



INSTITUTE OF PUBLIC POLICY  
Thomas Jefferson – Correia da Serra



# Report

n.º 3

## Budget Watch: OE 2017 Rigor e transparência orçamental

Miguel St. Aubyn  
Joana Vicente  
Luís Teles Morais

Com os contributos de:  
Jorge Santos, José Alves e Manuela Arcanjo

Esta e outras publicações em [ipp-jcs.org](http://ipp-jcs.org)

## Agradecimento

Os relatores agradecem aos colegas que participaram na equipa do *Budget Watch* este ano.

Não menos importantes foram os comentários dos Conselheiros Francesco Franco, Miguel Cadilhe e Ricardo Cabral, a quem agradecemos. Todos os erros e omissões subsistentes permanecem naturalmente da exclusiva responsabilidade dos relatores.

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.

## Os relatores

Miguel St. Aubyn é professor catedrático de economia no ISEG-Universidade de Lisboa e membro do IPP. [mstaubyn@iseg.utl.pt](mailto:mstaubyn@iseg.utl.pt)

Joana Vicente é investigadora do IPP. [joanav@ipp-jcs.org](mailto:joanav@ipp-jcs.org)

Luís Teles Morais é investigador e diretor executivo do IPP, e assistente convidado do ISEG-Universidade de Lisboa. [luistm@ipp-jcs.org](mailto:luistm@ipp-jcs.org)

## Report

A série de *Reports* do IPP pretende apoiar o debate das políticas públicas com trabalhos abrangentes, e análise empírica detalhada. As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser citado, reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores.

## Sobre o IPP

O IPP 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.

Apoio



Parceiro

**Deloitte.**

# Índice

Índice de quadros.....	2
Índice de figuras .....	3
Sumário executivo.....	4
Nota introdutória .....	6
Recomendações.....	8
X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade .....	12
X.2. Responsabilidade política.....	19
X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública .....	26
X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde .....	37
X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social .....	42
X.6. Consideração dos trade-offs entre objetivos de política .....	48
X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as Administrações Públicas e o Setor Público Empresarial .....	56
X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas.....	61
X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsectores da administração central.....	67
X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental .....	72

## Índice de quadros

Quadro 1. Previsões macroeconómicas para o ano de 2017 .....	14
Quadro 2. Ponderadores para as componentes da despesa, 2015.....	14
Quadro 3. Evolução do crescimento real da economia portuguesa para 2017 de acordo com várias hipóteses para a evolução das componentes de despesa.....	15
Quadro 4. Cenarização da dinâmica económica portuguesa para 2017.....	16
Quadro 5. Crescimento nos principais destinos de exportação, 2017 .....	17
Quadro 6. Necessidades Líquidas de Financiamento do Estado (em M€).....	19
Quadro 7. Medidas discricionárias mais relevantes .....	20
Quadro 8. Medidas orçamentais acima dos 100 milhões de euros.....	21
Quadro 9. Conta das Administrações Públicas (ótica da contabilidade nacional) .....	27
Quadro 10. Evolução prevista para a receita fiscal das Administrações Públicas no OE 2017 .....	28
Quadro 11. Variações da receita fiscal e PIB nominal, 2014-2017.....	29
Quadro 12. Evolução da receita fiscal por imposto para 2016 e 2017 .....	30
Quadro 13. Simulação dos saldos orçamentais e da dívida pública .....	31
Quadro 14. Estimativas para o saldo global em 2016 e 2017.....	35
Quadro 15. Estimativas para o saldo estrutural primário em 2016 e 2017 .....	36
Quadro 16. Consumo público na Administração Central, 2016 e 2017.....	38
Quadro 17. Peso do consumo público na despesa corrente primária da Adm. Central.....	39
Quadro 18. Transferências do Estado para o Serviço Nacional de Saúde, 2016 e 2017 .....	40
Quadro 19. Transferência extraordinária do OE e saldo do subsistema previdencial (preços correntes, M€) .....	45
Quadro 20. Projeção do saldo do subsistema previdencial (preços de 2017).....	45
Quadro 21. Despesa do Estado por Atividades, 2016 e 2017 (em milhões de euros).....	51
Quadro 22. Dividendos e participações em lucros.....	58
Quadro 23. Transferências e subsídios da Administração Central para EPEs (em M€).....	59
Quadro 24. Investimento público (Formação Bruta de Capital Fixo), 2000-2016 .....	62
Quadro 25. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2016 vs. OE 2017 (M€ preços correntes) .....	63
Quadro 26. Despesa consolidada corrente e de capital (em contabilidade pública) .....	68
Quadro 27. Transferências para os municípios.....	69
Quadro 28. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores .....	70
Quadro 29. Número de Efetivos – Direção Geral do Orçamento.....	73
Quadro 30. Previsões para o défice de 2016 .....	75

# Índice de figuras

Figura 1. O processo Budget Watch .....	6
Figura 2. Estimativas para a despesa fiscal 2014-2017 (em M€) .....	23
Figura 3. Evolução da dívida pública em % do PIB .....	32
Figura 4. Evolução do saldo global e primário em % do PIB .....	33
Figura 5. Dívida a fornecedores dos Hospitais EPE e tendências, 2011-2016.....	41
Figura 6. Avaliação da natureza da política orçamental .....	49
Figura 7. Composição do ajustamento orçamental.....	50

## Sumário executivo

*Este Relatório de análise à proposta de Orçamento do Estado (OE) para 2017 resulta da análise efetuada por uma equipa IPP-ISEG, no âmbito do projeto Budget Watch, quanto ao rigor, transparência e responsabilidade orçamental.* Além da análise destas dimensões, o Budget Watch engloba também uma análise das características do Orçamento promotoras/detratoras do crescimento e de um ambiente favorável ao investimento, que resulta no *Índice Deloitte Pro-Business*.

*Esta análise serviu, primeiramente, para apoiar a avaliação do OE pelo Conselho Consultivo Científico do Budget Watch (CCC BW), composto por 19 economistas portugueses, através de um inquérito que resulta no Índice Orçamental IPP-ISEG.* A análise pretende ser técnica, independente e objetiva, à luz das melhores práticas de prestação de informação e do processo orçamental.

*Eventuais melhorias na transparência e qualidade da prestação de informação nos documentos orçamentais são, na melhor das hipóteses, ligeiras.* Diversas melhorias são contrapostas por novas ausências, remoções de quadros ou informação narrativa, ou diminuição da sua abrangência.

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

*O cenário macroeconómico das projeções do Orçamento parece relativamente prudente e em linha com as projeções internacionais, mas existem riscos importantes.* A previsão para o crescimento da economia é próxima das de outras instituições, dadas as hipóteses assumidas, exceto no caso do consumo público – onde é apresentado um otimismo na redução do consumo público (-1,2%) que contrasta com a média das previsões das restantes instituições (0,4%).

*A estimativa global para as receitas fiscais em 2017 parece razoável – tendo em conta a evolução do PIB nominal –, mas é ensombrada pelo fraco comportamento em 2016.* Além disto, a eficácia das medidas nesta área levanta dúvidas sobre se serão suficientes para justificar tal dinâmica, aumentando a incerteza quanto à exequibilidade da meta para o défice, *a priori* razoável.

*A estratégia orçamental mantém a tendência de melhoria quanto ao contributo para a sustentabilidade da dívida, mas quebra as regras do PEC quanto à consolidação estrutural.* Saúdam-se os objetivos de redução do défice global e melhoria do saldo estrutural primário tão ou mais ambiciosos do que os propostos no Programa de Estabilidade. Mas no caso deste último, parece claro que as medidas do Orçamento não lhe permitem cumprir a própria meta para o saldo estrutural (primário). Tais evoluções levantaram, naturalmente, dúvidas junto da Comissão Europeia, da UTAO e do CFP.

*No consumo público (pessoal, aquisição de bens e serviços) destaca-se positivamente a ausência de medidas de contenção dos consumos intermédios irrealistas e não sustentadas, contrariamente à prática dos últimos anos.* No entanto, a estimativa de evolução das despesas com pessoal levanta

dúvidas, tendo ainda de ser acautelado o potencial efeito da problemática das cativações. Adicionalmente, a diminuta informação sobre os planos para o controlo da crescente dívida nos Hospitais EPE, e correspondente variação das dotações para o Serviço Nacional de Saúde, suscita preocupações.

***O controlo da despesa na Segurança Social parece continuar num bom caminho, sendo consistentes e realistas as previsões relativamente a este subsector***, quanto a um equilíbrio no curto prazo. Mantém-se praticamente inalterada, porém, a imperfeita cobertura da despesa por receitas de contribuições sociais (apoiada em transferências extraordinárias do OE). Fica, no entanto, aquém a distinção entre as medidas já implementadas e por implementar, bem como a identificação dos montantes a vigorar, e uma análise do impacto (plurianual) nos equilíbrios financeiros da Segurança Social.

***A lógica subjacente às escolhas de política ao nível macroeconómico é bem explicada. Já a abordagem dos trade-offs nas políticas de despesa é insuficiente.*** Continuam as lacunas crónicas de prestação de informação e transparência a este nível, as quais só a melhoria do processo orçamental poderá efetivamente reduzir. A explicação das opções governamentais na relação entre despesas discricionárias e não-discricionárias permanece problemática, mantendo-se a ausência de um quadro-resumo completo (semelhante ao que era disponibilizado no OE 2015), importante para esta avaliação.

***A informação sobre fluxos financeiros entre o Estado e o Setor Público Empresarial conheceu uma ligeira melhoria***, mas a informação prestada a este respeito continua insuficiente nos vários elementos, sofrendo com a remoção de alguns quadros introduzidos nos últimos ROE. A UTAM poderá ajudar a melhorar a trazer melhorias futuras a este nível, mas para isso é necessário um acompanhamento mais recorrente e oportuno (que pressupõe um reforço dos seus recursos técnicos e humanos).

***A informação sobre a despesa em investimento público continua insipiente e praticamente inexistente, ao que não é alheia a manutenção de níveis historicamente baixos nesta variável.*** Ainda assim, seria desejável uma melhoria na qualidade da informação a este nível. No âmbito das parcerias público-privadas, apesar de haver mais informação (sobretudo graças à introdução de informação qualitativa adicional no último ROE), continua a faltar esclarecimentos quanto às variações nas projeções das mesmas, bem como informação do risco de execução das garantias prestadas pelo Estado.

***Quanto à Administração Regional e Local, houve uma deterioração na informação sobre a “carga fiscal regional e local”, mas a “partilha de esforços” com estes níveis da administração aumentou.*** Registou-se uma contenção significativa de despesa tanto ao nível central, como ao nível regional e local, o que pressupõe uma melhoria do nível de solidariedade verificado entre os diferentes subsectores – dada a redução da diferença entre os diversos contributos para o aumento da despesa.

***Continua a não haver novidades no processo orçamental, nem quanto à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, o que deve ser invertido a breve prazo (dada a implementação integral da Lei decorrer no prazo de três anos após a sua publicação, em 2015).*** A nova LEO tem sido elogiada por estabelecer um caminho para a melhoria do processo orçamental. Lamentavelmente, o Orçamento não trouxe novidades acerca da sua implementação que poderia, por exemplo, trazer a introdução de mecanismos de verdadeira orçamentação por programas, que permitam um maior escrutínio das prioridades setoriais dos Governos e da sua tradução em políticas de despesa.

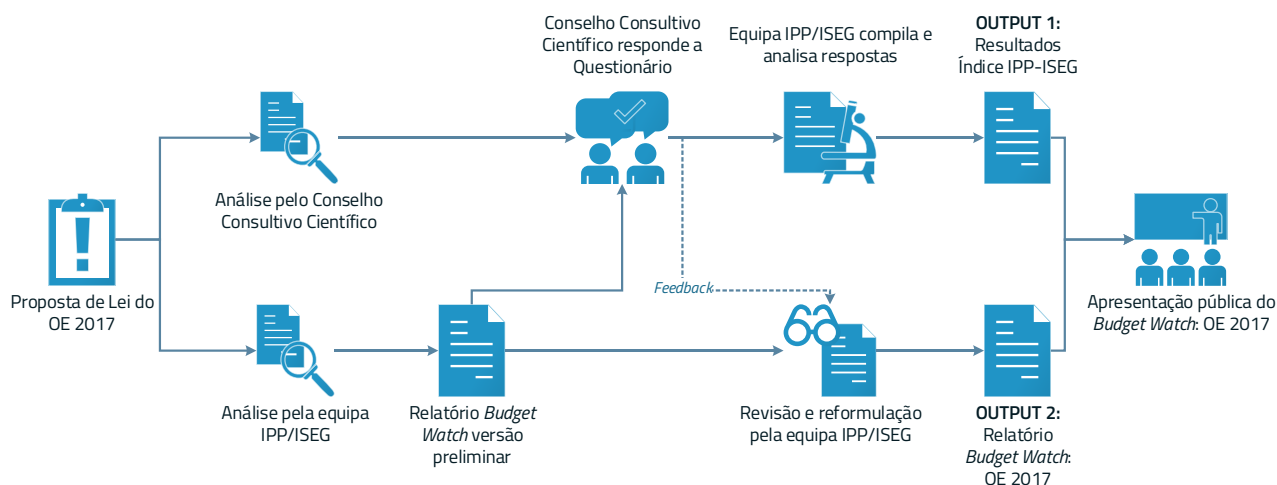
## Nota introdutória

O *Budget Watch* – uma parceria entre o [Institute of Public Policy \(IPP\)](#), o ISEG e a Deloitte – entra agora na sua oitava edição, para a análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2017 sob a perspetiva do *rigor, transparência e responsabilidade orçamental*. A análise que se pretende é exclusivamente técnica, independente e objetiva, à luz de boas práticas internacionais de prestação de informação e do processo orçamental, quanto a questões como:

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

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

Figura 1. O processo Budget Watch



Neste relatório, elaborado por uma equipa IPP/ISEG, procura-se reunir a maior parte da informação relevante e fornecer um “exame” à Proposta de Orçamento, que acompanha a avaliação quantitativa realizada pelo CCC BW, cujos resultados e principais conclusões são sintetizados no *IPP Policy*



*Paper 8.* Sistematizamos também as principais recomendações que ressaltaram deste trabalho. Estas resumirão o valor acrescentado deste relatório.

Este relatório beneficiou, entre outras, das seguintes análises:

- [Parecer Técnico n.º 5/2016](#) da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República;
- [Parecer relativo às Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado 2017](#), [Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2017](#) e [Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 329/XII](#) (nova LEO) do Conselho das Finanças Públicas;
- [Staff working document 515-final \(“Analysis of the draft budgetary plans of Portugal”\)](#), da Comissão Europeia.

Para além destas, beneficiou em muito do trabalho realizado por anteriores equipas do *Budget Watch*, tendo este relatório, como habitual, uma lógica de atualização e melhoramento incremental face aos anteriores. Beneficiou ainda do trabalho realizado pelo IPP noutros projetos, designadamente no Projeto AMADEO – [análises da execução orçamental](#).

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

# Recomendações

## X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade

- a) Deve ser incluído um **sumário executivo** objetivo, imparcial e fidedigno no ROE, logo no início do documento.
- b) O Ministério das Finanças deve identificar o **modelo macroeconómico utilizado** para as previsões, bem como a metodologia e hipóteses assumidas na consideração dos impactos das medidas discricionárias, por forma a permitir uma crítica fundamentada das projeções.
- c) O **valor do PIB nominal** utilizado para os cálculos deve ser explicitamente apresentado no ROE, evitando dúvidas sobre a sua possível manipulação em arredondamentos.
- d) A **análise de sensibilidade** aos riscos associados ao cenário macroeconómico é insuficiente e deve ser substancialmente melhorada, com a (re)inclusão do impacto da variação das taxas de juro de curto prazo, do PIB real e da taxa de desemprego.
- e) Deve ser discriminada a totalidade das **medidas discricionárias de despesa** – o seu montante global e o 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 par do montante previsto para 2017 referente às necessidades líquidas de financiamento, a justificação e desagregação do montante respeitante à rubrica de **aquisição líquida de ativos financeiros** para o ano orçamental deve passar a estar explicitada.
- b) O ROE deve apresentar um quadro síntese com a **despesa efetiva de cada um dos programas orçamentais** no ano orçamental, no ano anterior (a estimativa e não a previsão) e a variação percentual (com respetiva análise), permitindo uma leitura imediata das prioridades dos programas de despesa, que não implique um trabalho significativo de análise e cálculo.
- c) Deve ser **contextualizado o crescimento da despesa fiscal** (benefícios fiscais), apresentando dados que o relacionem com o crescimento da receita fiscal correspondente.
- d) Deve ser apresentada uma **explicação para as estimativas da despesa fiscal** (incluindo metodologia utilizada) e suas eventuais variações face ao exercício anterior, por forma a explicitar a constante inconsistência de dados para os mesmos anos.
- e) A **explicação referente à consolidação estrutural prevista** e pretendida é manifestamente insuficiente e deve ser substancialmente melhorada, nomeadamente enumerando quais as medidas que poderão ser classificadas como pontuais e os respetivos montantes.

- f) O ROE deve apresentar o impacto das alterações de perímetro orçamental, publicando igualmente **dados comparáveis**, expurgados das reclassificações que ocorreram, para as rubricas cujo perímetro é alterado, por forma a possibilitar a comparação com anos anteriores.

### 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 com o crescimento nominal do PIB**, explicando eventuais discrepâncias.
- b) O Ministério das Finanças deve identificar as hipóteses subjacentes assumidas aquando da inscrição dos **valores projetados para a receita fiscal**.

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

- a) O ROE deve apresentar uma explicação para o eventual **efeito das cativações** associadas ao consumo público, dado poderem apresentar importante efeitos de base na evolução que se prevê nesta rubrica de despesa.
- b) A variação das **dotações para o Serviço Nacional de Saúde** deve ser enquadrada e acompanhar a evolução da dívida a fornecedores dos Hospitais EPE (Entidades Públicas Empresariais).
- c) Deve ser fornecida **informação atualizada sobre a dívida dos Hospitais** (EPE e do Setor Público Administrativo), sobre a evolução dos resultados líquidos operacionais dos mesmos, e **estratégia para a sua redução**.

### X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social

- a) Deve haver uma **distinção clara entre as medidas** já implementadas em Orçamentos anteriores e as medidas ainda a implementar, no âmbito do perímetro da Segurança Social, bem como a identificação clara dos novos montantes/taxas que irão vigorar.
- b) Os **efeitos de alterações nas prestações (sobretudo pensões)** devem ser mais bem analisados no ROE, com uma **estimativa de impacto plurianual**.

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

- a) O ROE deve apresentar explicitamente a previsão para a evolução do PIB potencial, subjacente à estimativa para o saldo estrutural, no ano  $t$ , e para o correspondente hiato do produto.
- b) O ROE deve apresentar um quadro síntese com os **valores consolidados da despesa setorial** do ano orçamental, do ano anterior (a estimativa e não a previsão) e a variação percentual, permitindo uma leitura imediata das prioridades setoriais do Governo.

- c) Devem incluir-se, explicando, medidas de melhoria do **processo de programação orçamental plurianual**, para o tornar efetivo à luz das melhores práticas internacionais e da Lei de Enquadramento Orçamental.
- d) O ROE deve apresentar o impacto das principais medidas de receita e despesa nas desigualdades, estimando os seus efeitos para as famílias por camada da distribuição do rendimento.

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

- a) Deve ser reposto o quadro das **indenizações compensatórias**, por forma a permitir uma maior comparabilidade, e desenvolver explicações mais detalhadas, alavancando o acompanhamento por parte da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM).
- b) O Governo deve **explicitar, por empresa, os dividendos** previstos provenientes do Setor Empresarial do Estado (SPE) e do Setor Empresarial Local, bem como incorporar explicações relativamente às estimativas assumidas.
- c) Os **dados sobre transferências para o SPE** devem ser acompanhados de uma narrativa que permita entender de que forma estas despesas se integram na estratégia e opções políticas do Estado para a sua área de atuação, quantificando ainda os empréstimos a conceder.
- d) No ROE 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 mais informação sobre os **projetos de investimento público**, incluindo a desagregação do montante global orçamentado por projeto.
- b) O Governo deve explicar as **razões subjacentes às variações nas projeções de encargos** com as parcerias público-privadas (renegociações, reavaliações, entre outros), para o mesmo horizonte temporal, face às apresentadas no OE transato.
- c) O ROE deve ser claro e mais detalhado quanto ao risco de execução das garantias prestadas pelo Estado (e correspondente problema de endividamento das empresas públicas), e quanto a eventuais **garantias concedidas** pelos restantes subsetores das Administrações Públicas.

### X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsetores da administração central

- a) Deve ser **revisto o quadro constitucional** que atribui aos Governos regionais a totalidade (e não a partilha) da coleta de impostos cobrados nas regiões autónomas.

- b) O ROE deve voltar a apresentar uma **análise desagregada pelos quatro subsectores** das Administrações Públicas: Serviços Integrados do Estado, Fundos e Serviços Autónomos (com discriminação das Entidades Públicas Reclassificadas), Administração Regional e Local, e Segurança Social.
- c) O Governo deve explicitar os **contributos efetivos dos vários subsectores para a consolidação orçamental**, apresentando os valores consolidados tendo em conta a variação das transferências entre níveis de administração.
- 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**, onde se enumerem igualmente as principais medidas tomadas no ano do exercício com vista à melhoria dessas dimensões (sendo particularmente importante abordar o progresso da implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental).
- b) A Direção Geral do Orçamento deve clarificar adequadamente a sua **necessidade de recursos humanos** por forma a poder levar a cabo eficazmente a sua missão, atribuições e competências tendo em conta o seu volume de trabalho, não apresentando simplesmente o Mapa de Pessoal.
- c) O **calendário político deve ser alterado** de maneira a: i) aumentar o tempo de debate do OE na Assembleia da República, ii) evitar situações de entrega, discussão e aprovação do OE já depois do início do ano orçamental, e iii) permitir o cumprimento das obrigações no âmbito do Semestre Europeu.

