



**Conselho das
Finanças
Públicas**

**APÊNDICE
RELATÓRIO N.º 08/2023**

**PRINCIPAIS
HIPÓTESES TÉCNICAS
DE EVOLUÇÃO DOS
AGREGADOS
ORÇAMENTAIS**



2023

Principais hipóteses técnicas de evolução dos agregados orçamentais

Hipóteses de evolução dos agregados orçamentais

A atualização do cenário orçamental apresentado para o horizonte temporal de 2023 a 2027, à semelhança da publicação efetuada em março, reflete a atualização das perspetivas do enquadramento macroeconómico e as medidas de política económica anteriormente referidas. A metodologia implícita à projeção mantém-se inalterada face aos exercícios anteriores, considerando como variáveis essenciais para a explicação das trajetórias da receita fiscal e contributiva e da despesa pública o PIB nominal, as remunerações dos sectores privado e público, o consumo privado, a inflação e indicadores demográficos, em particular a evolução da população ativa. O Quadro 1 exhibe os principais pressupostos técnicos subjacentes às projeções dos agregados orçamentais, detalhando a variação das respetivas bases de incidência.

A metodologia implícita à projeção mantém-se inalterada face aos exercícios anteriores, considerando como variáveis essenciais para a explicação das trajetórias da receita fiscal e contributiva e da despesa pública o PIB nominal, as remunerações dos sectores privado e público, o consumo privado, a inflação e indicadores demográficos, sobretudo a evolução da população ativa.

A trajetória da receita fiscal e contributiva é determinada pelas principais bases económicas subjacentes, nomeadamente PIB nominal, remunerações e consumo privado. A evolução desta receita assenta no pressuposto de estabilidade da política fiscal e contributiva ao longo do período em análise.

Relativamente à trajetória dos impostos destaca-se que: (i) os impostos indiretos traduzem a evolução do consumo privado nominal;¹ e (ii) os impostos diretos espelham a interação dinâmica das principais variáveis macroeconómicas subjacentes à projeção – remunerações, emprego e PIB nominal. Apesar dos pressupostos mencionados, salienta-se que o comportamento esperado para os impostos se encontra influenciado pelas medidas de política económica descritas na última subsecção, com particular ênfase em 2023 e 2024. A projeção da receita contributiva é determinada pela evolução esperada da massa salarial da economia. No que concerne às restantes componentes da receita, sobretudo a outra receita corrente e as transferências de capital, considerou-se que o seu comportamento segue o PIB nominal, no entanto a sua trajetória está influenciada pelo perfil de opções de medidas de política e investimentos no âmbito do PRR.

¹ A projeção dos impostos indiretos assume que as contribuições sobre o sector bancário, sobre o sector energético e sobre a indústria farmacêutica permanecerão em vigor, dada a sucessiva renovação anual destas medidas em sede do Orçamento do Estado.

Quadro 1 – Principais pressupostos técnicos subjacentes à projeção dos agregados orçamentais 2023-2027

	2023	2024	2025	2026	2027
Receita Fiscal					
Impostos Indiretos					
IVA	6,2%	4,0%	3,6%	3,9%	4,0%
ISP	6,2%	4,0%	3,6%	3,9%	4,0%
IABA	6,2%	4,0%	3,6%	3,9%	4,0%
IT	6,2%	4,0%	3,6%	3,9%	4,0%
Impostos Diretos:					
IRS - variação da massa salarial	9,5%	4,8%	3,9%	3,9%	4,0%
IRC - variação do PIB nominal	9,4%	4,3%	4,0%	4,0%	4,0%
Contribuições sociais					
Contribuições sociais					
Contribuições efetivas	10,2%	4,9%	3,9%	3,9%	4,3%
Contribuições imputadas	7,3%	4,3%	4,1%	4,0%	3,1%
Despesas com Pessoal					
Ordenados e salários					
Efeito preço					
Atualização anual com base no pressuposto CFP	6,5%	3,3%	3,1%	3,0%	2,1%
Efeito volume					
Emprego público	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Consumo Intermédio					
Consumo intermédio sem incluir PPP					
Taxa de crescimento das PPP em contab. nacional	0,2%	-4,0%	-10,8%	-7,9%	-8,1%
Prestações Sociais em dinheiro					
Pensões					
Efeito preço					
Fator de atualização das pensões na Seg. Social	4,7%	6,0%	2,8%	2,2%	2,0%
Fator de atualização das pensões na CGA	4,6%	5,9%	2,8%	2,2%	2,0%
Efeito volume					
Segurança Social	1,0%	1,2%	1,1%	1,8%	2,0%
Caixa Geral de Aposentações	0,4%	0,5%	0,8%	0,6%	0,6%
Desemprego					
Efeito volume					
Variação do número de desempregados	0,1%	-1,0%	-2,0%	-1,3%	-1,6%
Efeito preço					
Variação das remunerações	9,5%	4,8%	3,9%	3,9%	4,0%
Prestações Sociais em Espécie					
Prestações sociais em espécie excluído PPP					
Taxa de crescimento das PPP da saúde em contab. nacional	8,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras Despesas					
Subsídios					
Outras despesas correntes	9,4%	4,3%	4,0%	4,0%	4,0%

