



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

REPORT 6

Budget Watch: OE 2019

Rigor e transparência orçamental

Joana Andrade Vicente joanav@ipp-jcs.org

João Ferreira do Amaral joaomfamaral@hotmail.com

Com os contributos de: Daniel Carolo, Eduardo Costa, Francesco Franco, Francisco Nunes, Joaquim Miranda Sarmiento, e José Borges Alves.

Agradecimento

Os relatores agradecem aos colegas que participaram na equipa do *Budget Watch* este ano. Uma palavra de agradecimento também aos restantes membros do Conselho Consultivo Científico, cujo contributo é decisivo para o valor que o *Budget Watch* acrescenta ao debate público.

Report

A série de *Reports* do Institute of Public Policy pretende apoiar o debate público com trabalhos abrangentes, e análise empírica detalhada.

Os autores

João Ferreira do Amaral é Professor Catedrático Aposentado do ISEG, Universidade de Lisboa. Joana Andrade Vicente é investigadora no Institute of Public Policy.

Sobre o Institute of Public Policy

O Institute of Public Policy é um “think tank” independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Índice

Sumário executivo.....	7
Nota introdutória.....	9
X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade.....	14
X.2. Responsabilidade política.....	20
X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública.....	26
X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde.....	34
X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social.....	40
X.6. Consideração dos <i>trade-offs</i> entre objetivos de política.....	44
X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as Administrações Públicas e o Setor Público Empresarial.....	50
X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas.....	54
X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsectores da Administração Central.....	60
X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental.....	66
Referências.....	70

Índice de tabelas

Tabela 1. Previsões macroeconómicas para o ano de 2019 (em % do PIB)	16
Tabela 2. Ponderadores para as componentes de despesa, 2017	16
Tabela 3. Resultados cenários (em % do PIB).....	17
Tabela 4. Cenarização da evolução da economia portuguesa para 2019 (em %)	18
Tabela 5. NFL do Estado (em M€).....	20
Tabela 6. Principais medidas orçamentais	21
Tabela 7. Estimativas para a despesa fiscal 2018-2019 (em M€)	23
Tabela 8. Ajustamentos contabilidade pública/contabilidade nacional	25
Tabela 9. Projeção das receitas para 2019 (metodologia da TIE).....	28
Tabela 10. Elasticidades estimadas e estimativas para a receita (metodologia das elasticidades)	29
Tabela 11. Análise de sustentabilidade da dívida (DSA).....	31
Tabela 12. Comparação entre ROE e DSA	31
Tabela 13.. Estimativas para o saldo global em 2018 e 2019 (em % do PIBpm)	32
Tabela 14. Estimativas para o saldo estrutural primário em 2017- 2019 (em % do PIBpm). 33	
Tabela 15. Consumo público na Administração Central, 2016 – 2019, contabilidade nacional (em M€).....	34
Tabela 16. Taxa de variação real do consumo público, 2018-2019	34
Tabela 17. Exercício de revisão de despesa por setor, 2018-2019 (em M€)	35
Tabela 18. Evolução do Orçamento do SNS, 2017-2019 (em M€)	37
Tabela 19. Execução orçamento do Programa Saúde, 2013-2019 (em M€)	37
Tabela 20. Transferência extraordinária do OE e saldo subsistema previdencial (em M€) ...	41
Tabela 21. Projeção do saldo do subsistema previdencial	42
Tabela 22. Ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	43
Tabela 23. Indicadores orçamentais. 2017-2019 (em % do PIB)	45
Tabela 24. Dividendos e participações em lucros do subsector Estado, contabilidade pública (em M€).....	52
Tabela 25. Transferências e subsídios da Administração Central para EPEs (em M€)	53
Tabela 26. Despesa consolidada, em contabilidade pública (em M€).....	61
Tabela 27. Transferências para os municípios (em M€).....	62
Tabela 28. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores (em M€)	63
Tabela 29. Número de efetivos da Direção Geral do Orçamento, 2008-2018	68
Tabela 30. Previsões para o défice de 2018 (em % do PIB)	69

Índice de figuras

Figura 1. Projeto Budget Watch: processo e outputs	10
Figura 2. Taxa de imposto efetiva – impostos indiretos	27
Figura 3. Maturidades dos compromissos da dívida pública	30
Figura 4. Avaliação da natureza da política orçamental, 2010-2019	45
Figura 5. Composição do ajustamento orçamental, 2017-2019 (em p.p.).....	46
Figura 6. Investimento público (FBCF), 2000-2019	55
Figura 7. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2018 versus OE 2019 (preços correntes).....	57
Figura 8. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2015 versus OE 2019 (preços correntes).....	57

Abreviaturas

AC	Administração Central
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
ARL	Administração Regional e Local
BdP	Banco de Portugal
CCC	Conselho Consultivo Científico
CE	Comissão Europeia
CES	Conselho Económico e Social
CFP	Conselho de Finanças Públicas
CGE	Conta Geral do Estado
DGO	Direção Geral do Orçamento
EPE	Empresa Pública Empresarial
EPR	Entidade Pública Reclassificada
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FFF	Fundo de Financiamento das Freguesias
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSM	Fundo Social Municipal
GOP	Grandes Opções do Plano
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transações onerosas de imóveis
IPP	Institute of Public Policy
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISEG	Instituto Superior de Economia e Gestão
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto de Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei de Finanças Locais
LFR	Lei de Finanças Regionais
MF	Ministério das Finanças

NFL	Necessidades de Financiamento Líquidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OSS	Orçamento da Segurança Social
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PLOE	Proposta de Lei de Orçamento do Estado
PPP	Parcerias Público-Privadas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEL	Setor Empresarial Local
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPE	Setor Público Empresarial
TIE	Taxa de Imposto Efetiva
UTAM	Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do SPE
UTAO	Unidade Técnica de Acompanhamento Orçamental
VAL	Valor Atual Líquido

Sumário executivo

Este Relatório de análise à proposta de Orçamento do Estado (OE) para 2019 resulta da análise efetuada por uma equipa IPP/ISEG, no âmbito do projeto *Budget Watch*, quanto ao rigor, transparência e responsabilidade orçamental. Além da análise destas dimensões, o *Budget Watch* engloba também uma análise das características do Orçamento promotoras/detratoras do crescimento e de um ambiente favorável ao investimento, que resulta no *Índice Deloitte Pro-Business*.

Esta análise serviu, primeiramente, para apoiar a avaliação do OE pelo Conselho Consultivo Científico do Budget Watch (CCC BW), composto por um conjunto de economistas portugueses, através de um inquérito que resulta no *Índice Orçamental IPP/ISEG*. A análise pretende ser técnica, independente e objetiva, à luz das melhores práticas de prestação de informação e do processo orçamental.

Eventuais melhorias na transparência e qualidade da prestação de informação nos documentos orçamentais são, no máximo, ligeiras. Algumas melhorias são contrapostas por contínuas ausências ou remoções de quadros e informação narrativa.

Permanece a ausência de um sumário executivo, central para a acessibilidade do Relatório do OE (ROE) aos cidadãos. O existente não corresponde a um resumo objetivo e imparcial do OE, mas simplesmente à repetição da narrativa política governamental em torno da descrição genérica de algumas medidas. Destaca-se também a contínua falta de informação sobre o impacto das alterações no perímetro orçamental, embora estas pareçam diminutas.

O cenário macroeconómico das projeções do OE aparenta ser relativamente prudente e em linha com as projeções internacionais, mas existem riscos importantes. A previsão para o crescimento (2,2%), apesar de próxima das de outras instituições, apresenta um otimismo na sua projeção, sendo este otimismo verificado igualmente no caso do investimento (7%) e importações (4,8%), que contrasta com a média das previsões das restantes instituições (5,7% e 5,1%, respetivamente).

A estratégia orçamental mantém a tendência de melhoria quanto ao contributo para a sustentabilidade da dívida, mas quebra as regras do PEC quanto à consolidação estrutural, apesar de se saudar os objetivos de melhoria do défice global e do saldo estrutural primário. No caso do último, parece claro que as medidas do OE não permitem cumprir a própria meta – o que levantou, naturalmente, dúvidas junto da Comissão Europeia, da UTAO e do CFP.

A estimativa global para as receitas fiscais em 2019 pode estar sobrestimada: o que se estima, ligeiramente, em excesso nos impostos indiretos parece ser apenas parcialmente compensado por uma estimativa por defeito nos impostos diretos – embora a diferença projetada seja inferior nesse ano, face a 2018. Seria mais prudente que as estimativas fossem mais conservadoras, por forma a não aumentar a incerteza quanto à exequibilidade da meta para o défice.

No consumo público (pessoal, aquisição de bens e serviços) destaca-se negativamente as medidas de contenção dos consumos intermédios irrealistas e não sustentadas. Adicionalmente, a estimativa de evolução das despesas com pessoal

levanta dúvidas, tendo de ser acautelado o potencial efeito da problemática das cativações e do descongelamento das carreiras. A incerta informação sobre os planos para controlo da dívida nos Hospitais EPE, e correspondentes dotações para o Serviço Nacional de Saúde (que aparentam ser insuficientes), suscita igualmente preocupações.

O controlo da despesa na Segurança Social parece continuar num bom caminho, sendo consistentes e realistas as suas previsões quanto a um equilíbrio no curto prazo. Porém, pioram as perspetivas de cobertura da despesa por receitas de contribuições sociais (cujo crescimento tem vindo a desacelerar), apesar de já não estarem previstas transferências extraordinárias do OE para 2019.

A lógica subjacente às escolhas de política a nível macroeconómico é bem explicada, ao contrário dos *trade-offs* nas políticas de despesa. Continuam as lacunas crónicas de prestação de informação e transparência a este nível (especialmente nas opções governamentais entre despesas discricionárias e não-discricionárias), as quais só a melhoria do processo orçamental poderá efetivamente reduzir.

A informação sobre fluxos financeiros entre o Estado e o Setor Público Empresarial mantém-se, à semelhança do ano passado, **mais dispersa e reduzida**, não existindo uma secção específica sobre o SPE. A UTAM poderá trazer melhorias futuras a este nível, mas para isso é necessário um acompanhamento mais recorrente.

A informação sobre a atual e futura despesa em investimento público continua insipiente e praticamente inexistente, ao que não é alheia a manutenção de níveis historicamente baixos nesta variável. No âmbito das PPP continua a faltar esclarecimentos quanto às variações nas projeções para o mesmo horizonte temporal, bem como informação do risco de execução das garantias prestadas pelo Estado.

Destaca-se positivamente a reposição dos dados que permitem analisar a “partilha de esforços” na contenção de despesa entre os vários níveis da Administração, sendo que, o contributo para a consolidação da despesa em 2019 parece vir ligeiramente mais da ARL do que da Administração Central, o que pressupõe um aumento do nível de solidariedade entre os diferentes subsectores.

Continua a não haver novidades no processo orçamental, incluindo o estado de situação da implementação da nova LEO, mesmo após a segunda alteração com a recalendarização dos seus efeitos agora só para o OE 2021. A nova LEO tem sido elogiada por estabelecer um caminho para a melhoria do processo orçamental, sendo que a sua implementação poderá trazer, por exemplo, a introdução de mecanismos de uma verdadeira orçamentação por programas, que permitam um maior escrutínio das prioridades setoriais dos Governos e da sua tradução em políticas de despesa.

Nota introdutória

O *Budget Watch* – uma parceria entre o [Institute of Public Policy \(IPP\)](#), o ISEG e a Deloitte – entra agora na sua décima edição, para a análise da Proposta de OE (POE) para 2019 sob a perspetiva do *rigor, transparência e responsabilidade orçamental*. A análise é exclusivamente técnica, independente e objetiva, à luz de boas práticas internacionais de prestação de informação e do processo orçamental, quanto a questões como:

- O rigor e a responsabilidade do Orçamento;
- A transparência e qualidade do processo orçamental;
- A capacidade aparente de controlo da despesa de consumo público, sobretudo nos setores mais relevantes (Saúde, Segurança Social);
- A partilha de esforços entre os subsectores das Administrações Públicas (Central, Regional e Local) na contenção da despesa pública;
- O recurso à desorçamentação e a transparência dos fluxos entre Sector Público Administrativo e Empresarial;
- A forma como as responsabilidades futuras (parcerias público-privadas (PPP), avales e garantias, pensões) estão, ou não, devidamente consideradas.

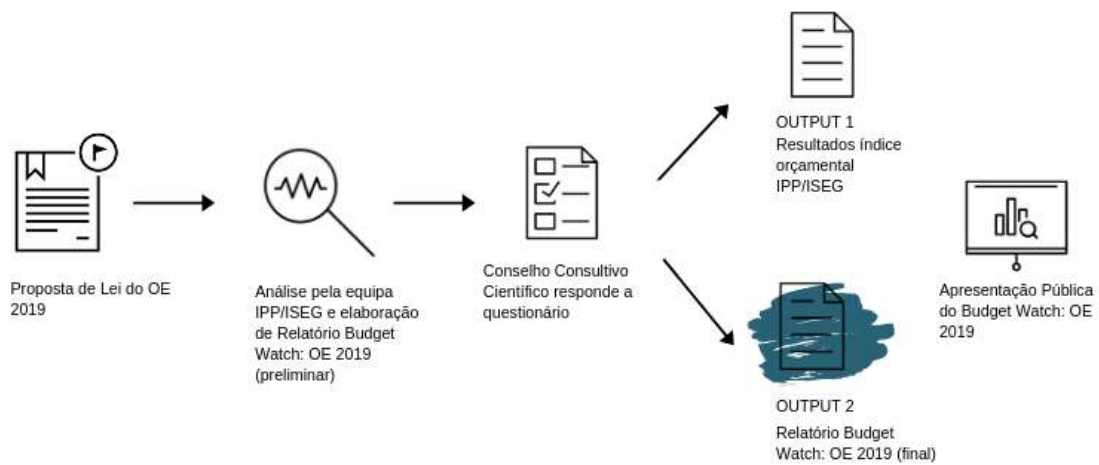
A atividade principal do Projeto reside na análise do OE pelo Conselho Científico Consultivo do *Budget Watch* (CCC BW) na ótica de 10 *Princípios de Responsabilidade Orçamental* (X.1. a X.10.) que se concretizam em 49 *elementos* (X.1.1. a X.10.5.). Numa escala de 0 (mínimo) a 10 (máxima adequação), o CCC avalia cada um dos itens referidos através do preenchimento de um *Questionário*. As respostas ao *Questionário* são depois compiladas e objeto de tratamento estatístico e análise qualitativa, do que resulta o *Índice Orçamental IPP/ISEG* – um índice sintético, de 0 a 100, do rigor e da transparência dos sucessivos OE – e uma análise a cada dimensão.

Neste relatório, elaborado por uma equipa IPP/ISEG, procura-se reunir a maior parte da informação relevante e fornecer um “exame” à POE, que acompanha a avaliação quantitativa realizada pelo CCC BW, cujos resultados e principais conclusões são sintetizados conjuntamente com a divulgação do *Índice Orçamental IPP/ISEG*.

Este relatório beneficiou, entre outras, das análises da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República e do Conselho das Finanças Públicas, beneficiando igualmente do trabalho realizado por anteriores equipas do *Budget Watch*, tendo este relatório, como habitual, uma lógica de atualização e melhoramento incremental face aos anteriores. Beneficiou ainda do trabalho realizado pelo IPP noutros projetos, designadamente no Projeto AMADEO – [análises da execução orçamental](#).

Por fim, lembramos que este é apenas uma das vertentes do *Budget Watch*. O OE é também analisado pelo Conselho Científico Empresarial, composto por líderes empresariais em Portugal, do ponto de vista de algumas políticas setoriais e sobretudo fiscais, analisando as suas características mais ou menos *business friendly*. Esta análise dá origem ao *Índice Orçamental Deloitte Pro-Business*.

Figura 1. Projeto *Budget Watch*: processo e *outputs*



Recomendações

X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade

- a) Deve ser incluído um **sumário executivo** objetivo e imparcial no ROE.
- b) O MF deve identificar o **modelo macroeconómico utilizado** para as previsões, bem como a metodologia e hipóteses assumidas.
- c) **A análise de sensibilidade** aos riscos associados ao cenário macroeconómico é insuficiente e deve ser melhorada, por exemplo com a inclusão do impacto da variação do PIB real e da taxa de desemprego.
- d) Deve ser discriminada a totalidade das **medidas discricionárias de despesa** – montante global e detalhe das principais –, a evolução das despesas **não discricionárias**, e o impacto de ambas na evolução do saldo orçamental.

X.2. Responsabilidade política

- a) A justificação e desagregação do montante de **aquisição líquida de ativos financeiros** para o ano orçamental deve estar explicitada.
- b) O ROE deve apresentar um quadro síntese com a **despesa efetiva de cada programa orçamental** no ano orçamental e anterior, e a variação percentual (com análise), permitindo uma leitura imediata das prioridades de despesa.
- c) Deve ser apresentada uma **explicação para as estimativas da despesa fiscal** (incluindo metodologia utilizada) e suas eventuais variações face ao exercício anterior, por forma a explicitar a constante inconsistência para os mesmos anos.
- d) A **explicação referente à consolidação estrutural prevista** e pretendida deve ser substancialmente melhorada, enumerando quais as medidas que poderão ser classificadas como pontuais e os respetivos montantes.
- e) O ROE deve apresentar informação mais detalhada sobre os **ajustamentos entre os saldos na ótica de contabilidade pública e nacional**, bem como as possíveis diferenças significativas face às previsões dos mesmos.

X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública

- a) Devem ser apresentados dados que permitam comparar facilmente o **crescimento da receita fiscal e o crescimento nominal do PIB**, explicando as discrepâncias.
- b) O Ministério das Finanças deve identificar as hipóteses subjacentes assumidas aquando da inscrição dos **valores projetados para a receita fiscal**.

X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde

- a) O ROE deve apresentar uma explicação para o eventual **efeito das cativações** associadas ao consumo público.

- b) Deve ser fornecida uma **explicação narrativa** para o conjunto de reduções de despesa com consumos intermédios, associados a “**ganhos de eficiência**”, bem como para a forma como se estimou esse montante de redução de despesa.
- c) A variação das **dotações para o Serviço Nacional de Saúde** deve ser enquadrada e acompanhar a evolução da dívida a fornecedores dos Hospitais EPE.
- d) Deve ser fornecida **informação atualizada sobre a dívida dos Hospitais** (EPE e do Setor Público Administrativo), e **estratégia para a sua redução**.

X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social

- a) Deve haver **identificação clara dos novos montantes/taxas** que irão vigorar.
- b) Os **efeitos de alterações nas prestações (sobretudo pensões)** devem ser melhor analisados no ROE, com uma **estimativa de impacto plurianual**.

X.6. Consideração dos *trade-offs* entre objetivos de política

- a) O **valor do PIB nominal** utilizado deve ser explicitamente apresentado no ROE, evitando dúvidas sobre a sua possível manipulação em arredondamentos.
- b) O ROE deve apresentar um quadro síntese com os **valores consolidados da despesa setorial** do ano orçamental, do ano anterior e a variação percentual, permitindo uma leitura imediata das prioridades setoriais do Governo.
- c) Devem incluir-se, explicando, medidas de melhoria do **processo de programação orçamental plurianual**, para o tornar efetivo à luz das melhores práticas internacionais e da Lei de Enquadramento Orçamental.
- d) O ROE deve apresentar o **impacto das principais medidas de receita e despesa na redução das desigualdades**, estimando os seus efeitos para as famílias por camada da distribuição do rendimento.

X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as administrações públicas e o setor público empresarial

- a) Deve ser reposta a **secção sobre o SPE**, por forma a condensar e a repor a informação respeitante ao mesmo.
- b) Deve ser reposto o quadro das **indenizações compensatórias**, por forma a permitir uma maior comparabilidade, e desenvolver explicações mais detalhadas, alavancando o acompanhamento por parte da UTAM.
- c) O Governo deve **explicitar, com maior detalhe, os dividendos e lucros** previstos provenientes do SPE e SEL, e incorporar explicações relativamente às estimativas.
- d) Os **dados sobre transferências para o SPE** devem ser acompanhados de uma narrativa que permita entender de que forma estas despesas se integram na estratégia e opções políticas do Estado para a sua área de atuação, quantificando ainda os empréstimos a conceder.

- e) Devem ser quantificados e adequadamente explicados os **aumentos de capital e encargos futuros** associados a entidades do SPE.

X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas

- a) O ROE deve incorporar informações sobre o **impacto orçamental futuro** dos projetos de investimento público.
- b) O Governo deve explicar as razões subjacentes às **variações nas projeções de encargos** com as parcerias público-privadas (renegociações, reavaliações, entre outros), para o mesmo horizonte temporal, face às apresentadas no OE transato.
- c) O ROE deve ser claro e mais detalhado quanto ao **risco de execução das garantias** prestadas pelo Estado (e correspondente problema de endividamento das empresas públicas), e quanto a eventuais **garantias concedidas** pelos restantes subsectores das Administrações Públicas.

X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsectores da Administração Central

- a) Deve ser **revisto o quadro constitucional** que atribui aos Governos regionais a totalidade (e não partilha) da coleta de impostos cobrados nas regiões autónomas.
- b) O ROE deve voltar a apresentar uma **análise desagregada pelos quatro subsectores** das Administrações Públicas: Serviços Integrados do Estado, Fundos e Serviços Autónomos (com discriminação das Entidades Públicas Reclassificadas), Administração Regional e Local, e Segurança Social.
- c) O Governo deve explicitar o **impacto dos programas especiais de ajuda financeira** na despesa efetiva da Administração Regional e Local.

