Conselho das Finanças Públicas

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2022

maio de 2023

Relatório nº

05/2023

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 8 de maio 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

Sumário Executivo 4

1. Introdução 8

2. Principais desenvolvimentos orçamentais em 2022 9

2.1 Saldos, ajustamento e postura da política orçamental 9

2.2 Aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a COVID-19 15

2.3 O impacto das medidas de resposta à pandemia e ao choque geopolítico 16

2.4 Análise da receita 20

2.5 Análise da despesa 29

2.6 Principais desenvolvimentos orçamentais por subsector das AP 40

3. Evolução da dívida pública 46

3.1 Dívida de Maastricht 46

3.2 Ajustamento défice-dívida 47

3.3 Financiamento e sectores financiadores 48

4. Comparação com os documentos de programação orçamental 54

4.1 Conta das Administrações Públicas 54

4.2 Dívida pública 62

5. Anexos 63

5.1 Quadros 63

5.2 Lista de Abreviaturas 67

5.3 Principais Fontes de Informação Estatística 69

5.4 Índice de Gráficos 69

5.5 Índice de Quadros 70

5.6 Índice de Caixas 71

SUMÁRIO EXECUTIVO

Saldos, ajustamento-e postura da política orçamental em 2022

No contexto em que a atividade económica superou os níveis pré-pandemia, as Administrações Públicas (AP) prosseguiram em 2022 a correção do seu desequilíbrio orçamental. Com efeito, nos últimos dois anos o saldo orçamental registou uma melhoria acumulada de 5,4 p.p. do PIB, aproximando-se de uma posição de equilíbrio semelhante à de 2019.

Em 2022, o défice orçamental reduziu-se em 2,5 p.p. do PIB atingindo 0,4% do PIB, ampliando a margem de segurança face ao limite de 3% do PIB constante do Tratado de Funcionamento da União Europeia. O saldo orçamental foi melhor do que o previsto pelo Governo nos documentos de programação orçamental (défice de 1,9% do PIB). Este resultado beneficiou de importantes ganhos na receita fiscal resultantes da reação automática do IVA à subida dos preços dos bens e serviços acompanhada pela não atualização dos escalões de IRS em linha com a inflação. Uma estimativa própria do CFP aponta para que a não atualização dos escalões de IRS em linha com a inflação tenha beneficiado a receita deste imposto em 0,2% do PIB. No lado da despesa, a atualização salarial aplicada à função pública (0,9%), muito abaixo da inflação, favoreceu uma reação parcial e contida da despesa pública, cujas principais componentes, por não estarem sujeitas a uma indexação automática, viram o seu peso reduzir-se no PIB. Paralelamente, a descontinuação de uma grande parte do efeito das medidas de resposta à crise pandémica ajudou a compensar globalmente o custo orçamental das novas medidas destinadas a mitigar os efeitos do choque geopolítico e do impacto económico e social provocado pelo aumento dos preços. Em contraste, os apoios financeiros a empresas em contexto de reestruturação penalizaram o saldo em 0,6% do PIB, agravado pelo impacto, ainda que de menor dimensão, de uma medida *one-off* (0,1% do PIB). O saldo primário, que exclui os juros, regressou a uma posição excedentária atingindo 1,6% do PIB.

No segundo ano de implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), a execução de 2022 aproximou-se dos 800 M€ (0,3% do PIB), menos de um quarto do previsto no OE/2022. O investimento público financiado pelo PRR ascendeu a 290 M€ dos 1216 M€ previstos no OE/2022 (grau de execução de 24%). Esta execução mostrou-se insuficiente para impulsionar o investimento público para fazer face à depreciação do *stock* de capital das AP, em erosão há mais de uma década.

Removendo o impacto das medidas *one-off*, que não conduzem a uma alteração sustentada da posição orçamental, a diminuição do défice (3,0 p.p. do PIB) continuou a ser suportada pela evolução económica favorável (2,4 p.p. do PIB) e pela redução dos encargos com juros (0,4 p.p. do PIB). A restante parte, que é teoricamente atribuída à ação governativa, tal como avaliada pela variação do saldo primário estrutural, contribuiu em 0,1 p.p. do PIB para a melhoria da situação orçamental. Se a este efeito aparentemente restritivo se acrescentar o impulso orçamental expansionista de 0,3 p.p. do PIB conferido pelo PRR sobre a atividade económica em 2022 pode concluir-se que a execução orçamental das administrações públicas se traduziu num impulso para a atividade económica de 0,2 p.p. do PIB. Este resultado traduz uma postura expansionista da política orçamental incluindo PRR.

Em consonância com estes desenvolvimentos, corrigindo o efeito do ciclo económico, estima-se que a convergência para o objetivo de médio prazo tenha prosseguido em 2022. Nesse ano, o saldo estrutural ter-se-á situado em -1,1% do PIB, uma melhoria de 0,5 p.p. do PIB face ao ano anterior, explicada sobretudo pelo decréscimo dos encargos com juros.

Receita e despesa em 2022

A receita pública cresceu 10,2% em 2022, ligeiramente abaixo do verificado para o PIB nominal (11,4%), implicando que o rácio daquele agregado no PIB se situasse em 44,4%, inferior em 0,5 p.p. ao observado no ano anterior. Em termos absolutos, a receita das AP aumentou 9818 M€ impulsionada, exclusivamente, pela receita fiscal e contributiva. A tributação direta, cujo aumento atingiu 24,1%, foi responsável por mais de metade do crescimento da receita fiscal das AP, destacando-se a forte recuperação da receita de IRC após dois anos de quedas consecutivas devido ao contexto pandémico. Os impostos indiretos registaram um crescimento de 11,8%, refletindo o desempenho robusto do consumo privado nominal (12,5%). As contribuições sociais efetivas cresceram 10,3%, continuando a refletir a dinâmica positiva do mercado de trabalho. O crescimento da receita dos impostos, em especial dos impostos diretos a um ritmo superior ao do PIB nominal, elevou a carga fiscal para 36,2% do PIB, um novo máximo histórico. A este respeito, assinale-se ainda o aumento do peso do IRS e do IRC nas respetivas bases de incidência. Também o peso da receita de IVA sobre o consumo privado nominal aumentou no ano em análise. Em contraste, a receita não fiscal e não contributiva registou uma redução de 8,4% em 2022, penalizada pela evolução da "outra receita corrente" e da receita de capital. Este comportamento refletiu o decréscimo acentuado das verbas provenientes da União Europeia ao abrigo do financiamento das medidas de combate à pandemia de COVID-19 e o efeito base decorrente do reembolso da *prepaid margin* relacionada com os empréstimos recebidos no contexto do Programa de Assistência Financeira. Ajustada dessa operação *one-off,* a receita de capital aumentaria o seu peso no PIB em 0,1 p.p..

No que respeita à despesa pública, o seu peso em percentagem do PIB diminuiu 3 p.p. em 2022, tendo passado para 44,8% do PIB. Esta redução beneficiou do efeito do denominador, pois o crescimento do PIB nominal (11,4%) foi muito superior ao da despesa pública, ainda que esta tenha acelerado de 3,8% em 2021 para 4,4% em 2022. Em termos absolutos, o aumento face a 2021 foi de 4,5 mil M€, não obstante a diminuição do impacto de medidas COVID-19 ter mais do que compensado a despesa decorrente da adoção de medidas de mitigação do choque geopolítico e da inflação. A despesa corrente primária registou um aumento de 3,8 mil M€, para o qual contribuíram praticamente todas as suas componentes (exceto os subsídios, que beneficiaram de uma forte redução do impacto de medidas COVID-19). As despesas de capital aumentaram 1,2 mil M€, dos quais 0,8 mil M€ na rubrica "outras despesas de capital" e 0,4 mil M€ na FBCF. O crescimento da FBCF foi impulsionado pela despesa financiada pelo PRR, mas abrandou face ao registado em 2021, reduzindo o seu peso no PIB em 0,1 p.p.. Os encargos com juros diminuíram em valor absoluto e em percentagem do PIB pelo oitavo ano consecutivo.

Subsectores em 2022

Os desenvolvimentos favoráveis em todos os subsectores das AP contribuíram para a redução do défice orçamental. A Administração Central foi responsável por quase dois terços da melhoria do saldo orçamental ao reduzir o seu défice em 2,9 mil M€ (1,6 p.p. do PIB) para 5175 M€ (2,2 % do PIB). Nos Fundos de Segurança Social, o excedente atingiu 4,3 mil M€ (1,8% do PIB), um novo máximo na série disponível desde o ano 2000, beneficiando em 0,6 p.p. do PIB a variação do saldo orçamental das AP. A Administração Regional e Local contribuiu em 0,3 p.p. do PIB para a evolução positiva deste indicador, reduzindo o seu desequilíbrio orçamental para uma posição próxima do equilíbrio.

Dívida pública em 2022

Em 2022, o rácio da dívida pública prosseguiu numa trajetória descendente, alcançando um nível inferior ao registado em 2019. A diminuição de 11,5 p.p. do PIB deveu-se aos contributos favoráveis do efeito dinâmico (-10,9 p.p.), particularmente influenciado pelo contributo do efeito preço devido à elevada inflação registada neste ano, e do efeito saldo primário (-1,6 p.p.). O ajustamento défice-dívida registou um contributo desfavorável (1 p.p.), apesar da diminuição de numerário e depósitos. A dívida líquida de depósitos das AP acompanhou a evolução do rácio da dívida pública, diminuindo 10 p.p. do PIB, para 108,1% do PIB.

No âmbito do financiamento, destaca-se a posição suportada pelo Banco Central, essencialmente através do *Public Sector Purchase Programme* e do *Pandemic Emergency Purchase Programme*, representando 26,2% do *stock* de dívida pública portuguesa. A restante dívida detida pelo sector residente situou-se em 29,1% do total em 2022, enquanto o sector não residente diminuiu ligeiramente a sua posição face a 2021 (44,7% do total da dívida, face a 45,2% do total no ano anterior).

Comparação com os documentos de programação orçamental

O crescimento nominal da receita pública (10,2%) foi quase o dobro do antecipado no OE/2022 (5,4%). Este desvio ascendeu a 4664 M€, ficando a dever-se, exclusivamente, à evolução favorável da receita fiscal e contributiva (+6767 M€). Em comparação com a estimativa do MF para 2022 implícita à POE/2023 (de outubro de 2022), registou-se também um desvio positivo, embora de menor dimensão (1330 M€), resultando integralmente do desempenho da receita proveniente de impostos e de contribuições sociais (+2057 M€). A despesa pública ficou 1196 M€ acima do previsto no OE/2022. Para esse desvio contribuiu a despesa corrente primária (3152 M€), em grande parte devido ao impacto orçamental de medidas excecionais de apoio às empresas e às famílias para mitigação dos efeitos da inflação, que não estavam previstas no OE/2022. Esse impacto ocorreu sobretudo nas prestações sociais e subsídios, rubricas em que a despesa foi superior ao previsto em 1690 M€ e 561 M€, respetivamente. Em sentido oposto, a despesa de capital e os encargos com juros fixaram-se abaixo do previsto no OE/2022 em 1643 M€ e 313 M€, respetivamente. No âmbito da despesa de capital, salienta-se o facto de a FBCF ter ficado 1416 M€ aquém da previsão inicial do MF, praticamente o dobro do desvio de 722 M€ registado no ano de 2021. Já em comparação com a estimativa do MF para 2022 implícita na POE/2023, a despesa pública foi inferior em 2155 M€, dos quais 1572 M€ na despesa de capital, 373 M€ nos encargos com juros e 210 M€ na despesa corrente primária.

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em % do PIB)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Total	**42,9**	**42,4**	**42,9**	**42,6**	**43,4**	**44,9**	**44,4**
Receita corrente	**42,3**	**42,0**	**42,4**	**42,2**	**42,9**	**43,7**	**43,6**
Receita fiscal	24,8	24,8	25,2	24,7	24,6	24,7	25,9
Impostos indirectos	14,7	14,9	15,1	15,0	14,5	15,1	15,1
Impostos directos	10,1	9,9	10,1	9,7	10,0	9,6	10,7
Contribuições Sociais (das quais)	11,6	11,6	11,6	11,8	12,8	12,7	12,4
Contribuições efetivas	9,1	9,2	9,3	9,6	10,4	10,4	10,3
Vendas e outra receita corrente	5,9	5,7	5,6	5,6	5,6	6,2	5,4
Receitas de capital	**0,6**	**0,4**	**0,5**	**0,4**	**0,5**	**1,2**	**0,8**
Despesa Total	**44,8**	**45,4**	**43,2**	**42,5**	**49,2**	**47,7**	**44,8**
Despesa Primária	**40,7**	**41,6**	**39,9**	**39,5**	**46,4**	**45,3**	**42,8**
Despesa Corrente Primária	**38,7**	**37,2**	**36,8**	**36,7**	**41,9**	**41,5**	**38,8**
Consumo intermédio	5,5	5,4	5,3	5,1	5,5	5,8	5,7
Despesas com pessoal	11,2	10,9	10,7	10,8	11,9	11,6	10,8
Prestações sociais	19,0	18,4	18,2	18,1	20,0	19,4	18,7
Subsídios e outra despesa corrente	4,8	4,2	4,5	4,3	5,1	5,4	5,3
Despesas de capital	**2,0**	**4,4**	**3,0**	**2,8**	**4,5**	**3,8**	**4,0**
Saldo primário	2,2	0,8	3,0	3,1	-2,9	-0,5	1,6
Juros	4,1	3,8	3,4	3,0	2,9	2,4	2,0
Saldo global	**-1,9**	**-3,0**	**-0,3**	**0,1**	**-5,8**	**-2,9**	**-0,4**
Medidas temporárias e não recorrentes	0,4	-2,2	-0,5	-0,6	-0,7	0,3	-0,1
Saldo ajustado de medidas one-off	**-2,4**	**-0,8**	**0,1**	**0,7**	**-5,2**	**-3,2**	**-0,3**
Componente cíclica	-0,6	0,5	1,1	1,7	-3,6	-1,7	0,8
Saldo Estrutural	**-1,8**	**-1,3**	**-1,0**	**-0,9**	**-1,6**	**-1,5**	**-1,1**
Variação anual do saldo estrutural	0,2	0,5	0,3	0,0	-0,7	0,0	0,5
Saldo Primário Estrutural	**2,4**	**2,5**	**2,4**	**2,0**	**1,3**	**0,9**	**0,9**
Variação anual do saldo primário estrutural	-0,2	0,1	-0,1	-0,4	-0,7	-0,4	0,0
Dívida Pública	**131,5**	**126,1**	**121,5**	**116,6**	**134,9**	**125,4**	**113,9**
Variação do rácio da dívida, decomposição:	0,3	-5,4	-4,7	-4,9	18,3	-9,5	-11,5
Défice Primário	-2,2	-0,8	-3,0	-3,1	2,9	0,5	-1,6
Efeito dinâmico ou bola de neve	-0,6	-2,6	-2,3	-2,3	10,9	-6,5	-10,9
Ajustamento défice-dívida	3,2	-2,0	0,7	0,4	4,4	-3,5	1,0
Por memória:							
Taxa de juro implícita	*3,3%*	*3,0%*	*2,8%*	*2,5%*	*2,3%*	*1,9%*	*1,7%*
Outros indicadores orçamentais							
Carga fiscal	33,9	33,9	34,5	34,3	35,0	35,1	36,2
Despesa corrente	42,8	41,0	40,2	39,6	44,8	43,9	40,8
Consumo Público	17,6	17,2	17,0	17,0	19,0	18,8	17,9

Fonte: INE, BdP e cálculos do CFP. | Nota: (i) os valores relativos aos anos de 2016 a 2022 encontram-se influenciados pelo efeito de medidas *one-off* conforme se detalha no Quadro 18 em anexo, apresentando-se no Quadro 15, também em anexo, a conta ajustada de medidas *one-off* para os anos de 2021 e 2022; (ii) As variações foram calculadas face ao ano anterior e podem não corresponder às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos; (iii) A componente cíclica foi apurada de acordo com a metodologia comum da CE para as semi-elasticidades, tendo por base o hiato do produto decorrente das projeções macroeconómicas incluídas no relatório do CFP "Perspetivas Económicas e Orçamentais" de março de 2023. Salvo menção em contrário, no presente relatório o PIB é o avaliado em termos nominais e corresponde ao valor apurado pelo INE para o ano de 2021 e 2022, respetivamente de 214 741 M€ e 239 253 M€ (Quadro 6). No Capítulo 4, o PIB nominal respeita ao previsto pelo MF para 2022 nos documentos de programação orçamental.

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os desenvolvimentos orçamentais do sector das Administrações Públicas (AP) no ano de 2022 e uma análise comparativa dessa evolução face aos objetivos fixados pelo Ministério das Finanças (MF) para o saldo e para a dívida pública.

A análise assenta nos dados divulgados em 24 de março de 2023 através das seguintes fontes estatísticas: a primeira notificação de 2023 ao abrigo do Procedimento por Défice Excessivo (PDE) e as contas nacionais trimestrais por sector institucional relativas ao 4.º trimestre de 2022, publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo Banco de Portugal (BdP). Os dados subjacentes ao presente relatório têm um caráter preliminar, estando sujeitos a revisões.

Os agregados orçamentais das AP são apresentados em contabilidade nacional e sem a correção dos efeitos de medidas *one-off*. Contudo, sempre que se considere pertinente, esta correção é apresentada e justificada no texto onde esse tratamento é relevante para permitir uma melhor avaliação da evolução da execução orçamental.

O relatório encontra-se estruturado em quatro capítulos. Depois deste capítulo introdutório, segue-se o segundo que analisa a situação orçamental do sector das AP em 2022 e o impacto das medidas de emergência adotada pelo Governo para responder à pandemia e aos efeitos económicos e sociais provocado pelo choque geopolítico e pela subida dos preços. Nesse capítulo procede-se ainda à análise do ajustamento estrutural e da orientação da política orçamental, incluindo a avaliação do cumprimento das recomendações do Conselho da União Europeia, dirigidas a Portugal. No terceiro capítulo analisa-se a dívida pública, identificando, por um lado, os fatores que, além do défice, explicam a variação da dívida e, por outro lado, os sectores responsáveis pelo seu financiamento. O quarto e último capítulo é dedicado à comparação entre a previsão subjacente ao Orçamento de Estado para 2022 (OE/2022) e o resultado obtido no ano de 2022, efetuando-se, ainda que a título indicativo, uma referência comparativa com a estimativa para 2022 apresentada em outubro passado pelo MF, no âmbito da POE/2023.

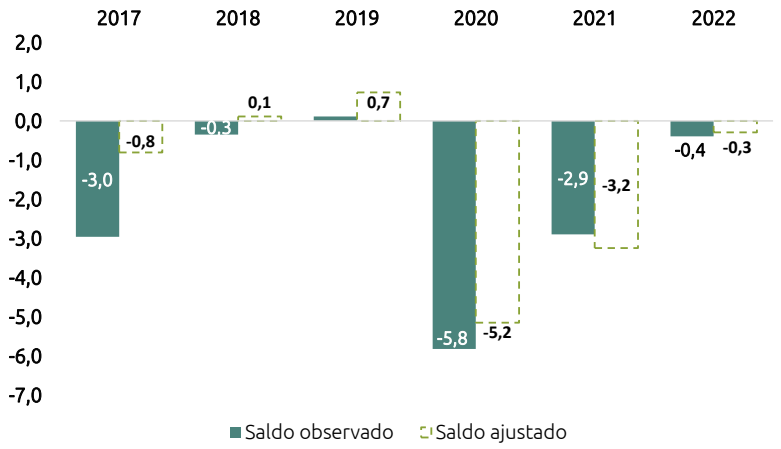
A elaboração do presente relatório beneficiou de informação regularmente recebida do INE e do BdP, em contas nacionais (estatísticas financeiras e não financeiras), assim como de esclarecimentos adicionais prestados por estas entidades e do MF, a quem o CFP agradece a colaboração, no quadro da promoção da transparência das Finanças Públicas.

2. PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2022

2.1 Saldos, ajustamento e postura da política orçamental

Em 2022, a forte recuperação da atividade económica em simultâneo com a subida histórica da inflação impulsionaram a melhoria do saldo orçamental. A retirada dos estímulos orçamentais adotados na resposta à COVID-19 favoreceram essa evolução ao compensarem globalmente o custo orçamental das novas medidas destinadas a mitigar os efeitos do choque geopolítico e o impacto económico e social provocado pelo aumento dos preços. Estes desenvolvimentos, a par do impulso expansionista conferido pelo PRR sobre a atividade económica em 2022, traduzem uma postura expansionista da política orçamental.

Gráfico 1 – Saldo orçamental das Administrações Públicas (em % do PIB)



Fonte: INE. Projeções do CFP. Nota: Nota: O saldo ajustado corresponde ao saldo observado expurgado das medidas *one-off* identificadas no Quadro 18.

Em 2022, as Administrações Públicas (AP) registaram um défice de 0,4% do PIB, um resultado que elevou a margem de segurança face ao limite de 3% do PIB constante do Tratado de Funcionamento da União Europeia**.** Esta estimativa preliminar elaborada pelas autoridades estatísticas nacionais confirmou a sinalização, avançada pelo CFP em setembro e reforçada já em março deste ano, de que o défice orçamental, em 2022, seria inferior ao previsto pelo governo nos documentos de programação orçamental. [1,2]

---

[1] Em setembro passado, o CFP no relatório sobre as Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026 (atualização) apontava para um défice de 1,3% do PIB em 2022, revisto em baixa para 0,5% do PIB no âmbito das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027 publicadas em março de 2023.

[2] No OE/2022 e na estimativa para 2022 que constitui o ponto de partida para a previsão orçamental de 2023 apresentada na POE/2023, o défice previsto pelo Governo para 2022 foi de 1,9% do PIB.

O défice em contas nacionais foi inferior ao apurado em contabilidade orçamental pública. Na ótica da contabilidade orçamental pública, o resultado de execução de 2022 foi um défice de 1,6% do PIB, superior em 1,2 p.p. do PIB ao apurado na ótica da contabilidade nacional. Os ajustamentos relativos à especialização do exercício explicam a maior parte dessa diferença, (0,9 p.p. do PIB, quando expurgado o impacto de valor simétrico das dotações de capital em entidades pertencentes ao sector das AP), determinado essencialmente pelo ajustamento temporal dos impostos e contribuições (0,3% do PIB) e pelo efeito relativo à diferença entre juros pagos e juros recebidos (0,5% do PIB). Excluindo igualmente as dotações de capital em entidades das AP, a categoria "outros ajustamentos" beneficiou em 0,3% do PIB o saldo em contas nacionais. Para este resultado contribuíram os rendimentos decorrentes das transferências verificadas no passado de vários Fundos de Pensões (0,3% do PIB), bem como o impacto positivo do apoio extraordinário ao Sistema Nacional de Gás (0,4% do PIB), cuja transferência para o operador da rede em 2022 foi considerada um adiantamento sem impacto na despesa de 2022. Estes montantes foram em parte compensados pelas injeções de capital do Estado e do Governo Regional dos Açores, respetivamente na TAP e na SATA Air Açores equivalentes a -0,4% do PIB (Quadro 15).

Comparativamente a 2020, o saldo das AP registou uma melhoria acumulada de 5,4 p.p. do PIB, valor que compara com a deterioração de 5,9 p.p. do PIB ocorrida naquele ano. Quase metade da melhoria do saldo orçamental registada naquele período (2021 e 2022) deveu-se aos desenvolvimentos orçamentais ocorridos em 2022 para o qual foi importante o contributo de todos os subsectores das AP, com particular destaque para a administração central (*vide* a secção 2.6). Para este desempenho contribuíram os importantes ganhos obtidos na receita fiscal decorrentes da reação do IVA à subida dos preços dos bens e serviços acompanhada pela não atualização dos escalões de IRS em linha com a inflação. No lado da despesa, a ausência de uma indexação à inflação e uma atualização salarial da função pública (0,9%) muito abaixo da inflação favoreceu uma reação parcial e contida da despesa pública aos preços, baixando o seu peso no PIB. Paralelamente a estes fatores acresce a descontinuação de uma grande parte do efeito das medidas de resposta à crise pandémica que globalmente compensaram o custo orçamental das medidas adotadas no contexto da crise energética e da subida da inflação, que foi exacerbada pelas tensões geopolíticas geradas pela agressão militar da Rússia à Ucrânia (*vide* a secção 2.3). Os apoios financeiros a empresas em contexto de reestruturação penalizaram o saldo em 0,6% do PIB.[3] O saldo foi também penalizado pela conversão de ativos por impostos diferidos (DTA) em crédito tributário (245 M€ ou 0,1% do PIB), que constitui uma medida *one-off*.

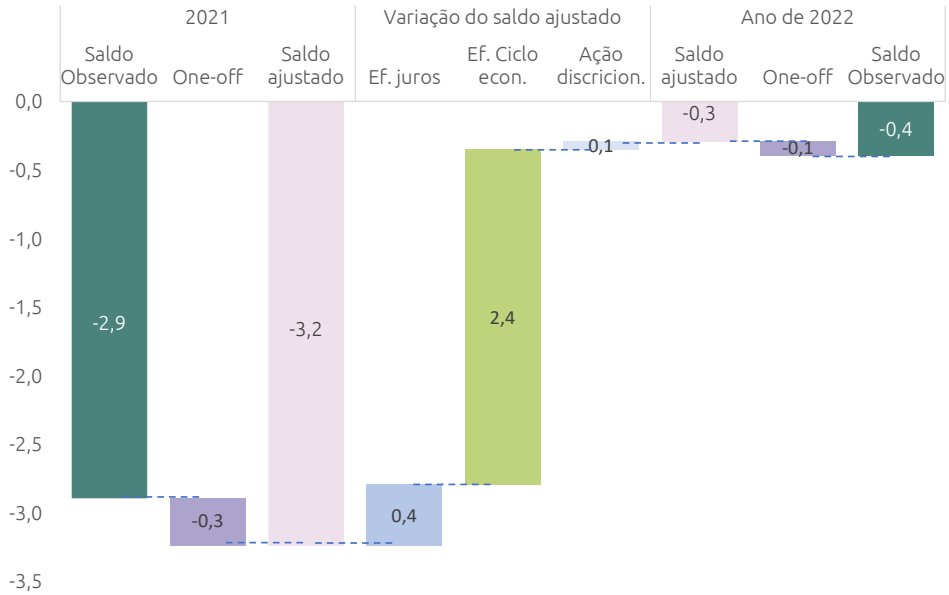
O saldo primário, que exclui juros, retomou a posição excedentária que se verificava desde 2015. Mais de quatro quintos da melhoria do saldo orçamental em 2022 resulta da melhoria do saldo primário, devendo-se o restante à diminuição anual dos encargos com juros (0,4 p.p. do PIB). Em 2022, o saldo primário atingiu um excedente equivalente a 1,6% do PIB, metade do alcançado em 2019. Esta evolução traduz uma melhoria daquele indicador de 2,1 p.p. face ao observado em 2021, menos intensa do que a verificada no ano anterior (2,4 p.p. do PIB). No conjunto dos dois anos, a melhoria

[3] Estes apoios realizados sob a forma de injeção de capital, concessão de empréstimos e garantias destinaram-se à TAP, SATA Airlines e EFACEC respetivamente nos montantes de 990 M€ (0,4% do PIB); 197 M€ (0,1% do PIB); e 159 M€ (0,1% do PIB).

registada no saldo primário (4,5 p.p. do PIB) corresponde a três quartos da deterioração que este indicador (6 p.p. do PIB) registou em 2020.

