



**INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY**

L I S B O N

REPORT 8

Budget Watch: OE 2020

Rigor e transparência orçamental

Paulo Trigo Pereira ppereira@iseg.ulisboa.pt

Joana Andrade Vicente joanav@ipp-jcs.org

Com os contributos de: Eduardo Costa, Francisco Nunes, Joaquim Miranda Sarmento, José Borges Alves, e Teresa Garcia.

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.

Reports

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

Os autores

Paulo Trigo Pereira é Professor Catedrático 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

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abreviaturas..... | 6 |
| Nota introdutória | 8 |
| Sumário executivo..... | 9 |
| Recomendações..... | 11 |
| X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade | 15 |
| X.2. Responsabilidade política | 23 |
| X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública..... | 30 |
| X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde | 41 |
| X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social..... | 50 |
| X.6. Consideração dos <i>trade-offs</i> entre objetivos de política..... | 57 |
| X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as Administrações Públicas e o Setor Público Empresarial..... | 64 |
| X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas | 70 |
| X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsetores da Administração Central..... | 78 |
| X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental | 86 |
| Referências..... | 90 |

Índice de tabelas

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1. Previsões macroeconómicas para 2020 (em % do PIB) | 18 |
| Tabela 2. Ponderadores para as componentes de despesa, 2018 | 18 |
| Tabela 3. Resultados cenários (em % do PIB) | 19 |
| Tabela 4. Cenarização da evolução da economia portuguesa para 2020 (em %) | 20 |
| Tabela 5. NFL do Estado (em M€) | 23 |
| Tabela 6. Principais medidas orçamentais..... | 24 |
| Tabela 7. Estimativas para a despesa fiscal 2019-2020 (em M€) | 26 |
| Tabela 8. Ajustamentos contabilidade pública/contabilidade nacional..... | 29 |
| Tabela 9. Projeção das receitas fiscais e contributivas para 2020 (metodologia da TIE) 32 | |
| Tabela 10. Elasticidades estimadas e estimativas para a receita (metodologia das elasticidades) | 33 |
| Tabela 11. Despesa corrente e de capital | 35 |
| Tabela 12. Estimativas para o saldo global em 2019 e 2020 (em % do PIBpm) | 39 |
| Tabela 13. Estimativas para o saldo estrutural primário em 2018- 2020 (em % do PIBpm) | 40 |
| Tabela 14. Consumo público, 2017 – 2020, contabilidade nacional (em M€)..... | 41 |
| Tabela 15. Taxa de variação real do consumo público, 2019-2020 (em %) | 42 |
| Tabela 16. Exercício de revisão de despesa por setor, 2019-2020 (em M€) | 42 |
| Tabela 17. Evolução do Orçamento do SNS, 2018-2020 (em M€)..... | 44 |
| Tabela 18. Evolução do Orçamento do SNS, 2018-2020 (em M€)..... | 45 |
| Tabela 19. Evolução do Orçamento do SNS, 2010-2019 (em M€)..... | 45 |
| Tabela 20. Execução orçamento do Programa Saúde, 2013-2020 (em M€) | 46 |
| Tabela 21. Estimativa dos ganhos de eficiência, 2019-2020 (em M€) | 47 |
| Tabela 22. Dívida do SNS a fornecedores externos, 2014-2019 (em M€) | 49 |
| Tabela 23. Transferência extraordinária do OE e saldo subsistema previdencial (em M€) | 52 |
| Tabela 24. Projeção do saldo do subsistema previdencial..... | 53 |
| Tabela 25. Projeção do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social..... | 54 |
| Tabela 26. Indicadores orçamentais. 2018-2020 (em % do PIB potencial) | 58 |
| Tabela 27. Dividendos e participações em lucros do subsector Estado, contabilidade pública (em M€)..... | 66 |
| Tabela 28. Transferências e subsídios da Administração Central para EPEs (em M€) ... | 67 |
| Tabela 29. Empréstimos de médio-longo prazo concedidos a entidades públicas (em M€) | 68 |
| Tabela 30. Dotações de capital para empresas públicas, SEE-EPR (em M€)..... | 68 |
| Tabela 31. Despesa consolidada, em contabilidade pública (em M€) | 79 |
| Tabela 32. Transferências para os municípios (em M€) | 81 |
| Tabela 33. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores (em M€) | 82 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 34. Número de efetivos da Direção Geral do Orçamento, 2009-2019..... | 87 |
| Tabela 35. Previsões para o défice de 2019 (em % do PIB) | 89 |

Índice de figuras

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1. Projeto Budget Watch: processo e outputs | 8 |
| Figura 2. Taxa de imposto efetiva – impostos indiretos..... | 32 |
| Figura 3. Análise da dinâmica da dívida | 37 |
| Figura 4. Comparação saldo primário entre ROE e BW | 38 |
| Figura 5. Avaliação da natureza da política orçamental, 2010-2020 | 58 |
| Figura 6. Composição do ajustamento orçamental, 2018-2020 (em p.p. do PIB potencial) | 60 |
| Figura 7. Investimento público (FBCF), 2000-2020 | 71 |
| Figura 8. Encargos plurianuais com PPP, OE 2019 versus OE 2020 (preços correntes). 74 | |
| Figura 9. Encargos plurianuais com PPP, OE 2015 versus OE 2020 (preços correntes). 74 | |

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 |

Nota introdutória

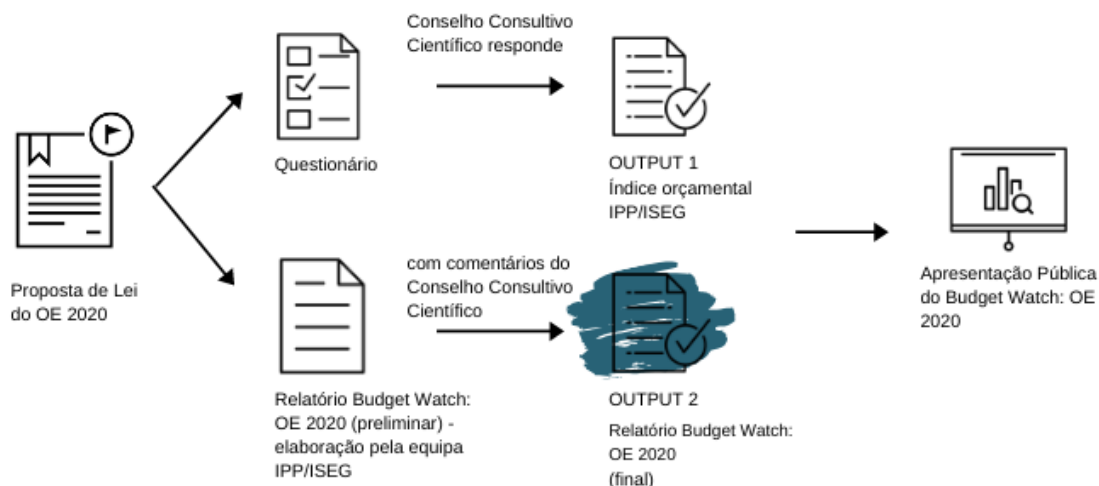
O Budget Watch – uma parceria entre o IPP, o ISEG e a Deloitte – entra agora na sua 11.ª edição, para a análise da Proposta de OE para 2020 sob a perspetiva do rigor, transparência e responsabilidade orçamental. A análise é exclusivamente técnica, independente e objetiva, à luz de boas práticas internacionais de prestação de informação e do processo orçamental.

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

Neste relatório, elaborado por uma equipa IPP/ISEG, procura-se reunir a maior parte da informação relevante e fornecer um “exame” à Proposta de OE, que acompanha a avaliação quantitativa realizada pelo CCC BW.

Lembramos que esta 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



Sumário executivo

Este Relatório de análise à proposta de Orçamento do Estado (OE) para 2020 resulta do estudo efetuado pelo IPP/ISEG, no âmbito do projeto *Budget Watch*, quanto **ao rigor, transparência e responsabilidade orçamental**, valores que devem nortear a elaboração de qualquer OE. Serviu para apoiar a avaliação do OE pelo Conselho Consultivo Científico do *Budget Watch* (CCC BW), composto por um conjunto de economistas, através de um questionário 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.

Relativamente ao Relatório do OE para 2020 (ROE 2020), elaborado pelo Ministério das Finanças, algumas melhorias na transparência e qualidade da prestação de informação são contrapostas por contínuas ausências ou remoções de informação. **Permanece a ausência de um verdadeiro sumário executivo** (central para a acessibilidade do OE aos cidadãos), que corresponda a um resumo objetivo com a clarificação das prioridades de política orçamental do Governo e do alinhamento das principais medidas com essas prioridades, e não simplesmente à repetição de uma narrativa governamental em torno da descrição genérica de algumas medidas.

O cenário macroeconómico das projeções do OE aparenta ser prudente e em linha com as projeções internacionais, mas existem alguns riscos que devem ser acautelados. A previsão para o crescimento (1,9%), apesar de próxima das de outras instituições, apresenta um otimismo na sua projeção, sendo este otimismo também verificado no caso do investimento (5,4%) e exportações (3,2%), que contrasta com a média das previsões das restantes instituições (4,2% e 2,7%, respetivamente). A equipa *Budget Watch* prevê um crescimento real do PIB ligeiramente inferior (1,8%).

A estratégia orçamental mantém a tendência de melhoria quanto ao contributo para a sustentabilidade da dívida, pelo efeito conjugado da descida dos juros e do excedente primário, e cumpre as regras do PEC quanto à consolidação estrutural, prevendo-se alcançar o Objetivo de Médio Prazo (saldo nulo em termos estruturais) já em 2020. O ajustamento estrutural primário é, porém, quase nulo (uma décima).

No consumo público (despesas com pessoal e consumo intermédio) regista-se uma aceleração do seu ritmo de crescimento, que reflete um maior realismo dada a suborçamentação prevista para o ano passado e o aumento de despesa rígida assumida com as despesas com pessoal neste ano (no âmbito das medidas de descongelamento das

carreiras e valorização salarial). As medidas de contenção dos consumos intermédios não são devidamente fundamentadas (181 M€ em 2020). A incerta e insuficiente informação sobre os planos para controlo da dívida nos Hospitais EPE, e correspondentes dotações para o Serviço Nacional de Saúde (que aparentam ser insuficientes para fazer face às novas medidas), suscita igualmente preocupações.

Existe maior controlo da despesa na Segurança Social, sendo consistentes as previsões quanto a um equilíbrio no curto prazo. Há uma diminuição da pressão sobre a sustentabilidade do sistema no médio prazo, mas continuam as vulnerabilidades no longo prazo. No OE 2020 melhoram as perspectivas de cobertura da despesa em prestações sociais por receitas de contribuições sociais, e não estão previstas transferências extraordinárias do OE para a Segurança Social.

A lógica subjacente às escolhas de política a nível macroeconómico e os *trade-offs* nas políticas de despesa não são explícitos. 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 Empresarial do Estado é escassa, face à sua relevância, e encontra-se dispersa, existindo apenas uma subsecção específica e pouco informativa. A UTAM poderá trazer melhorias futuras a este nível, mas para isso é necessário tratar e incorporar a informação no ROE 2020.

A informação sobre a despesa atual e futura em investimento público continua incipiente e praticamente inexistente, ao que não é alheia a manutenção de níveis historicamente baixos nesta variável. Aumenta a informação quanto à quantificação das garantias a entidades públicas administrativas e empresariais e, no âmbito das PPP, sobre os riscos das responsabilidades contingentes e sobre revisões contratuais, mas continuam a faltar esclarecimentos quanto às variações nas projeções dos encargos.

A “partilha de esforços” na contenção de despesa entre os vários níveis das Administrações Públicas mostra que **o contributo para a consolidação da despesa em 2020 parece vir significativamente mais da ARL do que da Administração Central.**

Continua a não haver novidades no processo orçamental, incluindo o estado de situação da implementação da nova LEO necessária à melhoria do processo orçamental, mesmo após a segunda alteração à Lei, com a recalendarização dos seus efeitos agora só para o OE 2021 – mas que se antecipa que não será cumprida.

Recomendações

Na sequência da análise do Relatório do Orçamento de Estado de 2020, fazem-se as seguintes recomendações:

X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade

- a) Deve ser incluído um sumário executivo objetivo no ROE, que explicita as opções de política orçamental do Governo.
- b) A análise de sensibilidade aos riscos associados ao cenário macroeconómico ainda pode ser melhorada, por exemplo com a inclusão do impacto da variação do PIB real e da taxa de desemprego.
- c) 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 da metodologia subjacente às estimativas da despesa fiscal (incluindo metodologia utilizada) e suas eventuais variações face ao exercício anterior. É necessário dar continuidade aos resultados e recomendações do Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais.
- d) 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 e a metodologia subjacente à previsão dos valores projetados para a receita fiscal.

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

- a) Deve ser fornecida uma explicação narrativa para as reduções de despesa com consumos intermédios associados a “ganhos de eficiência”.
- b) A variação da dotação para o Serviço Nacional de Saúde deve ter em consideração quer o subfinanciamento que se tem registado e a evolução da dívida a fornecedores dos Hospitais EPE, quer os potenciais ganhos de eficiência na sua gestão.
- c) Deve ser fornecida informação atualizada sobre a dívida dos Hospitais (EPE e do Setor Público Administrativo), e sobre a 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 sociais (sobretudo pensões) devem ser melhor analisados no ROE, com uma estimativa do seu impacto plurianual.
- c) Deve ser clarificada a forma de determinação dos montantes transferidos para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

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

- a) Deve ser reposto o gráfico que relaciona a variação do saldo primário estrutural com a variação do hiato do produto, para ser claramente identificada a natureza da política orçamental.
- b) O ROE deve apresentar um quadro síntese com os valores consolidados da despesa efetiva por programas, do ano orçamental, do ano anterior e a variação percentual, permitindo uma leitura imediata das prioridades setoriais do Governo.
- c) Devem incluir-se medidas de melhoria do processo de programação orçamental plurianual, para o tornar efetivo à luz das melhores práticas e da LEO.
- 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 decil da distribuição do rendimento.

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

- a) Deve ser reposta a secção específica sobre o SPE com informação mais detalhada.

- b) Deve ser reposto o quadro das indemnizações 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 previstos provenientes do SEE, distinguindo as empresas públicas reclassificadas das que estão fora do perímetro das Administrações Públicas.
- d) Os dados sobre transferências para o SPE e SEE devem ser acompanhados de uma explicação narrativa que permita entender de que forma estas despesas se integram na estratégia e opções políticas do Estado para a sua área de atuação.
- 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.
- 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 realizada uma análise da despesa e receitas *per capita* de âmbito territorial (NUTSII, R.A. Açores e R.A. Madeira) na ótica do “federalismo orçamental” para avaliar a solidariedade financeira territorial em Portugal.
- b) O ROE deve voltar a apresentar (e manter) uma análise desagregada dos dois subsectores da Administração Central (Estado e Fundos e Serviços Autónomos) de forma a permitir realizar uma análise pelos quatro subsectores das Administrações Públicas: Serviços Integrados do Estado, FSA, ARL e Segurança Social.

- c) No âmbito da estratégia de descentralização, deve ser discriminado e justificado o montante destinado à mesma, quer sectorial quer territorialmente, no sentido de analisar mais objetivamente o esforço com a dinâmica da descentralização de competências.
- d) 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, enumerando as principais medidas tomadas no ano do exercício com vista à melhoria dessas dimensões (onde é importante abordar o progresso 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.
- 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, da política orçamental expansionista ou contracionista que este incorpora, influencia de forma heterogénea a tomada de decisão dos vários agentes económicos. 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 outras, tendo um impacto importante e diferenciado 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 e os agentes económicos 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, 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 BW foram tecidas críticas respeitantes ao fraco conteúdo daquilo que se pretende de um sumário executivo de um documento de tal importância como o OE. O ROE 2020 manteve um sumário executivo de qualidade reduzida face aquilo que era expectável.

Era expectável que as duas páginas dedicadas a esta secção resultassem de um esforço significativo de maior e melhor informação orçamental sobre os objetivos do Governo. É verdade que as eleições legislativas em outubro de 2019 provocaram alterações no calendário orçamental, reconhecendo-se o facto da equipa do Ministério das Finanças ter

entregado o OE antes do tempo limite de entrega.¹ No entanto, o fraco conteúdo do sumário executivo é uma questão recorrente em ROE passados, onde o calendário orçamental não havia sofrido alterações. Adicionalmente, este ano foi retirada a tradução para a língua inglesa do sumário, um aspeto relevante dado a internacionalização e grau de abertura da economia portuguesa.

Continua, assim, a faltar informação adequada no sumário executivo sobre a política orçamental constante do OE 2020, dada a falta de clareza e rigor, enquanto inclui um conjunto de apreciações de natureza ideológica pouco assertivo e perceptível sobre as opções de 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?

Contrariamente às últimas edições, no ROE 2020 o Governo apresentou uma nota metodológica relativamente ao modelo utilizado para as previsões para os principais agregados económicos e orçamentais. Apesar do modelo “macro econométrico” de previsão para 2020 não ser, no entanto, totalmente detalhado, verifica-se uma grande melhoria relativamente a este campo. A equipa do MF esclarece os pressupostos e a interação dos vários blocos do modelo, ilustrando as componentes exógenas e endógenas da economia portuguesa, bem como a função de produção que dá conta do chamado produto potencial.

Adicionalmente, é importante salientar que o facto do CFP ter autorização de acesso ao conjunto de metodologias utilizadas pelo MF permite, ainda que indiretamente, uma análise mais independente do documento orçamental. Neste sentido, e tendo em conta o escrutínio realizado pelo CFP, salienta-se desde já qual a sua conclusão relativamente ao cenário macroeconómico apresentado pelo Governo: “*em resultado da análise efetuada às previsões macroeconómicas subjacentes ao Projeto de Plano Orçamental para 2020, o Conselho das Finanças Públicas endossa as estimativas e previsões macroeconómicas apresentadas*” (CFP, 2019: 9).