X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental

- a) O ROE deve ter uma **secção dedicada ao processo e à transparência orçamentais**, onde se enumerem as principais medidas tomadas no ano do exercício com vista à melhoria dessas dimensões (sendo particularmente importante abordar o progresso da implementação da nova LEO).
- b) A Direção Geral do Orçamento deve clarificar adequadamente a sua **necessidade de recursos humanos** por forma a poder levar a cabo eficazmente a sua missão, atribuições e competências tendo em conta o seu volume de trabalho, não apresentando simplesmente o Mapa de Pessoal.
- c) O **calendário político deve ser alterado** de maneira a: i) aumentar o tempo de debate do OE na Assembleia da República, ii) evitar situações de entrega, discussão e aprovação do OE já depois do início do ano orçamental, e iii) permitir o cumprimento das obrigações no âmbito do Semestre Europeu.

X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade

A natureza de qualquer OE, isto é, da política orçamental expansionista ou contracionista que este incorpora, influencia, de forma heterogénea, a tomada de decisão dos vários agentes económicos. Neste sentido, o OE define, entre outros, o nível e a composição da receita fiscal e a alocação da despesa pública privilegiando algumas áreas setoriais, em detrimento de outros, tendo um impacto importante e heterogéneo na distribuição dos recursos financeiros na economia portuguesa. A apresentação dos OE de forma rigorosa e perceptível reveste-se, assim, de importância acrescida para que os cidadãos tomem decisões mais informadas.

A execução e a eficácia dos sucessivos OE dependem da dinâmica económica, mais ou menos favorável, durante o período da aplicabilidade orçamental, realçando o papel que qualquer OE apresenta como instrumento fundamental à previsão da evolução macroeconómica nacional. Por outro lado, a política orçamental tem, em si mesma, efeitos importantes na economia, quer do lado da procura, quer do lado da oferta. Consequentemente, entendemos que o ROE deve fornecer publicamente o conjunto de pressupostos macroeconómicos que estão subjacentes às suas previsões orçamentais e, de modo semelhante, providenciar uma análise de sensibilidade sobre possíveis riscos associados a potenciais choques adversos sobre as hipóteses consideradas.

X.1.1. O sumário executivo do Relatório do OE explicita os objetivos de política do Governo e as principais medidas do OE de forma rigorosa e, ao mesmo tempo, acessível?

Nas últimas edições do *Budget Watch* foram tecidas críticas respeitantes ao fraco conteúdo daquilo que se pretende de um sumário executivo para um documento de tal importância como é o OE. Na edição anterior realçou-se mesmo um retrocesso da qualidade. Face às recomendações feitas nas últimas edições, seria expectável uma adoção de melhores práticas relativamente a este campo informativo, o que, no entanto, não aconteceu. O ROE 2019 manteve um sumário executivo de qualidade reduzida face aquilo que era expectável.

Era expectável que as seis páginas dedicadas a esta secção resultassem de um esforço significativo de maior e melhor informação orçamental sobre os objetivos do Governo. Contudo, na realidade, estas páginas não são mais do que três páginas em língua portuguesa e outras três em língua inglesa. Reconhecendo que a tradução para a língua inglesa pode ser um aspeto importante, dada a internacionalização e o grau de abertura da economia portuguesa, continua a faltar informação adequada sobre a política orçamental constante do OE 2019, dada a falta de clareza e rigor, conjuntamente com um agregado de visões ideológicas e pouco assertivas sobre as opções políticas. Um

verdadeiro sumário executivo deveria possibilitar uma leitura resumida e acessível à generalidade dos agentes económicos.

X.1.2. O cenário macroeconómico de base é realista, tendo em conta os dados disponíveis?

Mantém-se a ausência de explicação metodológica que suporta as projeções macroeconómicas do Governo no ROE 2019. O acesso público aos pressupostos metodológicos usados pelos técnicos do Ministério das Finanças permitia não só uma crítica mais assertiva quanto às previsões macroeconómicas do Governo, como também permitiria à comunidade especializada contribuir com maior conhecimento para um maior grau de eficiência e realismo nas projeções constantes do documento orçamental. Salienta-se, contudo, a melhoria neste aspeto desde 2013, com a autorização do acesso aos modelos e dados por parte do CFP. Tal permite que a análise do mesmo possa ser mais robusta e credível. Neste sentido, salienta-se desde já qual a sua conclusão relativamente ao cenário macroeconómico apresentado pelo Governo: *“contrariamente ao disposto na lei de enquadramento orçamental, o cenário macroeconómico subjacente à proposta de lei de Orçamento do Estado para 2019 não pode ser considerado como o cenário mais provável ou um cenário mais prudente”* (CFP, 2018a: 11), maioritariamente dado o risco de um nível de investimento inferior ao projetado.

Apesar de haver uma ligeira melhoria da informação quanto às medidas discricionárias, mantém-se a sugestão da divulgação mais rigorosa e assertiva do modo de implementação e resultados da introdução de medidas discricionárias no que concerne às receitas e despesas para 2019, elucidando a metodologia aplicada, bem como os pressupostos económicos adotados.

Tendo presente os dados apresentados no ROE 2019, verifica-se que o Governo português perspetiva uma evolução real da economia de 2,2%, mais otimista que o Banco de Portugal e o CFP, que projetam um crescimento de 1,9%. Adicionalmente, as projeções para o crescimento real da Comissão Europeia (2,0%) e do FMI (1,8%) são mais contidas. Verificamos, no entanto, que as projeções do Governo para a dinâmica da economia no próximo ano se encontram em linha com as projeções realizadas pela OCDE. Apesar de concluirmos sobre um maior otimismo das projeções, somos igualmente levados a concluir, pela comparação com projeções económicas passadas, que as demais instituições que servem de comparação são, regra geral, sempre mais conservadoras.

Observando a perspetiva de evolução de outras variáveis macroeconómicas, pode-se salientar que, por um lado, tanto o consumo privado como o consumo público perspetivado pelo MF se situa em linha com a média dos valores projetados pelas demais instituições. Por outro lado, as autoridades nacionais são menos prudentes na evolução do investimento e das importações. De facto, enquanto o MF prevê um crescimento de 7,0% na formação bruta de capital fixo (FBCF), o investimento médio previsto pelos demais organismos apresenta uma expectativa de crescimento médio de apenas 5,7%. Relativamente às importações, estas instituições também esperam um agravamento, traduzindo-se em mais 0,3 p.p. face às projeções do OE 2019. Só o

agregado económico das exportações revela um ligeiro conservadorismo do Governo (4,6%) face aos cenários das restantes instituições (crescimento médio de 4,7%).

Tabela 1. Previsões macroeconómicas para o ano de 2019 (em % do PIB)

	MF (out 2018)	PE (abr 2018)	BdP (jun 2018)	CE (mai 2018)	CFP (set 2018)	FMI (out 2018)	OCDE (jun 2018)
PIB	2,2	2,3	1,9	2,0	1,9	1,8	2,2
Consumo Privado	1,9	2,0	1,9	1,8	2,0	n.d.	1,9
Consumo Público	0,2	-0,1	0,1	0,3	0,7	n.d.	-0,1
Investimento (FBCF)	7,0	7,0	5,5	5,3	5,2	n.d.	6,8
Exportações	4,6	4,8	4,6	5,5	4,5	4,7	4,3
Importações	4,8	5,0	5,0	5,6	4,8	5,5	4,7
Contributo crescimento (p.p.)							
Procura Interna	2,5	2,6	1,0	2,1	2,5	n.d.	2,4
Procura Externa Líquida	-0,3	-0,2	0,9	0,0	-0,3	n.d.	-0,1
Balança Corrente (% do PIB)	0,0	0,7	1,8	0,6	0,5	-0,3	-0,5
Deflador do PIB	1,4	1,4	n.d.	1,4	1,6	1,6	1,3
Inflação (IHPC)	1,3	1,4	1,5	1,6	1,4	1,6	1,7
Taxa de Desemprego	6,3	7,2	6,2	6,8	6,1	6,7	6,6
Emprego	0,9	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3
Défice/PIB	-0,2	-0,2	n.d.	-0,6	-0,2	-0,3	-0,2
Dívida/PIB	118,5	118,4	n.d.	119,5	118,7	117,2	120,0

Nota: as projeções realizadas pelo BdP para a rubrica da Balança Corrente incluem estimativas sobre a Balança de Capital. Nas projeções realizadas pelo Programa de Estabilidade, o valor da inflação tem como base o Índice de Preços do Consumidor.

Fonte: CFP (2018) e ROE 2019

No Boletim Económico de outubro de 2018, o BdP utilizou os seguintes ponderadores para as componentes da despesa (referentes a 2017):

Tabela 2. Ponderadores para as componentes de despesa, 2017

Componente da despesa	Ponderador
Consumo Privado	64,8
Consumo Público	17,5
Formação Bruta de Capital Fixo	16,6
Exportações	42,7
Importações	41,9

Fonte: BdP, Boletim Económico de outubro de 2018

Tendo em conta os ponderadores disponibilizados pelo BdP e adotando-os para o exercício orçamental de 2019, podemos concluir que, de acordo com as projeções do Governo, o objetivo de política orçamental do crescimento real da economia portuguesa para 2019 no valor de 2,2% do PIB representa um grau de razoabilidade moderado. Mais especificamente, ponderando os valores projetados para 2019 pelos ponderadores

para as componentes de despesa do BdP, obtemos um valor de 2,4% para o PIB de 2019, ligeiramente superior ao valor disponibilizado pelo Governo.

Exercício de cenarização do crescimento real (2019)

Tendo presente os ponderadores do BdP, e admitindo que os mesmos se verificam para o exercício orçamental de 2019, realizou-se um exercício prospetivo de evolução do crescimento real da economia portuguesa para 2019, admitindo cinco cenários:

- No cenário I considerou-se a evolução do consumo privado assumido pela Comissão Europeia (1,8%), o que traduz uma trajetória menos favorável;
- No cenário II considerou-se uma contração do consumo público de -0,1% baseada nas projeções do PE e da OCDE;
- No cenário III considerou-se a evolução do investimento assumido pelo CFP (5,2%), o que traduz uma trajetória menos favorável;
- No cenário IV considerou-se a evolução das exportações assumida pela OCDE (4,3%), o que traduz uma trajetória menos favorável; e
- No cenário V considerou-se que as importações registavam um valor de 5,6% (mais elevado que o crescimento de 4,8% esperado pelo Governo).

Os resultados presentes na tabela infra evidenciam que as projeções realizadas pelo Governo para a evolução do PIB real de 2019 estão balizadas pelos cinco cenários simulados. No entanto, verificamos que são as hipóteses mais pessimistas relativas ao investimento e importações que demonstram uma maior discrepância face ao que é projetado pelo Governo. Porém, é de salientar que se verifica uma menor discrepância das taxas de crescimento real para 2019, ao admitir isoladamente a pior evolução para cada uma das componentes de despesa. Mais especificamente, se se verificarem alguma destas hipóteses mais pessimistas, é expectável apenas um crescimento entre 0,1 e 0,2 p.p. inferior aos 2,2% estimados pelo Governo.

Tabela 3. Resultados cenários (em % do PIB)

Cenário	Alterações face às hipóteses do Governo	Taxa de crescimento
	Governo (por memória)	2,2
1	Consumo privado da CE (1,8%)	2,3
2	Consumo público do PE/OCDE (-0,1%)	2,3
3	Investimento do CFP (5,2%)	2,1
4	Exportações da OCDE (4,3%)	2,3
5	Importações da CE (5,6%)	2,0

Fonte: CFP (2018), ROE 2019 e cálculos próprios.

Face ao exercício anterior, consideraram-se ainda duas hipóteses adicionais:

- Hipótese 1: considerámos uma taxa de crescimento real do PIB para 2019 de acordo com os piores cenários para cada uma das rubricas da despesa, ou

seja, 1,8 % para o consumo privado, -0,1% para o consumo público, 5,2% para o investimento, 4,3% para as exportações, e 5,6% para as importações.

- Hipótese 2: calcula a taxa de crescimento económico real para o próximo ano, mas agora considerando os valores mais elevados projetados pelas demais instituições, ou seja, 2,0% para o consumo privado, 0,7% para o consumo público, 7,0% para o investimento, 5,5% para as exportações, e 5,6% para as importações.

Embora falível, esta metodologia proporciona um enquadramento e confronto mais claros dos vários pressupostos estabelecidos pelo Governo e pelas restantes instituições consideradas.

Tabela 4. Cenarização da evolução da economia portuguesa para 2019 (em %)

	Hipótese 1	OE2019	Hipótese 2
Consumo Privado	1,8	1,9	2,0
Consumo Público	-0,1	0,2	0,7
Investimento (FBCF)	5,2	7,0	7,0
Exportações	4,3	4,6	5,5
Importações	5,6	4,8	4,7
PIB	1,5	2,2	3,0

Fonte: CFP (0218), ROE 2019 e cálculos próprios.

Através da comparação entre as diferentes hipóteses e as perspetivas do Governo, podemos concluir que os valores projetados pelo mesmo para a economia portuguesa para 2019 não são desadequados. As projeções do Governo encontram-se na mediana dos dois cenários, o que leva a concluir pela sua robustez. É, assim, razoável que a evolução economia portuguesa esperada pelo Governo se confirme, considerando a ausência de choques de natureza económica, política ou social.

X.1.3. Apresenta uma análise de sensibilidade para as receitas e despesas face aos diferentes cenários macroeconómicos?

De forma semelhante aos anos anteriores, o MF fornece no ROE 2019 uma análise associada a potenciais riscos subjacentes ao cenário macroeconómico desenvolvido (págs. 63 a 66) – sendo de destacar, positivamente, a incorporação de uma análise de sensibilidade da variação das taxas de juro de curto prazo sobre os principais agregados económicos. Neste analisam-se os impactos da variação de 2 p.p. da procura externa, da variação de 20% do preço do petróleo (72,2 USD/barril), bem como a variação em 2 p.p. das taxas de juro de curto prazo sobre o PIB real e nominal, o saldo das Administrações Públicas, a dívida pública, o deflator do consumo privado e o saldo da balança corrente e de capital.

Enumera-se de seguida os principais impactos de cada uma das variáveis:

- O aumento da procura externa em 2 p.p. parece apenas impactar positivamente tanto a taxa de crescimento real e nominal do PIB, como o saldo da balança corrente e de capital.
- O aumento do preço do barril de petróleo em 20% implicará uma diminuição do PIB nominal e real em cerca de 0,5 p.p., um aumento do deflator do consumo privado em 0,4 p.p., e uma deterioração do saldo da balança corrente e de capital em torno dos 0,5 p.p., não evidenciando impactos significativos na evolução das finanças públicas portuguesas.
- A variação positiva de 2 p.p. das taxas de juro tem maior impacto na redução dos saldos orçamentais e na deterioração do saldo da balança corrente e de capital. Por outro lado, e apesar de um efeito marginal sobre o PIB real, o aumento/diminuição destas taxas não apresenta qualquer impacto assinalável no PIB nominal e na dívida pública ou deflator do consumo privado.

Resumindo, existe um salto qualitativo na informação prestada no ROE 2019, ao incorporar a análise de sensibilidade das taxas de juro de curto prazo. Contudo, seria interessante que o MF disponibilizasse outras análises de sensibilidade relativamente a variáveis como, por exemplo, a taxa de desemprego, à semelhança do que foi feito no ROE 2016.

X.1.4. Existe uma distinção clara entre as componentes de despesa discricionárias e não discricionárias?

Relativamente à distinção entre as componentes de despesa discricionária e não discricionárias, à semelhança das edições passadas, continua-se a criticar a ausência de informação sobre o impacto de cada grupo de despesa, discricionário e outros, na evolução do saldo orçamental, de um modo acessível e rigoroso aos demais cidadãos.

É importante aferir se a lista de medidas discricionárias apresentada está completa, ou seja, clarificar quais destas medidas mais importantes são de facto discricionárias, para efeitos de apreciação dos planos orçamentais no Semestre Europeu, e por outro lado, se existem outras medidas discricionárias não apresentadas aí com impacto direto na receita e/ou despesa.

À semelhança do ROE 2018, em vez de se apresentarem simplesmente valores para “*outros efeitos*” e “*efeitos cíclicos*” (impacto da evolução macroeconómica na despesa e na receita), temos, uma vez mais, a disponibilização de uma leitura gráfica desta evolução (Gráfico III.1.2. – *Passagem do défice das AP de 2017 para 2018*, p. 69). No entanto, esta apresentação gráfica não permite de forma simples e imediata perceber o impacto das medidas discricionárias, apresentando-se em vez disso a evolução desagregada por grandes rubricas de receita e despesa, misturando evolução cíclica com medidas discricionárias.

X.2. Responsabilidade política

As consequências económicas e financeiras das medidas inscritas no OE não se extinguem no final do ano a que este diz respeito. Isto é, a política orçamental tem uma dimensão plurianual no seu impacto.

Por um lado, os programas de consumo e investimento público podem potenciar o crescimento económico futuro, como também o registo de um défice orçamental num ano implica o recurso a endividamento e o consequente encargo com juros para os anos seguintes. Além disso, a integração de Portugal na Zona Euro implica o cumprimento de um conjunto de regras orçamentais consagradas no Pacto de Estabilidade e Crescimento e, mais recentemente, no Tratado Orçamental.

É fundamental que o impacto das medidas orçamentais sobre as necessidades de financiamento líquidas (NFL) do Estado, e consequente cumprimento das regras orçamentais europeias, seja apresentado de forma clara e transparente, de modo a garantir a responsabilidade política na elaboração e execução do OE. Na presente análise assume-se que as previsões orçamentais são fiáveis e executáveis, avaliando-se a responsabilidade das opções tomadas relativamente ao exercício e anos seguintes.

X.2.1. São reduzidas, e estão claramente identificadas, as necessidades de financiamento líquidas do Estado do ano t-1 para t?

De 2018 para 2019, espera-se que as NFL do Estado aumentem de 8,5 mil M€ para 8,6 mil M€, ou seja, cerca de 132 M€ (+1,6%).

Tabela 5. NFL do Estado (em M€)

	2017		2018		2019	Variação 2018-2019
	OE2017 _p	OE2018	OE2018 _p	OE2019	OE2019 _p	
NFL	9.609	9.514	10.782	8.506	8.638	1,6%
Défice orçamental	6.606	5.196	5.438	3.100	3.638	17,4%
Aquisição líquida de ativos financeiros (exceto privatizações)	3.003	4.318	5.344	5.406	5.000	-7,5%

Fonte: ROE 2017, ROE 2018 e ROE 2019

Esta evolução deve-se, por um lado, ao aumento do défice orçamental em termos nominais (+17,4%) e, por outro, à redução da aquisição líquida de ativos financeiros (-7,5%) – redução essa que não é, uma vez mais, adequadamente explicada. Esta informação deveria constar do ROE, para se poder compreender o racional por detrás dos números apresentados.

X.2.2. Explícita-se as variações de despesa resultantes de alterações em programas orçamentais ou de medidas de dimensão relevante?

No ROE 2019, o Quadro III.2.1 – *Principais Medidas de Política Orçamental em 2018 e 2019* fornece os resultados das medidas de política orçamental discricionárias, mas apenas para o ano de execução do orçamento. Tal impede, ao contrário do que sucedeu no ROE 2018, uma análise comparativa das medidas de política mais importantes presentes no OE relativamente ao exercício orçamental do ano anterior.

Adicionalmente, ao contrário dos impactos das medidas discricionárias do ROE 2018, verifica-se que as medidas para 2019 agravam o défice das contas públicas, pois o efeito líquido das medidas de política, quer do lado da receita, quer da despesa, contribuem negativamente para o saldo orçamental. Das medidas apresentadas no ROE 2019, as de maior impacto (acima de 100 M€) são as seguintes:

Tabela 6. Principais medidas orçamentais

Medida	2019	
	Milhões de euros	% do PIB
Aumento da despesa		
Descongelamento de carreiras (ef. líquido)	274	0,1
Prestação Social para Inclusão	153	0,1
Atualização extraordinária das pensões	137	0,1
Diminuição da despesa		
Exercício de revisão da despesa	-236	-0,1
Poupança com juros	-191	-0,1
Aumento da receita		
Dividendos	326	0,2
Diminuição da receita		
Alteração dos escalões de IRS	-155	-0,1
Eliminação da sobretaxa de IRS	-144	-0,1
Fim do PEC	-100	0

Fonte: ROE 2019

De salientar os consideráveis e inexplicáveis presumíveis ganhos de eficiência nos consumos intermédios que, no âmbito do “*exercício de revisão da despesa*”, proporcionarão um ganho de 236 milhões de euros.

A Lei do Orçamento obriga a especificação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental que estabeleça limites plurianuais para as despesas financiadas por receitas gerais, agrupadas por programa – estas são, em teoria, e nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), vinculativas para o ano subsequente ao do exercício orçamental. O Quadro IV.1.3.9 do ROE visa precisamente satisfazer esse requisito da Lei. Porém, não fornece informação de modo a permitir, de forma rápida, fazer uma análise das variações de despesa por programa, pois não apresenta os valores estimados para o exercício anterior (2018). Tal acontece, sim, na secção onde se explanam os vários programas (pp. 79-211 do ROE). No entanto, só com um trabalho significativo de

análise e cálculo se poderá ter uma visão transversal da alteração do perfil setorial da despesa pública resultante das suas variações previstas para o exercício.

X.2.3. Quantifica-se o impacto previsível dos benefícios fiscais e de outras medidas que geram diminuição de receita pública?

Não se vislumbram quaisquer alterações significativas na apresentação que é feita no ROE do impacto da chamada “despesa fiscal” (isenções, deduções à coleta e outros benefícios fiscais), que continua a ser quantificada por imposto (IRS, IRC, ISP, IVA, etc.), utilizando a mesma categorização que é utilizada para a receita fiscal. Esta só é apresentada para o subsector Estado (que cobra a maior parte da receita fiscal).

Parece perspetivar-se, para 2019, um aumento da despesa fiscal de 2,8% (quase 20 M€), estando em linha com o aumento previsto para as receitas fiscais (2,8%), implicando uma manutenção da incidência dos benefícios fiscais face ao exercício orçamental de 2018. Como já referido em edições anteriores, seria útil que o ROE contivesse estas taxas de crescimento relativo da receita, permitindo uma leitura mais contextualizada da evolução da despesa fiscal correspondente.

