

Relatório UTAO n.º 14/2022

Contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2022

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

7 de outubro de 2022

Ficha técnica

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

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

Título: Contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2022

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO n.º 14/2022

Data de publicação: 7 de outubro de 2022

Data-limite para incorporação de informação: 4 de outubro de 2022

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

Índice geral

Índice geral	i
Índice de Gráficos	i
Índice de Tabelas	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iii
Sumário Executivo	v
1 Introdução	1
2 Saldo orçamental das Administrações Públicas	2
2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual	2
2.2 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente	3
2.3 Comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública	5
3 Destaques na execução orçamental em contas nacionais: medidas de resposta à pandemia de COVID-19, inflação & Ucrânia e PRR	9
3.1 Efeito orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19	10
3.2 Efeito orçamental das medidas de resposta à inflação e à integração de refugiados da Ucrânia	13
3.3 Efeito orçamental da execução do PRR	14
4 Saldo primário e despesa com juros	17
5 Receita total e despesa primária	19
5.1 Informação prévia	19
5.2 Receita total	20
5.3 Despesa Primária	25
Anexo 1: Medidas temporárias e medidas não-recorrentes	29
Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais	30

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais	3
Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes	4
Gráfico 3 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental ajustado	5
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)	8
Gráfico 5 – Decomposição da variação do Saldo Primário excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	18
Gráfico 6 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita	19
Gráfico 7 – Comparação da variação homóloga da receita com a do referencial anual, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	21
Gráfico 8 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano	22
Gráfico 9 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano	22
Gráfico 10 – Impostos indiretos e consumo privado: tvha desde o início do ano	23
Gráfico 11 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha desde o início do ano	23
Gráfico 12 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano	24
Gráfico 13 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face à 2.ª POE/2022, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	25

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais no 1.º semestre de 2022.....	6
Tabela 2 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas entre janeiro e junho de 2022.....	8
Tabela 3 – Efeito orçamental direto acumulado das principais medidas de política COVID-19 no final do 1.º semestre de 2022.....	12
Tabela 4 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica.....	13
Tabela 5 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política de resposta à inflação e Ucrânia.....	14
Tabela 6 – Efeito orçamental direto das principais medidas financiadas pelo PRR.....	16
Tabela 7 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e despesa com juros.....	17
Tabela 8 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	18
Tabela 9 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	21
Tabela 10 – Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	25
Tabela 11 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais.....	30
Tabela 12 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	31

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
2.ºPOE/2022	Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022
AP	Administrações Públicas
BPP	Banco Privado Português
CGA	Caixa Geral de Aposentações
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-COV-2)
DGO	Direção-Geral do Orçamento
ESA-2010	European System of Accounts Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, versão de 2010
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
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
PME	Pequenas e Médias Empresas
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
REACT	Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa
SATA	SATA Air Açores
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Trimestrais, base de 2010

Sigla/abreviatura	Designação
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TSU	Taxa Social Única
tvha	Taxa de variação homóloga anual
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário Executivo

No período de janeiro a junho de 2022, o saldo orçamental ajustado das Administrações Públicas (AP) em contabilidade nacional correspondeu a um excedente orçamental de 0,8% do PIB, evidenciando, face a idêntico período do ano anterior, uma melhoria de 6,2 p.p. do PIB. O resultado alcançado no 1.º semestre de 2022 compara favoravelmente com a estimativa para o conjunto do ano apresentada em abril pelo Ministério das Finanças na segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (OE/2022), que foi de – 1,9% do PIB.

Como resumo, é possível afirmar-se que a evolução favorável do saldo orçamental, em termos homólogos, no primeiro semestre de 2022, tem as seguintes explicações principais: crescimento substancial do PIB nominal (12,7%), reação considerável da receita fiscal (+20,7%) e redução nos encargos com as medidas de política COVID-19 líquidos de cofinanciamento comunitário (– 55,9%).

A evolução do saldo orçamental ajustado face ao período homólogo beneficiou da redução em 0,3 p.p. da taxa de juro implícita na dívida pública, mas assentou, fundamentalmente, no desagravamento do saldo primário, que passou a excedente. Na passagem do défice de 5,4% do PIB a 30 de junho de 2021 para o excedente de 0,8% do PIB 12 meses depois, uma melhoria de 6,2 p.p. de PIB no saldo orçamental ajustado, contribuíram, essencialmente a receita fiscal (explicando 3,9 p.p. daquela melhoria de 6,2 p.p.) e o esforço financeiro nacional com as medidas de política COVID-19 (a sua redução deu um contributo de 1,6 p.p.), assim superando largamente o contributo negativo de 1,2 p.p. proveniente do aumento da restante despesa primária.

O excedente orçamental obtido no 1.º semestre, largamente superior ao referencial anual do OE/2022, reflete espaço orçamental que possibilita ao Governo a adoção, no 2.º semestre, de medidas com impacto orçamental em 2022, de apoio às famílias e empresas e de antecipação de despesa, sem comprometer a meta anual. Para o 2.º semestre, a atual situação apresenta riscos descendentes no cenário macroeconómico, nomeadamente, uma desaceleração acentuada no último trimestre do ano. No entanto, sem a adoção de novas medidas com materialização financeira em 2022 para além das anunciadas em setembro e caso a receita fiscal continue a ser beneficiada pela evolução favorável das suas bases macroeconómicas, não será de excluir um resultado orçamental no final de 2022 superior à meta prevista no OE/2022 (– 1,9% do PIB).

No 1.º semestre de 2022, o conjunto das medidas de política COVID-19, pacote inflação e implementação do PRR agravaram o saldo orçamental em 1524 M€, o que representa 1,3% do PIB nominal. O combate à pandemia e aos seus efeitos económicos representou a maior fatia deste efeito (1,2% do PIB), uma vez que as medidas de combate à inflação tiveram ainda uma expressão reduzida (0,1% do PIB). A implementação do PRR encontra-se numa fase inicial, com uma despesa total de 406 M€ (0,4% do PIB), maioritariamente concentrada em investimento público (326 M€), medidas de apoio à eficiência energética (40 M€) e subsídios a empresas (24 M€) mas inteiramente financiada pelo instrumento NextGenerationEU, pelo que o seu impacto no saldo orçamental é nulo na ótica das contas nacionais.

O ritmo de crescimento da receita total face ao período homólogo (12,5%) superou as previsões do OE/2022 para o conjunto do ano (6,7%). Esta evolução foi determinada pela receita fiscal, que registou no 2.º trimestre uma aceleração em cadeia, com um incremento de 20,7% entre janeiro e junho, resultando da recuperação dos impostos diretos (23,9%), a par da desaceleração dos impostos indiretos (19,0%). A evolução dos impostos indiretos foi globalmente positiva no 1.º semestre, particularmente o IVA, cuja receita se situou 24,8% acima do período homólogo. No entanto, no 2.º trimestre observou-se uma desaceleração da tributação indireta, refletindo a evolução do consumo privado. A recuperação da tributação direta foi impulsionada pela receita de IRC (55,3%), que superou os valores pré-pandemia. Esta evolução encontra-se influenciada pelo efeito base das medidas de política COVID-19 de prorrogação e pagamento faseado de obrigações fiscais.

No 1.º semestre de 2022, a despesa primária evidenciou uma variação homóloga negativa (– 1,9%), em contraste com a subida prevista no OE/2022 (3,6%) para o conjunto do ano. Esta evolução foi determinada pelas rubricas subsídios (–72,8%) e outras despesas de capital (–54,3%), refletindo em ambos os casos efeitos base do período homólogo. Nos subsídios, a diminuição deve-se à menor despesa com medidas de política COVID-19 de apoio ao emprego e manutenção da laboração, com um impacto de 2,3% do PIB no 1.º semestre de 2021. As “outras despesas de capital” refletem o apoio financeiro em 2021 a empresas privadas do sector da aviação consideradas de interesse público: reforço da liquidez da TAP Air Portugal (640 M€) e registo como despesa de capital da garantia concedida à SATA Air Açores (120 M€). A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) cresceu 12,7%, situando-se muito aquém do objetivo anual (32,5%). O investimento público no PRR representou 13,1% do incremento anual nominal da FBCF.

1 Introdução

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

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

3. Na preparação deste relatório foram utilizados os resultados de contas nacionais apurados para o primeiro semestre de 2022. As contas nacionais trimestrais por sector institucional foram divulgadas no passado dia 23 de setembro de 2022 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).² Os resultados apurados para o 1.º semestre de 2022 correspondem à versão preliminar das contas nacionais trimestrais por sector institucional. Adicionalmente, foi incorporada informação disponibilizada na 2.ª Notificação do Procedimento dos 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 nacionais. A UTAO agradece a informação estatística detalhada disponibilizada pelo INE e, em particular, ao seu Departamento de Contas Nacionais, os esclarecimentos prestados.

¹ 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.

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

4. O referencial relevante com o qual comparar a execução orçamental acumulada em 2022 é a previsão anual elaborada pelo Ministério das Finanças no âmbito do Orçamento do Estado para 2022.

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

5. O relatório está organizado do seguinte modo. A Secção 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado no período de janeiro a junho de 2022. A Secção 3 apresenta o impacto orçamental direto das principais medidas de políticas de resposta à pandemia COVID-19, mas também de mitigação dos efeitos económicos da inflação e do conflito na Ucrânia, bem como da implementação do PRR português. O saldo primário expurgado das medidas temporárias ou não-recorrentes e os encargos com a dívida pública são analisados na Secção 4. A Secção 5 aprecia a evolução das classes económicas da receita total e da despesa primária, também em termos ajustados. O Anexo 1 identifica as medidas temporárias ou medidas não-recorrentes apuradas pela UTAO para o período relevante. Por último, o Anexo 2 contém o quadro das contas apuradas pelo INE na divulgação de 23 de setembro de 2022, bem como as mesmas contas expurgadas dos efeitos orçamentais das medidas temporárias ou não-recorrentes.

2 Saldo orçamental das Administrações Públicas

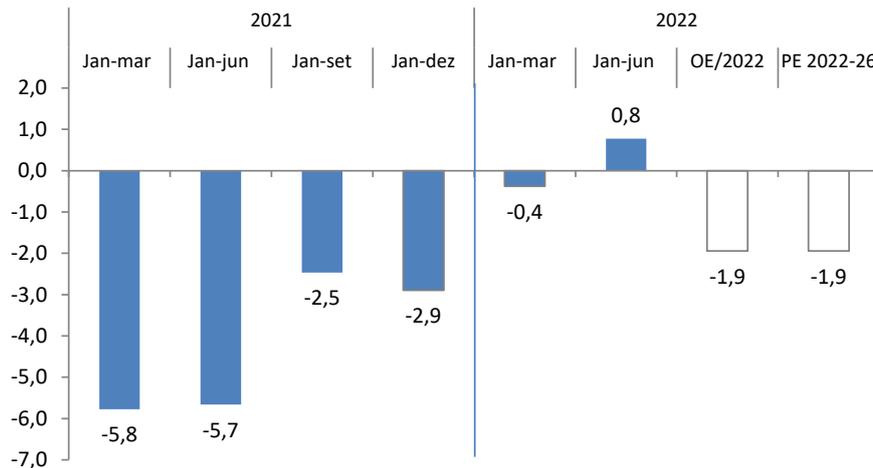
6. Esta secção é dedicada ao saldo orçamental. Começa por contrastar o resultado com a meta traçada pelo Ministério das Finanças, para depois apurar e comentar o saldo ajustado das medidas com natureza temporária ou não-recorrente e, finalmente, explicar como, partindo do saldo em contabilidade pública,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

2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual

7. No 1.º semestre de 2022, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional registou um excedente correspondente a 0,8% do PIB. Em valor nominal, o excedente ascendeu a 894,1 milhões de euros (M€). Dá-se nota que, neste século, o registo de um excedente orçamental no 1.º semestre de um ano é inédito.

8. O resultado registado no primeiro semestre é substancialmente melhor do que a previsão para o conjunto do ano apresentada pelo Ministério das Finanças na segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (2.º POE/2022), de – 1,9% do PIB em 2022. A diferença situa-se em 2,7 p.p. do PIB. O valor de – 1,9% do PIB é a meta orçamental utilizada como referencial de 2022 para efeitos do presente relatório. De referir que a meta orçamental prevista no OE/2022 não foi revista em relação à indicada no Programa de Estabilidade 2022–26 (Gráfico 1) e confirmada pelo Ministério das Finanças nas estimativas para 2022 incluídas na Segunda Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos enviada pelas autoridades nacionais ao Eurostat, datada de 23 de setembro.

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



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

9. Face a idêntico período de 2021, a evolução económica num contexto de acentuada inflação aliada à diminuição do impacto dos efeitos pandémicos, o saldo orçamental evidenciou uma significativa melhoria. O resultado apurado em contas nacionais para o período de janeiro a junho situou-se 6,4 p.p. do PIB acima do saldo registado em idêntico período de 2021 (Gráfico 1). Para este resultado, concorreu no 1.º semestre de 2022, face ao período homólogo de 2021, a evolução económica, num contexto inflacionista, sintetizada no crescimento nominal homólogo do Produto Interno Bruto em 12,7%, com impacto na evolução acima do esperado da arrecadação da receita, aliada à diminuição da despesa pública com medidas COVID-19.