## X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade

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

Ainda, a execução e a eficácia dos sucessivos OE dependem da dinâmica económica, mais ou menos favorável, durante o período da aplicabilidade orçamental, realçando o papel que qualquer OE apresenta como instrumento fundamental à previsão da evolução macroeconómica nacional. Por outro lado, a política orçamental tem, em si mesma, efeitos importantes na economia, quer do lado da procura, quer do lado da oferta. Consequentemente, entendemos que o Relatório do OE (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?

No *Budget Watch* referente ao OE 2016, criticou-se o pobre resumo que o Governo fez sobre o documento orçamental, mas manifestámos também alguma satisfação por, pelo menos, se introduzir *algum* sumário executivo. Contudo, esperávamos que este ano houvesse melhorias substanciais a esse respeito, elucidando de forma fidedigna, imparcial e acessível o conjunto de metas e políticas orçamentais, com os principais números, numa tabela clara e simples, para o próximo ano. No entanto, face ao sumário executivo de fraca qualidade presente no ROE 2016, no ROE 2017 assiste-se a um retrocesso, com o seu desaparecimento.

O ROE 2017 substitui o sumário executivo por um “prefácio” que, sendo muito mais longo e desenvolvido que o sumário do ROE anterior, não corresponde, de todo, a um resumo objetivo, imparcial e fidedigno, em termos acessíveis, do Orçamento. É, no essencial, a defesa de um conjunto de objetivos gerais (“linhas diretrizes”) que correspondem à narrativa do Governo, apoiada no respetivo programa e desenvolvida depois noutros documentos como o Programa Nacional de Reformas ou as Grandes Opções do Plano, com algumas fugazes referências a medidas incluídas no Orçamento, relacionadas com essas “linhas”.

Não se pretende, aqui, contestar que este “Prefácio” possa constar do ROE, e parece-nos legítimo que o Governo defenda o seu programa político. Contudo, tal não invalida que fosse importante a inclusão de um verdadeiro sumário executivo no ROE.

Nos próximos orçamentos, o Governo deverá manter um prefácio como o deste ROE e acrescentar um sumário executivo, ou introduzir apenas o sumário executivo, mesmo que inclua ou relacione os dados do Orçamento com as linhas programáticas do Governo. O Orçamento inglês<sup>1</sup> é um bom exemplo de como essa conjugação é possível: o sumário executivo é desenvolvido de uma forma alinhada com o discurso político do Governo, mas não deixa de permitir uma leitura fidedigna, rápida, acessível e abrangente e das principais medidas, metas e resultados do cenário macroeconómico.

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

À semelhança de anos anteriores, o Ministério das Finanças não fornece publicamente o modelo económico a que recorre para elaborar as projeções macroeconómicas presentes no OE. Este facto dificulta uma crítica bem fundamentada dos valores projetados no ROE 2017, não permitindo distinguir o impacto de diferenças metodológicas e nos pressupostos.

Adicionalmente, entendemos que seria desejável que o Ministério das Finanças disponibilizasse informação sobre o impacto das medidas discricionárias respeitantes às receitas e despesas no ROE 2017, apresentando igualmente a metodologia usada e as hipóteses internas e externas tomadas em consideração no Orçamento.

De acordo com os dados apresentados no mesmo relatório, o crescimento real da economia projetado para 2017 (1,5%) é mais otimista que as previsões mais recentes realizadas pelo Conselho de Finanças Públicas (CFP) (1,3%), pela Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Económico (OCDE) (1,3%), e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (1,1%). Quando comparado com os valores projetados pelo Banco de Portugal (BdP) e pela Comissão Europeia (CE), a previsão de crescimento económico para 2017 é mais contida (1,6% e 1,7%, respetivamente).

Enquanto a projeção para a rubrica do consumo privado traçada pelo Ministério das Finanças (1,5%) está em linha com as demais instituições nacionais e internacionais, observa-se que as diferenças mais significativas face aos valores projetados por todos os outros organismos recaem sobre as dinâmicas do consumo público, investimento e procura externa.

Os dados fornecidos no ROE de 2017 apresentam um otimismo de redução da despesa pública (-1,2%) que contrasta com o das restantes instituições (que em média preveem um aumento de 0,4%). De igual modo, as previsões para a dinâmica das importações são mais otimistas (3,6% face a uma média de 4,4%).

---

<sup>1</sup> Relatório disponível online em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/508193/HMT\\_Budget\\_2016\\_Web\\_Accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508193/HMT_Budget_2016_Web_Accessible.pdf)

## Quadro 1. Previsões macroeconómicas para o ano de 2017

	ROE 2017 (out 2016)	PE (abr 2016)	BdP (jun 2016)	CE (mai 2016)	CFP (set 2016)	FMI (set 2016)	OCDE (jun 2016)
<b>PIB</b>	1,5%	1,8%	1,6%	1,7%	1,3%	1,1%	1,3%
<b>Consumo Privado</b>	1,5%	1,8%	1,7%	1,7%	2,0%	1,4%	1,5%
<b>Consumo Público</b>	-1,2%	-0,7%	0,4%	0,4%	0,1%	0,6%	0,3%
<b>Investimento (FBCF)</b>	3,1%	4,8%	4,3%	4,9%	2,9%	2,0%	1,2%
<b>Exportações</b>	4,2%	4,9%	4,7%	5,1%	3,8%	3,4%	3,8%
<b>Importações</b>	3,6%	4,9%	4,9%	5,6%	4,0%	3,8%	3,6%
<b>Contributos para o crescimento (p.p.)</b>							
Procura Interna	1,3%	1,9%	0,7%	1,9%	1,5%	1,4%	1,2%
Procura Externa Líquida	0,2%	-0,1%	0,9%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	0,1%
Balança Corrente (% do PIB)	1,0%	0,6%	1,6%	0,5%	1,3%	-0,6%	0,3%
<b>Deflator do PIB</b>	1,5%	1,6%	n.d.	1,5%	1,1%	1,3%	1,0%
<b>Inflação (IHPC)</b>	1,5%	1,6%	1,4%	1,2%	1,0%	1,1%	0,8%
<b>Taxa de Desemprego</b>	10,3%	10,9%	n.d.	10,7%	10,7%	11,3%	11,5%
<b>Emprego</b>	1,0%	0,7%	n.d.	0,7%	0,9%	0,5%	0,7%
<b>Défice/PIB</b>	-1,6%	-1,4%	n.d.	-2,3%	-2,9%	-3,0%	-2,6%
<b>Dívida/PIB</b>	128,3%	122,3%	n.d.	124,5%	128,7%	128,2%	128,3%

Notas: Todos os valores são percentagens, e representam taxas de crescimento anuais salvo onde indicado. nas projeções feitas pelo BdP para a rubrica da Balança Corrente, esta inclui estimativas sobre a Balança de Capital. Nas projeções realizadas pelo CFP e pelo PE, o valor da inflação tem como base o Índice de Preços do Consumidor. Os dados da evolução do emprego para a OCDE foram retirados da *OECDStats*.

Fonte: ROE 2017, Programa de Estabilidade (PE) 2016-2020, BdP (Boletim Económico, junho 2016), CE (*European Economic Forecast, Spring 2016*, nº 25); CFP (Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2016-2020 – Atualização, nº 8/2016), FMI (*IMF Executive Board Concludes 2016 Article IV Consultation with Portugal, September 2016*, nº. 16/300); OCDE (Portugal - *Economic forecast summary (June 2016)*).

No Boletim Económico de junho de 2016, o Banco de Portugal utilizou os seguintes ponderadores para as componentes da despesa (referentes a 2015):

## Quadro 2. Ponderadores para as componentes da despesa, 2015

Componente da despesa	Ponderador
Consumo privado	65,9
Consumo público	18,1
Formação Bruta de Capital Fixo	15,0
Exportações	40,3
Importações	39,5

Fonte: Banco de Portugal, Boletim Económico de junho de 2016.

Considerando que os ponderadores apresentados pelo Banco de Portugal para as componentes de despesa se verificam para o ano de 2017, podemos admitir que, de acordo com as previsões traçadas pelo Governo, o objetivo de crescimento económico de 1,5% do PIB para o próximo ano parece razoável.



## Exercício de comparação com cenários das instituições internacionais

Realizámos um exercício de cinco cenarizações do crescimento real da economia para 2017, alterando apenas cada uma das hipóteses de evolução para as várias componentes de despesa (quadro 3), continuando a admitir que se verificam os pressupostos dos ponderadores fornecidos pelo Banco de Portugal (quadro 2). À exceção da evolução do consumo público – na qual se considerou uma ligeira derrapagem orçamental, tomando como hipótese o valor da previsão do CFP (0,1%) – admitimos em cada um dos outros cenários a pior conjetura para cada uma das rubricas de despesa, tendo presente os valores apresentados pelas instituições nacionais e internacionais não pertencentes ao Governo.

Os resultados presentes na tabela infra evidenciam um valor de crescimento real do PIB balizado pelos cinco piores cenários para cada componente da despesa. Contudo, verificamos que nos valores estabelecidos para a evolução do investimento, exportações e importações – variáveis que geravam maiores discrepâncias entre os vários organismos –, o crescimento real do PIB para o Governo encontra-se entre 0.3 p.p. e 0.8 p.p. acima destas piores hipóteses.

### Quadro 3. Evolução do crescimento real da economia portuguesa para 2017 de acordo com várias hipóteses para a evolução das componentes de despesa.

Alterações face às hipóteses do Governo	Taxa de crescimento
Governo (por memória)	1,5%
Consumo privado do FMI (+1,4%)	1,4%
Consumo público do CFP (+0,1%)	1,7%
Investimento da OCDE (+1,2%)	1,2%
Exportações do FMI (+3,4%)	1,2%
Importações da Comissão Europeia (+5,6%)	0,7%

Fonte: ROE 2017, CE, CFP, FMI, OCDE e cálculos próprios.

Adicionalmente, realizou-se outro exercício para perceber se as hipóteses do Governo eram realistas. Neste exercício, presente no quadro 4, admitimos duas hipóteses: i) a primeira calcula a taxa de crescimento real do produto para 2017 considerando os cinco cenários da evolução da despesa, de acordo com os dados presentes no quadro 3; ii) a segunda calcula igualmente a taxa de crescimento económico para o próximo ano, calculando os valores médios das previsões das instituições internacionais e nacionais não pertencentes ao Governo português. Neste exercício continua-se a considerar como exequíveis os ponderadores do Banco de Portugal para 2017. Embora rudimentar, esta metodologia possibilita um enquadramento e comparação mais claros dos vários pressupostos estabelecidos pelo Governo e restantes instituições.

#### Quadro 4. Cenarização da dinâmica económica portuguesa para 2017

Hipóteses	Hip. 1	OE2017	Hip. 2
Consumo Privado	1,4	1,5	1,7
Consumo Público	0,1	-1,2	0,4
Investimento (FBCF)	1,2	3,1	3
Exportações	3,4	4,2	4,2
Importações	5,6	3,6	4,4
<b>PIB</b>	<b>0,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>

Fonte: ROE 2017, CE, CFP, FMI, OCDE e cálculos próprios.

Em síntese, apesar dos pressupostos utilizados pelo Governo diferirem de algumas rúbricas da componente da despesa, os resultados globais previstos para a economia portuguesa não divergem de forma substancial destas instituições. A alteração de um conjunto de hipóteses que podem ser consideradas significativamente diferentes das que são formuladas no ROE 2017 resultam numa taxa de crescimento real esperada em linha com as instituições nacionais e internacionais. Acredita-se, assim, que apesar da crença otimista do Governo respeitante às importações, o pressuposto pelo Governo para o consumo público resulta num equilíbrio orçamental compaginável com o crescimento esperado para 2017. É razoável admitir que no decorrer do próximo ano – excluindo qualquer choque económico, político e social, quer em termos nacionais como internacionais – a dinâmica real da economia portuguesa esperada pelo Governo se confirme, admitindo ainda uma possível variação do comportamento real da economia entre os 0,7% e os 1,7%, dependendo da verificação dos pressupostos mais pessimistas ou mais otimistas, respetivamente.

Acresce que este exercício sugere também que, embora a previsão pontual seja razoável, os riscos que lhe estão associados são muito mais importantes no lado negativo. Ou seja, caso o cenário falhe, parece mais provável que o faça por excesso, que por defeito. Isto vai ao encontro quer da análise histórica às previsões orçamentais realizada pelo CFP<sup>2</sup>, quer dos resultados da modelização realizada pelo BdP<sup>3</sup> nas suas projeções de junho.

Adicionalmente, e uma vez mais, não se compreende que o OE para 2017 (como já aconteceu nos seis últimos anos) não inclua *por memória*, como foi feito no OE 2010 (página 18), o valor do PIB nominal utilizado para fazer os cálculos. É, assim, necessário calculá-lo a partir dos valores absolutos para algumas variáveis e das percentagens aí referidas em relação ao PIB. Este deverá ter sido o método utilizado pelo CFP, o qual sugere uma estimativa, por parte do Ministério das Finanças, do PIB nominal na ordem dos 185.000 M€ nos seus relatórios de análise à proposta de OE para 2017.

<sup>2</sup> Parecer do Conselho das Finanças Públicas, pp. 9-10

<sup>3</sup> Boletim Económico, junho 2016, Banco de Portugal, pp. 22-23

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

À semelhança do ano anterior, é realizada uma análise associada a riscos potenciais subjacentes ao cenário macroeconómico desenvolvido pelo Governo (págs. 20 a 28), tendo presente os riscos relacionados com as hipóteses externas desenvolvidas no ROE 2017. Estudam-se os impactos da variação do preço do petróleo (20%) no cenário base do Governo (51,3 USD/barril) e da variação da procura externa em 2 p.p. 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.

Relativamente ao petróleo, o aumento de 20% do barril implicará, de acordo com o documento orçamental, um aumento no deflator das importações, reduzindo conseqüentemente o valor da taxa de crescimento do PIB real em cerca de 0,2 p.p. Ainda, a proporção de combustíveis importados na balança de bens implicaria uma deterioração no saldo da balança corrente.

Esta análise assume particular importância dado que a partir do início deste ano, e depois de uma queda do preço do “ouro negro” desde 2012, tem-se assistido a uma crescente escalada dos preços do petróleo: de 26,50 dólares, em janeiro, para 47,92 dólares durante este mês (dados da OPEP). De acordo com os dados do FMI prevê-se que, em média, o barril de petróleo se situe, em 2017, na casa dos 50 dólares, o que foi, de resto, incorporado no cenário do Governo (Quadro I.3.4., p. 24).

Quanto ao impacto da redução da procura externa de 2 p.p., este traduzir-se-á, de acordo com o cenário do Orçamento, num crescimento do PIB real menor em 0,3 p.p. contribuindo para uma variação mais contida do PIB nominal e, assim, também num rácio da dívida pública mais elevado. Aqui já nos suscita mais algumas dúvidas a adequada consideração destes riscos no cenário. No ROE reconhece-se a recente revisão em baixa das estimativas de crescimento para a área do euro (1,5% em 2017 segundo a Comissão Europeia), mas projeta-se ainda assim um crescimento de 2,5% da procura externa proveniente do mesmo mercado.

Esta projeção tem alguns riscos, que ressaltam particularmente quando se projeta também uma desaceleração no Reino Unido e nos EUA, respetivamente quarto e quinto maiores destinos das exportações portuguesas. Recorde-se que cerca de 75% dos destinos das exportações portuguesas centram-se em 10 países, sendo que quase 60% corresponde aos primeiros 5 países desse grupo. À exceção de Espanha – principal destino das exportações portuguesas –, o crescimento das economias dos restantes países deverá ser inferior em 2017 (face a 2016). Por outro lado, registamos como positiva a referência explícita no ROE à imprevisibilidade das conseqüências potenciais do *Brexit* (p. 25).

#### Quadro 5. Crescimento nos principais destinos de exportação, 2017

	Espanha	França	Alemanha	R. Unido	EUA	Total
Var. PIB real, projeção 2017	2,2%	1,3%	1,4%	1,1%	2,2%	<b>1,7%</b>
Peso nas exportações portuguesas	20%	13%	11%	9%	5%	<b>58%</b>

Fonte: Banco de Portugal e FMI – *World Economic Outlook*, outubro de 2016.

Mas, mais importante, o ROE 2017 revela uma análise de risco globalmente mais pobre face ao ano transato. Enquanto o ROE 2016 estimava os possíveis impactos de variações marginais nas taxas de juro de curto prazo, do PIB real e da taxa de desemprego, o presente ROE negligencia a análise destes riscos, cingindo a modelização do impacto potencial aos referidos acima.

No caso das taxas de juro, parece-nos uma omissão particularmente grave, dada a vulnerabilidade das finanças públicas à volatilidade nos mercados financeiros. Note-se que um maior crescimento nos parceiros da área do euro tem também um potencial problema associado: aumenta a probabilidade de uma reversão das medidas com que a política monetária do Banco Central Europeu tem apoiado a dívida pública portuguesa, como o atual programa de compra de ativos, que se prevê termine em março de 2017 (embora possa, naturalmente, ser estendido ou substituído).

Este risco é fundamental, pois uma eventual mudança de política pelo BCE poderia fazer “disparar” os juros da dívida, com impacto orçamental direto. Isto criaria, desde logo, problemas no seu refinanciamento. E, sobretudo, a crise de confiança associada (e eventual saída de capitais) poderia ter um impacto significativo no crescimento a curto prazo, pondo em causa todo o cenário do Orçamento. Mas a omissão mais grave é algo que persiste já desde o Orçamento de 2015 e que temos dificuldade em explicar. A análise de sensibilidade não é apresentada para o défice (saldo das administrações públicas), não se projetando o impacto dos choques nesse indicador, que seria obviamente o mais relevante na análise do Orçamento.

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

Ao contrário do ano orçamental atípico de 2016, com a apresentação do OE já em fevereiro deste ano, seria expectável que para o OE de 2017 existisse uma maior clareza quanto à distinção entre as componentes de despesa discricionária e não discricionárias, tal como realizada no ROE 2015.

O quadro III.1. (Políticas Orçamentais em 2017) fornece um conjunto quantificado e não completo de medidas discricionárias tomadas no presente ROE. À semelhança do ROE 2016, o ROE 2017 não permite uma leitura fácil na comparação do valor das medidas de despesa discricionárias e não discricionárias.

Uma crítica feita pelo *Budget Watch* relativo ao ROE 2016 e que se mantém no presente ROE é o facto de este não apresentar o impacto de cada grupo de despesa, discricionárias e outras, na evolução do saldo orçamental, de forma acessível e intuitiva à generalidade dos cidadãos – ao contrário do que acontecera no ROE 2015. Este ponto é também abordado na secção X.2.2 (vd. p. 20).

## X.2. Responsabilidade política

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

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

É por isso fundamental que o impacto das medidas orçamentais sobre as necessidades líquidas de financiamento 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. Se as previsões são elaboradas de forma *responsável*, é objeto de análise noutras dimensões (X.1).

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

Espera-se que as necessidades líquidas de financiamento do Estado se reduzam de 13 mil M€ para 9,6 mil M€ ou seja, cerca de 3,5 mil M€ (-26,7%), do ano 2016 para 2017.

Quadro 6. Necessidades Líquidas de Financiamento do Estado (em M€)

	2015	2016		2017	Varição prevista
	final	previsão (OE16)	previsão (OE17)	previsão	(2016-17)
<b>Necessidades líquidas de financiamento</b>	11.845	10.224	13.140	9.609	-3.531
Défice orçamental	5.606	6.152	6.304	6.606	302
Aquisição líquida de ativos financeiros ( <i>exceto privatizações</i> )	6.239	4.072	6.836	3.003	-3.833
Receita de privatizações	0	0	0	0	0

Fonte: ROE 2016 (Quadro III.4.2 e Quadro III.4.4).

Esta diminuição fica-se a dever a uma redução da aquisição líquida de ativos financeiros em cerca de 4 mil M€ a qual mais do que compensa o aumento do défice orçamental em 302 M€

A aquisição líquida de ativos financeiros de 2016 é explicada no ROE como resultando de necessidades de financiamento de empresas públicas (2,9 mil M€), da operação de capitalização da Caixa

Geral de Depósitos (2,7 mil M€<sup>4</sup> e da “linha de crédito do Fundo de Resolução Europeu”<sup>5</sup> (0,9 mil M€). Ficam assim por explicar apenas cerca de 0,3 mil M€ do total da aquisição líquida destes ativos.

De referir, também, que se confirma que é essencialmente a operação de recapitalização da Caixa que justifica a discrepância entre o OE 2016 e o OE 2017 na previsão para a aquisição líquida de ativos financeiros (2,8 mil M€ para o corrente ano de 2016).

Quanto à aquisição líquida prevista para 2017 (3 mil M€), esta não é explicada no ROE 2017, à semelhança do que já se tinha passado nos ROE 2016 e 2015. Parece-nos uma omissão importante, sendo importante conhecer o racional por detrás da previsão vertida no orçamento.

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

No ROE 2017 verificam-se algumas melhorias no quadro principal que discrimina as medidas (discricionárias) mais importantes, o Quadro III.1.1. - *Medidas de política orçamental em 2017*, p. 37 (*versus* Quadro II.3.6. - *Medidas Orçamentais em 2016 - Contas Nacionais*, p. 52 do ROE 2016). A quantidade e os montantes das medidas são inferiores, refletindo, portanto, um Orçamento aparentemente mais “neutro”. Ainda assim, em qualquer um dos casos, o efeito global das medidas discricionárias apresentadas é negativo para o saldo orçamental. O quadro apresenta os valores globais sob a forma de *impacto na despesa e impacto na receita*, mas os mesmos podem ser rearranjados por forma a evidenciar se *agravam* ou *melhoram* o défice. Teoricamente, os valores deveriam ser perfeitamente reconciliáveis, embora no ROE 2016 tal não fosse possível. No ROE 2017, isso já acontece.

### Quadro 7. Medidas discricionárias mais relevantes

Medidas discricionárias	Agravam o défice	Melhoram o défice	Saldo	Saldo ROE
Quadro II.3.6. ROE 2016	2.068	1.577	-491	-443
Quadro III.1.1. ROE 2017	904	712	-192	-191

Fonte: ROE 2017, Quadro II.3.6 e Quadro III.1.1.