Como já vem sendo habitual, a comparação dos valores para a despesa fiscal com os apresentados no ROE do ano anterior deixa fortes dúvidas sobre a fiabilidade destas estimativas. No ROE 2018 previa-se um aumento modesto da despesa fiscal para 2018 de 2,9%, e não um aumento ligeiro, de aproximadamente 1,0%, como agora se descreve. Os valores da despesa fiscal em quase todos os impostos foram recalculados. Relembra-se também que a despesa fiscal referida na Conta Geral do Estado (CGE) é habitualmente muito diferente da que se apresenta nos ROE. É, no entanto, de destacar que, para os mesmos anos, os ROE 2018 e 2019 já não apresentam diferenças tão substanciais como as verificadas no ano passado.

De salientar ainda que o ROE não esclarece se haverá em 2019 melhorias neste domínio, sendo claro que a reconciliação entre os diversos valores continua a não ser fácil. Por último, embora a descrição da despesa fiscal como constituindo “*perda de receita para o Estado*” seja discutível, a verdade é que os benefícios fiscais têm um efeito tão relevante na coleta de impostos como as determinações políticas na área fiscal, com a particularidade de serem potencialmente menos abrangentes (i.e., poderem beneficiar mais/menos alguns grupos/empresas/indivíduos em particular), pelo que a transparência aqui é especialmente relevante.

Tabela 7. Estimativas para a despesa fiscal 2018-2019 (em M€)

	2018		2019
	OE2018	OE2019	OE2019
Impostos sobre o rendimento			
IRS	876	1.098	1.157
IRC	736	1.015	1.004
Impostos sobre a produção e importações			
ISP	415	438	436
IVA	7.256	7.455	7.700
ISV	339	361	370
IT	1	1	1
IABA	155	132	134
IS	1.072	928	942
IUC	19	14	14
Despesa fiscal	10.873	11.442	11.757

Fonte: ROE 2019

X.2.4. As medidas orçamentais (quer na receita quer na despesa) contribuirão para a consolidação orçamental, em direção aos Objetivos de Médio Prazo definidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (e na Lei de Enquadramento Orçamental)?

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) estabelece limites para o défice e para a dívida. Originalmente, estes diziam apenas respeito aos chamados “critérios de Maastricht”: saldo orçamental global de -3% e rácio da dívida sobre o PIB de 60%. Com a revisão do PEC de 2005, foram introduzidas provisões relativas ao saldo estrutural (reforçadas na revisão de 2011 e na Comunicação de 2015) e ao ritmo de redução da dívida. Mais recentemente, a assinatura do Tratado Orçamental introduziu a obrigatoriedade de transposição para a lei nacional, com carácter vinculativo e permanente, destas regras já previstas na legislação europeia (i.e., no PEC).

A regra relativa ao saldo estrutural recebe o nome de "*Objetivo de Médio Prazo*" (OMP). O objetivo é que este indicador se aproxime ou se mantenha num nível superior ou igual a -0,5% do PIB (-1%, para países com um nível de dívida pública abaixo de 60% do PIB). A regra relativa ao ritmo de redução da dívida obriga a que Estados Membros com uma dívida pública superior a 60% do PIB levem a cabo a sua redução a um ritmo anual mínimo de um vigésimo do montante em excesso.

Ainda assim, as exigências orçamentais que Portugal enfrenta vão para lá destas regras gerais. Desde 2015 que o OMP imposto a Portugal tem sido de +0,25%¹. Adicionalmente, com a conclusão do Procedimento por Déficit Excessivo em que Portugal se encontrava, o país passa a estar sujeito às regras do chamado “braço

¹ A metodologia para determinação do OMP é estabelecida pela Comissão Europeia, sendo o mesmo definido para um período de três anos, após o qual é reavaliado. A próxima atualização será em janeiro de 2019.

preventivo” do PEC. A redução do déficit estrutural de 0,6 p.p. volta a ser recomendada pelo Conselho para 2019, como havia já acontecido para 2018.

O cenário central do OE prevê uma redução inferior, de 0,3 p.p. Para tal contribui a combinação do aumento da receita estrutural (0,4 p.p. do PIB potencial) e da redução da despesa com juros (0,2 p.p.), que mais do que compensam o aumento da despesa primária estrutural em 0,3 p.p. do PIB potencial. Está, pois, longe do ideal, a explicação no ROE da consolidação estrutural pretendida e prevista. E, sobretudo, mesmo tomando como adequadas as projeções do Orçamento, é certo que o ajustamento estrutural não corresponde ao requerido pelo PEC.

Tal leva a que tanto a Comissão Europeia, como a UTAO e o CFP, afirmem que a melhoria do saldo estrutural prevista para 2019 aponta para o risco de desvio face ao ajustamento estrutural recomendado de 0,6% relativamente ao OMP (CFP, 2018; Comissão Europeia, 2018; UTAO, 2018). A Comissão Europeia refere inclusive um risco de incumprimento das disposições do PEC e risco de desvio significativo em relação ao ajustamento exigido tanto em 2018 como em 2019, projetando uma melhoria do saldo estrutural (recalculado) de apenas 0,2% do PIB.

X.2.5. Estão clarificadas as principais alterações metodológicas, do universo das Administrações Públicas ou de classificação (orgânica, económica ou funcional), que permitem tornar comparáveis os dados do Orçamento do Estado relativamente aos do ano anterior?

A este respeito, o ROE 2019 não apresenta novidades. A boa prática iniciada no ROE 2015 de apresentar a despesa por classificação económica tanto com o universo “completo”, como em base “comparável” ao do ano anterior, volta a não ser recuperada. Assim, não se encontram os valores expurgados das reclassificações que, entretanto, ocorreram, prejudicando a análise comparativa entre este OE e o exercício anterior.

Embora o número e os montantes envolvidos nas novas empresas públicas reclassificadas (EPR) devam ser globalmente pouco significativos, mantemos a recomendação de que se inclua alguma informação melhorada a este nível, pois a nível de programas particulares esses montantes poderão ser importantes. Importa ainda lembrar que a desagregação do orçamento de cada programa por classificação económica continua a não apresentar quaisquer dados para o ano anterior, o que poderia permitir uma perceção mais clara da evolução concreta em cada programa.

À semelhança do ano passado, nos Anexos do ROE continua a apresentar-se quadros-resumo sobre as alterações e reorganizações dentro da Administração Central, nomeadamente, as fusões e cisões de organismos e passagens entre os Serviços Integrados e os Serviços e Fundos Autónomos. Do ponto de vista organizacional, a informação é adequada, mas continua a faltar informação quantitativa. A análise que se pode fazer permanece limitada.

Uma dificuldade adicional que continua a assumir particular relevância é a diferença significativa entre os saldos na ótica da contabilidade pública e das contas nacionais e,

mais importante, no ajustamento entre óticas que se prevê para o mesmo ano nos diferentes ROE (2018 e 2019). Os ajustamentos refletem muitas vezes a consequência de ações que têm implicações em mais do que um exercício, podendo-se estar a falar de operações com impacto no ano do Orçamento, pelo que seria importante explicações adicionais além das referências muito genéricas oferecidas.

Tabela 8. Ajustamentos contabilidade pública/contabilidade nacional

	2018		2019
	OE2018	OE2019	OE2019
Ajustamentos entre óticas	1.320	-152	1.218
Saldo das administrações públicas (<i>por memória</i>)			
Contabilidade pública	-3.353	-1.304	-1.603
Contabilidade nacional	-2.034	-1.457	-385

Fonte: ROE 2018 e ROE 2019

X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública

Medir a sustentabilidade da dívida pública é uma tarefa complexa. Historicamente, países já entraram em bancarrota com níveis de dívida/PIB considerados baixos (abaixo dos 60%) e outros mantiveram níveis elevados (acima dos 100%) durante décadas. A visão mais consensual é a de que a dívida pública pode ser vista como sustentável quando *o saldo primário requerido para, pelo menos, estabilizar o rácio da dívida no PIB é viável*. Esta definição básica de sustentabilidade é, depois, gradualmente afinada para se chegar a definições mais robustas. A primeira afinação é desenvolver a análise para verificar se o saldo primário estabiliza a dívida no cenário central (nomeadamente no cenário base das projeções macroeconómicas associadas ao OE), e em cenários de choques realísticos (no caso de alterações ao cenário base devido a eventos internacionais ou nacionais inesperados). A segunda afinação é considerar se o nível da dívida é consistente com um risco de refinanciamento aceitável e com a preservação do crescimento potencial a níveis satisfatórios. Assim, se nenhum ajustamento realista do saldo primário – i.e. viável quer económica, quer politicamente – conseguir reduzir a dívida abaixo de um certo nível, a dívida pública é considerada insustentável.

Na prática, avaliar a sustentabilidade da dívida envolve julgamentos probabilísticos sobre a trajetória da economia que têm de considerar os efeitos da política orçamental atual e planeada, das condições de financiamento atuais e futuras, e do valor atual e futuro de variáveis exógenas, como o crescimento económico dos parceiros comerciais.

X.3.1. Os objetivos para as receitas fiscais e para o saldo orçamental são realistas?

O primeiro elemento necessário para estimar o saldo orçamental é uma previsão das receitas fiscais. Dada a importância destas projeções, seria útil que o ROE especificasse (uma caixa ou até uma simples nota de rodapé seria suficiente) a metodologia utilizada para se chegar às estimativas de receita apresentadas. Existem várias comumente utilizadas para estimar estas receitas, que utilizam diferentes níveis de desagregação.

Os métodos com maior desagregação projetam as receitas fiscais com base nas taxas legalmente aplicáveis a casos específicos de empresas e famílias e requerem dados que (à data) não são disponibilizados publicamente. Em termos simples, as receitas fiscais serão iguais ao produto da taxa legal e da base tributária para cada imposto e cada contribuinte. Só um método deste tipo permite verdadeiramente incorporar o impacto de alterações de política fiscal. Métodos mais agregados tipicamente passam por uma estimativa da base tributária agregada, mas estão sujeitos a imprecisões grandes, especialmente na presença de alterações de política. Seria muito útil que no ROE fosse apresentada, pelo menos, uma tabela com diferentes estimativas para as receitas fiscais a partir de diferentes opções metodológicas. Assim, aqui podemos apenas apresentar uma opinião sobre as receitas baseada em dados agregados, considerando

implicitamente que os efeitos das alterações de política orçamental são marginais. Os resultados dependem também, assim, da fiabilidade do cenário macroeconómico.

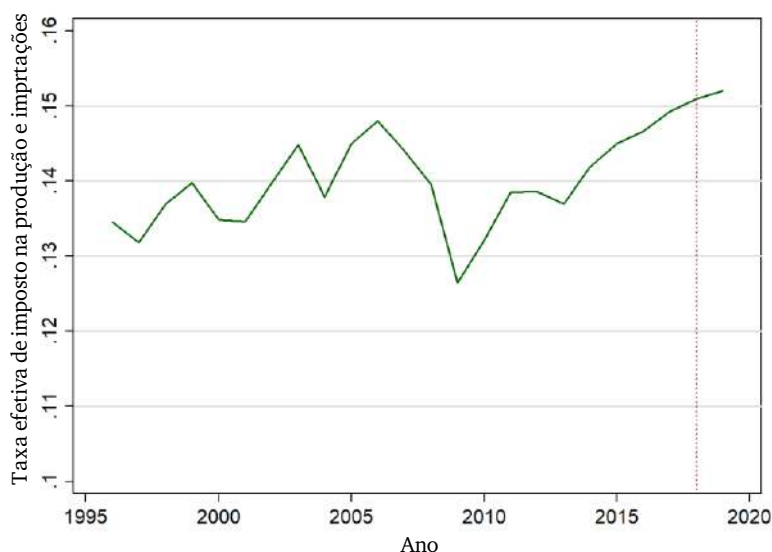
Projeções das receitas fiscais de acordo com método TIE

Um método de estimar as receitas fiscais que, não sendo muito preciso, não requer a projeção das diversas bases tributárias específicas, nem de recolher informação sobre a panóplia de taxas, isenções e outras regras específicas aos diversos impostos, baseia-se numa hipotética taxa de imposto efetiva (TIE) onde $TIE = \text{receitas fiscais} / \text{base tributária hipotética}$. A estimativa das receitas é assim simplesmente:

$$\text{Receita estimada} = TIE \text{ estimada} * \text{Base tributária (hip.) estimada}$$

A informação fornecida na documentação orçamental é demasiado reduzida para se poder aplicar esta técnica, pois não são disponibilizadas estimativas para a base tributária relevante. Assim, o que se pode fazer é usar a estimativa do PIB como a base tributária relevante para todos os agregados de receita fiscal. A título de exemplo, veja-se infra a evolução da TIE no que diz respeito aos impostos indiretos (*impostos sobre a produção e importação*) desde a introdução do Euro.

Figura 2. Taxa de imposto efetiva – impostos indiretos



A TIE foi, nos últimos sete anos, em média, de 14,2%, tendo atingido um mínimo de 13,7% em 2013 e um máximo de 14,9% em 2017. Segundo o ROE 2019, estima-se que atingirá os 15,1% em 2018 e 15,2% em 2019.

Na tabela seguinte utiliza-se a TIE observada de 2017 para estimar as receitas fiscais em 2018, e a TIE estimada de 2018 para projetar as receitas fiscais de 2019, para as três maiores categorias de receitas fiscais e para o total das receitas. Importa reforçar de que esta estimativa é uma mera aproximação, que não considera o efeito das alterações de política, e que as várias bases tributárias dificilmente terão relações linearmente proporcionais com o PIB nominal.

Tabela 9. Projeção das receitas para 2019 (metodologia da TIE)

	TIE ₂₀₁₇	R ^{est} ₂₀₁₈	R ^{proj} ₂₀₁₈	Δ 2018	TIE ^{est} ₂₀₁₈	R ^{est} ₂₀₁₉	R ^{proj} ₂₀₁₉	Δ 2019
Produção	14,9%	30.460	30.114	346	15,1%	31.782	31.556	226
Rendimento	10,1%	20.606	20.442	164	10,2%	20.771	21.345	-574
Contribuições Seg. Social	11,7%	23.747	23.522	225	11,8%	24.722	24.586	136
Total das receitas fiscais	36,7%	87.176	86.167	1.009	43,4%	90.719	90.315	404

Nota: R^{est} são as receitas apresentadas no ROE, R^{proj} são as receitas estimadas utilizando a TIE observada do ano anterior, e Δ é a diferença entre o ROE e as nossas estimativas

Fonte: ROE 2019 e cálculos próprios

O primeiro resultado importante desta análise é que as receitas fiscais dos impostos sobre a produção e importação estimadas para 2018 e projetadas para 2019 no OE são 1% e 0,7%, respetivamente, mais elevadas do que as obtidas pelo método baseado na TIE. Por outro lado, as previsões relacionadas com os impostos sobre o rendimento estão 0,8% acima em 2018, e 2,7% abaixo do obtido para 2019. Já as previsões orçamentais para as contribuições sociais aparentam estar, no ROE, 1% e 0,5% acima do previsto, para 2018 e 2019, respetivamente.

Considerando o total das receitas fiscais, as receitas estimadas para 2018 estão 1.000 milhões (1,1% do total das receitas) acima do que se obteria utilizando a TIE de 2017, e as receitas projetadas no OE para 2019 estão 404 milhões acima do que se obtém através da utilização da TIE de 2018. Em qualquer caso, um eventual erro será relativamente reduzido, sendo que a preocupação se prende com o seu sinal: positivo, significando um erro por otimismo – ou imprudência. Um aspeto positivo é que a diferença projetada é menor em 2019 do que em 2018.

Projeções das receitas fiscais de acordo com método das elasticidades

Outro método comum para prever o comportamento das receitas fiscais utiliza elasticidades. A diferença desta abordagem é considerar que as receitas podem aumentar mais depressa ou mais devagar do que a base tributária se o crescimento for mais ou menos rápido. A “flutuabilidade” de determinado imposto é o quociente entre a variação relativa da coleta ou de um item específico de receita, e a variação relativa da base tributária (instrumental).

$$Flutuabilidade = \frac{(\Delta Receita/Receita)}{(\Delta Base/Base)}$$

Este indicador, embora menos formal, relaciona-se com a elasticidade propriamente dita. Na prática, esta abordagem corrige os montantes observados na receita dos efeitos de alterações discricionárias na estrutura fiscal. Isto é impossível de concretizar com os dados oferecidos no ROE, daí que a análise que se apresenta em seguida se baseie na flutuabilidade, a que chamaremos por simplificação *elasticidade*.

Uma forma simples de estimar a elasticidade parte de uma regressão² simples. A tabela seguinte mostra as estimativas das elasticidades para as categorias de receita ilustradas na análise acima para o período 2001-2017 (desde a entrada no Euro). Neste caso, a estimativa das receitas obtém-se multiplicando as elasticidades obtidas pela taxa de crescimento do PIB nominal (3,6% em 2018 e 3,4% em 2019).

Tabela 10. Elasticidades estimadas e estimativas para a receita (metodologia das elasticidades)

	(1) D.1_prod_rev	(2) D.1_ren_rev	(3) D.1_css_rev	(4) D.1_rev
D.log_pib	1,257 (3,59)	0,945 (1,31)	1,097 (4,28)	0,888 (4,38)
Constante	-0,000324 (-0,02)	0,00571 (0,21)	0,00389 (0,41)	0,00743 (0,99)
Observações	17	17	17	17

Estatísticas t em parênteses

PIB como base	Elasticidade	R ^{est} ₂₀₁₈	R ^{proj} ₂₀₁₈	Δ 2018	R ^{est} ₂₀₁₉	R ^{proj} ₂₀₁₉	Δ 2019
Produção	1,257	30.460	30.890	-430	31.782	32.002	-220
Rendimento	0,945	20.606	20.644	-38	20.771	21.407	-637
Contribuições Seg. Social	1,097	23.747	23.753	8	24.722	24.608	114
Total das receitas fiscais	0,888	87.176	86.956	220	90.719	90.087	632

Nota: R^{est} são as receitas apresentadas no ROE, R^{proj} são as receitas estimadas utilizando a elasticidade estimada na amostra de 2001-2017, e Δ é a diferença entre o ROE e as nossas estimativas.

Fonte: ROE 2019 e cálculos próprios

Os resultados de 2018 mostram que as receitas estimadas provenientes do rendimento e da Segurança Social estão muito próximas das receitas estimadas utilizando o método da elasticidade, enquanto as receitas totais são 0,25% acima. A diferença na receita total parece estar relacionada com outros tipos de receitas fiscais que são classificadas como *outras receitas*, vendas e receitas de capital, dado que o método da elasticidade estima uma receita maior da produção do que a estimada no ROE. Note-se que, para 2018, este método implica uma menor discrepância entre as estimativas que produz e os números do ROE.

Os resultados para 2019 mostram uma maior discrepância entre as projeções do ROE e os resultados obtidos pelo método de elasticidade, mas estão próximos dos resultados obtidos pelo método TIE, exceto as receitas de impostos de produção para 2019, que obtiveram projeções mais altas do que as constantes no ROE. Ambas as abordagens apontam para uma pequena sobrestimação – pequena, dado o nível de agregação da análise – das receitas totais em 2018 e 2019. Observe que, conforme explicado acima, as taxas de crescimento nominal do PIB são fundamentais para a obtenção das estimativas. Utilizar estimativas mais baixas produziria uma maior discrepância entre as receitas projetadas e as receitas constantes no ROE.

² $\ln(\Delta T) = \alpha + \beta \ln(\Delta Base) + \epsilon$, onde β é uma estimativa da elasticidade.

X.3.2. O défice orçamental é consistente com um caminho de sustentabilidade da dívida?

A análise aqui apresentada baseia-se numa versão simplificada da metodologia de análise de sustentabilidade da dívida (*Debt Sustainability Analysis – DSA*) desenvolvida pelo FMI. Aritmeticamente, a dinâmica da dívida pública é dada por:

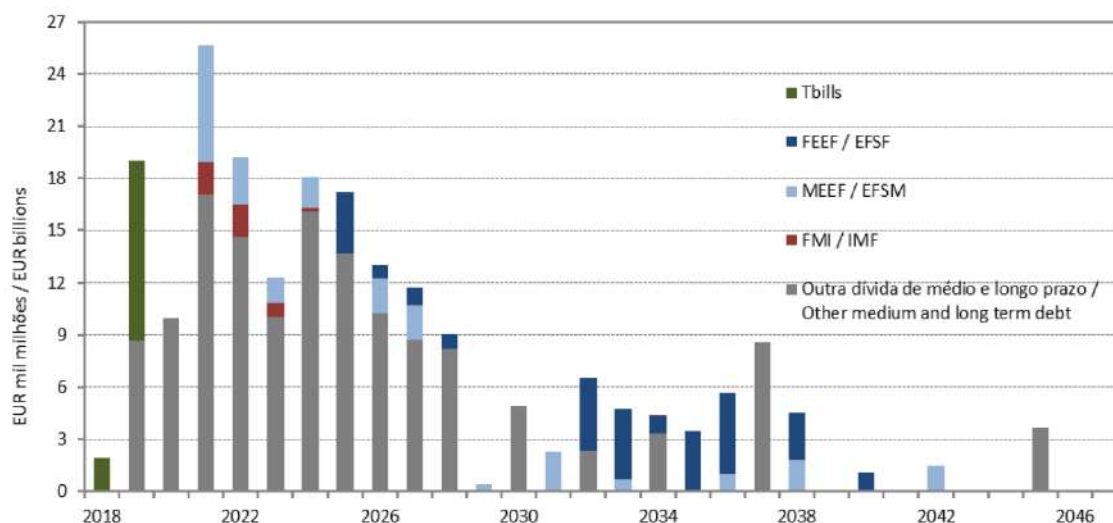
$$D_{t+1} = (1 + i_{t+1})D_t - PB_{t+1} + O_{t+1}$$

, onde D é o *stock* da dívida pública, i a taxa de juro implícita da dívida, PB o saldo primário e O outros fluxos geradores de dívida (aquisição líquida de ativos financeiros, privatizações, reconhecimento de passivos contingentes, recapitalizações bancárias).