Nota: As variações observadas no Quadro 9 das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027 (Atualização) podem estar influenciadas por medidas de política e efeitos temporários, justificando a diferença face à variação do indicador macroeconómico subjacente à sua projeção.

No que concerne à despesa primária, a sua trajetória é essencialmente determinada pelo comportamento das prestações sociais, em particular das prestações sociais em dinheiro (também designadas por prestações sociais que não em espécie), e pelo consumo intermédio.

A despesa com prestações sociais continua a ser a despesa primária com o maior peso no PIB em todo o período da projeção, especialmente as prestações sociais em dinheiro, que refletem fundamentalmente a evolução da despesa com pensões. O presente exercício de projeção mantém inalterada a metodologia de cálculo da despesa com pensões, realizada com base nos seus efeitos volume e preço. Quanto ao primeiro efeito, considerou-se a variação do número de pensionistas, cujo efeito

composição difere de acordo com o sistema de pensões – Segurança Social ou Caixa Geral de Aposentações (CGA). Para ambos os sistemas incorporou-se a última informação disponível, facultada no âmbito do OE/2023, do PE/2023, assim como alguns pressupostos de médio prazo baseados no relatório *The 2021 Ageing Report*, da Comissão Europeia (CE). No que respeita ao designado efeito preço das prestações sociais em dinheiro, que se traduz na variação do valor das pensões e outras prestações sociais, incorpora: (i) a atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) em 8,4% de acordo com a Portaria n.º 298/2022, de 16 de dezembro²; e (ii) a atualização das pensões do regime geral da segurança social e do regime de proteção social convergente (CGA). Os pressupostos da projeção das pensões diferem no horizonte temporal, uma vez que em 2023 a sua atualização difere da aplicação da Lei em vigor.³ Para este ano, aplica-se a [Portaria n.º 24-B/2023](#), de 9 de janeiro, que determina que as pensões estatutárias e regulamentares de invalidez e de velhice do Regime Geral de Segurança Social, assim como as pensões de aposentação, reforma e invalidez do Regime de Proteção Social Convergente são atualizadas de acordo com as seguintes percentagens: (i) pensões até 960,86€ têm um aumento de 4,83% (em vez dos 9,3% previstos na fórmula legal de atualização das pensões); (ii) para pensões superiores a 960,86€ e inferiores a 2 882,58€, o valor da atualização é de 4,49% (em vez de 8,9% se aplicada a lei); (iii) para pensões entre 2 882,58€ e até 5 765,16€ a atualização será de 3,89% (em vez de 8,1%); e, por último, (iv) as pensões cujo valor é superior a 5 765,16€ não são atualizadas.⁴ Foi igualmente incorporado a [atualização intercalar de pensões da Segurança Social e CGA](#) de 3,57% a partir de julho (500 M€). Para os restantes anos, isto é, entre 2024 e 2027, a atualização considerada deriva da Lei em vigor e tem em consideração o crescimento do PIB real e o valor do IPC. Ainda no que diz respeito às prestações sociais em dinheiro, salienta-se que a metodologia subjacente ao cálculo da despesa com subsídios de desemprego permanece inalterada incorporando o comportamento esperado das remunerações do sector privado e do número de desempregados, implícitos no cenário macroeconómico. Para as restantes prestações sociais, a sua evolução será determinada pela atualização do IAS, em 2023, seguindo em linha com o IPC para os restantes anos.

