INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

# REPORT 5

## Budget Watch: OE 2018
## Rigor e transparência orçamental

**Joana Andrade Vicente** joanav@ipp-jcs.org

**João Ferreira do Amaral** famaral@iseg.ulisboa.pt

**Luís Teles Morais** luistm@ipp-jcs.org

Com os contributos de: Francesco Franco, Francisco Nunes, Joaquim Miranda Sarmento, José Borges Alves, Manuela Arcanjo e Pedro Pita Barros.

Agradecimento

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

Report

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

Os autores

João Ferreira do Amaral é Professor Catedrático Aposentado do ISEG, Universidade de Lisboa. Luís Teles Morais é investigador e diretor executivo do IPP, e Assistente Convidado no ISEG. Joana Andrade Vicente é investigadora no IPP.

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.


© Institute of Public Policy - Lisbon | Dezembro de 2017 - Todos os direitos reservados

# Índice

Sumário executivo ..... 10

Nota introdutória ..... 12

Recomendações ..... 14

X.1. Transparência, rigor e análise de sensibilidade ..... 18

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? ..... 18

X.1.2. O cenário macroeconómico de base é realista, tendo em conta os dados disponíveis? ..... 19

X.1.3. Apresenta uma análise de sensibilidade para as receitas e despesas face aos diferentes cenários macroeconómicos? ..... 22

X.1.4. Existe uma distinção clara entre as componentes de despesa discricionárias e não discricionárias? ..... 23

X.2. Responsabilidade política ..... 24

X.2.1. São reduzidas, e estão claramente identificadas, as necessidades de financiamento líquidas do Estado do ano t-1 para t? ..... 24

X.2.2. Explicita-se as variações de despesa resultantes de alterações em programas orçamentais ou de medidas de dimensão relevante? ..... 25

X.2.3. Quantifica-se o impacto previsível dos benefícios fiscais e de outras medidas que geram diminuição de receita pública? ..... 26

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)? ..... 28

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? ..... 29

X.3. Saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública ..... 31

X.3.1. Os objetivos para as receitas fiscais e para o saldo orçamental são realistas? 31

X.3.2. O défice orçamental é consistente com um caminho de sustentabilidade da dívida? ..... 34

X.3.3. A redução do défice orçamental não é conseguida com recurso a medidas extraordinárias? ..... 36

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*? ..... 37

X.3.5. A variação do saldo estrutural primário está de acordo com as previsões do último Programa de Estabilidade ou *pre-budget statement*? ..... 38

X.4. Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde....39
X.4.1. As despesas de consumo público estão controladas?....39
X.4.2. A dotação para o Serviço Nacional de Saúde é realista?....41
X.4.3. Há medidas para ganhos de eficiência, contenção de custos nos hospitais SPA e controlo de despesa com medicamentos?....42
X.4.4. Há incentivos contratuais credíveis para a melhoria da eficiência nos Hospitais EPE?....43
X.4.5. Há controlo da dívida dos hospitais (SPA e EPE)?....43
X.5. Controlo das despesas com a Segurança Social....45
X.5.1. Novos programas ou medidas de despesa na Segurança Social são compensados por cortes ou aumentos de receita noutros programas?....45
X.5.2. A cobertura da despesa em prestações sociais pela receita de contribuições sociais, no subsistema previdencial, é adequada?....47
X.5.3. A partir dos dados apresentados, existe desagravamento da pressão sobre a sustentabilidade do sistema de Segurança Social?....48
X.5.4. As transferências de verbas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são adequadas?....49
X.5.5. Os cenários demográficos e económicos em que se baseiam as projeções da Segurança Social utilizadas no OE são realistas e atualizados?....49
X.6. Consideração dos *trade-offs* entre objetivos de política....50
X.6.1. O Governo explicita devidamente como o OE se posiciona face aos principais *trade-offs* ao nível macroeconómico?....50
X.6.2. O Governo explicita devidamente as políticas setoriais a que quer dar mais e menos importância?....53
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?....54
X.6.4. Novos programas ou medidas que impliquem aumento da despesa são compensados por cortes (eventualmente maiores) noutros programas?....55
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?....56
X.7. Explicitação dos fluxos financeiros entre as Administrações Públicas e o Setor Público Empresarial....59
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?....59
X.7.2. São explicitados de forma consistente e fundamentada os dividendos atuais e previstos (t+1) provenientes do Sector Público Empresarial?....60

X.7.3. São explicitadas de forma adequada as justificações para as transferências de capital e empréstimos para o Sector Público Empresarial? ....61
X.7.4. São explicitadas de forma adequada as justificações para os aumentos de capital para o SPE? ....62
X.7.5. São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos futuros com o SPE? ....62
X.8. Informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas ....63
X.8.1. Existe informação adequada *ex ante* sobre os projetos de investimento público? ....63
X.8.2. Existe informação adequada sobre o impacto orçamental futuro de projetos de investimento público já contratualizados ou a contratualizar? ....65
X.8.3. Existe informação adequada sobre os contratos de parceria público-privada e o seu impacto orçamental plurianual? ....65
X.8.4. Apresenta alguma previsão de responsabilidades futuras no âmbito das pensões? ....67
X.8.5. Existe informação adequada sobre os avales e garantias prestados pelo Estado? ....68
X.9. Solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsetores da Administração Central ....69
X.9.1. Existe solidariedade entre níveis de contenção de despesa dos vários subsetores (excluindo a Segurança Social)? ....69
X.9.2. Existe flexibilidade das transferências à conjuntura macroeconómica? ....71
X.9.3. A transferência de competências entre subsetores é acompanhada pela transferência dos recursos adequados? ....72
X.9.4. É explicitada informação sobre a "carga fiscal" ao nível autárquico, quer direta (só impostos locais), quer indireta (de transferências do OE)? ....73
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)? ....74
X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental ....75
X.10.1. O OE apresenta melhorias do processo orçamental? ....75
X.10.2. A entidade responsável pela elaboração do OE, no Ministério das Finanças, está bem apetrechada de recursos humanos? ....76
X.10.3. Os efeitos da alteração, neste OE, do perímetro das Administrações Públicas quer sobre a receita, quer sobre a despesa, são explícitos? ....77
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)? ....78

X.10.5. As condições para apreciação, deliberação e debate do OE na AR são satisfatórias (incluindo apoio da UTAO)? ..... 78
Referências ..... 79

# Índice de tabelas

Tabela 1. Previsões macroeconómicas para o ano de 2018 (em % do PIB) ..... 20
Tabela 2. Ponderadores para as componentes de despesa, 2016 ..... 20
Tabela 3. Resultados cenários (em % do PIB) ..... 21
Tabela 4. Cenarização da evolução da economia portuguesa para 2018 (em %) ..... 22
Tabela 5. NFL do Estado (em M€) ..... 24
Tabela 6. Medidas discricionárias mais relevantes (em M€) ..... 25
Tabela 7. Principais medidas orçamentais (em M€) ..... 26
Tabela 8. Ajustamentos contabilidade pública/contabilidade nacional ..... 30
Tabela 9. Projeção das receitas para 2018 ..... 33
Tabela 10. Elasticidades estimadas e estimativas para a receita ..... 34
Tabela 11. Análise de sustentabilidade da dívida (DSA) ..... 36
Tabela 12. Comparação OE2018 *versus* DSA ..... 36
Tabela 13.. Estimativas para o saldo global em 2017 e 2018 (em % do PIBpm) ..... 37
Tabela 14. Estimativas para o saldo estrutural primário, 2016- 2018 (em % do PIBpm) ..... 38
Tabela 15. Consumo público na Administração Central, 2017 e 2018 ..... 39
Tabela 16. Peso do consumo público na despesa corrente primária da Administração Central ..... 40
Tabela 17. Transferências do Estado para o SNS, 2017 e 2018, em contabilidade pública (em M€) ..... 42
Tabela 18. Transferência extraordinária do OE e saldo do subsistema previdencial (preços correntes, M€) ..... 48
Tabela 19. Projeção do saldo do subsistema previdencial (preços de 2018) ..... 48
Tabela 20. Indicadores orçamentais. 2016-2018 (em % do PIB) ..... 51
Tabela 21. Despesa do Estado por Atividades, 2017 e 2018 (em milhões de euros) ..... 54
Tabela 22. Dividendos e participações em lucros do subsetor Estado, contabilidade pública (em M€) ..... 61
Tabela 23. Transferências e subsídios da Administração Central para EPEs (em M€) ..... 62
Tabela 24. Despesa efetiva, em contabilidade nacional (em M€) ..... 70
Tabela 25. Transferências para os municípios (em M€) ..... 71
Tabela 26. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores (em M€) ..... 72
Tabela 27. Número de efetivos da Direção Geral do Orçamento, 2007-2018 ..... 77
Tabela 28. Previsões para o défice de 2017 (em % do PIB) ..... 78

# Índice de figuras

Figura 1. O processo Budget Watch ..... 13
Figura 2. Estimativas para a despesa fiscal 2015-2018 (em M€) ..... 28
Figura 3. Taxa de imposto efetiva - indiretos ..... 32
Figura 4. Maturidades dos compromissos da dívida pública ..... 35
Figura 5. Dívida a fornecedores dos Hospitais EPE e tendências, 2011-2017 ..... 43
Figura 6. Avaliação da natureza da política orçamental, 2010-2018 ..... 51
Figura 7. Composição do ajustamento orçamental, 2016-2018 (em p.p.) ..... 53
Figura 8. Investimento público (FBCF), 2000-2018 ..... 64
Figura 9. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2017 versus OE 2018 (preços correntes) ..... 66
Figura 10. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2016 versus OE 2018 (preços correntes) ..... 66

# Abreviaturas

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

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

# Sumário executivo

**Este Relatório de análise à proposta de Orçamento do Estado (OE) para 2018 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, no máximo, ligeiras.** Diversas melhorias são contrapostas por contínuas ausências ou remoções de quadros e informação narrativa.

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

**O cenário macroeconómico das projeções do OE aparente ser relativamente prudente e em linha com as projeções internacionais, mas existem riscos importantes.** A previsão para o crescimento é próxima das de outras instituições, dadas as hipóteses assumidas, exceto no caso do consumo público, investimento e exportações, onde é apresentado um otimismo (-0,6%, 5,9% e 5,4%, respetivamente) que contrasta com a média das previsões das restantes instituições (0,1%, 4,3% e 4,5%).

**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 melhoria do défice global (tão ou mais ambicioso do que o proposto no PE) e do saldo estrutural primário (embora aquém do assumido no PE). No caso do 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.

**A estimativa global para as receitas fiscais em 2018 pode estar sobrestimada:** o que se estima, aparentemente, em excesso nos impostos indiretos parece ser apenas parcialmente compensado por uma estimativa por defeito nos impostos diretos. Seria mais prudente que as estimativas fossem mais conservadoras, por forma a não aumentar a incerteza quanto à exequibilidade da meta para o défice, a priori razoável.

**No consumo público (pessoal, aquisição de bens e serviços) destaca-se negativamente o reaparecimento de medidas de contenção dos consumos intermédios irrealistas e não sustentadas**. Adicionalmente, 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 suas previsões** quanto a um equilíbrio no curto prazo. Porém, pioram as perspetivas de cobertura da despesa por receitas de contribuições sociais (apesar de já não estarem previstas transferências extraordinárias do OE para 2018). Fica, ainda, aquém 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 a nível macroeconómico é bem explicada, ao contrário dos *trade-offs* nas políticas de despesa.** Continuam as lacunas crónicas de prestação de informação e transparência a este nível (especialmente nas opções governamentais entre despesas discricionárias e não-discricionárias), as quais só a melhoria do processo orçamental poderá efetivamente reduzir.

**A informação sobre fluxos financeiros entre o Estado e o Setor Público Empresarial sofreu um retrocesso.** A informação que era prestada, já de si insuficiente nos vários elementos, está agora dispersa e mais reduzida, não existindo uma secção específica sobre o SPE. A UTAM poderá trazer melhorias futuras a este nível, mas para isso é necessário um acompanhamento mais recorrente e oportuno.

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

**Quanto à ARL, houve uma melhoria na informação sobre a carga fiscal regional e local.** No entanto, quanto à "partilha de esforços" com estes níveis da administração, não é possível assegurar, com certeza, que melhorou (dada a falta de dados disponíveis para realizar essa análise). No entanto, existe aparentemente um esforço superior de contenção da despesa ao nível central face ao nível regional e local, o que pressupõe uma diminuição do nível de solidariedade entre os diferentes subsetores.

**Continua a não haver novidades no processo orçamental**, incluindo o estado de situação da implementação da nova LEO, o que deve ser invertido a breve prazo (dada a implementação integral da Lei decorrer no prazo de três anos após a sua publicação, ou seja, 2018). A nova LEO tem sido elogiada por estabelecer um caminho para a melhoria do processo orçamental, sendo que a sua implementação poderá trazer, por exemplo, a introdução de mecanismos de 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 nona edição, para a análise da Proposta de OE (POE) para 2018 sob a perspetiva do *rigor, transparência e responsabilidade orçamental.* A análise é exclusivamente técnica, independente e objetiva, à luz de boas práticas internacionais de prestação de informação e do processo orçamental, quanto a questões como:

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

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

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

Este relatório beneficiou, entre outras, das seguintes análises:

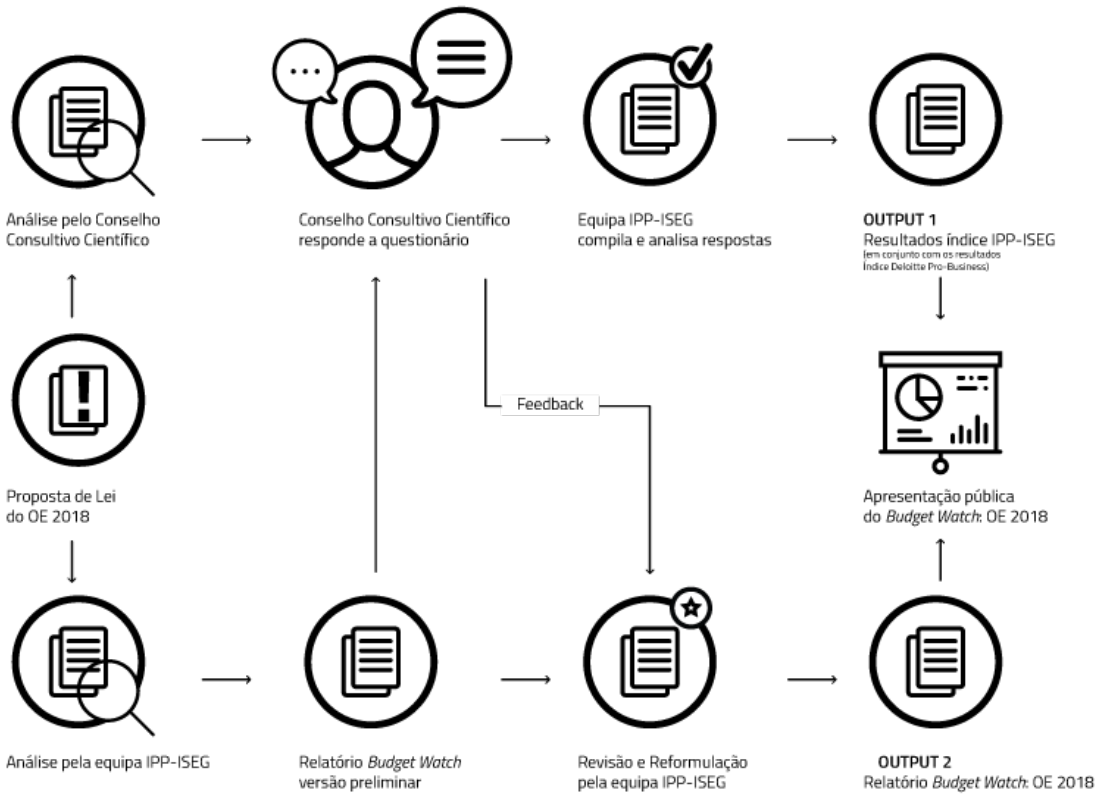
- Parecer Técnico n.º 2/2017 da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República; e
- Parecer relativo às Previsões macroeconómicas subjacentes à POE 2018, Análise da POE 2018, e Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 329/XII (nova LEO) do Conselho das Finanças Públicas.

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

Por fim, lembramos que este é apenas uma das vertentes do *Budget Watch*. O OE é também analisado pelo Conselho Científico Empresarial, composto por líderes

empresariais em Portugal, do ponto de vista de algumas políticas setoriais e sobretudo fiscais, analisando as suas características mais ou menos *business friendly*. Esta análise dá origem ao *Índice Orçamental Deloitte Pro-Business*.

Figura 1. O processo Budget Watch



# 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 MF 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.

c) **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.

d) 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 2018 referente às necessidades de financiamento líquidas, a justificação e desagregação do montante da rubrica de **aquisição líquida de ativos financeiros** para o ano orçamental deve estar explicitada.

b) O ROE deve apresentar um quadro síntese com a **despesa efetiva de cada um dos programas orçamentais** no ano orçamental, no ano anterior, 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.

g) O ROE deve apresentar informação mais detalhada sobre os **ajustamentos entre os saldos na ótica de contabilidade pública e nacional**, bem como as possíveis diferenças significativas face às previsões dos mesmos.

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

a) Devem ser apresentados dados que permitam comparar facilmente o **crescimento da receita fiscal 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) Deve ser fornecida uma **explicação narrativa** para o conjunto de reduções de despesa com consumos intermédios, associados a **"*ganhos de eficiência*"**, bem como para a forma como se estimou esse montante de redução de despesa.
c) A variação das **dotações para o Serviço Nacional de Saúde** deve ser enquadrada e acompanhar a evolução da dívida a fornecedores dos Hospitais EPE.
d) Deve ser fornecida **informação atualizada sobre a dívida dos Hospitais** (EPE e do Setor Público Administrativo), 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 **identificação clara dos novos montantes/taxas** que irão vigorar.
b) Os **efeitos de alterações nas prestações (sobretudo pensões**) devem ser melhor analisados no ROE, com uma **estimativa de impacto plurianual**.

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

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

d) O ROE deve apresentar o **impacto das principais medidas de receita e despesa 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 reposta a **secção sobre o SPE**, por forma a condensar e a repor a informação respeitante ao mesmo que era divulgada.
b) Deve ser reposto o quadro das **indemnizações compensatórias**, por forma a permitir uma maior comparabilidade, e desenvolver explicações mais detalhadas, alavancando o acompanhamento por parte da UTAM.
c) O Governo deve **explicitar, com maior detalhe, os dividendos e lucros** previstos provenientes do SPE e do SEL, bem como incorporar explicações relativamente às estimativas assumidas.
d) Os **dados sobre transferências para o SPE** devem ser acompanhados de uma narrativa que permita entender de que forma estas despesas se integram na estratégia e opções políticas do Estado para a sua área de atuação, quantificando ainda os empréstimos a conceder.
e) Devem ser quantificados e adequadamente explicados os **aumentos de capital e encargos futuros** associados a entidades do SPE.

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

a) O ROE deve incorporar informações sobre o **impacto orçamental futuro** dos projetos de investimento público.
b) O Governo deve explicar as razões subjacentes às **variações nas projeções de encargos** com as parcerias público-privadas (renegociações, reavaliações, entre outros), para o mesmo horizonte temporal, face às apresentadas no OE transato.
c) O ROE deve ser claro e mais detalhado quanto ao **risco de execução das garantias** prestadas pelo Estado (e correspondente problema de endividamento das empresas públicas), e quanto a eventuais **garantias concedidas** pelos restantes 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 subsetores** 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 subsetores 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 as principais medidas tomadas no ano do exercício com vista à melhoria dessas dimensões (sendo particularmente importante abordar o progresso da implementação da nova LEO).

b) A Direção Geral do Orçamento deve clarificar adequadamente a sua **necessidade de recursos humanos** por forma a poder levar a cabo eficazmente a sua missão, atribuições e competências tendo em conta o seu volume de trabalho, não apresentando simplesmente o Mapa de Pessoal.

c) O **calendário político deve ser alterado** de maneira a: i) aumentar o tempo de debate do OE na Assembleia da República, ii) evitar situações de entrega, discussão e aprovação do OE já depois do início do ano orçamental, e iii) permitir o cumprimento das obrigações no âmbito do Semestre Europeu.

