Conselho das Finanças Públicas

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2023

maio de 2024

Relatório nº

05/2024

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 2024.

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 7
2. Principais desenvolvimentos orçamentais em 2023 8
2.1 Saldos, ajustamento, postura da política orçamental e aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento 8
2.2 Análise da receita 17
2.3 Análise da despesa 24
2.4 Dívida pública 33
2.4.1 Dívida de Maastricht 33
2.4.2 Ajustamento défice-dívida 35
2.4.3 Financiamento e sectores financiadores 36
3. Comparação com os documentos de programação orçamental 41
4. Responsabilidades com garantias públicas 49
4.1 Garantias concedidas pelo Estado 49
4.2 Responsabilidade com garantias concedidas no âmbito da COVID-19 51
5. Anexos 53
5.1 Quadros 53
5.2 Principais Fontes de Informação Estatística 56
5.3 Índice de Gráficos 56
5.4 Índice de Quadros 57
5.5 Índice de Caixas 58

SUMÁRIO EXECUTIVO

Três anos após a eclosão da pandemia, as Administrações Públicas (AP) eliminaram o desequilíbrio orçamental, regressando em 2023 a uma posição de excedente de dimensão superior ao alcançado em 2019. A estimativa preliminar para o saldo orçamental apurado pelas autoridades estatísticas nacionais fixou-se em 1,2% do PIB. Trata-se de um superavit, que contrasta com o défice de 0,9% do PIB previsto na POE/2023. Este desempenho mais favorável colocou Portugal no grupo dos três Estados Membros da União Europeia que registou a maior recuperação do saldo orçamental desde 2021, elevando-o acima do nível pré-pandemia.

Esta evolução positiva continuou a beneficiar dos ganhos na receita fiscal resultantes principalmente do aumento das remunerações com reflexo na receita de IRS, bem como da reação do IVA à subida dos preços dos bens e serviços. A supressão progressiva das medidas de resposta à pandemia e ao contexto de subida da inflação atenuou o crescimento nominal da despesa pública que refletiu já integralmente o efeito desfasado da subida de preços. O resultado conjugado destes efeitos contribuiu para a melhoria do saldo orçamental de 1,5 p.p. do PIB face ao ano anterior devido ao subsector da administração central e, em menor grau, aos Fundos da Segurança Social que viram reforçado o seu excedente orçamental. O saldo primário, o saldo que exclui os encargos com juros, mais do que duplicou o excedente face ao alcançado em 2022, atingindo 3,4% do PIB.

O excedente orçamental alcançado em 2023 seria de 1,7% do PIB, se não fosse afetado pelo impacto desfavorável de operações *one-off,* num valor equivalente a 0,5% do PIB. Excluindo o efeito daquelas operações, a melhoria do saldo face a 2022 foi de 1,9 p.p. do PIB resultante sobretudo das medidas discricionárias de política orçamental do governo, avaliada pela variação do saldo primário estrutural, que evidenciou um acréscimo de 2,0 p.p. do PIB potencial. Este forte contributo reflete a progressiva eliminação dos estímulos orçamentais adotados desde 2020. Neste contexto, a política orçamental adquiriu uma postura restritiva, não obstante o estímulo direto conferido pelo impulso orçamental associado ao Plano de Recuperação e Resiliência equivalente, em 2023, a 0,3 p.p. do PIB.

Refletindo estes desenvolvimentos, o desempenho orçamental em 2023 consolidou uma margem confortável face ao cumprimento da regra do saldo orçamental e da regra de redução do rácio da dívida nesse ano suspensas. Estes resultados contribuíram para alcançar pela primeira vez uma posição acima do equilíbrio orçamental estrutural, o que assegura o cumprimento do objetivo de médio prazo, um ponto de partida mais favorável para enfrentar um novo quadro de disciplina orçamental.

Em termos absolutos, em 2023, a receita foi determinante para a melhoria do saldo orçamental, cujo desempenho ficou acima do previsto nos documentos de programação orçamental. Os impostos diretos e indiretos foram responsáveis por mais de metade do aumento da receita pública, justificando as contribuições sociais quase um terço daquela variação. O crescimento do PIB nominal acima do previsto na POE/2023 contribuiu para este resultado. Com efeito, os cálculos do CFP (Caixa 8) permitem concluir que a tributação incidente sobre o PIB adicional não previsto pelo MF ascendeu a 45,5% em 2022 e a 43,2% em 2023. Apesar do forte crescimento percentual da receita pública (9%), o seu rácio no PIB registou uma redução para 43,5% do PIB (-0,2

p.p.), em resultado de uma maior variação do produto nominal (9,6%) face ao da receita. A carga fiscal, após três anos consecutivos de agravamento, registou uma redução de 0,2 p.p. do PIB para 35,6% do PIB.

A despesa pública diminuiu o seu peso em percentagem do PIB em 1,8 p.p. em 2023, para 42,3% do PIB. Esta redução beneficiou do efeito do denominador, uma vez que o ritmo de crescimento do PIB nominal (9,6%) foi quase o dobro do da despesa pública (5,2%). Não obstante o menor impacto de medidas de mitigação do choque geopolítico e da inflação e a dissipação das medidas COVID-19, a despesa pública registou um aumento de 5554 M€ face a 2022, ainda que a sua execução tenha ficado abaixo do previsto na POE/2023. A despesa corrente primária foi determinante para esse aumento, para o qual contribuíram todas as suas componentes, exceto os subsídios e a "outra despesa corrente". A execução da despesa corrente primária excedeu o previsto na POE/2023, sobretudo devido a medidas de política que foram posteriormente introduzidas no âmbito do Programa de Estabilidade, com incidência na despesa com prestações sociais, com pessoal e com subsídios. Os encargos com juros superaram o previsto na POE/2023 e cresceram quer em termos absolutos quer em percentagem do PIB, interrompendo a tendência descendente registada desde 2015. As despesas de capital aumentaram face ao ano anterior, sobretudo devido à FBCF financiada por fundos comunitários que não o PRR. Esta rubrica registou, no entanto, uma execução inferior em 1875 M€ ao previsto na POE/2023, devido essencialmente ao baixo grau de execução dos investimentos ao abrigo desse mesmo Plano.

A execução do PRR no primeiro triénio (2021-23) de implementação aponta para um valor global de 2410 M€. Dois terços deste resultado (1618 M€, ou seja 0,6% do PIB) deve-se à execução do ano de 2023, que apesar de registar uma aceleração na aplicação das verbas, continuou a ficar aquém do previsto pelo Governo nos documentos de programação orçamental. A taxa de execução face ao previsto na POE/2023 fixou-se em 61,8%, o que representa um desvio de 2282 M€. Esta execução mostrou-se, uma vez mais insuficiente para impulsionar o investimento público, que desde 2012 demonstra incapacidade para repor o *stock* de capital público, resultando num investimento líquido negativo, o que prejudica o potencial de crescimento económico no futuro.

O rácio da dívida pública prosseguiu a trajetória descendente fixando-se em 99,1% do PIB no ano de 2023, o valor mais baixo desde 2010. Este resultado, foi inferior ao previsto na POE/2023 (110,8% do PIB), traduziu uma redução anual daquele rácio em 13,3 p.p. do PIB. O efeito dinâmico (-7,6 p.p. do PIB), influenciado sobretudo pelo efeito dos preços devido à inflação, explicou mais de metade da redução do rácio da dívida, acompanhado em menor escala pelo efeito favorável do saldo primário (-3,4 p.p.) e pelo ajustamento défice-dívida (-2,3 p.p.). No âmbito do financiamento, apenas as Famílias reforçaram a sua posição em termos nominais, representando 17% do total do *stock* da dívida pública portuguesa. Esta evolução ficou a dever-se ao maior volume de subscrições líquidas de Certificados de Aforro, motivando o aumento da dívida detida pelo sector residente, de 55% para 58% do total da dívida pública. O Banco Central, que se inclui neste sector residente, continuava a ser o credor com maior representatividade (26,1% do total).

Ainda que não constituam dívida, um elevado nível de passivos contingentes pode, no entanto, indicar um elevado nível de risco orçamental. A forma mais comum de responsabilidades contingentes respeita a garantias concedidas pelo sector das AP. Os dados mais recentes sobre estas responsabilidades indicavam que, em termos

consolidados, correspondiam a 4,5% do PIB em 2022. A maior parte destas garantias é emitida pelo Estado e por outras entidades da Administração Central. No final de 2023, as garantias ativas concedidas pelo Estado ascendiam a 10 969 M€, menos 371 M€ do que em 2022, o equivalente a 4,1% do PIB. Mais de três quartos destas garantias foi prestada a entidades das próprias AP (3,1 % do PIB), sendo o restante relativo a garantias prestadas a entidades públicas e outras entidades fora do perímetro orçamental. As responsabilidades das AP associadas a garantias concedidas para cobertura de linhas de crédito criadas no contexto da COVID-19 registaram uma diminuição anual de 2036 M€ para um valor de garantias vivas de 3478 M€ no final de 2023. Esta evolução refletiu um montante de amortizações muito superior ao de novas contratações, em consequência do encerramento progressivo dessas linhas de crédito.

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Receita Total	**42,9**	**42,6**	**43,4**	**44,6**	**43,8**	**43,5**
Receita corrente	**42,4**	**42,2**	**42,9**	**43,4**	**43,2**	**42,6**
Receita fiscal	25,2	24,7	24,6	24,6	25,6	25,2
Impostos indiretos	15,1	15,0	14,5	15,0	15,0	14,5
Impostos directos	10,1	9,7	10,0	9,6	10,6	10,7
Contribuições Sociais	11,6	11,8	12,8	12,7	12,2	12,3
Vendas e outra receita corrente	5,6	5,6	5,6	6,1	5,3	5,1
Receitas de capital	**0,5**	**0,4**	**0,5**	**1,2**	**0,6**	**0,9**
Despesa Total	**43,2**	**42,5**	**49,2**	**47,5**	**44,1**	**42,3**
Despesa Primária	**39,9**	**39,5**	**46,4**	**45,1**	**42,2**	**40,2**
Despesa Corrente Primária	**36,8**	**36,7**	**41,9**	**41,2**	**38,4**	**36,3**
Consumo intermédio	5,3	5,1	5,5	5,6	5,5	5,3
Despesas com pessoal	10,7	10,8	11,9	11,6	10,7	10,5
Prestações sociais	18,2	18,1	20,0	19,3	18,5	17,5
Subsídios e outra despesa corrente	4,5	4,3	5,1	5,4	5,2	4,7
Despesas de capital	**3,0**	**2,8**	**4,5**	**3,8**	**3,8**	**3,9**
FBCF	1,8	1,8	2,3	2,6	2,4	2,5
Outras despesas de capital	1,2	1,0	2,2	1,3	1,4	1,3
Saldo primário	3,0	3,1	-2,9	-0,5	1,6	3,4
Juros	3,4	3,0	2,9	2,4	1,9	2,2
Saldo global	**-0,3**	**0,1**	**-5,8**	**-2,9**	**-0,3**	**1,2**
Medidas temporárias e não recorrentes	-0,5	-0,6	-0,7	0,3	-0,1	-0,5
Saldo ajustado de medidas one-off	**0,1**	**0,7**	**-5,2**	**-3,2**	**-0,2**	**1,7**
Componente cíclica	1,1	1,6	-3,6	-1,8	0,6	0,7
Saldo Estrutural	**-1,0**	**-0,9**	**-1,5**	**-1,4**	**-0,8**	**1,0**
Variação anual do saldo estrutural	0,3	0,1	-0,6	0,1	0,6	1,8
Saldo Primário Estrutural	**2,4**	**2,0**	**1,3**	**1,0**	**1,1**	**3,1**
Variação anual do saldo primário estrutural	-0,1	-0,3	-0,7	-0,3	0,1	2,0
Dívida Pública	**121,5**	**116,6**	**134,9**	**124,5**	**112,4**	**99,1**
Variação do rácio da dívida, decomposição:	-4,7	-4,9	18,3	-10,3	-12,1	-13,3
Saldo primário	-3,0	-3,1	2,9	0,5	-1,6	-3,4
Efeito dinâmico ou bola de neve	-2,3	-2,3	10,9	-7,3	-11,6	-7,6
Ajustamento défice-dívida	0,7	0,4	4,4	-3,5	1,1	-2,3
Por memória:						
Taxa de juro implícita	*2,8%*	*2,5%*	*2,3%*	*1,9%*	*1,7%*	*2,1%*
Outros indicadores orçamentais						
Carga fiscal (calculada pelo Sector das AP)	34,5	34,3	35,0	35,0	35,8	35,6
Despesa corrente	40,2	39,6	44,8	43,6	40,3	38,5
Consumo Público	17,0	17,0	19,0	18,7	17,6	17,0

Fonte: INE, BdP e cálculos do CFP. | Nota: (i) os valores relativos aos anos de 2018 a 2023 encontram-se influenciados pelo efeito de operações *one-off* conforme se detalha no Quadro 21 em anexo, apresentando-se no Quadro 17, também em anexo, a conta ajustada de operações *one-off* para os anos de 2022 e 2023; (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 abril de 2024. 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 2022 e 2023, respetivamente de 242 341 M€ e 265 503 M€ (Quadro 3). No Capítulo 3, o PIB nominal respeita ao previsto pelo MF para 2023 nos documentos de programação orçamental.

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os desenvolvimentos orçamentais do sector das Administrações Públicas (AP) no ano de 2023 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 25 de março de 2024 através das seguintes fontes estatísticas: a primeira notificação de 2024 ao abrigo do Procedimento por Défice Excessivo (PDE) e as contas nacionais trimestrais por sector institucional relativas ao 4.º trimestre de 2023, publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo Banco de Portugal (BdP). Os dados subjacentes ao presente relatório têm um caráter preliminar, suscetíveis a revisões, particularmente ao nível da administração local atendendo a atrasos de reporte de vários municípios, associados a dificuldades na implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

Os agregados orçamentais das AP são apresentados em contabilidade nacional e sem a correção dos efeitos de operações *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 os desenvolvimentos orçamentais das AP em 2023. Procede-se neste âmbito, num primeiro plano, à análise da evolução da posição orçamental, do ajustamento estrutural e da orientação da política orçamental; num segundo plano à análise da evolução da receita e da despesa pública dando nota do impacto da resposta orçamental aos efeitos económicos e sociais provocado pelo choque geopolítico e pela subida dos preços, assim como da situação de implementação do Plano de Recuperação e Resiliência no seu primeiro triénio de aplicação; e num terceiro plano uma análise sobre a evolução da 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 terceiro capítulo é dedicado à comparação entre a previsão subjacente à proposta de Orçamento de Estado para 2023 (POE/2023) e o resultado obtido no ano de 2023.

Por fim, no quarto e último capítulo analisam-se as responsabilidades contingentes associadas a garantias públicas prestadas pelo sector das AP, dando particular atenção à evolução das garantias concedidas no contexto da COVID-19.

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, pelo Ministério das Finanças. Para a elaboração do quarto capítulo contribuiu informação específica prestada pela Direção Geral de Tesouro e Finanças e pelo Banco de Português de Fomento. O CFP agradece a todos a colaboração prestada, no quadro da promoção da transparência das Finanças Públicas.

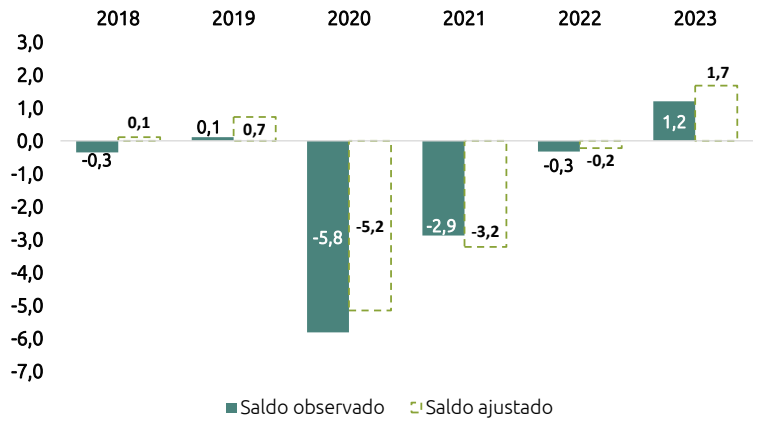
2. PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2023

2.1 Saldos, ajustamento, postura da política orçamental e aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento

Três anos após a eclosão da pandemia, as Administrações Públicas (AP) eliminaram o desequilíbrio orçamental, regressando em 2023 a um excedente superior ao alcançado em 2019. A estimativa preliminar apurada pelas autoridades estatísticas nacionais para 2023 aponta para um excedente orçamental de 1,2% do PIB, o que contrasta com o défice de 0,9% do PIB previsto na POE/2023 (Gráfico 22). Esta estimativa confirmou a sinalização, avançada pelo CFP em setembro e posteriormente em outubro[1] do ano passado, de que o saldo orçamental, em 2023, seria positivo e acima do antecipado pelo governo na estimava para 2023 subjacente à POE/2024 (0,8% do PIB). Este excedente, apesar de afetado pelo impacto negativo de medidas temporárias e não recorrentes mais desfavorável do que o inicialmente assumido pelo MF (-0,5% do PIB, ajustado dessas medidas representaria um excedente de 1,7% do PIB), continuou a beneficiar dos ganhos na receita fiscal, resultantes principalmente do aumento das remunerações com reflexo na receita de IRS, bem como da reação do IVA à subida dos preços dos bens e serviços. A supressão progressiva dos apoios extraordinários na resposta à pandemia e à subida da inflação atenuou o crescimento nominal da despesa pública que refletiu já integralmente o efeito desfasado da subida de preços. Estes desenvolvimentos contribuíram para a variação positiva do saldo orçamental em 1,5 p.p. assente no contributo do subsector da administração central e, em menor grau, pelos Fundos da Segurança Social que aumentaram o seu excedente (ver Caixa 1). O saldo primário, que exclui os encargos com juros, mais do que duplicou o excedente face ao alcançado em 2022, registando uma posição (3,4% do PIB, ou 8945 M€) acima do verificado nos anos pré-pandemia.

[1] Esta estimativa resultou da atualização do exercício de projeção em políticas invariantes realizada em setembro, tendo sido incorporada nova informação do Ministério das Finanças relativa ao ano de 2023, assim como, os desenvolvimentos orçamentais entretanto conhecidos para o saldo e dívida pública do 1.º semestre de 2023 divulgados pelas autoridades estatísticas nacionais.

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

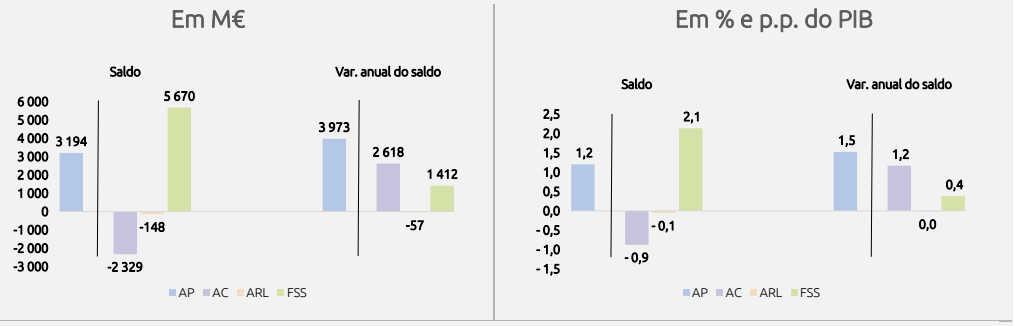


Fonte: INE. Projeções do CFP. Nota: Nota: O saldo ajustado corresponde ao saldo observado expurgado de operações *one-off* identificadas no Quadro 21.

Caixa 1 – Saldo por subsectores das AP em 2023

Os Fundos de Segurança Social (FSS) foram o único subsector das AP com excedente orçamental em 2023 (5,7 mil M€; 2,1% do PIB), o mais elevado desde, pelo menos, o ano 2000. Este saldo mais do que compensou os défices da Administração Central (AC) e da Administração Regional e Local[i] (ARL), determinando o saldo positivo de 1,2% do PIB das AP.

Gráfico 2 – Saldo e contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2023



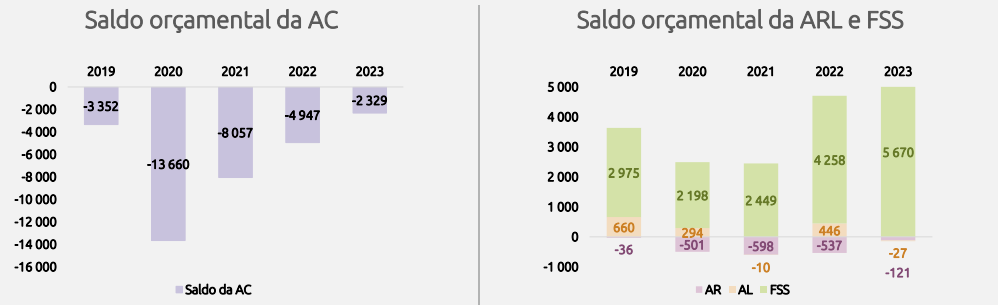
Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Por outro lado, em termos de variação do saldo, coube aos subsectores da AC e dos FSS o maior contributo para esse resultado, pois o primeiro viu reduzido o seu défice em 1,2 p.p. do PIB para 0,9% do PIB e o segundo reforçou o seu excedente em 0,4 p.p. do PIB, elevando-o para 2,1% do PIB. Já o subsector da ARL apresentou um maior défice face a 2022, para o qual muito contribuiu a deterioração do saldo da administração local que inverteu a sua posição de excedente para uma situação de défice. A atenuar este agravamento, a administração regional registou uma redução do seu desequilíbrio orçamental refletido na melhoria do saldo orçamental de cada uma das regiões autónomas.[ii] O carácter provisório destes dados é

acentuado, no que respeita à AL, por dificuldades quanto ao reporte completo de dados contabilísticos anuais dos municípios.

As transferências pagas pela AC aos outros subsectores aumentaram 0,7 mil M€ em 2023 para 15,4 mil M€.[iii] Deste total, grande parte do qual ao abrigo das leis das finanças regionais e locais e lei de bases da segurança social, aproximadamente 10 mil M€ destinaram-se aos FSS (aumento de 72 M€ face a 2022), 4,8 mil M€ à AL (aumento de 0,6 mil M€ ou 14,1%) e 0,6 mil M€ à AR (aumento de 36 M€, ou 6,7%). Mesmo sem estes aumentos, os FSS e a AR teriam registado melhorias do respetivo saldo. Por outro lado, sem o aumento destas transferências em 2023, motivado pelo acréscimo das transferências ao abrigo da lei das finanças locais e das verbas do fundo de financiamento da descentralização, a AL apresentaria um défice mais elevado.

Gráfico 3 – Saldo orçamental por subsector das Administrações Públicas (M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

[i] Regiões Autónomas (RA) dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM) e a Administração Local (AL). No caso português, incluem-se ambas no código S.1313 do SEC 2010, nomeadamente por a AR não cobrir todo o território nacional.

[ii] Cf. INE (2024, p. 5), a RAM terá registado um excedente de 25 M€ em 2023 (défice de 142 M€ em 2022) e a RAA um défice de 146 M€ (395 M€ em 2022), implicando melhorias do saldo de 167 M€ e 249 M€, respetivamente.