O processo de cálculo das prestações sociais em espécie, excluindo o efeito das PPP, mantém-se igualmente inalterado, tendo sido assumido uma evolução em linha com o PIB nominal e incluída a informação constante no PE/2023.

A trajetória da despesa com pessoal é definida pela variação de indicadores de preço e volume. A sua projeção incorpora no efeito preço o impacto das atualizações salariais resultantes do [Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública](#) assinado a 24 de outubro de 2022 entre o Governo, a FESAP e a Frente Sindical STE para o período da atual legislatura, ou seja, até 2026. Este acordo tem por base o pacto de médio prazo de melhoria dos rendimentos, dos

² O valor do IAS para o ano de 2023 é de 480,43€, o que representa um aumento de 37,23€ face a 2022.

³ A atualização anual das pensões e outras prestações concedidas pelo Sistema de Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações faz-se nos termos previstos pelos artigos 6.º da [Lei n.º 53-B/2006](#) de 29 de dezembro e 6.º da [Lei n.º 52/2007](#), de 31 de agosto.

⁴ As pensões superiores a 5765,16€ não são atualizadas em 2023, com exceção das situações previstas no artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, e no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto.

salários e da competitividade, o qual resultou no [Acordo de Rendimentos celebrado em sede de Concertação Social](#) para o mesmo período. O [acordo de valorização dos trabalhadores em funções públicas promulgado](#), e vertido na corrente projeção, traduz-se nas seguintes atualizações: (i) as remunerações até 709,47 são convertidas no novo valor da base remuneratória da Administração Pública (BRAP) fixado em 761,58€; (ii) as remunerações situadas entre 709,48€ e os 2612,03 são atualizadas em 52,11€; e (iii) para as remunerações superiores a 2612,04€ aplica-se uma atualização de 2%. Para o último ano do horizonte, 2027, foi assumida a hipótese técnica de atualização salarial para os trabalhadores das AP de acordo com a inflação projetada para esse ano. Adicionalmente, ao efeito de valorização das remunerações, acresce o impacto relativo às progressões das carreiras dos funcionários públicos para todo o horizonte de projeção, de acordo com a normal aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).⁵ O CFP assumiu que um trabalhador padrão das Administrações Públicas sujeito a avaliação demora aproximadamente 6,6 anos a progredir para o nível remuneratório seguinte.⁶ Este pressuposto é fundamentado pelo facto de embora as carreiras gerais (técnicos superiores, assistentes técnicos e operacionais) progredirem tendo por base a avaliação de desempenho, as carreiras especiais têm regras próprias, como é o caso das carreiras dos professores, magistrados, militares ou polícias, cuja progressão depende em parte do tempo de serviço. A projeção do CFP incorpora ainda as poupanças anuais obtidas por via do efeito de substituição de efetivos, o que se traduz numa poupança média de 190 M€ por ano.⁷

Quanto ao efeito volume, o presente exercício considera um aumento do número de funcionários públicos constante em 1% para todo o horizonte de projeção, tendo alterado unicamente o pressuposto para 2023, atualizando-o para 0,8%, atendendo à evolução do emprego público publicado pela DGAEP até ao final do 1.º semestre de 2023. O atual exercício de projeção contempla o impacto das hipóteses anteriormente descritas na trajetória da despesa com pessoal, receita de IRS e contribuições sociais.

A projeção do consumo intermédio assume essencialmente que a sua evolução acompanha o comportamento do PIB nominal, no entanto esta rubrica encontra-se influenciada pelo conjunto de medidas descritas na subsecção 3.6 Principais medidas de política económica do relatório “Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027

⁵ O sistema referido pressupõe a acumulação de 10 pontos resultante da avaliação de desempenho nos últimos anos. A lei dos vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores em funções públicas estabelece que a os ciclos avaliativos a partir de 2013 passam a ser bienais e desta forma a contagem dos pontos para efeitos de alteração obrigatória de posicionamento remuneratório efetua-se de acordo com as seguintes regras: por cada nota máxima designada de "excelente" são contados seis pontos, seguido pela nota de "muito bom" representando quatro pontos, por cada menção imediatamente a seguir de "bom" são dois pontos e um ponto por cada "suficiente".