A análise da sustentabilidade da dívida é realizada em termos de rácio da dívida no PIB³. O ponto de partida é o *stock* de dívida no final de 2017 (que foi de 243 mil M€ 125,7% do PIB). O cenário central assume o crescimento do PIB nominal dado no ROE para 2018 e 2019 e, posteriormente, uma queda para 3% (1,5% crescimento real e 1,5% do deflator do PIB) no período 2020-2023.

Para projetar o saldo primário, assume-se que as receitas totais crescerão à taxa de crescimento nominal vezes a elasticidade já referida (0,89), enquanto as despesas primárias crescem em linha com o crescimento nominal. No que diz respeito aos outros fluxos geradores de dívida, assume-se que serão 0 a partir de 2018. Na análise considera-se as amortizações da dívida existente nas respetivas maturidades. Esses dados são disponibilizados pelo IGCP e resumidos no quadro infra.

Figura 3. Maturidades dos compromissos da dívida pública



Fonte: Boletins IGCP

O quadro seguinte apresenta os resultados da DSA.

³ Em termos de rácio da dívida no PIB a equação anterior passa a ser: $d_{t+1} = \frac{(1 + i_{t+1})}{(1+g_{t+1}) + (1+\pi_{t+1})} d_t - pb_{t+1} + o_{t+1}$.

Tabela 11. Análise de sustentabilidade da dívida (DSA)

	2008-2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dívida (% PIB)	111,9	124,8	122,4	118,4	115,0	111,4	107,5	103,6
Crescimento real PIB	-0,4	2,7	2,3	2,2	1,5	1,5	1,5	1,5
Inflação (deflator PIB)	1,0	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Crescimento nominal PIB	0,7	4,1	3,7	3,6	2,9	2,9	2,9	2,9
Taxa de imposto efetiva	4,0	3,1	2,9	2,8	2,9	3,0	3,2	3,4

De acordo com a análise da DSA realizada, a dívida (% PIB) no final de 2018 deve ser de 122,4%, o que compara com os 121,2% apresentados no ROE. A discrepância pode ser devida a amortizações em aberto que ainda deverão atingir a sua maturidade até o final de 2018. De facto, a DSA aqui apresentada projeta um rácio da dívida no PIB muito semelhante à do ROE para 2019, de 118,5%. O ROE não refere quais os rácios da dívida para além de 2019, pelo que não é possível comparar o rácio previsto pela DSA para o período de 2020-2023. Analisando a tabela, podemos ainda notar que as premissas utilizadas implicam um ritmo razoavelmente estável de diminuição do rácio da dívida para o período 2020-2023.

O OE explica também o contributo das várias parcelas para a dinâmica da dívida no período 2018-2019, tendo, assim, sido possível comparar com o exercício da DSA.

Tabela 12. Comparação entre ROE e DSA

	2018		2019	
	OE	DSA	OE	DSA
Dívida pública consolidada (% PIB)	121,2	122,4	118,5	127,3
Varição em p.p. do PIB	-3,5	-2,4	-2,7	-4,0
Efeito saldo primário	-2,7	-2,6	-3,1	-3,0
Efeito dinâmico	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0
Efeito juros	3,5	1,7	3,3	1,6
Efeito PIB	-4,5	-2,8	-2,6	-3,3
Outros	0,3	-	0,3	-

Fonte: ROE 2019 e cálculos próprios

O efeito do saldo primário é idêntico, dado o nosso cenário central utilizar as projeções orçamentais do ROE ao nível das receitas e despesas. O efeito dinâmico é em termos globais muito similar, mas a sua composição surpreende pela diferença. Quer a componente taxa de juro, quer a componente PIB nominal têm valores inferiores na DSA, mas a sua soma é quase idêntica em ambos os exercícios. Seria necessária mais informação no ROE para identificar as potenciais causas explicativas desta situação. No geral, as projeções da dinâmica da dívida aparentam ser razoáveis.

Um exercício verdadeiramente importante quando se avalia a dinâmica da dívida é fazer a análise da sua sustentabilidade considerando cenários alternativos. Por exemplo, poder-se-ia testar os efeitos de um choque no sistema financeiro que obrigasse a uma recapitalização. Ferramentas para esse tipo de análise aplicam-se facilmente, pelo que o Orçamento deveria apresentar alguns desses cenários e as suas implicações na dinâmica

da dívida, em especial no atual ambiente global e europeu de incerteza económica e política – a análise de sensibilidade que se realiza (vd. X.1.3.) permanece limitada.

X.3.3. A redução do défice orçamental não é conseguida com recurso a medidas extraordinárias?

Para o exercício orçamental de 2019, o Governo não discrimina quaisquer medidas de carácter extraordinário. Porém, nas contas do ajustamento estrutural (Quadro III.5.1. *Indicadores orçamentais*) é apresentado um efeito positivo de 0,4 p.p. do PIB relativo a “medidas pontuais” que não é explicado. Não são conhecidas medidas de carácter extraordinário a influenciar positivamente a receita (e.g. PERES no ano de 2016), nem a influenciar negativamente a despesa.

X.3.4. A variação do saldo global está de acordo com as previsões do último Programa de Estabilidade ou de um *pre-budget statement*?

No ciclo orçamental português, e à semelhança dos restantes países europeus, no quadro do Semestre Europeu, o Programa de Estabilidade (PE) apresentado anualmente enquadra-se na definição de um *pre-budget statement*. Trata-se do “culminar da fase de planeamento estratégico do processo orçamental, em que o executivo alinha os seus objetivos de política em termos gerais com os parâmetros [globais] da proposta orçamental antes de tomar decisões detalhadas quanto ao financiamento de programas [específicos]”.

Isto é, além de atualizar o quadro macroeconómico plurianual em que os Orçamentos se enquadram, introduzindo uma perspetiva de médio-longo prazo na formulação da política orçamental, o PE deve servir para balizar o OE para o ano seguinte, definindo *ex ante* os traços gerais, alinhando as expectativas dentro e fora do setor público com a margem de manobra orçamental existente. Desta forma, se o PE for adequado e o processo orçamental sólido, a evolução dos saldos no Orçamento deve estar em linha com o previsto no primeiro, a menos que fatores supervenientes tenham, entre abril (limite para entrega do PE) e outubro (limite para entrega do Orçamento), alterado significativamente as perspetivas macroeconómicas para o ano seguinte.

Tabela 13.. Estimativas para o saldo global em 2018 e 2019 (em % do PIB_pm)

	2018	2019	Δ 2018-19
Saldo global			
Programa de Estabilidade 2018-22	-0,7%	-0,2%	0,5 p.p.
OE 2019	-0,7%	-0,2%	0,5 p.p.
Estimativa IPP	-0,4%	-	-

Fonte: PE 2018-22, ROE 2019 e IPP

Tanto para 2018, como para 2019, a meta do saldo global não é, de todo, relaxada face às previsões do PE, mantendo-se em -0,7% do PIB para 2018, e -0,2% em 2019. Note-se que, se o défice de 2018 for ainda mais reduzido (nomeadamente -0,4%, como

o IPP prevê na estimativa elaborada a partir dos dados da execução orçamental de setembro), menor será o ajustamento implícito no OE em termos de saldo global.

X.3.5. A variação do saldo estrutural primário está de acordo com as previsões do último Programa de Estabilidade ou *pre-budget statement*?

Como já referido, o saldo estrutural primário é o mais relevante para se avaliar o esforço efetivo de consolidação orçamental. No OE 2018 o ajustamento em termos de saldo estrutural primário já havia sido bastante residual face a anos anteriores, mesmo na sequência das críticas da Comissão Europeia no seu parecer ao respetivo PE. Este ano, temos mesmo a ausência de ajustamento face ao que estava previsto no PE 2018-22, ou seja, o ROE 2019 prevê-se um ajustamento estrutural efetivo semelhante ao previsto em abril aquando da elaboração do PE, consubstanciado numa melhoria do saldo estrutural primário em 0,1 p.p.

Tabela 14. Estimativas para o saldo estrutural primário em 2017- 2019 (em % do PIBpm)

	2017	2018	2019	Δ 2018-19
Saldo estrutural primário				
Programa de Estabilidade 2018-22	-	2,9%	3,0%	0,1 p.p.
OE 2019	2,8%	2,9%	3,0%	0,1 p.p.
OE 2018	2,1%	2,3%		

Fonte: PE 2018-22, ROE 2018 e ROE 2019

X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde

As despesas de consumo público correspondem à parte da despesa corrente das Administrações Públicas que não é meramente transferida para outros agentes económicos através de juros, subsídios ou prestações sociais. Divide-se entre despesas com o pessoal e aquisição de bens e serviços, correspondendo a uma parte importante da despesa pública. Assim, o controlo destas despesas ao nível do planeamento e execução orçamental é determinante para a sustentabilidade das finanças públicas. Ao mesmo tempo, é um exercício exigente que requer um processo orçamental rigoroso.

Em conjunto com a educação, o setor da saúde é aquele que mais exige ao nível do consumo público. Sendo isso revelador da prioridade que lhes é dada, significa também que deve a transparência da informação a esse respeito merecer particular atenção.

X.4.1. As despesas de consumo público estão controladas?

Nesta secção, para efeitos de análise, considera-se como consumo público as rubricas de consumos intermédios e de despesas com pessoal, em contabilidade nacional. O OE 2019 prevê um consumo público de quase 34 mil M€, equivalente a 43% da despesa corrente primária. O crescimento da despesa corrente primária tem acompanhado o crescimento do consumo público, o que faz com que a proporção entre os dois se tenha mantido praticamente inalterada ao longo dos últimos anos. No entanto, apesar do peso na despesa se ter mantido estável, o consumo público tem vindo a aumentar em valor nominal ao longo dos anos.

Tabela 15. Consumo público na Administração Central, 2016 – 2019, contabilidade nacional (em M€)

	2016	2017	2018 _e	2019 _p	Δ 2018-19
Consumo intermédio	10.418	10.772	10.800	10.980	1,7%
Despesas com pessoal	20.881	21.409	21.856	22.545	3,2%
Consumo público	31.299	32.181	32.656	33.525	2,7%
(% da despesa corrente primária)	43%	43%	43%	43%	

Fonte: ROE 2018 e ROE 2019

Adicionalmente, é possível constatar que as previsões de crescimento real do consumo público têm sido revistas em alta nos sucessivos documentos apresentados.

Tabela 16. Taxa de variação real do consumo público, 2018-2019

	2018	2019
OE 2018	-0,6%	-
PE 2018 (abril)	0,7%	-0,1%
OE 2019	1,0%	0,2%

Fonte: ROE 2018, ROE 2019 e PE 18-22

Apesar destas revisões em alta, algumas previsões publicadas por outras instituições são ainda superiores às apresentadas pelo Governo. Nomeadamente, a Comissão Europeia estima uma aceleração para 2019 de 0,3%, e o CFP prevê uma taxa de crescimento na ordem dos 0,7%. A análise destes valores requer, por isso, alguma prudência, tendo em conta a volatilidade histórica dos mesmos.

Cerca de 80% do crescimento do consumo público em 2019 deve-se ao aumento das despesas com pessoal. Este aumento de despesa, à semelhança do aumento verificado em anos anteriores, insere-se no contexto de valorização dos funcionários públicos seguido pelo atual executivo. Para 2019, o OE prevê a continuação do descongelamento das carreiras da AP, cujo impacto líquido está previsto em 274 M€. De notar que este aumento de despesa é relativamente rígido, na medida em que dificilmente será revertido e, por isso, continuará a ter impacto em orçamentos futuros. É importante ter em conta que o valor orçamentado para esta medida pode vir a sofrer alterações, com base nas reivindicações de alguns setores da função pública.

O restante crescimento do consumo público é explicado pelo aumento do consumo intermédio. Este aumento é mais modesto, como consequência do esforço de revisão de despesa efetuado pelos serviços do Estado. Estima-se que, em 2019, as medidas de revisão de despesa gerem poupanças na ordem dos 236 M€. Destas poupanças, cerca de 60% serão geradas nas áreas da Saúde e da Educação.

Tabela 17. Exercício de revisão de despesa por setor, 2018-2019 (em M€)

	2018 _p	2019 _p	Δ 2018-19
Saúde	166	84	-49%
Educação	49	57	16%
Serviços partilhados	13	36	177%
Administração interna	10	7	-30%
Justiça	0	23	-
Redução do absentismo	50	30	-40%
Total	288	237	-18%

Fonte: ROE 2018 e ROE 2019

Porém, o detalhe associado às poupanças estimadas no âmbito do exercício de revisão da despesa é reduzido e não permite fazer inferências sobre a solidez das mesmas. Aliás, muitas das medidas propostas por área são idênticas a medidas de anos anteriores. Caso as referidas poupanças não se materializem, o crescimento do consumo intermédio e, por implicação, o crescimento do consumo público, poderá vir a ser superiores ao previsto.

Ainda no contexto dos consumos intermédios, é importante referir que este orçamento não contempla o congelamento nominal do consumo intermédio, cujo impacto estimado em 2018 era de 300 M€. É também relevante constatar que a execução estimada do consumo intermédio para 2018 é substancialmente inferior à despesa orçamentada (em cerca de 450 M€). Esta variação poderá ser explicada por cativações, que implicam fortes restrições nos últimos meses do exercício. Aliás,

conforme explicitado no relatório da UTAO, prevê-se que, do total de cativações do OE2019, 590 M€ não sejam descongelados.

Apesar das medidas positivas introduzidas no OE2018, no sentido de aumentar a transparência da utilização dos mecanismos de cativações, a utilização das mesmas no OE2019 permanece opaca e pouco detalhada. De notar que as cativações não incidem em todas as áreas de despesa pública. Áreas como a saúde, ensino básico e secundário, transportes rodoviários e ferroviários, estão isentas deste instrumento de gestão orçamental.

As previsões relativas à evolução do consumo público não estão isentas de riscos. De facto, o cenário macroeconómico subjacente à proposta de OE não é o mais prudente. Adicionalmente, o perfil de evolução da despesa, crescimentos principalmente de despesa rígida, colocam restrições a possíveis ajustamentos que venham a ser necessários no futuro. Por último, a falta de detalhe sobre as medidas de revisão de despesa gera preocupação relativa à materialização das mesmas. Potenciais desvios face ao previsto colocarão pressão adicional no consumo público, podendo resultar numa maior utilização das cativações, ou em desvios das metas definidas.

X.4.2. A dotação para o Serviço Nacional de Saúde é realista?

O ano de 2018, no que ao setor da Saúde diz respeito, foi um ano turbulento, marcado por uma forte contestação ao setor. Contudo, foi também um ano em que se fomentou o debate em torno de questões de financiamento e sustentabilidade do SNS. Em particular, foi o ano em que a estrutura de missão para a sustentabilidade da Saúde entrou em funções. Tendo isto em consideração, as expectativas relativas ao OE 2019 na área da Saúde eram compreensivelmente elevadas. Porém, o mesmo é modesto nas novidades introduzidas, sendo um orçamento de clara continuidade das políticas iniciadas nos últimos anos.

O OE2019 contém duas secções distintas relativas ao setor da saúde. Por um lado, a secção do programa orçamental de saúde (PO13), que apresenta as principais medidas previstas (a maioria idênticas às dos últimos orçamentos) e os quadros agregados de financiamento. Por outro, uma secção dedicada à eficiência no SNS, e às medidas propostas pela nova estrutura de missão. Em termos de transparência, o OE2019 beneficiaria se todas as propostas estivessem integradas numa única secção, para uma visão agregada das mesmas. Atualmente, o detalhe do orçamento para a saúde é reduzido, não permitindo inferir o peso relativo de cada medida.

Para 2019 está previsto um reforço da dotação orçamental do programa Saúde em cerca de 500 milhões de euros (+5,1%) face à estimativa de 2018. Destes, 200 M€ serão canalizados diretamente para o financiamento do SNS. De notar que o crescimento das transferências para o SNS (2,3%) é inferior ao crescimento previsto, quer para o consumo público (2,7%), quer para a despesa primária corrente (3,3%).

Tabela 18. Evolução do Orçamento do SNS, 2017-2019 (em M€)

	2017e	2018 _p	2018e	2019 _p	Δ 2018-19
Transferências SNS	8.479	8.427	8.812	9.014	2%
Outros	1.536	1.769	1.585	1.909	20%
Despesa total efetiva consolidada	10.015	10.196	10.397	10.923	5%

Fonte: ROE 2018 e ROE 2019

Ainda que muitas das medidas propostas no OE2019 sejam semelhantes às de orçamentos anteriores, é importante destacar algumas medidas que se revestem de particular importância. Nomeadamente, é referido um esforço na melhoria do acesso a cuidados de saúde, na valorização da saúde pública, e na disponibilização de novos serviços nos cuidados de saúde primários. Porém, a ausência de detalhe sobre metas e financiamento que o OE2019 atribui a cada uma destas medidas não permite avaliar a verdadeira importância e ambição associada a cada uma.

O orçamento da Saúde desagrega-se em despesas correntes e de capital. As despesas de capital são maioritariamente relativas a investimentos. Neste capítulo, o OE 2019 reforça intenções já inscritas em orçamentos anteriores, no que diz respeito à construção de cinco novos hospitais. Estas novas unidades, a par de outros investimentos em unidades existentes ou novos equipamentos, justificam o aumento da despesa de capital orçamentada. O orçamento atual apresenta algum detalhe adicional relativo ao investimento previsto, o que permite uma ideia mais concreta sobre as despesas previstas. No entanto, a maioria dos investimentos relevantes permanecem por detalhar.

O aumento do investimento previsto para 2019 deve ser interpretado com precaução. De facto, a taxa de execução da despesa de capital desde 2013 tem estado sempre substancialmente abaixo do orçamentado – em média apenas 60% do orçamento é executado. O histórico levanta, por isso, algumas reservas relativas à materialização do investimento previsto. Dado que a diferença na despesa de capital orçamentada em 2019 face a 2018 não é significativa, a única forma de aumentar o investimento em 2019 será através de uma maior execução do orçamento. Tal passará necessariamente por uma maior articulação entre o Ministério da Saúde e o Ministério das Finanças.

Tabela 19. Execução orçamento do Programa Saúde, 2013-2019 (em M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa corrente orçamentada	9.119	8.656	9.555	9.793	10.064	9.896	10.597
Despesa corrente executada	8.826	8.457	9.230	9.558	9.814	-	-
Taxa de execução	97%	98%	97%	98%	98%	-	-
Despesa de capital orçamentada	79	47	277	259	271	394	416
Despesa de capital executada	51	24	193	159	146	-	-
Taxa de execução	64%	51%	70%	61%	54%	-	-

Fonte: Relatório e Contas do SNS 2013 a 2017, ROE 2018 e ROE 2019

Para além das de capital, as despesas correntes representam a maioria do orçamento da Saúde. Dentro destas, as despesas com pessoal são uma componente fundamental. Segundo a Ordem dos Enfermeiros, só nesta tipologia de profissionais o novo horário de trabalho da função pública (35 horas), que entrou em vigor em 2016, implicaria um

reforço das contratações em cerca de 1.700 funcionários. No entanto, a mesma alerta que, apesar do reforço já efetuado das equipas, as novas contratações não parecem ter sido suficientes para colmatar a redução do horário de trabalho. Por isso, é expectável que a pressão sobre os recursos humanos do SNS se mantenha, podendo traduzir-se num acréscimo de despesa futura.

Adicionalmente, com as progressões das carreiras, e a revisão das carreiras de enfermagem, é expectável que, a par dos restantes setores, as despesas com pessoal na saúde subam consideravelmente. Para fazer face a estas medidas, o OE2019 prevê já um aumento considerável destas despesas (7%).

Tendo estes fatores em consideração, os 500 M€ de reforço para a saúde no OE2019 parecem ser insuficientes para fazer face às novas medidas propostas, e à adequação dos orçamentos dos hospitais. Assim, o cumprimento do orçamento poderá implicar novos atrasos na execução da despesa de capital, e/ou a acumulação de nova dívida.

X.4.3. Há medidas para ganhos de eficiência, contenção de custos nos hospitais SPA e controlo de despesa com medicamentos?

A grande novidade deste orçamento na área da saúde prende-se com o trabalho desenvolvido pela Estrutura de missão para a sustentabilidade da Saúde, com o objetivo de desenhar propostas para aumentar a eficiência da despesa pública em saúde. Este organismo já efetuou um conjunto de recomendações que surgem destacadas no ROE, ainda que numa secção diferente da dedicada ao programa de saúde. Estas recomendações visam promover uma maior eficiência na utilização de recursos.

Neste contexto, são propostas medidas de reforço nos procedimentos associados às compras centralizadas de medicamentos e dispositivos médicos, bem como o reforço da monitorização dos respetivos mercados. Estas medidas estão alinhadas com aquilo que é proposto em termos de revisão de despesa para a área da saúde. As medidas de revisão de despesa contemplam precisamente a obtenção de poupanças através da centralização de compras (10 M€), de medidas na área do medicamento (10 M€), e na área dos dispositivos médicos e reagentes (18 M€). Está ainda previsto uma poupança de 5 M€ com a revisão de preços e comparticipações, bem como 10 M€ através do combate à fraude. A maioria do esforço de revisão de despesa (31 M€) será feito através de alterações nos contratos e orçamentos das unidades do SNS.

X.4.4. Há incentivos contratuais credíveis para a melhoria da eficiência nos Hospitais EPE?

Entre as propostas feitas pela Estrutura de missão destaca-se um conjunto de medidas direcionadas aos hospitais EPE, com o objetivo de controlar a acumulação e criação de novas dívidas a fornecedores – que representa um dos principais desafios do SNS. Por essa razão, as propostas apresentadas neste campo revestem-se de particular importância. Entre estas medidas, destaca-se o projeto piloto para dar maior autonomia, incentivos, e ferramentas de gestão aos hospitais com melhor desempenho. Estes novos

contratos de gestão deverão ter um orçamento mais realista, alinhado com a atividade assistencial prevista.