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

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

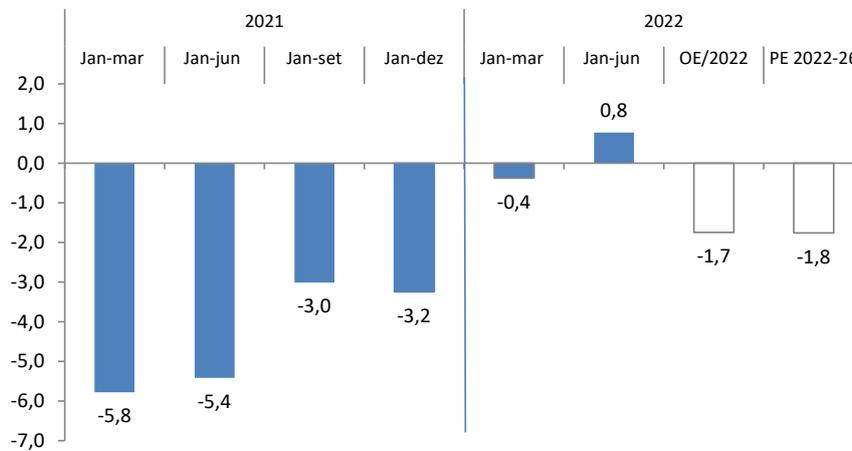
11. Ao contrário do sucedido no período homólogo de 2021, a UTAO não encontrou no 1.º semestre de 2022 medidas temporárias nem medidas não-recorrentes. Estas haviam penalizado em 254 M€, ou 0,3% do PIB semestral, o saldo orçamental do 1.º semestre de 2021. O impacto agregado destas medidas decorreu da despesa de capital com o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (317 M€) e da receita de capital resultante de mais uma parcela da recuperação da garantia prestada ao BPP (63 M€). No 1.º semestre de 2022 não foram identificados efeitos decorrentes de medidas temporárias ou não-recorrentes, e como tal, a evolução homóloga do saldo orçamental ajustado no 1.º semestre coincide com a verificada no saldo orçamental não ajustado (Gráfico 2). De salientar que, em termos ajustados, o saldo orçamental no 1.º semestre de 2022 registou uma melhoria de 6,2% do PIB face ao período homólogo.

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

13. O saldo ajustado registado até junho é substancialmente superior à meta do saldo ajustado subjacente à estimativa do Ministério das Finanças para o conjunto do ano incluída no acervo documental do OE/2022. A distância face àquela meta cifra-se, até junho, em 2,5 p.p. do PIB (Gráfico

2). Considerando valores não ajustados, a diferença é, recorde-se, ligeiramente superior: 2,7 p.p. do PIB face ao objetivo (Gráfico 1).

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



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

14. A melhoria homóloga de 6,2 p.p. no saldo orçamental ajustado do 1.º semestre teve origem, sobretudo, no aumento da receita fiscal (contributo de 3,9 p.p.) e na diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19 (1,6 p.p.), que compensou largamente a variação da restante despesa primária³ (contributo de -1,2 p.p. para a variação do saldo). O Gráfico 3 decompõe esta variação. O contributo de cada uma das variáveis pode ser assim resumido:

- A melhoria da situação epidemiológica continuou a permitir a diminuição do esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, gerando um impacto positivo de 1,6 p.p. do PIB (1792 M€) no saldo orçamental (Tabela 3 e Tabela 4). Não obstante o contributo positivo para a melhoria homóloga do saldo, deve notar-se que o impacto desta tipologia de medidas de política já ultrapassou no final do 1.º semestre o valor previsto para o conjunto do ano — Tabela 4;
- As medidas de política destinadas a mitigar os efeitos dos choques inflacionistas são ainda pouco expressivas, agravando a despesa em 0,1 p.p. do PIB (110 M€) — Tabela 5;
- A implementação do PRR não teve impacto na variação do saldo. A despesa ascendeu a 406 M€, inteiramente financiada pelas subvenções do mecanismo *NextGenerationEU* — Tabela 6;⁴
- A receita fiscal constituiu o principal determinante da melhoria do saldo orçamental (3,9 p.p.; 4534 M€), resultando de um efeito de base no período homólogo, recuperação económica e aumento generalizado do nível de preços, com impacto positivo nas bases da tributação indireta. No final do 1.º semestre o aumento da receita fiscal foi superior ao previsto no OE/2022 para o conjunto do ano (3410 M€);
- Em sentido contrário, destaca-se o agravamento da despesa primária líquida de medidas de emergência (COVID-19 e pacote inflação e Ucrânia) em 1,2 p.p. do PIB (1393 M€), mas com uma amplitude muito inferior à da receita. Deve notar-se a contenção no crescimento desta categoria de despesa, com um ritmo de crescimento homólogo de 3,2%, que representa cerca de metade do objetivo implícito no OE/2022 (6,0%).
- Finalmente, o efeito do crescimento do PIB face ao 1.º semestre de 2021 beneficiou o rácio do saldo orçamental em 0,6 p.p.

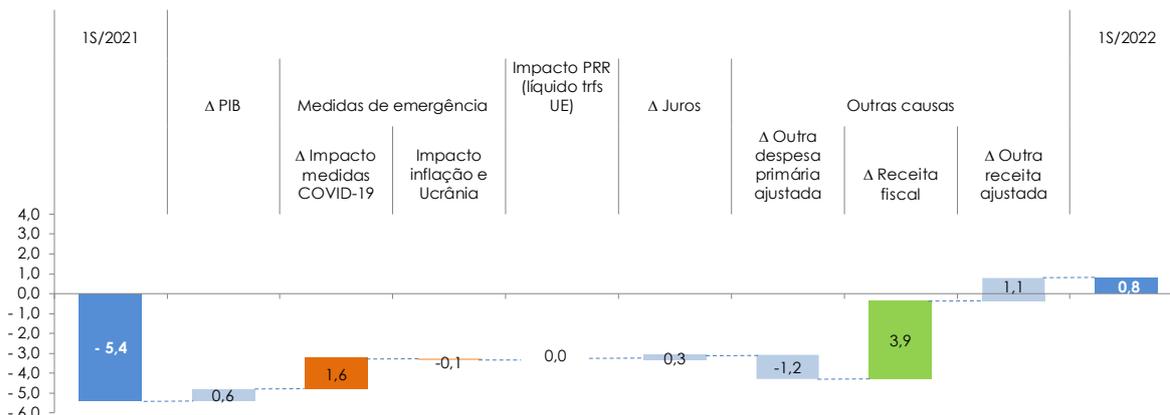
15. Este resultado situa-se 2,5 p.p. acima do previsto no OE/2022 (-1,7% do PIB) para o conjunto do ano. Pode concluir-se que o melhor desempenho relativo do saldo teve origem num aumento da receita

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

⁴ O primeiro travessão do parágrafo 40 explica que o registo em contabilidade nacional do saldo das operações PRR é nulo por convenção contabilística porque a despesa respeitante ao 1.º trimestre foi inteiramente elegível para financiamento por subvenções comunitárias a 100%.

fiscal muito superior ao projetado e no ritmo de crescimento contido da despesa primária livre de outros encargos, significativamente abaixo do aumento planeado no OE em vigor.

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



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

16. O excedente orçamental obtido no 1.º semestre, largamente superior ao referencial anual do OE/2022, reflete espaço orçamental que possibilita ao Governo a adoção, no 2.º semestre, de medidas políticas de apoio e antecipação de despesa. Os dados conhecidos em contas nacionais relativos ao 1.º semestre de 2022 confirmam a evolução do saldo orçamental ajustado acima das metas previstas no OE/2022 para o conjunto do ano. Esta evolução favorável fixou-se em cerca de 2,9 mil M€,⁵ indiciando capacidade orçamental, sem comprometimento da meta prevista no OE/2022, para adoção ao longo do 2.º semestre de medidas de política, com impacto orçamental em 2022, que mitiguem malefícios da inflação junto de famílias e empresas. Não havendo um fundo que permita transferir despesa de um orçamento para outro, é ponderável a antecipação para 2022 de medidas sem continuidade nas contas de 2023 que, em condições normais, apenas seriam materializadas no orçamento do próximo ano, que se prevê mais condicionado do que o atual pelo estado da economia e pelas pressões sociais resultantes da inflação. À data da publicação deste relatório são já conhecidas várias medidas com estas intenções. O pacote “famílias primeiro” tem um impacto orçamental estimado em 2022 na ordem dos 1360 M€, a que se somam 1000 M€ da medida denominada “complemento excecional a pensionistas”. Esta última corresponde, na prática, a uma antecipação para 2022 de despesa com pensões de 2023. A incerteza sobre o desempenho da economia no 2.º semestre é considerável em face do reforço das pressões inflacionistas e da mudança na orientação da política monetária.⁶ Ninguém sabe quão resiliente a atividade económica se revelará ante as pressões contracionistas, mas é consensual esperar um abrandamento significativo no crescimento do PIB real ao longo do último trimestre. Não sendo tomadas mais medidas com impacto no saldo de 2022 e caso a receita fiscal continue a ser beneficiada pela evolução favorável das suas bases macroeconómicas, não será de excluir um resultado orçamental no final do ano superior à meta prevista no OE/2022.

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

17. O saldo em contas nacionais registado até junho de 2022 foi praticamente idêntico ao saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período. A soma praticamente nula dos ajustamentos entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional é o resultado de

⁵ O saldo orçamental anual ajustado subjacente ao OE aprovado para 2022 é cerca de -3973 M€. No primeiro semestre, seguindo o ritmo de previsão anual -1,7%, teria sido aproximadamente de -2000 M€. Como se verificou o valor positivo 894 M€, a diferença foi uma melhoria aproximada de 2,9 mil M€. É óbvio que nunca a execução orçamental é linear entre trimestres e que o último costuma ser pior do que os anteriores, pelo que o valor 2,9 mil M€ não pode ser interpretado na sua totalidade como folga para assumir pagamentos imprevistos no orçamento.

⁶ A UTAO está a elaborar um estudo aprofundado sobre a inflação nas economias envolvidas e as respostas possíveis da política económica.

contributos de sinal contrário Esta comparação usa a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores reflete os ajustamentos na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional (Tabela 1).

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

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública (saldo global)	893,0	0,8
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais ^{1,2}	-413,7	-0,4
Diferença entre juros pagos e devidos	657,1	0,6
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	359,4	0,3
Outros efeitos	-601,7	-0,5
Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)	894,1	0,8

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 noutras períodos. 2) O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das AP pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das AP.

18. O contributo negativo proveniente do ajustamento *accrual*, incluindo efeitos da delimitação sectorial em Contas Nacionais, ascendeu a -0,4% do PIB no 1.º semestre (Tabela 1). Este efeito inclui as injeções de capital (937,4 M€) realizadas em empresas públicas pertencentes ao sector das AP. No 1.º semestre de 2022, não se registou qualquer injeção de capital ou assunção de dívidas fora do perímetro das AP.

19. O ajustamento por via do agregado “outros efeitos” impactou negativamente o saldo orçamental em 0,5% do PIB. Esta rubrica é constituída pela soma de um conjunto vasto de operações classificadas como outros efeitos e cujo somatório se reflete na passagem do saldo global para o saldo orçamental. No 1.º semestre de 2022 o ajustamento proveniente do agregado de outros efeitos correspondeu a um contributo negativo de 601,7 M€, ou seja de 0,5% do PIB. É parte integrante desta rubrica, entre outros, os ajustamentos *accrual* de contribuição bancária (temporal), medidas COVID-19, pagamento de subconcessões, reposições não abatidas nos pagamentos (RNAP), etc..

20. O ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos resultou num contributo positivo. O ajustamento beneficiou o saldo em contabilidade nacional. No 1.º semestre de 2022, o efeito deste ajustamento ascendeu a 657,1 M€, ou seja, a 0,6% do PIB (vide Tabela 1). A razão deste ajustamento reside no perfil intra-anual de pagamento de juros da dívida pública, refletindo, assim, o facto de se terem verificado no período em análise pagamentos (registo em contabilidade pública) de juros superiores ao montante imputável segundo o critério da especialização do exercício.

21. Na passagem da contabilística pública à nacional é introduzido um ajustamento temporal na receita fiscal e contributiva. O ajustamento referente ao 1.º semestre de 2022 adicionou 359,4 M€ ao saldo orçamental. Este ajustamento decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício, próprio das contas nacionais, que não existe na ótica de caixa da contabilidade pública. A receita é reconhecida em contabilidade pública no momento em que é recebida e em contabilidade nacional no momento em que nasce, para os contribuintes, a obrigação de pagar. Por exemplo, no caso do IVA, os pagamentos efetuados em agosto de 2022 (em contabilidade pública) são referentes a transações realizadas ainda no 2.º trimestre 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 2022, a soma de todos os ajustamentos temporais na receita fiscal e contributiva valeu 359,4 M€ (0,3% do PIB).

22. O ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais acima mencionado inclui o tratamento estatístico da receita fiscal diferida e a isenção temporária de contribuições sociais, decididas no contexto das medidas de política COVID-19, representando o acréscimo de 159 M€ (0,14% do PIB) à receita

registada em caixa no final do primeiro semestre. As medidas de diferimento e flexibilização do pagamento de receita fiscal e contributiva e a isenção temporária de contribuições sociais, adotadas no contexto da pandemia COVID-19, vieram exigir um tratamento estatístico especial, detalhado nos parágrafos 23 e 25, 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 originou um acréscimo de 159 M€ ao fluxo registado em contabilidade pública, proveniente de tributação indireta (126 M€), direta (25 M€) e contribuições sociais (8 M€) — Tabela 2. Os próximos parágrafos explicam a formação destas parcelas.

23. O saldo orçamental apurado em contabilidade nacional inclui, face ao saldo global apurado na ótica de contabilidade pública, um ajustamento de 0,11% do PIB (126 M€) relativo ao diferimento e pagamento fracionado do IVA do primeiro semestre. O ajustamento da série do IVA totalizou 126 M€ e teve dois passos: (i) cálculo da receita de caixa modificada, acrescentando à receita cobrada os valores diferidos, assegurando que a série de caixa não é alterada pelas medidas de flexibilização de pagamentos (263 M€);⁷ (ii) esta série de caixa modificada serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual (– 137 M €), cujo resultado é parte do ajustamento total (Tabela 2). No final do 1.º semestre de 2022 o valor da receita de IVA cobrada em contabilidade pública foi inferior ao que seria sem o diferimento, o que justifica o sinal positivo do ajustamento.

24. No final do 1.º semestre a receita diferida de impostos diretos cresceu 25 M€ ao saldo orçamental, repartidos entre o IRS (20 M€) e o IRC (5 M€) — Tabela 2.

