



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2017

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 10/2016

novembro de 2016

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 8 de novembro de 2016.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do relatório.

Índice

APRECIÇÃO GLOBAL	III
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 COERÊNCIA DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS FACE AO CENÁRIO MACROECONÓMICO E MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	2
2.1 DA ESTIMATIVA DE 2016 À PREVISÃO ORÇAMENTAL PARA 2017	2
2.2 ANÁLISE DA PREVISÃO DE RECEITA PÚBLICA NA POE/2017	4
2.3 ANÁLISE DA PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA NA POE/2017	11
3 AVALIAÇÃO DO AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL, DA POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL E DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS.....	17
3.1 SALDOS ORÇAMENTAIS.....	17
3.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	19
3.3 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (QPPO).....	22
4 ENDIVIDAMENTO, NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA.....	26
4.1 ENDIVIDAMENTO E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO ESTADO	26
4.2 DINÂMICA DA DÍVIDA	30
5 CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS POR SUBSECTOR	34
5.1 VISÃO COMPARADA	34
5.2 ANÁLISE DO SUBSECTOR DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL.....	36
5.3 ANÁLISE DO SUBSECTOR DOS FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL.....	38
ANEXO.....	40
LISTA DE ABREVIATURAS	44
PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA	46

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da receita ajustada das administrações públicas (em M€).....	6
Gráfico 2 – Evolução da carga fiscal (em % do PIB)	6
Gráfico 3 – Evolução da receita fiscal e principais impostos do subsector Estado (em M€ e %).....	9
Gráfico 4 – Variação das componentes da despesa ajustada das AP (M€).....	12
Gráfico 5 – Variação anual das prestações sociais e das despesas com pessoal (M€).....	13
Gráfico 6 – Desvio orçamental da estimativa ajustada da receita e despesa para 2016	18
Gráfico 7 – Evolução do saldo estrutural (% e p.p. do PIB)	21
Gráfico 8 – Política orçamental e posição cíclica [2012-2017].....	21
Gráfico 9 – Recentes tetos plurianuais de despesa definidos no QPPO (M€).....	22
Gráfico 10 – Limites da despesa sujeita ao QPPO (em M€).....	24
Gráfico 11 – Composição do financiamento em 2017 (mil M€, valor de encaixe).....	28
Gráfico 12 – Despesa com ativos financeiros (M€).....	29
Gráfico 13 – Amortizações do empréstimo do FMI (mil M€)	30
Gráfico 14 – Evolução da dívida pública (% do PIB e p.p.)	31
Gráfico 15 – Custo da dívida direta do Estado (%).....	32
Gráfico 16 – Comportabilidade da dívida.....	32
Gráfico 17 – Contributo dos subsectores para o saldo acumulado ajustado (% do PIB).....	34
Gráfico 18 – Contributo dos subsectores para a redução do défice ajustado (p.p. do PIB)	35

Índice de Quadros

Quadro 1 – Da estimativa de 2016 à previsão orçamental para 2017 – medidas de política com impacto orçamental em 2017 (M€).....	3
Quadro 2 – Receita ajustada das administrações públicas e impacto orçamental das medidas.....	5
Quadro 3 – Despesa ajustada das administrações públicas e impacto das medidas.....	11
Quadro 4 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental	16
Quadro 5 – Indicadores orçamentais	19
Quadro 6 – Do saldo em contas nacionais ao limite de despesa no QPPO para 2017 (em M€).....	23
Quadro 7 – Previsões para a composição do financiamento em 2016 (M€, valor de encaixe)	26
Quadro 8 – Previsões para as necessidades de financiamento em 2016 (M€).....	27
Quadro 9 – Necessidades de financiamento do Estado em 2015-2017 (M€).....	28
Quadro 10 – Previsões de instituições internacionais para a dívida pública (% PIB)	30
Quadro 11 – Contributos para a variação dos juros	31
Quadro 12 – Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo para Portugal (p.p. do PIB)	33
Quadro 13 – Variação do saldo (ajustado) por subsector (em M€)	35
Quadro 14 – Conta do Subsector dos Fundos da Segurança Social.....	38
Quadro 15 – Diferença entre a estimativa 2016 (ajustada) e a previsão inicial do OE/2016 (ajustada)	40
Quadro 16 – Da estimativa de 2016 à previsão orçamental para 2017 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2017 (M€).....	41
Quadro 17 – Conta das Administrações Públicas não ajustada (M€).....	42
Quadro 18 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€).....	42
Quadro 19 – Conta das Administrações Públicas não ajustada (em % do PIB)	43
Quadro 20 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB).....	43

Índice de Caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2016 e 2017.....	16
Caixa 2 – Revisões entre a estimativa (ajustada) de 2016 (OE/2017) e o previsto na POE/2016.....	40

APRECIÇÃO GLOBAL

A POE/2017 apresenta aspetos positivos no que respeita ao reconhecimento reiterado dos compromissos de consolidação orçamental assumidos pelo país, à apresentação de medidas e respetivos impactos diretos esperados e ao maior esforço de ligação com a evolução da economia.

Relativamente à ligação com a atividade económica, a análise continua, porém, centrada no muito curto prazo e em impactos diretos, mais do que em definir um quadro coerente de políticas que torne a estabilidade orçamental num fator de estímulo à melhor afetação de recursos na economia. Só desta depende, com efeito, o crescimento económico sustentado capaz de constituir a base da sustentabilidade das finanças públicas e de permitir que estas assumam o papel estabilizador que deveria competir-lhes, mas que exige espaço orçamental para poder exercer-se.

Até à adesão à UE, a política económica portuguesa confiou à política orçamental – em particular às despesas públicas – o papel de motor do crescimento do rendimento nominal, sendo os défices orçamentais daí resultantes financiados por emissão de moeda. Contudo, à política monetária e cambial cabia também a missão de corrigir, em termos reais e de moeda estrangeira, os impactos dessa política na competitividade e na capacidade de financiamento externo da economia. Como a experiência desse período demonstrou, este modelo gerava instabilidade, inflação e uma crónica escassez de financiamento que acabavam por anular o desejado impacto no crescimento, no emprego e no poder de compra dos salários.

A integração na UE e posteriormente na moeda única alterou radicalmente o papel da política monetária e cambial, o que exigia a redefinição do papel da política orçamental. Embora a legislação relevante integrasse os princípios-base dessa redefinição, a eliminação temporária da restrição de financiamento associada à integração na área do euro permitiu continuar a acomodar défices orçamentais, agora sobretudo financiados pelo exterior, em contrapartida de um défice externo crescente.

O efeito negativo sobre a economia de uma política que sobretudo estimulava os sectores não transacionáveis ficou bem documentado pelo seu desempenho nos anos que antecederam a crise financeira internacional. A concentração em atividades de baixa produtividade e a perda de competitividade externa levaram a um crescimento medíocre e à quebra do emprego, não obstante o enquadramento externo favorável e a extraordinária abundância de financiamento. A condicionante financeira não tinha, porém, desaparecido, apenas se tinha deslocado para um nível mais elevado. Por isso, a exigência de reformulação da política económica iria necessariamente voltar a colocar-se e de forma mais aguda, atendendo à acrescida vulnerabilidade da economia, resultante do binómio perda de competitividade/elevado endividamento.

É essa reformulação que continua a ser necessária e cujo primeiro passo, no domínio da política orçamental, supõe reconhecer que o valor e a composição do saldo orçamental, correspondendo a objetivos políticos indiscutíveis, não podem ignorar condicionantes fundamentais que resultam não só da legislação existente (em particular, a que estabelece o enquadramento orçamental) e dos compromissos assumidos no contexto europeu, mas

também dos termos de financiamento que o país defronta. Estas condicionantes limitam a margem de manobra na definição desses objetivos, mas exercem-se por formas e em graus diferentes, mais ou menos dependentes da conjuntura política e económica, interna e internacional.

As disposições constantes da legislação nacional atuam em permanência, desde a elaboração até à aprovação e execução do orçamento. O seu grau de exigência depende, porém, do rigor tanto da própria legislação como do seu acompanhamento. Enquanto o país dispõe de capacidade fiscal ou financeira para aumentar a tributação ou financiar défices orçamentais, a prioridade ao crescimento económico no curto prazo e à gestão do ciclo político facilmente reduzem essa exigência, em particular no respeitante às metas de despesa. Isto observou-se em Portugal, na legislação e nas práticas que levaram a estabelecer o défice orçamental como a situação normal (o que a terminologia anglo-saxónica designa de *deficit bias*), que acabaria por tornar-se num fator da crise que exigiu o recurso ao programa de assistência internacional.

Quanto às condicionantes decorrentes das regras europeias, a sua monitorização permaneceu durante muito tempo descontínua e superficial, sobretudo confiando às instituições nacionais a responsabilidade pelo seu cumprimento. O primeiro passo para a concretizar consiste na transposição das regras para a legislação nacional, que deve também garantir a coerência entre o normativo comunitário e o enquadramento institucional de cada Estado-Membro. Como era o caso em Portugal, essa coerência podia exigir alterações extensivas da legislação e das práticas de gestão, cuja implementação permanecia, porém, essencialmente da responsabilidade dos governos nacionais.

Mais recentemente, a monitorização pelas instituições europeias tornou-se mais exigente e assídua, nomeadamente passando a acompanhar de forma mais abrangente e coordenada as diferentes fases do processo orçamental. Esta alteração tornou claras as falhas que o enquadramento orçamental português tinha mantido e levou à reforma consignada na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, ainda insuficiente nalguns aspetos, mas implicando, mesmo assim, um conjunto de requisitos de informação e gestão das finanças públicas que exigem um importante esforço com vista a melhorar a qualidade das decisões de política orçamental e da gestão das despesas públicas. A implementação da lei é, por isso, um processo demorado e complexo que, na parte já decorrida do período de transição de três anos previsto na lei, permanece muito aquém do exigível não só para cumprir esse prazo, mas sobretudo para assegurar que o processo orçamental sirva a indispensável reformulação da política orçamental portuguesa.

Finalmente, a condicionante da definição de uma política orçamental dirigida ao crescimento estável e sustentado refere-se aos termos de financiamento que a economia defronta e é simultaneamente a condicionante mais forte e a mais volátil, dependendo de fatores da política e da conjuntura internacional, sujeitos a flutuações profundas que afetam a avaliação do risco pelos mercados financeiros. Podem, como sucedeu a partir de 2008, traduzir-se em restrições bruscas e significativas das condições de acesso a financiamento, que resultam do agravamento súbito da aversão ao risco pelos mercados financeiros, após uma fase de subavaliação desse mesmo risco – a “exuberância irracional” – que entretanto conduzira à sobreavaliação dos ativos e ao crescimento rápido do endividamento. É claro que flutuações

desta natureza afetam mais gravemente os países mais vulneráveis e que suscitem menor confiança na capacidade das instituições nacionais para fazer face ao problema.

No final da década de 2000, Portugal exibia todos os sinais de vulnerabilidade: fraco crescimento, elevado endividamento, *deficit bias*. Daí a necessidade de um ajustamento que iria revelar-se tanto mais severo quanto a economia tinha adquirido uma enorme dependência em relação às despesas públicas e ao crédito fácil. Tornou-se, assim, evidente a exigência de alterações institucionais capazes de assegurar uma definição da política económica dirigida a objetivos de crescimento económico bem enquadrados na economia europeia e internacional, implicando a sua coerência no tempo e a reformulação do papel da política orçamental.

