

**Relatório UTAO n.º 13/2023**

# Contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2023

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em  
contabilidade nacional

4 de outubro de 2023

### **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 Silva e Vítor Nunes Canarias.

**Título:** Contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2023

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

**Relatório UTAO n.º 13/2023**

**Data de publicação:** 4 de outubro de 2023

**Data-limite para incorporação de informação:** 2 de outubro de 2023

**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 Revisão de indicadores reportados na 2.ª Notificação do PDE .....	2
2.2 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual.....	3
2.3 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente .....	4
2.4 Fatores explicativos da passagem do saldo orçamental (não ajustado) de 2022 para o de 2023	5
2.5 Comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública .....	7
<b>3 Destaques na execução orçamental em contas nacionais: medidas de resposta à pandemia de COVID-19, pacote inflação e execução do PRR</b> .....	<b>9</b>
3.1 Efeito orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19.....	12
3.2 Efeito orçamental das medidas de resposta à inflação .....	14
3.3 Efeito orçamental da execução do PRR .....	16
<b>4 Saldo primário e despesa com juros</b> .....	<b>17</b>
<b>5 Receita total e despesa primária</b> .....	<b>19</b>
5.1 Informação prévia .....	19
5.2 Receita total.....	21
5.3 Despesa Primária.....	25
<b>Anexo 1: Medidas temporárias e medidas não-recorrentes</b> .....	<b>29</b>
<b>Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais</b> .....	<b>30</b>

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais .....	4
Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes .....	5
Gráfico 3 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental (não-ajustado).....	6
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 e inflação).....	9
Gráfico 5 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR .....	11
Gráfico 6 – Decomposição da variação do Saldo Primário, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	18
Gráfico 7 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita .....	19
Gráfico 8 – Comparação da variação homóloga da receita com o referencial anual do PE/2023–27, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes .....	22
Gráfico 9 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano.....	23
Gráfico 10 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano .....	23
Gráfico 11 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator: tvha desde o início do ano .....	23
Gráfico 12 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha desde o início do ano .....	24
Gráfico 13 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano .....	24
Gráfico 14 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face ao PE/2023–27, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	26

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Revisão de indicadores na 2.ª Notificação do PDE.....	3
Tabela 2 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais (1.º semestre de 2023) .....	7
Tabela 3 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas no 2.º trimestre de 2023.....	9
Tabela 4 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política à pandemia de COVID-19 .....	12
Tabela 5 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por classificação económica .....	13
Tabela 6 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política de resposta à inflação .....	14
Tabela 7 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política de resposta à inflação, por classificação económica.....	15
Tabela 8 – Efeito orçamental direto acumulado das principais medidas financiadas pelo PRR.....	16
Tabela 9 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por classificação económica .....	17
Tabela 10 – Saldos e despesa com juros das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	18
Tabela 11 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	18
Tabela 12 – Conta ajustada de 2022: execução preliminar (1.ª Notificação) versus execução provisória (2.ª Notificação) .....	20
Tabela 13 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	22
Tabela 14 – Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	25
Tabela 15 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais .....	30
Tabela 16 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	31

## Tabela de Siglas, Abreviaturas e Acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EDP	Energias de Portugal
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FPCGD	Fundo de Pensões da Caixa Geral de Depósitos
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)
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/2023	Proposta de Orçamento do Estado para 2023
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência

<b>Sigla/abreviatura</b>	<b>Designação</b>
SATA	SATA Air Açores
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Trimestrais, base de 2010
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
tvha	Taxa de variação homóloga anual
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental



## Sumário Executivo

No período de janeiro a junho de 2023, o saldo orçamental das Administrações Públicas (AP) em contabilidade nacional registou o maior excedente num primeiro semestre desde o início da série em 1999 (1403 M€; 1,1% do PIB). Melhorou 0,6 p.p. face a idêntico período do ano anterior. O resultado alcançado no 1.º semestre de 2023 compara favoravelmente com a estimativa mais atualizada para o conjunto do ano apresentada pelo Ministério das Finanças na 2.ª Notificação de 2023 no âmbito do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE) (22/09/2023) — -0,4% do PIB, aliás, igual à estimativa do Programa de Estabilidade 2023–27.

Nessa 2.ª notificação de 2023, o saldo orçamental de 2022 foi revisto de -0,4% para -0,3% do PIB constituindo, assim, um ponto de partida mais favorável para a concretização da meta orçamental prevista para 2023. O Ministério das Finanças (MF), para o ano de 2023 e face às previsões incluídas no PE/2023-27, reviu em alta o crescimento do PIB nominal, mas não alterou a meta orçamental.

Não foram identificadas medidas temporárias nem medidas não-recorrentes nos três primeiros meses de 2022 e 2023.

Pode afirmar-se, em síntese global, que a evolução muito favorável do saldo orçamental, em termos homólogos, no primeiro semestre de 2023, tem as seguintes explicações principais: crescimento substancial do PIB nominal (10,2%), com impacto na arrecadação de receita fiscal (+ 7,5%) a um nível acima do previsto, e crescimento da despesa (+ 6,6%) abaixo do referencial anual projetado no PE/2023–27.

A evolução do saldo orçamental face ao período homólogo refletiu a melhoria do saldo orçamental primário. Esta superou largamente o aumento dos encargos com a dívida pública. O saldo primário valeu 3,3% do PIB, contra 2,4% no semestre homólogo do ano passado.

A melhoria homóloga de 0,6 p.p. do PIB (889 M€) no saldo orçamental não ajustado no primeiro semestre resultou da evolução muito favorável da receita, particularmente nas componentes fiscal (1,5 p.p.) e contributiva (1,2 p.p.). O ritmo de crescimento da receita (3,4 p.p.) foi muito superior ao do agravamento da despesa (2,5 p.p.), melhorando o saldo em 0,9 p.p.. O efeito líquido das medidas transitórias (COVID-19 e inflação) agravou o saldo em 0,3 p.p.; o impacto das medidas de mitigação da inflação (- 1,1 p.p.) foi parcialmente compensado pelo efeito base da diminuição dos encargos com a pandemia (0,8 p.p.). No final do primeiro semestre, o impacto estimado pela UTAO para o conjunto destes pacotes representou 37,8% da projeção do PE/2023–27 para o conjunto do ano (4,9 mil M€), pelo que o orçamento terá espaço para acomodar acréscimo de encargos líquidos com estes pacotes ou para outras opções políticas na segunda metade de 2023. No segundo trimestre, o ritmo de crescimento da despesa primária (líquida do efeito das medidas de mitigação da pandemia, da inflação e da implementação do PRR) acelerou (contribuiu de - 2,1 p.p. para a variação do saldo), situando-se acima do implícito no PE/2023–27 para o conjunto do ano (- 1,7 p.p.).

Os dados do 1.º semestre reforçam a possibilidade do objetivo orçamental do ano (-0,4% do PIB) ser ultrapassado e até situar-se a um nível superior ao excedente orçamental registado em 2019 (+0,1). Só dois acontecimentos no quarto trimestre poderão impedir a concretização desta perspetiva. A primeira será um desempenho macroeconómico substancialmente desfavorável, bem abaixo do projetado para o conjunto do ano. A segunda advirá de uma eventual opção do Governo em criar novas medidas expansionistas, seja no âmbito do pacote inflação (o que replicaria o sucedido em igual período do ano passado) ou noutros domínios que, por ora, não se descortinam.

No final do primeiro semestre de 2023, a execução acumulada das medidas de resposta à pandemia COVID-19, mitigação dos malefícios da inflação e implementação do PRR agravaram o saldo orçamental em 1867 M€, o que representou 1,4% do PIB nominal, traduzindo um esforço financeiro acrescido de 343 M€ face ao período homólogo. O maior impacto aconteceu no pacote inflação (- 1530 M€; - 1,2% do PIB), encontrando-se as medidas de combate à pandemia (- 337 M€; - 0,3% do PIB) em fase de retirada. A implementação do PRR executou despesa de 560 M€ (0,4% do PIB), mas foi inteiramente financiada (na ótica das contas nacionais) pelo instrumento NextGenerationEU, pelo que o seu impacto sobre o saldo orçamental foi nulo, embora influencie o nível da receita e da despesa. Neste período, a despesa respeitante à execução do PRR representou 15,3% da previsão anual constante do PE/2023–27.

A receita aumentou 8,4% no 1.º semestre de 2023, determinada pela evolução da componente fiscal e contributiva, que representou 89,8% do aumento total, destacando-se a aceleração dos impostos diretos e das contribuições sociais. A receita fiscal cresceu 7,5%, com uma evolução favorável nas duas categorias tributárias, mas os impostos diretos tiveram um peso de 68,6% na variação nominal. A receita de impostos indiretos aumentou 3,6%, uma desaceleração em cadeia, em resultado do abrandamento do IVA (para 5,5%) e da redução temporária do ISP. A tributação direta cresceu 15,0%, com os contributos do IRS (14,7%) e do IRC (17,2%), beneficiando dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho e da recuperação económica. A receita de contribuições sociais aumentou 11,4%, permanecendo ligeiramente acima das remunerações. As receitas de capital duplicaram (101,2%), refletindo a aceleração das transferências comunitárias destinadas à execução do PRR, mas o seu ritmo de crescimento representou cerca de metade do objetivo anual do PE/2023-27, refletindo o fraco ritmo de execução deste plano de investimentos.

No âmbito do PDE divulgado pelo INE em setembro de 2023, verificou-se uma revisão do total da despesa primária do ano 2022 em 228 M€. A magnitude da revisão individual de algumas componentes foi materialmente relevante. Por exemplo, a revisão em baixa da despesa com a formação bruta de capital fixo (FBCF) em 138 M€. No 1.º semestre de 2023, a despesa primária aumentou 5,9% em termos homólogos, mas esta taxa de crescimento foi inferior ao objetivo anual (6,8%) implícito no PE/2023–27. Com exceção das prestações sociais e das outras despesas de capital, o crescimento homólogo do 1.º semestre de 2023 das componentes da despesa primária ficou abaixo do objetivo anual. Na presente análise do 1.º semestre de 2023, evidenciam-se os efeitos base que afetam algumas

*rubricas de despesa decorrentes das medidas COVID-19 no 1.º semestre de 2022, bem como o baixo grau de execução da FBCF até junho de 2023.*

## 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). Por conseguinte, em operações das Administrações Públicas (AP) que envolvam contrapartes noutros sectores institucionais, o registo é simultâneo nas contas das AP e dos sectores em causa. 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 15 mostra a conta sem o expurgo e a Tabela 16 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 segundo trimestre de 2023.** As contas nacionais trimestrais por sector institucional foram divulgadas no passado dia 22 de setembro de 2023 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).<sup>2</sup> Os resultados apurados para o 1.º semestre de 2023 correspondem à primeira versão preliminar das contas nacionais trimestrais por sector institucional para este período. Adicionalmente, foi incorporada informação disponibilizada na [2.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos](#) (PDE), enviada na mesma data ao Eurostat pelo INE. 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 informação revista que permita uma melhor adequação aos objetivos de registo na ótica de contas

---

<sup>1</sup> A Comissão Europeia identificou um conjunto de princípios orientadores para a classificação de operações de natureza temporária e operações não-recorrentes. Encontram-se 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](#)).

nacionais. A UTAO agradece a informação estatística detalhada disponibilizada pelo INE e, em particular, ao seu Departamento de Contas Nacionais, os esclarecimentos prestados.

**4. Os referenciais relevantes para comparar a execução orçamental acumulada em 2023 são a previsão anual do Orçamento do Estado de 2023 e o Programa de Estabilidade 2023–27 (abril de 2023), ambas apresentadas pelo Ministério das Finanças.** A previsão anual subjacente ao Orçamento do Estado (OE) foi apresentada em outubro de 2022, encontrando-se projetado para o saldo orçamental um défice de 0,9% do PIB, que se reduz para 0,7% quando expurgado dos efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes. A UTAO utiliza o orçamento inicial facultado pelo MF na sequência da aprovação do OE/2023. Em abril de 2023, o MF apresentou o Programa de Estabilidade 2023-27 em que reviu o objetivo anual para o saldo orçamental. A previsão anual atualizada dada a conhecer em 17/04/2023 reduziu para 0,4% do PIB o objetivo do défice do saldo orçamental, e para 0,2% quando expurgado dos efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes. Para efeitos de comparação com o período homólogo, a UTAO utiliza a conta apurada pelo INE para o ano de 2022, na versão revista constante da [Segunda Notificação do PDF](#).

**5. O relatório está organizado do seguinte modo.** A Secção 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado no período de janeiro a junho de 2023; dá nota o efeito da revisão na conta de 2022 agora conhecida. A Secção 3 escrutina o impacto orçamental direto das principais medidas de política tomadas com as seguintes finalidades: combate à pandemia COVID-19 e seus malefícios na economia, mitigação dos malefícios económicos da inflação e do conflito na Ucrânia, e execução do Plano de Recuperação e Resiliência (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 e as medidas não-recorrentes apuradas pela UTAO para o período relevante. Por último, o Anexo 2 contém a conta apurada pelo INE na divulgação de 22 de setembro de 2023, bem como a mesma conta expurgada dos efeitos orçamentais das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes.

## 2 Saldo orçamental das Administrações Públicas

---

**6. Esta secção analisa o saldo orçamental.** Começa por resumir a revisão aos principais indicadores em contas nacionais efetuada pelas autoridades estatísticas na segunda notificação de 2023 relativa ao Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE). De seguida, é confrontado o resultado com a meta traçada pelo Ministério das Finanças (MF), para depois apurar e comentar o saldo ajustado das medidas com natureza temporária ou não-recorrente. Segue-se uma explicação da passagem do saldo orçamental (não ajustado) de 2022 para o de 2023. A secção termina com a identificação das diferenças entre o saldo em contabilidade pública e o saldo apurado em contabilidade nacional.

### 2.1 Revisão de indicadores reportados na 2.ª Notificação do PDE

**7. A 2.ª notificação de 2023 do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE) reviu resultados do desempenho passado e previsões sobre o futuro.** Este documento enviado pelo INE ao Eurostat inclui os dados finais referente ao ano de 2021, os provisórios de 2022 e a previsão para 2023 no que concerne ao saldo orçamental, à dívida pública e ao Produto Interno Bruto (PIB) nominal. O INE e o Banco de Portugal são responsáveis pela compilação destes indicadores para os anos de 2022 e anteriores. No caso das previsões para 2023, a responsabilidade da compilação destes dados é do Ministério das Finanças. Neste documento há diferenças nestes indicadores face aos apresentados na 1.ª Notificação dos PDE, datada de 24 de março de 2023.

**8. Face à informação anteriormente disponibilizada, os dados finais de 2021 revelam uma revisão em alta do PIB nominal e uma diminuição nominal da dívida pública das AP.** Para o ano de 2021, os dados finais do INE indicam que o valor do PIB nominal foi 216 053 M€, ou seja, uma melhoria de 1312 M€ face ao apuramento provisório divulgado em março de 2023. O rácio da dívida pública foi revisto em baixa em 1 p.p., representando 124,5% do PIB de 2021, sendo que essa diminuição decorreu do incremento

nominal do denominador (PIB) e da ligeira redução nominal (- 159 M€) da dívida bruta das AP (Tabela 1).