<sup>4</sup> A operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CGD) terá, no seu todo, uma dimensão máxima (aprovada pela Direção-Geral da Concorrência) bastante maior (4,6 mil M€). No entanto, é também financiada por outros meios (como a emissão de obrigações pelo próprio banco até mil M€ e a conversão em capital de CoCos – empréstimos convertíveis – já concedidos pelo Estado ao Banco até 0,9 mil M€, que não têm impacto de acréscimo na dívida do Estado, nem na dívida pública na ótica de Maastricht. No primeiro caso, a dívida da CGD não consolida na dívida pública, apesar de ser detida a 100% pelo Estado. No segundo, não existem necessidades de financiamento adicionais, visto aqueles empréstimos já terem sido dados ao Banco. A conversão dos CoCos poderá mesmo nem ter um impacto “patrimonial” para o Estado, pois o ativo detido em obrigações passa a valorizar o balanço da CGA, que por sua vez é detida pelo Estado.

<sup>5</sup> Esta linha de crédito prende-se com o arranjo de transição acordado para o financiamento do Mecanismo Único de Resolução. Até as contribuições acumuladas para o Fundo Único de Resolução atingirem um nível “suficiente” (o que se espera aconteça em 2024), os Estados Membros manterão uma linha de crédito aberta a favor do Fundo, para garantir que este tem capacidade de resposta. Mais informação: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

Também é importante perceber se a lista de medidas discricionárias apresentada está completa, ou se existem algures outras medidas discricionárias com impacto direto na receita e/ou despesa. Houve uma melhoria neste sentido, pois são apresentados valores, conciliáveis com este quadro, para “*outros efeitos*” (discriminados no ROE<sup>6</sup>) e para “*efeitos cíclicos*” (impacto da evolução macro na despesa e na receita), que permitem passar do saldo de 2016 para o de 2017, e perceber o impacto das medidas discricionárias nessa evolução. Ainda assim, seria benéfico o regresso de uma leitura gráfica desta evolução, como existia no ROE 2015 (Gráfico II.3.1. - *Do défice de 2014 ao défice de 2015*, p. 45).

Em qualquer caso, as medidas de maior impacto (assumindo autonomamente como tal as acima de 100 M€) são as seguintes:

#### Quadro 8. Medidas orçamentais acima dos 100 milhões de euros

Medida	Valor (M€)	Impacto no saldo (% PIB)
<b>Aumento da despesa</b>		
Reposição salarial	257	0,1
Atualização das pensões	187	0,1
<b>Diminuição da despesa</b>		
Emprego público (regra 2 por 1)	122	-0,1
<b>Aumento da receita</b>		
Adicional ao IMI	160	0,1
PERES – recuperação dívidas ao Estado	100	0,1
<b>Diminuição da receita</b>		
Eliminação da sobretaxa de IRS	200	-0,1
IVA da restauração	175	-0,1

Fonte: ROE 2017, Quadro III.1.1

Refira-se que, pela primeira vez nos últimos três Orçamentos, deixou de se incluir nestas medidas um montante de centenas de milhões de euros em presumíveis ganhos de eficiência nos consumos intermédios, que não eram explicados de forma minimamente detalhada. Desta feita, foram substituídos por uns mais modestos 75 M€ no âmbito do “*exercício de revisão da despesa*”.

A Lei do Orçamento obriga a especificação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental que estabeleça limites plurianuais para as despesas financiadas por receitas gerais, agrupadas por programa – estas são, em teoria, e nos termos da LEO, vinculativas para o ano subsequente ao do exercício orçamental. O Quadro VI.1.9 do ROE, p. 126, visa precisamente satisfazer esse requisito da Lei. Esse quadro, porém, não fornece informação de modo a permitir, de forma rápida, fazer uma análise das variações de despesa por programa, pois não apresenta os valores estimados para o exercício anterior (2016). Tal acontece, sim, na secção onde se explanam os vários programas (pp. 130-223 do ROE), e algo similar ao que se pretenderia existe no Quadro VI.1.10 (pp. 128-129) – mas muito

<sup>6</sup> Em nota ao referido quadro, explica-se que estes efeitos “*incluem os dividendos do Banco de Portugal, a recuperação da garantia do BPP e poupanças em juros e em PPPs*”.

limitadamente, pois só as rubricas de “*dotações específicas*” são discriminadas, ficando fora p. ex. as despesas com pessoal no subsector Estado. Só com um trabalho significativo de análise e cálculo com estes dados se poderá ter uma visão transversal da alteração do perfil setorial da despesa pública resultante das suas variações previstas para o exercício.

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

O 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 (Quadro III.1.4., p. 73 do ROE). Esta só é apresentada para o subsector Estado (que cobra a maior parte da receita fiscal).

Parece perspetivar-se, para 2017, um ligeiro aumento da despesa fiscal, de 0,6% (pouco mais de 50 M€), depois de um importante decréscimo em 2016 (-8,6%, -752,9 M€). Assim, a evolução da despesa fiscal parece ficar aquém do que se prevê para a receita fiscal, o que significa, em termos relativos, uma menor incidência dos benefícios fiscais, o que será aparentemente prudente. Como já referido no último *Budget Watch*, seria útil que o já referido Quadro III.1.4. contivesse estas taxas de crescimento relativo da receita, permitindo uma leitura mais contextualizada da evolução da despesa fiscal correspondente.

A comparação destes valores para a despesa fiscal com os apresentados no ROE 2016 deixa fortes dúvidas sobre a fiabilidade destas estimativas. Note-se que aí se previa um aumento substancial da despesa fiscal para 2016, de 7,5% (cerca de 680 M€), e não um decréscimo como agora se descreve. Parte das diferenças é explicada, e bem, no ROE: as principais deduções à coleta (despesas gerais familiares, educação e formação, etc.) do IRS foram retiradas das estimativas da despesa fiscal desse imposto, mas isto foi adequadamente explicado e essas estimativas quantificadas à parte, no Quadro V.1.3 (p. 94). Isto não é, contudo, suficiente para explicar a diferença nas estimativas. Os valores da despesa fiscal em quase todos os impostos foram recalculados para todos os anos, mas o caso do IVA é particularmente importante, pois os valores aumentaram em quase 2 mil M€ o que quase “compensa” a descida fruto das referidas alterações no IRS. Para tal, não é oferecida qualquer explicação, embora, originalmente, se refira que desta despesa fiscal “quase 98%” corresponde ao efeito das taxas preferenciais/reduzidas de IVA (p. 95).

Entre os problemas referidos, destaque-se que as autoridades publicam dados inconsistentes, com valores muito diferentes, para os mesmos anos, relativamente à despesa fiscal. Designadamente – presumivelmente devido a definições diferentes – a despesa fiscal referida na Conta Geral do Estado (CGE) é muito diferente da que se apresenta nos ROE (e.g. o valor total para 2015, na CGE é de 1.983 M€ e no ROE 2016 é 8.745 M€), algo para que já o FMI tinha chamado a atenção.

Recorde-se que, a 24 de outubro de 2015, o Tribunal de Contas divulgou os resultados da sua *Auditoria ao Controlo da Receita Cessante por Benefícios Fiscais*, donde ressaltaram várias dúvidas sobre os métodos e alcance das estimativas para a despesa fiscal e, sobretudo, da comparabilidade entre os

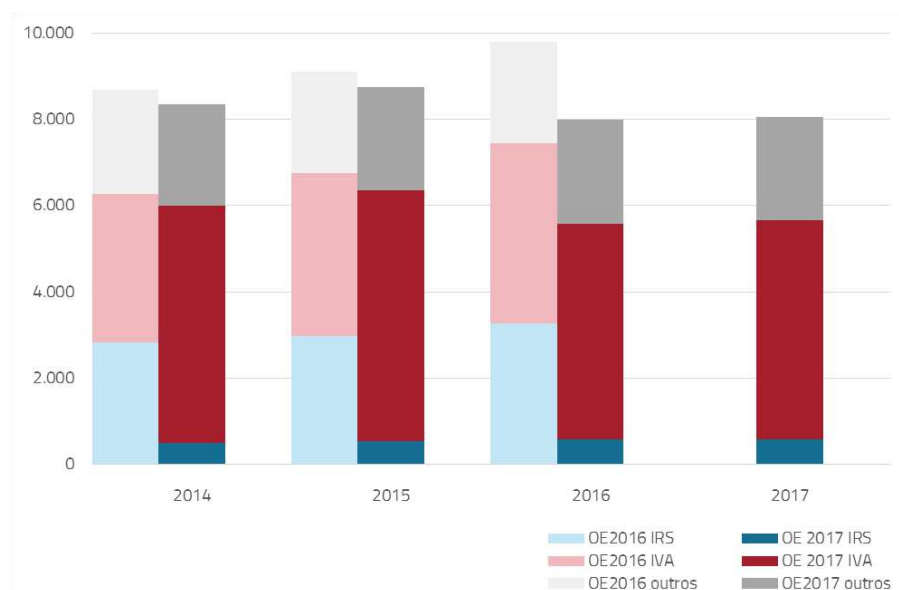


montantes referidos no ROE, no Mapa XXI do OE, e na CGE correspondente (neste último caso, prejudicando o escrutínio das estimativas orçamentais) – “Conclui-se que a DF [Despesa Fiscal] relevada na CGE não é integral, que a DF prevista nos documentos orçamentais é inconsistente, que os critérios e estrutura da DF relevada na CGE são diferentes dos utilizados no OE correspondente, que a quantificação e discriminação da DF por imposto é insuficiente e que a AT [Autoridade Tributária] não regista no SGR [Sistema de Gestão de Receitas] a receita cessante por BF [Benefícios Fiscais], em desrespeito da lei.”

Seria importante o ROE esclarecer o que será feito em 2017 para melhorar a situação neste domínio, sendo claro que a reconciliação entre os diversos valores continua a não ser fácil. O último relatório da despesa fiscal data a 2014, pelo que também por aí não é possível esclarecer melhor (embora no ROE se refira que regressará em 2017).

Embora a descrição da despesa fiscal como constituindo “perda de receita para o Estado” seja discutível, a verdade é que os benefícios fiscais têm um efeito tão relevante na coleção de impostos como as determinações políticas na área fiscal, com a particularidade de serem potencialmente menos abrangentes (i.e. poderem beneficiar mais/menos alguns grupos/empresas/indivíduos em particular), pelo que a transparência aqui é especialmente relevante.

Figura 2. Estimativas para a despesa fiscal 2014-2017 (em M€)



Fonte: ROE 2016, ROE 2015, CGE 2015

#### 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 (-3%) e ao rácio da dívida sobre o PIB (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, preferencialmente constitucional, destas regras já previstas na legislação europeia (i.e., no PEC).

A regra relativa ao saldo estrutural recebe o nome de "objetivo de médio prazo". 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.

Contudo, por ainda se encontrar em Procedimento por Défice Excessivo, as exigências orçamentais que Portugal enfrenta vão para lá destas regras gerais. A redução do défice estrutural recomendada pelo Conselho Europeu para o ano de 2017 foi de 0,6 p.p., exatamente a prevista no cenário do Orçamento, o que é aliás referido explicitamente no ROE (p. 40). Para tal contribui, segundo o Quadro III.2.2., ligeiros aumentos da receita estrutural (0,3 p.p. do PIB potencial) e a queda da despesa estrutural (também em 0,3 p.p. do PIB potencial). Porém, isto suscita duas perplexidades.

Desde logo, refere-se que a melhoria do saldo estrutural se deve a “*uma redução da despesa em 0,7 p.p. do PIB, apresentando a receita um contributo negativo (...) em 0,2 p.p. (...)*” (p. 40), o que é inconsistente com a informação do quadro.

À partida, esta evolução não parece compaginável, ou pelo menos não se poderá dever, às medidas discricionárias que, como já vimos, parecem ter como resultado líquido um ligeiro agravamento (projetado em 191 M€) do défice global, sendo o seu impacto estrutural previsivelmente diferente, mas com o mesmo *signal*. Uma interpretação confirmada pela Comissão Europeia, que refere (p. 10) um valor global de agravamento em 0,1% p.p. do PIB. Porém, quer a UTAO quer a Comissão Europeia referem que as medidas relacionadas com a sobretaxa de IRS e a reposição salarial, respetivamente com efeitos de menor receita e maior despesa, não foram consideradas discricionárias no plano do Orçamento, sendo antes consideradas um efeito “*carry-over*” de medidas políticas de anos anteriores.

Os “*outros efeitos*”, sim, poderão ter dimensão suficiente para justificar esta evolução da receita estrutural, mas, por exemplo, a recuperação da garantia do Banco Privado Português (BPP) será certamente considerada uma “*medida pontual*”, não contando para a receita “*estrutural*”.

De resto, a questão das “*medidas pontuais*”, que esteve na base de bastante discussão e problemas entre a Comissão e o Governo aquando do OE 2016, é completamente omissa neste ROE. Não há qualquer perspetiva sobre quais medidas poderão ser classificadas como pontuais em 2017, nem sobre o seu valor – sobre este ponto, a Comissão parece ter aceite as explicações do Governo, estimando um montante de medidas *one-off* semelhante.

Fica por explicar, no ROE, como se chega à consolidação estrutural pretendida e prevista. E, sobretudo, mesmo tomando como adequadas as projeções do Orçamento, é certo que o ajustamento estrutural não corresponde ao requerido pelo PEC.

### 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?

Como no OE 2016, 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, não foi recuperada este ano. Assim, não se encontram os valores expurgados das reclassificações que entretanto ocorreram, prejudicando a análise comparativa entre este Orçamento e o exercício anterior.

É certo que este ano o número e os montantes envolvidos nas novas empresas públicas reclassificadas (EPR) será globalmente pouco significativo. Mas, ainda assim, seria importante ter estes dados discriminados.

Até porque, se no global os montantes serão pequenos, nos programas afetados poderão ser importantes – caso do Teatro Nacional D. Maria II, uma das principais novas EPR. Outras novas EPR dignas de nota são o BANIF, S.A. e entidades relacionadas (destacando-se aqui a Oitante, S.A., veículo de gestão de ativos que contém ainda ativos de valor apreciável), e o Instituto de Medicina Molecular (Quadro A2.2., p. 234 do ROE).

Assim, as despesas por programa, apresentadas ao longo da Secção IV, numa base orgânica (Estado/SFA/EPR), não adequam os “universos” de modo a possibilitar a comparação, pese embora nalguns casos se refira, em termos narrativos, a existência de novas EPR (ex. p. 167, no já referido caso do Teatro Nacional D. Maria II).

Importa lembrar ainda que a desagregação do orçamento de cada programa por classificação económica continua a não apresentar quaisquer dados para o ano anterior – nem do anterior Orçamento, nem da execução estimada –, o que poderia permitir uma perceção muito mais clara da evolução concreta em cada programa.

A secção A2 dos Anexos do ROE (p. 233) continua a apresentar 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 continuando a faltar informação quantitativa. A análise que se pode fazer permanece limitada.

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

A sustentabilidade das finanças públicas pode ser aferida através de vários indicadores, tanto de fluxos como de *stocks*. No primeiro caso, as variáveis mais consensuais para análise são, em percentagem do PIB: i) o saldo orçamental global das Administrações Públicas, isto é, a diferença entre a receita efetiva total e a despesa efetiva total, e ii) o saldo estrutural (primário) – o cálculo do saldo entre receitas e despesas ajustado dos ciclos económicos, de medidas de cariz conjuntural (e da despesa com juros da dívida). No segundo caso, o indicador utilizado concretiza-se na dívida bruta das Administrações Públicas, em percentagem do PIB.

Para Portugal é ainda maior a relevância destes indicadores uma vez que, como membro da União Económica e Monetária, membro signatário do Pacto de Estabilidade e Crescimento e, mais recentemente, do Tratado Orçamental, se vê obrigado a cumprir os limites para o saldo orçamental global, de -3% do PIB, para um rácio da dívida pública de 60% do PIB ou de uma trajetória convergente para este valor. Finalmente, é também exigido às autoridades nacionais uma redução do saldo estrutural tendente ao Objetivo de Médio Prazo, que é de -0,5% ou -1% do PIB potencial (em função do nível da dívida pública), como já referido em X.2.4.

A sustentabilidade da dívida pública portuguesa é também alvo de análise por parte das instituições internacionais. De acordo com o FMI, a trajetória da dívida pública está sujeita a riscos significativos relacionados com a sua dimensão, que induz necessidades de financiamento anuais muito volumosas. Estas análises são habitualmente alicerçadas em metodologias que combinam a situação dos vários indicadores e projeções para a sua evolução, aplicadas de forma consistente aos vários países.

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

Na ótica da Contabilidade Nacional, o objetivo para o saldo global das Administrações Públicas em 2017 corresponde a -1,6% do PIB, refletindo uma diminuição de 0,8 p.p. face ao ano anterior.

Através da apresentação das contas das Administrações Públicas (Quadro 4) é possível retirar algumas conclusões sobre a evolução das receitas e das despesas para o exercício orçamental de 2017.

Relativamente à componente da receita salienta-se a evolução da receita fiscal de 2,8%, através do impacto positivo dos impostos sobre a produção e a importação (crescimento de 3% face a 2016), e dos impostos sobre o rendimento e sobre o património (aumento de 2,5% face ao ano anterior). No seu conjunto, as receitas correntes do Estado traduzir-se-ão num aumento de 4,1%, com um contributo importante do crescimento das receitas oriundas das contribuições sociais (3,4%), representando um peso total das receitas de 44,1% do PIB.

No que respeita à componente da despesa, verifica-se um aumento da despesa corrente de 1,6% face a 2016, contribuindo com maior impacto para este aumento as rubricas da despesa com pessoal (+1,3%), prestações sociais (+1,4%) e juros (+3,5%). De igual modo, as despesas de capital aumen-

tam (10,8%) face ao ano passado, em virtude do contributo entregue pelo aumento da despesa relacionada com a formação bruta de capital fixo. A despesa total em 2017 contabilizará 87.168 M€(versus 85.384 M€em 2016), representando, em percentagem do PIB, 45,7%.

Neste sentido, o esforço de redução no saldo das administrações das Administrações Públicas em 2017 em 1.522 M€ é conseguido através do aumento da receita, com um acréscimo de 3.307 M€

#### Quadro 9. Conta das Administrações Públicas (ótica da contabilidade nacional)

	Milhões de euros			Taxa de variação (%)			% do PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
<b>Receita corrente</b>	<b>77.477</b>	<b>79.042</b>	<b>82.251</b>	<b>2,7</b>	<b>2,0</b>	<b>4,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,7</b>	<b>3,1</b>
Receita fiscal	45.542	46.319	47.601	4,5	1,7	2,8	25,4	25,0	24,9
Impostos s/ produção e importação	26.104	27.354	28.169	6,3	4,8	3,0	14,5	14,8	14,8
Impostos s/ rendimento, património	19.438	18.966	19.432	2,3	-2,4	2,5	10,8	10,2	10,2
Contribuições sociais	20.775	21.581	22.313	1,6	3,9	3,4	11,6	11,6	11,7
<i>das quais efetivas</i>	<i>16.202</i>	<i>16.921</i>	<i>17.393</i>	<i>4,0</i>	<i>4,4</i>	<i>2,8</i>	<i>9,0</i>	<i>9,1</i>	<i>9,1</i>
Vendas	6.636	6.604	7.200	5,1	-0,5	9,0	3,7	3,6	3,8
Outra receita corrente	4.524	4.538	5.137	-11,6	0,3	13,2	2,5	2,4	2,7
<b>Receita de capital</b>	<b>1.527</b>	<b>1.805</b>	<b>1.902</b>	<b>-12,5</b>	<b>18,2</b>	<b>5,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
<b>Receita total</b>	<b>79.004</b>	<b>80.846</b>	<b>84.153</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>4,1</b>	<b>44</b>	<b>43,6</b>	<b>44,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>79.095</b>	<b>80.877</b>	<b>82.172</b>	<b>0,3</b>	<b>2,3</b>	<b>1,6</b>	<b>44,1</b>	<b>43,7</b>	<b>43,1</b>
Despesa com pessoal	20.273	20.704	20.975	-1,2	2,1	1,3	11,3	11,2	11,0
Consumo intermédio	10.329	10.591	10.680	4,9	2,5	0,8	5,8	5,7	5,6
Prestações sociais	34.637	35.113	35.615	1,6	1,4	1,4	19,3	19,0	18,7
<i>em dinheiro</i>	<i>31.321</i>	<i>31.743</i>	<i>32.414</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>	<i>2,1</i>	<i>17,4</i>	<i>17,1</i>	<i>17,0</i>
<i>em espécie</i>	<i>3.317</i>	<i>3.370</i>	<i>3.201</i>	<i>1,2</i>	<i>1,6</i>	<i>-5,0</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,7</i>
Subsídios	1.110	1.108	1.104	-9,7	-0,2	-0,4	0,6	0,6	0,6
Juros	8.191	8.019	8.297	-3,4	-2,1	3,5	4,6	4,3	4,3
Outra despesa corrente	4.554	5.342	5.501	-3,5	17,3	3,0	2,5	2,9	2,9
<b>Despesas de capital</b>	<b>7.731</b>	<b>4.508</b>	<b>4.996</b>	<b>-27,9</b>	<b>-41,7</b>	<b>10,8</b>	<b>4,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>
Formação bruta de capital fixo	4.084	3.428	4.177	18,5	-16,1	21,9	2,3	1,9	2,2
Outra despesa de capital	3.647	1.080	820	-49,8	-70,4	-24,1	2,0	0,6	0,4
<b>Despesa total</b>	<b>86.825</b>	<b>85.384</b>	<b>87.168</b>	<b>-3,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>2,1</b>	<b>48,4</b>	<b>46,1</b>	<b>45,7</b>
<b>Capacidade(+)/necessidade(-) líquida de financiamento</b>	<b>-7.812</b>	<b>-4.538</b>	<b>-3.016</b>				<b>-4,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,6</b>

Fonte: ROE 2017, Quadro III.4.1.