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

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

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

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

Aquando da elaboração dos *Budget Watch* de 2015 e 2016, foi feita uma crítica quanto ao conteúdo pouco elucidativo dos resumos constantes nos respetivos OE. Ainda assim, depois de dois anos de críticas relativamente à forma pouca cuidada na elaboração do sumário executivo do OE, o ROE de 2018 não realizou nenhum esforço adicional para melhorar a qualidade e a quantidade de informação isenta, detalhada e compreensível prestada aos cidadãos.

Verificou-se efetivamente um retrocesso na informação prestada nesta secção face à fornecida no ROE 2017, que já de si verificava uma deterioração. O ROE 2018 apresenta uma descrição de duas páginas com um conteúdo marcadamente ideológico das opções de Governo e com pouca informação sobre as grandes opções do OE ou mesmo dos efeitos das medidas presentes no mesmo.

O sumário executivo presente no ROE 2018 sofre, assim, um retrocesso que impossibilita o cidadão comum, que não dispõe de formação académica nas áreas económicas, de compreender de forma acessível, clara e quantificada as linhas gerais das opções de política orçamental a serem implementadas pelo atual Governo.

Adicionalmente, e à semelhança do exposto no *Budget Watch* 2017, voltamos a realçar a necessidade acrescida do Governo seguir as melhores práticas seguidas na

redação dos documentos orçamentais, a nível internacional, para possibilitar uma leitura assertiva e compreensível à generalidade dos agentes económicos, para que estes possam formar as suas decisões económicas durante o período de execução orçamental.

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

Mantém-se a indisponibilidade de acesso público ao modelo económico utilizado pelo Ministério das Finanças (MF), continuando a não estar disponível a metodologia aplicada para a realização dos efeitos das várias políticas económicas, bem como das previsões macroeconómicas subjacentes no ROE 2018. Consequentemente, é impeditivo a formulação de uma crítica assertiva sobre as hipóteses consideradas pelo Governo, não nos permitindo realizar uma crítica bem fundamentada sobre a robustez e eficácia da aplicabilidade metodológica na previsão das diversas dinâmicas macroeconómicas para o próximo ano.

Adicionalmente, e à semelhança do reportado na edição anterior do *Budget Watch*, seria desejável que o Ministério das Finanças disponibilizasse informação sobre os resultados da implementação de medidas discricionárias respeitantes às receitas e despesas que constam no ROE 2018, apresentando igualmente a metodologia usada e os pressupostos considerados no Orçamento, quer internos como externos.

De acordo com os dados apresentados no ROE 2018, a taxa do crescimento real da economia projetada para 2018 (2,2%) é mais otimista que as previsões realizadas pela Comissão Europeia (CE) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (1,6%). Do mesmo modo, o Banco de Portugal (BdP) aponta para uma evolução abaixo dos 2,0% (1,7%), contrastando com as do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Conselho de Finanças Públicas (CFP), que apontam para uma dinâmica superior (2,0% e 2,1%, respetivamente). Assim, comparando com os valores projetados pelas instituições nacionais e internacionais consideradas na análise, verifica-se um otimismo das projeções governamentais para o crescimento económico português para o próximo ano.

Por outro lado, e ao mesmo tempo que a projeção para a rúbrica do consumo privado traçada pelo MF (1,9%) está em linha com a média das demais instituições, observa-se que as divergências mais significativas para os valores projetados recaem sobre as dinâmicas do consumo público, investimento e procura externa. Mais especificamente, enquanto os dados do ROE 2018 apresentam uma perspetiva de -0,6% para o consumo público, as projeções realizadas pelas entidades consideradas perspetivam um aumento médio desta rúbrica de 0,1%. De forma semelhante, o Governo português é otimista relativamente à dinâmica do investimento (5,9%), traduzindo este valor uma diferença de +1,6 p.p. face à projeção média de crescimento do investimento de 4,3% realizada pelas restantes. Ainda, o mesmo otimismo está presente na rúbrica das exportações (5,4%) face a um aumento médio de 4,5% considerado pelos outros organismos.

Por fim, o Governo estima um crescimento de 5,2%, no que respeita à evolução das importações, representando uma diferença de 0,7 p.p. face à estimativa média (4,5%) das restantes instituições.

Tabela 1. Previsões macroeconómicas para o ano de 2018 (em % do PIB)

| | **MF** (out 2017) | **PE** (abr 2017) | **BdP** (out 2017) | **CE** (mai 2017) | **CFP** (set 2017) | **FMI** (out 2017) | **OCDE** (jun 2017) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PIB | 2,2 | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 2,1 | 2,0 | 1,6 |
| Consumo Privado | 1,9 | 1,6 | 1,4 | 1,3 | 2,1 | - | 1,5 |
| Consumo Público | -0,6 | -0,8 | 0,5 | 0,5 | 0,0 | - | -0,8 |
| Investimento (FBCF) | 5,9 | 5,1 | 5,0 | 4,7 | 5,2 | - | 2,3 |
| Exportações | 5,4 | 4,5 | 4,8 | 4,2 | 4,0 | 5,2 | 4,5 |
| Importações | 5,2 | 4,1 | 4,8 | 4,5 | 4,1 | 5,0 | 3,9 |
| Contributo crescimento (p.p.) | | | | | | | |
| Procura Interna | 2,2 | 1,8 | 0,7 | 1,7 | 2,3 | n.d. | 1,2 |
| Procura Externa Líquida | 0,0 | 0,1 | 0,9 | -0,1 | -0,1 | n.d. | 0,3 |
| Balança Corrente (% do PIB) | 0,1 | 0,5 | 1,1 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,8 |
| Deflator do PIB | 1,4 | 1,5 | n.d. | 1,4 | 1,8 | 1,7 | 1,5 |
| Inflação (IHPC) | 1,4 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,9 | 2,0 | 1,4 |
| Taxa de Desemprego | 8,6 | 9,3 | 9,0 | 9,2 | 8,5 | 9,0 | 8,9 |
| Emprego | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 1,1 | 0,7 | 0,9 |
| Défice/PIB | -1,0 | -1,0 | n.d. | -1,9 | -1,3 | -1,4 | -1,0 |
| Dívida/PIB | 123,5 | 124,2 | n.d. | 126,2 | 123,2 | 122,5 | 126,5 |

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

Fonte: CFP (2017) e MF (2017a)

No Boletim Económico de outubro de 2017, o BdP utilizou os seguintes ponderadores para as componentes da despesa (referentes a 2016):

Tabela 2. Ponderadores para as componentes de despesa, 2016

| **Componente da despesa** | **Ponderador** |
|---|---|
| Consumo Privado | 65,5 |
| Consumo Público | 18,0 |
| Formação Bruta de Capital Fixo | 15,3 |
| Exportações | 39,9 |
| Importações | 39,0 |

Fonte: BdP, Boletim Económico de outubro de 2017

Tendo em conta os ponderadores apresentados pelo BdP para as componentes de despesa que se verificam para 2018, de acordo com as projeções do Governo, podemos admitir que a meta de crescimento económico de 2,2% do PIB representa um elevado grau de razoabilidade. Mais especificamente, ponderando os valores projetados para

2018 pelos ponderadores para as componentes de despesa do BdP, obtemos um valor de 2,17% para o PIB de 2018, bastante semelhante ao valor apresentado pelo Governo.

## Exercício de cenarização do crescimento real (2018)

Realizámos um exercício de cinco cenários do crescimento real da economia para 2018, alterando apenas cada uma das hipóteses de evolução para as várias componentes de despesa, continuando a admitir, por hipótese, que se verificam os pressupostos dos ponderadores para as componentes de despesa em 2018 fornecidos pelo BdP:

- No cenário I considerou-se uma evolução do consumo privado de 1,6% (mais modesta que o previsto pelo Governo);
- No cenário II considerou-se uma derrapagem orçamental de 0,1% relativamente ao consumo público (ao contrário da redução prevista pelo Governo);
- Nos cenários III e IV considerou-se o valor mais baixo projetado pelas restantes instituições; e
- No cenário V considerou-se que as importações registavam um valor de 5,0% (mais baixo do que as previsões do Governo).

Os resultados presentes na tabela infra evidenciam que as projeções realizadas pelo Governo para a evolução do PIB real de 2018 estão balizadas pelos cinco cenários simulados. No entanto, verificamos que são as hipóteses mais pessimistas relativas ao investimento público e exportações que demonstram uma maior discrepância face ao que é projetado pelo Governo. Mais especificamente, se se verificarem alguma destas hipóteses mais pessimistas, é expectável um crescimento 0,6 p.p. inferior aos 2,2% estimados pelo Governo para a evolução da economia portuguesa para 2018.

Tabela 3. Resultados cenários (em % do PIB)

| Cenário | Alterações face às hipóteses do Governo | Taxa de crescimento |
|---|---|---|
| | Governo (por memória) | **2,2** |
| 1 | Consumo privado médio (1.6%) | 2,0 |
| 2 | Consumo público médio (0,1%) | 2,3 |
| 3 | Investimento da OCDE (2.3%) | 1,6 |
| 4 | Exportações do CFP (4,0%) | 1,6 |
| 5 | Importações do FMI (5,0%) | 2,2 |

Fonte: ROE 2018, BdP, CE, CFP, FMI, OCDE e cálculos próprios.

Face ao exercício anterior, optámos por realizar mais um, que passou pela admissão de duas hipóteses adicionais:

- Hipótese 1: considerámos uma taxa de crescimento real do PIB para 2018 de acordo com os piores cenários para cada uma das rúbricas da despesa, ou seja, 1,4 % para o consumo privado (estimado pelo BdP), -0,8% para o consumo público e 2,3% para o investimento (OCDE), 4,0% para as exportações (CFP), e 5,0% para as importações (FMI).

- Hipótese 2: calcula a taxa de crescimento económico real para o próximo ano, mas agora considerando os valores mais elevados projetados pelas demais instituições, ou seja, 2,1% para o consumo privado (previsto pelo CFP), 0,5% para o consumo público e 5% para o investimento (BdP), 5,2% para as exportações (FMI), e 3,9% para as importações (OCDE).

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

Tabela 4. Cenarização da evolução da economia portuguesa para 2018 (em %)

| | Hipótese 1 | OE2018 | Hipótese 2 |
|---|---|---|---|
| Consumo Privado | 1.4 | 1.9 | 2.1 |
| Consumo Público | -0.8 | -0.6 | 0.5 |
| Investimento (FBCF) | 2.3 | 5.9 | 5,0 |
| Exportações | 4,0 | 5.4 | 5.2 |
| Importações | 5,0 | 5.2 | 3.9 |
| PIB | 0.8 | 2.2 | 2.8 |

Fonte: ROE 2018, BdP, CE, CFP, FMI, OCDE e cálculos próprios.

Em síntese, apesar dos pressupostos utilizados pelo Governo diferirem em parte daqueles estimados pelas restantes organizações, os resultados globais previstos pelo Governo para a evolução da economia portuguesa para 2018 não são desadequados. Acredita-se, assim, que apesar da crença otimista do Governo respeitante ao consumo privado, ao investimento e às exportações, o pressuposto para o consumo público e para as importações permite um equilíbrio orçamental compaginável com o crescimento esperado para 2018. É razoável admitir que, no decorrer do exercício orçamental de 2018, e desconsiderando a possibilidade de um qualquer choque nacional ou internacional de natureza económica, política ou social, a evolução real da economia portuguesa esperada pelo Governo se confirme, admitindo, porém, uma possível variação do comportamento real do PIB entre os 0,8% e os 2,8%.

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

À semelhança dos anos passados, o MF realiza no ROE 2018 uma análise associada a potenciais riscos subjacentes ao cenário macroeconómico desenvolvido (págs. 16 a 23). Estudam-se os impactos da variação do preço do petróleo (54,8 USD/barril) de 20% 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.

Face a esta análise de sensibilidade apresentada no ROE 2018, enumeramos de seguida os principais desfechos para o impacto negativo de cada uma das variáveis:

- O aumento do preço do barril de petróleo em 20% implicará uma diminuição do PIB nominal em cerca de 0,6 p.p., um aumento do deflator do consumo privado em 0,4 p.p., e uma deterioração do saldo da balança corrente e de capital em torno dos 0,5 p.p..
- A redução da procura externa em 2 p.p. implicará uma queda em torno de 0,4 p.p. do PIB real e nominal, e um decréscimo aproximado de 0,2 p.p. do saldo da balança corrente e de capital.
- Já a dinâmica do saldo das Administrações Públicas e da dívida pública parecem não ser significativamente impactadas quer pelo aumento do preço do barril de petróleo, quer por uma deterioração da procura externa.

À semelhança do ano passado, o ROE 2018 evidencia uma análise de risco mais pobre relativamente à edição de 2016. Enquanto o ROE 2016 abordava quantitativamente os possíveis impactos das variações de 1 p.p. das taxas de juro de curto prazo, do PIB real e da taxa de desemprego, o presente ROE não apresenta o estudo sobre estes possíveis riscos, evidenciando uma reduzida qualidade do documento orçamental no que respeita ao tópico da análise de sensibilidade.

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

Relativamente à distinção entre as componentes de despesa discricionária e não discricionárias, na passada edição do *Budget Watch* criticou-se o facto do ROE 2017 não apresentar o impacto de cada grupo de despesa, discricionário e outros, na evolução do saldo orçamental, de forma acessível e clara aos cidadãos.

É importante perceber se a lista de medidas discricionárias apresentada está completa, isto é, clarificar quais destas medidas mais importantes do Orçamento são de facto discricionárias, nomeadamente para efeitos de apreciação dos planos orçamentais no Semestre Europeu, no que respeita ao exercício em análise, e se existem outras medidas discricionárias não apresentadas aí com impacto direto na receita e/ou despesa.

Houve, aqui, uma alteração. Em vez de se apresentarem simplesmente valores para "*outros efeitos*" e "*efeitos cíclicos*" (impacto da evolução macroeconómica na despesa e na receita), temos o regresso de uma leitura gráfica desta evolução (Gráfico II.1.2. – *Passagem do défice das AP de 2016 para 2017*, p. 26), como se havia considerado desejável no passado Budget Watch. Porém, contrariamente ao que seria ideal para este efeito, esta apresentação gráfica não permite de forma simples e imediata perceber o impacto das medidas discricionárias, apresentando-se em vez disso a evolução desagregada por grandes rubricas de receita e despesa, misturando evolução cíclica com medidas discricionárias (ver X.2.2. para mais detalhes).

# X.2. Responsabilidade política

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

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

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

De 2017 para 2018, espera-se que as NFL do Estado aumentem de 9,5 mil M€ para 10,8 mil M€, ou seja, cerca de 1,3 mil M€ (+13,3%).

Tabela 5. NFL do Estado (em M€)

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | Variação 2017-2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | OE2017p | OE2018 | OE2017p | OE2018 | OE2018p | |
| **NFL** | **13.140** | **7.717** | **9.609** | **9.514** | **10.782** | **13,3%** |
| Défice orçamental | 6.304 | 6.132 | 6.606 | 5.196 | 5.438 | 4,7% |
| Aquisição líquida de ativos financeiros (exceto privatizações) | 6.836 | 2.128 | 3.003 | 4.318 | 5.344 | 23,8% |

Fonte: ROE 2016 e ROE 2018 (Quadro III.4.2 e Quadro III.4)

Esta evolução deve-se ao aumento do défice orçamental em termos nominais (+4,7%) e, sobretudo, ao aumento da aquisição líquida de ativos financeiros em mais de mil M€ (+23,8%). A aquisição líquida de ativos financeiros de 2017 não é propriamente explicada no ROE, num empobrecimento face às explicações narrativas que eram apresentadas, já de si escassas, em anteriores ROE. Refere-se apenas que parte é relativa à operação de capitalização da Caixa Geral de Depósitos (2,5 mil M€), ficando o restante por explicar (1,8 mil M€).

Quanto à explicação para 2018, não há alterações, continua sem haver uma explicação, à semelhança do que já se tinha passado nos três ROE anteriores. 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 2018, o quadro habitualmente elaborado para apresentação das medidas (discricionárias) mais importantes é o Quadro II.2.2. – *Medidas de Política Orçamental em 2017 e 2018*, p. 29. Desde logo se percebe uma melhoria substancial neste quadro, que passa agora a apresentar em simultâneo as medidas quer para o ano t, quer para o ano t-1, permitindo mais facilmente comparar as medidas mais relevantes presentes no OE face às apresentadas no exercício anterior.

Pela primeira vez nos Orçamentos da presente legislatura, o efeito global das medidas discricionárias apresentadas é positivo para o saldo orçamental, como se pode verificar na tabela infra. O quadro do ROE 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.

Tabela 6. Medidas discricionárias mais relevantes (em M€)

| **Medidas orçamentais** | **Agravam o défice** | **Melhoram o défice** | **Impacto no saldo** | **(%PIB)** |
|---|---|---|---|---|
| Quadro II.3.6. ROE 2016 | 2.068 | 1.577 | -491 | -491 |
| Quadro III.1.1. ROE 2017 | 904 | 712 | -192 | -192 |
| Quadro II.2.2. ROE 2018 | 1.160 | 1.642 | 482 | 482 |

| **Medidas discricionárias** | **Agravam o défice** | **Melhoram o défice** | **Saldo** | **Saldo** |
|---|---|---|---|---|
| OE 2018 (análise UTAO) | 1.327 | 441 | 886 | 0,44 |
| Projeto Plano Orçamental 2018 | | | | 0,3 |

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

Veja-se por exemplo que, como é assumido pela UTAO no seu Relatório, medidas como o incremento nos dividendos do BdP (por ser receita de capital que não depende de uma medida de política orçamental) ou a eliminação da sobretaxa de IRS (que resulta de decisões de anos anteriores) não deverão ser consideradas discricionárias. A listagem das medidas discricionárias é feita na Tabela 12 do Projeto de Plano Orçamental enviado à Comissão Europeia, mas este ano, regrediu-se neste âmbito ao não incluir este documento como Anexo ao ROE. Neste último caso, p. ex. consideram-se as mudanças nos dividendos do BdP, mas não o impacto da retirada da sobretaxa.

Em qualquer caso, das apresentadas no ROE, as medidas de maior impacto (assumindo como tal as acima de 100 M€) são as seguintes:

Tabela 7. Principais medidas orçamentais (em M€)[1]

| Medida | 2017 | 2018 |
|---|---|---|
| **Aumento da despesa** | | |
| Descongelamento de carreiras (ef. líquido) | - | 211 |
| Atualização extraordinária das pensões | 79 | 154 |
| **Diminuição da despesa** | | |
| Exercício de revisão da despesa | -75 | -287 |
| Congelamento nominal do consumo intermédio | -215 | -300 |
| Contenção da Outra Despesa Corrente | -50 | -180 |
| **Aumento da receita** | | |
| Alterações IEC | - | 150 |
| Dividendos BdP | 166 | 148 |
| **Diminuição da receita** | | |
| Alteração dos escalões de IRS | - | -230 |
| Eliminação gradual da sobretaxa de IRS | -200 | -260 |

Fonte: ROE 2018, Quadro II.2.2

Refira-se que, neste Orçamento temos um regresso de um montante de centenas de milhões de euros em presumíveis ganhos de eficiência nos consumos intermédios que, no âmbito do "*exercício de revisão da despesa*", proporcionarão um ganho de 287 milhões de euros, face aos mais modestos 75 milhões em 2017.

