

Relatório UTAO n.º 15/2021

Contas das Administrações Públicas: janeiro a março de 2021

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

22 de julho de 2021

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 Patrícia Silva Gonçalves.

Título: Contas das Administrações Públicas: janeiro a março de 2021

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO N.º 15/2021

Data de publicação: 22 de julho de 2021

Data-limite para incorporação de informação: 12 de julho de 2021

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	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	ii
Sumário Executivo	iii
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	3
3 Impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19	5
4 Saldo primário e despesa com juros	9
5 Receita total e despesa primária	10
5.1 Informação prévia	10
5.2 Receita total.....	10
5.3 Despesa Primária.....	13
Anexo 1: Medidas temporárias ou não-recorrentes	17
Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais	18

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais	2
Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo medidas temporárias ou não-recorrentes	3
Gráfico 3 – Impacto orçamental da prorrogação da obrigação de pagamento de impostos e contribuições sociais (medidas de política COVID-19)	5
Gráfico 4 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro Implícita	10
Gráfico 5 – Comparação da variação homóloga da receita com a do referencial anual, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	11
Gráfico 6 – Receita fiscal e contributiva e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano.....	12
Gráfico 7 – Variação homóloga da despesa primária em 2020: comparação entre execução e estimativa da POE/2021, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes ..	14

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais no 1.º trimestre de 2021	4
Tabela 2 – Ajustamento adicional devido às medidas COVID-19 de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais em 2020	4
Tabela 3 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política COVID-19	8
Tabela 4 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes e despesa com juros	9
Tabela 5 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	9
Tabela 6 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	11
Tabela 7 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	13
Tabela 8 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais	18
Tabela 9 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes	19

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
BPP	Banco Privado Português
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Trimestrais, base de 2010
SEO	Síntese de Execução Orçamental (publicação mensal da DGO)
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TSU	Taxa social única
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário Executivo

No 1.º trimestre de 2021, o saldo orçamental das Administrações Públicas (AP) em contabilidade nacional fixou-se em - 5,7% do PIB. O resultado registado nos três primeiros meses do ano ficou aquém da estimativa anual de - 4,5% do PIB apresentada pelo Ministério das Finanças, em abril último, no Programa de Estabilidade para 2021-25 (PE/2021-25).

O saldo orçamental inclui uma estimativa da receita fiscal e contributiva devida às AP cuja cobrança foi adiada ao abrigo de medidas de prorrogação do pagamento de impostos e contribuições sociais, líquida da estimativa de receita recebida no período e que se reporta a prorrogações de impostos de períodos anteriores. Em termos líquidos, esta estimativa traduziu-se num ajustamento da receita fiscal e contributiva no valor de - 29 M€, cerca de - 0,1% do PIB. O valor negativo deste ajustamento refletiu, fundamentalmente, a receita do IVA recebida no 1.º trimestre de 2021 por via de prorrogações de impostos devidos em 2020. De acordo com o princípio da especialização do exercício, trata-se de receita das AP reconhecida nas contas nacionais de 2020, que tem, portanto, de ser expurgada da receita imputável ao 1.º trimestre de 2021.

Não foram identificadas no 1.º trimestre medidas de natureza temporária ou não-recorrente. Considerando a evolução face ao período homólogo, excluindo da série do saldo orçamental o efeito daquelas medidas, verificou-se um agravamento do saldo orçamental em 4,7 p.p. do PIB. Esta evolução refletiu a queda da atividade económica e o impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19.

Na sequência da cooperação interinstitucional que foi possível promover com o INE e a DGO, este relatório aprofunda a divulgação detalhada dos impactos em contas nacionais das medidas COVID-19 apurados pelo INE e a sua compatibilização com a quantificação em contabilidade pública apresentada pela DGO. Complementa a monitorização detalhada destas medidas de política que a UTAO vem fazendo há mais de um ano em contabilidade pública. De acordo com a informação coligida, em contas nacionais o contributo direto das medidas de políticas tomadas para minorar os malefícios da pandemia na saúde e na economia traduziu-se numa deterioração do saldo orçamental do 1.º trimestre em 1,5 mil M€, cerca de 3,2% do PIB.

Nos primeiros três meses do ano, verificou-se uma redução significativa do saldo primário ajustado de medidas temporárias ou não-recorrentes. Este indicador passou de um excedente de 1,8% do PIB no período homólogo, que correspondeu a uma fase ainda incipiente da pandemia de COVID-19 em Portugal, para um défice de 3,0% do PIB. Esta evolução esteve, essencialmente, associada ao aumento da despesa primária ajustada: o seu peso no PIB aumentou em 6,3 p.p., tendo crescido 13% em termos nominais; a receita das AP em termos nominais praticamente não se alterou, subiu apenas 0,3%.

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. De acordo com a 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 8 mostra a conta sem o expurgo e a Tabela 9 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 2020. As contas nacionais trimestrais por sector institucional foram divulgadas no passado dia 24 de junho pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Os resultados apurados para o 1.º trimestre de 2021 correspondem à versão preliminar das contas nacionais trimestrais por sector institucional. De acordo com a política regular de revisões destas estatísticas, a estimativa preliminar poderá ser subsequentemente revista em função da disponibilização de nova informação de base ou de informação revista que permita uma melhor adequação aos objetivos de registo na ótica de contas nacionais. A UTAO agradece a informação estatística detalhada disponibilizada pelo INE e, em particular, ao seu Departamento de Contas Nacionais, os esclarecimentos prestados.

4. O referencial relevante para efeitos da análise da presente execução orçamental corresponde à estimativa para 2021 considerada pelo Ministério das Finanças no âmbito do Programa de Estabilidade para 2021–25 (PE/2021–25). Neste documento, apresentado em abril do corrente ano, a meta projetada para o saldo orçamental de 2021 corresponde a um défice de 4,5% do PIB.

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

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

2 Saldo orçamental das Administrações Públicas

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

2.1 Saldo orçamental: comparação com o objetivo anual

7. No 1.º trimestre de 2021, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a – 2 813 M€, fixando-se em – 5,7% do PIB, um resultado que ficou aquém da estimativa para o conjunto do ano apresentada pelo Ministério das Finanças. A Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021) definiu inicialmente como meta orçamental um saldo de – 4,3% do PIB (Gráfico 1).² Subsequentemente, em abril do corrente ano, o Programa de Estabilidade até 2025 (PE/2021–25) veio rever ligeiramente em baixa aquela meta para – 4,5 % do PIB. O resultado orçamental das Administrações Públicas (AP) registado no 1.º trimestre do ano evidenciou, portanto, um défice mais acentuado do que o projetado pelo Ministério das Finanças para o conjunto do ano.

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.

8. Face a idêntico período de 2020, que se reporta a uma fase muito inicial da crise pandémica, o saldo orçamental evidenciou um agravamento acentuado. A deterioração do saldo orçamental face há um ano atrás ascendeu a 4,6 p.p. do PIB (Gráfico 1).

² Em edições anteriores, a UTAO sempre usou o orçamento em contas nacionais resultante das alterações aprovadas pela Assembleia da República à POE como referencial anual com o qual comparava as execuções trimestrais. Pela primeira vez desde, pelo menos, 2014, o Ministério das Finanças não facultou à UTAO, apesar da solicitação habitual nesse sentido, a conta anual inicial das Administrações Públicas resultante da aprovação parlamentar da POE. Por esta razão, o Gráfico 1 o Gráfico 2 exibem as previsões de saldo do MF constantes da POE/2021 em vez do que era habitual, o OE/2021 aprovado.