**Tabela 1 – Revisão de indicadores na 2.ª Notificação do PDE**  
(em milhões de euros, percentagem e em p.p. do PIB)

	2021		2022		2023 (previsão)		
	1.ª Not. PDE (mar23)	2.ª Not. PDE (set23)	1.ª Not. PDE (mar23)	2.ª Not. PDE (set23)	PE 2023-27	2.ª Not. PDE	Diferença PE vs 2.ª PDE
PIB nominal (M€)	214 741,0	216 053,2	239 253,0	242 340,3	257 310,8	260 631,4	+3320,6 M€
Dívida bruta das AP (M€)	269 248,1	269 089,0	272 585,7	272 435,3	276 589,2	276 589,5	0,3 M€
Rácio dívida bruta das AP (% do PIB)	125,4	124,5	113,9	112,4	107,5	106,1	-1,4 p.p.
Saldo Orçamental (% do PIB)	-2,9	-2,9	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4	0,0 p.p.

Fontes: INE, Banco de Portugal, MF, PE/2023-27 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores apresentados a azul, nos anos de 2021 e 2022, são os que resultaram de revisão realizada pelo INE, face à informação que consta da 1.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, de 24 de março de 2023. (ii) Em relação ao ano de 2023, são identificados a azul os valores que foram alvo de revisão efetuada pelo MF, face à previsão anteriormente incluída no Programa de Estabilidade 2023-27.

**9. Para o ano de 2022 foram atualizados os valores de vários indicadores, destacando-se a revisão em alta do saldo orçamental (Tabela 1).** Os dados provisórios agora apresentados para o ano de 2022 revelam que o PIB atingiu o valor nominal de 242 340 M€, o que representa uma melhoria de 3 087 M€ face ao apuramento provisório divulgado em 24 de março de 2023. O rácio da dívida pública foi revisto em baixa em 1,5 p.p., representando 112,4% do PIB de 2022. Esta diminuição deveu-se ao aumento do denominador (PIB nominal) e à ligeira redução em termos nominais da dívida bruta das AP (- 150 M€). O saldo orçamental apurado revela uma melhoria 0,1 p.p., ou seja, um saldo orçamental negativo de 0,3% do PIB. De acordo com a informação fornecida pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), esta melhoria tem o contributo da diminuição (em 165 M€) no valor nominal do défice anteriormente apurado, por via da revisão em baixa da receita inferior à da despesa de capital que absorveu o aumento apurado na receita e despesa corrente. Neste particular, é relevante dar nota que a revisão em alta da receita corrente ocorreu, principalmente, devido à atualização dos montantes arrecadados em impostos sobre a produção e a importação e em contribuições sociais. É de realçar que o resultado do saldo orçamental para o ano 2022, agora revisto, corresponde a um ponto de partida mais favorável para a concretização da meta orçamental prevista para 2023.

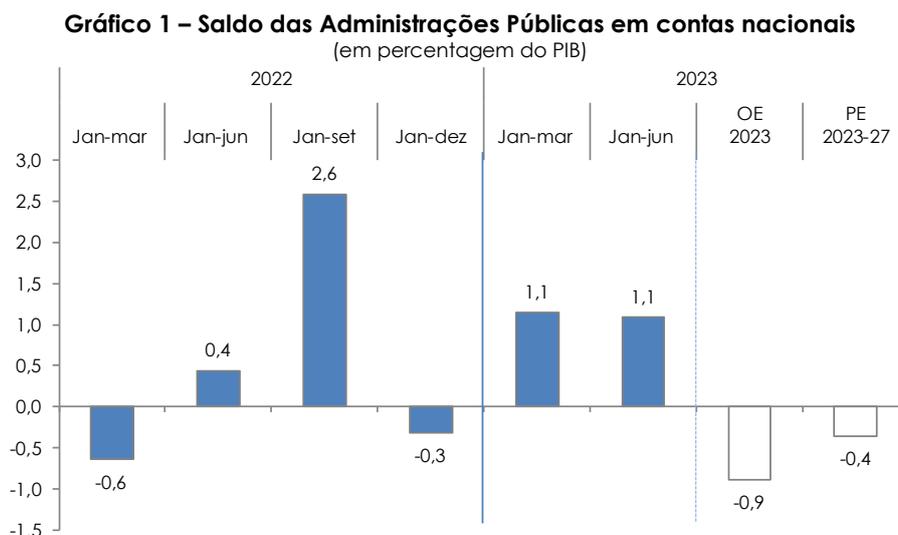
**10. O Ministério das Finanças (MF), para o ano de 2023 e face às previsões incluídas no PE/2023-27, reviu em alta o crescimento do PIB, mas não alterou a meta orçamental.** A previsão reportada na 2.ª Notificação do PDE estima que o PIB nominal, em 2023, atinja o montante de 260 631 M€, ou seja, uma melhoria de 3 321 M€ face à previsão incluída no PE/2023-27. A previsão para o rácio da dívida pública foi revista em baixa de 1,4 p.p., para o nível de 106,1% do PIB de 2023, advindo esta redução do efeito denominador (PIB nominal), já que a revisão no stock nominal da dívida é praticamente nula (Tabela 1). Importa salientar que, apesar da evolução favorável da execução orçamental no 1.º semestre de 2023 e da revisão em alta no saldo orçamental de 2022, o MF não procedeu à revisão da meta orçamental para o ano de 2023, mantendo a previsão de um défice orçamental de 0,4 % do PIB.

## 2.2 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual

**11. No primeiro semestre de 2023, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional registou um excedente orçamental correspondente a 1,1% do PIB.** Em valor nominal, o saldo orçamental ascendeu a 1 403 milhões de euros (M€). A série “Contas económicas trimestrais das AP” começa no 1.º trimestre de 1999 — disponível no portal do INE, [aqui](#). Até ao 2.º trimestre de 2023, só existiram nove excedentes. Para já, 2023 bate dois recordes. É o primeiro ano com um excedente no primeiro trimestre e o ano com maior excedente no primeiro semestre — o único outro ano com excedente no primeiro semestre é 2022, com - 362 M€ no 1.º trimestre e + 876 M€ no segundo.

**12. O resultado apurado no 1.º semestre de 2023 é substancialmente melhor do que a previsão para o conjunto do ano apresentada na Proposta de Orçamento do Estado para 2023 (POE/2023) e revista no**

**Programa de Estabilidade (PE) 2023/27.** A diferença do resultado do primeiro semestre face à previsão mais recente (PE/2023–27) situa-se em 1,5 p.p. do PIB. O Gráfico 1 compara as execuções acumuladas no final de cada trimestre de 2022 e 2023 e a meta prevista pelo MF nos referenciais anuais.



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

**13. Face a idêntico período de 2022, a melhoria do saldo orçamental justifica-se com a sobre-execução da receita influenciada pelo crescimento nominal do PIB.** O resultado apurado em contas nacionais para o período de janeiro a junho de 2023 situou-se 0,6 p.p. do PIB acima do saldo registado em 2022 (Gráfico 1). Para este resultado, concorreu de forma decisiva, face a 2022, a conjuntura económica. De facto, o forte crescimento nominal homólogo do Produto Interno Bruto, em 10,2%, apoiada na evolução acentuada da inflação, ajudou à sobre-execução da receita que cresceu, em termos homólogos, a um ritmo substancialmente superior ao previsto para o ano como um todo. A análise detalha das rubricas de receita e despesa e da influência que nelas tiveram os pacotes de medidas COVID-19, inflação e PRR é efetuada nas secções seguintes.

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

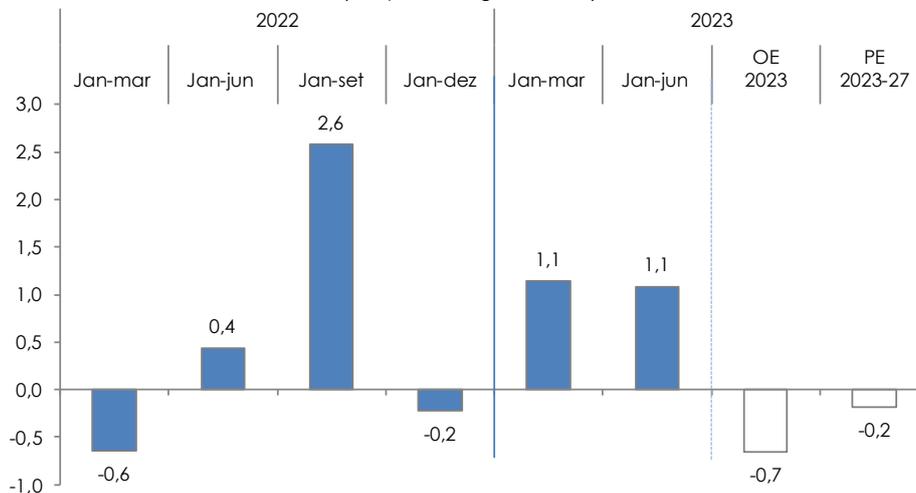
**14. O Anexo 1 contém as medidas temporárias ou não-recorrentes.** As operações com efeitos transitórios nas contas das AP consideradas pela UTAO estão descritas e quantificadas nesse anexo. O conceito foi brevemente explicado no parágrafo 2. Essas operações são expurgadas nesta subsecção para obter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

**15. Nos primeiros semestres de 2022 e 2023, a UTAO não identificou medidas com efeitos temporários nem medidas com efeitos não-recorrentes.** Na análise realizada aos dados das contas nacionais dos seis primeiros meses de 2022 e 2023, 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 de efeitos temporários ou não-recorrentes em operações económicas das Administrações Públicas. Assim, a evolução homóloga do saldo orçamental ajustado do 1.º semestre coincide com a verificada no saldo orçamental não ajustado.

**16. No entanto, no âmbito da última atualização apresentada no PE/2023–27, encontram-se previstas, para o conjunto do ano de 2023, medidas temporárias ou não-recorrentes que deverão contribuir para deteriorar o saldo das Administrações Públicas.** Em 2023, prevê-se que o impacto decorrente destas medidas seja negativo em 0,2 p.p. do PIB (Gráfico 2 e Gráfico 1). O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2023 advirá de duas operações a registar em despesas de capital: i) 218 M€ (0,1% do PIB) referente à decisão judicial no âmbito de um processo de litígio sobre barragens concessionadas à EDP; e ii) indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas no montante de 236 M€ (0,1 % do PIB). Espera-se, pois, que estas operações tenham lugar no segundo semestre do ano.

**17. O saldo ajustado registado até junho é significativamente superior à meta do saldo ajustado subjacente à estimativa do Ministério das Finanças para o conjunto do ano incluída no acervo documental do PE/2023–27.** A distância face àquela meta cifrou-se 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 e medidas não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

## 2.4 Fatores explicativos da passagem do saldo orçamental (não ajustado) de 2022 para o de 2023

**18. No 1.º semestre de 2023, o saldo orçamental não ajustado foi excedentário em 1,1% do PIB, traduzindo uma melhoria de 0,6 p.p. do PIB (889 M€), refletindo a evolução muito favorável da receita, particularmente na componente fiscal e contributiva. O contributo da expansão da receita (3,4 p.p.) foi muito superior ao agravamento da despesa total (2,5 p.p.), melhorando o saldo em 0,9 p.p.. O efeito líquido das medidas transitórias para a variação do saldo foi de -0,3 p.p., uma vez que o impacto do pacote inflação foi parcialmente compensado pelo efeito base do pacote pandemia.** O Gráfico 3 decompõe esta variação no saldo não-ajustado: de 0,4% do PIB no final do 1.º semestre de 2022 para 1,1% do PIB no final do 1.º semestre de 2023 (+0,6 p.p. de PIB). O contributo de cada uma das variáveis pode ser assim resumido:

- No 1.º semestre do ano, destacou-se a evolução muito favorável da receita (8,4%) em todas as suas componentes: a receita fiscal aumentou 7,5% (+ 1996 M€), a receita contributiva 11,4% (+ 1582 M€) e a "Outra receita ajustada"<sup>3</sup> 9,6% (+ 646 M€) — Tabela 13. A receita fiscal apresentou o maior contributo individual para a melhoria do saldo (1,5 p.p.), seguida da receita contributiva (1,2 p.p.) e da outra receita (0,7 p.p.), num total de 3,4 p.p.;
- O esforço financeiro com o conjunto das medidas alegadamente transitórias (COVID-19 e mitigação da inflação)<sup>4</sup> aumentou 343 M€ face ao mesmo período do ano anterior, uma vez que a redução do impacto orçamental da pandemia compensou parcialmente os encargos acrescidos com o pacote inflação, gerando um impacto agregado de -0,3 p.p. sobre o saldo orçamental (Gráfico 5). No final do primeiro semestre, o impacto estimado pela UTAO para o conjunto destes pacotes (1,87 mil M€; 1,4% do PIB) representou 37,8% da projeção do PE/2023-27 para o conjunto do ano

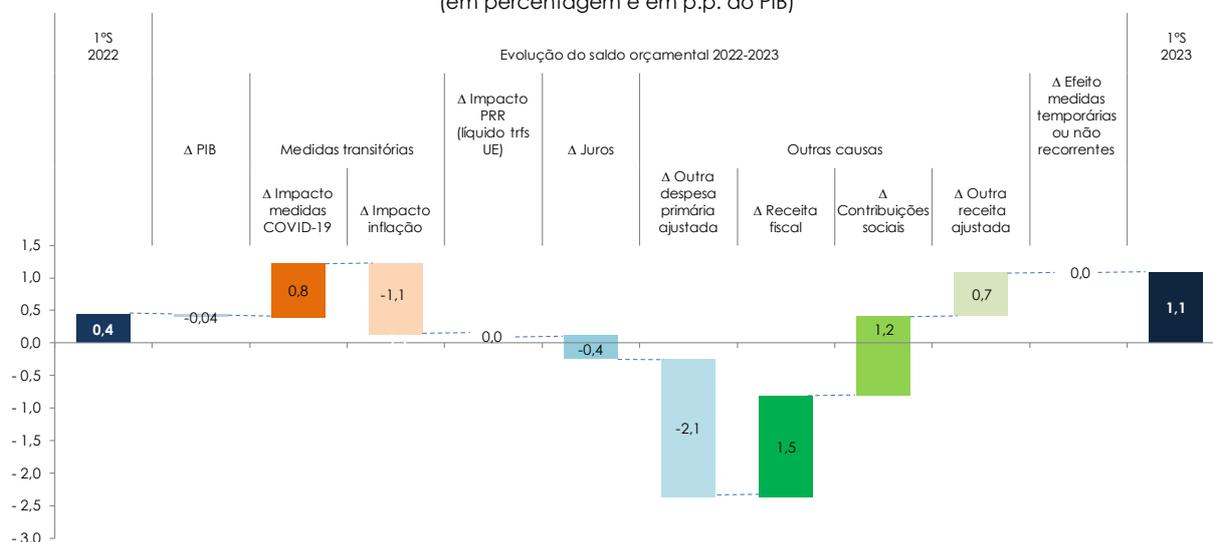
<sup>3</sup> A evolução da componente "Outra receita ajustada" reflete a variação da receita não fiscal nem contributiva, líquida da variação da receita com as medidas COVID-19, inflação e PRR.

<sup>4</sup> Os pacotes COVID-19 e inflação estão agregados sob a denominação "Medidas transitórias" no Gráfico 3. A designação comum decorre de as medidas que os constituem serem respostas públicas a choques de natureza temporária mas profunda, com efeitos globais sobre a economia. A adoção destas medidas deve ser entendida no contexto da função de estabilização do orçamento público e destinam-se a suavizar a fase baixa do ciclo económico. Assim, por exemplo, a subsidiação do *layoff* no contexto da pandemia permitiu preservar empregos e capacidade produtiva, o que acelerou a retoma subsequente. Devem ter uma duração limitada no tempo e serem retiradas assim que cessar a causa negativa que tiver motivado a sua adoção.

(4,9 mil M€), pelo que o esforço financeiro com esta tipologia de medidas poderá aumentar na segunda metade de 2023, dependendo das escolhas políticas que o Governo efetuar.