[iii] Estas transferências, bem como os juros pagos e recebidos entre subsectores, são objeto de consolidação quando se considera o conjunto das AP, uma vez que são despesa de um subsector, mas também receita de outro.

Este desempenho colocou Portugal no grupo de três Estados Membros da União Europeia que maior evolução registou no saldo orçamental. Portugal foi, logo após o Chipre e a Grécia, o Estado Membro da União Europeia que mais conseguiu infletir a deterioração significativa do saldo orçamental, provocada pela resposta orçamental aos efeitos económicos e sociais desencadeados pelo surto da COVID-19. Os resultados orçamentais obtidos por Portugal nos anos de 2021 a 2023 permitiram alcançar um saldo orçamental acima do verificado no último ano pré pandemia. Também o Chipre e a Irlanda apresentaram em 2023 um melhor saldo que em 2019 (Caixa 2).

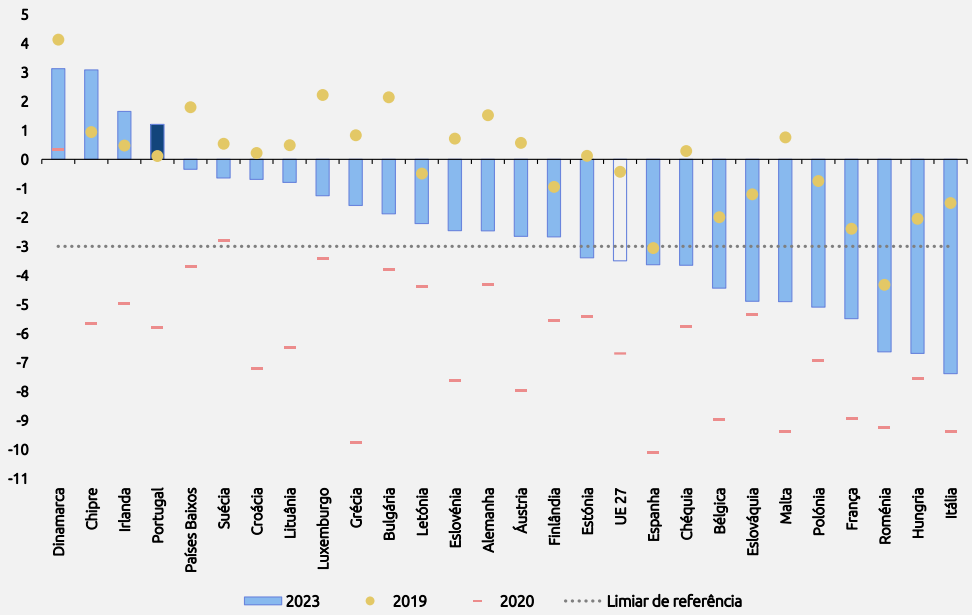
Caixa 2 – Saldo orçamental e dívida pública na União Europeia (UE)

Em 2023, o conjunto da UE registou um défice correspondente a 3,5% do PIB. Para esta média que é ponderada (ou seja, tem em conta a dimensão das economias dos diferentes países), contribuiu a situação deficitária registada em 23 dos 27 países da UE, dos quais 11 acima do limiar de referência de 3% do PIB. A Itália registou o maior défice orçamental (7,4% do PIB) acompanhada por outras duas outras grandes economias europeias, França (5,5% do PIB) e

Espanha (3,6 % do PIB)[2] que também mantinham défices acima daquele limiar. Apenas quatro países registaram um excedente orçamental: Dinamarca (3,1%), Chipre (3,1%), Irlanda (1,7%) e Portugal (1,2%).

Em 2020, com a eclosão da crise pandémica (COVID-19), todos os Estados-Membros da UE registaram uma deterioração significativa do seu saldo orçamental (Gráfico 4), levando a uma situação deficitária em todos os países da UE, com exceção da Dinamarca. Como um todo, a UE registou nesse ano um défice de 6,7% do PIB, mais 6,3 p.p. do PIB do que em 2019. Em 2023, todos os países tinham recuperado relativamente a 2020, mas apenas Portugal, Chipre e Irlanda alcançaram um saldo superior ao verificado em 2019. Estes mesmos países que nesse ano tinham apresentado excedentes orçamentais, respetivamente de 0,1%, 0,9% e 0,5% do PIB, regressaram em 2023 a um saldo positivo superior.

Gráfico 4 – Saldo orçamental dos países da UE (em % do PIB), 2019-2023

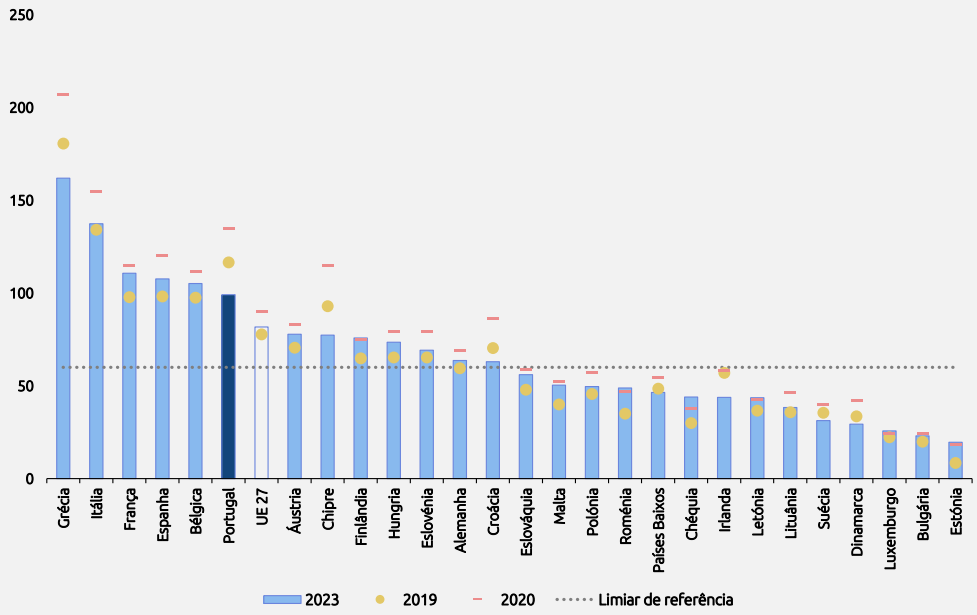


Fonte: Eurostat (dados divulgados em 22 de abril de 2024).

O rácio da dívida pública calculado para o conjunto dos 27 países da UE correspondia a 81,7% do PIB, em 2023 –Gráfico 5. Acima do limiar de referência de 60% do PIB encontravam-se 13 países da UE, dos quais seis acima de 90% do PIB: Grécia (161,9%), Itália (137,3%), França (110,6%), Espanha (107,7%), Bélgica (105,2%) e Portugal (99,1%). Portugal apresentava assim, em 2023, a sexta dívida pública mais elevada da UE expressa em relação ao seu produto, quando em 2019 era a terceira.

[2] Tendo em consideração dados do Eurostat relativos ao PIB de 2023, a seguir à Alemanha, com 24% do PIB agregado da UE, as maiores economias são a França (17%), a Itália (12%) e a Espanha (9%).

Gráfico 5 – Dívida pública dos países da UE (em % do PIB), 2019-2023



Fonte: Eurostat (dados divulgados em 22 de abril de 2024).

Face a 2019 (77,8% do PIB), a média (ponderada) do rácio da dívida pública da UE era, em 2023, superior em 3,9 p.p. do PIB. De facto, em 19 países da UE e apesar de todos terem recuperado relativamente ao pico de 2020, ano em que foi declarada a situação de pandemia, o rácio da dívida pública em 2023 ainda se encontra acima do de 2019. Apenas em oito Estados-Membros da UE o rácio da dívida pública em 2023 resulta inferior ao registado no ano imediatamente anterior ao da eclosão da pandemia de COVID-19: Grécia, Portugal, Chipre, Croácia, Países Baixos, Irlanda, Suécia e Dinamarca. A redução observada entre 2019 e 2023[3] foi superior a 10 p.p. do PIB apenas em quatro daqueles oito países: Grécia (-18,7 p.p.), Portugal (-17,5 p.p.), Chipre (-15,8 p.p.) e Irlanda (-13,3 p.p.).

O excedente apurado em contas nacionais foi praticamente metade do registado em contabilidade orçamental pública. O resultado de execução registado na ótica da contabilidade orçamental pública correspondeu a um excedente equivalente a 2,3% do PIB, superior em 1,1 p.p. ao apurado na ótica da contabilidade nacional (1,2% do PIB). Os ajustamentos relativos à especialização do exercício explicam a totalidade dessa diferença, quando expurgado o impacto de valor simétrico das dotações de capital em entidades pertencentes ao sector das AP (Quadro 18 em anexo). O ajustamento caixa - compromissos da CGA determinou o contributo negativo desta categoria de ajustamentos.[4] Em menor escala, destacam-se o ajustamento temporal dos impostos e contribuições (-0,1% do PIB) e o ajustamento *accrual* às empresas públicas

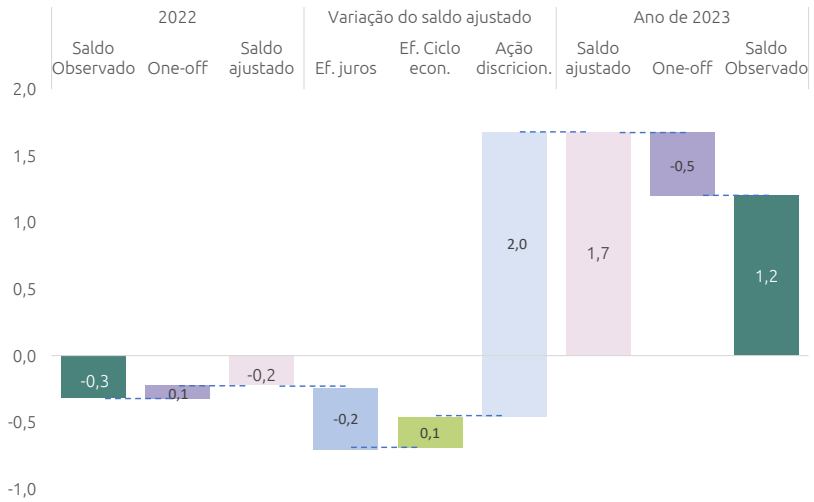
[3] No Gráfico 5 esta redução é ilustrada pela distância entre o marcador correspondente a 2019, com cor amarela, e o valor registado em 2023, representado pela coluna preenchida a azul.

[4] À luz das regras do SEC 2010, a receita proveniente da transferência do Fundo de pensões do pessoal da CGD para a CGA não foi contabilizada com uma receita, mas antes como um adiantamento, ou seja, uma operação financeira, sem impacto no saldo em contas nacionais. A sua contabilização como receita em contas nacionais realiza-se à medida que, ao longo dos anos, se proceder ao pagamento das pensões.

reclassificadas (-0,1% do PIB), ainda que anulados pelo efeito positivo resultante da diferença entre juros pagos e juros recebidos (0,3% do PIB). A categoria "outros ajustamentos", excluindo igualmente as dotações de capital em entidades das AP, teve um contributo nulo, não obstante refletir o impacto de ajustamentos de sinal contrário. Salientam-se as injeções de capital do Estado na Efacec e as perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação da Parvalorem compensados pelos rendimentos decorrentes das transferências verificadas no passado de vários Fundos de Pensões, pelas correções relativas a Parcerias Público-Privadas reclassificadas no passado no sector das AP e pelas reposições não abatidas aos pagamentos.

A retirada dos estímulos orçamentais utilizados na resposta à pandemia e a redução dos apoios extraordinários adotados no contexto de aumento da inflação foram determinantes para a melhoria do saldo orçamental em 2023. Excluindo o efeito orçamental transitório provocado pelas operações *one-off*, o saldo ajustado daquelas medidas aponta para uma melhoria de 1,9 p.p. do PIB (Quadro 17, em anexo). A ação discricionária da política orçamental do governo, avaliada pela variação do saldo primário estrutural, foi responsável pelo maior contributo (2,0 p.p. do PIB potencial) influenciando a melhoria da posição orçamental em 2023. Para esta evolução contribuiu a redução da despesa primária estrutural (2,2 p.p. do PIB potencial), que refletiu, na sua componente corrente (1,9 p.p.), a retirada das medidas de emergência à COVID-19 e a eliminação progressiva das medidas de apoio extraordinário à subida da inflação, e traduziu, na componente de capital, a cessação dos apoios financeiros às empresas do sector de aviação em contexto de reestruturação: TAP, SA e da SATA Air Açores. Estima-se que os desenvolvimentos cíclicos da economia tenham continuado a beneficiar o saldo orçamental, mas com um contributo significativamente menor para a evolução daquele indicador (0,1 p.p. do PIB potencial). Foram, contudo, insuficientes para contrariar o agravamento dos encargos com juros em 0,2 p.p. do PIB (Gráfico 6)

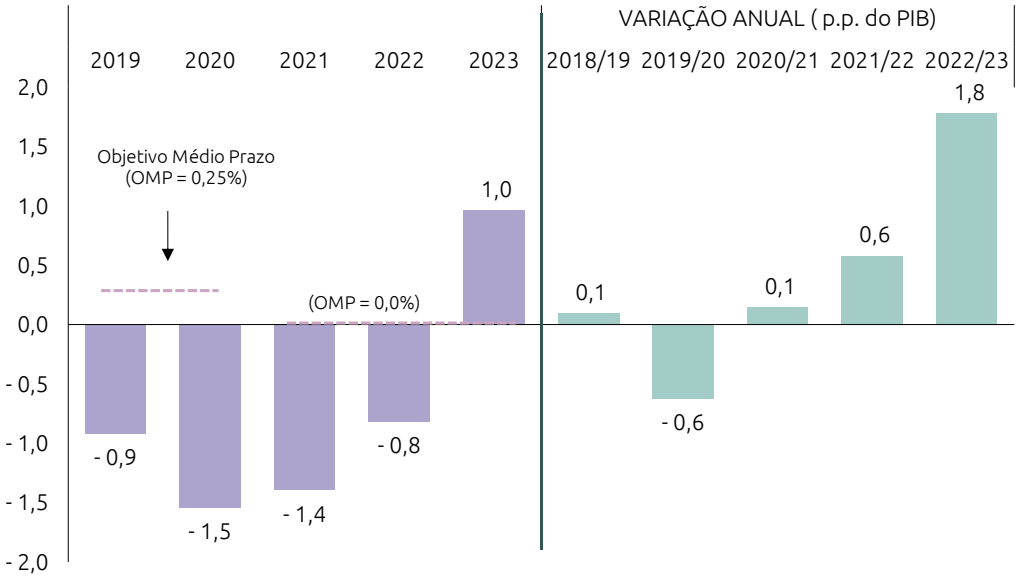
Gráfico 6 – Do saldo de 2022 ao saldo de 2023 (em % do PIB)



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: O detalhe sobre as medidas temporárias e não recorrentes pode ser consultado no Quadro 21, 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 excedente alcançado em 2023 permitiu alcançar uma posição orçamental acima do objetivo de médio prazo (OMP). Eliminando o efeito do ciclo económico, calculado com base na metodologia comunitária para a componente cíclica do saldo orçamental e ajustado do efeito de operações *one-off*, a estimativa para o saldo estrutural em 2023 aponta para um excedente de 1% do PIB potencial (Gráfico 7). Este resultado traduz uma melhoria deste indicador três vezes superior (1,8 p.p. do PIB potencial) ao estimado para 2022. Esta evolução deveu-se inteiramente ao contributo do saldo primário estrutural (2,0 p.p. do PIB potencial) que acomodou o aumento dos encargos com juros. Esta conclusão tem por referência cálculos que são naturalmente condicionais à informação subjacente à projeção macro orçamental de médio prazo do CFP (Perspetivas Económicas e Orçamentais 2024-2028), em particular a estimativa do hiato do produto que é sensível à evolução do PIB nos anos subsequentes a 2023, podendo vir a ser objeto de revisões futuras.[5]

Gráfico 7 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2019 e 2023 (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.

Refletindo estes desenvolvimentos, o desempenho orçamental em 2023 consolidou uma margem confortável face ao cumprimento da regra do saldo orçamental e da regra de redução do rácio da dívida que permaneceram suspensas nesse ano.[6] O excedente de 1,2% do PIB obtido em 2023, corolário de uma trajetória de correção das finanças públicas que permitiu eliminar o desequilíbrio orçamental provocado em 2020 pela crise pandémica, elevou a margem face ao limite máximo de 3% do PIB para o défice

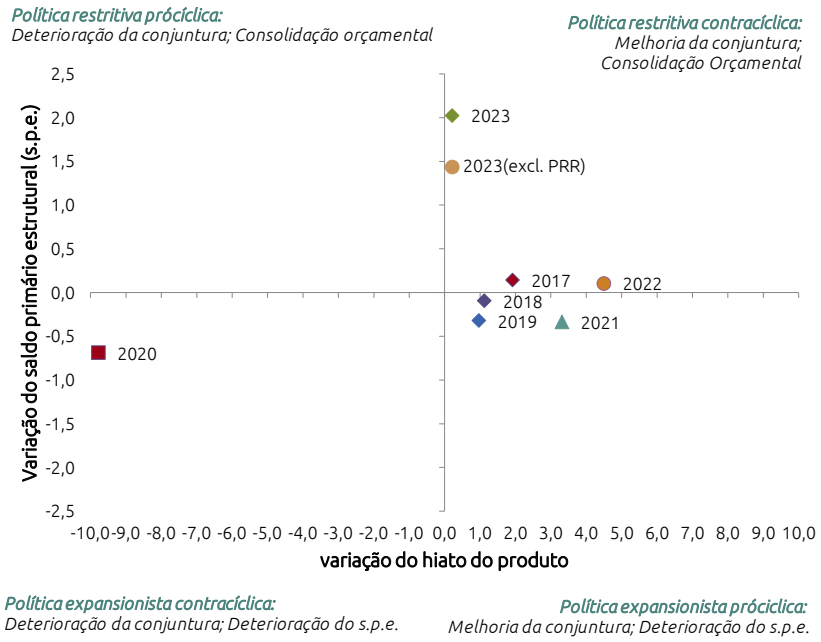
[5] No Programa de Estabilidade 2024-2028 apresentado pelo governo no passado dia 15 de abril, a estimativa para 2023 do saldo estrutural foi de 1,1% do PIB potencial, subjacente a um hiato do produto de 1,2% do PIB potencial.

estabelecido pelo Tratado de Funcionamento da União Europeia. Em paralelo, a dívida pública atingiu um rácio inferior a 100% do PIB, registando uma redução de 17,5 p.p. face ao verificado em 2019, a segunda mais acentuada do conjunto da União Europeia (Caixa 2). Estes desenvolvimentos contribuíram igualmente para assegurar, pelo segundo ano consecutivo, o cumprimento da regra de redução do rácio da dívida, que se encontrava suspensa, com uma margem equivalente a 18,3 p.p. do PIB, aferida pela aplicação do critério retrospetivo. Acresce que, em termos estruturais, o desempenho orçamental verificado em 2023, ao assegurar o cumprimento do OMP, permite que a regra de redução da despesa primária líquida deixe de constituir uma restrição ativa. Estes resultados garantem ainda uma margem de segurança capaz de responder às flutuações cíclicas normais, sem incorrer numa situação de défice excessivo, o que reforça a capacidade para consolidar uma trajetória de redução sustentada do rácio da dívida. Os desenvolvimentos orçamentais em 2023 colocaram Portugal num melhor ponto de partida para enfrentar o novo quadro de disciplina orçamental, reforçando, por outro lado, a adequação às recomendações do Conselho da União Europeia dirigidas a Portugal nesse ano (Caixa 3).

No contexto de eliminação progressiva dos estímulos orçamentais e num ano em que o impulso orçamental conferido pelo PRR se acentuou, a postura da política orçamental revelou-se restritiva em 2023. A direção e a dimensão do estímulo conferido à economia pelas políticas orçamentais são elementos caracterizadores da orientação da política orçamental. A aferição da sua natureza restritiva ou expansionista resulta da conjugação do indicador relativo à variação do saldo primário estrutural (saldo estrutural excluindo a despesa com juros) com a posição no ciclo económico (medido pela variação do hiato do produto). Com a entrada em funcionamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)[7], a leitura da variação do saldo primário estrutural, enquanto indicador da orientação da política orçamental discricionária, foi afetada. Esta circunstância deve-se ao facto de as despesas financiadas por subvenções do MRR representarem um estímulo orçamental que não se traduzirá na necessidade de financiamento por impostos ou endividamento, não tendo um impacto negativo no saldo nem no correspondente aumento de dívida pública das AP. Assim, em 2023, no contexto de melhoria da conjuntura económica (variação positiva do hiato do produto em 0,2 p.p. do PIB potencial), e apesar do impulso orçamental conferido pelo PRR ter imprimido à economia um estímulo direto equivalente a 0,3 p.p. do PIB, o efeito de eliminação progressiva dos estímulos orçamentais, ao contribuir para a variação positiva do saldo primário estrutural em 1,7 p.p. do PIB potencial, sugere uma postura restritiva da política orçamental. Esta orientação representa uma alteração face à postura neutra assumida em 2022 (Gráfico 8).

[7] Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) - instrumento que concede subvenções e empréstimos para apoiar reformas e investimentos nos Estados-Membros da UE, no quadro do plano de recuperação da Europa, intitulado de NextGenerationEU. O PRR apresentado pelo governo português beneficia dos apoios previstos ao abrigo deste mecanismo.

Gráfico 8 – Política orçamental e posição cíclica [2017-2023] (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.

Caixa 3 – Recomendações do Conselho da União Europeia para 2023

De acordo com o disposto na recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022, Portugal deve, em 2023, assegurar uma política orçamental prudente, que promova:

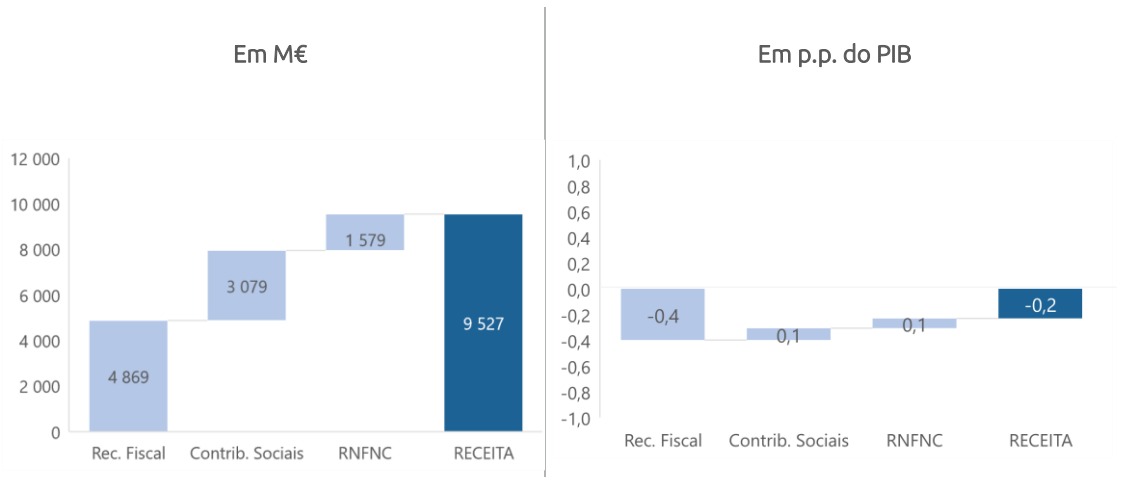
i. A limitação do crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional abaixo do crescimento do produto potencial a médio prazo;
ii. A continuação do apoio temporário e específico às famílias e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia, dentro do limite de crescimento da despesa referido em i);
iii. A necessidade de ajustamento das despesas correntes à evolução da situação;
iv. O alargamento do investimento público para as transições ecológica e digital e para a segurança energética, recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e a outros fundos da União.