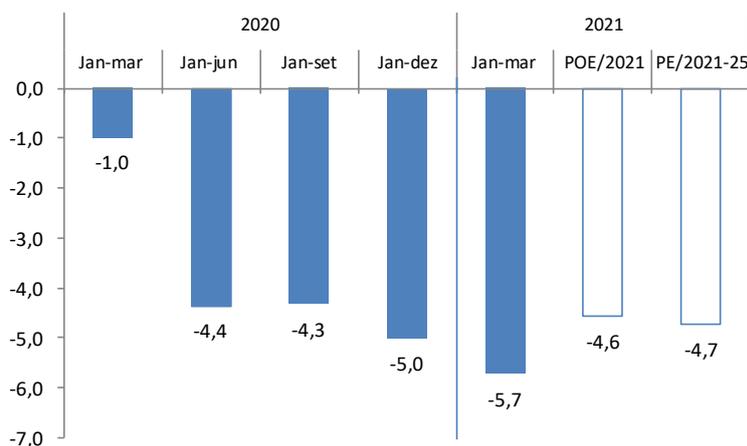
2.2 Saldo ajustado de medidas com efeito orçamental temporário ou não-recorrente

9. 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. São usadas nesta subsecção para obter uma medida do saldo orçamental que seja mais comparável intertemporalmente.

10. Excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes, o agravamento do saldo orçamental por comparação com o período homólogo foi ligeiramente mais acentuado (Gráfico 2). Não foram identificadas pela UTAO medidas desta natureza no 1.º trimestre de 2021, enquanto em idêntico período de 2020 houve a registar a transferência do Fundo de Contragarantia Mútua para o Fundo de Garantia de Depósitos (operação que ascendeu a 81,4 M€). Em contas nacionais, esta operação foi registada como “outra despesa de capital”. Excluindo esta operação, que onerou o saldo orçamental de 2020, o saldo orçamental registou nos primeiros três meses de 2021 um agravamento de 4,7 p.p. do PIB em termos homólogos.

11. O saldo ajustado registado no 1.º trimestre foi inferior ao saldo ajustado subjacente à estimativa do Ministério das Finanças para o conjunto do ano incluída no PE/2021–25. A distância face àquela meta cifrou-se em 1,0 p.p. do PIB.

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.

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

12. No 1.º trimestre de 2021, o saldo em contas nacionais foi inferior ao saldo global apurado em contabilidade pública para o mesmo período, em 0,5 p.p. do PIB. Esta comparação usa a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores reflete os ajustamentos de passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional (Tabela 1).

Tabela 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contas nacionais no 1.º trimestre de 2021

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública (saldo global)	-2 560,8	-5,2
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais ^{1,2}	-1 63,2	-0,3
Diferença entre juros pagos e devidos	277,7	0,6
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-473,6	-1,0
Outros efeitos	106,8	0,2
Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)	-2 813,1	-5,7

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

13. Nos ajustamentos entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional, destaca-se, particularmente, o contributo do ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais.

Este ajustamento, que no 1.º trimestre ascendeu a – 1,0% do PIB (Tabela 1), destina-se a aproximar o registo da receita ao período em que ocorreu o facto gerador da obrigação de pagamento. Com o advento da pandemia, o Governo criou medidas de adiamento da obrigação de pagamento de impostos e contribuições sociais por parte dos sujeitos passivos. Estas medidas, pela razão explicada no parágrafo 14, exigem um ajustamento temporal específico e que se vem adicionar ao que o INE sempre fez nestas categorias de receita. O adiamento tem vindo a ser concretizado através da criação de planos de pagamento a prestações. O INE avaliou em de – 28,9 M€ o montante deste ajustamento adicional no primeiro trimestre de 2021.

14. O saldo orçamental apurado para o 1.º trimestre de 2021 inclui, face ao saldo global apurado na ótica de contabilidade pública, uma estimativa de receita adicional relativa ao pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais adotado no contexto da pandemia de COVID-19, correspondente a – 0,1% do PIB (Tabela 2). A realização deste ajustamento específico na passagem da contabilidade pública (orçamental) à contabilidade nacional afigura-se necessária para incluir na receita do trimestre (em contas nacionais) pagamentos futuros cuja obrigatoriedade teve origem em factos económicos ocorridos naquele período e, simultaneamente, excluir da receita do trimestre pagamentos de impostos e contribuições que, em virtude do pagamento fracionado, foram recebidos no trimestre embora se reportem a períodos anteriores. Este ajustamento ascendeu a – 28,9 M€ no 1.º trimestre de 2021, cerca de – 0,1% do PIB trimestral (Gráfico 3). Um valor negativo significa que a receita recebida no 1.º trimestre por conta de prorrogações de impostos de períodos anteriores excedeu a receita do 1.º trimestre cujo pagamento foi prorrogado para períodos subsequentes. Por tipo de imposto, destaca-se o ajustamento realizado ao nível da receita de IVA.

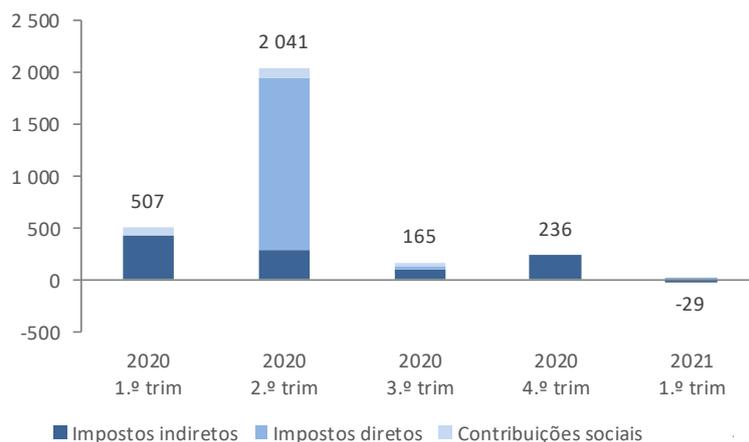
Tabela 2 – Ajustamento adicional devido às medidas COVID-19 de pagamento fracionado de impostos e contribuições sociais em 2020

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impostos indiretos	-31,6	-0,1
IVA	-31,6	-0,1
Impostos diretos	2,7	0,0
IRS	2,2	0,0
IRC	0,5	0,0
Contribuições sociais	0,0	0,0
Receita total	-28,9	-0,1

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 3 – Impacto orçamental da prorrogação da obrigação de pagamento de impostos e 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.

15. No âmbito dos ajustamentos entre óticas contabilísticas no 1.º trimestre de 2021, assume também relevância o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos, que beneficiou o saldo em contabilidade nacional. No conjunto dos três primeiros meses do ano, o efeito deste ajustamento ascendeu a 0,6% do PIB (vide Tabela 1). A razão deste ajustamento reside no perfil de pagamento de juros da dívida pública, refletindo, assim, o facto de se terem verificado no período em análise pagamentos de juros superiores ao montante que lhe seria imputável segundo o critério da especialização do exercício.