Em oposto ao ano anterior, considera-se que existe no presente OE um retrocesso na prestação da quantidade e qualidade de informação quanto às medidas discricionárias, facto que provavelmente deriva do calendário orçamental atípico verificado neste ano.

¹ A LEO estabelece a data limite para a entrega da proposta de lei do OE na Assembleia da República 90 dias depois da sua tomada de posse, o que colocou a data limite em 24 de janeiro de 2020. O Governo decidiu entregar a 16 de dezembro.

Tendo presente os dados apresentados no ROE 2020, verifica-se que o Governo perspetiva uma evolução real da economia de 1,9% – mais otimista que a OCDE (1,8%), Banco de Portugal, CFP e Comissão Europeia (1,7%). O FMI apresenta uma projeção ligeiramente mais conservadora (1,6%). 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 projetado pelo MF se situam em linha com a média dos valores projetados pelas restantes instituições. Por outro lado, o MF é mais prudente no que concerne à dinâmica das importações – projeta-se uma taxa de crescimento das importações de 4,4% face a uma média projetada pelos outros organismos de 3,9% – o que é consistente com expectativas mais otimista quanto à evolução do investimento e das exportações. De facto, para estas duas variáveis, enquanto o OE 2020 projeta uma taxa de crescimento de 5,4% e 3,2%, respetivamente, as restantes organizações consideram taxas médias de 4,2% e 2,7%, respetivamente.

Tabela 1. Previsões macroeconómicas para 2020 (em % do PIB)

| | MF (out 2019) | PE (abr 2019) | BdP (dez 2019) | CE (nov 2019) | CFP (out 2019) | FMI (out 2019) | OCDE (nov 2019) |
|-------------------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| PIB | 1,9 | 1,9 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,8 |
| Consumo Privado | 2,0 | 1,8 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | n.d. | 2,2 |
| Consumo Público | 0,8 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 1,2 | n.d. | 0,6 |
| Investimento (FBCF) | 5,4 | 4,9 | 5,4 | 4,8 | 5,2 | n.d. | 1,2 |
| Exportações | 3,2 | 3,8 | 2,6 | 2,7 | 3,1 | 4,0 | 1,1 |
| Importações | 4,4 | 3,9 | 4,6 | 3,9 | 4,0 | 5,5 | 1,4 |
| Contributo crescimento (p.p.) | | | | | | | |
| Procura Interna | 2,4 | 2,1 | 1,3 | 2,3 | 2,1 | n.d. | 1,9 |
| Procura Externa Líquida | -0,5 | -0,2 | 0,4 | -0,6 | -0,4 | n.d. | -0,2 |
| Balança Corrente (% do PIB) | -1,0 | -0,7 | 0,7 | -0,7 | -0,8 | -0,7 | -1,0 |
| Deflator do PIB | 1,4 | 1,5 | n.d. | 1,5 | 1,1 | 1,5 | 0,5 |
| Inflação (IHPC) | 1,0 | 1,4 | 0,9 | 1,1 | 0,6 | 1,2 | 0,5 |
| Taxa de Desemprego | 6,1 | 6,3 | 5,9 | 5,9 | 0,6 | 5,6 | 6,4 |
| Emprego | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 0,5 | 6,0 | 1,0 | 0,7 |
| Défice/PIB | 0,2 | 0,3 | n.d. | 0,0 | 0,3 | 0,1 | 0,0 |
| Dívida/PIB | 116,2 | 115,2 | n.d. | 117,1 | 116,2 | 114,8 | 117,1 |

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 (2019) e ROE 2020

No Boletim Económico de dezembro de 2019, o BdP utilizou os seguintes ponderadores para as componentes da despesa (referentes a 2018):

Tabela 2. Ponderadores para as componentes de despesa, 2018

| Componente da despesa | Ponderador |
|--------------------------------|------------|
| Consumo Privado | 64,8 |
| Consumo Público | 17,0 |
| Formação Bruta de Capital Fixo | 17,6 |
| Exportações | 43,5 |
| Importações | 43,4 |

Fonte: BdP, Boletim Económico de dezembro de 2019

Tendo em conta os ponderadores disponibilizados pelo BdP e adotando-os para o exercício orçamental de 2020, podemos concluir que, de acordo com as projeções do Governo, o objetivo de política orçamental do crescimento real da economia portuguesa para 2020 no valor de 1,9% do PIB representa um grau de elevada probabilidade. A principal incerteza reside na variação do PIB nominal, dadas as diversas estimativas quanto ao deflator do PIB entre 0,5 e 1,5.

Exercício de cenarização do crescimento real (2020)

Tendo presente os ponderadores do BdP, e admitindo que os mesmos se verificam para o exercício orçamental de 2020, realizou-se um exercício prospetivo de evolução do crescimento real da economia portuguesa para 2020, admitindo cinco cenários:

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

Os resultados presentes na tabela infra evidenciam que as projeções realizadas pelo Governo para a evolução do PIB real de 2020 são superiores a cada um dos cinco cenários simulados. Mais concretamente, e se se verificarem as projeções da OCDE para a rubrica de investimento ou exportações, ou mesmo a dinâmica esperada para as importações pelo FMI, o crescimento económico para 2020 será bastante divergente daquele esperado pelo Governo. Ainda assim, podemos admitir que existe algum grau de confiança na projeção do PIB real.

Tabela 3. Resultados cenários (em % do PIB)

| Cenário | Alterações face às hipóteses do Governo | Taxa de crescimento real do PIB (%) |
|---------|-----------------------------------------|-------------------------------------|
| | Governo (por memória) | 1,9 |
| 1 | Consumo privado do PE (1,8%) | 1,7 |
| 2 | Consumo público do PE/OCDE (0,6%) | 1,8 |
| 3 | Investimento da OCDE (1,2%) | 1,1 |
| 4 | Exportações da OCDE (1,1%) | 1,0 |
| 5 | Importações do FMI (5,5%) | 1,4 |

Fonte: CFP (2019), ROE 2020 e cálculos próprios IPP/Budget Watch.

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

- Hipótese 1: considerámos uma taxa de crescimento real do PIB para 2020 de acordo com algumas hipóteses mais conservadoras para cada uma das rúbricas da despesa, ou seja, 1,8 % para o consumo privado, 0,6% para o consumo público, 4,8% para o investimento, 3,1% para as exportações, e 4,6% para as importações.
- Hipótese 2: calcula a taxa de crescimento económico real para 2020, mas agora considerando os valores mais elevados projetados pelas demais instituições, mais concretamente, 2,1% para o consumo privado, 0,8% para o consumo público, 4,8% para o investimento, 3,1% para as exportações, e 3,9% para as importações.

Embora a metodologia apresente algumas limitações, este exercício 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 2020 (em %)

| | Hipótese 1 | OE2020 | Hipótese 2 |
|---------------------|------------|--------|------------|
| Consumo Privado | 1,8 | 2,0 | 2,1 |
| Consumo Público | 0,6 | 0,8 | 0,8 |
| Investimento (FBCF) | 4,8 | 5,4 | 5,2 |
| Exportações | 3,1 | 3,2 | 3,1 |
| Importações | 4,6 | 4,4 | 3,9 |
| PIB | 1,5 | 1,9 | 2,1 |

Fonte: CFP (2019), ROE 2020 e cálculos próprios.

Através da comparação entre as diferentes hipóteses e as perspetivas do Governo, podemos concluir que os valores projetados pelo mesmo para 2020 estão enquadrados num intervalo de confiança de elevado grau. As projeções do Governo encontram-se apenas uma décima acima da média dos dois cenários, o que leva a concluir pela sua robustez. Em suma, só um choque económico, político ou social não expectável e de grande magnitude pode levar a que não se verifique uma taxa de crescimento entre os dois cenários admitidos.

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 2020 uma análise associada a potenciais riscos subjacentes ao cenário macroeconómico desenvolvido (págs.

51 a 55) – sendo de destacar, positivamente, a incorporação de mais uma análise de sensibilidade, da variação da procura interna de 0,4 p.p. sobre os principais agregados económicos. Na análise de sensibilidade avaliam-se ainda os impactos da variação de 2 p.p. da procura externa, da variação de 20% do preço do petróleo (58,8 USD/barril), e 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 0,1 p.p., não evidenciando impactos mensuráveis na evolução das restantes variáveis.
- A variação negativa de 2 p.p. das taxas de juro apresenta apenas um efeito positivo, ainda que negligenciável, sobre o crescimento real da economia portuguesa.
- O crescimento da procura interna em 0,4 p.p. tem como efeito uma melhoria substancial nos valores para o crescimento económico perto dos 0,4 p.p. – logo pode-se verificar uma sensibilidade elevada do crescimento económico à procura interna. Por fim, o impacto potencialmente negativo do aumento da procura interna sobre o saldo da balança corrente e de capital é praticamente marginal.

Em suma, podemos concluir que existe uma melhoria significativa na informação disponibilizada no ROE 2020, ao incorporar a análise de sensibilidade mais uma variável importante, como é a procura interna, face ao ano anterior.

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

Uma boa prática orçamental, realizada no Reino Unido, é a de distinguir as várias componentes da despesa pública em função do grau de controlo que o executivo tem da sua execução.

Há duas distinções que podem ser feitas em termos da discricionariedade da despesa pública. A um nível mais agregado pode realizar-se a distinção entre a componente “*discricionária*”, que em teoria o governo pode manipular (componente estrutural primária), e a componente “*não discricionária*” (componente cíclica e juros da dívida).

Na realidade, dentro da componente “*discricionária*” há uma parcela que é relativamente exógena ao governo, pois efetivamente não é manipulável pelo executivo em condições normais – deriva de leis da Assembleia da República (Lei de Bases da Segurança Social, Lei de Finanças Locais, Lei de Finanças Regionais, etc.) e outra parcela que é endógena à política económica do governo (e.g. aumentos extraordinários de pensões, atualização salarial na função pública, alterações nas tabelas do IVA, etc.).

Em Portugal não existe, para a totalidade das despesas públicas, uma análise do grau de discricionariedade das despesas públicas. Porém, o ROE apresenta (Quadro 3.3) um conjunto de medidas de política orçamental de natureza discricionária e seu impacto orçamental, quantificando-as quer do lado da receita, quer da despesa, em 2019 e 2020. Faz ainda uma distinção entre aquilo que são medidas temporárias e *one off* (e.g. recapitalização do Novo Banco) das que não são (e.g. descongelamento das carreiras, revisão de carreiras e atualizações salariais).

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, de acordo com as regras estabelecidas no PEC. Este estabelece que o crescimento da despesa acima da taxa de crescimento potencial da economia no médio prazo exige um maior detalhe de medidas que sirvam para compensar o crescimento da referida despesa, condizente com uma sustentabilidade orçamental de médio prazo.

X.2. Responsabilidade política

As consequências económicas e financeiras das medidas inscritas no OE não se extinguem no final do ano económico a que este respeita. 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 conseqüente encargo com juros para os anos seguintes. Por outro, 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 conseqüente 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 2019 para 2020, espera-se que as NFL do Estado diminuam de 9,8 mil M€ para 9,6 mil M€, ou seja, cerca de 200 M€ (-2,3%).

Tabela 5. NFL do Estado (em M€)

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | Variação 2019-2020 |
|----------------------------------------------------------------|---------------------|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|
| | OE2018 _p | OE2019 | OE2019 _p | OE2020 _p | OE2020 _p | |
| NFL | 10.782 | 8.506 | 8.638 | 9.803 | 9.577 | -2,3% |
| Défice orçamental | 5.438 | 3.100 | 3.638 | 4.194 | 5.874 | 40,1% |
| Aquisição líquida de ativos financeiros (exceto privatizações) | 5.344 | 5.406 | 5.000 | 5.609 | 3.703 | -34,0% |

Fonte: ROE 2019 e ROE 2020 (p.280)

Esta evolução deve-se, por um lado, ao aumento do défice orçamental em termos nominais do Estado (40,1%). A partir do Relatório do Orçamento de Estado não se percebe este aumento no défice a aumentar de 2018, para 2019 e para 2020. Porém, a partir da Adenda ao ROE (ficheiro autónomo intitulado Anexo ao ROE na página do orçamento da DGO) podemos verificar que os valores do *défice orçamental da*

Administração Central do Estado em contabilidade pública em 2019 e 2020 são respetivamente de 4.171,5 Milhões de € e 5.351,5 Milhões de €, muito próximo dos valores apresentados para as NFL do Estado associadas ao défice orçamental.

Por outro lado, a variação nas NFL do Estado é também explicada pela redução da aquisição líquida de ativos financeiros (-34%) – 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. Explicita-se as variações de despesa resultantes de alterações em programas orçamentais ou de medidas de dimensão relevante?

Como já referido acima no ROE 2020 (à semelhança do ROE 2018), o Quadro 3.3. “*Principais Medidas de Política Orçamental em 2019 e 2020*” fornece os resultados das medidas de política orçamental discricionárias, fazendo-se uma análise comparativa das medidas de política mais importantes presentes no OE relativamente ao exercício orçamental do ano anterior. Em linha com o ocorrido em 2019, verifica-se que as medidas discricionárias para 2020 agravam o saldo orçamental, principalmente do lado da despesa. Das medidas apresentadas, as de maior impacto (acima de 100 M€) são as seguintes:

Tabela 6. Principais medidas orçamentais

| Medida | 2020 | |
|------------------------------------------------------|------------------|----------|
| | Milhões de euros | % do PIB |
| Aumento da despesa | | |
| Descongelamento de carreiras (ef. bruto) | 527 | 0,2 |
| 1º Direito | 136 | 0,1 |
| Revisão de Carreiras e Outros Direitos | 118 | 0,1 |
| Diminuição da despesa | | |
| Revisão da despesa | -190 | n.d. |
| Aumento da receita (Medidas temporárias) | | |
| Recuperação de Garantia do BPP | 145 | 0,1 |
| Aumento da Despesa (Medidas temporárias) | | |
| Recapitalização do Novo Banco via Fundo de Resolução | 600 | 0,3 |
| Decisão Judicial CML | 160 | 0,1 |
| Ativos por Impostos Diferidos | 130 | 0,1 |

Fonte: ROE 2020

De salientar os consideráveis e não explicados presumíveis ganhos de eficiência nos consumos intermédios que, no âmbito do “*exercício de revisão da despesa*”, proporcionarão um ganho de 190 M€.

A Lei de Enquadramento Orçamental obriga à especificação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental que estabeleça limites plurianuais para as *despesas financiadas por receitas gerais*, agrupadas por programa. O Quadro 4.10. do ROE visa precisamente satisfazer esse requisito da Lei.

Porém, não existe *informação resumida* das despesas efetivas consolidadas por programa orçamental nem orçamentada para 2020 nem estimada para 2019 e, portanto, não é possível facilmente medir a variação na despesa desses programas.

Na realidade a informação que existe sobre os programas orçamentais consta em primeiro lugar do Mapa XV “*Despesas Correspondentes a Programas*” e Mapa XVI “*Repartição Regionalizada dos Programas e Medidas*” anexos à PLOE 2020 e dela fazendo parte integrante. O Mapa XV tem uma linha de despesa por programa orçamental (órgãos de soberania, governação, economia, representação externa, ...). Tem um valor de despesa *total geral dos programas* de 234,9 mil M€ e de *total geral consolidado* de 173,5 mil M€. Ora, como se sabe, esta despesa inclui despesas com ativos e passivos financeiros que não fazem parte da despesa efetiva consolidada das Administrações públicas. Esta está orçada em apenas 94,7 mil M€ (ver Quadro A.1 do ROE). Ora o que seria efetivamente útil, era que no Mapa XV constasse também a despesa efetiva consolidada de cada programa, pois só esta é comparável de ano para ano.

Informação mais desenvolvida consta do Relatório. Porém, não há um único quadro-resumo da despesa efetiva consolidada por programa. A secção 4 do ROE onde se explanam os vários programas (pp. 67-231) abre precisamente com um quadro-resumo (Quadro 4.1) que novamente mostra a despesa total por programa, já referida acima. Só um trabalho de compilação dos dados espalhados por 164 páginas (67 a 231) do Relatório permite selecionar os dados da despesa efetiva consolidada por programa e através deles, ter uma visão transversal da alteração do perfil setorial da despesa pública resultante das alterações nos programas orçamentais.

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

A apresentação que é feita no ROE do impacto da chamada “despesa fiscal” (isenções, deduções à coleta e outros benefícios fiscais), 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).

Tabela 7. Estimativas para a despesa fiscal 2019-2020 (em M€)

| | 2019 | | 2020 |
|------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | OE2019 | OE2020 | OE2020 |
| Impostos sobre o rendimento | | | |
| IRS | 1.157 | 1.098 | 1.124 |
| IRC | 1.004 | 828 | 841 |
| Impostos sobre a produção e importações | | | |
| ISP | 436 | 522 | 522 |
| IVA | 7.700 | 9.004 | 9299 |
| ISV | 370 | 412 | 440 |
| IT | 1 | 1 | 1 |
| IABA | 134 | 146 | 146 |
| IS | 942 | 961 | 973 |
| IUC | 14 | 14 | 14 |
| Despesa fiscal | 11.757 | 12.985 | 13.359 |

Fonte: ROE 2020

Parece perspetivar-se para 2020 um aumento da despesa fiscal de 2,9% (374 M€), em linha com o aumento previsto das receitas fiscais (2,8%), o que implica uma manutenção da incidência dos benefícios fiscais face a 2019.

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. Recordar-se que a despesa fiscal referida na Conta Geral do Estado (CGE) é habitualmente muito diferente da que se apresenta nos ROE. De salientar ainda que o ROE não esclarece se haverá em 2020 melhorias neste domínio, sendo claro que a reconciliação entre os diversos valores continua a não ser fácil.