No quadro das recomendações estabelecidas pelo Conselho da União Europeia dirigidas a Portugal com referência ainda a 2023, conforme estabelecido no parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2023, de 14 de julho de 2023, acrescenta-se a eliminação progressiva das medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público, o mais rapidamente possível em 2023 e em 2024.

2.2 Análise da receita

Em 2023, a receita pública registou um crescimento expressivo, assente, maioritariamente, no desempenho da receita fiscal. A receita das AP ascendeu a 115 621 M€ em 2023, superior em 9527 M€ ao observado no ano anterior (Gráfico 9 e Quadro 3). O aumento da receita tributária (4869 M€), impulsionado quer pelo comportamento dos impostos diretos, quer pelos impostos indiretos, foi responsável por mais de metade do crescimento da receita das AP. A receita proveniente das contribuições sociais apresentou também um desempenho favorável, tendo o seu crescimento (3079 M€) justificado cerca de um terço do incremento registado na receita. Por sua vez, e apesar do seu menor contributo, a receita não fiscal e não contributiva cresceu 1579 M€ face a 2022, explicando, assim, o remanescente da variação anual da receita pública. Não obstante o crescimento nominal de todas as rubricas da receita das AP, o seu peso diminuiu para 43,5% do PIB (-0,2 p.p.), traduzindo um crescimento percentual (9,0%) ligeiramente abaixo da variação do produto nominal (9,6%).

Gráfico 9 – Contributos para a variação da receita das AP em 2023
(M€ e p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota: (i) RNFNC significa receita não fiscal e não contributiva.

O aumento da receita fiscal e contributiva deveu-se principalmente ao comportamento dos impostos. A receita tributária registou um incremento de 4869 M€ (7,9%) refletindo, em aproximadamente 56%, o crescimento da receita cobrada através de impostos diretos (2746 M€; 10,7%). Este desempenho traduziu, em grande medida, o crescimento do IRS (1592 M€; 9,4%), não obstante o contributo importante do IRC (1120 M€; 13,9%). Estes impostos continuaram a beneficiar da evolução positiva quer das remunerações (10,5%), quer do excedente bruto de exploração das sociedades (14,8%). No que respeita à receita proveniente dos impostos indiretos, observou-se um crescimento de 5,8%, ligeiramente abaixo do registado para o consumo privado nominal (6,8%). Para esta evolução concorreu tanto o crescimento moderado do IVA (5,1%) penalizado, em parte, pela adoção da medida IVA Zero (-521 M€), como o desempenho modesto do IMT (1,0%), traduzindo o abrandamento do mercado imobiliário num contexto de taxas de juro de referência mais elevadas. No que se refere à receita contributiva, esta foi responsável por aproximadamente 40% do aumento da receita fiscal e contributiva. As contribuições sociais aumentaram 3079 M€ (10,4%), determinadas quase inteiramente pelas contribuições sociais efetivas que registaram

um acréscimo de 2894 M€ (11,7%), continuando a traduzir a evolução positiva do mercado de trabalho. Com efeito, os desenvolvimentos macroeconómicos no ano de 2023 voltaram a ser determinantes para o crescimento da receita fiscal e contributiva (7948 M€), tendo a inflação registada dado o contributo maioritário para esta evolução[8].

Quadro 2 – Receita Fiscal e Contributiva das Administrações Públicas em contabilidade nacional

	Execução Orçamental				Variação anual		
	M€		% do PIB				
	2022	2023	2022	2023	M€	Tvh %	p.p. do PIB
RECEITA FISCAL E CONTRIBUTIVA	**91 661**	**99 609**	**37,8**	**37,5**	**7 948**	**8,7**	**-0,3**
RECEITA FISCAL	**62 019**	**66 888**	**25,6**	**25,2**	**4 869**	**7,9**	**-0,4**
Imp. Indiretos	**36 330**	**38 453**	**15,0**	**14,5**	**2 123**	**5,8**	**-0,5**
IVA	22 711	23 870	9,4	9,0	1 159	5,1	-0,4
IECs, *dos quais:*	**4 731**	**5 253**	**2,0**	**2,0**	**523**	**11,0**	**0,0**
ISP	2 793	3 238	1,2	1,2	444	15,9	0,1
IT	1 596	1 652	0,7	0,6	56	3,5	0,0
IABA	337	357	0,1	0,1	20	5,9	0,0
IMI	1 628	1 643	0,7	0,6	15	0,9	-0,1
ISV	455	478	0,2	0,2	23	5,0	0,0
IMT	1 659	1 676	0,7	0,6	17	1,0	-0,1
Outros imp. indiretos	5 145	5 532	2,1	2,1	387	7,5	0,0
Imp. diretos	**25 690**	**28 435**	**10,6**	**10,7**	**2 746**	**10,7**	**0,1**
IRS	16 911	18 504	7,0	7,0	1 592	9,4	0,0
IRC	8 082	9 202	3,3	3,5	1 120	13,9	0,1
Outros imp. diretos	697	730	0,3	0,3	33	4,8	0,0
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	**29 641**	**32 720**	**12,2**	**12,3**	**3 079**	**10,4**	**0,1**
Contribuições Sociais Efetivas	**24 734**	**27 628**	**10,2**	**10,4**	**2 894**	**11,7**	**0,2**

Fonte: INE, MF e AT. Cálculos do CFP.

[8] Para mais detalhe sobre este tema recomenda-se a consulta da *entrada "Impacto da Inflação adicional na Receita Fiscal e Contributiva nos anos de 2022 e 2023"*, presente no Bloque Contraciclo do CFP.

Caixa 4 – Evolução da receita acumulada de IRS, IRC e IVA

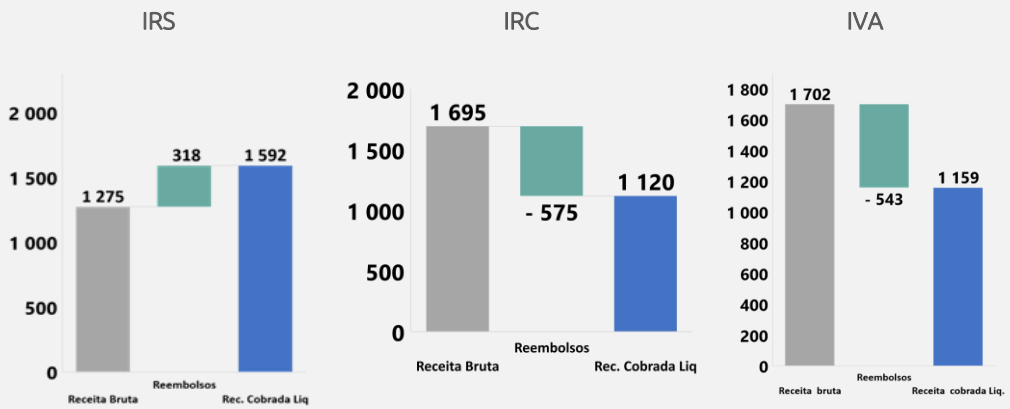
A presente Caixa analisa os contributos da receita bruta e dos reembolsos para a evolução dos três principais impostos do sistema fiscal português, em 2023.

IRS: O crescimento da receita líquida anual de 1592 M€ (9,4%) refletiu, quer, o comportamento favorável da receita bruta do imposto (1275 M€; 6,2%), quer a diminuição dos reembolsos pagos aos sujeitos passivos (-318 M€; -8,8%). Mais detalhadamente, o desempenho da receita bruta do imposto deveu-se em cerca de 51% ao crescimento registado nas retenções na fonte de rendimentos do trabalho, em 15% à variação anual das retenções na fonte de rendimentos de capitais e em 20% ao crescimento das notas de cobrança.

IRC: O aumento da receita líquida do imposto situou-se em 1120 M€ (13,9%) em resultado, exclusivamente, do aumento da sua receita bruta (1695 M€; 18,4%). Na ótica da contabilidade nacional, a dimensão desta receita bruta traduz o impacto acrescido resultante da conversão de ativos por impostos diferidos (DTA) contrariamente ao registado na ótica da contabilidade orçamental pública[1]. A evolução da receita proveniente dos pagamentos por conta e da autoliquidação foi determinante para a variação anual observada na receita bruta do IRC.

IVA: A receita bruta de IVA registou um crescimento de 5,4% em 2023. Assim, e ainda que os reembolsos pagos tenham aumentado 6,4%, a receita líquida do imposto registou uma variação anual de 5,1%. A receita líquida de IVA em 2023 foi responsável por mais de metade do aumento da receita anual dos impostos indiretos e de quase um quarto do incremento da receita fiscal no ano de 2023.

Gráfico 10 – Decomposição da variação da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (M€)

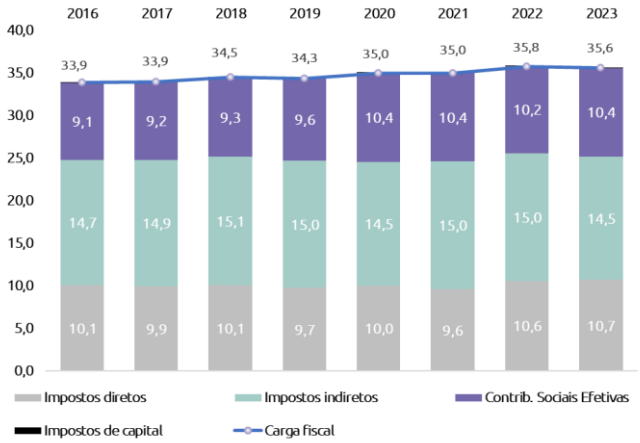


Fonte: INE e AT. Cálculos do CFP. | Notas: Os valores em contas nacionais foram estimados pelo CFP com base nos dados fornecidos pela AT. Os reembolsos estão representados enquanto contributos para a variação da receita líquida, assim um contributo positivo/negativo dos reembolsos corresponde a uma variação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

[1] Este tratamento estatístico implica um menor volume de reembolsos deste imposto em contas nacionais face ao registado em contabilidade orçamental pública. Em 2022, o valor dos reembolsos em contas nacionais foi inferior em 666,5 M€ face ao registado na ótica da contabilidade orçamental pública, refletindo as operações por conversões de ativos por impostos diferidos (DTA) em crédito tributário reembolsável relativo à CGD no montante de 420,6 M€, contabilizada como operação financeira, e de outas instituições de crédito no valor de 245,9 M€ contabilizada como despesa de capital. Em 2023, o valor dos reembolsos foi inferior em 117 M€ em resultado do DTA referente ao Novo Banco, contabilizado também como despesa de capital.

Após três anos de subida consecutiva, a carga fiscal apresentou uma ligeira redução no ano de 2023. A carga fiscal, medida pela receita de contribuições sociais efetivas e impostos, ascendeu a 35,6% do PIB,[9] menos 0,2 p.p. do PIB do que o registado no ano anterior. Esta evolução traduziu, exclusivamente, o decréscimo do peso dos impostos indiretos (14,5% do PIB em 2023 vs. 15,0% do PIB em 2022), uma vez que, quer o peso dos impostos diretos (10,7% do PIB em 2023 vs. 10,6% do PIB em 2022), quer das contribuições sociais efetivas (10,4% do PIB em 2023 vs. 10,2% do PIB em 2022), registaram um novo aumento no ano de 2023.

Gráfico 11 – Evolução da carga fiscal das AP no período 2016-2023 (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.

O peso dos impostos e das contribuições sociais efetivas (CSE) sobre o rendimento dos fatores de produção[10] diminuiu ligeiramente em 2023. O decréscimo de 0,2 p.p. do PIB face aos 27,7% observados em 2022 refletiu, exclusivamente, a diminuição do peso do IRS no rendimento da totalidade dos fatores de produção (-0,3 p.p.). Contrariamente, o peso do IRC sobre este indicador aumentou ligeiramente (0,1 p.p.), tendo a carga das CSE ficado inalterada face ao ano precedente. Mais detalhadamente, constata-se que o decréscimo de 0,2 p.p. do peso do IRS sobre as remunerações para 10,8%[11] traduziu,

---

[9] A carga fiscal apurada pelo INE para os anos de 2022 e 2023 foi respetivamente de 36,0% e 35,8% 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).

[10] 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.

[11] 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

em grande medida, o impacto das medidas de política adotadas sobre este imposto no ano de 2023[12]. Relativamente ao peso das CSE, verifica-se que a trajetória ascendente já observada em anos anteriores se manteve, tendo atingido 22,2% do total das remunerações pagas na economia. No que concerne aos principais impostos indiretos, observa-se que o seu peso no consumo privado registou uma ligeira redução devido à queda do peso da receita de IVA (-0,2 p.p.), e que refletiu, em parte, a adoção da medida do IVA Zero sobre os produtos alimentares básicos (-521 M€). Consequentemente, em 2023, o peso dos impostos indiretos atingiu 17,5% do consumo privado nominal[13], com o IVA e os Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC) a representarem 14,4% e 3,2% deste agregado macroeconómico, respetivamente.

O crescimento da receita não fiscal e não contributiva deveu-se, fundamentalmente, ao impacto positivo das verbas do PRR sobre a receita de capital (mas sem impacto no saldo orçamental). A variação anual da receita de capital situou-se em 1019 M€ (68,9%), justificando cerca de dois terços do aumento da receita não fiscal e não contributiva (1579 M€;10,9%). O incremento da receita de capital traduz, em grande medida, o maior volume de subvenções da União Europeia destinadas ao financiamento do PRR (782 M€; 189,1%) responsável por aproximadamente três quartos da variação deste subagregado da receita. O remanescente da variação da receita não proveniente de impostos e contribuições sociais ficou a dever-se às vendas de bens e serviços e à "outra receita corrente", tendo estas rubricas apresentado variações anuais de 321 M€ (4,1%) e 239 M€ (4,6%), respetivamente.

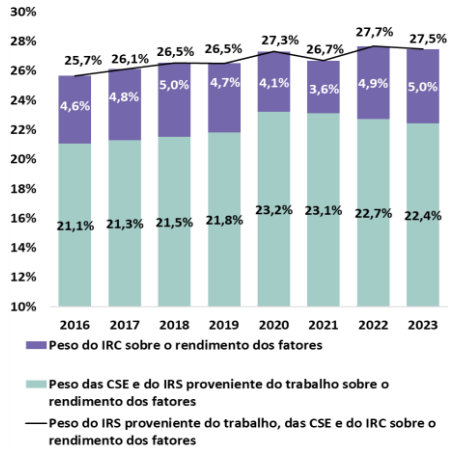
acordo com os últimos dados divulgados pela AT, apenas 57,6% dos agregados liquidavam IRS (dados de 2022), não sendo possível, contudo, calcular o valor exato da taxa efetiva suportada por estes contribuintes, na medida em que não existe o detalhe suficiente nos dados estatísticos divulgados.

[12] Das medidas adotadas ao nível do IRS no ano de 2023 destacam-se: a redução transversal de taxas, a atualização dos escalões em 5,1%, a redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação, bem como a reforma do mínimo de existência.

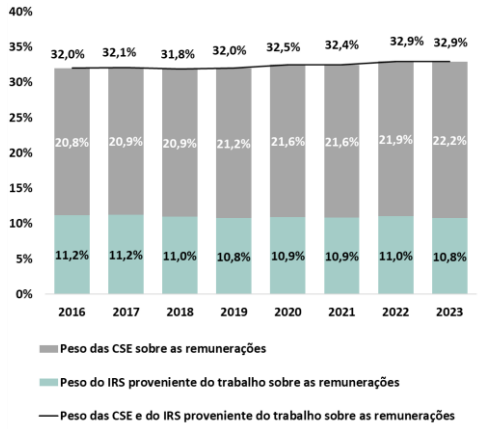
[13] Note-se, no entanto, que apesar de o consumo privado nominal ser a principal base de incidência do IVA, este também incide sobre o consumo intermédio e a despesa de investimento realizados pelas entidades das administrações públicas, exceto as entidades empresariais que liquidem IVA e por isso têm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

Gráfico 12 – Peso dos principais impostos e CSE nas respetivas bases macroeconómicas (em %)

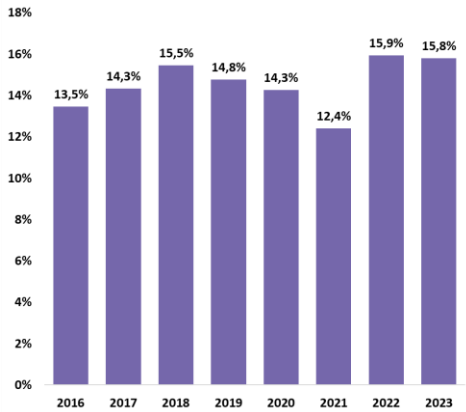
Peso do IRC, IRS sobre o trabalho e das CSE sobre o rendimento dos fatores de produção



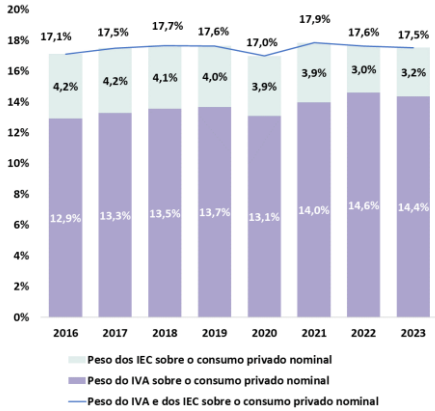
Peso do IRS proveniente do trabalho e das CSE sobre as remunerações



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.

Quadro 3 – Conta das Administrações Públicas

	M€		% do PIB		Variação 2022/2023			
	2022	2023	2022	2023	%	Ctvh	M€	p.p. PIB
Receita Total	**106 094**	**115 621**	**43,8**	**43,5**	**9,0**	**9,0**	**9 527**	**-0,2**
Receita corrente	104 615	113 123	43,2	42,6	8,1	8,0	8 508	-0,6
Receita fiscal	62 019	66 888	25,6	25,2	7,9	4,6	4 869	-0,4
Impostos indiretos	36 330	38 453	15,0	14,5	5,8	2,0	2 123	-0,5
Impostos diretos	25 690	28 435	10,6	10,7	10,7	2,6	2 746	0,1
Contribuições sociais	29 641	32 720	12,2	12,3	10,4	2,9	3 079	0,1
Das quais: efetivas	24 734	27 628	10,2	10,4	11,7	2,7	2 894	0,2
Vendas e outras receitas correntes	12 954	13 514	5,3	5,1	4,3	0,5	560	-0,3
Vendas de bens e serviços	7 747	8 068	3,2	3,0	4,1	0,3	321	-0,2
Outra receita corrente	5 208	5 446	2,1	2,1	4,6	0,2	239	-0,1
Receitas de capital	1 480	2 499	0,6	0,9	68,9	1,0	1 019	0,3
Despesa Total	**106 874**	**112 428**	**44,1**	**42,3**	**5,2**	**5,2**	**5 554**	**-1,8**
Despesa primária	102 209	106 676	42,2	40,2	4,4	4,2	4 467	-2,0
Despesa corrente primária	92 992	96 441	38,4	36,3	3,7	3,2	3 448	-2,0
Consumo intermédio	13 370	14 044	5,5	5,3	5,0	0,6	674	-0,2
Despesas com pessoal	25 825	27 787	10,7	10,5	7,6	1,8	1 962	-0,2
Prestações sociais	44 841	46 347	18,5	17,5	3,4	1,4	1 506	-1,0
que não em espécie	40 100	41 739	16,5	15,7	4,1	1,5	1 639	-0,8
em espécie	4 741	4 608	2,0	1,7	-2,8	-0,1	-133	-0,2
Subsídios	2 685	2 001	1,1	0,8	-25,5	-0,6	-684	-0,4
Outra despesa corrente	6 271	6 262	2,6	2,4	-0,1	0,0	-9	-0,2
Despesas de capital	9 217	10 236	3,8	3,9	11,1	1,0	1 019	0,1
FBCF	5 773	6 743	2,4	2,5	16,8	0,9	970	0,2
Outras despesas de capital	3 444	3 493	1,4	1,3	1,4	0,0	49	-0,1
Juros	4 664	5 752	1,9	2,2	23,3	1,0	1 087	0,2
Saldo global	**-779**	**3 194**	**-0,3**	**1,2**	**:**	**:**	**3 973**	**1,5**
Saldo primário	3 885	8 945	1,6	3,4	:	:	5 060	1,8
Receita fiscal e contributiva	91 661	99 609	37,8	37,5	8,7	7,4	7 948	-0,3
Receita não fiscal e não contributiva	14 434	16 013	6,0	6,0	10,9	1,5	1 579	0,1
Carga fiscal	86 754	94 516	35,8	35,6	8,9	7,3	7 763	-0,2
Despesa Corrente	97 656	102 192	40,3	38,5	4,6	4,2	4 536	-1,8
PIB nominal	242 341	265 503	:	:	9,6	:	23 162	:

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

Caixa 5 – A impacto das medidas de resposta ao choque geopolítico

A persistência dos efeitos económicos e sociais gerados pelo choque geopolítico e pelo aumento da inflação conduziram ao prolongamento em 2023 das medidas de apoio às famílias e às empresas. Com um custo orçamental direto de 3064 M€ equivalente, a um impacto líquido no saldo de 1,2% do PIB, a expressão deste impacto foi, ainda assim, inferior em 654 M€ (0,4 p.p. do PIB) ao verificado em 2022. Para este menor impacto contribuiu sobretudo: (i) a eliminação do apoio excecional a crianças e jovens de 50€ por cada dependente até 24 anos; (ii) a redução dos apoios extraordinários a Instituições de solidariedade social, e (iii) menores encargos com subsídios e prestações sociais.

Assim, em 2023 o impacto orçamental das medidas de resposta adotadas pelo governo português distribuiu-se de forma praticamente igual entre a receita e a despesa, o que determinou um contributo negativo no saldo, respetivamente de 0,6 p.p. e 0,5 p.p. do PIB. Na receita, as medidas adotadas pelo Governo implicaram uma perda de receita de 1618 M€ (0,6% do PIB). O prolongamento das medidas relativas à suspensão da taxa de carbono e à diminuição do imposto sobre produtos petrolíferos foram responsáveis por dois terços da perda de receita (1072 M€, ou seja 0,4% do PIB), devendo-se o restante terço, essencialmente, à introdução da medida do IVA Zero (521 M€, ou seja 0,2% do PIB) aplicável a bens alimentares essenciais que fez elevar o impacto orçamental negativo da receita no saldo face a 2022.