- O impacto direto das medidas de política COVID-19 ascendeu a – 337 M€, uma melhoria de 1077 M€ face ao período homólogo, com um contributo positivo (0,8 p.p.) para o resultado orçamental no período — Tabela 5;
- Em sentido oposto, o efeito direto das medidas de combate à inflação agravou o saldo em 1520 M€, com um contributo de – 1,1 p.p. para a variação homóloga — Tabela 7.
- A implementação do PRR não teve impacto na variação do saldo, uma vez que a despesa ascendeu a 560 M€ (0,4% do PIB), mas foi inteiramente financiada pelas subvenções do mecanismo *NextGenerationEU* (por convenção estatística em contas nacionais). No entanto, a execução deste programa afetou os níveis de receita e despesa — Tabela 9;
- Em sentido contrário, a despesa primária, líquida de medidas transitórias (COVID-19 e pacote inflação) e da implementação do PRR, agravou o saldo em 2,1 p.p. do PIB (2,7 mil M€), mas com uma amplitude muito inferior à da receita. No segundo trimestre, o ritmo de crescimento desta tipologia de despesa acelerou, situando-se acima do implícito no PE/2023–27 para o conjunto do ano de 2023 (– 1,7 p.p.);
- Finalmente, o crescimento da atividade económica desacelerou face ao semestre homólogo, prejudicando marginalmente o rácio do saldo orçamental, em 0,04 p.p. (Gráfico 9).

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



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O símbolo grego “Δ” significa “variação”. (ii) O número em cada barra mede a contribuição da respetiva rubrica para a variação do saldo não-ajustado em pontos percentuais do PIB. Por exemplo, o número + 1,5 p.p. da variação da receita fiscal informa que a diferença entre a receita executada no 1.º semestre de 2023 e a receita executada no 1.º semestre de 2022 explica 1,5 p.p. da variação do saldo não-ajustado entre os dois períodos (e que é cerca de 0,6 p.p.).

**19. Os dados do 1.º semestre reforçam a possibilidade do objetivo orçamental do ano ser ultrapassado e até se situar a um nível superior ao excedente orçamental registado em 2019, podendo esta perspetiva ser atenuada com a adoção de novas medidas com impacto negativo no saldo orçamental de 2023.** Este ano é o primeiro desde o início da série trimestral em 1999 com um excedente no primeiro trimestre e o ano com maior excedente no primeiro semestre. A continuidade, no segundo semestre do ano, da evolução da receita fiscal e contributiva acima do esperado potencializa a obtenção de um resultado orçamental que supere o objetivo de défice de 0,4% do PIB, podendo mesmo o saldo orçamental de 2023 resultar num excedente superior ao obtido no ano de 2019 (+ 0,1% do PIB). No entanto, este potencial resultado poderá ser mitigado por via, essencialmente, de dois fatores. O primeiro será uma evolução económica nos dois últimos trimestres do ano substancialmente inferior à projetada para o conjunto do ano e à verificada no primeiro semestre do ano. O segundo fator que poderá reduzir a perspetiva de excedente será a adoção de novas medidas expansionistas no último trimestre, replicando o sucedido em 2022 no âmbito do pacote inflação ou surpreendendo noutros domínios, medidas adicionais com impacto negativo no saldo orçamental de 2023.

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

**20. O saldo em contas nacionais apurado até junho de 2023 situou-se 2,5 p.p. de PIB abaixo do saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período.** A diferença entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional é o resultado de contributos negativos das principais rubricas. 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 documentados na Tabela 2.

**Tabela 2 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais (1.º semestre de 2023)**

	Milhões de euros	% PIB
<b>Saldo em contabilidade pública (saldo global)</b>	<b>4 590,4</b>	<b>3,6</b>
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais <sup>1,2</sup>	-2 978,4	-2,3
Diferença entre juros pagos e devidos	462,8	0,4
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	20,9	0,0
Outros efeitos	-693,1	-0,5
<b>Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)</b>	<b>1 402,6</b>	<b>1,1</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 perímetro institucional de consolidação de contas difere nas duas óticas contabilísticas. Este ajustamento agrega as operações que envolvem entidades classificadas no sector das AP numa ótica e noutro sector institucional na ótica alternativa.

**21. O saldo global apurado em contabilidade nacional difere do apresentado na publicação sobre a execução provisória até junho de 2023 em contabilidade pública.** Este valor difere do valor de 4 828,5 M€ reportado pela Direção-Geral do Orçamento na Síntese de Execução Orçamental divulgada em 31 de julho de 2023 como saldo global provisório. O INE, no seu apuramento do saldo do primeiro semestre de 2023 em contabilidade nacional, partiu de um saldo global diferente, os 4590,4 M€ indicados na primeira linha da Tabela 2. Há, em todos os períodos de relato, diferenças entre estas fontes explicáveis por razões metodológicas. Primeira, o INE poderá ter acesso a correções de registos efetuadas pela DGO depois de encerrada a edição da Síntese de Execução Orçamental. Segunda, é provável que o INE proceda a ajustamentos nos valores em contabilidade pública para responder a critérios de homogeneização definidos no âmbito do Eurostat.

**22. Nos ajustamentos entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional, é relevante, particularmente, o contributo negativo proveniente do ajustamento *accrual*, incluindo efeitos da delimitação sectorial em Contas Nacionais.** Este ascendeu a – 2,3% do PIB no 1.º semestre (Tabela 2). A dimensão deste ajustamento deveu-se, essencialmente, à transferência de ativos e das responsabilidades detidas pelo Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD) para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), que resultou num impacto negativo de 3018 M€ na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional. De acordo com esclarecimento do INE, em contabilidade pública, esta transferência para a CGA é registada como receita. Segundo o SEC 2010, a transferência de um fundo de pensões é considerada uma operação financeira de adiantamento (no momento em que ocorre), e como tal, sem impacto sobre capacidade/necessidade líquida de financiamento das Administrações Públicas. Assim, o pagamento futuro de pensões terá como contrapartida uma transferência de receita, anulando o impacto no saldo orçamental, até ao valor recebido inicialmente se esgotar. Informa-se que o ajustamento *accrual* também inclui as injeções de capital (940,2 M€) realizadas em entidades públicas empresas pertencentes ao sector das AP e que foram registadas em contabilidade pública como despesa em ativos financeiros e, portanto, fora do saldo global. No 1.º semestre de 2023, não se registou qualquer injeção de capital ou assunção de dívidas para fora do perímetro das AP.

**23. O ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos deu um contributo positivo ao saldo em contas nacionais.** O ajustamento melhorou o saldo em contabilidade nacional face ao saldo em contabilidade pública. No 1.º semestre de 2023, o efeito deste ajustamento ascendeu a 462,8 M€, ou seja, a 0,4% do PIB (vide Tabela 2). O motivo 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 inferiores ao montante imputável segundo o critério da especialização do exercício.

**24. O impacto do ajustamento por via de “outros efeitos” foi negativo para a determinação do saldo orçamental no 1.º semestre de 2023 em contas nacionais.** O ajustamento proveniente do agregado “outros efeitos”, no 1.º semestre, contribuiu com – 693,1 M€, ou seja, – 0,5% do PIB para baixar o saldo na passagem às contas nacionais (Tabela 2). Este fator de ajustamento agrega um conjunto vasto de operações assim classificadas pelo INE, umas com contributo positivo e outras com contributo negativo, e cujo somatório se reflete na passagem do saldo global para o saldo orçamental. Merecem saliência os seguintes ajustamentos considerados pelo INE — com efeito agregado negativo de 0,4% do PIB: i) Pagamento de concessões (– 285,8 M€; – 0,2% do PIB); ii) Garantias, no montante de – 188,3 M€ (– 0,15% do PIB); iii) ajustamento no âmbito do PRR no montante de – 87,9 M€ (– 0,07% do PIB).

**25. Tendo em conta as diferenças metodológicas entre as duas óticas, na passagem da contabilística pública à nacional é realizado um ajustamento temporal na receita fiscal e contributiva. O ajustamento referente ao primeiro semestre de 2023 foi residual e incrementou o saldo orçamental em 20,9 M€.** 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 2023 (em contabilidade pública) incluem encaixes originados em transações realizadas ainda no 4.º trimestre de 2022 e são reconhecidos neste período em contabilidade nacional. No conjunto de todos os impostos, há casos de ajustamento positivo e casos de ajustamento negativo. No 1.º semestre de 2023, a soma de todos os ajustamentos temporais na receita fiscal e contributiva valeu + 20,9 M€ (+ 0,0% do PIB).

**26. O ajustamento temporal de impostos acima mencionado inclui o tratamento estatístico da receita fiscal diferida, decidida no contexto das medidas de mitigação dos efeitos da inflação, retirando 509 M€ (0,39% do PIB) à receita do IVA em contabilidade pública.** As medidas de diferimento e flexibilização do pagamento de receita fiscal e contributiva e a isenção temporária de contribuições sociais, que vêm sendo adotadas desde 2020, primeiramente no contexto da pandemia COVID-19 e, desde o 2.º semestre de 2022, incluídas no pacote de mitigação dos efeitos da inflação, vieram exigir um tratamento estatístico especial, para garantir que o registo da receita respetiva em contabilidade nacional também respeita o princípio da especialização do exercício. No final do 1.º semestre de 2023, apenas vigoravam medidas de diferimento do IVA, legisladas no contexto do pacote inflação, originando um ajustamento na série deste imposto de – 509 M€ face ao registado em contabilidade pública — Tabela 3 e Gráfico 4. Este cálculo realizou-se em dois passos:

- (1) 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 (– 171 M€). Este montante reflete a receita diferida no 2.º semestre de 2022 e no 1.º semestre de 2023;<sup>5</sup>
- (2) Esta série de caixa modificada serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual (– 339 M€), que também constitui uma parcela do ajustamento total (Tabela 3). Em resultado dos dois passos, o valor da receita de IVA cobrada em contabilidade pública até ao final de

<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:  
 $Receita\ diferida_t = \sum_{i=t-n}^t Montante\ total\ diferido_i - \sum_{i=t-n}^t Receita\ cobrada_i$ , em que  $t$  é o momento atual e  $n$  é o momento inicial do diferimento.

O ajustamento relativo à receita diferida assume um valor intertemporal nulo, uma vez que apenas pretende corrigir o efeito de alteração do ritmo de cobrança nas séries da receita (assumindo a inexistência de incumprimento).

setembro foi superior ao que seria sem o diferimento, o que justifica o sinal negativo do ajustamento.

**27. 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, historicamente, o incumprimento associado à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas foi pouco expressivo no conjunto dos anos de 2020 (46 M€), 2021 (51 M€) e 2022 (51 M€). No final do 1.º semestre de 2023, situou-se em 104 M€ (Tabela 4 e Tabela 6).<sup>6</sup>

**Tabela 3 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas no 2.º trimestre de 2023**

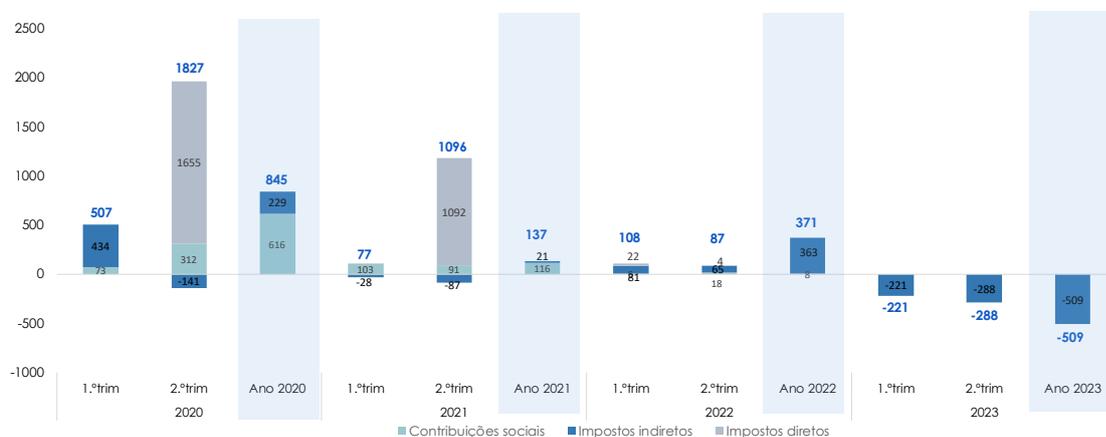
(em milhões de euros, valores acumulados desde o início do ano)

	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita fiscal</b>	<b>-509</b>	<b>-0,39</b>
<b>Impostos indiretos</b>	<b>-509</b>	<b>-0,39</b>
IVA	-509	-0,39
<b>Impostos diretos</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
IRS	0	0,00
IRC	0	0,00
<b>Contribuições sociais</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
<b>Receita total</b>	<b>-509</b>	<b>-0,39</b>

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**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 e inflação)**

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



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: As séries de 2022 e 2023 ainda constituem informação provisória e a informação de 2021 só foi finalizada no 2.º PDE de 2023 (publicado pelo INE a 22 de setembro), pelo que os dados no gráfico posteriores a 2020 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, pacote inflação e execução do PRR

**28. A UTAO continua a destacar sob a epígrafe desta secção os seguintes desafios de curto prazo para as finanças públicas portuguesas: as medidas de política de resposta à inflação, a implementação do**

<sup>6</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. O incumprimento do ano de 2022 foi publicado na Tabela 5 do [Relatório UTAO n.º 5/2023](#), de 7 de abril.

**PRR português e o efeito base das medidas de política COVID-19.** A secção apresenta a estimativa em contas nacionais dos efeitos diretos no saldo orçamental de 2023 destas três tipologias de intervenção. No final de 2022, as entidades competentes declararam o fim da pandemia de COVID-19 e para 2023 o MF apenas previu despesa com a aquisição de vacinas para o vírus SARS-CoV-2 (350 M€; previsão igual no OE inicial e na revisão feita pelo PE). A manter-se o estado de saúde pública, a execução do pacote COVID-19 em 2023 não será materialmente relevante. No entanto, as medidas de política para mitigação desta crise de saúde pública geraram um efeito base que influencia a comparação entre períodos homólogos de 2022 e 2023. Destacam-se também os desafios para as finanças públicas que surgiram em 2022 e perduram em 2023: a inflação e a implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português. Do ponto de vista orçamental, todas estas operações geram efeitos previsivelmente temporários (mais no pacote inflação do que no PRR), mas têm impactos materialmente significativos e transversais sobre a execução das contas públicas, razão pela qual se entendeu autonomizar a sua análise face ao tratamento agregado do saldo efetuado na secção anterior e ao tratamento agregado da despesa e da receita que surgirá nas secções seguintes.

**29. A UTAO apresenta a sua estimativa em contas nacionais para o impacto destas tipologias de medidas.** Estas tipologias de intervenção merecem destaque no espaço público de debate, mas existe pouca informação sistematizada e transparente sobre o seu impacto na evolução orçamental, razão pela qual se vem apresentando a estimativa destes efeitos. Para esta estimação, a UTAO utilizou como fonte primária a Síntese de Execução Orçamental em contabilidade pública de junho de 2023, a base de dados orçamental SIGO e informação adicional disponibilizada pela Autoridade Tributária (AT) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). A estimativa apresentada para o impacto destas medidas não inclui outra informação adicional. Os referenciais anuais são a Conta Geral do Estado de 2022 e a previsão apresentada pelo MF no PE/2023–27.