3 Impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19

16. A UTAO tem vindo a solicitar junto da DGO e do INE informação adicional que permita aferir a quantificação do impacto das medidas de COVID-19 na ótica de contas nacionais. A informação disponibilizada mensalmente pela DGO na ótica de contabilidade pública não se afigura suficiente para se poder apurar o efeito das medidas em contas nacionais, como vem sendo referido em relatórios anteriores da UTAO. São vários os motivos que contribuem para quantificações diferentes entre estas medidas nas duas óticas contabilísticas. Por um lado, existem circunstâncias em que as regras de contas nacionais obrigam a registar a receita no mesmo momento em que a despesa é registada. É o caso da hipótese de neutralidade no saldo orçamental da despesa financiada por fundos comunitários — a receita de fundos é registada pelo compilador das contas nacionais no momento em que ocorreu o facto gerador da despesa para impor essa hipótese, mesmo que tais fundos entrem (fluxo de tesouraria, contabilidade pública) na conta das AP antes ou depois desse facto. Por outro lado, os momentos em que ocorrem os factos geradores de receita e despesa conduzem, com frequência, a uma diferente quantificação dos impactos entre as duas óticas contabilísticas de registo. Para além das questões de quantificação, são também relevantes questões de relato por rubricas de classificação económica da receita e da despesa, uma vez que uma mesma operação pode ser registada em rubricas diferentes, consoante a ótica utilizada. É o caso das medidas de *layoff*, por exemplo, que em contabilidade pública são consideradas transferências correntes, enquanto em contas nacionais são classificadas como subsídios à produção. Outros casos existirão e podem até exigir a repartição de uma medida por mais do que uma rubrica de classificação económica, mas tal requer o acesso a informação mais detalhada quanto às medidas em causa. Por fim, é também frequente existir, à data de apuramento das contas nacionais, informação de base mais atualizada do que a disponível no momento de apuramento dos resultados em contabilidade pública, o que pode também conduzir a revisões na quantificação das medidas.

17. Este relatório inova através da divulgação detalhada do impacto direto das medidas de política COVID-19 no saldo orçamental em contas nacionais. Reforça, assim, o compromisso da UTAO com a monitorização tão completa quanto possível dos efeitos temporários da pandemia nas finanças públicas. A Tabela 3 adiante apresentada pretende complementar em contas nacionais o tratamento

que a UTAO vem dispensando em contabilidade pública a este assunto (sintetizado numericamente na Tabela 1 dos seus relatórios da coleção "Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública"). Na sequência da cooperação interinstitucional que foi possível promover com aquelas entidades, a coleção gêmea de acompanhamento em contabilidade nacional dá continuidade pois, neste número, a exposição dos impactos das medidas COVID-19 em contas nacionais apurados pelo INE, agora mais detalhados, bem como explicita a sua relação com a quantificação em contabilidade pública apresentada pela DGO.

18. A informação é apresentada na Tabela 3, que evidencia as medidas COVID por rubricas de classificação económica da receita e da despesa das AP em contas nacionais. As medidas são quantificadas conforme apresentadas na Síntese de Execução Orçamental da DGO em contabilidade pública e em cada rubrica são evidenciados ajustamentos de contas nacionais àquela quantificação, que resultam quer da disponibilização de informação de base mais atualizada face à que estava disponível aquando da divulgação dos dados do período de janeiro a março pela DGO (em abril), quer da compilação de fontes de informação adicionais relevantes para o apuramento dos impactos na ótica de contas nacionais, tendo em conta as diferenças apresentadas no parágrafo 16. Igualmente relevantes para os ajustamentos considerados entre óticas contabilísticas são as diferenças metodológicas, das quais abaixo se dará conta, sempre que relevante.

19. As medidas excecionais para mitigação dos malefícios da pandemia na saúde e na economia tiveram um impacto orçamental direto sobre o saldo em contas nacionais de -3,2% do PIB do 1.º trimestre de 2021, tendo sido responsáveis por um agravamento do saldo acumulado até março em cerca de 1,5 mil M€. Em contas nacionais, este impacto corresponde, maioritariamente, a medidas de agravamento da despesa das AP, conforme detalhado na Tabela 3, nomeadamente ao nível dos subsídios e das prestações sociais. Do lado da receita, se, por um lado, o efeito direto das medidas COVID se traduziu numa perda de receita fiscal, por outro lado este efeito foi mais do que compensado pelo acréscimo de receita associado aos Programas Apoiar e Adaptar — o financiamento principal para a despesa destes programas provém da União Europeia. Assim, no seu conjunto, as medidas de política COVID-19 traduziram-se no aumento de receita das AP. Em termos de contabilidade pública, a receita e a despesa associadas aos Programas Apoiar e Adaptar, na parte financiada pela UE, têm natureza extraorçamental, não afetando, portanto, o saldo global (ótica de contabilidade pública). Em termos de contas nacionais, porém, as partes dos Programas Apoiar e Adaptar financiadas por fundos europeus refletem-se, simultaneamente, num aumento da despesa e num aumento da receita no mesmo montante, para se conseguir impor a hipótese de neutralidade dos fundos comunitários sobre o saldo orçamental: a receita de fundos europeus é registada em contas nacionais no mesmo período e no mesmo montante em que a despesa por ela financiada é registada, mesmo que os fluxos de tesouraria (medidas na contabilidade pública orçamental) sejam diferentes.

20. Em termos metodológicos existem ainda duas outras diferenças relevantes a assinalar: o tratamento da prorrogação de receita fiscal e o registo da isenção de pagamento da Taxa Social Única (TSU). Recorde-se que, conforme foi analisado nos parágrafos 13 e 14, em contas nacionais os efeitos da prorrogação dos prazos habituais de pagamento da receita fiscal e contributiva (sendo que esta última não teve expressão no 1.º trimestre de 2021) não se traduz numa perda de receita no momento em que a prorrogação é efetuada. Do mesmo modo, as prorrogações de impostos de períodos anteriores não conduzem a um aumento de receita em contas nacionais nos períodos em que os impostos ou as contribuições são pagos, contrariamente ao que sucede em contabilidade pública. Para garantir o princípio de especialização do exercício, é considerado em contas nacionais um ajustamento temporal entre as duas óticas de registo, de tal modo que estas medidas não se traduzem ao longo do tempo nem numa perda nem num ganho de receita face ao que seria devido sem a aplicação das referidas medidas de prorrogação.³ Por este motivo, as prorrogações ao nível do IRS e do IRC e também do IVA — assinaladas com os números (1) e (2) no final da Tabela 3 — não são consideradas como medidas COVID com impacto direto na receita em contas nacionais. No que se refere à isenção de pagamento da TSU, existem também diferenças metodológicas entre as duas óticas contabilísticas a assinalar. Enquanto em contabilidade pública esta medida é reconhecida como uma perda de receita, em contas nacionais mantém-se o reconhecimento do montante não pago do lado da receita e

³ Claro, assumindo que os contribuintes acabarão por pagar integralmente as suas obrigações fiscais e contributivas.

registra-se, simultaneamente, um montante do mesmo valor do lado da despesa nas prestações sociais. O efeito líquido sobre o saldo global e sobre o saldo orçamental desta medida é, por conseguinte idêntico, com a ressalva que em contabilidade pública a medida é relevada como uma perda de receita, enquanto em contas nacionais é reconhecida como um acréscimo de despesa.⁴

21. Em virtude dos ajustamentos efetuados, o impacto das medidas COVID sobre o saldo orçamental ascendeu a – 3,2% do PIB no 1.º trimestre de 2021, o que compara com um impacto de – 3,9% do PIB em contabilidade pública (Tabela 3).

