

22 de setembro de 2023
Procedimento dos Défices Excessivos
2ª Notificação 2023**PROCEDIMENTO DOS DÉFICES EXCESSIVOS**
(2ª NOTIFICAÇÃO DE 2023)

Nos termos dos Regulamentos da União Europeia, o INE envia ao Eurostat, até ao final do mês corrente, a segunda notificação de 2023 relativa ao Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)¹. De acordo com os resultados provisórios obtidos neste exercício, em 2022 o saldo das Administrações Públicas (AP) atingiu -779,1 milhões de euros, o que correspondeu a -0,3% do PIB (-2,9% em 2021). A dívida bruta das AP terá diminuído para 112,4% do PIB em 2022 (124,5% no ano anterior).

O quadro 1 da notificação, sintetizado em baixo, apresenta os principais resultados do défice e da dívida das AP para o período de 2019 a 2023 (o quadro detalhado pode ser consultado no final deste destaque).

Quadro 1. Reporte do défice e da dívida das Administrações Públicas
e fornecimento de dados associados

Unidade: 10⁶ EUR

Estado Membro: Portugal Data: 22/09/2023	Códigos SEC 2010	2019	2020	2021	2022	2023
		Final	Final	Final	Provisório	Previsto
Capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento	B.9					
Administrações Públicas	S.13	247,2	-11 669,0	-6 215,3	- 779,1	- 918,4
- Administração Central	S.1311	-3 352,2	-13 659,8	-8 057,0	-4 946,6	-5 052,5
- Administração Local	S.1313	624,0	- 207,2	- 607,7	- 90,7	- 27,0
- Fundos de Segurança Social	S.1314	2 975,5	2 197,9	2 449,3	4 258,2	4 161,1
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)		249 977,5	270 494,9	269 089,0	272 435,3	276 589,5
Produto Interno Bruto, a preços de mercado	B.1*g	214 374,6	200 518,9	216 053,2	242 340,8	260 631,4
<i>Por Memória:</i>						
Rácio Capacidade/necessidade líquida de financiamento no PIBpm		0,1%	-5,8%	-2,9%	-0,3%	-0,4%
Rácio dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada) no PIBpm		116,6%	134,9%	124,5%	112,4%	106,1%

Fonte: INE, Banco de Portugal, Direção-Geral do Orçamento

¹ Em anexo a este destaque são disponibilizados ficheiros Excel com informação adicional. Refira-se ainda que no Portal do INE é também disponibilizada a lista de entidades classificadas no setor institucional das Administrações Públicas (AP), na perspetiva das Contas Nacionais.



Responsabilidades no reporte

A presente notificação foi preparada no âmbito de um Protocolo de Cooperação Institucional no domínio das Estatísticas das Administrações Públicas (AP), celebrado em 27 de março de 2017, em que o INE, o Banco de Portugal e a Direção-Geral do Orçamento são responsáveis pelo reporte nos termos a seguir indicados:

- **Para 2022 e anos anteriores**, a compilação da capacidade / necessidade líquida de financiamento é efetuada pelo INE e a dívida bruta é compilada pelo Banco de Portugal.
- **Para o ano corrente (2023)**, as estimativas da capacidade / necessidade líquida de financiamento, da dívida bruta e do PIB nominal são da responsabilidade do Ministério das Finanças, e dizem respeito ao cenário macroeconómico e orçamental integrado no Programa de Estabilidade de 2023 apresentado à Assembleia da República.”

Nos termos do Regulamento (CE) nº 479/2009 do Conselho, as notificações iniciam um trabalho conjunto das autoridades estatísticas nacionais com o Eurostat, que, no prazo de 3 semanas, deverá apreciar as notificações e publicar os resultados.

Revisões face à notificação de abril de 2023

Comparativamente com a notificação anterior, os valores relativos a 2021 e 2022 apresentam revisões que decorrem da incorporação de nova informação. Os dados de 2021 têm agora uma natureza final e os relativos a 2022 são provisórios.

As revisões dos resultados de 2021 foram determinadas pela incorporação de informação final e detalhada, agora disponível para todas as entidades das AP. Apesar de a revisão da necessidade líquida de financiamento em 2021 não ser significativa, as revisões ocorridas nas componentes da despesa e da receita são relevantes.

As revisões dos resultados de 2022 refletem, como habitualmente, a apropriação de dados da Informação Empresarial Simplificada (IES) e de outra informação baseada na especialização do exercício (*accrual*), em lugar de informação baseada em fluxos de caixa, para um conjunto mais vasto de entidades.