O realismo da previsão do crescimento das receitas depende, em grande medida, do realismo traçado para as previsões do crescimento nominal da economia portuguesa. Se as previsões macroeconómicas falharem, naturalmente também as previsões da receita poderão falhar. Neste contexto, um critério básico de prudência das previsões para a receita fiscal é que o crescimento, na ausência de alterações de taxas, se não afaste muito do crescimento do PIB nominal (neste caso de 3,0%). Mas, teoricamente, o efeito de estabilização automática associado aos impostos significa que é expectável

que em tempos de expansão “normais”, a relação entre o seu crescimento e o do PIB seja acima de 1, e inversamente, em recessões, seja algo abaixo de 1.

O quadro seguinte compara a evolução da receita fiscal e do PIB nominal prevista pelo Governo para o próximo ano.

Quadro 10. Evolução prevista para a receita fiscal das Administrações Públicas no OE 2017

	Administração Central		Administração Regional e Local		Administrações Públicas		
	CP	CN	CP	CN	CP	CN	DBP
<b>Impostos indiretos</b> <sup>(1)</sup>	2,4%	3,8%	-1,1%	-2,2%	2,4%	3,0%	3,0%
<b>Impostos diretos</b> <sup>(2)</sup>	3,1%	2,9%	-1,3%	-2,6%	2,4%	2,5%	3,0%
<b>Receita fiscal</b>	2,7%	3,4%	-1,2%	-2,3%	2,4%	2,8%	3,0%
<b>PIB nominal</b>	<b>3%</b>						

<sup>(1)</sup> Corresponde, em contas nacionais, a “impostos sobre a produção e importação”.

<sup>(2)</sup> Corresponde, em contas nacionais, a “impostos correntes sobre o rendimento e o património”.

Legenda: CP – contabilidade pública; CN – contabilidade nacional; DBP – *Draft Budgetary Plan* (dados em CN)

Fonte: MF (ROE 2017, Anexo I e DBP), CFP e cálculos próprios

Ao contrário do que sucedia nos anteriores OE, onde se apresentava uma evolução de receita fiscal por imposto face ao ano anterior, o ROE 2017 surpreende pela negativa. A falta de um quadro informativo sobre a evolução quantitativa dos impostos impede, assim, uma avaliação da dinâmica de cada imposto, contribuindo para uma redução da transparência. Esta opinião é ainda reforçada pela crítica da Comissão Europeia que, na sua carta de resposta ao esboço do OE 2017, solicita mais informações sobre as hipóteses subjacentes às previsões de receita fiscal.

Adicionalmente, não eram apresentadas as estimativas para a execução em 2016, mesmo sem desagregação por imposto, em contabilidade pública. Posteriormente às sucessivas críticas por parte da oposição e do requerimento da Comissão sobre estes dados, o Governo acabou por entregar a informação no final do mês de outubro (p. 7 do Anexo I ao ROE). Em contabilidade nacional, a conta das Administrações Públicas por subsectores que está disponível no final do ROE (Quadro A1.5., p. 231) já considerava estimativas atualizadas com a informação da execução.

Este ano, existem alguns detalhes que diferenciam as conclusões entre as diferentes óticas, que convém analisar. Em contabilidade nacional, o aumento de 2,8% previsto para o conjunto das Administrações Públicas, e, portanto, subjacente ao défice apresentado, é suportado num maior aumento dos impostos indiretos face aos diretos, provavelmente reflexo do comportamento dececionante dos últimos em 2016.

Importa salientar que existe uma complicação importante nestas estimativas. A evolução global aparentemente em linha com o crescimento do PIB nominal (2,8% com os dados do ROE; 3,0% a partir

da tabela 10 do DBP<sup>7</sup>) esconde uma evolução acima do PIB nominal prevista para a receita fiscal na administração central, compensada por uma *redução* da arrecadação de impostos na administração regional e local (ARL). É difícil de explicar qualquer destas evoluções: no primeiro caso, mesmo um aumento extraordinário de receita com o PERES (Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado) não parece suficiente para justificar tal dinâmica; no segundo caso, não se explica porque se espera uma *redução* da receita num contexto de crescimento do PIB, na secção do ROE dedicada à ARL (pp. 100-104).

Prevê-se que a evolução global da receita fiscal na administração central, obviamente responsável pela maior fatia da receita arrecadada, venha a aumentar ligeiramente acima do PIB nominal. Isto evidencia os riscos que lhe estão associados, já que se esta desiludir como aconteceu em 2016, não será alguma suborçamentação das receitas provenientes da ARL que compensará um eventual desvio. Porém, é de facto um afastamento ligeiro face ao crescimento do PIB e da inflação previstos, compagável com a teoria acima explanada. Também em evidência, a aparente excepcionalidade (negativa) do comportamento da receita fiscal neste ano de 2016.

#### Quadro 11. Variações da receita fiscal e PIB nominal, 2014-2017

	INE		OE	
	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
<b>Var. receita fiscal da Adm. Central (A)</b>	1,6%	4,5%	1,9%	3,4%
<b>Var. PIB nominal (B)</b>	1,6%	3,7%	3,2%	3,0%
<b>A/B</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>

Nota: Dados em contabilidade nacional; (e) estimativa, (p) previsão

Fonte: AMECO, INE, MF e cálculos próprios

De referir, ainda, que a estimativa para a execução em 2016 da receita fiscal – a base de partida – comporta também alguns riscos. Comparativamente às estimativas elaboradas pelo IPP para a receita dos principais impostos em 2016, que têm em consideração a tendência intra-anual destas receitas face ao histórico, as estimativas governamentais para os maiores impostos (IRS, IRC e IVA) são algo mais otimistas, em cerca de 700 M€ enquanto nos restantes impostos indiretos estão em linha com as previsões do IPP. Se a execução no final do ano for mais próxima das estimativas do IPP, o aumento da receita implícito ao OE seria ainda maior, e, portanto, mais afastado da evolução prevista para o PIB nominal.

<sup>7</sup> Uma diferença que não conseguimos explicar. Uma explicação possível residirá em ajustamentos e arredondamentos efetuados ao valor do denominador (PIB nominal), como referimos em X.1.2. Deixamos à consideração do leitor o significado de a estimativa de evolução *exatamente* em linha com o PIB nominal apresentada no DBP, quer nos impostos diretos quer nos indiretos, o que não é consistente com as restantes tabelas do Orçamento.

Quadro 12. Evolução da receita fiscal por imposto para 2016 e 2017

Impostos	2016 (estimativa)		2017 (previsão)	
	IPP	OE 2017	OE 2017	Var. (%)
<b>Impostos diretos</b>	-	<b>17.645</b>	<b>18.183</b>	<b>3,1</b>
IRS	11.998	12.234	12.431	1,6
IRC	4.848	5.088	5.275	3,7
Outros	-	322	478	48,3
<b>Impostos indiretos</b>	-	<b>22.729</b>	<b>23.234</b>	<b>2,2</b>
ISP	3.420	3.434	3.419	-0,4
IVA	14.670	14.899	15.287	2,6
ISV	-	656	692	5,6
Tabaco	1.567	1.594	1.504	-5,6
IABA	-	1934	281	44,8
Selo	1.422	1.411	1.490	5,6
IUC	-	296	301	1,5
Outros	-	245	26	6,5
<b>Receita fiscal do Estado</b>	<b>39.901</b>	<b>40.373</b>	<b>41.417</b>	<b>2,6</b>
<b>Variação PIB nominal, OE 2017</b>			<b>3%</b>	

Nota: valores em milhões de euros

Fonte: MF e IPP

Tendo presente os novos dados fornecidos pelo Governo sobre as receitas para 2017 e a sua evolução face ao ano anterior, podemos também traçar algumas conclusões mais detalhadas sobre a dinâmica fiscal. Os dados presentes no Quadro 7 permitem concluir que o aumento de 3,1% dos impostos diretos (um aumento de quase 539 M€ deve-se, sobretudo, ao aumento de receitas do IRS (1,6%) e IRC (3,7%). Ainda, a rúbrica “Outros” dos impostos diretos representa grande importância no aumento de receitas oriundas de impostos diretos, com um aumento de 155 M€

Por outro lado, os impostos indiretos, que previsivelmente aumentarão cerca de 505 M€ contarão, sobretudo, com o impacto positivo do aumento das receitas fiscais do IVA (2,6%), totalizando um aumento de 387 M€ e com o aumento do IABA (44,8%), contabilizando um acréscimo de receitas de 87 M€ face ao ano anterior. Por último, estima-se uma queda da coleta fiscal no Imposto Sobre Produtos Petrolíferos (-0,4%) e no imposto de consumo sobre o tabaco (-5,6%), arrecadando, consequentemente, menos 105 M€ de receita em 2017 face a 2016.

Finalmente, as previsões do Governo para o défice são bastante mais otimistas do que as realizadas pelas instituições internacionais. A Comissão Europeia, o FMI e a OCDE preveem um saldo das Administrações Públicas entre 2,3% e 3,0% do produto. Contudo, as considerações destas três instituições internacionais para o défice português não contemplam possíveis alterações ao esboço orçamental resultante da criação de novas medidas e a eliminação de outras.



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

Procedemos a um exercício de cenarização da evolução da dívida pública admitindo três cenários para a política orçamental:

- **Cenário I (o mais otimista).** O défice orçamental reduz-se para 1,5% em 2017, tal como previsto no OE 2017, sendo de 1,0% em 2018, e 0,5% de 2019 em diante. Adicionalmente, considerámos que a taxa de crescimento nominal do PIB em 2017 seria de 3,0% (como prevê o Governo) e de 3,6% de 2018 em diante.
- **Cenário II (o mais pessimista).** O défice orçamental regista o valor de 3,0% em 2017, de acordo com as previsões do FMI, sendo de 2,9% de 2018 em diante. Para a dinâmica do PIB nominal admitimos igualmente a hipótese do FMI<sup>8</sup>, que considera que a economia portuguesa crescerá, a preços de mercado, 2,4% em 2017, 2,6% em 2018, 2,7% em 2019 e a partir de 2020 a um ritmo anual de 2,9%.
- **Cenário III.** O défice orçamental reduz-se para 1,5% em 2017, mantendo este valor para os anos seguintes. Em 2017, o PIB nominal crescerá 3,0% e de 2018 em diante regista o valor de 3,6%. Este cenário traduz uma política de manutenção das políticas orçamentais.

Em ambos os casos, calculou-se a dívida pública do ano  $t$  a partir dos sucessivos saldos orçamentais nominais de acordo com a seguinte expressão:

$$Dívida_t = Dívida_{t-1} - SaldoOrçamental_t$$

O quadro seguinte sintetiza os resultados da simulação dos saldos orçamentais e da dívida pública entre 2016 e 2030.

Quadro 13. Simulação dos saldos orçamentais e da dívida pública

	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
<b>Saldo Orçamental (% do PIB)</b>							
Cenário I	-2,5%	-1,5%	-1,0%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
Cenário II	-2,5%	-3,0%	-2,9%	-2,9%	-2,9%	-2,9%	-2,9%
Cenário III	-2,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%
<b>Crescimento real (%)</b>							
Cenário I	1,2%	1,5%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
Cenário II	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
Cenário III	1,2%	1,5%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
<b>Inflação (deflator do PIB)</b>							
Cenário I	2,0%	1,5%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
Cenário II	2,0%	1,3%	1,4%	1,5%	1,7%	1,7%	1,7%

<sup>8</sup> FMI (2016). *Article IV Consultation – Press Release, Staff Report and Statement by the Executive Director for Portugal*.

	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Cenário III	2,0%	1,5%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
<b>Dívida pública (% do PIB)</b>							
Cenário I	128,3%	126,0%	122,6%	118,8%	115,2%	98,7%	84,9%
Cenário II	128,3%	128,3%	127,9%	127,4%	126,7%	123,4%	120,6%
Cenário III	128,3%	126,0%	123,1%	120,3%	117,6%	105,4%	95,1%

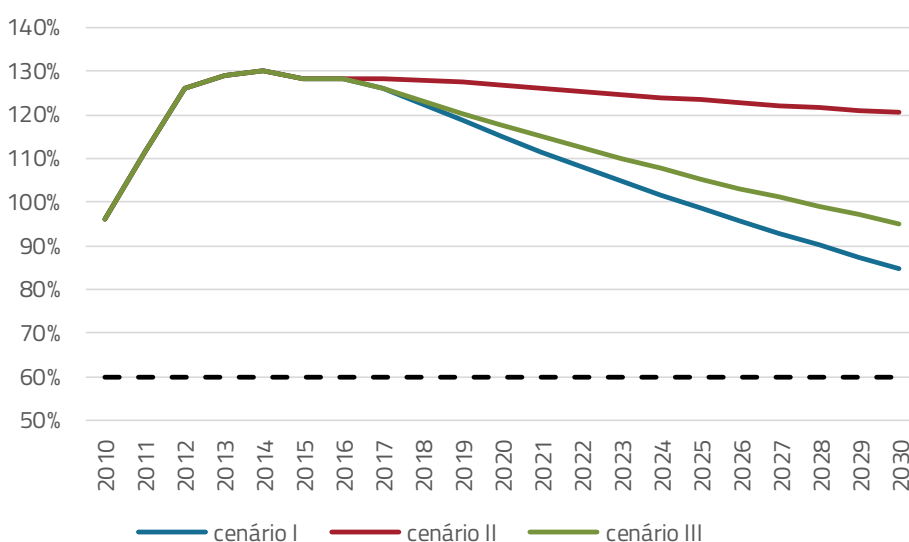
Fonte: cálculos próprios

Tendo presente a dinâmica da dívida pública por cenário, como demonstrado na figura 1, podemos concluir que, de acordo com o cenário I (o mais otimista), a dívida pública apresenta uma trajetória descendente desde 2015, atingindo o valor 84,9% do PIB em 2030.

O cenário II, que tem subjacente as previsões do FMI, retrata uma situação pessimista sobre a evolução das finanças públicas. De acordo com este cenário a percentagem da dívida pública em relação ao PIB atinge um valor ligeiramente acima dos 120% em 2030, sendo este cenário o que apresenta uma evolução menos acelerada da redução da dívida.

Por último, o cenário III que admite a evolução futura da economia e das finanças públicas até 2030 igual ao que é expectável para 2017, apresenta uma trajetória descendente da dívida pública, sendo, contudo, mais lenta face ao cenário I. Em 2030 é expectável que a dívida pública portuguesa atinja 95,1% do PIB.

Figura 3. Evolução da dívida pública em % do PIB

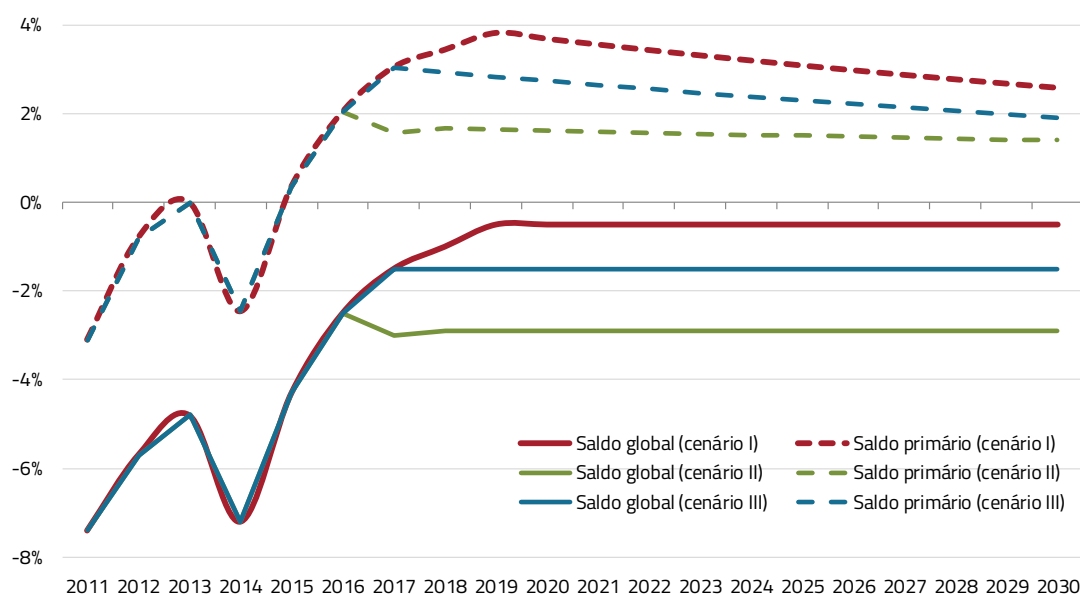


Fonte: ROE 2017, FMI (2016) e hipóteses próprias.

Os saldos orçamentais globais e primários subjacentes aos três cenários para a evolução das contas públicas estão representados na figura 2. Considerou-se uma taxa de juro implícita na dívida pública de 3,7% (igual à prevista em 2016).

Tendo em conta o exposto sobre a dinâmica da dívida pública esperada em cada cenário, realça-se o facto de os cenários I e III implicarem saldos primários de maior dimensão face ao cenário II, para além da evolução diferenciada por cenário da taxa de crescimento do PIB nominal.

Figura 4. Evolução do saldo global e primário em % do PIB



Fonte: ROE 2017, FMI (2016) e hipóteses próprias.

Refira-se, por fim, que as opiniões das principais instituições (CE e FMI) têm sido convergentes no sentido de a dívida pública se situar no limite da zona de sustentabilidade. No que respeita às análises realizadas pela Comissão Europeia durante o presente ano, por exemplo, a dinâmica da dívida pública é considerada sustentável de acordo com os cenários mais plausíveis, apresentando uma trajetória moderadamente decrescente, mas alerta, contudo, para possíveis riscos económicos que poderão dificultar a gestão da dívida pública.

É ainda de salientar o impacto da redução do défice estrutural primário na sustentabilidade da dívida no longo prazo. De acordo com esta instituição, a dívida pública enfrenta um conjunto de riscos relacionados com possíveis e plausíveis choques macroeconómicos e orçamentais, apresentando, ainda, nos próximos anos uma trajetória decrescente, contudo pouco pronunciada.

Já o FMI reforça a importância das perspetivas de crescimento económico reduzido não só no curto prazo, mas prolongando-se no médio e longo prazo, o que se traduz numa trajetória lenta de redução da dívida, mesmo considerando o esforço sustentado de consolidação orçamental que o Governo prevê para o médio prazo (no Programa de Estabilidade).

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

Para o exercício orçamental de 2017, o Governo não discrimina quaisquer medidas de carácter extraordinário. Porém, existe um conjunto de medidas que, se não classificadas estatisticamente como

medidas extraordinárias, serão pelo menos consideradas como tal, para efeitos de apreciação do ajustamento estrutural. A redução do défice no exercício depende obviamente da confirmação de certas medidas que podem ser entendidas como tendo carácter extraordinário.

O programa PERES visa arrecadar uma maior receita, mas além desse aumento ser apenas no curto prazo, pode ter associado um custo indireto do médio-longo prazo, na forma de menor receita, se se assumir que pelo menos uma parte dos aderentes a esse programa poderiam saldar as suas dívidas ao Estado no futuro, de forma integral. Esta opinião é reforçada pelos recentes avisos da UTAO sobre o facto de a Comissão Europeia poder considerar esta medida como não permanente.

Existem ainda outras medidas, classificadas como “*outros efeitos*”, que concorrem para a redução do défice e que não são todas simplesmente exógenas. Se a recuperação da garantia prestada no âmbito do “resgate” do BPP teria sempre efeitos no ano de 2017, e a redução nominal do pagamento de juros também não depende de decisões do Governo, já a alteração na política de dividendos do Banco de Portugal, sendo uma decisão da responsabilidade do Conselho de Administração, não é de todo exógena. E a redução do défice conseguida com essa receita deveria ser particularmente abordada no ROE, até porque depende basicamente das medidas de alívio monetário que têm sido implementadas pelo Banco Central Europeu. Não é, por isso, descabido considerar também esta medida como tendo um carácter não permanente, afetando a avaliação que se pode fazer da redução do défice global.

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

No ciclo orçamental português, e à semelhança dos restantes países europeus, no quadro do Semestre Europeu, o Programa de Estabilidade apresentado anualmente enquadra-se na definição de *pre-budget statement*, como utilizada p. ex. na metodologia do *Open Budget Survey*<sup>9</sup>. 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 Programa de Estabilidade deve servir para balizar o Orçamento 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 Programa de Estabilidade tiver sido adequado e o processo orçamental sólido, a evolução dos saldos no Orçamento deve estar em linha com o previsto no primeiro, a menos que fatores supervenientes tenham, entre abril (limite para entrega do PE) e outubro (limite para entrega do Orçamento), alterado significativamente as perspetivas macroeconómicas para o ano seguinte.

---

<sup>9</sup> <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=pt>

#### Quadro 14. Estimativas para o saldo global em 2016 e 2017

	2016	2017	Varição
<b>Saldo global</b>			
Programa de Estabilidade 2016-2020	-2.2%	-1.4%	0.8 p.p.
OE 2017	-2.4%	-1.6%	0.9 p.p.

Fonte: Ministério das Finanças

Quanto ao saldo global, a meta estabelecida para a sua variação (redução do défice) é sensivelmente a mesma que a proposta no Programa de Estabilidade 2016-2020 (será perto dos 0,85 p.p. do PIB). Refira-se, porém, que a Comissão Europeia manifestou algumas dúvidas quanto a esta meta em maio, na sua apreciação do Programa de Estabilidade,<sup>10</sup> prevendo no cenário de políticas invariantes um saldo global de -2.3% do PIB para 2017.

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

Como já referido, é o saldo estrutural primário o mais relevante para se avaliar o esforço efetivo de consolidação orçamental. Neste caso, a estimativa apresentada no OE adota uma previsão menos restritiva, que pressupõe um maior esforço de consolidação orçamental por parte do Governo (com um aumento do saldo em 0.5 p.p., quando se previa apenas 0.2 p.p. no PE). Não será alheio a isto que no já referido parecer da Direção Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, se tenha criticado fortemente a não previsão de uma redução do saldo estrutural (incluindo juros) em linha com o “ajustamento estrutural” requerido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Mas, nessa altura, a Comissão levantou várias dúvidas à própria previsão do Programa de Estabilidade, prevendo um agravamento do saldo estrutural para 2017. Preocupações semelhantes podem ter lugar neste momento, tendo em conta que a informação prestada no Orçamento não permite confirmar a previsão de aumento do saldo estrutural primário estipulado, dada a ausência de medidas (discricionárias) que corroborem a redução da despesa estrutural (em % do PIB potencial) esperada.