25. Na receita contributiva, o ajustamento acrescentou 0,01% do PIB (8 M€) ao valor das contribuições sociais registadas em contabilidade pública. Este valor resulta da soma de dois subajustamentos exigidos pela medida COVID-19 que isentou temporariamente as empresas de pagarem contribuições sociais: reclassificação da receita perdida em contabilidade pública como receita contributiva em contas nacionais e aplicação do ajustamento temporal habitual a este fluxo de receita contributiva adicional. Aproveita-se para esclarecer que no 1.º semestre de 2022 não ocorreram diferimentos no pagamento de contribuições sociais. Os dois subajustamentos são explicáveis nos seguintes termos:

- Em resultado da vigência da medida "isenção temporária de contribuições sociais" no primeiro semestre de 2022, a conta da Segurança Social em caixa não recebeu 6,5 M€. As empresas que aderiram à medida ficaram dispensadas do pagamento deste valor. Porém, de acordo com as regras da contabilidade nacional, aquela isenção deve ser classificada como um subsídio das AP ao sector das sociedades e não como uma perda de receita contributiva das AP e uma despesa negativa das sociedades. Logo, a reclassificação contabilística consiste, do lado das AP, em acrescentar os 6,5 M€ à receita em Contribuições Sociais e a registar a despesa de 6,5 M€ na rubrica Subsídios. Pode notar-se que a isenção temporária de contribuições sociais assumiu um valor muito expressivo no ano de 2020 (616 M€), diminuindo significativamente o seu impacto em 2021 (116 M€) e assumindo uma reduzida expressão até ao final de junho de 2022 (8 M€) — Gráfico 4.
- Este acréscimo de 6,5 M€ à receita contributiva em contas nacionais tem de ser depois corrigido pelo ajustamento temporal clássico (que se aplica sempre a todos os fluxos desta receita) exigido pelo facto de as contribuições cuja obrigação de pagamento nasce no mês t só serem pagas no mês $t+1$.

26. Deve notar-se que o tratamento estatístico da receita diferida assume a inexistência de incumprimento nos planos prestacionais das medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas. As medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas constituem um risco descendente para as finanças públicas, relacionado com a perda de capacidade financeira do contribuinte entre o momento do diferimento da receita e o do seu pagamento. No entanto, o

⁷ A receita de caixa modificada em cada mês (t) obtém-se adicionando à série de caixa em cada mês a receita diferida (acumulada desde o primeiro momento de diferimento em vigor, n), de acordo com a fórmula seguinte:

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

incumprimento associado à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas foi pouco expressivo no conjunto dos anos de 2020 (46 M€) e 2021 (51 M€), ascendendo a 16 M€ no final do 1.º semestre.⁸

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

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

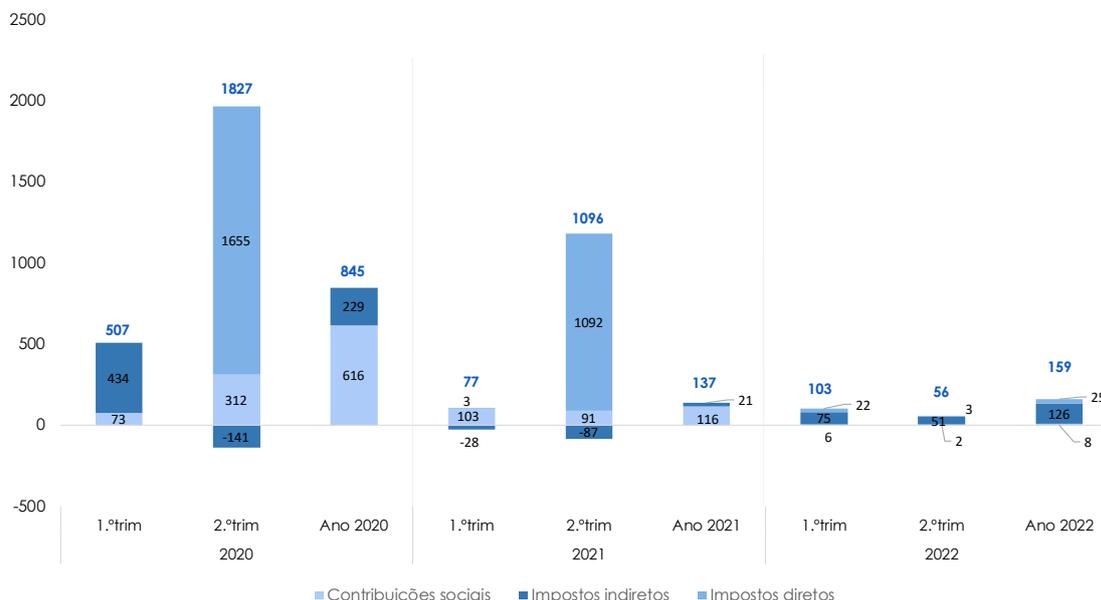
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita fiscal	151	0,13
Impostos indiretos	126	0,11
IVA	126	0,11
Impostos diretos	25	0,02
IRS	20	0,02
IRC	5	0,00
Contribuições sociais	8	0,01
Receita total	159	0,14

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

27. O diferimento de receita e o fracionamento do pagamento de obrigações fiscais constituíram as medidas com maior impacto no 1.º semestre, com maior expressão no IVA, originando um ajustamento de 126 M€. A isenção temporária de contribuições sociais assumiu uma expressão residual (8 M€) no final do 1.º semestre, uma vez que foi concedida no quadro das medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração, e deste conjunto apenas se reporta execução para o *layoff* simplificado e o novo incentivo à normalização da atividade empresarial, em virtude da evolução favorável da atividade económica — Gráfico 4 e Tabela 3.

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

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



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

28. No 2.º semestre do ano entrou em vigor um novo regime de fracionamento das obrigações fiscais e contributivas, no contexto das medidas de mitigação da inflação, que originou um diferimento de

⁸ 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.

513 M€ de receita fiscal.⁹ De acordo com a informação recebida da Autoridade Tributária, foram diferidos 496 M€ de receita de IVA, 14 M€ de receita de IRS e 3 M€ de receita de IRC, respeitantes a transações económicas que ocorreram no 1.º semestre de 2022.¹⁰ Estes valores não foram referidos pelo INE nos ajustamentos de passagem da ótica da contabilidade pública à contabilidade nacional e, portanto, não constam da Tabela 2 nem, por conseguinte, da Tabela 1.

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

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

30. A 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 das medidas destinadas ao combate à COVID-19 (Secção 3.1), à mitigação dos efeitos económicos da inflação e do conflito na Ucrânia (Secção 3.2) e da implementação do PRR (Secção 3.3). A forma de apresentação da informação segue a dos relatórios de acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública,¹¹ permitindo relacionar as duas óticas contabilísticas. Os quadros numéricos abaixo quantificam o efeito direto, medida a medida, na receita e na despesa em contabilidade nacional,¹² e mostram, no painel inferior, o valor dos ajustamentos efetuados na passagem de contabilidade pública a contas nacionais por agregados de medidas.

31. No primeiro semestre de 2022, o conjunto das medidas de resposta à pandemia COVID-19, do pacote inflação e da implementação do PRR agravaram o saldo orçamental em 1524 M€, o que representa 1,3% do PIB nominal. Mesmo num contexto de melhoria da situação epidemiológica, as medidas de resposta aos efeitos da pandemia COVID-19 representaram a maior parte deste impacto (– 1414 M€; – 1,2% do PIB), com um peso de 92,8% no total — Tabela 3 e Tabela 4. As medidas de combate à inflação apresentaram ainda uma expressão reduzida (– 110 M€; – 0,1% do PIB) — Tabela 5. A despesa respeitante à implementação do PRR ascendeu a 406 M€ (0,4% do PIB), mas foi inteiramente financiada (na ótica das contas nacionais) pelo instrumento *EU NextGeneration*, pelo que o seu impacto sobre o saldo orçamental foi nulo — Tabela 6.¹³

⁹ [Decreto-Lei n.º 42/2022](#), de 29 de junho.

¹⁰ Esta informação foi fornecida pela Autoridade Tributária, a pedido da UTAO, e é referente à informação constante dos sistemas de informação desta entidade a 26 de setembro.

¹¹ Vide Capítulo 2 do [Relatório UTAO n.º 9/2022, de 21 de junho](#).

¹² Os relatórios da UTAO sobre a execução em contabilidade pública quantificam estes mesmos impactos, medida a medida, em contabilidade pública. Como a informação de base nesta ótica no sistema da DGO ou reportada ao INE pode, entretanto, ser diferente, os dados entre as duas coleções de relatórios da UTAO sobre o mesmo trimestre poderão apresentar algumas diferenças.

¹³ A bem do rigor técnico, importa recordar que a execução do PRR terá um efeito não nulo no saldo em termos intertemporais, mesmo em contas nacionais, quando a UE decidir quanto é que o orçamento de cada Estado-Membro terá de contribuir para o reembolso das obrigações comunitárias que forem emitidas para pagar o conjunto de todos os PRR nacionais.

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

32. As medidas de política COVID-19 impactaram diretamente o saldo orçamental em – 1414 M€, entre janeiro e junho de 2022, o que representa – 1,2% do PIB nominal acumulado no 1.º semestre. Este impacto total, detalhado na Tabela 3 e na Tabela 4, resultou do aumento da despesa (1531 M€; 1,3% do PIB), repartida entre subsídios (469 M€; 0,4% do PIB), consumo intermédio (469 M€; 0,4% do PIB), prestações sociais (374 M€; 0,3% do PIB) e despesas com pessoal (156 M€; 0,1% do PIB). A rubrica de subsídios reflete os apoios à retoma económica, destacando-se o programa Ativar (168 M€; 0,15% do PIB), o novo incentivo à normalização da atividade empresarial (109 M€; 0,1% do PIB), o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade (37 M€), o programa Apoiar (34 M€) e o Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (33 M€).¹⁴ Os restantes encargos relacionam-se sobretudo com a saúde, respeitando à aquisição de medicamentos, testes e vacinas (consumo intermédio), ao reforço das equipas e horas extras no sector da saúde (despesas com o pessoal) e a prestações sociais respeitantes ao isolamento profilático e a baixas por doença COVID-19. O agravamento da despesa foi mitigado pelo cofinanciamento da União Europeia (112 M€; 0,1% do PIB), com origem no instrumento *NextGenerationEU* (REACT), pelo registo da receita previsional, referente aos dois primeiros trimestres, do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário” (17 M€; 0,01% do PIB) e pela revenda de vacina contra a COVID-19 a países terceiros (3 M€) — Tabela 3.¹⁵

33. O impacto direto das medidas de política COVID-19 no final do 1.º semestre de 2022 reduziu-se em 1792 M€ (1,9 p.p. do PIB), refletindo o efeito base do agravamento da situação epidemiológica no mesmo período de 2021 e a respetiva resposta da política orçamental, na saúde, nos apoios ao emprego e ao rendimento das famílias e na dotação de capital da empresa TAP Air Portugal. No 1.º semestre de 2022 assistiu-se a uma diminuição dos encargos com as medidas COVID-19 na generalidade dos agregados da despesa, refletindo o efeito de base do agravamento da situação epidemiológica no semestre homólogo e da respetiva resposta de política orçamental, consubstanciada no aumento dos encargos com a saúde, medidas de apoio ao emprego e ao rendimento das famílias e dotação de capital da empresa TAP Air Portugal.¹⁶ Destaca-se redução da despesa com subsídios (– 1846 M€; – 1,9 p.p. do PIB), refletindo a poupança nas medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração na fase de emergência, designadamente o programa Apoiar, o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade, o *layoff* simplificado e a isenção temporária de contribuições sociais. Nas “Outras despesas de capital” (– 477 M€; – 0,5 p.p. do PIB) avultou a dotação de capital da empresa TAP Air Portugal (640 M€) — Tabela 4.

34. O impacto orçamental das medidas de política COVID-19 até ao final do primeiro semestre ultrapassou o previsto no OE/2022 para o conjunto do ano, refletindo encargos com a saúde superiores ao previsto. O OE/2022 prevê que as medidas de política COVID-19 deverão agravar o saldo em 1113 M€ (0,5% do PIB), por via do aumento da despesa (1343 M€), líquida das subvenções REACT (230 M€). Esta previsão tem subjacente uma redução muito significativa do esforço nacional com o financiamento

¹⁴ Esta medida foi criada em 2020 para compensar financeiramente as empresas de transportes coletivos pela redução na lotação dos veículos imposta pelas autoridades em razão do risco de contágio. Essa redução terá diminuído a rentabilidade das empresas. Continua a ser aceite como medida COVID-19 pelo INE até hoje.

¹⁵ A intenção do legislador ao criar o adicional de solidariedade sobre o sector bancário encontra-se no [Preâmbulo da Proposta de Lei n.º 33/XIV, que apresenta a 2.ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2020](#). O imposto foi criado pelo artigo 18.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (2.ª Alteração à Lei do Orçamento do estado para 2020) e regulamentado no Anexo VI deste diploma. A receita deste imposto foi consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), encontra-se prevista no artigo 9.º daquele anexo. A receita previsional do adicional de solidariedade sobre o sector bancário é de 34M€ e o seu pagamento só é devido no 4.º trimestre, embora a liquidação seja referente à atividade anual do sujeito passivo. Respeitando o princípio da especialização do exercício, regista-se em cada trimestre a receita previsional correspondente ao período (25%). O preâmbulo justifica a criação do adicional com a necessidade de financiar a despesa com as respostas públicas à crise de COVID-19, mas ao criar o tributo com natureza permanente e afetar o seu rédito ao financiamento de pensões de reformas futuras, não se percebe a classificação desta iniciativa como medida de política COVID-19.