Aquilo que não parece de todo compreensível é que não haja uma referência ao estudo “*Os Benefícios Fiscais em Portugal*” (ver Oliveira, F. G. (coord.), 2019), elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais criado pelo Ministério das Finanças e sobre o qual o Ministério refere em nota de imprensa: “... o estudo dos «Benefícios Fiscais em Portugal» que hoje oficialmente se lança é o produto de uma análise, com uma profundidade sem precedentes em Portugal, ao sistema de benefícios fiscais nacional, realizado, ao longo de quase um ano, pelo referido GT. O estudo é composto pelas seguintes partes:

1. Apresentação de uma proposta de referencial de análise e de enquadramento orçamental que permita uma adequada avaliação regular dos benefícios fiscais e que conduza à transparência na utilização deste instrumento de políticas públicas;

2. *Levantamento e caracterização dos benefícios fiscais existentes no ordenamento jurídico português;*
3. *Aplicação do referencial de análise desenvolvido a benefícios fiscais selecionados em consonância com critérios de materialidade;*
4. *Avaliação do Sistema de Incentivos Fiscais à Inovação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE).”*

Tratando-se do estudo mais exaustivo feito nos últimos anos sobre benefícios fiscais, e dada a magnitude da despesa fiscal (conceitos distintos, mas relacionados) seria natural uma referência ao mesmo, e às medidas que o governo tenciona tomar neste âmbito.

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 refere-se ao "*Objetivo de Médio Prazo*" (OMP) e é definida quer no PEC quer no Tratado Orçamental. 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.

A partir de 2020, o OMP mínimo estabelecido para Portugal pela Comissão e que o governo português aceitou, passou de +0,25% para 0% (ou seja, um saldo nulo em

termos estruturais).² O cenário central do OE prevê que o saldo estrutural aumente 0,3 p.p entre 2019 e 2020 atingindo o OMP em 2020 (o equilíbrio estrutural). 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 (0,3 p.p. do PIB potencial).

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 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 continuam 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

² A proposta da Comissão para o OMP, que Portugal negociou e acolheu, resulta da aplicação de uma fórmula de cálculo que não consta da legislação comunitária, mas antes de um documento interpretativo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, intitulado *Vade Mecum do Programa de Estabilidade e Crescimento*, elaborado pela Comissão. Para uma discussão e apreciação crítica da complexidade da definição do OMP, ver Pereira, P. T. “O labirinto europeu das regras orçamentais e o objetivo de médio prazo”, Policy Paper IPP 14, 2019.

diferentes ROE (2019 e 2020). Os ajustamentos refletem muitas vezes a consequência de ações que têm implicações em mais do que um exercício, podendo estar a falar-se 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

| | 2019 | | 2020 |
|----------------------------------------------------------|--------------|------------|--------------|
| | OE2019 | OE2020 | OE2020 |
| Ajustamentos entre óticas | 1.218 | 933 | 1.954 |
| Saldo das administrações públicas (<i>por memória</i>) | | | |
| Contabilidade pública | -1.603 | -1.107 | -1.420 |
| Contabilidade nacional | -385 | -174 | 533 |

Fonte: ROE 2019 e ROE 2020 (pp.62-63)

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

O conceito de sustentabilidade da dívida é complexo. Usualmente os indicadores de sustentabilidade são económicos e financeiros. Porém, há quem defenda que, para além destas dimensões, se devem considerar também as dimensões social e política. No entanto, nem tudo é mensurável no que toca à sustentabilidade – mesmo medir apenas a sustentabilidade económico-financeira 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. A viabilidade pode e deve ser nas três dimensões referidas. 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 realistas (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 económica, social e 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. Envolve também juízos de valor subjetivos sobre o saldo primário máximo que uma sociedade consegue tolerar, sem instabilidade social e política, durante um dado período de tempo.

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 clarificasse 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 a partir das nossas estimativas sobre as receitas fiscais 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 sequer aplicar esta técnica, pois não são disponibilizadas estimativas para a base tributária relevante. Assim, o que fazemos para os impostos sobre a importação e produção é usar as despesas de consumo final das famílias como proxy da base tributária (TIE1). A base tributária de 2020 foi considerada a de 2019 com a variação nominal estimada para o

consumo privado. A título de exemplo, veja-se infra a evolução da TIE1 no que diz respeito aos “impostos indiretos” (*impostos sobre a produção e importação*).

Figura 2. Taxa de imposto efetiva – impostos indiretos



A TIE (1) no caso dos impostos indiretos tem tido uma tendência crescente nos últimos anos. Na tabela seguinte utiliza-se a TIE (1) observada de 2019 acima definida para estimar os impostos sobre a produção e a importação em 2020.

Já no que toca aos impostos sobre o rendimento e as contribuições sociais, dado não haver alterações nas taxas de imposto e contributivas, assumimos de forma simplificada o PIB nominal como proporcional às respectivas bases tributárias (TIE2)³. Importa reforçar que estas estimativas são uma mera aproximação, que não consideram o efeito das alterações de política.

Tabela 9. Projeção das receitas fiscais e contributivas para 2020 (metodologia da TIE)

| | TIE ^{est} ₂₀₁₉ | ROE ^{est} ₂₀₂₀ | RBW ^{proj} ₂₀₂₀ | Δ 2020 |
|--------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|--------|
| Impostos s/ Produção | 22,0% (1) | 33.063 | 33.049 | 14 |
| Impostos s/Rendimento (2) | 10,20% | 21.645 | 21.796 | -151 |
| Contribuições Seg. Social (2) | 11,80% | 26.359 | 26.031 | 328 |
| Total das receitas fiscais e contributivas | | 81.067 | 80.876 | 191 |

Nota: ROE^{Est} são as receitas apresentadas no ROE, RBW^{Proj} são as receitas estimadas pelo *Budget Watch* utilizando a TIE observada do ano anterior, e Δ 2020 é a diferença entre o ROE e as nossas estimativas.

Fonte: ROE 2020 e cálculos próprios

³ Usar o PIB nominal, como proporcional á base tributária, equivale a considerar que a variação da receita fiscal se faz na mesma proporção da variação deste o que, como veremos de seguida, não tem sido o caso.

O primeiro resultado importante desta análise é que as receitas fiscais dos impostos sobre a produção e importação estimadas pelo BW para 2020 são praticamente idênticas às do Orçamento de Estado. Isto significa que se estima que estes impostos evoluam em linha com a evolução nominal do consumo privado, o que, tendo em conta a importância do IVA, é razoável.

Considerando o total das receitas fiscais e contributivas, com esta metodologia as receitas fiscais e contributivas estimadas para 2020 pelo Ministério das Finanças são apenas maiores em 191 milhões de euros do que as nossas estimativas com esta metodologia (menos de uma décima do PIB nominal).

Projeções das receitas fiscais de acordo com o método das elasticidades

Um outro método comum, e alternativo, para prever o comportamento das receitas fiscais utiliza elasticidades a partir de um período temporal mais alargado. Tem a vantagem, em relação ao anterior, de incorporar mais informação, sobre a variação das receitas e das bases tributárias ao longo do tempo, e de corrigir os montantes observados na receita dos efeitos de alterações discricionárias e *one off* na política fiscal. Tem a desvantagem de considerar períodos em que a estrutura fiscal e de taxas era diferente da situação presente.

Uma forma simples de estimar a elasticidade parte de uma regressão⁴ 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 (3,3% em 2020).

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 |

Estadísticas *t* em parênteses

⁴ $\ln(\Delta T) = \alpha + \beta \ln(\Delta Base) + \varepsilon$, onde β é uma estimativa da elasticidade.

| PIB como base | Elasticidade | ROE ^{est} ₂₀₂₀ | RBW2 ^{proj} ₂₀₂₀ | Δ 2020 |
|----------------------------------------------------|--------------|------------------------------------|--------------------------------------|--------|
| 1) Produção | 1,257 | 33063 | 33329 | -266 |
| 2) Rendimento | 0,945 | 21645 | 21619 | 26 |
| 3) Contribuições Seg. Social | 1,097 | 26359 | 26198 | 161 |
| Total das receitas fiscais e contributivas (1+2+3) | | 81067 | 80876 | -79 |

Nota: ROE^{est} são as receitas apresentadas no ROE, RBW2^{proj}₂₀₂₀ são as receitas estimadas utilizando a elasticidade estimada pelo Budget Watch na amostra de 2001-2017, e Δ é a diferença entre o ROE e as nossas estimativas.

Os resultados de 2020 mostram que as receitas estimadas provenientes dos impostos sobre o rendimento estão muito próximas das receitas estimadas utilizando o método da elasticidade, enquanto o valor estimado pelo Ministério das Finanças para as receitas de impostos sobre produção e as contribuições para a segurança social tem um desvio de cerca de uma décima do PIB nominal, negativo e positivo respetivamente. O efeito agregado nas receitas fiscais e contributivas é que a estimativa Budget Watch é quase idêntica à das finanças.

As outras componentes das receitas públicas - outras receitas correntes, vendas e sobretudo as receitas de capital, têm bastante maior variabilidade (respetivamente 6,4%, 8,9% e 39%) e são mais imprevisíveis.

Ambas as metodologias (TIE e elasticidades) apontam para (apesar das sobrestimações e subestimações) – um muito pequeno desvio em termos agregados das receitas fiscais e contributivas por nós estimadas em relação aos valores das Finanças.

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.

Considerações sobre as projeções da despesa e conclusões sobre saldos orçamentais

Tabela 11. Despesa corrente e de capital

| | 2019 (OE19) | 2019 (OE20) | Var (1) | 2020 (OE20) | Var (2) |
|-----------------------------|---------------|---------------|-------------|---------------|--------------|
| Despesa Corrente | 84.773 | 85.119 | 0,4% | 87.676 | 3,0% |
| Pessoal | 22.545 | 22.701 | 0,7% | 23.528 | 3,6% |
| Consumo Intermédio | 10.980 | 11.271 | 2,7% | 11.595 | 2,9% |
| Prestações Sociais | 38.398 | 38.749 | 0,9% | 39.952 | 3,1% |
| Subsídios | 1.069 | 872 | -18,4% | 918 | 5,3% |
| Juros | 6.867 | 6.526 | -5,0% | 6.365 | -2,5% |
| Outra despesa corrente | 4.914 | 5.000 | 1,8% | 5.288 | 5,8% |
| Despesa de Capital | 6.330 | 6.267 | | 7.134 | 13,8% |
| FBCF | 4.853 | 4.169 | -14,1% | 4.922 | 18,1% |
| Outras Despesas Capital | 1.477 | 2.100 | 42,2% | 2.212 | 5,3% |
| Despesa Total | 91.104 | 91.387 | 0,3% | 94.782 | 3,7% |
| Capacidade/Necessidade Fin. | -383 | -174 | | 533 | |

Fonte: ROE 2019 e ROE 2020, e cálculos próprios

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

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, despesas de litigância, recapitalizações bancárias).

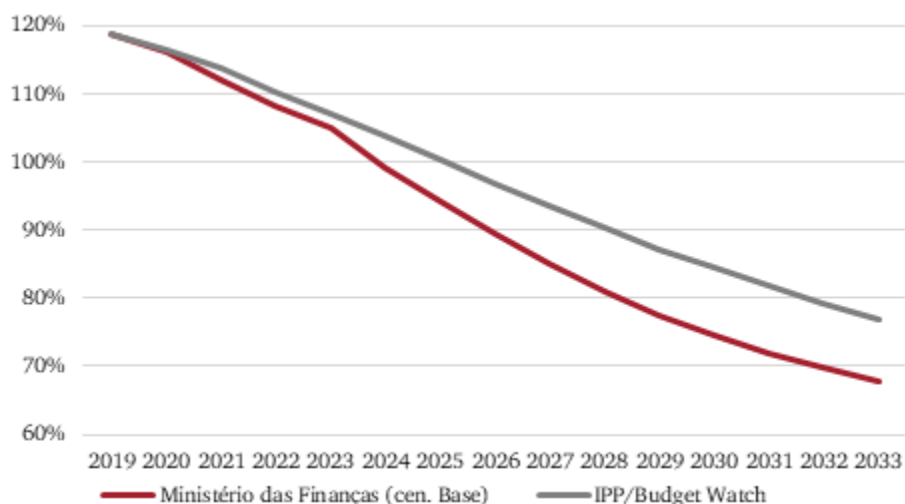
A análise da sustentabilidade da dívida é realizada em termos de rácio da dívida no PIB⁵. O ponto de partida é o *stock* de dívida no final de 2019 (que o MF estima, em dezembro deste ano, vir a ser de 118,9% do PIB). O ROE (Quadro 5.5) explica o contributo das várias parcelas para a dinâmica da dívida no período 2018-2033.

⁵ Em termos de rácio da dívida no PIB a equação anterior passa a ser: $d_{t+1} = \frac{(1+i_{t+1})}{(1+g_{t+1})+(1+\pi_{t+1})}d_t - pb_{t+1} + o_{t+1}$.

O cenário central da equipa BW assume o crescimento do PIB nominal dado no ROE para 2019 e 2020 e, posteriormente, uma queda para 3,1% (1,6% crescimento real e 1,5% do deflador do PIB) no período 2020-2033. O MF é mais otimista em relação ao crescimento económico de médio e longo prazo. Esta diferença entre projeções resulta também da metodologia para o cálculo do saldo primário. O MF considera, no seu cenário central, que atingido o objetivo para o médio prazo (OMP) de equilíbrio em 2020 (0%) ele se manterá em equilíbrio no horizonte de projeção. Na prática, isto significa que o saldo primário estrutural será sempre o simétrico do valor dos juros e que variará de forma idêntica a esta variável, o que não parece inteiramente razoável para um cenário base.

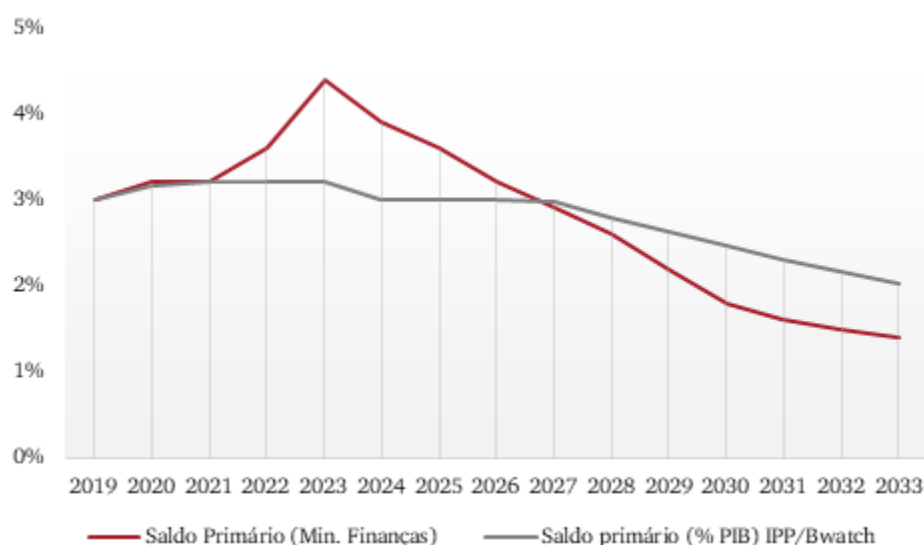
Finalmente, o MF considera que o saldo primário se obtém a partir do estrutural primário, da componente cíclica, dos custos de envelhecimento e de medidas pontuais. A nossa metodologia é calcular o saldo primário endogenamente a partir das hipóteses do cenário central (crescimento real, deflador do PIB, taxa de juro implícita da dívida), de modo a que o rácio da dívida no PIB convirja para os 60% do PIB, cumprindo a regra da dívida. Uma última diferença em relação à metodologia do MF é que este assume que os ajustamentos défice-dívida serão nulos de 2023 a 2033. Ora o histórico das finanças públicas portuguesas, contradiz esta hipótese, sobretudo devido às necessidades de financiamento de empresas públicas (e.g. hospitais, CGD), mas também privadas (e.g. banca privada). Ainda para 2020 são previstas aquisições líquidas de ativos financeiros da ordem dos 3,7 mil M€. Na simulação da equipa do BW consideramos um *phasing out* de 500 M€ anual das necessidades líquidas de financiamento para aquisição de ativos financeiros ou outras operações (NLFAF) a partir deste valor estabilizando nos 1.000 M€ a partir de 2026. Basta pensar no que têm sido as necessidades de financiamento do serviço nacional de saúde nas últimas duas décadas para se perceber da razoabilidade de continuar a assumir NLF adicionais.

Figura 3. Análise da dinâmica da dívida



Dadas as diferenças nas hipóteses iniciais e na metodologia resultam diferenças desde logo ao nível da dinâmica da dívida. O MF prevê uma queda acentuada do rácio da dívida, em vários anos para além daquilo que a regra da dívida exige, alcançando os 70% do PIB em 2032. Na nossa simulação tal só acontece em 2036. É sobretudo olhando para a evolução do saldo primário que se percebe a pouca plausibilidade do cenário central do MF. Em 2023 prevê um pico no excedente primário (4,4% do PIB) algo que, mesmo em tempos normais, vai contra a apreciação, subjetiva como referimos no início, do que é a sustentabilidade social e política deste excedente (obrigaria ou a um aumento de impostos, ou a cortes significativos na despesa pública). A acrescentar trata-se previsivelmente de um ano eleitoral o que ainda torna mais impraticável esse excedente. De qualquer modo a nossa simulação, que mostra um andamento mais suave do saldo primário (nunca superior a 3,2% do PIB), mostra que é possível alcançar uma dinâmica sustentável para a dívida, não apenas na ótica económico-financeira, mas previsivelmente na dimensão social e política. Note-se que mesmo manter um saldo primário médio da ordem dos 3% do PIB é exigente se tivermos em conta os ciclos económicos e que só muito recentemente se alcançou tal saldo. Sobretudo porque existem sinais evidentes de “fadiga orçamental”.