**30. Os impactos apurados correspondem apenas aos efeitos diretos das medidas no saldo orçamental.** Para além dos impactos diretos, a generalidade das medidas de política pública gera uma sucessão de outros efeitos, que a teoria económica apelida de “efeitos induzidos”, que advêm da modificação que provocam no comportamento dos agentes em múltiplos mercados. Também não são quantificados os efeitos indiretos, que atuam sobre os estabilizadores automáticos da despesa e da receita públicas, sem qualquer legislação adicional. Constituem exemplos deste último tipo de impactos a inflação, que num primeiro momento, aumenta a receita de impostos (indiretos), e a recuperação da receita de IRC que decorrer da expansão da atividade económica.

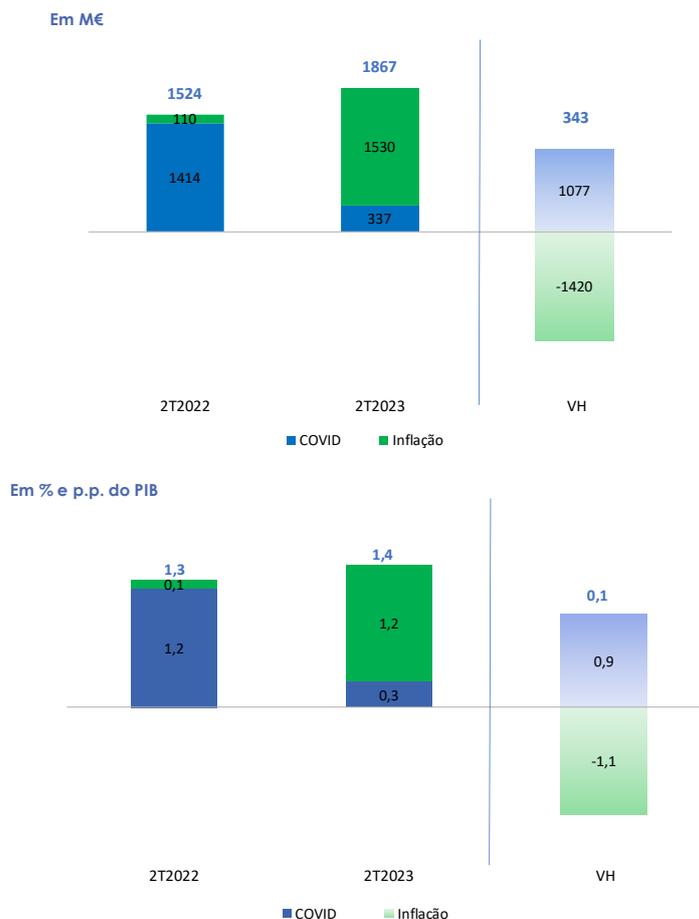
**31. No final do 1.º semestre de 2023, a execução acumulada das medidas de resposta à pandemia COVID-19, mitigação da inflação e implementação do PRR agravaram o saldo orçamental em 1646 M€, o que representa 1,3% do PIB nominal** (Gráfico 5). O maior impacto foi o das medidas de mitigação da inflação (– 1530 M€; – 1,2% do PIB), repartido entre redução temporária de impostos (– 923 M€) e despesa acrescida (650 M€) em prestações sociais (309 M€), subsídios (200 M€) e “Outras despesas correntes” (140 M€) — Tabela 6 e Tabela 7. As medidas de combate à pandemia (– 337 M€; – 0,3% do PIB) encontram-se em fase de retirada e traduzem, sobretudo, medidas de apoio ao emprego, evidenciadas na rubrica subsídios (209 M€) — Tabela 4 e Tabela 5. A implementação do PRR executou despesa de 560 M€ (0,4% do PIB), mas foi inteiramente financiada (na ótica das contas nacionais) pelo instrumento *NextGenerationEU*, pelo que o seu impacto sobre o saldo orçamental foi nulo, embora influencie os níveis da receita e da despesa — Tabela 8 e Tabela 9.<sup>7</sup>

**32. O esforço financeiro com estes três conjuntos de medidas aumentou 343 M€ face ao período homólogo, uma vez que o desagravamento do impacto orçamental da pandemia compensou parcialmente o esforço financeiro com o pacote inflação** (Gráfico 5). O impacto acumulado das medidas de resposta à pandemia, mitigação da inflação e execução do PRR aumentou 343 M€ (0,1 p.p. do PIB) face ao período homólogo. O desagravamento das medidas de política COVID-19 (1077 M€) compensou parcialmente o esforço acrescido com as medidas de política de mitigação da inflação

<sup>7</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 estão a ser emitidas para pagar o conjunto de todos os PRR nacionais.

(- 1420 M€). O impacto do PRR para esta variação é nulo, uma vez que a despesa foi inteiramente financiada por subvenções nos dois períodos — Tabela 5, Tabela 7 e Tabela 9.

**Gráfico 5 – Impacto direto acumulado das medidas COVID-2019, inflação e PRR**  
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais do PIB)



Fontes: DGO, AT, IGFSS, INE, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO (Tabela 4, Tabela 6 e Tabela 8).

**33. Esta secção complementa em contas nacionais o tratamento que a UTAO dispensa em contabilidade pública a estes temas.** A UTAO organizou a informação de acordo com a tipologia iniciada no [Relatório UTAO n.º 10/2022](#), de 18 de julho. Individualiza os impactos por natureza económica das medidas destinadas ao combate à COVID-19 (Subsecção 3.1), à mitigação dos efeitos económicos da inflação (Subsecção 3.2) e à execução do PRR (Subsecção 3.3). A forma de apresentação da informação segue a dos relatórios de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública,<sup>8</sup> permitindo relacionar as duas óticas contabilísticas. As tabelas seguintes quantificam o efeito direto de cada medida na receita e na despesa em contabilidade nacional, e detalham, no painel inferior, os ajustamentos efetuados na passagem de contabilidade pública a contas nacionais.

<sup>8</sup> Vide Capítulo 2 do [Relatório UTAO n.º 18/2022](#), de 21 de dezembro.

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

**Tabela 4 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política à pandemia de COVID-19**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental Jan-junho 2023	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>-24</b>	<b>0,0</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>-24</b>	<b>0,0</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>-41</b>	<b>0,0</b>
Adicional de solidariedade do sector bancário*	19,5	0,0
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	-60,6	0,0
<b>Outra receita corrente</b>	<b>17</b>	<b>0,0</b>
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Garantir Cultura*	8,2	0,0
Programa Ativar (receita comunitária)	9,1	0,0
<b>Despesa Total</b>	<b>314</b>	<b>0,2</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>313</b>	<b>0,2</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>34</b>	<b>0,0</b>
Saúde: medicamentos, testes, vacinas e EPI	31,5	0,0
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	2,8	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	0,1	0,0
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>49</b>	<b>0,0</b>
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	48,4	0,0
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	0,2	0,0
<b>Prestações sociais</b>	<b>4</b>	<b>0,0</b>
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	0,2	0,0
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	3,5	0,0
<b>Subsídios</b>	<b>209</b>	<b>0,2</b>
Programa Ativar	182,8	0,1
Linha de crédito Apoiar Madeira 2020	7,1	0,0
Programa Garantir Cultura	4,7	0,0
Linha de apoio à economia	4,0	0,0
Linha Invest RAM	2,9	0,0
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	1,0	0,0
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	1,0	0,0
Apoios ao cinema e audiovisual	0,5	0,0
Programa Adaptar Turismo	1,4	0,0
Programa Adaptar	0,1	0,0
Programa Apoiar.PT - apoios à economia	0,2	0,0
Programa Apoiar Rendas	0,1	0,0
Outros apoios a empresas	2,3	0,0
Outros apoios	0,4	0,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>17</b>	<b>0,0</b>
Outros apoios	17,2	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>
<b>FBCF</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>
Saúde: equipamentos e outros	0,5	0,0
Universalização da escola digital	0,4	0,0
Apoio ao teletrabalho	0,1	0,0
Outros equipamentos	0,1	0,0
<b>Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)</b>	<b>-337</b>	<b>-0,3</b>
<b>Por memória:</b>		
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-365,9	-0,3
<b>Dif.º óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>28,6</b>	<b>0,0</b>
<i>Explicação da diferença:</i>		
	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>36,8</b>	<b>0,0</b>
1. Reconhecimento da receita do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário"	19,5	0,0
2. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	8,2	0,0
3. Receita comunitária (financiamento do programa Ativar)	9,1	0,0
<b>Despesa</b>	<b>8,2</b>	<b>0,0</b>
4. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	8,2	0,0
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>28,6</b>	<b>0,0</b>

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

**Tabela 5 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por classificação económica**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução					Referenciais anuais					Impacto anual medidas de política COVID-19 2020-2022							
	Até 2.º T 2022		Até 2.º T 2023		VHA	2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		VHA	2020		2021		2022			
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4	7	8	9	10	11	12	13	14	15			
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	P.P. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	P.P. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
<b>Receita total</b>	<b>116</b>	<b>0,1</b>	<b>-24</b>	<b>0,0</b>	<b>-140</b>	<b>-0,1</b>	<b>258</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-258</b>	<b>-0,1</b>	<b>-553</b>	<b>-0,2</b>	<b>1259</b>	<b>0,5</b>	<b>258</b>	<b>0,1</b>
Impostos indiretos	-15	0,0	-61	0,0	-45	0,0	-26	0,0	0	0,0	26	0,0	-77	0,0	-35	0,0	-26	0,0
Impostos diretos	16	0,0	19	0,0	3	0,0	34	0,0	0	0,0	-34	0,0	-700	-0,3	-32	0,0	34	0,0
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-75	0,0	-29	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	115	0,1	17	0,0	-98	-0,1	250	0,1	0	0,0	-250	-0,1	299	0,1	1355	0,6	250	0,1
<b>Despesa total</b>	<b>1531</b>	<b>1,3</b>	<b>314</b>	<b>0,2</b>	<b>-1217</b>	<b>-1,1</b>	<b>2689</b>	<b>1,1</b>	<b>350</b>	<b>0,1</b>	<b>-2339</b>	<b>-1,0</b>	<b>4427</b>	<b>1,8</b>	<b>6971</b>	<b>2,9</b>	<b>2689</b>	<b>1,1</b>
Consumo intermédio	469	0,4	34	0,0	-434	-0,4	850	0,4	350	0,1	-500	-0,2	649	0,3	1218	0,5	850	0,4
Despesas com pessoal	156	0,1	49	0,0	-107	-0,1	298	0,1	0	0,0	-298	-0,1	234	0,1	628	0,3	298	0,1
Prestações sociais	374	0,3	4	0,0	-370	-0,3	414	0,2	0	0,0	-414	-0,2	668	0,3	929	0,4	414	0,2
Subsídios	469	0,4	209	0,2	-260	-0,2	946	0,4	0	0,0	-946	-0,4	2113	0,9	3129	1,3	946	0,4
Outras despesas correntes	56	0,0	17	0,0	-38	0,0	83	0,0	0	0,0	-83	0,0	149	0,1	99	0,0	83	0,0
FBCF	7	0,0	1	0,0	-6	0,0	15	0,0	0	0,0	-15	0,0	139	0,1	245	0,1	15	0,0
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	84	0,0	0	0,0	-84	0,0	476	0,2	723	0,3	84	0,0
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-1 414</b>	<b>-1,2</b>	<b>-337</b>	<b>-0,3</b>	<b>1 077</b>	<b>0,9</b>	<b>-2 431</b>	<b>-1,0</b>	<b>-350</b>	<b>-0,1</b>	<b>2 081</b>	<b>0,9</b>	<b>-4 980</b>	<b>-2,1</b>	<b>-5 712</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2 431</b>	<b>-1,0</b>

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO, DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (ii) – O impacto das medidas de política COVID-19 em contas nacionais foi estimado pela UTAO com base na execução em contabilidade pública, utilizando a informação disponível na Síntese de Execução Orçamental de junho 2023, na base de dados orçamentais SIGO e informação adicional disponibilizada à UTAO pela AT e pelo IGFSS. (iii) – O referencial anual de 2022 é a estimativa da UTAO para o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. Foi elaborada com base na informação publicada na CGE/2022, na informação definitiva para 2022 constante da base de dados orçamental SIGO e na informação disponibilizada pela AT e IGFSS. Com base nestas fontes, a UTAO estimou (e atendendo às diferenças metodológicas entre as óticas contabilísticas) o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. O detalhe desta estimativa encontra-se na Tabela 10 do [Relatório UTAO n.º 12/2023, de 21 de setembro](#), que aprecia a Conta Geral do Estado de 2022. (iv) – O referencial anual para o ano de 2023 é o divulgado no PE/2023-27.

### 3.2 Efeito orçamental das medidas de resposta à inflação

**Tabela 6 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política de resposta à inflação**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental Jan-junho 2023	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>-880</b>	<b>-0,7</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>-880</b>	<b>-0,7</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>-923</b>	<b>-0,7</b>
IVA Zero	-221,0	-0,2
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	-43,3	0,0
ISP - Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	-333,7	-0,3
ISP - Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-140,1	-0,1
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	-137,7	-0,1
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (IVA)	-31,7	0,0
ISP - Redução gasóleo agrícola	-15,5	0,0
<b>Outra receita corrente</b>	<b>43</b>	<b>0,0</b>
Receita comunitária co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	43,2	0,0
<b>Despesa Total</b>	<b>650</b>	<b>0,5</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>650</b>	<b>0,5</b>
<b>Prestações sociais</b>	<b>309</b>	<b>0,2</b>
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	174,9	0,1
Apoio extraordinário à renda	99,3	0,1
Complemento excecional de pensão	16,1	0,0
Apoio para alimentação a famílias mais carenciadas	13,0	0,0
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos - reclassificação	6,1	0,0
<b>Subsídios</b>	<b>200</b>	<b>0,2</b>
Apoios a setores de produção agrícola	186,7	0,1
Apoio extraordinário serviços públicos de transporte de passageiros	13,7	0,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>140</b>	<b>0,1</b>
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	99,7	0,1
Apoio extraordinário ao gás natural	26,3	0,0
Outros encargos	12,1	0,0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	2,2	0,0
<b>Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)</b>	<b>-1 530</b>	<b>-1,2</b>
<b>Por memória:</b>		
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-1 879,4	-1,5
<b>Dif.º óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)</b>	<b>349,4</b>	<b>0,3</b>

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>381,8</b>	<b>0,3</b>
1. Diferença metodológica no tratamento da receita diferida (IVA, IRS e IRC)	332,5	0,3
2. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição da receita)	6,1	0,0
3. Receita comunitária destinada ao co-financiamento (FEAMP)	43,2	0,0
<b>Despesa</b>	<b>32,4</b>	<b>0,0</b>
4. Anulação da despesa do apoio extraordinário ao gás, pago em 2022, mas com efeitos nas tarifas cobradas ao consumidor final em 2023 (ótica compromisso)	26,3	0,0
5. Reclassificação para despesa do apoio extraordinário aos titulares de rendimentos, operacionalizado por via de reembolsos de IRS (diminuição da receita)	6,1	0,0
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>349,3</b>	<b>0,3</b>

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

**Tabela 7 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política de resposta à inflação, por classificação económica**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução						Referenciais anuais					
	Até 2.º T 2022		Até 2.º T 2023		VHA		2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		VHA	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p.
<b>Receita total</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-880</b>	<b>-0,7</b>	<b>-880</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1498</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1318</b>	<b>-0,5</b>	<b>179</b>	<b>0,1</b>
Impostos indiretos	0	0,0	-923	-0,7	-923	-0,7	-1550	-0,6	-896	-0,3	655	0,3
Impostos diretos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-2	0,0	-387	-0,2	-385	-0,1
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-36	0,0	-36	0,0
Outra receita corrente	0	0,0	43	0,0	43	0,0	54	0,0	0	0,0	-54	0,0
<b>Despesa total</b>	<b>110</b>	<b>0,1</b>	<b>650</b>	<b>0,5</b>	<b>540</b>	<b>0,4</b>	<b>3114</b>	<b>1,3</b>	<b>3272</b>	<b>1,3</b>	<b>158</b>	<b>0,0</b>
Consumo intermédio	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	-2	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	388	0,2	388	0,2
Prestações sociais	0	0,0	309	0,2	309	0,2	1998	0,8	1 196	0,5	-802	-0,4
Subsídios	15	0,0	200	0,2	185	0,1	726	0,3	1238	0,5	512	0,2
Outras despesas correntes	94	0,1	140	0,1	46	0,0	388	0,2	450	0,2	62	0,0
FBCF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-110</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1 530</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1 420</b>	<b>-1,1</b>	<b>-4 611</b>	<b>-1,9</b>	<b>-4 591</b>	<b>-1,8</b>	<b>21</b>	<b>0,1</b>

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO, DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (ii) – O impacto das medidas de resposta à inflação em contas nacionais no 1.º semestre de 2023 foi estimado pela UTAO com base na execução em contabilidade pública, utilizando a informação disponível na Síntese de Execução Orçamental de junho, informação adicional disponibilizada pela AT e pelo IGFSS e pela informação constante na base de dados orçamentais SIGO. (iii) – O referencial anual de 2022 é a estimativa da UTAO para o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. Foi elaborada com base na informação publicada na CGE/2022, na informação definitiva para 2022 constante da base de dados orçamental SIGO e na informação disponibilizada pela AT e IGFSS. Com base nestas fontes, a UTAO estimou (e atendendo às diferenças metodológicas entre as óticas contabilísticas) o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. O detalhe desta estimativa encontra-se na Tabela 14 do [Relatório UTAO n.º 12/2023, de 21 de setembro](#), que aprecia a Conta Geral do Estado de 2022. (iv) – O referencial anual para o ano de 2023 é o divulgado no PE/2023–27.