¹⁶ O 1.º semestre de 2021 incluiu o confinamento decretado administrativamente por motivos de saúde pública e correspondente redução da atividade económica, assumindo especial relevância nesse período as medidas de política COVID-19 da fase de emergência (de apoio ao emprego e manutenção da laboração), destinadas a evitar destruição da capacidade produtiva. No entanto, deve referir-se a evolução distinta ao longo dos trimestres que o compõem: no 1.º trimestre de 2021 o PIB nominal não ajustado de sazonalidade sofreu um recuo homólogo de 2,8% e no 2.º trimestre uma recuperação de 6,5%. O PIB nominal não ajustado de sazonalidade do 1.º semestre de 2021 foi 102.516 M€, situando ainda aquém do alcançado no mesmo período de 2019 (104.830 M€), último ano pré-pandemia.

destas medidas (- 4611 M€; - 2,2 p.p. do PIB) face ao apurado em 2021 (- 5724 M€; - 2,7% do PIB) e traduz uma folga orçamental que poderá ser utilizada para colmatar outras necessidades ou para reduzir a dívida pública. No final do primeiro semestre de 2022, o impacto das medidas de política COVID-19 ultrapassou em 301 M€ (0,3 p.p. do PIB) o previsto para o conjunto do ano, sobretudo nas componentes da despesa que registam os encargos com a saúde: consumo intermédio (208 M€) e despesas com o pessoal (89 M€) — Tabela 4.

35. O efeito orçamental apurado em contabilidade nacional no final do primeiro trimestre para as medidas de política COVID-19 (- 1414 M€; - 1,2% do PIB) compara com o impacto direto de - 1859 M€ (- 1,6% do PIB) em contabilidade pública no mesmo período, traduzindo uma diferença de 445 M€ (0,4 p.p. do PIB). Esta resulta de diferenças metodológicas no tratamento da informação e, em menor escala, da atualização da informação de base em contabilidade pública, detalhados no painel inferior (“Por memória”) da Tabela 3. Destacam-se os seguintes efeitos:

- O tratamento autónomo da receita diferida (319 M€; 0,6% do PIB), registada no período em que ocorre o facto económico que a originou, independentemente do momento do seu recebimento, explicado com maior detalhe nos parágrafos 23 e 25;
- Registo da perda de receita fiscal associada ao incumprimento nos planos prestacionais (- 16 M€);
- Registo da revenda de vacinas a países terceiros na ótica do compromisso, reconhecendo em contas nacionais apenas a receita respeitante ao 1.º semestre (- 29 M€), independentemente do período de recebimento;
- Em contabilidade pública, a despesa dos programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura (39 M€; 0,03% do PIB) é classificada como extraorçamental (sem impacto no saldo global), uma vez que é inteiramente financiada por receita comunitária e os beneficiários finais não pertencem ao universo das AP (são as empresas e as famílias). Em contabilidade nacional, são evidenciadas nas contas a despesa e a receita que a financia, registadas de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Constituem operações sem impacto no saldo orçamental, mas que alteram os níveis da receita e da despesa;
- O acréscimo de receita comunitária do REACT (73 M€) e do duodécimo do adicional de solidariedade do sector bancário (17 M€), destinados ao financiamento (parcial) de medidas da despesa¹⁷;
- A isenção temporária de contribuições sociais (5,8 M€), tratada como perda de receita em contabilidade pública, é reclassificada como despesa de subsídios em contabilidade nacional, tal como explicado no parágrafo 25. Também configura uma alteração sem efeito no saldo orçamental, mas que altera os níveis de receita e despesa. Adicionalmente, foi atualizada a informação de base relativa a períodos anteriores (0,4 M€);
- Registo da aquisição de vacinas contra a COVID-19 na ótica do compromisso, reconhecendo em contabilidade nacional a despesa respeitante ao 1.º semestre, independentemente da altura do seu pagamento (- 124 M€);
- Reconhecimento da despesa respeitante ao 1.º semestre do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) na Administração Local (33,5 M€);
- Atualização da informação de base da Administração Regional, que decorre da disponibilização mais atualizada na altura da publicação (9 M€).

¹⁷ Conforme a UTAO lembra na nota de rodapé 15, a receita desta contribuição está consignada ao pagamento de pensões e não ao financiamento de medidas de política COVID-19. A insistência das autoridades em a classificar como medida COVID empola artificialmente a receita deste pacote.

Tabela 3 – Efeito orçamental direto acumulado das principais medidas de política COVID-19 no final do 1.º semestre de 2022

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Impacto no saldo orçamental 1.º S 2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	116,4	0,10
Receita corrente	116,4	0,10
Receita fiscal	1,2	0,00
Adicional de solidariedade do sector bancário*	17,0	0,01
Flexibilização do pagamento das retenções na fonte (IRS e IRC): incumprimento*	-0,7	-0,00
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)*	-15,1	-0,01
Outra receita corrente	115,2	0,10
Programa Ativar (receita comunitária - REACT)*	56,1	0,05
Saúde (receita comunitária - REACT)*	10,6	0,01
Fundo de Fomento Cultural (receita comunitária - REACT)*	5,9	0,01
Outra receita comunitária, com origem no Next Generation EU*	0,5	0,00
Receita comunitária Programas ADAPTAR, APOIAR e Garantir Cultura*	39,1	0,03
Revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros*	2,9	0,00
Despesa Total	1 530,6	1,33
Despesa corrente	1 523,1	1,32
Consumo intermédio	468,6	0,41
Saúde: medicamentos, testes, vacinas e EPI*	445,6	0,39
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	23,0	0,02
Despesas com pessoal	155,6	0,13
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	151,3	0,13
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	4,3	0,00
Outras despesas correntes	55,7	0,05
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	13,9	0,01
Outros apoios de proteção social	11,9	0,01
Outros apoios*	23,2	0,02
Prestações sociais	374,3	0,32
Isolamento profilático	216,4	0,19
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	62,5	0,05
Subsídios de assistência a filho e a neto	14,5	0,01
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	75,8	0,07
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	4,0	0,00
Prestações por doenças profissionais	1,1	0,00
Subsídios	469,0	0,41
Programa Ativar	109,7	0,09
Programa Ativar - Formação	27,6	0,02
Programa Ativar - Bolsas de formação	31,3	0,03
Novo incentivo à normalização da atividade empresarial	109,1	0,09
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	37,2	0,03
Layoff simplificado	9,3	0,01
Isenção de pagamento da Taxa Social Única (estimativa)-Reclassificação*	5,4	0,00
Incentivo extraordinário à normalização	0,4	0,00
Programa Apoiar.PT - apoios à economia*	31,6	0,03
Programa Apoiar + Simples*	0,8	0,00
Programa Apoiar Rendas*	1,6	0,00
Programa Adaptar*	1,6	0,00
Programa Adaptar Turismo	2,5	0,00
Programa Garantir Cultura*	8,5	0,01
Apoio Social Extraordinário para Profissionais da Cultura	0,1	0,00
Apoios a setores de produção agrícola	0,1	0,00
Apoios ao cinema e audiovisual	0,6	0,00
Linha de apoio à economia*	7,2	0,01
Linha Invest RAM	25,2	0,02
Outros apoios a empresas	6,8	0,01
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	0,2	0,00
Apoios sociais às famílias	8,1	0,01
Outros apoios*	10,7	0,01
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)*	33,5	0,03
Despesa de capital	7,4	0,01
FBCF	7,4	0,01
Saúde: equipamentos e outros	4,7	0,00
Outros equipamentos	1,3	0,00
Universalização da escola digital	1,5	0,00
Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)	-1 414,2	-1,2

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-1 859,4	-1,6
Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	445,3	0,4

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
Receita	408,9	0,4
1. Diferença metodológica no tratamento da receita diferida (IVA, IRS e IRC)	318,6	0,3
2. Incumprimento planos prestacionais receita fiscal (IVA, IRS e IRC)	-15,8	0,0
3. Duodécimo do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário"	17,0	0,0
4. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais	5,8	0,0
5. Receita comunitária a receber (financiamento programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	39,1	0,0
6. Receita comunitária do REACT	73,1	0,1
7. Diferença metodológica no registo da revenda de vacinas contra a COVID-19 a países terceiros	-29,0	0,0
Despesa	-36,5	0,0
8. Diferença metodológica no registo da aquisição de vacinas contra a COVID-19 (ótica compromisso)	-123,6	-0,1
9. Reclassificação para despesa da isenção temporária de contribuições sociais e atualização da informação de base de valorização da medida e atualização impacto em períodos anteriores (+5,4M€)	5,4	0,0
10. Atualização informação de base da Administração Regional	9,1	0,0
11. Registo da despesa do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) na Administração Local, na ótica do compromisso	33,5	0,0
12. Despesa classificada com extraorçamental (programas Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura)	39,1	0,0
Efeito sobre o saldo orçamental	445,3	0,4

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

Tabela 4 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução							Referenciais anuais					
	1.º S 2021		1.º S 2022		VHA			2021		OE/2022		VHA	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	%	p.p. do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	p.p. do PIB
Receita total	1072	1,0	116	0,1	-956	-89	-0,9	1221	0,6	230	0,1	-991	-0,5
Impostos indiretos	0	0,0	-15	0,0	-15	-	0,0	-35	0,0	0	0,0	35	0,0
Impostos diretos	17	0,0	16	0,0	-1	0	0,0	-32	0,0	0	0,0	32	0,0
Contribuições sociais	-29	0,0	0	0,0	29	-100	0,0	-29	0,0	0	0,0	29	0,0
Outra receita corrente	1084	1,1	115	0,1	-969	-89	-1,0	1317	0,6	230	0,1	-1087	-0,5
Despesa total	4279	4,2	1531	1,3	-2748	-64	-2,8	6945	3,2	1343	0,6	-5602	-2,6
Consumo intermédio	463	0,5	469	0,4	6	1	0,0	1170	0,5	261	0,1	-909	-0,4
Despesas com pessoal	186	0,2	156	0,1	-30	-16	0,0	597	0,3	67	0,0	-530	-0,2
Prestações sociais	580	0,6	374	0,3	-205	-35	-0,2	929	0,4	552	0,2	-377	-0,2
Subsídios	2315	2,3	469	0,4	-1846	-80	-1,9	3118	1,5	463	0,2	-2655	-1,3
Outras despesas correntes	60	0,1	56	0,0	-4	-6	0,0	150	0,1	0	0,0	-150	-0,1
FBCF	199	0,2	7	0,0	-191	-96	-0,2	260	0,1	0	0,0	-260	-0,1
Outras despesas de capital	477	0,5	0	0,0	-477	-100	-0,5	720	0,3	0	0,0	-720	-0,3
Impacto no saldo orçamental	-3 206	-3,1	-1 414	-1,2	1 792	-56	1,9	-5 724	-2,7	-1 113	-0,5	4 611	2,2

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões nos dados de base pelo INE.

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

36. A despesa acumulada com as medidas de política destinadas a mitigar consequências económicas da inflação ascendeu a 110 M€ (- 0,1% do PIB) no final do segundo trimestre. A despesa repartiu-se entre as transferências pontuais para as famílias mais carenciadas destinadas a apoiar a segurança alimentar (64 M€) e as medidas de mitigação dos efeitos nocivos do aumento do preço dos combustíveis (46 M€). Nesta última tipologia pode-se individualizar o apoio às famílias, através da

medida Autovoucher (30 M€), o apoio extraordinário ao transporte público de passageiros (11 M€), os apoios à agricultura (0,7 M€) e outras medidas de apoio às empresas (4 M€) concedidas pelo Fundo Ambiental — Tabela 5. Não tendo sido publicada pelo MF informação sobre o impacto orçamental das medidas de mitigação da inflação e integração dos refugiados da Ucrânia, a execução orçamental destas medidas foi apurada pela UTAO com recurso a informação disponibilizada pelo IGFSS e à consulta da base de dados orçamental SIGO.

37. No final do 2.º trimestre, a despesa com as medidas de mitigação da inflação representou cerca de 23% da previsão do OE/2022 para o conjunto do ano. O OE/2022 previu um impacto de – 1125 M€ (– 1,5% do PIB) para o conjunto das medidas de resposta ao agravamento da inflação e à crise de refugiados da Ucrânia (líquido do cofinanciamento comunitário de 210 M€ com origem no REACT), repartido entre a quebra de receita resultante da redução de ISP e IVA (– 647 M€) e o aumento da despesa proveniente de apoios às empresas (583 M€), transferências pontuais para as famílias mais carenciadas para assegurar a segurança alimentar no contexto do agravamento generalizado dos preços (55 M€) e apoio à integração dos refugiados do conflito (50 M€) — Tabelas 7 e 8 do Relatório de apreciação final da 2.ª POE/2022.¹⁸ Esta previsão refere-se apenas aos efeitos diretos destas medidas de política e não considera os impactos benéficos da inflação sobre as contas públicas, uma vez que esta aumenta as bases macroeconómicas da receita fiscal.

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

	Impacto no saldo orçamental 1.º S 2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Despesa Total	109,7	0,1
Despesa corrente	109,7	0,1
Outras despesas correntes	94,4	0,1
Programa AUTOvoucher	30,0	0,0
Transferências famílias (Ministério Agricultura e Alimentação)	0,7	0,0
Transferências não distorcivas famílias carenciadas	63,7	0,1
Subsídios	15,3	0,0
Apoio extraordinário serviços públicos de transporte de passageiros	11,3	0,0
Transferências empresas privadas (Fundo Ambiental)	4,0	0,0
Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)	-109,7	-0,1
Por memória:		
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	-107,7	-0,1
Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	-2,0	0,0
<i>Explicação da diferença:</i>		
	M€	%PIB
Despesa	2,0	0,0
1. Registo do acréscimo da despesa comprometida das transferências do Fundo Ambiental para as empresas privadas	2,0	0,0
Efeito sobre o saldo orçamental	-2,0	0,0

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO, DGO, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e cálculos da UTAO.

