



PRINCIPAIS AGREGADOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

O INE inicia a divulgação dos dados dos principais agregados das Administrações Públicas (AP), tendo como referência a Base 2021 das Contas Nacionais Portuguesas. Os resultados divulgados correspondem ao período 1995-2023, sublinhando-se que os dados das AP têm uma natureza provisória para 2023 e final para os anos anteriores.

A estimativa provisória para o ano de 2023 revela que o setor das AP apresentou uma capacidade líquida de financiamento de 3 246,8 milhões de euros, correspondendo a 1,2% do PIB.

As contas do setor das Administrações Públicas (AP) apresentadas neste destaque são compiladas de acordo com os conceitos e definições do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais 2010 (SEC 2010) e com as orientações específicas do Manual do Défice e da Dívida das Administrações Públicas¹. Os dados apresentados são enviados ao Eurostat no âmbito do programa de transmissão SEC 2010 e são consistentes com a segunda notificação de 2024 relativa ao Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), também hoje divulgada.

Valores provisórios dos principais agregados das Administrações Públicas para o ano de 2023

O quadro seguinte apresenta os valores provisórios dos principais agregados das AP para o ano de 2023, discriminados por subsetor institucional².

Quadro 1. Principais agregados das Administrações Públicas - 2023

Unidade: 10⁶ EUR

Código da operação	Designação da operação	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Regional e Local	Fundos de Segurança Social
		S.13	S.1311	S.1313	S.1314
O TE	Despesa total	113 361,7	82 782,3	17 477,9	32 166,8
O TR	Receita total	116 608,5	80 709,1	17 248,6	37 716,1
B.9	Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento (Saldo em Contas Nacionais)	3 246,8	-2 073,2	-229,3	5 549,3

Nota: Para o total da despesa (OTE) e para o total da receita (OTR), a soma dos subsectores não é igual ao valor do total do setor das AP, por efeitos de consolidação de algumas operações.

¹ Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia. O referido manual está disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/w/ks-gg-23-002>.

² Em anexo a este destaque, são disponibilizados ficheiros Excel com informação adicional.



Contabilidade Nacional no mesmo momento em que ocorre a despesa de capital, garantindo a neutralidade dos fundos europeus no saldo das AP.

Na estrutura da receita, destaca-se, face a 2022, a diminuição do peso relativo dos impostos sobre a produção e a importação, em 1,2 pontos percentuais (p.p.). Não obstante, mantêm-se como a principal fonte de receita pública, correspondendo a 33,2% da receita total. Refletindo o crescimento da atividade económica e do mercado de trabalho, quer as contribuições sociais, quer os impostos correntes sobre o rendimento e o património aumentaram o seu peso relativo na receita total em 0,2 p.p., para 28,1% e 24,4%, respetivamente. No conjunto, o peso relativo da receita corrente diminuiu 1,2 p.p. face ao ano anterior.

O Quadro 3 apresenta os valores das principais componentes da despesa das AP para os anos de 2022 (dados finais) e 2023 (dados provisórios).

Quadro 3. Despesas das Administrações Públicas

Código da operação	Designação da operação	2022	2023	Taxa de variação
		10 ⁶ EUR		%
OTE	Despesa total	107 033,6	113 361,7	5,9
	Despesa corrente	98 021,2	102 871,2	4,9
	da qual			
D.1	Remunerações dos empregados	25 976,6	27 919,0	7,5
D.62	Prestações sociais, exceto transferências sociais em espécie	40 296,4	42 218,3	4,8
D.41	Juros	4 608,0	5 526,1	19,9
D.9+P.5+NP	Despesa de capital	9 012,4	10 490,5	16,4

A despesa total das AP registou um aumento de 5,9% entre 2022 e 2023, em resultado do crescimento de 4,9% na despesa corrente e de 16,4% da despesa de capital.

Para o aumento da despesa corrente, contribuíram de forma significativa as remunerações dos empregados (crescimento de 7,5%, mais 1 942 milhões de euros) e a despesa com juros (aumento de 918 milhões de euros, uma variação de 19,9%), refletindo, respetivamente, as medidas de valorização dos rendimentos e carreiras dos trabalhadores em funções públicas, iniciadas em 2023, e a subida considerável das taxas de juro. Este aumento dos encargos com juros interrompeu a tendência decrescente iniciada em 2015.