Embora a importância que o saldo estrutural tem nas regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento – bem como a metodologia para a sua estimação utilizada pela Comissão – possa ser criticável, tal não invalida que a construção do Orçamento deve, enquanto essas regras vigorarem, estar em conformidade com as mesmas. Não é possível entender as estimativas orçamentais para estes valores, nem a discrepância face ao Programa de Estabilidade. Não é fácil entender qual a dimensão da alteração efetiva da orientação da política orçamental do PE para o Orçamento, como sugere esta discrepância.

<sup>10</sup> [Assessment of the 2016 Stability Programme for Portugal, DG ECFIN, 26 de maio de 2016.](#)

Quadro 15. Estimativas para o saldo estrutural primário em 2016 e 2017

	2016	2017	Varição
<b>Saldo estrutural primário</b>			
Programa de Estabilidade 2016-2020	2.7%	2.9%	0.2 p.p.
OE 2017	2.7%	3.2%	0.5 p.p.

Fonte: Ministério das Finanças

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

As despesas de *consumo público* correspondem à parte da despesa corrente das administrações públicas que não é meramente transferida para outros agentes económicos através de juros, subsídios ou prestações sociais. Divide-se entre despesas com o pessoal e aquisição de bens e serviços, correspondendo a uma parte importante (mais de um terço) da despesa pública.

Assim, o controlo destas despesas ao nível quer do planeamento quer, sobretudo, da execução orçamental, é determinante para a sustentabilidade das finanças públicas. Ao mesmo tempo, é um exercício exigente que requer, para ser levado a cabo com sucesso, 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 são dadas, significa também que deve a transparência da informação orçamental a esse respeito merecer particular atenção.

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

Aqui definiremos *consumo público* como os montantes das despesas com o pessoal e com aquisição de bens e serviços, em contabilidade pública, para a administração central. Contrariamente ao mais habitual, em 2016 a estimativa de execução é 0,8% inferior aos valores orçamentados para esse ano (no OE 2016, por exemplo, a estimativa para 2015 era 3,1% superior face ao inicialmente orçamentado). Porém, importa fazer duas ressalvas.

A primeira é que este comportamento aparentemente muito bom, apoiado essencialmente na aquisição de bens e serviços, terá de ser confirmado com os dados finais de 2016. A verificação de tais poupanças estará dependente da possibilidade de haver um montante significativo de “cativações” que não são concretizadas, significando fortes restrições à aquisição de bens e serviços nos últimos meses do exercício. As nossas estimativas, com base nas tendências históricas (e assumindo uma menor eficácia destas “cativações”), apontam para algumas poupanças face ao OE2016 nesta rubrica, mas não tanto quanto sugeriria o OE 2016, ou seja 64 M€ e não 326 M€. Em qualquer caso, o eventual efeito destas cativações, por ter importantes efeitos de base na análise da evolução que se prevê para esta rubrica em 2017, deveria ser abordado e explicado no ROE 2017, o que não acontece.

A segunda, é que os valores da estimativa de execução apresentados no OE 2017 não constavam do ROE original, tendo apenas sido publicados após vários pedidos no Parlamento, no “Anexo I” já referido noutras secções.

## Quadro 16. Consumo público na Administração Central, 2016 e 2017

	2016			2017		
	OE2016	IPP	OE2017	OE2017	Var. IPP	Var. OE
<b>Despesas com o pessoal</b>	15.570	15.796	15.713	15.924	0,8%	1,3%
<b>Aquisição de bens e serviços</b>	8.618	8.554	8.292	9.024	5,5%	8,8%
<b>Consumo público</b>	24.188	24.349	24.005	24.948	2,5%	3,9%

Nota: valores em contabilidade pública, milhões de euros.

Fonte: MF, IPP e cálculos próprios

Em qualquer caso, destaca-se positivamente que, em 2016, já não se estimou uma grande redução da despesa com pessoal do Estado que depois se não verifica. Além disso, 2016 foi um ano de impacto importante dada a “reposição salarial” efetuada, cuja eventual subestimação poderia ter sido um risco muito importante para algum descontrolo da execução na despesa. Houve, de facto, alguma suborçamentação destas despesas, prevendo-se um desvio face ao orçamentado de 143 M€ segundo o ROE – o IPP é mais pessimista e aponta para um desvio de 225 M€. Mas, é apesar de tudo diminuto em termos relativos (0,9%) e, sobretudo, face ao que se poderia eventualmente esperar tendo em conta a complexidade da própria legislação da “reposição”. Confirma-se assim, de certa forma, a análise desenvolvida no anterior Relatório do *Budget Watch*, que descrevia as estimativas desse Orçamento como aparentemente mais “*prudente[s] do que em anos anteriores*”.

A dotação prevista para 2017 para o *consumo público* corresponde a um aumento de 3,9% face à estimativa de execução para 2016. O aumento é, em termos relativos, muito mais elevado no “consumo intermédio”. Utilizando as estimativas do IPP para a execução em 2016, o aumento é menor devido ao efeito de base. O quadro seguinte<sup>11</sup> apresenta a evolução do peso daquela variável e das suas duas componentes na despesa corrente primária no período 2013-2017<sup>12</sup>:

<sup>11</sup> A significativa alteração na estrutura do consumo público de 2014 para 2015 decorreu da reclassificação de entidades do setor empresarial da Administração Central, que passaram a estar dentro do perímetro orçamental. O maior impacto deriva da aquisição de bens e serviços aos Hospitais EPE (que, não só mas também, por incorporar os gastos com o pessoal destas instituições, assumia uma dimensão muito relevante) por parte da Administração Central do Sistema de Saúde, que deixou de ser contabilizada passando aqueles hospitais a fazer parte do setor público para efeitos estatísticos. Por este motivo apresentam-se os valores em universo “comparável”, utilizando a estrutura dos anos anteriores, e “total”, que permite a comparação com os anos seguintes.

<sup>12</sup> À semelhança de anos anteriores, o ROE 2017 não apresenta informação (previsão e estimativa de execução) autonomizada para o sub-sector Estado.



Quadro 17. Peso do consumo público na despesa corrente primária da Adm. Central

	2013	2014	2015		2016 <sup>(1)</sup>	2017 <sup>(2)</sup>
			Comparável	Total		
<b>Pessoal</b>	25,3%	25,6%	25,4%	30,5%	30,5%	30,4%
<b>Bens e Serviços</b>	21,7%	20,8%	21,1%	16,9%	16,1%	17,2%
<b>Consumo Público</b>	47,0%	46,4%	46,5%	47,4%	46,6%	47,6%

(1) Execução provisória.

(2) Previsão.

Fonte: MF (CGE e ROE)

Verifica-se, assim, um aumento da importância do consumo público em 2017, que se explica, num contexto de aumento da despesa corrente primária em perto de 900 M€ por uma redução (1,2%) das transferências correntes.

Para 2017, a estimativa de evolução das despesas com o pessoal levanta mais dúvidas face ao passado. Prevê-se um aumento de 210 M€ pouco abaixo do que se refere no ROE como o “efeito líquido direto” da reposição salarial (257 M€). Isto denota alguns problemas.

Desde logo, o “efeito bruto”, o mais relevante para avaliar a bondade da estimativa da despesa com o pessoal (i.e. acrescentar-se ao valor referido as contribuições e retenção de IRS), será naturalmente maior. Isto por si só já criaria um ‘gap’ importante: o aumento da despesa com o pessoal passaria a ficar mais de 100 M€ do efeito estimado das “reposições. Mas no ROE prevê-se algo que poderia compensar isto: o efeito da redução do volume de emprego público devido à manutenção da regra “2 por 1”, que se estima em 122 M€ de poupança em salários. O problema é que as tendências manifestadas nos dados do emprego público tornam difícil “confiar” nesta poupança, como tem alertado p. ex. a UTAO. Esta regra tem sido “contornada” pelos serviços com o aumento da contratação a prazo e outras formas de evitar a criação de novos vínculos de emprego público, pelo que a dinâmica do volume de emprego tem sido muito mais estável do que seria previsto pela aplicação estrita de um rácio de substituição de 2:1 (se se tomasse como fixo o número de saídas por aposentação).

Perante estas dúvidas, seria desejável que, como se fez para a reposição do regime de 35 horas semanais (Caixa 2, pp. 41-43 do ROE 2017), fosse desenvolvida uma explicação mais detalhada da estimativa para as poupanças conseguidas com a regra “2 por 1”, dado esta ser apresentada como a medida mais importante do Orçamento com efeitos de redução da despesa estrutural.

Este Orçamento traz, de facto, uma novidade face aos dois anteriores no que diz respeito à aquisição de bens e serviços: não é anunciada uma redução da despesa aparentemente otimista, e sem adequada justificação. No OE 2016 eram mais de 500 M€

Já este ano, há uma melhoria no que diz respeito ao otimismo excessivo das ambições de redução da despesa em consumos intermédios e, sobretudo, na sua justificação. Refere-se somente uma poupança de 75 M€ resultante do “exercício de revisão da despesa”, explicando-se com algum detalhe na Secção IV.2.2. do ROE (pp. 53-56) em que áreas e de que forma se pretende alcançar essa poupança.

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

A dotação para 2017 prevê um ligeiro aumento face à execução de 2016, de 1,1%. Como noutras áreas, tal só foi possível de observar com a publicação do chamado Anexo I, pois o ROE apenas citava a variação face à transferência inicialmente orçamentada, que seria de 2,0%.

Quadro 18. Transferências do Estado para o Serviço Nacional de Saúde, 2016 e 2017

	2016		2017
	OE2016	OE2017	OE2017
<b>Transferência SNS</b>	7.923	7.994	8.079

Nota: valores em contabilidade pública, milhões de euros.

Fonte: ROE 2016 e 2017 (Secção do Programa Saúde)

Este aumento parece, sem mais informação, razoável, sobretudo tendo em conta que o “regresso às 35 horas” parece estar a ser adequadamente tido em conta. Deixa dúvidas, porém, a relação destes valores com a evolução da dívida a fornecedores dos Hospitais EPE. Nem a discrepância estimada entre a execução e o orçamento de 2016, nem o aumento previsto para 2017 parecem suficientes para acomodar uma eventual resolução da questão do aumento da dívida dos Hospitais EPE, cuja tendência no último ano e meio é inequívoca. Não se sabe que custos poderá acarretar a aparente não-resolução do problema. E se a dinâmica de aumento se mantiver em 2017, significa que haverá uma suborçamentação face à despesa real.

Em qualquer caso, uma abordagem clara desta questão no ROE, partindo dos dados existentes para a dívida comercial destes Hospitais, seria da maior relevância.

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

Desta feita, as poupanças com ganhos de eficiência no setor da Saúde, no valor global de 134 M€ são desagregadas em detalhe, quantificando-se estimativas para cada um dos seus elementos. Embora não se explique como se alcança tais estimativas, é descrito no Quadro IV.2.1. (p.56 do ROE) que daquele montante, 18 M€ reporta-se à “revisão do sistema de preços de referência” e 20 M€ à “reavaliação das condições de manutenção de participação”. Algumas podem levantar dúvidas (como se conseguirá, por exemplo, uma poupança de 10 M€ com o “combate à fraude?”), mas pelo menos é possível entender como se chega ao valor global das poupanças estimadas, e se essa estimativa é ou não realista, o que não acontecia.

As poupanças descritas neste Quadro referem-se tanto a ganhos de eficiência gerais (e.g. “desmaterialização dos meios complementares de diagnóstico”) como à contenção de custos nos hospitais (e.g. “substituição do software de gestão de urgências”) e com medicamentos (exemplos já citados).

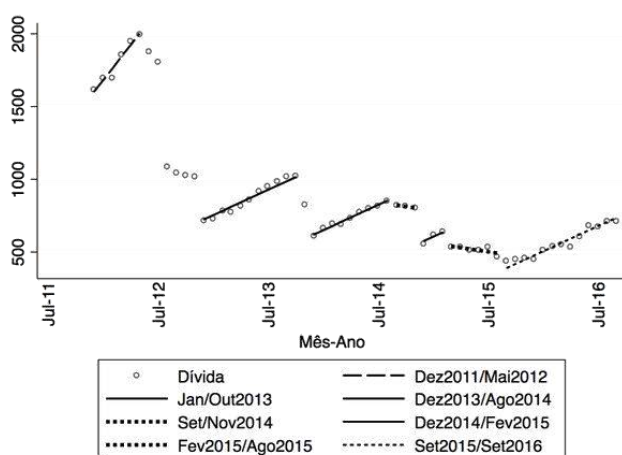
#### X.4.4. Há incentivos contratuais credíveis para a melhoria da eficiência nos Hospitais EPE?

Uma novidade neste âmbito é a referência (p.54, na secção da “revisão da despesa pública”) ao “uso de exercícios de benchmarking na contratualização com os hospitais (...)”, o que parece uma medida com algum potencial de introduzir maiores incentivos à eficiência nos contratos com os Hospitais EPE. Porém, a informação sobre a contratualização com estes Hospitais permanece basicamente inexistente, quando seria crucial para se poder avaliar a forma como o Ministério da Saúde delega competências nestes.

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

Os “sinais pouco encorajadores” a que se fazia menção no anterior Relatório do *Budget Watch* parecem infelizmente ter sido corretos. Hoje é inequívoco que está de regresso a tendência de escalada da dívida a fornecedores dos Hospitais EPE, aparentemente com início em meados de 2015.

Figura 5. Dívida a fornecedores dos Hospitais EPE e tendências, 2011-2016



Fonte: Dados DGO e grafismo do blog “*Momentos económicos*”, de Pedro Pita Barros

O ROE é totalmente omissivo quanto a esta questão, não se percebendo se serão tomadas medidas para inverter a situação e, se não, que custos esta poderá acarretar. Certo é que, como já referimos, a estimativa de “desvio” entre a execução e o orçamento para a dotação do SNS em 2016 (72 M€) não é suficiente para acomodar uma redução desta dívida no montante do seu crescimento desde o início do ano (260 M€), e o mesmo acontece com o aumento previsto para 2017. Assim essa compensação só poderá ser feita à custa de reduções na despesa noutras áreas (para o que poderiam concorrer os ganhos de eficiência citados, até porque – o que não é explicado – estes não “entram” integralmente no montante citado como redução da despesa estrutural em ganhos de eficiência) – ou a uma transferência extraordinária, ou ainda a um transporte desta dívida para 2018.

## X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social

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

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

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

O ROE 2017 não apresenta estimativas de execução relativas a 2016 no que se refere ao sector da Segurança Social, que foram só divulgadas, como noutras áreas, no chamado Anexo I.

Mas também do Boletim da Execução Orçamental de setembro – divulgado pela Direção Geral do Orçamento – podem ser retirados alguns elementos informativos da execução acumulada. Assim, e para um saldo global previsto para 2016 de 1.112 M€, o saldo que resulta da execução acumulada até final de setembro ascende a 1.153 M€<sup>13</sup>. Face a período homólogo, a receita em contribuições sociais regista um aumento de 4,7%, enquanto a despesa com prestações de desemprego regista uma redução de -14,6%. Importa notar que as transferências do OE em termos de IVA Social e de transferência extraordinária previstas para 2016 apresentavam em setembro um grau de execução de 74,5% e 100%, respetivamente.

O saldo global previsto para 2017 é de 1.092 M€ (incluindo a transferência extraordinária a seguir referida), o que traduz uma ligeira redução (em -1,8%) do excedente do sistema de segurança social face à previsão inicial do OSS 2016. É previsto um aumento da receita efetiva em 2,3% (596 M€), explicado, fundamentalmente, pelas seguintes componentes (ROE, Quadro V.1.13, p.106):

- Aumento da receita em contribuições e quotizações em 541 M€ (3,6%). Este aumento é explicado por dois fatores diferentes: i) a melhoria do contexto macroeconómico, e ii) medidas que visam melhorar a eficácia na declaração e cobrança contributiva e na cobrança de dívida<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ao longo do ROE, apenas é mencionada “a previsão de uma melhoria no saldo da Segurança Social” (p.30).

<sup>14</sup> A implementação de uma nova Declaração Mensal de Remunerações, tendente a reforçar a eficácia na deteção de comportamentos de subdeclaração e minimizar o risco de evasão contributiva, já se encontrava prevista no OE2016.

- Para as transferências do exterior (cofinanciamento das ações de formação profissional pelo Fundo Social Europeu (FSE) e outros programas operacionais) está previsto um aumento de apenas 54 M€ (3,6%)<sup>15</sup>.
- Transferências do OE: i) a transferência para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social tem um aumento previsto de 116 M€ (1,8%), e ii) a transferência extraordinária para financiamento de eventual défice do sistema apresenta uma redução de -220 M€ (-33,9%) explicada pelos dois fatores supra identificados. Sendo o valor mais baixo desde 2012 (ver X.5.2), é de notar que o saldo global agora previsto, e líquido desta transferência, traduzirá um excedente do sistema<sup>16</sup>.

É admitido um crescimento da despesa efetiva de 2,5% (616 M€), imputado integralmente à despesa corrente, e uma redução da despesa com prestações sociais na ordem dos 0.3 p.p. do PIB (ROE, p.38). Identificam-se infra as variações mais significativas da despesa face às previsões iniciais do OSS para 2016:

- **Pensões:** aumento de 406 M€ (2,6%). Deste aumento, 339 M€ são afetos à despesa com pensões de velhice pagas pela segurança social<sup>17</sup>. Este aumento engloba a atualização abaixo descrita, mas nada é referido sobre o acréscimo de despesa decorrente do fim da aplicação da Contribuição Social de Solidariedade, em dezembro de 2016.
- **Complemento Solidário para Idosos e Rendimento Social de Inserção:** aumentos de 20 M€ (9,7%) e 24 M€ (6,7%), respetivamente.
- **Abono de Família e Abono Pré-natal:** aumento de cerca de 12 M€ (1,7%).
- **Outras Prestações:** aumento de 117 M€ (14,9%). Nesta rubrica deverá estar integrada, entre outras, a despesa com as prestações de parentalidade.
- **Ação Social:** aumento de 62 M€ (3,5%).

Ainda no âmbito da despesa efetiva, são de destacar as seguintes reduções face ao orçamento inicial de 2016:

- Redução da despesa com subsídios de desemprego em 171 M€ (-10,4%); e
- Redução da despesa com ações de formação com suporte no FSE: -179 M€ (- 11,4%).

Dando continuidade à recuperação do rendimento disponível e ao reforço da coesão social, o OSS 2017 mantém medidas já introduzidas em 2016 e introduz novas (ROE, p. 107-109), embora nem sempre esta distinção esteja clara:

<sup>15</sup> Apesar do forte aumento da transferência com suporte no FSE orçamentada para 2016 (+802 M€), a execução acumulada até setembro da despesa com ações de formação profissional registava um grau de execução de 37,6%.

<sup>16</sup> As transferências do OE relativas ao IVA Social, bem como a contrapartida nacional dos fundos comunitários, não apresentam variações significativas face ao orçamentado para 2016.

<sup>17</sup> A despesa prevista com pensões da Caixa Geral de Aposentações manter-se-á praticamente inalterada (mais 46 M€ o que representa uma variação de 0.5%). Simultaneamente, é admitida uma redução da receita em cotizações no valor de 64 M€ devido à saída de subscritores (aposentação e falecimento) e à eliminação da CES (ROE, p.38 e 91).

- Atualização do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) nos termos legais – mecanismo até agora suspenso. Não é apresentado qualquer intervalo de atualização (dependente do crescimento real do PIB e do IPC, nos termos da Lei 53-B de 29 de dezembro de 2006).
- Atualização das pensões: atualização anual legal a efetuar em janeiro de 2017, o que vai determinar taxas de atualização calculadas em função do crescimento económico e do IPC, mas diferenciadas segundo o escalão da pensão (em número de IAS).  
Adicionalmente, regista-se uma atualização extraordinária das pensões: para as pensões que não tenham sido atualizadas entre 2011-2015 é previsto um aumento de 10 € (a realizar em agosto e por pensionista) das pensões de valor igual ou inferior a 1,5 vezes o IAS. Àquele montante é deduzido o valor da atualização acima referida (Proposta Lei OE, Art.º 88).  
A despesa com a atualização das pensões está orçamentada em 187 M€, não estando, no entanto, apresentada a sua decomposição por tipo de atualização.
- Complemento Solidário para Idosos: é referida a atualização do valor de referência, mas ao contrário do OE2016 não é apresentado o novo montante. É mencionada a aposta no aumento do número de beneficiários por via de uma estratégia de divulgação.
- Abono de Família (AF) e Abono Pré-natal: para além da manutenção da medida já implementada em 2016, é referido o aumento do montante do AF para os três primeiros escalões de rendimento estabelecidos com base no IAS. Porém, não é concretizado o valor.
- Introdução de uma nova prestação social única de deficiência: não se encontra clarificada a natureza desta prestação – embora se refira que integrará uma componente base e um complemento – nem aquelas que poderão vir a ser substituídas. A despesa orçamentada é de 60 M€ (ROE, p.37 e 108).
- Ação Social: reforço do alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e alargamento da cobertura no âmbito dos protocolos com IPSS (equipamentos sociais).
- Prolongamento das medidas já implementadas em 2016 ao nível das prestações de desemprego, da prestação de parentalidade, do Subsídio por Assistência de 3ª Pessoa e do Rendimento Social de Inserção (RSI). Para este último é ainda mencionada a “*reavaliação da eficácia dos programas de inserção, procurando-se uma ativação efetiva dos beneficiários*” (ROE, p.52). Apenas é individualizada a despesa orçamentada para o RSI.

Do lado da receita é de mencionar o pedido de autorização legislativa (Proposta de Lei, Art.º 82) para a introdução de alterações no regime contributivo dos trabalhadores independentes.

