

**Relatório UTAO n.º 10/2022**

# Contas das Administrações Públicas: janeiro a março de 2022

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em  
contabilidade nacional

18 de julho de 2022

### **Ficha técnica**

---

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Esta análise, orientada e revista por Rui Nuno Baleiras, foi elaborada por Filipa Almeida Cardoso, Jorge Faria Silva e Vítor Nunes Canarias.

**Título:** Contas das Administrações Públicas: janeiro a março de 2022

**Coleção:** Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

**Relatório UTAO n.º 10/2022**

**Data de publicação:** 18 de julho de 2022

**Data-limite para incorporação de informação:** 7 de julho de 2022

**Disponível em:** <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>

---

## Índice geral

<b>Índice geral</b> .....	<b>i</b>
<b>Índice de Gráficos</b> .....	<b>i</b>
<b>Índice de Tabelas</b> .....	<b>ii</b>
<b>Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos</b> .....	<b>ii</b>
<b>Sumário Executivo</b> .....	<b>v</b>
<b>1 Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Saldo orçamental das Administrações Públicas</b> .....	<b>2</b>
2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual .....	2
2.2 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente .....	3
2.3 Comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública .....	5
<b>3 Destaques na execução orçamental em contas nacionais: medidas de resposta à pandemia de COVID-19, inflação &amp; Ucrânia e PRR</b> .....	<b>8</b>
3.1 Efeito orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 .....	9
3.2 Efeito orçamental das medidas de resposta à inflação e à integração de refugiados da Ucrânia .....	12
3.3 Efeito orçamental da execução do PRR .....	13
<b>4 Saldo primário e despesa com juros</b> .....	<b>16</b>
<b>5 Receita total e despesa primária</b> .....	<b>18</b>
5.1 Informação prévia .....	18
5.2 Receita total .....	19
5.3 Despesa Primária .....	23
<b>Anexo 1: Medidas temporárias e medidas não-recorrentes</b> .....	<b>27</b>
<b>Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais</b> .....	<b>28</b>

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais .....	2
Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes .....	3
Gráfico 3 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental ajustado .....	4
Gráfico 4 – Impacto orçamental nas séries de impostos e contribuições das medidas de flexibilização de obrigações fiscais e contributivas e da isenção temporária de contribuições sociais (medidas de política COVID-19) .....	7
Gráfico 5 – Decomposição da variação do Saldo Primário excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes .....	17
Gráfico 6 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita .....	18
Gráfico 7 – Comparação da variação homóloga da receita com a do referencial anual, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes .....	20
Gráfico 8 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano .....	21
Gráfico 9 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano .....	21
Gráfico 10 – Impostos indiretos e consumo privado: tvha desde o início do ano .....	21
Gráfico 11 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano .....	22
Gráfico 12 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face à 2.ª POE/2022, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes .....	24

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais no 1.º trimestre de 2022.....	5
Tabela 2 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas entre janeiro e março de 2022.....	7
Tabela 3 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19.....	11
Tabela 4 – Impacto orçamental direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica.....	12
Tabela 5 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política de resposta à inflação e Ucrânia.....	13
Tabela 6 – Efeito orçamental direto das principais medidas financiadas pelo PRR.....	15
Tabela 7 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e despesa com juros.....	16
Tabela 8 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	17
Tabela 9 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	20
Tabela 10 – Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	23
Tabela 11 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais.....	28
Tabela 12 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	29

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
2.ºPOE/2022	Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022
AP	Administrações Públicas
BPP	Banco Privado Português
CGA	Caixa Geral de Aposentações
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
DGO	Direção-Geral do Orçamento
ESA-2010	European System of Accounts   Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, versão de 2010
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FSE	Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
REACT	Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa
SA	Sociedade Anónima
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Trimestrais, base de 2010
SEO	Síntese de Execução Orçamental (publicação mensal da DGO)
SNS	Serviço Nacional de Saúde

<b>Sigla/abreviatura</b>	<b>Designação</b>
TSU	Taxa Social Única
tvha	Taxa de variação homóloga anual
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental



## Sumário Executivo

No período de janeiro a março de 2022, o saldo orçamental das Administrações Públicas (AP) em contabilidade nacional fixou-se em  $-0,4\%$  do PIB, evidenciando, face a idêntico período do ano anterior, uma melhoria de 5,5 p.p. do PIB. O resultado alcançado no 1.º trimestre de 2022 compara favoravelmente com a estimativa para o conjunto do ano apresentada pelo Ministério das Finanças na segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (2.ºPOE/2022), que foi de  $-1,9\%$  do PIB.

Não foram identificadas medidas temporárias ou não-recorrentes nos três primeiros meses de 2021 e 2022.

Pode afirmar-se, em síntese global, que a evolução muito favorável do saldo orçamental, em termos homólogos, no primeiro trimestre de 2022, tem as seguintes explicações principais: crescimento substancial do PIB nominal (12,5%), reação considerável da receita fiscal (+20,1%) e redução nos encargos com as medidas de política COVID-19 líquidos de cofinanciamento comunitário ( $-49,7\%$ ).

A evolução do saldo orçamental face ao período homólogo refletiu uma redução da despesa com juros, embora tenha decorrido, essencialmente, do desagravamento do saldo primário. O desagravamento em 5,5 p.p. de PIB do saldo orçamental no 1.º trimestre resultou, fundamentalmente, dos seguintes contributos (também em p.p. de PIB): diminuição do esforço financeiro nacional com as medidas de política COVID-19 (1,5 p.p.) e aumento da receita fiscal (3,9 p.p.) muito superior ao da despesa primária ( $-1,7$  p.p.).

Os dados conhecidos de 2022 em contas nacionais, embora referentes somente ao 1.º trimestre, dão indicações positivas quanto à probabilidade de superação da meta orçamental prevista. Para os restantes trimestres de 2022 é previsível que a receita possa continuar a beneficiar do contexto inflacionista, assim como é expectável um encargo líquido total com medidas COVID-19 inferior ao registado em 2021. No entanto, esta perspetiva encontra-se revestida de riscos descendentes oriundos da evolução económica nos próximos trimestres, nomeadamente quanto ao efeito da política monetária nas expectativas dos agentes económicos e à resposta orçamental do Governo a pressões na frente "inflação e Ucrânia" para encargos adicionais face aos previstos na 2.ºPOE/2022.

No 1.º trimestre de 2022, o conjunto das medidas de política COVID-19, pacote inflação e implementação do PRR agravou o saldo orçamental em 864 M€, o que representa 1,6% do PIB nominal. O combate à pandemia e aos seus efeitos económicos representou a maior fatia deste efeito (1,5% do PIB), uma vez que as medidas de combate à inflação tiveram ainda uma expressão reduzida (0,1% do PIB). A implementação do PRR encontra-se numa fase inicial, com uma despesa total de 241 M€ (0,4% do PIB), maioritariamente concentrada em investimento (221 M€), mas inteiramente financiada pelo instrumento EU NextGeneration, pelo que o seu impacto no saldo orçamental é nulo na ótica das contas nacionais.

O ritmo de crescimento da receita total face ao período homólogo (11,9%) superou as previsões da 2.ºPOE/2022 para o conjunto do ano (7,3%). Esta evolução foi determinada pela receita fiscal, com um aumento de 20,1%, nela se destacando os impostos indiretos (25,1%), particularmente o IVA (28,2%). A evolução da tributação indireta está muito influenciada pelo efeito de base causado pelo confinamento que vigorou no período homólogo de 2021 e pelo aumento do nível geral de preços em 2022, que incrementou as suas bases macroeconómicas. No respeitante à evolução dos impostos, as receitas do IVA e do IRS já superaram, em termos nominais, os níveis pré-pandemia.

No 1.º trimestre de 2022, a despesa primária evidenciou uma variação negativa ( $-0,7\%$ ), em contraste com a subida prevista na 2.ºPOE/2022 (7,4%) para o conjunto do ano. Esta evolução foi determinada pela componente subsídios, a qual foi a única com variação homóloga nominal negativa no 1.º trimestre de 2022 — por causa do efeito base nos subsídios atribuídos no âmbito COVID-19. Quanto à despesa de capital, esta cresceu abaixo do objetivo anual, devido ao contributo da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF; esta subiu 15,5% no 1.º trimestre de 2022 em termos homólogos, contra 38,1% fixados no objetivo anual).



## 1 Introdução

---

**1. Este relatório insere-se na coleção de publicações regulares da UTAO que efetua a monitorização da execução orçamental do sector das Administrações Públicas na perspetiva das contas nacionais.** A coleção tem periodicidade trimestral e complementa a coleção com periodicidade mensal que acompanha a execução orçamental em contabilidade pública. A perspetiva da contabilidade nacional é mais adequada do que a da contabilidade pública para estabelecer comparações com a evolução da economia porquanto procede do mesmo quadro conceptual, o Sistema (padronizado) Europeu de Contas Nacionais e Regionais (conhecido pelo acrónimo SEC-2010). As regras de disciplina orçamental a que os Estados-Membros da União Europeia estão vinculados são definidas em contabilidade nacional. Enquanto a execução consolidada das Administrações Públicas (AP) na contabilidade pública portuguesa mostra apenas os fluxos de entrada e saída de tesouraria, o relato do mesmo sector em contabilidade nacional regista os fluxos de receita e despesa segundo o momento em que os recursos financeiros foram gerados para as AP (*i.e.*, o momento em que nasceu o direito a cobrar a receita) e o momento em que os recursos financeiros foram consumidos (momento em que a obrigação de pagar despesa nasceu).

**2. Em todos os anos, a execução orçamental observada pode ser afetada pela ocorrência de operações que, pela sua natureza, não são suscetíveis de gerar resultados permanentes nas finanças públicas.** Na metodologia da Comissão Europeia, são identificados dois tipos de medidas de política com esta característica: medidas com efeitos temporários e medidas não-recorrentes.<sup>1</sup> As primeiras são medidas corporizadas através de operações económicas que geram apenas efeitos temporários ou transitórios, em geral até dois anos, nas contas públicas, embora a sua classificação, em cada caso concreto, deva, em última análise, atender à incapacidade da medida para produzir alterações sustentadas na posição orçamental. O segundo tipo de medidas, as medidas não-recorrentes, é constituído por operações económicas não repetíveis no futuro antecipável à data em que as operações são assim classificadas. O que se pretende com a identificação e a quantificação destas medidas, de natureza temporária ou natureza não-recorrente, bem como com o posterior expurgo das respetivas operações nas contas das AP, é obter um retrato das finanças públicas em cada período mais comparável com o de outros períodos, passados ou futuros. Salvo indicação expressa em contrário, a análise neste documento assenta nos valores da execução orçamental *ajustados*, ou seja, os valores apurados pela fonte primária (Instituto Nacional de Estatística) expurgados dos valores causados por medidas temporárias ou medidas não-recorrentes, na classificação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) exposta no Anexo 1. Para facilitar a leitura da conta das AP com e sem o expurgo destas operações, o Anexo 2 contém dois quadros: a Tabela 11 mostra a conta sem o expurgo e a Tabela 12 é a conta com o expurgo, ou seja, ajustada das operações causadas por medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes.

**3. Na preparação deste relatório foram utilizados os resultados de contas nacionais apurados para o primeiro trimestre de 2022.** As contas nacionais trimestrais por sector institucional foram divulgadas no passado dia 24 de junho de 2022 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).<sup>2</sup> Os resultados apurados para o 1.º trimestre de 2022 correspondem à versão preliminar das contas nacionais trimestrais por sector institucional. De acordo com a política regular de revisões destas estatísticas, a estimativa preliminar poderá ser subsequentemente revista em função da disponibilização de nova informação de base ou de informação revista que permita uma melhor adequação aos objetivos de registo na ótica de contas nacionais. A UTAO agradece a informação estatística detalhada disponibilizada pelo INE e, em particular, ao seu Departamento de Contas Nacionais, os esclarecimentos prestados.

**4. O referencial relevante com o qual comparar a execução orçamental acumulada em 2022 é a previsão anual elaborada pelo Ministério das Finanças no âmbito da segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022.** Neste documento, apresentado em abril de 2022, a meta projetada para o saldo

---

<sup>1</sup> A Comissão Europeia identificou um conjunto de princípios orientadores para a classificação de operações de natureza temporária ou não-recorrente, que se encontram sistematizados no Capítulo II.3 do [2015 Report on Public Finances in EMU](#), de dezembro de 2015.

<sup>2</sup> Estão disponíveis no [Destaque](#) publicado naquela data e na base de dados do INE ([Quadro B.4.1](#)).

orçamental de 2022 corresponde a um défice de 1,9% do PIB. Expurgada dos efeitos das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes, a meta projetada corresponde a um défice de 1,7%. Para efeitos de comparação com o período homólogo passado, a UTAO usa a conta apurada pelo INE para o primeiro trimestre de 2021, na versão revista constante das fontes identificadas na nota de rodapé 2.

**5. O relatório está organizado do seguinte modo.** A Secção 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado no período de janeiro a setembro de 2021. A Secção 3 apresenta o impacto orçamental direto das principais medidas de políticas de resposta à pandemia COVID-19, mas também de mitigação dos efeitos económicos da inflação e do conflito na Ucrânia, bem como da implementação do PRR português. O saldo primário expurgado das medidas temporárias ou não-recorrentes e os encargos com a dívida pública são analisados na Secção 4. A Secção 5 aprecia a evolução das classes económicas da receita total e da despesa primária, também em termos ajustados. O Anexo 1 identifica as medidas temporárias ou medidas não-recorrentes apuradas pela UTAO para o período relevante. Por último, o Anexo 2 contém o quadro das contas apuradas pelo INE na divulgação de 24 de março de 2022, bem como as mesmas contas expurgadas dos efeitos orçamentais das medidas temporárias ou não-recorrentes.