De notar que o incremento do orçamento para 2019, considerando os aumentos de despesa já previstos, parece não dar muito espaço para aumentar significativamente os orçamentos dos hospitais. Caso os orçamentos destes novos contratos não sejam realistas, o sucesso deste programa poderá ficar aquém das expectativas.

É também importante referir que, apesar das medidas de promoção de eficiência previstas, o OE 2019 pouco prevê no que diz respeito aos atuais contratos das PPP. Tendo em consideração que muitos destes contratos se aproximam do fim, e que no caso do Hospital de Cascais o contrato teve mesmo que ser prolongado, seria útil que o ROE deixasse claro qual a visão do executivo em relação a este modelo de gestão.

Ainda que não se conheçam todos os detalhes associados às propostas introduzidas no campo da promoção de eficiência dos hospitais EPE, existem razões para ter algum otimismo relativamente à evolução dos modelos de gestão dos hospitais. Porém, subsistem dúvidas sobre se a dimensão do orçamento, e a futura execução orçamental, permitirão capturar as potenciais vantagens dos novos contratos previstos.

X.4.5. Há controlo da dívida dos hospitais (SPA e EPE)?

Um dos principais desafios que o SNS enfrenta prende-se com a gestão financeira dos hospitais, e a conseqüente acumulação de dívidas. À semelhança do que ocorreu em anos anteriores, a regularização extraordinária de dívidas realizada no final de 2017 não resolveu o problema. Para 2018, o Governo voltou a anunciar uma injeção de 500 M€ nos hospitais para pagamento de dívidas em atraso. Estima-se que, no final deste ano, a dívida a fornecedores ronde os 450 M€. O Observatório Mensal da dívida dos hospitais estima que, em média, a dívida hospitalar tende a aumentar 45 M€ por mês. Estas dívidas acumuladas sinalizam uma potencial desadequação dos orçamentos atribuídos às unidades hospitalares, bem como potenciais problemas de gestão.

À partida, o aumento da dotação em 500 M€ para a saúde seria suficiente para controlar a acumulação de dívida. Contudo, o aumento dos custos com pessoal, o aumento do investimento, e o cabimento orçamental das novas propostas, põem em causa o realismo da dotação financeira para SNS. Não obstante, entre as diversas propostas feitas pela Estrutura de missão, encontra-se a intenção de que as injeções financeiras nos hospitais sejam feitas segundo critérios de eficiência. Esta recomendação pretende quebrar o ciclo de acumulação de novas dívidas. Neste sentido, os hospitais com pior desempenho terão menores injeções financeiras e, em contrapartida, terão um acompanhamento superior e mais detalhado, de modo a tentar inverter o padrão negativo.

X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social

A manutenção do sistema de Segurança Social construído ao longo das últimas largas décadas, em torno do qual parece também haver um certo consenso democrático, torna-se cada vez mais desafiante. Entre as pressões e desequilíbrios que o afetam, e que colocam questões difíceis no plano da justiça intergeracional, destacam-se não só o fraco crescimento económico neste século, mas também as dinâmicas demográficas desfavoráveis, que têm como resultado a inevitável inversão da pirâmide etária nas próximas décadas. Estes desafios obrigam a uma contínua reavaliação dos pressupostos e do modelo que serve de base às várias prestações contributivas e não-contributivas.

Neste contexto, é crucial a disponibilização de informação fidedigna e atualizada sobre o estado atual do sistema de Segurança Social, sobre as perspetivas de médio e longo prazo, e sobre as medidas a tomar no exercício orçamental, que permita um escrutínio efetivo da responsabilidade das políticas adotadas neste setor.

X.5.1. Novos programas ou medidas de despesa na Segurança Social são compensados por cortes ou aumentos de receita noutros programas?

Tendo presente que no ano de 2018 não houve qualquer transferência extraordinária do OE para financiamento do défice do sistema previdencial, e que os saldos têm sido positivos, é possível sustentar que a evolução positiva no mercado de trabalho verificável pelo crescimento do emprego (e diminuição do desemprego), bem como a continuidade das medidas restritivas introduzidas durante o PAEF (como o agravamento do fator de sustentabilidade e sua indexação ao aumento da idade de reforma), têm permitido acomodar os acréscimos de despesa decorrentes das novas medidas.

No que concerne às novas medidas previstas e respetivo impacto orçamental, do lado da receita destaca-se o aumento da consignação do adicional ao IMI que foi introduzido em 2018, de 0,5 para 1 p.p. em 2019, devendo atingir os 2 p.p. em 2021.

Por sua vez, do lado da despesa, as principais são, por ordem decrescente:

- Aumento das pensões, que inclui atualização regular de acordo com as regras de indexação na lei, a garantia de um aumento mínimo por pensionista no caso da pensão ser inferior a 1,5xIAS, a criação de um complemento extraordinário aplicável a novos pensionistas com pensões mínimas (quando pensões inferiores a 1,5 x IAS) e o novo regime de reformas antecipadas para carreiras longas (423 M€).
- Implementação da 2ª e 3ª fases da Prestação Social para a Inclusão (153 M€) – criada em 2017 e visando exclusivamente o combate à pobreza das pessoas portadoras de deficiência, tendo substituído a Pensão Social de Invalidez e o Subsídio Mensal Vitalício.

- Reforço das transferências do OE para Ação Social (125 M€).
- Alargamento dos acordos de cooperação (81 M€).
- Reforço do Abono de família (63 M€).
- Alargamento do Complemento Solidário para Idosos aos pensionistas de invalidez que não beneficiem da Prestação Social para a Inclusão (6 M€).
- Orçamento Programa – novos lugares acordo (5,8 M€).
- Reforço do apoio aos desempregados de longa duração (5 M€).
- Atualização do IAS (2 M€).

No seu conjunto, as medidas elencadas pressupõem um aumento da despesa da Segurança Social em 858 M€, mais de metade do aumento da despesa efetiva prevista de 1.430 M€ devendo passar de 26.388 M€ em 2018 para 27.818 M€ em 2019. Presume-se que o remanescente se refere ao acréscimo de encargos decorrentes da atribuição de novas pensões e prestações sociais a iniciar no próximo ano.

Ainda no âmbito da despesa com prestações sociais, duas notas: previsivelmente todas prestações sociais crescem (com exceção da pensão de invalidez); e o alargamento da Prestação Social para a Inclusão suplantará em termos de despesa o peso do Rendimento Social de Inserção, o que constitui um dado novo, sobretudo atendendo a que, desde a sua implementação em 2017, passou a representar um acréscimo de despesa na ordem dos 447 M€ (orçamentados para o ano de 2019).

X.5.2. A cobertura da despesa em prestações sociais pela receita de contribuições sociais, no subsistema previdencial, é adequada?

Segundo o princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento, a despesa do subsistema previdencial (ou contributivo) deveria ser integralmente financiada por receita em contribuições sociais (trabalhadores por conta de outrem e respetivas entidades patronais, e trabalhadores independentes).

O efeito do envelhecimento demográfico, aliado ao agravamento das condições macroeconómicas da economia portuguesa – em especial, o aumento do desemprego com o duplo impacto negativo na conta da Segurança Social – exigiu entre 2012 e 2017 a realização de uma transferência extraordinária do OE visando financiar um eventual défice do subsistema previdencial.

Tabela 20. Transferência extraordinária do OE e saldo subsistema previdencial (em M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Transferência extraordinária	857	1.430	1.329	894	650	430	0	0
Saldo do subsistema previdencial	484	788	1.099	1.035	1.243	1.810	3.174	887

Fonte: ROE 2019

Para 2019 o saldo previsto é positivo e, conseqüentemente, também não está prevista qualquer transferência extraordinária do OE.

Em detalhe, analisando a evolução das receitas face às despesas, o ROE 2019 prevê a continuidade do crescimento das receitas em contribuições sociais e quotizações (4,7%), o qual tem, no entanto, vindo a desacelerar. Perspetiva-se igualmente a continuidade do crescimento da despesa, sobretudo com prestações sociais (3,8%). Independentemente do critério seguido, é inequívoco que a variação na despesa é mais acentuada na componente solidária do sistema, não tanto pelas pensões, o que, em teoria, é duplamente positivo por representar um maior controlo do crescimento da maior rubrica da despesa (pensões) e, em simultâneo, um reforço dos programas/prestações mais vocacionados para o combate à pobreza.

X.5.3. A partir dos dados apresentados, existe desagravamento da pressão sobre a sustentabilidade do sistema de Segurança Social?

Os resultados apresentados apontam para uma melhoria da situação financeira, com base nos seguintes elementos:

- Saldos negativos do sistema previdencial só na segunda metade da década de 2020, onze anos mais tarde face ao projetado no OE 2015; e
- Esgotamento do FEFSS só na segunda metade da década de 2040, o que representa uma melhoria de 4 anos face ao exercício incluído no OE 2017 e de 19 anos face ao OE 2015.

Tabela 21. Projeção do saldo do subsistema previdencial

	2019	2020	2030	2040	2050	2060
Saldo (M€)	905	993	-983	-2.833	-2.037	-1.031
em % PIB	0,4%	0,5%	-0,4%	-1,1%	-0,7%	-0,3%

Fonte: ROE 2019

Sendo um dado inequivocamente positivo, e mesmo aceitando a validade de todos os pressupostos do modelo, não permite, todavia, encerrar a preocupação com a sustentabilidade do sistema, até porque inevitavelmente no espaço de menos de duas décadas aponta para o défice na sua componente previdencial.

X.5.4. As transferências de verbas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são adequadas?

À semelhança dos últimos anos, a Proposta de Lei (Art.º 94, nº1) determina a transferência do saldo anual do subsistema previdencial, bem como da receita proveniente da alienação de património para o FEFSS⁴. Recentemente foram ainda introduzidas receitas adicionais a juntar ao IVA social, como o adicional do IMI em 2017 e a consignação de receita do IRC, em 2018. Ainda que o ROE 2019 alegue que tal se

⁴ Importa recordar que a Lei de Bases da Segurança Social determina que 2 a 4 p.p. do valor correspondente à receita em contribuições sociais dos trabalhadores por conta de outrem seja transferida para o Fundo até que este possa assegurar a cobertura da despesa prevista com pensões para um período mínimo de dois anos. Esta disposição não tem sido concretizada.

enquadra numa política de “*diversificação das fontes de rendimento*”, no plano da contabilidade pública, tal não deixa de ser uma efetiva transferência do OE.

Tabela 22. Ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

	2017	2018	2019	2020	2030	2040
FEFSS (ativos)	14.683	16.303	17.583	19.281	28.444	15.993
em % do PIB	7,7%	8,2%	8,5%	9,2%	12,0%	6,2%

Fonte: ROE 2019

O OE 2019 prevê um aumento de todas as componentes de receita na ordem dos 6%, perfazendo um total de 1.004 M€ em transferências. O valor previsto para o FEFSS representa 8,5%, o que configura um reforço da capacidade do mesmo. De facto, é possível constatar que o FEFSS tem vindo a ser reforçado, mas aquém dos montantes estipulados. Estas medidas, a par da melhoria dos saldos do sistema previdencial de Segurança Social, têm um forte impacto nas projeções relativas à entrada e esgotamento do FEFSS. No entanto, e apesar do reforço do Fundo no presente, face à necessidade de cobertura dos défices projetados para o saldo do sistema previdencial, continua a ser admitido o esgotamento do mesmo ainda antes da década de 2050.

X.5.5. Os cenários demográficos e económicos em que se baseiam as projeções da Segurança Social utilizadas no OE são realistas e atualizados?

As projeções relativas à evolução do sistema até 2060, apresentadas e corrigidas anualmente, resultam de um exercício baseado num modelo atuarial/contabilístico, para os principais indicadores físicos e financeiros do sistema previdencial da Segurança Social, tendo por base a informação mais recente relativa à execução orçamental de 2018, a previsão da conta da Segurança Social para o ano de 2019 do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os dados físicos e financeiros de 2017 sobre pensões da Segurança Social.

Relativamente ao cenário demográfico e macroeconómico de médio/longo prazo, o modelo baseia-se nos resultados do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento da Comissão Europeia (“*The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2016-2070)*”), e para o cenário macroeconómico de curto prazo nas projeções do Ministério das Finanças (já analisado na secção X.1.2.). Relativamente ao ano anterior, o modelo foi calibrado para incorporar medidas previstas no OE 2019, nomeadamente o aumento extraordinário das pensões e o novo regime das pensões antecipadas, e procedeu-se à atualização do cenário base com referência ao orçamento da conta da Segurança Social de 2019 e o valor espectável da carteira de ativos do FEFSS no final de 2018.

X.6. Consideração dos *trade-offs* entre objetivos de política

Com este princípio, pretende-se analisar em que medida o OE clarifica os *trade-offs* de política, quer ao nível macro – as grandes opções da estratégia orçamental – quer ao nível micro – sobretudo no âmbito das políticas setoriais de despesa. A política orçamental envolve sempre um difícil exercício de escolhas enquadradas pelas restrições existentes e recursos disponíveis. Esta dificuldade é acentuada – o que torna a transparência do exercício ainda mais crucial – pelo contexto de moderado crescimento económico e dívida pública excessiva, bem como pelo enquadramento das regras europeias.

Este exercício induz o estabelecimento de prioridades entre objetivos de política. A abordagem face a estes *trade-offs* deve ser clara e detalhadamente explicitada, visto que são sobretudo estas as escolhas que decorrem das opções políticas do Governo, as quais devem partir da sua interpretação das escolhas democráticas dos eleitores.

X.6.1. O Governo explicita devidamente como o OE se posiciona face aos principais *trade-offs* ao nível macroeconómico?

Nos últimos largos anos assistiu-se a um historial de finanças públicas desregradadamente pró-cíclicas – e ao lastro de dívida pública que este deixou. No entanto, sensivelmente desde 2014 tem-se observado maioritariamente a adoção de políticas contra-cíclicas, o que permite caracterizar a política associada à média de 2010-2019 como restritiva e contra-cíclica.

O principal *trade-off* a nível macro continua a ser entre a consolidação orçamental com vista a aumentar o crescimento potencial de médio/longo prazo (sobretudo via redução da dívida pública e contributo para a estabilidade e confiança), e, por outro lado, o efeito recessivo da consolidação no curto prazo, indesejável em especial num contexto de crescimento ainda abaixo do potencial.

Pode argumentar-se que o decisor político enfrenta escolhas principalmente sobre o ritmo e a composição da consolidação orçamental – dado o carácter recorrente de uma política orçamental que se classifica como restritiva, onde existe um esforço adicional de consolidação orçamental no período, com uma melhoria do saldo primário estrutural em 0,1 p.p.

Tabela 23. Indicadores orçamentais. 2017-2019 (em % do PIB)

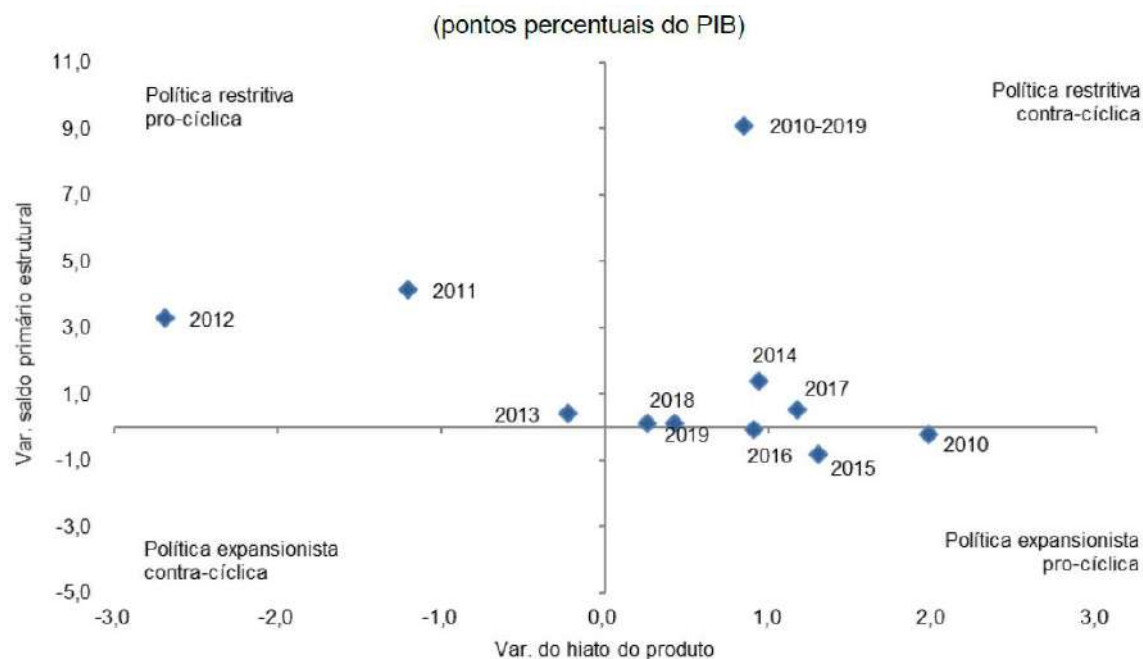
	2017	2018 _e	2019 _p
[1] Receita estrutural	42,6	43,0	43,4
[2] Despesa estrutural	43,6	43,6	43,7
<i>Juros</i>	3,8	3,5	3,3
[3] Despesa primária estrutural	39,8	40,1	40,4
[1]-[2] Saldo estrutural	-1,0	-0,6	-0,3
<i>Δ saldo estrutural</i>	0,9	0,4	0,3
[1]-[3] Saldo primário estrutural	2,8	2,9	3,0
<i>Δ saldo primário estrutural</i>	0,5	0,1	0,1

Fonte: ROE 2019

Quanto a esta temática, neste ROE, na secção em que se descreve o historial da política orçamental, surge novamente o gráfico que relaciona a variação do saldo primário estrutural com a variação do hiato do produto desde 2010. Tal como já referimos, do ponto de vista teórico esta é a melhor forma de avaliar a natureza da política orçamental, sendo este gráfico, por isso, bastante informativo. Com a inclusão da previsão para 2019 é possível perceber a escolha efetuada para esse ano, bem como relacioná-la com os anos anteriores.

Neste gráfico, verifica-se que a variação do saldo primário estrutural, muito marginalmente positiva, em conjunto com uma variação do hiato do produto⁵ também ligeiramente positiva, coloca o “ponto” correspondente a 2019 no primeiro quadrante, correspondente a uma política *restritiva e contra-cíclica*.

Figura 4. Avaliação da natureza da política orçamental, 2010-2019



Fonte: ROE 2019

⁵ “O hiato do produto corresponde à diferença entre o produto observado de uma economia (PIB) e a estimativa do produto potencial relativamente ao produto potencial. Se o PIB [real] estiver acima do seu nível potencial, o hiato do produto é positivo” (CFP, 2015a: 20).

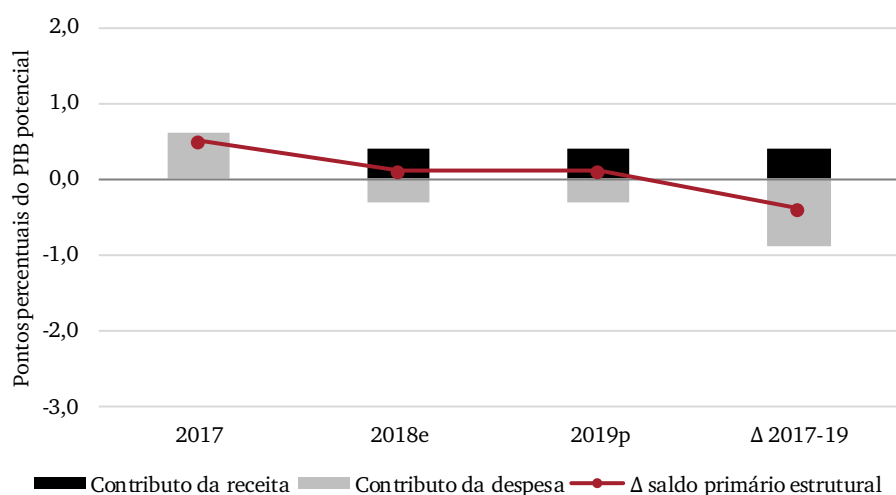
Contudo, isto deve ser lido com bastantes reservas. Um movimento tão próximo do zero torna difícil caracterizar convincentemente a política orçamental como restritiva, até porque, qualquer das variáveis correspondentes aos eixos deste gráfico depende criticamente das estimativas do PIB potencial para o seu cálculo, que tem sido alvo de forte controvérsia na discussão quer no plano conceptual, quer no plano empírico. Mais razoável será uma leitura global do “movimento” dos pontos entre 2014 e 2019, que gravitam em torno do eixo das abcissas, o que é um sinal, aqui sim inequívoco, da reduzida consolidação estrutural encetada neste período.

Ainda assim, seria de interesse a disponibilização do valor da estimativa para a evolução do PIB potencial e correspondente hiato do produto, que não é disponibilizada explicitamente pelo MF no ROE, pese embora o CFP cite um crescimento de 2% do PIB potencial e de 0,9% do hiato do produto em 2019, de acordo com o MF.

Relativamente à habitual informação constante na tabela “Indicadores orçamentais” (p. 76), continua-se a destacar negativamente a simplificação da informação gráfica quanto i) à composição do ajustamento orçamental (entre receita e despesa), e ii) ao contributo para a variação da receita e despesa orçamental (presente pela última vez no ROE 2016). Tal é parcialmente compensado pelo aparente esforço em descrever mais exaustivamente as alterações e variações quanto às diversas rubricas constantes na despesa e receita fiscal (na secção III.2 Medidas de Política Orçamental).