22. Os impactos nas duas óticas contabilísticas correspondem apenas ao impacto direto das medidas de política. Os valores indicados nos parágrafos anteriores e detalhados na Tabela 3 medem exclusivamente o efeito na receita ou na despesa das AP resultante da adesão dos agentes económicos às medidas. Para além dos efeitos diretos, a generalidade das medidas de política pública gera uma sucessão de outros efeitos, que a teoria económica apelida de "efeitos induzidos", e que advêm da modificação no comportamento dos agentes em múltiplos mercados provocada pelas medidas. Porém, os efeitos diretos e os efeitos induzidos das medidas de política não esgotam os impactos da pandemia nas contas públicas. Por um lado, a eclosão da doença leva a mais atos praticados no Serviço Nacional de Saúde, SNS (logo, mais despesa pública em consumíveis e, nas situações extremas da pandemia, a mais despesa de capital) e a solicitar prestações sociais por baixa médica (mais despesa primária). Por outro, as medidas de natureza administrativa de distanciamento social, recolhimento obrigatório e encerramento temporário de negócios diminuem, necessariamente, o nível de atividade económica, acabando a reduzir a receita pública (sobretudo fiscal e contributiva) e a aumentar a despesa com subsídios de desemprego. Num caso e noutro, são efeitos indiretos da pandemia nas contas públicas, efeitos que se materializam independentemente das medidas de política COVID-19 com conteúdo financeiro que visam deliberadamente minimizar as consequências da pandemia na saúde e na economia. Os efeitos indiretos assim caracterizados correspondem a estabilizadores automáticos em sentido lato. A teoria económica convencionou designar como "estabilizadores automáticos" aos mecanismos que fazem as variáveis de política orçamental reagir ao ciclo económico, contribuindo para atenuar as suas flutuações, sem intervenção das autoridades (*i.e.*, sem que estas mudem qualquer um dos parâmetros que condicionam o seu nível): receita de impostos sobre o rendimento e as transações, receita de contribuições sociais e despesa com subsídios de desemprego. O contexto pandémico alterou automaticamente os níveis destas variáveis, mas também os de outras variáveis orçamentais particularmente sensíveis à crise de saúde pública,⁵ como a despesa com aquisição de bens e serviços intermédios por parte do SNS e a despesa com subsídios de doença.

23. Este impacto orçamental direto não inclui, contudo, as garantias concedidas pelas Administrações Públicas a outros sectores institucionais no contexto das medidas de resposta à pandemia de COVID-19. O Destaque do INE referente à 1.ª Notificação de 2021 no âmbito do PDE deu nota de que o montante total de garantias concedidas pelas Administrações Públicas ascendeu a 7160 M€, cerca de 3,5% do PIB em 2020. Para o 1.º trimestre de 2021, esta informação não se encontra disponível, sendo expectável que uma nova divulgação do seu valor possa ocorrer por ocasião da 2.ª Notificação de 2021 no âmbito do PDE, em setembro próximo. O Estado concedeu garantias a inúmeros contratos de crédito celebrados entre empresas e a banca comercial e a muitos contratos de seguro entre empresas e seguradoras. Estas operações constituem passivos contingentes das AP e apenas se traduzem em despesa ou dívida deste subsector no caso de virem a ser executadas e no momento em que essa execução vier eventualmente a ocorrer. Nesta medida, as garantias públicas concedidas constituem um risco sobre as contas das AP que importa acompanhar.

⁴ Em contabilidade pública a isenção de TSU foi estimada em 72,1 M€ no 1.º trimestre de 2021. Em contas nacionais, com base na informação de base disponível à data do apuramento das contas trimestrais por sector institucional realizado pelo INE, este valor foi atualizado em mais 27,2 M€. Assim, o valor total deste medida corresponde a 100,2 M€. Este montante encontra-se reconhecido no saldo orçamental em contas nacionais do lado da receita em contribuições sociais (e por isso não representa uma perda de receita) e, em simultâneo, do lado da despesa das AP em prestações sociais.

⁵ Sem que (ou antes de) as autoridades tenham modificado algum dos seus parâmetros para responder aos malefícios da COVID-19.

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

	Impacto das medidas COVID-19	
	Jan-mar 2021	
	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita total	428,0	0,9
Receita corrente	416,5	0,8
Receita fiscal	-131,6	-0,3
Suspensão de execuções fiscais da Receita Fiscal (estimativa)	-140,0	-0,3
Adicional de solidariedade com o setor bancário*	8,4	0,0
Contribuições sociais	-28,1	-0,1
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	-28,1	-0,1
Outras receitas correntes	576,2	1,2
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	-2,2	0,0
Programas ADAPTAR e APOIAR*	576,2	1,2
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis*	2,2	0,0
Receita de Capital	11,5	0,0
Receita REACT + adiantamento*	11,5	0,0
Despesa total	1 976,1	4,0
Despesa corrente	1 923,6	3,9
Consumo intermédio	214,9	0,4
Saúde: aquisição de doses de tratamento de Remdesivir	16,0	0,0
Saúde: testes COVID-19	42,5	0,1
Saúde: aquisição de vacinas	39,1	0,1
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros	90,1	0,2
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	13,5	0,0
Aquisição de vacinas*	13,7	0,0
Despesas com pessoal	83,8	0,2
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	16,8	0,0
Saúde: Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	67,0	0,1
Prestações sociais	455,9	0,9
Programa Ativar - Bolsas de formação	11,3	0,0
Apoios extraordinários ao rendimento dos trabalhadores	155,4	0,3
Isolamento profilático	51,6	0,1
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	48,4	0,1
Subsídios de assistência a filho e a neto	10,9	0,0
Outros apoios de proteção social	36,5	0,1
Apoios ao emprego (inclui complementos layoff)	6,0	0,0
Prestações por doenças profissionais	2,7	0,0
Apoios sociais às famílias	33,8	0,1
Isenção de pagamento da Taxa Social Única (estimativa)	72,1	0,1
Atualização do valor da isenção de pagamento da TSU*	27,2	0,1
Subsídios	1 150,7	2,3
Apoio a associações humanitárias de bombeiros	3,5	0,0
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	229,5	0,5
Layoff	272,6	0,6
Apoios ao cinema e audiovisual	0,1	0,0
Programa Ativar	36,4	0,1
Outros apoios a empresas	25,8	0,1
Programa Adaptar	4,8	0,0
Incentivo extraordinário à normalização	147,3	0,3
Programa APOIAR *	570,5	1,2
Programa ADAPTAR*	1,1	0,0
Medidas de apoio ao emprego*	6,7	0,0
Incentivo financeiro extraordinário à normalização da actividade da empresa (SFA - IEFPP)*	-147,3	-0,3
Atualização de informação de base da Segurança Social*	-0,3	0,0
Outras despesas correntes	18,4	0,0
Ações de promoção do turismo	1,0	0,0
Fundo de emergência para apoio social e outros	0,0	0,0
Reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde	2,1	0,0
Outros apoios	7,5	0,0
Outros encargos	7,7	0,0
Despesa de capital	52,5	0,1
FBCF	35,8	0,1
Universalização da escola digital	12,9	0,0
Saúde: equipamentos e outros	15,1	0,0
Apoio ao teletrabalho	0,3	0,0
Outros equipamentos	7,5	0,0
Outras despesas de capital	16,6	0,0
Outros apoios	16,6	0,0
Saldo orçamental (impacto orçamental em contas nacionais)	-1 548,2	-3,2
<i>Por memória:</i>		
<i>Saldo global (impacto orçamental em contabilidade pública)</i>	<i>-1 903,8</i>	<i>-3,9</i>
<i>do qual:</i>		
<i>Prorrogação da entrega das retenções na fonte (IRS e IRC)</i>	<i>(1)</i>	<i>-2,8</i>
<i>Prorrogação do pagamento do IVA</i>	<i>(2)</i>	<i>-0,5</i>
<i>Saldo global excluindo prorrogações de impostos (1) e (2)</i>	<i>-1 674,7</i>	<i>-3,4</i>

Fontes: DGO, AT, IGFSS e cálculos da UTAO. | Nota: As medidas assinaladas com “**” correspondem a ajustamentos realizados pelo INE 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.