Figura 4. Comparação saldo primário entre ROE e BW



Fonte: ROE 2020 e cálculos próprios

Desta vez o MF faz uma análise de sensibilidade de longo prazo da dívida pública a choques na taxa de juro e do PIB nominal (p.245 do ROE) que é de salientar pela positiva. Aquilo que o MF considera um choque negativo no PIB nominal é, aproximadamente, o nosso cenário central.

Em resumo, apesar de considerarmos otimista, como de costume, as projeções do MF no que toca à dinâmica do peso da dívida pública no PIB, isso não impede que o saldo orçamental esteja integrado numa trajetória de sustentabilidade da dívida.

X.3.3. O objetivo para o saldo orçamental não é conseguido com recurso a medidas extraordinárias?

Para o exercício orçamental de 2020, o Governo discrimina bem as medidas significativas de carácter extraordinário do lado da receita e da despesa (Quadro 3.3). Do lado da receita, é apenas a recuperação da garantia do BPP. Do lado da despesa são várias, sendo as mais importantes a transferência de capital do Fundo de Resolução (que integra a Administração Central para o Novo Banco) no montante de 600 M€, os ativos por impostos diferidos (130 M€) e uma decisão judicial desfavorável à Câmara Municipal de Lisboa. Nas contas do ajustamento estrutural (Quadro 3.6.) é apresentado o efeito negativo de 0,4 p.p. do PIB relativo a estas “medidas temporárias”, que corresponde ao valor líquido das medidas temporárias inscritas no Quadro 3.3. Se não fossem estas medidas extraordinárias de carácter temporário, a afetar negativamente, o saldo

orçamental das Administrações Públicas seria superior em 905 M€ (ou seja, mais em 0,4 p.p. do PIB).

X.3.4. A variação do saldo global, caso exista, 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 dezembro (data de entrega deste Orçamento), alterado significativamente as perspetivas macroeconómicas para o ano seguinte.

Tabela 12. Estimativas para o saldo global em 2019 e 2020 (em % do PIBpm)

| | 2019 | 2020 | Δ 2019-20 |
|----------------------------------|-------|------|-----------|
| Saldo global | | | |
| Programa de Estabilidade 2019-23 | -0,2% | 0,3% | 0,5 p.p. |
| OE 2020 | -0,1% | 0,2% | 0,3 p.p. |
| Estimativa IPP | 0,1% | - | - |

Fonte: PE 2019-23, ROE 2020 e IPP

Para 2019, a meta do saldo global do OE 2020 não é relaxada face ao anteriormente previsto no PE, pelo contrário, melhora uma décima. Porém, para 2020 o objetivo para o excedente orçamental (ou seja, a consolidação orçamental) é menor. Note-se, contudo, que se o saldo de 2019 for melhor (nomeadamente 0,1%, como o IPP prevê na estimativa elaborada a partir dos dados da execução orçamental de novembro e como a UTAO (2020) também prevê), menor será o ajustamento implícito no OE 2020 em termos de saldo global. Alternativamente, se o ajustamento orçamental for o implícito no OE (+0,3

p.p.) maior será o excedente orçamental resultante se considerarmos um melhor ponto de partida em 2019.

De qualquer modo, estamos a falar de diferenças de décimas. É também importante não esquecer que o MF tem sempre a possibilidade de gerir financeiramente o saldo alcançado, através da gestão de alguns instrumentos de que dispõe (dotação provisional, reserva orçamental, maior ou menor execução do investimento, cativações, etc.).

X.3.5. A variação do saldo estrutural primário, caso exista, está de acordo com as previsões do último Programa de Estabilidade ou *Pre-Budget Statement*?

A variação do saldo estrutural primário é o mais relevante indicador para se avaliar a natureza da política orçamental e o esforço efetivo de consolidação orçamental, caso exista. O Programa de Estabilidade elaborado em abril deve enquadrar as perspetivas macroeconómicas e o tipo de ajustamento orçamental a ser implementado no OE geralmente apresentado em outubro, mas este ano em dezembro. No OE 2019 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.

De abril para dezembro de 2019, o Governo alterou a estimativa do saldo estrutural primário relativamente a 2020 de 3,3% para 2,9%, e de 2019 de 3,3% para 2,8%. Se no Programa de Estabilidade era assumido que não havia nenhum ajustamento estrutural nem em 2019, nem em 2020, no OE 2020 considera-se um muito ligeiro agravamento relativamente a 2019 (-0,1 p.p.) e uma muito ligeira melhoria em 2020 (+0,1 p.p.).

Tabela 13. Estimativas para o saldo estrutural primário em 2018- 2020 (em % do PIBpm)

| | 2018 | 2019 | 2020 | Δ 2019-20 |
|----------------------------------|------|------|------|-----------------|
| Saldo estrutural primário | | | | |
| Programa de Estabilidade 2019-23 | 3,3% | 3,3% | 3,3% | 0 p.p. |
| OE 2020 | 2,9% | 2,8% | 2,9% | 0,1 p.p. |
| OE 2019 | 2,9% | 3,0% | - | - |

Fonte: PE 2019-23, ROE 2019 e ROE 2020

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 sobretudo entre despesas com o pessoal e aquisição de bens e serviços, correspondendo a uma parte importante da despesa pública. 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?

Considera-se como consumo público as rubricas de consumos intermédios e de despesas com pessoal, em contabilidade nacional. O OE 2020 prevê um consumo público superior a 35 mil M€, o que equivale 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. Para 2020 prevê-se um crescimento do consumo público de 3,4% (face à estimativa para 2019), o que representa uma aceleração do ritmo de crescimento. Dado estimar-se um desvio de cerca de 400 milhões acima do orçamentado para o ano de 2019, um maior crescimento do consumo público para 2020 parece ser, assim, mais realista – tendo também em conta a nova despesa rígida assumida com as despesas com pessoal e a dificuldade em materializar poupanças e ganhos de eficiência substanciais.

Tabela 14. Consumo público, 2017 – 2020, contabilidade nacional (em M€)

| | 2017 | 2018 | 2019 _e | 2020 _p | Δ 2019-20 |
|--------------------------------|---------------|---------------|-------------------|-------------------|-------------|
| Consumo intermédio | 10.772 | 10.800 | 11.271 | 11.595 | 2,9% |
| Despesas com pessoal | 21.409 | 21.856 | 22.701 | 23.528 | 3,6% |
| Consumo público | 32.181 | 32.656 | 33.972 | 35.123 | 3,4% |
| Despesa corrente primária | 74.148 | 75.443 | 78.593 | 81.282 | 3,4% |
| Consumo público (% da despesa) | 43,4% | 43,3% | 43,2% | 43,2% | 0,0% |

Fonte: ROE 2019 e ROE 2020

A previsão de um maior consumo público para 2020 reflete uma maior prudência, alinhando as taxas de crescimento previstas no OE 2020 com as previsões de outras instituições – apenas o CFP prevê um crescimento superior ao previsto pelo MF. Parece, assim, existir algum consenso relativamente à orçamentação do consumo público para 2020, não se antecipando desvios tão significativos como em 2019 face aos valores orçamentados. O crescimento do consumo público está também alinhado com o crescimento da despesa corrente primária (3,4%), não pondo em causa o equilíbrio orçamental previsto. Ainda assim, um aumento significativo do consumo público deve ser sempre objeto de atenta monitorização: alterações significativas na execução orçamental, aliadas à rigidez associada à redução nominal do consumo público, podem resultar em desequilíbrios consideráveis.

Tabela 15. Taxa de variação real do consumo público, 2019-2020 (em %)

| | OCDE (nov 2019) | CE (nov 2019) | MF (dez 2019) | CFP (out 2019) |
|-----------------|--------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Consumo público | 0,6% | 0,8% | 0,8% | 1,2% |

Fonte: CFP (2019a)

Parte do crescimento total previsto para o consumo público (28%) é explicado pelo aumento do consumo intermédio, que resulta num aumento de verbas disponíveis para alguns serviços públicos. Este aumento é mais modesto, como consequência do esforço de revisão de despesa efetuado pelos serviços do Estado. Estima-se que, em 2020, as medidas de revisão de despesa gerem poupanças na ordem dos 181 M€, menos 55 M€ do que no OE anterior. Destas poupanças, mais de 70% serão geradas nas áreas da Saúde e da Educação.

Tabela 16. Exercício de revisão de despesa por setor, 2019-2020 (em M€)

| | 2019 _p | 2020 _p | Δ 2019-20 |
|-----------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| Saúde | 84 | 111 | 32% |
| Educação | 57 | 21 | -63% |
| Serviços partilhados e compras públicas | 36 | 23 | -36% |
| Administração interna | 7 | 0 | -100% |
| Justiça | 23 | 26 | 13% |
| Redução do absentismo | 30 | 0 | -100% |
| Total | 236 | 181 | -23% |

Fonte: ROE 2019 e ROE 2020

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. Muitas das medidas propostas por área são repetições de anos anteriores. Adicionalmente, não

existe informação sobre a real execução e materialização das medidas de poupança de anos anteriores. Caso as referidas poupanças não se materializem, o crescimento do consumo intermédio e, por implicação, o crescimento do consumo público, poderão vir a ser superiores ao previsto.

O restante crescimento do consumo público é explicado por um aumento de 3,6% das despesas com pessoal, que representam 72% do crescimento do consumo público previsto. De notar que este aumento de despesa é relativamente rígido, na medida em que dificilmente será revertido e continuará a ter impacto em orçamentos futuros, e reflete dois fatores. Por um lado, o aumento do salário médio dos atuais trabalhadores da AP. Estima-se que as medidas de valorização salarial tenham um impacto orçamental de 715 M€ (527 M€ resultam do impacto do descongelamento de carreiras, e 188 M€ das revisões de carreiras, acordos coletivos, e atualização universal prevista para 2020), resultando num aumento superior a 3,2% da remuneração média. Por outro lado, prevê-se um aumento no volume de funcionários da AC e das ARL, através da contratação de 1.000 técnicos qualificados.

As previsões relativas à evolução do consumo público não estão isentas de riscos. O crescimento de despesa rígida coloca restrições a possíveis ajustamentos que venham a ser necessários no futuro. Permanece alguma opacidade relativa às medidas de revisão de despesa, bem como à utilização de mecanismos de cativações para controlo da mesma. Potenciais desvios face ao previsto colocarão pressão adicional no consumo público, podendo resultar numa maior utilização das cativações, ou em desvios das metas definidas. A forma como o Governo fará a gestão das reivindicações relativas ao crescimento da massa salarial, do emprego público e do reforço dos orçamentos de determinados setores determinará, antes do mais a proposta de lei de OE que será aprovada na Assembleia da República e o sucesso da execução orçamental do consumo público em 2020.

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

Os últimos dois anos têm sido particularmente turbulentos no setor da saúde. Apesar da recuperação económica do país e do aumento das verbas disponíveis para a saúde, o SNS tem enfrentado desafios significativos.

O Governo definiu o setor da saúde como uma das prioridades para a nova legislatura. Ainda antes da apresentação do OE 2020, foi anunciado pela Ministra da Saúde um

reforço orçamental que representa o maior investimento inicial de que há registo recente no SNS – espelhado no aumento da dotação orçamental do programa da saúde para 2020.

Tabela 17. Evolução do Orçamento do SNS, 2018-2020 (em M€)

| | 2018 | 2019 _p | 2019 _e | 2020 _p | Δ 2019-20 |
|------------------------------------------|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| Transferências SNS | 8.812 | 9.014 | 8.989 | 9.956 | 10,8% |
| Outros | 1.585 | 1.909 | 1.712 | 1.270 | -25,8% |
| Despesa total efetiva consolidada | 10.397 | 10.923 | 10.701 | 11.226 | 4,9% |

Fonte: ROE 2019 e ROE 2020

A análise do financiamento para 2020 deve ser feita com cautela. O Governo anunciou um reforço das verbas em 941 M€. No entanto, este reforço corresponde à comparação entre o OE 2020 e o OE 2019 para as transferências do SNS, não para a despesa total do programa orçamental da saúde. De facto, quando comparada com a despesa efetiva consolidada estimada para 2019, o OE 2020 traz um acréscimo de 303 M€ em relação ao valor inscrito no OE2019. Esse valor é superior, de 525 M€, se se considerar como referência, o valor estimado para a execução de 2019, neste orçamento. A forte subida das transferências para o SNS justifica-se não pelo aumento do orçamento global, mas principalmente pela redução em mais de 30% das “*Outras despesas*” – que permanece pouco detalhada, estando associada ao aumento da consolidação entre e intra-setores. Infelizmente o Relatório do OE 2020 só fornece informação sobre a despesa por classificação económica em 2020 (Quadro 4.67), mas não em 2019, o que não permite comparar o orçamentado com a estimativa do executado.

O aumento de 303 M€ na despesa do programa da saúde é explicado principalmente com o aumento de despesa com pessoal, face a orçamentos anteriores. As despesas de capital, *em relação ao orçamentado em 2019*, ficam praticamente inalteradas, com um crescimento de apenas 0,7%. *Em relação à nossa estimativa para o executado em 2019*, caso se execute em 2020 o que está orçamentado, haverá um reforço significativo do investimento. Na realidade os dados da execução orçamental de novembro de 2019, mostram uma fraca execução dos investimentos na saúde (72%). Apenas 123,6M€ de investimentos a um mês do final do ano (dados em contabilidade pública). Por outro lado, existe uma redução das despesas correntes relacionadas com a aquisição de bens e serviços. Em termos agregados, o peso do programa orçamental da saúde mantém-se praticamente inalterado no total da despesa primária das administrações públicas (12,7%).

Tabela 18. Evolução do Orçamento do SNS, 2018-2020 (em M€)

| | 2019 _p | 2020 _p | Δ 2019-20 |
|------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| Despesa com pessoal | 4.239 | 4.641 | 9,5% |
| Aquisição de bens e serviços | 6.072 | 5.996 | -1,3% |
| Outras despesas correntes | 287 | 226 | -21,3% |
| Despesas de capital | 416 | 419 | 0,7% |
| Despesa total efetiva consolidada | 10.923 | 11.226 | 2,8% |

Fonte: ROE 2019 e ROE 2020 (p. 187)

O Governo anunciou que o reforço orçamental nesta área tem como objetivo eliminar o subfinanciamento crónico, bem como melhorar a capacidade do sistema. Para perceber se o orçamento proposto é adequado, importa analisar estas duas dimensões. As transferências do OE para o SNS são insuficientes para cobrir as despesas deste. E, mesmo após financiamentos adicionais, as receitas do SNS são consistentemente inferiores às despesas: em média, entre 2010 e 2019 (excluindo apenas 2012), o saldo do SNS é negativo em mais de 400 M€ anuais. Nesse sentido, o reforço orçamental previsto para o SNS deveria ser suficiente para corrigir o seu subfinanciamento. O aumento da dotação inicial deverá reduzir a necessidade de financiamentos adicionais ao longo do ano – o que se traduz numa evolução positiva de maior transparência. Porém, o reforço do orçamento não se destina exclusivamente ao fim do subfinanciamento.

Tabela 19. Evolução do Orçamento do SNS, 2010-2019 (em M€)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018e | 2019 _p |
|-------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Transferências OE | 8.849 | 8.254 | 7.762 | 7.930 | 7.796 | 7.878 | 8.179 | 8.628 | 8.594 | 8.703 |
| Outros | 674 | 571 | 2.810 | 668 | 827 | 776 | 764 | 683 | 821 | 738 |
| Receita | 9.523 | 8.825 | 10.572 | 8.598 | 8.623 | 8.654 | 8.943 | 9.311 | 9.415 | 9.441 |
| Despesa | 10.455 | 9.571 | 9.073 | 8.829 | 8.872 | 9.025 | 9.244 | 9.601 | 9.667 | 9.975 |
| Saldo | -932 | -746 | 1.499 | -231 | -249 | -371 | -301 | -290 | -252 | -534 |

Fonte: nota explicativa do Ministério da Saúde OE 2018 e 2019

O OE 2020 prevê novas medidas com o objetivo de melhorar a capacidade de resposta do sistema. Neste momento, as propostas encontram-se divididas em duas secções: uma dedicada ao programa orçamental da saúde, e outra dedicada à eficiência do SNS. Em termos de transparência, o ROE 2020 beneficiaria se todas as propostas estivessem integradas numa única secção, para que fosse possível ter uma visão agregada das mesmas. O nível de detalhe permanece reduzido, não permitindo inferir o peso relativo de cada medida. No entanto, este ano foram introduzidas algumas novas medidas cujo impacto é quantificado, o que permite aumentar a transparência do exercício orçamental. Porém, outras permanecem por quantificar.

O OE prevê o desenvolvimento dos centros de responsabilidade integrados (com impacto em 2020 de 100 M€). Existe também a intenção de desenvolver os cuidados de saúde primários com a abertura de novas unidades de saúde familiar, novos incentivos e novas valências – à semelhança do previsto em orçamentos anteriores. Prevê-se ainda um reforço de 11 M€ no programa nacional de vacinação e um reforço de pelo menos 45 M€ para o aumento de capacidade dos cuidados continuados.

O orçamento da saúde desagrega-se em despesas correntes e de capital. Relativamente às de capital (maioritariamente relativas a investimentos), o OE 2020 reforça intenções já inscritas em orçamentos anteriores, no que diz respeito à construção de cinco novos hospitais, bem como da pediatria do Hospital de S. João. Estas novas unidades terão um impacto estimado de 103 M€ em 2020. Estão ainda previstos 42 M€ no âmbito do programa de investimentos que teve início em 2019 (com um nível de detalhe relativo ao impacto destes investimentos) e 89 M€ para o novo plano de melhoria da resposta do SNS (com um nível de detalhe relativo a este plano muito reduzido). Historicamente, a execução da despesa de capital tem sido muito reduzida (42% em 2018, por exemplo), o que levanta algumas reservas relativamente à materialização do investimento previsto.