No caso das prestações sociais, exceto transferências sociais em espécie, o aumento foi de 1 922 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de crescimento de 4,8%, refletindo as atualizações das pensões enquadradas no regime geral da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações, bem como o aumento no número de pensionistas. As prestações sociais, exceto transferências sociais em espécie, continuam a incluir medidas de mitigação do impacto do choque geopolítico, embora com um valor muito inferior ao observado no ano anterior (580 milhões de euros em 2023, que compara com 2 mil milhões em 2022).



Nas restantes rubricas da despesa corrente, salienta-se a redução de 21,5% dos subsídios pagos, refletindo a diminuição do valor da alocação adicional de verbas ao Sistema Elétrico Nacional (SEN) para redução das tarifas de eletricidade, que foi de 650 milhões de euros em 2022 e de 200 milhões de euros em 2023.

O aumento da despesa de capital decorreu fundamentalmente do aumento da formação bruta de capital (+20,0%), impulsionada pela aplicação dos fundos europeus do PRR.

A variação das transferências de capital foi inferior a 1,0%, tendo mantido o nível elevado observado em 2022, refletindo várias medidas extraordinárias de despesa de capital. Em 2023, estas medidas incluíram o montante referente à reprivatização da EFACEC (impacto líquido de 166 milhões de euros), o registo de perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem S.A. (916 milhões de euros), a conversão de ativos por impostos diferidos (DTA) do Novo Banco em crédito tributário reembolsável (117 milhões de euros) e ainda o registo de uma sentença do Supremo Tribunal Administrativo, que determinou o pagamento de 228 milhões de euros pelo Estado à EDP, como devolução do montante pago em 2009 pelos direitos de exploração da concessão da barragem do Fridão, cuja construção não ocorreu. Em 2022, conforme referido no destaque publicado em setembro de 2023, as transferências de capital incluíram os apoios ao grupo TAP (990 milhões de euros), à SATA AIR Açores (197 milhões de euros) e à EFACEC (159 milhões de euros) e a conversão de DTA no montante de 245 milhões de euros.

Em consequência, a despesa corrente perdeu importância relativa no total da despesa (-0,9 p.p.), por contrapartida do aumento do peso da despesa de capital, de 8,4% em 2022 para 9,3% em 2023. A despesa com prestações sociais, exceto transferências sociais em espécie, diminuiu de 37,6% da despesa total para 37,2%, em oposição ao crescimento do peso relativo das remunerações dos empregados (de 24,3% para 24,6%) e dos encargos com juros (de 4,3% em 2022, para 4,9% em 2023).

O Quadro 4 apresenta os principais saldos das AP em 2022 e 2023, com natureza final para 2022 e provisória para 2023.

Quadro 4. Saldos das Administrações Públicas

Unidade: 10⁶ EUR

Código da operação	Designação da operação	2022	2023
B.9	Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento (Saldo em Contas Nacionais)	-757,3	3 246,8
	Saldo corrente	6 685,0	10 637,7
B.9 - D.41	Saldo primário	3 850,7	8 772,9

Os dados de 2023 revelam que o saldo das AP melhorou 4 004 milhões de euros entre 2022 e 2023, passando de uma necessidade de financiamento de 757 milhões de euros (-0,3 % do PIB) para uma capacidade de financiamento de 3 247 milhões de euros (1,2% do PIB). Esta evolução positiva resultou de um aumento na receita (9,7%) mais significativo do que o observado para a despesa (5,9%).

O saldo primário, correspondente ao saldo global líquido da despesa em juros, foi positivo, tal como em 2022, aumentando 4,9 mil milhões de euros, para 8 773 milhões de euros.



Revisões relativamente à publicação anterior

Comparando com a publicação de março de 2024, ainda na base 2016, o setor institucional das AP apresentou revisões reduzidas nos saldos, tendo melhorado 22 milhões de euros em 2022 e 53 milhões em 2023.

As maiores revisões ocorreram no saldo da Administração Central, quer devido a alterações metodológicas associadas à mudança de base, nomeadamente pelas alterações ao universo das AP, quer devido à incorporação dos valores da Conta Geral do Estado e dos balancetes finais de 2023, incluindo de empresas que estavam em falta.

Contudo, as alterações ocorridas nas componentes da despesa e da receita são mais relevantes, nomeadamente em 2023.