A melhoria do saldo orçamental continuou, à semelhança do ocorrido em 2021, a ser sustentada pela evolução favorável do ciclo económico e pela diminuição dos encargos com juros. Os desenvolvimentos cíclicos da economia, que já tinham sido a componente explicativa mais expressiva para a recuperação da posição orçamental em 2021 (Quadro 1), mantiveram-se em 2022 como principal fator justificativo da evolução do saldo orçamental. Retirando o impacto das medidas *one-off*, o saldo ajustado daquelas medidas apresenta uma redução de 3,0 p.p. do PIB. Com base na metodologia comummente adotada na UE, a melhoria da conjuntura económica é responsável por 2,4 p.p. do PIB daquela evolução devendo-se 0,4 p.p. do PIB à redução dos encargos com juros. A restante parte, que teoricamente é atribuída à ação governativa, tal como avaliada pela variação do saldo primário estrutural, contribuiu em 0,1 p.p. para a melhoria da situação orçamental. Se a este efeito aparentemente restritivo se acrescentar o impulso orçamental expansionista de 0,3 p.p. do PIB conferido pelo PRR sobre a atividade económica em 2022, adiante explicado, pode concluir-se que a execução orçamental das administrações públicas se traduziu num impulso de 0,2 p.p. do PIB para a atividade económica.

Gráfico 2 – Do saldo de 2021 ao saldo de 2022 (em % do PIB)

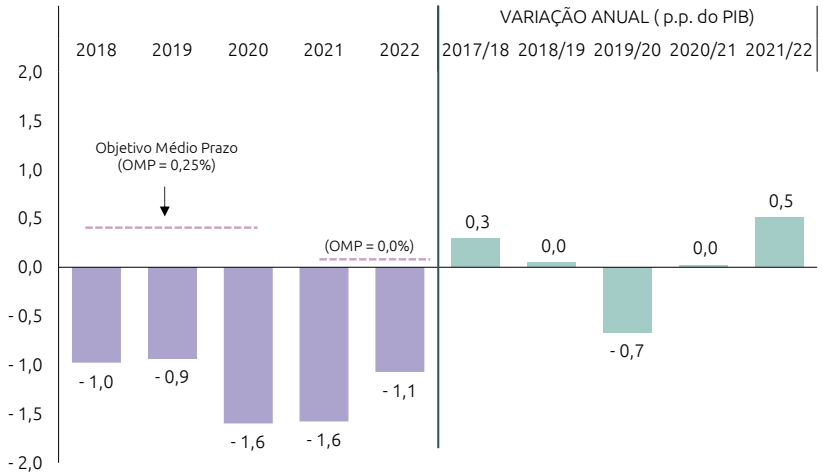


Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: O detalhe sobre as medidas temporárias e não recorrentes pode ser consultado no Quadro 18, em anexo; a ação discricionária do governo corresponde à variação do saldo primário estrutural. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

O resultado orçamental obtido em 2022 permitiu prosseguir a convergência ao objetivo de médio prazo (OMP). Com base na informação disponível e na metodologia comum adotada ao nível da União Europeia, corrigindo o saldo orçamental dos efeitos do ciclo económico e das medidas *one-off*, estima-se que o saldo estrutural se tenha situado em -1,1% do PIB potencial (Gráfico 3). Depois de em 2021 ter retomado uma aproximação aquele objetivo, a estimativa para o saldo estrutural em 2022 aponta para uma melhoria de 0,5 p.p. do PIB potencial face a 2021. A intensificação do ritmo de convergência ao OMP reverte em quatro quintos a deterioração estimada para aquele indicador em

2020 (0,7 p.p. do PIB). Para esta evolução foi, uma vez mais, decisivo o decréscimo dos encargos com juros a explicar aproximadamente 90% da redução do défice estrutural em 2022, uma vez que o saldo primário estrutural melhorou 0,1 p.p. do PIB. Estes cálculos são naturalmente condicionais à informação subjacente à projeção macro orçamental de médio prazo do CFP (Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027), em particular a estimativa do hiato do produto que é sensível à evolução do PIB nos anos subsequentes a 2022, podendo vir a ser objeto de revisões futuras.[4]

Gráfico 3 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2018 e 2022 (em % do PIB)

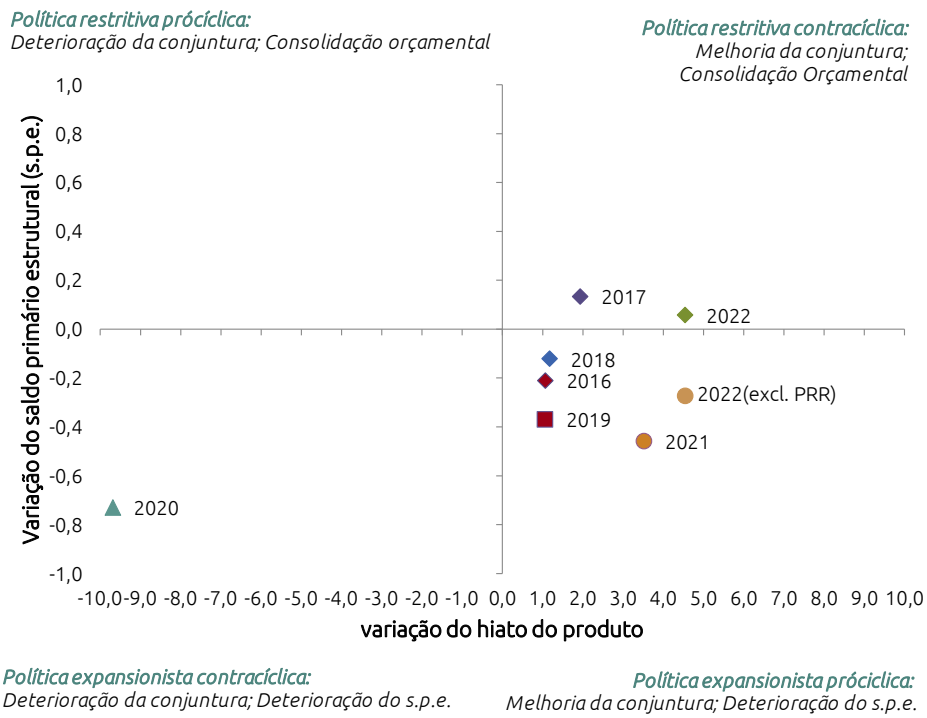


Fonte: INE, Cálculos do CFP. | Nota: Estimativa efetuada tendo por base o método comunitário e condicional à informação disponível para o cálculo do hiato do produto, que se encontra, por construção, sujeita a revisões, com particular incidência no período contemporâneo e na sua vizinhança. O valor do objetivo de médio prazo aplicável até 2019 é de 0,25% do PIB. O valor mínimo para o OMP foi revisto pelo Governo em 2019 para um saldo estrutural equilibrado. Este novo valor mínimo aplica-se às previsões e resultados dos exercícios orçamentais de 2020 em diante.

[4] A este respeito, a mais recente estimativa do MF para o saldo estrutural em 2021 e 2022 subjacente ao Programa de Estabilidade 2023-2027 aponta respetivamente para um défice estrutural de 1,6% e 0,9% do PIB potencial. Esta estimativa antecipa uma melhoria daquele indicador de 0,7 p.p. do PIB em 2022, superior ao calculado pelo CFP (0,5 p.p. do PIB). O défice estrutural estimado pelo CFP para 2022 é assim superior em 0,2 p.p. do PIB potencial ao estimado pelo MF. As mais recentes projeções do FMI publicadas em abril de 2023 apontam para que o saldo estrutural em 2021 e 2022 seja negativo respetivamente em 1,6% e 2,8% do PIB potencial, apontando para uma deterioração daquele indicador em 2022 contrariamente ao estimado pelo CFP e pelo MF.

No contexto da retirada dos estímulos orçamentais adotados no âmbito da crise pandémica, que globalmente foi compensada pelo custo orçamental das novas medidas de resposta aos efeitos do choque geopolítico e do aumento da inflação, a postura da política orçamental revelou-se aparentemente neutra. A orientação da política orçamental reflete a direção e a dimensão do estímulo proporcionado pelas políticas orçamentais à economia, além da reação automática das finanças públicas ao ciclo económico. Esta orientação da política orçamental que é habitualmente aferida pela conjugação dos indicadores relativos à variação do saldo primário estrutural (saldo estrutural excluindo os encargos com juros) e à variação do hiato do produto (evolução da conjunturа económica) aponta aparentemente para uma alteração da postura da política orçamental. Esta alteração sugere que, no contexto de recuperação da conjuntura económica (variação positiva do hiato do produto em 4,5 p.p. do PIB potencial) ocorreu uma variação marginal do saldo primário estrutural (0,1 p.p. do PIB potencial), pelo que aparentemente a orientação da política orçamental teria sido neutra.

Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2016-2022] (em % do PIB)



Fonte: 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 real 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 p.p. do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25 p.p. do PIB. Caso a variação esteja entre -0,25 p.p. do PIB e +0,25 p.p. do PIB a política orçamental é considerada neutra.

Contudo, a entrada em funcionamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) afetou a leitura da variação do saldo primário estrutural, enquanto indicador da orientação da política orçamental discricionária. Os indicadores normalmente utilizados para a supervisão orçamental subestimam o estímulo orçamental induzido à economia. Tal como já referido pelo CFP no âmbito de análise dos documentos de programação

orçamental, e posteriormente confirmado pela Comissão Europeia, na Comunicação COM(2021) 105, "as despesas financiadas por subvenções do MRR representam um estímulo orçamental que não se traduzirá num aumento do défice ou da dívida". Uma vez que essa despesa adicional não é financiada por impostos ou outra receita gerada no território económico, mas antes por transferências do exterior registadas na receita de capital das AP, o défice orçamental subestima o estímulo dado à economia. Por esta razão, a leitura da variação do saldo primário estrutural é também afetada enquanto indicador da orientação da política orçamental discricionária.

Tendo em conta o impulso orçamental conferido pelo MRR, a postura orçamental revelou-se expansionista pró-cíclica. Com efeito, anulando na receita a entrada de fundos correspondentes a este mecanismo, a variação do saldo primário estrutural em 2022 passaria a apresentar uma deterioração de 0,3 p.p. do PIB em vez de uma variação positiva de 0,1 p.p. do PIB. Neste entendimento, conclui-se que, em 2022, o funcionamento do MRR permitiu imprimir à economia um estímulo direto equivalente a 0,3% do PIB que não se reflete no agravamento do défice.[5] Este impulso orçamental conferido pelo PRR sobre a atividade económica em 2022 resulta numa postura expansionista da política orçamental em vez de uma aparente postura neutral que resultaria da leitura direta da variação do saldo primário estrutural.

Nota metodológica: A análise apresentada nesta secção utiliza a classificação própria de medidas *one-off* adotada pelo Conselho das Finanças Públicas (Quadro 17 e Quadro 18), [6] podendo as mesmas, em alguns dos casos, não ser coincidentes com as consideradas pelo MF e pela CE. O cálculo da componente cíclica do saldo orçamental efetuada pelo CFP utiliza as semi-elasticidades adotadas pelo CE, sendo o hiato do produto, medido pela diferença entre o PIB real e o PIB potencial, o que decorre das projeções macroeconómicas incluídas no relatório do CFP "Perspetivas Económicas e Orçamentais" de março de 2023. Este cálculo é efetuado com base na metodologia comum, parametrizada no programa EUCAM disponibilizado juntamente com as previsões de outono de 2022 da Comissão Europeia aplicado às projeções constantes naquele relatório. Por estas razões, a avaliação do saldo estrutural e do respetivo ajustamento estrutural, bem como da postura da política orçamental analisada neste relatório, poderão ser diferentes da realizada por aquelas instituições.

[5] De acordo com cálculos do CFP subjacente ao previsto na POE/2022 o estímulo direto na economia impulsionado pelo PRR apontava para um valor superior a 1% do PIB.

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

2.2 Aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a COVID-19

A aplicação das regras orçamentais manteve-se suspensa pelo terceiro ano consecutivo em consequência da ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) (cláusula de salvaguarda).[7] Dependente de uma avaliação global da situação da economia com base em critérios quantitativos, a decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de salvaguarda veio a ser confirmada na primavera de 2022 tendo por base as previsões da Comissão.[8] O elevado nível de incerteza que se verificava, a par do forte risco de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da agressão militar da Rússia à Ucrânia e consequentes implicações na agudização dos preços da energia e na perturbação das cadeias de abastecimento foram as justificações apresentadas para a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC até 2023.

A manutenção desta derrogação não determinou a suspensão dos procedimentos do PEC. Permaneceu deste modo ativa a autorização dos Estados-Membros a "desviarem-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo (...), desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo". Preservaram-se, assim, as condições para que os Estados Membros tomassem todas as medidas orçamentais necessárias para responder à crise pandémica e aos efeitos da agressão militar russa à Ucrânia, em particular no contexto de aumento de custos e preços e com implicações na atividade das empresas e na vida das famílias.

Num contexto em que a atividade económica superou os níveis pré pandemia, as finanças públicas consolidaram em 2022 a redução do défice e da dívida pública em rácio do PIB. Prosseguindo uma trajetória de correção das finanças públicas, o saldo orçamental aproximou-se de uma posição de equilíbrio orçamental como a que se verificava em 2019 (saldo de 0,1% do PIB). Esta evolução elevou a margem de segurança face ao limite de 3% do PIB previsto no TFUE, consolidando o cumprimento da regra do saldo orçamental já alcançada em 2021, dois anos antes da desativação da cláusula de salvaguarda prevista para o final de 2023. Em consonância com estes desenvolvimentos, estima-se que o saldo estrutural tenha convergido em 0,5 p.p. do PIB para o objetivo de médio prazo. A dívida pública em percentagem do PIB diminuiu o excesso face ao limite de 60% estabelecido no mesmo Tratado, registando uma redução de 11,5 p.p. para 113,9%, o que permitiu colocar este rácio no nível inferior ao verificado em 2019 (ano pré-pandemia). Esta redução do rácio da dívida assegura o cumprimento da regra de redução da dívida, atualmente suspensa, aferida pelo critério retrospetivo, com uma margem equivalente a 5,5 p.p. do PIB.[9]

---

[7] Comunicação do Comissão ao Conselho da União Europeia sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

[8] O principal critério quantitativo a utilizar numa avaliação global da situação da economia consiste na comparação entre o nível atual da atividade económica na UE ou na área do euro e o nível anterior à crise (final de 2019).

[9] De acordo com a proposta da Comissão Europeia, esta regra não fará parte do novo pacote de regras orçamentais que apoiarão a governação económica, a partir de 2024. Para uma compreensão do critério da regra de redução da dívida consultar a Caixa 4 – Aferição do cumprimento do critério da dívida, elaborada no âmbito do Relatório de Análise à proposta do Orçamento de Estado para 2020.

Os desenvolvimentos orçamentais em 2022 mostram-se compatíveis com uma posição orçamental que assegure a sustentabilidade no médio prazo conforme expresso na recomendação de 18.06.2021 do Conselho da União Europeia. Nesta recomendação Portugal deve, em 2022, "utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente". No âmbito desta recomendação, o Conselho sublinha:

i. A importância em preservar o investimento financiado a nível nacional e limitar o crescimento das despesas correntes financiadas igualmente por fundos nacionais.
ii. A necessidade de "prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo", quando as condições económicas o permitirem.
iii. A "prioridade ao investimento sustentável e favorável ao crescimento, apoiando nomeadamente a transição ecológica e digital."
iv. "A prioridade às reformas orçamentais estruturais que ajudem a disponibilizar financiamento para as prioridades estratégicas do Estado e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo (…)".

2.3 O impacto das medidas de resposta à pandemia e ao choque geopolítico

No ano em que a generalidade dos apoios extraordinários concedidos no âmbito da COVID-19 cessaram legalmente a sua aplicação, [10] em virtude da evolução positiva da situação epidemiológica, a dissipação do impacto daqueles apoios permitiu acomodar o custo orçamental com a implementação das medidas de resposta ao choque geopolítico e de subida da inflação.

Medidas no contexto da COVID-19

O impacto das medidas COVID-19 afetaram em muito menor dimensão a despesa pública em 2022, enquanto na receita o seu efeito foi marginal, em resultado da redução substancial das subvenções atribuídas pela União Europeia. A acompanhar esta evolução, os passivos contingentes, sob a forma de garantias concedidas a outros sectores da economia, registaram uma diminuição da exposição de risco das AP.

[10] Decreto-Lei n.º 66-A/2022 de 30 de setembro, que determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Quadro 2 – O impacto orçamental das medidas COVID-19 em 2022

	M€			% do PIB		
	2021	2022	2021/2022	2021	2022	2021/2022
Receita Total	**1 275**	**92**	**-1 184**	**0,6**	**0,0**	**-0,6**
Receita Fiscal e Contributiva	**-153**	**38**	**191**	**-0,1**	**0,0**	**0,1**
Receita Fiscal	-16	38	54	0,0	0,0	0,0
IRC Suspensão dos pagamentos por conta	-50		50	0,0	0,0	0,0
Adicional de solidariedade ao Sector Bancário	34	38	4	0,0	0,0	0,0
Contribuições Sociais	-137	0	137	-0,1	0,0	0,1
Ajustam prorrogações Contrib sociais e outros	-137		137	-0,1	0,0	0,1
Receita Não Fiscal e Não Contributiva	**1 429**	**53,8**	**-1 375**	**0,7**	**0,0**	**-0,6**
Transferências provenientes de Fundos da U.E.	1 429	53,8	-1 375	0,7	0,0	-0,6
Programa Apoiar / Adaptar	1031,6	54	-978	0,5	0,0	-0,5
Receita React + adiantamentos Vacinas	397		-397	0,2	0,0	-0,2
Despesa Total	**7 043**	**2 159**	**-4 884**	**3,3**	**0,9**	**-2,4**
Consumo Intermédio	**899**	**374**	**-525**	**0,4**	**0,2**	**-0,3**
Saúde: Equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	332	83	-249	0,2	0,0	-0,1
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	174	29	-145	0,1	0,0	-0,1
Aquisição de vacinas	337	246	-91	0,2	0,1	-0,1
Aquisição de doses de tratamento de Remdesivir	18	0	-18	0,0	0,0	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	37	17	-21	0,0	0,0	0,0
Despesa com pessoal	**597**	**227**	**-371**	**0,3**	**0,1**	**-0,2**
Saúde | Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	390	209	-182	0,2	0,1	-0,1
Educação: Recursos humanos (apoio à consolidação das aprendizagens)	190	0	-190	0,1	0,0	-0,1
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	17	18	1	0,0	0,0	0,0
Subsídios	**3 229**	**585**	**-2 644**	**1,5**	**0,2**	**-1,3**
Apoio excepcional à familia	51		-51	0,0	0,0	0,0
Apoio extraordinário à redução da atividade económica TI	204	43	-161	0,1	0,0	-0,1
Layoff (DL 10-G/2020) » Compensação salarial	368	9	-359	0,2	0,0	-0,2
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	548		-548	0,3	0,0	-0,3
Incentivo extraord. à normaliz. / Novo incentivo à normaliz. da ativ. empres.	244	115,8	-128	0,1	0,0	-0,1
Compensação ao aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida	35	90,6	55	0,0	0,0	0,0
Programa Apoiar do IAPMEI / Apoiar Simples / Apoiar Rendas	1 021	71	-950	0,5	0,0	-0,4
Programa Adaptar / Programa Ativar / Programa Garantir Cultura	232	207	-25	0,1	0,1	0,0
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)	141		-141	0,1	0,0	-0,1
Apoio extraordinário aos serviços públicos de transporte de passageiros		49	49	0,0	0,0	0,0
Apoios ao emprego	106		-106	0,0	0,0	0,0
Ajustamento da TSU | Subsídios às empresas	225		-225	0,1	0,0	-0,1
Outros apoios, incluindo: Sector Agricola/Profiss. Cultura /Cinema e Audiovisual)	55		-55	0,0	0,0	0,0
Outra despesa	**2 317**	**973**	**-1 344**	**1,1**	**0,4**	**-0,7**
Isolamento profilático	107	243	136	0,0	0,1	0,1
Testes COVID-19	318	279	-39	0,1	0,1	0,0
Subsídio de doença por infecção SARS-CoV-2	84	66	-18	0,0	0,0	0,0
Subsídios de assistência a filho e a neto	26	15	-11	0,0	0,0	0,0
Prestações por doenças profissionais	3		-3	0,0	0,0	0,0
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	488	76	-412	0,2	0,0	-0,2
Outros apoios de proteção social		18	18	0,0	0,0	0,0
Apoios sociais às famílias + Bolsas do Programa Ativar	210	99	-111	0,1	0,0	-0,1
Outros equipamentos, inclui equipamentos no âmbito da Saúde	102	32	-69	0,0	0,0	0,0
Linha de Investim. RAM		41	41	0,0	0,0	0,0
Universalização da escola digital	134		-134	0,1	0,0	-0,1
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	41	12	-29	0,0	0,0	0,0
Apoio financeiro à TAP, no âmbito da COVID-19	640		-640	0,3	0,0	-0,3
Execução de garantias	34		-34	0,0	0,0	0,0
Outros apoios e encargos	129	91	-38	0,1	0,0	0,0
Saldo global	**-5 768**	**-2 068**	**3 700**	**-2,7**	**-0,9**	**1,8**

Fonte: MF, INE e cálculos do CFP.

Em 2022, o impacto orçamental na despesa das medidas de mitigação aos efeitos provocados pela crise pandémica reduziu-se em 4884 M€ (2,4 p.p. do PIB) para menos de um terço do verificado em 2021. De acordo com informação apurada pelo INE, o impacto orçamental daquelas medidas na despesa pública ascendeu a 2159 M€ (0,9% do PIB) em 2022, depois de no ano anterior ter atingido o valor mais expressivo 7043 M€ (3,3% do PIB). A descontinuidade dos subsídios às empresas foi o que mais contribuiu para a redução da despesa associada à pandemia, em particular no que respeita ao: (i) Programa Apoiar; (ii) Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade e ao (iii) Novo incentivo à normalização da atividade empresarial. Numa dimensão menor, identifica-se a redução da despesa ao nível dos consumos intermédios (-525 M€) que reflete menores gastos com equipamento de proteção social, medicamentos, aquisição de vacinas, adaptação de locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza. Na despesa com pessoal, a sua diminuição traduz os menores

encargos com contratações adicionais, horas extra e abonos nas áreas da saúde e da educação. A parte classificada em "outra despesa" reduziu-se em 1344 M€ (0,7 p.p. do PIB) refletindo sobretudo a diminuição verificada nos apoios sociais às famílias nos domínios do rendimento e da prevenção da doença pelo novo coronavírus (SARS-Cov-2) e pelo facto do apoio concedido à TAP em 2022 não se ter realizado ao abrigo do regime comunitário de compensação por danos sofridos pela pandemia COVID-19.

A redução substancial dos apoios recebidos da União Europeia no âmbito do REACT-EU justificaram um impacto marginal da receita (0,04% do PIB) no financiamento de despesa com medidas COVID-19. Em 2022, mantiveram-se com apoio da União Europeia, ainda que em muito menor dimensão, o Programa Apoiar e o Programa Adaptar, com um total de verbas financiadas pela União Europeia de aproximadamente 54 M€. Estes apoios reduziram-se aproximadamente 1400 M€ face ao verificado em 2021, dos quais quase 400 M€ relativos a fundos provenientes da União Europeia para suportar a aquisição de vacinas COVID-19.

Em resultado da dissipação do efeito destas medidas, aproximadamente dois terços do impacto líquido negativo no saldo de 2021 (5768 M€; 2,7% do PIB) foi revertido em 2022. A reversão das medidas teve um impacto líquido no saldo de 3700 M€ (1,8 p.p. do PIB) face ao verificado em 2021. Para este resultado contribuiu a despesa com a diminuição dos apoios extraordinários de combate à pandemia no montante de 4884 M€ (2,4 p.p. do PIB) e a receita com uma redução de 1184 M€ equivalente em rácio do PIB a -0,6 p.p. do PIB, anteriormente referidos.

Apesar da execução de garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) ao abrigo das linhas de crédito COVID-19 ter tido um impacto quase nulo em 2022, a conversão de empréstimos concedidos ao abrigo das mesmas em apoios não reembolsáveis contribuiu para elevar a despesa pública. Esta possibilidade estava prevista nalgumas linhas de crédito, em particular naquelas que foram lançadas em 2021 destinadas a empresas exportadoras da indústria e do turismo.[11] A conversão daqueles empréstimos teve impacto na "outra despesa de capital" no montante de 261 M€, o que contribuiu para a diminuição do *stock* deste tipo de garantias para 5514 M€ no final de 2022 (2,3% do PIB), menos 835M€ do que em 2021.[12]

No âmbito das responsabilidades contingentes, o montante de garantias concedidas pelas AP no âmbito da COVID-19 a outros sectores da economia, em 2022, correspondeu a menos de metade do montante contratado em 2021. Em 2022, foram concedidos pelo FGCM 303 M€ em garantias estandardizadas[13], o que compara com 660 M€ em 2021 e 6330 M€ em 2020. De acordo com esta informação, solicitada pelo

---

[11] Linhas de Apoio à Economia (LAE) COVID-19 relativas a Empresas de Montagem de Eventos, Empresas Exportadoras da Indústria e do Turismo e Médias e Grandes Empresas do Turismo a que acresce a linha Apoiar Madeira 2020.

[12] Em 2020 o impacto destas garantias estandardizadas foi de 326 M€ tendo justificado grande parte da revisão do défice de 2020 de 5,7% para 5,8%, na 2.ª notificação do Procedimento por défice excessivo de 2021. Em 2021, este impacto foi residual (34 M€) sendo que em 2022 esse impacto foi quase nulo, não considerando a perda estimada relativa à Linha de Apoio à Produção, não diretamente relacionada com o apoio COVID-19.

[13] Das quais 201M€ ao abrigo da "Linha de Apoio à Produção" aberta em março de 2022 tendo em vista apoiar diversas empresas a *«(…) fazerem face às necessidades (…) de fundo de maneio resultantes da subida de custos das matérias-primas e energia, e da disrupção nas cadeias de abastecimento.»*

CFP ao Banco Português de Fomento (BPF), este tipo de garantias correspondia a mais de dois terços da carteira ativa de garantias concedidas pelo FCGM (as quais ascendiam, no final de 2022, a 8007 M€, menos 1604 M€ do que em 2021). Uma vez que as amortizações destas garantias em 2022 atingiram 1118 M€ (a que acrescem ainda anulações de 20 M€), registou-se em termos líquidos uma diminuição deste tipo de responsabilidades contingentes. Sem prejuízo desta evolução favorável, a eventual materialização de parte destas responsabilidades contingentes (à semelhança de outras[14]) pode implicar no futuro despesa pública, com consequências no saldo e na dívida pública, constituindo assim um risco orçamental para as contas públicas.

Medidas no contexto do choque geopolítico

Os efeitos económicos e sociais provocados pelo choque geopolítico e pelo aumento da inflação levaram à adoção de um pacote de medidas com um custo orçamental direto equivalente a 1,6% do PIB. Este pacote de novas medidas de apoio às famílias e às empresas ascendeu a 3718 M€ (1,6% do PIB), não se incluindo neste montante o adiantamento de meia pensão aos pensionistas por conta do aumento das pensões em 2023. A distribuição destas medidas incidiu sobretudo na despesa (2187 M€, ou seja 0,9% do PIB). As prestações sociais são responsáveis por quase metade desse valor, relativo a apoios excecionais a titulares de rendimentos e prestações sociais bem como os apoios às famílias mais carenciadas. A despesa com subsídios representa a segunda maior fatia ao contemplar o financiamento de 650 M€ destinado às tarifas do mercado regulado de eletricidade, sobretudo do comercializador de último recurso. A "outra despesa corrente" constitui a última parcela da despesa com maior expressão deste pacote onde se regista o impacto das medidas relativas aos apoios excecionais a IPSS e a crianças e jovens. Na receita, as medidas adotadas pelo Governo tiveram igualmente um impacto líquido negativo no saldo, 1531 M€ (0,6% do PIB). Mais de dois terços do impacto das medidas na receita referem-se à mitigação do efeito de aumento do preço dos combustíveis, concretamente, a devolução da receita adicional de IVA via ISP, e a redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13% com um impacto de 1082 M€ (0,5% do PIB).