A Lei do Orçamento obriga a especificação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental que estabeleça limites plurianuais para as despesas financiadas por receitas gerais, agrupadas por programa – estas são, em teoria, e nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), vinculativas para o ano subsequente ao do exercício orçamental. O Quadro VI.1.9 do ROE, p. 72, 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 (2017). Tal acontece, sim, na secção onde se explanam os vários programas (pp. 65-184 do ROE). Algo similar ao que se pretenderia existe no Quadro VI.1.10 (pp. 74-75) – mas muito limitadamente, pois só as rubricas de "*dotações específicas*" são discriminadas, ficando de fora p. ex. as despesas com pessoal no subsetor 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?

Não se vislumbram quaisquer alterações significativas na apresentação que é feita no ROE do impacto da chamada "despesa fiscal" (isenções, deduções à coleta e outros benefícios fiscais), que continua a ser quantificada por imposto (IRS, IRC, ISP, IVA, etc.), utilizando a mesma categorização que é utilizada para a receita fiscal (Quadro

[1] Tal como acontece no Quadro II.2.2. do ROE 2018, as medidas são apresentadas com carácter incremental face ao exercício anterior. Por exemplo, o aumento dos dividendos do BdP tem um impacto acumulado, em 2017 e 2018, de 314 milhões de euros (166+148).

IV.1.4., p. 201 do ROE). Esta só é apresentada para o subsector Estado (que cobra a maior parte da receita fiscal).

Parece perspetivar-se, para 2018, um aumento da despesa fiscal, de 2,9% (pouco mais de 50 M€), ultrapassando assim o aumento previsto para as receitas fiscais (2,1%), implicando uma previsível maior incidência dos benefícios fiscais. Como já referido em edições anteriores, seria útil que o Quadro III.1.4. contivesse estas taxas de crescimento relativo da receita, permitindo uma leitura mais contextualizada da evolução da despesa fiscal correspondente.

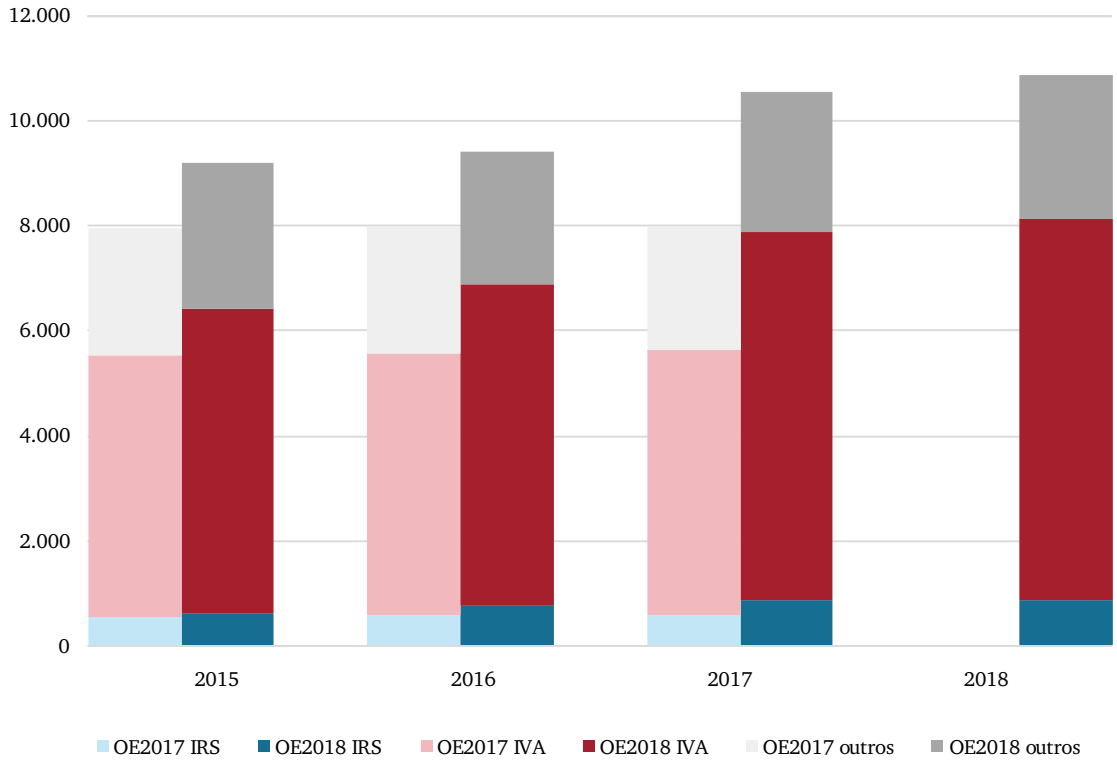
Como já vem sendo habitual, a comparação dos valores para a despesa fiscal com os apresentados no ROE do ano anterior deixa fortes dúvidas sobre a fiabilidade destas estimativas. No ROE 2017 previa-se um aumento modesto da despesa fiscal para 2017 de 0,6%, e não um aumento substancial, de 12,3%, como agora se descreve. Os valores da despesa fiscal em quase todos os impostos foram recalculados, sendo que, para os mesmos anos, os ROE 2017 e 2018 apresentam diferenças substanciais, que vão desde os 550 M€ para o total da despesa fiscal em 2015 até aos 10.500 M€ em 2017. Para tal, não é oferecida qualquer explicação, embora se faça uma breve referência ao "*aperfeiçoamento do método de cálculo da estimativa*" no caso do IVA.

Relembra-se também que a despesa fiscal referida na Conta Geral do Estado (CGE) é habitualmente muito diferente da que se apresenta nos ROE (vd. Relatório Budget Watch 2017).

De referir que o ROE não esclarece se haverá em 2018 melhorias 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 um maior esclarecimento. Note-se que no ROE 2017 se referia que voltaria a ser editado este relatório, o que não aconteceu até à data, podendo-se presumir que não acontecerá, já que no ROE 2018 essa promessa é meramente atualizada (p. 200).

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

Figura 2. Estimativas para a despesa fiscal 2015-2018 (em M€)




Fonte: ROE 2017, Quadro III.1.1

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

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) estabelece limites para o défice e para a dívida. Originalmente, estes diziam apenas respeito aos chamados "critérios de Maastricht": saldo orçamental global de -3% e rácio da dívida sobre o PIB de 60%. Com a revisão do PEC de 2005, foram introduzidas provisões relativas ao saldo estrutural (reforçadas na revisão de 2011 e na Comunicação de 2015) e ao ritmo de redução da dívida. Mais recentemente, a assinatura do Tratado Orçamental introduziu a obrigatoriedade de transposição para a lei nacional, com caráter 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*" (OMP). O objetivo é que este indicador se aproxime ou se mantenha num nível superior ou igual a -0,5% do PIB (-1%, para países com um nível de dívida pública abaixo de 60% do PIB). A regra relativa ao ritmo de redução da dívida obriga a que Estados Membros com uma dívida pública superior a 60% do PIB levem a cabo a sua redução a um ritmo anual mínimo de um vigésimo do montante em excesso.

Ainda assim, as exigências orçamentais que Portugal enfrenta vão para lá destas regras gerais. Desde 2015 que o OMP imposto a Portugal tem sido de +0,25%. Adicionalmente, com a conclusão do Procedimento por Défice Excessivo em que Portugal se encontrava, o país passa a estar sujeito às regras do chamado "braço preventivo" do PEC. A redução do défice estrutural de 0,6 p.p. volta a ser recomendada pelo Conselho para 2018, como havia já acontecido para 2017.

O cenário central da POE prevê uma redução ligeiramente inferior, de 0,5 p.p. Para tal contribui a combinação do aumento da receita estrutural (0,6 p.p. do PIB potencial) e da redução da despesa com juros (0,3 p.p.), que mais do que compensam o aumento da despesa primária estrutural em 0,4 p.p. do PIB potencial. Refira-se que, em 2017, grande parte do ajustamento estrutural resultou da redução de juros e do aumento dos dividendos do Banco de Portugal.

Note-se que o efeito líquido das medidas discricionárias aparentemente assumido no cenário do Governo (0,3 p.p. do PIBpm de acordo com o Projeto de Plano Orçamental) não é suficiente para garantir essa melhoria de 0,5 p.p., embora possa ser feita, como é o caso da UTAO, uma leitura mais benigna do impacto das medidas discricionárias apresentadas.

Está, pois, longe do ideal, a explicação no ROE da consolidação estrutural pretendida e prevista. E, sobretudo, mesmo tomando como adequadas as projeções do Orçamento, é certo que o ajustamento estrutural não corresponde ao requerido pelo PEC.

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

A este respeito, o ROE 2018 não apresenta novidades. A boa prática iniciada no ROE 2015 de apresentar a despesa por classificação económica tanto com o universo "completo", como em base "comparável" ao do ano anterior, volta a não ser recuperada. Assim, não se encontram os valores expurgados das reclassificações que, entretanto, ocorreram, prejudicando a análise comparativa entre este OE e o exercício anterior.

Mesmo 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.

Embora o número e os montantes envolvidos nas novas empresas públicas reclassificadas (EPR) deverão ser globalmente pouco significativos – menos ainda do que no exercício de 2017 (vd. Quadros A.1.3. a A.1.5.) –, mantemos a recomendação de que se inclua alguma informação melhorada a este nível. Mesmo que os montantes globais sejam pequenos, em programas particulares afetados por alterações de montantes estes poderão ser importantes. A título de exemplo, da mudança no modelo institucional da Universidade Nova de Lisboa, que passa a constituir uma Fundação Pública, decorre a sua "saída" do perímetro orçamental, o que poderá ter um impacto importante nas rubricas orçamentais da área do ensino superior.

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

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

Uma dificuldade adicional que, sendo habitual nos vários exercícios orçamentais, assume neste ano particular relevância, é a diferença significativa entre os saldos na ótica da contabilidade pública e das contas nacionais e, mais importante, no ajustamento entre óticas que se prevê para 2018 nos diferentes ROE (2017 e 2018). Desde logo, esta última não é identificada (e muito menos explicada) no OE 2018, não se recuperando os valores anteriormente anunciados como fazemos na tabela infra. Os ajustamentos refletem muitas vezes a consequência de ações que têm implicações em mais do que um exercício, podendo-se estar a falar de operações com impacto no ano do Orçamento, pelo que seria importante explicações adicionais além das referências muito genéricas oferecidas na p. 33 do ROE.

Tabela 8. Ajustamentos contabilidade pública/contabilidade nacional

| | **$2017_p$** | | **$2018_p$** |
|---|---|---|---|
| | OE2017 | OE2018 | OE2018 |
| **Ajustamentos entre óticas** | **1.745** | **-280** | **1.320** |
| Saldo das administrações públicas *(por memória)* | | | |
| Contabilidade pública | -4.761 | -2.470 | -3.353 |
| Contabilidade nacional | -3.016 | -2.750 | -2.034 |

Fonte: DGO/MF

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

Medir a sustentabilidade da dívida pública é uma tarefa complexa. Historicamente, países já entraram em bancarrota com níveis de dívida/PIB considerados baixos (abaixo dos 60%) e outros mantiveram níveis elevados (acima dos 100%) durante décadas. A visão mais consensual é a de que a dívida pública pode ser vista como sustentável quando *o saldo primário requerido para, pelo menos, estabilizar o rácio da dívida no PIB é viável*.

Esta definição básica de sustentabilidade é, depois, gradualmente afinada para se chegar a definições mais robusta. A primeira afinação é aumentar a análise para verificar se o saldo primário estabiliza a dívida no cenário central (nomeadamente no cenário base das projeções macroeconómicas associadas ao OE), e em cenários de choques realísticos (como no caso de alterações ao cenário base devidas a eventos internacionais ou nacionais inesperados, como um aumento inesperado nos preços da energia ou uma crise financeira). A segunda afinação é considerar se o nível da dívida é consistente com um risco de refinanciamento aceitável e com a preservação do crescimento potencial a níveis satisfatórios. Assim, se nenhum ajustamento realista do saldo primário – i.e. viável quer económica, quer politicamente – conseguir reduzir a dívida abaixo de um tal nível, a dívida pública é considerada insustentável.

Na prática, avaliar a sustentabilidade da dívida envolve julgamentos probabilísticos sobre a trajetória da economia que têm de considerar os efeitos da política orçamental atual e planeada, das condições de financiamento atuais e futuras, e no valor atual e futuro de variáveis exógenas, como o crescimento económico nos parceiros comerciais relevantes.

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

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

Os métodos com maior desagregação projetam as receitas fiscais com base nas taxas legalmente aplicáveis a casos específicos de empresas e famílias e requerem dados que (à data) não são disponibilizados publicamente. Em termos simples, as receitas fiscais serão iguais ao produto da taxa legal e da base tributária para cada imposto e cada contribuinte. Só um método deste tipo permite verdadeiramente incorporar o impacto de alterações de política fiscal. Por exemplo, a alteração dos escalões de IRS proposta no OE 2018 necessitaria de uma abordagem destas para se chegar a uma estimativa realista.

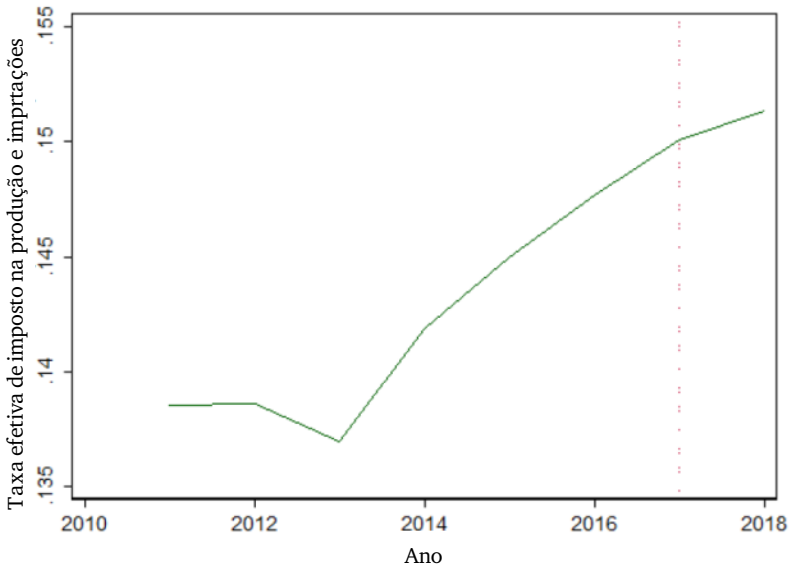
Métodos mais agregados tipicamente passam por uma estimativa da base tributária agregada, mas estão sujeitos a imprecisões grandes, especialmente na presença de alterações de política. Seria muito útil que no ROE fosse apresentada, pelo menos, uma tabla com diferentes estimativas para as receitas fiscais a partir de diferentes opções metodológicas. Assim, aqui podemos apresentar apenas uma opinião sobre as receitas baseada em dados agregados e que considera implicitamente que os efeitos das alterações de política orçamental são marginais. Os resultados dependem também, assim, da fiabilidade do cenário macroeconómico.

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

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

A informação fornecida na documentação orçamental é demasiado reduzida para sequer aplicar esta técnica, pois não são disponibilizadas estimativas para a base tributária relevante. Assim, o que se pode fazer é usar a estimativa do PIB como a base tributária relevante para todos os agregados de receita fiscal. A título de exemplo, veja-se infra a evolução da TIE no que diz respeito aos impostos indiretos (*impostos sobre a produção e importação*) desde 2011.

Figura 3. Taxa de imposto efetiva - indiretos




A TIE foi, nos últimos sete anos, em média, de 14,2%, tendo atingido um mínimo de 13,7% em 2013 e um máximo de 14,8% em 2016. Segundo o ROE 2018, estima-se que atingirá os 15% em 2017 e 15,1% em 2018.

Importa reforçar a ideia de que esta estimativa é uma mera aproximação, que não considera o efeito das alterações de política, e que as várias bases tributárias dificilmente terão relações linearmente proporcionais com o PIB nominal.

Tabela 9. Projeção das receitas para 2018

| | ET $R_{2016}$ | $R^{est}{}_{2017}$ | $R^{proj}{}_{2018}$ | $R^{etr2016}{}_{2017}$ | $R^{etr2016}{}_{2018}$ | $R^{etr2017}{}_{2018}$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Produção | 14,2% | 28.880 | 30.166 | 27.438 | 28.425 | 29.900 |
| Rendimento | 10,3% | 19.683 | 19.580 | 19.856 | 20.751 | 20.372 |
| Contribuições Segurança Social | 11,7% | 22.502 | 23.357 | 22.493 | 23.302 | 23.302 |
| **Total** | **43,0%** | **83.507** | **86.725** | **82.814** | **85.795** | **86.513** |

Fonte: MF

O primeiro resultado importante desta análise é que as receitas fiscais dos impostos sobre a produção e importação estimadas para 2017 e projetadas para 2018 no OE são substancialmente mais elevadas que as obtidas pelo método baseado na TIE. Por outro lado, as previsões relacionadas com os impostos sobre o rendimento parecem em linha com este método em 2017, e abaixo do obtido para 2018. Já as previsões orçamentais para as contribuições sociais são consistentes com as obtidas com este método quer para 2017 quer para 2018. Refira-se, contudo, que a diferença entre as estimativas é consistente com o reforço do peso da tributação indireta proposto no OE.

Contudo, considerando o total das receitas fiscais, as receitas estimadas para 2017 estão 700 milhões acima do que se obteria utilizando a TIE de 2016, e as receitas projetadas no OE para 2018 estão entre 200 e 1.000 milhões de euros acima do que se obtém através da utilização, respetivamente, das TIE de 2017 e 2016. A execução da receita em 2017 será importante para perceber qual será o resultado mais provável em 2017 (os dados são promissores: o IPP estima que a receita poderá ficar até 800 milhões acima do previsto no OE 2017). Em qualquer caso, um eventual erro será relativamente reduzido, a preocupação prende-se com o seu sinal: positivo, significando um erro por otimismo – ou imprudência.

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

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

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

Uma forma simples de estimar a elasticidade parte de uma regressão[2] simples. A tabela seguinte mostra as estimativas das elasticidades para as categorias de receita ilustradas na análise acima para o período 2001-2016 (desde a entrada no euro). Neste

[2] $\ln(\Delta T) = \propto + \beta \ln(\Delta Base) + \varepsilon$, onde β é uma estimativa da elasticidade.

caso, a estimativa das receitas obtém-se multiplicando as elasticidades obtidas pela taxa de crescimento do PIB nominal (3,9% em 2017 e 3,6% em 2018, recorde-se).

Tabela 10. Elasticidades estimadas e estimativas para a receita

| | (1)<br>D.1_prod_rev | (2)<br>D.1_ren_rev | (3)<br>D.1_css_rev | (4)<br>D.1_rev |
|---|---|---|---|---|
| D.log_pib | 1,249<br>(3,38) | 1,003<br>(1,33) | 1,108<br>(4,10) | 0,913<br>(4,33) |
| Constante | -0,0000278<br>(-0,00) | 0,00562<br>(0,21) | 0,00427<br>(0,43) | 0,00747<br>(0,98) |
| **Observações** | **16** | **16** | **16** | **16** |

Estatísticas t em parênteses

| **PIB como base** | Elasticidade | $R^{est}_{2017}$ | $R^{proj}_{2018}$ | $R_{2017}$ | $R_{2018}$ |
|---|---|---|---|---|---|
| Produção | 1,249 | 28.880 | 30.166 | 28.579 | 29.968 |
| Rendimento | 1 | 19.683 | 19.580 | 20.573 | 21.313 |
| Contribuições Segurança Social | 1,1 | 22.502 | 23.357 | 22.536 | 23.428 |
| **Total** | **0,913** | **83.507** | **86.725** | **82.544** | **85.257** |

Os resultados são consistentes com os obtidos no exercício anterior. As estimativas orçamentais das receitas em impostos sobre a produção e importação estão acima do obtido por este método, e os impostos sobre o rendimento ficam abaixo, o que poderá refletir a alteração de políticas. A receita em contribuições sociais parece ser bem estimada. Por outro lado, considerando o total da receita, parece haver uma sobreorçamentação de mais de 1.000 milhões de euros.