### 3.3 Efeito orçamental da execução do PRR

**Tabela 8 – Efeito orçamental direto acumulado das principais medidas financiadas pelo PRR**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental Jan-junho 2023	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>560</b>	<b>0,4</b>
<b>Receita de capital</b>	<b>560</b>	<b>0,4</b>
Receita capital PRR com origem NextGenerationEU	560,2	0,4
<b>Despesa Total</b>	<b>560</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>476</b>	<b>0,4</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>27</b>	<b>0,0</b>
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)	0,3	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	3,8	0,0
Impulsos jovens STEAM e Impulso Adultos	2,7	0,0
Bioeconomia – Subinvestimento Gestão Florestal e Apoio à Resinagem		
Programa resineiros vigilantes (ICNF)	0,4	0,0
Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (eSPap)	1,1	0,0
IFAP (Agenda de inovação para a agricultura, Programa emparcelar para ordenar e Implementação da Estratégia nacional para o Mar 2021-30)	1,7	0,0
Justiça económica e ambiente de negócios (IGFEJ, IRN e SGMJ)	4,5	0,0
Projeto "Reforço das infraestruturas de proteção civil" (ANEPC)	0,8	0,0
Projeto "SUAVA - Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa" (INDJ)	1,1	0,0
Projeto Administração Pública Mais Eficiente - Capacitação, Digitalização e Interoperabilidade e Cibersegurança (Agência para a Modernização Administrativa)	4,9	0,0
Reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares (Secretaria Geral do MNE)	1,1	0,0
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	1,0	0,0
Transição digital na educação do ensino básico e secundário	1,3	0,0
Transição digital na saúde (SPMS)	2,0	0,0
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>7</b>	<b>0,0</b>
Recursos humanos (PRR)	2,1	0,0
Impulsos jovens STEAM e Impulso Adultos	4,7	0,0
<b>Subsídios</b>	<b>343</b>	<b>0,3</b>
Outros apoios a empresas	0,0	0,0
Compromisso Emprego Sustentável	54,0	0,0
Fundo de salvaguarda do património cultural - PRR - Trf ISFL	0,0	0,0
Agendas/Alianças Mobilizadoras e Verdes para a Inovação Empresarial	269,2	0,2
Descarbonização da Indústria	20,3	0,0
<b>Outras despesas correntes</b>	<b>99</b>	<b>0,1</b>
Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis	1,4	0,0
Programa Vale Eficiência	6,3	0,0
Outros encargos	0,9	0,0
Outros apoios	4,3	0,0
Impulsos jovens STEAM e Impulso Adultos	9,7	0,0
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	13,2	0,0
Projetos Locais Promotores de Qualificações de Nível B1/B2/B3 (ANQEP)	7,5	0,0
Apoios habitação (Componente C2: Programa de apoio no acesso à habitação, Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário e Parque público de habitação a custos acessíveis) - IHRU (entidade gestora)	1,2	0,0
Apoios habitação (Parque público de habitação a custos acessíveis) - CCDR e Municípios	27,9	0,0
Agenda para a inovação da Agricultura 20-30, Florestas (Componente 8) e Mar (Componente 10) - IFAP (entidade gestora)	1,2	0,0
Centros de Tecnologia e Inovação (ANI)	25,5	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>84</b>	<b>0,1</b>
<b>FBCF</b>	<b>84</b>	<b>0,1</b>
Saúde: equipamentos e outros	3,4	0,0
Universalização da escola digital	0,1	0,0
Infraestruturas de Portugal - Projeto Missing links e aumento da capacidade de rede (PRR)	12,8	0,0
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)	0,3	0,0
Estabelecimentos ensino superior - equipamentos (PRR)	8,7	0,0
Expansão Rede de Metro do Porto (PRR)	8,8	0,0
Outros equipamentos	6,4	0,0
Bioeconomia – Subinvestimento Gestão Florestal e Apoio à Resinagem		
Programa resineiros vigilantes (ICNF)	2,0	0,0
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	1,6	0,0
Justiça económica e ambiente de negócios (IGFEJ)	2,0	0,0
Meios de prevenção e combate a incêndios rurais – Subinvestimento Meios aéreos	3,1	0,0
Plano nacional para o alojamento para o ensino superior (PNAES)	2,6	0,0
Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional	5,3	0,0
Sistema de modelação Oceano Atmosfera de Alta Resolução Espacial e Temporal – ‘Atlântico’ (IPMA)	4,2	0,0
Transformação Digital das Entidades Tuteladas do MNE (ICCL)	15,3	0,0
Transição digital na educação (SGME)	7,3	0,0
<b>Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	204,2	0,2
<b>Dif.º óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (Impacto direto conhecido)</b>	<b>-204,2</b>	<b>-0,2</b>

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
<b>Receita</b>	<b>-204,2</b>	<b>-0,2</b>
1. Diferença metodológica no tratamento da receita recebida em contabilidade pública	-204,2	-0,2
<b>Efeito sobre o saldo orçamental</b>	<b>-204,2</b>	<b>-0,2</b>

Fontes: Base de dados orçamental SIGO, INE e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação sobre a execução do PRR em contas nacionais foi estimada com base na informação constante da base de dados orçamentais SIGO, utilizando, na despesa, a informação sobre pagamentos e compromissos. 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. (ii) No cálculo do impacto do PRR aplicou-se o princípio da neutralidade de fundos comunitários (na componente financiada por subvenções comunitárias).

**Tabela 9 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por classificação económica**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução					Referenciais anuais						
	Até 2.º T 2022		Até 2.º T 2023		VHA	2022 Estimativa UTAO		PE/2023-27		VHA		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p.
<b>Receita total</b>	<b>406</b>	<b>0,3</b>	<b>560</b>	<b>0,4</b>	<b>154</b>	<b>0,1</b>	<b>975</b>	<b>0,4</b>	<b>3672</b>	<b>1,4</b>	<b>2697</b>	<b>1,0</b>
Receita de capital	406	0,3	560	0,4	154	0,1	975	0,4	3672	1,4	2697	1,0
<b>Despesa total</b>	<b>406</b>	<b>0,3</b>	<b>560</b>	<b>0,4</b>	<b>154</b>	<b>0,1</b>	<b>975</b>	<b>0,4</b>	<b>3672</b>	<b>1,4</b>	<b>2697</b>	<b>1,0</b>
Consumo intermédio	12	0,0	27	0,0	15	0,0	33	0,0	648	0,3	616	0,2
Despesas com pessoal	0	0,0	7	0,0	6	0,0	5	0,0	36	0,0	31	0,0
Prestações sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Subsídios	24	0,0	343	0,3	320	0,2	70	0,0	95	0,0	25	0,0
Outras despesas correntes	45	0,0	99	0,1	54	0,0	158	0,1	417	0,2	259	0,1
FBCF	326	0,3	84	0,1	-242	-0,2	347	0,1	1539	0,6	1192	0,5
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	362	0,1	937	0,4	574	0,2
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

Fontes: Base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (ii) – O referencial anual de 2022 é a estimativa da UTAO para o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. Foi elaborada com base na informação definitiva para 2022 constante da base de dados orçamental SIGO, utilizada para estimar (e atendendo às diferenças metodológicas entre as óticas contabilísticas) o impacto desta tipologia de medidas em contas nacionais. O detalhe desta estimativa encontra-se na Tabela 19 do [Relatório UTAO n.º 12/2023, de 21 de setembro](#), que aprecia a Conta Geral do Estado de 2022. (iii) – O referencial anual para o ano de 2023 é o divulgado no PE/2023–27.

## 4 Saldo primário e despesa com juros

**34. A análise desta secção é realizada em termos ajustados (Tabela 16 no Anexo 2), isto é, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes identificadas no Anexo 1. A conta das AP em valores não ajustados está na Tabela 15, igualmente arrumada no Anexo 2.**

**35. A melhoria do saldo orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária e medidas não-recorrentes, advém da evolução positiva do saldo orçamental primário que acomodou o incremento dos encargos com juros.** Em termos nominais, o saldo orçamental ajustado do efeito de medidas temporárias e de medidas não-recorrentes evidenciou uma melhoria de cerca de 889 M€ (cerca de 0,6 p.p. do PIB). Este resultado traduziu o crescimento do saldo primário, que passou de um valor positivo de 2,4% do PIB no 1.º semestre de 2022 para um excedente de 3,3% do PIB em idêntico período de 2023 (Tabela 10). Como tal, para o excedente do saldo orçamental na conta consolidada das AP, contribuiu decisivamente a melhoria do saldo primário, em cerca de 1,4 M€, cuja variação acomodou, largamente, o impacto negativo por via do incremento registado na despesa com juros (+ 485 M€).

**Tabela 10 – Saldos e despesa com juros das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes**

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	2022 jan-jun	2023 jan-jun	Variação	2022 jan-jun	2023 jan-jun	Variação
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>513</b>	<b>1 403</b>	<b>889</b>	<b>0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>
Saldo Primário	2 834	4 209	1 375	2,4	3,3	0,8
Juros	2 321	2 806	485	2,0	2,2	0,2

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

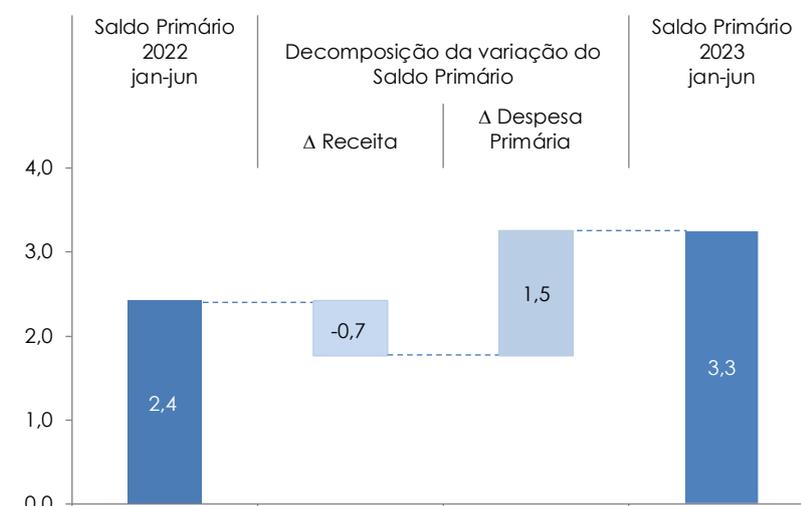
**36. A melhoria do saldo primário ajustado das AP em cerca de 0,8 p.p. do PIB observado no primeiro semestre de 2023 resultou da redução conjunta dos pesos da receita e da despesa primária.** Com efeito, a receita ajustada das AP aumentou 8,4% face ao período homólogo, a um ritmo inferior ao crescimento do PIB nominal (10,2%), o que se traduziu na diminuição do peso da receita no PIB em 0,7 p.p. (Tabela 11 e Gráfico 6). O aumento nominal da receita total é explicado pelo contexto de variações positivas expressivas tanto do volume da atividade económica como dos preços subjacentes às bases de incidência da receita, que continuou a verificar-se no 1.º semestre de 2023. Neste particular, é de salientar o crescimento da receita fiscal (7,5%), impulsionada pelo aumento na receita de impostos indiretos (15,0%), assim como o incremento de 11,4% na receita com contribuições sociais. A despesa primária ajustada, por sua vez, registou um aumento de 5,9% em termos nominais (Tabela 11). Este incremento foi influenciado pelo crescimento homólogo, abaixo do referencial anual do PE/2023–27, registado nas rubricas de consumo intermédio (+ 5,4%), subsídios (+ 0,1%) e FBCF (+ 4,5%) — Tabela 16. É de salientar, ainda, a queda no peso da despesa primária no PIB. Caiu 1,5 p.p., para 36,5%, por via do contributo do denominador, ou seja, da expansão substancial do PIB nominal (10,2%).

**Tabela 11 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes**

	Em milhões de euros		Em %	Em % do PIB		
	2022 jan-jun	2023 jan-jun	Taxa de variação homóloga	2022 jan-jun	2023 jan-jun	Variação
<b>Saldo Primário</b>	<b>2 834</b>	<b>4 209</b>		<b>2,4</b>	<b>3,3</b>	<b>0,8</b>
Receita	47 358	51 343	8,4	40,4	39,8	-0,7
Despesa Primária	44 524	47 135	5,9	38,0	36,5	-1,5
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	117 167	129 103	10,2			

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

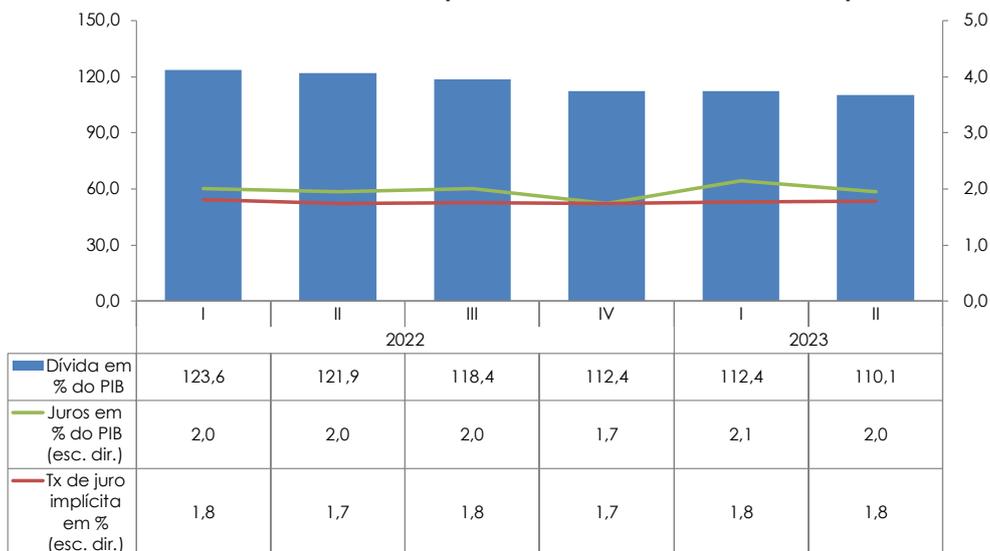
**Gráfico 6 – Decomposição da variação do Saldo Primário, excluindo os efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**37. No 1.º semestre de 2023, a despesa com juros cresceu face ao período anterior.** Em termos nominais, a despesa com juros cresceu 485 M€, o que se traduziu num aumento do seu peso no PIB em 0,2 p.p. (Tabela 10). Ao comparar o 1.º semestre de 2023 com o período homólogo de 2022, a taxa de juro implícita na dívida pública cresceu 0,1 p.p. para 1,8% do PIB (Gráfico 7). O nível de dívida pública, registou, no entanto, uma ligeira descida. Entre o final de junho de 2022 e o final de junho de 2023, a dívida pública diminuiu 524 M€ em termos nominais, sendo que em percentagem do PIB registou-se uma redução em 11,8 p.p., para 110,1% do PIB, uma evolução que é justificada pelo acentuado crescimento do PIB nominal (+ 10,2%, em termos homólogos). De relembrar, que, de acordo com a 2.ª Notificação de 2023 referente ao PDE, a previsão do nível de dívida pública para o ano de 2023 foi assim revista pelo MF face às metas no PE/2023–27 (Tabela 1): + 0,3 M€ em valor e – 1,4 p.p. em rácio do PIB nominal).