Na despesa, o impacto líquido negativo no saldo totalizou 1446 M€ (0,5% do PIB). Mais de metade do impacto neste agregado concentrou-se nos apoios extraordinários de natureza social com reflexo nas prestações sociais que continuaram a constituir a maior fatia de encargos (823 M€, ou seja 0,3% do PIB). O apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis, o apoio extraordinário à renda e o complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens explicam quase integralmente o impacto das medidas com prestações sociais. Numa menor dimensão, os apoios atribuídos sob a forma de subsídios ascenderam a 553 M€ destacando-se, o apoio a sectores de produção agrícola suportados com financiamento nacional e a alocação adicional de verbas no Sistema Elétrico Nacional para redução das tarifas.

Quadro 4 – Impacto orçamental das medidas do choque geopolítico

	M€			% do PIB		
	2022	2023	2022/23	2022	2023	2022/23
Receita Total	**-1 531**	**-1 618**	**-87**	**-0,6**	**-0,6**	**0,0**
Receita Fiscal e Contributiva	**-1 531**	**-1 618**	**-87**	**-0,6**	**-0,6**	**0,0**
Receita Fiscal	-1 531	-1 618	-87	-0,6	-0,6	0,0
Redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13%	-700	-660	40	-0,3	-0,2	0,0
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-382	-243	139	-0,2	-0,1	0,1
Suspensão da Taxa de Carbono de ISP		-138	-138	0,0	-0,1	-0,1
Suspensão da Taxa de Carbono de IVA	-409	-32	377	-0,2	0,0	0,2
Redução do IVA da Eletricidade	-23		23	0,0	0,0	0,0
IVA Zero - Isenção de IVA para Bens essenciais alimentares		-521	-521	0,0	-0,2	-0,2
Apoio sector agrícola	-18	-25	-7	0,0	0,0	0,0
Despesa Total	**2 187**	**1 446**	**-741**	**0,9**	**0,5**	**-0,4**
Prestações sociais	**1 011**	**823**	**-188**	**0,4**	**0,3**	**-0,1**
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	643	0	-643	0,3	0,0	-0,3
Famílias mais carenciadas	368		-368	0,2	0,0	-0,2
Apoio extraordinário a Famílias mais vulneráveis		347	347	0,0	0,1	0,1
Apoio extraordinário à Renda		248	248	0,0	0,1	0,1
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens		199	199	0,0	0,1	0,1
Complemento excecional de pensão		16	16	0,0	0,0	0,0
Apoio para alimentação das famílias mais carenciadas		13	13	0,0	0,0	0,0
Subsídios	**802**	**553**	**-249**	**0,3**	**0,2**	**-0,1**
Alocação adicional de verbas no SEN para redução de tarifas	650	200	-450	0,3	0,1	-0,2
Apoiar as Indústrias Intensivas em Gás» - Decreto-Lei n.º 6/2023, de 25/01	59	53	-6	0,0	0,0	0,0
Apoio ao sector dos transportes	49		-49	0,0	0,0	0,0
Agricultura e Pescas	45	175	130	0,0	0,1	0,0
Apoio a sectores de produção agrícola (despesa c/ financiamento CPN)		0	0	0,0	0,0	0,0
Apoiar as Indústrias Intensivas em Gás» - Decreto-Lei n.º 6/2023, de 25/01		0	0	0,0	0,0	0,0
Apoio Extraordinário ao gás natural		76	76	0,0	0,0	0,0
Programa de Apoio à redução tarifária nos transportes Públicos		50	50	0,0	0,0	0,0
Apoio ao sector das pescas (despesa c/ financiamento CPN)		0	0	0,0	0,0	0,0
Outra despesa Corrente	**374**	**70**	**-304**	**0,2**	**0,0**	**-0,1**
AUTOvoucher	85		-85	0,0	0,0	0,0
Apoio aos refugiados	30		-30	0,0	0,0	0,0
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social	147	50	-97	0,1	0,0	0,0
Apoio excepcional a crianças e jovens	106		-106	0,0	0,0	0,0
Apoio a projetos de produção renovável e armaz. de eletricidade		12	12	0,0	0,0	0,0
Outros encargos	5	8	3	0,0	0,0	0,0
Saldo global	**-3 718**	**-3 064**	**654**	**-1,5**	**-1,2**	**0,4**

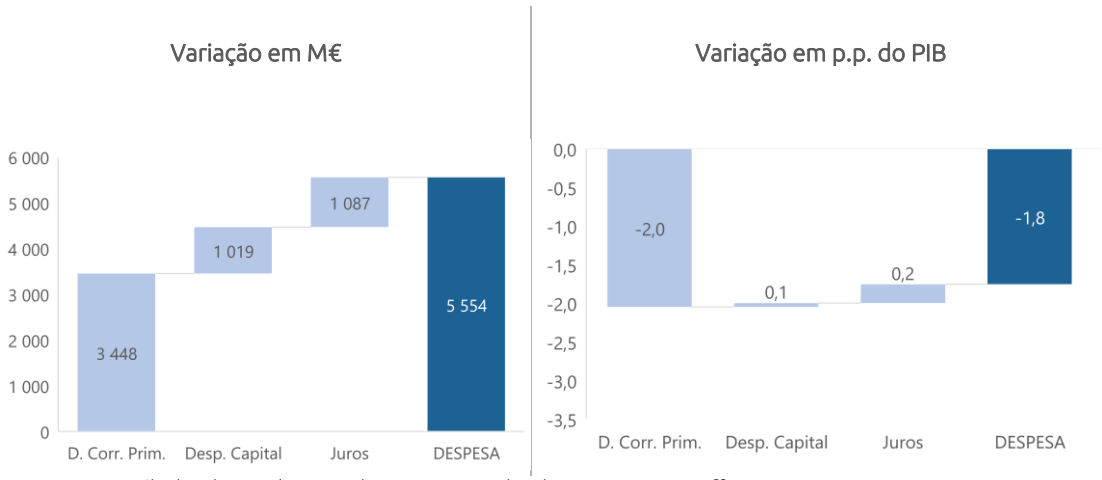
Fonte: INE. Cálculos do CFP.

2.3 Análise da despesa

A despesa pública registou um crescimento de 5,2% em 2023, muito inferior ao do PIB nominal (9,6%). A despesa das AP atingiu 112 428 M€ em 2023, mais 5554 M€ do que no ano anterior, não obstante o menor impacto de medidas de mitigação do choque geopolítico e da inflação (-741 M€; Quadro 4 da Caixa 5) e a dissipação das medidas COVID-19. Para este crescimento contribuiu o efeito desfasado da subida de preços que se refletiu já integralmente na generalidade das componentes da despesa em 2023. A despesa corrente primária deu o maior contributo (+3448 M€) para o aumento da despesa pública, acompanhada em menor grau pela despesa de capital (+1019 M€) e pelos encargos com juros (+1087 M€), como se observa no painel esquerdo do Gráfico 13. Contudo, em percentagem do PIB, o peso da despesa pública baixou de 44,1% em 2022 para 42,3% em 2023, uma redução de 1,8 p.p. (painel direito do Gráfico 13) que

beneficiou de um forte efeito do denominador, já que o produto nominal cresceu (9,6%) quase o dobro da despesa pública (5,2%).

Gráfico 13 – Contributos para a variação da despesa pública em 2023



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

As despesas com pessoal e prestações sociais justificam mais de dois terços do aumento da despesa pública em 2023.[14] As despesas com pessoal totalizaram 27 787 M€, mais 1962 M€ do que em 2022, um aumento bastante superior ao verificado nos últimos anos (painel esquerdo do Gráfico 14), o que constitui o mais elevado da série histórica do INE.[15] A respetiva taxa de crescimento (7,6%) mais do que duplicou face à registada no ano anterior (3,1%), refletindo sobretudo o aumento da massa salarial dos trabalhadores das AP;[16] as promoções e progressões e o crescimento do emprego nas AP.[17] A despesa com prestações sociais atingiu 46 347 M€, mais 1506 M€ do que em 2022, representando, ainda assim, menos de metade do crescimento observado nesse ano.[18] A despesa com prestações sociais que não em espécie registou um acréscimo de 1639 M€, impulsionado pelos encargos com pensões (+1750 M€, dos quais 1240 M€ no

[14] Em percentagem do PIB, as despesas com pessoal e com prestações sociais diminuíram 0,2 p.p. e 1,0 p.p., tendo passado a corresponder a 10,5% do PIB e a 17,5% do PIB, respetivamente.

[15] No ano de 2022, se atualização salarial dos funcionários públicos tivesse acompanhado a inflação (7,8% em vez dos 0,9% de atualização), o impacto bruto desta alteração ascenderia a 0,7% do PIB, sendo que a receita a arrecadar por via de IRS e contribuições sociais corresponderia a 0,3% do PIB. Em termos líquidos, o impacto no saldo orçamental seria negativo em 0,4% do PIB.

[16] Salientando-se os impactos decorrentes do Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro (que aprovou medidas de valorização dos trabalhadores em funções públicas), do Decreto-Lei n.º 26-B/2023, de 18 de abril (que promoveu uma atualização salarial intercalar transversal do valor das remunerações das AP de 1%, com efeitos a 1 de janeiro de 2023) e da Portaria n.º 107-A/2023, de 18 de abril (que determinou o aumento do subsídio de refeição para 6€, com efeitos a 1 de janeiro de 2023).

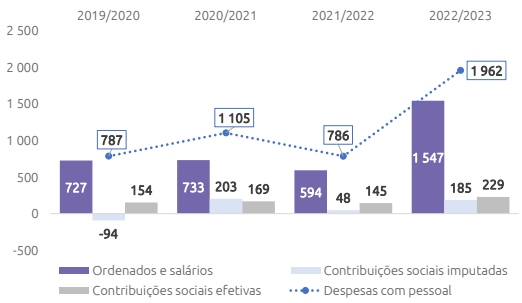
[17] O número médio de trabalhadores das AP aumentou 0,6% em 2023, de acordo com dados provisórios publicados pela DGAEP na Síntese Estatística do Empego Público – 4.º Trimestre/2023.

[18] Em 2022, a adoção de medidas de mitigação da inflação implicou um aumento da despesa com prestações sociais na ordem dos mil M€ face a 2021. Em 2023 foram adotadas novas medidas de mitigação dos efeitos da inflação, mas o respetivo impacto nesta rubrica foi inferior ao observado em 2022 (-188 M€).

âmbito do regime da Segurança Social; painel direito do Gráfico 14), na sequência da dupla atualização das pensões[19] e do aumento do número de pensionistas.

Gráfico 14 – Evolução das despesas com pessoal e prestações sociais

Variação das despesas com pessoal (em M€)



Variação das prestações sociais

	2022	2023	Variação 2022/2023		
			M€	%	Ctvh
Prestações sociais	**44 841**	**46 347**	**1 506**	**3,4**	**3,4**
que não em espécie	**40 100**	**41 739**	**1 639**	**4,1**	**3,7**
Pensões (das quais:)	30 254	32 004	1 750	5,8	3,9
Pensões Segurança Social	20 512	21 752	1 240	6,0	2,8
Prestações de desemprego	1 277	1 357	80	6,3	0,2
Outras	8 570	8 378	-192	-2,2	-0,4
em espécie	**4 741**	**4 608**	**-133**	**-2,8**	**-0,3**

Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: o apuramento das 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.

O aumento do consumo intermédio foi compensado pela redução da despesa com subsídios. O consumo intermédio atingiu 14 044 M€, mais 674 M€ (ou 5,0%) do que em 2022. Aproximadamente 70% desse acréscimo ocorreu na administração local (+474 M€, de acordo com dados provisórios). Na administração central, o aumento foi menor (+219 M€, maioritariamente no sector da Saúde), beneficiando da gestão dos instrumentos de controlo da despesa pública por parte do Ministro das Finanças (Caixa 6). Em sentido oposto, a despesa com subsídios diminuiu 684 M€ e totalizou 2001 M€. Esta foi praticamente a única rubrica da despesa que registou uma redução face a 2022,[20] sobretudo devido à dissipação do impacto de medidas COVID-19 (585 M€ em 2022) e ao menor impacto de medidas de mitigação do choque geopolítico e da inflação (-249 M€). A justificar este último destaca-se o impacto da alocação adicional de verbas ao Sistema Elétrico Nacional para redução das tarifas de eletricidade que diminuiu 450 M€ face a 2022, como se observa no Quadro 4 da Caixa 5).

[19] Nos termos da Portaria n.º 24-B/2023, de 9 de janeiro, as pensões foram objeto de uma atualização regular (de 4,83% para as pensões de valor até 960,86€; de 4,49% para as pensões de valor entre 960,86€ e 2882,58€; e de 3,89% para as pensões de valor superior a 2882,58€) com efeitos a 1 de janeiro de 2023. Nos termos do Decreto-Lei n.º 28/2023, de 28 de abril, foi criado um regime de atualização intercalar das pensões de 3,57% face a dezembro de 2022, que passaram a ter — a partir de julho de 2023 — um valor igual ao que teriam caso não tivesse sido criado o complemento extraordinário a pensionistas, e caso tivesse sido aplicada a fórmula de atualização do valor das pensões.

[20] A rubrica "outra despesa corrente" também registou uma diminuição, embora residual (-9 M€).

Caixa 6 – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2023

Nesta Caixa analisa-se a gestão dos instrumentos de controlo orçamental efetuada pelo Ministério das Finanças em 2023. 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 o ano de 2023 foi estabelecida no artigo 3.º da Lei do OE/2023. Esta norma manteve em vigor praticamente as mesmas orientações de 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 fevereiro de 2023, foram estabelecidas cativações adicionais sobre despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços, bem como sobre outras despesas correntes e transferências para fora das administrações públicas.

De acordo com informação provisória publicada pela DGO, as cativações iniciais sobre as dotações de despesa efetiva dos serviços e organismos da administração central para 2023 ascenderam a 1242,1 M€, dos quais 322,2 M€ sobre a reserva orçamental.

Quadro 5 – Gestão das cativações sobre a despesa da administração central em 2023

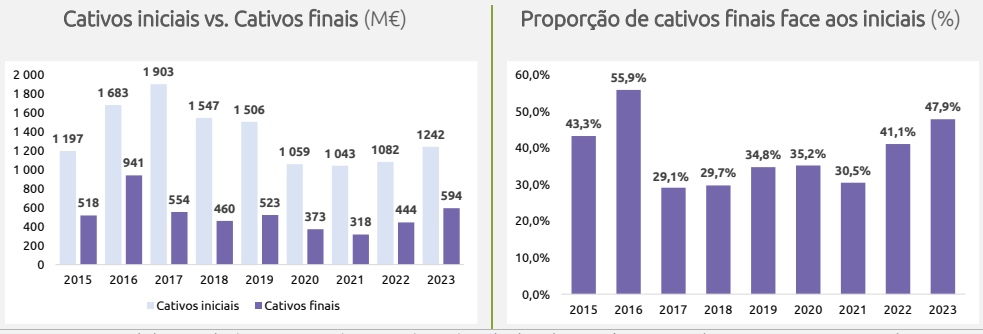
Programa orçamental	Cativos iniciais	Descativações		Cativos finais	
	M€	M€	Grau	M€	Grau
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)
P001 - Órgãos de Soberania	17,1	16,6	97,2%	0,5	2,8%
P002 - Governação	37,6	16,4	43,7%	21,1	56,3%
P003 - Representação Externa	19,0	15,5	81,4%	3,5	18,6%
P004 - Defesa	100,6	87,7	87,3%	12,8	12,7%
P005 - Segurança Interna	115,8	103,1	89,0%	12,7	11,0%
P006 - Justiça	101,4	76,3	75,3%	25,1	24,7%
P007 - Finanças	109,6	42,4	38,7%	67,2	61,3%
P008 - Gestão da Dívida Pública	0,1	0,0	22,3%	0,1	77,7%
P009 - Economia e Mar	73,6	12,4	16,9%	61,1	83,1%
P010 - Cultura	44,8	18,8	42,0%	26,0	58,0%
P011 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	12,5	12,4	99,2%	0,1	0,8%
P012 - Ensino Básico e Secundário e Adm. Escolar	35,1	28,9	82,3%	6,2	17,7%
P013 - Trabalho, Solidariedade e Seg. Social	97,8	48,8	49,8%	49,1	50,2%
P014 - Saúde	4,6	1,4	30,4%	3,2	69,6%
P015 - Ambiente e Ação Climática	126,3	49,0	38,8%	77,3	61,2%
P016 - Infraestruturas e Habitação	299,8	98,7	32,9%	201,2	67,1%
P017 - Agricultura e Alimentação	46,5	19,3	41,5%	27,2	58,5%
Total	**1 242,1**	**647,7**	**52,1%**	**594,4**	**47,9%**
Por memória:					
Reserva orçamental	322,2	124,6	38,7%	197,6	61,3%

Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: foi utilizada a informação provisória, na ótica da contabilidade pública, publicada pela DGO na Síntese da Execução Orçamental, tratando-se de valores não consolidados, tendo sido expurgados apenas os cativos que incidem sobre a transferência do OE destinada aos SFA; inclui a reserva orçamental, mas não inclui ativos nem passivos financeiros.

De acordo com os dados provisórios relativos ao ano de 2023, foram descativados 647,7 M€, tendo os cativos permanentes totalizado 594,4 M€, dos quais cerca de um terço no programa

"Infraestruturas e Habitação" (Quadro 5). O CFP solicitou à DGO a desagregação das cativações por classificação económica, mas não obteve resposta. Como se observa no painel esquerdo do gráfico infra, trata-se do valor mais elevado de cativos finais desde 2016 (face a 2022 o aumento foi de 150 M€). Esse valor de cativos finais corresponde a 47,9% do total de cativos iniciais, sendo também o rácio mais elevado desde 2016 (painel direito do gráfico abaixo).

Gráfico 15 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2023



Fonte: Conta Geral do Estado (2015 a 2022) e DGO (2023). Cálculos do CFP. | Notas: inclui a reserva orçamental e não inclui ativos nem passivos financeiros; valores consolidados para o período 2015-2022 (para o ano de 2023 foi utilizada a informação provisória publicada pela DGO na Síntese da Execução Orçamental, em que foram expurgados apenas os cativos que incidem sobre a transferência do OE destinada aos SFA).

2 – Reserva orçamental

A reserva orçamental para o ano de 2023 totalizava 383 M€, valor correspondente a 2,5% do orçamento de despesa de cada programa orçamental da administração central para 2023.[2] De acordo com os dados provisórios relativos ao ano de 2023, desse valor total foram utilizados 132,7 M€ (34,7%), como se observa no quadro abaixo. Cerca de um terço dessa utilização ocorreu no Ministério da Administração Interna (46,3 M€, maioritariamente para reforço do orçamento da Secretaria-Geral do MAI). Saliente-se também a utilização registada no Ministério das Finanças (17 M€, dos quais 11,4 M€ para reforço do orçamento da Autoridade Tributária e Aduaneira), no Ministério da Justiça (15,9 M€, dos quais 5,9 M€ para reforço do orçamento do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça), do Ministério da Defesa Nacional (12,7 M€) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (11,8 M€).

Quadro 6 – Utilização da reserva orçamental em 2023 (em M€)

Ministério / Organismo	Dotação inicial	Dotação corrigida	Utilização
Encargos Gerais do Estado	7,3	0,6	6,8
Presidência do Conselho de Ministros	28,8	25,6	3,2
Ministério dos Negócios Estrangeiros	8,2	1,6	6,7
Ministério da Defesa Nacional	16,5	3,8	12,7
Ministério da Administração Interna	49,4	3,1	46,3
Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna	*39,3*	*0,0*	*39,3*
Ministério da Justiça	23,0	7,1	15,9
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	*11,0*	*5,1*	*5,9*
Ministério das Finanças	36,7	19,7	17,0
Autoridade Tributária e Aduaneira	*11,4*	*0,0*	*11,4*
Ministério da Economia e Mar	32,6	32,1	0,5
Ministério da Cultura	8,6	6,6	2,0
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	11,8	0,4	11,4
Ministério da Educação	5,0	4,1	0,9
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	23,9	23,9	0,0
Ministério da Saúde	7,7	4,0	3,7
Ministério do Ambiente e da Ação Climática	30,5	27,2	3,3
Ministério das Infraestruturas e Habitação	78,5	77,2	1,2
Ministério da Coesão Territorial	1,3	1,2	0,1
Ministério da Agricultura e Alimentação	13,3	12,1	1,2
Total	**383,0**	**250,3**	**132,7**

Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Nota: a utilização da reserva orçamental foi calculada por diferença entre a dotação corrigida no final do ano de 2023 e a dotação inicial.

A reserva orçamental não foi utilizada em 250,3 M€ (desde logo devido à aplicação de cativações permanentes no valor de 197,6 M€, como se observa no Quadro 5), tendo esse valor não utilizado beneficiado o saldo orçamental das administrações públicas em 2023.

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 2023, a dotação provisional foi sendo anulada em contrapartida do reforço de várias rubricas de despesa.

A dotação provisional aprovada para 2023 (813,7 M€) foi quase integralmente utilizada (804,1 M€). Mais de metade do valor utilizado destinou-se ao reforço das transferências para o orçamento da Segurança Social (239,7 M€ para assegurar as disponibilidades necessárias à atribuição dos apoios extraordinários às famílias para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito)[3] e do Ministério da Agricultura e Alimentação (177,9 M€ para dotar o IFAP dos meios adicionais necessários à concretização das medidas excecionais de compensação pelo acréscimo dos custos de produção da atividade agrícola e pecuária, bem como de apoios para fazer face ao aumento do preço dos combustíveis no sector agrícola e dos custos da eletricidade nas atividades de produção, armazenagem, conservação e comercialização de produtos agrícolas e pecuários),[4] como se observa no quadro abaixo.

Saliente-se também o reforço das seguintes dotações: (i) despesas com o pessoal docente dos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário (87 M€) e pessoal da PSP (55,4 M€) e da GNR (30,9 M€), para colmatar encargos resultantes das medidas de atualização e valorização remuneratória dos trabalhadores em funções públicas; (ii) transferências para as Instituições do Ensino Superior (66,6 M€) para suportar os encargos decorrentes da atualização

da retribuição mínima mensal garantida, das valorizações remuneratórias na Administração Pública e dos que resultaram do impacto da inflação.

Quadro 7 – Reforços com contrapartida na dotação provisional em 2023 (em M€)

Ministério / Serviço	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transf. correntes	Outras despesas correntes	Transf. capital	Total
Encargos Gerais do Estado	1,0	0,4	50,5	1,9	24,4	78,2
Fundo de Financiamento para a Descentralização			*49,6*			*49,6*
Municípios (cheias e inundações dez/2022 e jan/2023)					*24,4*	*24,4*
Presidência do Conselho de Ministros			5,3			5,3
Ministério dos Negócios Estrangeiros				4,5		4,5
Ministério da Defesa Nacional			15,0			15,0
Ministério da Administração Interna	86,3					86,3
Polícia de Segurança Pública (PSP)	*55,4*					*55,4*
Guarda Nacional Republicana (GNR)	*30,9*					*30,9*
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior			91,3			91,3
Estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio			*66,6*			*66,6*
Fundo de Ação Social			*24,7*			*24,7*
Ministério da Educação	87,0					87,0
Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário	*87,0*					*87,0*
Ministério da Economia e Mar			3,9			3,9
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social			239,7			239,7
Lei de Bases da Segurança Social			*239,7*			*239,7*
Ministério das Infraestruturas e Habitação			1,7			1,7
Ministério do Ambiente e da Ação Climática			13,2			13,2
Ministério da Agricultura e Alimentação			177,9			177,9
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)			*177,9*			*177,9*
Total	**174,3**	**0,4**	**598,5**	**6,4**	**24,4**	**804,1**

Fonte: DGO. Cálculos do CFP.