[14] Não se encontram disponíveis dados para 2022 relativos a todas as responsabilidades contingentes, que agregam, para além das garantias concedidas pelas AP, as parcerias público-privadas (PPP) registadas fora das AP, o crédito malparado das AP e o passivo de entidades controladas pelas AP não incluídas no perímetro orçamental. Os últimos dados disponíveis correspondem aos atualizados em 31 de janeiro de 2023 pelo Eurostat, de acordo com os quais, as responsabilidades contingentes ascendiam a 50,4% do PIB, dos quais 6,1% do PIB respeitantes a garantias concedidas pelas AP.

Quadro 3 – O impacto orçamental das medidas do choque geopolítico em 2022

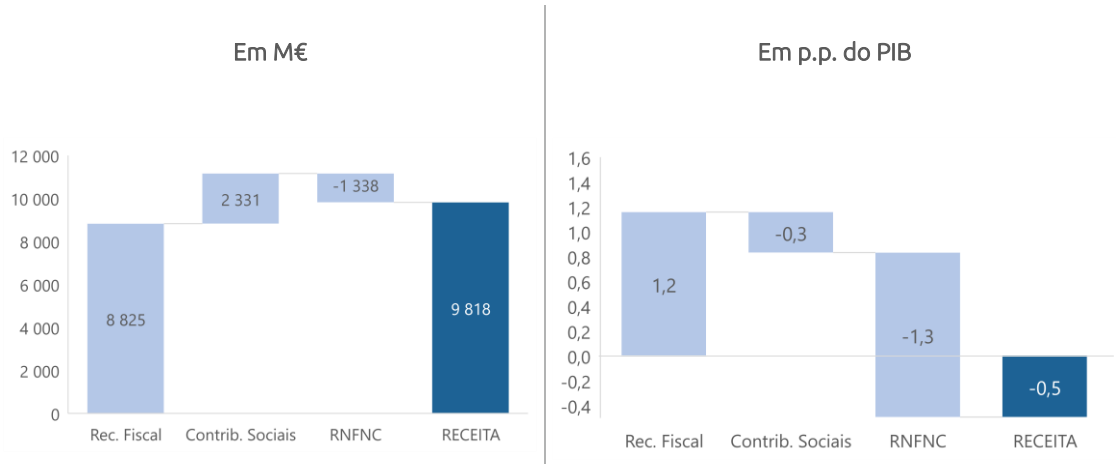
	2022	
	M€	% do PIB
Receita Total	**-1 531**	**-0,6**
Receita Fiscal e Contributiva	**-1 531**	**-0,6**
Receita Fiscal	-1 531	-0,6
Redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13%	-700	-0,3
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-382	-0,2
Suspensão da atualização da Taxa de Carbono	-409	-0,2
Redução do IVA da Eletricidade	-23	0,0
Apoio sector agrícola	-18	0,0
Despesa Total	**2 187**	**0,9**
Prestações sociais	**1 011**	**0,4**
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	643	0,3
Famílias mais carenciadas	368	0,2
Subsídios	**802**	**0,3**
Alocação adicional de verbas no SEN para redução da tarifa	650	0,3
Subsídio às empresas pela subida custos do gás	59	0,0
Apoio ao sector dos transportes	49	0,0
Agricultura e Pescas	45	0,0
Outra despesa Corrente	**374**	**0,2**
AUTOvoucher	85	0,0
Apoio aos refugiados	30	0,0
Apoio extraordinário a IPSS	147	0,1
Apoio excepcional a crianças e jovens	106	0,0
Outros encargos	5	0,0
Saldo global	**-3 718**	**-1,6**
Por memória		
Adiantam. de meia pensão aos pensionistas, por conta da pensão a receber em 2023.	987,0	0,4
Saldo global (incluido adiantamento de meia pensão)	-4 705,0	-2,0

Fonte: MF, INE e cálculos do CFP.

2.4 Análise da receita

A receita das AP registou um crescimento robusto em 2022, traduzindo o comportamento favorável da receita proveniente de impostos e contribuições sociais. A receita fiscal, impulsionada pela recuperação da atividade económica e pelo contexto de elevada inflação, deu o contributo maioritário para a esta variação. Por sua vez, a receita não fiscal e não contributiva decresceu penalizada pelo desempenho desfavorável da "outra receita corrente" e da receita de capital, esta última muito influenciada pelo reembolso da *pre-paid margin* em 2021. Em face do desempenho da receita não fiscal e não contributiva, registou-se um decréscimo do peso da receita pública para 44,4% do PIB (-0,5 p.p. face a 2021). Contudo, o rácio da receita ajustada dessa *one-off* referente ao recebimento da *pre-paid margin* aumentou 0,1 p.p. do PIB.

Gráfico 5 – Contributos para a variação da receita das AP em 2022
(M€ e p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota: (i) RNFNC significa receita não fiscal e não contributiva; (ii) valores não ajustados de medidas *one-off*.

Em termos absolutos, a receita pública apresentou um crescimento a preços correntes significativo, embora penalizada pelo decréscimo na receita não fiscal e não contributiva afetada por uma operação *one-off* que a beneficiou em 2021. A receita das AP ascendeu a 106 139 M€ em 2022, um resultado 9818 M€ acima do observado no ano anterior (Gráfico 5 e Quadro 6). Este desempenho deveu-se, na sua totalidade, ao crescimento da receita fiscal e contributiva (11 156 M€), de onde se destaca, em especial, o aumento verificado na receita proveniente de impostos. Em sentido contrário, a receita não fiscal e não contributiva registou um decréscimo de 1338 M€ em 2022, traduzindo o comportamento desfavorável da receita de capital e da outra receita corrente penalizada pela referida operação *one-off* em 2021. Em termos relativos, a receita pública registou um crescimento anual de 10,2% (Quadro 6), ligeiramente abaixo da variação do PIB nominal (11,4%). Consequentemente, o peso da receita pública fixou-se em 44,4% do PIB, um valor inferior em 0,5 p.p. ao observado em 2021 (44,9% do PIB). Para este desempenho contribuiu, maioritariamente, o decréscimo do peso da receita não fiscal e não contributiva (-1,3 p.p. do PIB), destacando-se, em particular, a diminuição do peso da "outra receita corrente" (-0,9 p.p. do PIB). Contudo, se ajustada do reembolso de 1114 M€ da *pre-paid margin* a receita total das AP aumentaria o seu peso no PIB em 0,1 p.p. (ver Quadro 15 em anexo).

O crescimento da receita fiscal assentou maioritariamente na evolução positiva dos impostos diretos. Em 2022, a receita proveniente de impostos registou um aumento de 8825 M€ (16,6%) refletindo, em aproximadamente 60%, o crescimento da receita arrecadada com impostos diretos (4993 M€). Em comparação com 2021, a tributação direta registou uma variação anual de 24,1%, traduzindo o crescimento expressivo do IRC (2975 M€; 57,7%), o que reflete a recuperação robusta da atividade económica. Com impacto igualmente positivo, assinala-se o desempenho do IRS (1925 M€; 12,8%), associado à evolução positiva das remunerações (9,6%) e à não atualização dos escalões de IRS pelo valor da inflação.

A receita proveniente dos impostos indiretos registou um crescimento de 11,8%, ligeiramente abaixo do observado para o consumo privado nominal (12,5%), em resultado do decréscimo acentuado da receita de ISP (-757 M€; -21,3%) e que refletiu as medidas adotadas, em 2022, no âmbito da resposta ao contexto geopolítico. Note-se, no entanto, que num contexto de elevada inflação e de recuperação do consumo privado, a generalidade dos restantes impostos desta categoria cresceu consideravelmente com o IVA, o IMT, o IABA, o ISV e os "outros impostos indiretos" a registarem crescimentos de 18,1%, 26,3%, 20,0%, 5,3% e 12,7%, respetivamente. Uma estimativa prudente aponta para que as receitas de IVA tenham aumentado, pelo menos, 1342 M€ em resultado da variação de preços apurada para o consumo privado (6,3%). A restante variação verificada na receita do IVA poderá ter resultado do aumento do consumo privado, consumos intermédios e investimento das AP e de uma recomposição do consumo a favor de bens e serviços com taxas de IVA mais elevadas.

Quadro 4 – Receita Fiscal das Administrações Públicas em contabilidade nacional

	Execução Orçamental				Variação anual		
	M€		% do PIB				
	2021	2022	2021	2022	M€	Tvh %	p.p. do PIB
RECEITA FISCAL	53 054	61 879	24,7	25,9	8 825	16,6	1,2
Imp. Indiretos	32 347	36 178	15,1	15,1	3 831	11,8	0,1
IVA	19 108	22 563	8,9	9,4	3 455	18,1	0,5
IECs, *dos quais:*	5 305	4 731	2,5	2,0	-574	-10,8	-0,5
ISP	3 551	2 793	1,7	1,2	-757	-21,3	-0,5
IT	1 473	1 596	0,7	0,7	123	8,3	0,0
IABA	280	336	0,1	0,1	56	20,0	0,0
IMI (c/ AIMI)	1 635	1 643	0,8	0,7	7	0,4	-0,1
ISV	432	455	0,2	0,2	23	5,3	0,0
IMT	1 313	1 659	0,6	0,7	346	26,3	0,1
Outros imp. indiretos	4 554	5 133	2,1	2,1	579	12,7	0,0
Imp. diretos	20 708	25 701	9,6	10,7	4 993	24,1	1,1
IRS	14 985	16 910	7,0	7,1	1 925	12,8	0,1
IRC	5 155	8 130	2,4	3,4	2 975	57,7	1,0
Outros imp. diretos	567	661	0,3	0,3	94	16,5	0,0

Fonte: INE, MF e AT. Cálculos do CFP. | Notas: A desagregação da execução dos impostos indiretos e impostos diretos é da exclusiva responsabilidade do CFP, correspondendo ao cálculo em contas nacionais efetuado com base nos dados na ótica de caixa fornecidos pela AT.

Caixa 1 – Evolução da receita acumulada de IRS, IRC e IVA

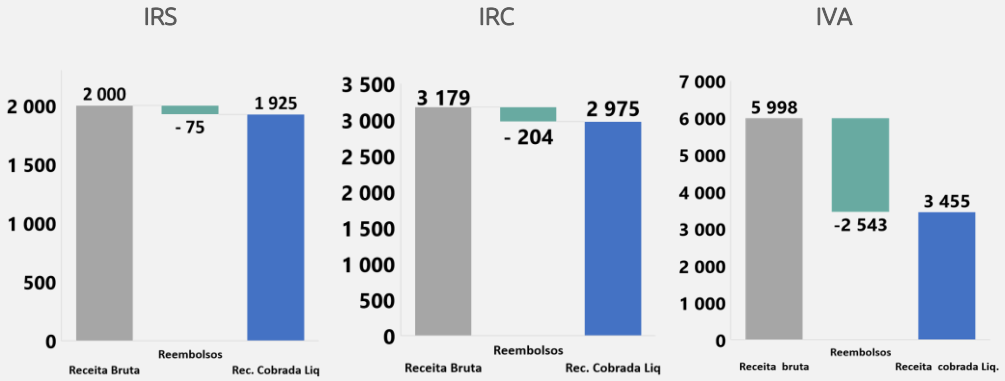
Esta Caixa analisa os contributos da receita bruta e dos reembolsos para a evolução dos três impostos mais relevantes no sistema fiscal português no ano de 2022.

IRS: O aumento da receita líquida anual de IRS de 1925 M€ (12,8%) traduziu, exclusivamente, o desempenho favorável da receita bruta do imposto (2000 M€; 11,2%), uma vez que se registou um aumento no volume de reembolsos pagos aos sujeitos passivos (75 M€; 2,6%). A evolução da receita bruta do imposto deveu-se, sobretudo, ao crescimento registado nas retenções na fonte (1392 M€; 9,0%) e, em menor escala, nas notas de cobrança (532 M€; 27,2%). Relativamente às retenções na fonte, destacam-se os crescimentos registados rendimentos provenientes de trabalho dependente (1066 M€; 10,0%), de pensões (189 M€; 6,3%), de rendimentos de capitais (38 M€; 11,9%) e de rendimentos profissionais e empresariais (67 M€; 10,5%).

IRC: Em 2022, a variação da receita líquida deste imposto fixou-se em 2975 M€ (57,7%) em resultado, do aumento da sua receita bruta (3179 M€; 47,0%), já que os reembolsos registaram um acréscimo neste período (204 M€; 12,7%). A explicar o desempenho positivo da receita bruta do IRC esteve, fundamentalmente, a evolução da receita proveniente da autoliquidação (1021 M€; 60,2%), dos pagamentos por conta (1107 M€; 30,7%) e dos pagamentos adicionais por conta (166 M€; 35,8%). Relativamente à restante receita bruta do imposto, destacam-se também pela positiva os crescimentos registados nas retenções na fonte (172 M€; 20,0%), bem como o acréscimo observado na cobrança coerciva (23 M€; 21,0%).

IVA: A receita bruta de IVA registou um crescimento expressivo de 23,9% em 2022. Deste modo, e não obstante os reembolsos pagos terem aumentado 42,6%, a receita líquida do imposto registou, ainda assim, um incremento anual de 18,1%. Consequentemente, a receita líquida de IVA foi responsável por 90% do aumento da receita anual dos impostos indiretos e por quase 40% do crescimento da receita fiscal no ano de 2022.

Gráfico 6 – Decomposição da variação da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (em M€)

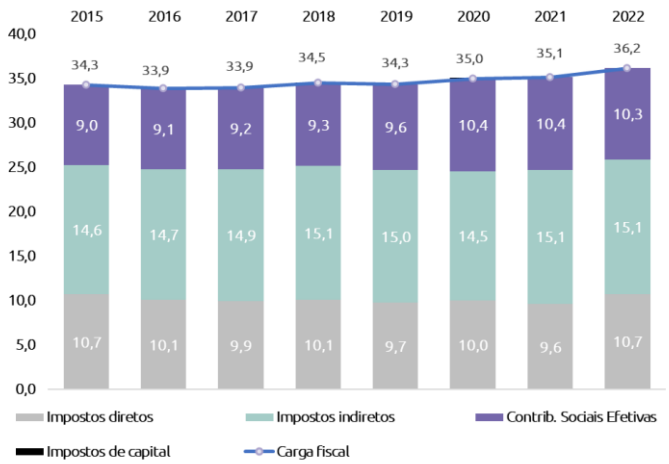


Fonte: INE e AT. Cálculos do CFP. | Notas: Os valores em contas nacionais foram estimados pelo CFP com base nos dados fornecidos pela AT. Os reembolsos estão representados enquanto contributos para a variação da receita líquida, assim um contributo positivo/negativo dos reembolsos corresponde a uma variação homóloga negativa/positiva dos reembolsos, o que favorece/penaliza a variação da receita cobrada líquida.

O aumento das contribuições sociais traduziu a recuperação do mercado de trabalho em 2022. O crescimento das contribuições sociais situou-se em 2331 M€ (8,5%), representando aproximadamente um quinto do aumento da receita fiscal e contributiva e um quarto da receita das AP. As contribuições sociais efetivas mantiveram a trajetória de crescimento dos últimos exercícios orçamentais, tendo registado um aumento de 2290 M€, justificando a variação da quase totalidade das contribuições sociais. Em termos percentuais, a variação anual das contribuições sociais efetivas situou-se em 10,2%, ligeiramente acima da evolução apresentada pela totalidade das remunerações na economia (9,6%), seguindo, desse modo, o padrão já evidenciado em anos anteriores.

A carga fiscal manteve a tendência de crescimento dos últimos anos, tendo atingido um novo máximo histórico em 2022. A carga fiscal, medida pela receita de contribuições sociais efetivas e impostos, ascendeu a 36,2% do PIB,[15] mais 1,1 p.p. do PIB do que o registado no ano precedente refletindo, essencialmente, o incremento do peso dos impostos diretos (10,7% do PIB em 2022 vs. 9,6% do PIB em 2021). O maior peso desta componente relaciona-se com o facto de o IRS e o IRC terem apresentado taxas de variação acima da evolução do PIB nominal em 2022, tendo o peso dos impostos diretos no produto nominal atingido o valor observado mais elevado desde 2015 (10,7%), ano em que vigorava a sobretaxa de IRS. O CFP estima que a não atualização dos escalões de IRS em linha com a inflação terá tido um efeito de aproximadamente 0,2% p.p. do PIB na receita deste imposto (ver a Caixa 2). O peso dos impostos indiretos manteve-se estável em 15,1% do PIB, tendo o aumento do peso do IVA (0,5 p.p. do PIB) compensado o decréscimo do ISP (-0,5 p.p. do PIB) devido à aplicação de medidas de resposta ao choque geopolítico sobre este último imposto.

Gráfico 7 – Evolução da carga fiscal das AP no período 2015-2022 (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período, pelo que não é visível no gráfico. O valor da carga fiscal calculado corresponde à receita de impostos e de contribuições sociais efetivas arrecadadas pelo sector das AP (S13). Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

[15] A carga fiscal apurada pelo INE para os anos de 2021 e 2022 foi respetivamente de 35,3% e 36,4% do PIB. Estes valores diferem dos considerados no presente relatório, pelo facto da autoridade estatística nacional considerar no cálculo daquele indicador, informação relativa a outros subsectores institucionais, concretamente o Resto do Mundo, onde se incluem as instituições da União Europeia (S212).

O peso dos impostos e das contribuições sociais efetivas (CSE) sobre o rendimento dos fatores de produção[16] aumentou em 2022, em resultado de uma maior carga do IRC sobre o excedente bruto de exploração empresarial. O aumento de 1,2 p.p. do PIB face aos 26,4% registados em 2021 traduziu, exclusivamente, o crescimento do peso do IRC no rendimento da totalidade dos fatores de produção (+1,5 p.p.). Em sentido contrário, o peso do IRS proveniente do trabalho e as CSE diminuiu ligeiramente (- 0,3 p.p.), tendo-se fixado em 22,6% do rendimento total dos fatores. Mais detalhadamente, constata-se que o crescimento de 4,3 p.p. do peso do IRC sobre o excedente bruto de exploração das sociedades financeiras e não financeiras para 15,9%, em 2022, coloca este rácio no valor mais elevado desde 2008, ano em que a taxa normal de IRC se situava ainda em 25%. No que se refere ao peso agregado do IRS proveniente do trabalho e das CSE verifica-se que a trajetória ascendente já observada em anos anteriores se manteve, tendo atingido 32,9% do total das remunerações pagas na economia, com o peso das CSE e do IRS referente ao fator trabalho a atingir 21,9% e 11%[17] das remunerações totais, respetivamente. Relativamente aos principais impostos indiretos, verifica-se que o seu peso no consumo privado registou uma quase estabilização, em resultado da queda do peso dos IEC (-0,8 p.p.) ter sido praticamente compensada pelo maior peso da receita de IVA no consumo privado (+0,7 p.p.). Por conseguinte, verifica-se que, em 2022, o peso dos impostos indiretos atingiu 17,8% do consumo privado nominal[18], com o IVA e os Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC) a representarem 14,7% e 3,1% deste agregado macroeconómico, respetivamente.

---

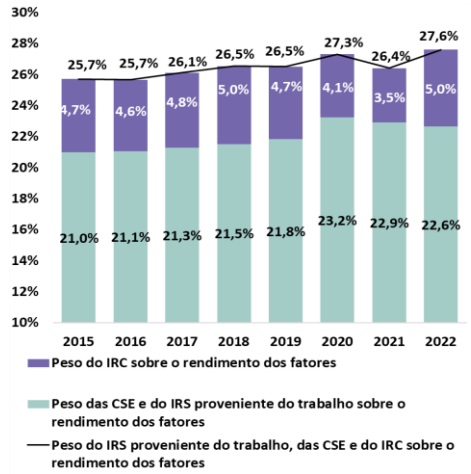
[16] Por peso dos impostos e das contribuições sociais efetivas sobre o rendimento dos fatores de produção entende-se a soma dos impostos e contribuições sociais efetivas que incidem diretamente sobre o rendimento do trabalho (remunerações) e sobre o rendimento das sociedades financeiras e não financeiras (por aproximação utiliza-se o excedente bruto de exploração destes dois sectores institucionais). O IRC foi considerado para o cálculo do imposto que incide diretamente sobre o rendimento das empresas, enquanto para as remunerações consideraram-se apenas as componentes do IRS que diretamente proveem da tributação do fator trabalho, acrescidas das contribuições sociais efetivas.

[17] De sublinhar que o peso do IRS sobre os rendimentos dos contribuintes que efetivamente liquidam o imposto será superior ao comparado com o total das remunerações da economia, uma vez que, de acordo com os últimos dados divulgados pela AT, apenas 58,4% dos agregados liquidavam IRS (dados de 2021), não sendo possível, contudo, calcular o valor exato da taxa efetiva suportada por estes contribuintes, na medida em que não existe o detalhe suficiente nos dados estatísticos divulgados.

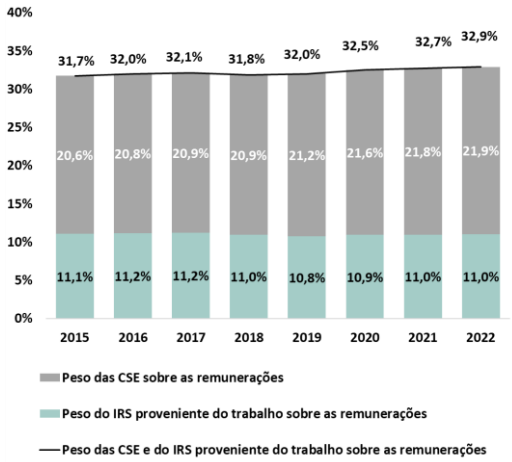
[18] Note-se, no entanto, que apesar de o consumo privado nominal ser a principal base de incidência do IVA, este também incide sobre o consumo intermédio e a despesa de investimento realizados pelas entidades das administrações públicas, exceto as entidades empresariais que liquidem IVA e por isso têm direito à dedução do IVA suportado nas suas compras.

Gráfico 8 – Peso dos principais impostos e das CSE nas respetivas bases macroeconómicas (em %)

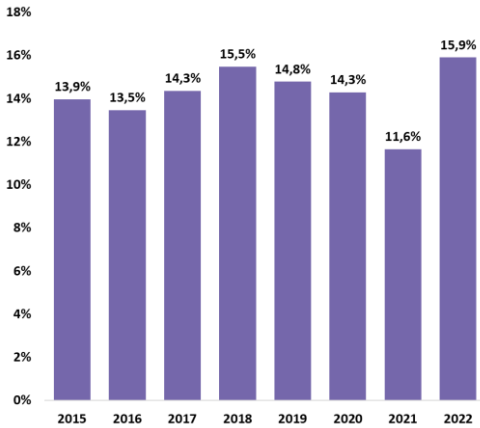
Peso do IRC, IRS sobre o trabalho e das CSE sobre o rendimento dos fatores de produção



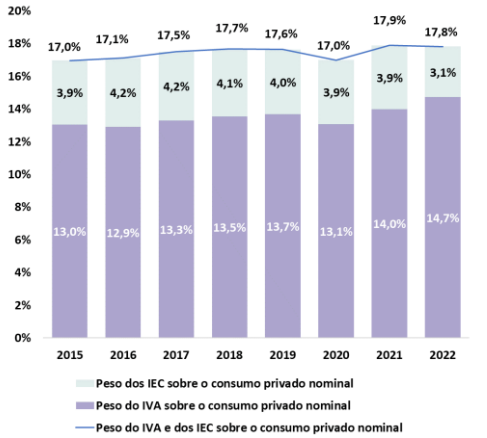
Peso do IRS proveniente do trabalho e das CSE sobre as remunerações



Peso do IRC sobre o excedente bruto de exploração empresarial



Peso dos principais impostos indiretos sobre o consumo privado nominal



Fontes: INE e AT. Cálculos do CFP.

A receita não fiscal e não contributiva decresceu penalizada pelo desempenho da "outra receita corrente" e da receita de capital. Estas duas componentes registaram, respetivamente, um decréscimo de 1369 M€ (20,3%) e de 744 M€; (28,8%). A evolução da "outra receita corrente" traduziu, em grande medida, o decréscimo acentuado das verbas provenientes da União Europeia ao abrigo do financiamento das medidas de combate à pandemia de COVID-19 (-1375 M€), compensada numa pequena parte pelo acréscimo de verbas recebidas no âmbito da execução do PRR (317 M€). Já o decréscimo da receita de capital refletiu, fundamentalmente, o efeito base relativa ao reembolso da *prepaid margin* referente aos empréstimos recebidos no contexto do Programa de Assistência Económica Financeira (-1114 M€). Excluindo o efeito daquela medida *one-off*, a receita de capital observaria um aumento de 371 M€ (25,3%). Com

uma evolução positiva registam-se as vendas de bens e serviços, cujo crescimento (11,6%, ou seja + 774 M€) foi sensivelmente em linha com o verificado para o PIB nominal no ano de 2022 (11,4%). No conjunto, a redução das transferências provenientes de fora das AP foi determinante para a redução de 1,3 p.p. do PIB, da receita não fiscal e não contributiva (em termos ajustados esta redução foi de 0,8 p.p. do PIB).

Caixa 2 – Impacto da não atualização dos escalões de IRS em função da inflação na receita de IRS no ano de 2022

O IRS incide sobre a generalidade dos rendimentos das pessoas singulares independentemente da sua categoria (trabalho, pensões, capitais e outros). Por esse motivo, e como num contexto inflacionista os diversos rendimentos gerados numa economia tendem a ser também influenciados pelo crescimento do nível geral de preços, simulou-se o impacto da inflação no crescimento da receita do IRS no ano de 2022 (2094 M€). Note-se, ainda, que num imposto como o IRS, a forma mais direta de mitigar o impacto da inflação no rendimento dos sujeitos passivos seria através da atualização dos limites dos escalões que o compõem, pelo valor do IPC. Relembre-se que este indicador cresceu, no ano de 2022, 7,8% face ao ano anterior. Como os limites dos escalões não foram atualizados por este percentual, simula-se, recorrendo à interface do modelo EUROMOD[19], o impacto que teria na receita uma atualização em linha com a inflação observada dos limites dos escalões no ano de 2022.

Atualmente, esta interface corre a versão EUROMOD I5.0+ (2022) e simula os sistemas de impostos e benefícios sociais em vigor em 2022 em Portugal (já incorporando o desdobramento de escalões implementado pelo executivo com o OE/2022) utilizando dados da base de microdados *EU Statistics on Income and Living Conditions survey (EU-SILC)* do EUROSTAT referentes a 2020. Assim, assumiu-se como cenário base o sistema de 2022 já definido na plataforma *online* do EUROMOD. Este exercício foca-se, *ceteris paribus*, no impacto sobre a receita fiscal da não atualização do limite dos escalões de IRS à taxa observada do IPC no ano de 2022.

Após simular estas alterações na plataforma online EUROMOD-JRC foram obtidos os seguintes resultados:

Quadro 5 – Impacto da não atualização dos limites dos escalões na receita de IRS no ano base (M€)

	Receita sem atualização dos limites dos escalões	**Receita com atualização dos limites dos escalões**	**Incremento na receita resultante da não atualização dos limites dos escalões**	**Intervalo de confiança de 95%**		**Impacto total** (em % da base)
				Limite Inferior	Limite superior	
IRS	16 603,2	16 089,7	513,5	487,6	539,4	3,1

[19] 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 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.

Fontes: cálculos do CFP utilizando o EUROMOD através da plataforma *online* 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. Os microdados e o valor base da receita dizem respeito a 2020, último ano disponível.

Utilizando o modelo EUROMOD, o CFP estima que a atualização dos limites dos escalões do IRS em 7,8% teria implicado uma redução estimada de receita no ano base do modelo (2020) que varia entre 487,6 M€ e 539,4 M€ com um valor central de 513,5 milhões de euros, o que corresponderia a 3,0% a 3,2% da receita de IRS com um valor central de 3,1% do total da receita de IRS no ano base. Tendo em conta que a receita de IRS em contas nacionais em 2022 ascendeu a 16 910 M€, aplicando as referidas percentagens a essa receita estima-se *ceteris paribus* que o impacto da não atualização dos escalões terá variado entre 497 M€ e 549 M€ com um valor central de aproximadamente 523 M€, o equivalente a 0,2% do PIB. Trata-se de aproximadamente um quarto do crescimento da receita de IRS no ano de 2022.