**Gráfico 7 – 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

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

### 5.1 Informação prévia

**39. A análise nesta subsecção é apresentada em termos ajustados,** isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1. A conta ajustada das AP apresenta-se na Tabela 16 e a conta não ajustada na Tabela 15, ambas no Anexo 2. Neste trimestre e no trimestre homólogo, não foram identificadas medidas temporárias nem não-recorrentes, pelo que as duas contas são iguais.

**40. A aferição da execução orçamental em contas nacionais privilegia a comparação com a previsão do PE/2023–27.** No presente relatório, compara-se a execução orçamental com os objetivos implícitos no PE/2023–27, apresentado em abril de 2023, pois constituem a previsão mais recente do MF.<sup>9</sup> Esta previsão incorporou os resultados preliminares da execução orçamental em contas nacionais do 4.º trimestre de 2022, a evolução da atividade económica no 1.º trimestre de 2023 e os objetivos de política orçamental atualizados, constituindo uma revisão significativa face ao OE/2023 aprovado, tanto na receita como na despesa.

<sup>9</sup> O MF apresentou novas previsões para 2023 referentes à dívida e ao PIB nominal, mas manteve a do saldo orçamental — [2.ª Notificação no âmbito do PDE](#), 22 de setembro de 2023. Este documento não mostra previsões para as rubricas de receita e despesa.

**41. Os anos de 2021 e 2022 viram os seus resultados alterados em função da incorporação de informação mais recente efetuada na 2.ª Notificação do PDE (setembro de 2023).** A informação de 2021 tem agora natureza final e a de 2022 passou de preliminar a provisória. A Tabela 12 detalha a revisão por classificação económica face à execução preliminar de 2022.

**Tabela 12 – Conta ajustada de 2022: execução preliminar (1.ª Notificação)  
versus execução provisória (2.ª Notificação)**

	2022 Exec preliminar (1.ª Not.)		2022 Exec provisória (2.ª Not.)		Revisão	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em p.p. do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>106 139</b>	<b>44,4</b>	<b>106 094</b>	<b>43,8</b>	<b>-45</b>	<b>-0,6</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>104 302</b>	<b>43,6</b>	<b>104 615</b>	<b>43,2</b>	<b>312</b>	<b>-0,4</b>
Receita fiscal	61 879	25,9	62 019	25,6	140	-0,3
Impostos indiretos	36 178	15,1	36 330	15,0	152	-0,1
Impostos diretos	25 701	10,7	25 690	10,6	-12	-0,1
Contribuições sociais	29 598	12,4	29 641	12,2	44	-0,1
Outras receitas correntes	12 825	5,4	12 954	5,3	129	0,0
Vendas	7 460	3,1	7 747	3,2	286	0,1
Outra receita corrente	5 365	2,2	5 208	2,1	-158	-0,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 837</b>	<b>0,8</b>	<b>1 480</b>	<b>0,6</b>	<b>-357</b>	<b>-0,2</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>106 839</b>	<b>44,7</b>	<b>106 629</b>	<b>44,0</b>	<b>-210</b>	<b>-0,7</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>97 600</b>	<b>40,8</b>	<b>97 656</b>	<b>40,3</b>	<b>56</b>	<b>-0,5</b>
Consumo intermédio	13 535	5,7	13 370	5,5	-165	-0,1
Despesas com pessoal	25 841	10,8	25 825	10,7	-16	-0,1
Prestações sociais	44 694	18,7	44 841	18,5	147	-0,2
Subsídios	2 547	1,1	2 685	1,1	138	0,0
Juros	4 687	2,0	4 664	1,9	-22	0,0
Outras despesas correntes	6 295	2,6	6 271	2,6	-25	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>9 239</b>	<b>3,9</b>	<b>8 972</b>	<b>3,7</b>	<b>-266</b>	<b>-0,2</b>
FBCF	5 911	2,5	5 773	2,4	-138	-0,1
Outras despesas de capital	3 327	1,4	3 199	1,3	-128	-0,1
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-699</b>	<b>-0,3</b>	<b>-534</b>	<b>-0,2</b>	<b>165</b>	<b>0,1</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>3 987</b>	<b>1,7</b>	<b>4 130</b>	<b>1,7</b>	<b>143</b>	<b>0,0</b>
Receita fiscal e contributiva	91 477	38,2	91 661	37,8	184	-0,4
Despesa corrente primária	92 913	38,8	92 992	38,4	79	-0,5
Por memória:						
Despesa primária	102 152	42,7	101 964	42,1	-188	-0,6
Por memória:						
PIB nominal	239 241		242 341		3 100	

Fontes: INE (1.ª e 2.ª notificações de 2023 no âmbito do PDE) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

**42. 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.** As medidas de política COVID-19 são, por natureza transitórias, mas com impactos significativos durante a sua vigência. No ano de 2023, espera-se a quase retirada desta tipologia de medidas, encontrando-se prevista despesa de 350 M€ (0,1% do PIB) no conjunto do ano, o que representa uma redução de 2,01 mil M€ (0,9 p.p. do PIB), gerando efeitos de base significativos, que influenciam a interpretação da evolução dos agregados orçamentais — Tabela 5.<sup>10</sup> Em sentido oposto, as medidas de mitigação dos efeitos da inflação têm um

<sup>10</sup> O impacto direto acumulado das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental foi de - 5,0 mil M€ (- 2,1% do PIB) em 2020, - 5,7 mil M€ (- 2,1% do PIB) em 2021 e - 2,4 mil M€ (- 1,0% do PIB) em 2022. No ano de 2023 encontra-se prevista despesa de 350 M€ (0,1% do PIB) no conjunto do ano, o que representa uma redução de 2,1 mil M€ (0,9 p.p. do PIB), encontrando-se esta informação detalhada na Tabela 5. A redução significativa entre 2021 e 2022 (3,3 mil M€; 1,4 p.p. do PIB) gerou efeitos de base significativos e em 2023 a quase retirada desta tipologia de medidas deverá gerar efeitos de base adicionais que importa relevar.

efeito previsional de – 4,6 mil M€ (– 1,8% do PIB) sobre a execução orçamental (Tabela 7). O PRR deverá aumentar os níveis da receita e da despesa em 3,7 mil M€ (1,4% do PIB) — Tabela 9.

## 5.2 Receita total

**43. A receita aumentou 8,4% no 1.º semestre de 2023, ligeiramente abaixo do ritmo da atividade económica, reduzindo o seu peso no PIB para 39,8%.** A receita total aumentou 8,4% até ao final do 1.º semestre, traduzindo um incremento nominal homólogo de 4,0 mil M€. Neste período, o ritmo de crescimento da receita foi inferior ao da atividade económica a preços correntes (10,2%), reduzindo o seu peso no PIB em 0,7 p.p., para 39,8% (Tabela 13).

**44. A evolução da receita no 1.º semestre foi globalmente favorável, impulsionada pelos impostos diretos e pelas contribuições sociais** O crescimento da receita (8,4%; 3985 M€) beneficiou da evolução favorável da generalidade das suas componentes, uma vez que apenas as “Outras receitas correntes” registaram um ligeiro decréscimo. A evolução global foi impulsionada pelas receitas de impostos diretos (15,0%; 1369 M€) e de contribuições sociais (11,4%; 1582 M€), que em conjunto, representaram 74,1% do aumento nominal total. Estas receitas beneficiaram da recuperação económica (10,2%) e dos desenvolvimentos do mercado de trabalho, tanto no respeitante ao emprego como às remunerações, que favoreceram a cobrança de IRS e de contribuições sociais (Gráfico 9 e Gráfico 13), enquanto a recuperação económica alavancou o IRC (Gráfico 12).<sup>11</sup> Os impostos indiretos (3,6%; 627 M€) representaram 15,7% do crescimento total, mas mantendo a sua trajetória de desaceleração (Gráfico 9). A inflação contaminou as bases dos principais impostos e das contribuições sociais. A receita de capital mais do que duplicou (101,2%; + 511 M€), traduzindo as ajudas ao investimento comunitárias. As “Outras receitas correntes” (– 1,6%; – 104 M€) evidenciaram o efeito base do cofinanciamento comunitário das medidas de política COVID-19 — Tabela 13.

**45. No respeitante aos referenciais anuais**, com os quais se compara a evolução da execução orçamental, vale a pena salientar neste 1.º semestre:

- **O PE/2023–27 reviu em alta as previsões da receita (+3,2 mil M€) face aos objetivos do OE/2023, representando a receita fiscal cerca de 82% do aumento esperado (2,7 mil M€)**, seguida da receita contributiva (645 M€) e de capital (402 M€), a par do ligeiro decréscimo (– 402 M€) nas “Outras receitas correntes” — Tabela 13.
- **O 2.º PDE reviu em baixa a receita do conjunto do ano de 2022 em 45 M€ face à execução provisória, com os contributos de sinal contrário da receita corrente (+312 M€) e da receita de capital (– 357 M€)**. Nesta versão mais atualizada da informação, a receita fiscal aumentou 140 M€, destacando-se o incremento dos impostos indiretos (152 M€), particularmente o IVA (148 M€) — Tabela 12.

**46. O desempenho global da receita no 1.º semestre superou o objetivo do PE/2023–27 para o conjunto do ano, com um desvio positivo de 0,7 p.p., com origem nos impostos diretos e contribuições sociais, refletindo a evolução favorável do mercado de trabalho e a recuperação económica.** No 1.º semestre de 2023, o ritmo de crescimento da receita (8,4%) situou-se 0,7 p.p. acima da previsão do PE/2023–27 para o conjunto do ano (7,7%), resultando dos contributos dos impostos diretos e das contribuições sociais. Os impostos indiretos e a componente não fiscal nem contributiva permaneceram aquém do objetivo. Destacou-se o desempenho da receita de contribuições sociais (1,8 p.p.) e de impostos diretos (2,0 p.p.), com um contributo conjunto de 3,8 p.p., refletindo a evolução mais benévola do que o antecipado no mercado de trabalho e a recuperação económica — Gráfico 8 e Tabela 13.

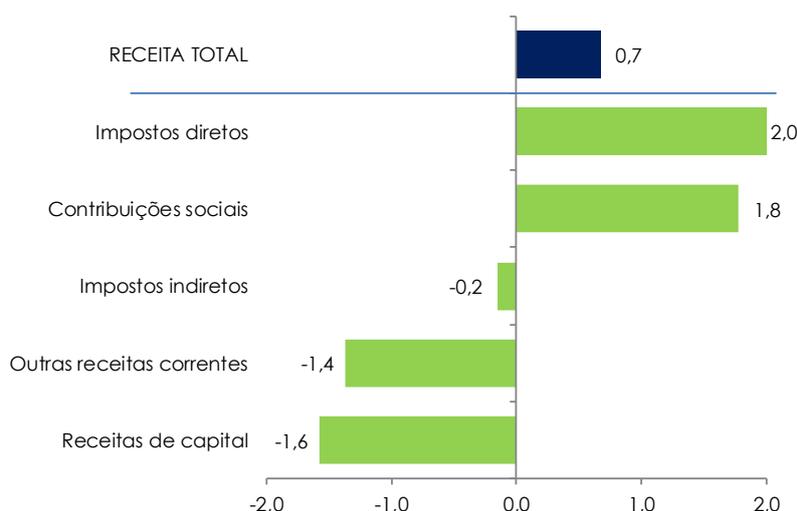
<sup>11</sup> De acordo com as [estatísticas de emprego do INE](#), publicadas a 29 de setembro, no 1.º trimestre de 2023 a população empregada aumentou 0,3% face ao trimestre anterior e 1,3% em termos homólogos. As remunerações cresceram 11,1% face ao mesmo período do ano anterior, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (10,2% a preços correntes) e ao da inflação (de acordo com a informação publicada pelo INE, em junho [a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 7,8%](#)).

**Tabela 13 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes**

	2022 Jan-jun		2023 Jan-jun				PE 2023-27		OE/2023	
	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 %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>47 358</b>	<b>40,4</b>	<b>51 343</b>	<b>39,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>8,4</b>	<b>44,4</b>	<b>7,7</b>	<b>44,1</b>	<b>4,6</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>46 853</b>	<b>40,0</b>	<b>50 326</b>	<b>39,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>7,4</b>	<b>42,8</b>	<b>5,2</b>	<b>43,0</b>	<b>2,4</b>
Receita fiscal	26 587	22,7	28 583	22,1	-0,6	7,5	25,1	4,1	24,8	-0,3
Impostos indiretos	17 446	14,9	18 073	14,0	-0,9	3,6	14,7	4,3	14,8	1,3
Impostos diretos	9 141	7,8	10 510	8,1	0,3	15,0	10,4	3,7	10,1	-2,5
Contribuições sociais	13 925	11,9	15 507	12,0	0,1	11,4	12,2	5,6	12,3	3,4
Outras receitas correntes	6 341	5,4	6 237	4,8	-0,6	-1,6	5,5	9,4	5,9	12,9
Vendas	3 593	3,1	3 668	2,8	-0,2	2,1	3,0	0,7	3,1	1,3
Outra receita corrente	2 748	2,3	2 569	2,0	-0,4	-6,5	2,5	22,4	2,7	30,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>505</b>	<b>0,4</b>	<b>1 017</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>101,2</b>	<b>1,7</b>	<b>190,7</b>	<b>1,6</b>	<b>163,4</b>
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	117 167		129 103			10,2		6,2		2,9

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 8 – Comparação da variação homóloga da receita com o referencial anual do PE/2023–27, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes (em pontos percentuais)**



Fontes: INE, PE/2023-27 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.