4 – Outras dotações centralizadas no MF

As restantes dotações de despesa efetiva centralizadas no Ministério das Finanças ascendiam a 225 M€ no OE/2023 e tiveram uma execução de 174 M€, ficando 51 M€ abaixo do previsto. A dotação destinada à regularização de passivos não financeiros da administração central (170 M€) foi integralmente executada, enquanto a contrapartida pública nacional global (50 M€) teve uma taxa de utilização de apenas 8,4% e a dotação do orçamento participativo de Portugal (5 M€) não foi executada. Assim, em termos globais, estas dotações centralizadas para 2023 tiveram uma taxa de utilização de 77,4%.

Quadro 8 – Outras dotações centralizadas no MF em 2023 (em M€)

Designação	Dotação inicial	Utilização	Taxa de utilização
Orçamento Participativo de Portugal	5	0	0,0%
Contrapartidada Pública Nacional Global	50	4	8,4%
Regularização de Passivos não Financeiros da AC	170	170	100,0%
Total	**225**	**174**	**77,4%**

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

Em conclusão: face ao que estava previsto no OE/2023, a gestão dos instrumentos de controlo orçamental referidos nesta Caixa permitiu desonerar a despesa e o saldo orçamental das AP em 707,6 M€ (0,3% do PIB), na sequência da aplicação de cativos permanentes (excluindo os que incidem sobre a reserva orçamental) no valor de 396,8 M€, aos quais acrescem 310,7 M€ resultantes da não utilização da dotação provisional, da reserva orçamental e de outras dotações centralizadas no MF.

1 – O disposto no artigo 4.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro manteve-se em vigor pelo quinto ano consecutivo, com a exceção do n.º 2 pois passaram a estar sujeitos a cativação os valores que, após a aplicação do disposto nas alíneas b) a d) do n.º 1, excedessem em 7,5% a execução do agrupamento «Aquisição de bens e serviços» registada no ano de 2017, nas despesas relativas a financiamento nacional (anteriormente era aplicável quando excedesse em 2%). No referido artigo 4.º da Lei do OE/2019 estão 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.

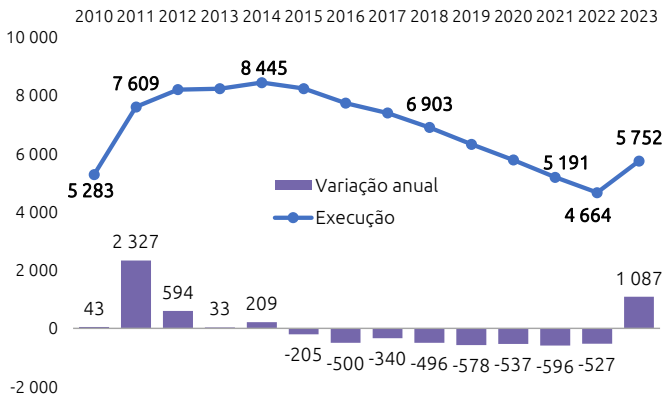
2 – Foram excecionadas da aplicação da reserva orçamental as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado. O cálculo da reserva orçamental não incide sobre as despesas financiadas por receitas referentes a indemnizações compensatórias e fundos europeus, nem sobre a aplicação em passivos financeiros, nem sobre dotações de transferências para o Fundo de Descentralização, 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).

3 – Os apoios extraordinários de apoio às famílias para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito foram criados pelo Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março.

4 – Conforme estabelecido nas Portarias n.º 120-A/2023 e n.º 120-B/2023, ambas de 11 de maio.

Em 2023, os encargos com juros aumentaram em valor absoluto e em percentagem do PIB, interrompendo a tendência descendente registada nos oito anos anteriores. Os encargos com juros totalizam 5752 M€ em 2023, mais 1087 M€ (23,3%) do que no ano precedente. Desde 2015 que a rubrica de juros não contribuía negativamente para a evolução do saldo orçamental (Gráfico 16). A evolução desta despesa no ano de 2023 reflete sobretudo o acréscimo dos juros da dívida pública na sequência da subida considerável das taxas de juro, estando maioritariamente em causa o significativo aumento dos juros e das emissões líquidas de certificados de aforro, como se refere na Secção 2.4.3. Em percentagem do PIB, os encargos com juros também interromperam a tendência decrescente que permitiu a diminuição do seu peso em 3 p.p. do PIB entre 2015 e 2022, tendo aumentado 0,2 p.p. em 2023 e atingido 2,2% do PIB.

Gráfico 16 – Evolução dos encargos com juros (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

A despesa de capital totalizou 10 236 M€ em 2023 na sequência de um aumento de 1019 M€, impulsionado pela formação bruta de capital fixo (FBCF). Com efeito, a FBCF registou um acréscimo de 970 M€ e atingiu 6743 M€ no ano de 2023 (Quadro 3).[21] Foi o sétimo ano consecutivo em que a FBCF aumentou, tendo a respetiva taxa de crescimento acelerado de 3,4% em 2022 para 16,8% em 2023. Para o aumento da FBCF em 2023 contribuiu a parcela financiada por fundos comunitários (+1076 M€, embora a FBCF executada ao abrigo do PRR explique apenas 71 M€ desse acréscimo), tendo a despesa executada com financiamento nacional diminuído 106 M€. O investimento líquido das AP, que resulta da diferença entre a FBCF e o consumo de capital fixo, permaneceu negativo no ano de 2023 (-379 M€), embora tenha recuperado face ao registado em 2022 (-913 M€). Esta incapacidade de repor o *stock* de capital, que subsiste desde 2012, prejudica o potencial de crescimento económico. Com um contributo residual para o aumento da despesa de capital refira-se a rubrica "outras despesas de capital", que registou um acréscimo de 49 M€ em resultado de efeitos de sinal contrário.[22]

Caixa 7 – A implementação do Plano de Recuperação e Resiliência no triénio 2021-2023

No conjunto dos três primeiros anos de implementação, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) registou uma execução global de 2410 M€. Deste total, 2354 M€ corresponderam a subvenções, transferências provenientes da União Europeia para financiamento da despesa com efeito neutro no saldo, o remanescente (56 M€) prestou-se à utilização de empréstimos para concretização de projetos do PRR. Entre 2021 e 2023, quase três quartos da despesa realizada ao abrigo daquele plano estruturante foi destinada à despesa de capital (1726 M€), da qual mais de metade em "outra despesa de capital "(1051M€), refletindo apoios a projetos de investimento dirigido a outros sectores da economia que não Administração Pública. A restante parcela de 675 M€ prestou-se a investimento (FBCF) realizado pelas AP.

Neste triénio (2021-23), dois terços da implementação do PRR foi explicada pela execução alcançada no ano de 2023, que apesar de representar mais do dobro do executado em 2021 e 2022, continuou à semelhança do realizado nesses anos a ficar muito aquém do previsto pelo Governo nos documentos de programação orçamental, como seja o que foi antecipado no Orçamento de Estado (Quadro 9). A diferença entre o executado e o previsto refletiu em 2021 e 2022 baixas taxas de execução, respetivamente de 15,7% e 21,7%, enquanto em 2023 essa taxa foi de 61,8%.

Assim, no ano de 2023 aproximadamente 80% das transferências da União Europeia destinada ao PRR (subvenções) incidiram na despesa de capital, principalmente na "outra despesa de capital". Os apoios a projetos de investimento dirigido a outros sectores da economia no qual se incluem, em particular, as agendas e alianças mobilizadoras e verdes para a inovação empresarial absorveram a maior fatia destas verbas. As subvenções da União Europeia aplicadas em despesa corrente totalizaram 370 M€ tendo-se destinado quase dois terços desse valor a subsídios e a "outra despesa corrente" para apoio igualmente a projetos realizados por entidades fora das AP. A utilização de empréstimos para financiamento de despesa PRR

[21] Em percentagem do PIB, a FBCF aumentou 0,2 p.p. em 2023, atingindo 2,5% do PIB.

[22] No âmbito da rubrica "outras despesas de capital", salienta-se o aumento das despesas ao abrigo do PRR (+753 M€; Quadro 9) e o maior impacto de operações *one-off* (+1006 M€, dos quais 915,9 M€ relativos ao registo de perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem, S.A.). Estes aumentos foram atenuados por outros efeitos, nomeadamente os decorrentes dos apoios financeiros concedidos em 2022 à TAP Air Portugal (990 M€) e à SATA Air Açores (197 M€), como se observa no Quadro 20, em anexo.

ascendeu a 53 M€ em 2023, dos quais 46 M€ foram aplicados em despesa de capital, tendo os restantes 7 M€ sido aplicados em despesa corrente.

Quadro 9 – Execução do PRR entre 2021 e 2023

	Execução				desvio em :		
	2021	2022	2023	2021-23	2021 OE/2022*	2022 OE/2022	2023 OE/2023
RECEITA	**97**	**692**	**1 565**	**2 354**	**-518**	**-2 344**	**-2 107**
Outra Receita Corrente	29	278	370	677	-108	-855	-828
Receita de Capital	68	413	1 195	1 677	-411	-1 489	-1 280
DESPESA	**97**	**695**	**1 618**	**2 410**	**-518**	**-2 508**	**-2 282**
Despesa Corrente Primária	29	278	377	684	-108	-855	-821
Despesa com pessoal	0	5	25	29	0	-1	-12
Consumo Intermédio	6	53	104	162	-92	-630	-544
Prestações Sociais	0	0	2	2	-13	0	2
Subsídios	0	55	123	178	-26	-24	28
Outra despesa Corrente	23	166	124	313	23	-200	-294
Despesa de Capital	68	417	1 241	1 726	-411	-1 652	-1 461
Formação Bruta de Capital Fixo	22	291	362	675	-278	-903	-1 405
Outra Despesa de capital	46	126	879	1 051	-133	-749	-56
Juros	0	0	0	0	0	0	0
SALDO	**0**	**-4**	**-53**	**-56**	**0**	**164**	**175**
Por memória:							
Subvenções	97	692	1 565	2 354	-518	-2 344	-2 107
Empréstimos	0	4	53	56	0	-164	-175

Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota* Em 2021, primeiro ano de implementação do PRR, o montante de execução esperado para o conjunto do ano corresponde à estimativa (2021) que estava subjacente à previsão para 2022 que constava no Relatório da POE/2022, apresentada em outubro de 2021.

Comparativamente com o previsto na POE/2023, em que se antecipava que a despesa a realizar no âmbito do PRR ascendesse a 3900 M€ (1,4% do PIB) em 2023, a execução refletiu-se num desvio de 2282 M€ (taxa de execução de 61,8%). A despesa de capital concentrou o maior desvio, explicando quase dois terços do valor global do desvio da execução em 2023, com a FBCF a contribuir na quase totalidade para esse desvio. O financiamento de despesa de investimento com suporte em empréstimos do PRR registou um desvio de 175 M€, distante do antecipado pelo MF no OE/2023, em que se previa uma utilização de 227 M€.

2.4 Dívida pública

2.4.1 Dívida de Maastricht

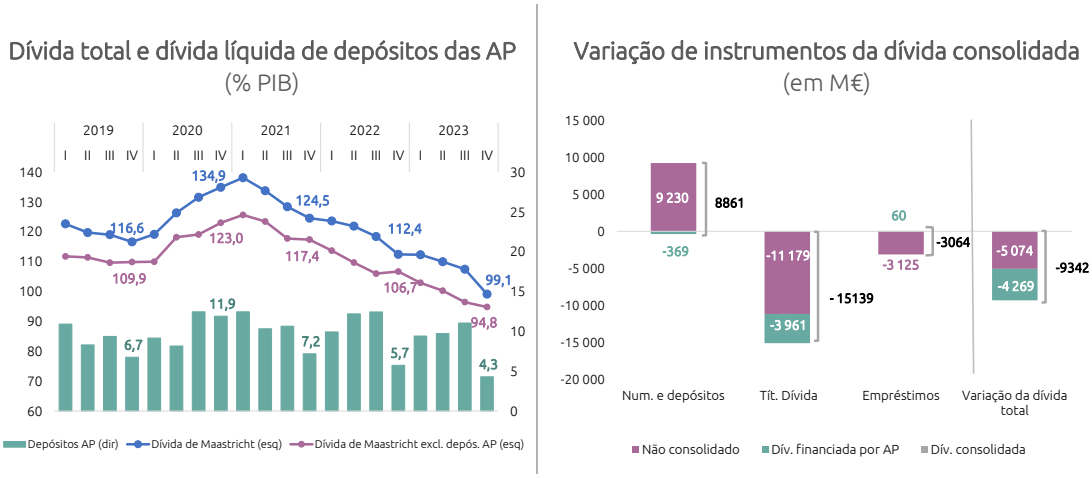
O rácio da dívida prosseguiu a trajetória descendente, acentuando no ano de 2023 a sua redução para 99,1% do PIB, o valor mais baixo desde 2010. O efeito crescimento nominal (-9,8 p.p.) foi determinante no decréscimo do rácio da dívida em 13,3 p.p. do PIB, influenciado sobretudo pelo efeito preço, que reflete a inflação registada em 2023. Este efeito crescimento nominal mais do que anulou o impacto desfavorável do efeito juros (2,2 p.p. do PIB), resultando num efeito dinâmico (ou bola de neve) favorável (-7,6 p.p. do PIB). Em menor escala, identificam-se os contributos favoráveis do efeito saldo primário (-3,4 p.p.) e do ajustamento défice-dívida (-2,3 p.p.) (Quadro 19, em anexo).

A dívida líquida de depósitos registou um decréscimo inferior ao da dívida de Maastricht (de 11,9 p.p. do PIB), refletindo a utilização de depósitos das AP (em 1,4 p.p. do PIB, ou

2,5 mil M€). Estes depósitos, que contribuíram para assegurar o reembolso da OT 4.95% OUT 2008/2023, reduziram-se em 2023 pelo 3.º ano consecutivo, com particular expressão no último trimestre do ano, em que diminuíram para 11,4 mil M€ depois de no trimestre anterior terem atingido 28,7 mil M€ (Gráfico 17, painel esquerdo). No entanto, as flutuações dos ativos em depósito das AP são frequentes e intrinsecamente ligadas i) ao reembolso de títulos de dívida, particularmente de Obrigações do Tesouro e ii) ao calendário de emissões de dívida, com destaque para as emissões sindicadas, por estarem associadas a montantes de maior dimensão, como seja a emissão realizada em janeiro de 2024.

Em termos nominais, a dívida consolidada das AP diminuiu 9,3 mil M€ para 263,1 mil M€. Este decréscimo justifica-se essencialmente pela variação da rubrica de títulos de dívida (-11,2 mil M€), destacando-se a variação dos títulos de longo-prazo e, em menor escala, pela variação da rubrica de empréstimos (-3,1 mil M€), particularmente de longo-prazo. A diminuição destes instrumentos de dívida contrariou o maior volume da rubrica de numerário e depósitos (+9,2 mil M€) explicada pelo aumento significativo do saldo de certificados de aforro (Gráfico 17, painel direito).

Gráfico 17 – Evolução da dívida



Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

A redução de 9,3 mil M€ da dívida pública consolidada (dívida de Maastricht) decorreu do decréscimo da dívida pública não consolidada (55%) e do aumento da dívida pública detida por subsectores das AP (45%). A amortização de títulos de dívida por parte do subsector da administração central, em consequência do seu desempenho orçamental que implicou menores necessidades de financiamento, representou a parte mais significativa da redução da dívida pública consolidada (5,1 mil M€; 55%). A dívida pública detida pelos subsectores das AP aumentou 4,3 mil M€, explicando os restantes 45% da redução da dívida de Maastricht. Este incremento foi superior à média do período 2020-2022 (2,3 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 (AC), como sejam os Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDICs) e os títulos de dívida, em particular Obrigações do Tesouro.

2.4.2 Ajustamento défice-dívida

A capacidade de financiamento que as AP registaram em 2023 contribuiu em apenas um terço para a diminuição da dívida pública nominal. Se dependesse apenas do saldo das AP, a dívida pública teria diminuído 3,2 mil M€ em 2023. No entanto, o ajustamento défice-dívida (ADD) ajudou igualmente à redução da dívida com um contributo, quase duas vezes superior (6,1 mil M€) ao excedente orçamental alcançado pelas AP nesse ano. O contributo conjugado do saldo e do ADD resultou no decréscimo total da dívida pública de 9,3 mil M€ (Gráfico 18, painel esquerdo). Esta diferença entre o saldo e a variação da dívida ficou a dever-se em maior grau às transações em passivos não incluídos na dívida (5,1 mil M€), que traduzem, na sua maioria, a transferência dos montantes associados ao Fundo de Pensões da CGD para a CGA, com a concomitante transferência de responsabilidades financeiras associadas ao pagamento das pensões em causa (3 mil M€), a que acrescem os fundos da UE recebidos (nomeadamente do PRR) ainda sem aplicação ou utilização (2,4 mil M€)[23]. Numa dimensão menor, a aquisição líquida de ativos financeiros (-2,6 mil M€) contribuiu igualmente para redução nominal da dívida, com destaque para: i) a rubrica numerário e depósitos (-2,5 mil M€), influenciada em grande parte pelo reembolso de OT 4,95% Out 2008/2023 e consequente diminuição dos depósitos, em particular no 4.º trimestre; ii) os empréstimos (-1,3 mil M€); e iii) outros ativos financeiros (-1,8 mil M€), que incluem entre outros a devolução do montante de capital não utilizado no âmbito do regime transitório de estabilização de preços do gás. A contrariar a diminuição da dívida, verifica-se o aumento de títulos exceto ações (1,5 mil M€), para o qual contribuiu a aquisição de títulos pela Segurança Social no 1.º trimestre, dos quais parte foi transferida para outras participações no 2.º trimestre, conduzindo ao aumento da rubrica de ações e outras participações (1,3 mil M€). No conjunto dos ajustamentos que decorrem de "outras variações da dívida" (1,6 mil M€), nos quais se incluem as diferenças entre juros pagos e juros corridos, bem como as amortizações de dívida acima do par contribuíram para contrariar em parte a redução nominal da dívida pública. Comparativamente a 2022, verifica-se um contributo globalmente favorável do saldo das AP nos três primeiros trimestres do ano, bem como um ajustamento défice-dívida que continua a refletir a estratégia de utilização de depósitos iniciada no ano anterior. O ADD reforçou um padrão de diminuição significativa no 4.º trimestre do ano (Gráfico 18, painel direito).

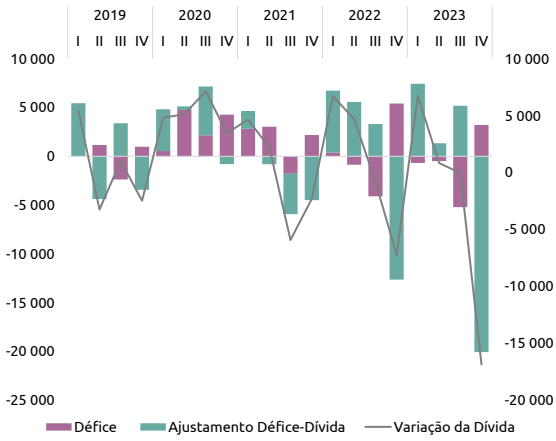
[23] As transações com passivos não incluídos na dívida refletem frequentemente as operações em que existe um registo desfasado entre a contabilização das operações na conta não financeira e na conta financeira, que afetam respetivamente o saldo e dívida das AP. Em 2023, para além dos referidos efeitos, nota-se, em sentido contrário: (i) a conversão de ativos por impostos diferidos (DTA) do Novo Banco em crédito tributário reembolsável (0,1 mil M€); ii) a decisão do Supremo Tribunal Administrativo que determinou a devolução pelo Estado à EDP – Energias de Portugal do montante pago em 2009 pelos direitos de exploração da concessão da barragem do Fridão, cuja construção não ocorreu (0,2 mil M€); e, iii) as regularizações relacionadas com as transferências dos fundos de pensões (0,6 mil M€).

Gráfico 18 – Ajustamento défice-dívida

Composição do ajustamento défice-dívida
(em M€)

	2022	2023
(1) Défice orçamental das AP	**779**	**-3 194**
(2) Ajustamento défice-dívida (diferença) = (3)-(1)	**2 559**	**-6 149**
Aquisição líquida de ativos financeiros (+)	1 407	-2 647
Numerário e depósitos	-1 616	-2 500
Títulos exceto ações	613	1 500
Empréstimos	-213	-1 133
Ações e outras participações	589	1 333
Outros ativos financeiros	2 035	-1 847
Transações em passivos não incluídos na dívida (-)	287	5 097
Outr. variações na dívida [inclui valorizações] (+)	1 439	1 596
(3) Variação da Dívida das AP	**3 338**	**-9 342**
(4) Dívida Pública (ótica de Maastricht)	**272 427**	**263 085**
Dívida Pública (% do PIB)	**112,4**	**99,1**
Por memória		
Juros	4 664	5 752
Taxa juro implícita (J/Dt-1)	1,7%	2,1%

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



Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

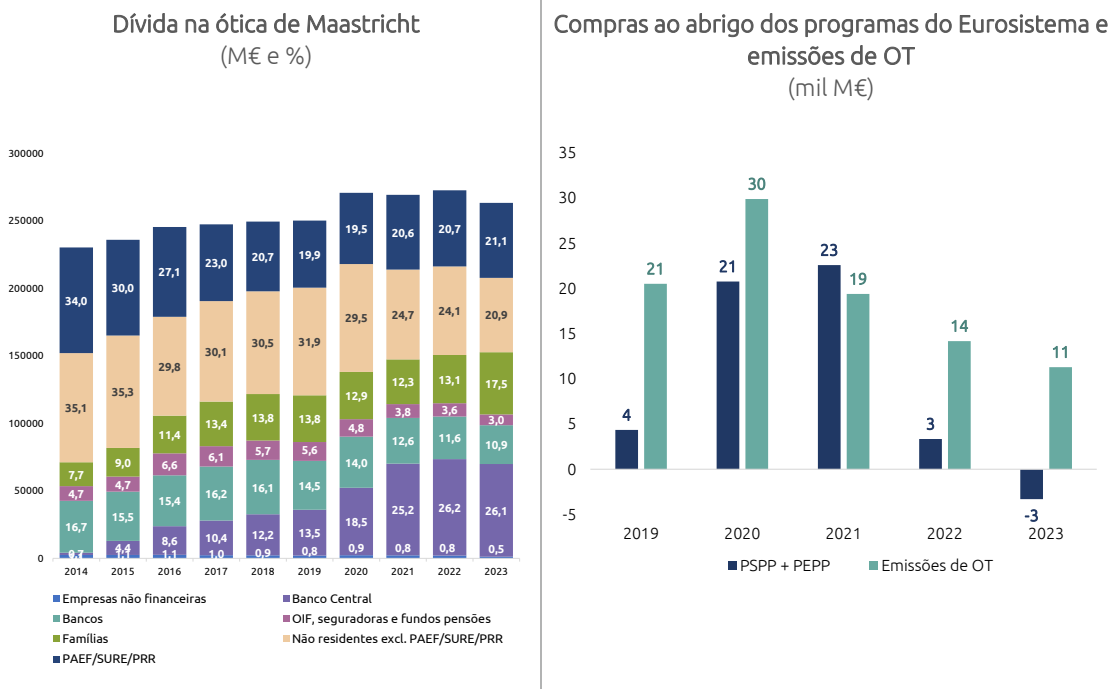
2.4.3 Financiamento e sectores financiadores

Dívida Pública

Num ano em que se registou um decréscimo nominal da dívida, apenas as famílias reforçaram a sua posição em termos nominais. Com efeito, a dívida detida pelas famílias passou de 35,8 mil M€ para 46 mil M€, representando 17% do total da dívida de Maastricht (Gráfico 19, painel esquerdo). Este maior peso das famílias na dívida ficou a dever-se ao aumento das subscrições líquidas de Certificados de Aforro (CA), o que elevou a dívida detida pelo sector residente, de 55% para 58%. O Banco Central, que se inclui neste sector residente[24], continuava a ser o credor com maior representatividade (26,1% do total). Os credores não residentes, onde se integram os programas PAEF, SURE e PRR, aumentaram a sua posição em 0,4 p.p. para 21,1% do total, devido aos empréstimos destinados ao PRR. Nos restantes credores não residentes, a dívida detida por este grupo passou a representar 20,9% do total, uma redução de 3,2 p.p. face a 2022.