Uma base essencial dessas alterações é o enquadramento a médio prazo das despesas públicas, uma opção que a maior parte dos países desenvolvidos adotaram com vista a melhorar a definição de prioridades de despesa e a promover a qualidade do desempenho. Contudo, o êxito da sua implementação varia muito, indo desde a mera adoção formal – como tem sido o caso entre nós, bem ilustrado pelas sucessivas alterações em alta dos limites definidos pelo QPPO – até à análise conjunta dos diferentes sectores, programas e projetos com vista a ponderar o modo como, face a uma avaliação prudente da restrição de recursos, a despesa pública pode melhor servir os objetivos de desenvolvimento.

Relativamente a estes aspetos – a avaliação prudente da restrição de recursos no médio prazo e a análise e priorização da despesa pública – a atual Proposta de Orçamento do Estado permanece aquém do necessário. Com efeito, este relatório documenta, com base nas previsões do Ministério das Finanças, dois efeitos esperados que mostram como aquelas preocupações estão insuficientemente presentes na organização do plano orçamental para 2017. Primeiro, mais de dois terços do contributo das novas medidas de política definidas na POE/2017 apenas neutraliza o impacto líquido sobre o saldo de medidas aprovadas no ano anterior. Segundo, a redução do défice prevista para 2017 decorre maioritariamente do impacto favorável de medidas de natureza temporária e de ganhos financeiros, além de expectativas com respeito ao cenário macroeconómico que ponderam insuficientemente o grau de incerteza vigente, tanto interna como internacionalmente.

Continua, assim, ausente um quadro de política económica que promova os ajustamentos, institucionais e estruturais, necessários para estimular os comportamentos capazes de assegurar o crescimento da economia num contexto internacional caracterizado por uma rápida evolução tecnológica e incerteza política. Como já reconhecido, o crescimento não pode resultar apenas de estímulos à procura interna numa situação caracterizada pela insuficiente competitividade. Mas a desejada mudança de comportamentos não resulta de acesso a financiamento e de medidas de política pontuais. Se não forem inseridas numa programação credível de médio prazo, estas sobretudo estimulam decisões destinadas a tirar partido imediato dos benefícios, sem criar compromissos num horizonte mais longo, cujo quadro político e financeiro permanece incerto. O normativo europeu exige um quadro desse tipo e cabe-lhe um papel decisivo em garantir a sua credibilidade. Continua, porém, a faltar assumi-lo e integrá-lo devidamente nas instituições nacionais, desse modo assegurando a efetiva capacidade destas para cumprir os compromissos em matéria de políticas públicas que os portugueses sufragaram.

1 INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2017 (POE/2017). Este Relatório foi antecedido pelo Parecer do CFP sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

O presente relatório encontra-se estruturado em cinco capítulos e um anexo. O primeiro é introdutório e apresenta a estrutura do documento. No segundo capítulo procura-se aferir a coerência das projeções orçamentais com o cenário macroeconómico e com as medidas previstas, procedendo-se no terceiro capítulo à avaliação do ajustamento orçamental, da postura da política orçamental e do cumprimento das regras orçamentais em vigor. O quarto faz a análise ao endividamento previsto na POE/2017 e à evolução da dívida pública. Finalmente, o quinto capítulo aprecia as previsões para as contas dos subsectores. O Anexo dá conta da revisão que a POE/2017 faz à previsão inicial para a conta consolidada de 2016 constante da POE/2016 e apresenta um conjunto de quadros detalhados em que se baseiam as versões condensadas que constam dos capítulos.

Para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental numa perspetiva intertemporal, os agregados orçamentais das administrações públicas foram ajustados do efeito de medidas temporárias e medidas não recorrentes no período em análise. Salvo indicação expressa noutro sentido, os agregados orçamentais apresentados neste relatório estão definidos na ótica da contabilidade nacional.

A elaboração deste relatório beneficiou de informação e esclarecimentos prestados por entidades do Ministério das Finanças (MF), designadamente o Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPEARI), a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), e do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social.

2 COERÊNCIA DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS FACE AO CENÁRIO MACROECONÓMICO E MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL

Com exceção do ponto 2.1, a análise neste capítulo refere-se aos agregados orçamentais expurgados das operações decorrentes da execução de eventuais medidas de política não-recorrentes e medidas de política com duração temporária— operações explicadas em [Glossário do CFP](#). A Caixa 1, no final do capítulo, detalha as operações orçamentais que o CFP classificou nestas categorias.

2.1 DA ESTIMATIVA DE 2016 À PREVISÃO ORÇAMENTAL PARA 2017

A POE/2017 prevê para o próximo ano um défice orçamental de 1,6%, superior em 0,2 p.p. do PIB ao objetivo constante no Programa de Estabilidade apresentado em abril.

Em valor absoluto, o Governo planeia chegar a um défice orçamental de 3016 M€, partindo de um défice de 4538 M€ estimado para 2016 — valores não ajustados. A melhoria prevista do saldo orçamental assenta num acréscimo de 3307 M€ na receita e um acréscimo de 1784 M€ na despesa das administrações públicas (AP). Com base na informação fornecida pelo Ministério das Finanças (MF), o Quadro 1 decompõe essa melhoria prevista para o saldo nos seus vários fatores explicativos. Assim, para chegar às previsões de 2017 (coluna mais à direita), somam-se as seguintes parcelas à estimativa de execução para o ano corrente:

- o impacto em 2017 das medidas aprovadas em 2016 cujos efeitos afetam a previsão orçamental (*carry-over* de medidas de 2016);
- os ganhos financeiros que, não dependendo de medidas orçamentais, beneficiam ou agravam a evolução do saldo, onde se enquadraram o acréscimo de dividendos do banco central e os ganhos com renegociação de contratos de PPP (ganhos financeiros líquidos);
- as medidas temporárias e não recorrentes previstas para 2017 (*one-off*);
- o impacto direto das medidas discricionárias de natureza permanente (novas medidas de política);
- os impactos nas variáveis orçamentais da evolução macroeconómica e outros efeitos que não se enquadram nas categorias anteriormente referidas (efeitos macroeconómicos e outros).

Apresenta-se ainda em anexo, no Quadro 16, a desagregação de cada uma destas parcelas.

Quadro 1 – Da estimativa de 2016 à previsão orçamental para 2017 – medidas de política com impacto orçamental em 2017 (M€)

	ANO DE 2016			ANO DE 2017					
	Estimativa (Não Ajustada)	One-off	Estimativa ajustada	Carry-over de medidas de 2016	Ganhos financeiros	One-off	Novas Medidas política	Cenário macroeconómico e outros efeitos	Previsão (não ajustada)
RECEITA	80 846	264	80 582	57	303	450	615	2 146	84 153
Receita Fiscal e Contributiva	67 900	0	67 900	-227	0	0	510	1 732	69 914
Imp. Indiretos	27 354		27 354	16	0		343	456	28 169
Imp. diretos	18 966	0	18 966	-342			209	599	19 432
Contrib. Sociais	21 581		21 581	98			-42	677	22 313
Receita não fiscal e não contrib	12 946	264	12 682	285	303	450	105	414	14 239
DESPESA	85 384	-21	85 405	765	-158	0	-387	1 543	87 168
Desp. Primária	77 366	-21	77 386	765	-98	0	-387	1 205	78 871
Cons. Interm.	10 591		10 591		-100		-290	479	10 680
Desp. c/ pessoal	20 704		20 704	343			-164	93	20 975
Prest. Sociais	35 113		35 113	119	3		247	133	35 615
Subsídios	1 108		1 108	7				-11	1 104
FBCF	3 428	-98	3 525	241				411	4 177
Outra despesa	6 422	77	6 345	56			-180	101	6 321
Juros	8 019		8 019		-60			338	8 297
SALDO	-4 538	285	-4 823	-707	461	450	1 002	602	-3 016

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: O cenário macroeconómico incorpora os impactos da evolução macroeconómica na receita fiscal e contributiva e na despesa, bem como os restantes efeitos. Para detalhe dos vários efeitos ver o Quadro 16 em anexo. Para a individualização das medidas *one-off* ver a Caixa 1. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

O impacto orçamental direto das novas medidas de política a aplicar em 2017 ascende a 1002 M€ (o equivalente a 0,5% do PIB). As medidas previstas do lado da receita são responsáveis pelo maior contributo para a redução do défice (615 M€), das quais cerca de 90% têm natureza fiscal. No lado da despesa, as medidas previstas impactam positivamente no saldo, em 387 M€. Este menor contributo reflete a combinação de medidas de redução de despesa de 634 M€ com o aumento da despesa social (+247 M€) decorrente das medidas “atualização das pensões” e “introdução da prestação social única para deficientes”. Deve ainda notar-se que, em conformidade com os esclarecimentos prestados pelo MF, se incluem nas medidas de política para 2017 os congelamentos nominais a aplicar ao consumo intermédio e a outra despesa corrente, no montante de 395 M€. Porém, estas medidas de política não foram identificadas pelo MF como “*Discretionary Measures taken by General Government*” nos quadros anexos que acompanharam o envio da POE/2017 submetido à Comissão Europeia (CE) (ver o detalhe das medidas no Quadro 16 em anexo).

Mais de dois terços do contributo das novas medidas de política é absorvido pelo impacto líquido negativo de medidas aprovadas no ano anterior. O impacto negativo no saldo dos efeitos *carry-over* de medidas aprovadas em 2016 (707 M€) resulta de um acréscimo da despesa de 765 M€ e da receita de 57 M€ (ver Quadro 16). O maior impacto decorre dos efeitos em 2017 da reversão faseada da redução remuneratória na Administração Pública em 2016, da extinção total da sobretaxa de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) em 2017, da redução da taxa do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) da restauração e do prolongamento do efeito das alterações em prestações sociais (alterações no abono de família, no Rendimento Social de Inserção (RSI), na Contribuição Solidária para Idosos (CSI) e nas prestações de parentalidade, influenciadas igualmente pelo levantamento da suspensão da atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS). Deve, no entanto ter-se presente que o impacto da extinção da sobretaxa aprovado em 2016 é atenuado, em 180 M€, pela sua manutenção em 2017, embora com reduções nas respetivas taxas face a 2016, sendo este efeito considerado como “nova medida de política”.

Mais de três quartos da redução nominal do défice orçamental não depende do efeito líquido de medidas permanentes com impacto orçamental em 2017. Dos 1522 M€ de redução prevista do défice orçamental em 2017, apenas 295 M€ decorrem do efeito permanente de medidas. O efeito líquido conjunto destas medidas reflete a diferença entre o impacto positivo no saldo das novas medidas de política (1002 M€) com o que resulta do efeito líquido negativo do *carry-over* de medidas adotadas em 2016 (-707 M€). De acordo com a previsão do MF os restantes 1228 M€ decorrem em mais de metade do impacto favorável resultante do acréscimo de medidas de natureza temporária (+165 M€)¹ e dos ganhos financeiros (+461M€), que refletem o acréscimo de dividendos a distribuir pelo Banco de Portugal (BdP) ao Estado no ano de 2017 (303 M€), redução de juros (60 M€) e poupanças decorrentes de renegociação de parcerias público-privadas (PPP) (98 M€). A restante parte (efeitos macroeconómicos e outros), essencial para assegurar o cumprimento do objetivo do défice orçamental para 2017, incorpora os impactos das variações da receita fiscal e contributiva e da despesa resultantes da evolução dos agregados macroeconómicos, assim como outros efeitos não totalmente identificados no documento.² A dimensão relativa dos efeitos do cenário macroeconómico e a não identificação dos “outros efeitos” constitui um risco orçamental.