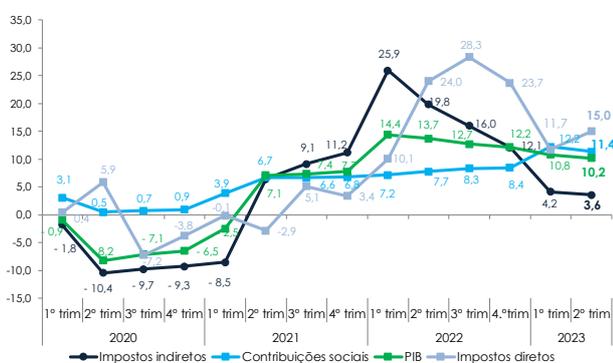
**47. No 1.º semestre, a receita fiscal cresceu 7,5% em termos homólogos, representando metade do incremento da receita total. Foi impulsionada pelos impostos diretos (15%), enquanto os impostos indiretos (3,6%) mantiveram a tendência de desaceleração face aos trimestres anteriores.** Nos dois primeiros trimestres do ano, a receita fiscal aumentou 7,5% em termos homólogos, o que representa uma ligeira aceleração (0,8 p.p.) face ao trimestre anterior (Gráfico 10). O seu incremento nominal (+1996 M€) representou metade (50,1%) do crescimento da receita total. Esta evolução resultou de evoluções distintas das componentes da tributação:

- **Os impostos diretos (15,0%; + 1369 M€) representaram mais de dois terços deste crescimento (68,6%),** observando-se uma aceleração em cadeia de 3,2 p.p. face ao trimestre anterior (Gráfico 10);
- **Os impostos indiretos (3,6%; 627 M€) continuaram a desacelerar,** uma tendência que se iniciou há cerca de um ano (Gráfico 10).

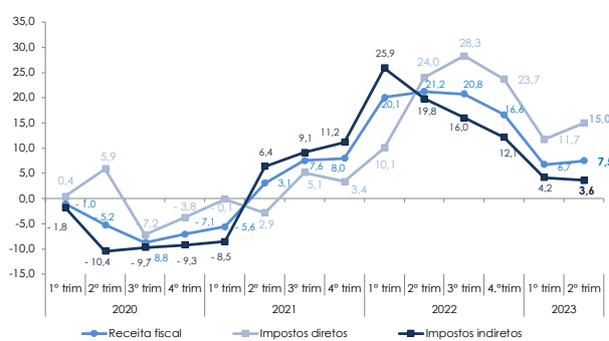
**48. A desaceleração do IVA (para 5,5%) e a redução temporária do ISP determinaram o abrandamento da tributação indireta (3,6%).** Entre janeiro e junho, os impostos indiretos registaram um aumento homólogo de 3,6% (627 M€), com um peso de 15,7% no incremento nominal da receita total e de 31,4%

da receita fiscal. Este ritmo de crescimento foi inferior ao da atividade económica (10,2% a preços correntes) e ao do consumo privado (7,8%), mantendo-se a tendência de desaceleração desta categoria fiscal, que atingiu o seu máximo no 1.º trimestre de 2022 (24,9%) — Gráfico 9 e Gráfico 11. O IVA (5,5%; 590 M€) representou a quase totalidade (94,2%) do incremento nominal da sua categoria tributária, evidenciando uma tendência clara de abrandamento, com um ritmo de crescimento inferior ao do consumo privado (7,8%) pela primeira vez desde o 1.º trimestre de 2021 — Gráfico 11. O consumo privado constitui a principal base macroeconómica da tributação indireta, sendo esta determinada pelo nível de preços e pelo volume das transações. No 1.º semestre, o consumo privado das famílias aumentou 7,8% em termos homólogos, mas o crescimento em volume foi de 1,1%, sendo o remanescente atribuível ao efeito do preço, pelo que o contributo mais significativo para o aumento da receita de impostos indiretos adveio da subida de preços. A cobrança de impostos indiretos foi penalizada pela medida de redução temporária do ISP (- 659 M€; - 0,5% do PIB), pela isenção de IVA para alguns produtos alimentares (- 221 M€; - 0,2% do PIB) e pelo ajustamento referente à medida de flexibilização do pagamento do IVA (- 509 M€; 0,4% do PIB) — Tabela 6 e Tabela 3.

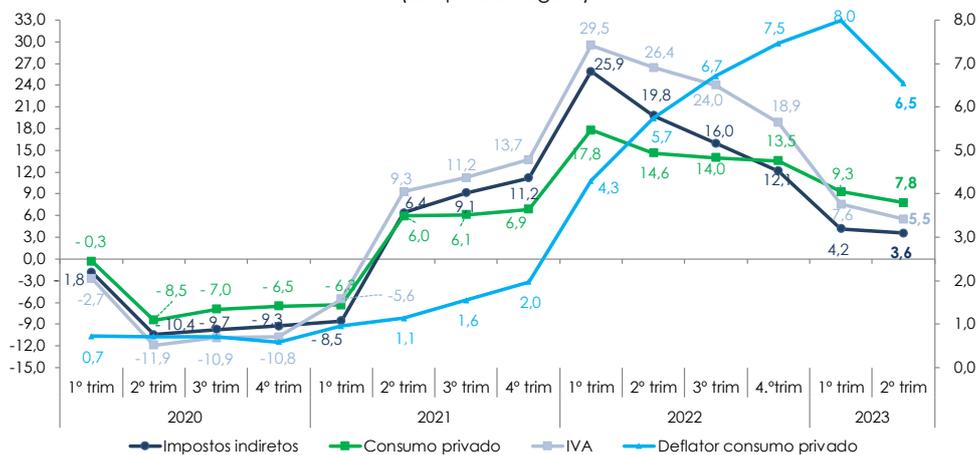
**Gráfico 9 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano (em percentagem)**



**Gráfico 10 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano (em percentagem)**



**Gráfico 11 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator: tvha desde o início do ano (em percentagem)**

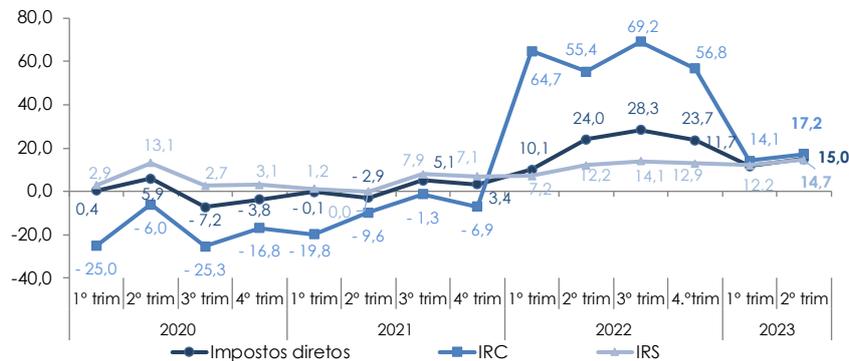


Fontes: INE, MF, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: tvha — taxa de variação homóloga anual.

**49. A tributação direta cresceu 15,0%, com os contributos do IRS (14,7%) e do IRC (17,2%), beneficiando dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho e da recuperação económica.** A receita de impostos diretos aumentou 15,0% (1369 M€) entre janeiro e junho, com os contributos do IRS (14,7%; 843 M€) e do IRC (17,2%; 527 M€) — Gráfico 12. A evolução do IRS beneficiou dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, apresentando um ritmo de crescimento superior ao das remunerações (11,1%), sua base macroeconómica — Gráfico 13. Permanecem em vigor algumas medidas de apoio ao emprego, como o programa Ativar (Tabela 4) e a medida Compromisso e Emprego Sustentável, financiada pelo PRR (Tabela 7). A cobrança de IRC acelerou 3,1 p.p. em cadeia, refletindo a entrega das liquidações anuais em maio e a recuperação económica, que impulsionou os lucros das empresas. A receita deste imposto permaneceu robusta, mesmo considerando o efeito base

das medidas de política COVID-19 em 2022, que provocaram variações muito acentuadas neste período (Gráfico 12).

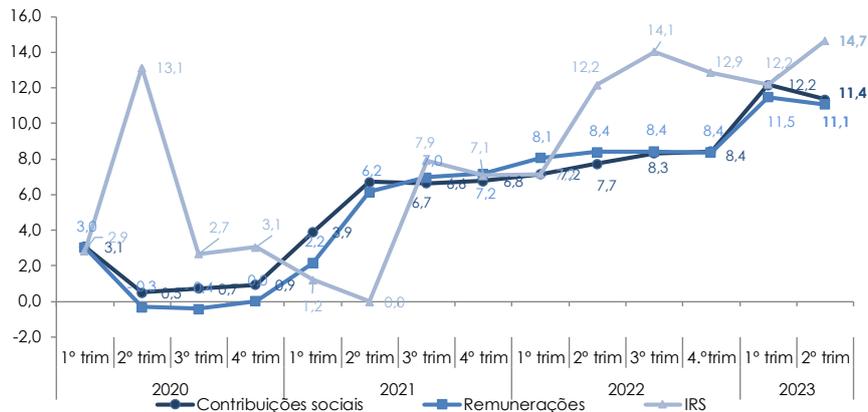
**Gráfico 12 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha desde o início do ano**  
(em percentagem)



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

**50. A receita de contribuições sociais aumentou 11,4% no 1.º semestre, permanecendo ligeiramente acima das remunerações.** A receita de contribuições sociais cresceu 11,4% (+1582 M€) entre janeiro e junho, representando 39,7% da variação global da receita total. Beneficiou dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, tanto no referente ao emprego (+ 0,3% na população empregada) como às remunerações (11,1%) e das medidas de políticas de apoio ao emprego (programa Ativar e Compromisso Emprego Sustentável) — Gráfico 13 e Tabela 13.<sup>12</sup>

**Gráfico 13 – 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.

**51. A quebra das “Outras receitas correntes” (-1,6%) resultou do efeito base das transferências comunitárias destinadas a apoiar as medidas de apoio ao emprego e saúde no contexto da pandemia. As receitas de capital duplicaram (101,2%), refletindo a aceleração das transferências comunitárias destinadas à execução do PRR, mas o seu ritmo de crescimento permaneceu muito abaixo do objetivo anual do PE/2023-27 (190,7%).** O recuo das “Outras receitas correntes” (-1,6%; -104 M€) resultou de evoluções distintas ao nível das suas componentes. As Vendas apresentaram um aumento de 2,1% (+ 75 M€), situando-se acima do projetado no PE/2023-27 para o conjunto do ano (0,7%). O decréscimo da parcela “Outra receita corrente” (-6,5%; -180 M€) tem subjacente o efeito base das transferências comunitárias do mecanismo *NextGenerationEU*, destinadas a financiar as medidas de apoio a emprego e saúde no contexto da pandemia. A UTAO estimou que no 1.º semestre tenham sido reconhecidas receitas correntes de 60 M€, destinadas ao cofinanciamento das medidas de apoio do programa da

<sup>12</sup> De acordo com as [estatísticas de emprego do INE](#), publicadas a 29 de setembro, no 1.º trimestre de 2023 a população empregada aumentou 0,3% face ao trimestre anterior e 1,3% em termos homólogos. As remunerações cresceram 11,1% face ao mesmo período do ano anterior, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (10,2% a preços correntes) e ao da inflação (de acordo com a informação publicada pelo INE, em junho [a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 7,8%](#)).

Agricultura no âmbito do pacote inflação (43 M€, na Tabela 6) e dos programas Ativar, Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (17 M€, na Tabela 4). A receita de capital constitui o dobro (511 M€) do alcançado no período homólogo, com origem nas ajudas ao investimento recebidas das instituições europeias (516 M€), destinadas primordialmente à implementação do PRR. No entanto, permanece abaixo do objetivo do PE/2023-27 para o conjunto do ano (190,7%) — Tabela 13.

### 5.3 Despesa Primária

**52. No âmbito do relatório do PE/2023–27 divulgado em abril de 2023, o Ministério das Finanças atualizou o objetivo para 2023, tendo efetuado uma revisão em alta no valor da despesa primária em comparação com a previsão inicial do OE/2023.** Com exceção da formação bruta de capital fixo (FBCF) e das outras despesas correntes que foram revistas em baixa, todas as restantes rubricas da despesa primária foram objeto de revisão em alta no âmbito do PE/2023–27.

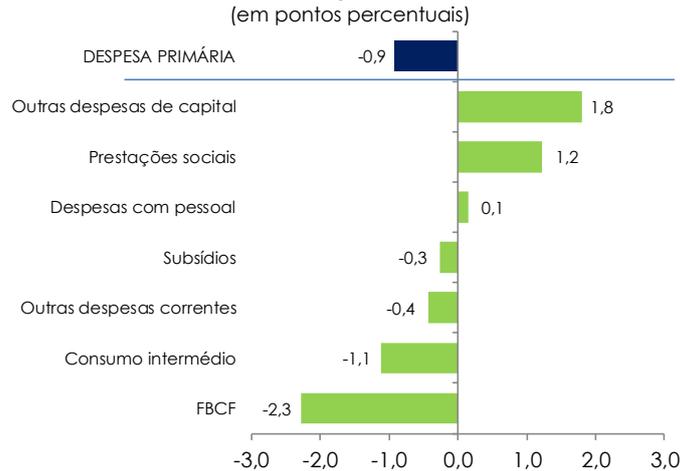
**53. No 1.º semestre de 2023, a despesa primária subiu 5,9% em termos homólogos, sendo um ritmo inferior ao previsto no PE/2023–27 (6,8%) para o total do ano.** Por componentes, o aumento homólogo da despesa primária foi determinada pela generalidade das rubricas de despesa, com a exceção das outras despesas correntes (Tabela 14 e Gráfico 14). A Secção 3.1 detalhou o efeito base no saldo orçamental decorrente das medidas de política COVID-19. Em percentagem do PIB, as componentes da despesa corrente primária e a FBCF diminuíram o peso no PIB nominal, devido ao facto do crescimento percentual do PIB nominal em 10,2% (efeito denominador) ter ficado acima da subida percentual destas rubricas de despesa.

**Tabela 14 – Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes**

	2022 Jan-jun		2023 Jan-jun				PE 2023-27		OE/2023	
	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 %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Despesa Primária</b>	<b>44 524</b>	<b>38,0</b>	<b>47 135</b>	<b>36,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>5,9</b>	<b>42,3</b>	<b>6,8</b>	<b>42,7</b>	<b>4,4</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>41 807</b>	<b>35,7</b>	<b>43 825</b>	<b>33,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>4,8</b>	<b>38,1</b>	<b>5,5</b>	<b>38,3</b>	<b>2,5</b>
Consumo intermédio	6 199	5,3	6 536	5,1	-0,2	5,4	5,9	14,3	5,9	10,9
Despesas com pessoal	12 471	10,6	13 338	10,3	-0,3	7,0	10,7	7,1	10,9	5,4
Prestações sociais	19 382	16,5	20 439	15,8	-0,7	5,5	17,9	2,6	18,1	0,4
Subsídios	825	0,7	826	0,6	-0,1	0,1	1,1	9,9	0,6	-46,5
Outras despesas correntes	2 929	2,5	2 686	2,1	-0,4	-8,3	2,4	-1,9	2,8	9,5
<b>Despesa de capital</b>	<b>2 718</b>	<b>2,3</b>	<b>3 310</b>	<b>2,6</b>	<b>0,2</b>	<b>21,8</b>	<b>4,2</b>	<b>20,5</b>	<b>4,4</b>	<b>23,3</b>
FBCF	2 301	2,0	2 406	1,9	-0,1	4,5	3,2	44,4	3,5	49,3
Outras despesas de capital	416	0,4	904	0,7	0,3	117,1	1,0	-22,6	1,0	-23,7
<b>Saldo orçamental em % do PIB</b>	<b>513</b> <b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>1 403</b> <b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>		<b>-0,2</b>		<b>-0,7</b>	
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	117 167		129 103			10,2		6,2		2,9
<b>Saldo primário</b>	<b>2 834</b>	<b>2,4</b>	<b>4 209</b>	<b>3,3</b>	<b>0,8</b>		<b>2,1</b>		<b>1,4</b>	

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

**Gráfico 14 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face ao PE/2023–27, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes**



Fontes: INE, PE/2023–27 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados dos efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no 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. Uma variação positiva (negativa) representa uma execução da despesa superior (inferior) ao previsto no referencial.