Tabela 20. Execução orçamento do Programa Saúde, 2013-2020 (em M€)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|--------|--------|
| Despesa corrente orçamentada | 9.119 | 8.656 | 9.555 | 9.793 | 10.064 | 9.896 | 10.597 | 10.863 |
| Despesa corrente executada | 8.826 | 8.457 | 9.230 | 9.558 | 9.814 | 10.909 | - | - |
| Taxa de execução | 97% | 98% | 97% | 98% | 98% | 110% | - | - |
| Despesa de capital orçamentada | 79 | 47 | 277 | 259 | 271 | 394 | 416 | 419 |
| Despesa de capital executada | 51 | 24 | 193 | 159 | 146 | 166 | - | - |
| Taxa de execução | 64% | 51% | 70% | 61% | 54% | 42% | - | - |

Fonte: Conta Geral do Estado (2013 a 2019)

Para além das despesas de capital, as despesas correntes representam a maioria do orçamento da saúde. Dentro destas, as despesas com pessoal são uma componente fundamental, na qual se prevê um forte aumento (402 M€), que reflete a transição para o regime de 35 horas, a reposição do pagamento de suplementos, a progressão de carreiras, e a atualização da retribuição mínima mensal garantida. Adicionalmente, prevê-se contratar em dois anos 8.400 novos profissionais para o SNS, sendo esta previsão de novas contratações pouco detalhada: não existe informação do número de profissionais a contratar em cada ano, nem as respetivas categorias profissionais, o que não permite projetar o custo das novas contratações. Adicionalmente, o reforço das contratações é semelhante, em volume, ao que foi feito entre 2015 e 2018. Por isso, a contratação em

apenas dois anos deste volume de profissionais levanta dúvidas sobre a existência de oferta suficiente de profissionais de saúde e capacidade de contratação.

Tendo estes fatores em consideração, o reforço para a saúde no OE 2020 parece ser insuficiente para fazer face às novas medidas propostas e ao fim da suborçamentação. 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?

O OE 2020 prevê um conjunto de medidas de aumento de eficiência da despesa, algumas já presentes em anos anteriores, sendo que o reduzido nível de detalhe não permite uma análise muito profunda. O exercício de revisão de despesa prevê, para 2020, poupanças no valor de 111 M€ (aumento de 32% face ao orçamento anterior).

Destaca-se o aumento expressivo das poupanças associadas à revisão de preços e comparticipações, bem como o aumento associado às poupanças das medidas transversais na área do medicamento, não sendo suficiente o nível de detalhe constante no ROE 2020 para se perceber o racional por detrás deste aumento das poupanças. Não existe igualmente informação sobre a execução das medidas previstas em anos anteriores, o que seria relevante para inferir sobre o grau de materialização das poupanças previstas para 2020.

Tabela 21. Estimativa dos ganhos de eficiência, 2019-2020 (em M€)

| | 2019 _p | 2020 _p |
|------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| Revisão de preços e comparticipações | 5 | 35 |
| Dispositivos médicos e reagentes | 18 | 3 |
| Medidas transversais na área do medicamento | 10 | 25 |
| Contribuição extraordinária dispositivos médicos | 0 | 12 |
| Revisão de orçamentos e contratos de gestão | 31 | 20 |
| Implementação do Registo de Saúde Eletrónico | 0 | 2 |
| Monitorização da comparticipação SNS sobre prescrições extra SNS | 0 | 5 |
| Centralização na aquisição de FSE | 10 | 0 |
| Combate à Fraude | 10 | 10 |
| Total | 84 | 111 |

Fonte: ROE 2019 e ROE 2020

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

No orçamento passado foi anunciado o projeto piloto para dar maior autonomia, incentivos e ferramentas de gestão aos hospitais com melhor desempenho. Tratando-se de um projeto importante para aumentar a eficiência dos hospitais, estranha-se a falta de detalhe neste orçamento sobre o referido projeto.

O OE 2020 traz novidades relativamente aos incentivos para melhorar a eficiência nos hospitais EPE. Em conjunto com o reforço orçamental, estes incentivos podem evitar a acumulação de novas dívidas – não sendo, no entanto, óbvio que existam mecanismos de controlo e acompanhamento da gestão. Este orçamento refere que todos os Planos de Atividade e Orçamento dos hospitais serão avaliados – fazendo destes um elemento central na gestão das unidades. Estes planos poderão ser um primeiro passo no aumento da autonomia dos hospitais, nomeadamente na gestão de recursos humanos. Tal aumento na autonomia, que não deverá ser independente do desempenho das unidades, tem potencial para contribuir para um aumento da eficiência.

Em 2020 será também possível a contratação de profissionais de substituição diretamente pelas unidades hospitalares. Este aumento de autonomia, ainda que pequeno, poderá ser tendencialmente eficiente – podendo resultar numa redução das horas extraordinárias ou contratação de serviços externos (mais caro do que a contratação de profissionais). Destaca-se ainda a previsão de 100 M€ adicionais para incentivos no âmbito dos Centros de Responsabilidade Integrados (CRI) – estruturas de gestão intermédia dentro dos centros hospitalares com autonomia funcional. A criação de novos CRI e o desenvolvimento dos atuais podem permitir uma reorganização dos hospitais, atribuindo maior autonomia aos profissionais de saúde e premiando as equipas com melhor desempenho. Espera-se que estes centros possam resultar num aumento da eficiência através da rentabilização da capacidade instalada e de novos modelos de prestação de cuidados.

O OE 2020, à semelhança do anterior, pouco prevê no que diz respeito aos atuais contratos das PPP. Em 2020 será o primeiro ano completo com gestão pública no Hospital de Braga. Sabe-se também que a PPP de Vila Franca de Xira irá terminar em 2021, não existindo interesse da equipa de gestão em prosseguir o atual modelo. Tendo em consideração que estes contratos se aproximam do seu término, e que no caso do Hospital de Cascais o contrato teve mesmo que ser prolongado, seria útil que existisse algum detalhe adicional.

As propostas introduzidas neste orçamento para a promoção de eficiência dos hospitais são, assim, positivas, mas não muito ambiciosas. À semelhança do ano passado, existem razões para ter algum otimismo relativamente à evolução dos modelos de gestão dos hospitais, ainda que não se antecipem, para já, melhorias radicais.

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 consequente acumulação de dívidas. À semelhança do que ocorreu em anos anteriores, as regularizações extraordinárias de dívida feitas no final de 2018 (500 M€) e no primeiro semestre de 2019 (445 M€), não resolveram o problema. Para além destas regularizações, no final de 2019 foram ainda disponibilizados 550 M€ para redução dos pagamentos em atraso.

Tabela 22. Dívida do SNS a fornecedores externos, 2014-2019 (em M€)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Dívida a fornecedores | 1.720 | 1.514 | 1.750 | 2.124 | 1.933 | 1.953 |
| Dívida vencida | 1.166 | 921 | 1.181 | 1.501 | 1.324 | 1.239 |
| % de dívida vencida | 68% | 61% | 67% | 71% | 68% | 63% |

Fonte: Portal da Transparência do SNS (janeiro de 2020)

Aquando da apresentação do OE 2019, a Ministra da Saúde revelou a intenção de eliminar a restante dívida até ao final de 2019. Verifica-se, hoje, que esse objetivo não chegou a ser alcançado, com o surgimento de novos pagamentos em atraso. No entanto, o aumento das transferências iniciais para o SNS (+942 M€ face ao OE 2019) permite uma maior adequação dos orçamentos das unidades do SNS às suas despesas.

Este reforço de dotação inicial deverá permitir um maior controlo da dívida. Na prática, corresponde a uma antecipação de verbas: em vez de se injetar verbas adicionais ao longo do ano para o pagamento de dívidas, opta-se por um reforço do orçamento inicial. Tal aumenta o realismo do exercício orçamental e a margem de manobra das administrações hospitalares. De notar que, na ausência de fortes mecanismos de monitorização e avaliação da gestão, o reforço orçamental pode resultar na acumulação de novas dívidas por parte dos hospitais. Este problema reveste-se de particular importância, uma vez que o aumento da dotação inicial do orçamento para o SNS é acompanhado por uma redução das verbas disponíveis a injetar ao longo do ano. O foco do OE 2020 em medidas de controlo da gestão parece ser ainda insuficiente, tal como discutido na subsecção anterior.

X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social

O sistema de Segurança Social tem assistido ao longo da sua existência a um processo de alargamento material e pessoal necessário para atingir os seus objetivos, podendo constatar-se já a sua entrada numa fase de maturidade, que deve ser enfrentada em conformidade. Assim, sabendo que o mesmo é dependente da evolução e da interação de variáveis demográficas, económicas sociais, o exercício de obtenção de projeções atuariais é um exercício complexo, mas inevitável. Não esquecendo as razões históricas e económicas que fundamentam a sua existência, consubstanciando compromissos sociais de longo-prazo, atravessando gerações presentes e futuras, a sua governação deve garantir quer a sua eficiência, quer a sua sustentabilidade.

Estimar receitas e despesas é essencial para garantir a rota de sustentabilidade pretendida, dando sinais concretos aos decisores políticos sobre o que deve ser feito e como. Os desafios que se colocam são diversos, mas também o são as oportunidades, obrigando a uma contínua reavaliação dos pressupostos e dos modelos em que assentam as projeções da despesa.

Criar condições de controlo e de gestão efetiva do sistema, de clareza e de transparência que permita obter informação atualizada e fazer análises de diagnóstico, é essencial. Adicionalmente, medidas que contribuam para a melhoria da reputação do sistema junto dos cidadãos e do seu fundamental carácter de seguro, e não de poupança, é indispensável.

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

No âmbito do programa “*Trabalho, Solidariedade e Segurança Social*” (Quadro 4.57. pg. 165 do ROE), a despesa efetiva consolidada prevista para 2020 é de 20.522,1 M€, correspondendo a um crescimento de 4,7% face à execução estimada para 2019. Relativamente ao subsector Estado, a despesa é de 14.534 M€, justificada pelas transferências do OE no âmbito das Lei de Bases do Sistema de Segurança Social e pela participação do Estado que visa o equilíbrio financeiro da CGA. Estas transferências destinam-se a despesas associadas a pensões e apoios sociais. Relativamente aos SFA, a despesa prevista para 2020 é de 11.031 M€, devido aos encargos com pensões e reformas a cargo da CGA e à execução de políticas ativas de emprego.

Efetivamente, prevê-se que, para 2020, o sistema de Segurança Social terá um saldo, em contabilidade pública, de 2.731 M€, mantendo-se igualmente positivo o saldo do subsistema previdencial.

Do lado da receita efetiva total, prevê-se um montante de 31.510 M€, o que traduz um aumento de 4,6% em relação à estimativa para 2019. Do lado da despesa efetiva prevê-se que cresça 4%, face à estimativa para 2019, ascendendo a 28.779 M€. Neste contexto, a despesa com pensões e complementos representa a maior parcela (18.187 M€ – excluindo as pensões do Regime Substitutivo dos Bancários), o que corresponde a um crescimento de 4,3% em relação a 2019. Também as restantes parcelas da despesa corrente apresentam aumentos: a prestação social para a inclusão (18,9%), o complemento solidário para idosos (8,8%), o abono de família (4,6%), os programas e prestações de ação social (7,2%), as prestações de parentalidade (11,5%) e o subsídio de doença (5%). Em sentido oposto, prevê-se que os subsídios correntes com suporte em fundos comunitários decresçam 5,7%.

Naturalmente, o crescimento do emprego (e diminuição do desemprego), bem como a continuidade das medidas restritivas introduzidas durante o PAEF (como a introdução do fator de sustentabilidade e da idade normal de acesso à pensão de velhice variável, ambos indexados à esperança média de vida), têm permitido aumentar a receita e acomodar os acréscimos de despesa decorrentes de novas medidas.

Adicionalmente, no que concerne às medidas previstas e respetivo impacto orçamental, do lado da receita, destaca-se o aumento da consignação do adicional ao IMI (introduzido em 2018), que se prevê que atinja 283 M€ em 2020.

De referir ainda que a previsão da despesa com pensões considerou os seguintes pressupostos:

- Atualização em 0,7% do IAS, nos termos legais, pelo que serão atualizadas prestações sociais e referenciais de prestações sociais;
- Atualização das pensões e de outras prestações sociais (0,7% para as pensões do regime geral de Segurança Social e do regime de proteção social convergente até 2 x IAS, e 0,24% para as pensões do regime geral de Segurança Social compreendidas entre 2 e 6 x IAS);
- Efeito positivo nas pensões de futuros pensionistas, promovido pelo regime de reforma antecipada por valorização das carreiras contributivas muito longas;

- Efeitos das alterações introduzidas na anterior legislatura, ao nível do Abono de Família, do Rendimento Social de Inserção, do Complemento Solidário para Idosos, das prestações de parentalidade e da Prestação Social para a Inclusão.

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

O sistema previdencial da Segurança Social, assente no princípio de solidariedade de base profissional, visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas. Este deve ainda ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.

Por diversas razões, nomeadamente diminuição do emprego e aumento do desemprego, verificou-se a realização de transferências extraordinárias do OE entre 2012 e 2017, visando financiar um eventual défice do subsistema previdencial, o que já não aconteceu nos dois anos de 2018 e 2019.

Tabela 23. Transferência extraordinária do OE e saldo subsistema previdencial (em M€)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Transferência extraordinária | 857 | 1.430 | 1.329 | 894 | 650 | 430 | 0 | 0 | 0 |
| Saldo do subsistema previdencial | 484 | 788 | 1.099 | 1.035 | 1.243 | 1.810 | 1.710 | 1.300 | 1.567 |

Fonte: ROE 2020

Para 2020 o saldo previsto é positivo e, conseqüentemente, também não se prevê qualquer transferência extraordinária do OE.

Em detalhe, analisando a evolução das receitas correntes, o ROE 2020 prevê a continuidade do crescimento das receitas em contribuições sociais e quotizações (6,3%), atingindo o montante de 19.529 M€. Para este crescimento contribuem os efeitos da evolução positiva ao nível do enquadramento macroeconómico, nomeadamente a continuação da diminuição da taxa de desemprego (de 6,4% em 2019, para 6,1% em 2020), o crescimento do emprego em 0,6% e o ritmo de crescimento real do PIB (1,9%), bem como medidas de eficácia na declaração e cobrança de contribuições e na cobrança de dívida e de modernização do sistema de Segurança Social. De notar ainda que as receitas correntes contemplam transferências de 283 M€ do adicional ao IMI e 377 M€ do adicional ao IRC, ambas consignadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para reforço da capitalização pública de estabilização, no âmbito da política de

diversificação das fontes de financiamento de Segurança Social, no sentido de reforço da sua sustentabilidade.

Para 2020, a estimativa da despesa com pensões e respetivos complementos é de 18.626 M€ (o que representa um acréscimo de 734 M€), prevê-se um aumento na despesa com as pensões de velhice de 5,5%, na de sobrevivência de 4,5% e na de invalidez de 2,2%.

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

As projeções apresentadas apontam para uma melhoria da pressão sobre a sustentabilidade do sistema, com base nos seguintes elementos:

- Os primeiros saldos negativos do sistema previdencial são esperados no final da década de 2020, em momento posterior ao projetado no OE anterior, podendo atingir valores mais significativos nos meados da década de 2040;
- O FEFSS espera vir a garantir, pela primeira vez, 2 anos de pensões, e deverá ter um esgotamento apenas na segunda metade da década de 2050, representando uma melhoria de 10 anos face à projeção constante no ROE 2019.

Tabela 24. Projeção do saldo do subsistema previdencial

| | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|------------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Saldo (M€) | 1.605 | -424 | -2.633 | -2.611 | -1.160 |
| em % PIB | 0,8% | -0,2% | -1,0% | -0,9% | -0,4% |

Fonte: ROE 2020

Sendo uma conclusão inequivocamente positiva, aceitando a validade de todos os pressupostos do modelo, permanece incontornável a necessidade periódica de avaliação futura do sistema, para que assim consiga cumprir os seus objetivos. De facto, a juntar à preocupação com a *sustentabilidade financeira* do sistema deve estar a preocupação de *adequação do valor das pensões*. para ir ao encontro do objetivo de proteção aos idosos e combate a pobreza – o *valor médio da pensão de velhice do regime geral*, paga em dezembro de 2018, foi de 475,62€.

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

O FEFSS tem por objetivo assegurar a estabilização financeira do sistema contributivo de Segurança Social, e constitui-se como reserva que visa cobrir, em caso de necessidade, despesas previsíveis com pensões em períodos em que a receita contributiva seja inferior à despesa contributiva.

A Lei de Bases da Segurança Social estabelece que “*Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos*”. Refere ainda que “*Os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras, integram o fundo a que se refere o número anterior, sendo geridos em regime de capitalização*”. Recentemente foram ainda consignadas ao FEFSS receitas provenientes do adicional ao IMI (em 2017) e do adicional ao IRC (em 2018).

Tabela 25. Projeção do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

| | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|------------|--------|--------|--------|--------|------|
| Saldo (M€) | 22.648 | 38.592 | 32.228 | 12.617 | 0 |
| em % PIB | 10,7% | 16,1% | 12,4% | 4,4% | 0,0% |

Fonte: ROE 2020

Como já referido, o resultado das projeções sugere que o FEFSS garantirá, pela primeira vez, dois anos de pensões, entre meados da década de 2020 e meados da década de 2030. Adicionalmente, a sua utilização perante saldos negativos do sistema previdencial apenas a partir do final da década de 2020, terá um esgotamento na segunda metade da década de 2050, o que, não sendo obviamente desejável, constitui uma melhoria substancial de cerca de 10 anos face à projeção constante no ROE 2019.

Subjacente aos resultados estiveram as seguintes hipóteses:

- A estimativa de que o valor de mercado da carteira de ativos do FEFSS para 2020 será de 22.648 M€, o que representa um crescimento de 17% face à estimativa do ROE 2019, refletindo o valor das transferências a efetuar durante este ano;
- Uma rentabilidade de 3,58% ao ano ao longo do tempo, admitindo que os saldos do sistema do previdencial integrarão o FEFSS;

- A estimativa de que as transferências resultantes do adicional ao IMI e IRC serão de 659,8 M€.