Em relação a eventuais ganhos de eficiência, o OSS2017 apenas identifica o propósito da minimização da evasão contributiva por via da Declaração Mensal Contributiva.

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

Segundo o princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento, a despesa do subsistema previdencial (ou contributivo) deveria ser integralmente financiada por receita em contribuições

sociais (trabalhadores por conta de outrem e respetivas entidades patronais e trabalhadores independentes).

Porém, o efeito do envelhecimento demográfico, associado ao agravamento das condições macroeconómicas da economia portuguesa – em especial, o aumento do desemprego com o duplo impacto negativo na conta da segurança social –, têm vindo a exigir desde 2012 a realização de uma *transferência extraordinária* do Orçamento do Estado, visando financiar um eventual défice do subsistema previdencial. Apresenta-se a seguir a evolução do valor desta transferência, bem como o saldo do subsistema:

Quadro 19. Transferência extraordinária do OE e saldo do subsistema previdencial (preços correntes, M€)

	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>(1)</sup>
Transferência extraordinária	857	1.430	1.329	894	650
Saldo do subsistema previdencial <sup>(1)</sup>	484	788	1.099	1.035	491

<sup>(1)</sup> Não incluídos os rendimentos de capitalização (386 M€ em 2015 e 448 M€ em 2016).

Fonte: ROE 2017, Anexo 6 (p. 246)

Com o financiamento dos défices que se teriam registado – à exceção de 2015 – foi possível evitar o recurso ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

O quadro seguinte apresenta a projeção a longo prazo do saldo do subsistema previdencial<sup>18</sup>:

Quadro 20. Projeção do saldo do subsistema previdencial (preços de 2017)

	2017	2020	2030	2040	2050	2060
Saldo (M€) <sup>(1)</sup>	599	203	-1.131	-2.398	-2.454	-1.521
Saldo em % PIB	0,3%	0,1%	-0,5%	-0,9%	-0,9%	-0,5%

<sup>(1)</sup> Sem os rendimentos de capitalização (446 M€ para 2017).

Fonte: ROE 2017 (Anexo 6)

A receita em contribuições sociais deverá manter-se em 8,1% do PIB (face às hipóteses formuladas para o emprego, salários e produtividade), enquanto a despesa em pensões (velhice, sobrevivência e invalidez) deverá passar de 6,7% do PIB em 2017 para 7,6% do PIB em 2060.

Se a projeção do OE2016 determinava o aparecimento do primeiro saldo negativo para 2020, a projeção atual regista uma pequena melhoria com um adiamento do primeiro défice do subsistema previdencial a surgir em meados de 2030. A verificarem-se todas as hipóteses, e a não serem de novo realizadas transferências extraordinárias, o FEFSS será ativado a partir daquela data. Face ao exercício anterior, continua a projetar-se um agravamento crescente até 2050.

<sup>18</sup> Sobre as hipóteses demográficas e macroeconómicas e medidas consideradas, ver X.5.5.

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

A estimativa para o valor de mercado da carteira de ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social a dezembro de 2016 é de 14.100 M€ o que, a estar correto, traduziria a manutenção da avaliação face a dezembro do ano anterior.

Para a projeção do valor do FEFSS foram assumidas taxas de rentabilidade de curto e longo prazo de 3% e 4%, respetivamente (sobre as transferências para o Fundo, ver X.5.4). Estima-se que o valor do Fundo ascenda a 14.683 M€ em final de 2017, correspondendo a 7,7% do PIB e a 120% da despesa com pensões do subsistema previdencial.

Depois de atingir em 2020 um valor correspondente a 132,5% da despesa com pensões, o que reflete uma ligeira melhoria face à projeção do OE2016, o valor do Fundo iniciará um processo de progressiva redução a partir de meados de 2020. Tal implicará uma cobertura da despesa com pensões de apenas 32,8% em 2040.

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

À semelhança dos últimos anos, não se prevê realizar qualquer transferência de receita em contribuições sociais dos trabalhadores por conta de outrem para reforço do FEFSS<sup>19</sup>.

Também à semelhança dos últimos anos, a Proposta de Lei (Art.º 78, n.º1) determina a transferência do saldo do subsistema previdencial, bem como da receita proveniente da alienação de património para o FEFSS. O Relatório e Contas do FEFSS mais recente refere-se a 2014, e nele se identificam as dotações recebidas nesse ano: 7 M€ referentes a alienação de imóveis e 73 M€ em transferências.

Uma nova fonte de receita do Fundo será constituída pelo adicional ao imposto municipal sobre imóveis, deduzido dos encargos de cobrança (Art.º 167, n.º2). A receita prevista não se encontra quantificada.

Por outro lado, o FEFSS participará, em 2017, no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (Grandes Opções do Plano para 2017) com um investimento global máximo de 50 M€ (Art.º78, n.º 2). A divulgação pública desta medida aponta para uma transferência na ordem dos 500 M€ (por um período de 10 anos) contra os 1.400 M€ inicialmente publicitados.

---

<sup>19</sup> Importa recordar que a Lei de Bases da Segurança Social determina que 2 a 4 p.p. do valor correspondente à receita em contribuições sociais dos trabalhadores por conta de outrem seja transferida para o Fundo, até que este possa assegurar a cobertura da despesa prevista com pensões para um período mínimo de dois anos.



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

A projeção de longo prazo do sistema previdencial continua a ter por base o cenário demográfico Euro2013 (EUROSTAT) e o cenário de médio/longo prazo desenvolvido pelo Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento (CE – Comité da Política Económica). De referir que estas constituem as projeções demográficas mais recentes e fiáveis, que são igualmente utilizadas no *Ageing Report 2015*. Considera, naturalmente, o cenário macroeconómico de curto prazo do Ministério das Finanças.

Para a projeção realizada neste exercício foram integradas as seguintes medidas de política: i) alterações já ocorridas no regime de antecipação da reforma for flexibilização, e ii) reposição das regras de indexação e de atualização do valor anual das pensões, incluindo as previstas para 2017.

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

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

Este exercício induz, em concreto, o estabelecimento de *prioridades* entre objetivos de política. A abordagem face a estes *trade-offs* deve ser clara e detalhadamente explicitada (idealmente, também no sumário executivo do ROE e Orçamento Cidadão – a existir) 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?

No quadro atual e dos últimos largos anos, face a um historial de finanças públicas desregradamente pró-cíclicas – e ao lastro de dívida pública que este deixou –, o principal *trade-off* a nível *macro* continua a ser entre a consolidação orçamental com vista a, sobretudo via redução da dívida pública e pelo contributo para a estabilidade e confiança, aumentar o crescimento potencial de médio/longo prazo e, por outro lado, o efeito recessivo da consolidação no curto prazo, indesejável em especial num contexto de crescimento ainda abaixo do potencial.

Pode novamente argumentar-se que o decisor político neste contexto 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 estrutural primário em 0,6 p.p.

Quanto a esta temática, neste ROE foi – uma vez mais – introduzida uma alteração que melhora a informação disponibilizada. Na secção em que se descreve o historial da política orçamental, surge novamente o gráfico que relaciona a variação do saldo primário estrutural com a variação do hiato do produto desde 2010. Tal como já referimos, do ponto de vista teórico esta é a melhor forma de avaliar a natureza da política orçamental, sendo este gráfico por isso bastante informativo. A alteração, face ao passado, centra-se na inclusão da previsão para 2017 – tal como havia sido recomendado pelo *Budget Watch* no relatório transato. Desta forma, é agora possível perceber sem qualquer dúvida a escolha efetuada para 2017, bem como relacioná-la com os anos anteriores.

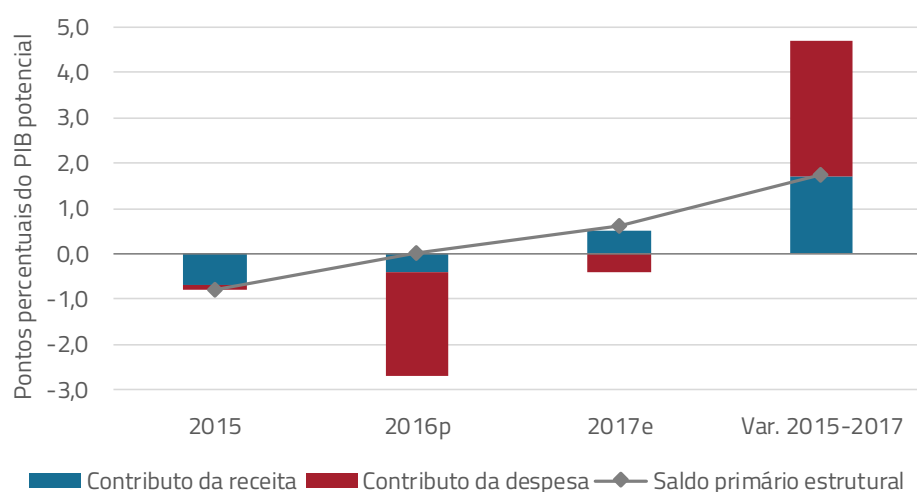


Relativamente à habitual tabela de “indicadores orçamentais” estruturais (p. 40), apesar de serem apresentados menos indicadores no ROE face ao passado, permanece a incorporação das variáveis “receita estrutural”, “despesa estrutural” e “despesa estrutural primária”.

Apesar da inclusão destas variáveis, destacamos 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. Tal é compensado – em parte – por um aparente esforço em descrever mais exaustivamente as alterações e variações quanto às diversas rubricas constantes na despesa e receita fiscal na secção em que se descreve o historial da política orçamental.

Porém, recomenda-se a reincorporação dos referidos gráficos – os quais, para além de resumidamente e visualmente fornecerem informação sobre os contributos da e para a variação da despesa e receita, disponibilizam informação relativamente aos anos transatos, permitindo mais facilmente uma análise comparativa. Fica aqui o exercício realizado para o último triénio, de onde se pode concluir que este ano a melhoria do saldo estrutural se deve quase equitativamente ao simultâneo aumento da receita e diminuição da despesa.

Figura 7. Composição do ajustamento orçamental



Fonte: ROE 2016, ROE 2017 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-se o efeito das *políticas transversais* (e.g. reposição de salários). O ROE não apresenta qualquer tentativa de uma análise deste tipo 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. Isto é, em que setores se *escolhe* fazer menos “cortes” ou aumentar mais a despesa, e em quais se considera haver mais margem para “cortes” ou congelamentos. Continua, assim, a ser impossível uma leitura imediata das prioridades setoriais do Governo.

Neste contexto, não se vislumbra qualquer alteração. O Quadro VI.1.2 “Despesa - por Atividades” (p. 120) poderia ser bastante útil neste sentido, mas, não oferecendo valores consolidados, qualquer análise com estes dados é altamente imprecisa e, portanto, limitada. Ainda, mostrando apenas os dados para o exercício, não permite perceber a evolução entre  $t$  e  $t-1$ , como aconteceria se se construísse um quadro como o Quadro 12, seguidamente apresentado.

Este serve apenas de ilustração: o facto de, como já referimos, não se tratarem de valores consolidados não permite que se extraiam conclusões muito sólidas, sobretudo nas áreas em que as transferências entre setores assumem valores importantes.

Quadro 21. Despesa do Estado por Atividades, 2016 e 2017 (em milhões de euros)

Áreas de Atividades <sup>1</sup>	OE2016	OE2017	Variação
Administração Pública	22.830	27.204	<b>19,2%</b>
Agricultura e Pescas	351	419	<b>19,4%</b>
Ambiente, Recursos Naturais e Gestão do Território	2.894	2.934	1,4%
Cidadania, Família e Comunidade	44	55	<b>25,0%</b>
Ciência & Tecnologia	370	393	6,2%
Comércio e Serviços	377	393	4,2%
Defesa Nacional	760	749	-1,4%
Desporto	37	36	-2,7%
Diplomacia e Relações Internacionais	2.350	2.206	-6,1%
Educação	8.330	8.638	3,7%
Energia	234	233	-0,4%
Finanças Públicas <sup>3</sup>	8.806	9.269	5,3%
Gestão de Emergências e Crises	206	235	14,1%
Indústria	81	17	<b>-79,0%</b>
Infraestruturas e Equipamentos	938	987	5,2%
Integração e Proteção Social	15.593	15.756	1,0%
Justiça	630	665	5,6%
Mercado de Trabalho	900	843	-6,3%
Órgãos de Soberania	1.335	1.363	2,1%
Outras Atividades Económicas	963	1.009	4,8%
Património Cultural	184	188	2,2%
Proteção do Consumidor	62	34	<b>-45,2%</b>
Saúde	12.073	10.617	-12,1%
Segurança/ Administração Interna	1.568	1.584	1,0%
Sociedade da Informação e Comunicação	454	447	-1,5%
Transportes	933	873	-6,4%
<b>Despesa Efetiva<sup>2</sup></b>	<b>83.303</b>	<b>87.148</b>	<b>4,6%</b>

<sup>(1)</sup> Para detalhes da nomenclatura ver Circular Série A n.º. 1384, de 27 de julho de 2016, da Direção Geral do Orçamento

<sup>(2)</sup> Valor não consolidado e líquido de ativos e passivos

<sup>(3)</sup> Inclui encargos com gestão da dívida pública.

Fonte: ROE 2016 e 2017

### 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?

Como se argumenta em X.1.4., a informação sobre as despesas discricionárias é incipiente, permanecendo praticamente inexistente e sem alterações face ao OE anterior. Além disto, deveria ser apresentado também o valor total das despesas não-discricionárias e a sua evolução, o que não acontece (embora uma aproximação se possa eventualmente fazer por via da análise da despesa “estrutural” na p.37 do ROE), para realmente permitir considerar o *trade-off* referido supra.

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

No âmbito do *Budget Watch* tem-se insistentemente defendido a implementação de uma efetiva *orçamentação por programas*, que realmente corresponda às melhores práticas internacionais, recomendadas por diversas instituições (FMI; OCDE; *International Budget Partnership*). Atualmente, os programas correspondem meramente à orgânica ministerial de cada Governo. À imagem de anos anteriores, no OE2017 ainda não há propriamente “programas” no sentido pretendido.

A orçamentação por programas tem, entre outras, duas principais vantagens: por um lado, aprofundar a possibilidade de escrutínio das escolhas políticas em termos de prioridades setoriais; por outro, 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 dos desígnios de determinados programas de políticas ao longo do tempo corrigir caminhos se necessário. Seria, assim, possível uma alocação de recursos com vista a uma consecução mais realista dos objetivos e metas definidos, sendo considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.

Relembra-se que, em 2015, a nova Lei de Enquadramento Orçamental – que é uma lei de valor reforçado – veio consagrar a implementação da orçamentação por programas, especificando as obrigações do Governo a este respeito, no âmbito de um período de transição de três anos<sup>21</sup>. Assim, é esperado que no próximo exercício já se possa verificar efetivamente uma grande melhoria a este nível. A própria lei estabelece uma Unidade de Implementação para acompanhar o processo de orçamentação plurianual por programas – sendo que 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 para o ano, bem como os trabalhos já realizados pela Unidade. Apesar de as normas entrarem em vigor apenas no prazo de três anos – que já está a acabar –, seria de interesse que já tivesse havido progressos quanto à implementação das mesmas, dado o facto de que mudar processos de gestão orçamental dos serviços é algo que se apresenta forçosamente como lento e gradual.

Até lá, continua a ser nos detalhes de cada “programa”, desenvolvidos no Capítulo VI do ROE, que a informação mais detalhada do ponto de vista dos objetivos de política é apresentada, com a nomenclatura “medidas do programa”, embora com limitações. Aquilo que seria relevante revela-se

---

<sup>21</sup> Para uma análise mais aprofundada ver o [Parecer do Conselho das Finanças Públicas](#) ou [Sarmento \(2015\)](#).

difícil, nomeadamente a obtenção de informação sobre a criação de novos programas ou aumento da dotação dos existentes (mais despesa) ou “cortes” em programas já existentes, de modo abrangente e transversal, para perceber como a evolução da despesa pública setorial se relaciona com as prioridades de política.

Como habitual, neste ROE a informação que permite avaliar os *trade-offs* setoriais está localizada na secção VI, que se pode dividir em duas partes fundamentais: 1) uma parte inicial VI.1. (pp. 119-130) em que se apresentam dados numa perspetiva global e 2) subsecções com informação para cada “programa” (VI.2. a VI.18., pp. 130-223).

Em 1), face à informação apresentada no quadro da repartição dos *limites de despesa financiada por receitas gerais* (Quadro VI.1.10, p. 128 do ROE), continua-se a apontar para a sua insuficiência, dado que o mesmo não traduz a despesa total por programa, mas sim apenas a despesa que é financiada por receitas gerais (excluindo as receitas próprias ou fundos comunitários)

Em 2) continua a faltar informação que permita comparar a evolução face ao ano anterior. Os quadros nos vários subcapítulos associados a cada “programa” não possibilitam uma comparação direta com o exercício anterior por classificação *económica* nem por “medidas do programa”, mas apenas por fontes de financiamento. Não é possível, pois, perceber p. ex. a evolução inter-anual da despesa em termos de classificação económica (p. ex. *salários vs. outras despesas*) nem por prioridades de política p. ex. para Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Programa PO10, p.174 ROE): *Investigação vs. Serviços Auxiliares de Ensino*.

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

A secção “IV. Estratégia de Promoção do Crescimento Económico e de Consolidação Orçamental” do ROE 2017 inicia-se com a afirmação de que para “*a prossecução dos objetivos do crescimento económico com consolidação orçamental, o Governo irá tomar medidas de política orçamental e fiscal orientadas para a recuperação do rendimento disponível das famílias, para a promoção do investimento e do emprego, com reforço da coesão social (...)*”. Por conseguinte, seria importante que o ROE clarificasse o contributo das políticas inscritas no OE para a redução das desigualdades sociais, nomeadamente apresentado o impacto das principais medidas de receita e despesa sobre as famílias por camada da distribuição do rendimento.

No entanto, tal não se verifica. Face ao ROE 2016 observa-se de facto uma diminuição da informação disponível respeitante ao impacto social das principais medidas de receita e despesa, sendo meramente efetuada uma enumeração das medidas que visam a recuperação do rendimento disponível, sem explicações adequadas adicionais e referência a montantes e taxas concretas. Para além de uma maior descrição de cada medida – à semelhança do realizado no passado –, desejar-se-ia informação semelhante à disponibilizada na “*Caixa 5. Carácter Redistributivo das Alterações no IRS*” presente no ROE 2017, a qual efetua a análise do impacto distributivo de uma das medidas discricionárias – mas de uma medida implementada já em 2015. Assim, seria de valor uma análise semelhante para o

ano de 2017, nem que fosse apenas referente às medidas com um impacto distributivo potencialmente maior, como é exemplo o aumento do valor de algumas pensões e a reposição salarial.

Referente à globalidade das medidas a aplicar em 2017, é frequente não se discriminar, por escalão, as alterações e variação percentual que se verificam nas taxas, o número de agregados familiares que compõem cada escalão, o número de trabalhadores e pensionistas afetados pelas alterações, e os valores efetivamente em vigor.

Não obstante, apresenta-se de seguida um resumo das principais medidas inscritas no ROE 2017 com potencial impacto distributivo. Para nenhuma delas é apresentada uma análise razoável desse impacto, além de referências muito genéricas.

- **Reposição integral dos salários dos trabalhadores da Função Pública:** reposição total dos salários dos funcionários públicos no final de 2016, o que implicará o pagamento integral do vencimento dos mesmos durante todo o ano.
- **Aumento da Retribuição Mínima Mensal Garantida:** revalorização da mesma tendo em consideração o acompanhamento trimestral do impacto do seu aumento, desenvolvido no quadro da Comissão Permanente de Concertação Social.
- **Redução da sobretaxa do IRS:** continuidade do processo de eliminação parcial da sobretaxa, mas de forma faseada, por escalões, ao longo do ano de 2017.
- **Atualização das pensões:** atualização das pensões dos regimes contributivos e não contributivos com base na legislação aplicável, permitida pelo levantamento da suspensão do Indexante de Apoios Sociais (IAS) – primeiro escalão passará a abranger pensões até duas vezes o valor do IAS (*versus* os atuais 1,5). Adicionalmente, verificar-se-á uma atualização das pensões inferiores a 1,5 IAS que não foram atualizadas desde 2011, por forma a garantir um aumento de 10€ - efetuado durante o mês de agosto.
- **Redução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES):** em 2017 não haverá a aplicação de qualquer taxa de CES aos pensionistas.
- **Aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI):** atualização do valor de referência, sendo que o contemplado no ROE 2017 é de 5.059€/ano, com aplicação efetiva desde 1 de abril de 2016. É ainda referido um aumento da cobertura do mesmo, baseado numa estratégia de divulgação a ser desenvolvida em colaboração com a Guarda Nacional Republicana.
- **Reposição do valor do Rendimento Social de Inserção (RSI):** reposição de 25% do corte que havia sido efetuado pelo anterior Governo, procedendo-se à continuidade da atualização do valor de referência – já iniciada em 2016.
- **Atualização dos montantes do Abono de Família:** aumento dos montantes de abono nos três escalões e ainda manutenção da majoração de 35% do abono de família e abono pré-natal para crianças e jovens inseridos em famílias monoparentais.

A secção “VI.12. Trabalho, Solidariedade e Segurança social (PO12)” do ROE 2017 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 – que deveria estar mais desenvolvidamente



espelhada na secção “IV.2. Política Orçamental para 2017”. Mas 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 IV.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.

Em suma, um conjunto significativo das medidas inscritas no OE 2017 parece seguir o imperativo de redução das desigualdades sociais, consagrado no próprio ROE. Contudo, a inexistência de uma comparação de algumas destas medidas com o aplicado em anos anteriores, bem como a falta de referência a valores concretos, condiciona a avaliação do seu contributo efetivo para a redução das desigualdades. Devia ser apresentada uma estimativa do número de agregados familiares favorecidos por cada medida.

Por último, 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 (e aqui seria mais fácil a análise) de receita fiscal e contributiva, que poderão ter impacto redistributivo. Designadamente, medidas como a reposição salarial, e os incrementos em pensões associadas a camadas perto ou acima do nível médio, poderão ter associado um efeito marginal de aumento das desigualdades. Independentemente da racionalidade e eventual adequação do critério de justiça subjacente à decisão de tomar essas medidas, o respetivo impacto distributivo pode e deve ser abordado de forma mais transparente.