Quadro 6 – Conta das Administrações Públicas

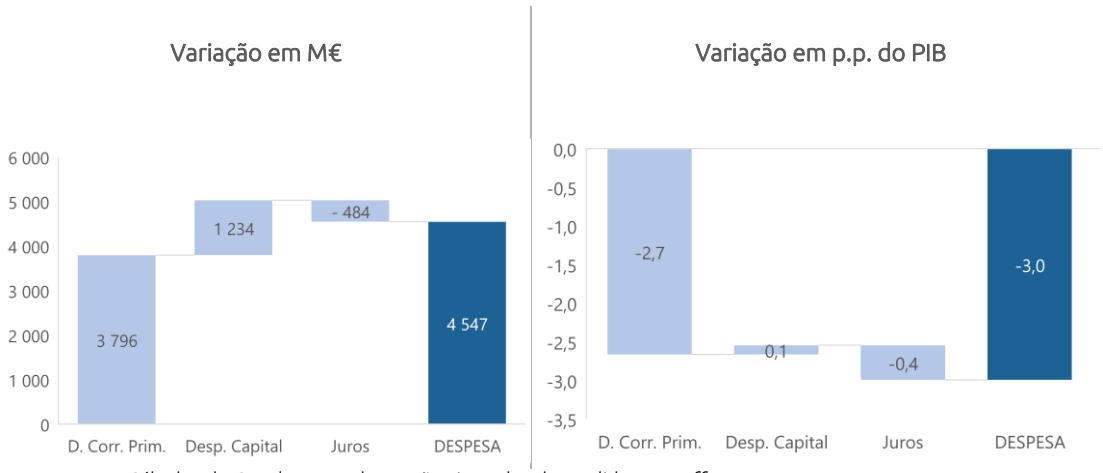
	M€			% do PIB			Variação 2021/2022			
	2019	2021	2022	2019	2021	2022	%	Ctvh	M€	p.p. PIB
Receita Total	**91 251**	**96 321**	**106 139**	**42,6**	**44,9**	**44,4**	**10,2**	**10,2**	**9 818**	**-0,5**
Receita corrente	90 437	93 741	104 302	42,2	43,7	43,6	11,3	11,0	10 561	-0,1
Receita fiscal	53 000	53 054	61 879	24,7	24,7	25,9	16,6	9,2	8 825	1,2
Impostos indiretos	32 116	32 347	36 178	15,0	15,1	15,1	11,8	4,0	3 831	0,1
Impostos diretos	20 884	20 708	25 701	9,7	9,6	10,7	24,1	5,2	4 993	1,1
Contribuições sociais	25 360	27 267	29 598	11,8	12,7	12,4	8,5	2,4	2 331	-0,3
Das quais: efetivas	20 602	22 403	24 694	9,6	10,4	10,3	10,2	2,4	2 290	-0,1
Vendas e outras receitas correntes	12 077	13 420	12 825	5,6	6,2	5,4	-4,4	-0,6	-595	-0,9
Vendas de bens e serviços	7 262	6 686	7 460	3,4	3,1	3,1	11,6	0,8	774	0,0
Outra receita corrente	4 815	6 734	5 365	2,2	3,1	2,2	-20,3	-1,4	-1 369	-0,9
Receitas de capital	814	2 580	1 837	0,4	1,2	0,8	-28,8	-0,8	-744	-0,4
Despesa Total	**91 004**	**102 537**	**107 084**	**42,5**	**47,7**	**44,8**	**4,4**	**4,4**	**4 547**	**-3,0**
Despesa primária	84 680	97 366	102 397	39,5	45,3	42,8	5,2	4,9	5 030	-2,5
Despesa corrente primária	78 587	89 117	92 913	36,7	41,5	38,8	4,3	3,7	3 796	-2,7
Consumo intermédio	11 026	12 434	13 535	5,1	5,8	5,7	8,9	1,1	1 101	-0,1
Despesas com pessoal	23 147	24 975	25 841	10,8	11,6	10,8	3,5	0,8	866	-0,8
Prestações sociais	38 826	41 608	44 694	18,1	19,4	18,7	7,4	3,0	3 085	-0,7
que não em espécie	34 658	37 414	39 985	16,2	17,4	16,7	6,9	2,5	2 571	-0,7
em espécie	4 168	4 195	4 709	1,9	2,0	2,0	12,3	0,5	514	0,0
Subsídios	919	4 276	2 547	0,4	2,0	1,1	-40,4	-1,7	-1 728	-0,9
Outra despesa corrente	4 670	5 824	6 295	2,2	2,7	2,6	8,1	0,5	472	-0,1
Despesas de capital	6 093	8 249	9 484	2,8	3,8	4,0	15,0	1,2	1 234	0,1
FBCF	3 904	5 520	5 911	1,8	2,6	2,5	7,1	0,4	391	-0,1
Outras despesas de capital	2 189	2 729	3 572	1,0	1,3	1,5	30,9	0,8	843	0,2
Juros	6 324	5 170	4 687	3,0	2,4	2,0	-9,4	-0,5	-484	-0,4
Saldo global	**247**	**-6 215**	**-944**	**0,1**	**-2,9**	**-0,4**	**:**	**:**	**5 271**	**2,5**
Saldo primário	6 571	-1 045	3 742	3,1	-0,5	1,6	:	:	4 787	2,1
Receita fiscal e contributiva	78 360	80 321	91 477	36,6	37,4	38,2	13,9	10,9	11 156	0,8
Receita não fiscal e não contributiva	12 891	16 001	14 662	6,0	7,5	6,1	-8,4	-1,3	-1 338	-1,3
Carga fiscal	73 602	75 458	86 573	34,3	35,1	36,2	14,7	10,8	11 115	1,0
Despesa Corrente	84 911	94 288	97 600	39,6	43,9	40,8	3,5	3,2	3 312	-3,1
PIB nominal	214 375	214 741	239 253	:	:	:	11,4	:	24 512	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores não ajustados de medidas *one-off*. A conta ajustada encontra-se em anexo.

2.5 Análise da despesa

A despesa pública aumentou 4,5 mil M€ (4,4%) em 2022, não obstante o menor impacto de medidas COVID-19 ter mais do que compensado a despesa com medidas de mitigação do choque geopolítico e da inflação. Os subsídios e os encargos com juros foram as únicas despesas que diminuíram face a 2021. Em percentagem do PIB, a despesa pública diminuiu 3 p.p., devido ao efeito do denominador.

Gráfico 9 – Contributos para a variação da despesa pública em 2022



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores não ajustados de medidas *one-off*.

O crescimento da despesa pública acelerou de 3,8% em 2021 para 4,4% em 2022, muito abaixo do crescimento do PIB nominal. A despesa das AP atingiu 107 084 M€ em 2022, mais 4547 M€ do que no ano anterior,[20] não obstante a forte diminuição do impacto de medidas COVID-19 (-4,9 mil M€; Quadro 2) ter mais do que compensado a despesa decorrente de medidas de mitigação do choque geopolítico e da inflação (2,2 mil M€; Quadro 3). Para o aumento da despesa pública contribuiu a despesa corrente primária (+3796 M€) e, em menor grau, a despesa de capital, que depois de ter diminuído 745 M€ em 2021, aumentou 1234 M€ em 2022, justificando assim grande parte da referida aceleração do crescimento da despesa pública. Em sentido contrário, os encargos com juros diminuíram 484 M€. Contudo, em percentagem do PIB, a despesa pública reduziu 3 p.p., passando para 44,8% do PIB em 2022. Esta diminuição do rácio beneficiou de um forte efeito do denominador, já que o crescimento do PIB nominal (11,4%) foi muito superior ao da despesa pública (4,4%). Na Caixa 4 apresenta-se uma comparação entre a despesa executada em 2022 e em 2019 (ano pré-pandemia), apurando-se um aumento de 1 p.p. do PIB, em termos ajustados.[21]

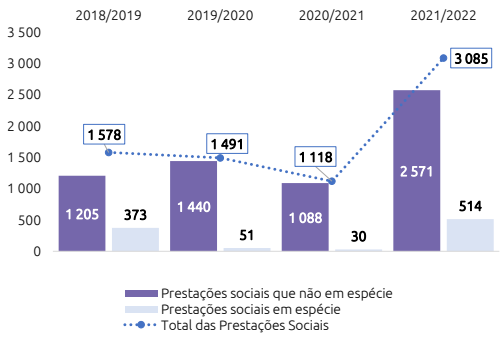
[20] Até ao final do 3.º trimestre de 2022 a despesa pública diminuiu 546 M€ em termos homólogos, mas no último trimestre do ano registou um aumento de 5093 M€, impulsionado pela adoção de medidas de mitigação dos efeitos dos elevados preços de diversos bens e serviços, nomeadamente bens energéticos, e também pelo facto de o apoio financeiro a empresas em contexto de reestruturação (TAP e SATA) ter tido maior expressão nesse trimestre.

[21] Excluindo no ano de 2019 o impacto de medidas *one-off* e excluindo no ano de 2022 as despesas ao abrigo do PRR, medidas *one-off*, medidas COVID-19 e apoios financeiros à TAP e à SATA.

A rubrica de prestações sociais foi a que mais contribuiu (3 p.p.) para o crescimento nominal da despesa pública. A despesa com prestações sociais atingiu 44 694 M€ em 2022, mais 3085 M€ do que no ano anterior. Este aumento corresponde a mais do dobro do crescimento médio anual de 1454 M€ observado no triénio anterior (painel esquerdo do Gráfico 10). Salienta-se o facto de a despesa com prestações sociais que não em espécie ter aumentado 2571 M€, dos quais 1788 M€ justificados por encargos mais elevados com pensões (painel direito do Gráfico 10), na sequência do pagamento do complemento excecional a pensionistas (987 M€),[22] da atualização das pensões[23] e do aumento do número de pensionistas. Assinala-se também o impacto pontual na ordem dos mil M€, decorrente da adoção de medidas de mitigação do aumento dos preços de bens e serviços (apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e apoio às famílias mais vulneráveis). As prestações sociais em espécie contribuíram em um sexto (+514 M€) para o aumento do total das prestações sociais, justificado sobretudo pelos maiores encargos do SNS com meios complementares de diagnóstico e terapêutica e produtos vendidos em farmácia. Deste modo, o crescimento das prestações sociais acelerou de 3,5% em 2021 para 7,4% em 2022. Em percentagem do PIB, e devido ao já referido efeito do denominador, as prestações sociais diminuíram 0,7 p.p. em 2022, passando a corresponder a 18,7% do PIB.

Gráfico 10 – Variação da despesa com prestações sociais (em M€)

Variação no período 2019-2022



Variação face a 2021

	2021	2022	2021/2022		
			M€	%	Ctvh
Prestações sociais	**41 608**	**44 694**	**3 085**	**7,4**	**7,4**
que não em espécie	**37 414**	**39 985**	**2 571**	**6,9**	**6,2**
Pensões (das quais:)	28 977	30 764	1 788	6,2	4,3
Pensões Segurança Social	19 242	20 512	1 270	6,6	3,1
Prestações de desemprego	1 593	1 276	-316	-19,9	-0,8
Outras	6 845	7 944	1 100	16,1	2,6
em espécie	**4 195**	**4 709**	**514**	**12,3**	**1,2**

Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: o apuramento da despesa com pensões corresponde ao cálculo em contas nacionais efetuado pelo CFP com base nos dados da Segurança Social e da CGA.

Fonte: INE. Cálculos do CFP.

As despesas com pessoal ascenderam a 25 841 M€, mais 866 M€ (+3,5%) do que no ano anterior, mas o seu peso no PIB diminuiu 0,8 p.p.. Estas despesas registaram um aumento pelo sétimo ano consecutivo, ainda que menor do que o verificado em 2021 (1041 M€). Mais de três quartos do acréscimo em 2022 ocorreu na despesa com ordenados e salários – que registou um aumento (680 M€) praticamente igual ao ocorrido no ano anterior (682 M€) e que reflete sobretudo o aumento da massa salarial

[22] O complemento excecional a pensionistas, na realidade constituiu um adiantamento de meia pensão aos pensionistas, por conta da pensão a receber em 2023.

[23] A atualização regular das pensões foi de 1% para as pensões de valor até 886,40€/mês; de 0,49% para as pensões entre 886,40€ e 2659,20€; e de 0,24% para as pensões acima de 2659,20€, nos termos da Portaria n.º 301/2021, de 15 de dezembro. Acresceu ainda uma atualização extraordinária das pensões mais baixas, com efeitos a 1 de janeiro de 2022, nos termos do artigo 63.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

dos trabalhadores das AP;[24] as promoções e progressões e o crescimento do emprego nas AP.[25] Refira-se que o aumento das despesas com pessoal foi atenuado pelo menor impacto orçamental de medidas COVID-19 (-371 M€) no sector da educação (apoio à consolidação das aprendizagens) e no sector da saúde (contratações, horas extraordinárias e outros abonos). Em percentagem do PIB, as despesas com pessoal diminuíram 0,8 p.p., para 10,8% do PIB em 2022, igualando o peso registado em 2019, ano pré-pandemia.

A despesa com consumo intermédio voltou a registar um aumento superior a mil M€. Após ter aumentado 1366 M€ (12,3%) em 2021, esta despesa cresceu 1101 M€ (8,9%), atingindo 15 535 M€ no ano de 2022. Mais de metade do acréscimo ocorreu na administração central: mais 624 M€, dos quais 246 M€ justificados por despesas mais elevadas no sector da saúde (não obstante o menor impacto orçamental de medidas COVID-19 face ao registado em 2021). Saliente-se também que, de acordo com os dados provisórios, na administração local e regional o consumo intermédio aumentou 475 M€ em 2022. Note-se, contudo, que o consumo intermédio foi a rubrica onde mais incidiu o controlo da despesa pública por parte do Ministro das Finanças, através dos instrumentos de que dispõe atualmente (Caixa 3).

Caixa 3 – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2022

Nesta Caixa analisa-se a gestão dos instrumentos de controlo orçamental efetuada pelo Ministério das Finanças em 2022. A informação é apresentada na ótica da contabilidade orçamental pública, mas os valores são idênticos em contas nacionais.

1 - Cativações orçamentais

As cativações orçamentais correspondem à retenção de uma parte das dotações de despesa dos serviços e organismos da administração central, com o objetivo de assegurar um controlo flexível da execução orçamental. A utilização condicionada das dotações orçamentais para 2022 foi estabelecida no artigo 3.º da Lei do OE/2022. Esta norma manteve em vigor a utilização condicionada estabelecida na Lei do OE/2019 relativamente a algumas dotações orçamentais das entidades da administração central, sujeita a autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças.[1] Posteriormente, no artigo 5.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental, publicado em agosto de 2022, foram estabelecidas cativações adicionais sobre as despesas com pessoal e sobre a despesa com a aquisição de bens e serviços correntes.

[24] Nos termos do Decreto-Lei n.º 109-A/2021, de 7 de dezembro, as remunerações dos trabalhadores das AP foram atualizadas em 0,9% (em linha com a taxa de inflação média inicialmente prevista na POE/2022 de outubro de 2021, mas abaixo dos 3,7% previstos no OE/2022 aprovado e dos 7,8% efetivamente registados em 2022) e o valor da remuneração base praticada nas AP foi fixado em linha com o aumento da remuneração mínima mensal garantida. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 50-A/2022, de 25 de julho, estabeleceu um regime remuneratório temporário do trabalho suplementar realizado por médicos em serviços de urgência (cuja vigência foi entretanto prorrogada até ao final de julho de 2023) e através do Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho, foram aumentados os níveis remuneratórios da carreira geral de técnico superior e da categoria de assistente técnico da carreira geral de assistente técnico e foi valorizada a posição remuneratória dos trabalhadores titulares do grau de doutor.

[25] O número médio de trabalhadores das AP aumentou 1,5% em 2022, de acordo com dados provisórios publicados pela DGAEP na Síntese Estatística do Empego Público – 4.º Trimestre/2022.

De acordo com informação provisória enviada pela DGO, as cativações iniciais sobre as dotações de despesa efetiva dos serviços e organismos da administração central para 2022 totalizaram 1017 M€ (dos quais 362 M€ relativos à reserva orçamental), às quais acresceram cativações efetuadas durante a execução orçamental no valor de 67 M€.

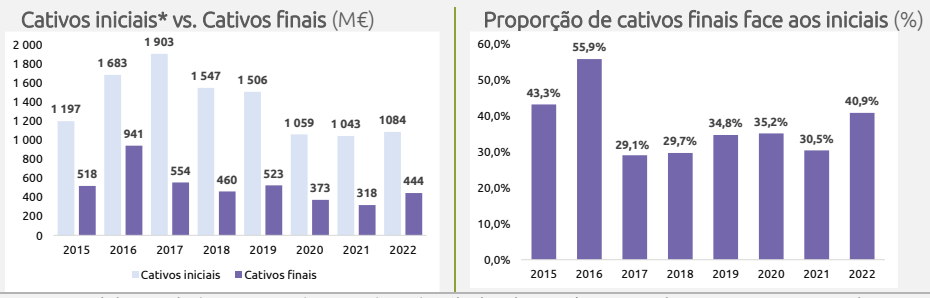
Quadro 7– Gestão das cativações sobre a despesa da administração central em 2022 (em M€)

	Cativações		Descativações		Cativos finais	
	iniciais	execução	Valor	Grau	Valor	Grau
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/[(1)+(2)]	(5)	(6)=(5)/(1+2)
Despesas correntes:	**988**	**66**	**635**	**60,2%**	**420**	**39,8%**
Despesas com pessoal	0,1	0,01	0,004	2,9%	0,1	97,1%
Aquisição de bens e serviços	614	35	380	58,6%	269	41,4%
Juros e outros encargos	0,2	0	0	0,0%	0,2	100,0%
Transferências correntes	11	0	8	68,0%	4	32,0%
Subsídios	0,01	0	0	0,0%	0,01	100,0%
Outras despesas correntes	363	31	247	62,7%	147	37,3%
- Reserva orçamental	*362*	*29*	*247*	*63,2%*	*144*	*36,8%*
Despesas de capital:	**28**	**1**	**5**	**18,3%**	**24**	**81,7%**
Aquisição de bens de capital	27	1	5	18,9%	23	81,1%
Transferências de capital	1	0	0,02	2,4%	1	97,6%
Total	**1 017**	**67**	**640**	**59,1%**	**444**	**40,9%**

Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: valores na ótica da contabilidade pública; dados provisórios registados nos sistemas de informação a 31/12/2022 (SFA) e 13/01/2023 (Serviços Integrados); inclui a reserva orçamental, mas não inclui ativos nem passivos financeiros, nem inclui os cativos reflexos que incidiram sobre as verbas transferidas do OE para as entidades com autonomia financeira; o valor de "cativos na execução" apresentado na linha "Reserva orçamental" resultou da correção de descativos não autorizados registados pelas entidades.

De acordo com os dados provisórios relativos ao ano de 2022, foram descativados 640 M€, tendo os cativos permanentes ascendido a 444 M€, dos quais 269 M€ na despesa com a aquisição de bens e serviços (consumo intermédio, em contas nacionais) e 144 M€ na reserva orçamental. Como se observa no painel esquerdo do gráfico abaixo, trata-se do valor mais elevado de cativos finais desde 2019 (face a 2021 o aumento foi de 126 M€). Esse valor de cativos finais corresponde a 40,9% do total de cativos iniciais e de execução, o rácio mais elevado desde 2016 (painel direito do gráfico abaixo).

Gráfico 11 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2022



Fonte: Conta Geral do Estado (2015 a 2021) e DGO (2022). Cálculos do CFP. | Notas: inclui a reserva orçamental e não inclui ativos nem passivos financeiros; valores consolidados, ou seja, excluindo fluxos no âmbito da administração central; os valores relativos a 2022 são provisórios; * os cativos iniciais incluem cativações na execução; o peso dos cativos finais corresponde ao seu peso no total de cativações iniciais e na execução.

2 – Reserva orçamental

Esta reserva correspondeu a 2,5% do orçamento de despesa de cada programa orçamental da administração central para 2022, tendo ascendido a 400 M€.[2] Desse valor total foram utilizados 225 M€, de acordo com dados provisórios. Cerca de dois terços dessa utilização foram justificados pelo Ministério das Infraestruturas e Habitação (64,8 M€, essencialmente para reforço do orçamento da Infraestruturas de Portugal), pelo Ministério da Administração Interna (42,1 M€, maioritariamente para reforço do orçamento da Secretaria-Geral do MAI) e pelo Ministério da Justiça (35,7 M€, sobretudo para reforço do orçamento do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça), como se observa no quadro abaixo.

Quadro 8 – Utilização da reserva orçamental em 2022 (em M€)

Ministério / Organismo	Dotação inicial	Dotação corrigida	Utilização
Encargos Gerais do Estado	6,6	1,6	5,0
Presidência do Conselho de Ministros	24,4	21,2	3,1
ADSE - Instituto de Proteção e Assistência na Doença	*16,8*	*16,8*	*0,0*
Ministério dos Negócios Estrangeiros	7,9	1,4	6,5
Ministério da Defesa Nacional	23,6	6,3	17,3
Ministério da Administração Interna	46,1	4,0	42,1
Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna	*37,5*	*0,5*	*37,0*
Ministério da Justiça	36,9	1,2	35,7
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	*25,3*	*0,0*	*25,3*
Ministério das Finanças	37,1	21,8	15,3
Autoridade Tributária e Aduaneira	*11,0*	*0,0*	*11,0*
Ministério da Economia e Mar	25,8	25,2	0,7
Fundo de Contragarantia Mútuo	*11,4*	*11,4*	*0,0*
Ministério da Cultura	7,6	6,0	1,7
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	11,3	0,3	11,0
Ministério da Educação	6,4	6,1	0,3
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	26,0	25,9	0,0
Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	*22,1*	*22,1*	*0,0*
Ministério da Saúde	6,8	3,5	3,2
Ministério do Ambiente e da Ação Climática	30,1	19,7	10,4
Metro do Porto	*10,0*	*0,0*	*10,0*
Ministério das Infraestruturas e Habitação	90,3	25,5	64,8
Infraestruturas de Portugal	*72,4*	*10,9*	*61,5*
Ministério da Coesão Territorial	1,5	1,5	0,0
Ministério da Agricultura e Alimentação	11,6	3,8	7,9
Total	**400,0**	**175,0**	**225,0**

Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Nota: a utilização da reserva orçamental foi calculada por diferença entre a dotação corrigida no final do ano de 2022 e a dotação inicial.

Ao contrário do procedimento adotado em anos anteriores, o MF não efetuou qualquer abatimento na conta previsional das AP para 2022 na ótica da contabilidade nacional. Esse abatimento era habitualmente efetuado pelo MF na previsão de despesa da administração central em contabilidade nacional. Em anos anteriores esse abatimento tinha ascendido a cerca de 600 M€ e, de acordo com o MF, traduzia a expectativa de não utilização de algumas dotações iniciais, de forma a refletir o efeito decorrente de procedimentos legais relacionados com os concursos públicos de aquisição de bens e serviços, investimento ou de contratação de pessoal. Uma parte substancial dessa não utilização esperada correspondia a poupanças com a reserva orçamental e por essa razão o referido abatimento era maioritariamente efetuado na rubrica de consumo intermédio. Contudo, como se observa no Quadro 10, a reserva orçamental não foi utilizada em 175 M€, sobretudo devido à aplicação de cativações permanentes. Tendo em conta que no ano de 2022 o MF não efetuou o habitual abatimento

na previsão de despesa, a não utilização desse montante de 175 M€ beneficiou o saldo orçamental das administrações públicas.

3 – Dotação provisional

Trata-se de outro instrumento de controlo orçamental cuja utilização só pode ser autorizada a título excecional pelo Ministro das Finanças, destinando-se à cobertura de despesas excecionais e imprevisíveis que surjam ao longo do ano. À medida que foram sendo identificadas necessidades de financiamento ao longo do ano de 2022, a dotação provisional foi sendo anulada em contrapartida do reforço de várias rubricas de despesa.

A dotação provisional aprovada no OE/2022 ascendeu a 563,7 M€, montante que foi integralmente utilizado. Cerca de 43% do valor utilizado destinou-se ao reforço do orçamento de despesa do Ministério da Educação, sobretudo para financiar despesas com pessoal dos estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário, como se observa no quadro abaixo. Salienta-se também os reforços destinados à Fundação para a Ciência e Tecnologia e ao IAPMEI, no valor de 105,3 M€ e de 59 M€, respetivamente. No caso do IAPMEI, o reforço visou assegurar os meios financeiros necessários ao pagamento do subsídio pecuniário previsto no âmbito da medida de apoio excecional de compensação do aumento da retribuição mínima mensal garantida (RMMG), criada pelo DL n.º 109-B/2021 de 7 de dezembro.

Quadro 9 – Reforços com contrapartida na dotação provisional em 2022 (em M€)

Ministério / Serviço	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transf. correntes	Outras despesas correntes	Aquisição bens capital	Transf. capital	Total
Ministério dos Negócios Estrangeiros							
Organizações e visitas (Mecanismo Europeu de Apoio à Paz)			3,7				3,7
Ministério da Defesa Nacional							
Secretaria-Geral			4,7	13,0			17,7
Ministério da Justiça							
Secretaria-Geral	0,1	0,1		0,0001	0,03		0,2
Supremo Tribunal Administrativo				0,9			0,9
Supremo Tribunal de Justiça	0,6						0,6
Ministério da Administração Interna							
Secretaria-Geral				14,9			14,9
Polícia de Segurança Pública (PSP)	10,4						10,4
Guarda Nacional Republicana (GNR)	9,3						9,3
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior							
Direção-Geral do Ensino Superior				36,9			36,9
Fundo de Ação Social			30,6				30,6
Fundação para a Ciência e Tecnologia			31,4			73,8	105,3
Ministério da Educação							
Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário	220,2						220,2
Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGEFE)			21,8				21,8
Ministério da Saúde							
Direção-Geral da Saúde		4,3					4,3
Ministério da Economia e Mar							
IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação			59,0				59,0
Instituto do Turismo de Portugal			15,9				15,9
Ministério do Ambiente e da Ação Climática							
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas			12,0				12,0
Total	**240,7**	**4,3**	**179,0**	**65,8**	**0,03**	**73,8**	**563,7**

Fonte: DGO e BIORC. Cálculos do CFP. | Nota: o reforço global de 563,7 M€ teve contrapartida na dotação provisional aprovada no OE/2022 (que entrou em vigor a 28 de junho), não incluindo o reforço global de 48 M€ (dos quais 42 M€ para o IAPMEI) autorizado no 1.º semestre de 2022, durante a vigência do regime transitório de execução orçamental.

4 – Outras dotações centralizadas no MF

As restantes dotações de despesa efetiva centralizadas no Ministério das Finanças ascendiam a 625 M€ no OE/2022 e tiveram uma execução de 529 M€, ficando 96 M€ abaixo do previsto. A dotação destinada à regularização de passivos não financeiros da administração central (170 M€) foi a única integralmente executada, ainda que a dotação destinada a financiar despesas imprevistas da pandemia (400 M€) tenha registado uma taxa de utilização elevada (86,4%). A contrapartida global nacional (50 M€) foi utilizada apenas em cerca de um quarto do valor previsto, enquanto a dotação do orçamento participativo de Portugal (5 M€) não teve qualquer execução. Assim, estas dotações centralizadas para 2022 tiveram uma taxa de utilização de 84,6%.

Quadro 10 – Outras dotações centralizadas no MF em 2022 (em M€)

Designação	Dotação inicial	Utilização	Não utilização	Taxa de utilização
Despesas imprevistas da pandemia	400	346	54	86,4%
Orçamento Participativo de Portugal	5	0	5	0,0%
Contrapartidada Pública Nacional Global	50	13	37	25,9%
Regularização de Passivos não Financeiros da AC	170	170	0	100,0%
Total	**625**	**529**	**96**	**84,6%**

Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Nota: o quadro inclui apenas dotações de despesa efetiva.