De facto, é possível constatar que o FEFSS tem vindo a ser reforçado, mas não é clara a forma de determinação dos montantes transferidos, nem se estes estão alinhados ou não com o estabelecido na lei. Naturalmente que a melhoria dos saldos do sistema previdencial de Segurança Social tem um impacto positivo nas projeções relativas ao momento de utilização e esgotamento do FEFSS. No entanto, diversas simulações deveriam ser feitas para aferir da sensibilidade das projeções a diferentes valores e momentos de transferência, de forma a adiar a sua utilização ou seu esgotamento.

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

Para dar cumprimento ao estipulado na Lei de Bases da Segurança Social, o ROE 2020 inclui o Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social (ainda que num documento à parte, mas integrante, sob o nome de “*Elementos informativos*”), que atualiza a projeção de longo-prazo do sistema previdencial.

As projeções⁶ baseiam-se num modelo atuarial/contabilístico que incorpora a informação mais recente e que integra os cenários demográficos e macroeconómicos prospetivos provenientes de entidades externas. A informação contempla:

- Informação relativa à execução orçamental de 2019;
- A previsão da conta da Segurança Social para o ano de 2020, da responsabilidade do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- Os dados físicos e financeiros de 2018 sobre pensões da Segurança Social; e
- Uma estimativa do FEFSS para o final de 2019, enviada pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, para a parametrização desta componente no modelo de simulação.

Os cenários considerados são os seguintes:

- O cenário demográfico e as hipóteses macroeconómicas de médio/longo-prazo subjacentes ao relatório “*The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary*”

⁶ Designadamente no que respeita aos encargos com prestações diferidas e às quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras.

projections for the EU27 Member States (2016-2070)”, mantendo-se, assim, inalterado relativamente ao ano anterior; e

- O cenário macroeconómico de curto-prazo do Ministério das Finanças.

O modelo contempla igualmente:

- As alterações de política ocorridas em 2019, designadamente o alargamento do regime de antecipação da idade de pensão de velhice dos subscritores com carreiras contributivas muito longas e a convolação das pensões de invalidez na idade normal de acesso à pensão de velhice;
- A eliminação da aplicação do fator de sustentabilidade nas pensões de invalidez; na convolação das pensões de invalidez em pensões de velhice; nas de velhice por flexibilização da idade, ou por antecipação por carreiras contributivas muito longas.

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 (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 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 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 do peso 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.

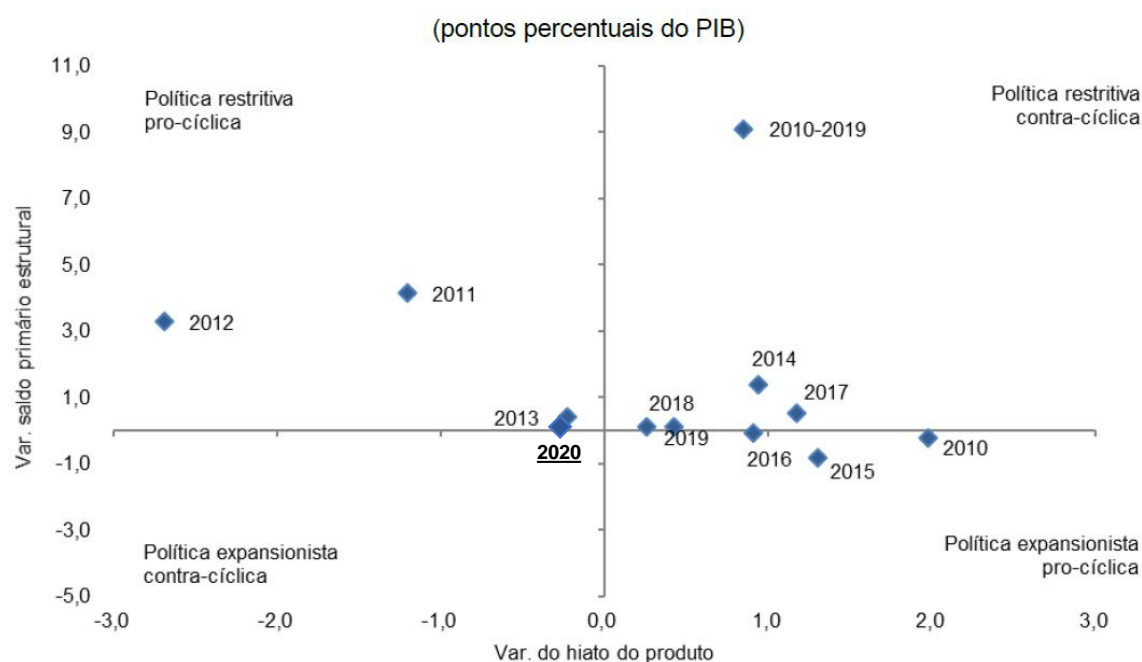
Tabela 26. Indicadores orçamentais. 2018-2020 (em % do PIB potencial)

| | 2018 | 2019 _e | 2020 _p |
|------------------------------------------|-------------|-------------------|-------------------|
| [1] Receita estrutural | 43,0 | 43,3 | 43,7 |
| [2] Despesa estrutural | 43,6 | 43,6 | 43,8 |
| <i>Juros</i> | 3,4 | 3,1 | 2,9 |
| [3] Despesa primária estrutural | 40,2 | 40,5 | 40,8 |
| [1]-[2] Saldo estrutural | -0,5 | -0,3 | 0,0 |
| <i>Δ saldo estrutural</i> | 0,9 | 0,2 | 0,3 |
| [1]-[3] Saldo primário estrutural | 2,9 | 2,8 | 2,9 |
| <i>Δ saldo primário estrutural</i> | 0,5 | -0,1 | 0,1 |

Fonte: ROE 2020

Quanto a esta temática, é importante relacionar a variação do saldo primário estrutural com a variação do hiato do produto para analisar a natureza da política orçamental. De seguida é apresentado um gráfico (não incluído neste ROE2020), com a inclusão da previsão para 2020 por parte da equipa do BW, para ser possível perceber a escolha efetuada para esse ano, bem como relacioná-la com os anos anteriores.

Figura 5. Avaliação da natureza da política orçamental, 2010-2020



Fonte: ROE 2019, CFP (2019a) e cálculos IPP/BW.

Verifica-se que a variação do saldo primário estrutural, muito marginalmente positiva (0,1 p.p.), em conjunto com uma variação do hiato do produto⁷ ligeiramente negativa (-

⁷ “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 (...). Por outro lado, se o hiato do produto é negativo, o PIB [real] é inferior ao seu potencial” (CFP, 2015a: 20).

0,2 p.p.), coloca o “ponto” correspondente a 2020 no segundo quadrante, correspondente a uma política orçamental quase neutra, apenas ligeiramente restritiva e pro-cíclica.

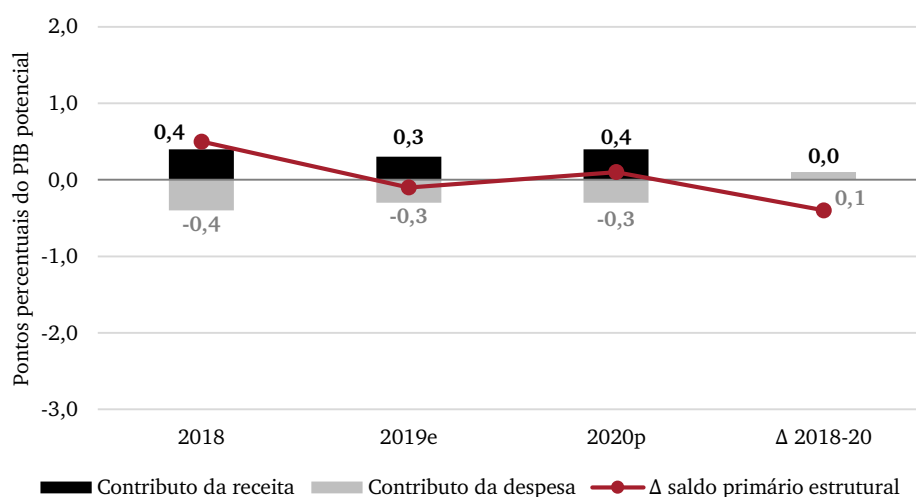
Contudo, isto deve ser lido com bastantes reservas. Qualquer das variáveis correspondentes aos eixos deste gráfico depende criticamente das estimativas do PIB potencial para o seu cálculo, que tem sido alvo de forte controvérsia na discussão quer no plano conceptual, quer no plano empírico. Mais razoável será uma leitura global do “movimento” dos pontos entre 2014 e 2020, 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 apresente um crescimento de 2,1% do PIB potencial e de 1,3% do hiato do produto em 2020, de acordo com o MF.

Relativamente à habitual informação constante na tabela “*Indicadores orçamentais*” (p. 65), 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 (presentes 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 3.3.2 Impacto das 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 de seguida 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 (0,4 p.p.) ser superior ao aumento esperado da despesa primária estrutural (0,3 p.p.).

Figura 6. Composição do ajustamento orçamental, 2018-2020 (em p.p. do PIB potencial)



Fonte: ROE 2020 e cálculos próprios

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 setoriais, pelo que para uma análise aprofundada seria necessário conseguir neutralizar o efeito das políticas transversais (e.g. descongelamento das carreiras e atualizações salariais). 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 4.3 “Despesa – Por Atividades” (p. 69) poderia ser bastante útil neste sentido. Mas, ao não oferecer valores consolidados, é altamente impreciso e limitado. O facto de não se tratar de valores consolidados não permite que se extraiam conclusões sólidas, sobretudo nas áreas em que as transferências entre setores assumem valores importantes. Adicionalmente, mostrando apenas os dados para o exercício, não permite perceber a evolução entre t-1 e t. Qualquer informação relativa a 2019 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 ROE anterior. Além disto, deveria ser apresentado 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 BW tem-se insistentemente defendido a implementação de uma efetiva orçamentação por programas, que realmente corresponda às melhores práticas internacionais, recomendadas por diversas instituições. Atualmente, os programas correspondem meramente à orgânica ministerial de cada Governo. À imagem de anos anteriores, no OE2020 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 (Lei n.º 151/2015) veio, mais uma vez, consagrar a implementação da orçamentação por programas, especificando as obrigações do Governo a este respeito, no âmbito de um período de transição de três anos⁸. No entanto, dada a segunda alteração à referida Lei (Decreto n.º 227/XIII) foi aprovada a recalendarização dos seus efeitos: a entrada em vigor das normas ocorrerá só no 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

⁸ Para uma análise mais aprofundada ver CFP (2015b) e Sarmiento (2016).

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 este ano, bem como os trabalhos já realizados pela Unidade.

Até lá, continua a ser nos detalhes de cada “programa”, desenvolvidos na secção 4 do ROE, que a informação mais detalhada do ponto de vista dos objetivos de política é apresentada, embora com limitações. Aquilo que seria relevante não é apresentado, nomeadamente: informação sobre a criação de novos programas, aumento da dotação (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.

Relativamente às subsecções com informação para cada “programa” /orgânica ministerial (secções 4.3 a 4.19), 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 decil da distribuição do rendimento, clarificando-se o contributo do OE para a redução das desigualdades?

Ao longo da secção “1. *Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2020*” é possível ver o enfoque do ROE 2020 no Estado Social, com o objetivo de valorização das pensões e proteção das pessoas idosas, melhoria dos rendimentos das famílias portuguesas (com a conseqüente redução das pessoas em situação de pobreza e das desigualdades), e melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos, destacando ainda a melhoria da oferta e qualidade dos serviços prestados pelo SNS aos utentes como a grande prioridade.

Por conseguinte, seria importante que o ROE clarificasse especificamente 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 cada decil da 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 da legislatura anterior, perdendo-se o foco das medidas a implementar em 2020.

Para além de uma maior descrição de cada medida de política orçamental (inscritas no Quadro 3.3), 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.ex. descongelamento das carreiras e progressões).

Referente à globalidade das medidas a aplicar em 2020, 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 “4.14. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15)” 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 3.2. 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. Trata-se de um setor vasto, onde se distinguem as empresas públicas por tipo de acionista principal (Estado, AR ou AL), por empresas financeiras e não financeiras, e por EPR (*Empresas Públicas Reclassificadas* dentro do perímetro das AP) e EPNR (*não reclassificadas*). Os fluxos financeiros que podem existir para as empresas públicas dividem-se em transferências correntes, de capital, subsídios, empréstimos e dotações de capital, e os fluxos que podem destas advir são impostos e dividendos.

Estes fluxos poderão ter um impacto direto ou indireto (através da necessidade de emissão de dívida adicional) no OE. Assim, informação completa, fidedigna e adequadamente justificada sobre os fluxos financeiros quer entre entidades dos vários subsectores das Administrações Públicas (incluindo as EPR), quer entre entidades das AP e empresas fora destas (incluindo as EPNR), é essencial para permitir aos cidadãos compreender o nível de impostos e/ou dívida pública comprometido com as atividades que têm 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), já operacionalizada. Esta unidade, à data da realização do presente relatório, tinha disponível no seu site os relatórios de atividade de 2014 a 2017, mas não ainda o de 2018. No entanto, é já possível consultar os relatórios trimestrais até ao 3º trimestre de 2018. Estes relatórios 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 SEE (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 2020 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, tal deixou de suceder, tendo o nível de informação prestado no OE sobre o SPE caído substancialmente.

No ROE 2020 a informação sobre o SPE é escassa, face à sua relevância. Nas duas secções específicas apresentadas (uma referente aos riscos do SEE – secção 5.2.3 “*Riscos do Setor Empresarial do Estado*” – e outra sobre a situação financeira – secção 6.1.4 “*Setor Empresarial do Estado*”), para além de uma narrativa útil, a única informação veiculada é sobre o montante das participações do Estado. Há ainda dentro da subsecção 1.2. “*Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública*” um subcapítulo sobre “*Acompanhamento e Monitorização das Empresas Públicas*”, onde se enuncia as medidas de revisão da despesa no SPE que se irão prolongar por 2020. No entanto, não há qualquer informação sobre os resultados já obtidos deste exercício, nem informação sobre as ações previstas para 2020. 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. Também não há qualquer informação sobre os resultados líquidos, receita e despesa do SPE.

Assim, mantém-se a crítica que o BW 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 ROE 2020 surge no texto que a principal componente dos rendimentos de propriedade são os dividendos de sociedades financeiras, nomeadamente do Banco de Portugal (468 M€) e da Caixa Geral de Depósitos (237 M€). Não há informação adicional sobre previsão de dividendos para 2021. No OE 2018 era apresentada a “*evolução do resultado líquido das Empresas Públicas Não Financeiras*”, mas tal informação já não é disponibilizada.

É preciso consultar os mapas orçamentais para se analisar os dividendos e lucros provenientes das participações do Estado. Estes são apresentados em estimativa global no Mapa I (*receita dos serviços integrados*) e no Mapa VI (*receita dos serviços e fundos autónomos*). Os “*dividendos e participações em lucros de sociedades financeiras*”, leia-se Banco de Portugal e CGD, são receita dos serviços integrados do Estado e ascenderão a 705 M€, enquanto os “*dividendos e participações em lucros de sociedades e quase-sociedades não financeiras*” são bastante reduzidos (2,9 M€). Não é fornecida qualquer desagregação por empresa, evolução ao longo do tempo, ou valores comparados com qualquer dado da execução orçamental. O mesmo acontece ao analisar o Mapa VI, onde se verifica que as receitas de dividendos e participações em lucros de sociedades e quase-sociedades não financeiras é de 120 M€ e de sociedades financeiras é de 9,6 M€.

Recorde-se que desde o início de 2015, com o PSPP do BCE, o BdP tem vindo a comprar dívida pública o que, conjugado com a diminuição das provisões, fez aumentar significativamente os seus dividendos entregues ao Estado.

Tabela 27. Dividendos e participações em lucros do subsector Estado, contabilidade pública (em M€)

| | 2017 | | 2018 | | OE 2019 | OE 2020 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | OE | CGE | OE | CGE | | |
| Sociedades não financeiras | 87 | 172 | 96 | 125 | 167 | 123 |
| Sociedades financeiras | 462 | 285 | 513 | 418 | 644 | 715 |
| Total | 548 | 457 | 609 | 543 | 810 | 838 |

Fonte: ROE 2017-20, Mapa I e Mapa VI, CGE 2017-18

Por fim, refira-se ainda que não é apresentada qualquer informação sobre a expectativa (ou não) de receita em dividendos provenientes do SEL ou do SER, nem é discriminada uma estimativa para essa mesma receita.

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

O Quadro A3. “Transferências da AC para as Entidades Públicas Empresariais” ROE 2020 fornece os valores das transferências correntes, de capital e subsídios para as EPE mercantis (fora das AP), disponibilizando alguma informação relevante (por exemplo, existem 19 M€ em transferências correntes). As transferências de capital para as EPNR ascendem a 6 M€, havendo uma identificação clara das entidades recipientes, mas nenhuma explicação narrativa da justificação destas transferências. Seria importante que fosse incluído algum tipo de justificação a acompanhar os dados, de forma a permitir entender os objetivos de política e as necessidades das empresas a que respondem estas transferências.

Tabela 28. Transferências e subsídios da Administração Central para EPEs (em M€)

| | OE 2017 | OE 2018 | OE 2019 | OE 2020 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Transferências correntes | 5 | 29 | 28 | 19 |
| Subsídios | 27 | 23 | 20 | 18 |
| Transferências de capital | 12 | 13 | 5 | 6 |
| Total | 44 | 65 | 53 | 43 |

Fonte: ROE 2017-2020

Relativamente aos empréstimos por parte do Tesouro ao SPE, o ROE 2020 mantém a parca informação que é normalmente prestada. A secção 6.4. “Ativos e Passivos do Estado” tem apenas informação sobre os passivos e as Necessidades de Financiamento do Estado. É referido no Quadro IV.4.1.2. “Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado” que o Estado prevê uma aquisição líquida de ativos financeiros de 3,7 mil M€, embora não seja dito nem o porquê, nem onde será feita essa aquisição.