3.3 Efeito orçamental da execução do PRR

38. No final do 1.º semestre, a despesa acumulada com a implementação do PRR ascendeu a 406 M€ (0,4% do PIB), respeitando maioritariamente a investimento público (326 M€), medidas de apoio à eficiência energética (40 M€) e subsídios a empresas (24 M€). No primeiro semestre do ano, a execução financeira do PRR concentrou-se na formação bruta de capital fixo (326 M€; 0,3% do PIB), refletindo o investimento público na medida “universalização da escola digital” (224 M€), na expansão da rede de

¹⁸ Relatório UTAO n.º 8/2022, de 12 de maio.

metro do Porto (11 M€), no apoio ao teletrabalho (5 M€) e em equipamentos para o sector da saúde (17 M€), do ensino superior (2 M€) e para diversas áreas da Administração Central (67 M€). As “Outras despesas correntes” (45 M€) e os subsídios (24 M€) registam as transferências para os sectores institucionais empresas, famílias e instituições sem fins lucrativos (ISFL). Neste âmbito, assumiram maior expressão as medidas de apoio à eficiência energética, designadamente o programa de apoio a edifícios mais sustentáveis (37 M€) e o vale eficiência (2 M€), bem como os apoios concedidos a empresas a título de subsídios (23 M€) — Tabela 6. Deve notar-se que algumas medidas anteriormente classificadas como COVID-19 continuam em vigor, mas são agora financiadas pelo PRR: são os casos de universalização da escola digital (224 M€) e do apoio ao teletrabalho (5 M€).

39. No final do 1.º semestre a despesa executada respeitante ao PRR representa 12,7% da previsão de 3,2 mil M€ do OE/2022, traduzindo um ritmo de implementação bastante inferior ao objetivo. O ano de 2022 constitui o primeiro ano completo de execução do PRR, com uma despesa previsional de 3,2 mil M€ (1,4% do PIB), quase inteiramente financiada por subvenções comunitárias (3,0 mil M€; 1,3% do PIB), com origem no instrumento *NextGenerationEU*. A despesa destina-se ao sector das AP (2,2 mil M€; 1,0% do PIB), sobretudo sob a forma de investimento público (1,4 mil M€; 0,6% do PIB), mas também para financiar medidas cujos destinatários finais pertencem aos sectores institucionais empresas, famílias e instituições sem fins (1,0 mil M€; 0,4% do PIB) — Tabela 8 do Relatório de apreciação final da 2.ª POE/2022.¹⁹

40. O efeito orçamental nulo apurado em contabilidade nacional no final do primeiro semestre para a implementação do PRR compara com o impacto direto de 145 M€ (0,1% do PIB) no saldo global em contabilidade pública no mesmo período, refletindo diferenças metodológicas no tratamento da informação, listadas no painel inferior (“Por memória”) da Tabela 6. Destacam-se os seguintes efeitos:

- Neutralidade dos fundos comunitários (– 145 M€; – 0,1% do PIB): em contabilidade pública, até ao final do primeiro trimestre, foram recebidas subvenções comunitárias destinadas ao PRR no valor de 406 M€ e executados 261 M€ de despesa cofinanciável a 100%, com um impacto positivo de 145 M€ no saldo global. Na ótica da contabilidade nacional, a receita com origem em financiamento comunitário só deve ser reconhecida à medida que for sendo executada a despesa que visa financiar, para permitir anular o efeito da intermediação financeira sobre a execução orçamental. Este decorre do hiato temporal entre o registo da receita e a realização da despesa que se destina a financiar e neste caso ascende a 145 M€. Deve notar-se que, de acordo com o OE/2022, o impacto previsional do PRR sobre o saldo orçamental é reduzido (– 168 M€; – 0,1% do PIB, refletindo o valor de despesa não cofinanciável previsto no OE), mas os montantes subjacentes de receita (3,0 mil M€) e despesa (3,2 mil M€) são significativos, pelo que o efeito da intermediação financeira sobre o saldo de caixa pode ser significativo num dado trimestre. Acresce que a cobrança da receita é condicional à realização da despesa, podendo existir devolução das transferências recebidas em caso de atraso na implementação face ao planeado.
- Registo do acréscimo de despesa comprometida (face à despesa paga até ao final do 1.º semestre), num total de 143 M€, respeitante: à universalização da escola digital (41 M€), expansão da rede de Metro do Lisboa (2 M€) e do Porto (9 M€), equipamentos na área da saúde (15 M€), “outros equipamentos” (61 M€) e “outros apoios a empresas” (15 M€).
- Reconhecimento na receita das transferências comunitárias com origem no instrumento *NextGenerationEU* destinada a financiar o acréscimo de despesa comprometida (143 M€) Este ajustamento e o anterior não impactam no saldo orçamental, uma vez que crescem à receita e à despesa em iguais montantes, mas afetam o nível e a interpretação dos agregados orçamentais respetivos.
- O [Decreto-Lei n.º 53-B/2021](#), de 23 de junho e a [Circular n.º 1400](#), de 8 de fevereiro de 2021, da DGO densificaram o tratamento contabilístico adequado às operações financiadas pelo PRR. Estipularam que todas as operações devem ser relevadas como orçamentais (mesmo as inteiramente financiadas por fundos comunitários e cujos beneficiários finais sejam sectores institucionais externos às Administrações Públicas). Na base de dados consta, todavia, um registo em contas nacionais de despesa extraorçamental no valor residual de 3 M€, que

¹⁹ [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio.

também acresceu à receita. Esta operação não tem efeito no saldo orçamental, mas altera os níveis da receita e da despesa. A UTAO não conseguiu apurar a razão deste registo extraorçamental.

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

	Impacto no saldo orçamental 1.º S 2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	406,4	0,4
Receita corrente	80,8	0,1
Outra receita corrente	80,8	0,1
Receita corrente e PRR com origem no Next Generation EU*	80,8	0,1
Receita de capital	325,6	0,3
Receita de capital PRR com origem no Next Generation EU*	325,6	0,3
Despesa Total	406,4	0,4
Despesa corrente	80,8	0,1
Consumo intermédio	11,8	0,0
Expansão Rede de Metro de Lisboa (PRR)*	2,7	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	9,0	0,0
Despesas com pessoal	0,4	0,0
Recursos humanos (PRR)	0,4	0,0
Outras despesas correntes	45,1	0,0
Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis	37,5	0,0
Programa Vale Eficiência	2,0	0,0
Outros apoios - PRR - Empresários em nome individual	0,9	0,0
Outros apoios - PRR - ISFL	0,9	0,0
Outros apoios - PRR	3,8	0,0
Outros encargos	0,1	0,0
Subsídios	23,5	0,0
Outros apoios - PRR - Empresas*	22,7	0,0
Outros apoios - IAPMEI*	0,8	0,0
Despesa de capital	325,6	0,3
FBCF	325,6	0,3
Universalização da escola digital*	224,4	0,2
Saúde: equipamentos e outros*	16,7	0,0
Expansão Rede de Metro do Porto (PRR)*	10,9	0,0
Apoio ao teletrabalho	4,5	0,0
Outros equipamentos - Ensino superior*	1,9	0,0
Outros equipamentos - PRR*	67,2	0,1
Impacto saldo orçamental (em contas nacionais)	0,0	0,0

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto no saldo global em contabilidade pública	144,9	0,1
Dif.ª óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (impacto direto conhecido)	-144,9	-0,1

Explicação da diferença:

	M€	%PIB
Receita	0,7	0,0
1. Diferença metodológica no tratamento da receita recebida em contabilidade pública	-144,9	-0,1
2. Reconhecimento da receita comunitária (Next Generation EU) correspondente ao acréscimo da despesa comprometida	142,9	0,1
3. Receita comunitária (Next Generation EU) a receber, destinada ao financiamento despesa extraorçamental PRR	2,7	0,0
Despesa	145,7	0,1
4. Registo do acréscimo da despesa comprometida da expansão da rede de Metro de Lisboa	2,1	0,0
5. Registo do acréscimo da despesa comprometida em outros apoios a empresas	15,2	0,0
6. Registo do acréscimo da despesa comprometida da Universalização da Escola Digital	40,9	0,0
7. Registo do acréscimo da despesa comprometida em equipamentos na área da saúde	15,2	0,0
8. Registo do acréscimo da despesa comprometida da expansão da rede de Metro do Porto	9,0	0,0
9. Registo do acréscimo da despesa comprometida em "Outros equipamentos"	60,6	0,1
10. Despesa classificada com extraorçamental	2,7	0,0
Efeito sobre o saldo orçamental	-144,9	-0,1

Fontes: Base de dados orçamental SIGO, INE e cálculos da UTAO. | Nota: A informação sobre a execução do PRR foi apurada com base na informação publicada na Síntese de Execução Orçamental da DGO de junho, complementada com o detalhe da base de dados orçamental SIGO, utilizando a informação sobre pagamentos e compromissos. As medidas assinaladas com "*" correspondem

a ajustamentos realizados relativamente às diferenças de óticas contabilísticas. Deve recordar-se que na ótica da contabilidade pública a despesa é registada no momento do seu pagamento e na ótica das contas nacionais no momento em que se verifica o facto económico que dá origem à despesa, ou seja, no momento do compromisso.

4 Saldo primário e despesa com juros

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

42. A melhoria do saldo orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária ou não-recorrentes, decorreu essencialmente da evolução significativamente positiva do saldo orçamental primário. Em termos nominais, o saldo orçamental ajustado do efeito de medidas temporárias ou de medidas não-recorrentes evidenciou uma melhoria de cerca de 6,4 mil M€ (cerca de 6,2 p.p. do PIB). Esta evolução traduziu a evolução largamente positiva do saldo primário, que passou de um valor negativo de 2,8% do PIB no 1.º semestre de 2021 para um excedente de 2,8% do PIB em idêntico período de 2022 (Tabela 7), sendo este excedente o mais elevado desde o último trimestre de 2019, ou seja, o período que antecedeu os efeitos económicos da pandemia COVID-19. Para o excedente orçamental na conta consolidada das AP, contribuiu, em grande medida, a melhoria do saldo primário, em cerca de 6,1 mil M€, cuja variação foi responsável por cerca de 95% da evolução positiva alcançada no valor nominal do saldo orçamental. O contributo remanescente adveio da redução da despesa com juros.

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

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	2021 jan-jun	2022 jan-jun	Variação	2021 jan-jun	2022 jan-jun	Variação
Saldo Orçamental	-5 549	894	6 443	-5,4	0,8	6,2
Saldo Primário	-2 884	3 256	6 140	-2,8	2,8	5,6
Juros	2 665	2 362	-303	2,6	2,0	-0,6

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

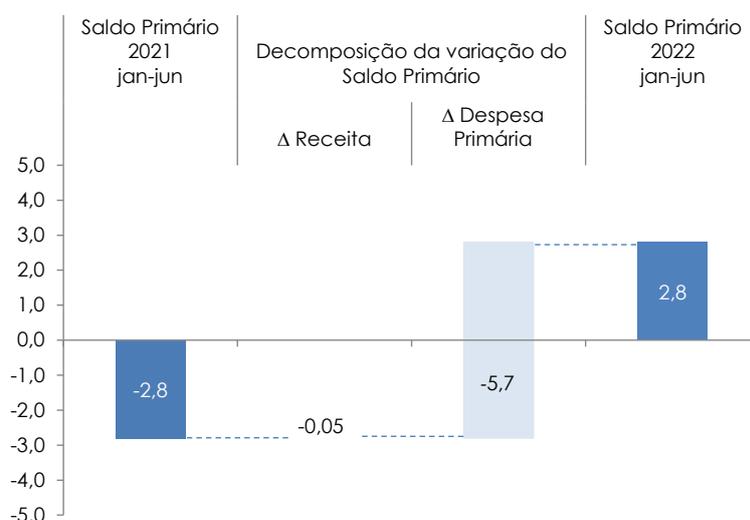
43. A melhoria do saldo primário ajustado das AP em 5,6 p.p. do PIB observada no 1.º semestre foi obtida por via do aumento acentuado da receita e da redução da despesa primária. A receita ajustada das AP aumentou 12,5% face ao período homólogo, embora a um ritmo ligeiramente inferior ao crescimento do PIB nominal (12,7%), o que se traduziu na redução residual do peso da receita face ao PIB em 0,05 p.p. (Tabela 8 e Gráfico 5). O contexto de variações positivas expressivas tanto do volume da atividade económica como dos preços subjacentes às bases de incidência da receita que se verificou no 1.º semestre de 2022, traduziu-se no aumento nominal da receita total. Neste particular, é de salientar o crescimento expressivo da receita fiscal (20,7%), nomeadamente, da receita com origem em impostos indiretos (19%). A despesa primária ajustada, por sua vez, registou uma redução, por comparação com idêntico período do ano anterior, de 1,9% em termos nominais. Esta redução foi largamente influenciada pela diminuição registada na rubrica subsídios (- 2144 M€), muito por conta da contração de subsídios concedidos no âmbito das medidas de resposta à pandemia COVID-19 (ver Tabela 4 e Tabela 12). De destacar, ainda, a queda no peso da despesa primária no PIB. Caiu 5,7 p.p., para 38,4%, uma variação certamente expressiva, mas cujo contributo principal adveio do denominador, ou seja, da expansão substancial do PIB nominal (12,7%).