Quadro 5. Revisões face à publicação anterior

Unidade: 10⁶ EUR

	2022	2023
Revisão da Receita total	181,9	987,0
Revisão da Receita corrente	91,3	386,0
Revisão da Receita de capital	90,5	601,1
Revisão da Despesa total	160,0	933,8
Revisão da Despesa corrente	364,9	679,0
Revisão da Despesa de capital	-204,8	254,7
Revisão da Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento	21,9	53,3

Evolução dos principais Agregados das AP no período 1995-2023

Na sequência do desempenho conjugado da receita e da despesa no período 1995-2023, as AP portuguesas apresentaram, com exceção dos anos de 2019 e 2023, uma necessidade líquida de financiamento em percentagem do PIB, que se acentuou entre 2009 e 2014, aquando da crise financeira, atingindo máximos em 2009 e 2010.

A figura 1 apresenta a evolução da receita total e da despesa total das AP em percentagem do PIB. Os valores para 2023 são provisórios.



Figura 1. Principais agregados das Administrações Públicas, 1995-2023

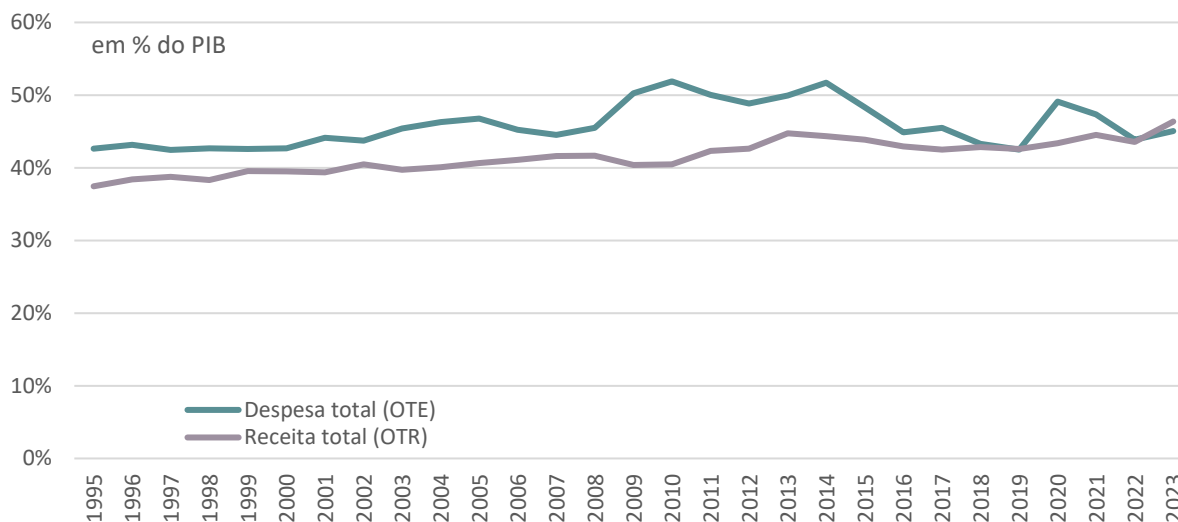
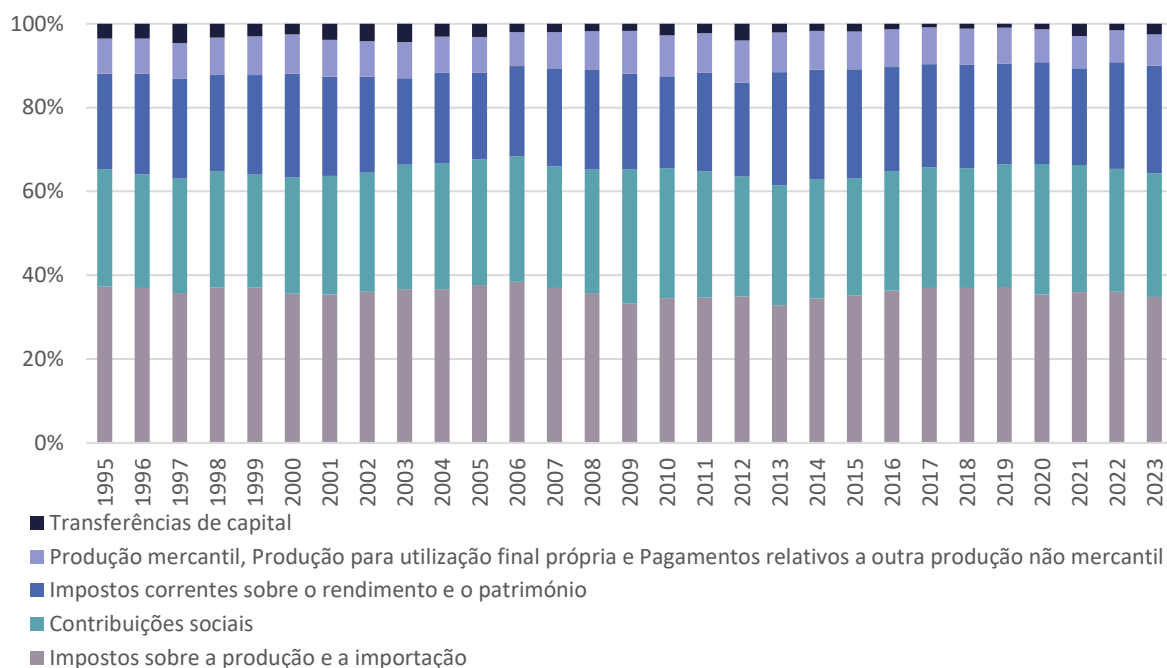