Em conclusão: face ao que estava previsto no OE/2022, a gestão dos instrumentos de controlo orçamental referidos nesta Caixa permitiu desonerar a despesa e o saldo orçamental das AP em 571 M€ (0,2% do PIB), na sequência da aplicação de cativos permanentes (excluindo os incidentes sobre a reserva orçamental) no valor de 300 M€ e da não utilização da reserva orçamental e de outras dotações centralizadas em 175 M€ e 96 M€, respetivamente.

1 – O disposto no artigo 4.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro manteve-se em vigor pelo quarto ano consecutivo, estando aí previstas as percentagens das cativações, as exceções (entre as quais, as dotações destinadas à aquisição de serviços de Saúde e as afetas a determinados projetos dos programas" Saúde" e "Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar") e a possibilidade de redistribuição e descativação de verbas.

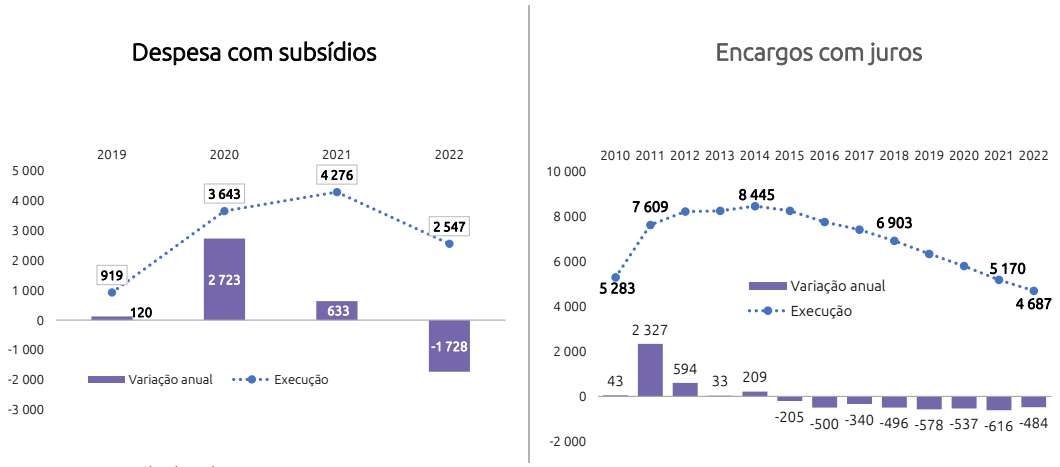
2 - Foram excecionadas da aplicação da reserva orçamental as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado. O cálculo da reserva orçamental não incide sobre as despesas financiadas por receitas referentes a indemnizações compensatórias e fundos europeus, sobre a aplicação de passivos financeiros e de ativos financeiros (no caso da reserva de receitas de impostos), nem sobre as designadas dotações específicas (entre as quais a Lei de Programação Militar, a Lei das Infraestruturas Militares, bem como as transferências para o SNS, para a Segurança Social e para as administrações locais).

Os subsídios foram a rubrica da despesa que maior redução registou face a 2021. A evolução da despesa com subsídios nos últimos anos foi fortemente influenciada pelo impacto orçamental de medidas excecionais de apoio. Em 2020 e 2021, esta rubrica registou aumentos de 2723 M€ e de 633 M€, respetivamente, na sequência de diversos apoios concedidos às empresas no contexto da crise pandémica.[26] Em 2022, a despesa com subsídios diminuiu 1728 M€ (-40,4%), tendo-se fixado em 2547 M€, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 11. A referida diminuição deveu-se ao facto de a redução das despesas com medidas COVID-19 (2644 M€; Quadro 2) ter mais do que

[26] Estão em causa medidas como o *lay-off* simplificado, o apoio extraordinário à retoma progressiva, o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial e os Programas Apoiar e Ativar.

compensado o impacto de medidas de mitigação do choque geopolítico e da inflação adotadas nesse ano (819 M€, dos quais 650 M€ relativos à alocação adicional ao Sistema Elétrico Nacional para o mercado regulado da eletricidade (Quadro 3).

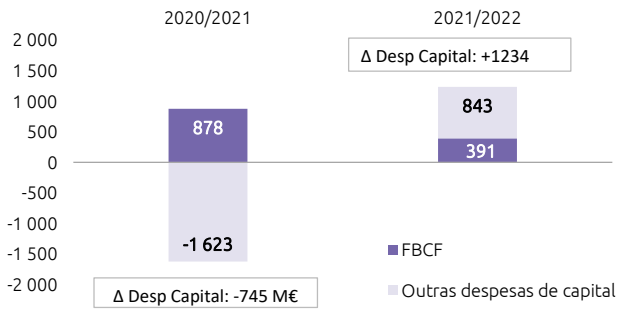
Gráfico 12 – Evolução da despesa com subsídios e com juros (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Os encargos com juros diminuíram em valor absoluto e em percentagem do PIB pelo oitavo ano consecutivo. Os encargos com juros ascenderam a 4687 M€ em 2022, menos 484 M€ (-9,4%) do que no ano precedente. Essa redução reflete essencialmente menores encargos com juros dos empréstimos obtidos no âmbito do PAEF na sequência da extensão do empréstimo do FEEF, ocorrida em julho de 2021, que se traduziu numa redução da respetiva taxa de juro, bem como menores encargos com juros de Obrigações do Tesouro. Deste modo, a rubrica de juros contribuiu uma vez mais para conter o crescimento da despesa pública, apurando-se uma redução acumulada de 3758 M€ desde o máximo de 8445 M€ atingido no ano de 2014 (painel direito do Gráfico 12). Em percentagem do PIB, os encargos com juros também diminuíram pelo oitavo ano consecutivo, tendo-se fixado em 2,0% em 2022, menos 0,4 p.p. do que no ano precedente.

Gráfico 13 – Variação da despesa de capital, por componente (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: as variações encontram-se influenciadas pelo efeito de medidas *one-off*, detalhadas no Quadro 17, em anexo.

A despesa de capital registou um crescimento (15%) significativamente superior ao da despesa corrente primária (4,3%). A despesa de capital aumentou 1234 M€, tendo atingido 9484 M€ em 2022. Mais de dois terços desse acréscimo foi justificado pela rubrica "Outras despesas de capital", que por ter aumentado 843 M€, após uma redução de 1623 M€ em 2021 (Gráfico 13), justificou a maior parte da já referida aceleração do crescimento da despesa pública em 2022. Esse acréscimo de 843 M€ resultou de impactos de sinal contrário, salientando-se os seguintes:

(i) Por um lado, o aumento decorrente do maior apoio financeiro à TAP Air Portugal e à SATA Air Açores (+350 M€ e +77 M€, respetivamente),[27] da conversão de ativos por impostos diferidos (DTA) em crédito tributário (245 M€), do pagamento mais elevado relativo ao défice tarifário da eletricidade (+232 M€); do apoio concedido à EFACEC (159 M€) e de maiores despesas financiadas ao abrigo do PRR (+115 M€);

(ii) Por outro lado, a diminuição resultante dos efeitos de base decorrentes da injeção de capital de 429 M€ no Novo Banco no ano de 2021, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, e do pagamento de 136,7 M€ nesse mesmo ano no âmbito do acordo com a concessionária Autoestradas do Baixo Tejo.

O crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF) desacelerou de 18,9% em 2021 para 7,1% em 2022. A FBCF aumentou pelo sexto ano consecutivo, tendo atingido 5911 M€ em 2022. Este valor (provisório) reflete um acréscimo de 391 M€,[28] impulsionado pela despesa financiada por fundos comunitários (+382 M€, dos quais 267 M€ no âmbito do PRR). O crescimento da FBCF abrandou (tal como evidenciado no Gráfico 13) porque, de acordo com dados ainda provisórios, no subsector da administração local e regional esta despesa terá registado uma diminuição de 4,3%, após um aumento de 30,4% no ano anterior. Em percentagem do PIB, a FBCF diminuiu 0,1 p.p. em 2022, passando a equivaler a 2,5% do PIB.

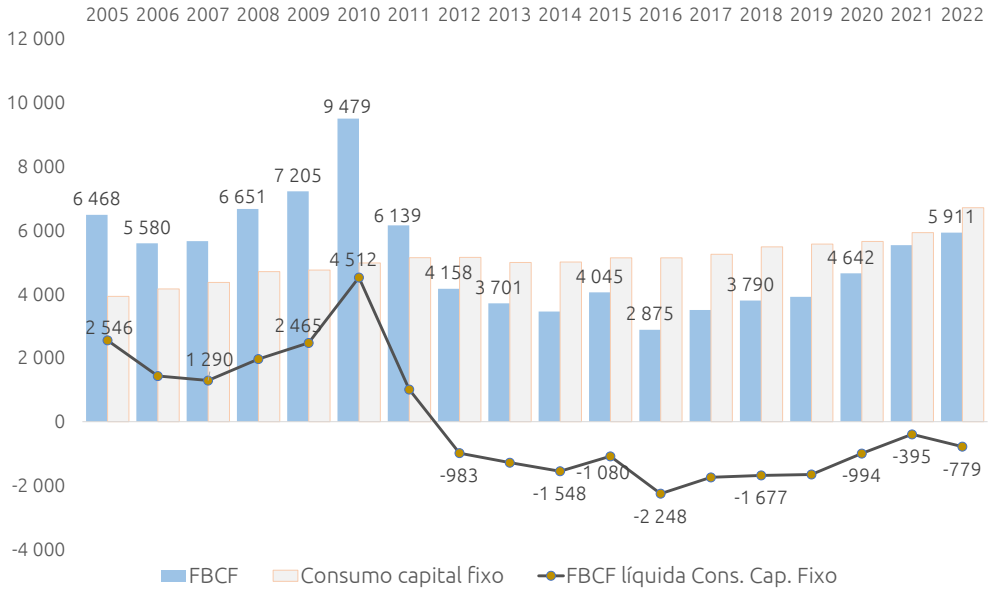
O crescimento da FBCF voltou a ser insuficiente para compensar o desgaste (depreciação) do *stock* de capital das AP. Em 2022, o investimento líquido deste sector, que resulta da diferença entre a FBCF e o consumo de capital fixo (CCF), permaneceu negativo. Há mais de uma década que o nível de desgaste do stock de capital (CCF) suplanta a despesa nominal em FBCF, tendo-se esta situação agravado em 2022 e interrompido a recuperação iniciada em 2017 (Gráfico 14). Esta incapacidade de repor o *stock* de capital, decorrente do fraco nível de investimento público, penaliza a qualidade e operacionalidade das infraestruturas públicas na provisão de serviços públicos. A erosão do *stock* de capital prejudica, assim, o potencial de crescimento económico, o que a prazo pode afetar a sustentabilidade da dívida pública.

---

[27] Em 2022, o impacto do apoio do Estado português ao Grupo TAP ascendeu a 990 M€. Em 2021, o impacto em contas nacionais foi de 640,5 M€, porque aos 998 M€ transferidos nesse ano foram deduzidos 357,5 M€ relativos ao reembolso parcial do empréstimo concedido pela TAP, SA à respetiva holding que já integrava a dívida pública das AP. No caso da SATA, o apoio concedido pelo Governo Regional dos Açores foi de 120 M€ em 2021 e de 197 M€ em 2022.

[28] Para esse aumento contribuiu sobretudo o investimento em habitações (+238 M€), investigação e desenvolvimento (+140 M€), outros produtos (+120 M€) e equipamento TIC (+104 M€). Em sentido contrário, o investimento em "Outros edifícios e construções" diminuiu 217 M€.

Gráfico 14 – Evolução do investimento líquido das AP no período 2005-2022 (M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Caixa 4 – Despesa pública (ajustada): comparação com o ano pré-pandemia

Nesta Caixa apresenta-se uma comparação entre a despesa pública executada em 2022 e no ano pré-pandemia (2019). De modo a tornar comparáveis esses dois anos, foi expurgado o impacto de medidas *one-off* no ano de 2019 e os seguintes impactos no ano de 2022: medidas *one-off*, despesas ao abrigo do PRR, medidas COVID-19 e apoios financeiros à TAP e à SATA. Não foi eliminado o impacto das medidas de resposta ao choque geopolítico e à inflação (3,2 mil M€), uma vez que ambas as situações tiveram impacto na conta das administrações públicas e no PIB nominal utilizado para o cálculo dos rácios. Assim, de modo a não distorcer a análise que se faça em percentagem do PIB para essas medidas de políticas adotadas pelo Governo devem ser consideradas neste exercício.

Ajustada dos efeitos acima referidos, a despesa pública passou de 89 636 M€ em 2019 para 102 439 M€ em 2022, o que corresponde a um aumento de 12 803 M€ (+14,3%) em três anos. Para o aumento da despesa contribuiu sobretudo o acréscimo da despesa corrente primária (+11 913 M€; 15,2%) e, em menor grau, das despesas de capital (+2528 M€, dos quais cerca de dois terços na FBCF). Esses aumentos foram parcialmente atenuados por uma redução dos encargos com juros (-1638 M€; -25,9%).

Cerca de dois terços do aumento da despesa corrente primária ajustada é justificado pelo comportamento das prestações sociais (+5066 M€; 13%) e das despesas com pessoal (+2464 M€; 10,6%), ambas despesas com elevado grau de rigidez. O consumo intermédio também registou um acréscimo significativo (+2084 M€), em grande parte devido a pressões orçamentais decorrentes de compromissos das AP relacionados com a Saúde e gastos operacionais das diversas entidades.

Quadro 11 – Despesa ajustada de *one-offs*, PRR, medidas COVID-19 e medidas pontuais*

	2019	2022	2019	2022	Variação 2019/2022			
	M€		% do PIB		M€	%	Ctv	p.p. PIB
Despesa Total	**89 636**	**102 439**	**41,8**	**42,8**	**12 803**	**14,3**	**14,3**	**1,0**
Despesa primária	83 312	97 752	38,9	40,9	14 440	17,3	16,1	2,0
Despesa corrente primária	78 587	90 500	36,7	37,8	11 913	15,2	13,3	1,2
Consumo intermédio	11 026	13 109	5,1	5,5	2 083	18,9	2,3	0,3
Despesas com pessoal	23 147	25 611	10,8	10,7	2 464	10,6	2,7	-0,1
Prestações sociais	38 826	43 892	18,1	18,3	5 066	13,0	5,7	0,2
que não em espécie	34 658	39 462	16,2	16,5	4 804	13,9	5,4	0,3
em espécie	4 168	4 430	1,9	1,9	262	6,3	0,3	-0,1
Subsídios	919	1 898	0,4	0,8	979	106,5	1,1	0,4
Outra despesa corrente	4 670	5 991	2,2	2,5	1 321	28,3	1,5	0,3
Despesas de capital	4 725	7 253	2,2	3,0	2 528	53,5	2,8	0,8
FBCF	3 904	5 541	1,8	2,3	1 637	41,9	1,8	0,5
Outras despesas de capital	821	1 711	0,4	0,7	891	108,6	1,0	0,3
Juros	6 324	4 687	3,0	2,0	-1 638	-25,9	-1,8	-1,0
Por memória:								
Despesa corrente	84 911	95 186	39,6	39,8	10 275	12,1		
PIB nominal	214 375	239 253	:	:	24 879	11,6		

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: * excluindo no ano de 2019 o impacto de medidas *one-off* (1368 M€) e excluindo no ano de 2022: despesas ao abrigo do PRR (792 M€), medidas *one-off* (245 M€), medidas COVID-19 (2159 M€) e apoios financeiros à TAP e à SATA, respetivamente nos montantes de 990 M€ e de 197 M€).

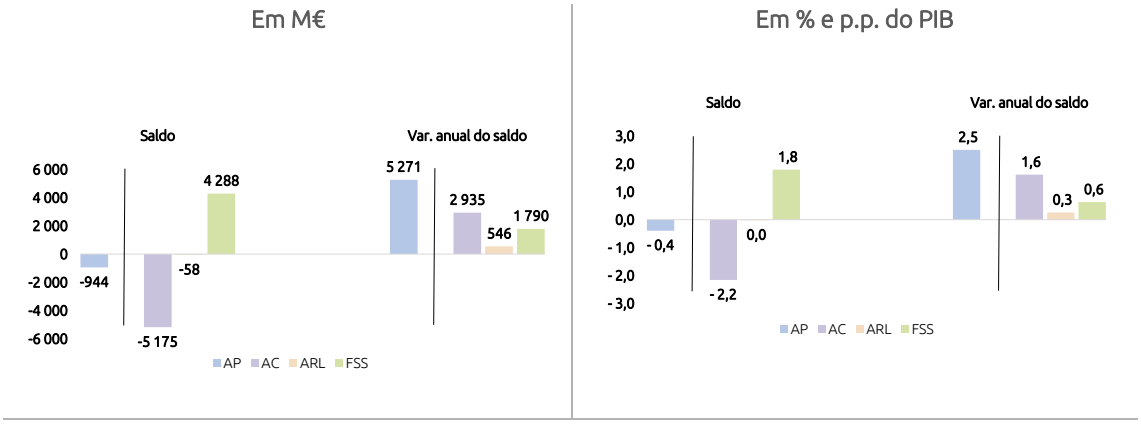
Em percentagem do PIB, o peso da despesa ajustada dos referidos efeitos passou de 41,8% em 2019 para 42,8% em 2022. Este aumento de 1 p.p. do PIB resulta do efeito conjugado de um acréscimo de 2 p.p. na despesa primária e de um decréscimo de 1 p.p. nos encargos com juros.

O peso da despesa corrente primária registou um aumento de 1,2 p.p. do PIB para o qual contribuíram praticamente todas as suas componentes, exceto as despesas com pessoal, cujo peso no PIB diminuiu 0,1 p.p.. Note-se que, entre 2019 e 2022, o crescimento das despesas com pessoal (10,6%) foi inferior ao do PIB nominal (11,6%). Por fim, refira-se que o peso da despesa de capital aumentou 0,8 p.p. do PIB entre 2019 e 2022, dos quais 0,5 p.p. na FBCF refletindo um incremento do investimento assente maioritariamente em financiamento (esforço) nacional.

2.6 Principais desenvolvimentos orçamentais por subsector das AP

Em 2022, a melhoria do saldo orçamental foi transversal a todos os subsectores. A Administração Central (AC) e os Fundos de Segurança Social (FSS) foram os que mais contribuíram para a melhoria do saldo orçamental das AP, através da redução do défice e do reforço do excedente, respetivamente. A Administração Regional e Local (ARL) também contribuiu para aquela melhoria, ainda que em menor grau, através da redução do seu desequilíbrio orçamental para uma posição próxima do equilíbrio (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Saldo e contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2022



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | AC – Administração Central, ARL – Administração Regional e Local, FSS – Fundos de Segurança Social; AP – Administrações Públicas.

Administração Central

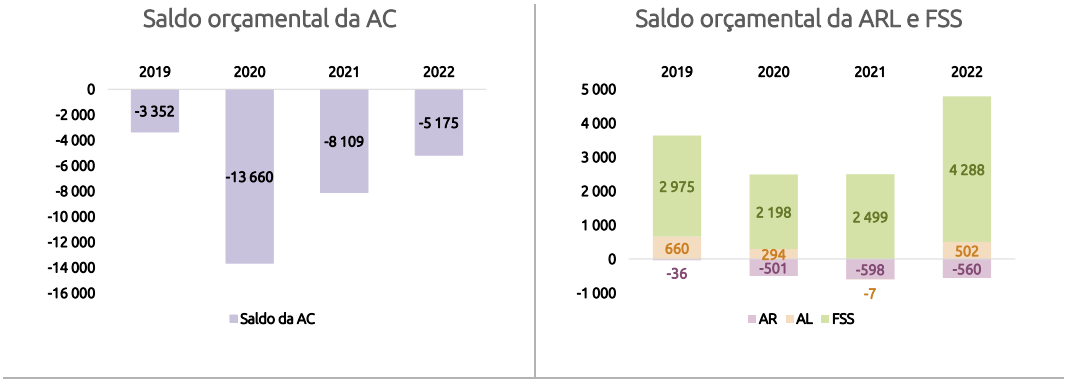
A redução do desequilíbrio orçamental da AC em 2022 foi determinada pela evolução da receita, impulsionada pela receita fiscal, que mais do que compensou o crescimento da despesa, induzida pela despesa corrente primária. Esta evolução traduziu-se numa melhoria anual do saldo orçamental de 2,9 mil M€ em 2022, reduzindo o défice de 8,1 mil M€ em 2021 para 5,2 mil M€ em 2022 – painel esquerdo do Gráfico 16, correspondente a -2,2% do PIB. Este desempenho contribuiu para que a AC fosse responsável por quase dois terços da melhoria do saldo orçamental das AP (1,6 p.p. do PIB) – Gráfico 15.

Excluindo transferências e juros pagos a outros subsectores das AP, a AC foi responsável por mais de dois terços (67%) e mais de metade (58%) da receita e despesa total das AP em 2022, respetivamente. As transferências recebidas dos outros subsectores das AP totalizaram1,7 mil M€ em 2022 (-0,1 mil M€ do que em 2021), enquanto as transferências pagas pela AC aos restantes subsectores foram de 14,7 mil M€ (mais 0,4 mil M€ do que em 2021).[29] Estas transferências, bem como os juros pagos e recebidos entre subsectores, são objeto de consolidação quando se

[29] Do aumento de 435 M€, a maior parte (389 M€) destinou-se à ARL e o restante aos FSS. O aumento para a ARL decorreu de variações em sentido oposto dentro deste subsector, uma vez que enquanto a AL registou um aumento das transferências recebidas, a AR viu diminuir ligeiramente estes montantes.

considera o conjunto das AP, uma vez que são despesa de um subsector, mas também receita de outro. Um exemplo ilustrativo desta situação são as transferências ao abrigo das leis de financiamento sectoriais (leis das finanças regionais e locais e lei de bases da segurança social) que constituem despesa da AC.

Gráfico 16 – Saldo orçamental por subsector das Administrações Públicas (M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: AC – Administração Central, ARL – Administração Regional e Local, AR- Administração Regional, AL – Administração Local, FSS – Fundos de Segurança Social.

Administração Regional e Local (ARL)[30]

O subsector da ARL registou em 2022 um défice de 58 M€, quase dez vezes inferior ao registado em 2021. Depois de em 2020 ter sido interrompida a série de excedentes orçamentais que se verificava desde 2012, e de o défice de 2021 se ter agravado, em 2022 o saldo da ARL registou uma melhoria aproximando-se do equilíbrio. Este subsector, ao ter reduzido em 546 M€ o défice de 605 M€ observado em 2021, contribuiu também para a melhoria anual do saldo das AP, em 0,3 p.p. do PIB (Gráfico 15). Para esta evolução, que traduz um aumento da receita superior ao da despesa, contribuiu sobretudo a AL com o regresso a uma posição excedentária, acompanhada em menor grau pela AR em consequência do ligeiro desagravamento do seu desequilíbrio orçamental (painel direito do Gráfico 16). A receita fiscal e as transferências correntes recebidas da AC foram as componentes que mais contribuíram para a melhoria do saldo orçamental, mais do que compensando o aumento da despesa corrente primária, induzida pelo acréscimo do consumo intermédio e das despesas com pessoal. De notar ainda o aumento da outra despesa de capital, afetada pelo apoio financeiro do Governo Regional dos Açores à SATA em 197 M€ (120 M€ em 2021). Aquele aumento foi no entanto, mais do que compensado pela diminuição do investimento no conjunto da ARL (não obstante o incremento das transferências de capital recebidas da União Europeia). A despesa e receita das administrações subnacionais atingiram, em 2022, 14,6% e 10,4%, respetivamente, do total consolidado das AP (cabendo a maior expressão financeira à AL (11,4% e 8,1%), respetivamente).

[30] Este subsector integra a Administração Regional (AR) – correspondente às Regiões Autónomas (RA) dos Açores e da Madeira – bem como a Administração Local (AL). No caso português, ambas estão incluídas no código S.1313 do SEC 2010, nomeadamente por a AR não cobrir todo o território nacional, correspondendo a AR e a AL a subdivisões daquele.

Administração Regional (AR)

Em 2022, a AR manteve uma situação deficitária, ainda que com um ligeiro desagravamento, depois de em 2021 ter atingido o défice orçamental mais elevado desde 2011. O regresso a posições orçamentais deficitárias neste subsector ocorreu em 2018, após cinco anos de excedentes orçamentais (2013 a 2017), situação que se agravou nos últimos anos, particularmente em 2021. Em 2022, o défice orçamental atingiu 560 M€, uma redução de 38 M€ face ao ano anterior, mas ainda assim superior ao registado em 2020 (painel direito do Gráfico 16).[31] Esta evolução resultou de um aumento da receita superior ao da despesa (painel direito do Gráfico 17). O incremento da receita em 2022 (160 M€) decorreu do comportamento favorável da receita fiscal e contributiva uma vez que as receitas de transferências, designadamente de outros subsectores das AP, diminuíram. No que se refere à despesa (+122 M€), esta foi pressionada pelo já referido apoio financeiro do Governo Regional dos Açores à SATA (mais 67 M€ do que em 2021). Este apoio contribuiu para o aumento da "outra despesa de capital", a qual foi responsável por três quartos da variação total da despesa das Regiões Autónomas. O restante contributo decorreu do aumento da despesa corrente primária e do investimento. No primeiro caso, ainda que a despesa com subsídios tenha diminuído, esta variação foi mais do que compensada por aumentos nas restantes componentes da despesa corrente primária (nomeadamente nas despesas com pessoal e outras despesas correntes).[32]

As transferências recebidas pela AR provenientes da AC registaram em 2022 um decréscimo de 5,5%. Em 2022, estas transferências totalizaram 545 M€, menos 32 M€ do que em 2021. Estas receitas representaram mais de um quinto da receita da AR, grande parte delas (455 M€) respeitantes a transferências ao abrigo da lei de finanças das Regiões Autónomas (LFRA). As verbas ao abrigo daquele diploma registaram uma diminuição face ao ano anterior de 33 M€, em linha com a variação negativa do PIB nacional em 2020. Note-se que, de acordo com a LFRA, a variação destas transferências encontra-se indexada à taxa de variação da despesa corrente do Estado[33] do penúltimo ano ao qual o Orçamento de Estado se refere (ou seja, ano t-2), não podendo ser superior à taxa de variação do PIB a preços correntes, naquele mesmo ano, o que introduz um desfasamento temporal no impacto do ciclo económico nacional nas transferências a efetuar para as regiões autónomas.

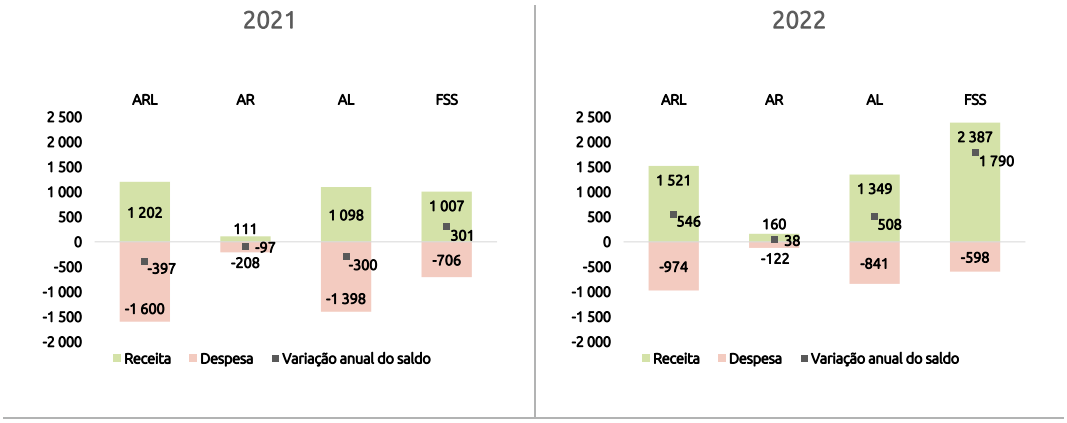
---

[31] A RAA registou um défice de 414 M€ em 2022 (mais 30 M€ do que em 2021, para o que contribuiu um maior impacto de despesa com a SATA, mais 67 M€), enquanto a RAM reduziu o respetivo défice em 60 M€, de 214 M€ em 2021 para 146 M€ em 2022.