⁶ O SIADAP está sujeito a quotas na atribuição das duas notas mais elevadas “excelente” e “muito bom”, que permitem uma progressão mais rápida, o que implica que apenas uma percentagem de trabalhadores, determinada para cada serviço, possa aceder a estas classificações. Adicionalmente a progressão está ainda dependente da existência da dotação orçamental, ou seja, que o orçamento do serviço em questão tenha uma verba que permita a transição remuneratória para o nível seguinte de todos os funcionários que cumpram os critérios acima mencionados.

⁷ O efeito de substituição de efetivos corresponde à diferença salarial entre os trabalhadores que saem para aposentação em final de carreira e aqueles que entram para o seu início.

(Atualização)”, que justificam o afastamento da sua evolução em linha com o PIB nominal.

A trajetória da despesa com subsídios tem como base económica subjacente a evolução do PIB nominal. Em 2023, esta rubrica encontra-se influenciada por um conjunto de medidas que afastam a sua evolução da base económica anteriormente referida. Destacam-se a anulação de medidas adotadas no âmbito do combate à pandemia e as medidas de mitigação do choque geopolítico e da inflação, designadamente o anteriormente referido [Regime transitório de estabilização de preços do gás por pessoas coletivas com consumos superiores a 10 000 m³](#).

Por último, refere-se que foi assumida a manutenção do peso no PIB das “outras despesas correntes” e que as despesas de capital são projetadas de acordo com o perfil de investimentos definidos no âmbito do PRR e outros fundos europeus como o PT2020 e o PT2030, o que justifica as flutuações desta rubrica da despesa no horizonte de projeção.

Hipóteses de evolução da dívida pública

A projeção da dívida pública é calculada com base na soma entre: i) o saldo de dívida do ano anterior; e ii) a expectativa do CFP para as necessidades de financiamento no horizonte de análise, englobando o saldo orçamental e o ajustamento défice-dívida. Para o cálculo deste último foi tida em conta a previsão subjacente ao PE/2023. Destaca-se ainda a inclusão da transferência de responsabilidades associadas aos fundos de pensões que ocorreu no passado.

Para o cálculo das emissões do ano corrente foram consideradas as linhas de atuação do [programa de financiamento para 2023](#), bem como a [apresentação aos investidores de agosto 2023](#). Para os anos seguintes, na ausência de dados mais recentes sobre os instrumentos e maturidades do financiamento do Estado, foi incorporada a informação constante na [apresentação aos investidores de junho 2022](#). Utilizaram-se as taxas de juro de fecho do mercado secundário à data de 1 de setembro de 2023.

A evolução dos juros projetada pelo CFP é calculada por tipo de instrumento de dívida e tem em conta i) o respetivo saldo, bem como a data de vencimento de cada linha; ii) os juros relativos às novas emissões, desagregados por tipo de instrumento e maturidade; e iii) a perspetiva do CFP quanto à evolução da taxa das novas emissões. A taxa de juro implícita apresentada resulta do cenário projetado pelo CFP, consistindo no rácio entre os juros das administrações públicas no ano em análise e o saldo de dívida de Maastricht no ano anterior. Importa referir que foi assumida uma subida gradual da taxa de juro até 2025, e a sua manutenção em 2026, para as novas emissões de médio e longo prazo. Este pressuposto assenta na conjuntura económica atual e na eventual continuidade de adoção de medidas por parte do Eurosistema que visem mitigar as pressões inflacionistas na área do euro, mantendo as taxas diretoras em níveis próximos dos atuais durante o período que se afigure necessário. O CFP antecipa que os custos do novo financiamento atinjam o valor máximo de 4,3% a 10 anos em 2025 e 2026, iniciando-se em 2027 uma descida gradual (para 4% na mesma maturidade).