Figura 2. Estrutura da receita das Administrações Públicas, 1995-2023

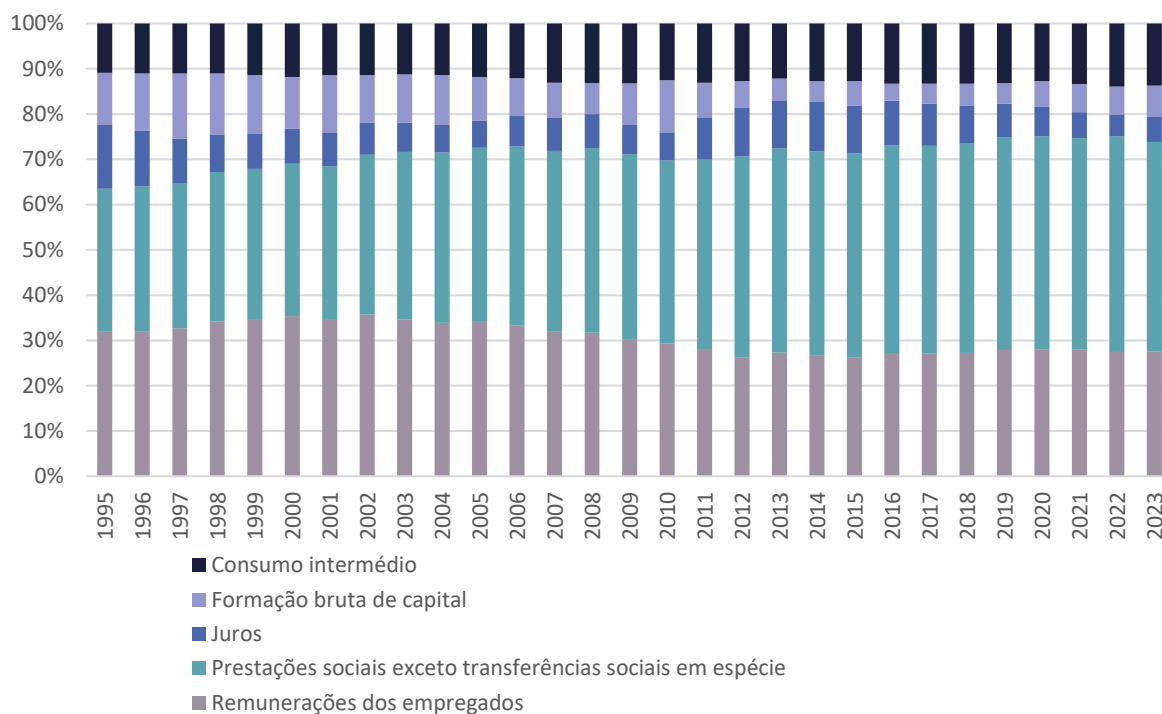


Conforme se pode verificar na figura 2, que detalha a estrutura da receita das AP, ao longo do período em análise, a receita fiscal, incluindo as contribuições sociais, variou entre 80% (em 2012) e 86,5% (em 2023) do total da receita. Em todo o período, os impostos sobre a produção e a importação constituíram a principal fonte de receita (com um contributo anual médio de 34% do total de receita), seguindo-se as contribuições sociais (em média, 27,5% da receita total) e os impostos correntes sobre o rendimento e o património (22,4%).



Em percentagem do PIB, a receita representa em média, no período em análise, 41,5%.