[32] Sem prejuízo do impacto do apoio à SATA, a AR observaria de qualquer modo um défice naqueles dois anos, pese embora com uma melhoria mais significativa do seu saldo orçamental.

[33] Para efeitos de cálculo da taxa de variação da despesa corrente do Estado, exclui-se daquela despesa as transferências para a Segurança Social e para a Caixa Geral de Aposentações.

Gráfico 17 – Contributos para a variação anual do saldo nos subsectores da ARL e FSS (M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: A soma dos contributos da AR e da AL quanto à receita e despesa não correspondem exatamente aos contributos destes agregados na perspetiva da ARL uma vez que existem fluxos intersectoriais entre a AR e a AL que consolidam. ARL – Administração Regional e Local, AR- Administração Regional, AL – Administração Local, FSS – Fundos de Segurança Social.

Administração Local (AL)

A AL regressou em 2022 a uma posição orçamental excedentária. Em 2021, a AL registou um défice de 7 M€, o que não se verificava desde 2010.[34] Em 2022, o saldo orçamental registou uma melhoria de 508 M€, passando assim o subsector a observar um excedente (de 502 M€), ainda que inferior ao de 2019 (painel direito do Gráfico 16). Esta evolução resultou do aumento da receita em 1349 M€, superior aos 841 M€ na despesa, contrariamente ao ocorrido em 2021 (painel esquerdo do Gráfico 17).

As transferências recebidas em 2022 pela AL contribuíram em mais de metade para o aumento da receita deste subsector, devendo-se o restante às receitas próprias (que resulta da diferença entre o total da receita efetiva e as transferências recebidas). Para a evolução favorável das transferências recebidas (+688 M€ do que em 2021) foram determinantes as provenientes de outros subsectores das AP (+412 M€; +10,7%), na sua quase totalidade da AC (atingindo 4273 M€, mais de um terço da receita total da AL) e as de fundos comunitários para comparticipação de investimento (+225 M€). Para além desse aumento, verificaram-se também desenvolvimentos favoráveis da receita fiscal, sobretudo no IMT, o qual atingiu um máximo histórico em termos nominais de quase 1,7 mil M€, superior ao IMI (1,5 mil M€) passando a figurar em 2022 como o principal imposto local. Esta situação, que reflete o dinamismo da atividade do mercado

[34] No Relatório n.º 5/2022, do CFP, relativo à análise da evolução orçamental das AP em 2021, que teve por base as contas nacionais trimestrais por sector institucional publicadas em março de 2022, foi indicado um excedente, ainda que também ele muito próximo do equilíbrio orçamental, de 23 M€. Este valor foi, entretanto, revisto pelo INE tendo em conta nova informação disponível. A este respeito, a estimativa do INE para este subsector continua prejudicada pela obtenção tempestiva de informação necessária à elaboração da estimativa trimestral e anual da conta dos municípios. Uma situação que continua a conferir uma natureza provisória ao apuramento dos resultados orçamentais deste subsector, conforme já notado pelo CFP no seu relatório sobre a "Evolução da Administração Local em 2021".

imobiliário[35], beneficiou a evolução das receitas próprias da AL em 346 M€ a que acresceu a variação da derrama de IRC (78 M€) em linha com a evolução deste tributo em termos nacionais.

O aumento da despesa da AL foi impulsionado pela despesa corrente primária enquanto a despesa de capital registou uma diminuição. A primeira aumentou 976 M€, explicada em particular pelo consumo intermédio e pela despesa com pessoal. Para esta evolução terão contribuído, respetivamente, o impacto da inflação na aquisição de bens e serviços, num contexto de recuperação dos níveis de funcionamento, e o processo de descentralização em curso. Quanto à despesa de capital, a sua variação (-132M€) foi determinada pelo investimento (FBCF) que diminuiu 140 M€; -5,2% em termos relativos (30,2% em 2021). Esta evolução ocorreu ainda que as transferências de fundos da UE para comparticipação de investimento tenham aumentado, implicando assim um menor peso da parte financiada nacionalmente.

Fundos da Segurança Social

Em 2022, os FSS apresentaram um excedente de quase 4,3 mil M€ (1,8% do PIB), o mais elevado que este subsector registou desde, pelo menos, o ano 2000.[36] O incremento desta posição excedentária em aproximadamente 1,8 mil M€ decorreu do aumento da receita (2,4 mil M€) ter superado em cerca de quatro vezes o da despesa, em termos nominais (0,6 mil M€) – painel direito do Gráfico 17. Este desempenho dos FSS contribuiu em 0,6 p.p. do PIB para a melhoria do saldo orçamental das AP (Gráfico 15).

O comportamento da receita de contribuições sociais foi determinante para o aumento da receita dos FSS em 2022, à semelhança do que ocorreu em 2021. A receita contributiva, que representa quase dois terços da receita dos FSS, cresceu 11,3% (7,6% em 2021 e 8,7% em 2019), refletindo o dinamismo do mercado de trabalho, contribuindo em 2289 M€ para a variação positiva do saldo do subsector. De referir que as transferências recebidas pelo subsector diminuíram ligeiramente em 0,2% (-21 M€) em resultado do menor volume de transferências provenientes fora das AP (-65 M€, onde se incluem as respeitantes ao Fundo Social Europeu), não ter sido contrariado pelo aumento das provenientes da AC (45 M€). O comportamento destas últimas resulta de variações díspares: uma diminuição nas transferências da AC destinadas ao financiamento de medidas COVID-19 (-859 M€)[37], compensada pelo aumento de outras transferências, em particular das efetuadas ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS, +874 M€). A diminuição das transferências recebidas foi, porém, mais do

---

[35] Em 2022 as transações de habitações aumentaram 1,3% (apesar do segundo semestre ter registado já uma variação homóloga negativa), um ano depois de terem aumentado 20,5%. Em termos de valor o aumento foi mais pronunciado (ainda que registando uma quebra homóloga no último trimestre do ano), ascendendo o valor destas transações a 31,8 mil M€, a que corresponde um crescimento de 13,1% comparativamente a 2021 (INE, 2023d). De notar que, entre 2019 e 2022, o valor das habitações transacionadas cresceu 40,6%, acima do aumento observado no número de transações, de 8,4%.

[36] Na página do CFP encontram-se disponíveis séries temporais das contas das Administrações Públicas, nomeadamente por subsector das AP, neste caso, com dados a partir do ano 2000.

[37] Considerando dados publicados no Relatório do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) relativo à execução orçamental de dezembro de 2022 (IGFSS, 2023).

que compensada pelo aumento (35 M€) do conjunto da receita de impostos consignada e transferida para os FSS (IVA social, adicional ao IMI e IRC).[38]

Num ano marcado pelo fim da crise pandémica, a adoção de medidas de apoio às famílias para mitigar os efeitos da inflação implicaram o aumento da despesa dos FSS que se refletiu de forma mais significativa nas prestações sociais. Estes encargos aumentaram 1523 M€ em 2022, a que corresponde uma variação de 6,2% (3,3% em 2021), num total de 26,2 mil M€ (11% do PIB). Para esta evolução contribuiu em mais de quatro quintos o aumento da despesa com pensões (+6,6%, refletindo, nomeadamente, o pagamento extraordinário de meia pensão aos pensionistas nos termos do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro, com um impacto de 648 M€).[39] O restante contributo decorreu do aumento quanto às designadas prestações de assistência social em dinheiro, resultante das restantes medidas adotadas em 2022 tendo em vista mitigar o impacto do aumento da inflação junto das famílias, das quais se destacam os apoios extraordinários às pessoas mais vulneráveis[40] (368 M€) e a titulares de rendimentos e prestação sociais, incluindo o apoio por pessoa dependente (138 M€). Estes impactos foram atenuados, nomeadamente, pela diminuição da despesa com prestações de desemprego (19,9%, cerca de 316 M€).[41] Os subsídios registaram uma diminuição de 1117 M€, em resultado do menor impacto das medidas COVID-19, contribuindo assim para atenuar o crescimento da despesa total dos FSS.

---

[38] Com variações de 55 M€, 20 M€ e -40 M€, respetivamente, para aqueles três impostos.

[39] Os valores do impacto desta e das restantes medidas indicados no texto correspondem aos divulgados na publicação do IGFSS relativo à execução orçamental até dezembro de 2022.

[40] Decreto-Lei n.º 28-A/2022, de 25 de março, alterado pelos Decreto-Lei n.º 30-D/2022, de 18 de abril, Decreto-Lei n.º 42/2022, de 29 de junho e Decreto-Lei n.º 85-B/2022, de 22 de dezembro.

[41] Dados na ótica da contabilidade pública, cf. IGFSS (2023). Estas prestações constituem prestações de segurança social em dinheiro, que não pensões, à semelhança do abono de família, do rendimento social de inserção e da prestação de parentalidade, entre outras.

3. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

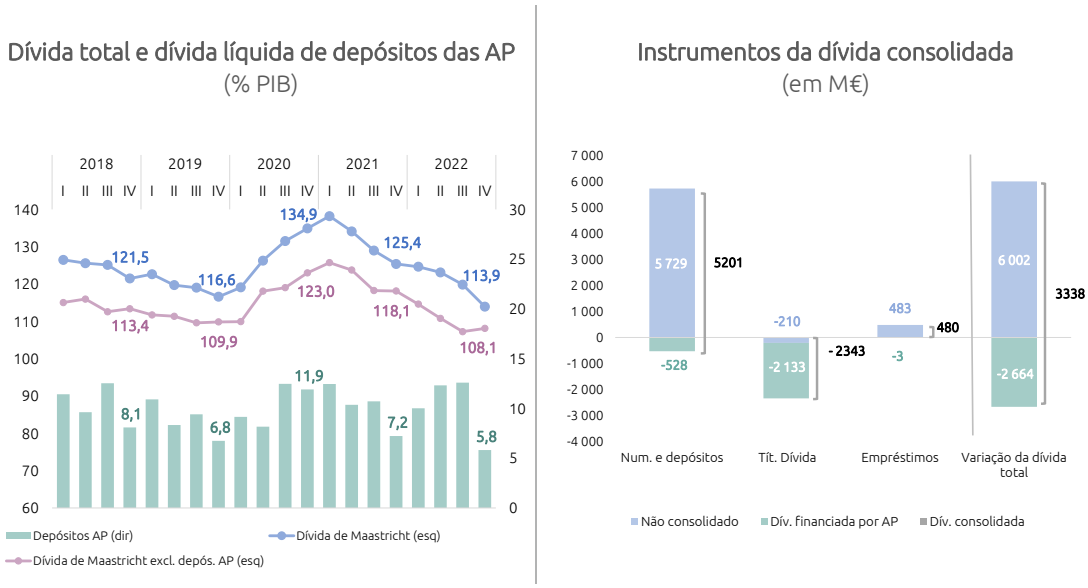
Em 2022, a dívida pública em rácio do PIB prosseguiu numa trajetória descendente, alcançando um nível inferior ao registado em 2019. Para este decréscimo foi determinante o contributo do crescimento do PIB nominal, influenciado pela inflação registada em 2022. Em termos nominais, a dívida pública aumentou, devendo-se sobretudo a outros fatores explicativos que não o défice das AP registado em 2022. No âmbito do financiamento, destaca-se a relevância da carteira do Banco Central, que aumentou o seu peso em 1 p.p., representando no final de 2022, 26,2% da dívida portuguesa.

3.1 Dívida de Maastricht

O rácio da dívida evoluiu favoravelmente pelo segundo ano consecutivo, de 125,4% do PIB para 113,9% do PIB em 2022. A influenciar de forma determinante este decréscimo de 11,5 p.p. do PIB encontra-se o efeito dinâmico (-10,9 p.p.), para o qual muito contribuiu o efeito crescimento nominal, que compensou o impacto desfavorável do efeito juros (Quadro 21, em anexo). Destaca-se, na composição do efeito crescimento nominal, o contributo do efeito preço em 2022 (-4,9 p.p.), significativamente superior à média registada na última década (-1,9 p.p.), influenciado pela inflação registada neste ano, bem como o contributo do crescimento real (-7,9 p.p.). Em menor escala, identifica-se o contributo favorável do efeito saldo primário (-1,6 p.p.), depois de em 2020 e 2021 este indicador ter contribuído para agravar o rácio da dívida pública. Em sentido oposto, o ajustamento défice-dívida registou um impacto desfavorável de 1 p.p. do PIB em 2022, influenciado sobretudo pelo desfasamento temporal de operações, que adiante se detalha. A acompanhar a evolução do rácio da dívida pública, a dívida líquida de depósitos das AP diminuiu 10 p.p. do PIB, para 108,1% do PIB (Gráfico 18, painel esquerdo).

Em termos nominais, a dívida consolidada das AP aumentou de 269,2 mil M€ para 272,6 mil M€. Este acréscimo de 3,3 mil M€ justifica-se essencialmente pela variação das rubricas i) de numerário e depósitos (+5,2 mil M€), que inclui os produtos de aforro detidos pelas famílias, e ii) de empréstimos (+0,5 mil M€), motivada pela receção dos montantes ao abrigo do SURE. Em contraste, os títulos de dívida registaram uma diminuição (-2,3 mil M€), destacando-se a variação dos títulos de longo-prazo (Gráfico 18, painel direito).

Gráfico 18 – Evolução da dívida



Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

A dívida pública detida por subsectores das AP totalizou 2,7 mil M€. Este financiamento é explicado essencialmente por instrumentos financeiros de dívida emitidos pelo Estado, adquiridos, em regra geral, pelos fundos da segurança social à administração central, como sejam os Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDICS) e os títulos de dívida, em particular Obrigações do Tesouro. Desta forma, esta dívida detida pelos subsectores das AP é consolidada no conjunto da dívida contraída por todos os subsetores da AP. Expurgando o valor desta dívida, que constitui o financiamento entre entidades das AP (2,7mil M€), do total do financiamento a que as AP recorreram em 2022 (6 mil M€), resulta um aumento nominal da dívida pública de 3,3 mil M€, que traduz unicamente o financiamento obtido junto de entidades ou subsectores que não AP (Gráfico 18, painel direito).

3.2 Ajustamento défice-dívida

O aumento da dívida pública nominal em 2022 foi explicado apenas em um quarto (28%) pelo défice orçamental apurado nesse ano. Se dependesse apenas do défice das AP, a dívida pública teria aumentado 0,9 mil M€ em 2022. No entanto, o ajustamento défice-dívida foi responsável por um agravamento adicional da dívida em 2,4 mil M€, resultando numa variação total da dívida pública que ascendeu a 3,3 mil M€ (Gráfico 19, painel esquerdo). Esta diferença entre o défice e a variação da dívida ficou a dever-se i) à rubrica de "outras variações da dívida" (1,4 mil M€), que reflete sobretudo as diferenças entre juros pagos e juros corridos e ii) à aquisição líquida de ativos financeiros (em 1,4 mil M€), sobretudo através do maior volume de outros débitos e créditos[42], que mais do que compensou a diminuição do montante de numerário e depósitos. A contrariar o

[42] O montante significativo de outros débitos e créditos em ativo (1,7 mil M€) inclui principalmente o desfasamento temporal relativo ao adiantamento do custo do gás natural às empresas em 2022, cujo registo em contas nacionais ocorrerá apenas em 2023 (mil M€),

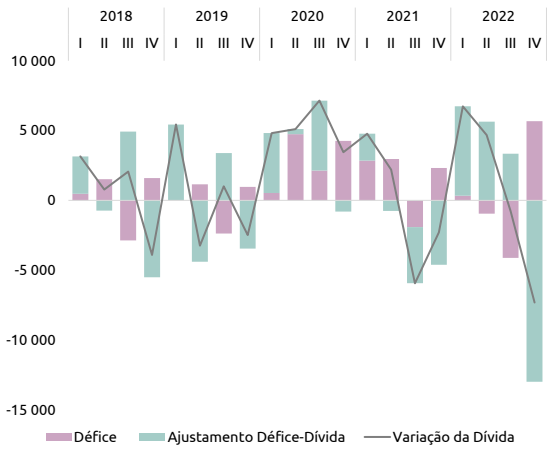
aumento do ajustamento défice-dívida, identifica-se o aumento de passivos não incluídos no conceito de dívida de Maastricht (0,4 mil M€)[43]. Comparativamente a 2021, verifica-se uma evolução favorável do saldo orçamental das AP, bem como um ajustamento que continua a refletir a estratégia de utilização de depósitos iniciada no ano anterior, com destaque para o 4.º trimestre, quando a OT 2,2% Out 2015/2022 atingiu a maturidade (Gráfico 19, painel direito).

Gráfico 19 – Ajustamento défice-dívida

Composição do ajustamento défice-dívida
(em M€)

	2021	2022
(1) Défice orçamental das AP	**6 215**	**944**
(2) Ajustamento défice-dívida (diferença) = (3)-(1)	**-7 462**	**2 393**
Aquisição líquida de ativos financeiros (+)	-7 747	1 365
Numerário e depósitos	-8 426	-1 616
Títulos exceto ações	445	613
Empréstimos	-25	-177
Ações e outras participações	-535	583
Outros ativos financeiros	794	1 963
Transações em passivos não incluídos na dívida (-)	722	420
Outr. variações na dívida [inclui valorizações] (+)	1 006	1 448
(3) Variação da Dívida das AP	**-1 247**	**3 338**
(4) Dívida Pública (ótica de Maastricht)	**269 248**	**272 586**
Dívida Pública (% do PIB)	**125,4**	**113,9**
Por memória		
Juros	5 170	4 687
Taxa juro implícita (J/Dt-1)	1,9%	1,7%

Evolução trimestral do ajustamento défice-dívida
(em M€)



Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

3.3 Financiamento e sectores financiadores

Sectores financiadores da Dívida Pública

Em 2022, o Banco Central reforçou a sua posição de maior credor da dívida pública portuguesa. O montante de dívida detido pelo Banco Central encontra-se numa trajetória ascendente desde 2015, situando-se em 26,2% em 2022 (face a 25,2% em 2021)[44]. Quanto aos restantes credores residentes, detinham 29,1% da dívida pública

[43] Esta rubrica reflete frequentemente as operações em que existe um registo desfasado entre a contabilização das operações na conta não financeira e na conta financeira, que afetam respetivamente o saldo e dívida das AP. Em 2022 destacam-se: (i) os montantes destinados aos aumentos de capital da TAP que irão ser realizados de forma faseada em 2023 e 2024 (0,7 mil M€) e (ii) os fluxos da U.E. (nomeadamente PRR) já recebidos, mas ainda não aplicados ou utilizados (0,2 mil M€). Em sentido contrário, identificam-se as regularizações relacionadas com as transferências dos fundos de pensões (-0,6 mil M€) e a variação dos créditos comerciais (-0,1 mil M€).

[44] De acordo com os dados divulgados pelo BdP, o Banco Central português detinha, no final de 2022, cerca de 80% do total das compras líquidas acumuladas realizadas ao abrigo dos programas *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) e *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Os restantes 20% encontram-se distribuídos pelo BCE e por outros bancos centrais, enquadrando-se na dívida detida por não residentes.

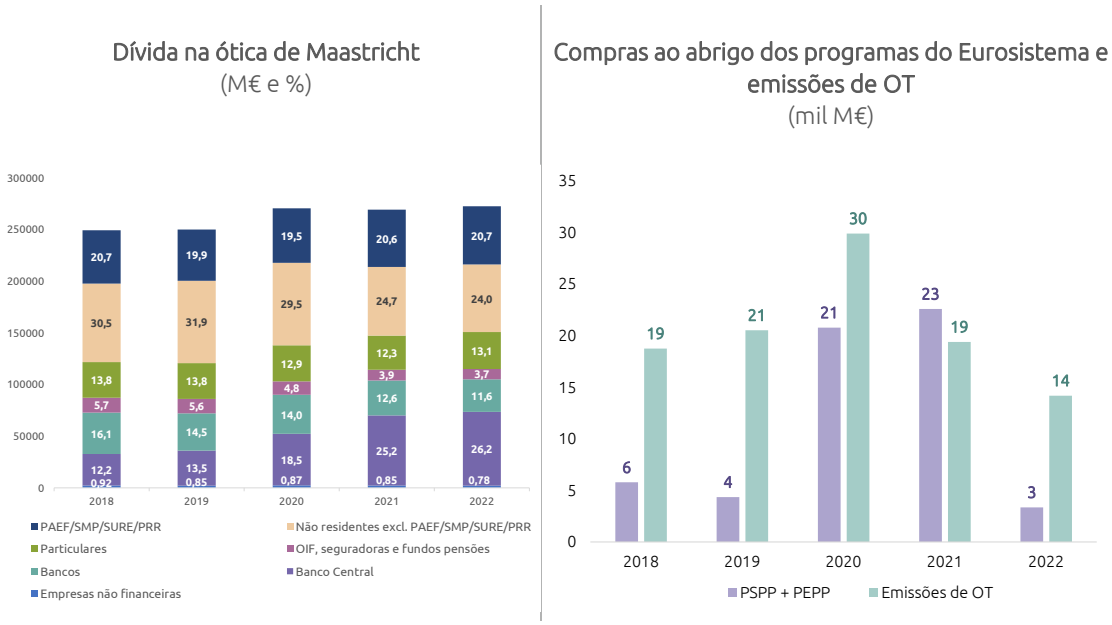
portuguesa, diminuindo ligeiramente a sua posição face a 2021 (29,6% do total). Os credores não residentes, juntamente com o PAEF, o SMP e os programas da UE (20,7%) perfaziam, no final de 2022, 44,7% do total da dívida de Maastricht (45,2% em 2021).[45] (Gráfico 20, painel esquerdo).

É expectável que a atual conjuntura continue a exercer uma pressão desfavorável sobre o mercado de dívida. No último ano, diversos bancos centrais preconizaram uma normalização da política monetária, retirando gradualmente as medidas de apoio à crise pandémica e implementando políticas de combate à inflação[46]. No 2.º semestre de 2022, a divulgação de dados que revelaram uma inflação persistente levou ao aumento das taxas de juro de referência por parte da Reserva Federal e do Banco Central Europeu, entre outros bancos centrais. Estes desenvolvimentos motivaram ainda o fim das compras líquidas de ativos ao abrigo dos *Asset Purchase Programmes* (APP), bem como a diminuição dos montantes em carteira a partir de 2023. Os programas de compras de ativos do Eurosistema, nomeadamente o *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) e o *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), permitiram satisfazer um montante significativo das necessidades de financiamento do país nos anos mais recentes (Gráfico 20, painel direito). Em 2022, as compras líquidas de Obrigações do Tesouro por parte do Eurosistema reduziram-se de forma significativa, de 23 mil M€ para 3 mil M€. Ainda assim, este valor representa compras líquidas acumuladas de 87,9 mil M€ (ou 32% da dívida pública portuguesa) desde o início dos programas. Para 2023, o IGCP prevê, no Programa de Financiamento, emissões de 19,8 mil M€ de OT (e *Medium Term Notes*). Este montante, apesar de semelhante ao de 2020, contará com uma menor participação do Eurosistema no mercado de dívida da área do euro.

[45] Na decisão de política monetária do BCE de fevereiro de 2023 foram introduzidas alterações aos *Assets Purchase Programme* (APP). Nomeadamente, a partir de março de 2023, a carteira de títulos adquiridos no âmbito do PSPP diminuiria a um ritmo médio de 15 mil M€ por mês até ao final de junho de 2023, sendo o seu ritmo de diminuição subsequente determinado posteriormente, de acordo com a nova informação sobre a evolução económica. Já os títulos adquiridos ao abrigo do PEPP serão reinvestidos pelo menos até ao final de 2024.

[46] Como referido em anteriores relatórios do CFP. Consultar, a título de exemplo, o relatório Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027.

Gráfico 20 – Sectores financiadores da dívida de Maastricht

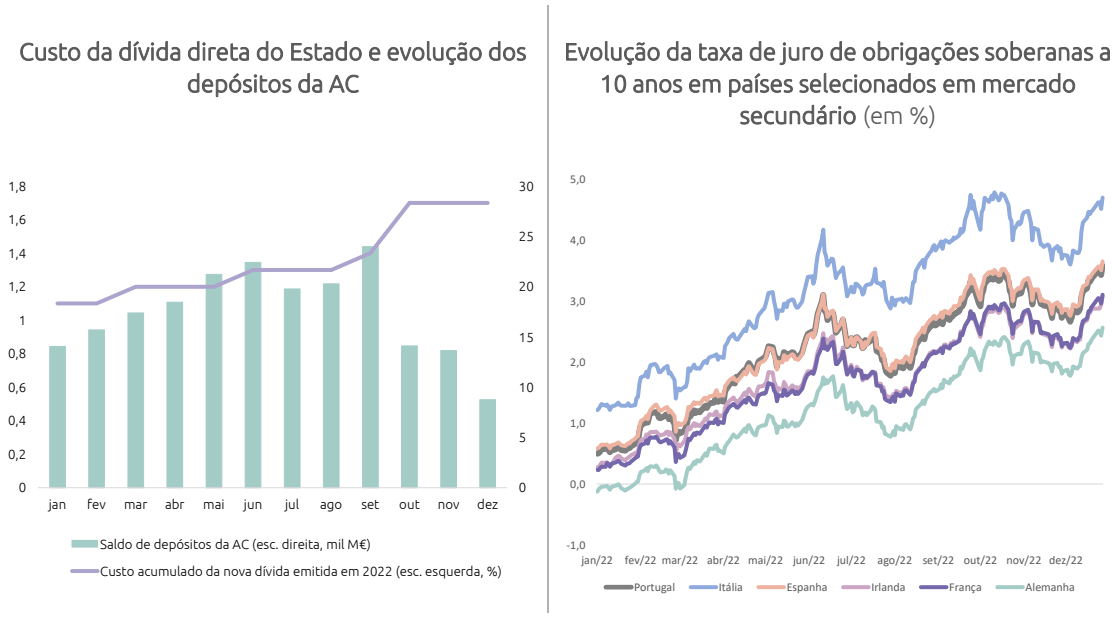


Fontes: BdP, BCE, DGO e IGCP. Cálculos do CFP. | Nota: OIF = Outras Instituições Financeiras; PSPP = *Public Sector Purchase Programme* e PEPP = *Pandemic Emergency Purchase Programme*. | A soma das diferentes parcelas pode diferir de 100% devido a efeitos de arredondamento.

As medidas adotadas pelos bancos centrais refletiram-se na trajetória ascendente dos custos de financiamento em 2022. A anunciada redução dos montantes detidos ao abrigo dos APP representa um desafio para o financiamento futuro. Sublinhe-se que estes programas contribuíram significativamente para a diminuição progressiva dos juros das AP e, consequentemente, da taxa de juro implícita da dívida. Em 2022, mesmo permanecendo em níveis historicamente reduzidos, a taxa de juro das Obrigações do Tesouro a 10 anos subiu 3,1 p.p. ao longo do ano, situando-se em 3,6% no final do ano (Gráfico 21, painel direito). Estes desenvolvimentos repercutiram-se no custo da nova dívida emitida pelo Estado[47], que subiu de 0,6% em 2021 para 1,7% no final de 2022 (Gráfico 21, painel esquerdo). Quanto aos depósitos das AP, após uma diminuição acentuada em 2021, voltaram a reduzir-se em 2022, em particular no último trimestre, assegurando o reembolso da OT 2,2% Out 2015/2022, passando de 15,5 mil M€ em 2021, para 29,4 mil M€ em setembro de 2022 e 13,9 mil M€ no final desse ano.

[47] Custo médio dos BT, OT, OTRV e MTN emitidos no ano correspondente.

Gráfico 21 – Condições do mercado de dívida em 2022



Fontes: BdP, Bloomberg e IGCP. Cálculos do CFP. | Nota: Custo da dívida emitida = custo médio dos BT, OT, OTRV e MTN emitidos no ano correspondente.