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

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

Com a entrada em vigor de um novo Regime Jurídico do SPE (RJSPE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, passaram a integrar o SPE o Sector Empresarial do Estado (SEE) e o Sector Empresarial Local (SEL). A partir desse novo diploma, passou-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.

O citado Decreto-lei n.º 133/2013 criou a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (UTAM), entretanto operacionalizada. Infelizmente, desde o último Relatório do *Budget Watch*, ainda só foi publicado mais um relatório público pela UTAM, o boletim referente ao 3.º trimestre de 2015.<sup>22</sup> Algo desatualizado, portanto, e publicado com algum atraso face à data limite imposta para a receção dos dados dessas entidades (publicado em maio de 2016 com dados disponíveis até 30 de novembro de 2015), mas com bastante informação sobre a evolução das condições financeiras e operacionais das entidades do SPE. Seria desejável, naturalmente, um acompanhamento mais tempestivo, embora tal requeresse provavelmente um reforço das condições técnicas e de recursos humanos desta entidade.

Com a plena entrada em vigor do diploma vai-se poder concentrar o exercício da função acionista no Ministério das Finanças – com coordenação prévia dos ministérios que exercem a tutela sectorial e que possuem o poder de definição da orientação estratégica – os objetivos operacionais das empresas e o nível de serviço público a prestar. Aumenta-se, assim, o controlo e monitorização do desempenho das empresas públicas.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.utam.pt/documentos/Boletim%20Informativo%20SEE%20-%203%C2%BA%20Trimestre%20de%202015%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20Protegida.pdf>

### 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 nova 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 – pelo contrário. 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, em próximas edições.

Refere-se no ROE a responsabilidade da UTAM na elaboração de um “*quadro de referência que permita, de forma célere, identificar sinais de alerta (...)*” (p. 63), algo que é assumido pela própria Unidade no seu Plano de Atividades para 2016 (pp. 5-7).

Mantendo a orientação anterior, volta a incorporar-se no ROE 2017 um capítulo (IV.3.) destinado exclusivamente ao SPE. No anterior ROE, este era extremamente incipiente: tratava-se de uma página e meia pouco rigorosa do ponto de vista técnico, marcada por uma adjetivação de cariz ideológico-política. Desta feita, há algumas melhorias face ao anterior. Aborda-se o aqui já mencionado Regime Jurídico, bem como o papel da UTAM, descrevendo-se um conjunto de medidas concretas que se pretende implementar com vista à melhoria da eficiência do SEE (destacando-se aqui a Caixa 6, pp. 65-66). Há ainda uma subsecção destinada à Parpública.

Um aspeto que nos parece fundamental, o endividamento do SPE, continua a não estar presente no ROE, contrariamente ao que vinha sendo prática antes do OE 2016.

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.

A informação para o ano orçamental está disponível, porém, nos *Desenvolvimentos Orçamentais*. No mapa do desenvolvimento das despesas do Ministério do Ambiente (p. 12), por exemplo, é disponibilizado o valor das transferências correntes a título de indemnizações compensatórias para as empresas do setor dos transportes. Em qualquer caso, além de ser mais difícil o acesso, esta informação carece de fundamentação ou abordagem explicativa nos documentos orçamentais.

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

Como habitual, os dividendos e lucros provenientes do Setor Empresarial do Estado são apenas apresentados em estimativa global no Mapa I, desagregando-se apenas entre “*dividendos e participações em lucros de sociedades e quase-sociedades não financeiras*” e “*dividendos e participações em lucros de sociedades financeiras*”. Não é fornecida qualquer desagregação por empresa, evolução ao longo do

tempo, ou valores comparados com qualquer dado da execução orçamental. Nem no ROE, nem nos desenvolvimentos orçamentais, é apresentada mais informação do que a referida estimativa global.

A forte subida desta receita prevista para 2017 parece ser justificada inteiramente pelo acréscimo substancial dos dividendos provenientes do Banco de Portugal, referida na p. 96 do ROE como de 210 M€ (num parágrafo que aborda toda a receita em *rendimentos da propriedade*, em que os dividendos aqui abordados se incluem).

Este é exatamente o montante da variação entre o montante orçamentado em 2016 e agora para 2017. Porém, importa notar que se afigura implausível que a meta para 2016 seja de facto atingida. Isto, pelo efeito base, sugere que haverá alguma sobreorçamentação desta receita para 2017. Note-se que, já em 2015, a receita efetivamente arrecadada ficou bastante aquém do esperado (19%), o que aconselharia maior prudência na estimação destas receitas.

Em qualquer caso, seria importante que passasse a ser incluída uma explicação para estas estimativas (até dada a aparente dificuldade em “acertar”), mesmo se, aparentemente, a fatia de leão destes montantes corresponde aos dividendos do Banco de Portugal.

#### Quadro 22. Dividendos e participações em lucros

	2014		2015		2016		2017	
	CGE	OE	CGE	OE	Exec. <sup>23</sup>	OE		OE
Sociedades não financeiras	44	9	10	5				6
Sociedades financeiras	202	240	191	240				450
Total	247	249	201	245	(-22%)			456

Nota: valores em milhões de euros, contabilidade pública, para o subsector Estado

Fonte: MF e DGO (OE – Mapa I)

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

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

O quadro com valores das transferências correntes, de capital e subsídios da administração central para o SPE é apresentado (p. 237 ROE 2017), não tendo sido eliminado face ao ROE 2016, como no caso das indemnizações compensatórias. Porém, infelizmente, continua a não ser acompanhado de qualquer informação qualitativa relevante, que permita entender a justificação para estes valores.

<sup>23</sup> Note-se que parece difícil a meta do Orçamento neste ponto vir a ser concretizada em 2016, porquanto o respetivo grau de execução findo o 3.º trimestre, em contabilidade pública, se situava apenas em 63% (fonte: DGO/Síntese de Execução Orçamental) - uma *diminuição* homóloga de -22,2% que compara com um *aumento* implícito ao OE 2016 de 21,5%.

Seria importante que fosse incluído algum tipo de narrativa a acompanhar estes dados, de forma a permitir entender os objetivos de política e as necessidades das empresas a que respondem estas transferências. Mesmo que, como acontece em qualquer um dos casos referidos, as empresas divulguem informação ampla sobre a sua atividade, e inclusive informação financeira atualizada, na informação de gestão dessas empresas não se faz, nem é suposto fazer-se, a ligação entre estas e a forma como se integram na estratégia e opções políticas do Governo para a sua área de atuação. Informação e uma análise transparente e atualizada sobre este ponto deveria ser feita pelo MF.

Quanto aos empréstimos, refere-se apenas na p. 78 do ROE que “*prevê-se a concessão de apoios do Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, quer sob a forma de empréstimos, quer de dotações de capital, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o respetivo pagamento do serviço da dívida junto da banca*”. Não há qualquer informação sobre que fluxos serão estes, nem para que empresas. É fácil, assim, especular-se que estes empréstimos se mantêm de ano para ano, na medida das garantias prestadas, exercendo uma pressão sobre o financiamento público. Seria necessária mais informação para confirmar ou infirmar hipóteses deste tipo que, a verificarem-se, seriam fortemente preocupantes.

Quadro 23. Transferências e subsídios da Administração Central para EPEs (em M€)

	2015		2016		2017	
	OE	CGE	OE	OE	OE	OE
<b>Transferências Correntes</b>	8	18	9		5	
<b>Subsídios</b>	43	37	30		27	
<b>Transferências de Capital</b>	18	14	13		12	
<b>Total</b>	68	69	52		43	

Fonte: MF e DGO

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

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

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

Não é apresentada informação relativamente a potenciais encargos para além do ano orçamental relativos aos SPE. Mantém-se uma secção no capítulo dos “*riscos orçamentais*” dedicada apenas ao SEE, mas a informação aí contida 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 dos encargos futuros, designadamente no sector dos transportes, pelo que seria importante uma análise mais fina deste ponto. Além disto, também aqui uma análise mais detalhada do endividamento do sector seria um melhoramento 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, e por outro lado, as decisões sobre projetos de investimento têm implicações que ultrapassam o Orçamento do Estado presente e prevalecem durante vários exercícios orçamentais.

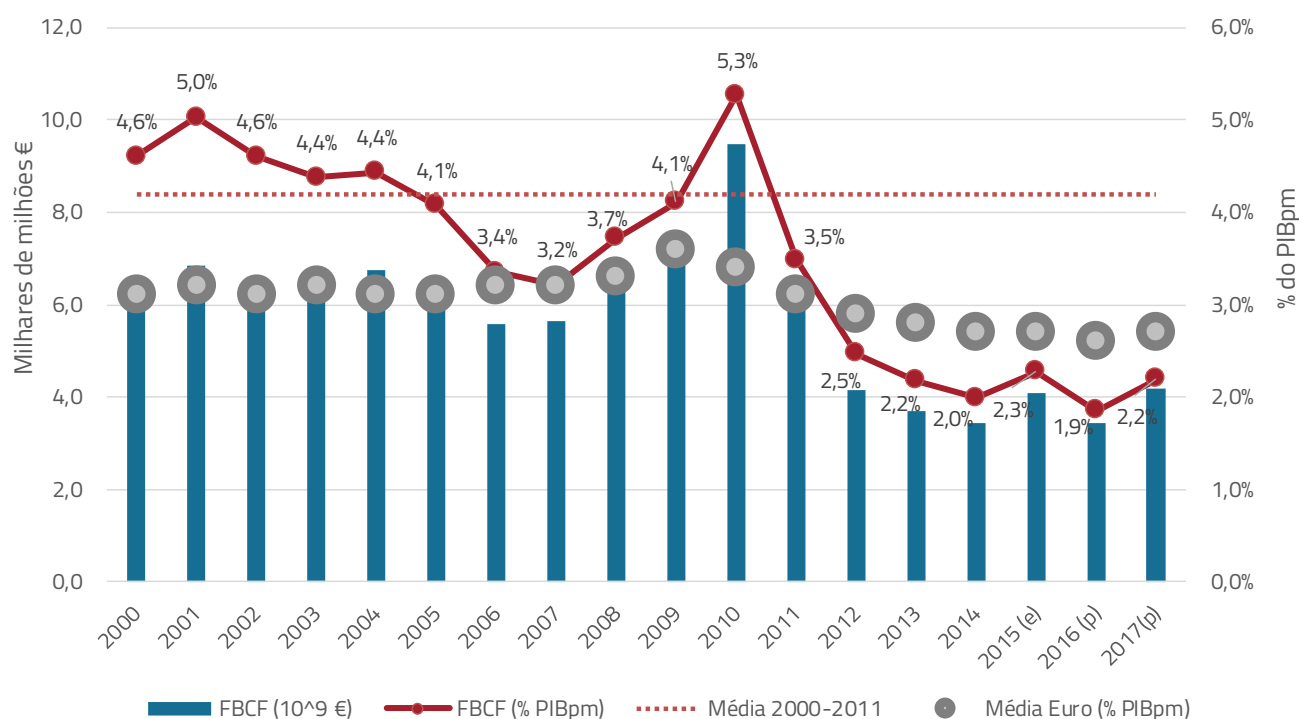
Por estes motivos, é importante que o ROE disponibilize o máximo de informação adequada sobre os projetos de investimento já contratualizados ou a contratualizar, assim como relativamente a outros aspetos em que os custos e os benefícios estão desalinados no tempo, como é o caso dos encargos com as parcerias público-privadas (PPP), as responsabilidades futuras com pensões e os avales e garantias prestados pelo Estado a Instituições de Crédito e Outras Entidades.

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

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

De acordo com o ROE, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) das Administrações Públicas deverá ter em 2016 uma ligeira recuperação. A estimativa apresentada para 2016 (1,9% do PIBpm) é ainda mais baixa do que a constante do ROE deste ano, já que em 2017 deverá subir ligeiramente até aos 2,2% (ver quadro infra). É 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. Não estando numa ordem de grandeza diferente da média da área do euro, esta é, ainda assim, 23% superior.

Quadro 24. Investimento público (Formação Bruta de Capital Fixo), 2000-2016



Nota: (e) estimativa; (p) – previsão. Contas nacionais (SEC 2010)

Fonte: INE, Ministério das Finanças, Comissão Europeia e cálculos próprios

Nos últimos relatórios do *Budget Watch* tem sido bastante criticada a quase total ausência de referências a programas e medidas de investimento público, bem ilustrada pelo número de vezes que a própria expressão “*investimento público*” surge no ROE (0 em 2015, 1 em 2016). Este ano, esse número passa a 4, resultado de alguma melhoria na informação narrativa apresentada, mas ainda assim muito superficial. Como anteriormente, existe um parágrafo muito resumido de explicações na secção que aborda os quadros gerais da despesa da administração central (p. 100).

Na secção relativa ao programa *Planeamento e Infraestruturas* (VI.14., pp. 193-199), dão-se algumas indicações genéricas sobre medidas de intensificação da utilização dos fundos estruturais e, no que diz respeito às infraestruturas, alguma informação adicional sobre projetos a implementar na *legislatura*. Não se quantifica, porém, quanto dos montantes a investir no ano orçamental se reporta a que projetos e quais medidas para a sua concretização. De referir ainda que, se no anterior ROE se atribuiu prioridade aos investimentos na área ferroviária previstos no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI3+), agora atribuiu-se ao “Plano Ferrovia 2020”, e manifesta-se a intenção de “*iniciar os estudos necessários à definição de um Plano Nacional de Mobilidade de longo prazo*”. Em qualquer caso, não são indicados os montantes de despesa e os calendários de execução destes projetos, embora se refira sucintamente algumas das principais medidas para o ano orçamental, como “*o início das obras no troço Covilhã-Guarda*” ou “*a modernização dos comboios alfa*”.



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

Face à ausência de informação detalhada, conforme descrito na secção anterior, por maioria de razão não existe qualquer informação plurianual. O melhor que se pode encontrar é uma referência passageira ao “*investimento global de 2,7 [mil M€]*” no âmbito do referido “Plano Ferrovia 2020”, presumivelmente distribuídos entre 2017 e 2020.

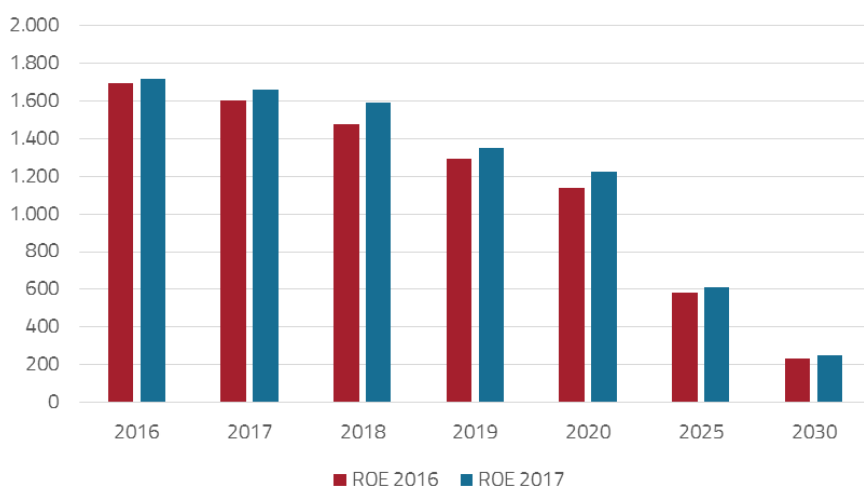
## X.8.3. Existe informação adequada sobre os contratos de parceria público-privada e o seu impacto orçamental plurianual?

Continua a apresentar-se no ROE duas secções dedicadas ao tema, contendo ambas informações relevantes: no primeiro caso (IV.4.6., pp. 69-72), uma abordagem geral sobre os fundamentos das estimativas plurianuais apresentadas para os encargos com PPPs; no segundo (IV.5.3.2., pp. 78-80), sobre os principais riscos que podem fazer aumentar estes encargos nos diferentes setores, de que são exemplos os “*pedidos de reposição de equilíbrio financeiro já apresentados*” ou um “*litígio (...) respeitante à (...) formação dos médicos internos*” com a sociedade gestora do Hospital de Loures.

Recorda-se neste ROE que desde 2013 têm decorrido diversos processos de renegociação das PPPs nos quatro setores em que existe este tipo de contratos (rodoviário, ferroviário, saúde e segurança), dos quais alguns dos mais importantes (rodoviários) ainda permanecem por concluir. A discussão narrativa na primeira das secções referidas passa muito por aqui.

Continua, porém, a faltar no ROE informação que permita avaliar a evolução das projeções de encargos com PPPs de um ano para o outro, quer de forma mais focada no médio prazo (do quadro orçamental plurianual), quer no longo prazo, como exemplificamos no quadro infra. Ou seja, dos riscos referidos no anterior ROE, quais se materializaram ou não? O que aconteceu, ou se prevê em concreto que aconteça em 2017, em que contratos, que faz alterar estas projeções?

Quadro 25. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2016 vs. OE 2017 (M€ preços correntes)



Fonte: ROE 2016, ROE 2017, e cálculos próprios

Como já tinha sucedido no ROE 2016, verifica-se um aumento dos encargos projetados em praticamente todos os anos em análise, destacando-se os aumentos de 60 M€ em 2017 e 112 M€ em 2018. A nossa estimativa para o acréscimo no valor atual dos encargos líquidos totais com PPP é de pouco mais de 410 M€. <sup>24</sup>

Refira-se que seria desejável uma análise deste tipo ser feita no próprio ROE. Apesar de tudo, a sua necessidade é implicitamente reconhecida pelo MF, pois a que aqui fazemos foi possibilitada pela apresentação da previsão dos encargos com PPPs em “universo comparável” – dado haver alguma alteração do universo face ao exercício anterior, relativa à “A21, Túnel do Marão e troços da A23 e A26” que passam a estar sob gestão direta da Infraestruturas de Portugal e não em regime de PPP.

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

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

De acordo com a Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º4/2007, de 16 de janeiro, n.º4 do artigo 93º), “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”. A referida obrigação encontra-se satisfeita no ROE 2017 através da inclusão do Anexo A6, referente ao “Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social”.

Neste relatório fazem-se projeções para a Conta da Segurança Social (Sistema Previdencial) até 2060, com base no cenário demográfico Europop2013 do EUROSTAT (que representam os dados mais recentes), o cenário macroeconómico de curto prazo do Ministério das Finanças, e o cenário de médio/longo prazo do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento da Comissão Europeia.

Tais projeções já têm em consideração: i) “a reposição das regras de indexação e de atualização anual do valor das pensões atribuídas pelo Sistema de Segurança Social, incluindo as atualizações previstas para 2017”; e ii) as alterações ocorridas no regime de antecipação da reforma por flexibilização – “o descongelamento parcial da impossibilidade de antecipar a reforma por flexibilização, para os trabalhadores com mais de 60 anos e com uma carreira contributiva superior ou igual a 40 anos; e o descongelamento temporário do acesso antecipado a mais de 5 anos de idade e carreiras contributivas com mais de 30 anos”.

O ROE 2017 apresenta-se – à semelhança do passado – mais sucinto na análise aos principais indicadores demográficos e macroeconómicos. No entanto, tal pode ser analisado com maior detalhe

---

<sup>24</sup> Considerando uma taxa de desconto de 3,5%, aproximadamente igual à taxa de juro implícita na dívida direta do Estado.

no relatório no qual o ROE se baseia, não havendo, aqui, a necessidade de elaborar uma descrição demasiado exaustiva. Seria apenas de interesse explicitar especificamente qual o cenário de médio/longo prazo que está a ser considerado. No entanto, após análise e comparação dos dados inscritos nesta secção, percebe-se que o ROE 2017 se baseia no relatório mais recente do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento, referente a 2015<sup>25</sup>.

Congratula-se assim o facto de, em detrimento de menor informação referente ao cenário demográfico e macroeconómico, se observar informação mais detalhada sobre as projeções para o saldo do Sistema Previdencial da Segurança Social e do Fundo de Estabilização da Segurança Social (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. Através da análise dos mesmos é possível concluir que a despesa com pensões do sistema previdencial irá aumentar dos 6,7% do PIB em 2017 para 7,6% em 2060, enquanto as receitas provenientes das contribuições e quotizações irão permanecer inalteradas na ordem dos 8,1%. Tal implicará o esgotamento do FEFSS no início da década de 2040, dado os primeiros saldos negativos do sistema previdencial serem projetados para meados da década de 2020.

Negativamente é de destacar a ausência do gráfico respeitante à despesa com pensões do regime geral por eventualidade. Apesar de a informação estar constante no quadro referente à projeção da Conta da Segurança Social do sistema previdencial, graficamente é possível uma perceção mais rápida da evolução que se espera vir a registar. Adicionalmente, no mesmo quadro foi retirada a informação referente ao ano *t-1* (neste caso 2016). No entanto, tal deve-se à incorporação de um novo quadro que permite uma análise da Conta da Segurança Social do sistema previdencial no último triénio (2015-2017), com informação sobre todas as componentes da receita e despesa (e não só das principais, como no caso do quadro referente às projeções), a par de um outro novo quadro que apresenta comparativamente as transferências extraordinárias do OE desde 2012 e o saldo do sistema previdencial, permitindo uma análise mais direta do peso que estas representam.

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

A secção “IV.5.3.1. *Garantias e Contragarantias*” (pp. 76-78) apresenta informação quantitativa sobre o *stock* da dívida garantida pelo Estado ao setor bancário. Explica-se que existe uma garantia no âmbito da recapitalização (“*Iniciativa para o reforço da estabilidade financeira*”) do Novo Banco de 3.500 M€, e outras garantias (2.800 M€) prestadas a outras instituições financeiras, designadamente “*BPI, CGD, Novo Banco e BCP*”, no âmbito de projetos de financiamento do Banco Europeu de Investimento.

Esclarece-se de seguida que existe um *stock* de mais de 17 mil M€ de garantias concedidas a EPR, a empresas públicas e à RAM. Identifica-se o montante concedido a cada entidade, com exceção de

---

<sup>25</sup> Para maior informação consultar “*The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*”, disponível online em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/ee3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf).