## 2 Saldo orçamental das Administrações Públicas

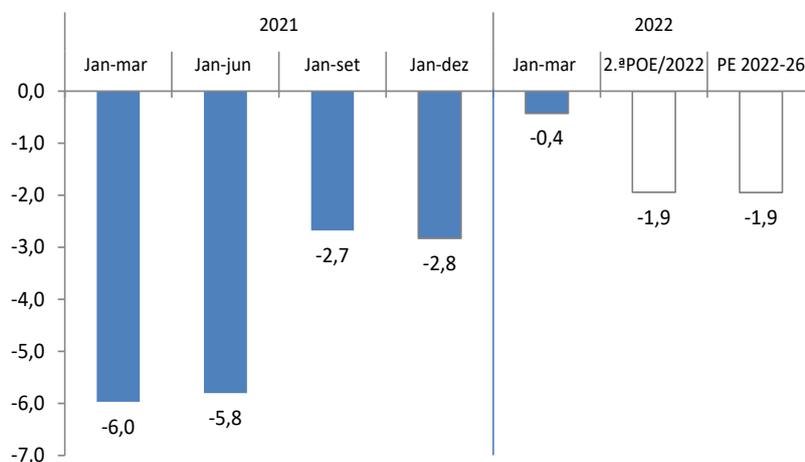
**6. Esta secção é dedicada ao saldo orçamental.** Começa por contrastar o resultado com a meta traçada pelo Ministério das Finanças, para depois apurar e comentar o saldo ajustado das medidas com natureza temporária ou não-recorrente e, finalmente, explicar como, partindo do saldo em contabilidade pública, se chega ao saldo apurado em contabilidade nacional.

### 2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual

**7. No 1.º trimestre de 2022, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional fixou-se em -0,4% do PIB.** Em valor nominal, o défice ascendeu a - 233,6 milhões de euros (M€).

**8. O resultado registado no primeiro trimestre compara favoravelmente com a previsão para o conjunto do ano apresentada pelo Ministério das Finanças na segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (2.ªPOE/2022), de - 1,9% do PIB em 2022.** A diferença situa-se em 1,5 p.p. do PIB. O valor de - 1,9% do PIB é a meta orçamental utilizada como referencial de 2022 para efeitos do presente relatório. De referir que a meta orçamental prevista na 2.ªPOE/2022 não foi revista em relação à indicada no Programa de Estabilidade 2022-26 (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes.

**9. Face a idêntico período de 2021, caracterizado por forte vaga pandémica e consequente impacto descendente na atividade económica, o saldo orçamental evidenciou uma acentuada melhoria.** O resultado apurado em contas nacionais para o período de janeiro a março situou-se 5,5 p.p. do PIB acima do saldo registado em idêntico período de 2021 (Gráfico 1). Para este resultado, concorreu no 1.º trimestre de 2022, face ao período homólogo de 2021, a evolução económica sintetizada no crescimento nominal homólogo do Produto Interno Bruto em 12,5%, com impacto na arrecadação da receita e na diminuição da despesa com medidas COVID-19.

## 2.2 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente

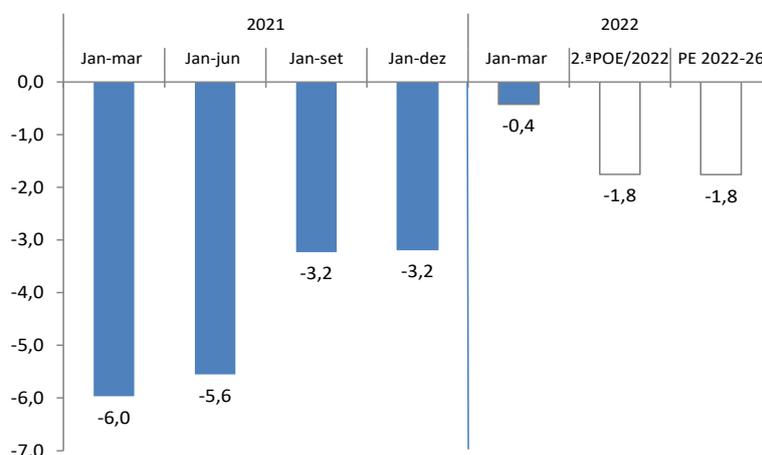
**10. O Anexo 1 contém as medidas temporárias ou não-recorrentes.** As operações com efeitos transitórios nas contas das AP consideradas pela UTAO estão descritas e quantificadas nesse anexo. O conceito foi brevemente explicado no parágrafo 2. Essas operações são expurgadas nesta subsecção da conta das AP para obter uma medida do saldo orçamental mais apropriada para comparações intertemporais.

**11. Nos primeiros trimestres de 2021 e 2022 a UTAO não identificou o efeito de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes.** Na análise realizada aos dados das contas nacionais dos três primeiros meses de 2021 e 2022, não foram identificadas medidas temporárias ou não-recorrentes. Por conseguinte, o saldo das Administrações Públicas em contas nacionais nestes dois trimestres não é alvo de revisão por via do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes. Assim, a evolução homóloga do saldo orçamental ajustado no 1.º trimestre coincide com a verificada no saldo orçamental não ajustado (Gráfico 2).

**12. No entanto, no âmbito da 2.ªPOE/2022 encontram-se previstas, para o conjunto do ano de 2022, medidas temporárias ou não-recorrentes que deverão contribuir para prejudicar o saldo das administrações públicas.** Em 2022, prevê-se que o impacto decorrente destas medidas seja negativo em 0,2 p.p. do PIB. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2022 decorre de 138 M€ (0,1% do PIB) em despesas de capital na conversão de ativos por impostos diferidos e de 285 M€ (0,1 % do PIB) com a indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas.

**13. O saldo ajustado registado até março ficou acima do saldo ajustado subjacente à estimativa do Ministério das Finanças para o conjunto do ano incluída no acervo documental da 2.ªPOE/2022.** A distância face àquela meta cifra-se, até março, em 1,3 p.p. do PIB (Gráfico 2). Considerando valores não ajustados, a diferença é, recorde-se, ligeiramente superior: 1,5 p.p. do PIB face ao objetivo (Gráfico 1).

**Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes**  
(em percentagem do PIB)

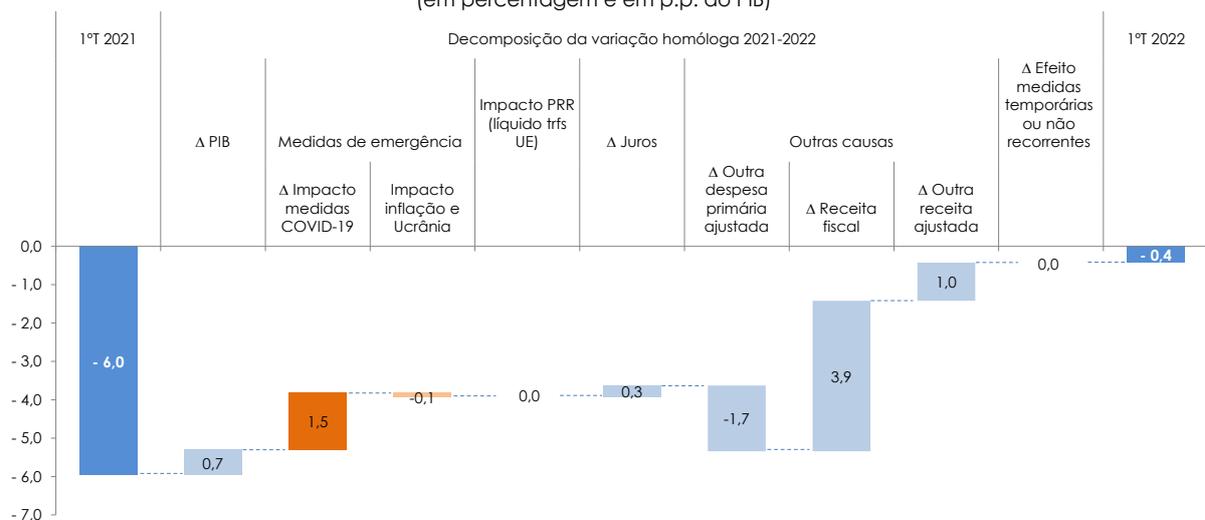


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores ajustados de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

**14. A melhoria homóloga de 5,5 p.p. no saldo orçamental do 1.º trimestre teve origem na diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 (contributo de 1,5 p.p.) e no aumento da receita fiscal (3,9 p.p.) muito superior ao da restante despesa primária<sup>3</sup> (contributo de -1,7 p.p. para a variação do saldo). O Gráfico 3 decompõe esta variação. O contributo de cada uma das variáveis pode ser assim resumido:**

- A melhoria da situação epidemiológica permitiu a diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, gerando um impacto positivo de 1,5 p.p. do PIB (814 M€) no saldo orçamental (Tabela 3 e Tabela 4).
- A materialização do conjunto de medidas de política destinadas a mitigar os efeitos dos choques inflacionistas foi ainda pouco expressiva, agravando a despesa em 0,1 p.p. do PIB (60 M€) — Tabela 5.
- A implementação do PRR não teve impacto na variação do saldo. A despesa ascendeu a 51 M€, mas foi inteiramente financiada pelas subvenções do mecanismo *Next Generation EU* — Tabela 6.<sup>4</sup>
- A receita fiscal foi o principal determinante da melhoria do saldo orçamental (3,9 p.p.; 2152 M€), resultando de um efeito de base no período homólogo, recuperação económica e aumento generalizado do nível de preços, tudo com impacto positivo nas bases fiscais.
- Em sentido contrário, destaca-se o agravamento da despesa primária líquida de medidas de emergência (COVID-19 e pacote inflação e Ucrânia) em 1,7 p.p. do PIB (941 M€), mas com uma amplitude muito inferior à da receita.
- Finalmente, destaca-se o efeito do crescimento do PIB face ao 1.º trimestre de 2021, que beneficiou o saldo orçamental em 0,7 p.p..

**Gráfico 3 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental ajustado**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores ajustados de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

**15. Apesar da incerteza, estes dados são animadores face ao objetivo anual.** A 2.ªPOE/2022 prevê, face a 2021, uma melhoria do saldo orçamental ajustado em 1,5 p.p. (Gráfico 2), assente designadamente, na redução de despesas com as medidas COVID-19 e no aumento de receita proveniente do crescimento acentuado do PIB. Os dados conhecidos de 2022 em contas nacionais, embora referentes apenas ao 1.º trimestre, dão indicações positivas quanto ao cumprimento e mesmo à superação da meta orçamental prevista. Para os restantes trimestres de 2022, é previsível que a receita fiscal possa continuar a beneficiar do contexto decorrente de pressões inflacionistas, que se acentuaram após o início do conflito armado na Ucrânia, assim como é também é expectável que os encargos com

<sup>3</sup> A evolução da componente "Outra despesa primária ajustada" reflete a variação da despesa primária (ou seja, excluindo juros), líquida da variação da despesa com as medidas COVID-19 e pacote "Inflação e Ucrânia"

<sup>4</sup> O primeiro travessão do parágrafo 37 explica que o registo em contabilidade nacional do saldo das operações PRR é nulo por convenção contabilística porque a despesa respeitante ao 1.º trimestre foi inteiramente elegível para financiamento por subvenções comunitárias a 100%.

medidas COVID-19 sejam inferiores aos registados em 2021. No entanto, a atual situação encontra-se revestida de alguma incerteza em termos de evolução económica e pode obrigar o Governo a tomar medidas de política orçamental (pacote "inflação e Ucrânia") adicionais que trarão encargos acima dos previstos na 2.ª POE/2022.

### 2.3 Comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública

**16. O saldo em contas nacionais registado até março de 2022 situou-se 1,4 p.p. do PIB abaixo do saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período.** Esta comparação usa a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores reflete os ajustamentos na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional (Tabela 1).

**Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais no 1.º trimestre de 2022**

	Milhões de euros	% PIB
<b>Saldo em contabilidade pública (saldo global)</b>	<b>508,3</b>	<b>0,9</b>
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais <sup>1,2</sup>	-540,2	-1,0
Diferença entre juros pagos e devidos	362,8	0,7
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-363,1	-0,7
Outros efeitos	-201,4	-0,4
<b>Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)</b>	<b>-233,6</b>	<b>-0,4</b>

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Valores não ajustados de operações com efeitos temporários nem de operações não-recorrentes. (ii) Significado das duas notas incluídas na tabela: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos no período e em subtrair os pagamentos nele realizados, respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das AP pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das AP.

**17. Nos ajustamentos entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional, destaca-se, particularmente, o contributo negativo proveniente do ajustamento *accrual*, incluindo efeitos da delimitação sectorial em Contas Nacionais.** Este ascendeu a – 1,0% do PIB no 1.º trimestre (Tabela 1) e inclui as injeções de capital (594,8 M€) realizadas em entidades públicas empresas pertencentes ao sector das AP. No 1.º trimestre de 2022, não se registou qualquer injeção de capital ou assunção de dívidas para fora do perímetro das AP.

**18. Outro contributo adveio do ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos.** Este beneficiou o saldo em contabilidade nacional. No 1.º trimestre de 2022, o efeito deste ajustamento ascendeu a 0,7% do PIB (vide Tabela 1). A razão deste ajustamento reside no perfil intra-anual de pagamento de juros da dívida pública, refletindo, assim, o facto de se terem verificado no período em análise pagamentos (registo em contabilidade pública) de juros superiores ao montante imputável segundo o critério da especialização do exercício.

**19. Na passagem da contabilística pública à nacional é introduzido um ajustamento temporal na receita fiscal e contributiva. O ajustamento referente ao 1.º trimestre de 2022 retirou 363,1 M€ ao saldo orçamental.** Este ajustamento decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício, próprio das contas nacionais, que não existe na ótica de caixa da contabilidade pública. A receita é reconhecida em contabilidade pública no momento em que é recebida e em contabilidade nacional no momento em que nasce, para os contribuintes, a obrigação de pagar. Por exemplo, no caso do IVA, os pagamentos efetuados em fevereiro de 2022 por conta das transações realizadas no quarto trimestre de 2021 são reconhecidos em contabilidade pública (nacional) como receita de 2022 (2021). No conjunto de todos os impostos, há casos de ajustamento positivo e casos de ajustamento negativo. No 1.º trimestre de 2022, a soma de todos os ajustamentos temporais na receita fiscal e contributiva valeu – 363,1 M€ (– 0,7% do PIB).