A principal revisão do saldo das AP em 2022 ocorre na Administração Central (que melhorou em 228,1 milhões de euros) principalmente em consequência da incorporação da informação subjacente à Conta Geral do Estado, que determinou uma revisão em alta da receita de impostos (IVA). Adicionalmente, foi ainda integrada informação revista para as contas do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e para as empresas públicas que, em contas nacionais, integram o setor das AP. Por fim, é importante destacar ainda o impacto da apropriação das contas dos municípios baseadas na especialização do exercício que, entretanto, ficaram disponíveis.



O quadro seguinte sintetiza as revisões dos saldos das Administrações Públicas por subsetor:

Quadro 2. Revisões dos saldos das AP por subsetor

Unidade: 10⁶ EUR

	Códigos SEC 2010	2021	2022
		Final	Provisório
Capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento	B.9		
Administrações Públicas	S.13	0,2	165,3
- Administração Central	S.1311	52,5	228,1
- Administração Local	S.1313	- 3,0	- 32,5
- Fundos de Segurança Social	S.1314	- 49,2	- 30,3

O destaque relativo aos “Principais Agregados das Administrações Públicas”, também hoje publicado, apresenta resultados mais detalhados da receita e da despesa das AP, e respetivas revisões.

Passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional

No apuramento do défice orçamental na ótica das Contas Nacionais, é necessário proceder a um conjunto de ajustamentos aos resultados apurados em contabilidade pública. A contabilidade pública obedece a uma ótica de caixa, registando-se todas as despesas pagas no período contabilístico. Em Contas Nacionais, registam-se os encargos assumidos num determinado período contabilístico, independentemente do seu pagamento ocorrer noutro período, e excluem-se pagamentos respeitantes a encargos assumidos noutros períodos.

Outro ajustamento importante efetuado está relacionado com a delimitação setorial do setor das AP, no qual são consideradas entidades que não estão integradas no saldo em contabilidade pública, mas que pertencem ao setor institucional das AP na ótica das Contas Nacionais, por força da aplicação do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010), e são retiradas entidades que não integram esse setor, mas que estão incluídas no saldo em contabilidade pública.

Finalmente há operações que, de acordo com o quadro conceptual das Contas Nacionais, têm uma classificação específica, nomeadamente alguns casos em que as aquisições, por entidades das AP, de participações de capital de outras entidades são contabilizadas como transferências de capital e não como operações financeiras, sendo necessário proceder aos ajustamentos correspondentes.

O quadro 3 sintetiza para 2021 e 2022 os principais ajustamentos, apresentados nos quadros 2A, 2C e 2D da notificação do PDE em anexo a este destaque, para a passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional.



Quadro 3. Passagem do saldo em Contabilidade Pública
para Contabilidade Nacional

Unidade: 10⁶ EUR

	2021	2022
Saldo em contabilidade pública	-8 867,9	-3 599,1
Ajustamento accrual e delimitação setorial em Contas Nacionais	3 799,1	3 381,2
Diferença entre juros pagos e devidos	1 013,4	1 136,3
Outros valores a receber:	410,3	567,9
<i>Ajust. temporal de impostos e contribuições</i>	916,6	648,8
<i>Outros</i>	-506,2	-80,9
Outros valores a pagar:	-19,9	-119,7
<i>Encargos assumidos e não pagos</i>	25,9	-103,0
<i>Outros</i>	-45,8	-16,8
Outros ajustamentos:	-2 550,2	-2 145,8
<i>Injeções de capital e assunções de dívidas</i>	-3 824,6	-3 902,5
<i>Outros</i>	1 274,4	1 756,7
Saldo em contabilidade nacional	-6 215,3	-779,1

Fonte: INE

A necessidade de financiamento das AP em 2022 situou-se em 779,1 milhões de euros, o que correspondeu a 0,3% do PIB (2,9% do PIB em 2021).

Como se pode observar no quadro acima, o saldo em contabilidade pública apresentou uma melhoria significativa em 2022. Em contas nacionais, observou-se um crescimento da receita (10,1%) superior ao da despesa (4,2%).

Conforme já referido no Destaque da 1ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), publicado em março de 2023, o aumento da receita decorreu, essencialmente, da evolução positiva da receita fiscal e contributiva, refletindo a recuperação da atividade económica e do mercado de trabalho face a 2021, ainda condicionado pelo contexto pandémico.