Ainda assim, recomenda-se a reincorporação dos referidos gráficos – os quais, para além de resumidamente e visualmente fornecerem informação sobre os contributos da e para a variação da despesa e receita, disponibilizam informação relativamente aos anos transatos, permitindo mais facilmente uma análise comparativa. Fica aqui o exercício realizado para o último triénio – referente à composição do ajustamento orçamental –, de onde se pode concluir que este ano a melhoria do saldo estrutural se deve ao facto de o aumento da receita ser superior ao aumento esperado da despesa.

Figura 5. Composição do ajustamento orçamental, 2017-2019 (em p.p.)



Fonte: ROE 2019

X.6.2. O Governo explicita devidamente as políticas setoriais a que quer dar mais e menos importância?

A ênfase desta questão está nas políticas sectoriais, pelo que para uma análise aprofundada seria necessário conseguir neutralizar o efeito das políticas transversais (e.g. descongelamento das carreiras). O ROE não apresenta qualquer tentativa nesse sentido, mas, mais do que isso, continua aquém do que seria desejável no que diz respeito ao fornecimento de informação que permita perceber, em termos concretos, a abordagem setorial das variações da despesa (em que setores se escolhe aumentar mais a despesa, e em quais se considera haver mais margem para cortes ou congelamentos).

O Quadro IV.1.2 “*Despesa – Por Atividades*” (p. 79) poderia ser bastante útil neste sentido. Mas, ao não oferecer valores consolidados, é altamente impreciso e limitado. O facto de não se tratarem de valores consolidados não permite que se extraiam conclusões muito sólidas, sobretudo nas áreas em que as transferências entre setores assumem valores importantes. Ainda, mostrando apenas os dados para o exercício, não permite perceber a evolução entre t e t-1. Qualquer informação relativa a 2018 teria de ser através dos dados orçamentados no respetivo Orçamento, não dispondo de uma avaliação mais recente com os dados estimados para esse ano.

X.6.3. Existe a consideração do *trade-off* entre a variação (e.g. aumento) das despesas não discricionárias e a variação (e.g. diminuição) das despesas discricionárias?

A informação sobre as despesas discricionárias é incipiente, permanecendo praticamente inexistente e sem alterações face ao OE anterior. Além disto, deveria ser apresentado também o valor total das despesas não-discricionárias (como no Quadro II.3.1. do ROE para 2015) e a sua evolução, o que não acontece.

X.6.4. Novos programas ou medidas que impliquem aumento da despesa são compensados por cortes (eventualmente maiores) noutros programas?

No âmbito do *Budget Watch* tem-se insistentemente defendido a implementação de uma efetiva orçamentação por programas, que realmente corresponda às melhores práticas internacionais, recomendadas por diversas. Atualmente, os programas correspondem meramente à orgânica ministerial de cada Governo. À imagem de anos anteriores, no OE2019 ainda não há propriamente “programas” no sentido pretendido.

A orçamentação por programas tem duas vantagens principais: i) aprofundar a possibilidade de escrutínio das escolhas políticas em termos de prioridades setoriais, e ii) permitir uma maior coerência das políticas e das finanças públicas, pelo estabelecimento de objetivos plurianuais de despesa por programa, ligados a metas concretas e mensuráveis, que permitem avaliar adequadamente o cumprimento de

determinados programas ao longo do tempo e corrigir caminhos se necessário. Seria, assim, possível uma alocação de recursos com vista a uma consecução mais realista dos objetivos definidos, sendo considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.

Relembra-se que, em 2015, a nova LEO veio consagrar a implementação da orçamentação por programas, especificando as obrigações do Governo a este respeito, no âmbito de um período de transição de três anos⁶. No entanto, dada a segunda alteração à referida Lei – e consequentemente aprovada a recalendarização dos seus efeitos –, a entrada em vigor das normas aí apresentadas ocorrerá só com o OE 2021. Não obstante, era esperado que neste exercício já se pudesse verificar uma grande melhoria a este nível. A própria Lei estabelece uma Unidade de Implementação para acompanhar o processo de orçamentação plurianual por programas – sendo que publicamente pouco se sabe sobre o estado de implementação desses processos. Seria, desta forma, importante que o ROE explicasse a evolução que se terá de registar nos próximos anos, bem como os trabalhos já realizados pela Unidade.

Até lá, continua a ser nos detalhes de cada “programa”, desenvolvidos na secção IV do ROE, que a informação mais detalhada do ponto de vista dos objetivos de política é apresentada, embora com limitações. Aquilo que seria relevante revela-se difícil, nomeadamente a obtenção de informação sobre a criação de novos programas ou aumento da dotação dos existentes (mais despesa) ou “cortes” em programas já existentes, de modo abrangente e transversal, para perceber como a evolução da despesa pública setorial se relaciona com as prioridades de política.

Na parte inicial, em que se apresentam dados numa perspetiva global, este ano agrava-se a falta de informação, com a remoção do quadro referente à repartição dos limites de despesa financiada por receitas gerais. Relativamente às subsecções com informação para cada “programa”/orgânica ministerial (IV.2. a IV.18.), continua a faltar informação que permita uma comparação direta com o exercício anterior por *classificação económica e por medidas do programa*.

X.6.5. É apresentado o impacto das principais medidas de receita e despesa sobre as famílias por camada da distribuição do rendimento, clarificando-se o contributo do OE para a redução das desigualdades?

A secção “I. Estratégia de Promoção do Crescimento Económico e de Consolidação Orçamental para 2019” refere que “no Orçamento do Estado para 2019 assume particular relevância a defesa do Estado Social e a melhoria contínua dos serviços públicos, na Segurança Social e na Saúde, no combate à pobreza e às desigualdades”, bem como que o “Programa do Governo coloca a prioridade nas pessoas, devolvendo os rendimentos às famílias, as pensões e outras pensões sociais”.

Por conseguinte, seria importante que o ROE clarificasse o contributo das políticas inscritas no OE para a redução das desigualdades sociais, nomeadamente apresentando o impacto das principais medidas de receita e despesa sobre as famílias por camada da

⁶ Para uma análise mais aprofundada ver CFP (2015b) ou Sarmiento (2015).

distribuição do rendimento. No entanto, tal não se verifica. Mantém-se a ausência de informação respeitante ao impacto social das principais medidas de receita e despesa, sendo feita uma contextualização das medidas implementadas desde o exercício de funções deste Governo, perdendo-se o foco das medidas a implementar em 2019.

Para além de uma maior descrição de cada medida – à semelhança do que era realizado no passado (por exemplo no ROE 2016) –, desejar-se-ia informação referente à análise do impacto distributivo das medidas discricionárias, nem que fosse apenas referente às medidas com um impacto distributivo potencialmente maior (p.e. aumento das pensões e descongelamento das carreiras).

Referente à globalidade das medidas a aplicar em 2019, é frequente não se discriminar, por escalão, as alterações e variação percentual que se verificam nas taxas, o número de agregados familiares de cada escalão, o número de trabalhadores e pensionistas afetados pelas alterações, e os valores efetivamente em vigor. A secção “IV.12. Trabalho, Solidariedade e Segurança social (PO12)” oferece uma visão sobre o papel do OE e das medidas de política nele inscritas no combate às desigualdades. Contudo, para evitar a repetição da análise medida a medida, poder-se-ia fazer um exercício distinto: a análise do impacto agregado de todas as medidas já elencadas por escalão de rendimento. Ou seja, enquanto na secção III.2. se identificariam as medidas e, dentro de cada uma, a distinção do seu impacto por escalões, nesta secção identificar-se-iam os escalões e, dentro de cada escalão, avaliar-se-ia o impacto agregado das principais medidas já anunciadas.

Seria também importante apresentar-se uma estimativa do impacto global do OE sobre as desigualdades, não só considerando as medidas especificamente direcionadas para o seu combate, mas também outras medidas, quer de despesa, quer de receita fiscal e contributiva, que poderão ter impacto redistributivo.

X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as Administrações Públicas e o Setor Público Empresarial

O Setor Público Empresarial (SPE) cumpre um papel importante para a intervenção do Estado na economia. Ao dotar estas entidades de um grau de autonomia superior, permite-se cumprir funções específicas de uma forma mais eficaz. Porém, pelas mesmas razões, o escrutínio democrático é mais difícil, sendo mais problemático entender exatamente a relação entre a informação financeira que resulta da operação destas entidades e o OE. Assim, informação completa, fidedigna e adequadamente justificada sobre os fluxos financeiros entre os vários subsectores das Administrações Públicas é essencial para permitir aos cidadãos compreender o nível de impostos e/ou dívida pública comprometido com a atividade que tem lugar nestas entidades.

Com a entrada em vigor de um novo Regime Jurídico do SPE, aprovado em 2013, passaram a integrar o SPE o Sector Empresarial do Estado (SEE) e o Sector Empresarial Local (SEL), passando-se a aplicar um novo regime ao endividamento das empresas públicas não financeiras, bem como à utilização por estas de instrumentos derivados financeiros de taxa de juro e de câmbio.

Foi ainda criada a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do SPE (UTAM), entretanto operacionalizada. Esta unidade, à data da realização do presente relatório, tinha disponível no seu site o relatório de atividade de 2014, 2015 e 2016, mas não ainda o de 2017. No entanto, é já possível consultar os relatórios trimestrais até ao 4º trimestre de 2017. Quer os relatórios anuais, quer os trimestrais apresentam um bom nível de prestação de informação, quer financeira, quer operacional (indicadores de desempenho, rentabilidade, liquidez, endividamento, património, objetivos de gestão, gestão da dívida e unidade de tesouraria). Os relatórios cobrem praticamente todas as entidades do SPE (existem alguns pequenos casos de não reporte da informação, mas não significativos). No entanto, nota-se algum atraso na disponibilização da informação, o que naturalmente acarreta algumas dificuldades em quem queira analisar este setor.

X.7.1. São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos presentes e previstos (até t+3) com as indemnizações compensatórias ao Sector Público Empresarial?

A informação disponível, graças ao trabalho da UTAM, não é aproveitada para robustecer a prestação de contas e análise relativa ao SPE no âmbito do Orçamento. Seria importante que o trabalho da UTAM fosse mantido e melhorado, e uma súmula do trabalho de recolha de informação que efetua fosse apresentada no ROE.

No OE 2019 manteve-se algo que ocorreu pela primeira vez no OE 2018. Até então o ROE tinha sempre um subcapítulo relativo ao SPE, mas também um subcapítulo sobre o SPE no capítulo dos riscos orçamentais. Contudo, desde o ano passado que tal deixou de suceder. O nível de informação prestado no OE sobre o SPE caiu substancialmente.

No ROE 2019 a informação sobre o SPE é praticamente inexistente. Há apenas dentro da subsecção I.2. *Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública*, um subcapítulo sobre “*Acompanhamento e Monitorização das Empresas Públicas*”. Trata-se de enunciar as medidas de revisão da despesa no SPE, que de acordo com o Governo, tendo começado em 2018, irá prolongar-se por 2019. O relatório refere que a revisão da despesa tem um duplo objetivo: por um lado, promover a boa afetação de recursos públicos, viabilizando a provisão de bens e serviços com qualidade; por outro, assegurar um melhor alinhamento entre as decisões dos órgãos de administração destas empresas e as prioridades das políticas setoriais e financeira. No entanto, não há qualquer informação sobre os resultados já obtidos deste exercício, nem informação sobre as ações previstas para 2019.

Não existe assim, nem uma análise específica ao SPE, nem uma análise dos riscos orçamentais que este setor traz à execução orçamental, continuando a não existir qualquer informação no ROE sobre o endividamento do SPE (prática que era seguida até 2016). Também não há qualquer informação sobre os resultados líquidos, receita e despesa do SPE.

Assim, agrava-se a crítica que o *Budget Watch* tem vindo a fazer relativamente à informação do ROE sobre o SPE: “*A lacuna mais importante, porém, é a de qualquer tipo de análise quantitativa das perspetivas do SPE. O capítulo do SPE não tem valores que possam ser usados como comparativo. Não aparece, pois, qualquer informação quantitativa de relevo, incluindo o quadro que em anos anteriores reportava a estimativa para o ano anterior e previsão para o ano orçamental das indemnizações compensatórias, desagregadas pelas principais empresas públicas. Da mesma forma, não se apresenta qualquer previsão plurianual*”.

X.7.2. São explicitados de forma consistente e fundamentada os dividendos atuais e previstos (t+1) provenientes do Sector Público Empresarial?

No quadro das principais medidas orçamentais há a indicação que os dividendos recebidos pelo Estado aumentarão em 326 M€ (cerca de 0.2% PIB). Contudo, o relatório é omissivo quer nas entidades que promoverão esse aumento. No OE 2018 era apresentada a “*evolução do resultado líquido das Empresas Públicas Não Financeiras*”, mas tal informação não é disponibilizada no ROE 2019.

Os dividendos e lucros provenientes das participações do Estado (que engloba mais que o SPE, dado a importância que os dividendos do Banco de Portugal assumiram desde 2016) são apresentados em estimativa global no Mapa I (serviços integrados) e no Mapa VI (serviços e fundos autónomos) da proposta de OE 2019. O valor ascenderá a 810 M€, sendo desagregado entre “*dividendos e participações em lucros de sociedades e*

quase-sociedades não financeiras” e “dividendos e participações em lucros de sociedades financeiras”. Não é fornecida qualquer desagregação por empresa, evolução ao longo do tempo, ou valores comparados com qualquer dado da execução orçamental.

Os dividendos e participações em lucros de sociedades financeiras dizem respeito ao Banco de Portugal (BdP), mas também à Caixa Geral de Depósitos (CGD), embora não haja informação desagregada sobre os dois montantes. Do Banco de Portugal serão 628 M€, e fala-se de 200 M€ da CGD (mas sem qualquer informação disponível e pendente de aprovação da Comissão Europeia e do BCE). Recorde-se que desde o início de 2015, com o PSPP do BCE, o BdP tem vindo a comprar dívida pública, aumentando significativamente os seus dividendos para o Estado.

Tabela 24. Dividendos e participações em lucros do subsector Estado, contabilidade pública (em M€)

	2017		OE 2018	OE 2019
	OE	CGE		
Sociedades não financeiras	87	172	96	167
Sociedades financeiras	462	285	513	644
Total	548	457	609	810

Fonte: ROE 2019, Mapa I e Mapa VI

Por fim, refira-se ainda que não é apresentada qualquer informação sobre a expectativa (ou não) de receita em dividendos provenientes do SEL, nem é discriminada uma estimativa para essa mesma receita, presumivelmente incorporada na estimativa para “*Outra receita*” apresentada no quadro relativo às receitas e despesas da AL.

X.7.3. São explicitadas de forma adequada as justificações para as transferências de capital e empréstimos para o Sector Público Empresarial?

O quadro com valores das transferências correntes, de capital e subsídios da AC para o SPE é apresentado (Quadro IV.1.7. *Projetos por Agrupamento Económico*). Porém, continua a não ser acompanhado de qualquer informação qualitativa relevante, que permita entender a justificação para estes valores. Seria importante que fosse incluído algum tipo de justificação a acompanhar estes dados, de forma a permitir entender os objetivos de política e as necessidades das empresas a que respondem estas transferências. Mesmo que, como acontece em qualquer um dos casos referidos, as empresas divulguem informação ampla sobre a sua atividade, e inclusive informação financeira atualizada, na informação de gestão dessas empresas não se faz, nem é suposto fazer-se, a ligação entre estas e a forma como se integram na estratégia e opções políticas do Governo para a sua área de atuação. Informação e uma análise transparente e atualizada sobre este ponto deveria ser feita pelo MF.

Relativamente aos empréstimos por parte do Tesouro ao SPE, o ROE 2019 mantém a parca informação que é normalmente prestada. Este prevê a concessão de apoios do Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, quer sob a forma de

empréstimos, quer de dotações de capital, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o pagamento do respetivo serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento.

Não há qualquer informação sobre que fluxos serão estes, nem para que empresas. É fácil, assim, especular-se que estes empréstimos se mantêm de ano para ano, na medida das garantias prestadas, exercendo uma pressão sobre o financiamento público. Seria necessária mais informação para confirmar ou infirmar hipóteses deste tipo que, a verificarem-se, seriam fortemente preocupantes.

Tabela 25. Transferências e subsídios da Administração Central para EPEs (em M€)

	OE 2017	OE 2018	OE 2019
Transferências correntes	5	29	28
Subsídios	27	23	20
Transferências de capital	12	13	5
Total	44	65	53

Fonte: ROE 2017, ROE 2018 e ROE 2019

X.7.4. São explicitadas de forma adequada as justificações para os aumentos de capital para o SPE?

Continua a não ser feita qualquer referência a eventuais aumentos de capital a entidades do SPE específicas. Aliás, não é, de todo, possível entender se parte das transferências de capital referidas no quadro mencionado em X.7.3. configura aumentos de capital, embora a referência às “*dotações de capital*” necessárias para “*assegurar o serviço da dívida*” implique provavelmente operações de capitalização.

X.7.5. São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos futuros com o SPE?

Não é apresentada informação relativamente a potenciais encargos para além do ano orçamental relativos aos SPE. Isto é agravado este ano pelo facto de ter deixado de existir um capítulo na secção dos “*riscos orçamentais*” dedicada apenas ao SPE. Anteriormente, a informação aí contida era, contudo, incipiente, deixando-se apenas algumas notas genéricas e sem qualquer referência plurianual.

É possível pensar-se em diversas áreas em que existe um elevado grau de previsibilidade dos encargos futuros, designadamente no sector dos transportes, pelo que seria importante uma análise mais fina deste ponto. Além disto, também aqui uma análise mais detalhada do endividamento do sector seria uma melhoria importante.

X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas

O investimento público é um meio importante para a intervenção pública promover o crescimento potencial da economia, mas representa uma despesa cuja análise se reveste de especial complexidade. Isto porque, por um lado, o perfil temporal de médio-longo prazo dos projetos de investimento público dificulta a perceção, quantificação e análise de todos os custos e proveitos que estes envolvem. Note-se que, em contabilidade pública, o investimento é registado no momento do pagamento, o que pode não estar diretamente associado com a sua execução física ou o seu desenvolvimento (em Contas Nacionais ocorre o mesmo, não havendo nestas duas óticas o conceito de depreciações). Por outro lado, as decisões sobre projetos de investimento têm implicações que ultrapassam o OE presente e prevalecem durante vários exercícios orçamentais.

É, por isso, importante que o ROE disponibilize o máximo de informação adequada sobre os projetos de investimento já contratualizados ou a contratualizar, assim como relativamente a outros aspetos em que os custos e benefícios estão desfasados no tempo, como é o caso dos encargos com as PPP, as responsabilidades futuras com pensões e os avales e garantias prestados pelo Estado a Instituições de Crédito e outras entidades.

As PPP, concentradas sobretudo nas áreas rodoviária, ferroviária e de segurança, têm associados compromissos financeiros públicos de muito longo prazo, com relevante impacto orçamental. As previsões para a dimensão destes compromissos têm subjacente um conjunto de hipóteses sobre o resultado das renegociações em curso, sobre as taxas de rentabilidade do capital (e, por conseguinte, das taxas de juro de mercado), das taxas de utilização dos serviços ou infraestruturas (e.g. previsões de tráfego em autoestradas), etc., constituindo, por isso, um importante risco orçamental.

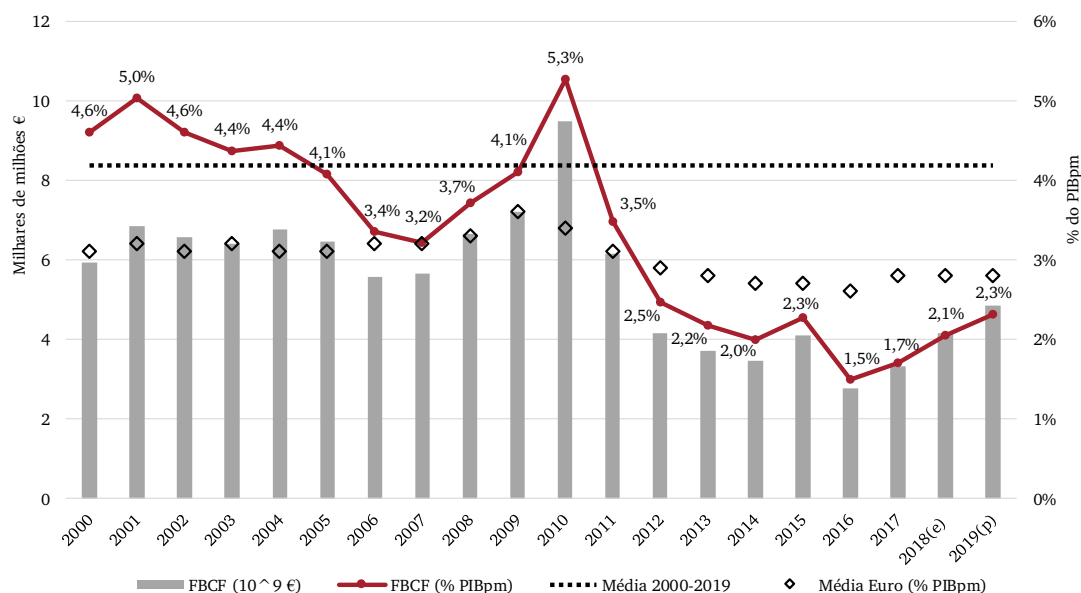
X.8.1. Existe informação adequada *ex ante* sobre os projetos de investimento público?

A rubrica de investimento público tem, nos últimos anos, sido das que tem uma execução orçamental mais baixa. Em 2016 o OE previa um investimento (FBCF) em contas nacionais de 3.6 mil M€, mas a execução foi de 2.7 mil M€ (1.5% PIB, o que representou um mínimo histórico). Já o OE 2017 previa um investimento de 4.2 mil M€, sendo que a execução foi de 3.2 mil M€. O OE 2018 previa um investimento de 4.5 mil M€, mas a estimativa constante no ROE 2019 é de apenas 4.1 mil M€ - sendo que, até setembro de 2018 (faltando 3 meses para o final do ano), em contabilidade pública, apenas tinham sido executados 2.8 mil M€.