Figura 3. Estrutura da despesa das Administrações Públicas, 1995-2023

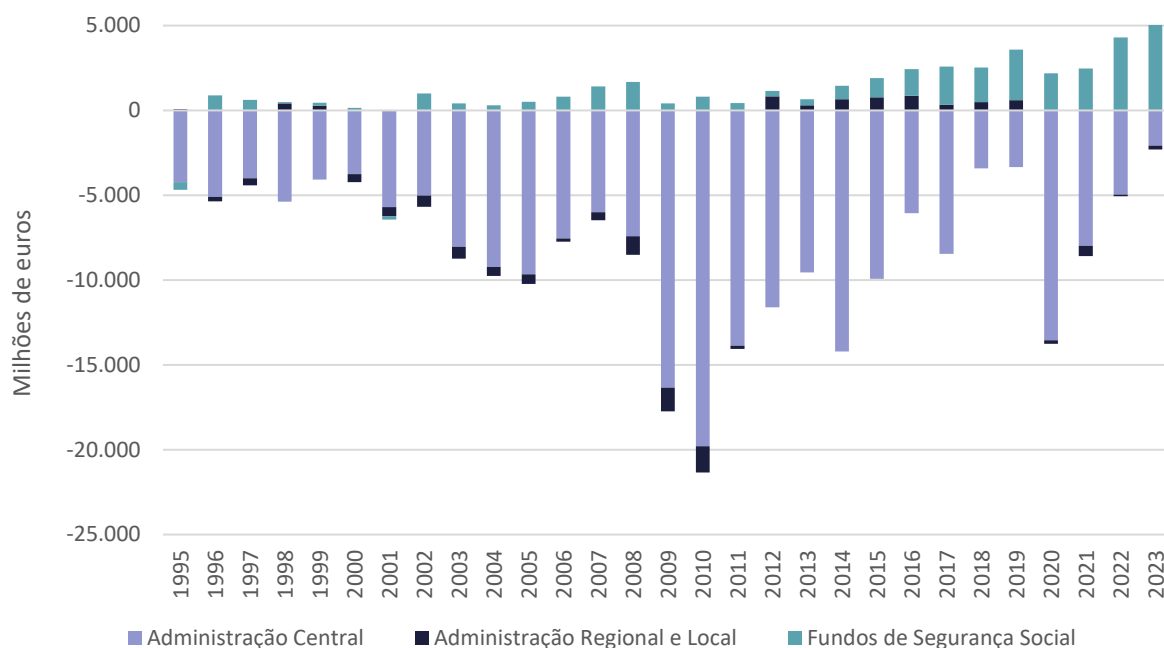


A figura 3 mostra a estrutura da despesa das AP para a série em análise. Entre 1995 e 2023, a despesa total das AP registou um crescimento médio anual de 4,0%, passando de 38,0 mil milhões de euros para 113,4 mil milhões de euros. Em percentagem do PIB, a despesa pública representa, em média neste período, 45,9% do PIB, tendo apenas superado os 50% entre 2009 e 2014.

Ao longo da série, evidenciou-se uma alteração na estrutura da despesa pública, marcada sobretudo pelo reforço da importância relativa das prestações sociais, mais que compensando o decréscimo no peso das remunerações dos empregados no total da despesa pública. Em 1995, estas duas rubricas explicavam 58,2% da despesa das AP, com as remunerações dos empregados a dominarem marginalmente; em 2023, estas rubricas respondiam por 66,0% do total da despesa, mas com contribuições individuais desiguais: 24,6% das remunerações dos empregados e 41,4% das prestações sociais.



Figura 4. Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento das Administrações Públicas por subsetor, 1995-2023



A figura 4 apresenta os saldos por subsetor das AP para os anos 1995 a 2023. A Administração Central apresenta sempre saldos negativos, embora com tendência decrescente desde 2010, com a exceção em 2020 devido ao impacto da pandemia da COVID-19. Este setor é determinante para a predominância de saldos negativos no total das AP. Apenas em 2023 o saldo positivo dos Fundos de Segurança Social e em 2019, conjuntamente com o saldo da Administração Regional e Local, foram suficientes para que as AP apresentassem uma capacidade de financiamento.

No caso dos fundos de segurança social, entre os 29 exercícios orçamentais em análise, apenas há registo de dois anos de saldo deficitário: 1995 e 2001. Desde 2015, o saldo dos fundos da segurança social em contabilidade nacional tem superado os mil milhões de euros, chegando aos 5,5 mil milhões em 2023. O saldo da Administração Regional e Local apresentou valores deficitários entre 2000 e 2011, superavitários entre 2012 e 2019 e novamente deficitários a partir de 2020.