As despesas das AP em 2022 refletem os efeitos de algumas medidas de política pública no contexto da pandemia COVID-19, em grau inferior ao observado nos dois anos anteriores, e também novas medidas de mitigação dos efeitos dos elevados preços de diversos bens e serviços, nomeadamente bens energéticos, em consequência do designado choque geopolítico. De entre as diversas medidas implementadas destacam-se as seguintes: *i*) complemento excepcional a pensionistas e o apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais; *ii*) apoios a famílias mais carenciadas; *iii*) despesa com aquisição de bens e serviços do setor da saúde, destacando-se a despesa com a realização de testes COVID-19, aquisição de medicamentos, meios complementares de diagnóstico e material de consumo clínico no Serviço Nacional de Saúde; *iv*) despesa da Direção-Geral de Saúde com as vacinas COVID-19; *v*) despesas com pessoal, em particular devido aos efeitos das atualizações salariais e das valorizações remuneratórias; *vi*) alocação adicional de verbas ao Sistema Elétrico Nacional (SEN) para redução das tarifas de eletricidade.



Em 2022, tendo por base a informação disponível incluída nos boletins de execução orçamental mensais da Direção-Geral do Orçamento, o impacto direto no saldo em contabilidade nacional das referidas medidas de política pública terá ascendido a cerca de -2,2% do PIB (-2,7% em 2021).

Conforme referido em destaques anteriores, o ajustamento “injeções de capital e assunções de dívidas”, para além das injeções de capital concedidas a empresas classificadas no setor das AP (2693,2 milhões de euros), inclui ainda a classificação como transferência de capital em Contas Nacionais, com impacto no saldo das AP, de algumas operações, nomeadamente: *i)* aumento de capital efetuado pela Direção Geral do Tesouro e Finanças no Grupo TAP, de 990 milhões de euros²; *ii)* aumento de capital e concessão de garantias para financiamento bancário pelo Governo Regional dos Açores à SATA Air Açores, no valor de 197 milhões de euros. As duas operações foram registadas em contas nacionais como transferência de capital, tendo em consideração a situação económica e financeira das empresas nos últimos anos, em que acumularam prejuízos significativos.

Nos ajustamentos considerados na rubrica “outros” destacam-se: *i)* a reclassificação, como operação financeira, de 420,6 milhões de euros associados à conversão de ativos por impostos diferidos (DTA) da Caixa Geral de Depósitos em crédito tributário reembolsável; *ii)* a reclassificação, como operação financeira, do apoio extraordinário ao Sistema Nacional de Gás, no montante de 1000 milhões de euros, cuja transferência para o operador da rede em 2022 é considerada adiantamento. Neste último caso, o registo da despesa em contas nacionais deverá ocorrer em 2023, quando as empresas beneficiarem efetivamente da redução de preços de gás natural aplicáveis aos consumos então realizados.

² Em 2022 o montante efetivamente pago correspondeu a 303,9 milhões de euros, estando previsto o pagamento do valor remanescente em 2023 e 2024. Em contas nacionais foi registado o valor integral do referido aumento de capital em 2022, quando foi assumido o compromisso.



Saldo e dívida da Administração Regional e Local e transferências da Administração Central

O quadro 4 detalha o saldo e a dívida bruta da Administração Regional e Local (S1313):

Quadro 4. Saldo e Dívida Bruta da Administração
Regional e Local

Unidade: 10⁶ EUR

	2019	2020	2021	2022
Capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento				
- Administração Regional e Local	624,0	- 207,2	- 607,7	- 90,7
<i>Administração Regional da Madeira</i>	38,5	- 128,5	- 213,0	- 142,1
<i>Administração Regional dos Açores</i>	- 74,7	- 372,5	- 385,0	- 395,1
<i>Administração Local</i>	660,2	293,9	- 9,6	446,5
Dívida Bruta				
- Administração Regional e Local	9 965,9	10 646,0	10 856,8	11 199,6
<i>Administração Regional da Madeira</i>	4 662,8	5 112,0	5 077,1	5 008,8
<i>Administração Regional dos Açores</i>	1 956,6	2 405,4	2 708,9	3 063,5
<i>Administração Local</i>	3 346,5	3 128,6	3 070,8	3 127,3

Fonte: INE, Banco de Portugal

Como se pode observar no quadro anterior, houve uma melhoria do saldo dos subsetores da Administração Regional da Madeira e da Administração Local. No caso da Administração Regional dos Açores, o agravamento do saldo reflete os apoios dados pelo Governo Regional à empresa SATA, Air Açores, no montante de 197 milhões de euros registados como transferência de capital (135 milhões de euros correspondente à concessão de garantias e 62 milhões de euros de aumento de capital). Adicionalmente o Governo Regional dos Açores assumiu a dívida de duas empresas públicas no montante de 22,3 milhões de euros também registada em contas nacionais como transferência de capital.