**20. O ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais inclui o tratamento estatístico da receita fiscal e contributiva diferida e a isenção temporária de contribuições sociais, decididas no contexto das medidas de política COVID-19, originando um acréscimo de 90 M€ (0,16% do PIB) no final do primeiro trimestre.** As medidas de diferimento e flexibilização do pagamento de receita fiscal e contributiva e a isenção temporária de contribuições sociais, adotadas no contexto da pandemia COVID-19, vieram exigir um tratamento estatístico especial, detalhado nos parágrafos 21 e 22, que assegura que o registo da receita respetiva também respeita o princípio da especialização do exercício. No final do 1.º trimestre originou um acréscimo de 90 M€, respeitante à tributação indireta (68 M€), direta (19 M€) e contribuições sociais (3 M€) — Tabela 2.

**21. O saldo orçamental apurado em contabilidade nacional inclui, face ao saldo global apurado na ótica de contabilidade pública, um ajustamento de 0,12% do PIB (68 M€) relativo ao diferimento e pagamento fracionado do IVA do primeiro trimestre.** O ajustamento da série do IVA totalizou 68 M€ e teve dois passos: (i) cálculo da receita de caixa modificada, acrescentando à receita cobrada os valores diferidos, assegurando que a série de caixa não é alterada pelas medidas de flexibilização de pagamentos (267 M€);<sup>5</sup> (ii) esta série de caixa modificada serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual (-199 M€), cujo resultado é parte do ajustamento total (Tabela 2). No final do 1.º trimestre de 2022 o valor da receita de IVA cobrada em contabilidade pública foi inferior ao que seria sem o diferimento, o que justifica o sinal positivo do ajustamento.

**22. Na receita contributiva, o ajustamento foi de 0,01% do PIB (3 M€). Inclui as contribuições sociais diferidas, o ajustamento temporal e o tratamento estatístico adicional que consiste na reclassificação da isenção temporária de contribuições sociais como despesa de subsídios.** O tratamento da informação disponibilizada pela contabilidade pública carece de dois tratamentos estatísticos específicos para as medidas de política COVID-19: a inclusão da receita de contribuições sociais, diferida no contexto dos planos prestacionais e a reclassificação da medida de isenção temporária de contribuições sociais como despesa de subsídios. O ajustamento total de 3 M€ constitui a soma algébrica dos seguintes efeitos acumulados:

- Cálculo da receita de caixa modificada, acrescentando à receita de contribuições sociais em contabilidade pública o montante diferido no trimestre (-2 M€).<sup>6</sup>
- Reclassificação contabilística da medida "isenção temporária de contribuições sociais", no valor de 4 M€, como despesa de subsídios (Tabela 3). A dispensa temporária de pagamento de contribuições sociais, para empresas em determinadas condições de elegibilidade, constituiu uma medida de apoio ao emprego no contexto da pandemia, sendo considerada uma perda de receita em contabilidade pública. Todavia, em termos económicos, constitui uma subvenção, destinada a financiar recursos humanos das empresas, sendo classificada em contas nacionais como subsídio à produção, de acordo com o definido no sistema Europeu de Contas (ESA-2010).<sup>7</sup> No final do 1.º trimestre a perda de receita associada a esta medida foi estimada em 4 M€ e a reclassificação consistiu em crescer este valor à receita e à despesa. Não afetou o saldo, mas apenas os níveis de receita e despesa. A operação permite também assegurar a comparabilidade intertemporal da série estatística da receita de contribuições sociais e a sua não contaminação por efeitos pontuais que não decorrem do funcionamento da economia, mas antes de decisões de política com efeitos orçamentais delimitados no tempo. Na ausência desta reclassificação, apurar-se-ia uma quebra na receita de contribuições sociais, o que não traduziria a realidade económica deste período. Deve notar-se que a isenção temporária de contribuições sociais assumiu um valor muito expressivo no ano de 2020 (616 M€), diminuindo significativamente o seu impacto em 2021 (116 M€) e assumindo uma reduzida expressão até ao final de março de 2022 (4 M€) — Gráfico 4.
- O ajustamento temporal clássico, no valor de 1 M€, que decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício à série de caixa modificada, obtida pela soma dos três ajustamentos anteriores à receita de contribuições sociais apurada em contabilidade pública.

<sup>5</sup> A receita de caixa modificada em cada mês ( $t$ ) obtém-se adicionando à série de caixa em cada mês a receita diferida (acumulada desde o primeiro momento de diferimento em vigor,  $n$ ), de acordo com a fórmula seguinte:

$Receita\ diferida\ t = \sum_{i=t-n}^t Montante\ total\ diferido - \sum_{i=t-n}^t Receita\ cobrada$ , em que  $t$  é o momento atual e  $n$  é o momento inicial do diferimento.

<sup>6</sup> Aplica-se aqui o mesmo cálculo que foi explicado na nota de rodapé 5.

<sup>7</sup> Parágrafo 4.37 do manual do European System of Accounts: 2010 ([ESA2010](#)).

Recorde-se que as contribuições cuja obrigação de pagamento nasce no mês  $t$  só são pagas no mês  $t+1$ .

**23. Deve notar-se que o tratamento estatístico da receita diferida assume a inexistência de incumprimento nos planos prestacionais das medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas.** As medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas constituem um risco descendente para as finanças públicas, relacionado com a perda de capacidade financeira do contribuinte entre o momento do diferimento da receita e o do seu pagamento. No entanto, o incumprimento associado à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas foi pouco expressivo no conjunto dos anos de 2020 (46 M€) e 2021 (51 M€).<sup>8</sup>

**Tabela 2 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas entre janeiro e março de 2022**

(em milhões de euros, valores acumulados desde o início do ano)

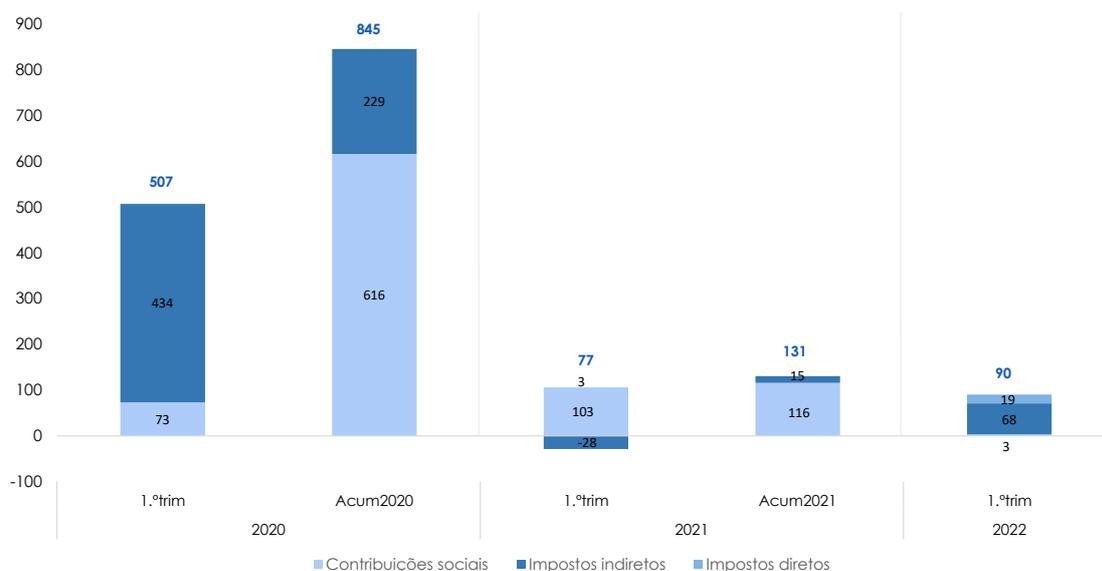
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita fiscal</b>	<b>87</b>	<b>0,16</b>
<b>Impostos indiretos</b>	<b>68</b>	<b>0,12</b>
IVA	68	0,12
<b>Impostos diretos</b>	<b>19</b>	<b>0,03</b>
IRS	15	0,03
IRC	4	0,01
<b>Contribuições sociais</b>	<b>3</b>	<b>0,01</b>
<b>Receita total</b>	<b>90</b>	<b>0,16</b>

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**24. O diferimento de receita e fracionamento do pagamento de obrigações fiscais constituíram as medidas com maior impacto no 1.º trimestre, com maior expressão no IVA,** originando um ajustamento de 68 M€. No 2.º semestre do ano encontra-se também prevista a flexibilização de obrigações fiscais, agora no quadro das medidas de combate aos efeitos da inflação. A isenção temporária de contribuições sociais assumiu uma expressão residual (3 M€) no final do 1.º trimestre, uma vez que foi concedida no quadro das medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração, e deste conjunto apenas se reporta execução para o *layoff* simplificado e o novo incentivo à normalização da atividade empresarial, em virtude da evolução favorável da atividade económica — Gráfico 4 e Tabela 3.

**Gráfico 4 – Impacto orçamental nas séries de impostos e contribuições das medidas de flexibilização de obrigações fiscais e contributivas e da isenção temporária de contribuições sociais (medidas de política COVID-19)**

(em milhões de euros, valores acumulados desde o início do ano)



<sup>8</sup> O incumprimento relativo ao ano de 2020 foi apresentado na Tabela 6 do [Relatório UTAO n.º 5/2022](#), de 28 de março. O incumprimento do ano de 2021 foi publicado na Tabela 19 do [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril.

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: Os dados constantes do gráfico, relativos aos períodos anteriores podem diferir dos apresentados em publicações UTAO anteriores. Eventuais diferenças resultam de alterações introduzidas retroativamente nos dados pelo INE após aquelas publicações.

### 3 Destaques na execução orçamental em contas nacionais: medidas de resposta à pandemia de COVID-19, inflação & Ucrânia e PRR

**25. Neste Capítulo, a UTAO entendeu ser útil destacar os temas que em 2022 constituem desafios para as finanças públicas portuguesas: as medidas de política COVID-19, mas também as respostas aos efeitos económicos da inflação & conflito na Ucrânia e a implementação do PRR português.** No ano de 2022, a evolução favorável da situação epidemiológica deverá reduzir as necessidades de apoio, na saúde e na economia, permitindo diminuir de forma significativa o esforço nacional com o financiamento das medidas de política COVID-19. No entanto, surgiram novos desenvolvimentos, que comportam desafios adicionais para as finanças públicas portuguesas: as medidas de mitigação da inflação e do conflito na Ucrânia (adiante denominadas pacote inflação), bem como a implementação do Plano de Recuperação e Resiliência Português (PRR). Estes efeitos, apesar de se preverem temporários, têm impactos significativos e transversais sobre a execução orçamental, razão pela qual se entendeu autonomizar a sua análise.

**26. Este capítulo complementa em contas nacionais o tratamento que a UTAO dispensa em contabilidade pública a estes temas.** A UTAO organizou a informação de acordo com uma nova tipologia, individualizando os impactos das medidas destinadas ao combate à COVID-19 (Secção 3.1), à mitigação dos efeitos económicos da inflação e do conflito na Ucrânia (na Secção 3.2) e da implementação do PRR (na Secção 3.3). A forma de apresentação da informação segue a dos relatórios de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública,<sup>9</sup> permitindo relacionar as duas óticas contabilísticas, uma vez que se apresenta o efeito direto de cada medida de política na receita e na despesa, bem como os ajustamentos efetuados em contas nacionais.

**27. Impõe-se uma breve nota explicativa sobre terminologia.** A UTAO usa nas suas publicações a expressão genérica “pacote inflação” para designar o conjunto de medidas de política que tem vindo a ser tomado desde o final de 2021 para mitigar os efeitos da inflação na perda de poder de compra as famílias e de agravamento de custos de produção nalguns sectores de atividade. A guerra na Ucrânia acelerou algumas pressões inflacionistas que já estavam no terreno desde meados de 2021, mas não trouxe (até agora) nenhum choque inflacionista genuinamente novo.<sup>10</sup> O Governo tem justificado aquelas medidas com a guerra e os documentos de programação orçamental mais recentes apelidam-nas de pacote “choque geopolítico”. A UTAO entende ser mais ajustada à realidade a designação “pacote inflação”. Justificou esta escolha nos parágrafos 2 e 3 do [Relatório UTAO n.º 9/2022](#), de 21 de junho. É verdade que o Governo lançou entretanto medidas especificamente decorrentes da guerra, mas que não podem ser entendidas como de combate aos efeitos da inflação — apoio à integração de refugiados do conflito na Ucrânia (pagamento de encargos com transporte, alojamento e saúde). Porém, não está (ainda) disponível informação sobre a execução destas medidas. Nestas circunstâncias, aplica-se a esta publicação o que a UTAO escreveu no parágrafo 3 do mencionado relatório: “(...) a UTAO usará nas suas publicações a designação genérica de “pacote inflação” sempre que se quiser referir ao conjunto de medidas de política adotadas para mitigar as consequências da inflação em variáveis económicas. Quando fizer sentido alargar o radar às medidas especificamente tomadas para facilitar a integração de refugiados ucranianos na economia e na sociedade portuguesas, as publicações da UTAO usarão o chapéu “pacote inflação e Ucrânia” ou outra designação que se vier a revelar mais adequada à natureza concreta das medidas em apreciação nessa publicação”.

<sup>9</sup> Vide Capítulo 2 do [Relatório UTAO n.º 9/2022, de 21 de junho](#).