2.2 ANÁLISE DA PREVISÃO DE RECEITA PÚBLICA NA POE/2017

O Relatório da Proposta de Orçamento aponta para um aumento do peso no PIB da receita das administrações públicas em 2017. A receita, ajustada do efeito de medidas temporárias, deverá aumentar em 0,4 p.p. do PIB, ascendendo a 43,9% em 2017.³ Esta variação é resultado de uma expectativa de crescimento da receita (3,9%) superior à do PIB em termos nominais (3,0%). Por comparação com 2016, a receita total ajustada das administrações públicas deverá aumentar em 3121 M€, dos quais cerca de dois terços será justificado pela receita fiscal e contributiva (+2014 M€). A POE/2017 prevê aumentos nominais em todas as rubricas da receita, com exceção das receitas de capital (Quadro 2).

¹ Trata-se da diferença entre o impacto líquido positivo da medida temporária prevista para 2017 relativa à recuperação da garantia do Banco Privado Português (450 M€) com o impacto líquido estimado das medidas temporárias para 2016 (285 M€) cujo detalhe se apresenta na Caixa 1.

² Excetua-se a identificação, embora não devidamente quantificada, do efeito de base da redução em 2016 da FBCF que influencia o aumento desta em 2017. De acordo com o MF, aquele efeito base reflete a contabilização de operações que reduzem o valor da FBCF em 2016, designadamente material militar e venda/alienação de imóveis por parte de entidades das administrações públicas.

³ Foi excluído, em 2016, o recebimento das *pre-paid margins* (264 M€) e, em 2017, a recuperação da garantia concedida ao BPP (450 M€), como evidenciado no Quadro 16 em anexo. O recebimento das *pre-paid margins* corresponde à devolução, na maturidade, de margens pagas aquando do desembolso de empréstimos do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF).

Quadro 2 – Receita ajustada das administrações públicas e impacto orçamental das medidas

	Receita ajustada das administrações públicas										Medidas ^(*)
	% PIB					M€					M€
	2015	2016	2017	2015/16	2016/17	2015	2016	2017	2015/16	2016/17	2017
Receita Total	44,0	43,5	43,9	-0,5	0,4	79 004	80 582	83 703	1 578	3 121	975
Receita corrente	43,2	42,7	43,1	-0,5	0,4	77 477	79 042	82 251	1 564	3 209	691
Receita fiscal	25,4	25,0	24,9	-0,4	-0,1	45 542	46 319	47 601	777	1 282	227
Impostos indiretos	14,5	14,8	14,8	0,2	0,0	26 104	27 354	28 169	1 250	815	359
Impostos diretos	10,8	10,2	10,2	-0,6	-0,1	19 438	18 966	19 432	-473	466	-133
Contribuições sociais	11,6	11,6	11,7	0,1	0,0	20 775	21 581	22 313	806	733	56
Das quais: efetivas	9,0	9,1	9,1	0,1	0,0	16 202	16 895	17 393	694	497	40
Vendas e outras receitas correntes	6,2	6,0	6,5	-0,2	0,5	11 161	11 142	12 337	-19	1 195	408
Vendas de bens e serviços	3,7	3,6	3,8	-0,1	0,2	6 636	6 604	7 200	-32	596	30
Outra receita corrente	2,5	2,4	2,7	-0,1	0,2	4 524	4 538	5 137	14	599	378
Receitas de capital	0,9	0,8	0,8	0,0	-0,1	1 527	1 541	1 452	14	-88	285

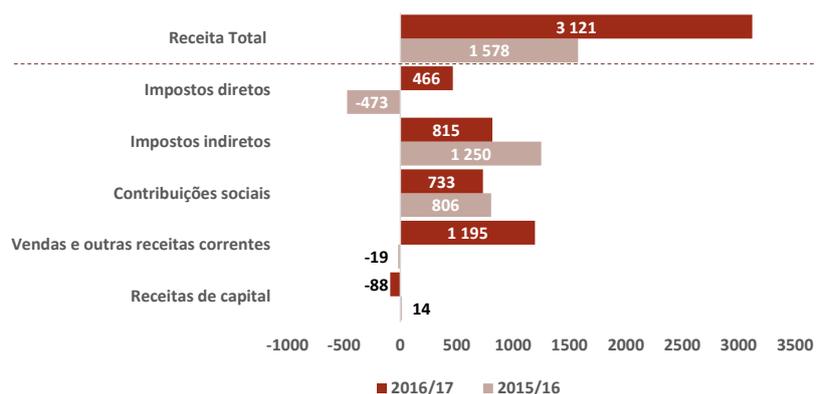
Fontes: INE (2015) e Ministério das Finanças (2016 e 2017). Os valores relativos a 2016 correspondem à estimativa do MF incluída na POE/2017. Cálculos do CFP. | Notas: (*) A coluna "Medidas" traduz o impacto orçamental estimado pelo MF decorrente de medidas discricionárias em 2017, de efeitos diferidos (*carry-over*) na receita resultante de medidas anteriores a 2017 e de ganhos financeiros. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver Quadro 16 em anexo. A diferença relativamente ao Quadro 1 resulta do ajustamento de uma medida temporária na receita no valor de 450M€. Os valores encontram-se ajustados de medidas temporárias e não recorrentes, conforme se detalha no Quadro 4.

Apesar da variação prevista da receita total das administrações públicas se encontrar em linha com o resultado esperado para a economia, há riscos particulares a ter em conta. Os ganhos financeiros e o impacto das novas medidas de política líquido do *carry-over* de medidas de 2016, apresentados no Quadro 1, representam 975 M€. Excluindo este montante a receita aumentaria 2,7% ou seja aumentaria 0,3 p.p. abaixo da variação prevista para o PIB a preços correntes constante do cenário macroeconómico, o que revela alguma prudência na previsão da receita antes de medidas. Contudo, algumas rubricas apresentam variações que merecem anotação. Nomeadamente, deve assinalar-se a forte variação observada na receita de vendas de bens e serviços (+596 M€ ou +9,0%, por comparação com o ano imediatamente anterior)⁴ sem que se encontrem especificadas medidas de política ou outros efeitos que, para além do cenário macroeconómico adotado, possam explicar o aumento previsto. A outra receita corrente⁵ apresenta também uma expectativa de crescimento superior ao que decorreria da evolução esperada para a economia, encontrando-se fortemente influenciada pelo efeito relativo à previsão de acréscimo de dividendos do BdP a receber em 2017 (+303 M€). Sem considerar este último efeito, a outra receita corrente crescerá 6,5%.

⁴ Este valor representaria um máximo na série histórica desde 2008, último ano em que se observou uma taxa de variação anual superior (9,3%) à agora prevista em sede da POE/2017.

⁵ A outra receita corrente inclui transferências correntes provenientes de entidades que não integram as administrações públicas, nomeadamente da União Europeia, bem como rendimentos de propriedade (por exemplo, juros e dividendos recebidos de entidades fora das administrações públicas) e outros subsídios à produção.

Gráfico 1 – Evolução da receita ajustada das administrações públicas (em M€)

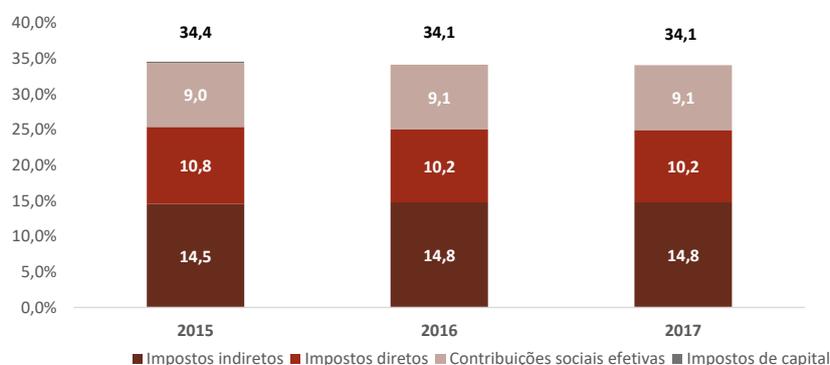


Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: valores ajustados.

A receita fiscal ajustada deverá baixar de 25,0% para 24,9% do PIB em 2017, como resultado de um crescimento nominal (de 2,8%) inferior ao previsto para o PIB. A previsão da receita fiscal das administrações públicas apresenta um acréscimo de 1282 M€ em termos ajustados, atingindo 47 601 M€ em 2017.⁶

A POE/2017 tem subjacente para 2017 uma carga fiscal de 34,1% do PIB, igual à estimada para 2016. A carga fiscal (não ajustada) ficaria assim inalterada face ao valor estimado para 2016.⁷ A composição da carga fiscal (Gráfico 2) também se mantém estável, com predominância da tributação indireta (43,3% do total).

Gráfico 2 – Evolução da carga fiscal (em % do PIB)



Fonte: INE (2015) e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: valores não ajustados; o peso dos impostos de capital é residual ao longo do período, pelo que não é visível no gráfico.

Na POE/2017 está implícito um aumento de 466 M€ da receita ajustada de impostos diretos apesar do efeito líquido esperado pelo MF das medidas anunciadas ser no sentido da sua diminuição. A POE/2017 prevê um aumento da receita de impostos diretos

⁶ Note-se que a revisão em baixa do PIB nominal (-1061 M€) em 2016 influencia a leitura de indicadores que utilizam este agregado como denominador.

⁷ A carga fiscal corresponde à soma da receita dos impostos diretos, indiretos e impostos sobre capital bem como as contribuições sociais efetivas. A carga fiscal calculada neste relatório não inclui ajustamentos de medidas temporárias.

de 466 M€, que contrasta com o impacto líquido negativo de medidas e outros efeitos (-133 M€). Este último valor decorre do efeito líquido da redução da sobretaxa do IRS (-200 M€)⁸ bem como da perda de receita deste imposto decorrente da aplicação da regra de uma entrada por cada duas saídas no emprego público (-18 M€), o que é parcialmente compensado pelos ganhos em termos de IRS decorrente da reposição salarial na função pública (+38,5 M€) e pela receita de impostos diretos esperada arrecadar em 2017 ao abrigo do Programa Especial de Redução de Endividamento ao Estado (PERES)⁹, no montante de 46,6 M€ (ver Quadro 16). A diferença entre o aumento previsto para a receita de impostos diretos e o impacto líquido das medidas parece assim depender do cenário traçado pela POE/2017 para a evolução da atividade económica e do emprego. Uma evolução da economia menos favorável do que a esperada no cenário macroeconómico subjacente à POE/2017 (a exemplo do já verificado em 2016) poderá ter como resultado uma menor arrecadação destas receitas. Acresce ainda a incerteza quanto aos resultados do PERES, que dependerão do grau de adesão dos contribuintes a este programa.¹⁰

O aumento da receita de impostos indiretos subjacente à POE/2017 é também superior ao impacto das medidas anunciadas, pelo que a sua evolução dependerá dos desenvolvimentos macroeconómicos. A POE/2017 aponta para um crescimento significativo dos impostos indiretos (+815 M€), sendo a previsão do impacto líquido das medidas e outros efeitos incidentes sobre os mesmos de apenas 359 M€. Este impacto resulta, em parte, do prolongamento em 2017 do efeito da descida do IVA com início em 2016 para o sector da restauração (-175 M€), bem como da diminuição de receita do Imposto sobre o Tabaco (IT) decorrente de em 2016 ter existido uma maior introdução ao consumo (-100 M€).¹¹ No sentido de aumento da receita observa-se a criação de um novo imposto, designado como Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis — AIMI (140 M€, em termos líquidos da perda de 20M€ no Imposto de Selo (IS)), o alargamento da base de tributação do Imposto sobre o Álcool e Bebidas Alcoólicas — IABA (80 M€) — e a recomposição do Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos — ISP (70 M€). Acresce a receita de IVA que se espera recuperar em 2017 ao abrigo do PERES, no montante de 53,4 M€. De assinalar o efeito *carry-over* das contribuições sobre os sectores bancário, energético e farmacêutico, num total de 291 M€ (ver Quadro 16). No que respeita aos Impostos Especiais de Consumo (IEC) e Impostos sobre Veículos (ISV), o agravamento da tributação contribui para uma retração da

⁸ O valor de 200 M€ resulta da perda de receita (-380 M€) pela extinção da sobretaxa do IRS em 2017 que se encontra legislada (Lei n.º 159-D/2015, de 30 de dezembro), compensada em sentido contrário pelo ganho de receita para o Estado do faseamento daquela extinção prevista na POE/2017 (+180 M€).