[24] De acordo com os dados divulgados pelo BdP, o Banco Central português detinha, no final de 2023, cerca de 81% 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.

Gráfico 19 – Sectores financiadores da dívida de Maastricht



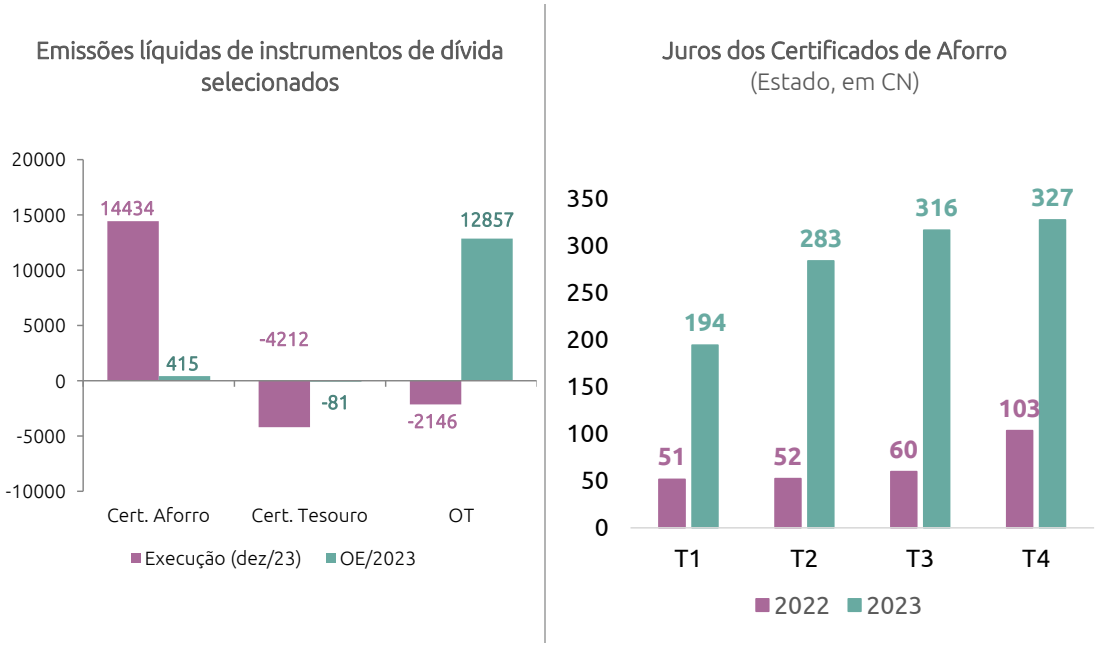
Fontes: BdP, BCE, DGO e IGCP. Cálculos do CFP. | Nota: OIF = Outras Instituições Financeiras; PSPP = *Public Sector Purchase Programme* e PEPP = *Pandemic Emergency Purchase Programme*. | A soma das diferentes parcelas pode diferir de 100% devido a efeitos de arredondamento.

A capacidade de financiamento registada pelas AP em 2023, juntamente com as subscrições de Certificados de Aforro, justificaram uma menor emissão de Obrigações do Tesouro o que permitiu compensar as compras líquidas negativas por parte do Eurosistema. Com efeito, em 2023 as compras líquidas de OT reduziram-se de forma significativa, passando de um acréscimo líquido de 3 mil M€ em 2022 para uma diminuição de títulos portugueses no balanço do BCE de 3 mil M€, devido à redução de ativos ao abrigo do *Public Sector Purchase Programme*[25] (Gráfico 19, painel direito). Ainda assim, em dezembro de 2022 as compras líquidas acumuladas do Eurosistema ascendiam a 32,5% da dívida pública portuguesa. No que se refere às emissões de 2023, há a destacar o volume de emissões líquidas de Certificados de Aforro, que superou largamente a previsão do OE/2023 (Gráfico 20, painel esquerdo). Entre outubro de 2022 e maio de 2023, foram realizadas emissões líquidas de 2,2 mil M€ por mês deste instrumento, em média, levando ao aumento do *stock* de 19,6 mil M€ no final de 2022 para 34,1 mil M€ no final de 2023. Em face deste elevado incremento, o IGCP reduziu as emissões de OT para 7,6 mil M€, quando estavam previstas aproximadamente 20 mil

[25] Como referido no relatório do CFP Perspetivas Económicas e Orçamentais 2024-2028, o BCE decidiu finalizar as compras líquidas de ativos ao abrigo do *Asset Purchase Programme* (APP), nomeadamente do *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), deixando ainda de reinvestir os montantes relativos a títulos que atingiram a maturidade a partir de julho de 2023. No futuro, espera-se que a carteira do APP continue a diminuir à medida que os ativos atinjam a maturidade, a menos que o BCE decida voltar a utilizar este instrumento. Sobre os títulos adquiridos ao abrigo do *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), o BCE decidiu, em dezembro de 2023, continuar a reinvestir, na totalidade, os pagamentos de capital dos títulos vincendos durante o 1.º semestre de 2024. Já durante o 2.º semestre do ano irá reduzir a carteira do PEPP em 7,5 mil M€ por mês, em média, pretendendo descontinuar os reinvestimentos ao abrigo do PEPP no final deste ano.

M€ em janeiro de 2023. Para 2024, o IGCP prevê, no Programa de Financiamento, emissões de 16 mil M€ de OT (e *Medium Term Notes*). Este montante é superior ao verificado em 2022 e 2023, acrescendo ainda uma cada vez menor participação do Eurosistema no mercado de dívida da área do euro.

Gráfico 20 – Evolução dos produtos de aforro (M€)



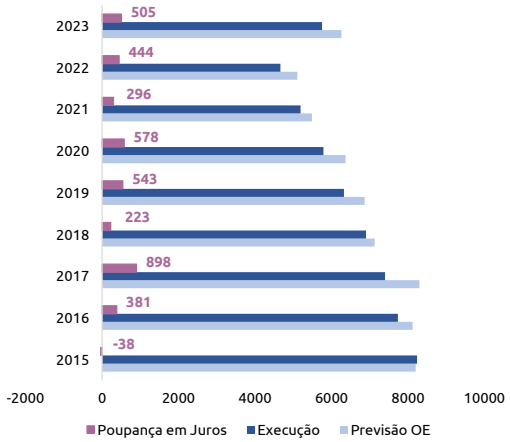
Fonte: IGCP e MF.

Apesar da diminuição das taxas de juro nos mercados de dívida, os juros da AP aumentaram significativamente em 2023, devido aos juros dos produtos de aforro. Em 2023, apesar das subidas registadas em fevereiro/março e setembro/outubro, as taxas de juro das Obrigações do Tesouro a 10 anos na área do euro ficaram no final do ano abaixo dos níveis iniciais. No caso de Portugal, registou-se uma descida de 3,6% no final de 2022 para 2,6% no final de 2023 (Gráfico 21, painel direito). As emissões de nova dívida do Estado, mais de metade realizadas no 1º. trimestre do ano, registaram um custo médio de 3,5%, que compara com 1,7% em 2022.[26] Também os juros dos Certificados de Aforro contribuíram para o aumento dos juros das AP (854 M€), mais do que triplicando face a 2022 (Gráfico 20, painel direito). No entanto, à semelhança de anos anteriores, observou-se um menor volume de juros a pagar face ao inscrito na POE/2023 (Gráfico 21, painel esquerdo).

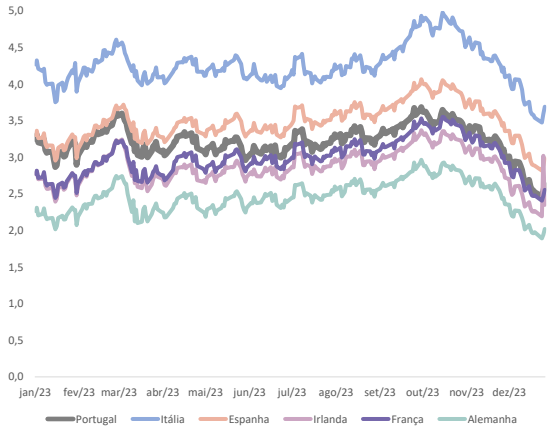
[26] Custo médio dos BT, OT, OTRV e MTN emitidos no ano correspondente.

Gráfico 21 – Condições do mercado de dívida em 2023

Juros observados das AP face à previsão do OE (em CN, M€)



Evolução da taxa de juro de obrigações soberanas a 10 anos em países selecionados (em %)



Fontes: MF, DGO e Bloomberg. Cálculos do CFP.

Dívida por sectores

A dívida da AC registou pela primeira vez uma redução anual na série estatística comparável. Esta diminuição de 4,7 mil M€ teve origem no menor financiamento obtido através do exterior e do sector financeiro, incluindo o Eurosistema[27]. Os particulares, compensaram em parte aquela redução elevando em 14 mil M€ o seu financiamento à AC, para o qual muito contribuiu o já referido aumento das subscrições de certificados de aforro. Os particulares mantinham-se, ainda assim, como o grupo credor que menos financiava a AC, com uma posição relativa no total da dívida deste subsector de 26%.

A dívida da ARL aumentou pelo quarto ano consecutivo, devido essencialmente ao aumento do financiamento assegurado pelo sector financeiro. Este sector continuou a ser o maior credor da ARL, elevando a sua exposição em 109 M€ para 7844 M€, passando a representar 63% do total da dívida em 2023. Em sentido oposto, observou-se um decréscimo da exposição do exterior (em 39 M€) e dos particulares, empresas e outros (em 29 M€). Apesar do aumento de dívida da ARL ser pouco significativo, contrasta com o sentido da evolução da dívida da AC. O incremento da dívida da ARL reforçou o movimento ascendente em que se encontra desde 2020, ao contrário do período de decréscimo verificado entre 2011 e 2019.

[27] 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/SURE/PRR e a dívida detida pelo resto do mundo.

A dívida das empresas públicas prosseguiu numa trajetória de diminuição, destacando-se a redução do recurso a financiamento oriundo do sector externo. Se a dívida das empresas públicas incluídas nas AP, em particular na AC e ARL, se encontrava em movimento descendente desde 2014, em 2023 também as empresas públicas não incluídas nas AP registaram uma diminuição da dívida (0,6 mil M€). A redução da dívida destes sectores traduziu-se num menor financiamento externo. A redução do peso deste financiamento no total é particularmente expressiva no caso das empresas públicas incluídas na ARL (-29 p.p. do total). No caso das empresas públicas incluídas nas AP e em particular na AC, o menor financiamento externo foi substituído, apenas em parte, pelo financiamento das AP, particulares e empresas (Quadro 10).

Quadro 10 – Sectores financiadores da dívida (M€)

	Composição (M€)					Estrutura	
	2019	2020	2021	2022	2023	2022	2023
Dívida da Administração Central	257 467	279 286	279 544	285 046	280 326	100%	100%
Exterior	127 873	130 889	119 917	120 046	108 789	42%	39%
Sector financeiro	77 315	93 539	104 562	104 952	97 441	37%	35%
Particulares, empresas e outros	52 279	54 857	55 065	60 047	74 096	21%	26%
Dívida da Administração Regional e Local	10 900	11 756	11 991	12 425	12 466	100%	100%
Exterior	1 093	1 397	1 546	1 471	1 433	12%	11%
Sector financeiro	6 656	7 158	7 293	7 736	7 845	62%	63%
Particulares, empresas e outros	3 151	3 201	3 151	3 218	3 189	26%	26%
Dívida das Empresas Públicas incluídas nas AP	32 704	32 217	30 849	30 264	29 532	100%	100%
Sector financeiro	2 570	2 433	2 119	2 134	1 924	7%	7%
Particulares	194	183	175	183	182	1%	1%
Exterior	7 790	6 507	5 230	4 553	3 380	15%	11%
Administrações Públicas	21 062	22 158	22 449	22 722	23 108	75%	78%
Empresas	1 090	936	876	672	938	2%	3%
Dívida das Empresas Públicas incluídas na AC	31 491	31 323	30 049	29 551	29 078	100%	100%
Exterior	7 165	6 042	4 823	4 185	3 274	14%	11%
Sector financeiro	2 286	2 232	1 923	1 957	1 744	7%	6%
AP e particulares	22 040	23 048	23 303	23 409	24 060	79%	83%
Dívida das Empresas Públicas incluídas na ARL	1 214	894	800	713	454	100%	100%
Exterior	592	465	407	367	105	52%	23%
Sector financeiro	454	262	226	178	181	25%	40%
AP e particulares	167	167	167	167	167	23%	37%
Dívida das Empresas Públicas não incluídas nas AP	6 978	7 042	7 215	7 607	6 990	100%	100%
Sector financeiro	2 132	2 132	2 300	2 214	2 214	29%	32%
Particulares	110	116	113	117	10	2%	0%
Exterior	2 960	3 029	2 971	3 400	2 934	45%	42%
Administrações Públicas	469	531	550	565	564	7%	8%
Empresas	1 307	1 234	1 281	1 310	1 268	17%	18%

Fonte: BdP. Cálculos do CFP. | Notas: AP = Administrações Públicas; AC = Administração Central; ARL = Administração Regional e Local. O sector financeiro inclui a dívida detida pelo Eurosistema, e o exterior inclui a dívida detida no âmbito do PAEF/SURE/PRR.

3. COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

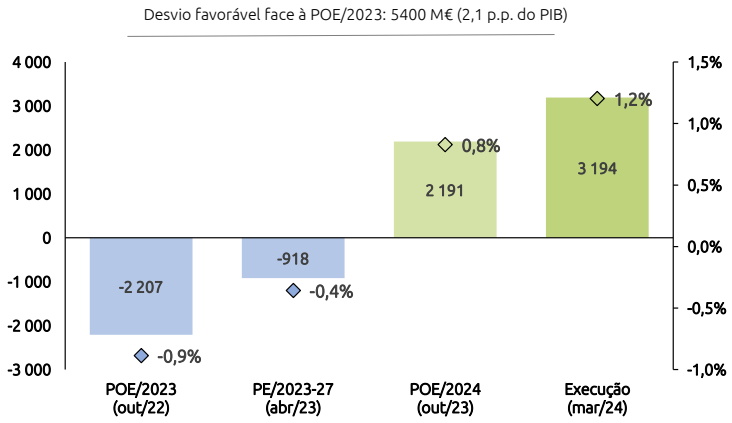
Este capítulo apresenta uma análise comparativa entre a execução orçamental e a previsão do MF para 2023, adotando como referencial a previsão em contabilidade nacional subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2023 (POE/2023), apresentada em outubro de 2022. Apesar de solicitada pelo CFP ao MF, não foi facultada, em tempo útil, a conta das AP para 2023 nesta mesma ótica, compatível com o OE aprovado pela Assembleia da República, ainda que não sejam do conhecimento do CFP alterações à proposta de lei que impliquem modificações significativas. No Programa de Estabilidade 2023-2027 (PE/2023), apresentado em abril de 2023, o MF reviu a sua previsão para as contas das AP em contabilidade nacional para o mesmo ano. Por último, em outubro de 2023, e subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2024 (POE/2024), foi apresentada pelo MF uma nova estimativa para 2023.

Saldo

O saldo orçamental de 2023 foi superior em 5,4 mil M€ ao défice previsto na Proposta de Orçamento do Estado para aquele ano. A POE/2023 indicava um défice de 2207 M€ para 2023, equivalente a 0,9% do PIB. Esta meta para o saldo foi revista em alta no Programa de Estabilidade 2023-2027, para um défice de 918 M€ (0,4% do PIB). Em outubro de 2023, a estimativa para o mesmo ano subjacente à POE/2024 passou a considerar um excedente orçamental de 2191M€ (0,8% do PIB), praticamente o simétrico do inicialmente previsto (Gráfico 22). No âmbito da primeira notificação por défices excessivos (PDE) em março de 2024, as autoridades estatísticas nacionais apuraram na sua estimativa preliminar para 2023 um excedente de 3194 M€ (1,2% do PIB), o segundo e o mais elevado excedente das AP na série estatística comparável desde 1995.[28] Este resultado representa um desvio favorável de 2,1 p.p. do PIB face ao previsto na POE/2023, tendo este sido determinado por um conjunto de desenvolvimentos, objeto de análise mais detalhada nas páginas seguintes deste capítulo. Em termos nominais, este desvio ficou a dever-se sobretudo à receita que aumentou 9482 M€, quase o dobro do previsto na POE/2023 (4887 M€), beneficiando o saldo em 4595 M€. O desvio na despesa favoreceu igualmente o saldo orçamental ao ficar 805 M€ abaixo do previsto.

[28] Na série estatística disponível desde 1995 para as AP, apenas em 2019 se registou um primeiro excedente orçamental (0,1% do PIB) https://www.cfp.pt/pt/dados/series-temporais/anuais.

Gráfico 22 – Défice orçamental das AP em 2023: da POE/2023 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.

Receita

A receita pública situou-se consideravelmente acima do esperado pelo MF na POE/2023 devido ao desempenho da receita fiscal e contributiva. Em 2023, a receita das AP cresceu 9,0%, aproximadamente o dobro do aumento previsto na POE/2023 (4,6%). Este desvio correspondeu a 4595 M€ em termos absolutos, em resultado do acréscimo acima do previsto pelo MF para a receita proveniente de impostos e de contribuições sociais (7105 M€). Ainda assim, em termos relativos, o peso da receita das AP situou-se 1,0 p.p. do PIB abaixo do valor subjacente à POE/2023, devido ao crescimento do PIB nominal (9,6%) consideravelmente superior ao implícito na POE/2023 (2,9%).

A receita proveniente de impostos e contribuições sociais superou largamente o objetivo subjacente à POE/2023. Em 2023, a receita fiscal e contributiva cresceu 8,7%, quase dez vezes o previsto pelo MF na POE/2023. Em termos absolutos, o desvio deste agregado fixou-se em 7105 M€. A receita tributária justificou 70% deste desvio (+5037 M€ face à POE/2023) devido ao desempenho dos impostos diretos que geraram mais 3380 M€ do que o previsto. Numa dimensão menor, a receita contributiva foi superior em 2068 M€ à prevista pelo MF na POE/2023.

Em sentido oposto, a receita não fiscal e não contributiva ficou aquém do esperado, refletindo a menor execução do PRR face ao previsto na POE/2023. A receita não fiscal e não contributiva registou um aumento de 1579 M€, fixando-se 2510 M€ abaixo do objetivo subjacente à POE/2023. Este desvio deveu-se ao comportamento, quer da outra receita corrente (-1330 M€ face à POE/2023), quer da receita de capital (-1398 M€ face à POE/2023), uma vez que as vendas de bens e serviços se fixaram 218 M€ acima do previsto pelo MF. O desvio acumulado da "outra receita corrente" e da receita de capital situou-se em -2728 M€, explicado, maioritariamente, pelo facto de a aplicação

dos fundos relativos ao PRR ter sido inferior ao previsto em 2107 M€ (-828 M€ na outra receita corrente e -1280 M€ na receita de capital).[29]

Caixa 8 – Decomposição dos desvios acumulados da Receita Fiscal e Contributiva em 2022 e 202

No conjunto de 2022 e 2023, a receita fiscal e contributiva situou-se 14 056 M€ acima do previsto pelo MF, representando cerca de 7% do total da receita proveniente de impostos e contribuições sociais arrecadada nos dois últimos anos. Em percentagem do produto, este desvio ascendeu a 0,5% do PIB em 2022 e 0,4% do PIB em 2023.

O maior contributo para este resultado proveio da receita fiscal, com a arrecadação de receita acima do previsto pelo MF a ascender a 5709 M€ no ano de 2022 e a 5037 M€ no ano de 2023, o que perfaz um valor acumulado de 10 746 M€ no conjunto dos dois anos. A explicar esta variação estiveram, essencialmente, os três maiores impostos do sistema fiscal português, com o IVA a apresentar um desvio acumulado de 3223 M€ (2228 M€ em 2022 e 995 M€ em 2023), o IRS de 3124 M€ (1307 M€ em 2022 e 1817 M€ em 2023) e o IRC de 3935 M€ (2468 M€ em 2022 e 1467 M€ em 2023). O remanescente do desvio positivo na receita fiscal e contributiva, deveu-se, essencialmente, ao comportamento das contribuições sociais efetivas, tendo esta rubrica registado uma receita 3206 M€ acima da prevista pelo MF (1229 M€ em 2022 e 1977 M€ em 2023).

Refletindo esta evolução, a carga fiscal nominal situou-se 13 952 M€ acima do previsto pelo MF para o conjunto dos dois anos (6938 M€ em 2022 e 7014 M€ em 2023), representando esta receita adicional cerca de um décimo do total da carga fiscal suportada pelos agentes económicos em território nacional.