<sup>10</sup> Baleiras (2022) caracteriza os choques inflacionistas do lado da procura e do lado da oferta. Torna claro que o conflito militar acrescenta força a alguns dos choques contracionistas do lado da oferta (concretamente, acelerando o agravamento do preço de matérias-primas energéticas e alimentares), sem constituir um choque autónomo.

**28. No primeiro trimestre de 2022, o conjunto das medidas de resposta à pandemia COVID-19, do pacote inflação e da implementação do PRR agravaram o saldo orçamental em 864 M€, o que representa 1,6% do PIB nominal.** A maior fatia deste impacto deve-se ao combate à pandemia e aos seus efeitos económicos (- 804 M€; - 1,5% do PIB). As medidas de combate à inflação apresentaram ainda uma expressão reduzida (- 60 M€; - 0,1% do PIB). A despesa respeitante à implementação do PRR ascendeu a 241 M€ (0,4% do PIB), mas foi inteiramente financiada (na ótica das contas nacionais) pelo instrumento *EU NextGeneration*, pelo que o seu impacto sobre o saldo orçamental é nulo.<sup>11</sup>

### 3.1 Efeito orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19

**29. As medidas de política COVID-19 impactaram diretamente o saldo orçamental em - 804 M€, entre janeiro e março de 2022, o que representa - 1,5% do PIB nominal acumulado no trimestre.** Este impacto total, detalhado na Tabela 3 e na Tabela 4, resultou, sobretudo, do aumento da despesa (838 M€; 1,5% do PIB) com prestações sociais (265 M€; 0,5% do PIB), subsídios (238 M€; 0,4% do PIB) e consumo intermédio (225 M€; 0,4% do PIB), refletindo as baixas por doença COVID-19, o isolamento profilático, as medidas de apoio ao rendimento das famílias e ao emprego e os encargos com a saúde, nomeadamente na realização de testes, aquisição de vacinas e medicamentos. O agravamento da despesa foi mitigado pelo cofinanciamento da União Europeia (25 M€; 0,1% do PIB), com origem no instrumento *EU Next Generation* (REACT) e pelo registo da receita previsional referente ao primeiro trimestre do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário” (9 M€; 0,02% do PIB).<sup>12</sup>

**30. O impacto direto das medidas de política COVID-19 no final do 1.º trimestre de 2022 reduziu-se em 814 M€ (1,9 p.p. do PIB), representando cerca de metade do período homólogo.** Esta evolução resultou, sobretudo, da redução da despesa com subsídios (- 1142 M€; - 2,4 p.p. do PIB), refletindo a poupança nas medidas de apoio ao emprego (Tabela 4). Deve recordar-se que no 1.º trimestre de 2021 se agravou significativamente a situação epidemiológica, tendo vigorado as medidas de distanciamento social mais gravosas, com necessidade de limitação administrativa ou mesmo paralisação de muitos sectores da atividade económica e consequente necessidade de medidas de apoio ao emprego e à manutenção da laboração, sendo as mais significativas o *layoff* simplificado, o incentivo extraordinário à normalização da atividade económica e o programa Apoiar.<sup>13</sup>

**31. O impacto orçamental das medidas de política COVID-19 até ao final do primeiro trimestre ascendeu a 72% do previsto no OE/2022 para o conjunto do ano.** O OE/2022 prevê que as medidas de política COVID-19 deverão agravar o saldo em 1113 M€ (0,5% do PIB), por via do aumento da despesa (1343 M€), líquida das subvenções REACT (230 M€). Esta previsão tem subjacente uma redução muito significativa do esforço nacional com o financiamento destas medidas (- 4625 M€; - 2,2 p.p. do PIB) face ao apurado em 2021 (- 5738 M€; - 2,7% do PIB) e traduz uma folga orçamental que poderá ser utilizada para colmatar outras necessidades ou para reduzir a dívida pública. No final do primeiro trimestre de 2022, o impacto das medidas de política COVID-19 representou 72,2% do previsto para o conjunto do ano: as despesas com pessoal ultrapassaram a previsão anual e a despesa com subsídios e prestações sociais alcançou cerca de metade do referencial (Tabela 4).

**32. O efeito orçamental apurado em contabilidade nacional no final do primeiro trimestre para as medidas de política COVID-19 (- 804 M€; - 1,5% do PIB ) compara com o impacto direto de - 1074 M€**

<sup>11</sup> A bem do rigor técnico, importa recordar que a execução do PRR terá um efeito não nulo no saldo em termos intertemporais, mesmo em contas nacionais, quando a UE decidir quanto é que o orçamento de cada Estado-Membro terá de contribuir para o reembolso das obrigações comunitárias que forem emitidas para pagar o conjunto de todos os PRR nacionais.

<sup>12</sup> A intenção do legislador ao criar o adicional de solidariedade sobre o sector bancário encontra-se no [Preâmbulo da Proposta de Lei n.º 33/XIV, que apresenta a 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2020](#). O imposto foi criado pelo artigo 18.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (2.ª Alteração à Lei do Orçamento do estado para 2020) e regulamentado no Anexo VI deste diploma. A receita deste imposto foi consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), encontra-se prevista no artigo 9.º daquele anexo. A receita previsional do adicional de solidariedade sobre o sector bancário é de 34M€ e o seu pagamento só é devido no 4.º trimestre, embora a liquidação seja referente à atividade anual do sujeito passivo. Respeitando o princípio da especialização do exercício, regista-se em cada trimestre a receita previsional correspondente ao período (25%). O preâmbulo justifica a criação do adicional com a necessidade de financiar a despesa com as respostas públicas à crise de COVID-19, mas ao criar o tributo com natureza permanente e afetar o seu rédito ao financiamento de pensões de reformas futuras, não se percebe a classificação desta iniciativa como medida de política COVID-19.

<sup>13</sup> Tabela 3 do Relatório UTAO n.º 15/2021, de 22 de julho.

**(- 2,0% do PIB) em contabilidade pública no mesmo período, traduzindo uma diferença de 270 M€ (0,5 p.p. do PIB).** Esta resulta de diferenças metodológicas no tratamento da informação e, em menor escala, da atualização da informação de base em contabilidade pública, detalhados no painel inferior (“Por memória”) da Tabela 3. Destacam-se os seguintes efeitos:

- O tratamento autónomo da receita diferida (320 M€; 0,6% do PIB), registada no período em que ocorre o facto económico que a originou, independentemente do momento do seu recebimento, explicado com maior detalhe nos parágrafos 21 e 22;
- A revenda de vacinas a países terceiros (32 M€; 0,1% do PIB) é considerada uma receita em contabilidade pública, mas é registada como transferências em espécie (despesa) em contabilidade nacional;
- Em contabilidade pública, a despesa dos programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (22 M€; 0,04% do PIB) é classificada como extraorçamental (sem impacto no saldo global), uma vez que é inteiramente financiada por receita comunitária e os beneficiários finais não pertencem ao universo das AP (são as empresas e as famílias). Em contabilidade nacional, são evidenciadas nas contas a despesa e a receita que a financia, registadas de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Constituem operações sem impacto no saldo orçamental, mas que alteram os níveis da receita e da despesa;
- O acréscimo de receita comunitária do REACT (3 M€) e do duodécimo do adicional de solidariedade do sector bancário (9 M€), destinados ao financiamento (parcial) de medidas da despesa;
- A isenção temporária de contribuições sociais (4 M€), tratada como perda de receita em contabilidade pública, é reclassificada como despesa de subsídios em contabilidade nacional, tal como explicado no parágrafo 22. Também configura uma alteração sem efeito no saldo orçamental, mas que altera os níveis de receita e despesa;
- Atualização da informação de base, que decorre da disponibilização mais atualizada na altura da publicação (- 2 M€).

**Tabela 3 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental 1.º T 2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>33,4</b>	<b>0,1</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>33,4</b>	<b>0,1</b>
Receita fiscal	8,5	0,0
Adicional de solidariedade do sector bancário*	8,5	0,0
Outra receita corrente	24,9	0,0
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Garantir Cultura*	21,5	0,0
Receita comunitária REACT + adiantamento*	3,4	0,0
<b>Despesa Total</b>	<b>837,5</b>	<b>1,5</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>834,5</b>	<b>1,5</b>
Consumo intermédio	226,4	0,4
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	25,4	0,0
Saúde: aquisição de vacinas	68,8	0,1
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	29,0	0,1
Saúde: testes COVID-19	101,8	0,2
Univ ersalização da escola digital	1,5	0,0
Despesas com pessoal	74,9	0,1
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	2,3	0,0
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	72,6	0,1
Prestações sociais	265,1	0,5
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	1,4	0,0
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	56,5	0,1
Atualização da informação de base da Segurança Social*	-1,5	0,0
Isolamento profilático	143,1	0,3
Prestações por doenças profissionais	0,8	0,0
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	53,4	0,1
Subsídios de assistência a filho e a neto	11,6	0,0
Subsídios	237,7	0,4
Apoio extraordinário à retoma progressiv a de atividade	22,8	0,0
Apoio Social Extraordinário para Profissionais da Cultura	0,1	0,0
Apoios ao cinema e audiovisual	0,1	0,0
Apoios sociais às famílias	8,1	0,0
Incentiv o extraordinário à normalização	0,3	0,0
Layoff simplificado	14,3	0,0
Linha de apoio à economia	0,0	0,0
Nov o incentiv o à normalização da atividade empresarial	84,3	0,2
Outros apoios	11,3	0,0
Outros apoios a empresas	4,3	0,0
Programa Adaptar	0,8	0,0
Programa Adaptar Turismo	2,2	0,0
Programa Apoiar + Simples	0,7	0,0
Programa Apoiar Rendas	1,4	0,0
Programa Apoiar.PT - apoios à economia	17,4	0,0
Programa Ativar	50,9	0,1
Programa Ativar - Bolsas de formação	11,9	0,0
Programa Garantir Cultura	2,5	0,0
Isenção de pagamento da Taxa Social Única (estimativ a)-Reclassificação	4,2	0,0
Outras despesas correntes	30,3	0,1
Outros apoios	13,7	0,0
Outros apoios de proteção social	6,9	0,0
Outros encargos	4,2	0,0
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	5,5	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>3,0</b>	<b>0,0</b>
FBCF	3,0	0,0
Outros equipamentos	1,1	0,0
Saúde: equipamentos e outros	1,9	0,0
<b>Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)</b>	<b>-804,1</b>	<b>-1,5</b>

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-1 073,9	-2,0
<b>Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>269,8</b>	<b>0,5</b>

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>326,0</b>	<b>0,6</b>
1. Diferença metodológica no tratamento da receita diferida (IVA, IRS e IRC)	320,3	0,6
2. Duodécimo do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário"	8,5	0,0
3. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais	4,2	0,0
4. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	21,5	0,0
5. Receita comunitária do REACT	3,4	0,0
6. Diferença metodológica no registo da revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros	-31,9	-0,1
<b>Despesa</b>	<b>56,1</b>	<b>0,1</b>
7. Diferença metodológica no registo da revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros	31,9	0,1
8. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais e atualização da informação de base de valorização da medida (+4,9M€)	4,2	0,0
9. Atualização informação de base Segurança Social	-1,5	0,0
10. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	21,5	0,0
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>269,8</b>	<b>0,5</b>

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: As medidas assinaladas com "\*" correspondem a ajustamentos realizados aos dados publicados pela DGO, que refletem situações de atualização de informação de base, diferenças na ótica de registo entre contabilidade pública e contas nacionais quanto ao momento de registo e respetiva quantificação da medida ou ainda quanto a diferenças de âmbito metodológico.

**Tabela 4 – Impacto orçamental direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução							Referenciais anuais					
	1.º T 2021		1.º T 2022		VHA			2021		2.º POE/2022		VHA	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	em M€	em %	em p.p. PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	em M€	em p.p. PIB
<b>Receita total</b>	<b>429</b>	<b>0,9</b>	<b>33</b>	<b>0,1</b>	<b>-396</b>	<b>-92</b>	<b>-0,8</b>	<b>1256</b>	<b>0,6</b>	<b>230</b>	<b>0,1</b>	<b>-1026</b>	<b>-0,5</b>
Impostos indiretos	-88	-0,2	0	0,0	88	-100	0,2	-121	-0,1	0	0,0	121	0,1
Impostos diretos	-43	-0,1	9	0,0	52	-120	0,1	-86	0,0	0	0,0	86	0,0
Contribuições sociais	-28	-0,1	0	0,0	28	-100	0,1	83	0,0	0	0,0	-83	0,0
Outra receita corrente	589	1,2	25	0,0	-564	-96	-1,2	1379	0,7	230	0,1	-1149	-0,6
<b>Despesa total</b>	<b>2047</b>	<b>4,2</b>	<b>838</b>	<b>1,5</b>	<b>-1210</b>	<b>-59</b>	<b>-2,7</b>	<b>6993</b>	<b>3,3</b>	<b>1343</b>	<b>0,6</b>	<b>-5650</b>	<b>-2,7</b>
Consumo intermédio	190	0,4	225	0,4	35	18	0,0	1209	0,6	261	0,1	-948	-0,5
Despesas com pessoal	84	0,2	75	0,1	-9	-11	0,0	597	0,3	67	0,0	-530	-0,3
Prestações sociais	323	0,7	265	0,5	-58	-18	-0,2	929	0,4	552	0,2	-377	-0,2
Subsídios	1380	2,8	238	0,4	-1142	-83	-2,4	3128	1,5	463	0,2	-2665	-1,3
Outras despesas correntes	18	0,0	30	0,1	12	65	0,0	150	0,1	0	0,0	-150	-0,1
FBCF	36	0,1	5	0,0	-31	-87	-0,1	260	0,1	0	0,0	-260	-0,1
Outras despesas de capital	17	0,0	0	0,0	-17	-100	0,0	720	0,3	0	0,0	-720	-0,3
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-1 618</b>	<b>-3,3</b>	<b>-804</b>	<b>-1,5</b>	<b>814</b>	<b>-50</b>	<b>1,9</b>	<b>-5 738</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1 113</b>	<b>-0,5</b>	<b>4 625</b>	<b>2,2</b>

Fontes: INE, DGO e cálculos da UTAO.