Quer a abordagem da taxa de imposto, quer a abordagem das elasticidades parecem apontar para uma sobreorçamentação das receitas fiscais globais. O que se estima, aparentemente, em excesso nos impostos indiretos parece ser compensado por uma estimativa por defeito nos diretos. Assim, a diferença nas receitas totais terá a ver com outros impostos que não os principais (outras receitas, vendas). Seria mais prudente que as estimativas para as receitas fossem mais conservadoras, mas, de qualquer modo, a discrepância parece pequena em termos nominais.

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

A análise aqui apresentada baseia-se numa versão simplificada da metodologia de análise de sustentabilidade da dívida (DSA) desenvolvida pelo FMI. Aritmeticamente a dinâmica da dívida pública é dada pela seguinte identidade:

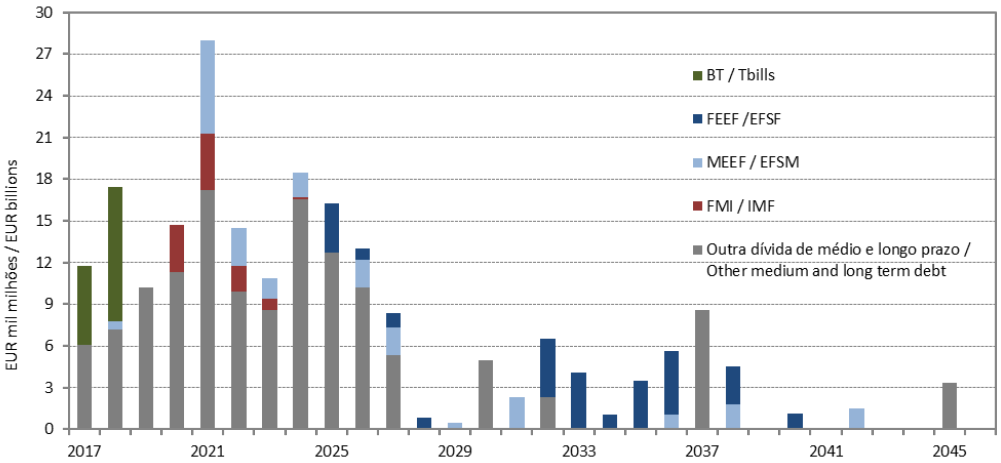
$$D_{t+1} = (1 + i_{t+1})\, D_t - PB_{t+1} + O_{t+1}$$

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

A análise da sustentabilidade da dívida é realizada em termos de rácio da dívida no PIB[3]. O ponto de partida é o stock no final de 2016, 241 mil M€ ou 130% do PIB. O cenário central assume o crescimento do PIB nominal dado no ROE para 2017 e 2018 e, posteriormente, uma queda para 3% (1,5% crescimento real e 1,5% do deflator do PIB) no período 2019-2023.

Para projetar o saldo primário, assume-se que as receitas totais crescerão à taxa de crescimento nominal vezes a elasticidade referida na secção anterior (0,913), enquanto as despesas primárias crescem, a partir de 2019, em linha com o crescimento nominal. No que diz respeito aos outros fluxos geradores de dívida assume-se que serão 0 a partir de 2018. Na análise considera-se as amortizações da dívida existente nas respetivas maturidades. Esses dados são disponibilizados pelo IGCP e resumidos no quadro infra.

Figura 4. Maturidades dos compromissos da dívida pública




(*) A maturidade dos empréstimos do MEEF será estendida por um prazo de 7 anos em média. A extensão de cada empréstimo será operacionalizada próximo da respetiva data de amortização, **não se esperando que Portugal venha a ter de refinanciar qualquer empréstimo do MEEF antes de 2026.** / *The average maturity of EFSM loans will be extended by 7 years. Individual loans approaching maturity might be rolled over more than once.* ***It is therefore not expected that Portugal will have to refinance any of its EFSM loans before 2026.***

O quadro seguinte apresenta os resultados da análise de sustentabilidade da dívida realizada pelo FMI. O rácio da dívida no PIB de 126% para 2017 apresentado no ROE é inferior em 1,1 p.p. face ao apresentado nesta análise. Contudo, o OE projeta um valor de 124% para 2018 que, sendo ainda assim inferior, é mais próximo do então assumido. O OE não atualiza as estimativas além de 2018. De qualquer modo, da tabela podemos verificar que as hipóteses utilizadas na DSA implicam um abrandamento substancial no ritmo de redução do peso da dívida no PIB a partir de 2019, que poderia não ser compatível com as regras europeias e terá de ser reapreciado em função da margem orçamental que então estiver disponível.

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

Tabela 11. Análise de sustentabilidade da dívida (DSA)

| | 2007-2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dívida (% PIB) | 105,0 | 130,0 | 127,3 | 123,8 | 121,5 | 119,5 | 118,0 | 117,3 | 117,0 |
| Necessidades financeiras brutas | - | 12,7 | 7,7 | 9,7 | 10,0 | 13,0 | 20,2 | 14,9 | 16,3 |
| Crescimento real PIB | -0,3 | 1,4 | 2,6 | 2,2 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Inflação (deflator PIB) | 1,2 | 1,6 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Crescimento nominal PIB | 0,9 | 3,0 | 3,9 | 3,6 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Taxa de imposto efetiva | 4,1 | 3,4 | 3,1 | 2,9 | 3,1 | 3,3 | 3,7 | 4,2 | 4,6 |

Tabela 12. Comparação OE2018 *versus* DSA

| | **2016** | | **2017** | | **2018** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | OE | DSA | OE | DSA | OE | DSA |
| Dívida pública consolidada (% PIB) | 130,1 | 130,1 | 126,2 | 127,3 | 123,5 | 123,8 |
| Variação em p.p. do PIB | 1,4 | 1,3 | -3,9 | -2,8 | -2,8 | -3,5 |
| Efeito saldo primário | -2,2 | -2,2 | -2,5 | -2,5 | -2,6 | -2,6 |
| Efeito dinâmico | 0,5 | 0,4 | -1,0 | -1,0 | -0,8 | -0,9 |
| Efeito juros | 4,2 | 2,2 | 3,9 | 2,3 | 3,6 | 1,8 |
| Efeito PIB | -3,7 | -1,8 | -4,9 | -3,3 | -4,4 | -2,7 |
| Outros | 3,1 | 3,2 | -0,4 | 0,7 | 0,6 | 0,0 |

O OE explica também o contributo das várias parcelas para a dinâmica da dívida no período 2016-18.

O efeito do saldo primário é idêntico, dado que o nosso cenário central toma como boas as projeções orçamentais para 2017 e 2018 ao nível das receitas e despesas. O efeito dinâmico é em termos globais muito similar, mas a sua composição surpreende pela diferença. Quer a componente taxa de juro quer a componente PIB nominal têm valores inferiores, mas a sua soma é quase idêntica.

Um exercício verdadeiramente importante quando se avalia a dinâmica da dívida é fazer a análise da sua sustentabilidade considerando cenários alternativos. Por exemplo, poder-se-ia testar os efeitos de uma desaceleração no crescimento do PIB, um aumento das taxas de juro, ou um choque no sistema financeiro que obrigasse a uma recapitalização. Ferramentas para esse tipo de análise aplicam-se facilmente, pelo que o Orçamento deveria apresentar alguns desses cenários e as suas implicações na dinâmica da dívida, em especial no atual ambiente global e europeu de incerteza económica e política – a análise de sensibilidade que se realiza (vd. X1.3.) permanece limitada.

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

Para o exercício orçamental de 2018, o Governo não discrimina quaisquer medidas de carácter extraordinário. Porém, nas contas do ajustamento estrutural (Quadro II.2.4., p. 31 ROE) é apresentado um efeito positivo de 0,2 p.p. do PIB relativo a "*medidas pontuais*" que, tal como referido pela UTAO, não é explicado. Não são conhecidas medidas de carácter extraordinário a influenciar positivamente a receita (e.g. PERES no

ano de 2016) nem a influenciar negativamente a despesa. Seria, no entanto, importante que fosse explicado o que significam aquelas "*medidas pontuais*".

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

No ciclo orçamental português, e à semelhança dos restantes países europeus, no quadro do Semestre Europeu, o Programa de Estabilidade (PE) apresentado anualmente enquadra-se na definição de um *pre-budget statement*, como utilizada p. ex. na metodologia do *Open Budget Survey*[4]. Trata-se do "*culminar da fase de planeamento estratégico do processo orçamental, em que o executivo alinha os seus objetivos de política em termos gerais com os parâmetros [globais] da proposta orçamental antes de tomar decisões detalhadas quanto ao financiamento de programas [específicos]*".

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

Tabela 13.. Estimativas para o saldo global em 2017 e 2018 (em % do PIBpm)

| | 2017 | 2018 | Δ 2017-18 |
|---|---|---|---|
| **Saldo global** | | | |
| Programa de Estabilidade 2017-21 | -1,5% | -1,0% | 0,5 p.p. |
| OE 2018 | -1,4% | -1,0% | 0,4 p.p. |
| Estimativa IPP | -1,2% | - | (0,1 p.p.) |

Fonte: MF e IPP

Este será, dos últimos anos, aquele em que as perspetivas para o saldo global menos diferem do PE precedente ao Orçamento. A meta para o ano do Orçamento não é relaxada face às previsões do PE, mantendo-se em -1,0% do PIB. A diferença reside apenas em 2017: a previsão do Governo de um défice de 1,4% é uma décima abaixo da constante do PE. Significa isto que a variação do saldo global prevista é menor em uma décima também. Note-se que se, como o IPP prevê, o défice de 2017 for ainda mais reduzido (1,2% na estimativa elaborada a partir dos dados da execução orçamental de setembro), menor será o ajustamento implícito no OE em termos de saldo global.

[4] http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=pt

## 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. No OE 2017 o ajustamento em termos de saldo estrutural primário havia sido aumentado, de 0,2 p.p. para 0,5 p.p., na sequência das críticas da Comissão Europeia no seu parecer ao PE 2016-2020. Este ano, temos exatamente o oposto: o ajustamento em 2018 em termos deste indicador era de 0,5 p.p. no PE, e é agora de 0,2 p.p. Uma redução significativa, a que não será alheio o facto de se prever uma substancial redução da despesa com juros em termos relativos que permite acomodar uma redução maior do saldo estrutural com juros (0,5 p.p. prevista) – o relevante para as regras europeias – com um ajustamento menor em termos de saldo estrutural primário.

Isto é, segundo as estimativas do Governo, prevê-se um ajustamento estrutural efetivo menor – uma política orçamental menos restritiva – do que previsto no PE, em grande parte acomodado pela redução da fatura com juros da dívida pública. Refira-se ainda que, comparativamente às previsões do OE 2017 – as tais que foram tornadas mais restritivas em resposta às críticas da Comissão Europeia –, quer a variação do saldo estrutural primário quer os níveis previstos para 2016 e 2017 foram substancialmente inferiores.

Tabela 14. Estimativas para o saldo estrutural primário, 2016- 2018 (em % do PIBpm)

| | 2016 | 2017 | 2018 | Δ 2017-18 |
|---|---|---|---|---|
| **Saldo estrutural primário** | | | | |
| Programa de Estabilidade 2017-21 | 2,5% | 2,5% | 3,0% | 0,5 p.p. |
| OE 2018 | 2,1% | 2,1% | 2,3% | 0,2 p.p. |
| OE 2017 | 2,7% | 3,2% | | |

Fonte: MF

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

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

Assim, o controlo destas despesas ao nível 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 que vinha sendo habitual, mas à semelhança do sucedido em 2016, a estimativa de execução para 2017 (1,8%[5]) é inferior aos valores orçamentados para esse ano.

Tabela 15. Consumo público na Administração Central, 2017 e 2018

| | 2017 | | | Qualidade das previsões | | 2018 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | OE2017 | IPP | OE2018 | IPP | OE2018 | OE2018 | Δ 2017-18 |
| Despesas com pessoal | 15.924 | 16.675 | 16.146 | -3,2% | 1,4% | 16.295 | 0,9% |
| Aquisição de bens e serviços | 9.024 | 8.653 | 8.732 | 0,9% | -3,2% | 9.421 | 7,9% |
| **Consumo público** | **24.948** | **25.328** | **24.878** | **-1,8%** | **-0,3%** | **25.716** | **3,4%** |

Fonte: MF, IPP e cálculos próprios

Porém, importa fazer uma ressalva. Este comportamento aparentemente muito favorável, apoiado essencialmente na aquisição de bens e serviços (segundo os dados do OE 2018), terá de ser confirmado com os dados finais de 2017. 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. O eventual efeito destas cativações, por ter importantes efeitos de base na análise da evolução que se prevê para esta rubrica em

[5] Segundo as últimas estimativas do IPP, que se baseiam nos últimos dados disponíveis da execução orçamental (agosto). Refira-se, no entanto, que a estimativa no final do ano para as despesas com pessoal não deverá ser tão benéfica, dado o efeito da nova modalidade de pagamento dos subsídios de Natal (50% em novembro e não tudo em duodécimos como até aqui), o qual só será inteiramente refletivo nos dados da execução de novembro – daí o OE2018 já estimar até um crescimento, e não uma diminuição, face ao orçamentado em 2017.

2017, deveria ser melhor abordado e explicado no ROE 2018. Até porque, para 2018, segundo a análise à PLOE realizada pela UTAO, prevê-se um montante de cativações de despesa no valor de 1.776 milhões de euros, o que se assemelha ao nível registado em 2016, tanto em termos absolutos como percentuais relativamente à despesa total da Administração Central.

No entanto, destaca-se positivamente a intenção de melhoria da transparência e responsabilidade política da despesa pública, com a obrigatoriedade de apresentação e prestação de informação mensal, por parte do Governo, da evolução das cativações.

Em qualquer caso, destaca-se positivamente que, em 2017, já se havia estimado um aumento da despesa com pessoal do Estado – que efetivamente é o que deverá ocorrer. Além disso, 2017 foi um ano de impacto importante, dada a já referida alteração da modalidade de pagamento dos subsídios de Natal, e por já se ter verificado a reposição integral dos salários. Houve, de facto, alguma suborçamentação destas despesas, prevendo-se um desvio face ao orçamentado de 222 M€ segundo o ROE 2018. Mas, é apesar de tudo pouco significativo em termos relativos (1,4%). Confirma-se assim, de certa forma, a análise desenvolvida no anterior *Budget Watch*, que descrevia as estimativas desse OE como aparentemente mais "*prudente[s] do que em anos anteriores*".

A questão da orçamentação das despesas com pessoal será, contudo, ainda amais relevante para o ano de 2018, dado uma das medidas previstas para esse ano se consubstanciar no descongelamento das carreiras, o que terá, por certo, um impacto bastante significativo nesta rubrica de despesa.

A dotação prevista para 2018 para o consumo público corresponde a um aumento de 3,4% face à estimativa de execução para 2017. O aumento é, em termos relativos, muito mais elevado no consumo intermédio (7,9%). A tabela seguinte apresenta a evolução do peso do consumo púbico e das suas duas componentes na despesa corrente primária da Administração Central[6] no período 2016-2018:

Tabela 16. Peso do consumo público na despesa corrente primária da Administração Central

| | 2016 | $2017_e$ | $2018_p$ |
|---|---|---|---|
| Despesas com pessoal | 30,5% | 30,5% | 30,5% |
| Aquisição de bens e serviços | 16,5% | 16,5% | 17,6% |
| **Consumo público** | **47,0%** | **47,0%** | **48,1%** |

Fonte: CGE e ROE

Verifica-se, assim, um aumento da importância do consumo público em 2018, que se explica num contexto de aumento da despesa corrente primária em perto de 543 M€.

Para 2018, a estimativa de evolução das despesas com o pessoal levanta mais dúvidas, à semelhança de 2017. Enquanto a preocupação de 2017 se baseava na questão da reposição salarial, a de 2018 consubstancia-se na medida de descongelamento das carreiras, na reposição das 35 horas semanais e no "relaxamento" da regra do emprego público de 2 por 1 para 3 por 2. Prevê-se um aumento de 149 M€,

[6] À semelhança de anos anteriores, o ROE 2017 não apresenta informação (previsão e estimativa de execução) autonomizada para o subsector Estado.

o que é desde logo inferior só ao efeito líquido do descongelamento progressivo das carreiras para 2018 (211 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. Adicionalmente, uma das regras que o ROE prevê que poderia compensar isto baseia-se no efeito da redução do volume de emprego público, que é, no entanto, menos restritiva este ano, vigorando a regra de substituição de "3 por 2", que estima uma poupança de apenas 23 M€ em salários. Para além deste número ser insuficiente para cobrir as medidas que preveem um aumento da despesa, o problema é que as tendências manifestadas nos dados do emprego público tornam difícil confiar nesta poupança. 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 previsto.

Perante estas dúvidas, seria desejável desenvolver uma explicação mais detalhada das poupanças previstas com a regra "3 por 2". Mas, mais importante, seria essencial uma explicação mais detalhada das poupanças que se estimam com o "*exercício de revisão da despesa*" e o "*congelamento nominal do consumo intermédio*", dado estas serem apresentadas como as medidas mais importantes do Orçamento com efeitos de redução da despesa estrutural (297 e 300 M€, respetivamente).

Este Orçamento traz, assim, de volta uma redução da despesa aparentemente otimista no que diz respeito à aquisição de bens e serviços, e sem adequada justificação, bem como um otimismo excessivo das ambições de redução da despesa em consumos intermédios resultante do "*exercício de revisão da despesa*".

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

Não é percetível como os objetivos apresentados para 2018 se concretizam no orçamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Em termos de verbas, o orçamento para 2018 é inferior à estimativa de execução para 2017 (que não é claro se inclui nessa execução o pagamento das dívidas em atraso).

A dotação para 2018 prevê um ligeiríssimo recuo (-0,6%) face à execução prevista para 2017 – que difere substancialmente do que se previa no respetivo OE. A correção implícita na estimativa para 2017 comparado com o valor do orçamento inicial reconhece um deslizar da despesa (que ainda, conjetura-se, será menor que o aumento das dívidas aos hospitais EPE, embora a diferença venha provavelmente a ser pequena). Mas tal significa que o valor para 2018 irá certamente ser insuficiente, e que se manterá, com elevada probabilidade, a criação de pagamentos em atraso no Ministério da Saúde.

Tabela 17. Transferências do Estado para o SNS, 2017 e 2018, em contabilidade pública (em M€)

| | 2017 | | 2018 |
|---|---|---|---|
| | OE2017 | OE2018 | OE2018 |
| **Transferência SNS** | 8.079 | 8.479 | 8.427 |

Fonte: ROE 2017 e 2018 (Secção do Programa Saúde)

Por vezes, tão ou mais revelador do que é dito, é o que é deixado na sombra. E há um importante caso desses no OE 2018 na área da saúde. Não há uma referência às PPP no sector da saúde, tanto mais surpreendente do ponto de vista político quanto se sabe se haverá decisões sobre contratos que terminam, ou que terão forçosamente de ser terminados.

Com a reposição de regimes de trabalho no âmbito do SNS, haverá um aumento da despesa com recursos humanos, e não é claro que parte do aumento do OE face ao ano anterior é absorvido por esse aumento. Há ainda a substituição de contratação de empresas de trabalho temporário por trabalhadores permanentes, e a continuação da possibilidade de ter médicos aposentados (re)contratados no SNS.