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

	Em milhões de euros		Em %	Em % do PIB		
	2021 jan-jun	2022 jan-jun	Taxa de variação homóloga	2021 jan-jun	2022 jan-jun	Variação
Saldo Primário	-2 884	3 256		-2,8	2,8	5,6
Receita	42 329	47 630	12,5	41,3	41,2	0,0
Despesa Primária	45 213	44 374	-1,9	44,1	38,4	-5,7
Por memória:						
PIB nominal	102 516	115 485	12,7			

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

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

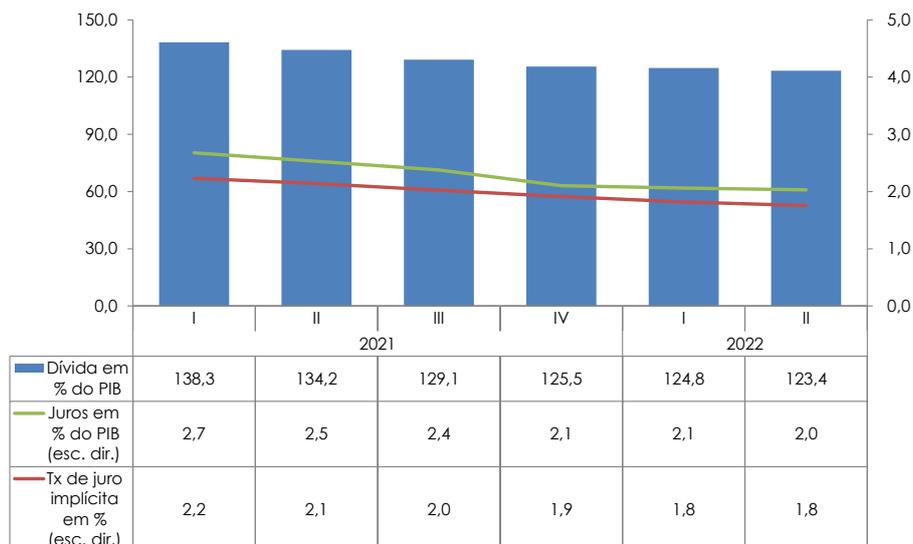


Fontes: INE e cálculos da UTAO.

44. No 1.º semestre de 2022, a despesa com juros manteve a tendência de redução face ao período anterior. Em termos nominais, a despesa com juros reduziu-se 303 M€, o que se traduziu numa redução do seu peso no PIB em 0,6 p.p. (Tabela 7). Esta evolução esteve associada a uma redução na taxa de juro implícita na dívida pública, de 2,1% no 1.º semestre de 2021 para 1,8% do PIB no mesmo período de 2022 (Gráfico 6). O nível de dívida pública, por sua vez, registou uma subida. Entre o final de junho de 2021 e o final de junho de 2022, a dívida pública aumentou 3107 M€ em termos nominais, sendo que em percentagem do PIB se reduziu em 10,8 p.p., para 123,4% do PIB, uma evolução para a qual contribuiu decisivamente o acentuado crescimento registado no PIB nominal (+12,7%, em termos homólogos).

45. O Ministério das Finanças reviu em baixa a meta da dívida pública. De acordo a informação disponibilizada na 2.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), enviada em 23 de setembro ao Eurostat pelo INE, o Ministério das Finanças reviu em baixa a meta para a dívida pública (dívida de *Maastricht*), face ao peso previsto no relatório que acompanhou a Proposta de Orçamento de Estado para 2022. Prevê-se agora que, no final de 2022, o rácio da dívida bruta das Administrações Públicas atinga 118,9% do PIB, uma redução de 1,8 p.p. do PIB, face ao rácio de 120,7% inscrito no OE/2022. Deve realçar-se que a previsão de diminuição no rácio da dívida pública beneficiou do contributo da revisão em alta, face ao OE/2022, da previsão do valor nominal do PIB em 2022 (de 227,1 mil M€ para 230,5 mil M€), divulgada no mesmo documento (2.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos).

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



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

5 Receita total e despesa primária

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

5.1 Informação prévia

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

48. Na aferição da execução orçamental em contas nacionais privilegia-se a comparação com a previsão disponibilizada pelo MF no seu relatório do OE/2022. Neste relatório, compara-se a execução orçamental com o OE/2022, aprovado pela Lei do OE/2022 (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), que entrou em vigor a 28 de junho.

49. A presente análise relaciona a evolução dos principais agregados orçamentais com as variáveis macroeconómicas tipicamente identificadas como explicativas da evolução das componentes de receita e despesa, bem como com as medidas de política adotadas em resposta à pandemia de COVID-19, ao aumento da inflação e à implementação do PRR em 2022. Trata-se da análise do 1.º semestre de 2022 e do período homólogo, tendo como referência a execução total do ano 2021, atualizada de acordo com a informação disponibilizada na 2.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE), e a previsão do OE/2022 para o total do ano em curso. Deve notar-se que, no conjunto do 1.º semestre de 2022, a evolução homóloga dos agregados orçamentais se encontra influenciada pelo efeito base determinado pela evolução heterogénea da atividade económica no 1.º e no 2.º trimestres de 2021. O 1.º trimestre desse ano incluiu o confinamento decretado por motivos de saúde pública, que obrigou ao abrandamento ou mesmo paralisação de sectores produtivos, refletindo-se numa contração homóloga de 2,8% da atividade económica, seguida de uma recuperação de 6,5% no 2.º trimestre (série PIB nominal, no Gráfico 8), mas que não permitiu alcançar o nível pré-pandemia.²⁰ Adicionalmente, as medidas de política de resposta à pandemia, com magnitudes diferentes nos

²⁰ No 1.º trimestre de 2021 o PIB nominal não ajustado de sazonalidade sofreu um recuo homólogo de 2,8% e no 2.º trimestre uma recuperação de 6,5%. O PIB nominal não ajustado de sazonalidade do 1.º semestre de 2021 foi 102.516 M€, situando ainda aquém do alcançado no mesmo período de 2019 (104.830 M€), último ano pré-pandemia

primeiros trimestres dos dois anos, também alteraram os perfis de execução das componentes orçamentais de receita e despesa e representam efeitos base significativos.²¹

5.2 Receita total

50. A receita aumentou 12,5% no primeiro semestre de 2022, um ritmo aproximadamente em linha com o da atividade económica, diminuindo ligeiramente o seu peso no PIB para 41,2%. A receita total aumentou 12,5% ao longo do 1.º semestre de 2022, o que traduz um incremento nominal homólogo de 5301 M€. O ritmo de crescimento da receita manteve-se aproximadamente em linha com o da atividade económica (12,7%), diminuindo o seu peso no PIB em 0,1 p.p., para 41,2% (Tabela 9).

51. O crescimento da receita foi determinado pela evolução da componente fiscal: destaca-se o contributo dos impostos indiretos, responsáveis por 52,3% do incremento nominal total no 1.º semestre, mas também o impulso proporcionado pela aceleração dos impostos diretos no 2.º trimestre (23,9%). O crescimento da receita (12,5%) no 1.º semestre foi impulsionado pela evolução favorável da receita fiscal (20,7%; 4534 M€), que representou 85,5% do incremento nominal total. Destaca-se o contributo dos impostos indiretos (19,0%), responsáveis por 52,3% do aumento total, mas também a aceleração dos impostos diretos no 2.º trimestre (23,9%) — Tabela 9 e Gráfico 9. As contribuições sociais (7,9%) e as receitas de capital (2,2%) também cresceram, mas a um ritmo inferior ao da atividade económica (12,7%) — Gráfico 8. Apenas as “Outras receitas correntes” registaram um decréscimo (-3,9%) neste período (Tabela 9). No 1.º semestre de 2022 a evolução dos agregados orçamentais da receita encontra-se influenciada pelo efeito base da evolução heterogénea da atividade económica nos dois primeiros trimestres do ano anterior: contração de 2,8% no 1.º trimestre, seguida de uma recuperação de 6,5% no 2.º trimestre (série PIB, no Gráfico 8), que não foi suficiente para alcançar o nível pré-pandemia.²² Em segundo lugar, as medidas de política orçamental de resposta à pandemia, diferentes ao longo dos períodos em análise, impactam os agregados orçamentais da receita, constituindo um efeito base adicional. Finalmente, a partir do último trimestre de 2021 e com efeito mais acentuado em 2022, o aumento generalizado dos preços incrementou as bases macroeconómicas da receita fiscal indireta e impulsionou o seu crescimento (Gráfico 8 a Gráfico 10).

52. O desempenho global da receita no 1.º semestre compara favoravelmente com o objetivo do OE/2022, situando-se 5,9 p.p. acima do previsto para o conjunto do ano, com o contributo decisivo da receita fiscal, particularmente os impostos indiretos. No 1.º semestre de 2021 o crescimento da receita (12,5%) situou-se 5,9 p.p. acima do previsto para o conjunto do ano (6,7%), resultando dos contributos da generalidade das suas componentes, uma vez que apenas as “Outras receitas correntes” cresceram a um ritmo inferior ao previsto o OE/2022. No 2.º PDE, publicado a 23 de setembro, o INE reviu em alta em a receita de 2021 (+571 M€), o que também contribuiu para esta evolução favorável. Ao nível dos agregados orçamentais, destaca-se a receita fiscal, cujo crescimento (20,7%) representou mais do triplo da previsão apresentada em abril (6,1%) — Tabela 9 e Gráfico 7.

²¹ O impacto direto acumulado das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental foi de -1414 M€ no fim do 2.º trimestre de 2022, o que representa cerca de 1,2% do PIB nominal. No período homólogo ascendeu a -3206 M€ (-3,1% do PIB), pelo que o seu impacto se reduziu em 1792 M€ (1,9 p.p. do PIB) em 2022 (Tabela 4).

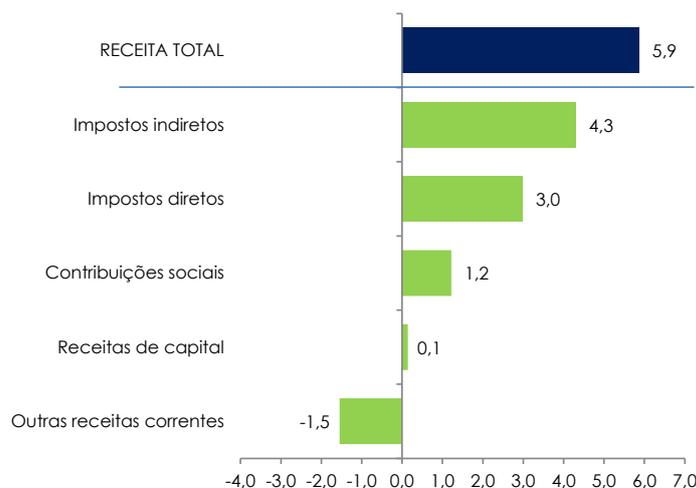
²² No 1.º trimestre de 2021 o PIB nominal não ajustado de sazonalidade sofreu um recuo homólogo de 2,8% e no 2.º trimestre uma recuperação de 6,5%. O PIB nominal não ajustado de sazonalidade do 1.º semestre de 2021 foi 102.516 M€, situando ainda aquém do alcançado no mesmo período de 2019 (104.830 M€), último ano pré-pandemia.

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

	2021 Jan-jun		2022 Jan-jun				OE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	42 329	41,3	47 630	41,2	0,0	12,5	44,7	6,7
Receita corrente	41 707	40,7	46 995	40,7	0,0	12,7	43,6	5,6
Receita fiscal	21 936	21,4	26 471	22,9	1,5	20,7	24,8	6,1
Impostos indiretos	14 573	14,2	17 345	15,0	0,8	19,0	15,2	6,6
Impostos diretos	7 363	7,2	9 125	7,9	0,7	23,9	9,6	5,4
Contribuições sociais	12 891	12,6	13 913	12,0	-0,5	7,9	12,5	4,2
Outras receitas correntes	6 880	6,7	6 612	5,7	-1,0	-3,9	6,3	6,5
Vendas	3 120	3,0	3 634	3,1	0,1	16,5	3,1	5,2
Outra receita corrente	3 760	3,7	2 978	2,6	-1,1	-20,8	3,2	7,7
Receitas de capital	621	0,6	635	0,5	-0,1	2,2	1,1	-4,0
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	102 516		115 485			12,7		5,9

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



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

53. Até final do 2.º trimestre de 2022 observou-se uma aceleração em cadeia da receita fiscal, com um crescimento homólogo de 20,7%, resultando da recuperação dos impostos diretos (23,9%), a par da desaceleração dos impostos indiretos (19,0%). A receita fiscal registou um crescimento homólogo de 20,7% entre janeiro e junho, situando-se acima do alcançado no 1.º trimestre de 2022 (19,5%), refletindo evoluções distintas nas duas categorias contributivas, ilustradas no Gráfico 9:

- No 2.º trimestre os impostos indiretos desaceleraram face ao 1.º trimestre (25,1%), alcançando um aumento acumulado de 19,0% entre janeiro e junho;
- Os impostos diretos consolidaram a sua recuperação, com um incremento homólogo acumulado de 23,9% no final do 2.º trimestre (9,9% no 1.º trimestre).