⁹ Este regime de regularização de dívidas fiscais e contributivas tem como condição o pagamento de, pelo menos, 8% do total da dívida até 20 de dezembro de 2016, bem como um incentivo para o pagamento integral dessas dívidas fiscais traduzido em: dispensa dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas do processo de execução fiscal correspondentes; redução da coima para 10% do mínimo da coima prevista no tipo legal ou 10% do montante da coima aplicada, no caso de coimas pagas no processo de execução fiscal; e dispensa do pagamento dos encargos do processo de contraordenação ou de execução fiscal associados às coimas. No caso do pagamento em prestações mensais, as reduções dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas do processo de execução fiscal são tanto maiores quanto menor for o número de prestações. As reduções são de: 10% em planos prestacionais de 73 até 150 prestações; 50% em planos prestacionais de 37 e até 72 prestações mensais; e 80% em planos prestacionais até 36 prestações mensais.

¹⁰ De acordo com informação do MF a estimativa do impacto do PERES resulta da expectativa de arrecadação de 1000 M€ ao longo de dez anos.

¹¹ Resultante da entrada em vigor do OE/2016 apenas em abril.

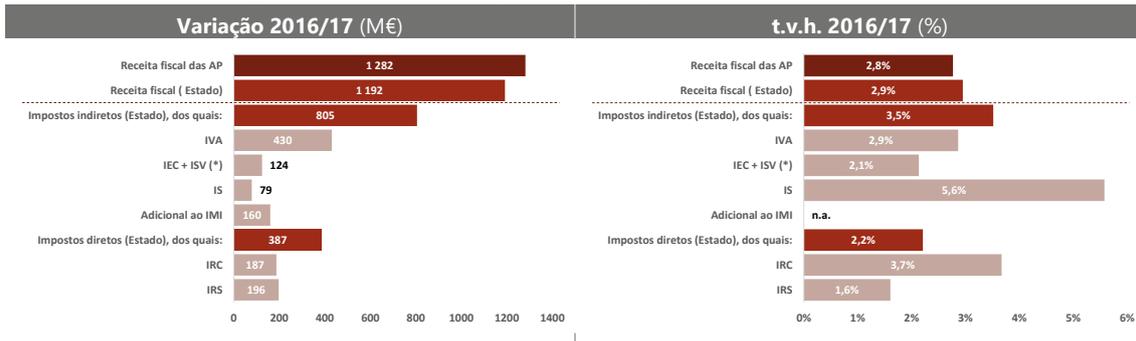
quantidade procurada dirigida aos produtos que constituem a base de tributação,¹² resultando num risco de a receita vir a ser menor do que a inicialmente projetada. Quanto ao IVA, e uma vez que o aumento previsto para a receita deste imposto se encontrará maioritariamente alicerçada na expectativa de aumento do consumo privado (3,0% em termos nominais), existem riscos de execução decorrentes da concretização do cenário macroeconómico, à semelhança, aliás, do ocorrido em 2016.

O aumento da receita fiscal do Estado indicado pela POE/2017 baseia-se, em mais de dois terços, na tributação indireta. Complementarmente à informação constante do relatório da POE/2017 na ótica da contabilidade nacional, o MF disponibilizou posteriormente informação desagregada por imposto, mas apenas para o subsector Estado, bem como para a receita de IMI e IMT da Administração Local. Estes dados permitem uma análise mais detalhada quanto às previsões da receita fiscal, ainda que não incluam todos os subsectores das administrações públicas, uma vez que o subsector Estado concentra a maioria da receita fiscal (87% em 2017) e dos principais impostos (IRS, IVA e IRC). Do aumento de 1192 M€ projetado na POE/2017 para a receita fiscal do subsector Estado, 805 M€ dizem respeito aos impostos indiretos (+3,5%). Por imposto, são de assinalar os contributos:

- Do IVA, em mais 430 M€ por comparação com 2016, globalmente em linha com a dinâmica prevista para o consumo privado;
- Do adicional ao IMI, receita do Estado consignada ao Fundo de Estabilização da Segurança Social (+160 M€);
- Dos impostos especiais sobre o consumo (IEC), correspondentes ao IABA, IT e ISP, bem como do ISV, em resultado de diversas medidas adotadas, nomeadamente da atualização das taxas destes impostos em 3%, do alargamento do IABA aos refrigerantes (+80 M€) e da recomposição da tributação em sede do ISP penalizando o gasóleo em favor da gasolina (+70 M€). Em sentido contrário, a dupla introdução ao consumo verificada em 2016 contribuirá para uma perda estimada de receita de IT em 2017 face ao ano anterior de 100 M€;
- Da receita de IS: apesar da eliminação da verba respeitante à tributação dos prédios com valor patrimonial tributário (VPT) superior a 1 M€ (-20 M€), substituída pelo adicional ao IMI, é esperado um aumento de 79 M€ (+5,6%).

¹² Que constitui, aliás, um objetivo das próprias medidas de política em sede destes impostos e do IUC, de acordo com o OE/2017, penalizando quer o consumo de refrigerantes (alargamento do IABA a estes produtos, receita a consignar ao SNS), quer o do gasóleo, quer ainda, em sede de Imposto Único de Circulação (IUC), agravando a tributação sobre veículos mais poluentes.

Gráfico 3 – Evolução da receita fiscal e principais impostos do subsector Estado (em M€ e %)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | A informação apresentada respeita apenas ao subsector Estado, para o qual existe informação disponível na ótica da contabilidade nacional desagregada por imposto. | (*) Nos IEC incluem-se o IABA, IT e ISP; n.a.: não aplicável.

A receita de impostos diretos do Estado tem um aumento na POE/2017, em sentido oposto às reduções estimadas pelo MF para 2016.

Para o aumento de 387 M€ que se espera alcançar em 2017 via tributação direta, o IRS contribui com 196 M€ e o IRC com 187 M€. De notar que o MF estima para o ano de 2016 reduções em ambos os impostos (o IRS com uma queda de 0,4% e o IRC com um decréscimo de 2,0%), para o que terão contribuído o impacto, em 2016, das alterações aos respetivos códigos tributários introduzidas em 2015 (nomeadamente, o quociente familiar e o alargamento das deduções à coleta no que respeita ao IRS; revogação do regime de tributação em IRC dos Fundos de Investimento, e a redução da taxa de IRC de 23% para 21%). A POE/2017 preconiza a manutenção das taxas e elementos essenciais dos principais impostos, o que inclui, no caso da tributação direta, o IRS¹³ e o IRC¹⁴. Na ausência de medidas especificadas no sentido de aumento, em termos líquidos, da receita destes impostos, a respetiva variação assentará na evolução esperada da economia, decorrendo os riscos da materialização do cenário macroeconómico projetado pelo MF, em particular quanto ao IRC uma vez que o ritmo de crescimento previsto (t.v.h. de 3,7%) é superior ao do PIB em termos nominais. Apesar de não referido no Relatório da POE/2017, de acordo com informação adicional do MF, a estimativa da receita fiscal em IRC para 2016 e a previsão para 2017 incluem uma receita anual de 125 M€ decorrente da introdução do regime de reavaliação do ativo fixo tangível.¹⁵ O articulado da POE/2017 prevê que o AIMI seja dedutível à coleta de IRS e IRC, o que terá impacto na liquidação destes impostos em 2018. No caso do IRS, o AIMI será dedutível aos rendimentos imputáveis a prédios urbanos, tendo por limite a coleta correspondente a rendimentos prediais. No IRC, o AIMI relativo a imóveis arrendados será dedutível à parcela

¹³ No caso do IRS espera-se que as remunerações dos empregados aumentem 2,7%, valor superior à expectativa de aumento da receita deste imposto em 2017.

¹⁴ De assinalar que, sem que no relatório da POE/2017 seja quantificado o impacto, se prevê a redução da taxa de IRC para 12,5% aplicável aos primeiros 15.000 € de matéria coletável para pequenas e médias empresas (PME) que exerçam atividade económica em territórios do interior.

¹⁵ Na sequência da autorização legislativa constante da lei do OE/2016, o Decreto-Lei n.º 66/2016, de 3 de novembro, estabelece um regime (de adesão facultativa) de reavaliação do ativo fixo tangível afeto ao exercício de atividades de natureza comercial, industrial ou agrícolas, propriedades de investimento e de elementos patrimoniais da mesma natureza afetos a contratos de concessão. No âmbito do mesmo, é dada a possibilidade de os sujeitos passivos de IRC (e no caso de IRS aqueles que tenham contabilidade organizada) poderem proceder à reavaliação de ativos, permitindo que as depreciações/amortizações sejam aceites e majorados como gastos fiscais a partir de 2018 (reduzindo assim a coleta do imposto). Em contrapartida, a soma das diferenças entre o valor líquido dos ativos reavaliados e o valor líquido dos mesmos antes da reavaliação dá origem a uma reserva de reavaliação tributada autonomamente a uma taxa de 14%, sendo o montante apurado pago em partes iguais até 15 de dezembro dos anos de 2016, 2017 e 2018.

da coleta correspondente aos rendimentos provenientes de arrendamento (em contrapartida, deixa de contar como gasto para efeitos de determinação do lucro tributável, não sendo aplicável a dedução de 600 mil€ para cálculo do valor tributável de AIMI).

O crescimento previsto para a receita de contribuições sociais (+3,4%) encontra-se acima da evolução esperada para as remunerações (+2,7%). As contribuições sociais deverão registar um aumento de 733 M€ (4,4%) em 2017 assente nas contribuições para a Segurança Social, que resultará essencialmente do aumento da massa salarial e da melhoria do desempenho do mercado de trabalho previstos pelo MF. Para esta variação concorre o impacto positivo decorrente da reposição total dos salários na função pública (98,2 M€), atenuado pela diminuição da receita de contribuições decorrente do efeito volume da aplicação da regra relativa ao rácio de uma entrada por duas saídas quanto ao emprego público (-42,3 M€). As contribuições efetivas, que justificam cerca de dois terços do aumento da receita contributiva (+497 M€), observam um crescimento de 2,9%, acima da variação prevista para as remunerações, mas em linha com esta se não for considerado o impacto líquido de medidas e outros efeitos (2,7%).

Relativamente às receitas não fiscais e não contributivas, sobressaem os aumentos expressivos previstos para as vendas de bens e serviços e outra receita corrente (+9,0% e 13,2%, respetivamente), sem que se encontrem suficientemente especificadas medidas na POE/2017 que os justifiquem na totalidade. A POE/2017 prevê que as vendas de bens e serviços correntes das AP aumentem em 596 M€ sem que, no entanto, anuncie ou especifique de forma suficiente medidas que justifiquem esta variação, para além do aumento de taxas diversas (+30 M€).¹⁶ Quanto à outra receita corrente, com um aumento previsto de 599 M€, as medidas referem-se ao aumento de dividendos a receber do Banco de Portugal em 2017 (+303 M€) e ao impacto expectável do exercício de revisão da receita (+75 M€), bem como do aumento esperado das verbas relativas a fundos europeus. A projeção para 2017 quanto a este tipo de receitas apresenta assim incertezas não despidiendas quanto à sua efetiva arrecadação, o que constitui um risco orçamental a assinalar.