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

Na PLOE 2018 está inscrito o objetivo de atingir uma quota de mercado de genéricos no mercado total de 53% (sendo que o ROE 2018 refere que a quota era de 47,8% em julho de 2017). A relevância deste objetivo pode ser questionada, pois se os medicamentos originais tiverem preço similar ao dos medicamentos genéricos, uma maior ou menor quota de mercado de medicamentos genéricos não traduz qualquer vantagem adicional. O aumento da quota de medicamentos genéricos pode resultar de um aumento de situações em que há medicamento genéricos disponíveis. Em qualquer caso, é duvidoso que este tipo de objetivo deva estar inscrito no OE, quer pela potencial ambiguidade da sua leitura, quer pela incapacidade do Estado conseguir garantir diretamente o cumprimento esse objetivo.

Os textos sectoriais no ROE são normalmente, e em particular no setor da saúde, muito semelhantes todos os anos. Não obstante, entre os princípios apresentados para o OE 2018 e o que tinha sido apresentado para 2017 existem 8 diferenças a assinalar:

1. Será feita uma "*Redefinição dos Tempos Máximos de Resposta Garantidos*";
2. Ocorrerá uma "*intensificação de programas de rastreio*";
3. Haverá "*Reforço da capacidade de intervenção em emergências biológicas e de saúde pública*";
4. Operacionalização e alargamento da Rede Nacional de Cuidados Paliativos;
5. Atualização regular das orientações clínicas para apoio aos profissionais;
6. Construção do Hospital de Sintra;
7. Concretização e qualificação de respostas de Cuidados Continuados Integrados em Saúde Mental; e

8. Desapareceu o proposto para 2017 no que toca a "*reprocessamento e reutilização de dispositivos médicos*".

Além das diferenças, que parecem ser maioritariamente no sentido de aumentar a despesa do SNS (embora algumas possam resultar em menor despesa pública), são mantidos, sem alteração, os objetivos de "*aperfeiçoamento do modelo de contratualização para os cuidados de saúde primários e hospitalares*" e de "*criação de Centros de Responsabilidade Integrada*". Seria de esperar que, por esta altura, os grupos de trabalho constituídos para esse efeito já tivessem terminado, ou pelo menos reportado, os seus trabalhos. Claro que é sempre possível estar a aperfeiçoar modelos de contratualização. Mas, a criação de Centros de Responsabilidade Integrada ou acontece, ou não acontece.

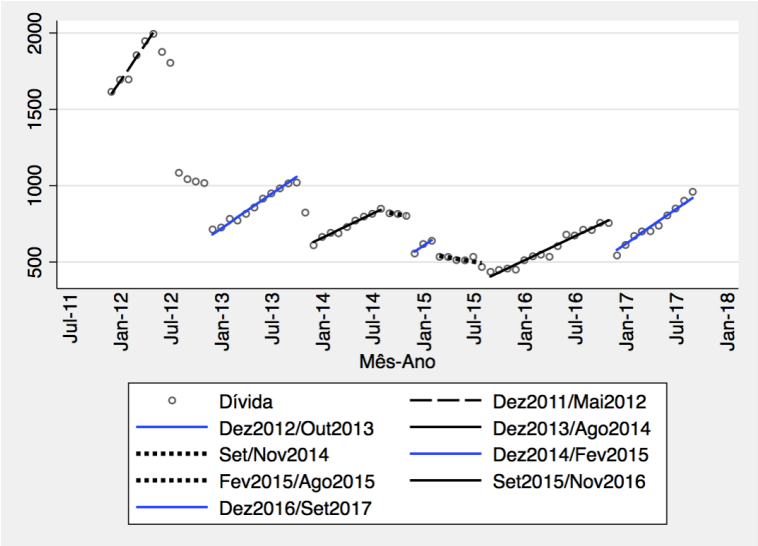
## X.4.4. Há incentivos contratuais credíveis para a melhoria da eficiência nos Hospitais EPE?

Além dos que possam estar contidos em novos contratos programa que deverão ser assinados no decurso de 2018, não são anunciados especificamente quais os incentivos contratuais para a eficiência nos Hospitais EPE. 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)?

Como se previa já no anterior Relatório do *Budget Watch*, a regularização extraordinária que teve lugar no final de 2016 não resolveu o problema da escalada da dívida a fornecedores dos Hospitais EPE.

Figura 5. Dívida a fornecedores dos Hospitais EPE e tendências, 2011-2017




Fonte: Dados DGO e grafismo do blog "Momentos económicos", de Pedro Pita Barros

No ROE anuncia-se uma poupança de 75 milhões de euros em resultado da criação de uma unidade para controlar as contas dos hospitais e de uma injeção de capital. Este

montante, ao ritmo de crescimento atual, representa menos de dois meses de crescimento dos pagamentos em atrasos. Dificilmente poderá ser uma solução. Injetar dinheiro sem conseguir controlar os aspetos de gestão subjacentes a esta derrapagem constante dos pagamentos em atraso só fará o dinheiro desaparecer e compra algum tempo, mas pouco.

Pensar que este é um problema de monitorização da execução orçamental é meio caminho andado para não resolver o problema – este é um problema de gestão onde a via de controlo orçamental apertado e de corte de verbas para se alcançar o orçamento atribuído (com ou sem cativações) pode implicar graves consequências na qualidade do serviço prestado aos cidadãos com necessidades.

É importante uma intervenção conjunta do Ministério da Saúde e do Ministério das Finanças, mas no sentido de resolver a gestão das unidades de saúde, não no sentido de monitorizar despesa (talvez seja bom rever porque no passado as tentativas de monitorização e controle orçamental nunca obtiveram os resultados pretendidos de limitação dos pagamentos em atraso dos hospitais).

# 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?

Ao contrário do exercício anterior, o ROE 2018 apresenta estimativas de execução relativas ao Orçamento da Segurança Social (OSS) para 2017. Recorde-se que o saldo global previsto era de 1.092 M€ (incluindo 430 M€ correspondentes à transferência extraordinária do OE para financiamento do défice do sistema previdencial), decorrente de previsões relativas à receita e despesa totais de 26.846 M€ e de 25.754 M€, respetivamente.

A estimativa agora apresentada aponta para um saldo de 1.538 M€. Se este valor for corrigido da transferência referida supra, o excedente orçamental poderá ascender a 1.108 M€. Para esta melhoria da posição orçamental contribuiu o desempenho macroeconómico (incluindo o mercado de trabalho), determinando um duplo efeito positivo: aumento da receita em contribuições sociais (246 M€) e redução das prestações de desemprego (104 M€). Mas, outros efeitos de sinal contrário podem ser identificados. Do lado da receita, o adicional ao Imposto sobre o Património Imobiliário irá gerar uma receita de 50 M€, traduzindo uma quebra de 28,6% face ao inicialmente orçamentado. Do lado da despesa, relevam dois efeitos opostos: a redução da despesa com pensões (275 M€) e aumento da despesa com subsídios de doença (120 M€)[7].

O saldo global previsto para 2018 é de 973 M€. Ao contrário do que tem vindo a suceder desde 2012, não está prevista qualquer transferência extraordinária do OE. Se a comparação for efetuada face à estimativa do saldo global corrigido, então haverá uma ligeira redução do excedente orçamental (-135 M€).

[7] A estimativa de execução para 2017 apresenta uma redução em *Outras prestações* na ordem dos 600M€ (-33,3%). Simultaneamente, não é possível identificar desvios na execução da despesa com *prestações de parentalidade* e na despesa com a *prestação social para a inclusão*, dado que as previsões para 2017 (OSS 2017) não discriminavam os respetivos montantes.

É previsto um aumento da receita efetiva em 3,6% (972 M€), explicado fundamentalmente pelo efeito conjugado das seguintes componentes:

- Aumento da receita em contribuições sociais: 883 M€ (5,6%), explicado pelas previsões relativas ao aumento do emprego e redução do desemprego, bem como pelos resultados esperados na cobrança contributiva e de dívida;
- Consignação de parte da receita em IRC: 50 M€;
- Aumento das transferências do exterior (cofinanciamento das ações de formação profissional pelo Fundo Social Europeu e outros programas operacionais): 461 M€ (30%).
- Redução das transferências do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social: - 111 M€ (1,7%).

É admitido um aumento da despesa efetiva em 5,7 % (1.537 M€), imputado quase integralmente à despesa corrente. Identificam-se abaixo as variações mais significativas da despesa face à estimativa de execução do OSS para 2017:

- Despesa com pensões: 807 M€ (5,1%), da qual 747 M€ referem-se a pensões de velhice. Do aumento global previsto, 172 M€ referem-se a despesa com pensões da Caixa Geral de Aposentações[8]. A previsão decorre do conjunto de opções abaixo listadas, continuando a não ser identificado o efeito volume (novos pensionistas, em ambos os regimes).
- Despesa com ações de formação profissional e Ação Social: 478 M€ (32%).
- Despesa com prestação social para a inclusão (criada em 2017): 85 M€ (3,7%).
- Despesa com abono de família e prestações de parentalidade: 58 M€ (4,8%). Se na primeira prestação o acréscimo é explicitado pelo aumento do IAS, o acréscimo estimado para a segunda assenta no pressuposto de um aumento da natalidade, bem como da continuidade do efeito do aumento da licença obrigatória dos pais (de 10 para 15 dias úteis, pagos a 100%).
- Despesa com Complemento Solidário para Idosos e com Rendimento Social de Inserção: 21 M€ (3,7%). Este reforço de dotação é, no entanto, bastante inferior ao do exercício anterior (54 M€).
- Despesa com Ação Social: 51 M€ (2,8%).

Ainda no âmbito da despesa com prestações sociais, é de destacar a única prestação social que apresenta uma redução face à estimativa de execução para 2017, nomeadamente a redução da despesa com subsídios de desemprego em 59 M€ (- 4,3%). Esta previsão assenta na redução prevista para a taxa de desemprego.

O OSS2018 pretende dar continuidade a três objetivos fundamentais: melhoria do rendimento disponível dos pensionistas, redução da pobreza e da desigualdade, e promoção da inclusão das pessoas portadoras de deficiência. Neste sentido, é dada continuidade a medidas já introduzidas em 2016 e 2017, e é introduzida uma nova:

[8] O acréscimo estimado para a despesa com pensões da Caixa Geral de Aposentações compara com o aumento de 46 M€ apresentado no exercício anterior. A estar correta, esta previsão teria justificado uma nota explicativa.

- Atualização do valor do IAS. À semelhança do exercício anterior, não é apresentado o valor para 2018, nem qualquer intervalo de atualização, sendo que a atualização deste tem impacto direto nos escalões de pensões.
- Atualização das pensões nas duas modalidades já realizadas em 2017: i) atualização regular em janeiro de 2018, em função do crescimento económico e do IPC, mas diferenciada segundo o escalão da pensão (em número de IAS)[9], e ii) atualização extraordinária a partir de agosto de 2018, para as pensões de valor igual ou inferior a 1,5 vezes o IAS, onde está previsto um aumento de 10€ ou 6 €, consoante tenha ou não existido atualização entre 2011-2015. A despesa com este segundo tipo está orçamentada em 154 M€.
- Implementação da segunda componente (complemento) da Prestação Social para a Inclusão[10]. O aumento estimado é de 79 M€.
- Prolongamento das medidas já iniciadas em 2016 e 2017: na Ação Social reforço do alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e alargamento da cobertura no âmbito dos protocolos com IPSS (equipamentos sociais). No subsídio de desemprego garantia do limite mínimo no seu pagamento, majoração em 10% nas situações tipificadas na lei e prolongamento extraordinário (6 meses) para os desempregados de longa duração quando cessa o pagamento do subsídio social. E no Rendimento Social de Inserção, reposição de 25% do corte efetuado na anterior legislatura.
- Como nova medida é proposta a passagem à reforma sem penalização para os beneficiários com 60 ou mais anos e pelo menos 46 anos de contribuições, e que tenham iniciado a respetiva carreira contributiva com 14 ou menos anos de idade. A despesa orçamentada é de 48 M€.

Do lado da receita, é introduzida uma nova fonte de financiamento: a consignação, de forma gradual entre 2018 e 2021, do valor corresponde até 2 p.p. da receita em IRC.

Em relação a eventuais ganhos de eficiência, o OSS 2018 apenas continua a identificar o propósito da minimização da evasão 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).

O efeito do envelhecimento demográfico, aliado ao agravamento das condições macroeconómicas da economia portuguesa – em especial, o aumento do desemprego com o duplo impacto negativo na conta da segurança social – exigiu entre 2012 e 2017

[9] A atualização regular irá abranger todas as pensões, mas, em especial, as do 1º escalão.
[10] Esta prestação, criada em 2017, visando exclusivamente o combate à pobreza das pessoas portadoras de deficiência, substitui (no conjunto das duas componentes) a Pensão Social de Invalidez e o Subsidio Mensal Vitalício.

a realização de uma transferência extraordinária do OE visando financiar um eventual défice do subsistema previdencial.

Tabela 18. Transferência extraordinária do OE e saldo do subsistema previdencial (preços correntes, M€)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Transferência extraordinária | 857 | 1.430 | 1.329 | 894 | 650 | 430 |
| Saldo do subsistema previdencial | 484 | 788 | 1.099 | 1.035 | 1.243 | 1.086 |

Como está previsto um excedente orçamental para 2018, não se realizará qualquer transferência extraordinária do OE.

Com o financiamento por via do OE dos défices que se teriam registado – à exceção dos últimos três anos – foi possível evitar o recurso ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

A tabela seguinte apresenta a projeção a longo prazo do saldo do subsistema previdencial[11]:

Tabela 19. Projeção do saldo do subsistema previdencial (preços de 2018)

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Saldo (M€) | 339 | 494 | -980 | -2.843 | -2.717 | -1.505 |
| Saldo em % PIB | 0.2% | 0.2% | -0.4% | -1.1% | -1.0% | -0.5% |

Face às hipóteses formuladas para o emprego, salários e produtividade, a receita em contribuições sociais deverá manter-se em 8,4%, entre 2020 e 2060, revelando uma ligeira melhoria face ao exercício anterior. Por outro lado, a despesa em pensões (velhice, sobrevivência e invalidez) passa de 6,8% do PIB em 2016 para 7,8% em 2060 (o pico está projetado para 2040: 8,4% do PIB). Esta projeção traduz um agravamento do indicador face ao exercício anterior.

Um novo saldo negativo do sistema previdencial está previsto para a década de 30, com um forte agravamento nas duas décadas anteriores. Tal revela um agravamento face à projeção apresentada no OSS 2017. A verificarem-se todas as hipóteses, e a não serem de novo realizadas transferências extraordinárias, o FEFSS terá de ser ativado a partir daquela data.

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

Ao contrário de anos anteriores, não é apresentada uma estimativa para 2017 do valor de mercado da carteia de ativos do FEFSS a dezembro. A previsão do OE 2017 correspondia a 14.683 M€ (7,7% do PIB).

Para 2018, a previsão apresentada é de 16.303 M€ (assumindo uma taxa de rentabilidade de 4,2%), correspondendo a 8,2% do PIB e a 125% da despesa com pensões. Neste exercício projeta-se um valor máximo do FEFSS na década de 30: 26.128

[11] Sobre as hipóteses demográficas e macroeconómicas e medidas consideradas, ver X.5.5.

M€, correspondendo a 11,2% do PIB e a 151,6% da despesa com pensões, o que traduz uma melhoria face ao exercício anterior.

Porém, e face à necessidade de cobertura dos défices projetados para o saldo do sistema previdencial, continua a ser admitido o esgotamento do Fundo a partir de 2040.

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

À semelhança dos últimos anos, a Proposta de Lei (Art.º 94, nº1) determina a transferência do saldo anual do subsistema previdencial, bem como da receita proveniente da alienação de património para o FEFSS[12]. O Relatório e Contas do FEFSS mais recente refere-se a 2015, e nele identificam-se as dotações recebidas nesse ano: 16 M€ referentes a alienação de imóveis e 100 M€ em transferências, valor inferior ao excedente do sistema previdencial gerado nesse ano (cerca de 141 M€). Uma nova fonte de receita terá origem na receita em IRC, sendo a receita prevista de 70 M€.

Por outro lado, FEFSS continuará a participar em 2018 no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (Grandes Opções do Plano) com um investimento global máximo de 50 M€.

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

As projeções de longo prazo sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social – sistema previdencial – foram obtidas pelo recurso a um modelo de natureza atuarial/contabilística que incorpora informação mais atual, de diversas entidades. Assim, foi considerada a atualização, por parte da CE, do cenário macroeconómico de médio/longo prazo, e do cenário demográfico. O primeiro incorpora, face à projeção anterior, um crescimento económico mais elevado a partir da década de 40, e um crescimento do emprego em valores negativos a partir de 2020. Por sua vez, o cenário demográfico – desenvolvido pelo Eurostat (Europp2015) no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Politica Económica – revela uma forte redução da população portuguesa até 2060 (-1,8 milhões face a 2015), e um aumento da população com 65 ou mais anos (34,9% da população total em 2060).

Para além do cenário macroeconómico de curto prazo do Ministério das Finanças, as projeções incorporam ainda um conjunto de medidas de política: i) atualização do IAS (2017), ii) atualização regular e extraordinária das pensões, e iii) flexibilização da idade de reforma para beneficiários com carreiras contributivas longas.

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

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

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

Este exercício induz, 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?

Nos últimos largos anos assistiu-se a um historial de finanças publicas desregradamente pró-cíclicas – e ao lastro de dívida pública que este deixou. No entanto, sensivelmente desde 2014 tem-se observado maioritariamente a adoção de políticas contra-cíclicas, o que permite caracterizar a política associada à média de 2010-2018 como restritiva e contra-cíclica.

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 argumentar-se que o decisor político enfrenta escolhas principalmente sobre o ritmo e a composição da consolidação orçamental – dado o caráter recorrente de uma política orçamental que se classifica como restritiva, onde existe um esforço adicional de consolidação orçamental no período, com uma melhoria do saldo primário estrutural em 0,2 p.p.

Tabela 20. Indicadores orçamentais. 2016-2018 (em % do PIB)

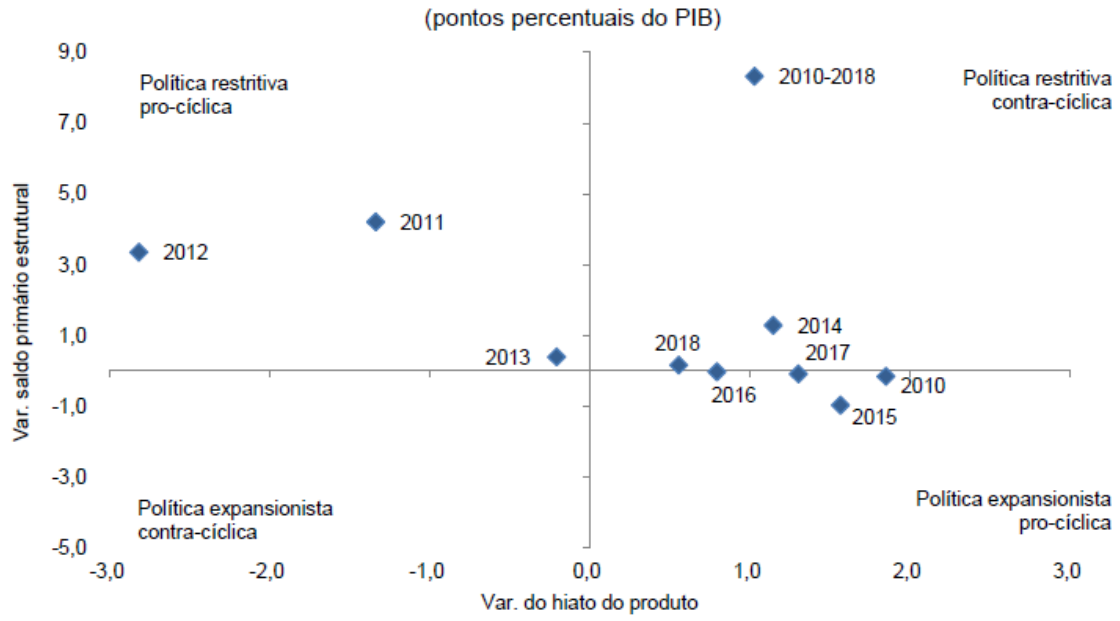
| | 2016 | 2017[e] | 2018[p] |
|---|---|---|---|
| [1] Receita estrutural | 42,6 | 43,0 | 43,6 |
| [2] Despesa estrutural | 44,6 | 44,9 | 44,9 |
| *Juros* | 4,2 | 3,9 | 3,6 |
| [3] Despesa primária estrutural | 40,4 | 40,9 | 41,3 |
| **[1]-[2] Saldo estrutural** | **-2,0** | **-1,8** | **-1,3** |
| *Δ saldo estrutural* | 0,3 | 0,2 | 0,5 |
| **[1]-[3] Saldo primário estrutural** | **2,2** | **2,1** | **2,3** |
| *Δ saldo primário estrutural* | 0,0 | -0,1 | 0,2 |

Fonte: MF (2017c), p. 31

Quanto a esta temática, neste ROE, na secção em que se descreve o historial da política orçamental, surge novamente o gráfico que relaciona a variação do saldo primário estrutural com a variação do hiato do produto desde 2010. Tal como já referimos, do ponto de vista teórico esta é a melhor forma de avaliar a natureza da política orçamental, sendo este gráfico, por isso, bastante informativo. Com a inclusão da previsão para 2018 é possível perceber sem qualquer dúvida a escolha efetuada para esse ano, bem como relacioná-la com os anos anteriores.