3.212 M€ (19%), onde se refere apenas estar “*disperso por cerca de 33 entidades, de carácter público e países objeto da cooperação portuguesa*”.

Na nossa opinião, faltaria uma análise algo mais detalhada do risco de execução das garantias nestas entidades. Refere-se apenas que no caso da Águas de Portugal (1.351 M€ de garantias) “*até à data não se verificou qualquer execução de garantia*” e que as referidas “*Outras*” 33 entidades apresentam “*um risco de incumprimento bastante diminuto*”.

Mais importante, porém, é não se abordar o problema de endividamento das empresas públicas aqui associado, e a que já fizemos referência em X.7. Nesta secção refere-se que o “*risco de incumprimento*” das empresas públicas é “*mitigado*” porque o Orçamento prevê “*a concessão de apoios do Estado (...) para assegurar o (...) pagamento do serviço da dívida junto da banca*”. Ou seja, as garantias não são executadas porque é a Direção-Geral do Tesouro e Finanças a assegurar o serviço da dívida bancária dessas entidades, “*quer sobre a forma de empréstimos, quer de dotações de capital*”, o que significa que o Estado tem um encargo adicional com estas de qualquer forma.

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

## 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); um sistema de transferências diferenciadas por razões de eficiência ou equidade.

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

A Lei de Enquadramento Orçamental prevê obrigações de solidariedade recíproca entre os vários níveis das Administrações Públicas e permite que, por motivos de compromissos internacionais, nomeadamente os decorrentes da implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Governo faça transferências inferiores às previstas por Lei.<sup>26</sup>

Durante os últimos anos houve um reforço do controlo da execução orçamental, quer através da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPC) quer devido a programas especiais dirigidos à Região Autónoma da Madeira, altamente endividada (PAEF da Região Autónoma da Madeira – PAEF RAM), ou a municípios endividados (PAEL – Programa de Apoio à Economia Local).

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

Antes de mais, registe-se que não existe informação discriminada, dentro da administração central (AC), entre Estado e Fundos e Serviços Autónomos, pelo que a comparação realizada é feita entre AC e ARL (administração regional e local)<sup>27</sup>.

Para analisar esta questão deveria comparar-se a previsão da execução orçamental dos vários subsectores (excluindo a segurança social em contabilidade nacional) em 2016, com os valores orçamentados para 2017. Porém, como não se dispõe dessa informação na ótica de contabilidade nacional (com a agravante de este ano ser apresentado o valor orçamentado para 2016 e não a previsão da execução orçamental para esse mesmo ano), usamos os dados dos valores orçamentados constantes

---

<sup>26</sup> Durante o período de ajustamento 2011-2014 houve objetivos de redução das transferências da administração central (ver versão de setembro de 2011: *Memorandum of Understanding on Specific Economic Conditionality Update 1 September 2011*). Porém, revisões posteriores dos memorandos abandonaram significativamente o enquadramento das transferências e esses objetivos.

<sup>27</sup> Esta opção formal de agregação na apresentação das contas dos subsectores das AP, no que toca em especial à AC, representa uma perda de informação relevante, diminuindo a sensibilidade da análise (quanto ao esforço de consolidação) relativamente a fluxos intersectoriais de unidades descentralizadas administrativamente, ainda que no mesmo nível de governo.

no ROE e calculamos a despesa consolidada corrente e de capital em contabilidade pública (isto é, excluindo as transferências para outros subsectores)<sup>28</sup> para 2016 e 2017, comparando-se os dois anos.

Previsivelmente (considerando o valor orçamentado no ROE para 2016 – e não a estimativa da execução, que não foi disponibilizada no ROE), a despesa efetiva total das AP irá aumentar entre 2016 e 2017, em linha com o que já se prevê verificar em 2016. Entre 2015 e 2016 prevê-se um *aumento* da despesa das AP na ordem dos 3.992 M€. No entanto, e num contexto de estabilidade na estrutura da despesa consolidada dos subsectores face a anos anteriores, o contributo para o aumento da despesa é, em 2017, significativamente menor por parte da administração central, sendo que a administração regional e local até reduz a sua. Neste sentido, e contrariando experiências passadas, a conclusão que se retira é que em 2017 a consolidação parece vir mais significativamente da administração central, dado ser este o subsector que apresenta uma maior contenção relativa no aumento da sua despesa.

#### Quadro 26. Despesa consolidada corrente e de capital (em contabilidade pública)

	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administrações Públicas
<b>Despesa efetiva consolidada 2016</b>	52.328	9.862	23.306	84.815
(% total da despesa consolidada das AP)	61,2%	11,5%	27,3%	100%
<b>Despesa efetiva consolidada 2017</b>	52.633	9.767	24.193	85.831
(% total da despesa consolidada das AP)	60,8%	11,3%	27,9%	100%
<b>Variação (2017-2016)</b>	305	-95	887	1.016
Contributo para o aumento da despesa (%)	30,0%	-9,4%	87,3%	100%

Fonte: ROE 2017

No âmbito dos programas especiais de ajuda financeira, destaca-se a ausência de informação relativamente ao impacto que os mesmos detêm na despesa efetiva da administração regional e local. De 2015 para 2016 verificou-se a inexistência de informação respeitante ao efeito do pagamento de dívidas de anos anteriores – consubstanciada na regularização de dívidas a fornecedores – com recurso ao PAEL e ao PAEF-RAM, nos quadros respeitantes às receitas e despesas da administração local e regional, respetivamente, tendo-se, no entanto, mantido tal informação englobada no texto. Porém, no ROE para 2017 tais efeitos não são sequer mencionados.

Não obstante, ainda que sem informação relativamente aos valores associados ao PAEL, é expectável que, i) dado já não se verificar o efeito do PAEF-RAM (o qual cessou efeitos a 31 de dezembro de 2015, exigindo àquela região um maior esforço financeiro na contenção da despesa) e, ii) tendo em conta que o FAM, embora com um volume expressivo de pedidos de financiamento já submetidos (473,8 M€), registe ainda valores esperados pouco expressivos em termos de financiamento executado (16,6 M€) a análise do contributo proporcional dos subsectores para o agravamento da despesa efetiva

<sup>28</sup> Apesar da linha de “Diferenças de Consolidação”, a corrigir supostamente quer a despesa efetiva total quer a receita efetiva total nos dados do ROE, verifica-se uma inconsistência entre o valor da despesa total das AP publicado e o valor da soma da despesa efetiva consolidada dos subsectores. Exemplo: em 2016, a despesa efetiva das AP publicada no ROE é 84.815 M€ e a soma da despesa consolidada dos subsectores é 85.496 M€, acarretando um desvio de 681 M€ que não se encontra refletido na correção das “Diferenças de Consolidação”. A consistência contabilística na produção destas contas deveria ser, pois, acautelada.

total em 2017 não seria substancialmente alterada se se considerasse o efeito dos programas especiais de ajuda financeira na correção da despesa efetiva das ARL.

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

A questão da flexibilidade das transferências prende-se com o princípio de flexibilidade de um sistema fiscal e de um efeito automático estabilizador das transferências intergovernamentais. Esse efeito não está sincronizado com o ciclo económico, mas sim desfasado de dois anos no que toca quer à administração local (Lei de Finanças Locais) quer à administração regional (Lei de Finanças Regionais). Ambas as leis encontram-se em vigor desde 1 de janeiro de 2014.

Ao abrigo da Lei das Finanças Locais (LFL), as transferências para os municípios, nomeadamente através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) no ano orçamental  $t$ , são uma percentagem da média aritmética 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 de IRS, IRC e IVA. Consequentemente, verifica-se igualmente um acréscimo das transferências teóricas a realizar no âmbito da LFL, o qual tem originado por sua vez um aumento das transferências efetivamente transmitidas.

Contudo, tal como se pode observar pelo quadro infra e relativamente ao ROE para 2017, prevê-se um aumento superior das transferências efetivas (5,2%) face ao crescimento económico estimado (1,5%), o que pressupõe uma quebra de flexibilidade das transferências à conjuntura macroeconómica, dado em 2016 se prever um crescimento de 1,3% das transferências face à expectativa de crescimento do PIB de 1,8% (segundo os dados inicialmente constantes no ROE para 2016).

Quadro 27. Transferências para os municípios

Ano $t$	Ano $t-2$	Coleta IVA, IRS e IRC (Ano $t-2$ )	Transferências teóricas <sup>1</sup> [a]	Transferências efetivas <sup>2</sup> [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	93,2%	1,5%
2016	2014	31.266	2.032	1.749	86,1%	1,3%
2017	2015	32.822	2.133	1.840	86,2%	5,2%

<sup>(1)</sup> De acordo com a fórmula constante na Lei 73/2013, a qual prevê a aplicação de uma taxa de 19,50%

<sup>(2)</sup> 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 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: Valores em milhões de euros. Os valores ao abrigo da Lei 73/2013 são brutos. Não se retiraram os valores ao abrigo do artigo 69º

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

Por seu turno, no âmbito da Lei de Finanças Regionais (LFR), segundo o 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 taxa de atualização ser “*igual à taxa*

de variação, no ano  $t-2$ , da despesa corrente do Estado, excluindo a transferência do Estado para a segurança social e a contribuição do Estado para a Caixa Geral de aposentações, de acordo com a Conta Geral do Estado”, com a salvaguarda de que a taxa de variação da despesa não pode exceder a taxa de variação do PIB a preços de mercado correntes no ano  $t-2$ .

De acordo com a referida fórmula de cálculo, resulta que o valor teórico a fixar das transferências para as Regiões em 2017 deveria corresponder a 475 M€ tendo, no entanto, sido inscrito no ROE para 2017 o montante de 353 M€, os quais cobrem apenas 74% do valor proveniente da LFR. Não obstante, considerando a questão de flexibilidade das transferências para as Regiões relativamente ao crescimento previsto do PIB (1,5%), concluímos que as mesmas se encontram num grau confortável, dada a variação esperada para o total de transferências realizadas para as Regiões (1%) ser comparativamente semelhante à variação do PIB, não crescendo mais do que este.

#### Quadro 28. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores

Ano t	Transferências (no âmbito da LFR)	Transferências totais [a]	Variação (%) [a]
2014	424	426	-
2015	423	423	-0,7%
2016	479	487	15,1%
2017	352	492	1,0%

Nota: valores em milhões de euros

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

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

A Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2017, no seu art.º 58º, ao abrigo da descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais, prevê a transferência de atribuições e competências, bem como dos respetivos recursos, nas áreas da cultura, educação (incluindo ação social escolar), emprego e segurança social (ação social direta) e ainda referente a meios no domínio da fiscalização, regulação e disciplina de trânsito rodoviário. Este artigo prevê a utilização de dotações atribuídas aos ministérios setoriais para as transferências a efetuar em favor dos municípios correspondentes às competências atribuídas. Os n.ºs 2 a 4 do referido art.º 58º estabelecem, dentro do espírito das alterações emanadas do Decreto-Lei 144/2008 e legislação superveniente, os pormenores mais específicos e discriminados das transferências de competências para os municípios em matéria de educação.



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

O quadro V.1.8 da p.102 do ROE fornece essa informação, sobre a receita fiscal municipal prevista para 2017 (2.872 M€), discriminando que parte desta se refere a receita de IMI (1.548 M€) e de IMT (649 M€). É possível pois calcular, residualmente, a receita referente a outros impostos próprios locais com uma expressão mais marginal na receita fiscal dos municípios. No mesmo quadro é ainda explicitado o montante de transferência do OE por via da LFL (2.574 M€) bem como as transferências provenientes da União Europeia (412 M€) para as autarquias.

Face a 2016, destaca-se i) a ausência de informação sobre a variação percentual das diversas rubricas constantes neste quadro, informação essa que permitiria uma comparação mais direta da evolução anual registada do que a informação sobre a variação absoluta, e ii) o facto de os valores referentes a 2016 serem os que foram inscritos aquando do ROE para esse ano, e não a previsão da execução orçamental. Adicionalmente, destaca-se o facto de continuar a não constar informação sobre o peso relativo que estas receitas e despesas da Administração Local representam no PIB.

Por seu turno, o quadro V.1.9 reforça, detalhadamente o anterior, fornecendo informação mais desagregada sobre transferências do OE ao abrigo da Lei de Finanças Locais (FEF, FSM, IRS, FFF).

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

O quadro V.1.11 da p. 103 do ROE fornece a informação sobre "Receita Fiscal e de Contribuições" (1.533 M€), embora, como tem acontecido em anos anteriores, não discrimine este item por tipo de imposto. É ainda apresentada informação sobre Transferências das Administrações Públicas (520 M€) e da União Europeia (367 M€) para as regiões. Existe, assim, margem para melhoria neste quadro, nomeadamente: com a discriminação da receita fiscal por imposto; com a reintrodução da informação referente à desconsideração dos efeitos dos pagamentos de dívidas de anos anteriores da RAM – tal como já foi abordado e sugerido nesta secção; e com a desagregação dos valores por região (RAA *versus* RAM).

Já o quadro V.1.11, na p. 103 do ROE, apresenta os valores discriminados das transferências do OE ao abrigo da Lei de Finanças Regionais, bem como outras transferências, para ambas as regiões autónomas, RAA e RAM.

## 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 lado, é sobretudo através da melhoria do processo orçamental que se podem atingir níveis superiores de transparência orçamental, aumentando a capacidade de escrutínio político e da sociedade civil.

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

Face ao OE 2016, não se vislumbram medidas significativas de melhoria do processo orçamental. Em qualquer caso, seria interessante considerar a existência de uma secção no relatório do OE que abordasse explicitamente a temática da transparência e do processo orçamental, e as medidas que no ano do exercício serão aplicadas a este respeito. Existe uma descrição dos “instrumentos de execução orçamental” (pp. 73-74) mas esta é bastante genérica e, de resto, mantém-se quase idêntica à apresentada no ROE 2016. Falta a identificação das medidas concretas a implementar no ano do Orçamento.

Isto é ainda mais importante no contexto da nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Assembleia da República e publicada a 11 de setembro de 2015. Esta estabelece os fundamentos – e as obrigações do Governo – para a implementação de uma significativa reforma do processo orçamental, que conduza – como já referido noutras secções deste Relatório – à introdução de um verdadeiro modelo de orçamentação por programas e de uma lógica de médio prazo, com maior importância da orçamentação plurianual.

A própria LEO estabelece um calendário de implementação das várias ações necessárias à implementação desta reforma, com metas verificáveis. Assim, a proposta aduzida acima revestir-se-ia de especial relevância neste contexto, permitindo acompanhar-se em cada período orçamental esta evolução. Esta secção do OE poderia, aliás, ficar a cargo da *Unidade de Implementação da LEO*, cuja criação a LEO prevê. Apesar de as normas referentes ao processo de orçamentação plurianual apenas entrarem efetivamente em vigor no prazo de três anos – que será, assim, já para o próximo OE –, seria importante que o ROE elucidasse sobre o estado de implementação deste processo, nomeadamente referente à evolução prevista para o ano e eventuais relações com a despesa pública.

Outra das alterações positivas previstas na nova LEO é a revisão do papel das Grandes Opções do Plano, que se considera atualmente anacrónico. Mas, para já, as GOP continuam com formato e importância idênticos ao que tem sido habitual. Teoricamente, a *Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano* deveria ser um documento estratégico de médio prazo, apresentado ao Conselho Económico e Social (C.E.S.), para que o C.E.S. emita um Parecer, que acompanha a apresentação das GOP na Assembleia da República.<sup>29</sup> O Governo apresentou a sua Proposta de GOP ao CES a 23 de setembro, que

---

<sup>29</sup> Ver lei do Conselho Económico e Social (lei 108/91 de 17 de Agosto art.º 2º), Lei Quadro do Planeamento (Lei 43/91 de 27 de Julho), e Lei de Enquadramento Orçamental anterior (lei 91/2011 de 20 de Agosto)

aprovou [o seu parecer](#) a 13 de outubro (com críticas à incompletude da proposta que recebeu), e as GOP têm estado em discussão na Assembleia em conjunto com o Orçamento.

O papel das GOP é atualmente muito pouco relevante, visto a ligação destas à estratégia orçamental ser curta, apesar de estas apresentarem sempre alguns dados do cenário macroeconómico do OE. A estratégia acaba por ser definida mais no âmbito dos Programas de Estabilidade, dentro dos quais são aprovados também os Quadros Plurianuais de Programação Orçamental, com tetos de despesa vinculativos para o ano orçamental e seguintes. No quadro atual (pré-implantação da nova LEO) as GOP apenas servem para a descrição de objetivos de política genéricos, não havendo, como aponta o Conselho das Finanças Públicas, nenhuma obrigatoriedade de os “amarrar” à política orçamental e às suas restrições. E, inversamente, no ROE, as GOP apenas são referenciadas muito levemente, num subconjunto das secções dedicadas aos Programas (no ROE 2017, 3 dos 18 programas fazem referências, muito genéricas, às GOP).

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

O quadro 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. Quanto à disponibilização de dados, destaca-se o facto de a DGO ainda não ter atualizado a informação constante no seu *site*, desde a última edição do *Budget Watch*.

Não obstante, é possível calcular que o número de efetivos da DGO sofreu uma redução de cerca de 61% em 16 anos (entre 1998 e 2014 – período para o qual existem dados), e adiantar que o número de efetivos atual não deve variar significativamente do verificado em 2014.

Como já temos alertado, não se conhecendo nenhuma justificação técnica para esta redução, embora esta seja possível, parece claro que a redução poderá ter tido impacto na capacidade da DGO de responder às necessidades que envolve a elaboração do OE, que foram particularmente evidentes quando em 2013 e 2014 se registaram pré-avisos de greve por parte dos funcionários desta entidade.

### Quadro 29. Número de Efetivos – Direção Geral do Orçamento

	1998	2003	2008	2012	2013	2014	2015	2016
N.º efetivos	494	379	275	193	187	191	n.d.	n.d.
Mapa de Pessoal <sup>(1)</sup>				257	244	221	221	n.d.
Grau de cobertura				75%	77%	86%	n.d.	n.d.

<sup>(1)</sup> “Número de postos de trabalho necessários para o desenvolvimento das respetivas atividades” - n.º 1, art.º 5.º da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro

Fonte: Direção Geral do Orçamento (Mapas de Pessoal e Balanço Social)

Dito isto, note-se que, com os dados disponíveis, verifica-se que em 2014 houve diminuição da necessidade de recurso a pessoal contratado externamente (não-efetivo). Para 2015 e 2016 desconhece-se o número de funcionários, apesar de o Balanço Social dever ser elaborado anualmente no primeiro trimestre com referência a 31 de dezembro do ano anterior – ou seja, para 2015 já deveria haver um disponível. Na realidade, apenas se dispõe de informação sobre o Mapa de Pessoal para

2015, onde se mantém o número de efetivos considerados necessários ao bom funcionamento dos serviços, mas não o número de efetivos verificado. Relembra-se que um Mapa de Pessoal deverá ser realizado aquando da fase de preparação da proposta de orçamento para o ano seguinte, sendo, por isso, expectável que o Mapa referente a 2016 já tivesse sido disponibilizado.

### **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 Administrações Públicas existe nas páginas 233 a 235 do ROE (Quadros A2.1, A2.2 e A2.3), apresentando listas de entidades que entram e saem do perímetro.

Como já referimos, em linha com o sucedido no orçamento anterior (e contrariamente ao ocorrido em 2015), o número de novas empresas públicas reclassificadas (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 administração central, 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, este ano volta a dificuldade acrescida da previsão da execução orçamental relativamente ao ano anterior ao do OE, em virtude de o OE voltar a ser elaborado ainda durante o ano orçamental anterior (em tm-3) e não já após o fim do ano.

Não obstante, a estimativa para o saldo global do ano anterior ao do OE (2016, portanto), é de -2,4% do PIB, a qual aparenta ser razoável e estar próximo das previsões do IPP, nas suas análises à execução orçamental. Na última análise realizada pelo IPP, referente à execução orçamental de setembro, previa-se um défice à volta dos 2,6% - descontando o efeito da recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, ou assumindo que a injeção de capital aí incluída ainda não terá lugar em 2016. Tal já não se verifica relativamente às previsões de algumas outras instituições, mais conservadoras.

Porém, como já referido em X.3.1., a estimativa do saldo global esconde alguns problemas potencialmente mais sérios quanto à “base de partida” para 2017, designadamente uma possível sobrestimação da receita fiscal arrecadada no ano de 2016.

### Quadro 30. Previsões para o défice de 2016

	OCDE (jun 2016)	CFP (set 2016)	FMI (out 2016)	IPP (out 2016)	C. Europeia (nov 2016)	OE 2017 (out 2016)
<b>Saldo global</b>	-2,9%	-2,7%	-3,0%	-2,6%	-2,7%	-2,4%

Nota: Previsões para o saldo global das Administrações Públicas (*general government net lending*) na ótica das contas nacionais

Fonte: CFP e IPP

### 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 Lei de Enquadramento Orçamentário prevê uma antecipação da data de entrega do OE para 1 de outubro, o que se traduz numa antecipação de duas semanas. No entanto, a nova lei prevê que esta alteração só entre em vigor três anos após a publicação do diploma, sendo por isso que a proposta de OE 2017 ainda foi entregue a 14 de outubro.

A análise da UTAO à PLOE 2017 (*Parecer Técnico 05/2016*) foi publicada em versão final a 31 de outubro de 2016, dezassete dias após a entrega da PLOE (mais cinco do que no ano anterior). Apesar de o ter feito num prazo mais alargado do que no ano transato, esta análise (versão final) continua a parecer ser, do ponto de vista substantivo, igualmente completa e informativa face ao ano anterior, sendo um excelente complemento aos documentos orçamentais. Em resumo, o tempo para debate e análise do OE é escasso, mas o documento de apoio dos deputados para esse debate é fortemente satisfatório.

[ipp-jcs.org](http://ipp-jcs.org)

© Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra and the authors  
November 2016. All rights reserved.  
Novembro 2016. Todos os direitos reservados.