Sectores financiadores da dívida dos subsectores das AP e dívida das empresas públicas

O aumento da dívida da AC, em 2022, foi financiado sobretudo por particulares, empresas e outros. Tal como em 2021, o sector externo diminuiu a sua exposição à dívida da AC em termos nominais, apesar de permanecer como principal credor detendo 42% do total em 2022 (Quadro 12). Com efeito, o aumento nominal de 5,5 mil M€ da dívida da AC foi suportado quase inteiramente por particulares, empresas e outros (em 5,3 mil M€), destacando-se as subscrições líquidas de certificados de aforro que contribuíram significativamente para o aumento das responsabilidades em depósitos em virtude do aumento das taxas Euribor[48]. Em menor escala, regista-se o aumento do financiamento através do sector financeiro, o qual inclui parte das aquisições líquidas realizadas pelo Eurosistema (de 0,4 mil M€)[49], mais do que compensando a redução do financiamento realizado pelo exterior (em 0,2 mil M€).

O sector financeiro reforçou, em 2022, a sua posição com o principal credor da dívida da ARL. A dívida deste subsector das AP aumentou pelo terceiro ano consecutivo,

[48] A taxa de juro em vigor para os certificados de aforro com subscrições atualmente disponíveis, a série E, tem como indexante a média dos valores da Euribor a 3 meses. Para mais informações, consultar o site do IGCP https://www.igcp.pt/pt/menu-lateral/certificados-de-aforro/descricao/ .

[49] A informação disponibilizada pelo Eurosistema diz respeito apenas às aquisições de dívida emitida pelo conjunto das AP, não se encontrando desagregada por AC, ARL e empresas públicas. Desta forma, na análise do financiamento destes subconjuntos das AP não é possível fazer a distinção entre a dívida detida pelo Eurosistema e a dívida detida pelo restante sector financeiro. O mesmo sucede em relação ao exterior onde não é possível decompor entre dívida "oficial" PAEF/SMP/SURE/PRR e a dívida detida pelo resto do mundo (exterior).

financiada essencialmente pelo sector financeiro. Este sector, que continua a ser o principal financiador da ARL, assegurava em 2022 quase dois terços (62%) do total da dívida daquele subsector, num valor que totalizava 7,7 mil M€. Em 2022, o sector financeiro elevou a sua exposição em 0,4 mil M€, cobrindo a totalidade do acréscimo da dívida da ARL (0,4 mil M€) registada nesse ano. As variações pouco significativas e em sentidos opostos da dívida detida pelo exterior (-0,1 mil M€) e da dívida detida pelos particulares, empresas e outros (+0,1 mil M€) compensaram-se entre si, não contribuindo no seu conjunto para financiar o aumento de dívida da ARL, em 2022.

Todos os sectores financiadores da economia contribuíram, em 2022, para a redução da dívida das empresas públicas incluídas nas AP, exceto o sector das AP. Prosseguindo a trajetória descendente iniciada em 2014 e interrompida apenas em 2019, a dívida destas empresas fixou-se em 30,7 mil M€ em 2022 (31,1 mil M€ em 2021). A totalidade desta diminuição (de 0,4 mil M€) deveu-se à redução do financiamento concedido pelo exterior (em 0,7 mil M€) e, em menor escala, pelo financiamento assegurado pelas empresas (em 0,2 mil M€), que contrariam o aumento de dívida financiada pelas AP (em 0,4 mil M€) (Quadro 12). Em 2022, este sector elevou a sua exposição passando assegurar três quartos da dívida destas entidades. Os sectores financeiro e particulares apresentaram variações pouco significativas em 2022 na dívida das empresas públicas incluídas nas AP. No que se refere às dívidas das empresas públicas incluídas na AC e na ARL, a trajetória de diminuição prosseguiu, destacando-se a redução do recurso a financiamento junto do sector externo.

O aumento do financiamento das empresas públicas não pertencentes ao sector das AP foi assegurado quase na totalidade pelo exterior. A dívida destas entidades elevou-se pelo quinto ano consecutivo, passando de 7,2 mil M€ em 2021 para 7,7 mil M€ em 2022. Este aumento reforçou em 3 p.p. para 44% o peso do financiamento do exterior na dívida daquelas entidades (Quadro 12), continuando a apresentar-se como principal credor. O sector financeiro e as empresas seguem-se com um peso total da dívida respetivamente de 30% e 17%. Os restantes 9% são detidos pelos particulares e AP.

Quadro 12 – Sectores financiadores da dívida (M€)

	Composição (M€)					Estrutura	
	2018	2019	2020	2021	2022	2021	2022
Dívida da Administração Central	257 389	257 467	279 286	279 709	285 171	100%	100%
Exterior	126 238	127 873	130 889	119 914	119 711	43%	42%
Sector financeiro	78 306	77 315	93 539	104 704	105 079	37%	37%
Particulares, empresas e outros	52 845	52 279	54 857	55 092	60 381	20%	21%
Dívida da Administração Regional e Local	11 162	10 900	11 756	11 990	12 425	100%	100%
Exterior	1 183	1 093	1 397	1 546	1 469	13%	12%
Sector financeiro	6 595	6 656	7 158	7 294	7 733	61%	62%
Particulares, empresas e outros	3 384	3 151	3 201	3 150	3 223	26%	26%
Dívida das Empresas Públicas incluídas nas AP	30 972	32 704	32 217	31 120	30 678	100%	100%
Sector financeiro	6 131	2 570	2 433	2 119	2 122	7%	7%
Particulares	203	194	183	175	183	1%	1%
Exterior	9 008	7 790	6 507	5 230	4 553	17%	15%
Administrações Públicas	14 263	21 062	22 158	22 720	23 121	73%	75%
Empresas	1 366	1 090	936	876	698	3%	2%
Dívida das Empresas Públicas incluídas na AC	28 935	31 491	31 323	30 288	29 904	100%	100%
Exterior	8 206	7 165	6 042	4 823	4 185	16%	14%
Sector financeiro	5 186	2 286	2 232	1 923	1 944	6%	7%
AP e particulares	15 543	22 040	23 048	23 543	23 774	78%	80%
Dívida das Empresas Públicas incluídas na ARL	2 037	1 214	894	832	774	100%	100%
Exterior	1 058	592	465	407	368	49%	48%
Sector financeiro	811	454	262	257	238	31%	31%
AP e particulares	167	167	167	167	167	20%	22%
Dívida das Empresas Públicas não incluídas nas AP	6 712	6 978	7 042	7 208	7 595	100%	100%
Sector financeiro	2 373	2 132	2 132	2 300	2 263	32%	30%
Particulares	6	110	116	113	117	2%	2%
Exterior	2 544	2 960	3 029	2 973	3 350	41%	44%
Administrações Públicas	396	469	531	563	566	8%	7%
Empresas	1 392	1 307	1 234	1 259	1 299	17%	17%

Fonte: BdP. Cálculos do CFP. | Notas: AP = Administrações Públicas; AC = Administração Central; ARL = Administração Regional e Local.

4. COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

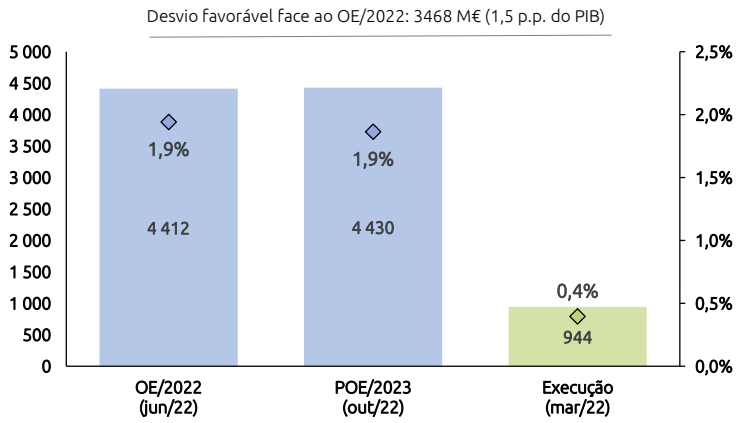
Neste capítulo apresenta-se uma análise comparativa entre a execução orçamental e a previsão do MF para 2022. Para esse efeito, adota-se como referencial o Orçamento do Estado para 2022 (OE/2022), aprovado em junho de 2022 (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), cuja proposta foi apresentada em abril daquele ano. A conta das administrações públicas para 2022 na ótica da contabilidade nacional e compatível com o OE aprovado pela Assembleia da República foi disponibilizada ao CFP pelo MF. De assinalar ainda, que, em outubro de 2022, o MF apresentou uma estimativa para 2022 subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2023 (POE/2023). Apesar da meta para o saldo orçamental se ter mantido praticamente igual, verificaram-se revisões em diversas rubricas da receita e da despesa que justificam que pontualmente se efetue também uma comparação com essa estimativa.

4.1 Conta das Administrações Públicas

O défice orçamental de 2022 apurado pelas autoridades estatísticas nacionais foi inferior ao previsto pelo MF nos documentos de programação orçamental, com um desvio favorável de quase 3,5 mil M€ face ao objetivo subjacente ao Orçamento do Estado para aquele ano. O OE/2022, aprovado em junho de 2022, na sequência da proposta apresentada em abril do mesmo ano, previa um défice de 4412 M€, o equivalente a 1,9% do PIB. Esta meta foi reafirmada seis meses depois pelo MF, na estimativa para 2022 subjacente à POE/2023 – Gráfico 22. Em março de 2023, no âmbito da primeira notificação por défices excessivos, as autoridades estatísticas nacionais apuraram na sua estimativa preliminar para 2022 um défice de 944 M€ (0,4% do PIB), o segundo défice anual mais baixo das AP desde 1995.[50] Este resultado representa um desvio de 1,5 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2022 determinado por um conjunto de desenvolvimentos objeto de análise na Caixa 5. Em termos nominais, esse desvio ficou a dever-se na sua maior parte à receita, cujo aumento de 9818 M€ foi quase o dobro do implícito no OE/2022 (5154 M€). Este desvio, favorável em 4664 M€, mais do que compensou o aumento da despesa pública, superior em 1196 M€ ao previsto no OE/2022.

[50] Na série estatística disponível desde 1995 para as AP, apenas em 2019 se registou um excedente orçamental (0,1% do PIB), um ano depois de se ter observado o défice mais baixo da série (0,3% do PIB). https://www.cfp.pt/pt/dados/series-temporais/anuais.

Gráfico 22 – Défice orçamental das AP em 2022: do OE/2022 até ao resultado alcançado
(em M€ e em % do PIB)



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Notas: Valores não ajustados. A execução corresponde ao apuramento preliminar efetuado pelo INE.

Caixa 5 – Do saldo previsto no OE/2022 ao saldo apurado em 2022

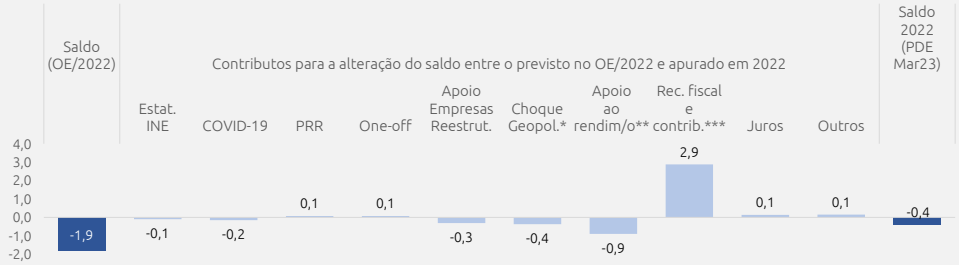
A estimativa preliminar do saldo orçamental apurada pelas autoridades estatísticas nacionais para o ano de 2022 resultou num défice orçamental de 0,4% do PIB, inferior em 1,5 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2022. Este desvio favorável reflete a combinação de um conjunto de fatores com impacto de sinal contrário e de magnitudes diferentes. A receita de impostos e das contribuições sociais explica o maior contributo (2,9 p.p. do PIB) para que o défice tenha ficado abaixo do previsto pelo MF. Os impostos justificaram 2,4 p.p. do PIB daquele contributo, muito em particular os impostos diretos (1,6 p.p. do PIB) por via do IRC (1,1 p.p. do PIB), que traduziu a recuperação robusta da atividade económica no contexto pós-pandémico, como também do IRS (0,5 p.p. do PIB), beneficiado em boa parte pelo crescimento das remunerações acima do antecipado no OE/2022. A restante parte, pouco mais de um terço (0,9 p.p. do PIB) deveu-se aos impostos indiretos, essencialmente ao IVA em resultado de um crescimento do consumo privado nominal superior em 4,4 p.p. ao previsto no OE/2022.[1] Mais de metade da diferença na evolução deste indexante macroeconómico foi explicado pelo comportamento do seu deflator (inflação). As contribuições sociais foram responsáveis por 0,5 p.p. do aumento de 2,9 p.p. do PIB que a receita fiscal e contributiva registou a mais do que o previsto pelo MF. O crescimento das remunerações em 9,6%, mais do dobro do que o considerado pelo MF no OE/2022 (4,4%) foi determinante para alcançar um montante de contribuições superior em quase 1200 M€.

Em menor escala, a contribuir igualmente para um saldo melhor do que o previsto pelo MF, identifica-se um impacto menos negativo no saldo das medidas *one-off* , dos encargos com juros e da despesa ao abrigo do PRR suportada em empréstimos, com impacto cada uma de 0,1 p.p. do PIB.

A magnitude conjunta de todos os fatores acima referidos foi mais do que suficiente para acomodar o impacto negativo no saldo decorrente : (i) das medidas de apoio ao rendimento das famílias (0,9 p.p. do PIB); (ii) do maior custo das medidas de mitigação ao choque geopolítico, resultante sobretudo do aumento dos combustíveis e dos custos de energia (0,4 p.p. do PIB); (iii) dos apoios financeiros a empresas em reestruturação (TAP, SATA e EFACEC) ; e (iv) do maior impacto das medidas de resposta à crise pandémica (0,2 p.p. do PIB). A revisão estatística em 0,1 p.p. do PIB contribuiu também negativamente, refletindo a correção em alta do défice de 2021 realizado pelas autoridades estatísticas nacionais em setembro de 2022,

mais elevado do que o avançado na 1.ª notificação de março de 2022, uma alteração que implicava um ponto de partida mais desfavorável para a previsão orçamental de 2022.

Gráfico 23 – Fatores explicativos do desvio do saldo face ao previsto (em % e em p.p. do PIB)



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP; Notas: * impacto atualizado tendo por base a informação prestada pela DGO e INE; ** inclui complemento excecional aos pensionistas; *** Impacto resultante da diferença entre a receita fiscal e contributiva prevista no OE/2022 e o resultado orçamental em 2022 apurado pelas autoridades estatísticas nacionais.

[1] No cenário macroeconómico subjacente ao OE/2022, a variação prevista pelo MF do consumo privado foi de 7,8%, dos quais 3,8% corresponderam ao crescimento real previsto para esta variável (efeito volume) e 3,9% ao valor previsto para o seu deflator (efeito preço). O resultado estatístico apurado pelo INE relativo a 2022 apurou uma variação do consumo privado nominal de 12,5%, traduzido num crescimento real de 5,8% (efeito volume) e de um deflator de 6,3% (efeito preço).

A receita pública fixou-se acima dos valores previstos no OE/2022 e da estimativa para o conjunto do ano de 2022 apresentada em outubro pelo MF na POE/2023. A despesa pública excedeu o previsto no OE/2022 (devido ao impacto orçamental de medidas excecionais que não estavam previstas naquele documento), tendo, contudo, registado uma execução inferior ao antecipado na referida estimativa.

A receita pública situou-se significativamente acima do previsto no OE/2022, refletindo o comportamento favorável da receita fiscal e contributiva. A receita pública cresceu 10,2% em 2022, aproximadamente o dobro do acréscimo previsto no OE/2022 (5,4%). Em termos absolutos, este desvio ascendeu a 4664 M€, resultante de um crescimento acima do previsto pelo MF da receita arrecadada com impostos e contribuições sociais. Em termos percentuais, a receita das AP situou-se 0,3 p.p. do PIB abaixo do valor implícito no OE/2022, em resultado de um crescimento do PIB nominal (11,4%) duas vezes superior ao previsto pelo MF na OE/2022 (5,7%).

A receita proveniente de impostos e de contribuições sociais superou expressivamente o objetivo implícito no OE/2022. Este subagregado da receita cresceu 13,9%, duas vezes e meia o previsto no OE/2022 (5,5%). A justificar esta evolução estiveram tanto a receita arrecadada com contribuições sociais (8,5% vs. 4,2% no OE/2022), como a receita tributária (16,6% vs. 6,1% no OE/2022), explicando-se o desvio desta última rubrica, em cerca de 70%, pelo comportamento dos impostos diretos (24,1% vs. 5,4%

no OE/2022)[51]. Em termos nominais, a receita proveniente de impostos e contribuições sociais foi 6767 M€ superior ao previsto no OE/2022.

Em sentido contrário, a receita não fiscal e não contributiva fixou-se abaixo do previsto pelo MF no OE/2023, penalizada pela baixa aplicação das subvenções ao abrigo do PRR. A receita não fiscal e não contributiva registou um decréscimo de 8,4%, situando-se 13,1 p.p. abaixo do objetivo inscrito no OE/2022 (4,8%). Esta divergência deveu-se ao desempenho quer da outra receita corrente (-20,3% vs. 7,7% no OE/2022), quer da receita de capital (-28,8% vs. -4,0% no OE/2022), uma vez que as vendas de bens e serviços (11,6%) ficaram acima do previsto pelo MF no OE/2022 (5,2%). O desvio conjunto da "outra receita corrente" e da receita de capital fixou-se em -2530 M€, explicado, essencialmente, pelo facto de a aplicação dos fundos relativos ao PRR ter ficado 2335 M€ abaixo do previsto no OE/2022. Em termos absolutos, a execução da receita não fiscal e não contributiva foi inferior em 2103 M€ ao antecipado pelo MF no OE/2022.

Em comparação com a estimativa do MF para 2022 implícita à POE/2023, a receita pública apresentou também um desvio positivo, ainda que de menor magnitude face ao previsto no OE/2022. No ano de 2022, a taxa de crescimento anual da receita pública situou-se 1,4 p.p. acima da variação implícita na estimativa do MF apresentada em outubro no âmbito da POE/2023. Este desvio, que em termos nominais se situou em 1330 M€, ficou a dever-se, exclusivamente, ao comportamento favorável da receita fiscal e contributiva (13,9% vs. 11,3% na estimativa do MF), de onde se releva o desempenho da receita tributária (16,6% vs. 13,6% na estimativa do MF) e que explicou mais de três quartos do desvio observado neste subagregado da receita. Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, registou-se um decréscimo mais acentuado (-8,4%) do que o antecipado na estimativa do MF (-3,8%), devendo-se este desvio à "outra receita corrente" (-20,3% vs. -7,0% na estimativa do MF), que contemplava apoios a receber da União Europeia para financiamento de medidas a adotar na resposta aos efeitos provocados pela crise energética e apoio humanitário a refugiados, na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia. Em percentagem do PIB, a receita das AP fixou-se 0,2 p.p. acima do valor subjacente à estimativa do MF, ainda que a dimensão deste desvio esteja influenciada pelo facto de o PIB nominal apurado pelo INE ter ficado abaixo do previsto pelo MF nesse documento.

[51] Dentro desta categoria de impostos destaca-se o desempenho favorável do IRC que registou um desvio de 2517 M€, explicando, assim, cerca de 65% do total do desvio positivo da tributação direta.

Quadro 13 – Desvios de execução face às previsões do MF para 2022 (em M€)

	2021	2022			Variação (em M€)			Variação (em %)			Desvios face a:	
	Execução	OE/2022	Estimativa MF	Execução	Implícita no OE/22	Implícita na Estimativa	2021/22	Implícita no OE/22	Implícita na Estimativa	2021/22	OE/2022	Estimativa MF
Receita Total	**96 321**	**101 475**	**104 809**	**106 139**	**5 154**	**8 487**	**9 818**	**5,4**	**8,8**	**10,2**	**4 664**	**1 330**
Receita corrente	93 741	98 999	103 145	104 302	5 258	9 404	10 561	5,6	10,0	11,3	5 304	1 157
Receita fiscal	53 054	56 310	60 273	61 879	3 256	7 218	8 825	6,1	13,6	16,6	5 569	1 607
Impostos indiretos	32 347	34 485	35 228	36 178	2 138	2 881	3 831	6,6	8,9	11,8	1 694	950
Impostos diretos	20 708	21 825	25 045	25 701	1 118	4 337	4 993	5,4	20,9	24,1	3 876	656
Contribuições sociais	27 267	28 400	29 148	29 598	1 133	1 881	2 331	4,2	6,9	8,5	1 198	450
das quais: efetivas	*22 403*	*23 505*	*24 253*	*24 694*	*1 102*	*1 850*	*2 290*	*4,9*	*8,3*	*10,2*	*1 188*	*441*
Vendas e outras receitas correntes	13 420	14 289	13 725	12 825	869	305	-595	6,5	2,3	-4,4	-1 464	-900
Venda de bens e serviços	*6 686*	*7 033*	*7 459*	*7 460*	*347*	*773*	*774*	*5,2*	*11,6*	*11,6*	*427*	*1*
Outra receita corrente	*6 734*	*7 256*	*6 266*	*5 365*	*522*	*-468*	*-1 369*	*7,7*	*-7,0*	*-20,3*	*-1 891*	*-901*
Receita de capital	2 580	2 476	1 664	1 837	-104	-917	-744	-4,0	-35,5	-28,8	-640	173
Despesa Total	**102 537**	**105 887**	**109 239**	**107 084**	**3 350**	**6 702**	**4 547**	**3,3**	**6,5**	**4,4**	**1 196**	**-2 155**
Despesa Primária	97 366	100 888	104 179	102 397	3 521	6 813	5 030	3,6	7,0	5,2	1 509	-1 782
Despesa corrente primária	89 117	89 761	93 124	92 913	644	4 006	3 796	0,7	4,5	4,3	3 152	-210
Consumo intermédio	12 434	12 688	13 435	13 535	254	1 000	1 101	2,0	8,0	8,9	847	101
Despesas com pessoal	24 975	25 782	25 782	25 841	807	807	866	3,2	3,2	3,5	60	59
Ordenados e salários	*18 422*	*19 192*	*19 192*	*19 102*	*770*	*770*	*680*	*4,2*	*4,2*	*3,7*	*-90*	*-90*
Contribuições sociais efetivas	*1 690*	*1 695*	*1 695*	*1 835*	*5*	*5*	*145*	*0,3*	*0,3*	*8,6*	*140*	*140*
Contribuições sociais imputadas	*4 863*	*4 894*	*4 969*	*4 904*	*31*	*106*	*41*	*0,6*	*2,2*	*0,8*	*10*	*-65*
Prestações sociais	41 608	43 004	45 076	44 694	1 395	3 468	3 085	3,4	8,3	7,4	1 690	-383
que não em espécie	37 414	38 456	40 357	39 985	*1 042*	*2 943*	*2 571*	*2,8*	*7,9*	*6,9*	*1 529*	*-372*
em espécie	4 195	4 548	4 719	4 709	*353*	*525*	*514*	*8,4*	*12,5*	*12,3*	*161*	*-10*
Subsídios	4 276	1 987	2 439	2 547	-2 289	-1 837	-1 728	-53,5	-43,0	-40,4	561	108
Outra despesa corrente	5 824	6 301	6 391	6 295	477	568	472	8,2	9,7	8,1	-5	-96
Despesa de capital	8 249	11 126	11 055	9 484	2 877	2 806	1 234	34,9	34,0	15,0	-1 643	-1 572
FBCF	5 520	7 328	6 295	5 911	1 808	775	391	32,7	14,0	7,1	-1 416	-383
Outras despesas de capital	2 729	3 799	4 761	3 572	1 070	2 032	843	39,2	74,4	30,9	-226	-1 189
Juros	5 170	5 000	5 060	4 687	-171	-111	-484	-3,3	-2,1	-9,4	-313	-373
Saldo global	**-6 215**	**-4 412**	**-4 430**	**-944**	**1 803**	**1 786**	**5 271**	**:**	**:**	**:**	**3 468**	**3 485**
em % do PIB	***-2,9***	***-1,9***	***-1,9***	***-0,4***	***1,0***	***1,0***	***2,5***	**:**	**:**	**:**	***1,5***	***1,5***
Saldo Primário	-1 045	587	630	3 742	1 632	1 675	4 787	:	:	:	3 155	3 112
Receita fiscal e contributiva	80 321	84 710	89 420	91 477	4 389	9 099	11 156	5,5	11,3	13,9	6 767	2 057
Receita não fiscal e não contributiva	16 001	16 765	15 389	14 662	765	-612	-1 338	4,8	-3,8	-8,4	-2 103	-727
Despesa corrente	94 288	94 761	98 183	97 600	473	3 895	3 312	0,5	4,1	3,5	2 839	-583
PIB nominal	214 741	227 086	237 514	239 253	12 345	22 773	24 512	5,7	10,6	11,4	12 167	1 739

Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Notas: os valores encontram-se influenciados pelo efeito de medidas *one-off,* detalhadas no Quadro 17 (em anexo); a execução corresponde aos valores apurados pelo INE; os desvios de sinal positivo no saldo global e no saldo primário correspondem a desvios favoráveis face ao OE/2022 e à estimativa para 2022 implícita na POE/2023.

A comparação da execução da despesa pública com o previsto no OE/2022 está influenciada pelo regime transitório de execução orçamental que vigorou durante o 1.º semestre de 2022 e pelo impacto de medidas excecionais que não estavam previstas no OE/2022.[52] Por um lado, a rejeição pela Assembleia da República da POE/2022 apresentada em outubro de 2021 implicou a prorrogação da vigência do OE/2021 até à entrada em vigor da Lei do OE/2022. Durante esse regime transitório, a execução mensal de cada programa orçamental não pôde exceder o duodécimo da despesa total da missão de base orgânica, com exceção de algumas despesas.[53] Por outro lado, após a entrada em vigor da Lei do OE/2022, o Governo adotou diversas medidas excecionais de apoio às empresas e às famílias para mitigação dos efeitos da inflação, que tiveram um impacto orçamental significativo.

[52] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2021, de 31 de dezembro. Nos termos desse Decreto-Lei, o regime transitório não prejudicou o regime excecional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do PRR.

[53] Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril (quarta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), que produziu efeitos a 1 de janeiro de 2022, estão excecionadas do regime duodecimal as despesas referentes a prestações sociais devidas a beneficiários do sistema de segurança social, a direitos dos trabalhadores, a aplicações financeiras e encargos da dívida, a despesas associadas à execução de fundos europeus, bem como despesas destinadas ao pagamento de compromissos já assumidos e autorizados relativos a projetos de investimento não cofinanciados ou a despesas associadas a outros compromissos cujo perfil de pagamento não seja compatível com o regime duodecimal.

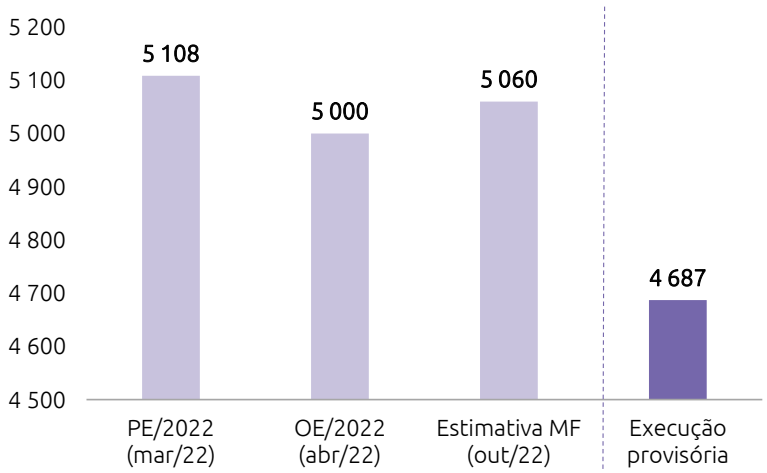
A despesa das administrações públicas ficou 1196 M€ acima do previsto no OE/2022. Para esse desvio desfavorável contribuiu o facto de a despesa corrente primária ter excedido a previsão em 3152 M€, em grande parte devido ao impacto orçamental de medidas excecionais de apoio às empresas e às famílias para mitigação dos efeitos da inflação que não estavam previstas no OE/2022. Em sentido oposto, a despesa de capital e os encargos com juros foram inferiores ao previsto naquele documento de programação orçamental em 1643 M€ e 313 M€, respetivamente. Em percentagem do PIB, a despesa pública ficou 1,9 p.p. abaixo do previsto no OE/2022 devido ao efeito do denominador, pois o PIB nominal excedeu em 12,2 mil M€ a previsão inicial do MF.