Por seu turno, a variação da receita de capital inscrita na POE/2017 (-5,7%) afigura-se prudente, até porque terá em conta a expectativa de aumento da receita quanto a fundos comunitários. Os estímulos ao investimento recebidos da União Europeia crescerão 274 M€, prevendo-se para 2017 uma quebra relativamente às restantes receitas de capital. De notar que esta variação, calculada em termos ajustados, não considera o montante previsto quanto à recuperação por parte do Estado da garantia prestada ao BPP (450 M€).

¹⁶ De acordo com informação adicional disponibilizada pelo MF, a variação desta rubrica estará suportada em aumentos não especificados de vendas de EPR, designadamente da Parque Escolar (+173 M€) e do SNS (+82 M€), bem como no acréscimo de taxas (também não especificadas) da Administração Central (tanto no subsector Estado como nos SFA, num total de +133 M€) que em contabilidade nacional são registados como vendas, a que acresce a previsão de incremento das vendas de produtos alimentares e bebidas pelas AP (+21 M€).

2.3 ANÁLISE DA PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA NA POE/2017

Em 2017, a despesa das administrações públicas ajustada deverá crescer 2,1% de acordo com a POE/2017. A evolução da despesa em 2017 refletirá o efeito de medidas introduzidas anteriormente mas cujo impacto se fará sentir integralmente desde o início do ano, ao contrário do que sucedeu em 2016. Nesse âmbito, destacam-se: i) a reversão total da redução remuneratória nas AP aplicada desde 2011;¹⁷ ii) a redução do horário normal de trabalho para as 35 horas semanais;¹⁸ iii) as alterações ao nível do abono de família, do RSI, do CSI e das prestações de parentalidade;¹⁹ iv) a eliminação da CES.²⁰ Refletirá também o impacto da atualização das pensões (em alguns casos acrescido de um aumento extraordinário a partir de agosto), do levantamento da suspensão da atualização do IAS e da nova prestação social única para pessoas com deficiência.

Quadro 3 – Despesa ajustada das administrações públicas e impacto das medidas

	Despesa ajustada das administrações públicas										Medidas
	% do PIB					M€					M€
	2015	2016	2017	2015/16	2016/17	2015	2016	2017	2015/16	2016/17	2017
Despesa Total	47,0	46,1	45,7	-0,9	-0,4	84 362	85 405	87 168	1 043	1 763	221
Despesa primária	42,4	41,8	41,3	-0,7	-0,4	76 171	77 386	78 871	1 215	1 485	281
Despesa corrente primária	39,5	39,3	38,7	-0,2	-0,6	70 903	72 781	73 875	1 877	1 094	-16
Consumo intermédio	5,8	5,7	5,6	0,0	-0,1	10 329	10 591	10 680	262	89	-390
Despesas com pessoal	11,3	11,2	11,0	-0,1	-0,2	20 273	20 704	20 975	431	272	178
Prestações sociais	19,3	19,0	18,7	-0,3	-0,3	34 637	35 113	35 615	476	501	368
que não em espécie	17,4	17,1	17,0	-0,3	-0,1	31 321	31 739	32 414	418	675	366
em espécie	1,8	1,8	1,7	0,0	-0,1	3 317	3 374	3 201	58	-173	3
Subsídios	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0	1 110	1 108	1 104	-2	-4	7
Outras despesas correntes	2,5	2,8	2,9	0,3	0,0	4 554	5 265	5 501	710	237	-180
Despesas de capital	2,9	2,5	2,6	-0,4	0,1	5 267	4 606	4 996	-662	391	297
FBCF	2,2	1,9	2,2	-0,3	0,3	3 905	3 525	4 177	-379	651	241
Outras despesas de capital	0,8	0,6	0,4	-0,2	-0,2	1 363	1 080	820	-283	-260	56
Juros	4,6	4,3	4,3	-0,2	0,0	8 191	8 019	8 297	-172	278	-60

Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: os valores relativos a 2016 correspondem à estimativa do MF incluída na POE/2017; a coluna das “Medidas” traduz o impacto orçamental estimado pelo MF decorrente de medidas discricionárias em 2017 e de efeitos diferidos (*carry-over*) na despesa resultante de medidas anteriores a 2017. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver os Quadros 1 e 16. Os valores encontram-se ajustados de medidas temporárias e não recorrentes (sendo que em 2017 não existem ajustamentos), conforme se detalha no Quadro 4.

O rácio da despesa no PIB deverá diminuir pelo quarto ano consecutivo, sendo a redução em 2017 a menos expressiva nesse período. O referido rácio tem vindo a diminuir desde 2014 mas as variações têm sido cada vez menores: -1,3 p.p. em 2014, -1,2 p.p. em 2015 e -0,9 p.p. em 2016. A POE/2017 aponta para a continuação dessa tendência no próximo ano, através de uma redução de 0,4 p.p., para 45,7% do PIB. A FBCF deverá ser a única rubrica da

¹⁷ Em 2016 a reversão da redução remuneratória foi efetuada de forma progressiva (a reversão integral apenas ocorreu a partir de outubro), nos termos da Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro.

¹⁸ A redução para as 35 horas teve efeitos a partir de julho de 2016, nos termos da Lei n.º 18/2016, de 20 de junho.

¹⁹ As alterações no abono de família (Portaria n.º 11-A/2016, de 29 de janeiro), RSI (Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro) e prestações de parentalidade (Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro) produziram efeitos a partir de fevereiro, março e abril de 2016, respetivamente. O valor de referência do CSI foi aumentado para 5022€/ano a partir de janeiro de 2016 (Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro) e para 5059€/ano a partir de abril de 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março). A POE/2017 reflete uma nova atualização do valor de referência do CSI.

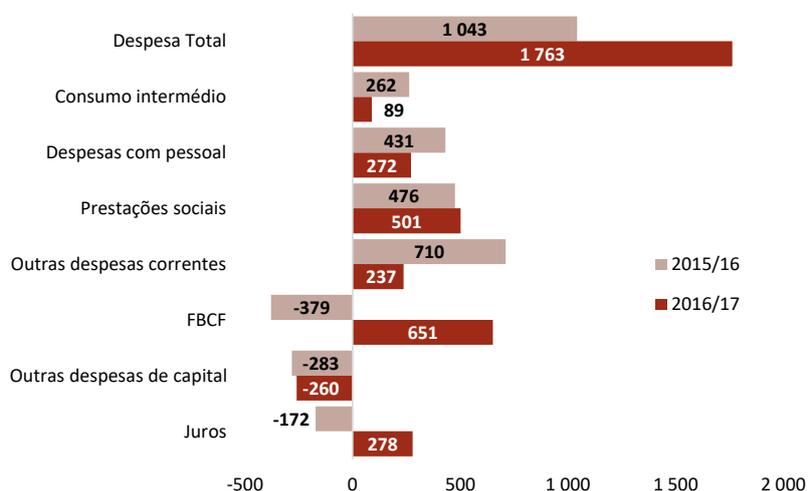
²⁰ A CES (cujas taxas foram reduzidas para metade em 2016) será extinta a partir de 1 de janeiro de 2017, nos termos da Lei n.º 159-B/2015, de 30 de dezembro.

despesa cujo peso aumentará (+0,3 p.p.), estando projetada uma estabilização dos juros, subsídios e outras despesas correntes. O MF prevê que todas as restantes rubricas contribuam para a quebra do rácio da despesa. O MF aponta também para um efeito muito significativo da melhoria do cenário macroeconómico, que deverá permitir uma poupança significativa nas prestações de desemprego.

Para o aumento previsto em termos absolutos para a despesa contribuirá sobretudo a despesa corrente primária mas também, em menor grau, a despesa de capital e os juros.

O aumento previsto da despesa ajustada das AP em 2017 (+1763 M€) - superior ao estimado para 2016 (+1043 M€) - ocorre sobretudo na despesa corrente primária (+1094 M€), no âmbito da qual todas as rubricas deverão apresentar aumentos, à exceção dos subsídios. As despesas de capital têm implícito um crescimento de 391 M€ (uma vez que o aumento da FBCF deverá ser atenuado por uma diminuição nas "outras despesas de capital"), estando também previsto um acréscimo da despesa com juros (+278 M€).

Gráfico 4 – Variação das componentes da despesa ajustada das AP (M€)

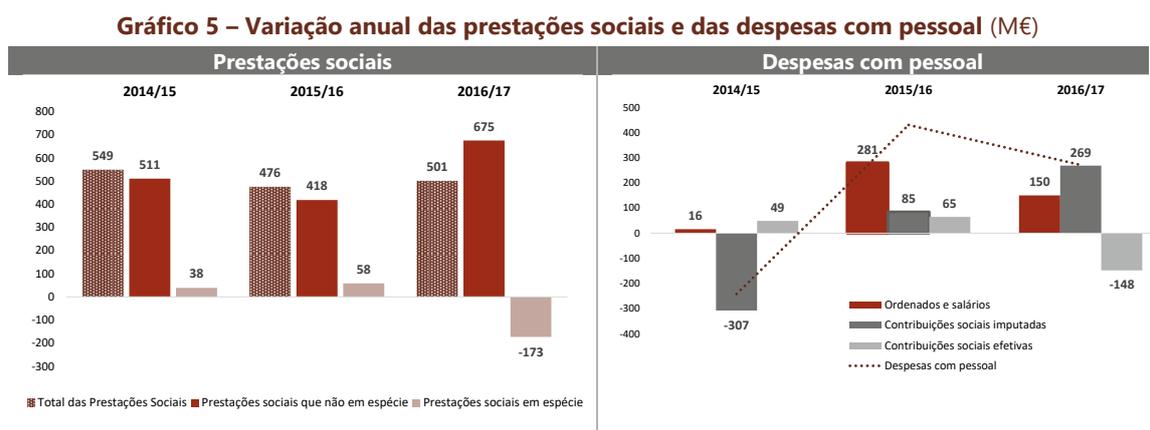


Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Nota: o Gráfico não inclui a variação da despesa com subsídios por esta ser residual (-2 M€ entre 2015/2016 e -4 M€ entre 2016/2017); em 2017 o consumo intermédio inclui 6,5 M€ respeitantes à reserva orçamental e a "outra despesa corrente" inclui a dotação provisional (535 M€).

O MF prevê um ritmo de crescimento da despesa com prestações sociais das AP semelhante ao agora estimado para 2016, embora projete uma redução das prestações sociais em espécie. A despesa com prestações sociais deverá manter o ritmo de crescimento de 1,4% que está implícito na estimativa para 2016 incluída na POE/2017.²¹ Em termos absolutos, está previsto um aumento de 501 M€ em 2017 (o maior no âmbito da despesa corrente primária – ver Gráfico 4), justificado pelas prestações sociais em dinheiro (+675 M€). Essa evolução prende-se com o impacto líquido de várias medidas discricionárias previstas na POE/2017 (+265 M€), com o efeito *carry-over* das prestações sociais referidas (+101 M€)

²¹ De acordo com a estimativa para 2016 incluída na POE/2017 a despesa com prestações sociais deverá ficar 505 M€ acima do previsto no OE/2016 (dos quais 421 M€ nas prestações sociais em dinheiro).

e com o aumento esperado no número de pensionistas.²² As medidas incluem o aumento das pensões (+187 M€)²³ e a introdução de uma nova prestação social única para deficientes (+60 M€), bem como a extinção da CES (+18 M€).²⁴ Por via do funcionamento dos estabilizadores automáticos, a melhoria prevista no mercado de trabalho²⁵ deverá contribuir para a redução da despesa com subsídios de desemprego em 2017 (-105 M€, ou -6,7%), embora inferior à estimada para 2016 (-189 M€, ou -10,7%).²⁶ Por fim, salienta-se que, ao contrário do que aconteceu no último triénio, o MF prevê uma redução da despesa com prestações sociais em espécie em 2017 (-173 M€) maioritariamente na área da Saúde, designadamente nos meios complementares de diagnóstico e terapêutica e na comparticipação em produtos vendidos em farmácias – ver painel esquerdo do Gráfico 5.