### 3.2 Efeito orçamental das medidas de resposta à inflação e à integração de refugiados da Ucrânia

**33. A despesa com as medidas de política destinadas a mitigar consequências económicas da inflação ascendeu a 60 M€ (- 0,1% do PIB) até ao final do primeiro trimestre.** As medidas desta tipologia em vigor no 1.º trimestre destinam-se a atenuar o aumento do nível de preços de combustíveis e alimentos nos sectores das empresas, famílias e instituições sem fins lucrativos e a apoiar a integração

socioeconómica de migrantes ucranianos. Porém, quanto a execução no primeiro trimestre, apenas se conhece a despesa do programa AUTOvoucher (60 M€; 0,1% do PIB) — Tabela 5. Não se encontra disponível informação sobre o impacto das medidas destinadas a garantir a neutralidade fiscal do aumento do preço dos combustíveis através de reduções de taxa em sede de ISP e IVA<sup>14</sup> nem sobre as medidas de apoio à integração de refugiados do conflito na Ucrânia.

**34. O OE/2022 tem subjacente um impacto previsional de – 1125 M€ (– 1,5% do PIB) para o conjunto das medidas de resposta ao agravamento da inflação e à crise de refugiados da Ucrânia (líquido do cofinanciamento comunitário de 210 M€ com origem no REACT),** repartido entre a quebra de receita resultante da redução de ISP e IVA (- 647 M€), o aumento da despesa com apoios às empresas (583 M€), transferências pontuais para as famílias mais carenciadas para assegurar a segurança alimentar no contexto do agravamento generalizado dos preços (55 M€) e apoio à integração dos refugiados do conflito (50 M€) — Tabelas 7 e 8 do Relatório de apreciação final da 2.ªPOE/2022.<sup>15</sup> Esta previsão refere-se apenas aos efeitos diretos destas medidas de política e não considera os impactos benéficos da inflação sobre as contas públicas, uma vez que esta aumenta as bases macroeconómicas da receita fiscal.

**Tabela 5 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política de resposta à inflação e Ucrânia**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental 1.º T 2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Despesa Total</b>	<b>60,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>60,0</b>	<b>0,1</b>
Outras despesas correntes	60,0	0,1
Programa AUTOvoucher	60,0	0,1
<b>Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)</b>	<b>-60,0</b>	<b>-0,1</b>
<b>Por memória:</b>		
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-60,0	-0,1
<b>Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO, DGO e cálculos da UTAO.

### 3.3 Efeito orçamental da execução do PRR

**35. A despesa com a implementação do PRR ascendeu a 241 M€ (0,4% do PIB) entre janeiro e março de 2022, inteiramente financiada por subvenções comunitárias, com impacto nulo no saldo orçamental.**<sup>16</sup> No primeiro trimestre do ano, a execução financeira do PRR concentrou-se nas rubricas formação bruta de capital fixo (221 M€) e outras despesas correntes (17 M€), refletindo, sobretudo, a aquisição de equipamentos da medida "universalização da escola digital" (208 M€) e as transferências do Fundo Ambiental para as famílias no contexto do programa de apoio a edifícios mais sustentáveis (16 M€). Deve notar-se que algumas medidas anteriormente classificadas como COVID-19 continuam em vigor, mas são agora financiadas pelo PRR: são os casos de universalização da escola digital (208 M€), apoio ao teletrabalho (2 M€) e outras residuais, com um valor agregado de 6 M€ — Tabela 6.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Portaria n.º 111-A/2022, de 11 de março, que entrou em vigor a 14 de março

<sup>15</sup> Relatório UTAO n.º 8/2022, de 12 de maio.

<sup>16</sup> Os valores desta secção, referentes ao PRR foram apurados com recurso à informação constante da base de dados orçamental SIGO, considerando a informação sobre pagamentos e compromissos das medidas listadas na Tabela 6.

<sup>17</sup> Vide Tabela 19 do Relatório UTAO n.º 8/2022, de 12 de abril, onde se encontram o efeito orçamental direto em contas nacionais das medidas de política COVID-19 no conjunto do ano de 2021. O impacto da medida de Universalização da Escola Digital (FBCF) ascendeu a 154 M€ e a do Apoio ao Teletrabalho (FBCF) a 4,2 M€.

**36. A despesa respeitante ao PRR até ao final do primeiro trimestre representa cerca de 7,5% da previsão de 3,2 mil M€ do OE/2022.** O ano de 2022 constitui o primeiro ano completo de execução do PRR, com uma despesa previsional de 3,2 mil M€ (1,4% do PIB), quase inteiramente financiada por subvenções comunitárias (3,0 mil M€; 1,3% do PIB), com origem no instrumento *EU Next Generation*. A despesa destina-se ao sector das Administrações Públicas (2,2 mil M€; 1,0% do PIB), sobretudo a investimento público (1,4 mil M€; 0,6% do PIB), mas também a financiar medidas cujos destinatários finais pertencem aos sectores institucionais das empresas, famílias e instituições sem fins (1,0 mil M€; 0,4% do PIB) — Tabela 8 do Relatório de apreciação final da 2.ªPOE/2022.<sup>18</sup>

**37. O efeito orçamental nulo apurado em contabilidade nacional no final do primeiro trimestre para a implementação do PRR compara com o impacto direto de 245 M€ (0,4% do PIB) no saldo global em contabilidade pública no mesmo período,** refletindo diferenças metodológicas no tratamento da informação, listadas no painel inferior (“Por memória”) da Tabela 6. Destacam-se os seguintes efeitos:

- Neutralidade dos fundos comunitários (– 245 M€; – 0,4% do PIB): em contabilidade pública, até ao final do primeiro trimestre, foram recebidas subvenções comunitárias destinadas ao PRR no valor de 294 M€ e executados 50 M€ de despesa cofinanciável a 100% com subvenções, sobrando um impacto positivo, portanto, de 245 M€ no saldo global. Na ótica da contabilidade nacional, a receita com origem em financiamento comunitário só deve ser reconhecida à medida que for sendo executada a despesa que visa financiar, para permitir anular o efeito da intermediação financeira sobre a execução orçamental. Este decorre do hiato temporal entre o registo da receita e a realização da despesa que se destina a financiar e neste caso ascende a 245 M€. Deve notar-se que, de acordo com o OE/2022, o impacto previsional do PRR sobre o saldo orçamental é reduzido (– 168 M€; – 0,1% do PIB; é o valor de despesa não cofinanciável previsto no OE), mas os montantes subjacentes de receita (3,0 mil M€) e despesa (3,2 mil M€) são significativos, pelo que o efeito da intermediação financeira sobre o saldo de caixa pode ser significativo num dado trimestre ou ano. Acresce que a cobrança da receita é condicional à realização da despesa, podendo existir devolução das transferências recebidas em caso de atraso na implementação face ao planeado.
- Registo do acréscimo de despesa comprometida (face à despesa paga até ao final do 1.º trimestre) relativa à universalização da escola digital e à expansão da rede de Metro do Porto, que originaram ajustamentos de 182 M€ e 9 M€, respetivamente, num total de 191 M€ (0,3% do PIB).
- Reconhecimento na receita das transferências comunitárias com origem no instrumento *Next Generation EU* destinadas ao financiamento da universalização da escola digital (182 M€) e da expansão da rede de Metro do Porto (9 M€). Este ajustamento e o anterior não impactam no saldo orçamental, uma vez que crescem à receita e à despesa em iguais montantes, mas afetam o nível e a interpretação dos agregados orçamentais respetivos.
- O [Decreto-Lei n.º 53-B/2021](#), de 23 de junho e a [Circular n.º 1400](#), de 8 de fevereiro de 2021, da DGO densificaram o tratamento contabilístico adequado às operações financiadas pelo PRR. Estipularam que todas as operações devem ser relevadas como orçamentais (mesmo as inteiramente financiadas por fundos comunitários e cujos beneficiários finais sejam sectores institucionais externos às Administrações Públicas). Na base de dados consta, todavia, um registo em contas nacionais de despesa extraorçamental no valor residual de 1 M€, que também cresceu à receita. Esta operação não tem efeito no saldo orçamental, mas altera os níveis da receita e da despesa. A UTAO não conseguiu apurar a razão deste registo extraorçamental.

<sup>18</sup> [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio.

**Tabela 6 – Efeito orçamental direto das principais medidas financiadas pelo PRR**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental 1.º T 2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>241,3</b>	<b>0,4</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>241,3</b>	<b>0,4</b>
Outra receita corrente	241,3	0,4
Receita PRR*	241,3	0,4
<b>Despesa Total</b>	<b>241,3</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>20,3</b>	<b>0,0</b>
Consumo intermédio	2,0	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços (PRR)	2,0	0,0
Despesas com pessoal	0,1	0,0
Recursos humanos - Ensino superior (PRR)	0,05	0,0
Recursos humanos (PRR)	0,01	0,0
Subsídios	1,6	0,0
Fundo Ambiental - Apoios Empresas (PRR)	0,6	0,0
Outros apoios (PRR)	1,0	0,0
Outras despesas correntes	16,6	0,0
Fundo Ambiental - Apoios ISFS (PRR)	0,1	0,0
Fundo Ambiental - Outros apoios famílias (PRR)	0,02	0,0
Outros encargos (PRR)	0,1	0,0
Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis	16,4	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>221,1</b>	<b>0,4</b>
FBCF	221,1	0,4
Apoio ao teletrabalho	1,5	0,0
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)	0,5	0,0
Outros equipamentos (PRR)	0,8	0,0
Expansão Rede de Metro do Porto (PRR)*	10,4	0,0
Universalização da escola digital*	207,9	0,4
<b>Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Por memória:</b>		
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	244,6	0,4
<b>Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>-244,6</b>	<b>-0,4</b>
<i>Explicação da diferença:</i>		
	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>-52,8</b>	<b>-0,1</b>
1. Diferença metodológica no tratamento da receita recebida em contabilidade pública	-244,6	-0,4
2. Reconhecimento da receita comunitária ( <i>Next Generation EU</i> ) correspondente à despesa comprometida da expansão da rede de Metro do Porto	9,1	0,0
3. Reconhecimento da receita comunitária ( <i>Next Generation EU</i> ) correspondente à despesa comprometida da Universalização da Escola Digital	181,7	0,3
4. Receita comunitária ( <i>Next Generation EU</i> ) a receber, destinada ao financiamento despesa extraorçamental PRR	1,0	0,0
<b>Despesa</b>	<b>191,8</b>	<b>0,3</b>
5. Registo da despesa comprometida da expansão da rede de Metro do Porto	9,1	0,0
6. Registo da despesa comprometida da Universalização da Escola Digital	181,7	0,3
7. Despesa classificada com extraorçamental	1,0	0,0
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>-244,6</b>	<b>-0,4</b>

Fontes: Base de dados orçamental SIGO, INE e cálculos da UTAO. | Nota: A informação sobre a execução do PRR foi apurada com base na informação constante da base de dados orçamental SIGO, utilizando a informação sobre pagamentos e compromissos. As medidas assinaladas com "\*" correspondem a ajustamentos realizados aos dados publicados pela DGO relativa à execução

acumulada de março de 2022, tendo sido atualizada com a informação sobre os compromissos no mesmo período. Deve recordar-se que na ótica da contabilidade pública a despesa é registada no momento do seu pagamento e na ótica das contas nacionais no momento em que se verifica o facto económico que dá origem à despesa, ou seja, no momento do compromisso.

#### 4 Saldo primário e despesa com juros

**38. A análise desta secção é apresentada em termos ajustados**, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. A conta das AP em valores não ajustados está na Tabela 12, no Anexo 2.

**39. A melhoria do saldo orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária ou não-recorrentes, refletiu uma redução da despesa com juros, embora tenha decorrido, essencialmente, da evolução positiva do saldo orçamental primário.** Em termos nominais, o saldo orçamental ajustado do efeito de medidas temporárias ou de medidas não-recorrentes evidenciou uma melhoria de cerca de 2,7 mil M€ (cerca de 5,5 p.p. do PIB). Esta evolução traduziu a evolução positiva do saldo primário, que passou de um valor negativo de 3,3% do PIB no 1.º trimestre de 2021 para um excedente de 1,7% do PIB em idêntico período de 2022 (Tabela 7). Dar nota que não se registava um excedente no saldo primário desde o 1.º trimestre de 2020, ou seja, momento que antecedeu os efeitos económicos da pandemia COVID-19. Para o desagravamento do défice nas contas das AP contribuiu, em grande medida, a melhoria do saldo primário, em cerca de 2,5 mil M€, cuja variação foi responsável por cerca de 94% da evolução positiva alcançada no valor nominal do saldo orçamental. O contributo remanescente adveio da redução da despesa com juros.