Neste gráfico, verifica-se que a variação do saldo primário estrutural, muito ligeiramente positiva, em conjunto com uma variação do hiato do produto[13] também ligeiramente positiva, coloca o "ponto" correspondente a 2018 no primeiro quadrante, correspondente a uma política *restritiva e contra-cíclica*, como é destacado no próprio ROE (p. 31).

Figura 6. Avaliação da natureza da política orçamental, 2010-2018




Fonte: MF (2017c), p. 32

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

Contudo, isto deve ser lido com bastantes reservas. Um movimento tão próximo do zero torna difícil caracterizar convincentemente a política orçamental como restritiva, até porque, qualquer das variáveis correspondentes aos eixos deste gráfico depende criticamente das estimativas do PIB potencial para o seu cálculo, que tem sido alvo de forte controvérsia na discussão quer no plano conceptual, quer no plano empírico.

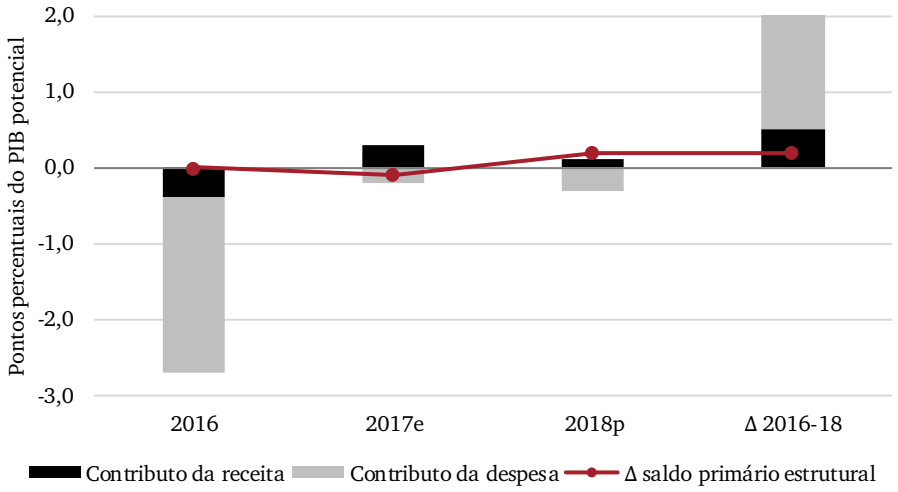
Além disto, o denominador do saldo estrutural projetado para 2018 no OE poderá ter alguns problemas associados – tal como em 2017 –, na classificação de certas medidas como estruturais. Mais razoável será uma leitura global do "movimento" dos pontos entre 2014 e 2018, que gravitam em torno do eixo das abcissas, o que é um sinal, aqui sim inequívoco, da reduzida consolidação estrutural encetada neste período.

Ainda assim, seria de interesse a disponibilização do valor da estimativa para a evolução do PIB potencial e correspondente hiato do produto, que não é disponibilizada explicitamente pelo MF no ROE, pese embora o CFP cite um crescimento de 1,6% do PIB potencial e de 1% do hiato do produto em 2018, de acordo com o MF.

Relativamente à habitual tabela de "*indicadores orçamentais*" (p. 31), voltam a ser reintroduzidos alguns indicadores no ROE face a 2017, nomeadamente referente às rubricas "*saldo global*", "*saldo primário*", "*juros*", "*medidas pontuais*" e "*componente cíclica*". No entanto, apesar da reincorporação destas variáveis, continuamos a destacar negativamente a simplificação da informação gráfica quanto i) à composição do ajustamento orçamental (entre receita e despesa), e ii) ao contributo para a variação da receita e despesa orçamental. Tal é novamente compensado – em parte – pelo aparente esforço contínuo em descrever mais exaustivamente as alterações e variações quanto às diversas rubricas constantes na despesa e receita fiscal na secção em que se descreve a política orçamental (secção II.2.).

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

Figura 7. Composição do ajustamento orçamental, 2016-2018 (em p.p.)




Fonte: MF (2016a), p. 38, MF (2017c), p.31, 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 sectoriais, pelo que para uma análise aprofundada seria necessário conseguir neutralizar o efeito das políticas transversais (e.g. descongelamento das carreiras). O ROE não apresenta qualquer tentativa nesse sentido, mas, mais do que isso, continua aquém do que seria desejável no que diz respeito ao fornecimento de informação que permita perceber, em termos concretos, a abordagem setorial das variações da despesa. Ou seja, em que setores se escolhe 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.

O Quadro IV.1.2 "*Despesa - por Atividades*" (p. 66) 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 a tabela seguidamente apresentada. Esta tabela 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. Para além de que não dispomos dos dados estimados para o ano de 2017, sendo apresentados os dados orçamentados no respetivo Orçamento.

Tabela 21. Despesa do Estado por Atividades, 2017 e 2018 (em milhões de euros)

| **Áreas de Atividades** | **OE2017** | **OE2018** | **Δ 2017-18** |
|---|---|---|---|
| Administração Pública | 27.204 | 29.089 | 6,9% |
| Agricultura e Pescas | 419 | 446 | 6,4% |
| Ambiente, Recursos Naturais e Gestão do Território | 2.934 | 2.988 | 1,8% |
| Cidadania, Família e Comunidade | 55 | 61 | 10,9% |
| Ciência & Tecnologia | 393 | 439 | 11,7% |
| Comércio e Serviços | 393 | 400 | 1,8% |
| Defesa Nacional | 749 | 758 | 1,2% |
| Desporto | 36 | 43 | 19,4% |
| Diplomacia e Relações Internacionais | 2.206 | 2.338 | 6,0% |
| Educação | 8.638 | 8.787 | 1,7% |
| Energia | 233 | 175 | -24,9% |
| Finanças Públicas [(1)] | 9.269 | 8.177 | -11,8% |
| Gestão de Emergências e Crises | 235 | 209 | -11,1% |
| Indústria | 17 | 17 | 0,0% |
| Infraestruturas e Equipamentos | 987 | 943 | -4,5% |
| Integração e Proteção Social | 15.756 | 16.138 | 2,4% |
| Justiça | 665 | 681 | 2,4% |
| Mercado de Trabalho | 843 | 806 | -4,4% |
| Órgãos de Soberania | 1.363 | 1.287 | -5,6% |
| Outras Atividades Económicas | 1.009 | 830 | -17,7% |
| Património Cultural | 188 | 187 | -0,5% |
| Proteção do Consumidor | 34 | 35 | 2,9% |
| Saúde | 10.617 | 10.401 | -2,0% |
| Segurança/ Administração Interna | 1.584 | 1.595 | 0,7% |
| Sociedade da Informação e Comunicação | 447 | 465 | 4,0% |
| Transportes | 873 | 1.130 | 29,4% |
| **Despesa Efetiva [(2)]** | **87.148** | **88.425** | **1,5%** |

*[(1)] Inclui encargos com gestão da dívida pública.*

*[(2)] Valor não consolidado e líquido de ativos e passivos*

Fonte: MF (2016a), p. 120 e MF (2017c), p.66

## 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 (como no Quadro II.3.1. do ROE para 2015) e a sua evolução, o que não acontece – embora se possa fazer eventualmente uma aproximação por via da análise da despesa "estrutural" na p.29 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 OE2018 ainda não há propriamente "programas" no sentido pretendido.

A orçamentação por programas tem, entre outras, duas principais vantagens: i) aprofundar a possibilidade de escrutínio das escolhas políticas em termos de prioridades setoriais, e ii) permitir uma maior coerência das políticas e das finanças públicas, pelo estabelecimento de objetivos plurianuais de despesa por programa, ligados a metas concretas e mensuráveis, que permitem avaliar adequadamente o cumprimento de determinados programas ao longo do tempo e corrigir caminhos se necessário. Seria, assim, possível uma alocação de recursos com vista a uma consecução mais realista dos objetivos e metas definidos, sendo considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.

Relembra-se que, em 2015, a nova LEO veio consagrar a implementação da orçamentação por programas, especificando as obrigações do Governo a este respeito, no âmbito de um período de transição de três anos[14]. Dado esse período de transição, entende-se que a entrada em vigor das normas apresentadas na referida Lei ocorrerá a 11 de setembro de 2018, ou seja, só o OE 2019 (em outubro de 2018) – e seguintes – é que terá de ser redigido ao abrigo das novas alterações.

Não obstante, era esperado que neste exercício já se pudesse verificar uma grande melhoria a este nível. A própria lei estabelece uma Unidade de Implementação para acompanhar o processo de orçamentação plurianual por programas – sendo que publicamente pouco se sabe sobre o estado de implementação desses processos. Seria, desta forma, importante que o ROE explicasse a evolução que se terá de registar para o ano, bem como os trabalhos já realizados pela Unidade. Apesar de as normas entrarem em vigor apenas no prazo de três anos, seria de interesse que já tivesse havido progressos, dado 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 na secção IV 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 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.

[14] Para uma análise mais aprofundada ver CFP (2015b) ou Sarmento (2015).

Esta secção IV, onde consta a informação que permite avaliar os *trade-offs* setoriais, pode-se dividir em duas partes fundamentais: i) uma parte inicial IV.1. (pp. 65-76) em que se apresentam dados numa perspetiva global, e ii) subsecções com informação para cada "programa" /orgânica ministerial (IV.2. a IV.18., pp. 76-183).

Em i), face à informação apresentada no quadro da *repartição dos limites de despesa financiada por receitas gerais* (Quadro IV.1.10), 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 ii) 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 a evolução inter-anual da despesa em termos de classificação económica – p. ex. *despesas com pessoal* vs. *juros* –, nem por prioridades de política – p. ex. *Investigação* vs. *Serviços Auxiliares de Ensino*, no caso do Programa P010 – *Ciência, Tecnologia e Ensino Superior* (p. 126).

## 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 "*III. Estratégia de Promoção do Crescimento Económico e de Consolidação Orçamental*" inicia-se com a afirmação de que "*O Orçamento do Estado para 2018 assume (…) a promoção de uma maior equidade social*". Diz-se ainda que o mesmo "*prosseguirá o esforço de devolução dos rendimentos, seja através da atualização de pensões seja através da desoneração fiscal sobre o trabalho. Este esforço será feito de forma equitativa e ponderada, sob a obrigação de garantir a sustentabilidade futura das finanças públicas, fator essencial para assegurar a estabilidade e a previsibilidade dos rendimentos de todos os cidadãos*".

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

No entanto, tal não se verifica. Mantém-se uma diminuição da informação, tanto face ao ROE 2016 (respeitante ao impacto social das principais medidas de receita e despesa), como ao ROE 2017, onde já era meramente efetuada uma enumeração das medidas que visam a recuperação do rendimento disponível, sem explicações adequadas e referência a montantes e taxas concretas. No ROE 2018 as explicações adicionais são ainda mais diminutas, sendo feita uma contextualização descritiva das medidas implementadas desde o exercício de funções deste Governo, ou seja, desde 2016, perdendo-se o foco das medidas a implementar em 2018.

Para além de uma maior descrição de cada medida – à semelhança do passado –, desejar-se-ia informação referente à análise do impacto distributivo das medidas discricionárias, nem que fosse apenas referente às medidas com um impacto distributivo potencialmente maior (p.e. aumento das pensões e descongelamento das carreiras).

Referente à globalidade das medidas a aplicar em 2018, é frequente não se discriminar, por escalão, as alterações e variação percentual que se verificam nas taxas, o número de agregados familiares de cada escalão, o número de trabalhadores e pensionistas afetados pelas alterações, e os valores efetivamente em vigor.

Não obstante, apresenta-se de seguida um resumo das principais medidas inscritas no ROE 2018 com potencial impacto distributivo. Para nenhuma delas é apresentada uma análise razoável desse impacto, além de referências muito genéricas.

- **Alteração dos escalões do IRS:** aumento dos atuais cinco escalões para sete, através do desdobramento em dois do segundo e terceiro escalões, com ajuste marginal do limite inferior do quarto escalão – o que deverá beneficiar 1,6 milhões de agregados. Os rendimentos coletáveis entre 7.091 e 10.700 euros beneficiam de uma redução da taxa marginal de imposto de 28,5% para 23%, e a faixa entre 20.261 e 25.000 euros de 37% para 35%. Tal permite uma redução da taxa média de imposto para os contribuintes com rendimentos até 45.000 euros anuais. Adicionalmente, o alívio fiscal do IRS será também devido à alteração das regras do mínimo de existência (através da indexação ao valor do IAS) e o seu alargamento a contribuintes da categoria B – que deverá beneficiar 210 mil agregados.
- **Descongelamento de carreiras e recuperação de rendimentos na Administração Pública:** o efeito de descongelamento ocorrerá de forma faseada, e respeitando a previsão constante no Programa de Estabilidade 2017-2021, o qual refere "*um incremento anual de 200 milhões de euros, pelo que no final de 2021 o aumento total da despesa líquida (despesas com pessoal líquidas de imposto e contribuições para a segurança social) face a 2017 será 564 milhões de euros*" (MF, 2017a: 18).
- **Novo regime de reforma para as muito longas carreiras contributivas:** o qual já entrou em vigor em 2017, mas só estará em pleno funcionamento a partir de 2018. O novo regime[15] permite que os contribuintes com carreiras contributivas muito longas possam aceder à reforma antes da idade legal, sem quaisquer penalizações.
- **Atualização das pensões:** atualização regular das pensões, em conjunto com um aumento extraordinário das pensões inferiores a 1,5 vezes o valor do IAS, com efeitos a partir de agosto de 2018, por forma a garantir um aumento de 6€ ou 10€, consoante tenham ou não sido atualizadas entre 2011 e 2015.
- **Reposição integral dos salários dos profissionais de saúde:** dos trabalhadores nos estabelecimentos que integram o SNS e os Serviços Regionais de Saúde, independentemente da natureza jurídica do vínculo de emprego.

[15] *"(…) regime de antecipação com o objetivo de valorizar as muito longas carreiras contributivas, prevendo que aos beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos e com, pelo menos, 48 anos de descontos, bem como aos beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos e com, pelo menos, 46 anos de descontos e que tenham iniciado a sua carreira contributiva no Regime Geral de Segurança Social ou no Regime Convergente (Caixa Geral de Aposentações) com 14 anos ou menos possam reformar-se sem penalizações*" (MF, 2017c: 135).

- **Reposição do valor do Rendimento Social de Inserção:** reposição de mais 25% do corte que havia sido efetuado pelo anterior Governo, procedendo-se à continuação da atualização do valor de referência – já iniciada em 2016.
- **Prestação Social para a Inclusão:** com o objetivo de combater a pobreza das pessoas com deficiência, em 2018 irá ser implementada a segunda componente desta prestação – o complemento –, direcionado especificamente para esse fim.

A secção "*IV.12. Trabalho, Solidariedade e Segurança social (PO12)*" oferece uma visão sobre o papel do OE e das medidas de política nele inscritas no combate às desigualdades. Contudo, para evitar a repetição da análise medida a medida – que deveria estar mais desenvolvida na secção "*III.2. Orientações e Medidas de Política para 2018*" – poder-se-ia fazer um exercício distinto: a análise do impacto agregado de todas as medidas já elencadas por escalão de rendimento. Ou seja, enquanto na secção III.2. se identificariam as medidas e, dentro da 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 2018 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.

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 de receita fiscal e contributiva, que poderão ter impacto redistributivo.

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

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

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

Foi ainda criada a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do SPE (UTAM), entretanto operacionalizada. Esta unidade, à data da realização do presente relatório, tinha disponível no seu site o relatório de atividade de 2014 e 2015, mas não o de 2016. No entanto, é já possível consultar os relatórios trimestrais até ao 1º trimestre de 2017. Quer os relatórios anuais, quer os trimestrais apresentam um bom nível de prestação de informação, quer financeira, quer operacional (indicadores de desempenho, rentabilidade, liquidez, endividamento, património, objetivos de gestão, gestão da dívida e unidade de tesouraria). Os relatórios cobrem praticamente todas as entidades do SPE (existem alguns pequenos casos de não reporte da informação, mas não significativos). No entanto, nota-se algum atraso na disponibilização da informação, o que naturalmente acarreta algumas dificuldades em quem queira analisar este setor.

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

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

No entanto, e piorando o nível de prestação de informação (e qualidade) do OE, o ROE deste ano, ao contrário do habitual, não apresenta um capítulo específico sobre o SPE. Em anos anteriores, o ROE apresentava não só um capítulo específico sobre o SPE

(a secção IV.3, no caso do OE2017), como também um subcapítulo sobre o SPE no capítulo dos riscos orçamentais. Este ano, a informação sobre o SPE encontra-se dispersa, sendo que parte da informação (quer sobre a evolução dos resultados líquidos, quer sobre acompanhamento e monitorização das empresas públicas e as orientações de política para o SPE em 2018) encontra-se no subcapítulo "*Medidas de Promoção do Crescimento e de Reforço da Coesão Social*".

Não existe assim, nem uma análise específica ao SPE, nem uma análise dos riscos orçamentais que este setor traz à execução orçamental. Desta forma, continua a não existir qualquer informação no ROE sobre o endividamento do SPE (prática que era seguida até 2016). A verdade é que em anos anteriores, embora a informação sobre o SPE fosse ainda incipiente, assistia-se a uma melhoria gradual. Saliente-se que, em 2017, estava previsto ocorrer um exercício de revisão de despesa no SPE, mas o OE 2018 é omisso sobre os resultados desse exercício.

Assim, agrava-se a crítica que o *Budget Watch* tem vindo a fazer relativamente à informação do ROE sobre o SPE. A lacuna mais importante é a de qualquer tipo de análise quantitativa das perspetivas do SPE. Não existem valores que possam ser usados como comparativo, não sendo disponibilizada 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.

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

Os dividendos e lucros provenientes do SEE são apresentados em estimativa global no Mapa I da POE 2018, sendo que no ROE é apresentada a evolução do resultado líquido das Empresas Públicas Não Financeiras (Gráfico III.2.2, pg. 52). O valor dos dividendos e lucros distribuídos pelas Empresas Públicas ao Estado ascenderá a 513 M€, desagregados entre "*dividendos e participações em lucros de sociedades e quase-sociedades não financeiras*" (cerca de 13 M€) e "*dividendos e participações em lucros de sociedades financeiras*" (cerca de 500 M€). 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.