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

Em 2017 é esperado um novo aumento das despesas com pessoal, embora inferior ao estimado para 2016. A estimativa para 2016 incluída na POE/2017 tem implícito um aumento das despesas com pessoal de 431 M€ face a 2015 que, a concretizar-se, implicará um desvio desfavorável de 396 M€ face ao previsto no OE/2016.²⁷ Para 2017 está projetado um acréscimo inferior: +272 M€.²⁸ Por um lado, o MF estima que a despesa com ordenados e salários aumente 150 M€, na expectativa de o custo da reposição salarial durante a totalidade do ano (+257 M€) e da redução do horário normal de trabalho para as 35 horas semanais (+25 M€) serem atenuados pelo efeito da aplicação da regra de “uma admissão

²² De acordo com informação adicional prestada pelo MF, o número de pensões de velhice deverá aumentar 0,9% em 2016 e 1,2% em 2017.

²³ Em janeiro de 2017, as pensões até 844€ serão atualizadas de acordo com a taxa de inflação, sendo que no caso das pensões entre 825€ e 2515€ à inflação será descontado meio ponto percentual. O aumento das pensões também decorrerá do levantamento da suspensão do IAS. A partir de agosto de 2017 acrescerá um aumento extraordinário de 10€ por pensionista (face aos valores que recebam em dezembro de 2016) para quem receba entre 275€ e 628,28€ (pensões que não foram atualizadas entre 2011 e 2015, como refere o artigo 88.º da PL do OE/2017). Assim, o MF prevê um aumento de 503 M€ da despesa com pensões da segurança social em 2017, superior ao estimado para 2016 (+376 M€). A despesa com pensões pagas pela CGA deverá manter-se praticamente inalterada em termos nominais entre 2016 e 2017.

²⁴ Recorda-se que em contas nacionais, a receita da CES é abatida à despesa com prestações sociais.

²⁵ Encontra-se prevista uma diminuição da taxa de desemprego, de 11,2% para 10,3% em 2017.

²⁶ Note-se que nos casos previstos no artigo 85.º da PL do OE/2017, será atribuída uma majoração de 10% (para cada beneficiário) do montante do subsídio de desemprego e do subsídio por cessação de atividade.

²⁷ Tal como assinalado pelo CFP no [Relatório de análise da execução orçamental até ao final do 2.º trimestre de 2016](#), o desvio desfavorável é explicado pelas contribuições sociais (+507 M€) e não pelos ordenados e salários (-111 M€).

²⁸ Em percentagem do PIB, o MF prevê que as despesas com pessoal diminuam pelo quarto ano consecutivo, passando de 11,2% para 11,0% em 2017.

por cada duas saídas de efetivos das AP” (-122 M€).²⁹ Por outro lado, a despesa com contribuições sociais dos empregadores deverá evoluir de forma distinta: é esperado um aumento de 269 M€ nas contribuições imputadas e uma diminuição de 148 M€ nas contribuições efetivas (ver painel direito do Gráfico 5).³⁰

O consumo intermédio deverá crescer 0,8% em 2017, o que representa uma desaceleração significativa relativamente ao crescimento estimado para o ano corrente. Excluindo os encargos com PPP a variação será de 2,1%. De acordo com a estimativa para 2016 incluída na POE/2017, o consumo intermédio deverá ficar 933 M€ abaixo do previsto no OE/2016,³¹ prevendo-se um aumento de 262 M€ (+2,5%) face a 2015. Refira-se ainda que a dotação de consumo intermédio para 2016 incluiu uma parcela de 193 M€ respeitante à reserva orçamental,³² desconhecendo-se se esse montante estará incluído no total de 445 M€ de cativações permanentes referido pelo MF no *Effective Action Report*. Excluindo a despesa com PPP, que deverá diminuir 100 M€, está previsto em 2017 um aumento de 2,1% (+189 M€) no restante consumo intermédio. Trata-se de um acréscimo superior à taxa de inflação prevista pelo MF (1,5%), mas inferior ao crescimento nominal do PIB. Este aumento ocorrerá apesar da explicitação de uma poupança de 75 M€ prevista no âmbito de um exercício de revisão da despesa pública e de um congelamento nominal, que representaria uma poupança de 215 M€ face a um cenário de políticas invariantes em que o crescimento ocorreria ao ritmo do PIB nominal. Contudo, no entendimento do CFP este congelamento nominal não permite, por si só, assegurar aquela redução em termos absolutos da despesa, correspondendo antes à sua manutenção face ao ano anterior, pelo que a redução esperada deverá assentar noutro tipo de medidas não especificadas na POE. Para 2017 a reserva orçamental líquida de cativos (integralmente classificada em consumo intermédio) ascende a 6,5 M€, tendo os restantes 427,1 M€ dessa reserva sido considerados como poupança (à qual acrescem cativos no valor de 88,9 M€, de acordo com informação adicional prestada pelo MF).

Encontra-se projetado um aumento de 237 M€ nas outras despesas correntes em 2017, influenciado pela dotação provisional. A dotação provisional para 2017 ascende a 535 M€ e foi integralmente imputada a esta rubrica. Já na estimativa de execução para 2016 a maior parte da dotação provisional (434,5 M€ de um total de 501,7 M€) foi reafectada para reforço de outras rubricas da despesa, o que dificulta a comparabilidade dos valores correspondentes aos dois exercícios.³³ Excluindo a dotação provisional, está prevista uma

²⁹ Para 2016 o MF previa uma poupança de 100 M€ com a redução do número de trabalhadores, de acordo com a [Carta remetida pelo Ministro das Finanças](#) à Comissão Europeia em 5 de fevereiro de 2016. Os dados da DGAEP até junho de 2016 apontam para um aumento de 797 postos de trabalho nas AP desde o início do ano.

³⁰ A eliminação integral da redução remuneratória e a redução do número de trabalhadores são medidas que afetam quer os ordenados e salários quer as contribuições sociais. Por essa razão, não se encontra justificação para um aumento previsto na despesa com contribuições sociais imputadas tão elevado face ao estimado em “ordenados e salários”, quando simultaneamente se prevê uma redução nas contribuições efetivas.

³¹ Esse desvio está influenciado pela reclassificação da transferência de fundos comunitários (164 M€) para a subconcessionária Transmontana efetuada pela Infraestruturas de Portugal. A verba foi orçamentada em consumo intermédio e a respetiva execução foi contabilizada como “outra despesa de capital”.

³² A parcela remanescente (cerca de 235 M€) foi considerada logo à partida como uma poupança.

³³ Conclusão retirada a partir do [Quadro 4.2](#), remetido pelo MF à Assembleia da República, na sequência do Requerimento n.º 35/XIII/2ª.

redução das outras despesas correntes de 231 M€ atribuída ao congelamento nominal e a da contribuição financeira para o orçamento da UE em 65 M€. O congelamento nominal representa, de acordo com o MF, uma poupança estimada de 180 M€ face ao cenário de políticas invariantes, em que esta rubrica cresceria ao ritmo do PIB nominal. Como referido no parágrafo anterior um congelamento nominal não corresponde a uma redução na despesa face ao ano anterior.

Segundo a POE/2017, as despesas de capital deverão aumentar 391 M€, na sequência de um crescimento da FBCF (em 651 M€) e de uma diminuição das outras despesas de capital (em 260 M€). A POE/2017 tem implícito um aumento da FBCF de 651 M€ (+18,5%) - após um decréscimo de 379 M€ (-9,7%) estimado para 2016 — o que explica mais de um terço do aumento da despesa das AP em 2017.^{34,35} Esta variação da FBCF está influenciada por um efeito de base em 2016 decorrente da venda de imóveis por parte da Parque Escolar (215 M€) e também pelo facto de o encaixe esperado em 2017 com a venda de material militar ser inferior em 98 M€ face ao esperado em 2016 (ambos abatem à despesa). O MF prevê também um impacto de 280 M€ no aumento da despesa de investimento decorrente da aceleração da execução do Portugal 2020.³⁶ Por fim, refira-se que a diminuição de 260 M€ prevista nas outras despesas de capital está influenciada por um efeito de base em 2016 decorrente da já referida transferência de fundos europeus para a concessionária Transmontana (164 M€) e, em menor grau, pela expectativa de que o montante de injeções de capital na STCP e na Carris seja inferior ao registado em 2016 (-27 M€).³⁷

Em termos absolutos, a despesa com juros deverá voltar a aumentar, após a descida verificada em 2015 e estimada para 2016. A despesa com juros diminuiu 292 M€ em 2015 e o MF estima que venha a registar um decréscimo de 172 M€ no corrente ano.³⁸ Para 2017 está previsto um aumento de 278 M€ decorrente do aumento projetado para o *stock* de dívida pública e da manutenção da taxa de juro implícita da dívida (ver Capítulo 4.2. do presente relatório). Uma eventual descontinuidade em 2017 do programa de aquisição de títulos de dívida dos EM por parte do BCE poderia influenciar o custo das novas emissões em 2017.³⁹ Em percentagem do PIB o peso da despesa com juros deverá manter-se nos 4,3%, interrompendo assim a tendência de crescimento iniciada em 2011.

³⁴ A diminuição agora estimada pelo MF é mais acentuada do que a implícita no OE/2016 (que era de -147 M€).

³⁵ O peso da FBCF no PIB deverá aumentar para os 2,2% registados em 2015 após a redução para 1,9% estimada para 2016, ficando ainda longe dos 4,1% atingidos em 2010.

³⁶ Em 2017, a verba orçamentada em FBCF inclui as dotações centralizadas no MF respeitantes à contrapartida nacional (100 M€) e ao orçamento participativo (2,25 M€)

³⁷ De acordo com o *Effective Action Report* a recapitalização da CGD terá lugar ainda em 2016. Porém, na estimativa para 2016 o MF não considerou qualquer impacto resultante dessa operação.

³⁸ De acordo com a estimativa para 2016 incluída no relatório da POE/2017, a despesa com juros terá ficado 470 M€ abaixo do estimado no OE/2016 (onde estava implícito um aumento de 298 M€ face a 2015) – ver Caixa 2.

³⁹ Recorde-se que, em março de 2016, o BCE reforçou o programa lançado no início de 2015 de aquisição de ativos, incluindo os programas existentes de compra de dívida titularizada, obrigações colateralizadas e títulos governamentais, de agências e de instituições, totalizando 80 mil M€ de compras mensais no mercado secundário que se realizarão, pelo menos, até final de março de 2017.

Como foi referido no início deste capítulo, apresenta-se, de seguida, a Caixa 1. Esta identifica quais são as operações orçamentais que o CFP classificou como decorrentes de medidas não-recorrentes e medidas temporárias.

Caixa 1 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2016 e 2017

A identificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes constitui um dos elementos essenciais para o cálculo do saldo estrutural, a par da determinação da componente cíclica. O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas temporárias e não recorrentes como sendo aquelas cujo efeito orçamental é transitório e não conduz a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal. Este tipo de medidas não apresenta, em regra, efeitos permanentes que permitam reduzir o défice orçamental. Assim, de modo a poder identificar o esforço de consolidação orçamental em termos estruturais, os agregados orçamentais são ajustados dos respetivos efeitos.