De acordo com o ROE 2019, a previsão para 2019 do investimento público é de 4.8 mil M€, que corresponde a 2.3% PIB, prevendo-se que as despesas de capital ascendam a 3% do PIB. Embora o elevado nível de infraestruturas do país possa aconselhar

alguma cautela nos níveis de investimento público, este é, ainda assim, um valor muito baixo tendo em conta quer a média “pré-crise”, quer o que seria eventualmente desejável em função das perspetivas de crescimento fraco.

Figura 6. Investimento público (FBCF), 2000-2019



Fonte: INE, MF, Comissão Europeia e cálculos próprios

Nos últimos relatórios do *Budget Watch* tem sido bastante criticada a quase total ausência de referências a programas e medidas de investimento público. Porém, à semelhança do ocorrido no ano passado, o ROE 2019 traz alguma informação adicional, nomeadamente sobre o Portugal 2020. Existe também uma descrição dos projetos de investimento público em diversos setores: transportes, saúde, educação, ambiente, defesa e administração interna. Os projetos mais relevantes são listados no Quadro I.1.1. Adicionalmente, existe alguma informação sobre os projetos dos diferentes setores de transportes (ferrovia, rodovia, aeroportuário e portuário) no subcapítulo relativo ao Programa Orçamental do Planeamento e Infraestruturas (PO 14).

Relativamente ao pós Portugal 2020, ou seja, ao novo quadro comunitário de apoio, o ROE refere que: “Continuarão a ser aprofundadas as iniciativas visando a preparação do período de programação dos fundos estruturais no pós-2020, com envolvimento alargado dos principais stakeholders, incluindo os parceiros sociais e a sociedade civil. Um desses instrumentos será o Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI) que será parte integrante do futuro Portugal 2030, e que define as prioridades de investimentos infraestruturais estratégicos de médio e longo prazo, nos sectores da Mobilidade e Transportes, Ambiente e Energia. Na preparação do Portugal 2030 continuarão os trabalhos de consolidação das opções de natureza estratégica, envolvendo de forma alargada os principais stakeholders, avançando-se para a definição dos instrumentos de política pública e modelo de governação”.

X.8.2. Existe informação adequada sobre o impacto orçamental futuro de projetos de investimento público já contratualizados ou a contratualizar?

Tal como em anos anteriores, o relatório do OE/2019 é praticamente omissivo sobre impactos plurianuais do investimento público. Existe apenas, novamente, a indicação que no setor ferroviário serão investidos mais de 2 mil M€ nos próximos anos, mas sem qualquer indicação de projetos ou calendarização financeira.

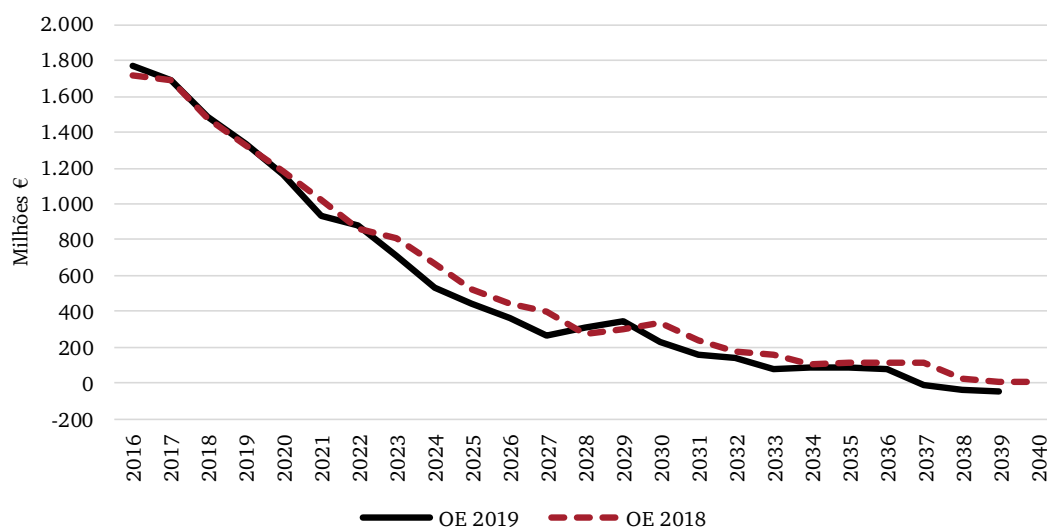
X.8.3. Existe informação adequada sobre os contratos de parceria público-privada e o seu impacto orçamental plurianual?

A informação financeira sobre as PPP encontra-se no subcapítulo VI.3. *Parcerias Público-Privadas*, que faz uma abordagem geral sobre os fundamentos das estimativas plurianuais apresentadas para os encargos com PPP. Existe também uma seção sobre os riscos que as mesmas apresentam para a execução orçamental (V.2.2. *Parcerias Público-Privadas*). Esses riscos relacionam-se com os passivos contingentes fruto dos processos de reequilíbrio financeiro (também designados por renegociações). O subcapítulo referido apresenta os diferentes eventos de renegociação ainda pendentes e, nalguns casos, potenciais custos máximos dessa renegociação que poderão ocorrer em 2019 ou em anos futuros. O montante de passivos contingentes máximo ascende a 750 M€. Refira-se que a unidade de PPP (a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos), no seu relatório de 2016, indicava um total de passivos contingentes de 2 mil M€.

Não obstante, a informação sobre os pagamentos continua a ser escassa, salientando-se os seguintes aspetos:

- Não há comparação entre este OE e os anteriores, no que diz respeito aos fluxos de pagamentos futuros. O gráfico abaixo mostra um ligeiro aumento nos próximos anos dos pagamentos previstos neste OE, face aos pagamentos previstos no OE 2018. Contudo, não existe qualquer justificação para essas diferenças. Usando uma taxa de desconto de 6% (taxa de desconto legal para projetos públicos), estes encargos tem um VAL de cerca de 9.5 mil M€ (usando uma taxa de 3%, que é a taxa média implícita da dívida pública portuguesa, o VAL seria de 13 mil M€).
- São referidas poupanças por via das renegociações que ocorreram entre 2012 e 2015, quer para as SCUTS e autoestradas com portagem em que o pagamento é feito por disponibilidade, quer para as subconcessões, mas sem que haja uma quantificação dessas mesmas poupanças.
- Os valores brutos são parcialmente cobertos pelas receitas das cobranças de portagens. Contudo, não há qualquer informação sobre esses valores para os anos anteriores, o que permitiria aferir da razoabilidade das projeções apresentadas.

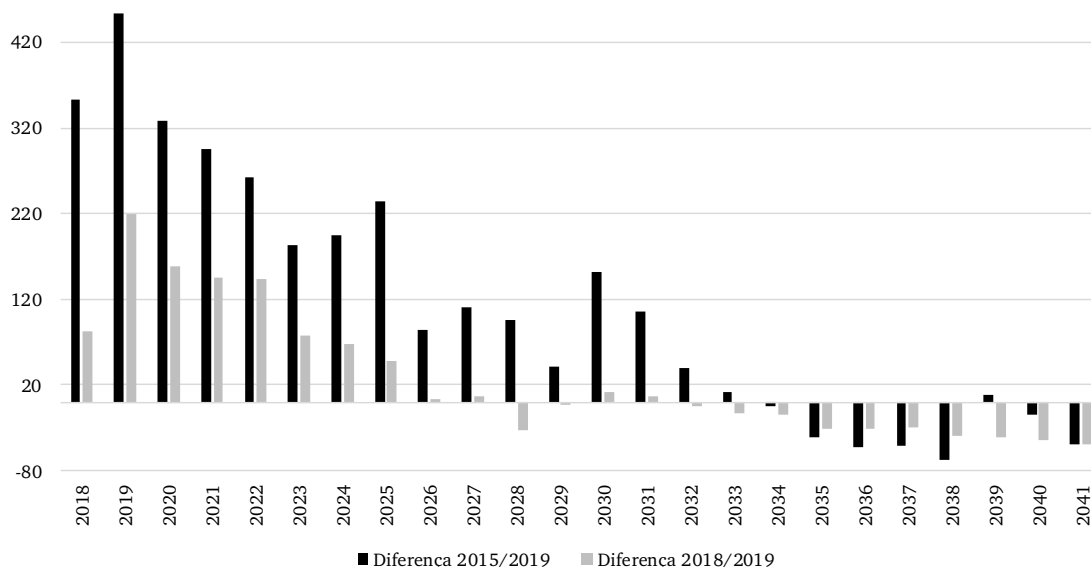
Figura 7. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2018 versus OE 2019 (preços correntes)



Fonte: ROE 2016, ROE 2017, ROE 2018, ROE 2019 e cálculos próprios

Mais grave é que quando comparamos os montantes previstos no OE 2018 com os que estavam previstos no OE 2015, verifica-se um agravamento dos pagamentos para os próximos 15 anos, sobretudo até 2022. Olhando para a escassa informação disponível nos dois OE, verifica-se uma subida dos encargos brutos em todos os setores (sem, contudo, haver qualquer justificação) e menos receita de portagens. O agravamento de encargos de 2015 para 2018 representa um VAL de cerca de 2 mil M€ (a uma taxa de desconto de 6%).

Figura 8. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2015 versus OE 2019 (preços correntes)



Fonte: ROE 2015, ROE 2019 e cálculos próprios

Refira-se que seria desejável uma análise deste tipo ser feita no próprio ROE. Apesar de tudo, a sua necessidade é implicitamente reconhecida pelo MF, pois a que aqui fazemos foi possibilitada pela apresentação da previsão dos encargos com PPP em

“universo comparável” – dado haver alguma alteração do universo face ao exercício anterior, relativa à “A21, Túnel do Marão e troços da A23 e A26” que passam a estar sob gestão direta da Infraestruturas de Portugal e não em regime de PPP.

Ainda assim, poderia haver informação mais detalhada, por exemplo, mais informação quantitativa sobre o impacto das renegociações. Alguma desta informação é pública, mas não é sequer referenciada no ROE. Sobretudo, deveria ser feita a relação desta informação com a variação das projeções apresentadas. Não resulta claramente a origem desta variação, sabendo-se apenas os fatores que a afetam: alterações nas projeções dos fatores subjacentes (sobretudo ao nível das previsões de tráfego), desenvolvimentos dos processos negociais em curso, e provavelmente algum “pessimismo” adicional face a estes últimos.

X.8.4. Apresenta alguma previsão de responsabilidades futuras no âmbito das pensões?

De acordo com a Lei de Bases da Segurança Social (2007), “*O Governo elabora e envia ainda à Assembleia da República uma projeção atualizada de longo prazo, designadamente dos encargos com prestações diferidas e das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras*”. Tal obrigação é satisfeita com a inclusão do Anexo A6, referente ao “*Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social*”.

Neste relatório fazem-se projeções para a Conta da Segurança Social (Sistema Previdencial) até 2060, com base no cenário demográfico EuroPop2018 do EUROSTAT (que representam os dados mais recentes), no cenário macroeconómico de curto prazo do Ministério das Finanças, e no cenário de médio/longo prazo do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento da Comissão Europeia. Estas projeções consideram as principais alterações de política, nomeadamente o aumento extraordinário de pensões e o novo regime de pensões antecipadas.

O ROE 2019 apresenta-se bastante mais detalhado na análise aos principais indicadores demográficos e macroeconómicos. De facto, o anexo apresenta este ano 23 páginas, enquanto no passado tinha apenas 5 – apesar de parte desta informação consistir em tabelas que apresentam a evolução entre 2010 e 2017 de diferentes indicadores. É apresentado o cenário demográfico, que teve como base a recente publicação do *Ageing Report 2018*, e ainda uma comparação da evolução do cenário demográfico até 2060, constante nos ROE desde 2007. São também apresentadas as projeções do saldo da Segurança Social até 2060. Existe, adicionalmente, informação mais detalhada sobre as projeções para o saldo do Sistema Previdencial da Segurança Social e do Fundo de Estabilização (FEFSS) – que cumprem o objetivo de incorporar no ROE a previsão de responsabilidades futuras no âmbito das pensões – acompanhando o texto com o habitual quadro que facilita a leitura dos dados. A análise dos mesmos é realizada na secção X.5.

X.8.5. Existe informação adequada sobre os avales e garantias prestados pelo Estado?

A secção “V.1.1.1. *Garantias e Contragarantias*” apresenta informação quantitativa sobre o *stock* da dívida garantida pelo Estado. Relativamente ao setor bancário, refere-se a garantia a diversas instituições, no valor de 2.800 M€, relativo à “*garantia de carteira*”⁷, continuando a não haver qualquer indicação sobre as garantias relativas à venda do Novo Banco.

No que concerne às EPR, empresas públicas e RAM, existe um *stock* de garantias na ordem dos 15.2 mil M€ (uma redução de 800 M€ face a 2018). Saliente-se que cerca de 12.5 mil M€ de garantias são para entidades que consolidam no perímetro da dívida pública, pelo que o risco das garantias puderem aumentar a dívida pública cinge-se a cerca de 3 mil M€ (cerca de 1,5% PIB). Identifica-se o montante concedido a cada entidade, com exceção de 1.500 M€ (outras entidades), onde não há qualquer indicação, salvo que se espera “*um risco de incumprimento muito reduzido*”. Falta, assim, uma análise algo mais detalhada do risco de execução das garantias nestas entidades. Refere-se apenas que no caso da Águas de Portugal (1.250 M€ de garantias) “*até à data não se verificou qualquer execução de garantia*”.

Mais importante, porém, é não se abordar o problema de endividamento das empresas públicas aqui associado. Nesta secção refere-se que o “*risco de incumprimento*” das empresas públicas é “*mitigado*” porque o Orçamento prevê “*a concessão de apoios do Estado (...) para assegurar o (...) pagamento do serviço da dívida junto da banca*”. Ou seja, as garantias não são executadas porque é a Direção-Geral do Tesouro e Finanças a assegurar o serviço da dívida bancária dessas entidades, “*quer sobre a forma de empréstimos, quer de dotações de capital*”, o que significa que o Estado tem um encargo adicional com estas de qualquer forma.

Destaque-se ainda que o ROE é omissivo quanto a eventuais garantias concedidas pelos restantes subsectores das Administrações Públicas, que a existir teriam também associadas um impacto orçamental potencial.

⁷ A Garantia de Carteira foi um instrumento criado em 2012 através do qual a República Portuguesa assegurou, até ao limite de 2.800 milhões de euros, o cumprimento das obrigações de pagamento assumidas pelas Instituições de Crédito (Banco Português de Investimento - BPI, CGD, NOVO BANCO e BCP) junto do Banco Europeu de Investimento, referentes a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal, cuja exposição poderá atingir um montante máximo de 6.000 milhões de euros.

X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsectores da Administração Central

Portugal tem um regime de “federalismo orçamental” peculiar e quase único na União Europeia e nos países desenvolvidos. A teoria sugere, em geral, que deve haver: um quadro base de repartição de competências entre o nível central/federal, regional e local; uma partilha das receitas dos principais impostos entre os três níveis de Governo (nomeadamente IRS, IRC e IVA); e um sistema de transferências diferenciadas por razões de eficiência ou equidade.

A peculiaridade do sistema português reside na atribuição da totalidade (e não partilha) da coleta de impostos cobrados nas regiões autónomas às próprias regiões, com os adicionais de transferências para a RAM e RAA ao abrigo das Leis de Finanças Regionais (LFR) e Lei de Finanças Locais (LFL), e do pagamento de certas despesas regionais (e.g. Universidades, PSP, etc.).

A LEO prevê obrigações de solidariedade recíproca entre os vários níveis das Administrações Públicas e permite que, por motivos de compromissos internacionais, o Governo faça transferências inferiores às previstas por Lei. No entanto, dado o aprofundamento do modelo de descentralização e recentes alterações legislativas quanto à LFL, essas transferências serão previsivelmente intensificadas.

Durante os últimos anos houve um reforço do controlo da execução orçamental, quer através da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, em vigor desde 2012, quer devido a programas especiais dirigidos à RAM ou a municípios endividados.

X.9.1. Existe solidariedade entre níveis de contenção de despesa dos vários subsectores (excluindo a Segurança Social)?

Dentro da Administração Central (AC) não existe informação discriminada entre os anteriormente distinguidos subsectores Estado e Fundos e Serviços Autónomos, pelo que a comparação, após a nova LEO de 2015, é feita entre AC e ARL, o que representa uma perda de acesso a informação relevante, diminuindo a sensibilidade da análise decomposta relativamente a fluxos intersectoriais de unidades descentralizadas administrativamente.

Ao contrário do sucedido no ano passado, este ano, com a reintrodução das Contas das AP na ótica da contabilidade pública, publicadas nos Anexos do ROE, volta a ser possível analisar esta questão utilizando os valores orçamentados para o ano do orçamento em análise e os valores do ano anterior, disponibilizados normalmente nos ROE, embora ainda sob a forma de estimativa, por forma a calcularmos a despesa consolidada, corrente e de capital, em contabilidade pública (isto é, excluindo as transferências para outros subsectores), garantindo-se assim os dados necessários para

aferir o contributo estrutural de cada subsector – com enfoque na AC e ARL – para a contenção de despesa. Desse modo, torna-se possível obter indicadores informativos sobre a dinâmica da estrutura da despesa efetiva de cada subsector na despesa total das AP e, também, medir o contributo percentual de cada um dos subsectores em questão para o aumento da despesa.

Tabela 26. Despesa consolidada, em contabilidade pública (em M€)

	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administrações Públicas
Despesa efetiva consolidada 2018	52.386	10.520	24.575	87.444
% total da despesa consolidada das AP	59,9%	12,0%	28,1%	100,0%
Despesa efetiva consolidada 2019	56.485	10.862	26.009	92.995
(% total da despesa consolidada das AP)	60,5%	11,6%	27,9%	100,0%
Varição % (2019-2018)	7,8%	3,3%	5,8%	6,3%
Contributo para o aumento da despesa (%)	73,8%	6,2%	25,8%	100,0%

Fonte: ROE 2019

A despesa efetiva total das AP aumentou entre 2018 e 2019, mantendo a linha de tendência de anos anteriores. É necessário recuar ao período 2014-15 para encontrar um episódio de redução da despesa. No entanto, e num contexto de uma certa estabilidade na estrutura da despesa consolidada dos subsectores face a anos imediatamente anteriores, o contributo para o aumento da despesa é, em 2019, significativamente menor por parte da ARL, nomeadamente em relação à AC. Neste sentido, a conclusão que se retira é que o contributo para a consolidação parece vir ligeiramente mais da ARL do que da AC, ainda que num contexto de despesa em crescimento – em termos consolidados aumenta 5,5 mil M€.

No âmbito dos programas especiais de ajuda financeira, destaca-se a persistência de ausência de informação relativamente ao efeito do pagamento de dívidas de anos anteriores (essencialmente no que se refere a regularização de dívidas a fornecedores), nos quadros respeitantes às receitas e despesas da AL. Ao contrário de ROE anteriores, o presente não contém uma secção dedicada ao elenco dos riscos orçamentais relacionados com a ARL, onde era aprofundada a informação sobre o processo de regularização de dívida por parte dos municípios, uma avaliação do gap entre o número de pedidos de financiamento pendentes e o volume de financiamento efetivamente atribuído e executado, e uma avaliação sobre o acesso dos municípios a fundos europeus. Regista-se, assim, num período de transição com um novo contexto do processo de descentralização, um empobrecimento de análise explícita que monitorize a avaliação associada à implementação de iniciativas legislativas recentes com o objetivo de promover o controlo da dívida nas Regiões e nos Municípios.

X.9.2. Existe flexibilidade das transferências à conjuntura macroeconómica?

A questão da flexibilidade das transferências prende-se com o princípio de flexibilidade de um sistema fiscal e de um efeito automático estabilizador das

transferências intergovernamentais. Esse efeito não está sincronizado com o ciclo económico, mas sim desfasado dois anos no que toca quer à AL (pela LFL), quer à AR (pela LFR). Ambas as leis estão em vigor desde 2014.

Ao abrigo da LFL, as transferências para os municípios, nomeadamente através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) no ano orçamental t , são uma percentagem da média aritmética da soma do valor cobrado de IRS, IRC e IVA, coletados no ano $t-2$, no continente. É de referir que, desde 2012 tem-se vindo a verificar um ligeiro acréscimo da coleta conjunta, exceto no período entre 2015 e 2016 (basicamente em resultado da quebra de receita dos impostos diretos). Consequentemente, isso implica também um acréscimo das transferências teóricas a realizar no âmbito da LFL, o qual tem originado por sua vez um aumento das transferências efetivamente verificadas.

No caso dos municípios, para 2019, prevê-se um aumento percentual das transferências efetivas (7,9%) bastante acima do crescimento económico real estimado (2,2%) para o período orçamental, o que pressupõe um desvio em alta na flexibilidade das transferências à conjuntura macroeconómica. E este crescimento muito considerável das transferências face ao registado no ano anterior vem contribuir para a convergência na correção do grau de cobertura (90%), face à expectativa de cumprimento subjacente à LFL, beneficiando-se claramente de uma conjuntura de retoma no ciclo, já longe dos efeitos do PAEF (que admitia algumas restrições na contenção das transferências para os municípios).

Tabela 27. Transferências para os municípios (em M€)

Ano t	Ano $t-2$	Coleta IVA, IRS e IRC (Ano $t-2$)	Transferências teóricas ¹ [a]	Transferências efetivas ² [b]	Grau de cobertura [b]/[a]	Variação % [b]
2014	2012	26.151	1.700	1.701	100,1%	-2,9%
2015	2013	28.492	1.852	1.727	93,3%	1,5%
2016	2014	31.266	2.032	1.749	86,1%	1,3%
2017	2015	32.822	2.133	1.840	86,3%	5,2%
2018	2016	32.568	2.117	1.844	87,1%	0,2%
2019	2017	33.983	2.209	1.990	90,1%	7,9%

⁽¹⁾ De acordo com a fórmula constante na Lei 73/2013, a qual prevê a aplicação de uma taxa de 19,50% sobre a média aritmética da soma dos impostos IVA, IRS e IRS de $t-2$ no continente.