**Tabela 7 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e despesa com juros**

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	2021 jan-mar	2022 jan-mar	Variação	2021 jan-mar	2022 jan-mar	Variação
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>-2 909</b>	<b>-234</b>	<b>2 676</b>	<b>-6,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>5,5</b>
Saldo Primário	-1 594	917	2 510	-3,3	1,7	4,9
Juros	1 316	1 150	-165	2,7	2,1	-0,6

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

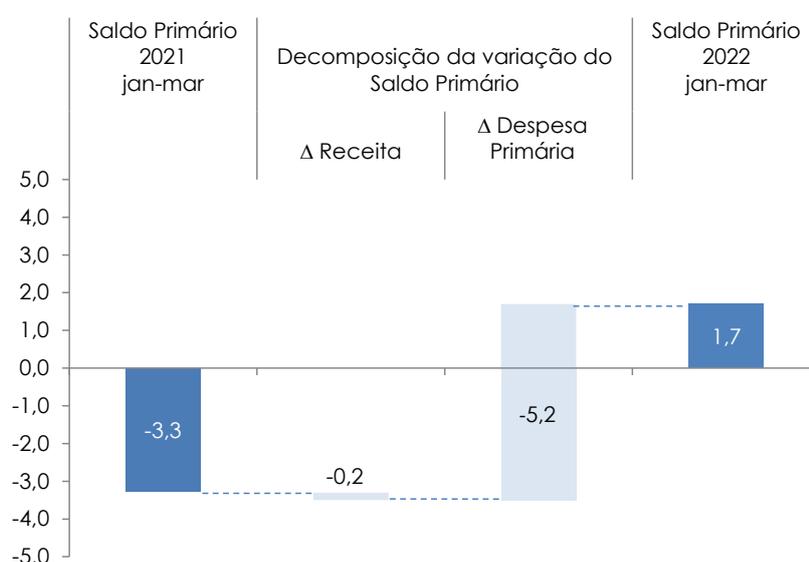
**40. A melhoria do saldo primário ajustado das AP em 4,9 p.p. do PIB observada no 1.º trimestre resultou do aumento acentuado da receita e de uma redução ligeira da despesa primária.** A receita ajustada das AP aumentou 11,9% face ao período homólogo, embora a um ritmo ligeiramente inferior ao crescimento do PIB (12,5%), o que se traduziu na redução do peso da receita face ao PIB em 0,2 p.p. (Tabela 8 e Gráfico 5). O incremento nominal da receita total é resultado de variações positivas expressivas tanto do volume da atividade económica como dos preços subjacentes às bases de incidência da receita. Não surpreende, por isso, o crescimento expressivo da receita fiscal (20,1%), nomeadamente, da receita com origem em impostos indiretos (25,1%). A despesa primária ajustada, por sua vez, registou uma redução, por comparação com idêntico período do ano anterior, de 0,7% em termos nominais. Esta aconteceu na rubrica subsídios (1227 M€ do recuo total da despesa primária nominal em 159 M€), muito por conta da contração de subsídios concedidos no âmbito das medidas de resposta à pandemia COVID-19 (ver Tabela 4 e Tabela 12). Merece, ainda, destaque a queda no peso da despesa primária no PIB. Caiu 5,2 p.p., para 38,7%, uma variação certamente expressiva, mas cujo contributo principal adveio do denominador, ou seja, da expansão substancial do PIB nominal (12,5%).

**Tabela 8 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária:  
valores corrigidos do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**

	Em milhões de euros		Em %	Em % do PIB		
	2021 jan-mar	2022 jan-mar	Taxa de variação homóloga	2021 jan-mar	2022 jan-mar	Variação
<b>Saldo Primário</b>	<b>-1 594</b>	<b>917</b>		<b>-3,3</b>	<b>1,7</b>	<b>4,9</b>
Receita	19 802	22 154	11,9	40,6	40,4	-0,2
Despesa Primária	21 396	21 237	-0,7	43,9	38,7	-5,2
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	48 750	54 843	12,5			

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

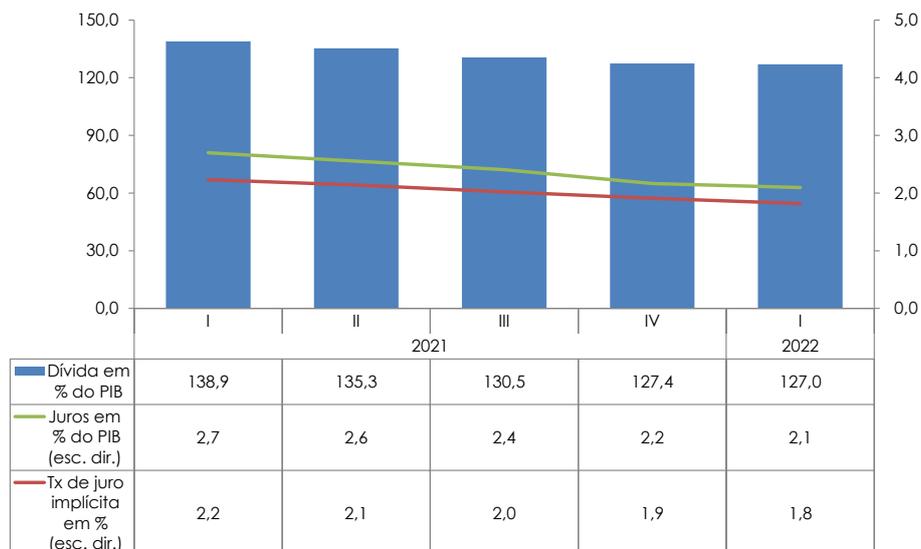
**Gráfico 5 – Decomposição da variação do Saldo Primário  
excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**41. No 1.º trimestre de 2022, a despesa com juros diminuiu face ao período anterior.** Em termos nominais, a despesa com juros reduziu-se 1 65 M€, o que se traduziu numa redução do seu peso no PIB em 0,6 p.p. (Tabela 7). Esta evolução esteve associada a uma redução na taxa de juro implícita na dívida pública, de 2,2% no 1.º trimestre de 2021 para 1,8% do PIB no mesmo período de 2022 (Gráfico 6). O nível de dívida pública, por sua vez, registou uma ligeira subida. Entre o final de março de 2021 e o final de março de 2022, a dívida pública aumentou 718 M€ em termos nominais, sendo que em percentagem do PIB se reduziu em 12 p.p., para 127% do PIB, uma evolução para a qual contribuiu o acentuado crescimento registado no PIB nominal (+12,5%, em termos homólogos).

**Gráfico 6 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita**



Fontes: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A definição utilizada para a dívida pública é a estabelecida no âmbito do PDE (vulgo "Dívida de Maastricht"). (ii) A taxa de juro implícita resulta do quociente entre a despesa com juros do ano terminado no trimestre e o stock de dívida no final do trimestre homólogo.

## 5 Receita total e despesa primária

**42. Esta secção apresenta a evolução da receita e da despesa primária por rubrica de classificação económica** e compara-a com o referencial anual e com os desenvolvimentos macroeconómicos.

### 5.1 Informação prévia

**43. A análise nesta secção é apresentada em termos ajustados**, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes, identificadas no Anexo 1. A conta das AP em valores ajustados (não ajustados) consta do Anexo 2 (Tabela 12 e Tabela 11). No período em análise não foram identificadas medidas temporárias nem medidas não-recorrentes.

**44. Na aferição da execução orçamental em contas nacionais privilegia-se a comparação com a previsão disponibilizada pelo MF no seu relatório da 2.ªPOE/2022.** Neste relatório, compara-se a execução orçamental com a Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (2.ªPOE/2022), apresentada em abril – Quadro 3.1 do [Relatório](#) que acompanha a 2.ªPOE/2022, p. 57. A 2.ªPOE/2022 foi aprovada em 27 de junho e a Lei do OE/2022 (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho) entrou em vigor a 28 de junho.

**45. A presente análise relaciona a evolução dos principais agregados orçamentais com as variáveis macroeconómicas tipicamente identificadas como explicativas da evolução das componentes de receita e despesa, bem como com as medidas de política adotadas em resposta à pandemia de COVID-19, ao aumento da inflação e à implementação do PRR em 2022.** Trata-se da análise do 1.º trimestre de 2022 e do período homólogo, tendo como referência a execução total do ano 2021 e a previsão da 2.ªPOE/2022 para o total do ano em curso. No 1.º trimestre de 2021, verificou-se um agravamento da situação epidemiológica e o consequente reforço das medidas de distanciamento social, que se refletiu na queda do nível da atividade económica. Com efeito, o PIB nominal do 1.º trimestre de 2021 representa um efeito base, com contribuição expressiva para o crescimento nominal homólogo de 12,5% verificado no final do 1.º trimestre de 2022.<sup>19</sup> As medidas de política de

<sup>19</sup> O crescimento homólogo do PIB nominal no 1.º trimestre de 2022 foi de 12,5% (não ajustado de sazonalidade) ou 12,7% (ajustado de sazonalidade).

resposta à pandemia, com magnitudes diferentes nos primeiros trimestres dos dois anos, alteraram os perfis de execução das componentes orçamentais de receita e despesa.<sup>20</sup>

## 5.2 Receita total

**46. A receita aumentou 11,9% no 1.º trimestre de 2022, um ritmo ligeiramente inferior ao da atividade económica, diminuindo o seu peso no PIB para 40,4%.** A receita total aumentou 11,9% até ao final do 1.º trimestre de 2022, o que traduz um incremento nominal homólogo de 2352 M€. O ritmo de crescimento da receita foi inferior ao da atividade económica (12,5%), diminuindo o seu peso no PIB em 0,2 p.p., para 40,4% (Tabela 9).

**47. O crescimento da receita foi determinado pela evolução da receita fiscal, sobretudo dos impostos indiretos (25,1%), que representaram 72,1% do incremento nominal total no 1.º trimestre.** O crescimento da receita (11,9%) resultou de contributos de sinal contrário das suas componentes. Observou-se uma evolução globalmente favorável da receita fiscal e contributiva, particularmente da receita fiscal, com um crescimento de 20,1%, que representou 91,5% do incremento nominal total, destacando-se os impostos indiretos (25,1%). Os impostos diretos (11,6%) e as contribuições sociais (8,2%) também cresceram, mas a um ritmo inferior ao da atividade económica (12,5%) — Gráfico 8. A receita não fiscal nem contributiva apresentou um decréscimo, tanto na componente corrente (-9,5%), como na de capital (-9,6%) — Tabela 9. No 1.º trimestre de 2022 os agregados orçamentais da receita encontram-se influenciados por dois efeitos cumulativos. Primeiramente, refletem um efeito base, uma vez que o agravamento da situação epidemiológica no final de 2020 obrigou ao confinamento por motivos de saúde pública no início de 2021, com abrandamento ou mesmo paralisação de muitos sectores da atividade económica no período homólogo; esta situação não aconteceu no período homólogo seguinte. Em segundo lugar, a partir do último trimestre de 2021 e com efeito mais acentuado em 2022, o aumento generalizado dos preços reforçado após a invasão da Ucrânia, em 24 de fevereiro, incrementou as bases macroeconómicas da receita fiscal e impulsionaram o seu crescimento (Gráfico 8 a Gráfico 10).

**48. O desempenho global da receita no 1.º trimestre compara favoravelmente com os objetivos da 2.ªPOE/2022, situando-se 4,6 p.p. acima do previsto para o conjunto do ano, com o contributo decisivo da tributação indireta.** No 1.º trimestre do ano todas as componentes da receita fiscal e contributiva cresceram a um ritmo superior ao previsto na 2.ªPOE/2022. Destaca-se a evolução dos impostos indiretos, cujo crescimento (25,1%) representou mais do triplo da previsão anual apresentada em abril (6,8%). As “Outras receitas correntes” e a receita de capital apresentaram crescimentos inferiores ao previsto, com um desvio negativo de 2,4 p.p. na receita de capital — Tabela 9 e Gráfico 7. É um padrão qualitativo de previsão orçamental pelo MF que se repete.

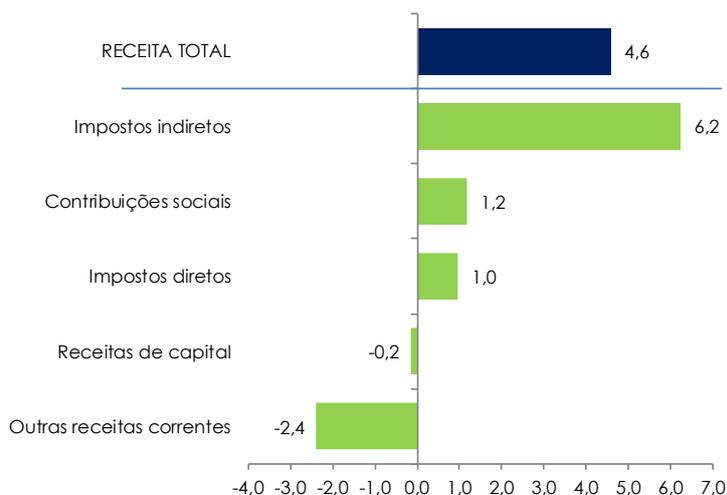
<sup>20</sup> O impacto direto das medidas de política COVID-19 no saldo valeu - 804 M€ no 1.º trimestre de 2022, cerca de 1,5% do PIB nominal. No período homólogo anterior ascendeu a - 1618 M€ (-3,3% do PIB), pelo que o seu impacto caiu em 2022 para cerca de metade (Tabela 4).

**Tabela 9 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**

	2021 Jan-mar		2022 Jan-mar				2.ºPOE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>19 802</b>	<b>40,6</b>	<b>22 154</b>	<b>40,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>11,9</b>	<b>44,7</b>	<b>7,3</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>19 599</b>	<b>40,2</b>	<b>21 970</b>	<b>40,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>12,1</b>	<b>43,6</b>	<b>6,1</b>
Receita fiscal	10 682	21,9	12 834	23,4	1,5	20,1	24,8	6,6
Impostos indiretos	6 756	13,9	8 451	15,4	1,6	25,1	15,2	6,8
Impostos diretos	3 926	8,1	4 383	8,0	-0,1	11,6	9,6	6,2
Contribuições sociais	6 015	12,3	6 510	11,9	-0,5	8,2	12,5	4,6
Outras receitas correntes	2 901	6,0	2 625	4,8	-1,2	-9,5	6,3	7,1
Vendas	1 409	2,9	1 592	2,9	0,0	13,0	3,1	4,4
Outra receita corrente	1 492	3,1	1 033	1,9	-1,2	-30,8	3,2	9,7
<b>Receitas de capital</b>	<b>203</b>	<b>0,4</b>	<b>184</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-9,6</b>	<b>1,1</b>	<b>2,3</b>
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	48 750		54 843			12,5		7,5

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e o património. Nas outras receitas correntes, estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

**Gráfico 7 – Comparação da variação homóloga da receita com a do referencial anual, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**  
(em milhões de euros)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. (ii) são a diferença entre o contributo em p.p. da variação no período e o contributo em p.p. da variação no objetivo anual. Uma variação positiva (negativa) representa uma evolução mais favorável (desfavorável) da execução face ao previsto no referencial.