A maior despesa com prestações sociais e com subsídios face ao OE/2022 deveu-se ao impacto de medidas excecionais que não estavam previstas naquele documento. A despesa com prestações sociais excedeu em 1690 M€ o valor previsto no OE/2022, dos quais 1529 M€ nas prestações sociais que não em espécie. Este desvio foi justificado sobretudo pelo impacto orçamental, de cerca de mil M€, decorrente de medidas extraordinárias de apoio às empresas e às famílias no sentido de mitigar os elevados preços de bens e serviços. O desvio foi ainda justificado pelo pagamento do complemento excecional a pensionistas (987 M€), que na realidade constituiu um adiantamento de meia pensão aos pensionistas, por conta da pensão a receber em 2023, o qual também não estava inicialmente previsto. Acresce que, em 2021, as prestações sociais que não em espécie acabaram por ficar 228 M€ acima da estimativa do MF que serviu de base para a previsão desta despesa para 2022. Quanto à despesa com subsídios, foi superior em 561 M€ ao previsto no OE/2022, sobretudo porque naquele documento de programação orçamental não estava prevista a alocação adicional de 650 M€ ao Sistema Elétrico Nacional para redução das tarifas de eletricidade.

O consumo intermédio excedeu em 847 M€ o montante previsto no OE/2022. No cenário de políticas invariantes do OE/2022, o MF tinha identificado pressões orçamentais sobre esta rubrica no valor de 450 M€, decorrentes de compromissos das AP relacionados com a Saúde e gastos operacionais das diversas entidades, incluindo custos acrescidos com energia. Assinala-se ainda o facto de, em 2021, o consumo intermédio ter acabado por ficar 204 M€ acima da estimativa do MF que serviu de base para a previsão desta despesa para 2022.

A despesa de capital foi inferior em 1643 M€ ao previsto no OE/2022, sobretudo porque a FBCF voltou a ficar muito aquém da previsão inicial do MF. A FBCF registou um crescimento de 7,1% em 2022, correspondente menos de um quarto do que estava implícito no OE/2022. Com efeito, esta despesa ficou 1416 M€ abaixo do previsto, praticamente o dobro do desvio de 722 M€ registado no ano de 2021. O desvio de 1416 M€ na FBCF do conjunto das AP decorre, em parte, de uma execução inferior de investimentos ao abrigo do PRR (Caixa 6).

Gráfico 24 – Encargos com juros: comparação com as previsões do MF para 2022



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: as datas correspondem ao momento de publicação de cada documento, sendo que a Estimativa do MF para 2022, implícita na POE/2023.

Os encargos com juros foram inferiores ao previsto em todos os documentos de programação orçamental para 2022. A previsão do MF para os encargos com juros no PE/2022 foi sendo revista ao longo do ano passado: primeiro em baixa em 108 M€ no âmbito do OE/2022 e, posteriormente, em alta em 60 M€ na estimativa do MF para 2022, apresentada no relatório da POE/2023. Porém, os encargos com juros ficaram abaixo do previsto pelo MF em todos os documentos de programação orçamental para 2022 (Gráfico 24). O desvio favorável face ao orçamento inicial foi de 313 M€, uma diferença praticamente igual à ocorrida no ano passado (-316 M€).

Em comparação com a estimativa do MF para 2022, incluída no relatório da POE/2023, a despesa pública foi inferior em 2155 M€. No âmbito dessa estimativa, apresentada em outubro passado, o MF atualizou significativamente em alta a previsão de despesa para o ano de 2022 (+3351 M€), sobretudo devido à incorporação do impacto orçamental das medidas excecionais de apoio às empresas e às famílias que, entretanto, foram adotadas no sentido de mitigar os efeitos da inflação. Contudo, a despesa pública acabou por ficar abaixo do antecipado nessa estimativa (-2155 M€), destacando-se a menor execução da despesa de capital: -1572 M€, dos quais -383 M€ na FBCF e -1189 M€ nas "outras despesas de capital". Este último deveu-se à reclassificação, como operação financeira, do apoio extraordinário ao Sistema Nacional de Gás, tendo a transferência de 1000 M€ para o operador de rede sido considerada como um adiantamento efetuado no ano de 2022.[54] Também se registou uma execução inferior ao estimado nos encargos com juros (-373 M€) e na despesa corrente primária (-210 M€). Para esta última contribuiu o facto de a despesa com prestações sociais ter ficado 383 M€ abaixo do estimado pelo MF, tendo mais do que compensado a maior despesa registada nas rubricas de subsídios, consumo intermédio e despesas com pessoal (neste caso devido a uma maior despesa com contribuições sociais efetivas, como se observa no Quadro 13).

[54] O registo dessa despesa em contas nacionais deverá ocorrer no ano de 2023, quando as empresas beneficiarem efetivamente da redução de preços de gás natural aplicável aos consumos realizados.

Caixa 6 – A execução do Plano de Recuperação e Resiliência em 2022

No segundo ano de implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), a execução em 2022 da despesa ao abrigo deste plano aproximou-se dos 800 M€, um resultado que, à semelhança do verificado em 2021, continuou a ficar muito aquém do previsto pelo MF nos documentos de programação orçamental. Esta informação que tem por base o apuramento realizado pela autoridade estatística nacional com expressão na conta das AP para 2022 aponta para que mais de metade da aplicação das verbas do PRR, tenha incidido na despesa de capital (453 M€), em particular na formação bruta de capital fixo (FBCF) contabilizando os restantes 163 M€ em "Outra despesa de capital", que refletem apoios a projetos de investimento dirigido a outros sectores da economia que não a Administração Pública. Em 2022, as subvenções da União Europeia aplicadas em despesa corrente totalizaram 339 M€ tendo-se destinado a maior fatia a "outra despesa corrente" para apoio igualmente a projetos realizados por entidades fora das AP.

Quadro 14 – Execução do PRR face ao previsto na POE/2022 e na estimativa 2022 subjacente à POE/2023 (em M€)

	2022				
	Previsão POE/2022	Estimativa POE/2023	Execução	desvio face : POE/2022	desvio face : POE/2023
RECEITA	**3 125**	**1 000**	**791**	**-2 335**	**-209**
Outra Receita Corrente	1 156	386	339	-816	-47
Receita de Capital	1 970	613	451	-1 518	-162
DESPESA PRIMÁRIA	**3 293**	**1 048**	**792**	**-2 501**	**-256**
Despesa Corrente Primária	1 156	386	339	-816	-47
Despesa com pessoal	5	2	4	-1	2
Consumo Intermédio	688	127	52	-636	-75
Subsídios	79	61	55	-24	-6
Outra despesa Corrente	383	197	228	-155	31
Despesa de Capital	2 137	662	453	-1 684	-209
Formação Bruta de Capital Fixo	1 216	501	290	-926	-211
Outra Despesa de capital	921	161	163	-758	1

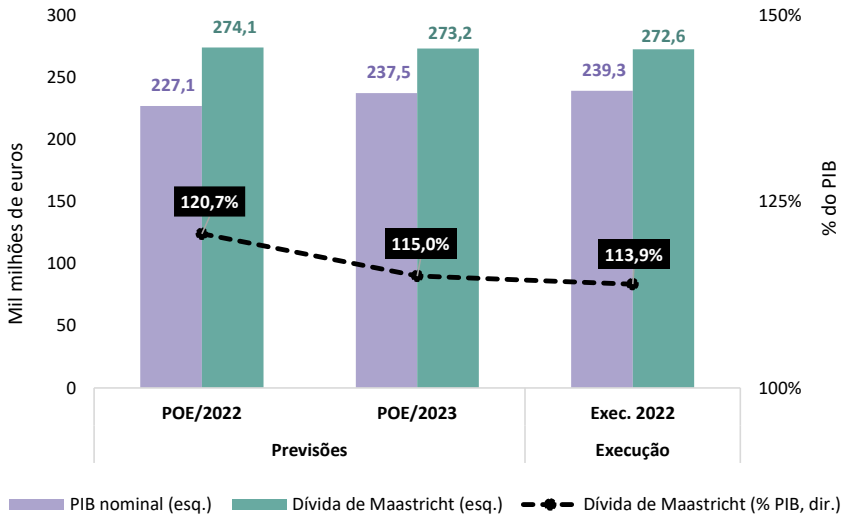
Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Comparativamente com o previsto no OE/2022, em que se antecipava que a despesa a realizar no âmbito do PRR totalizasse 3293 M€ (1,4% do PIB), o grau de execução situou-se abaixo dos 25%, refletindo um desvio de 2501 M€. A despesa de capital concentrou os maiores desvios, explicando quase dois terços do valor global do desvio da execução em 2022, com a FBCF a contribuir em maior escala para esse desvio. No que se refere à estimativa para 2022 apresentada em outubro passado pelo MF no âmbito da POE/2023, na qual já se incorporava a informação sobre a execução do PRR no 1.º semestre de 2022, a despesa do PRR registou igualmente uma execução abaixo do antecipado naquele documento de programação orçamental. Apesar da menor magnitude dos desvios, a despesa de capital foi, uma vez mais, responsável pelo maior desvio (209 M€) integralmente justificado pela FBCF. O financiamento de despesa de investimento com suporte em empréstimos do PRR registou uma execução muito marginal (1 M€) em 2022, distante do avançado pelo MF no OE/2022 e na POE/2023, em que se previa respetivamente 167 M€ e 49 M€.

4.2 Dívida pública

Em 2022, a dívida em rácio do PIB foi inferior às previsões apresentadas pelo MF, no âmbito dos documentos de programação anual. No OE/2022, o MF antecipava, para esse ano, um rácio da dívida de 120,7% do PIB. Em outubro, já incorporando a informação da dívida pública relativa ao 1.º semestre de 2022 e beneficiando de uma correção em alta do PIB efetuada pelo INE, a estimativa do MF para o final desse mesmo ano constante da POE/2023, avançou uma revisão em baixa do rácio da dívida pública em 5,7 p.p., para 115% do PIB.[55] Em 2023, na primeira notificação ao abrigo do Procedimento por Défice Excessivo, a estimativa preliminar das autoridades estatísticas nacionais apurou um rácio de dívida pública de 113,9% do PIB, um valor inferior ao previsto em ambos os documentos do MF (Gráfico 25). A diferença de 6,8 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2022 traduz um menor valor da dívida nominal (em 1,5 mil M€, correspondente a um contributo de -0,8 p.p. do PIB), e, principalmente, um maior PIB nominal (em 12,2 mil M€, correspondendo a um contributo de -6 p.p.do PIB).

Gráfico 25 – Previsões e execução para a dívida pública e PIB nominal (em % do PIB e mil M€)



Fonte: MF, INE e BdP. Cálculos do CFP.

[55] Na 2.ª notificação do PDE de 2022, as autoridades estatísticas procederam a uma revisão em alta do PIB Nominal de 2022 face ao avançado na 1ª notificação do mesmo ano no montante de 3532 M€. O PIB apurado pelas mesmas autoridades no âmbito da notificação do PDE de março de 2023, acabou por ser superior em 12 259 M€ face ao considerado na 1ª notificação do PDE de 2022.

5. ANEXOS

5.1 Quadros

Quadro 15 – Conta ajustada das administrações públicas

	M€			% do PIB			Variação			
							2021/2022			
	2019	2021	2022	2019	2021	2022	%	Ctvh	M€	p.p. PIB
Receita Total	**91 197**	**95 144**	**106 139**	**42,5**	**44,3**	**44,4**	**11,6**	**11,6**	**10 995**	**0,1**
Receita corrente	90 437	93 741	104 302	42,2	43,7	43,6	11,3	11,1	10 561	-0,1
Receita fiscal	53 000	53 054	61 879	24,7	24,7	25,9	16,6	9,3	8 825	1,2
Impostos indiretos	32 116	32 347	36 178	15,0	15,1	15,1	11,8	4,0	3 831	0,1
Impostos diretos	20 884	20 708	25 701	9,7	9,6	10,7	24,1	5,2	4 993	1,1
Contribuições sociais	25 360	27 267	29 598	11,8	12,7	12,4	8,5	2,5	2 331	-0,3
Das quais: efetivas	20 602	22 403	24 694	9,6	10,4	10,3	10,2	2,4	2 290	-0,1
Vendas e outras receitas correntes	12 077	13 420	12 825	5,6	6,2	5,4	-4,4	-0,6	-595	-0,9
Vendas de bens e serviços	7 262	6 686	7 460	3,4	3,1	3,1	11,6	0,8	774	0,0
Outra receita corrente	4 815	6 734	5 365	2,2	3,1	2,2	-20,3	-1,4	-1 369	-0,9
Receitas de capital	**759**	**1 403**	**1 837**	**0,4**	**0,7**	**0,8**	**30,9**	**0,5**	**434**	**0,1**
Despesa Total	**89 636**	**102 108**	**106 839**	**41,8**	**47,5**	**44,7**	**4,6**	**4,6**	**4 731**	**-2,9**
Despesa primária	83 312	96 937	102 152	38,9	45,1	42,7	5,4	5,1	5 214	-2,4
Despesa corrente primária	78 587	89 117	92 913	36,7	41,5	38,8	4,3	3,7	3 796	-2,7
Consumo intermédio	11 026	12 434	13 535	5,1	5,8	5,7	8,9	1,1	1 101	-0,1
Despesas com pessoal	23 147	24 975	25 841	10,8	11,6	10,8	3,5	0,8	866	-0,8
Prestações sociais	38 826	41 608	44 694	18,1	19,4	18,7	7,4	3,0	3 085	-0,7
que não em espécie	34 658	37 414	39 985	16,2	17,4	16,7	6,9	2,5	2 571	-0,7
em espécie	4 168	4 195	4 709	1,9	2,0	2,0	12,3	0,5	514	0,0
Subsídios	919	4 276	2 547	0,4	2,0	1,1	-40,4	-1,7	-1 728	-0,9
Outra despesa corrente	4 670	5 824	6 295	2,2	2,7	2,6	8,1	0,5	472	-0,1
Despesas de capital	**4 725**	**7 820**	**9 239**	**2,2**	**3,6**	**3,9**	**18,1**	**1,4**	**1 418**	**0,2**
FBCF	3 904	5 520	5 911	1,8	2,6	2,5	7,1	0,4	391	-0,1
Outras despesas de capital	821	2 300	3 327	0,4	1,1	1,4	44,7	1,0	1 027	0,3
Juros	**6 324**	**5 170**	**4 687**	**3,0**	**2,4**	**2,0**	**-9,4**	**-0,5**	**-484**	**-0,4**
Saldo global	**1 560**	**-6 964**	**-699**	**0,7**	**-3,2**	**-0,3**	**:**	**:**	**6 264**	**3,0**
Saldo primário	7 885	-1 793	3 987	3,7	-0,8	1,7	:	:	5 780	2,5
Receita fiscal e contributiva	78 360	80 321	91 477	36,6	37,4	38,2	13,9	10,9	11 156	0,8
Receita não fiscal e não contributiva	12 837	14 823	14 662	6,0	6,9	6,1	-1,1	-0,2	-161	-0,8
Carga fiscal	73 602	75 458	86 573	34,3	35,1	36,2	14,7	10,9	11 115	1,0
Despesa Corrente	84 911	94 288	97 600	39,6	43,9	40,8	3,5	3,2	3 312	-3,1
PIB nominal	214 375	214 741	239 253	:	:	:	11,4	:	24 512	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores ajustados das medidas *one-off* apresentadas no Quadro 17 e no Quadro 18.

Quadro 16 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB)

	2022	2022*
(1) Saldo em Contabilidade Pública	**-1,6**	**-1,6**
Administração Central e Segurança Social	-1,7	-1,7
Administração Regional e Local	0,1	0,1
(2) Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	**1,2**	**1,2**
Diferenças de universo	0,0	0,0
Especialização do exercício (Ajustamento Caixa-Compromissos)	2,1	0,9
*Impostos e contribuições sociais **	0,3	0,3
Diferença entre juros pagos e devidos	0,5	0,5
Outros desfasamentos temporais (dos quais)	1,3	0,2
Ajustamento caixa-compromissos CGA e SNS	*0,0*	*0,0*
Ajustamento de especialização às empresas públicas reclassificadas (das quais)	*1,4*	*0,3*
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	*1,1*	-
Outros ajustamentos (dos quais)	-0,8	0,3
Injeções de capital (das quais)	-1,6	-0,4
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	-1,1	-
Dotações de Capital (TAP + SATA)	-0,4	-0,4
Fundos de pensões	0,3	0,3
Apoio extraordinário ao Sistema Nacional de Gás	0,4	0,4
(3) = (1)+(2) Saldo em Contabilidade Nacional	**-0,4**	**-0,4**

Fonte: MF. Cálculos CFP. | Nota: Cálculos do CFP | Nota: (*) Expurgado das dotações de capital em Entidades Públicas reclassificadas; (**) Ajustamento temporal. Os ajustamentos de sinal positivo/negativo originam um saldo em contas nacionais superior/inferior ao obtido na ótica da contabilidade orçamental pública.

Quadro 17 – Medidas *one-off* (em M€)

	M€					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Medidas *one-off* (impacto no saldo)	**-4 213**	**-951**	**-1 313**	**-1 337**	**748**	**-245**
Receita	**73**	**166**	**55**	**36**	**1 177**	**0**
Devolução de comissão do FEEF (*prepaid margins*)					1 114	
Recuperação de garantia do BPP	73	166	55	36	63	
Despesa	**4 286**	**1 117**	**1 368**	**1 374**	**429**	**245**
Recapitalização da CGD	3 944					
Recapitalização do Novo Banco (NB)		792	1 149	1 035	429	
Assunções de Dívida (STCP + CARRIS)	111					
Ativos por impostos diferidos	154	100		144		245
Incêndios florestais	60	130				
Devolução taxa proteção civil (Município de Lisboa - decisão T	59					
Decisões judiciais desfavoráveis ao Município de Lisboa		96				
Compensação à concessionária AEDL, S.A.			219			
Transferência do FGCAM por devolução ao BdP				81		
Decisão judicial relativa à obrigação de pagamento de retroativos de suplementos de férias não pagos à PSP e à GNR				114		
Venda de Aeronaves F-16 à Roménia	-41					
Por memória (impacto por agregado orçamental)						
Receitas de capital	*73*	*166*	*55*	*36*	*1 177*	
Outra despesa corrente		*31*				
FBCF	*-41*					
Outras despesas de capital	*4 327*	*1 087*	*1 368*	*1 374*	*429*	*245*

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. Os valores podem vir a sofrer alterações caso a disponibilização de nova informação assim o justifique. Siglas: ver lista de abreviaturas do relatório.

Quadro 18 – Medidas one-off (em % do PIB)

	% do PIB					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Medidas *one-off* (impacto no saldo)	**-2,2**	**-0,5**	**-0,6**	**-0,7**	**0,3**	**-0,1**
Receita	**0,0**	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,5**	**0,0**
Devolução de comissão do FEEF (*prepaid margins*)					0,5	
Recuperação de garantia do BPP	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	
Despesa	**2,2**	**0,5**	**0,6**	**0,7**	**0,2**	**0,1**
Recapitalização da CGD	2,0					
Recapitalização do Novo Banco (NB)		0,4	0,5	0,5	0,2	
Assunções de Dívida (STCP + CARRIS)	0,1					
Ativos por impostos diferidos	0,1	0,0		0,1		0,1
Incêndios florestais	0,0	0,1				
Devolução taxa proteção civil (Município de Lisboa - decisão	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		
Decisão judicial relativa à obrigação de pagamento de retroativos de suplementos de férias não pagos à PSP e à GNR				0,1		
Venda de Aeronaves F-16 à Roménia	0,0					
Por memória (impacto por agregado orçamental)						
Receitas de capital	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,5*	
Outra despesa corrente		*0,0*				
FBCF	*0,0*					
Outras despesas de capital	*2,2*	*0,5*	*0,6*	*0,7*	*0,2*	*0,1*

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. Os valores podem vir a sofrer alterações caso a disponibilização de nova informação assim o justifique. Siglas: ver lista de abreviaturas do relatório.

Quadro 19 – Dinâmica da dívida

	2021	2022
Dívida Pública (% do PIB)	**125,4**	**113,9**
Variação da dívida (em p.p. do PIB)	**-9,5**	**-11,5**
Saldo primário	0,5	-1,6
Efeito dinâmico (bola de neve)	-6,5	-10,9
- efeito juros	2,4	2,0
- efeito crescimento nominal	-8,9	-12,8
efeito preço	-1,9	-4,9
efeito crescimento real	-7,0	-7,9
Ajust. défice-dívida	-3,5	1,0

Fontes: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Nota: A explicação detalhada para a decomposição da variação no rácio da dívida usada neste quadro encontra-se na Caixa 3 do Apontamento do CFP sobre Dívida Pública.

5.2 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AEDL	Autoestradas do Douro Litoral, S.A.
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
APP	*Asset purchase programme*
AR	Administração Regional
ARL	Administração Regional e Local
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BPF	Banco Português do Fomento
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
CCF	Consumo de capital fixo
CE	Comissão Europeia
CEDICs	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
Covid-19	Do inglês Corona virus disease 2019
CSE	Contribuições Sociais Efetivas
CSS	Contribuições para a segurança social
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DTA	Ativos por impostos diferidos
EFACEC	*Efacec Power Solutions*
EPI	Equipamentos de proteção individual
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSS	Fundos de Segurança Social
GNR	Guarda Nacional Republicana
IABA	Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IEC	Impostos especiais de consumo
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSS	Instituições particulares de solidariedade social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LAE	Linhas de Apoio à Economia
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
MTN	*Medium Term Notes*
OE	Orçamento do Estado
OIF	Outras Instituições Financeiras
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OT	Obrigação do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos

Abreviaturas	Significado
PDE	Procedimento por Défices Excessivos
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEPP	*Pandemic Emergency Purchase Programme*
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPP	Parcerias Público Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSP	Polícia de Segurança Pública
PSPP	*Public Sector Purchase Programme*
RAM	Região Autónoma da Madeira
REACT - EU	Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da
RNFNC	Receita não fiscal e não contributiva
SATA	Serviço Açoriano de Transportes Aéreos
SEN	Setor Elétrico Nacional
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SMP	*Securities Markets Programme*
SNS	Serviço Nacional de Saúde
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia

5.3 Principais Fontes de Informação Estatística

Banco de Portugal (2023), BPstat Dívida e financiamento das administrações públicas

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (2023), Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027.

DGAEP (2023), Síntese estatística do emprego público - 4.º trimestre de 2022

DGO (2023a), Síntese de execução mensal de dezembro de 2022

DGO (2023b), Síntese de execução mensal de fevereiro de 2023

FMI (2023), *World Economic Outlook, April 2023: A Rocky Recovery* .

IGFSS (2023), Execução orçamental de dezembro de 2022

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

INE (2023b), Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2023)

INE (2023c), Principais Agregados das Administrações Públicas - 2022

INE (2023d), Índice de Preços da Habitação, 4.º trimestre de 2022

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2022a), Relatório do Orçamento do Estado para 2022

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2022b), Relatório do Orçamento do Estado para 2023

5.4 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental das Administrações Públicas (em % do PIB) 9

Gráfico 2 – Do saldo de 2021 ao saldo de 2022 (em % do PIB)..... 11

Gráfico 3 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2018 e 2022 (em % do PIB) 12

Gráfico 4 – Política orçamental e posição cíclica [2016-2022] (em % do PIB)..... 13

Gráfico 5 – Contributos para a variação da receita das AP em 2022 (M€ e p.p. do PIB) .. 21

Gráfico 6 – Decomposição da variação da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (em M€) 23

Gráfico 7 – Evolução da carga fiscal das AP no período 2015-2022 (em p.p. do PIB) 24

Gráfico 8 – Peso dos principais impostos e das CSE nas respetivas bases macroeconómicas (em %) 26

Gráfico 9 – Contributos para a variação da despesa pública em 2022 29

Gráfico 10 – Variação da despesa com prestações sociais (em M€)..... 30

Gráfico 11 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2022 32

Gráfico 12 – Evolução da despesa com subsídios e com juros (em M€)..... 36

Gráfico 13 – Variação da despesa de capital, por componente (em M€)..... 36

Gráfico 14 – Evolução do investimento líquido das AP no período 2005-2022 (M€) 38

Gráfico 15 – Saldo e contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2022 40

Gráfico 16 – Saldo orçamental por subsector das Administrações Públicas (M€) 41

Gráfico 17 – Contributos para a variação anual do saldo nos subsectores da ARL e FSS (M€) 43

Gráfico 18 – Evolução da dívida 47

Gráfico 19 – Ajustamento défice-dívida 48

Gráfico 20 – Sectores financiadores da dívida de Maastricht..... 50

Gráfico 21 – Condições do mercado de dívida em 2022 51

Gráfico 22 – Défice orçamental das AP em 2022: do OE/2022 até ao resultado alcançado (em M€ e em % do PIB)..... 55

Gráfico 23 – Fatores explicativos do desvio do saldo face ao previsto (em % e em p.p. do PIB) 56

Gráfico 24 – Encargos com juros: comparação com as previsões do MF para 2022..... 60

Gráfico 25 – Previsões e execução para a dívida pública e PIB nominal (em % do PIB e mil M€) 62

5.5 Índice de Quadros

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em % do PIB).....7

Quadro 2 – O impacto orçamental das medidas COVID-19 em 2022 17

Quadro 3 – O impacto orçamental das medidas do choque geopolítico em 2022 20

Quadro 4 – Receita Fiscal das Administrações Públicas em contabilidade nacional 22

Quadro 5 – Impacto da não atualização dos limites dos escalões na receita de IRS no ano base (M€) 27

Quadro 6 – Conta das Administrações Públicas 28

Quadro 7– Gestão das cativações sobre a despesa da administração central em 2022 (em M€) 32

Quadro 8 – Utilização da reserva orçamental em 2022 (em M€) 33

Quadro 9 – Reforços com contrapartida na dotação provisional em 2022 (em M€) 34

Quadro 10 – Outras dotações centralizadas no MF em 2022 (em M€) 35

Quadro 11 – Despesa ajustada de *one-offs*, PRR, medidas COVID-19 e medidas pontuais* 39

Quadro 12 – Sectores financiadores da dívida (M€) 53

Quadro 13 – Desvios de execução face às previsões do MF para 2022 (em M€) 58

Quadro 14 – Execução do PRR face ao previsto na POE/2022 e na estimativa 2022 subjacente à POE/2023 (em M€) 61

Quadro 15 – Conta ajustada das administrações públicas 63

Quadro 16 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB) 64

Quadro 17 – Medidas *one-off* (em M€) 65

Quadro 18 – Medidas one-off (em % do PIB) 66

Quadro 19 – Dinâmica da dívida 66

5.6 Índice de Caixas

Caixa 1 – Evolução da receita acumulada de IRS, IRC e IVA 23

Caixa 2 – Impacto da não atualização dos escalões de IRS em função da inflação na receita de IRS no ano de 2022 27

Caixa 3 – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2022 31

Caixa 4 – Despesa pública (ajustada): comparação com o ano pré-pandemia 38

Caixa 5 – Do saldo previsto no OE/2022 ao saldo apurado em 2022 55

Caixa 6 – A execução do Plano de Recuperação e Resiliência em 2022 61