Os dividendos de sociedades financeiras dizem exclusivamente respeito aos dividendos do Banco de Portugal. Recorde-se que, desde o início de 2015, o Banco tem vindo a comprar divida pública, aumentando significativamente o seu balanço (neste momento em mais de 20 mil M€). Essa compra tem dado origem a que o Banco de Portugal receba os juros das obrigações de tesouro que detém, aumentando assim os seus dividendos para o Estado. Em 2017, os dividendos ascenderam a cerca de 350 M€, estando previsto que em 2018 atingirão 500 M€.

Tabela 22. Dividendos e participações em lucros do subsetor Estado, contabilidade pública (em M€)

| | OE 2016 | CGE 2016 | OE 2017 | OE 2018 |
|---|---|---|---|---|
| Sociedades não financeiras | 5 | n.d. | 6 | 13 |
| Sociedades financeiras | 240 | n.d. | 450 | 500 |
| Total | 245 | n.d. | 456 | 513 |

Fonte: MF e DGO (OE – Mapa I)

Por fim, refira-se ainda que não é apresentada qualquer informação sobre a expectativa ou estimativa de receita em dividendos provenientes do SEL, 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 na página 70 do ROE. Porém, continua a não ser acompanhado de qualquer informação qualitativa relevante, que permita entender a justificação para estes valores.

Mantêm-se, assim, as críticas (agora agravadas pela menor informação sobre o SPE) que foram feitas ao ROE 2017. Seria importante que fosse incluído algum tipo de justificação a acompanhar estes dados, de forma a permitir entender os objetivos de política e as necessidades das empresas a que respondem estas transferências. Mesmo que, como acontece em qualquer um dos casos referidos, as empresas divulguem informação ampla sobre a sua atividade, e inclusive informação financeira atualizada, na informação de gestão dessas empresas não se faz, nem é suposto fazer-se, a ligação entre estas e a forma como se integram na estratégia e opções políticas do Governo para a sua área de atuação. Informação e uma análise transparente e atualizada sobre este ponto deveria ser feita pelo Ministério das Finanças.

Relativamente aos empréstimos por parte do Tesouro ao SPE, o ROE 2018 mantém a parca informação que é normalmente prestada. O OE 2018 prevê a concessão de apoios do Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, quer sob a forma de empréstimos, quer de dotações de capital, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o pagamento do respetivo serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento.

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

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

| | OE 2016 | CGE 2016 | OE 2017 | OE 2018 |
|---|---|---|---|---|
| Transferências correntes | 9 | n.d. | 5 | 29 |
| Subsídios | 30 | n.d. | 27 | 23 |
| Transferências de capital | 13 | n.d. | 12 | 13 |
| Total | 52 | n.d. | 44 | 65 |

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. Isto é agravado este ano pelo facto de ter deixado de existir um capítulo na secção dos "*riscos orçamentais*" dedicada apenas ao SPE. Anteriormente, a informação aí contida era, contudo, incipiente, deixando-se apenas algumas notas genéricas e sem qualquer referência plurianual.

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

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

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

É, por isso, 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 desfasados no tempo, como é o caso dos encargos com as PPP, as responsabilidades futuras com pensões e os avales e garantias prestados pelo Estado a Instituições de Crédito e outras entidades.

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

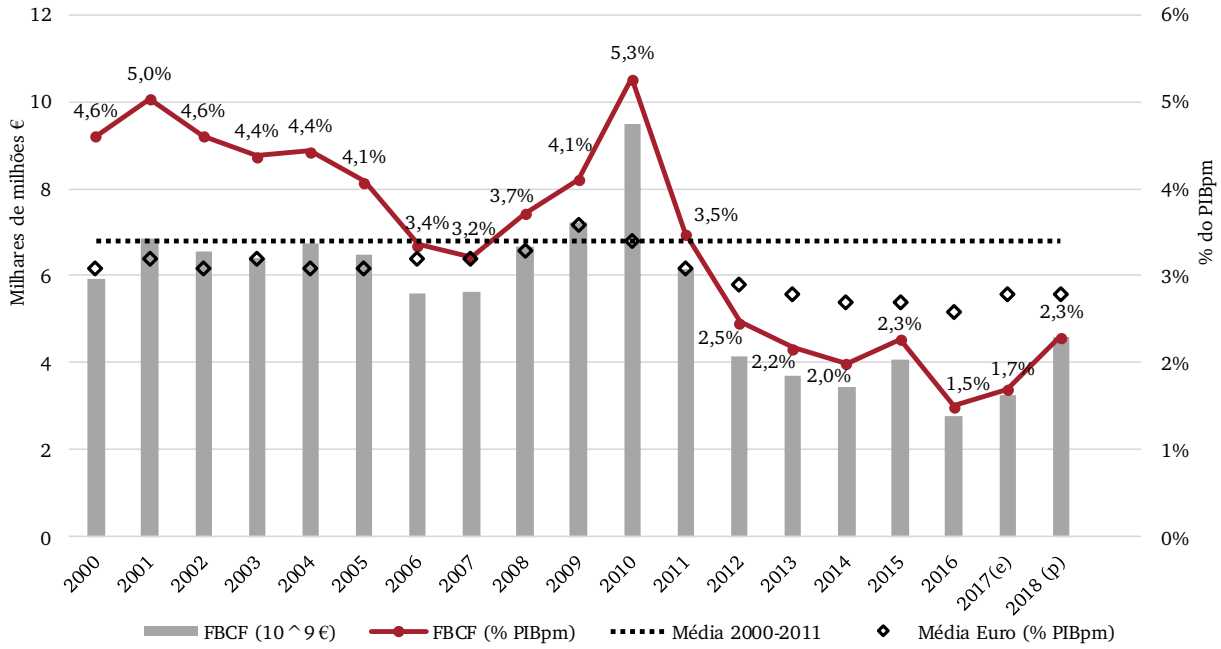
## X.8.1. Existe informação adequada *ex ante* sobre os projetos de investimento público?

De acordo com o ROE 2018, a previsão para 2017 das despesas de capital é de 2,4% do PIB, sendo que a previsão para 2018 é de 2,8%. No que diz respeito à Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) das Administrações Públicas, esta deverá representar 1,7% em 2017 (uma recuperação face ao mínimo histórico de 2016 de 1,5%) e 2,3% em 2018. Saliente-se que o aumento do investimento público em 2017 é, sobretudo, resultado do aumento no setor regional e local, a que o calendário político não será totalmente alheio (com as eleições autárquicas que ocorreram em outubro).

Embora o elevado nível de infraestruturas do país possa aconselhar alguma cautela nos níveis de investimento público, este é, ainda assim, provavelmente um valor muito baixo tendo em conta quer a média "pré-crise", quer o que seria eventualmente

desejável em função das perspetivas de fraco crescimento. Não estando numa ordem de grandeza diferente da média da área do euro, esta é, ainda assim, 20% superior.

Figura 8. Investimento público (FBCF), 2000-2018




Fonte: INE, MF, Comissão Europeia e cálculos próprios

Nos últimos relatórios do *Budget Watch* tem sido bastante criticada a quase total ausência de referências a programas e medidas de investimento público. Porém, este ROE apresenta, nesse aspeto, algumas melhorias, existindo a indicação de alguns dos projetos a serem desenvolvidos (p. 38).

Na seção "*IV.14. Planeamento e Infraestruturas (PO14)*", existem algumas indicações de cariz genérico sobre os projetos em curso e a desenvolver até ao final da legislatura, nomeadamente no setor portuário, ferroviário, rodoviário e telecomunicações. Existem também informações, relativamente escassas, sobre os fundos estruturais, o planeamento e a coesão. O quadro "*IV.14.4. Planeamento e Infraestruturas (PO14) – Despesa por Medidas dos Programas*" apresenta a despesa para 2018 por tipo de investimento, mas sem desagregar por projeto ou região.

Refira-se que neste OE é indicado que em 2018, o Governo tem por objetivo obter ampla aprovação da Assembleia da República ao Programa Nacional de Investimentos 2030, o qual constituirá a base para a preparação e negociação do novo quadro de apoios europeus pós-2020.

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

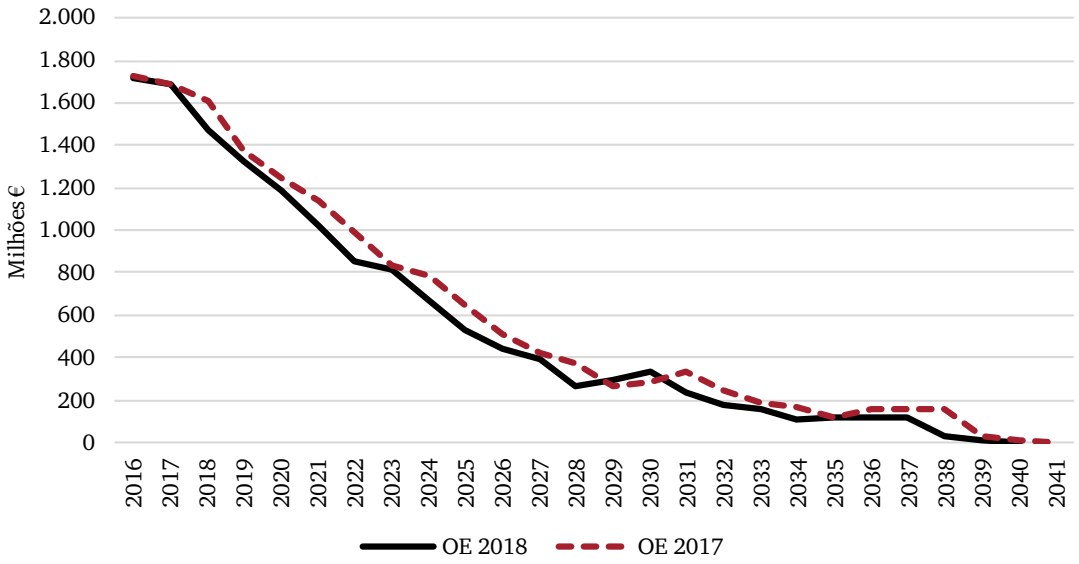
Face à ausência de informação detalhada, conforme descrito na secção anterior, por maioria de razão não existe qualquer informação plurianual. Existe apenas a indicação que no setor ferroviário serão investidos mais de 2 mil M€ nos próximos anos.

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

Continua-se a apresentar no ROE duas secções dedicadas ao tema, contendo ambas informações relevantes: no primeiro caso (secção "*VI.3. Parcerias Público-Privadas*"), uma abordagem geral sobre os fundamentos das estimativas plurianuais apresentadas para os encargos com PPP, no segundo (secção V.1.1.2.), sobre os principais riscos que podem aumentar estes encargos nos diferentes setores, nomeadamente as renegociações que estão pendentes. Relativamente aos pedidos de renegociação, salientam-se os do setor rodoviário. É indicado que em junho de 2017 o valor das "*responsabilidades contingentes*" (i.e., os montantes pedidos pelo setor privado), ascendiam a 875 M€, o que compara com os 1.126 M€ do ano anterior. Está também pendente o pedido da ELOS (TGV), bem como pedidos de renegociação do SIRESP.

No entanto, a informação sobre os pagamentos continua a ser escassa. Não há qualquer comparação entre este OE e os anteriores, no que diz respeito aos fluxos de pagamentos futuros. O gráfico infra demonstra um ligeiro aumento dos pagamentos previstos neste OE, face aos pagamentos previstos no OE 2017. Contudo, não existe qualquer justificação para essas diferenças. Refira-se que, utilizando uma taxa de desconto de 6% (taxa de desconto legal para projetos públicos), estes encargos tem um Valor Atual Líquido de cerca de 9 mil M€. Usando uma taxa de 3,5% – taxa média implícita da dívida pública portuguesa, o valor seria de 11.300 M€). Ademais, são referidas poupanças por via das renegociações que ocorreram entre 2012 e 2015, sem que haja uma quantificação das mesmas.

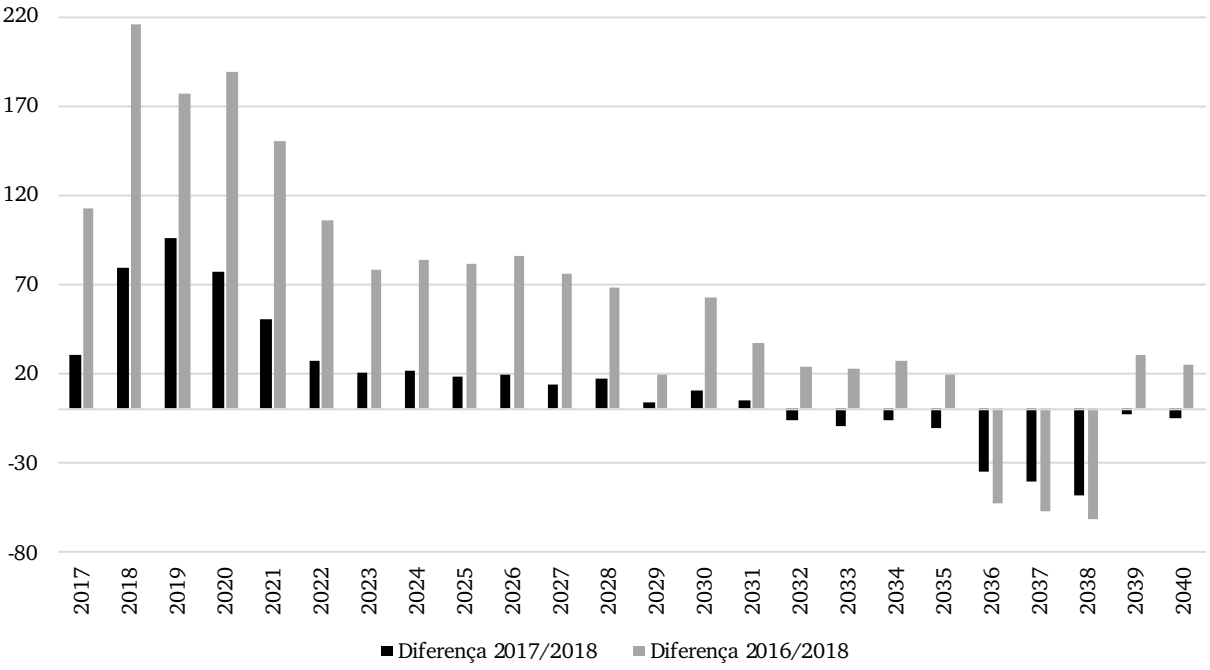
Figura 9. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2017 versus OE 2018 (preços correntes)




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

Mais grave é que, quando comparamos os montantes previstos no OE 2018 com os previstos no OE 2016, verifica-se um agravamento dos pagamentos para os próximos 15 anos, sobretudo até 2022. Olhando para a escassa informação disponível nos dois OE, verifica-se uma subida dos encargos brutos em todos os setores (sem, contudo, haver qualquer justificação) e menos receita de portagens. O agravamento de encargos de 2016 para 2018 representa um VAL de cerca de 1.100 M€ (a uma taxa de desconto de 6%)

Figura 10. Encargos plurianuais com PPPs, OE 2016 versus OE 2018 (preços correntes)




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

Refira-se que seria desejável uma análise semelhante no próprio ROE, até porque a sua necessidade é implicitamente reconhecida pelo MF: a análise que aqui fazemos foi possibilitada pela apresentação da previsão dos encargos com PPP em universo comparável. Ainda assim, poderia haver informação mais detalhada, mais informação quantitativa sobre o impacto das renegociações. Alguma desta informação é pública, mas não é sequer referenciada no ROE.

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

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

Neste relatório fazem-se projeções para a Conta da Segurança Social (Sistema Previdencial) até 2060, com base no cenário demográfico Europop2015 do EUROSTAT (que representam os dados mais recentes), no cenário macroeconómico de curto prazo do Ministério das Finanças, e no cenário de médio/longo prazo do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento da Comissão Europeia.

Tais projeções têm já em consideração: i) a atualização extraordinária de pensões ocorrida durante o ano de 2017, e a atualização anual do IAS, ii) a atualização anual do valor das pensões atribuídas no sistema de Segurança Social, bem como as mais recentes alterações legislativas, designadamente a efetuada ao regime de flexibilização da idade da pensão de velhice para as muito longas carreiras contributivas, e iii) alterações de políticas contempladas – eliminação do fator de sustentabilidade aplicado às pensões de invalidez no momento da respetiva convolação em pensão de velhice e a atualização extraordinária de pensões que ocorrerá em agosto de 2018.

O ROE 2018 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 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 2018 se baseia no relatório mais recente do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento, referente a 2015.

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.

Existe, contudo, informação mais detalhada sobre as projeções para o saldo do sistema previdencial da Segurança Social e do FEFSS – tal como já referido e analisado em X.5.2.

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

A secção "*V.1.1.1. Garantias e Contragarantias*" apresenta informação quantitativa sobre o *stock* da dívida garantida pelo Estado.

Relativamente ao setor bancário, refere-se a garantia a diversas instituições, no valor de 2.800 M€, relativo à "garantia de carteira"[16]. Ao contrário dos anos anteriores, não há qualquer indicação sobre as garantias relativas à venda do Novo Banco

No que concerne às EPR, empresas públicas e Região Autónoma da Madeira (RAM), existe um *stock* de garantias na ordem dos 16 mil M€ (uma redução de mil M€ quando comparado com o ano anterior). Saliente-se que, cerca de 13 mil M€ de garantias são para entidades que consolidam no perímetro da dívida pública, pelo que o risco de as garantias poderem aumentar a dívida pública cinge-se a 3 mil M€ (cerca de 1,5% PIB). Identifica-se o montante concedido a cada entidade, com exceção de 4 200 M€, onde não há qualquer indicação, salvo que se espera "*um risco de incumprimento muito reduzido*". Falta, assim, uma análise mais detalhada do risco de execução das garantias nestas entidades. Refere-se apenas que, no caso da Águas de Portugal (1.300 M€ de garantias), "*até à data não se verificou qualquer execução de garantia*".

Mais importante, porém, é não se abordar o problema de endividamento das empresas públicas aqui associado, a que já se fez referência em X.7.1. Na secção V.1.1.1. refere-se que o risco de incumprimento das empresas públicas é mitigado porque o OE 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 omisso quanto a eventuais garantias concedidas pelos restantes subsetores das Administrações Públicas, que a existir teriam também associadas um impacto orçamental potencial.

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

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

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

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

A LEO prevê obrigações de solidariedade recíproca entre os vários níveis das Administrações Públicas e permite que, por motivos de compromissos internacionais, nomeadamente os decorrentes da implementação do PEC, o Governo faça transferências inferiores às previstas por Lei[17].

Durante os últimos anos houve um reforço do controlo da execução orçamental, quer através da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso quer devido a programas especiais dirigidos à RAM, altamente endividada (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 subsetores (excluindo a Segurança Social)?

Dentro da Administração Central (AC) não existe informação discriminada entre os anteriormente distinguidos subsetores Estado e Fundos e Serviços Autónomos, pelo que a comparação, após a nova LEO de 2015, é feita entre AC e Administração Regional e Local (ARL)[18].

Em anos anteriores, para analisar esta questão, tem-se utilizado os valores orçamentados[19] para o ano do orçamento em análise e os valores do ano anterior, disponibilizados normalmente nos ROE, por forma a calcularmos a despesa consolidada, corrente e de capital, em contabilidade pública (isto é, excluindo as transferências para outros subsectores), garantindo-se assim os dados necessários para aferir o contributo estrutural de cada subsector para a contenção de despesa. Desse modo, era possível

[17] Durante o período de ajustamento 2011-2014 houve objetivos de redução das transferências da Administração Central. Porém, revisões posteriores dos memorandos abandonaram significativamente o enquadramento das transferências e esses objetivos.