4 Saldo primário e despesa com juros

24. 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 9, no Anexo 2.

25. O agravamento do saldo orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária ou não-recorrente, refletiu uma redução acentuada do saldo primário. Em termos nominais, o saldo orçamental ajustado do efeito de medidas temporárias ou de medidas não-recorrentes evidenciou uma redução de cerca de 2,3 mil M€ (cerca de 4,7 p.p. do PIB). Esta evolução traduziu uma deterioração significativa do saldo primário, que passou de um excedente de 1,8% do PIB no 1.º trimestre de 2020 para um défice de 3,0% do PIB em idêntico período de 2021 (Tabela 4). Recorde-se que este indicador passou a evidenciar um saldo negativo logo no primeiro semestre de 2020.

Tabela 4 – 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		
	2020 jan-mar	2021 jan-mar	Variação	2020 jan-mar	2021 jan-mar	Variação em p.p. do PIB
Saldo Orçamental	-505	-2 813	-2 308	-1,0	-5,7	-4,7
Saldo Primário	916	-1 484	-2 400	1,8	-3,0	-4,8
Juros	1 422	1 329	-93	2,8	2,7	-0,1

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

26. A redução do saldo primário ajustado em percentagem do PIB esteve associada a um aumento da despesa primária, enquanto a receita das AP em termos nominais se manteve sensivelmente inalterada. A receita ajustada das AP aumentou 0,3% face ao período homólogo, o que, conjugado com o efeito da redução do PIB nominal, se traduziu no aumento do peso da receita face ao PIB em 1,5 p.p. do PIB (Tabela 5). A despesa primária ajustada, por sua vez, aumentou significativamente por comparação com idêntico período do ano anterior, em 13,0% em termos nominais, refletindo o efeito das medidas de resposta à pandemia COVID-19 e a queda da atividade económica. O peso da despesa primária no PIB no período em análise aumentou 6,3 p.p., para 43,6%.

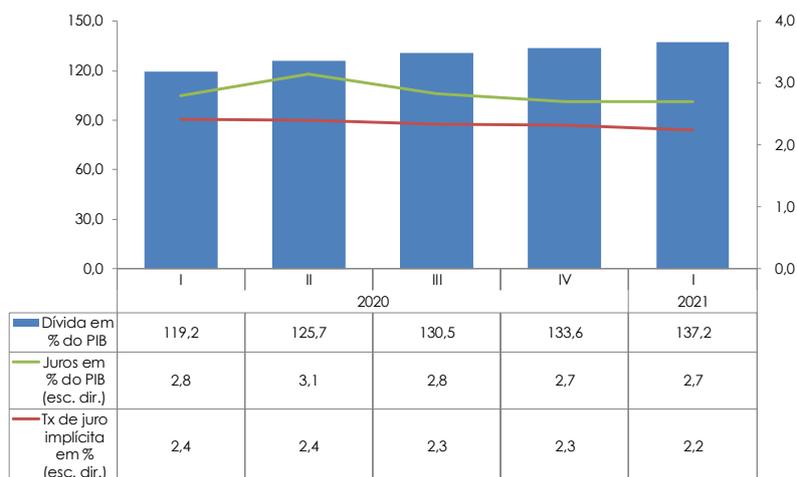
Tabela 5 – Saldo Primário, Receita Total e Despesa Primária: valores corrigidos do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes

	Em milhões de euros		Em %	Em % do PIB		
	2020 jan-mar	2021 jan-mar	Taxa de variação homóloga	2020 jan-mar	2021 jan-mar	Variação em p.p. do PIB
Saldo Primário	916	-1 484		1,8	-3,0	-4,8
Receita	19 899	19 960	0,3	39,1	40,6	1,5
Despesa Primária	18 983	21 444	13,0	37,3	43,6	6,3
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	50 854	49 131	-3,4			

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

27. No 1.º trimestre de 2021, a despesa com juros diminuiu face ao ano anterior. Em termos nominais, a despesa com juros reduziu-se 93 M€ nos primeiros três meses do ano, o que se traduziu numa diminuição do seu peso no PIB em 0,1 p.p. (Tabela 4). Esta evolução esteve associada a uma redução na taxa de juro implícita na dívida pública, de 2,4% no 1.º trimestre de 2020 para 2,2% do PIB no mesmo período de 2021 (Gráfico 4). O nível de dívida pública, por sua vez, aumentou. Entre o final de março de 2020 e o final de março de 2021, a dívida pública aumentou 20,5 mil M€ em termos nominais. Em percentagem do PIB, o nível de dívida elevou-se em 18,0 p.p., para 137,2% do PIB, uma evolução para a qual contribuiu também a quebra registada no PIB nominal.

Gráfico 4 – 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

28. Esta secção apresenta a evolução da receita e da despesa primária por rubrica de classificação económica e compara-a com o referencial anual. Procura identificar desvios entre a execução orçamental e a estimativa anual realizada pelo MF.

5.1 Informação prévia

29. 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 não ajustados consta do Anexo 2, Tabela 8.

30. Na aferição da execução orçamental em contas nacionais privilegia-se a comparação da mesma com a estimativa de execução anual incluída pelo MF no seu relatório do PE/2021–25. A razão para a adoção deste referencial está explicada na nota de rodapé 2, p. 2. Em resultado do aí exposto, na apreciação das componentes da receita e da despesa primária nas subsecções seguintes compara-se a execução do 1.º trimestre de 2021 com a verificada no período homólogo de 2020 e com a execução estimada pelo MF no PE/2021–25 para o conjunto do ano. Ambas as comparações serão efetuadas com valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes.

31. Na análise que se segue, procura-se também relacionar a evolução dos principais agregados orçamentais com as variáveis macroeconómicas tipicamente identificadas como explicativas daqueles agregados, bem como com as medidas de política adotadas em resposta à pandemia de COVID-19 que influenciam a evolução de agregados da receita e da despesa das AP. Tendo em conta que se trata de um período relativamente curto em análise, o contributo da evolução das variáveis macroeconómicas para a explicação da evolução registada pelas variáveis orçamentais nem sempre se afigura como o mais significativo. Com frequência, existem alterações de política e também medidas de natureza administrativa que alteram os perfis de evolução intra-anual das variáveis orçamentais e que assumem relevância para compreender a trajetória infra-anual evidenciada pelos principais agregados orçamentais relativamente ao período homólogo. Nos parágrafos seguintes, e sempre que se tal justifique, documentam-se alguns efeitos deste tipo.

