2,6	1,9	0,2	0,7
Receitas de capital	0,6	1,1	0,5	1,8	0,6	0,5	1,2
Despesa Total	44,0	42,6	41,8	44,3	42,3	0,9	2,0
Despesa primária	42,1	40,5	39,6	42,1	40,1	0,9	2,0
Despesa corrente primária	38,4	36,8	36,6	37,7	37,0	0,2	0,7
Consumo intermédio	5,5	5,5	5,3	5,6	5,4	0,1	0,2
Despesas com pessoal	10,7	10,5	10,5	10,6	10,6	0,0	0,0
Prestações sociais	18,5	17,7	17,7	18,1	18,0	0,0	0,0
que não em espécie	16,5	15,9	15,9	16,1	16,1	0,0	0,0
em espécie	2,0	1,8	1,8	1,9	1,9	0,0	0,0
Subsídios	1,1	0,8	0,8	0,7	0,7	0,0	0,0
Outra despesa corrente	2,6	2,4	2,3	2,7	2,3	0,1	0,4
Despesas de capital	3,7	3,7	3,0	4,3	3,0	0,6	1,3
FBCF	2,4	2,8	2,4	3,3	2,5	0,4	0,8
Outras despesas de capital	1,3	0,9	0,7	1,0	0,5	0,2	0,5
Juros	1,9	2,1	2,1	2,3	2,3	0,0	0,0
Saldo global	-0,2	0,8	0,9	0,4	0,5	-0,1	-0,1
Sal do primário	1,7	3,0	3,0	2,7	2,8	-0,1	-0,1
Receita fiscal e contributiva	37,8	37,2	37,2	37,4	37,4	0,0	0,0
Receita não fiscal e não contributiva	6,0	6,3	5,5	7,4	5,5	0,8	1,9
Despesa corrente	40,3	39,0	38,7	40,0	39,3	0,2	0,7

Fontes: INE (2022) e Ministério das Finanças (2023 e 2024). Cálculos do CFP. | Nota: “2023 E” denota estimativa e “2024 P” denota previsão.

Quadro 20 – Impacto das medidas *one-off* no saldo orçamental

	% do PIB									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 E	2024 P
Medidas <i>one-off</i> (impacto no saldo)	-1,3	0,4	-2,2	-0,5	-0,6	-0,7	0,3	-0,1	0,0	-0,2
Receita	0,1	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,5			
Contribuição para o Fundo Único de Resolução	0,1									
Regularização de Dívidas Fiscais e Contributivas (PERES, 2016)		0,2								
Devolução de comissão do FEEF (<i>prepaid margins</i>)		0,2					0,5			
Recuperação de garantia do BPP			0,0	0,1	0,0	0,0	0,0			
Despesa	1,4	0,0	2,2	0,5	0,6	0,7	0,2	0,1		0,2
Pagamentos one-off à União Europeia		0,0								
Capitalização BANIF	1,3									
Capitalização BANIF (Aquisição Ativos OITANTE)	0,1									
Recapitalização da CGD			2,0							
Recapitalização do Novo Banco (NB)				0,4	0,5	0,5	0,2			
Assunções de Dívida (ST CP + CARRIS)			0,1							
Ativos por impostos diferidos			0,1	0,0		0,1	0,0	0,1		
Incêndios florestais			0,0	0,1						
Devolução taxa proteção civil (Município de Lisboa - decisão TC)			0,0							
Decisões judiciais desfavoráveis ao Município de Lisboa				0,0						
Compensação à concessionária AEDL, S.A.					0,1					
Transferência do FGCAM por devolução ao Bdp						0,0				
Venda de Aeronaves F-16 à Roménia		-0,1	0,0							
Decisão judicial relativa à obrigação de pagamento de retroativos de suplementos de férias não pagos à PSP e à GNR						0,1				
Indemnização IP / Compensação à concessionária AEDL, S.A.										0,1
Decisão judicial - Barragem EDP										0,1
Por memória (impacto por agregado orçamental)										
<i>Receita fiscal e contributiva</i>	0,1	0,2								
<i>Receitas de capital</i>		0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,5			
<i>Outra despesa corrente</i>		0,0		0,0						
<i>FBCF</i>		-0,1	0,0							
<i>Outras despesas de capital</i>	1,4		2,2	0,5	0,6	0,7	0,2	0,1		0,2

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Notas: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos. “2023 E” denota estimativa e “2024 P” denota previsão.

6.2 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução das prestações sociais e das despesas com pessoal (em M€)	27
Gráfico 2 – Política orçamental e posição cíclica [2015 – 2024].....	36
Gráfico 3 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)	38
Gráfico 4 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)	41
Gráfico 5 – Necessidades de financiamento do Estado em 2024.....	43
Gráfico 6 – Fontes de financiamento do Estado	44
Gráfico 7 – Curva de rendimentos da dívida direta do Estado (%)	45

6.3 Índice de Quadros

Quadro 1– Impacto de políticas invariantes e pressões orçamentais para 2024 (em M€)	13
Quadro 2 – Novas medidas de política orçamental com impacto em 2024 (em M€)	15
Quadro 3 – Impacto na receita de IRS da proposta de alteração aos limites dos escalões e às taxas do imposto até ao 5º escalão, com referência ao ano base (em M€)	16
Quadro 4 – Impacto da proposta de alteração aos limites dos escalões e às taxas de IRS até ao 5.º escalão no total anual de impostos sobre o rendimento e de contribuições para a Segurança Social pagos, por decis, com referência ao ano base (em €).....	17
Quadro 5 – Da execução de 2023 à previsão da POE para 2024 - medidas de política com impacto orçamental (M€).....	19
Quadro 6 – Evolução da carga fiscal	21
Quadro 7 – Receita pública na POE/2024 (M€)	22
Quadro 8 – Despesa fiscal do Estado, por imposto	24
Quadro 9 – Conta das Administrações Públicas	25
Quadro 10 – Despesa pública prevista na POE/2024 (em M€)	26
Quadro 11 – Dotações centralizadas no Ministério das Finanças (M€)	29
Quadro 12 – Incorporação das medidas de política explicitadas na POE/2024 no cenário de projeção do CFP (% do PIB).....	32
Quadro 13 – Indicadores orçamentais.....	34

Quadro 14 – Do limite de despesa no QPDP para 2024 ao saldo estrutural	40
Quadro 15 – Necessidades de financiamento do Estado em 2023 – 2024 (M€).....	42
Quadro 16 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional	54
Quadro 17 – Conta das Administrações Públicas ajustada de <i>one-offs</i> , em contabilidade nacional.....	55
Quadro 18 – Conta das Administrações Públicas e impacto do PRR (% do PIB)	56
Quadro 19 – Conta das Administrações Públicas ajustada de <i>one-offs</i> e impacto do PRR (% do PIB)	57
Quadro 20 – Impacto das medidas <i>one-off</i> no saldo orçamental	58

6.4 Índice de Caixas

Caixa 1 – Impacto fiscal das alterações das taxas e limites dos escalões do IRS subjacente à POE/2024: simulação na interface EUROMOD-JRC	16
Caixa 2 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2024	23