O quadro seguinte identifica as medidas temporárias ou medidas não recorrentes consideradas pelo CFP na análise das contas públicas para 2016 e 2017, subjacentes à POE/2017. Em 2016 o CFP mantém a classificação e o entendimento de medidas consideradas na [análise ao OE/2016](#), exceto no que se refere às concessões da IP Telecom e da SILOPOR, cuja não concretização não beneficiará o saldo das administrações públicas em 2016, deixando de figurar como medida temporária.

Quadro 4 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental

	Milhões de euros			Em % do PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Medidas temporárias ou não recorrentes (impacto no saldo)	-2 463	285	450	-1,4	0,2	0,2
Receita	0	264	450	0,0	0,1	0,2
Pre-Paid Margins		264			0,1	
Recuperação da Garantia do BPP			450			0,2
Despesa	2 463	-21	0	1,4	0,0	0,0
Transferências de capital (Banca)	2 463			1,4		
Pagamentos one-off à União europeia		77			0,0	
Entrega de Aeor navas F-16 à Roménia		-98			-0,1	

Fonte: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP.

Para o ano de 2017, o CFP considerou unicamente a medida temporária referente à recuperação da garantia do Banco Privado Português (BPP), dado se tratar de uma receita extraordinária sem repercussão permanente na situação das finanças públicas. No que se refere à medida relativa ao Programa Especial de Redução do Endividamento do Estado (PERES), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 67/2016, 3 de novembro](#) não existe ainda informação suficiente para concluir acerca da sua natureza ser permanente ou temporária. Apenas após o apuramento da adesão dos contribuintes a esse programa, incluindo a distribuição temporal dos encaixes anuais dela resultante, será possível efetuar uma classificação. Assim, provisoriamente, o CFP não considerou enquanto temporária a receita de 100 M€ considerada na POE/2017 para o ano de 2017. De acordo com o MF, existe uma expectativa de receita anual de 100 M€, ao longo de dez anos, resultante do pagamento prestacional de dívidas fiscais e contributivas. Importa ainda ter presente que na estimativa de receita do MF para 2016 não foi considerado qualquer impacto do PERES.

A classificação de operações com natureza temporária adotada pelo CFP poderá ser objeto de revisão em face de informação adicional sobre a caracterização das medidas.

3 AVALIAÇÃO DO AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL, DA POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL E DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS

Para efeitos das análises na presente secção, importa prestar os seguintes esclarecimentos. 1) Para aferição do cumprimento da regra do saldo orçamental utilizou-se como denominador o PIB nominal, tal como definido na lei de enquadramento orçamental. 2) O saldo estrutural abaixo calculado sustenta-se, por um lado, na classificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes segundo os critérios de análise do CFP (vide Caixa 1) e, por outro, nas componentes cíclicas calculadas de acordo com a metodologia comum acordada na União Europeia. Não estando o hiato do produto apresentado no Relatório da POE/2017 calculado de acordo com esta metodologia, o CFP recalculou-o por forma a ficar coerente com o cenário macroeconómico da POE/2017 fazendo uso do programa econométrico disponibilizado pela Comissão Europeia (CONV, versão Autumn 2016). Os valores obtidos diferem de forma substancial dos utilizados no Relatório da POE/2017, que adotou para o crescimento do produto potencial a taxa do cenário apresentado em abril no PE/2016-2020, não obstante a revisão em baixa entretanto efetuada pelo MF para o crescimento do PIB e do investimento.

3.1 SALDOS ORÇAMENTAIS

A estimativa do MF para o défice nominal das AP em 2016 aponta para que este seja superior ao previsto no OE/2016 e no PE/2016, um resultado que, a confirmar-se, constitui um desvio, ainda assim compatível com a flexibilização da meta orçamental estabelecida pelas autoridades europeias.⁴⁰ A concretizar-se a estimativa do MF para o saldo nominal (*i.e.*, não ajustado), o desvio face ao objetivo do saldo para 2016 é de 0,2 p.p. do PIB, uma atualização que constitui uma revisão em alta do défice de 2,2% para 2,4% do PIB. Esta estimativa não tem em conta o eventual acréscimo de receita a obter com o PERES,⁴¹ nem o eventual impacto negativo da operação de recapitalização da CGD, a avaliar posteriormente pelas autoridades estatísticas nacionais e pelo EUROSTAT.

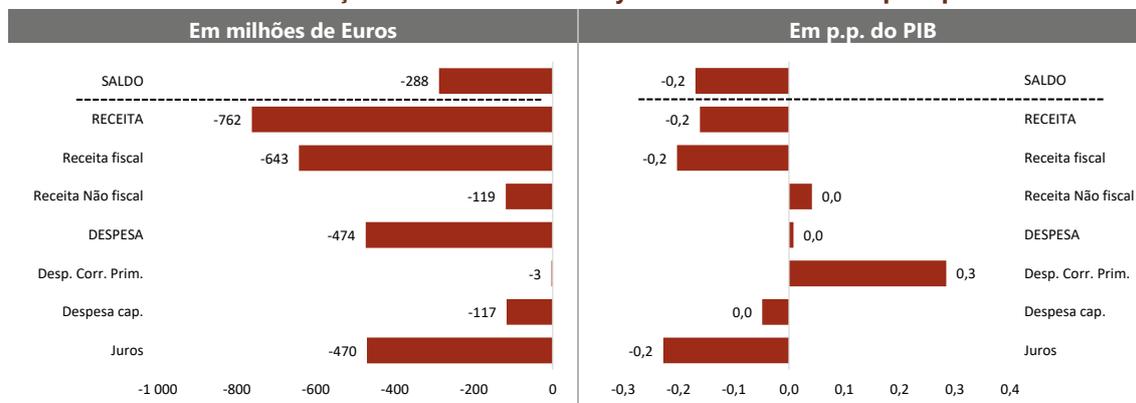
O desvio desfavorável do saldo orçamental face ao previsto no OE/2016 é justificado pelo comportamento da receita. A Caixa 2 compara duas previsões para a conta de 2016: a que consta da POE/2017 e a que constava da POE/2016. Ajustada do efeito das medidas temporárias e das medidas não recorrentes, a estimativa do MF aponta para que a receita fiscal seja o principal fator a contribuir para o desvio desfavorável na receita e consequentemente no défice, tanto em termos absolutos como em percentagem do PIB. Em contraste, a estimativa da despesa reflete, em termos nominais, uma execução abaixo do previsto pelo MF, beneficiada pelo comportamento da despesa com juros. Este desvio

⁴⁰A [Decisão do Conselho da União Europeia](#) no âmbito do n.º 9 do artigo 126.º do TFUE, de 2 de agosto de 2016, que notifica Portugal para que adote as medidas consideradas necessárias para a redução do défice, a fim de corrigir a situação de défice excessivo, requer que Portugal ponha termo à atual situação de défice excessivo até 2016, bem como que se reduza o défice nominal para 2,5% do PIB em 2016. A decisão do Conselho acrescenta ainda que «Esta melhoria no défice das administrações públicas é coerente com um saldo estrutural inalterado no que diz respeito a 2015, com base nas previsões da primavera de 2016 da Comissão. Portugal deve canalizar todas as receitas excecionais para acelerar a redução do défice e da dívida.»

⁴¹ Este desvio poderá ser atenuado, caso o impacto orçamental da medida PERES esbata o comportamento desfavorável de alguns dos principais impostos no desempenho da receita fiscal em 2016.

favorável do total da despesa em termos absolutos face ao OE/2016 não se verifica, contudo, em rácio do PIB, que reflete a manutenção do seu peso face a 2016, em resultado da revisão em baixa do PIB nominal (-1061 M€).

Gráfico 6 – Desvio orçamental da estimativa ajustada da receita e despesa para 2016



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: Os valores encontram-se expurgados do efeito de medidas temporárias e medidas não recorrentes (ver Caixa 1). Um valor positivo/negativo na despesa corresponde a um desvio desfavorável/favorável, sucedendo o inverso relativamente à receita.

O encerramento do PDE com base na execução orçamental de 2016 depende da obtenção de um défice orçamental não ajustado (*headline*) inferior ao limite de 3% do PIB, bem como da previsão por parte da Comissão Europeia de manutenção de um valor inferior a esse limiar nos dois anos subsequentes. A concretização de um défice não ajustado (*headline*) abaixo do limiar dos 3% do PIB em 2016 depende ainda de importantes desenvolvimentos orçamentais a ocorrer no último trimestre do ano, entre os quais o eventual impacto orçamental que a operação de recapitalização da CGD possa ter no registo em contas nacionais. A informação disponível é ainda insuficiente para permitir essa avaliação. No entanto, este impacto desfavorável, a ocorrer, poderá ser parcialmente mitigado pelo efeito que o PERES venha a ter na receita de 2016.

A POE/2017 aponta para uma melhoria do excedente primário em 2017, que se revela adequada para assegurar uma trajetória sustentada de redução do rácio da dívida pública. A previsão do MF para 2017 aponta para uma melhoria do saldo primário (em 0,9 p.p. do PIB) pelo terceiro ano consecutivo, prosseguindo a evolução positiva do saldo orçamental antes de juros iniciada em 2015. A melhoria do saldo primário será sustentada pelo contributo da receita e da despesa, respetivamente de 0,5 p.p. do PIB e -0,4 p.p. do PIB. A receita não fiscal e não contributiva justifica o contributo da receita enquanto a despesa corrente primária (0,6 p.p. do PIB) sustenta o contributo da despesa primária, que será no entanto parcialmente mitigado pelo aumento da despesa de capital (+0,2 p.p. do PIB).

Para 2017, a POE revê em alta o défice das AP apresentado no PE/2016, mantendo a redução anual do desequilíbrio orçamental em linha com o previsto naquele documento de programação orçamental. Em resultado do desvio no défice de 2016 (0,2 p.p. do PIB), a meta para 2017 foi revista em alta de 1,4% do PIB (prevista no PE/2016) para 1,6% do PIB. A correção do desequilíbrio orçamental para 2017 prevê-se que seja de 0,9 p.p.

do PIB, o que, ajustado dos efeitos de natureza temporária, traduz uma redução de 0,8 p.p..⁴² A concretizar-se a redução do défice em 2017, esta será superior à verificada em 2015 e à estimada para 2016, não contribuindo a despesa com juros para a melhoria do saldo, contrariamente ao sucedido nos últimos dois anos.

Quadro 5 – Indicadores orçamentais

Saldo orçamental:	Em % do PIB				Variação (p.p. PIB)			
	2014	2015	OE/2017		2014	2015	OE/2017	
			2016	2017			2016	2017
Primário	-2,3	0,2	1,9	2,8	-2,3	2,5	1,7	0,9
Global	-7,2	-4,4	-2,4	-1,6	-2,3	2,8	1,9	0,9
Ajustado de med. temporárias, não recorrentes	-3,6	-3,0	-2,6	-1,8	1,6	0,6	0,4	0,8
Ajustado do ciclo	-5,7	-3,6	-2,1	-1,7	-3,0	2,1	1,5	0,4
Estrutural	-2,1	-2,2	-2,3	-1,9	1,0	-0,1	-0,1	0,4
Primário estrutural	2,8	2,4	2,1	2,4	1,0	-0,4	-0,3	0,4
<i>por memória</i>								
medidas temporárias ou não recorrentes	-3,6	-1,4	0,2	0,2	-3,9	2,2	1,5	0,1
hiato do produto*	-3,0	-1,6	-0,7	0,2	1,3	1,4	0,9	0,9
componente cíclica	-1,5	-0,8	-0,3	0,1	0,6	0,7	0,5	0,4
juros	4,9	4,6	4,3	4,3	0,1	-0,3	-0,2	0,0
saldo estrutural com base nas medidas temp. da CE	-1,8	-2,3	-2,2	-1,9	-1,8	-0,4	0,1	0,3

Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: *em percentagem do produto potencial. As semi-elasticidades utilizadas correspondem às da CE tendo o hiato do produto sido calculado com base na metodologia comunitária. As medidas temporárias, não recorrentes refletem o critério de classificação do CFP, o qual não é coincidente com o adotado pelo MF e CE. Esta diferença assume particular relevância no cálculo do CFP para a variação do saldo estrutural em 2015 e 2016. Para efeitos de comparabilidade com a decisão do Conselho da União Europeia apresenta-se na última linha do quadro o saldo estrutural que se obteria com base na classificação de medidas temporárias da Comissão Europeia (na previsão do outono de 2016). As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

3.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

De acordo com a avaliação do MF, a redução nominal do défice prevista na POE para 2017 assegura o cumprimento do ajustamento estrutural mínimo anual estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.⁴³ A melhoria do saldo estrutural subjacente à POE para 2017, calculada pelo MF, é de 0,6 p.p. do PIB. Esta melhoria do saldo estrutural permitiria assegurar não apenas o cumprimento do ajustamento mínimo anual compatível com a trajetória de convergência para o Objetivo de Médio Prazo (OMP), mas também o cumprimento da regra geral de melhoria anual do saldo estrutural previsto na lei de enquadramento orçamental.