No que toca às garantias do Estado, pelo Quadro 5.1. “Garantias concedidas a outras entidades” observa-se que existem 13 M€ em garantias concedidas pelo Estado a outras entidades, algumas das AP (e.g. RAM, Fundo de Resolução, Metropolitano de Lisboa) e outras fora (e.g. Águas de Portugal).

Relativamente aos empréstimos concedidos pelo Estado, encontra-se informação sobre o montante e natureza dos empréstimos de médio e longo prazo no Mapa de Desenvolvimentos das Despesas do Serviços Integrados,

Tabela 29. Empréstimos de médio-longo prazo concedidos a entidades públicas (em M€)

| Tipo de entidade | OE 2020 | Entidade |
|-----------------------------------------|---------|-------------------------------------|
| Administrações Públicas | 10 | |
| | 56 | Entidade pública |
| | 1 | Fundo de Recuperação de créditos |
| | 10 | FAM |
| Administração Central (SFA) | 850 | Fundo de Resolução |
| | 75 | Portugal 2020 |
| | 365 | IFFRU |
| Administração Local | 5 | Autarquias Locais - Cont. Incêndios |
| Resto do Mundo | - | Fundo de Resolução Europeu |
| Empresas Públicas Reclassificadas (EPR) | 0,4 | Transtejo |
| | 7 | Parparticipada |
| SFA (EPR) | 839 | Metro Porto |
| | 146 | Metro Lisboa |

Fonte: Mapa de desenvolvimentos orçamentais OE 2020

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 no Relatório do Orçamento do Estado a eventuais ou previstos aumentos de capital a entidades do SPE específicas, nem mesmo uma apresentação resumida do esforço financeiro do Estado em relação às empresas do SEE. No entanto, tal informação pode ser obtida no mapa de desenvolvimentos orçamentais:

Tabela 30. Dotações de capital para empresas públicas, SEE-EPR (em M€)

| | OE 2020 |
|---------------------------------------------|---------|
| Infraestruturas Portugal | 1.054 |
| Metro de Lisboa | 309 |
| Transtejo | 2 |
| CP | 130 |
| Outras empresas públicas não financeiras | 21,6 |
| Fundo de Recuperação de Empresas | 0,8 |
| FAM | 11,6 |
| Fundo dos Fundos para a Internacionalização | 20,0 |
| OPART | 1,5 |
| EDIA | 29 |

| | |
|--------------|--------------|
| Total | 1.578 |
|--------------|--------------|

Fonte: Mapa de desenvolvimentos orçamentais OE 2020

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 ao SPE, ou mais especificamente ao SEE. A secção 5.2. “*Riscos das Responsabilidades Contingentes e do SEE*” fornece informação sobre garantias concedidas a EPR e EPNR, que, caso venham a ser acionadas representarão encargos futuros, mas a informação aí contida (bem como na subsecção 5.2.3. “*Riscos do Setor Empresarial do Estado*”) é 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 de encargos futuros, designadamente no sector dos transportes, pelo que seria importante uma análise mais fina deste ponto. Por exemplo, só o Metro de Lisboa deverá ter no ano 2020 um reforço de capital de 309 M€ e empréstimos de 146 M€. Também aqui uma análise mais detalhada do endividamento do setor 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 desenvolvimento (em Contas Nacionais ocorre no momento do compromisso), 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, pelo que neste aspeto seria fulcral um exercício orçamental plurianual e de médio prazo.

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.

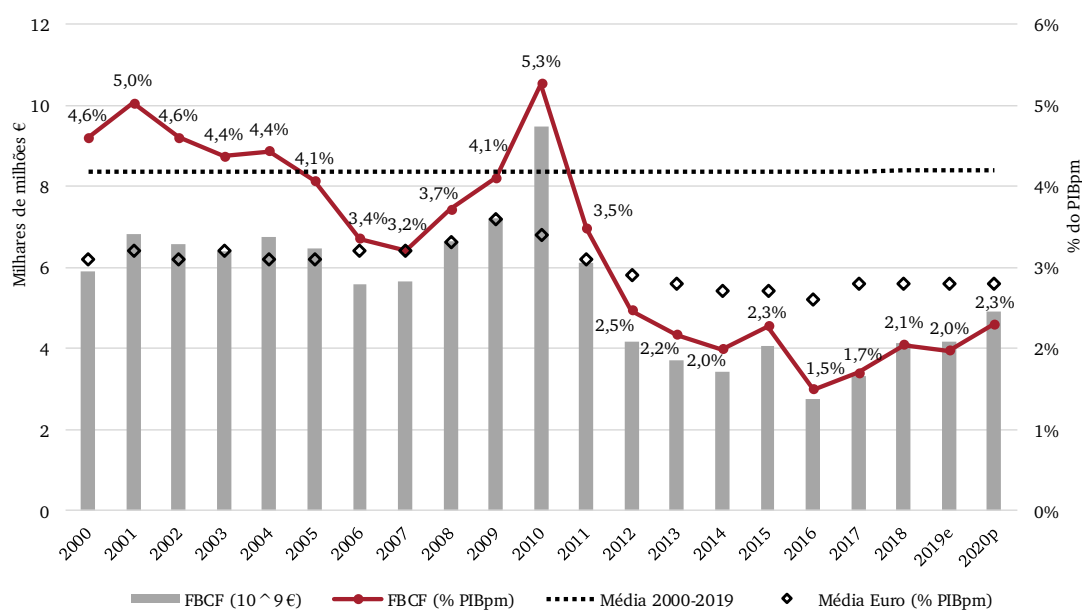
As PPP, que em Portugal se concentram sobretudo nas áreas rodoviária, ferroviária e de segurança, têm associados compromissos financeiros públicos de muito longo prazo, com relevante impacto orçamental. De acordo com as regras Europeias, em contabilidade nacional o investimento feito via PPP (desde que o privado assuma o risco de construção e, simultaneamente, de disponibilidade ou de procura) não é contabilizado para o défice e dívida pública, apenas os pagamentos futuros ao concessionário privado serão registados como despesa. As previsões para a dimensão destes compromissos têm subjacente um conjunto de hipóteses sobre o resultado das renegociações⁹ 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.

⁹ A renegociação ou reequilíbrio financeiro ocorre quando eventos previstos, ou não, no contrato de concessão alteram as condições financeiras, e sobretudo, a remuneração dos acionistas privados. As renegociações são desencadeadas geralmente por um evento específico e afetam as condições financeiras da concessão.

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

Nos últimos anos, a rubrica de investimento público (Formação Bruta de Capital Fixo) tem registado níveis de execução relativamente abaixo daquilo que era previsto no OE. Para 2019, o OE previa 4.9 mil M€, mas a estimativa para esse mesmo ano, constante no OE 2020, é de 4.2 mil M€ (2% PIB). Para 2020, a previsão de FBCF do setor público é de 4.9 mil M€ (2.3 % PIB), um aumento de 700 M€. A adjudicação de diversos projetos poderá vir a permitir que o investimento público possa estar efetivamente acima dos níveis verificados nos últimos anos. 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 7. Investimento público (FBCF), 2000-2020



Fonte: INE, MF, Comissão Europeia e cálculos próprios

Nos últimos relatórios do BW tem sido bastante criticada a quase total ausência de referências a programas e medidas de investimento público. Contudo, a partir do ROE 2018 passou a constar um conjunto mais alargado de informação, estando essa tendência de melhoria da informação apresentada também presente no ROE 2020. Este providencia um conjunto de informação sobre projetos e investimentos em diversos setores. Particularmente relevante é o Quadro 1.1. “*Investimentos estruturantes em execução ou em contratação*”. Contudo, a informação é exclusivamente para 2019 e 2020, sem indicação do investimento nos anos seguintes nem do prazo de conclusão de cada projeto – logo,

na maioria dos casos, o valor apontado como investimento em 2019 e 2020 é apenas uma pequena parte do total do investimento do projeto.

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 ROE 2020 é praticamente omissivo sobre impactos plurianuais do investimento público. Existe apenas, novamente, a indicação do investimento nos diferentes setores 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 6.3. “*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 (5.2.2. “*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 2020 ou em anos futuros.

No setor rodoviário, o montante de passivos contingentes subiu 413 M€ face a 2019, ascendendo agora a 978 M€. Este aumento resulta do pedido de reequilíbrio financeiro da Rotas do Algarve Litoral, S.A, na sequência da recusa de visto do Tribunal de Contas à renegociação da subconcessão (para além de um conjunto de outros pedidos de reequilíbrio financeiro que veem de trás, como a subconcessão Baixo Tejo, Lusoponte ou a Litoral Oeste). No setor ferroviário, existe um passivo contingente de 169 M€ pedido pela ELOS – Ligações de Alta Velocidade. Na saúde, existe um novo pedido de reequilíbrio financeiro no valor de 33 M€, por parte do Hospital de Braga, e um de 8 M€ do Hospital de Cascais. O montante de passivos contingentes máximo ascende a cerca de 1.2 mil M€ (o valor total não é divulgado no ROE). Refira-se que a unidade de PPP (a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos), no seu relatório de 2018, indicava um total

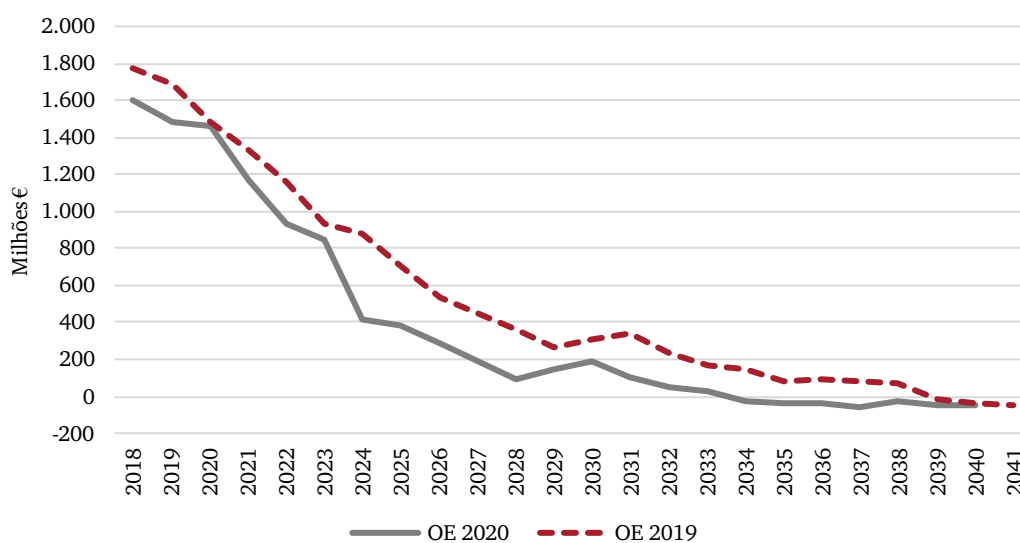
de passivos contingentes em linha com o referido, exceto para os novos pedidos de 2019, nomeadamente o da Rotas do Algarve Litoral, S.A.

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 uma ligeira diminuição dos encargos líquidos com as PPPs nos próximos anos, previstos neste OE2020, face aos encargos previstos no OE 2019 (note-se que o fluxo de pagamentos previstos no OE2020 já não inclui o SIRESP, que deixou em 2019 de ser uma PPP, tendo sido adquirido pelo Estado). Na próxima década (2020-29) e usando uma taxa de 2,5%, que é a taxa média implícita da dívida pública portuguesa, o VAL dos encargos futuros de acordo com o OE2019 seria de 7.349,3M€ e reduzir-se-ia para 6.660M€ com os valores do OE2020.¹⁰
Note-se que no OE 2019 o valor dos encargos com PPP em 2019 seria de 1.692 M€. Contudo, no OE 2020 aponta-se para um valor de encargos para 2019 de 1.603 M€. Salienta-se aqui a decisão do pedido de renegociação da Douro Litoral, que gerou um encargo de 219 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 (sendo que não há qualquer informação sobre a feitura das mesmas).

¹⁰ Os valores são quase comparáveis, com uma pequena diferença: o dados do OE2019, para os anos 2020 e seguintes, são a preços constantes de 2019, enquanto os dados do OE2020 para esses mesmos anos, são a preços constantes de 2020.

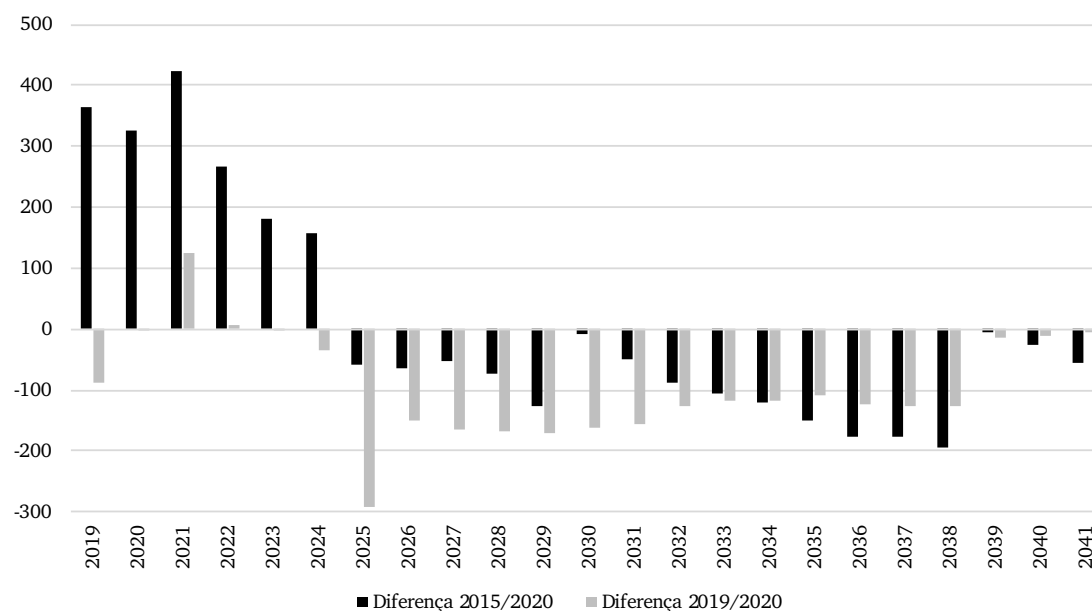
Figura 8. Encargos plurianuais com PPP, OE 2019 versus OE 2020 (preços correntes)



Fonte: ROE 2019 e ROE 2020

Mais grave é que quando comparamos os montantes previstos no OE 2020 com os que estavam previstos no OE 2015, verifica-se um agravamento dos pagamentos para os próximos 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.

Figura 9. Encargos plurianuais com PPP, OE 2015 versus OE 2020 (preços correntes)



Fonte: ROE 2015 e ROE 2020

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”*. Este ano, tal obrigação é satisfeita com a publicação de um relatório adicional ao ROE 2020, com elementos informativos, nos quais consta a secção 3. *“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 e macroeconómico de médio/longo prazo do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento da Comissão Europeia e no cenário macroeconómico de curto prazo do Ministério das Finanças. Estas projeções consideram as principais alterações de política, nomeadamente o novo regime de pensões antecipadas e a eliminação da aplicação do fator de sustentabilidade.

Este relatório adicional a ROE 2020 mantém um elevado nível de detalhe na análise aos principais indicadores demográficos e macroeconómicos. É apresentado o cenário demográfico, que teve como base o *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, e informação mais detalhada sobre as projeções para o saldo do Sistema Previdencial da Segurança Social e do 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 informação apresentada permite concluir que a despesa com pensões do sistema previdencial irá aumentar dos 7,1% do PIB em 2020 para 8,2% em 2060 (embora atinja

um pico de 8,8% em 2040), a que se soma os restantes subsídios, enquanto as receitas provenientes das contribuições e quotizações irão permanecer inalteradas, na ordem dos 9,2%. Tal implicará o esgotamento do FEFSS na segunda metade da década de 2050, dado os primeiros saldos negativos do sistema previdencial serem projetados apenas a partir do final da década de 2030.

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

A secção 5.2.1 “*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 2.8 mil M€, relativo à “*garantia de carteira*”¹¹, 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 12.5 mil M€. Salienta-se que cerca de 8 mil M€ de garantias são para entidades que consolidam no perímetro da dívida pública, pelo que o risco de as garantias poderem aumentar a dívida pública cinge-se a cerca de 4.5 mil M€ (cerca de 2,1% PIB). Identifica-se o montante concedido a cada entidade, com exceção de 1.250 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 (1.185 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.

¹¹ 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.

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.

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 as transferências adicionais 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, forças de segurança, etc.).

A LEO prevê obrigações de solidariedade recíproca entre os vários níveis das Administrações Públicas e permite que, por motivos de compromissos internacionais conjunturais, o Governo possa fazer 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 num futuro próximo.

Durante os últimos anos houve um reforço do controlo da execução orçamental, quer através da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (sobretudo com incidência no SNS), 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), decorrente da nova LEO de 2015, não existe informação discriminada entre os anteriormente distinguidos subsectores Estado e Fundos e Serviços Autónomos, pelo que aqui a comparação é feita entre os subsectores AC e ARL, o que tem representado uma perda de acesso a informação estrutural relevante,

diminuindo a sensibilidade da análise decomposta relativamente a fluxos intersectoriais para unidades descentralizadas administrativamente.