**54. Até ao final do 2.º trimestre de 2023, a despesa corrente primária aumentou 4,8% em termos homólogos, abaixo do objetivo previsto no PE/2023–27 (5,5%).** Quanto à despesa de capital (Tabela 14), verificou-se uma subida homóloga de 21,8%, sendo superior ao objetivo de crescimento subjacente ao PE/2023–27 (20,5%) para o ano 2023.

**55. O consumo intermédio até junho de 2023 aumentou 5,4% em termos homólogos, o que compara com o objetivo de 14,3% do PE/2023–27 para o conjunto do ano.** A despesa com o consumo intermédio situou-se em 6536 M€ até junho de 2023, o que reflete uma variação de 337 M€. A taxa de crescimento nominal do consumo intermédio (5,4%) foi inferior à da atividade económica (10,2% para o PIB nominal), pelo que o peso do consumo intermédio no PIB nominal desceu para 5,1% (-0,2 p.p.). O consumo intermédio abrange um conjunto heterogéneo de rubricas do consumo público, como, por exemplo, encargos com parcerias público-privadas — Tabela 14 e Gráfico 14.

**56. As despesas com pessoal subiram 7,0% até ao final do 2.º trimestre de 2023 em relação ao mesmo período do ano anterior, ficando ligeiramente aquém do objetivo para o conjunto do ano 2023 (7,1%).** A execução até junho de 2023 ascendeu a 13 338 M€, o que reflete um acréscimo de 867 M€. Esta variação inclui uma variedade de fatores, entre as quais, as progressões e promoções, as novas contratações, o aumento do subsídio de refeição e as valorizações remuneratórias da Administração Pública.<sup>13, 14, 15</sup> Foram adotadas medidas no final de 2022 que não estavam contempladas na lei orçamental aprovada para 2023 e também foram adotadas medidas no decurso de 2023 com normas de aplicação retroativa a 1 de janeiro. Neste conjunto de medidas, incluiu-se o aumento do subsídio de refeição para 6 € e a valorização remuneratória em 1%. De referir que o ano 2023 irá refletir o efeito base de algumas medidas de política aprovadas na segunda metade do ano 2022: a subida da remuneração de entrada para técnico superior e assistente técnico nas carreiras gerais e a revalorização das carreiras de enfermagem.

**57. A subida da despesa com prestações sociais (5,5%) até ao final de junho de 2023 ficou acima da previsão do PE/2023–27 (2,6%) para o ano em curso.** Em 2022, a componente prestações sociais passou a incluir despesas com medidas de apoio às famílias para amenizar o efeito da subida da taxa de inflação (Tabela 7). É de destacar o complemento excecional para os pensionistas, o apoio extraordinário a titulares de rendimentos e beneficiários de prestações sociais, bem como as medidas

<sup>13</sup> O Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro, estabeleceu as medidas de valorização dos trabalhadores da Administração Pública para 2023, bem como a fixação da base remuneratória.

<sup>14</sup> A Portaria n.º 280/2022, de 18 de novembro, determinou a atualização do subsídio de refeição dos trabalhadores da Administração Pública de 4,77 € para 5,20 €, com efeitos a 1 de outubro de 2022. Posteriormente, a Portaria n.º 107-A/2023, de 18 de abril, determinou o aumento do subsídio de refeição para 6,00€.

<sup>15</sup> Entretanto, o Decreto-Lei n.º 26-B/2023, de 18 de abril, determinou uma valorização remuneratória intercalar transversal de 1%, com efeitos a 1 de janeiro de 2023.

de apoio às famílias mais carenciadas. Para a execução do ano 2023, destaca-se o apoio extraordinário às famílias vulneráveis e o apoio extraordinário à renda (Tabela 7). Em sentido contrário, salienta-se o efeito base decorrente da despesa com medidas de resposta à pandemia COVID-19 em 2022 (Tabela 5).

**58. A rubrica subsídios diminuiu 0,1% no 1.º semestre de 2023 em termos homólogos, em sentido contrário ao crescimento previsto no PE/2023–27 (9,9%).** A despesa com subsídios foi de 826 M€ (0,6% do PIB), o que reflete uma variação homóloga de 1 M€, sendo que o objetivo anual é uma subida de 267 M€ — Tabela 14 e Gráfico 14. Esta variação resulta da combinação de efeitos distintos:

- A despesa no âmbito do PRR no valor de 343,5 M€ (Tabela 9).
- O efeito base decorrente de subsídios no âmbito das medidas de política COVID-19 até ao final do 2.º trimestre de 2022 (469 M€), descendo para 208,6 M€ (Tabela 5), sendo que o PE/2023–27 não previa execução em 2023.
- As medidas do pacote inflação ascenderam a 200,4 M€ (Tabela 6) no 1.º semestre de 2023.

**59. A despesa de capital aumentou 21,8% até junho de 2023 em termos homólogos, sendo superior ao crescimento implícito para o total do ano no PE/2023–27 (20,5%).** As duas rubricas da despesa de capital registaram aumentos homólogos até ao final de junho de 2023, mas evidenciaram desvios em sentido contrário em relação aos objetivos anuais implícitos ao PE/2023–27: a FBCF subiu abaixo do objetivo anual, enquanto as outras despesas de capital variaram acima do objetivo do ano — Tabela 14 e Gráfico 14. O grau de execução da despesa de capital no 2.º trimestre de 2023 situou-se em 30,6% da do PE/2023–27.

**60. A despesa com a FBCF foi de 2406 M€ no 1.º semestre de 2023, o que reflete uma subida homóloga de 4,5%, um ritmo abaixo do objetivo para o ano 2023 (44,4%).** O grau de execução da FBCF situou-se em 28,9% do PE/2023–27. Do montante total da FBCF (2406 M€), cerca de 83,9 M€ é investimento público executado no PRR no 1.º semestre de 2023 — Tabela 8.

**61. A rubrica residual “outras despesas de capital” registou um aumento de 117,1% no 1.º semestre de 2023, uma variação em sentido oposto à prevista no PE/2023–27 (– 22,6%) para o total do ano.**<sup>16, 17</sup> Esta diferença de taxas de crescimento pode parecer exagerada, mas tem uma explicação razoável. Em 2022 aconteceram três operações específicas de elevado montante registadas na segunda metade do ano: o apoio estatal concedido ao grupo TAP (990 M€) e à empresa EFACEC (159 M€), bem como o apoio do Governo Regional dos Açores à empresa SATA Air Açores (197 M€). Se não acontecerem surpresas de monta no segundo semestre de 2023, a execução anual desta rubrica irá ter uma taxa de variação bastante inferior à verificada no primeiro semestre. O grau de execução das outras despesas de capital no 1.º semestre de 2023 correspondeu a 36,5% da previsão anual constante no PE/2023–27.

<sup>16</sup> Nesta análise, a UTAO exclui no referencial anual de 2022 a despesa com ativos por impostos diferidos (245 M€) por ser considerada uma medida temporária ou não-recorrente.

<sup>17</sup> A componente “outras despesas de capital” divulgada pela autoridade estatística nacional tem incluído, ao longo dos anos, algumas despesas que acabam sendo consideradas como medidas temporárias ou não-recorrentes pelas entidades de escrutínio das finanças públicas, bem como despesas com operações específicas de elevado valor que, embora não se enquadrem nas definições de medidas temporárias e não-recorrentes, acabam também por influenciar a evolução das outras despesas de capital.



### **62. A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais pode justificar 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 entre janeiro de 2022 e junho de 2023 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.

#### **2022:**

1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2022 — não foram identificadas medidas temporárias nem medidas não-recorrentes.

4.º trimestre de 2022:

- (i) Ativos por impostos diferidos (245 M€; 0,1% do PIB).

#### **2023**

1.º e 2.º trimestres de 2023 — não foram identificadas medidas temporárias nem medidas não-recorrentes.

## Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

**Tabela 15 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais**

	2022 Jan-jun		2023 Jan-jun				PE 2023-27		OE/2023	
	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 %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>47 358</b>	<b>40,4</b>	<b>51 343</b>	<b>39,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>8,4</b>	<b>44,4</b>	<b>7,7</b>	<b>44,1</b>	<b>4,6</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>46 853</b>	<b>40,0</b>	<b>50 326</b>	<b>39,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>7,4</b>	<b>42,8</b>	<b>5,2</b>	<b>43,0</b>	<b>2,4</b>
Receita fiscal	26 587	22,7	28 583	22,1	-0,6	7,5	25,1	4,1	24,8	-0,3
Impostos indiretos	17 446	14,9	18 073	14,0	-0,9	3,6	14,7	4,3	14,8	1,3
Impostos diretos	9 141	7,8	10 510	8,1	0,3	15,0	10,4	3,7	10,1	-2,5
Contribuições sociais	13 925	11,9	15 507	12,0	0,1	11,4	12,2	5,6	12,3	3,4
Outras receitas correntes	6 341	5,4	6 237	4,8	-0,6	-1,6	5,5	9,4	5,9	12,9
Vendas	3 593	3,1	3 668	2,8	-0,2	2,1	3,0	0,7	3,1	1,3
Outra receita corrente	2 748	2,3	2 569	2,0	-0,4	-6,5	2,5	22,4	2,7	30,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>505</b>	<b>0,4</b>	<b>1 017</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>101,2</b>	<b>1,7</b>	<b>190,7</b>	<b>1,6</b>	<b>163,4</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>46 845</b>	<b>40,0</b>	<b>49 941</b>	<b>38,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>6,6</b>	<b>44,6</b>	<b>7,6</b>	<b>45,2</b>	<b>5,7</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>44 127</b>	<b>37,7</b>	<b>46 631</b>	<b>36,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>5,7</b>	<b>40,4</b>	<b>6,5</b>	<b>40,8</b>	<b>4,0</b>
Consumo intermédio	6 199	5,3	6 536	5,1	-0,2	5,4	5,9	14,3	5,9	10,9
Despesas com pessoal	12 471	10,6	13 338	10,3	-0,3	7,0	10,7	7,1	10,9	5,4
Prestações sociais	19 382	16,5	20 439	15,8	-0,7	5,5	17,9	2,6	18,1	0,4
Subsídios	825	0,7	826	0,6	-0,1	0,1	1,1	9,9	0,6	-46,5
Juros	2 321	2,0	2 806	2,2	0,2	20,9	2,3	26,4	2,5	34,1
Outras despesas correntes	2 929	2,5	2 686	2,1	-0,4	-8,3	2,4	-1,9	2,8	9,5
<b>Despesa de capital</b>	<b>2 718</b>	<b>2,3</b>	<b>3 310</b>	<b>2,6</b>	<b>0,2</b>	<b>21,8</b>	<b>4,2</b>	<b>20,5</b>	<b>4,4</b>	<b>23,3</b>
FBCF	2 301	2,0	2 406	1,9	-0,1	4,5	3,2	44,4	3,5	49,3
Outras despesas de capital	416	0,4	904	0,7	0,3	117,1	1,0	-22,6	1,0	-23,7
<b>Saldo orçamental</b>	<b>513</b>	<b>0,4</b>	<b>1 403</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>		<b>-0,2</b>		<b>-0,7</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>2 834</b>	<b>2,4</b>	<b>4 209</b>	<b>3,3</b>	<b>0,8</b>		<b>2,1</b>		<b>1,9</b>	
Receita fiscal e contributiva	40 512	34,6	44 090	34,2	-0,4	8,8	37,2	4,6	37,1	0,9
Despesa corrente primária	41 807	35,7	43 825	33,9	-1,7	4,8	38,1	5,5	38,3	2,5
<i>Por memória:</i>										
Despesa primária	44 524	38,0	47 135	36,5	-1,5	5,9	42,3	6,8	42,7	4,4
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	117 167		129 103			10,2		6,2		2,9

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7, atualizada a 22 de setembro de 2023) e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes.

**Tabela 16 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais,  
valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes**

	2022 Jan-jun		2023 Jan-jun				PE 2023-27		OE/2023	
	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 %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>47 358</b>	<b>40,4</b>	<b>51 343</b>	<b>39,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>8,4</b>	<b>44,4</b>	<b>7,7</b>	<b>44,1</b>	<b>4,6</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>46 853</b>	<b>40,0</b>	<b>50 326</b>	<b>39,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>7,4</b>	<b>42,8</b>	<b>5,2</b>	<b>43,0</b>	<b>2,4</b>
Receita fiscal	26 587	22,7	28 583	22,1	-0,6	7,5	25,1	4,1	24,8	-0,3
Impostos indiretos	17 446	14,9	18 073	14,0	-0,9	3,6	14,7	4,3	14,8	1,3
Impostos diretos	9 141	7,8	10 510	8,1	0,3	15,0	10,4	3,7	10,1	-2,5
Contribuições sociais	13 925	11,9	15 507	12,0	0,1	11,4	12,2	5,6	12,3	3,4
Outras receitas correntes	6 341	5,4	6 237	4,8	-0,6	-1,6	5,5	9,4	5,9	12,9
Vendas	3 593	3,1	3 668	2,8	-0,2	2,1	3,0	0,7	3,1	1,3
Outra receita corrente	2 748	2,3	2 569	2,0	-0,4	-6,5	2,5	22,4	2,7	30,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>505</b>	<b>0,4</b>	<b>1 017</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>101,2</b>	<b>1,7</b>	<b>190,7</b>	<b>1,6</b>	<b>163,4</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>46 845</b>	<b>40,0</b>	<b>49 941</b>	<b>38,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>6,6</b>	<b>44,6</b>	<b>7,6</b>	<b>45,2</b>	<b>5,7</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>44 127</b>	<b>37,7</b>	<b>46 631</b>	<b>36,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>5,7</b>	<b>40,4</b>	<b>6,5</b>	<b>40,8</b>	<b>4,0</b>
Consumo intermédio	6 199	5,3	6 536	5,1	-0,2	5,4	5,9	14,3	5,9	10,9
Despesas com pessoal	12 471	10,6	13 338	10,3	-0,3	7,0	10,7	7,1	10,9	5,4
Prestações sociais	19 382	16,5	20 439	15,8	-0,7	5,5	17,9	2,6	18,1	0,4
Subsídios	825	0,7	826	0,6	-0,1	0,1	1,1	9,9	0,6	-46,5
Juros	2 321	2,0	2 806	2,2	0,2	20,9	2,3	26,4	2,5	34,1
Outras despesas correntes	2 929	2,5	2 686	2,1	-0,4	-8,3	2,4	-1,9	2,8	9,5
<b>Despesa de capital</b>	<b>2 718</b>	<b>2,3</b>	<b>3 310</b>	<b>2,6</b>	<b>0,2</b>	<b>21,8</b>	<b>4,2</b>	<b>20,5</b>	<b>4,4</b>	<b>23,3</b>
FBCF	2 301	2,0	2 406	1,9	-0,1	4,5	3,2	44,4	3,5	49,3
Outras despesas de capital	416	0,4	904	0,7	0,3	117,1	1,0	-22,6	1,0	-23,7
<b>Saldo orçamental</b>	<b>513</b>	<b>0,4</b>	<b>1 403</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>		<b>-0,2</b>		<b>-0,7</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>2 834</b>	<b>2,4</b>	<b>4 209</b>	<b>3,3</b>	<b>0,8</b>		<b>2,1</b>		<b>1,9</b>	
Receita fiscal e contributiva	40 512	34,6	44 090	34,2	-0,4	8,8	37,2	4,6	37,1	0,9
Despesa corrente primária	41 807	35,7	43 825	33,9	-1,7	4,8	38,1	5,5	38,3	2,5
Por memória:										
Despesa primária	44 524	38,0	47 135	36,5	-1,5	5,9	42,3	6,8	42,7	4,4
Por memória:										
PIB nominal	117 167		129 103			10,2		6,2		2,9

Fontes: INE, 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 15, líquida dos efeitos orçamentais das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.







**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>