**49. No 1.º trimestre de 2022 observou-se uma forte recuperação homóloga da receita fiscal, sobretudo da tributação indireta, destacando-se o contributo do IVA, com um crescimento de 28,1%, cuja receita nominal já superou o nível pré-pandemia.** Entre janeiro e março de 2022 a receita fiscal registou um crescimento homólogo de 20,1%, resultante dos contributos da tributação indireta (25,1%) e direta (11,6%) — Gráfico 9. Esta evolução compara com a quebra global de 5,9% no período homólogo, mais acentuada nos impostos indiretos (-8,5%) — Gráfico 9. No 1.º trimestre de 2022 observou-se a forte recuperação desta categoria contributiva, resultando de vários efeitos cumulativos:

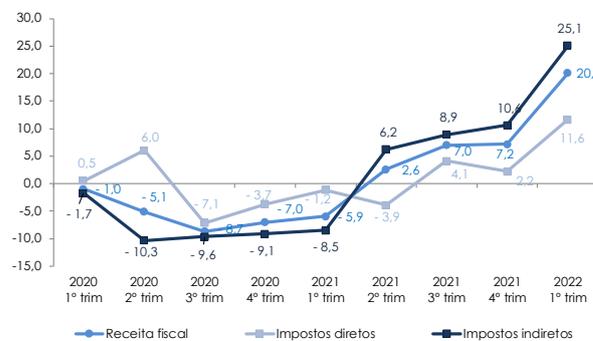
- Desde o início da pandemia, no 1.º trimestre de 2020, os impostos indiretos caíram de forma mais acentuada do que as suas bases macroeconómicas (PIB e consumo privado), tendência que se inverteu a partir do 2.º trimestre de 2021, mas que constitui um efeito base a considerar na interpretação da evolução homóloga do 1.º trimestre de 2022 — Gráfico 8 e Gráfico 10;

- Esta melhoria foi maioritariamente determinada pelo aumento homólogo de 28,2% do IVA, cuja receita representa 60,2% da desta categoria tributária e que já superou em 17,3%, o nível pré-pandemia;<sup>21</sup>
- Num primeiro momento, a inflação impulsiona a receita fiscal, na medida em que incrementa as suas bases macroeconómicas. O aumento do nível de preços, aferido pelo deflador do consumo privado, vem apresentando uma tendência crescente desde o 3.º trimestre de 2021, que se intensificou com o deflagrar do conflito na Ucrânia em fevereiro, apresentando um crescimento homólogo de 3,7% no final do 1.º trimestre de 2022 (Gráfico 10).
- No apuramento dos resultados de contas nacionais, de acordo com o princípio da especialização do exercício, foi considerado na receita fiscal um ajustamento adicional face ao habitualmente efetuado na passagem de contabilidade pública à ótica de contas nacionais, referente aos desfasamentos no pagamento de impostos introduzidos pelas medidas de resposta à pandemia de COVID-19.<sup>22</sup> Até ao final do 1.º trimestre este ajustamento foi positivo em 87 M€, cerca de 0,16% do PIB, situando-se em 68 M€ (0,12% do PIB) no caso do IVA (Tabela 2).

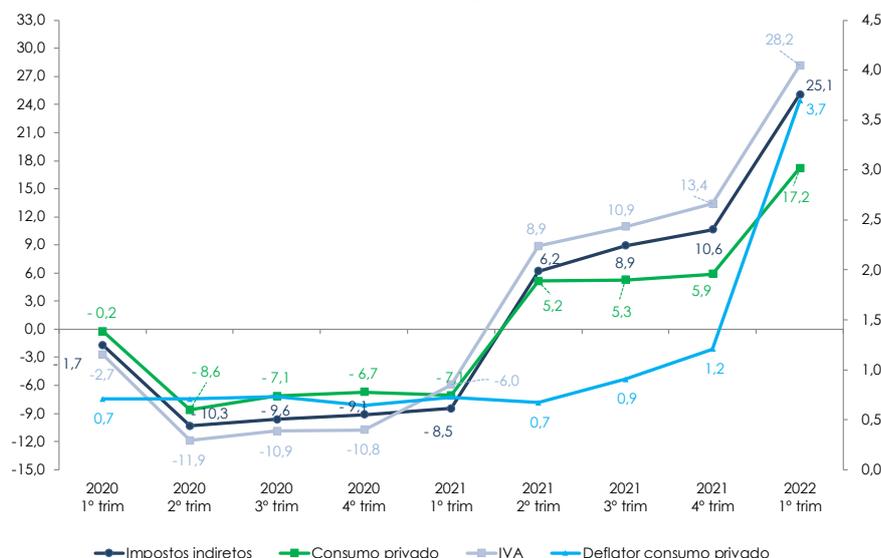
**Gráfico 8 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano (em percentagem)**



**Gráfico 9 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano (em percentagem)**



**Gráfico 10 – Impostos indiretos e consumo privado: tvha desde o início do ano (em percentagem)**



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**50. A tributação direta cresceu 11,6% no 1.º trimestre, um ritmo superior ao previsto na 2.ª POE/2022 para o conjunto do ano. A receita de IRS situou-se acima do alcançado no período pré-pandemia, enquanto o IRC permanece abaixo.** A receita de impostos diretos aumentou 11,6% no 1.º trimestre de 2022, que

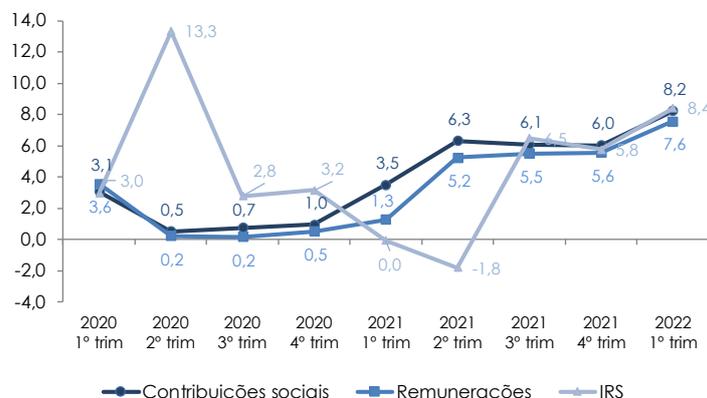
<sup>21</sup> A receita de IVA do 1.º trimestre de 2019 foi 4,3 mil M€ e a do 1.º trimestre de 2022 ascendeu a 5,1 mil M€, situando-se 17,2% acima do período pré-pandemia.

<sup>22</sup> Explicação no parágrafo 21, p. 6.

compara com a quebra de 1,2% no período homólogo. A evolução desta categoria contributiva como um todo beneficiou das medidas de política COVID-19 de apoio ao emprego e à manutenção da laboração e da evolução relativamente benévola do mercado de trabalho, registando entre o início da pandemia e o 1.º trimestre de 2021 quebras inferiores à da atividade económica, o que justifica um efeito base menos acentuado. No 1.º trimestre de 2022, a taxa de crescimento dos impostos diretos (11,6%) quase coincidiu com a da atividade económica (12,5%) — Gráfico 8. O crescimento de 11,6% foi superior ao previsto na 2.ª POE/2022 para o conjunto do ano (6,2%) — Tabela 9. A receita de IRS pesou 89,3% na tributação direta, situando-se 11,6% acima do observado no período homólogo de 2019, tendo já ultrapassado o nível pré-pandemia. Entre janeiro e março de 2022 este imposto cresceu (8,4%) a um ritmo ligeiramente superior ao das remunerações (7,6%), a sua principal base macroeconómica (Gráfico 11), encontrando-se ainda em vigor, embora com uma expressão reduzida, algumas medidas de apoio ao emprego, como o novo incentivo à atividade empresarial e o *layoff* simplificado (Tabela 3). A receita de IRC teve um incremento de 64% face ao período homólogo de 2021, situando-se 1,4% abaixo do alcançado em 2019.

**51. A receita de contribuições sociais evidenciou uma evolução mais favorável do que a prevista em termos anuais.** A receita de contribuições sociais aumentou 8,2% no 1.º trimestre, um ritmo superior aos 4,6% estimados para o conjunto do ano pelo MF (vide Tabela 9). No 2.º trimestre de 2020, a receita de contribuições sociais desacelerou em cadeia, para 0,5%, mas desde então registou uma trajetória ininterrupta de aumento, contrastando com a quebra observada na atividade económica até ao 1.º trimestre de 2021 (Gráfico 8). Desde então, o seu ritmo de crescimento convergiu com o do PIB nominal e apenas no 1.º trimestre de 2022 se situou abaixo do mesmo. O incremento da receita contributiva foi sempre superior ao observado nas remunerações (Gráfico 11). A evolução favorável deste agregado orçamental também se encontra relacionada com as medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração, adotadas no contexto da crise COVID-19, que contribuíram para a estabilização do mercado de emprego. Recorde-se que esta receita, em contas nacionais, não se encontra influenciada pela isenção de pagamento da TSU, assumindo esta medida um carácter residual neste trimestre. Seguindo as recomendações metodológicas preconizadas no manual do SEC-2010, a contribuição que seria devida continuou a ser registada como receita de contribuições sociais das AP em contas nacionais. A perda de receita do subsector da Segurança Social é compensada por transferências do Estado e a isenção é reclassificada como despesa de prestações sociais (vide Tabela 3 e parágrafo 22). O ajustamento relativo ao desfaseamento no recebimento da receita de contribuições sociais e da transferência do Estado assumiu um valor reduzido de 3 M€, evidenciado na Tabela 2.

**Gráfico 11 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano**  
(em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: tvha — taxa de variação homóloga anual.

**52. As “Outras receitas correntes” e a receita de capital recuaram no 1.º trimestre, refletindo o efeito de base do aumento do cofinanciamento comunitário destinado às medidas de apoio à manutenção da laboração e saúde no trimestre homólogo, em virtude do confinamento que vigorou nesse período.** A evolução global do agregado “Outras receitas correntes”, com um decréscimo de 9,5%, compara desfavoravelmente com o aumento de 7,1% previsto na 2.ª POE/2022 para o conjunto do ano, em

resultado da quebra da “Outra receita corrente” (- 30,8%). No entanto, as Vendas apresentaram um aumento de 13,0%, situando-se acima o projetado pelo MF para o conjunto do ano (4,4%). A evolução das “Outras receitas correntes” decorre, essencialmente, da diminuição das transferências da União Europeia para cofinanciamento de despesa em saúde (vacinas e medicamentos específicos) e dos programas Apoiar e Adaptar; traduz um efeito base, uma vez que estas medidas tiveram um impacto significativo no período homólogo (576 €),<sup>23</sup> quando vigoraram as medidas mais gravosas de distanciamento social. A receita de capital registou neste primeiro trimestre um recuo de 9,6%, refletindo um efeito de base semelhante — Tabela 9. No 1.º trimestre de 2022 foram reconhecidas receitas comunitárias correntes de 266 M€ com origem no instrumento *Next Generation EU*, destinadas ao financiamento do PRR (241 M€) e, em menor escala, aos programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura e algumas medidas da saúde (25 M€), situando-se globalmente em níveis bastante inferiores aos do período homólogo — Tabela 4 e Tabela 6. Deve notar-se que a 2.ºPOE/2022 prevê subvenções comunitárias de 3,0 mil M€ (1,3% do PIB nominal) para financiamento do PRR no conjunto do ano de 2022, mas a receita cobrada destinada a esta finalidade no 1.º trimestre representa cerca de 8,0% deste objetivo.

### 5.3 Despesa Primária

**53. No 1.º trimestre de 2022, a despesa primária desceu em termos homólogos, devido ao contributo da rubrica subsídios.** A despesa primária caiu 0,7% no 1.º trimestre de 2022 face ao mesmo trimestre do ano anterior, que contrasta com o objetivo da 2.ºPOE/2022, que prevê aumento de 7,4% para o total do ano (Tabela 10). Por componentes, percebe-se que a causa da descida homóloga da despesa primária está na redução da rubrica subsídios (Tabela 10 e Gráfico 12), refletindo o efeito base decorrente do impacto nas medidas COVID-19 no 1.º trimestre de 2021. A Secção 3 detalhou na Tabela 4 o impacto orçamental direto das medidas de política COVID-19 sobre o saldo orçamental das AP em contas nacionais dos 1.º trimestres de 2021 e 2022. Em percentagem do PIB, todas as componentes da despesa corrente primária reduziram o peso no PIB por causa do efeito denominador (aumento do PIB nominal em 12,5%).