⁽²⁾ Note-se que aqui estão apenas a ser consideradas as transferências no âmbito do FEF – as estipuladas ao abrigo da LFL e as que efetivamente, por hipótese, detêm um poder elevado na flexibilidade das transferências relativamente à conjuntura macroeconómica. Não obstante, refira-se que a não inclusão das transferências associadas ao Fundo Social Municipal e IRS não alteram as conclusões obtidas, dado o seu reduzido peso.

Nota: os valores ao abrigo da Lei 73/2013 são brutos. Não se retiraram os valores ao abrigo do artigo 69º.

Fonte: CGE 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, e ROE 2019.

No âmbito da LFR, segundo o seu Artigo 48.º: “o montante anual de verbas a inscrever no Orçamento do Estado para o ano t é igual às verbas inscritas no Orçamento do Estado para o ano $t-1$, atualizadas de acordo com [uma] taxa de atualização (...)”. As transferências estão, assim, indexadas a valores do ano $t-2$, dado a referida taxa de atualização ser “igual à taxa de variação, no ano $t-2$, da despesa corrente do Estado, excluindo a transferência do Estado para a segurança social e a contribuição do Estado para a Caixa Geral de aposentações, de acordo com a Conta Geral do Estado”, com a

salvaguarda de que a taxa de variação da despesa não pode exceder a taxa de variação do PIB a preços de mercado correntes no ano $t-2$.

De acordo com a referida fórmula de cálculo, tendo em conta que a taxa de crescimento do PIB corrente a preços de mercado em 2017 ($t-2$) se fixou em 4,1%, resulta que o valor teórico a fixar das transferências para as Regiões em 2019 não deveria exceder 529 M€, sendo o valor que encontramos inscrito no ROE 2019 de 533M€. Esta situação não parece, porém, pôr em causa de forma muito desequilibrada a observância do limite associado à salvaguarda acima referida, com vista a disciplinar o crescimento das transferências para as AR. Nesse sentido, a flexibilidade das transferências para as Regiões apresenta um ajustamento adequado face à conjuntura, ainda que com alguma aceleração, crescendo a componente estrita das transferências ao abrigo das LFR (4,9%) mais do que o crescimento previsto para o PIB em 2018 (2,6%). Porém, as transferências totais para as Regiões têm em 2019 um crescimento bastante superior (7,7%) ao crescimento esperado do PIB.

Tabela 28. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores (em M€)

Ano t	Transferências (no âmbito da LFR)	Transferências totais [a]	Varição % [a]
2014	424	426	-
2015	467	467	9,6%
2016	496	496	6,2%
2017	492	500	0,8%
2018	508	509	1,8%
2019	533	548	7,7%

Fonte: CGE 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, e ROE 2019

X.9.3. A transferência de competências entre subsectores é acompanhada pela transferência dos recursos adequados?

No capítulo das medidas de promoção do crescimento e de reforço da coesão social (ponto I.1), e, em particular, na área da melhoria do serviço público, é referido como prioridade do Governo “a transformação do modelo de funcionamento do Estado, com a descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais enquanto órgãos mais próximos das pessoas, [dando-se] expressão aos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

A PLOE 2019 prevê um alargamento do processo de transferência de competências para os municípios e entidades intermunicipais de atribuições e competências, bem como dos respetivos recursos e meios, nas áreas da cultura, saúde, educação, emprego, segurança social e ação social, transportes, vias de comunicação, habitação, proteção civil e segurança pública, entre outros. Prevê ainda a utilização de dotações atribuídas aos ministérios setoriais para as transferências a efetuar em favor dos municípios correspondentes às competências atribuídas.

O reforço da estratégia de descentralização como eixo político relevante dá uma atenção especial ao papel das freguesias. Esta preocupação é concomitante com o objetivo de desenvolvimento do interior, de promoção da coesão territorial e de melhoria da gestão pública. O processo de descentralização preconizado é-o também ao nível da transferência de algumas competências dos municípios para as freguesias.

A concretização legal dos termos em que se processará a transferência de competências entre os organismos de diferentes níveis de poder e entidades intermunicipais, que tinha sido prenunciada no ROE 2018, foi permitida pela recente aprovação da Lei-quadro da descentralização (Lei nº 51/2018 de 16 de Agosto) e vários decretos-lei sectoriais. O quadro legal prevê os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários para o exercício das competências ora descentralizadas, bem como um período transitório para a adaptação institucional entre os organismos envolvidos no processo.

Na vertente do financiamento, e no âmbito das recentes alterações à LFL, o OE 2019 consagra o normativo que permite a transferência de recursos financeiros para o recém-criado Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) com as dotações necessárias ao exercício eficaz das novas competências por parte das autarquias locais, e garantindo a base material para a estabilidade do financiamento que permite a execução das novas atribuições descentralizadas.

Num futuro próximo será necessário, a bem da transparência orçamental, continuar a assegurar os elementos de quantificação dos fluxos, indicadores orçamentais, que permitam caracterizar mais objetivamente o esforço com a dinâmica da descentralização de competências da AC para a AL e respetivo controlo.

X.9.4. É explicitada informação sobre a "carga fiscal" ao nível autárquico, quer direta (só impostos locais), quer indireta (de transferências do OE)?

O quadro VI.1.10 fornece informação sobre a receita fiscal municipal direta prevista para 2019 (3.448 M€), discriminando a parte referente a IMI (1.521 M€) e a IMT (1.075 M€), que são, tradicionalmente, as principais componentes da receita fiscal da AL. É possível pois calcular, residualmente, a receita referente a outros impostos próprios locais com uma expressão mais marginal na receita (cerca de 25%, no conjunto). No mesmo quadro é ainda explicitado o montante de transferência do OE por via da LFL (2.774 M€), bem como as transferências provenientes da União Europeia (363 M€) para as autarquias. Relativamente à informação disponibilizada, destaca-se negativamente apenas o facto de continuar a não constar informação sobre o peso relativo que estas receitas e despesas da AL representam no PIB, pois constituem uma informação económica relevante e enriquecedora.

Por seu turno, o quadro VI.1.11 detalha a informação desagregada sobre as rubricas ligadas às transferências do OE para a AL ao abrigo da LFL, concretizando, para o horizonte temporal 2017-2019, os valores afetos ao FEF (Fundo de Equilíbrio Financeiro), ao FSM (Fundo Social Municipal), participação no IRS (só autarquias do continente) e FFF (Fundo de Financiamento das Freguesias), permitindo também uma

leitura sensível à evolução recente. Não surge ainda informação específica sobre os fluxos associados ao recém-criado FFD (Fundo de Financiamento da Descentralização), que futuramente deverá merecer uma autonomização na desagregação das transferências ligadas à recém reformada LFL (que efetivamente só produzirá efeitos a partir de janeiro de 2019). Pela sua própria natureza, espera-se que o FFD venha a ter uma discriminação do financiamento em termos sectoriais (pelas diversas áreas cujas competências são descentralizadas da AC para as AL), em consonância com a estrutura sectorial em que assenta a própria Lei-quadro que define a transferência de competências, como requisito esperado de transparência orçamental.

X.9.5. É explicitada informação sobre a “carga fiscal” ao nível da administração regional, quer direta (só impostos regionais), quer indireta (de transferências do OE)?

O quadro VI.1.12 fornece a informação sobre “*Receita Fiscal e de Contribuições*” (1.565 M€), embora, como tem acontecido em anos anteriores, não discrimine por tipo de imposto, nem desagregue por regiões (RAM/RAA). É ainda apresentada informação sobre Transferências das AP (548 M€) e da União Europeia (193 M€) para as Regiões, para 2019.

O texto explicativo adjacente aos dados quantitativos introduz uma análise mais precisa sobre a previsão dos principais fatores de variação da receita e da despesa (e, consequentemente, do saldo), explicitando as razões mais específicas para a redução de certas rubricas de despesa (em destaque, a redução em juros e outros encargos decorrente da renegociação dos contratos de *swap* ocorrida em 2017), embora, em relação aos fatores de variação da receita não se seja tão concreto.

Já o quadro VI.1.13 apresenta os valores discriminados das transferências do OE ao abrigo da LFR, bem como outras transferências residuais, para ambas as regiões autónomas, para um período mais alargado (2017-2019) do que estritamente o do orçamento, permitindo uma ideia de evolução das rubricas, o que também é plasmado na análise adjacente. Este quadro apresenta, assim, uma lógica de desagregação por região, enquanto o quadro VI.1.12, relativo à receita e despesa da AR, não tem essa característica. Haveria aqui espaço para melhorar a coerência do âmbito de leitura entre estes dois quadros relativos às finanças das Regiões.

X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental

A qualidade do processo orçamental nas suas várias fases é determinante: por um lado, para permitir graus de eficiência e controlo na utilização dos recursos públicos cada vez mais elevados e assim contribuir para a boa gestão e a sustentabilidade das finanças públicas. Por outro, é sobretudo através da melhoria do processo orçamental que se podem atingir níveis superiores de transparência orçamental, aumentando a capacidade de escrutínio político e da sociedade civil.

X.10.1. O OE apresenta melhorias do processo orçamental?

Face ao OE 2018, não se vislumbram medidas de melhoria ao nível da informação respeitante ao processo orçamental, mantendo-se a ausência da secção dos “*instrumentos de execução orçamental*” (retirada já no OE 2018), que era, no entanto, bastante genérica. Continua, assim, a faltar a identificação das medidas concretas a implementar no ano do OE relativamente ao seu processo. Seria interessante considerar a existência de uma secção no ROE que abordasse explicitamente a temática da transparência e do processo orçamental, e as medidas que no ano do exercício serão aplicadas a este respeito.

Isto é ainda mais importante no contexto da mais recente LEO. Esta estabelece os fundamentos – e as obrigações do Governo – para a implementação de uma significativa reforma do processo orçamental, que conduza à introdução de um verdadeiro modelo de orçamentação por programas e de uma lógica de médio prazo, com maior importância da orçamentação plurianual.

A própria LEO estabelece um calendário de implementação das várias ações necessárias à implementação desta reforma, com metas verificáveis. Assim, a proposta aduzida acima revestir-se-ia de especial relevância neste contexto, permitindo acompanhar-se em cada período orçamental esta evolução. Esta secção do OE poderia, aliás, ficar a cargo da Unidade de Implementação da LEO – cuja constituição e regras de funcionamento foram já aprovadas em 2016.

Inicialmente era expectável que as normas referentes ao processo de orçamentação plurianual entrassem efetivamente em vigor agora aquando da elaboração do OE 2019. No entanto, dada a dificuldade de implementar as novas regras, foi promulgada uma segunda alteração à LEO, recalendarizando a produção integral de efeitos da mesma para o OE 2021. Não obstante esta segunda prorrogação, seria importante que o ROE 2019 já elucidasse sobre o estado de implementação da mesma, nomeadamente sobre o que já foi feito, as principais exigências ainda a enfrentar, a evolução prevista para o ano e eventuais relações com a despesa pública.

Outra das alterações positivas previstas na nova LEO é a revisão do papel das Grandes Opções do Plano (GOP), que se considera atualmente anacrónico. Apesar de algumas melhorias registadas este ano, para já as GOP continuam com formato e

importância idênticos ao que tem sido habitual. Teoricamente, a Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano deveria ser um documento estratégico de médio prazo, apresentado ao Conselho Económico e Social (CES) para que emita um Parecer que acompanha a apresentação das GOP na Assembleia da República. O Governo apresentou a sua Proposta de GOP ao CES a 14 de setembro, que aprovou o seu parecer (CES, 2018) a 12 de outubro, tendo as GOP estado em discussão na Assembleia em conjunto com o Orçamento.

No Parecer pode-se constatar que o *“CES reconhece o maior cuidado na elaboração deste documento com as GOP para 2019, relativamente a anos anteriores, com uma melhor explicitação de medidas de política, e um maior esforço de análise crítica retrospectiva”*. No entanto, referem-se igualmente críticas à incompletude da proposta que o CES recebeu, destacando-se as seguintes conclusões: *“a compartimentalização de estratégias arrisca dificultar uma abordagem mais integrada de algumas políticas fundamentais para o desenvolvimento económico e social”*, *“a sistemática omissão do capítulo sobre o enquadramento macroeconómico, pela sua importância em qualquer exercício de planeamento estratégico, dificulta uma apreciação mais informada do documento”*, permanecem *“nas GOP muitas áreas de intervenção onde é difícil perceber se existiu uma monitorização adequada da implementação e eficácia das medidas já adotadas”*, *“as GOP continuam a não responder adequadamente ao desafio demográfico”*, e *“o CES considera também importante o reforço do investimento público previsto nas GOP”*.

O papel das GOP é atualmente muito pouco relevante, visto a ligação destas à estratégia orçamental ser curta, apesar de apresentarem sempre alguns dados do cenário macroeconómico do OE. A estratégia acaba por ser definida mais no âmbito dos Programas de Estabilidade, dentro dos quais são aprovados também os Quadros Plurianuais de Programação Orçamental, com tetos de despesa vinculativos para o ano orçamental e seguintes. No quadro atual (pré-implementação da nova LEO) as GOP apenas servem para a descrição de objetivos de política genéricos, não havendo nenhuma obrigatoriedade de os conectar à política orçamental e às suas restrições. E, inversamente, no ROE, as GOP são apenas referenciadas muito levemente, no subconjunto das secções dedicadas aos programas. No ROE 2019 apenas 2 dos 18 programas fazem referências, muito genéricas, às GOP, nomeadamente o referente à representação externa e ao ambiente.

X.10.2. A entidade responsável pela elaboração do OE, no Ministério das Finanças, está bem apetrechada de recursos humanos?

A tabela seguinte dá-nos informação sobre a evolução do número de efetivos da Direção Geral do Orçamento (DGO), bem como da evolução do mapa de pessoal⁸ dos últimos anos – tendo em conta os últimos dados disponíveis.

⁸ Corresponde ao *“Número de postos necessários para o desenvolvimento das respetivas atividades”* - n.º 1, Art.º 5.º da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro – ou seja, ao número de efetivos considerados necessários ao bom funcionamento dos serviços.

Tabela 29. Número de efetivos da Direção Geral do Orçamento, 2008-2018

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
[1] N.º efetivos ⁽¹⁾	275	193	187	191	174	181	173	n.d.
[2] Mapa de pessoal	n.d.	257	244	221	221	265	210	211
[1]/[2] Grau de cobertura	n.d.	75%	77%	86%	79%	68%	82%	n.d.

⁽¹⁾ Informação constante no Balanço Social, o qual deve ser elaborado anualmente no primeiro trimestre com referência a 31 de dezembro do ano anterior.

Fonte: DGO (2018) e Mapas de Pessoal

De acordo com a informação expressa no Balanço Social de 2007, o número global de efetivos da DGO tem vindo gradualmente a decrescer desde 1997 (exceto em 2014 e 2016, que registaram ligeiros aumentos). Nos últimos 10 anos, de acordo com os últimos dados disponíveis, assistiu-se a uma redução na ordem dos 37% no número de efetivos.

Pelo menos desde 2007 que o grau de cobertura – ou seja, a percentagem de efetivos face ao mapa de pessoal perspetivado para o respetivo ano – não ultrapassou os 86%. Dada a significativa redução do mapa de pessoal para 2017 e 2018, face a 2016, e dado o facto de se esperar que o número de efetivos atual não varie significativamente do verificado em 2016, é possível que se registem aumentos no grau de cobertura – ou seja, que se registre uma diminuição da necessidade de recurso a pessoal contratado externamente (não-efetivo). Ainda assim, o grau de cobertura deverá ser sempre inferior ao nono percentil, caso se verifique uma diminuição (como tem ocorrido), ou mesmo uma estabilização do número de efetivos.

Não se conhecendo nenhuma justificação técnica para esta redução (embora possa haver), parece claro que esta redução pode ter impacto na capacidade da DGO em responder às necessidades que envolvem a elaboração do OE, o que foi particularmente evidente quando, em 2013 e 2014, se registaram pré-avisos de greve por parte dos funcionários desta entidade.

X.10.3. Os efeitos da alteração, neste OE, do perímetro das Administrações Públicas quer sobre a receita, quer sobre a despesa, são explícitos?

A informação sobre a alteração do perímetro das AP consta nos Quadros A1.11, A1.12 e A1.13, que apresentam listas de entidades que entram e saem do perímetro.

Em linha com o sucedido nos últimos três Orçamentos (e contrariamente ao ocorrido em 2015), o número de novas EPR é pouco significativo, pelo que a informação do impacto dessas alterações nas contas públicas é menos relevante. Ainda assim, cremos que se perde em já não se apresentar, na secção do relatório onde se aborda a despesa da AC, os valores em contabilidade pública da despesa com as *Novas EPR*, o *universo comparável* e o *universo completo*, e os efeitos destas diferenças sobre o défice.

X.10.4. O OE baseia-se em dados fiáveis da execução orçamental dos três subsectores no período (tm-9) a (tm-3) meses e numa estimativa razoável do saldo orçamental global em t-1 (ano anterior ao do OE)?

Os dados da execução orçamental são divulgados mensalmente pela DGO e, com as várias melhorias introduzidas ao longo dos últimos largos anos, são hoje uma fonte de informação bastante fidedigna e atualizada, que permitem que o OE seja feito sobre uma base bastante sólida relativamente aos dados do ano anterior. Naturalmente, há sempre a dificuldade da previsão da execução orçamental relativamente ao ano anterior ao do OE, em virtude de o OE ser elaborado ainda durante o ano orçamental anterior (em tm-3) e não já após o fim do ano.

Não obstante, a estimativa para o saldo orçamental global do ano anterior ao do OE (2018), é de -0,7% do PIB, a qual aparenta ser razoável e perfeitamente atingível, dadas as previsões das instituições internacionais e as últimas previsões do IPP, nas suas análises à execução orçamental. Na última análise, referente à execução orçamental de agosto, o IPP previa um défice de -0,4%.

Tabela 30. Previsões para o défice de 2018 (em % do PIB)

	MF (out 2018)	IPP (set 2018)	CFP (set 2018)	FMI (out 2018)	OCDE (mai 2018)
Saldo orçamental	-0,7%	-0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,7%

Fonte: CFP (2018) e Institute of Public Policy

X.10.5. As condições para apreciação, deliberação e debate do OE na AR são satisfatórias (incluindo apoio da UTAO)?

Portugal mantém, quando comparado com vários países europeus, um período relativamente curto de apreciação do OE na Assembleia da República (45 dias). Em particular as discussões em comissões parlamentares com a presença dos ministros sectoriais são claramente insuficientes. De qualquer modo a nova LEO prevê uma antecipação da data de entrega do OE para 1 de outubro, o que se traduz numa antecipação de duas semanas. No entanto, a recalendarização dos efeitos desta nova lei prevê que esta alteração só entre em vigor no OE para 2021, sendo por isso que a proposta do OE 2019 foi ainda entregue a 15 de outubro.

A análise da UTAO (2018) à PLOE 2019 foi publicada, em versão preliminar a 22 de outubro de 2018, sete dias após a entrega da PLOE (menos três dias do que no ano anterior) e, em versão final, a 29 de outubro de 2018, catorze dias após a PLOE (menos dois dias que no ano anterior). Esta análise continua a parecer, do ponto de vista substantivo, igualmente completa e informativa face ao ano anterior, sendo um excelente complemento aos documentos orçamentais.

Assim, e em resumo, o tempo para debate e análise do OE é escasso, mas o documento de apoio dos deputados para esse debate tem sido fortemente satisfatório.

Referências

- Comissão Europeia (2018). *Parecer da Comissão de 21.11.2018 sobre o projeto de plano orçamental de Portugal*.
- Conselho Económico e Social [CES] (2018). *Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2019*.
- Conselho das Finanças Públicas [CFP] (2015a). *Glossário de termos das Finanças Públicas*. Versão 1.0 (abril 2015).
- CFP (2015b). *Proposta de Lei n.º 329/XII – Parecer do Conselho de Finanças Públicas*. 30 de junho de 2015.
- CFP (2018a). *Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado 2019*. Parecer do Conselho de Finanças Públicas n.º 2/2018. 12 de outubro de 2018.
- CFP (2018b). *Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2019*. Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 13/2018, novembro de 2018.
- Direção Geral do Orçamento [DGO] (2007). *Balanço Social 2007*.
- DGO (2018). *Balanço Social 2017*.
- Ministério das Finanças [MF] (2017). *Orçamento do Estado 2018 – Relatório*. Outubro, 2017.
- MF (2018a). *Programa de Estabilidade 2018-2022*. Abril de 2018.
- MF (2018b). *Conta Geral do Estado 2017 – Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social*. Junho, 2018.
- MF (2018c). *Orçamento do Estado 2019 – Relatório*. Outubro, 2018.
- Sarmiento, J. (2015). *A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental*.
- Unidade Técnica de Apoio Orçamental [UTAO] (2018). *Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2019*. Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado. Relatório UTAO n.º 33/2018.

Legislação

- Decreto N.º 227/XIII – *Segunda alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental, recalendalizando a produção de efeitos da mesma*.
- Proposta de Lei n.º 155/XIII – *Grandes Opções do Plano 2019*.
- Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro – *Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas*.

IPP Report 6. Novembro 2018

ISSN: 2183-9379

Budget Watch: OE 2019

Rigor e transparência orçamental

Autores: João Ferreira do Amaral e Joana Andrade Vicente

Parceiros:



Deloitte.

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados.

Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida.
Este texto não pode ser citado, reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores.



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

Rua Miguel Lupi, n.º20, 1249-078 Lisboa, Portugal
+351 213 925 986 info@ipp-jcs.org