5.2 Receita total

32. No 1.º trimestre de 2021, o crescimento da receita das AP ficou aquém do projetado no PE/2021–25 para o conjunto do ano. Nos três meses até março, a receita total verificou um crescimento 0,3% em

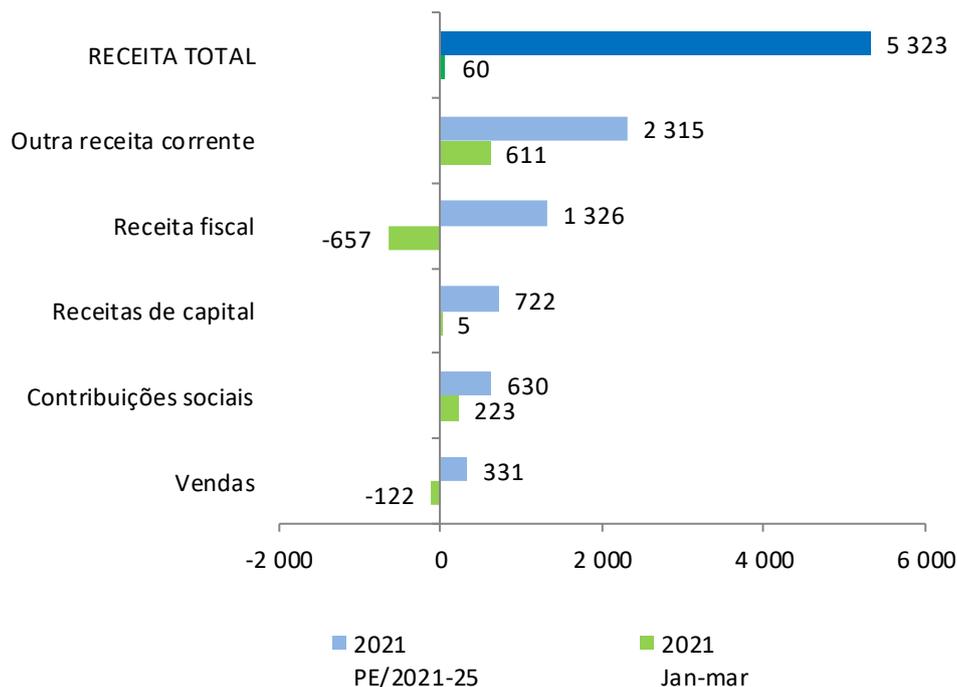
termos homólogos, bastante menos pronunciado do que o aumento de 6,2% previsto para a receita anual no âmbito do PE/2021–25 (Tabela 6). Em termos nominais, a receita aumentou 60 M€ face a idêntico período do ano anterior, resultado que representou cerca de 1,1% da variação anual da receita de 5,3 mil M€ estimada no PE/2021–25 para 2021 (Gráfico 5). Tendo em conta que o 1.º trimestre de 2020 foi pouco afetado pela emergência da pandemia de COVID-19, face ao que viria a suceder nos trimestres subsequentes, é expectável que pelo efeito de base a distância entre a evolução anual projetada para a receita e a sua execução se esbata no decorrer do ano.

Tabela 6 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes

	2020 Jan-mar		2021 Jan-mar				2021 PE/2021-25	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Variação homóloga em p.p. do PIB	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	19 899	39,1	19 960	40,6	0,3	1,5	43,1	6,2
Receita corrente	19 745	38,8	19 801	40,3	0,3	1,5	42,4	5,4
Receita fiscal	11 367	22,4	10 710	21,8	-5,8	-0,6	23,7	2,7
Impostos indiretos	7 394	14,5	6 773	13,8	-8,4	-0,8	14,2	3,7
Impostos diretos	3 973	7,8	3 937	8,0	-0,9	0,2	9,5	1,3
Contribuições sociais	5 849	11,5	6 072	12,4	3,8	0,9	12,3	2,5
Outras receitas correntes	2 530	5,0	3 019	6,1	19,3	1,2	6,4	24,1
Vendas	1 657	3,3	1 535	3,1	-7,3	-0,1	3,2	5,0
Outra receita corrente	873	1,7	1 484	3,0	70,0	1,3	3,2	52,5
Receitas de capital	154	0,3	159	0,3	3,3	0,0	0,7	93,2
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	50 854		49 131		-3,4			5,4

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 5 – 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)



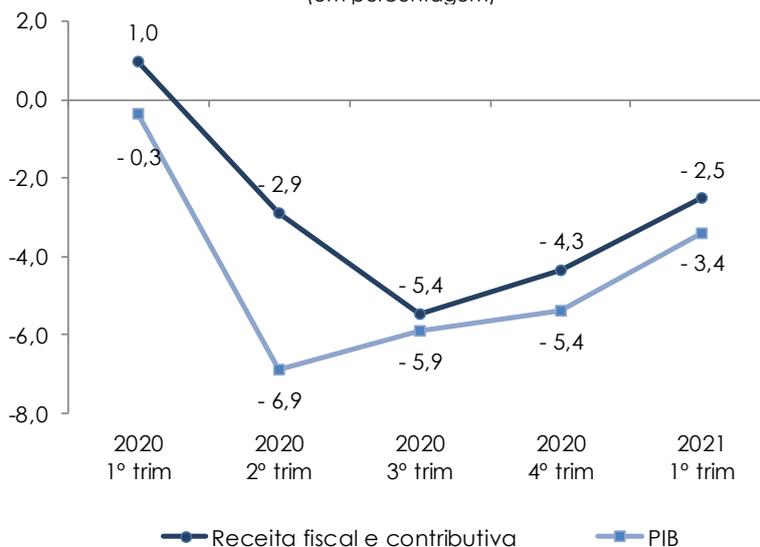
Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1.

33. Para a execução da receita total menos favorável do que o previsto para o conjunto do ano contribuiu, particularmente, a evolução registada pela receita fiscal, nomeadamente, ao nível dos impostos indiretos. Considerando os principais agregados da receita por classificação económica, verifica-se ter existido uma execução menos favorável face à prevista em diferentes componentes da receita. Destaca-se, em particular, o desvio na execução ao nível da receita fiscal, tanto nos impostos diretos como nos indiretos, que registaram decréscimos homólogos que contrastam com aumentos previstos no âmbito no PE/2021–25 (Gráfico 5 e Tabela 6). O desvio entre a execução e a estimativa de evolução anual do MF foi mais pronunciado nos impostos indiretos (com uma queda homóloga de 8,4% que compara com um crescimento de 3,7% previsto para 2021). Para esta evolução terá contribuído a evolução da atividade económica, que no 1.º trimestre evidenciou ainda uma redução face a idêntico período de 2020, enquanto que para o conjunto de 2021 se projeta um crescimento. Recorde-se que o 1.º trimestre de 2020 corresponde ainda a uma fase muito incipiente da pandemia de COVID-19 em Portugal, o que condiciona a evolução homóloga do 1.º trimestre.

34. A receita de contribuições sociais, por sua vez, evidenciou uma evolução mais favorável do que a prevista em termos anuais. No 1.º trimestre, esta receita cresceu 3,8% em termos homólogos, um ritmo superior aos 2,5% projetados pelo MF em termos anuais (vide Tabela 6). Recorde-se que esta receita, em contas nacionais, não se encontra influenciada pela isenção de pagamento da TSU. Seguindo as recomendações metodológicas preconizadas no SEC-2010, esta contribuição continua a ser registada como receita de contribuições sociais das AP em contas nacionais, sendo simultaneamente registada do lado da despesa um subsídio às empresas de igual montante.