54. A evolução dos impostos indiretos foi globalmente positiva entre janeiro e junho, destacando-se o contributo do IVA, com um crescimento homólogo de 24,8%, que já superou os níveis pré-pandemia. No

entanto, no 2.º trimestre observou-se uma desaceleração da tributação indireta, refletindo a evolução do consumo privado. Entre janeiro e junho os impostos indiretos registaram um crescimento homólogo de 19,0%, que representa 52,3% do incremento nominal da receita total. Esta melhoria foi maioritariamente determinada pelo aumento homólogo de 24,8% do IVA, cuja receita representa 60,7% da desta categoria tributária. Deve notar-se que a receita nominal do IVA se situa 20,2% acima do nível pré-pandemia (no final do 2.º semestre de 2019). Esta evolução, embora globalmente positiva, sinaliza uma desaceleração face ao observado no 1.º trimestre (25,1%), que reflete os seguintes efeitos cumulativos:

- O crescimento de 25,1% alcançado no 1.º trimestre de 2022 compara com a quebra de 8,4% no trimestre homólogo e reflete o efeito base da contração da atividade económica neste período, esbatendo-se este efeito base no conjunto dos primeiros trimestres de 2022 (Gráfico 8);
- A desaceleração dos impostos indiretos reflete a evolução do consumo privado (de 15,9% no 1.º trimestre para 13,4% no 2.º trimestre), principal base macroeconómica dos impostos desta categoria tributária. Deve notar-se que, num primeiro momento, o aumento do nível de preços, aferido pelo deflator do consumo privado, impulsionou a receita fiscal. Este indicador apresentou uma tendência crescente desde o 3.º trimestre de 2021, que foi acompanhada tanto pelo consumo privado como pela receita de impostos indiretos em termos nominais. No entanto, no 2.º trimestre de 2022 esta tendência inverteu-se e o aumento do deflator (4,8%), contrastou com a desaceleração do consumo privado (13,4%) e da receita de impostos indiretos (19,0%) — Gráfico 10.
- No apuramento dos resultados de contas nacionais, de acordo com o princípio da especialização do exercício, foi considerado na receita fiscal um ajustamento adicional face ao habitualmente efetuado na passagem de contabilidade pública à ótica de contas nacionais, referente aos desfazamentos no pagamento de impostos introduzidos pelas medidas de resposta à pandemia de COVID-19.²³ Até ao final do 2.º trimestre este ajustamento beneficiou a receita de IVA em 126 M€, cerca de 0,11% do PIB (Tabela 2).
- No 2.º semestre do ano entrou em vigor um novo regime de fracionamento das obrigações fiscais e contributivas, no contexto das medidas de mitigação da inflação,²⁴ que originou um diferimento de 496 M€ de receita de IVA, respeitantes a transações económicas que ocorreram no 1.º semestre de 2022.²⁵

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

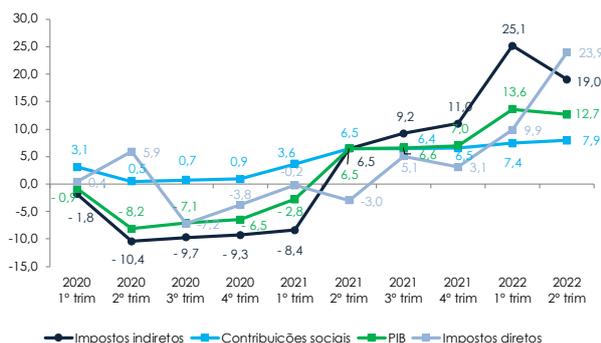
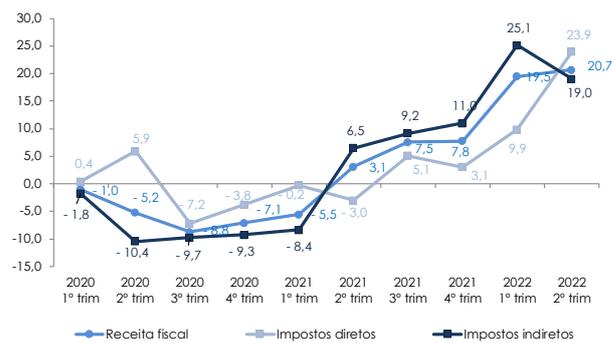


Gráfico 9 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos:
tvha desde o início do ano
(em percentagem)

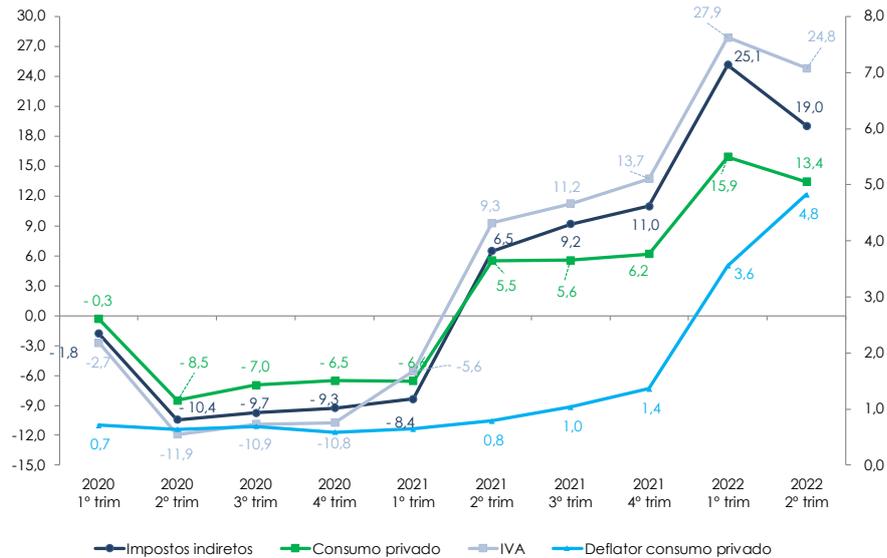


²³ Explicação no parágrafo 23, p. 7.

²⁴ Decreto-Lei n.º 42/2022, de 29 de junho.

²⁵ Esta informação foi fornecida pela Autoridade Tributária, a pedido da UTAO e é referente à informação constante dos sistemas de informação desta entidade a 26 de setembro.

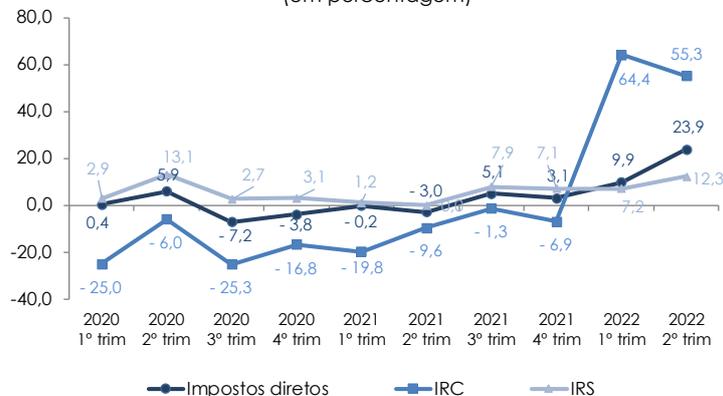
Gráfico 10 – Impostos indiretos e consumo privado: tvha desde o início do ano
(em percentagem)



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

55. A tributação direta cresceu 23,9%, uma evolução maioritariamente determinada pela receita de IRC (55,3%), que superou os valores pré-pandemia. Esta evolução encontra-se influenciada pelo efeito base das medidas de política COVID-19 de prorrogação e pagamento faseado de obrigações fiscais. A receita de impostos diretos registou uma forte recuperação no 2.º trimestre, registando um incremento de 23,9% entre janeiro e junho de 2022, com os contributos do IRC (55,3%) e do IRS (12,3%). A evolução desta categoria tributária foi impulsionada pelo IRC, que determinou 61,2% do seu incremento nominal total e cuja receita superou em 31,9% os níveis pré-pandemia em período homólogo (2.º trimestre 2019), alcançando o valor mais elevado da série estatística. O crescimento do IRC (55,3%) compara com a quebra de 9,6% no período homólogo e encontra-se muito influenciada pelo efeito base das medidas de política COVID-19: limitação extraordinária de pagamentos por conta para as PME e cooperativas, adiamento da liquidação anual do imposto e fracionamento do pagamento — Gráfico 11. Entre janeiro e junho a receita de IRS aumentou 12,3% face ao período homólogo, um ritmo superior ao das remunerações (7,6%), a sua principal base macroeconómica (Gráfico 12), encontrando-se ainda em vigor algumas medidas de apoio ao emprego, como o novo incentivo à normalização da atividade empresarial e o programa Ativar (Tabela 3). A receita apurada inclui o ajustamento relativo aos desfasamentos no pagamento de impostos introduzidos pelas medidas de resposta à pandemia de COVID-19. Até ao final do 2.º trimestre, este ajustamento beneficiou a receita de IRS em 20 M€ e a de IRC em 5 M€ (Tabela 2).²⁶

Gráfico 11 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha desde o início do ano
(em percentagem)



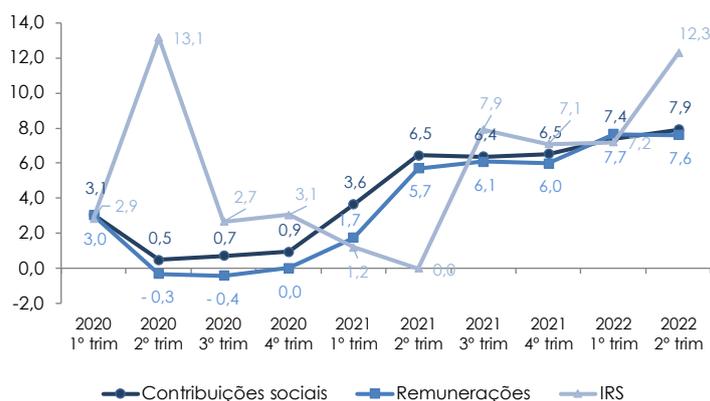
Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: tvha — taxa de variação homóloga anual.

56. A receita de contribuições sociais evidenciou uma evolução mais favorável do que a prevista em termos anuais. A receita de contribuições sociais aumentou 7,9% entre janeiro e junho, um ritmo superior

²⁶ Explicação no parágrafo 23, p. 7.

aos 4,2% estimados para o conjunto do ano pelo MF (vide Tabela 9). Este crescimento encontra-se em linha com o observado nas remunerações (7,6%), a sua principal base macroeconómica (Gráfico 12). Esta receita, em contas nacionais, não se encontra influenciada pela isenção de pagamento da TSU, assumindo esta medida um carácter residual neste trimestre (5,4 M€) — Tabela 3. Seguindo as recomendações metodológicas preconizadas no manual do SEC-2010, a contribuição que seria devida continuou a ser registada como receita de contribuições sociais das AP em contas nacionais. A perda de receita do subsector da Segurança Social foi compensada por transferências do Estado e a isenção reclassificada como despesa de prestações sociais (vide Tabela 3 e parágrafo 25). O ajustamento relativo ao desfasamento no recebimento da receita de contribuições sociais e da transferência do Estado assumiu um valor reduzido de 8 M€, evidenciado na Tabela 2.

Gráfico 12 – 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.

57. O decréscimo da “Outra receita corrente” (– 9,6%) reflete o efeito base das transferências da União Europeia com origem no mecanismo REACT. Estas transferências reembolsaram as AP portuguesas pela despesa feita com algumas medidas COVID-19 de apoio ao emprego, designadamente o programa Apoiar.

58. As “Outras receitas correntes” recuaram no 2.º trimestre, refletindo o efeito de base do cofinanciamento comunitário destinado às medidas COVID-19 de apoio ao emprego e saúde e o ritmo reduzido de implementação do PRR. As receitas de capital cresceram a um ritmo superior ao previsto no OE/2022 para o conjunto do ano. A evolução global do agregado “Outras receitas correntes”, com um decréscimo de 3,9%, compara desfavoravelmente com o aumento de 6,5% previsto no OE/2022 para o conjunto do ano, em resultado da quebra da “Outra receita corrente” (– 30,8%). No entanto, as Vendas apresentaram um aumento de 16,5%, situando-se acima o projetado pelo MF (5,2%). A evolução das “Outras receitas correntes” (– 9,6%) decorre, essencialmente, do efeito base da diminuição das transferências da União Europeia para cofinanciamento das medidas de política COVID-19 na área da saúde (vacinas e medicamentos específicos) e de apoio ao emprego, sobretudo os programas Apoiar e Adaptar, com um impacto de 969 M€ (conforme Tabela 4). A receita de capital aumentou 2,2% entre janeiro e junho, situando-se acima do objetivo implícito no OE/2022 (– 4,0%) — Tabela 9. No 2.º trimestre de 2022 foram reconhecidas receitas comunitárias correntes de 193 M€ com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas ao financiamento do PRR (81 M€), dos programas Ativar, Apoiar, Adaptar e Garantir Cultura e de algumas medidas da saúde (112 M€), situando-se globalmente 969 M€ abaixo das transferências recebidas no período homólogo — Tabela 4 e Tabela 6. Foram ainda reconhecidas receitas de capital de 326 M€, também com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinadas ao financiamento do PRR, sobretudo investimento público, destacando-se a medida de Universalização da Escola Digital (Tabela 6). O OE/2022 prevê subvenções comunitárias de 3,2 mil M€ (1,3% do PIB nominal) para financiamento do PRR no conjunto do ano de 2022, mas a receita cobrada destinada a esta finalidade no final do 2.º trimestre representa cerca de 12,7% deste objetivo.

5.3 Despesa Primária

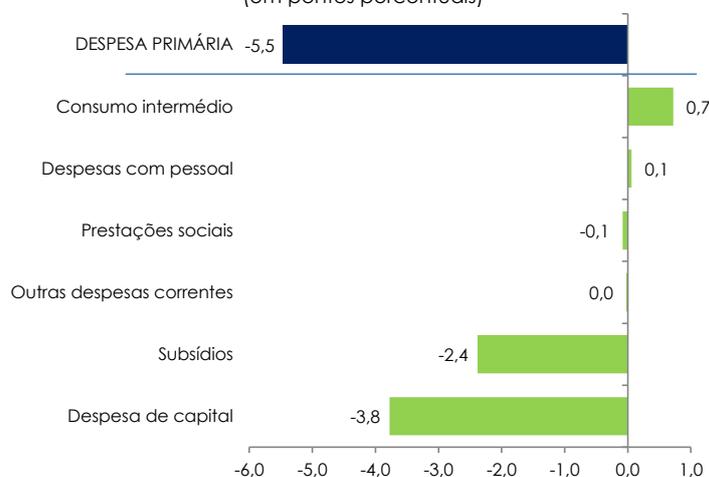
59. No 1.º semestre de 2022, a despesa primária desceu em termos homólogos, devido ao contributo das rubricas subsídios e outras despesas de capital. A despesa primária caiu 1,9% no 1.º semestre de 2022 face ao mesmo semestre do ano anterior, que contrasta com o objetivo do OE/2022, que prevê aumento de 3,6% para o total do ano (Tabela 10). Por componentes, percebe-se que a causa da descida homóloga da despesa primária é explicada em larga medida pela redução da rubrica subsídios (Tabela 10 e Gráfico 13), refletindo a diminuição decorrente do impacto nas medidas COVID-19 no 1.º semestre de 2022 face ao ocorrido no período homólogo. Adicionalmente, é de referir o contributo da redução homóloga de 54,3% na rubrica de outras despesas de capital, resultante, em larga medida, do efeito base de registo, no 2.º trimestre de 2021, das transferências para operações de aumento de capital realizado na TAP (462 M€) e ajudas concedidas à SATA, SA (120 M€) A Secção 3 detalhou na Tabela 4 o impacto orçamental direto das medidas de política COVID-19 sobre o saldo orçamental das AP em contas nacionais dos 1.ºsemestres de 2021 e 2022. Em percentagem do PIB, todas as componentes da despesa corrente primária reduziram o peso no PIB por causa do efeito denominador (aumento do PIB nominal em 12,7%).