Deve-se sublinhar que nesta notificação os resultados de 2022 relativos à Administração Local, ainda provisórios, incorporam contas dos Municípios no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP). A este respeito é importante assinalar a melhoria de qualidade e do grau de cobertura da informação relativa aos municípios em 2022 comparativamente a 2021, tendo sido possível integrar já nesta notificação as contas baseadas na especialização do exercício para a quase totalidade dos municípios.

É importante referir que, no apuramento da capacidade / necessidade de financiamento da Administração Regional e Local, se incluem, nas receitas, as transferências recebidas da Administração Central. Estas transferências estão registadas como despesa na conta da Administração Central, sendo objeto de consolidação na Conta das Administrações Públicas.



O quadro 5 apresenta os valores dessas transferências entre 2019 e 2022 incluídos na Conta Geral do Estado.

Quadro 5. Transferências para a Administração Regional e Local

Unidade: 10⁶ EUR

	2019	2020	2021	2022
Transferências da Administração Central para:				
Administração Regional da Madeira	176,7	182,6	185,8	173,8
Administração Regional dos Açores	285,3	293,9	301,8	281,2
Administração Local	2 285,9	2 315,3	2 552,1	2 395,7

Fonte: INE

Relativamente à dívida bruta, de acordo com a legislação europeia sobre esta matéria, importa ter presente os seguintes esclarecimentos: *i)* é excluída a dívida comercial; *ii)* é excluída a dívida das empresas públicas que não integram o setor das Administrações Públicas; *iii)* a dívida dos municípios e freguesias localizados nos territórios das regiões autónomas é registada no subsetor da Administração Local.

Data do próximo destaque - 25 de março de 2024



Quadro 1a. Reporte do défice e da dívida das Administrações Públicas
e fornecimento de dados associados

Unidade:
10⁶ EUR

Estado Membro: Portugal Data: 22/09/2023	Códigos SEC 2010	2019	2020	2021	2022	2023
		Final	Final	Final	Provisório	Previsto
Capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento	B.9					
Administrações Públicas	S.13	247,2	-11 669,0	-6 215,3	- 779,1	- 918,4
- Administração Central	S.1311	-3 352,2	-13 659,8	-8 057,0	-4 946,6	-5 052,5
- Administração Local	S.1313	624,0	- 207,2	- 607,7	- 90,7	- 27,0
- Fundos de Segurança Social	S.1314	2 975,5	2 197,9	2 449,3	4 258,2	4 161,1
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)						
Valor nominal no final do ano		249 977,5	270 494,9	269 089,0	272 435,3	276 589,5
<i>Por categoria</i>						
Numerário e depósitos	AF.2	31 808,1	33 062,1	34 440,7	39 641,6	
Títulos de dívida	AF.3	151 636,2	169 244,4	164 634,3	162 291,3	
Curto Prazo	AF.31	11 245,2	10 749,4	5 965,5	6 286,2	
Longo Prazo	AF.32	140 390,9	158 494,9	158 668,8	156 005,1	
Empréstimos	AF.4	66 533,3	68 188,3	70 014,1	70 502,4	
Curto Prazo	AF.41	1 497,8	1 291,3	1 205,8	1 473,7	
Longo Prazo	AF.42	65 035,5	66 897,1	68 808,3	69 028,7	
Despesa da Administração Pública em:						
Formação Bruta de Capital Fixo	P.51	3 904,4	4 641,9	5 583,7	5 773,1	8 338,2
Juros (consolidado)	D.41 (Empregos)	6 324,2	5 786,9	5 190,9	4 664,2	5 895,4
Produto Interno Bruto, a preços de mercado	B.1*g	214 374,6	200 518,9	216 053,2	242 340,8	260 631,4
<i>Por Memória:</i>						
Rácio Capacidade/necessidade líquida de financiamento no PIBpm		0,1%	-5,8%	-2,9%	-0,3%	-0,4%
Rácio dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada) no PIBpm		116,6%	134,9%	124,5%	112,4%	106,1%

Fonte: INE, Banco de Portugal, Direção-Geral do Orçamento