35. Nos primeiros três meses do ano, a receita fiscal e contributiva caiu a um ritmo menos pronunciado do que o PIB nominal, acompanhando, no entanto, a trajetória de evolução deste indicador. No 1.º trimestre, a receita fiscal e contributiva registou uma redução homóloga de 2,5%, mais pronunciada do que a queda de 3,4% registada pelo PIB nominal no mesmo período (Gráfico 6). 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, por conta dos desfasamentos no pagamento de impostos introduzidos pelas medidas de resposta à pandemia de COVID-19.⁶ No caso concreto do 1.º trimestre, conforme se dá nota no parágrafo 4, este ajustamento foi ligeiramente negativo.

**Gráfico 6 – Receita fiscal e contributiva e PIB nominal:
variação homóloga acumulada desde o início do ano**
(em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

36. A evolução da outra receita corrente no 1.º trimestre de 2021 refletiu a execução dos Programas Apoiar e Adaptar. Como anteriormente explicitado na Secção 3, dedicada ao impacto orçamental direto das medidas COVID em contas nacionais, a receita com origem naqueles programas é

⁶ Explicação dada no parágrafo 14, p. 4.

reconhecida na outra receita corrente das AP. Assim, no 1.º trimestre, esta receita conheceu um aumento significativo (vide Tabela 6), que se estima que se venha a estender ao conjunto do ano.

5.3 Despesa Primária

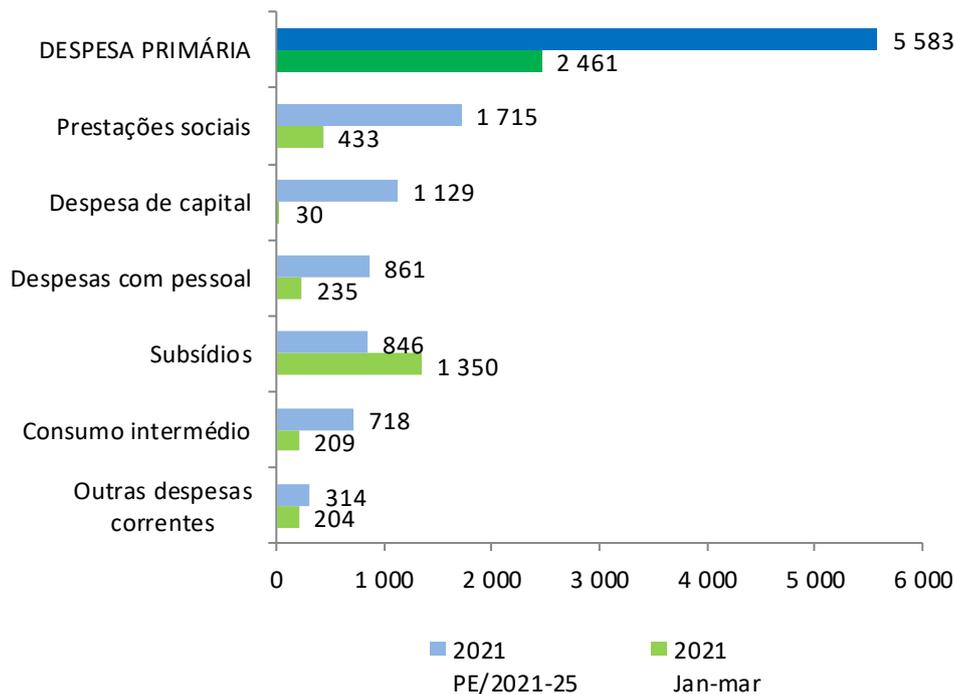
37. No 1.º trimestre de 2021, a despesa primária registou um ritmo de crescimento acentuado, superior ao projetado para o conjunto do ano no PE/2021-25. A despesa primária cresceu 13,0% em termos homólogos, que compara com a estimativa anual de 6,1% subjacente à estimativa para o conjunto do ano apresentada pelo MF no PE/2021-25 (Tabela 7). Em termos nominais, o acréscimo da despesa primária cifrou-se em 2,5 mil M€, um resultado que representa aproximadamente 44,1% do aumento anual previsto para a despesa primária (Gráfico 7). O acréscimo desta despesa no 1.º trimestre refletiu dois efeitos. Por um lado, um efeito de base, na medida em que no 1.º trimestre de 2020 a despesa primária foi muito pouco influenciada diretamente pelas medidas de resposta à pandemia. Por outro lado, o acréscimo no período é foi muito impactado pelos efeitos da pandemia na despesa das AP ocorridos no 1.º trimestre de 2021, quer em termos da queda da atividade económica, quer em termos dos efeitos das medidas de resposta à própria pandemia explicitados na Secção 3. Aquela secção apresentou também (Tabela 3) o impacto orçamental direto das medidas de política COVID-19 sobre o saldo das AP em contas nacionais nos primeiros três meses de 2021.

Tabela 7 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes

	2020 Jan-mar		2021 Jan-mar				2021 PE/2021-25	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Variação homóloga em p.p. do PIB	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Despesa Primária	18 983	37,3	21 444	43,6	13,0	6,3	45,2	6,1
Despesa corrente primária	18 015	35,4	20 445	41,6	13,5	6,2	41,4	5,3
Consumo intermédio	2 478	4,9	2 686	5,5	8,4	0,6	5,6	6,3
Despesas com pessoal	5 257	10,3	5 492	11,2	4,5	0,8	11,5	3,6
Prestações sociais	8 836	17,4	9 269	18,9	4,9	1,5	19,6	4,3
Subsídios	191	0,4	1 540	3,1	708,5	2,8	2,1	23,5
Outras despesas correntes	1 253	2,5	1 457	3,0	16,3	0,5	2,6	6,0
Despesa de capital	968	1,9	999	2,0	3,1	0,1	3,8	16,2
FBCF	762	1,5	826	1,7	8,5	0,2	2,6	26,3
Outras despesas de capital	207	0,4	172	0,4	-16,7	-0,1	1,2	-1,7
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	50 854		49 131		-3,4			5,4

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 7 – Variação homóloga da despesa primária em 2020: comparação entre execução e estimativa da POE/2021, valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em milhões de euros)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas Anexo 1.

38. Verificaram-se desvios em várias rubricas da despesa corrente primária e na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) face ao projetado em termos anuais.

39. Na despesa corrente primária, destaca-se particularmente a execução registada pela rubrica subsídios. Para a execução desta despesa no 1.º trimestre contribuiu o impacto orçamental das medidas COVID. Pela sua materialidade, assumiram destaque as despesas financiadas pelo Programa Apoiar, as medidas de *layoff* e o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade, conforme se ilustrou na Secção 3, Tabela 3. Nos primeiros três de meses de 2021, o crescimento homólogo desta despesa situou-se, deste modo, muito acima do previsto para o conjunto do ano.

40. Por sua vez, a evolução homóloga da despesa com prestações sociais evidenciou, no 1.º trimestre, um crescimento ligeiramente superior ao projetado pelo MF em termos anuais. Também na origem da evolução registada por esta despesa estiveram, em grande medida, algumas das medidas de resposta à pandemia, como o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores e a isenção de pagamento da TSU (*vide* Tabela 3, p. 8).

41. O crescimento do consumo intermédio situou-se igualmente acima do projetado para 2021. A contribuir para o aumento desta despesa face ao período homólogo, que marcou uma fase ainda muito inicial da pandemia de COVID-19 em Portugal, esteve a despesa com a aquisição de equipamentos de proteção individual, medicamentos, vacinas e testes COVID realizada no 1.º trimestre de 2021.

42. Ao nível da despesa de capital, pelo contrário, verificou-se uma execução abaixo do previsto em termos anuais no PE/2021–25, quer ao nível da FBCF, quer ao nível das outras despesas de capital.