Nota metodológica

A atualização regular (tendencialmente quinquenal) do ano de referência das Contas Nacionais é uma prática corrente nos países da União Europeia. Diversamente da base 2011, que integrou profundas alterações metodológicas decorrentes da implementação do SEC 2010, a base 2021 não integra mudanças metodológicas

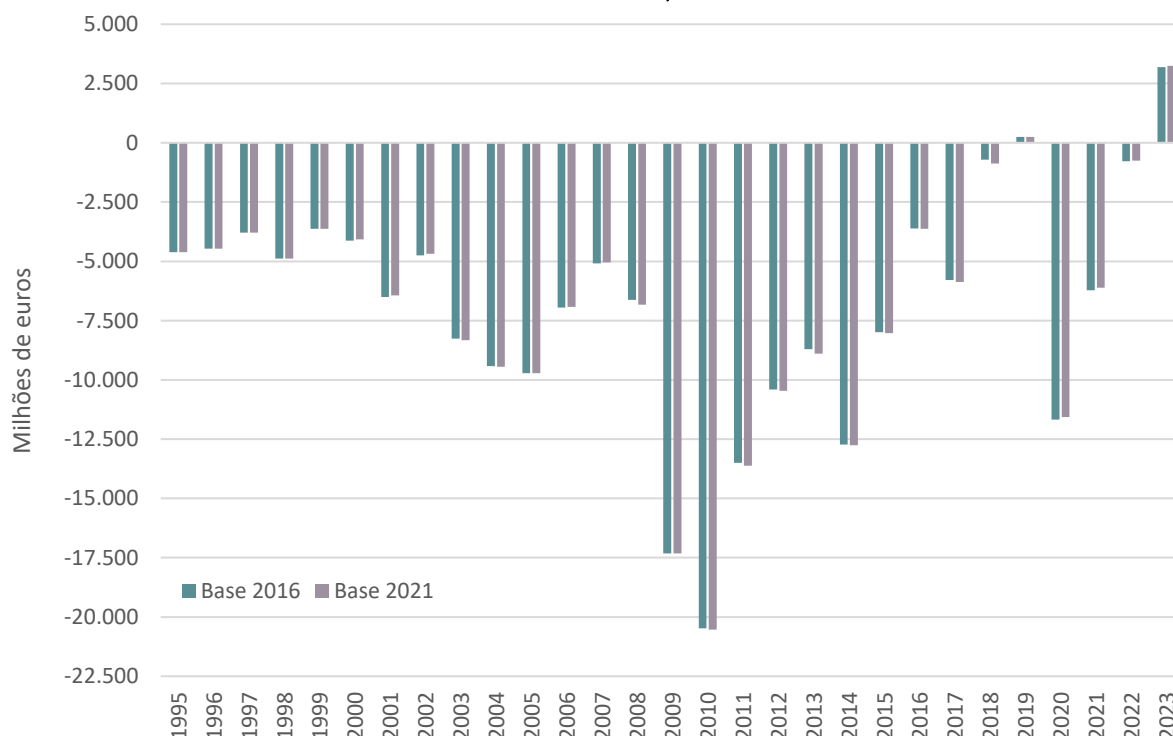


significativas, pelo que as revisões dos valores anteriormente publicados refletem sobretudo a incorporação de nova e mais completa informação estatística de base.

No caso específico das AP, é, porém, de assinalar a publicação, em fevereiro de 2023, de uma nova edição do Manual do Défice e da Dívida (MDD) das Administrações Públicas, que permitiu clarificar e alterar o registo de algumas operações. Adicionalmente foram implementadas alterações associadas à delimitação do universo das Contas Nacionais, com a classificação de um número reduzido de entidades no setor das AP.

De um modo geral, as revisões associadas à mudança de base refletem-se em reclassificações de operações de despesa e de receita, com reduzido impacto no saldo das AP. Como se pode verificar na Figura 5, as revisões na necessidade/capacidade de financiamento das AP foram pouco significativas, tendo as maiores ocorrido em 2008 e 2013, com revisões de -199 e de -195 milhões de euros (3,0% e 2,2% dos valores do saldo inicial). Em 2008, o impacto deveu-se à alteração da forma de registo do perdão da dívida a Moçambique e São Tomé e Príncipe, que passou a ser registado na totalidade no ano em que foi acordado o perdão. Em 2013, as alterações devem-se sobretudo à incorporação das contas de entidades que passaram a integrar o setor das AP.

Figura 5. Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento das Administrações Públicas
Base 2016 e Base 2021, 1995-2023



Data do próximo destaque – 21 de março de 2025