[18] Esta opção formal de agregação na apresentação das contas dos subsetores 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.

[19] Em rigor, deveria poder comparar-se a previsão da execução orçamental dos vários subsectores (excluindo a Segurança Social em contabilidade nacional) em 2017, com os valores orçamentados para 2018.

obter indicadores informativos a respeito da dinâmica da estrutura da despesa efetiva de cada subsector na despesa total das Administrações Públicas (AP) e, também, medir o contributo percentual de cada um dos subsectores em questão para o aumento da despesa das AP.

A fonte que permitia levar por diante este exercício era as Contas das AP na ótica de contabilidade pública, por norma publicado nos Anexos do ROE. Porém, tal não se verifica, inexplicavelmente, no ROE 2018. Apenas são publicadas, nos referidos anexos, as Contas das AP em contabilidade nacional, o que não permite expurgar nos subsectores as transferências intersectoriais, por forma a extrair a informação sobre o contributo relativo, consolidado, dos subsectores em termos de contenção de despesa pública. Esta lacuna prejudica o acesso a uma fonte importante na quantificação dos fluxos de receita e despesa das AP e seus subsectores, designadamente os intersectoriais.

Como substituto muito imperfeito desta informação, analisámos, através da evolução da despesa efetiva em contabilidade nacional, o sentido e ritmo de evolução da despesa da AC e da ARL face às AP, patente na tabela seguinte.

Tabela 24. Despesa efetiva, em contabilidade nacional (em M€)

| | Administração Central | Administração Regional e Local | Segurança Social | Administrações Públicas |
|---|---|---|---|---|
| Despesa efetiva 2017 | 63.714 | 11.241 | 24.098 | 86.257 |
| Despesa efetiva 2018 | 64.636 | 11.967 | 25.149 | 88.758 |
| Variação percentual | 1,4% | 6,5% | 4,4% | 2,9% |

Fonte: ROE 2018

A despesa efetiva das AP aumentará entre 2017 e 2018 em cerca de 2,5 M€. Neste contexto, embora não se dispondo dos dados calculados de estrutura consolidada, a ARL surge com uma aceleração da variação relativa da despesa mais pronunciada face à AC e às AP no seu conjunto, o que poderá indiciar que seja o subsector da AC, aliás na linha das conclusões retiradas no ano anterior, que, em 2018, contribua para um maior esforço de contenção da despesa.

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 ARL. Nos últimos anos já se tinha verificado a inexistência de informação respeitante ao efeito da regularização de dívidas a fornecedores, designadamente com recurso ao PAEL, nos quadros respeitantes às receitas e despesas da AL.

No entanto, manteve-se alguma informação genérica sobre a tendência positiva no processo de regularização de dívida de anos anteriores dos municípios, mas sem desenvolvimentos mais específicos quanto ao contributo dos programas especiais nessa dinâmica, como é o caso do mais recente FAM, com a fase de regulamentação ainda em processo de revisão, aumentando o número de pedidos de financiamento pendentes, e agravando assim o *gap* entre o volume de financiamento solicitado pelos municípios e os valores executados.

À semelhança do que fora concluído em 2017, crê-se que a análise do contributo proporcional dos subsectores para o agravamento da despesa efetiva total em 2018 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 dois anos no que toca quer à AL (pela LFL), quer à AR (pela LFR). Ambas as leis estão em vigor desde 2014.

Ao abrigo da LFL, as transferências para os municípios, nomeadamente através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) no ano orçamental t, são uma percentagem da média aritmética 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, exceto no período entre 2015 e 2016 (basicamente em resultado da quebra de receita dos impostos diretos). Consequentemente, isso implica também um acréscimo das transferências teóricas a realizar no âmbito da LFL, o qual tem originado por sua vez um aumento das transferências efetivamente verificadas.

No caso dos municípios, em 2018, prevê-se um aumento inferior das transferências efetivas (0,2%) face ao crescimento económico estimado (2,2%) para o período, o que pressupõe uma quebra, em baixa, de flexibilidade das transferências à conjuntura macroeconómica, a par com a tendência para a não correção do grau de cobertura, face à expectativa de cumprimento subjacente à LFL, especialmente numa conjuntura em que já se saiu do PAEF internacional (que admitia algumas restrições na contenção das transferências para os municípios).

Tabela 25. Transferências para os municípios (em M€)

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

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

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

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

Fonte: CGE 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, e ROE 2018.

Por seu turno, no âmbito da 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 referida taxa de atualização ser "*igual à taxa de variação, no ano t-2, da despesa corrente do Estado, excluindo a transferência do Estado para a segurança social e a contribuição do Estado para a Caixa Geral de aposentações, de acordo com a Conta Geral do Estado*", com a salvaguarda de que a taxa de variação da despesa não pode exceder a taxa de variação do PIB a preços de mercado correntes no ano t-2.

De acordo com a referida fórmula de cálculo, tendo em conta que a taxa de crescimento do PIB a preços de mercado em 2016 (t-2) se fixou em 3%, resulta que o valor teórico a fixar das transferências para as Regiões em 2017 não deveria exceder 507 M€, sendo o valor que encontramos inscrito no ROE 2018 de 508M€ – um valor bastante aproximado, portanto. Esta situação parece assegurar a observância do limite associado à salvaguarda acima referida, para disciplinar o crescimento das transferências para as AR.

A flexibilidade das transferências para as Regiões apresenta, pois, um bom indicador de ajustamento face à conjuntura, crescendo a componente estrita das transferências ao abrigo das LFR um pouco mais do que o crescimento previsto para o PIB em 2018 (2,2%), mas respeitando a salvaguarda do elemento legal relevante de indexação a t-2. Porém, as transferências totais para as Regiões têm em 2018 um crescimento inferior (1%) ao crescimento esperado do PIB.

Tabela 26. Transferências para as Regiões da Madeira e Açores (em M€)

| Ano t | Transferências (no âmbito da LFR) | Transferências totais [a] | Variação % [a] |
|---|---|---|---|
| **2014** | 424 | 426 | - |
| **2015** | 467 | 467 | 9,6% |
| **2016** | 496 | 496 | 6,2% |
| **2017** | 492 | 500 | 1,0% |
| **2018** | 508 | 509 | 1,0% |

Fonte: CGE 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, e ROE 2018

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

A PLOE 2018 prevê a transferência para os municípios e entidades intermunicipais de atribuições e competências, bem como dos respetivos recursos e meios, nas áreas da cultura, saúde, educação (incluindo ação social escolar), emprego e Segurança Social (ação social direta), e ainda meios no domínio da fiscalização, regulação, prevenção e disciplina de trânsito rodoviário. Prevê ainda a utilização de dotações atribuídas aos ministérios setoriais para as transferências a efetuar em favor dos municípios correspondentes às competências atribuídas.

O reforço da estratégia de descentralização como eixo político relevante, recebe uma atenção sublinhada na secção das políticas sectoriais (secção IV), no sentido de concretizar a base para a criação e aprovação dos diplomas legais necessários "*à transferência de competências para os níveis mais adequados, designadamente, ao nível das freguesias, dos municípios e das comunidades intermunicipais*". Pretende-se, ao nível dos municípios, um alargamento das suas competências "*em múltiplos domínios (…) e a comprovada afetação de meios que garantam o seu exercício efetivo*". Também se prevê uma maior titularização formal e legal de competências por parte das freguesias, que lhes têm sido atribuídas, normalmente, por via da delegação municipal. Existe também uma preocupação em que o aprofundamento do processo de descentralização seja acompanhado por um aperfeiçoamento da rede institucional que lhe dá suporte territorial (tendo como referência as atuais CCDR) e da legitimidade democrática necessária para o seu bom funcionamento.

Num futuro próximo será necessário, a bem da transparência orçamental, assegurar os elementos de quantificação (indicadores orçamentais), que permitam caracterizar objetivamente o esforço da dinâmica de descentralização de competências da AC para a AL.

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

O quadro VI.1.10 (p.210) fornece informação sobre a receita fiscal municipal direta prevista para 2018 (3.322 M€), discriminando a parte referente a IMI (1.618 M€) e a IMT (941 M€), que são tradicionalmente as principais componentes da receita fiscal da AL. É, assim, possível calcular, residualmente, a receita referente a outros impostos próprios locais com uma expressão mais marginal na receita fiscal dos municípios. No mesmo quadro é ainda explicitado o montante de transferência do OE por via da LFL (2.612 M€) bem como as transferências provenientes da União Europeia (629 M€) para as autarquias.

Face a 2017, destaca-se positivamente i) o facto de surgir explicitada a informação sobre a variação absoluta e percentual das diversas rubricas constantes neste quadro, entre 2017 e 2018, o que permite uma comparação mais direta da evolução anual registada, e ii) o facto de os valores referentes a 2017 serem referentes à previsão da execução orçamental e não os que foram inscritos aquando do ROE 2017. Porém, destaca-se negativamente o facto de continuar a não constar informação sobre o peso relativo que estas receitas e despesas da AL representam no PIB.

Por seu turno, o quadro VI.1.11 reforça em detalhe, com informação desagregada, as rubricas ligadas às transferências do OE para a AL ao abrigo da LFL, concretizando, para 2016-2018, os valores afetos ao FEF, ao FSM (Fundo Social Municipal), participação no IRS (só autarquias do continente) e FFF (Fundo de Financiamento das Freguesias), permitindo também uma leitura sensível à evolução recente.

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

O quadro VI.1.12 (p. 211) do ROE fornece a informação sobre "*Receita Fiscal e de Contribuições*" (1.506 M€), embora, como tem acontecido em anos anteriores, não discrimine este item por tipo de imposto. É ainda apresentada informação sobre transferências das AP (534 M€) e da União Europeia (346 M€) para as Regiões, para 2018. Uma melhoria registada, à semelhança do que se verifica no caso dos municípios, tem a ver com o facto de se apresentar também informação para os dois anos anteriores ao do presente orçamento, bem como as suas variações absolutas e percentuais.

Existe, porém, margem para melhoria neste quadro, nomeadamente no que diz respeito à discriminação da receita fiscal por imposto, e também no que diz respeito à desagregação da informação por regiões (RAM/RAA).

Embora não refletido diretamente na informação prestada no quadro, o texto explicativo adjacente ao mesmo introduz uma análise mais precisa sobre a previsão dos principais fatores de variação da receita e da despesa (e, consequentemente, do saldo), explicitando um nexo de causalidade parcial entre redução de certas rubricas de despesa (em concreto, despesas de capital e despesas com a aquisição de bens e serviços) e os efeitos relacionados com a redução dos encargos dos pagamentos de dívidas de anos anteriores da RAM, que era um elemento de análise ausente em relatórios de anos anteriores.

Já o quadro VI.1.13 (p. 212) apresenta os valores discriminados das transferências do OE ao abrigo da LFR, bem como outras transferências, para ambas as regiões autónomas para um período mais alargado (2016-2018) do que estritamente o do orçamento, permitindo uma ideia de evolução das rubricas. Levar em conta a observação anterior relativamente à discriminação por região, aumentaria, pois, a coerência do âmbito de leitura entre estes dois quadros relativos às finanças das Regiões.

# X.10. Incorporação de melhorias no processo orçamental

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

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

Face ao OE 2017, não se vislumbram medidas significativas de melhoria do processo orçamental, pelo contrário, tendo sido retirada a secção dos "*instrumentos de execução orçamental*" (p. 73-74), que era, no entanto, bastante genérica, continuando a faltar a identificação das medidas concretas a implementar no ano do OE relativamente ao seu processo. Seria interessante considerar a existência de uma secção no ROE que abordasse explicitamente a temática da transparência e do processo orçamental, e as medidas que no ano do exercício serão aplicadas a este respeito.

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

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

Apesar de as normas referentes ao processo de orçamentação plurianual apenas entrarem efetivamente em vigor aquando da elaboração do OE 2019, seria importante que o ROE 2018 já elucidasse sobre o estado de implementação do mesmo, 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 (GOP), 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 (CES) para que emita um Parecer que acompanha a apresentação das GOP na Assembleia da República. O Governo apresentou a sua Proposta de GOP ao CES a 15 de

setembro, que aprovou o seu parecer (CES, 2017) a 9 de outubro, tendo as GOP estado em discussão na Assembleia em conjunto com o Orçamento.

No Parecer podem-se observar críticas à incompletude da proposta que o CES recebeu, destacando-se as seguintes conclusões: "*a forma como a proposta das GOP 2018 é elaborada, a sua não articulação aparente com as metas orçamentais e a ausência do ponto 2. "Cenário e Contexto Macroeconómico" não permite ao CES dar cabal cumprimento à elaboração do Parecer*", "*colocam-se mesmo sérias dúvidas à consistência da proposta para permitir às GOP ser um elemento com o qual o Orçamento do Estado para 2018 se harmoniza*", e "*as GOP não respondem (…) como compatibilizar de forma sustentada a criação de emprego cada vez mais qualificado, reduzindo as desigualdades sociais e mantendo a política orçamental de médio prazo e a gestão duma dívida que se irá manter durante vários anos demasiado pesada*". No entanto, é de referir que a versão das GOP aprovada em Conselho de Ministros a 12 de outubro já inclui a secção 2 referente ao "*Contexto e cenário macroeconómico*".

O papel das GOP é atualmente muito pouco relevante, visto a ligação destas à estratégia orçamental ser curta, apesar de apresentarem sempre alguns dados do cenário macroeconómico do OE. A estratégia acaba por ser definida mais no âmbito dos Programas de Estabilidade, dentro dos quais são aprovados também os Quadros Plurianuais de Programação Orçamental, com tetos de despesa vinculativos para o ano orçamental e seguintes. No quadro atual (pré-implementação da nova LEO) as GOP apenas servem para a descrição de objetivos de política genéricos, não havendo nenhuma obrigatoriedade de os conectar à política orçamental e às suas restrições. E, inversamente, no ROE, as GOP são apenas referenciadas muito levemente, no subconjunto das secções dedicadas aos programas. No ROE 2018 apenas 2 dos 18 programas fazem referências, muito genéricas, às GOP, nomeadamente o referente à representação externa e ao ambiente.

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

A tabela seguinte dá-nos informação sobre a evolução do número de efetivos da Direção Geral do Orçamento (DGO), bem como da evolução do mapa de pessoal[20] dos últimos anos – tendo em conta os últimos dados disponíveis, no qual se denota uma melhoria face ao ano passado, com a disponibilização dos dados mais recentes atempadamente e dentro dos prazos legais.

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

Tabela 27. Número de efetivos da Direção Geral do Orçamento, 2007-2018

| | 2007 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| [1] N.º efetivos [(1)] | 290 | 193 | 187 | 191 | 174 | 181 | n.d. | n.d. |
| [2] Mapa de pessoal | 728 | 257 | 244 | 221 | 221 | 265 | 210 | 211 |
| **[1]/[2] Grau de cobertura** | **40%** | **75%** | **77%** | **86%** | **79%** | **68%** | **n.d.** | **n.d.** |

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

Fonte: DGO (2007 e 2016) e Mapas de Pessoal

Tal como se pode observar, o número médio de efetivos da DGO tem continuado a decrescer: excecionando 2014 e 2016 – que registaram ligeiros aumentos –, o número global de efetivos da DGO tem diminuído desde 1997, de acordo com a informação expressa no Balanço Social de 2007. Nos últimos 10 anos, desde 2007, portanto (e de acordo com os últimos dados disponíveis), assistiu-se a uma redução na ordem dos 40% no número de efetivos da DGO.

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

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

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

A informação sobre a alteração do perímetro das AP consta nos Quadros A1.3, A1.4 e A1.5, que apresentam listas de entidades que entram e saem do perímetro.

Em linha com o sucedido nos Orçamentos par a 2016 e 2017 (e contrariamente ao ocorrido em 2015), o número de novas EPR é pouco significativo, pelo que a informação do impacto dessas alterações nas contas públicas é menos relevante. Ainda assim, cremos que se perde em já não se apresentar, na secção do relatório onde se aborda a despesa da AC, os valores em contabilidade pública da despesa com as *Novas EPR, o universo comparável e o Universo completo,* e os efeitos destas diferenças sobre o défice.

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

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

Não obstante, a estimativa para o saldo orçamental global do ano anterior ao do OE (2017, portanto), é de -1,4% do PIB, a qual aparenta ser razoável e perfeitamente atingível, dadas as últimas previsões do IPP, nas suas análises à execução orçamental. Na última análise realizada pelo IPP, referente à execução orçamental de outubro, previa-se um défice à volta dos -1,2%.

Tabela 28. Previsões para o défice de 2017 (em % do PIB)

| | **MF** (out 2017) | **FMI** (out 2017) | **CFP** (set 2017) | **IPP** (out 2017) | **OCDE** (jun 2017) | **CE** (mai 2017) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Saldo orçamental | -1,4% | -1,5% | -1,4% | -1,2% | -1,5% | -1,8% |

Fonte: CFP (2017) 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 LEO prevê uma antecipação da data de entrega do OE para 1 de outubro, o que se traduz numa antecipação de duas semanas. No entanto, a nova lei prevê que esta alteração só entre em vigor três anos após a publicação do diploma – só no OE para 2019, portanto –, sendo por isso que a proposta do OE 2018 foi ainda entregue a 13 de outubro.

A análise da UTAO à PLOE 2018 (Parecer Técnico 02/2017) foi publicada, em versão preliminar a 23 de outubro de 2017, dez dias após a entrega da PLOE (o mesmo número de dias do que no ano anterior) e, em versão final, a 29 de outubro de 2017, dezasseis dias após a PLOE (menos um dia que no ano anterior). Esta análise continua a parecer, do ponto de vista substantivo, igualmente completa e informativa face ao ano anterior, sendo um excelente complemento aos documentos orçamentais.

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

# Referências


Conselho Económico e Social [CES] (2017). *Projeto de Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2018*.

Conselho das Finanças Públicas [CFP] (2015a). *Glossário de termos das Finanças Públicas*. Versão 1.0 (abril 2015).

CFP (2015b). *Proposta de Lei n.º 329/XII – Parecer do Conselho de Finanças Públicas*. 30 de junho de 2015.

CFP (2017a). *Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado 2018 – Parecer do Conselho de Finanças Públicas*. 12 de outubro de 2017.

CFP (2017b). *Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2018 – Relatório do Conselho de Finanças Públicas*, n.9/2017. Novembro de 2017.

Direção Geral do Orçamento [DGO] (2007). *Balanço Social 2007*.

DGO (2016). *Balanço Social 2016*.

Ministério das Finanças [MF] (2016a). *Orçamento do Estado 2017 – Relatório*. Outubro, 2016.

MF (2017a). *Programa de Estabilidade 2017-2021*. Abril de 2017.

MF (2017b). *Conta Geral do Estado 2016*.

MF (2017c). *Orçamento do Estado 2018 – Relatório*. Outubro, 2017.

Sarmento, J. (2015). *A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental*.

Unidade Técnica de Apoio Orçamental [UTAO] (2017). *Análise à Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2018*. Parecer Técnico n.º2/2017 – versão preliminar.

**IPP *Report* 5. Dezembro 2017**

ISSN: 2183-9379

# Budget Watch: OE 2018

## Rigor e transparência orçamental

Autores: João Ferreira do Amaral, Luís Teles Morais

e Joana Andrade Vicente

Parceiros:

LISBON SCHOOL OF ECONOMICS & MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Deloitte.

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados.
Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida.
Este texto não pode ser citado, reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores.

INSTITUTE OF PUBLIC POLICY

Rua Miguel Lupi, nº20, 1249-078 Lisboa, Portugal
+351 213 925 986 info@ipp-jcs.org


© Institute of Public Policy - Lisbon | Dezembro de 2017 - Todos os direitos reservados