A disponibilização das Contas das AP na ótica da contabilidade pública, publicadas nos Anexos do ROE, utilizando os valores orçamentados para o ano do orçamento em análise e as estimativas dos valores do ano anterior, permite o cálculo da despesa efetiva consolidada, corrente e de capital (isto é, excluindo as transferências para outros subsectores), o que garante os dados necessários para aferir o contributo estrutural de cada subsector para a contenção de despesa. Essa informação permite obter indicadores sobre a evolução 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 31. Despesa consolidada, em contabilidade pública (em M€)

| | Administração Central | Administração Regional e Local | Segurança Social | Administrações Públicas |
|------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|------------------|-------------------------|
| Despesa efetiva consolidada 2019 | 53.974 | 11.069 | 26.069 | 90.734 |
| % total da despesa consolidada das AP | 59,2% | 12,2% | 28,6% | 100,0% |
| Despesa efetiva consolidada 2020 | 58.436 | 11.713 | 26.973 | 96.819 |
| (% total da despesa consolidada das AP) | 60,2% | 12,1% | 27,8% | 100,0% |
| Variação % (2020-2019) | 8,3% | 5,8% | 3,5% | 6,6% |
| Contributo para o aumento da despesa (%) | 74,2% | 10,7% | 15,0% | 100,0% |

Fonte: ROE 2020

A despesa efetiva total das AP aumenta entre 2019 e 2020, mantendo a linha de tendência dos últimos anos. Seria necessário recuar ao período 2014-15 para encontrar um episódio de redução da despesa nominal das AP. Observada uma certa estabilidade na estrutura da despesa consolidada face aos últimos anos, o contributo dos vários subsectores das AP para o aumento da despesa é algo dissonante com a sua expressão estrutural: verifica-se que a AC mantém uma pressão relativa algo sobredimensionada para o aumento da despesa (em relação à sua importância na mesma), quando comparada com a ARL e, mais ainda, em relação à SS, para além de registar também um crescimento mais expressivo comparativamente. Neste sentido, a conclusão que se retira é que o contributo para a consolidação vem significativamente mais da ARL e da SS do que da AC, num contexto de despesa efetiva total em crescimento – em termos consolidados aumenta cerca de 6 mil M€.

No âmbito dos programas especiais de ajuda financeira, renova-se a observação sobre a persistência de ausência de informação detalhada 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. No caso da AR, existe, porém, referência à diminuição significativa do montante de juros relacionados com o efeito de amortização de dívida levados a cabo pela RAM, no âmbito dos acordos de regularização em 2019.

Ao contrário do que chegou a verificar-se em anos anteriores, o ROE 2020 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, a avaliação do *gap* entre o número de pedidos de financiamento pendentes e o volume de financiamento efetivamente atribuído e executado, e a avaliação sobre o acesso dos municípios a fundos europeus. Num período de transição para o aprofundamento do processo de descentralização política, que começa a intensificar-se, a ausência desta informação reflete um empobrecimento nos meios de monitorização da 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 – condicionado pelo quadro legal – com a fundamentação das transferências desfasada de dois anos no que se refere quer à AL (pela LFL), quer à AR (pela LFR).

Assim, ao abrigo da LFL, nomeadamente através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), as transferências para os municípios 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. 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 2020 prevê-se um aumento percentual das transferências efetivas (8,1%) bastante acima do crescimento económico real estimado para o período orçamental (2%), o que pressupõe um desvio em alta das transferências à conjuntura macroeconómica. E este crescimento muito considerável das transferências face ao registado no ano anterior vem reforçar a convergência na correção do grau de cobertura

(92,2%), face à expectativa de cumprimento subjacente à LFL, beneficiando-se claramente de uma conjuntura de retoma no ciclo.

Tabela 32. 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% |
| 2020 | 2018 | 35.915 | 2.335 | 2.152 | 92,2% | 8,1% |

⁽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 2012-18 e ROE 2020

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 no ano t-2.

De acordo com a referida fórmula de cálculo, tendo em conta que a taxa de crescimento do PIB a preços de mercado em 2018 (t-2) se fixou em 4,05%, resulta que o valor teórico a fixar das transferências (LFR) para as Regiões em 2020 não deveria exceder 554 M€. No entanto, o valor inscrito no ROE 2020 é de 522 M€, o que representa uma redução nominal de 10 M€ face ao ano anterior (essencialmente explicada por uma redução mais acentuada nas transferências para a RAM) e, naturalmente, um afastamento em baixa face ao valor teórico de referência. Esta situação, não tendo, porém, magnitude suficiente para pôr em causa a observância da flexibilidade das transferências para as Regiões, sobretudo devido à evolução das transferências nos últimos anos, indicia um reforço da

disciplina na gestão das transferências para as AR. Também as transferências totais (LFR + outras) para as Regiões sofrem, em 2020, um decréscimo de 1,2%, em sentido contrário ao crescimento do PIB.

Tabela 33. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores (em M€)

| Ano t | Transferências (no âmbito da LFR) | Transferências totais [a] | Variação % [a] |
|-------|-----------------------------------|---------------------------|----------------|
| 2014 | 424 | 426 | - |
| 2015 | 467 | 467 | 9,6% |
| 2016 | 496 | 496 | 6,2% |
| 2017 | 492 | 500 | 0,8% |
| 2018 | 508 | 514 | 2,8% |
| 2019 | 533 | 548 | 10% |
| 2020 | 522 | 561 | -1,2% |

Fonte: CGE 2012-18 e ROE 2020

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

É patente o cuidado em sublinhar o reforço do processo de descentralização em curso, marcado de forma especial com a publicação, na legislatura anterior, da Lei-Quadro da descentralização (Lei nº 51/2018 de 16 de agosto). O *Programa Orçamental Governação*, no âmbito das suas diferentes dimensões e prioridades, confere explicitamente visibilidade ao eixo da descentralização: “[*tendo em vista promover*] a política global e coordenada na área da descentralização e das autarquias locais, as estratégias de desenvolvimento económico e social, tendo em conta os objetivos da convergência e da coesão e as políticas de coesão territorial, de cooperação territorial europeia, de desenvolvimento regional e de valorização do Interior”.

A transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais é continuada através do processo de descentralização iniciado na anterior legislatura, com o objetivo de aproximar a gestão dos serviços públicos dos cidadãos. Nos últimos dois anos tem emergido nova legislação conexa que visa coordenar sectorialmente a transferência de competências do Estado para as autarquias locais e comunidades intermunicipais, o que configura um amadurecimento da intenção política nesta área da reforma e modernização democrática do Estado. No entanto, esta intenção deve ser acompanhada da transferência de meios financeiros da AC para as AL, por forma a que possam desempenhar as suas novas funções e sustentar a respetiva despesa pública. Nesse sentido, a atual PLOE apresenta um reforço de 10% nas transferências financeiras

para as autarquias locais, contando, para o efeito, com novas e diversificadas fontes de financiamento: parte da receita do IVA nos sectores da restauração, alojamento, comunicações, eletricidade, gás e água, melhor cobertura dos montantes transferidos face ao que é estabelecido pela LFL e melhor indexação de receita com origem no encaixe de impostos do Estado (IRS, IVA, IRC) que se repercutem, com a flexibilidade e desfasamento referidos, no montante de transferências para os municípios.

A PLOE assume ainda uma definição de prioridades mais clara em termos dos sectores privilegiados no processo de descentralização e meios de financiamento necessários, recaindo nas áreas da educação, saúde, cultura, transportes e ambiente.

Para uma avaliação dinâmica da efetividade material do processo de descentralização, é de destacar a preocupação em monitorizar o indicador “*participação e gestão de receitas públicas pelas autarquias locais*” comparando com a média europeia, denotando-se presentemente uma tendência de convergência para os valores europeus. Seria importante, em futuros orçamentos, apresentar os dados que fundamentam esta tendência.

O reforço da estratégia de descentralização como eixo político relevante dá necessariamente uma atenção especial ao papel das freguesias, embora a informação a esse nível pudesse ser mais explícita nas secções dedicadas à ARL no ROE. 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.

Na vertente do financiamento, e no âmbito das recentes alterações à LFL, o OE 2020 consagra uma verba destinada à “descentralização” no valor de 295 M€ (ver Quadro A.4 na pg. 297 do ROE), que, porém, não se percebe se se refere formalmente ou não ao recém-criado Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), cuja expressão não é utilizada no texto do ROE (ainda que surja no glossário de acrónimos). Este valor supostamente representa uma base de financiamento necessária ao exercício eficaz das novas competências por parte das autarquias locais, garantindo a base material para a estabilidade do financiamento para a execução das novas atribuições descentralizadas. Nos quadros principais esta receita aparece diluída em “outra receita” para as autarquias locais.

Como já referido anteriormente, a bem da transparência orçamental, deverá haver um maior esforço no sentido de assegurar os elementos de quantificação dos fluxos e

indicadores orçamentais que permitam caracterizar mais objetivamente a correspondência entre o acréscimo de recursos financeiros dos municípios e o acréscimo de competências transferidas da AC para a AL.

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

É fornecida informação sobre a receita fiscal municipal direta prevista para 2020 (3.494 M€), discriminando a parte referente a IMI (1.577 M€) e a IMT (1.028 M€), que são, tradicionalmente, as principais componentes da receita fiscal da AL. É, assim, possível calcular residualmente a receita referente a outros impostos próprios locais com uma expressão mais marginal na receita (cerca de 25%, no conjunto). É ainda explicitado o montante de transferência do OE por via da LFL (3.039 M€), bem como as transferências provenientes da União Europeia (415 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.

Numa informação mais desagregada sobre as rubricas ligadas às transferências do OE para a AL ao abrigo da LFL, são explicitados, para o horizonte temporal 2018-2020, 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) e, pela primeira vez uma novidade introduzida na LFL por força de uma disposição da lei-quadro da descentralização (Lei nº 51/2018)), a participação dos municípios na receita do IVA (62 M€).

Contudo, como já referido, não surge ainda informação específica sobre os fluxos associados ao recém-criado FFD, que futuramente deverá merecer uma autonomização na desagregação das transferências, a par com os fluxos fundamentados pela LFL. Pela sua própria natureza, o FFD deveria ter uma discriminação do financiamento em termos sectoriais e territoriais (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.

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)?

É apresentada informação sobre “*Receita Fiscal e de Contribuições*” (1.743 M€), embora, como tem acontecido em anos anteriores, não se discrimine por tipo de imposto, nem se desagregue por regiões (RAM/RAA) – ainda que alguma dessa informação surja depois no texto de análise. É ainda apresentada informação sobre Transferências das AP (522 M€) e da União Europeia (312 M€) para as Regiões.

O texto explicativo fornece mais alguma informação, explicitando razões mais específicas para a redução de certas rubricas de despesa: em destaque, a redução em juros e outros encargos decorrente da implementação de acordos de renegociação de dívida por parte da RAM, em 2019).

Finalmente, são apresentados os valores discriminados das transferências do OE ao abrigo da LFR, bem como outras transferências residuais, para ambas as regiões autónomas, para o período 2018-2020, permitindo uma ideia de evolução das rubricas, o que também é plasmado na análise adjacente. Não se justifica, no entanto, a existência de dois quadros sobre a atividade financeira regional (i- receita e despesa efetiva global e ii- decomposição das transferências da AC para a AR), impondo-se uma lógica de desagregação harmónica, abarcando a separação da informação para a RAM e para a RAA, para além dos valores agregados, naturalmente, em ambos os casos. Haveria aqui espaço para melhorar, de forma muito simples, 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 ROE 2019, não se vislumbram medidas de melhoria ao nível da informação respeitante ao processo orçamental. Continua 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, que 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. Esta secção do OE poderia ficar a cargo da Unidade de Implementação da LEO.

Inicialmente era expectável que as normas referentes ao processo de orçamentação plurianual entrassem efetivamente em vigor para o ROE 2019. No entanto, dada a sua dificuldade de implementação, foi promulgada uma segunda alteração à LEO, recalendarizando a produção integral de efeitos da mesma para o OE 2021. Não obstante, seria importante que o ROE 2020 elucidasse sobre o estado de implementação da mesma, nomeadamente sobre o que já foi feito, as principais exigências a enfrentar, a evolução prevista 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 e pouco relevante, visto a ligação destas à estratégia orçamental ser curta. 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. 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. No ROE 2020 as GOP são apenas referenciadas, muito genericamente, no programa de Representação Externa.

A Proposta de Lei das GOP deveria ser um documento estratégico de médio prazo, apresentado ao Conselho Económico e Social (CES), que posteriormente emite um Parecer que acompanha a apresentação das GOP na Assembleia da República. A Proposta de GOP para o período 2020-2023 apresentada pelo Governo ao CES foi aprovada a 9 de dezembro. No Parecer pode-se constatar que o CES reconhece uma qualidade superior desta proposta face a documentos anteriores, mas, ainda assim, recomenda “o reforço da coerência entre a estratégia de desenvolvimento constante desta proposta das GOP e o Orçamento do Estado” (CES, 2019: 17). Refere ainda que existem “inconsistências várias, começando pela que se refere à ausência do enquadramento orçamental para viabilizar e concretizar aquela estratégia”, e destaca “a ausência do capítulo referente ao enquadramento nacional e internacional e ao cenário macroeconómico”.

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 pessoal dos últimos anos – tendo em conta os últimos dados disponíveis. 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). De acordo com os últimos dados disponíveis, de 2008 a 2018 assistiu-se a uma redução na ordem dos 40% no número de efetivos.

Tabela 34. Número de efetivos da Direção Geral do Orçamento, 2009–2019

| | 2009 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|
| [1] N.º efetivos ⁽¹⁾ | 230 | 181 | 173 | 164 | n.d. |
| [2] Mapa de pessoal ⁽²⁾ | n.d. | 265 | 210 | 211 | 235 |
| [1]/[2] Grau de cobertura | n.d. | 68% | 82% | 78% | n.d. |

⁽¹⁾ Informação constante no Balanço Social.

⁽²⁾ Corresponde ao número de efetivos considerados necessários ao (bom) desenvolvimento dos serviços e atividades.

Fonte: DGO (2018) e Mapas de Pessoal

Dada a redução do mapa de pessoal a partir de 2016 e o facto de se estimar que o número de efetivos atual não varie significativamente face ao 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 do número de efetivos, parece claro que tal 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. Para além do número de efetivos era também interessante dispor de informação sobre a estabilidade laboral na DGO. Informação casuística sugere que há uma elevada rotatividade de pessoas, mas conviria ter informações mais fidedignas.

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 A5, A6 e A7, do (pp. 291 a 293 do ROE) que apresentam listas de entidades que entram e saem do perímetro.

Em linha com o sucedido nos últimos OE (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 ano¹².

Não obstante, segundo o Ministério das Finanças a estimativa para o saldo orçamental global do ano anterior ao do OE (ano 2019, portanto) é de -0,1% 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 novembro, o IPP previa um excedente orçamental de cerca de 0,1% sem medidas *one off* de gestão financeira no final do ano.

Tabela 35. Previsões para o défice de 2019 (em % do PIB)

| | MF (dez 2019) | IPP (dez 2019) | OCDE (nov 2019) | CE (nov 2019) | FMI (out 2019) | CFP (out 2019) |
|------------------|------------------|-------------------|--------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Saldo orçamental | -0,1% | 0,1% | -0,1% | -0,1% | -0,2% | 0,1% |

Fonte: CFP (2019a) 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 outubro¹³, o que se traduz numa antecipação de duas semanas.

A análise da UTAO (2020) à PLOE 2020 foi publicada, em versão preliminar, a 3 de janeiro de 2020, ou seja, 18 dias após a entrega da PLOE – mais 11 dias do que no ano anterior, o que é compreensível, dado ter compreendido a época do Natal e Ano Novo. Esta análise continua a parecer, do ponto de vista substantivo, igualmente completa e informativa, sendo um excelente complemento aos documentos orçamentais.

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

¹² Esta situação foi ligeiramente atenuada no ROE 2020, dado a sua entrega só ter ocorrido em dezembro (tm-1) do ano orçamental anterior, derivado das eleições legislativas que ocorreram em outubro de 2019.

¹³ A recalendarização dos efeitos desta nova lei prevê que esta alteração só entre em vigor no OE para 2021. Tal como já referido, este ano o OE 2020 foi entregue apenas a 16 de dezembro, mas devido ao facto de se terem registado eleições legislativas em outubro de 2019.

Referências

- Conselho Económico e Social [CES] (2019). *Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2020-2023*.
- 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 (2019). *Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2020*. Parecer do Conselho de Finanças Públicas n.º 3/2019. 13 de dezembro de 2019.
- Direção Geral do Orçamento [DGO] (2007). *Balanço Social 2007*.
- DGO (2018). *Balanço Social 2018*.
- MF (2019a). *Programa de Estabilidade 2019-2023*. Abril de 2019.
- MF (2019b). *Conta Geral do Estado 2018 – Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social*. Junho, 2019.
- MF (2019c). *Orçamento do Estado 2020 – Relatório*. Dezembro, 2019.
- Oliveira, F. G. (coord.) et al. (2019). *Os Benefícios Fiscais em Portugal: Conceitos, Metodologia e Prática*. Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais.
- Sarmiento, J. (2016). *A Nova Lei de Enquadramento Orçamental*. Cadernos IDEFF N.º 20, Edições Almedina.
- Unidade Técnica de Apoio Orçamental [UTAO] (2020). *Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2020*. Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado. Relatório UTAO n.º 1/2020.

Legislação

- Decreto N.º 227/XIII – *Segunda alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental, recalendarizando a produção de efeitos da mesma*.
- Lei n.º 151/2015 – *Lei de Enquadramento Orçamental*. Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11, pp. 7566-7584, Assembleia de República.
- Proposta de Lei n.º 4/IX/1.^a – *Grandes Opções do Plano para 2020*.

IPP REPORT 8

Budget Watch: OE 2020 – rigor e transparência orçamental

Autores: Paulo Trigo Pereira e Joana Andrade Vicente

ISSN: 2183-9379

Janeiro 2020



**INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY**

L I S B O N

Institute of Public Policy Lisbon – Rua Miguel Lupi 20, 1249-078 Lisboa PORTUGAL
www.ipp-jcs.org – email: admin@ipp-jcs.org – tel.: +351 213 925 986 – NIF: 510654320

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o Institute of Public Policy nem qualquer representante seu é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores. Quaisquer citações são autorizadas desde que a fonte original seja adequadamente reconhecida.