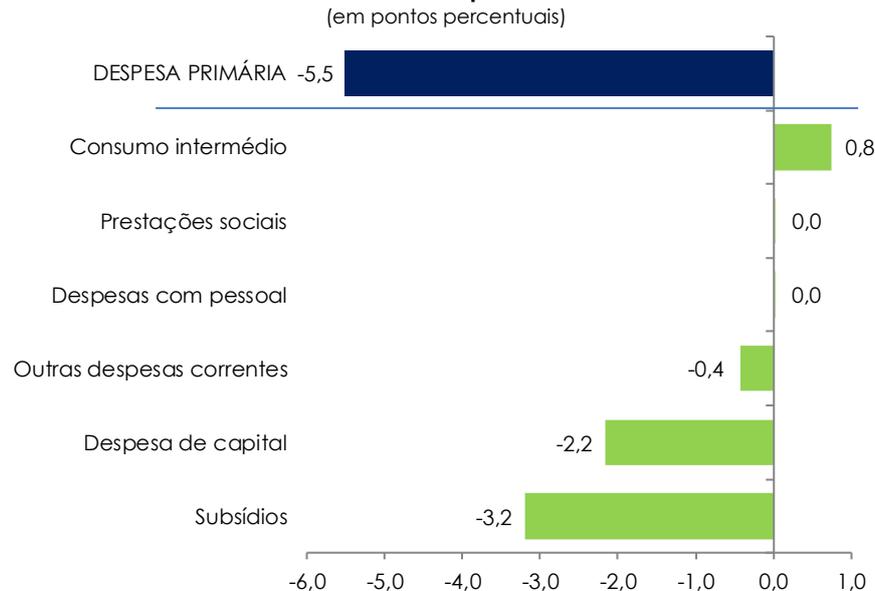
**Tabela 10 – Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**

	2021 Jan-mar		2022 Jan-mar				2.ºPOE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Despesa Primária</b>	<b>21 396</b>	<b>43,9</b>	<b>21 237</b>	<b>38,7</b>	<b>-5,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>44,2</b>	<b>7,4</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>20 441</b>	<b>41,9</b>	<b>20 078</b>	<b>36,6</b>	<b>-5,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>39,5</b>	<b>4,4</b>
Consumo intermédio	2 682	5,5	2 956	5,4	-0,1	10,2	5,6	3,7
Despesas com pessoal	5 530	11,3	5 738	10,5	-0,9	3,8	11,4	3,6
Prestações sociais	9 294	19,1	9 653	17,6	-1,5	3,9	18,9	3,8
Subsídios	1 577	3,2	350	0,6	-2,6	-77,8	0,9	-52,9
Outras despesas correntes	1 358	2,8	1 381	2,5	-0,3	1,7	2,8	9,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>955</b>	<b>2,0</b>	<b>1 159</b>	<b>2,1</b>	<b>0,2</b>	<b>21,4</b>	<b>4,7</b>	<b>40,9</b>
FBCF	815	1,7	942	1,7	0,0	15,5	3,2	38,1
Outras despesas de capital	139	0,3	217	0,4	0,1	55,9	1,5	47,4
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	48 750		54 843			12,5		7,5

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

<sup>23</sup> Tabela 3 do Relatório UTAO n.º 15/2021, de 22 de julho.

**Gráfico 12 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face à 2.ªPOE/2022, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas Anexo 1. (ii) Os valores neste gráfico são a diferença entre o contributo em p.p. da variação no período e o contributo em p.p. da variação no objetivo anual.

**54. A despesa corrente primária desceu 1,8% em termos homólogos no 1.º trimestre de 2022, em contraste com a subida prevista para o conjunto do ano 2022 (4,4%).** Relativamente à despesa de capital, registou-se uma variação homóloga (21,4%) no 1.º trimestre de 2022, sendo inferior ao objetivo implícito na 2.ªPOE/2022 (40,9%).

**55. O consumo intermédio foi a única componente da despesa corrente primária com crescimento superior ao implícito para o total do ano 2022.** A despesa no 1.º trimestre de 2022 situou-se em 2956 M€, o que representa um aumento homólogo de 10,2%, acima do objetivo para o total do ano (3,7%). É de referir que o consumo intermédio inclui um conjunto heterogéneo de operações económicas. A título de exemplo, aquisição de equipamentos de proteção individual e medicamentos, e encargos com parcerias público-privadas.

**56. As despesas com pessoal evidenciaram uma variação homóloga (3,8%) no 1.º trimestre de 2022 ligeiramente superior ao acréscimo orçamentado pela 2.ªPOE/2022 para o total do ano (3,6%).** A execução do 1.º trimestre foi de 5738 M€, refletindo um aumento homólogo de 208 M€. O crescimento de 3,8% no 1.º trimestre 2022 inclui, entre outros fatores, a atualização salarial transversal na Administração Pública. É de referir que o Governo determinou, através do Decreto-Lei n.º 109-A/2021, de 7 de dezembro, um aumento transversal em 0,9% para as remunerações base mensais nas Administrações Públicas.

**57. A redução homóloga da despesa com subsídios (77,8%) no 1.º trimestre de 2022 foi mais acentuada que a descida prevista na 2.ªPOE/2022 para o conjunto do ano (52,9%).** Esta rubrica de despesa foi a única componente com variação homóloga negativa no período em análise. A despesa com subsídios desceu de 1577 M€ no 1.º trimestre de 2021 para 350 M€ no 1.º trimestre de 2022, refletindo o efeito base decorrente dos efeitos diretos na despesa pública do confinamento no âmbito da pandemia COVID-19. Os subsídios incluem um conjunto alargado de medidas de apoio no âmbito da COVID-19 aos sectores institucionais "sociedades não financeiras" e "famílias" (Tabela 4), essencialmente, o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade económica, o regime de *lay-off* e o programa Apoiar.

**58. A variação homóloga da despesa com prestações sociais (3,9%) no 1.º trimestre de 2022 ficou ligeiramente acima do crescimento para o conjunto do ano (3,8%).** Esta componente de despesa inclui um conjunto alargado de medidas de resposta à pandemia COVID-19, sendo que o grau de execução foi diferente consoante o trimestre, devido aos períodos de confinamento (Tabela 4).

**59. Quanto à despesa de capital, registou-se uma evolução diferente entre as duas componentes desta despesa face ao objetivo da 2.ªPOE/2022:**

- A despesa com a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) no 1.º trimestre de 2022 situou-se em 942 M€, refletindo um aumento homólogo de 15,5%, um ritmo aquém do previsto para o conjunto do ano 2022 (38,1%).
- As “outras despesas de capital” evidenciaram no 1.º trimestre de 2022 uma subida homóloga (55,9%), acima do objetivo para o total do ano.<sup>24</sup> Contudo, é de salientar que, após a exclusão do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, esta rubrica de despesa é influenciada por operações de intervenção financeira expressiva em empresas que foram consideradas de interesse público. Por exemplo, em 2021 destaca-se o valor do apoio financeiro à TAP que ascendeu a 462 M€ (2.º trimestre de 2021).

---

<sup>24</sup> É de referir que nesta secção os dados em análise se encontram expurgados do efeito de medidas com natureza temporária ou não-recorrente identificadas no Anexo 1. No biénio em análise foi identificada a recapitalização contingente do Novo Banco e a conversão de ativos por impostos diferidos, que ocorreu no 2.º e 4.º trimestres de 2021.



## Anexo 1: Medidas temporárias e medidas não-recorrentes

---

### **60. A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais pode requerer a exclusão de medidas com efeitos orçamentais temporários e de medidas com efeitos orçamentais não-recorrentes.**

Tal procedimento, o expurgo de impactos transitórios no saldo, é mesmo desejável para viabilizar análises nas alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Para esta finalidade, a UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes até ao 1.º trimestre de 2022 as operações abaixo descritas. Para apurar estas medidas, a UTAO aplicou julgamento com base na metodologia da Comissão Europeia (ver nota de rodapé 1) a dados com origem diversa no MF e na comunicação social.

#### **2021:**

No 2.º trimestre de 2021:

- (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (1.ª tranche);
- (ii) Recuperação de garantia do BPP.

No 3.º trimestre de 2021:

- (iii) Reembolso ao Estado Português das *pre-paid margins* pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira.

No 4.º trimestre de 2021:

- (iv) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (tranche remanescente).

#### **2022:**

No 1.º trimestre de 2022 não foram identificadas medidas temporárias nem medidas não-recorrentes.

**Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais**
**Tabela 11 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais**

	2021 Jan-mar		2022 Jan-mar				2.ºPOE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>19 802</b>	<b>40,6</b>	<b>22 154</b>	<b>40,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>11,9</b>	<b>44,7</b>	<b>6,0</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>19 599</b>	<b>40,2</b>	<b>21 970</b>	<b>40,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>12,1</b>	<b>43,6</b>	<b>6,1</b>
Receita fiscal	10 682	21,9	12 834	23,4	1,5	20,1	24,8	6,6
Impostos indiretos	6 756	13,9	8 451	15,4	1,6	25,1	15,2	6,8
Impostos diretos	3 926	8,1	4 383	8,0	-0,1	11,6	9,6	6,2
Contribuições sociais	6 015	12,3	6 510	11,9	-0,5	8,2	12,5	4,6
Outras receitas correntes	2 901	6,0	2 625	4,8	-1,2	-9,5	6,3	7,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>203</b>	<b>0,4</b>	<b>184</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-9,6</b>	<b>1,1</b>	<b>2,3</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>22 712</b>	<b>46,6</b>	<b>22 388</b>	<b>40,8</b>	<b>-5,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>46,6</b>	<b>4,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>21 757</b>	<b>44,6</b>	<b>21 229</b>	<b>38,7</b>	<b>-5,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>41,7</b>	<b>1,1</b>
Consumo intermédio	2 682	5,5	2 956	5,4	-0,1	10,2	5,6	3,7
Despesas com pessoal	5 530	11,3	5 738	10,5	-0,9	3,8	11,4	3,6
Prestações sociais	9 294	19,1	9 653	17,6	-1,5	3,9	18,9	3,8
Subsídios	1 577	3,2	350	0,6	-2,6	-77,8	0,9	-52,9
Juros	1 316	2,7	1 150	2,1	-0,6	-12,6	2,2	-3,3
Outras despesas correntes	1 358	2,8	1 381	2,5	-0,3	1,7	2,8	9,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>955</b>	<b>2,0</b>	<b>1 159</b>	<b>2,1</b>	<b>0,2</b>	<b>21,4</b>	<b>4,9</b>	<b>38,7</b>
FBCF	815	1,7	942	1,7	0,0	15,5	3,2	38,1
Outras despesas de capital	139	0,3	217	0,4	0,1	55,9	1,7	39,9
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-2 909</b>	<b>-6,0</b>	<b>-234</b>	<b>-0,4</b>	<b>5,5</b>		<b>-1,9</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>-1 594</b>	<b>-3,3</b>	<b>917</b>	<b>1,7</b>	<b>4,9</b>		<b>0,3</b>	
Receita fiscal e contributiva	16 698	34,3	19 345	35,3	1,0	15,9	37,3	5,9
Despesa corrente primária	20 441	41,9	20 078	36,6	-5,3	-1,8	39,5	1,4
Despesa primária	21 396	43,9	21 237	38,7	-5,2	-0,7	44,4	4,5
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	48 750		54 843			12,5		7,5

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7) e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de medidas temporárias ou não-recorrentes.

**Tabela 12 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais,  
valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**

	2021 Jan-mar		2022 Jan-mar				2.ºPOE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>19 802</b>	<b>40,6</b>	<b>22 154</b>	<b>40,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>11,9</b>	<b>44,7</b>	<b>7,3</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>19 599</b>	<b>40,2</b>	<b>21 970</b>	<b>40,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>12,1</b>	<b>43,6</b>	<b>6,1</b>
Receita fiscal	10 682	21,9	12 834	23,4	1,5	20,1	24,8	6,6
Impostos indiretos	6 756	13,9	8 451	15,4	1,6	25,1	15,2	6,8
Impostos diretos	3 926	8,1	4 383	8,0	-0,1	11,6	9,6	6,2
Contribuições sociais	6 015	12,3	6 510	11,9	-0,5	8,2	12,5	4,6
Outras receitas correntes	2 901	6,0	2 625	4,8	-1,2	-9,5	6,3	7,1
Vendas	1 409	2,9	1 592	2,9	0,0	13,0	3,1	4,4
Outra receita corrente	1 492	3,1	1 033	1,9	-1,2	-30,8	3,2	9,7
<b>Receitas de capital</b>	<b>203</b>	<b>0,4</b>	<b>184</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-9,6</b>	<b>1,1</b>	<b>2,3</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>22 712</b>	<b>46,6</b>	<b>22 388</b>	<b>40,8</b>	<b>-5,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>46,4</b>	<b>4,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>21 757</b>	<b>44,6</b>	<b>21 229</b>	<b>38,7</b>	<b>-5,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>41,7</b>	<b>1,1</b>
Consumo intermédio	2 682	5,5	2 956	5,4	-0,1	10,2	5,6	3,7
Despesas com pessoal	5 530	11,3	5 738	10,5	-0,9	3,8	11,4	3,6
Prestações sociais	9 294	19,1	9 653	17,6	-1,5	3,9	18,9	3,8
Subsídios	1 577	3,2	350	0,6	-2,6	-77,8	0,9	-52,9
Juros	1 316	2,7	1 150	2,1	-0,6	-12,6	2,2	-3,3
Outras despesas correntes	1 358	2,8	1 381	2,5	-0,3	1,7	2,8	9,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>955</b>	<b>2,0</b>	<b>1 159</b>	<b>2,1</b>	<b>0,2</b>	<b>21,4</b>	<b>4,7</b>	<b>40,9</b>
FBCF	815	1,7	942	1,7	0,0	15,5	3,2	38,1
Outras despesas de capital	139	0,3	217	0,4	0,1	55,9	1,5	47,4
<b>Saldo orçamental em % do PIB</b>	<b>-2 909 -6,0</b>	<b>-6,0</b>	<b>-234 -0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>5,5</b>		<b>-1,7</b>	<b>0,0</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>-1 594</b>	<b>-3,3</b>	<b>917</b>	<b>1,7</b>	<b>4,9</b>		<b>0,5</b>	
Receita fiscal e contributiva	16 698	34,3	19 345	35,3	1,0	15,9	37,3	5,9
Despesa corrente primária	20 441	41,9	20 078	36,6	-5,3	-1,8	39,5	1,4
<i>Por memória:</i>								
Despesa primária	21 396	43,9	21 237	38,7	-5,2	-0,7	44,2	4,5
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	48 750		54 843			12,5		7,5

Fontes: INE (igual à da Tabela 11), documentos de diversas origens no MF, notícias na comunicação social, julgamento e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados apresentados correspondem à conta apurada pelo INE, e reproduzida na Tabela 11, expurgada dos efeitos orçamentais das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. Não existem medidas temporárias nem medidas não-recorrentes nos períodos em análise.







**UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>