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

	2021 Jan-jun		2022 Jan-jun				OE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Despesa Primária	45 213	44,1	44 374	38,4	-5,7	-1,9	44,2	3,6
Despesa corrente primária	41 828	40,8	41 359	35,8	-5,0	-1,1	39,5	0,7
Consumo intermédio	5 540	5,4	5 984	5,2	-0,2	8,0	5,6	2,0
Despesas com pessoal	12 073	11,8	12 477	10,8	-1,0	3,3	11,4	3,2
Prestações sociais	18 637	18,2	19 251	16,7	-1,5	3,3	18,9	3,4
Subsídios	2 944	2,9	801	0,7	-2,2	-72,8	0,9	-53,5
Outras despesas correntes	2 634	2,6	2 846	2,5	-0,1	8,1	2,8	8,2
Despesa de capital	3 384	3,3	3 015	2,6	-0,7	-10,9	4,7	36,6
FBCF	2 196	2,1	2 472	2,1	0,0	12,6	3,2	32,5
Outras despesas de capital	1 188	1,2	543	0,5	-0,7	-54,3	1,5	46,5
PIB nominal	102 516		115 485			12,7		5,9

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 13 – Principais contributos para o desvio da despesa primária face à 2.ªPOE/2022, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em pontos percentuais)



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

60. A despesa corrente primária desceu 1,1% em termos homólogos no 1.º semestre de 2022, em contraste com a ligeira subida prevista para o conjunto do ano 2022 (0,7%). Relativamente à despesa de capital, registou-se uma variação homóloga negativo (10,9%) no 1.º semestre de 2022, sendo substancialmente inferior ao objetivo de incremento implícito no OE/2022 (36,6%)—ver Tabela 10.

61. O consumo intermédio foi a única componente da despesa corrente primária que cresceu em termos nominais a um ritmo superior ao implícito no objetivo anual do ano 2022. A despesa com consumo intermédio ascendeu a 5984 M€ no 1.º semestre de 2022, o que representa um aumento homólogo de 8,0%, acima do previsto para o total do ano (3,7%). No entanto, o ritmo de crescimento nominal desta despesa (8,0%) foi inferior ao da atividade económica no 1.º semestre (12,7%), diminuindo o seu peso em 0,2 p.p. do PIB. O consumo intermédio inclui um conjunto heterogéneo de operações económicas, incluindo a aquisição de equipamentos de proteção individual e medicamentos, bem como encargos com parcerias público-privadas — Tabela 10 e Gráfico 13. Os encargos com a pandemia COVID-19 representaram apenas 3,8% desta despesa no 1.º semestre de 2022, mantendo o seu peso inalterado face ao período homólogo (Tabela 4).

62. As despesas com pessoal evidenciaram uma variação homóloga (3,3%) no 1.º semestre de 2022 ligeiramente superior ao acréscimo orçamentado no OE/2022 para o total do ano (3,2%). A execução do 1.º semestre foi de 12477 M€, refletindo um aumento homólogo de 403 M€. O crescimento de 3,3% no 1.º semestre 2022 inclui, entre outros fatores, progressões e promoções, novas contratações e a atualização salarial transversal de 0,9% para as remunerações base mensais nas Administrações Públicas. A evolução da rubrica despesas com pessoal segue, assim, em linha com o previsto no OE/2022, não estando esta exposta aos efeitos da evolução da taxa de inflação que, no final do 1.º semestre de 2022, registou uma variação homóloga de 8,7%.²⁷

63. A variação homóloga da despesa com prestações sociais (3,3%) no 1.º semestre de 2022 ficou ligeiramente abaixo do crescimento para o conjunto do ano (3,4%). Esta componente de despesa inclui um conjunto alargado de medidas de resposta à pandemia COVID-19, sendo que o impacto no 1.º semestre de 2022 foi largamente inferior ao verificado no período homólogo (Tabela 4). A despesa com prestações sociais relacionadas com a adoção de medidas COVID-19 revela um grau de execução de 67,8% face ao previsto no OE/2022 para o ano como um todo.

64. A rubrica de subsídios registou o maior contributo nominal para a redução da despesa primária, observando-se uma descida mais acentuada (72,8%) do que a prevista no OE/2022 para o conjunto do ano (53,5%), resultando do efeito de base dos apoios ao emprego no contexto da pandemia COVID-19 e da contenção da despesa em 2022. No 1.º semestre de 2022 a despesa com subsídios situou-se em 801 M€ (0,7% do PIB), traduzindo um recuo homólogo de 2144 M€ (– 72,8%), mais acentuado do que o previsto no OE/2022 para o conjunto do ano (– 53,5%; – 568 M€) — Tabela 10 e Gráfico 13. Esta evolução resulta da conjugação de efeitos distintos;

- Reflete o efeito base decorrente dos apoios ao emprego concedidos no âmbito da pandemia COVID-19, uma vez que os encargos com esta tipologia de medidas recuaram 1846 M€ neste período (Tabela 4), representando 86% da poupança total com subsídios (Tabela 10). Esta rubrica inclui um conjunto alargado de medidas de apoio aos sectores institucionais "sociedades não financeiras" e "famílias" no âmbito da pandemia COVID-19, devendo notar-se que o 1.º semestre de 2021 incluiu o confinamento decretado administrativamente por motivos de saúde pública e correspondente redução da atividade económica, assumindo especial relevância nesse período as medidas de apoio ao emprego e manutenção da laboração, designadamente o programa Apoiar, o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade, o *layoff* simplificado e a isenção temporária de contribuições sociais.
- No 1.º semestre de 2022, a despesa com subsídios situou-se globalmente abaixo do previsto no OE/2022, mas a despesa de subsídios com as medidas de política COVID-19 neste período ultrapassou ligeiramente o valor nominal previsto para o conjunto do ano (463 M€) — Tabela 4. Esta tipologia de despesa totalizou 469 M€ (0,4% do PIB), com um peso de 59% no total da rubrica (801 M€; 0,7% do PIB), refletindo as medidas de apoio à retoma económica, destacando-se o programa Ativar (168 M€; 0,15% do PIB), o novo incentivo à normalização da atividade

²⁷ Instituto Nacional de Estatística [Índice de Preços no Consumidor \(Junho de 2022\)](#), publicado em 12 julho de 2022.

empresarial (109 M€; 0,1% do PIB), o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade (37 M€) e o programa Apoiar (34 M€) — Tabela 3.

- As medidas de combate à inflação e apoio à integração de refugiados da Ucrânia ascenderam a 15 M€ (Tabela 5), muito aquém da previsão do OE/2022 (450 M€), contribuindo para a poupança observada face ao objetivo anual.

65. A despesa de capital recuou 10,9% no 1.º semestre, o que contrasta com o crescimento previsional de 36,6% do OE/2022 para o conjunto do ano, embora com evoluções distintas das suas componentes:

- A despesa com a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) situou-se em 2472 M€, refletindo um aumento homólogo de 12,6%, um ritmo muito aquém do objetivo para o conjunto do ano 2022 (32,5%) — Tabela 10 e Gráfico 13. Deste total, cerca de 326 M€ são respeitantes a investimento público no PRR, com um ritmo de implementação inferior ao objetivo, uma vez que a execução financeira do 1.º semestre representa apenas 23,2% do previsto no OE/2022 (1,4 mil M€; 0,6% do PIB)²⁸ — Tabela 6.
- As “outras despesas de capital” evidenciaram no 1.º semestre de 2022 uma contração de 54,3% (– 645 M€), refletindo o efeito base do apoio financeiro a empresas privadas do sector da aviação consideradas de interesse público em 2021: reforço da liquidez da TAP Air Portugal (640 M€) e registo como despesa de capital da garantia concedida à SATA Air Açores (120 M€). Os “Outros apoios” no contexto da pandemia COVID-19 representaram um recuo adicional de 15 M€ face ao período homólogo (Tabela 4). O OE/2022 prevê um crescimento de 46,5% para as “outras despesas de capital” — Tabela 10 e Gráfico 13.

²⁸ [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio.

Anexo 1: Medidas temporárias e medidas não-recorrentes

66. 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 até ao 1.º semestre de 2022 as operações abaixo descritas. Para apurar estas medidas, a UTAO aplicou julgamento com base na metodologia da Comissão Europeia (ver nota de rodapé 1) a dados com origem diversa no MF e na comunicação social.

2021:

No 2.º trimestre de 2021:

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

No 3.º trimestre de 2021:

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

No 4.º trimestre de 2021:

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

2022:

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

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

	2021 Jan-jun		2022 Jan-jun				OE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	42 392	41,4	47 630	41,2	-0,1	12,4	44,7	5,4
Receita corrente	41 707	40,7	46 995	40,7	0,0	12,7	43,6	5,6
Receita fiscal	21 936	21,4	26 471	22,9	1,5	20,7	24,8	6,1
Impostos indiretos	14 573	14,2	17 345	15,0	0,8	19,0	15,2	6,6
Impostos diretos	7 363	7,2	9 125	7,9	0,7	23,9	9,6	5,4
Contribuições sociais	12 891	12,6	13 913	12,0	-0,5	7,9	12,5	4,2
Outras receitas correntes	6 880	6,7	6 612	5,7	-1,0	-3,9	6,3	6,5
Receitas de capital	684	0,7	635	0,5	-0,1	-7,2	1,1	-4,0
Despesa Total	48 195	47,0	46 736	40,5	-6,5	-3,0	46,6	3,3
Despesa corrente	44 493	43,4	43 721	37,9	-5,5	-1,7	41,7	0,5
Consumo intermédio	5 540	5,4	5 984	5,2	-0,2	8,0	5,6	2,0
Despesas com pessoal	12 073	11,8	12 477	10,8	-1,0	3,3	11,4	3,2
Prestações sociais	18 637	18,2	19 251	16,7	-1,5	3,3	18,9	3,4
Subsídios	2 944	2,9	801	0,7	-2,2	-72,8	0,9	-53,5
Juros	2 665	2,6	2 362	2,0	-0,6	-11,4	2,2	-3,3
Outras despesas correntes	2 634	2,6	2 846	2,5	-0,1	8,1	2,8	8,2
Despesa de capital	3 701	3,6	3 015	2,6	-1,0	-18,5	4,9	34,7
FBCF	2 196	2,1	2 472	2,1	0,0	12,6	3,2	32,5
Outras despesas de capital	1 505	1,5	543	0,5	-1,0	-63,9	1,7	39,2
Saldo orçamental	-5 803	-5,7	894	0,8	6,4		-1,9	
Saldo primário	-3 138	-3,1	3 256	2,8	5,9		0,3	
Receita fiscal e contributiva	34 828	34,0	40 383	35,0	1,0	16,0	37,3	5,5
Despesa corrente primária	41 828	40,8	41 359	35,8	-5,0	-1,1	39,5	0,7
Despesa primária	45 530	44,4	44 374	38,4	-6,0	-2,5	44,4	3,6
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	102 516		115 485			12,7		5,9

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

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

	2021 Jan-jun		2022 Jan-jun				OE/2022	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	42 329	41,3	47 630	41,2	0,0	12,5	44,7	6,7
Receita corrente	41 707	40,7	46 995	40,7	0,0	12,7	43,6	5,6
Receita fiscal	21 936	21,4	26 471	22,9	1,5	20,7	24,8	6,1
Impostos indiretos	14 573	14,2	17 345	15,0	0,8	19,0	15,2	6,6
Impostos diretos	7 363	7,2	9 125	7,9	0,7	23,9	9,6	5,4
Contribuições sociais	12 891	12,6	13 913	12,0	-0,5	7,9	12,5	4,2
Outras receitas correntes	6 880	6,7	6 612	5,7	-1,0	-3,9	6,3	6,5
Vendas	3 120	3,0	3 634	3,1	0,1	16,5	3,1	5,2
Outra receita corrente	3 760	3,7	2 978	2,6	-1,1	-20,8	3,2	7,7
Receitas de capital	621	0,6	635	0,5	-0,1	2,2	1,1	-4,0
Despesa Total	47 878	46,7	46 736	40,5	-6,2	-2,4	46,4	3,3
Despesa corrente	44 493	43,4	43 721	37,9	-5,5	-1,7	41,7	0,5
Consumo intermédio	5 540	5,4	5 984	5,2	-0,2	8,0	5,6	2,0
Despesas com pessoal	12 073	11,8	12 477	10,8	-1,0	3,3	11,4	3,2
Prestações sociais	18 637	18,2	19 251	16,7	-1,5	3,3	18,9	3,4
Subsídios	2 944	2,9	801	0,7	-2,2	-72,8	0,9	-53,5
Juros	2 665	2,6	2 362	2,0	-0,6	-11,4	2,2	-3,3
Outras despesas correntes	2 634	2,6	2 846	2,5	-0,1	8,1	2,8	8,2
Despesa de capital	3 384	3,3	3 015	2,6	-0,7	-10,9	4,7	36,6
FBCF	2 196	2,1	2 472	2,1	0,0	12,6	3,2	32,5
Outras despesas de capital	1 188	1,2	543	0,5	-0,7	-54,3	1,5	46,5
Saldo orçamental	-5 549	-5,4	894	0,8	6,2		-1,7	
Saldo primário	-2 884	-2,8	3 256	2,8	5,6		0,5	
Receita fiscal e contributiva	34 828	34,0	40 383	35,0	1,0	16,0	37,3	5,5
Despesa corrente primária	41 828	40,8	41 359	35,8	-5,0	-1,1	39,5	0,7
<i>Por memória:</i>								
Despesa primária	45 213	44,1	44 374	38,4	-5,7	-1,9	44,2	3,6
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	102 516		115 485			12,7		5,9

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 11, expurgada 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>