- A FBCF, no conjunto dos três primeiros meses do ano, cresceu 8,5% face ao período homólogo, o que compara com uma projeção de crescimento de 26,3%, um padrão de sobreorçamentação semelhante ao verificado no conjunto do ano de 2020 (e que repete anos anteriores).

- As outras despesas de capital, por sua vez, ajustadas do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes⁷ registaram no 1.º trimestre uma queda mais pronunciada do que a projetada no PE/2021–25. Recorde-se que, mesmo depois de ajustada do efeito daquelas medidas, esta rubrica pode ser afetada por operações que, não podendo ser classificadas como temporárias ou não-recorrentes, influenciam a sua evolução. Foi esse o caso em 2020, em que foram reconhecidas como despesas de capital as operações relacionadas com companhias de transporte aéreo (empréstimo à TAP e garantias prestadas à SATA pelo Governo Regional dos Açores), conforme foi objeto de análise no [Relatório UTAO 7/2021](#), de 15 de abril, e que influenciaram o valor anual de 2020.

⁷ Importa recordar que nesta secção os dados em análise se encontram já expurgados do efeito de medidas com natureza temporária ou não-recorrente identificadas no Anexo 1, como é o caso da recapitalização contingente do Novo Banco realizada em 2019 e em 2020, que em contas nacionais são contabilizadas nesta rubrica.

Anexo 1: Medidas temporárias ou não-recorrentes

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

Tal procedimento, o expurgo de impactos transitórios no saldo, é mesmo desejável para viabilizar análises nas alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Para esta finalidade, a UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes até ao 1.º trimestre de 2021 as operações abaixo descritas.

2020: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,7 p.p. do PIB

- (i) Garantias do Fundo de Garantia e Caixa de Crédito Agrícola Mútuo (– 0,0 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- (iii) Obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);
- (iv) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (– 0,1 p.p.).

Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contas nacionais
Tabela 8 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

	2020 Jan-mar		2021 Jan-mar				2021 PE/2021-25	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Varição homóloga em p.p. do PIB	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	19 899	39,1	19 960	40,6	0,3	1,5	43,6	7,4
Receita corrente	19 745	38,8	19 801	40,3	0,3	1,5	42,4	5,4
Receita fiscal	11 367	22,4	10 710	21,8	-5,8	-0,6	23,7	2,7
Impostos indiretos	7 394	14,5	6 773	13,8	-8,4	-0,8	14,2	3,7
Impostos diretos	3 973	7,8	3 937	8,0	-0,9	0,2	9,5	1,3
Contribuições sociais	5 849	11,5	6 072	12,4	3,8	0,9	12,3	2,5
Outras receitas correntes	2 530	5,0	3 019	6,1	19,3	1,2	6,4	24,1
Receitas de capital	154	0,3	159	0,3	3,3	0,0	1,2	226,6
Despesa Total	20 486	40,3	22 773	46,4	11,2	6,1	48,1	4,6
Despesa corrente	19 436	38,2	21 774	44,3	12,0	6,1	44,0	4,6
Consumo intermédio	2 478	4,9	2 686	5,5	8,4	0,6	5,6	6,3
Despesas com pessoal	5 257	10,3	5 492	11,2	4,5	0,8	11,5	3,6
Prestações sociais	8 836	17,4	9 269	18,9	4,9	1,5	19,6	4,3
Subsídios	191	0,4	1 540	3,1	708,5	2,8	2,1	23,5
Juros	1 422	2,8	1 329	2,7	-6,5	-0,1	2,6	-5,7
Outras despesas correntes	1 253	2,5	1 457	3,0	16,3	0,5	2,6	6,0
Despesa de capital	1 050	2,1	999	2,0	-4,9	0,0	4,1	4,2
FBCF	762	1,5	826	1,7	8,5	0,2	2,6	26,3
Outras despesas de capital	288	0,6	172	0,4	-40,2	-0,2	1,4	-21,2
Saldo orçamental	-587	-1,2	-2 813	-5,7		-4,6	-4,5	
Saldo primário	835	1,6	-1 484	-3,0		-4,7	-1,9	
Receita fiscal e contributiva	17 216	33,9	16 781	34,2	-2,5	0,3	36,0	2,6
Despesa corrente primária	18 015	35,4	20 445	41,6	13,5	6,2	41,4	5,3
Despesa primária	19 065	37,5	21 444	43,6	12,5	6,2	45,5	5,2
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	50 854		49 131		-3,4			5,4

Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de medidas temporárias ou não-recorrentes.

**Tabela 9 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais,
valores ajustados do efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes**

	2020 Jan-mar		2021 Jan-mar				2021 PE/2021-25	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Variação homóloga em p.p. do PIB	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	19 899	39,1	19 960	40,6	0,3	1,5	43,1	6,2
Receita corrente	19 745	38,8	19 801	40,3	0,3	1,5	42,4	5,4
Receita fiscal	11 367	22,4	10 710	21,8	-5,8	-0,6	23,7	2,7
Impostos indiretos	7 394	14,5	6 773	13,8	-8,4	-0,8	14,2	3,7
Impostos diretos	3 973	7,8	3 937	8,0	-0,9	0,2	9,5	1,3
Contribuições sociais	5 849	11,5	6 072	12,4	3,8	0,9	12,3	2,5
Outras receitas correntes	2 530	5,0	3 019	6,1	19,3	1,2	6,4	24,1
Vendas	1 657	3,3	1 535	3,1	-7,3	-0,1	3,2	5,0
Outra receita corrente	873	1,7	1 484	3,0	70,0	1,3	3,2	52,5
Receitas de capital	154	0,3	159	0,3	3,3	0,0	0,7	93,2
Despesa Total	20 405	40,1	22 773	46,4	11,6	6,2	47,8	5,4
Despesa corrente	19 436	38,2	21 774	44,3	12,0	6,1	44,0	4,6
Consumo intermédio	2 478	4,9	2 686	5,5	8,4	0,6	5,6	6,3
Despesas com pessoal	5 257	10,3	5 492	11,2	4,5	0,8	11,5	3,6
Prestações sociais	8 836	17,4	9 269	18,9	4,9	1,5	19,6	4,3
Subsídios	191	0,4	1 540	3,1	708,5	2,8	2,1	23,5
Juros	1 422	2,8	1 329	2,7	-6,5	-0,1	2,6	-5,7
Outras despesas correntes	1 253	2,5	1 457	3,0	16,3	0,5	2,6	6,0
Despesa de capital	968	1,9	999	2,0	3,1	0,1	3,8	16,2
FBCF	762	1,5	826	1,7	8,5	0,2	2,6	26,3
Outras despesas de capital	207	0,4	172	0,4	-16,7	-0,1	1,2	-1,7
Saldo orçamental	-505	-1,0	-2 813	-5,7		-4,7	-4,7	
Saldo primário	916	1,8	-1 484	-3,0		-4,8	-2,2	
Receita fiscal e contributiva	17 216	33,9	16 781	34,2	-2,5	0,3	36,0	2,6
Despesa corrente primária	18 015	35,4	20 445	41,6	13,5	6,2	41,4	5,3
Despesa primária	18 983	37,3	21 444	43,6	13,0	6,3	45,2	6,1
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	50 854		49 131		-3,4			5,4

Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados apresentados correspondem à conta apurada pelo INE, e reproduzida na Tabela 8, 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>