Quadro 11 - Desvios acumulados da Receita Fiscal e Contributiva face ao OE/2022 e à POE/2023 (M€)

	M €				DESVIOS M€		
	OE/2022	POE/2023	2022 E	2023 E	2022	2023	Acumulado
RECEITA FISCAL E CONTRIBUTIVA	**84 710**	**92 504**	**91 661**	**99 609**	**6 951**	**7 105**	**14 056**
RECEITA FISCAL	**56 310**	**61 852**	**62 019**	**66 888**	**5 709**	**5 037**	**10 746**
Imp. Indiretos	**34 485**	**36 797**	**36 330**	**38 453**	**1 845**	**1 656**	**3 502**
IVA	20 484	22 875	22 711	23 870	2 228	995	3 223
IECs, *dos quais:*	**5 140**	**4 698**	**4 731**	**5 253**	**-410**	**555**	**146**
ISP	3 377	2 754	2 793	3 238	-584	484	-100
IT	1 470	1 590	1 596	1 652	126	62	188
IABA	294	354	337	357	44	3	47
IMI	1 709	1 676	1 628	1 643	-81	-33	-114
ISV	488	489	455	478	-33	-12	-45
IMT	1 368	1 662	1 659	1 676	291	14	305
Outros imp. indiretos	5 296	5 397	5 145	5 532	-150	136	-15
Imp. diretos	**21 825**	**25 055**	**25 690**	**28 435**	**3 864**	**3 380**	**7 244**
IRS	15 604	16 687	16 911	18 504	1 307	1 817	3 124
IRC	5 613	7 735	8 082	9 202	2 468	1 467	3 935
Outros imp. diretos	608	634	697	730	89	96	185
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	**28 400**	**30 652**	**29 641**	**32 720**	**1 242**	**2 068**	**3 310**
Contribuições Sociais Efetivas	**23 505**	**25 651**	**24 734**	**27 628**	**1 229**	**1 977**	**3 206**
Por memória:							
Carga Fiscal	*79 815*	*87 502*	*86 754*	*94 516*	*6 938*	*7 014*	*13 952*
Consumo Privado Nominal	*141 729*	*153 351*	*155 564*	*166 157*	*13 835*	*12 805*	*26 641*
Remunerações	*108 197*	*116 331*	*112 828*	*124 677*	*4 631*	*8 347*	*12 978*
Excedente Bruto de Exploração das Sociedades	*42 456*	*50 813*	*50 733*	*58 228*	*8 277*	*7 415*	*15 692*
PIB Nominal	*227 086*	*249 248*	*242 341*	*265 503*	*15 255*	*16 255*	*31 510*

[29] O desvio na aplicação das subvenções associadas ao PRR reflete-se de igual modo e na mesma dimensão na despesa para os projetos PRR em execução. Esta igualdade obedece ao princípio da neutralidade dos fundos comunitários que estabelece que as transferências provenientes da União Europeia não podem beneficiar ou penalizar o saldo orçamental.

Fontes: MF, INE e cálculos do CFP | Notas: Para o ano de 2023, são usados os dados subjacentes à POE/2023, uma vez que o MF não enviou os valores finais aprovados com o OE/2023. No que respeita ao EBE, e uma vez que nas projeções anuais do MF não existe o detalhe do EBE por Sector Institucional, assumiu-se que o valor do EBE das Sociedades projetado pelo MF corresponderia à percentagem do último ano observado antes da projeção na respetiva POE e que se situa em valores próximos de 50% do total do Excedente Bruto de Exploração da Economia.

Comparando os desvios na receita fiscal e contributiva com os desvios de previsão das suas bases macroeconómicas antecipadas pelo MF no OE/2022 e na POE/2023, verifica-se que os primeiros são, em geral, proporcionalmente superiores aos segundos. Este facto, que apenas não se aplica à relação do IVA com o consumo privado nominal em 2023, indica que a arrecadação da receita fiscal e contributiva acima do previsto no OE de 2022 e na POE 2023 ocorreu a uma taxa implícita superior à inicialmente antecipada pelo MF.

Da observação do Quadro abaixo, constata-se que a carga fiscal incidente sobre o PIB adicional não previsto pelo MF, ascendeu a 45,5% em 2022 e a 43,2% em 2023. Por este motivo, a carga fiscal total efetivamente registada em ambos os anos (35,8% do PIB em 2022 e 35,6% do PIB em 2023) foi superior à prevista pelo MF nas respetivas POE (35,1% do PIB em 2022 e 2023).

Quadro 12 – Taxa implícita das rubricas mais relevantes da Receita Fiscal e Contributiva (%)

	TAXA IMPLÍCITA (%)						
	Sobre a totalidade do agregado macro				Sobre o desvio positivo do agregado macro		
	OE/2022	POE/2023	2022 E	2023 E	2022	2023	Acumulado
Carga Fiscal/PIB Nominal	35,1	35,1	35,8	35,6	45,5	43,2	44,3
IVA/Consumo Privado Nominal	14,5	14,9	14,6	14,4	16,1	7,8	13,1
IRS/Remunerações	14,4	14,3	15,0	14,8	28,2	21,8	24,1
CSE/Remunerações	21,7	22,0	21,9	22,2	26,5	23,7	24,7
IRS & CSE/Remunerações	36,1	36,4	36,9	37,0	54,8	45,5	48,8
IRC/EBE Sociedades	13,2	15,2	15,9	15,8	29,8	19,8	25,1

Fontes: MF, INE e cálculos do CFP | Notas: Para o ano de 2023, são usados os dados subjacentes à POE/2023, uma vez que o MF não enviou os valores finais aprovados com o OE/2023. No que respeita ao EBE, e uma vez que nas projeções anuais do MF não existe o detalhe do EBE por Setor Institucional, assumiu-se que o valor do EBE das Sociedades projetado pelo MF corresponderia à percentagem do último ano observado antes da projeção na respetiva POE e que se situa em valores próximos de 50% do total do Excedente Bruto de Exploração da Economia.

Mais detalhadamente, verifica-se que para esta evolução contribuíram, fundamentalmente, os impostos e contribuições incidentes sobre os rendimentos dos fatores trabalho e capital.

Relativamente ao primeiro, que genericamente se encontra sujeito ao pagamento de IRS e de CSE, verifica-se que o peso conjunto destes tributos sobre as remunerações adicionais não previstas pelo MF ascendeu a 54,8% no ano de 2022 (28,2% de IRS e 26,5% de CSE) e a 45,5% no ano de 2023 (21,8% de IRS e 23,7% de CSE). No conjunto dos dois anos, o peso agregado dos tributos sobre as remunerações não previstas pelo MF situou-se em 48,8% do desvio positivo observado. Estes valores comparam com uma projeção inicial do MF para o peso conjunto do IRS e das CSE de cerca de 36,1% no OE/2022 e de 36,4% na POE/2023. Consequentemente, e pelo facto de as remunerações adicionais terem sido tributadas a uma taxa implícita superior, a taxa subjacente à totalidade dos rendimentos do fator trabalho ascendeu a 36,9% em 2022 e a 37,0% em 2023.

No que respeita ao fator capital, verifica-se que o desvio positivo registado no excedente bruto de exploração das sociedades foi também tributado a uma taxa implícita superior à prevista pelo MF nas respetivas POE. Com efeito, observa-se que o excedente bruto de exploração das sociedades não previsto pelo MF foi tributado a uma taxa implícita de 29,8% em 2022 e de 19,8% em 2023, o que compara com 13,2% e 15,2% previstos nas POE dos dois respetivos

anos. Deste modo, a taxa implícita da totalidade dos rendimentos do fator capital situou-se acima do previsto pelo MF, ascendendo a 15,9% no ano de 2022 e a 15,8% no ano de 2023.

Já o IVA registou uma evolução mista, com o consumo privado nominal adicional a ser tributado a uma taxa implícita superior à prevista pelo MF em 2022 (16,1% vs. 14,5% no OE/2022) e a uma taxa inferior no ano de 2023 (7,8% vs. 14,9% na POE/2023). Este facto deve-se: i) quer à adoção de medidas por parte do Executivo que visaram combater o efeito da inflação (ex. adoção do IVA Zero); ii) quer ao facto de a sua estrutura não estar sujeita ao tipo de progressividade do IRS (e do IRC após a introdução da atual formulação da derrama estadual), que penaliza fiscalmente os acréscimos de rendimento de um determinado sujeito passivo.

Simulando um exercício em que as taxas implícitas sobre os desvios positivos se manteriam nos níveis inscritos pelo MF nas suas POE iniciais, verifica-se que a carga fiscal nominal se situaria, em 85 177M€ em 2022 e 93 209 M€ em 2023, menos 1577 M€ e menos 1308 M€ do que o efetivamente observado, respetivamente. No acumulado dos dois anos o valor do montante adicional teórico arrecadado pelas AP ascendeu a 2884 M€.

Quadro 13 – Montante adicional teórico das rubricas mais relevantes da Receita Fiscal e Contributiva (M€)

	RECEITA (M€)						
	Valores Executados		Valores Teóricos*		Montante Adicional Teórico		
	2022 E	2023 E	2022 T	2023 T	2022	2023	Acumulado
Carga Fiscal	**86 754**	**94 516**	**85 177**	**93 209**	**1 577**	**1 308**	**2 884**
da qual:							
IVA	22 711	23 870	22 483	24 785	228	-915	-687
IRS	16 911	18 504	16 272	17 884	639	620	1 259
CSE	24 734	27 628	24 512	27 491	223	137	360
IRS & CSE	41 646	46 132	40 784	45 375	862	757	1 619
IRC	8 082	9 202	6 708	8 863	1 374	338	1 712

Fontes: MF, INE e cálculos do CFP | Notas: (*) O montante adicional teórico é calculado aplicando a taxa implícita projetada pelo MF no OE/2022 e na POE/2023 aos valores observados para os agregados macroeconómicos subjacentes às diversas rubricas consideradas (Carga Fiscal – PIB Nominal, IVA – Consumo Privado Nominal, IRS e CSE – Remunerações, IRC – Excedente Bruto de Exploração das Sociedades Financeiras e Não Financeiras). A soma dos Montantes Adicionais Teóricos dos impostos e contribuições não somam o valor do Montante Adicional Teórico da Carga Fiscal pois não são apresentadas todas as suas componentes e os valores obtidos têm por base diferentes bases de incidência macroeconómica.

Por rubrica, e traduzindo uma taxa implícita sobre as remunerações não previstas pelo MF superior à inicial, verifica-se que o montante adicional teórico de IRS e CSE arrecadado nos anos de 2022 e 2023, ascenderia a 862 M€ (639 M€ de IRS e 223 M€ de CSE) e a 757 M€ (620 M€ de IRS e 137 M€ de CSE), respetivamente. Também o IRC, refletindo uma maior taxa implícita sobre o EBE das sociedades não projetado nas POE, apresentou um montante adicional teórico positivo, com este valor a situar-se em 1374 M€ no ano de 2022 e em 338 M€ no ano de 2023. Por último, a receita de IVA apresentou um comportamento misto, com a sua receita a situar-se acima do valor teórico estimado para 2022 (228 M€), mas abaixo deste em 2023, refletindo, neste caso, o impacto de -703 M€ de medidas de política, de onde se destaca a adoção da medida do IVA Zero nos bens alimentares essenciais (-521 M€).

Quadro 14 – Desvios de execução face às previsões do MF para 2023 (em M€)

	2022	2023				Desvios face a:		
	Execução	POE/2023	PE/2023	Estimativa MF	Execução	POE/2023	PE/2023	Estimativa MF
Receita Total	**106 094**	**111 027**	**114 308**	**115 057**	**115 621**	**4 595**	**1 313**	**565**
Receita corrente	104 615	107 130	110 007	112 199	113 123	5 993	3 116	924
Receita fiscal	62 019	61 852	64 534	65 928	66 888	5 037	2 354	961
Impostos indiretos	36 330	36 797	37 897	38 047	38 453	1 656	556	406
Impostos diretos	25 690	25 055	26 637	27 881	28 435	3 380	1 798	555
Contribuições sociais	29 641	30 652	31 297	32 546	32 720	2 068	1 423	174
das quais: efetivas	*24 734*	*25 651*	*26 315*	*27 468*	*27 628*	*1 977*	*1 313*	*160*
Vendas e outras receitas correntes	12 954	14 626	14 175	13 725	13 514	-1 112	-661	-211
Venda de bens e serviços	*7 747*	*7 850*	*7 801*	*7 940*	*8 068*	*218*	*267*	*128*
Outra receita corrente	*5 208*	*6 776*	*6 375*	*5 785*	*5 446*	*-1 330*	*-928*	*-339*
Receita de capital	1 480	3 897	4 302	2 858	2 499	-1 398	-1 803	-359
Despesa Total	**106 874**	**113 233**	**115 227**	**112 866**	**112 428**	**-805**	**-2 799**	**-438**
Despesa Primária	102 209	106 977	109 331	107 198	106 676	-300	-2 655	-522
Despesa corrente primária	92 992	95 343	98 062	97 485	96 441	1 097	-1 621	-1 045
Consumo intermédio	13 370	14 822	15 282	14 450	14 044	-779	-1 238	-406
Despesas com pessoal	25 825	27 212	27 660	27 773	27 787	575	127	14
Prestações sociais	44 841	45 006	46 014	46 819	46 347	1 341	332	-472
que não em espécie	40 100	39 970	41 415	42 120	41 739	*1 770*	*325*	*-381*
em espécie	4 741	5 036	4 600	4 698	4 608	*-429*	*8*	*-91*
Subsídios	2 685	1 437	2 952	2 216	2 001	564	-951	-215
Outra despesa corrente	6 271	6 866	6 154	6 228	6 262	-604	108	34
Despesa de capital	9 217	11 633	11 270	9 713	10 236	-1 397	-1 034	523
FBCF	5 773	8 618	8 338	7 404	6 743	-1 875	-1 595	-661
Outras despesas de capital	3 444	3 015	2 932	2 309	3 493	478	561	1 184
Juros	4 664	6 257	5 895	5 668	5 752	-505	-144	84
Saldo global	**-779**	**-2 207**	**-918**	**2 191**	**3 194**	**5 400**	**4 112**	**1 003**
em % do PIB	***-0,3***	***-0,9***	***-0,4***	***0,8***	***1,2***	***2,1***	***1,6***	***0,4***
Saldo Primário	3 885	4 050	4 977	7 859	8 945	4 895	3 968	1 087
Receita fiscal e contributiva	91 661	92 504	95 831	98 474	99 609	7 105	3 777	1 135
Receita não fiscal e não contributiva	14 434	18 523	18 477	16 583	16 013	-2 510	-2 464	-570
Despesa corrente	97 656	101 600	103 957	103 153	102 192	592	-1 765	-961
PIB nominal	242 341	249 248	257 311	264 738	265 503	16 255	8 192	765

Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Notas: os valores encontram-se influenciados pelo efeito de operações *one-off*, detalhadas no Quadro 20 (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 à POE/2023, ao PE/2023 e à estimativa para 2023 implícita na POE/2024.

Despesa

A despesa das administrações públicas cresceu (5,2%) abaixo do previsto na POE/2023 (6,0%), apurando-se um desvio favorável de 805 M€. Essa evolução resulta da conjugação de desvios de sinal contrário. Por um lado, a despesa de capital e os encargos com juros foram inferiores ao previsto na POE/2023 em 1397 M€ e 505 M€, respetivamente. Por outro lado, a despesa corrente primária excedeu a previsão inicial do MF em 1097 M€. Em percentagem do PIB, a despesa pública ficou 3,1 p.p. abaixo do previsto na POE/2023 essencialmente devido ao efeito do denominador, já que o PIB nominal excedeu em 16,3 mil M€ a previsão inicial do MF.

A despesa de capital foi inferior em 1397 M€ ao previsto na POE/2023, tendo a FBCF ficado novamente muito aquém da previsão inicial do MF. A FBCF cresceu 16,8% em 2023, o que corresponde a pouco mais do que um terço do crescimento que estava implícito na POE/2023 (49,3%). Em 2023, esta despesa ficou 1875 M€ abaixo do previsto (um desvio superior ao de 1416 M€ verificado no ano anterior), sobretudo pelo facto de os investimentos ao abrigo do PRR terem sido inferiores em 1405 M€ ao previsto na POE/2023, como se observa no Quadro 9 da Caixa 7.

A despesa corrente primária registou uma execução superior em 1097 M€ ao previsto na POE/2023, para a qual contribuiu a despesa com prestações sociais, com pessoal e com subsídios, refletindo sobretudo as medidas de política posteriormente introduzidas pelo PE/2023.[30] A despesa com prestações sociais que não em espécie cresceu 4,1%, embora na POE/2023 estivesse implícita uma redução de 0,3%. Apura-se, assim, um desvio de 1770 M€ nesta rubrica (Quadro 14), em larga medida justificado pela introdução de medidas de política que foram apresentadas no âmbito do PE/2023, tais como a atualização intercalar das pensões, o apoio às famílias mais vulneráveis[31] e o apoio extraordinário à renda.[32] Salienta-se também uma maior execução face ao previsto nas despesas com pessoal (+575 M€) e com subsídios (+564 M€). A primeira traduz em parte a atualização salarial intercalar de 1%, que não estava prevista na POE/2023, enquanto a segunda se deve sobretudo ao apoio a sectores de produção agrícola e a alocação adicional de verbas no Sistema Elétrico Nacional para redução das tarifas de eletricidade, que também não constavam da previsão inicial. Em sentido oposto, o consumo intermédio registou uma execução abaixo do previsto (-779 M€), motivado principalmente pelas despesas ao abrigo do PRR terem sido inferiores em 544 M€ ao previsto na POE/2023. Na rubrica "outra despesa corrente", a diferença na execução em menos 604 M€ está influenciada pelo facto de na POE/2023 ter sido classificada nesta rubrica a dotação provisional de 813,7 M€, montante que ao longo do ano foi quase integralmente utilizado noutras rubricas de despesa, tal como se detalha no Quadro 7 da Caixa 6).

---

[30] O pacote de medidas introduzidas pelo PE/2023 previa um acréscimo da despesa corrente primária de 3010 M€, destacando-se: (i) o aumento salarial de 1% na função pública e o aumento do limiar de isenção do subsídio de refeição (388 M€); (ii) o adicional de pensões, o complemento excecional a pensões dos bancários e apoio a famílias vulneráveis num total de 1130 M€; (iii) o apoio extraordinário à renda (250 M€) e; (iv) o financiamento do custo do gás natural às empresas (1000 M€). Esta última medida teve uma execução residual de 75,9 M€, que justifica em grande parte o facto de a despesa corrente primária ter sido muito inferior ao previsto no PE/2023 (-1621 M€; Quadro 14).

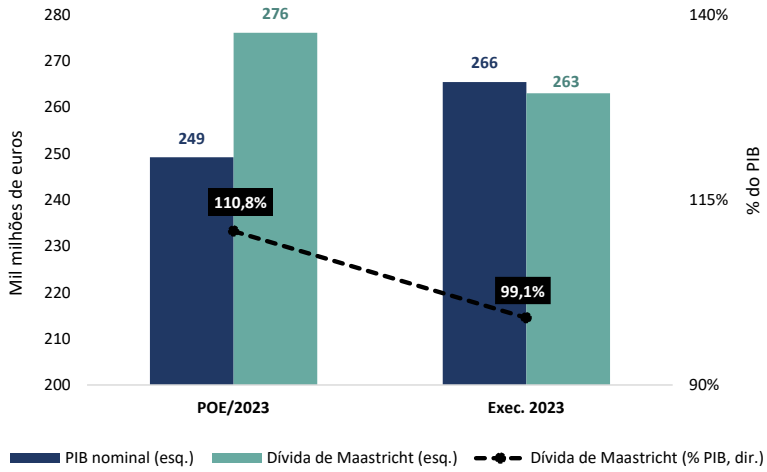
[31] Nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 21-A/2023, de 28 de março.

[32] O apoio extraordinário à renda foi criado através do Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março, e foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 103-B/2023, de 9 de novembro.

Dívida Pública

Em 2023 a dívida pública em rácio do PIB fixou-se abaixo da previsão apresentada pelo MF na POE/2023 de outubro de 2022 (Gráfico 23). O MF antecipava então um rácio da dívida pública de 110,8% do PIB, que foi revisto em baixa para 98,9% do PIB na estimativa para 2023 que constituiu o ponto de partida para a previsão orçamental do ano seguinte. Em 2024, na primeira notificação ao abrigo do Procedimento por Défice Excessivo, a estimativa preliminar das autoridades estatísticas nacionais apurou um rácio de dívida pública de 99,1% do PIB, um valor inferior em 11,7 p.p. ao previsto na POE/2023. Mais de metade desta diferença (6,5 p.p. do PIB) ficou a dever-se a um PIB nominal superior em 16,3 mil M€ face ao apresentado naquele documento, sendo a restante parcela (5,2 p.p. do PIB) justificada por um valor da dívida pública nominal inferior em 13,1 mil M€.

Gráfico 23 – Previsões e execução para a dívida pública e PIB nominal (em % do PIB e mil M€)



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

4. RESPONSABILIDADES COM GARANTIAS PÚBLICAS

As garantias emitidas por entidades das AP são a forma mais comum de responsabilidades contingentes.[33] Pela sua característica estamos perante passivos contingentes explícitos, uma vez que a emissão de garantias é enquadrada pela lei, constituindo-se como passivos efetivos se e apenas se um determinado evento ocorrer. O risco do seu eventual impacto sobre o saldo orçamental e a dívida pública coloca-se quando estas garantias são emitidas para entidades fora do sector das AP. As garantias podem assumir uma natureza pontual ou estandardizada. As primeiras estão associadas a instrumentos de dívida (por exemplo, empréstimos) enquanto as segundas cobrem tipos de risco de crédito similares, são emitidas em grande número e de acordo com regras idênticas (como as garantias ao abrigo de linhas de crédito COVID-19 para apoio a empresas).

4.1 Garantias concedidas pelo Estado

Na última informação reportada à Autoridade Estatística Europeia, as garantias concedidas pelas AP em 2022 ascendiam, em termos consolidados, a 4,5% do PIB.[34] A maior fatia destas responsabilidades correspondia a garantias emitidas pelo subsector da Administração Central (4,1% do PIB). Quanto à sua natureza, estas garantias dividiam-se, com peso praticamente igual, entre garantias pontuais e estandardizadas, estas últimas a adquirirem maior significado no contexto da resposta à crise pandémica (ver 4.2). No conjunto das garantias pontuais assumem maior relevância as emitidas pelo Estado, concedidas a empresas públicas ou entidades privadas, bem como garantias do Estado emitidas sobre dívidas ou outras obrigações dos governos subnacionais.

No final de 2023, as garantias do Estado ativas ascenderam a 10 969 M€, o equivalente a 4,1% do PIB. De acordo com informação provisória da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), mais de três quartos deste total respeitam a garantias prestadas a entidades das AP correspondentes a responsabilidades no montante 8242 M€, dos quais 2763 M€ se referem à Região Autónoma da Madeira. Nas garantias prestadas a entidades públicas e outras fora do perímetro orçamental das AP (2727 M€), merecem destaque os designados "créditos de ajuda" a países terceiros (1039 M€),

---

[33] Conforme Glossário do CFP, "Responsabilidades contingentes são passivos ou perdas potenciais, que podem ser incorridos por uma entidade no futuro, dependendo do resultado de um evento incerto." Uma apresentação detalhada quanto aos diversos tipos de responsabilidades encontra-se no ponto 4.3 do Relatório n.º 11/2023, do CFP, Riscos orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas 2023.

[34] Eurostat, Contingent liabilities and non-performing loans in 2022 (2024). Correspondem, no caso das garantias, aos dados atualizados pela DGO em outubro de 2023, que se encontram disponíveis na área de supervisão orçamental no âmbito da UE do site daquela Direção-Geral. Um caso ilustrativo de consolidação refere-se às garantias prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), entidade integrante das AP, que garantem parte das contragarantias por este emitidas, nomeadamente as relativas a linhas de crédito COVID-19 (ver ponto 4.2).

nomeadamente aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)[35], e as relativas a empresas públicas não financeiras (1028 M€) – Quadro 15.

O stock de garantias ativas concedidas pelo Estado diminuiu 371 M€ em 2023. Esta redução, correspondente a 0,5 p.p. do PIB, teve por base, sobretudo, a diminuição de garantias prestadas a entidades dentro do perímetro das AP (-284M€, mais de três quartos do total), cabendo o restante a garantias concedidas a entidades classificadas fora das AP.[36] Quanto às primeiras, as garantias prestadas a sociedades não financeiras justificaram mais de metade daquela variação, continuando, ainda assim, a representar a maior parte das garantias ativas do Estado, cerca de 6,5 mil M€ em 2023.[37] No caso das sociedades financeiras integradas no perímetro orçamental, merece menção a redução das garantias prestadas ao FCGM (-116M€), relacionada com a evolução das garantias prestadas por esta entidade, nomeadamente para cobrir responsabilidades que resultem da utilização de linhas de crédito ao abrigo da COVID-19 (ver ponto 4.2).

Quadro 15 – Garantias do Estado ativas (em M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2022/23
Entidades do sector das AP	**8 327**	**8 971**	**8 597**	**8 526**	**8 242**	**-284**
Sociedades Não Financeiras	7 612	7 316	6 918	6 625	6 458	-167
das quais:						
Metropolitano de Lisboa	1 821	1 546	1 347	1 210	1 210	0
Infraestruturas de Portugal	2 023	1 934	1 804	1 675	1 516	-159
Metro do Porto	555	507	392	228	151	-76
Parque Escolar	854	842	804	747	686	-61
Região Autónoma da Madeira	2 008	2 194	2 375	2 577	2 763	186
Sociedades Financeiras	716	1 655	1 679	1 901	1 784	-116
das quais:						
FCGM-Fundo Contragarantia Mútuo	516	1 456	1 640	1 901	1 784	-116
Entidades do Sector Público não incluído nas AP	**1 506**	**1 409**	**1 215**	**1 115**	**1 028**	**-87**
Sociedades Não Financeiras	1 506	1 409	1 215	1 115	1 028	-87
das quais:						
AdP -Águas de Portugal	1 169	1 111	1 048	979	902	-77
Sociedades Financeiras	0	0	0	0	0	0
Sector Financeiro	**2 886**	**10**	**11**	**12**	**13**	**1**
Garantia de carteira *	2 800	0	0	0	0	0
Outras instit. Financeiras	86	10	11	12	13	1
Outros	**1 083**	**1 093**	**1 109**	**1 687**	**1 686**	**-1**
dos quais:						
Créditos de ajuda a países terceiros	1 081	1 091	1 107	1 094	1 039	-55
Total	**13 802**	**11 483**	**10 933**	**11 340**	**10 969**	**-371**
em % do PIB	**6,4**	**5,7**	**5,1**	**4,7**	**4,1**	**-0,5**
Por memória, em % do PIB						
Entidades do sector das AP	3,9	4,5	4,0	3,5	3,1	-0,4
Entidades do Sector Público não incluído nas AP	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	-0,1
Sector Financeiro	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	-0,1

Fonte: DGTF e INE (PIB). Elaboração e cálculos do CFP. | Notas: * Garantia cujos beneficiários eram o Novo Banco e o BCP, com maturidade em junho de 2020.

[35] Também designados por "linhas concessionais", integrando operações relativas a programas de cooperação para o desenvolvimento.

[36] Em 2023 decorrente sobretudo da redução de garantias prestadas a empréstimos do grupo empresarial público AdP – Águas de Portugal (Quadro 15).

[37] Incluem-se aqui, por simplificação, as garantias prestadas à Região Autónoma da Madeira. Estas aumentaram 186 M€ em 2023 (na sua maioria garantias pessoais do Estado a emissões obrigacionistas destinadas ao refinanciamento da dívida da RAM) tendo sido, no entanto, mais do que compensadas pela diminuição de garantias prestadas a empresas públicas classificadas no sector das AP.

As garantias ativas do Estado prestadas a outras entidades, integrando créditos de ajuda a países terceiros, como sejam os PALOP, ou relativos a instrumentos financeiros europeus mantiveram-se em 2023 praticamente ao mesmo nível de 2022. Esta evolução refletiu os efeitos de sinal contrário decorrentes da garantia assumida em 2023 pelo Estado no quadro de assistência à Ucrânia pela UE, compensada, no entanto, pela diminuição dos designados "créditos de ajuda".

4.2 Responsabilidade com garantias concedidas no âmbito da COVID-19

No decurso da crise pandémica, uma das medidas de apoio à economia adotadas por diversos países consistiu na emissão de garantias públicas para cobertura de linhas de crédito de apoio à liquidez das empresas. No caso de Portugal, foi aprovado pela CE um Quadro Temporário de Apoio Estatal em março de 2020 que enquadrou a concessão deste tipo de garantias por parte do Sistema Nacional de Garantia Mútua (SNGM) até um montante máximo de 13 mil M€.[38] Estas garantias encontram-se, por sua vez, cobertas pelo FCGM, entidade classificada como Serviço e Fundo Autónomo (SFA) da Administração Central, beneficiando este, por seu turno, de garantias pessoais do Estado (cf. ponto 4.1 supra). O Banco Português de Fomento (BPF) é a entidade responsável pela coordenação do SNGM e pela gestão do FCGM.

No final de 2023, as responsabilidades vivas em carteira de contragarantias emitidas pelo FCGM ascendiam a 5578 M€, das quais 3478 M€ respeitavam a linhas de crédito COVID-19. O total de crédito contratado ao abrigo das linhas COVID-19 ascendeu a 9344 M€ no final de 2023, dos quais cerca de três quartos cobertos pelo SNGM (6976 M€). Estas garantias, por seu turno, tiveram cobertura por parte do FCGM em idêntico valor.[39] Dos 3478 M€ de garantias vivas no final do ano, apenas 230 M€ foram marcados como em incumprimento (*default*), dos quais 214 M€ respeitam a garantias autónomas ou de carteira (ver nota de rodapé 7). Os créditos em situação de acompanhamento somavam 75 M€ enquanto os classificados como de risco alto ascendiam a 467 M€. No total, cerca de 78% eram considerados como de risco médio ou baixo – Quadro 16.

---

[38] A aprovação deste quadro foi necessária uma vez que existem regras de direito comunitário quanto a auxílios estatais que limitam estes apoios tendo em consideração as disposições europeias quanto à concorrência no mercado comum. Sem prejuízo, uma pequena parte deste tipo de apoios foi enquadrada no chamado auxílio *de minimis*, que estabelece um limite que se considera não interferir com a concorrência (na prática, permite o apoio a pequenas e médias empresas). Trata-se de garantias estandardizadas, pois são emitidas em grande número, segundo regras idênticas. No final de 2023, este tipo de garantias abrangia quase 60 mil empresas, na sua grande maioria pequenas, médias e micro empresas.

[39] Incluindo garantias de 154 M€ e de120 M€ por parte da RAA e do IGFSS, respetivamente, relativas a linhas de crédito específicas. Este montante não inclui cerca de 220 M€ relativas às designadas garantias autónomas ou de carteira (neste caso trata-se de um limite máximo de exposição do FCGM, 20% da taxa *cap rate*, aplicada ao valor vivo do financiamento) que, sem prejuízo desta situação, se refletem nas responsabilidades efetivas do FCGM (isto é, nas garantias vivas).

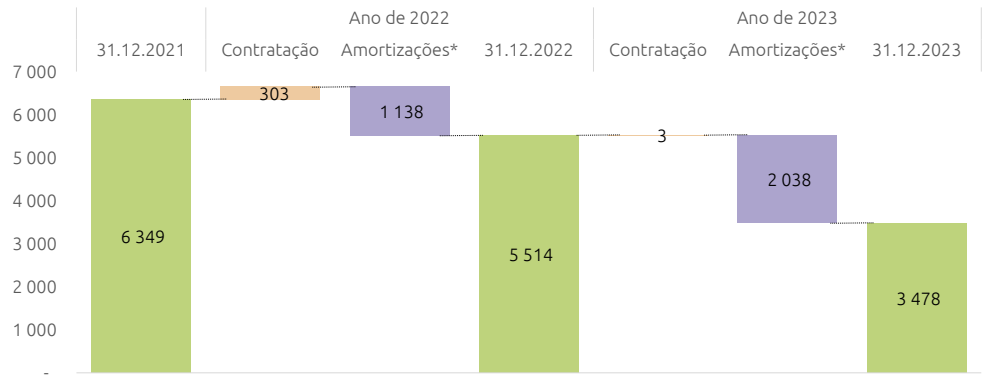
Quadro 16 – Linhas de crédito com garantias das AP no âmbito da resposta à COVID-19

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(1)	(7)
Classe de risco*	Crédito contratado (M€)	Garantias emitidas (M€)**	N.º de empresas apoiadas	Contragarantias FCGM (M€)**	Garantias vivas (M€)***	Capital contragarantido (%)	Garantias vivas (% do total)
Total	**9 344**	**6 976**	**59 553**	**6 976**	**3 478**	**75%**	**100%**
Baixo	3 431	2 470	22 344	2 470	1 157	72%	33%
Médio	3 770	2 827	20 554	2 827	1 550	75%	45%
Alto	1 044	794	9 302	794	467	76%	13%
Acompanhamento	276	224	1 313	224	75	81%	2%
Default	264	202	2 204	202	230	76%	7%
Indefinido	558	460	3 836	460	0	82%	0%

Fonte: BPF. Elaboração e cálculos do CFP. | Notas: * Tendo em conta o rating interno do SNGM. ** Não inclui cerca de 220 M€ relativos às linhas com garantias autónomas. *** Inclui valores relativos às garantias autónomas não refletidas nas colunas (2) e (4), sobretudo na classe "*Default*".

As contragarantias vivas do FCGM ao abrigo de linhas de crédito COVID-19 diminuíram 37% em 2023. Esta redução, que em termos absolutos foi de 2036 M€, foi explicada pelo montante de amortizações (2038,4 M€, incluindo anulações) que em muito superou a emissão de novas contragarantias por parte do FCGM (2,7 M€). Esta situação resultou do encerramento das linhas de crédito ao longo de 2023[40] e da amortização dos créditos subjacentes às garantias. Os empréstimos ao abrigo destas linhas tinham, genericamente, um prazo de até 6 anos, pelo que será expectável que a sua amortização ocorra nos próximos anos, particularmente no que respeita aos primeiros financiamentos garantidos em 2020, ano em que foi emitida a maior parte deste tipo de garantias.[41]

Gráfico 24 – Evolução das contragarantias do FCGM ao abrigo de linhas de crédito COVID-19 (M€)



Fonte: BPF. Elaboração e cálculos do CFP. | Nota: * Inclui anulações.

[40] Dos 2,7M €, mais de 3/4 (2,1 M€) foram contratados na primeira metade do ano.

[41] No final de 2020 as contragarantias vivas do FCGM ao abrigo de linhas COVID-19 ascendiam a 6330 M€ (cf. Caixa 4 do Relatório n.º 11/2023, do CFP, Riscos orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas 2023).

5. ANEXOS

5.1 Quadros

Quadro 17 – Conta ajustada das administrações públicas

	M€		% do PIB		Variação 2022/2023			
	2022	2023	2022	2023	%	Ctvh	M€	p.p. PIB
Receita Total	**106 094**	**115 621**	**43,8**	**43,5**	**9,0**	**9,0**	**9 527**	**-0,2**
Receita corrente	104 615	113 123	43,2	42,6	8,1	8,0	8 508	-0,6
Receita fiscal	62 019	66 888	25,6	25,2	7,9	4,6	4 869	-0,4
Impostos indiretos	36 330	38 453	15,0	14,5	5,8	2,0	2 123	-0,5
Impostos diretos	25 690	28 435	10,6	10,7	10,7	2,6	2 746	0,1
Contribuições sociais	29 641	32 720	12,2	12,3	10,4	2,9	3 079	0,1
Das quais: efetivas	24 734	27 628	10,2	10,4	11,7	2,7	2 894	0,2
Vendas e outras receitas correntes	12 954	13 514	5,3	5,1	4,3	0,5	560	-0,3
Vendas de bens e serviços	7 747	8 068	3,2	3,0	4,1	0,3	321	-0,2
Outra receita corrente	5 208	5 446	2,1	2,1	4,6	0,2	239	-0,1
Receitas de capital	**1 480**	**2 499**	**0,6**	**0,9**	**68,9**	**1,0**	**1 019**	**0,3**
Despesa Total	**106 628**	**111 167**	**44,0**	**41,9**	**4,3**	**4,3**	**4 539**	**-2,1**
Despesa primária	101 964	105 416	42,1	39,7	3,4	3,2	3 452	-2,4
Despesa corrente primária	92 992	96 431	38,4	36,3	3,7	3,2	3 439	-2,1
Consumo intermédio	13 370	14 044	5,5	5,3	5,0	0,6	674	-0,2
Despesas com pessoal	25 825	27 787	10,7	10,5	7,6	1,8	1 962	-0,2
Prestações sociais	44 841	46 347	18,5	17,5	3,4	1,4	1 506	-1,0
que não em espécie	40 100	41 739	16,5	15,7	4,1	1,5	1 639	-0,8
em espécie	4 741	4 608	2,0	1,7	-2,8	-0,1	-133	-0,2
Subsídios	2 685	2 001	1,1	0,8	-25,5	-0,6	-684	-0,4
Outra despesa corrente	6 271	6 252	2,6	2,4	-0,3	0,0	-18	-0,2
Despesas de capital	**8 972**	**8 985**	**3,7**	**3,4**	**0,1**	**0,0**	**13**	**-0,3**
FBCF	5 773	6 743	2,4	2,5	16,8	0,9	970	0,2
Outras despesas de capital	3 199	2 242	1,3	0,8	-29,9	-0,9	-957	-0,5
Juros	**4 664**	**5 752**	**1,9**	**2,2**	**23,3**	**1,0**	**1 087**	**0,2**
Saldo global	**-534**	**4 454**	**-0,2**	**1,7**	**:**	**:**	**4 988**	**1,9**
Saldo primário	4 130	10 206	1,7	3,8	:	:	6 075	2,1
Receita fiscal e contributiva	91 661	99 609	37,8	37,5	8,7	7,5	7 948	-0,3
Receita não fiscal e não contributiva	14 434	16 013	6,0	6,0	10,9	1,5	1 579	0,1
Carga fiscal	86 754	94 516	35,8	35,6	8,9	7,3	7 763	-0,2
Despesa Corrente	97 656	102 182	40,3	38,5	4,6	4,2	4 526	-1,8
PIB nominal	242 341	265 503	:	:	9,6	:	23 162	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores ajustados de operações *one-off* apresentadas no Quadro 20.

Quadro 18 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB)

	2023	2023*
(1) Saldo em Contabilidade Pública	**2,3**	**2,3**
Administração Central e Segurança Social	2,3	2,3
Administração Regional e Local	0,1	0,1
(2) Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	**-1,1**	**-1,1**
Diferenças de universo	0,0	0,0
Especialização do exercício (Ajustamento Caixa-Compromissos)	0,0	-1,1
*Impostos e contribuições sociais ***	-0,1	-0,1
Diferença entre juros pagos e devidos	0,3	0,3
Outros desfasamentos temporais (dos quais)	-0,1	-1,3
Ajustamento caixa-compromissos CGA e SNS	*-1,1*	*-1,1*
Ajustamento de especialização às empresas públicas reclassificadas (das quais)	*1,0*	*-0,1*
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	*1,2*	-
Outros ajustamentos (dos quais)	-1,1	0,0
Injeções de capital (das quais)	-1,2	-0,1
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	-1,2	-
Dotações de Capital EFACEC	-0,1	-0,1
Fundos de pensões	0,2	0,2
Correções relativas a PPP reclassificadas para as AP + Material Militar	0,1	0,1
Reposições não abatidas aos pagamentos	0,1	0,1
Perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação	-0,3	-0,3
(3) = (1)+(2) Saldo em Contabilidade Nacional	**1,2**	**1,2**

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 19 – Dinâmica da dívida

	2022	2023
Dívida Pública (% do PIB)	**112,4**	**99,1**
Variação da dívida (em p.p. do PIB)	**-12,1**	**-13,3**
Saldo primário	-1,6	-3,4
Efeito dinâmico (bola de neve)	-11,6	-7,6
- efeito juros	1,9	2,2
- efeito crescimento nominal	-13,5	-9,8
efeito preço	-5,6	-7,3
efeito crescimento real	-8,0	-2,5
Ajust. défice-dívida	1,1	-2,3

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.

Quadro 20 – Operações *one-off* *(em M€)*

	M€					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Medidas *one-off* (impacto no saldo)	**-951**	**-1 313**	**-1 337**	**748**	**-245**	**-1 261**
Receita	**166**	**55**	**36**	**1 177**	**0**	**0**
Devolução de comissão do FEEF (*prepaid margins*)				1 114		
Recuperação de garantia do BPP	166	55	36	63		
Despesa	**1 117**	**1 368**	**1 374**	**429**	**245**	**1 261**
Recapitalização do Novo Banco (NB)	792	1 149	1 035	429		
Parvalorem | Perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação						916
Ativos por impostos diferidos	100		144		245	117
Incêndios florestais	130					
Indemnização judicial à EDP						228
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			
Por memória (impacto por agregado orçamental)						
Receitas de capital	*166*	*55*	*36*	*1 177*		
Outra despesa corrente	*31*					*10*
Outras despesas de capital	*1 087*	*1 368*	*1 374*	*429*	*245*	*1 251*

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Notas: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos. Os valores podem vir a sofrer alterações caso a disponibilização de nova informação assim o justifique.

Quadro 21 – Operações *one-off* *(em % do PIB)*

	% do PIB					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Medidas *one-off* (impacto no saldo)	**-0,5**	**-0,6**	**-0,7**	**0,3**	**-0,1**	**-0,5**
Receita	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,5**	**0,0**	**0,0**
Devolução de comissão do FEEF (*prepaid margins*)				0,5		
Recuperação de garantia do BPP	0,1	0,0	0,0	0,0		
Despesa	**0,5**	**0,6**	**0,7**	**0,2**	**0,1**	**0,5**
Recapitalização do Novo Banco (NB)	0,4	0,5	0,5	0,2		
Parvalorem | Perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação						0,3
Ativos por impostos diferidos	0,0		0,1		0,1	0,0
Incêndios florestais	0,1					
Indemnização judicial à EDP						0,1
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			
Por memória (impacto por agregado orçamental)						
Receitas de capital	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,5*		
Outra despesa corrente	*0,0*					*0,0*
Outras despesas de capital	*0,5*	*0,6*	*0,7*	*0,2*	*0,1*	*0,5*

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Notas: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos. Os valores podem vir a sofrer alterações caso a disponibilização de nova informação assim o justifique.

5.2 Principais Fontes de Informação Estatística

Banco de Portugal (2024), BPstat Dívida e financiamento das administrações públicas

Conselho das Finanças Públicas (2023), Riscos orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas 2023

Conselho das Finanças Públicas (2024), Perspetivas Económicas e Orçamentais 2024-2028

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

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

FMI (2024), *World Economic Outlook, April 2024*

INE (2024a), Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional, 4.º trimestre de 2023

INE (2024b), Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2024)

INE (2024c), Principais Agregados das Administrações Públicas - 2023

Ministério das Finanças (2022), Relatório do Orçamento do Estado para 2023

Ministério das Finanças (2023), Relatório do Orçamento do Estado para 2024

5.3 Índice de Gráficos

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

Gráfico 2 – Saldo e contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2023 9

Gráfico 3 – Saldo orçamental por subsector das Administrações Públicas (M€) 10

Gráfico 4 – Saldo orçamental dos países da UE (em % do PIB), 2019-2023 11

Gráfico 5 – Dívida pública dos países da UE (em % do PIB), 2019-2023 12

Gráfico 6 – Do saldo de 2022 ao saldo de 2023 (em % do PIB) 13

Gráfico 7 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2019 e 2023 (em % do PIB) 14

Gráfico 8 – Política orçamental e posição cíclica [2017-2023] (em % do PIB) 16

Gráfico 9 – Contributos para a variação da receita das AP em 2023 (M€ e p.p. do PIB) .. 17

Gráfico 10 – Decomposição da variação da receita de IRS, IRC e IVA, em contas nacionais (M€) 19

Gráfico 11 – Evolução da carga fiscal das AP no período 2016-2023 (em p.p. do PIB) 20

Gráfico 12 – Peso dos principais impostos e CSE nas respetivas bases macroeconómicas (em %) 22

Gráfico 13 – Contributos para a variação da despesa pública em 2023 25

Gráfico 14 – Evolução das despesas com pessoal e prestações sociais 26

Gráfico 15 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2023 28

Gráfico 16 – Evolução dos encargos com juros (em M€) 31

Gráfico 17 – Evolução da dívida 34

Gráfico 18 – Ajustamento défice-dívida 36

Gráfico 19 – Sectores financiadores da dívida de Maastricht 37

Gráfico 20 – Evolução dos produtos de aforro (M€) 38

Gráfico 21 – Condições do mercado de dívida em 2023 39

Gráfico 22 – Défice orçamental das AP em 2023: da POE/2023 até ao resultado alcançado (em M€ e em % do PIB) 42

Gráfico 23 – Previsões e execução para a dívida pública e PIB nominal (em % do PIB e mil M€) 48

Gráfico 24 – Evolução das contragarantias do FCGM ao abrigo de linhas de crédito COVID-19 (M€) 52

5.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em % do PIB) 6

Quadro 2 – Receita Fiscal e Contributiva das Administrações Públicas em contabilidade nacional 18

Quadro 3 – Conta das Administrações Públicas 23

Quadro 4 – Impacto orçamental das medidas do choque geopolítico 24

Quadro 5 – Gestão das cativações sobre a despesa da administração central em 2023 27

Quadro 6 – Utilização da reserva orçamental em 2023 (em M€) 29

Quadro 7 – Reforços com contrapartida na dotação provisional em 2023 (em M€) 30

Quadro 8 – Outras dotações centralizadas no MF em 2023 (em M€) 30

Quadro 9 – Execução do PRR entre 2021 e 2023 33

Quadro 10 – Sectores financiadores da dívida (M€) 40

Quadro 11 - Desvios acumulados da Receita Fiscal e Contributiva face ao OE/2022 e à POE/2023 (M€) 43

Quadro 12 – Taxa implícita das rubricas mais relevantes da Receita Fiscal e Contributiva (%) 44

Quadro 13 – Montante adicional teórico das rubricas mais relevantes da Receita Fiscal e Contributiva (M€) 45

Quadro 14 – Desvios de execução face às previsões do MF para 2023 (em M€) 46

Quadro 15 – Garantias do Estado ativas (em M€) 50

Quadro 16 – Linhas de crédito com garantias das AP no âmbito da resposta à COVID-19 52

Quadro 17 – Conta ajustada das administrações públicas 53

Quadro 18 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB) 54

Quadro 19 – Dinâmica da dívida 54

Quadro 20 – Operações *one-off (em M€)* 55

Quadro 21 – Operações *one-off (em % do PIB)* 55

5.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Saldo por subsectores das AP em 2023 9

Caixa 2 – Saldo orçamental e dívida pública na União Europeia (UE) 10

Caixa 3 – Recomendações do Conselho da União Europeia para 2023 16

Caixa 4 – Evolução da receita acumulada de IRS, IRC e IVA 19

Caixa 5 – A impacto das medidas de resposta ao choque geopolítico 23

Caixa 6 – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2023 27

Caixa 7 – A implementação do Plano de Recuperação e Resiliência no triénio 2021-2023 32

Caixa 8 – Decomposição dos desvios acumulados da Receita Fiscal e Contributiva em 2022 e 202 43