⁴² Esta diminuição é superior à prevista no PE/2016 (em 0,1 p.p. do PIB) e é explicada pela não concretização da operação temporária referente às concessões da IP Telecom e Silopor.

⁴³ Com base na matriz publicada na Comunicação interpretativa (COM (2015) 12, de 13 de janeiro) que serviu de base à elaboração da "Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact", que foi formalmente endossada pelo ECOFIN no dia 12 de fevereiro de 2016, a sua aplicação determina que a trajetória de ajustamento de cada Estado-Membro em direção ao OMP passe a ter em conta a sua situação económica, bem como a sustentabilidade das suas finanças públicas. No caso de Portugal, para o horizonte temporal coberto pelo OE/2017, o ajustamento mínimo deve ser superior a 0,5 p.p. do PIB uma vez que o país apresenta uma dívida pública superior a 60% do PIB e o hiato do produto está situado no intervalo entre -1,5% e 1,5% do PIB. A CE tem expressado o entendimento de que um ajustamento superior a 0,5 p.p. corresponde a um ajustamento mínimo de 0,6 p.p. do PIB.

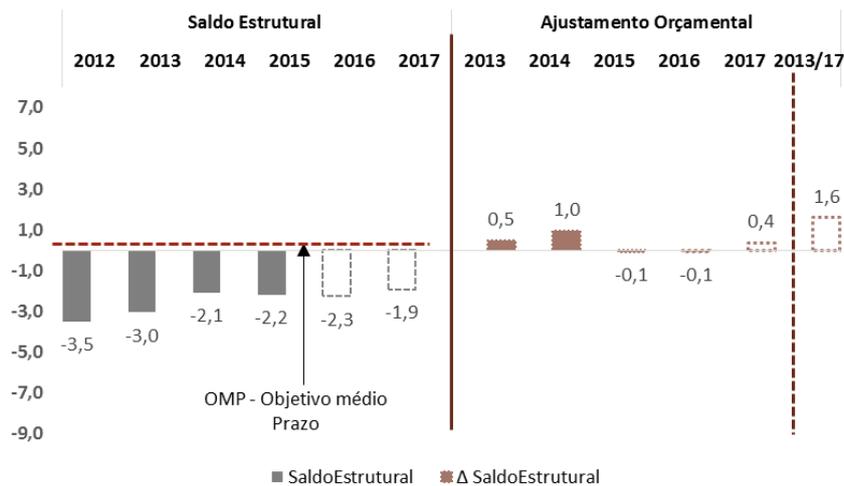
Porém, o ajustamento orçamental apurado no Relatório da POE/2017 não acompanha a metodologia comum estabelecida no Código de Conduta para a implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A variação do saldo estrutural calculada pelo MF tem implícito o crescimento do produto potencial à taxa utilizada no Programa de Estabilidade apresentado em abril deste ano. Este pressuposto não incorpora a estimativa mais atual para o crescimento do produto potencial que resulta do cenário macroeconómico da POE/2017, que reviu em baixa o crescimento do PIB e do investimento. A utilização daquele pressuposto no cálculo do hiato do produto pelo MF afasta o PIB observado (e observável) do produto potencial nos anos de 2016 e 2017, acentuando o efeito negativo da componente cíclica e assim melhorando a estimativa para o saldo estrutural e para a sua variação, como se demonstrará seguidamente.

De acordo com os cálculos do CFP a melhoria programada do saldo estrutural subjacente ao OE/2017 será de 0,4 p.p. do PIB em 2017. Neste cálculo considerou-se a classificação de medidas temporárias e não recorrentes do CFP e uma estimativa para o hiato do produto coerente com o cenário macroeconómico da POE/2017, (re)calculada de acordo com a metodologia comunitária.⁴⁴ Este valor compara com os 0,6 p.p. do PIB apresentados no Relatório da POE/2017. Os cálculos do CFP apontam assim para uma melhoria programada do saldo estrutural inferior ao necessário para garantir a melhoria de 0,5 p.p. do PIB estabelecida na lei de enquadramento orçamental (LEO) e a melhoria de 0,6 p.p. do PIB decorrente do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O desvio face à trajetória de ajustamento coloca mais distante o cumprimento do objetivo de médio prazo de um excedente estrutural de 0,25% do PIB, o qual não seria atingido antes de 2020, caso nos anos seguintes se efetuasse um ajustamento em linha com o requerido pelo PEC.

O CFP estima que a POE/2017 tem subjacente para 2017 um défice estrutural de 1,9% do PIB, valor que não permitirá ainda alcançar uma margem de segurança em relação ao rácio de 3% do PIB para o défice orçamental. Tendo em conta a volatilidade passada do ciclo económico e a sensibilidade do orçamento em relação às flutuações cíclicas é possível calcular um "valor mínimo de referência" que permita gerir as flutuações cíclicas normais da economia mantendo simultaneamente o défice orçamental abaixo do valor de referência de 3% do PIB. No caso português, este valor corresponde atualmente a 1,6% do PIB (ver a publicação [*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*](#), da Comissão Europeia).

⁴⁴ Caso se fizesse uso da quantificação de medidas temporárias e não recorrentes efetuada pela Comissão Europeia chegar-se-ia a uma melhoria de 0,3 p.p. do PIB em 2017 (e 0,1 p.p. do PIB em 2016).

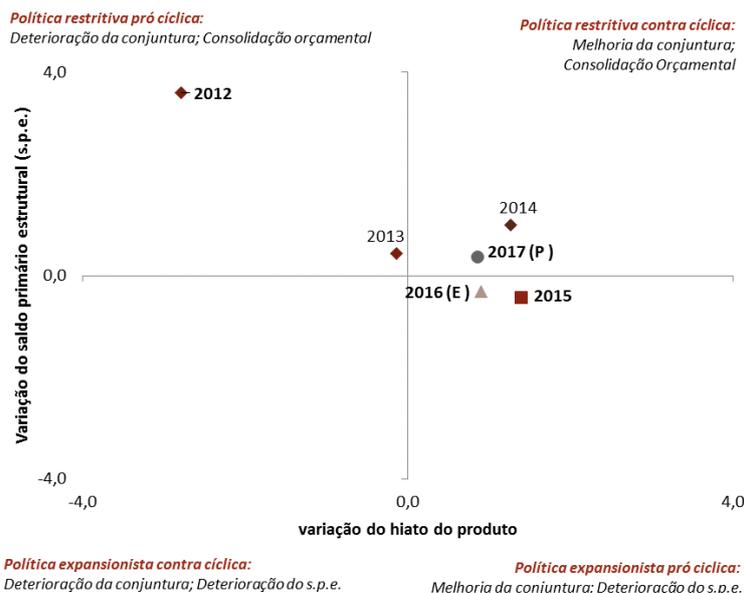
Gráfico 7 – Evolução do saldo estrutural (% e p.p. do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: Os valores estruturais encontram-se expurgados do efeito do ciclo económico e do efeito líquido de medidas temporárias e medidas não recorrentes (ver Caixa 1). O critério CFP de classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes não coincide com o considerado pelo MF e pela CE. Esta diferença assume particular relevância no cálculo do CFP para a variação do saldo estrutural em 2015 e 2016.

Apesar do referido, a POE/2017 tem subjacente uma alteração de postura da política orçamental face a 2016, passando de uma postura expansionista pró-cíclica adotada em 2016 para uma política restritiva contra-cíclica em 2017. A evolução programada do saldo primário estrutural subjacente à POE/2017 aponta para uma melhoria de 0,4 p.p. do PIB face a 2016. Este resultado sinaliza a inversão da postura expansionista estimada pelo CFP para os anos de 2015 e 2016 por uma postura restritiva da política orçamental em 2017 (ver Gráfico abaixo). A variação positiva do saldo primário estrutural sugere a retoma (programada) do processo de consolidação estrutural das finanças públicas interrompido em 2015 e 2016.

Gráfico 8 – Política orçamental e posição cíclica [2012-2017]

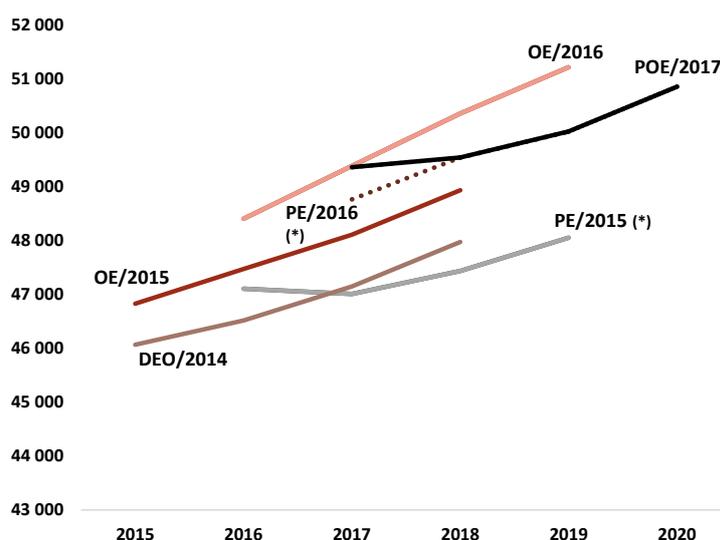


Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial. E- Estimativa, P – Previsão.

3.3 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (QPPO)

Quatro anos após a criação do QPPO, continua a existir dissonância entre os limites de despesa projetados no Programa de Estabilidade e os aprovados no âmbito do OE. Desde a aprovação do QPPO inicial, em julho de 2012, os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais foram sendo sucessivamente revistos em alta relativamente aos projetados nos planos de médio prazo imediatamente anteriores.⁴⁵ O Gráfico 9 ilustra os mais recentes tetos plurianuais de despesa do QPPO, constatando-se que nos Orçamentos do Estado para 2015 e 2016 os limites de despesa foram revistos em alta face aos projetos de atualização incluídos no DEO/2014 e no PE/2015, respetivamente. De igual modo, a proposta de lei do OE/2017 prevê um montante superior para o ano de 2017, face ao projetado no PE/2016. Esta dissonância contraria o espírito da Lei de Enquadramento Orçamental⁴⁶ de acordo com o qual os limites de despesa do QPPO devem ser compatíveis com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade, que incorpora a estratégia do Governo para os quatros anos seguintes.

Gráfico 9 – Recentes tetos plurianuais de despesa definidos no QPPO (M€)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: (*) projetos de atualização do QPPO, sem força de Lei nem votação na Assembleia da República; Os limites relativos ao OE/2016 foram aprovados através de lei autónoma (Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março).

A proposta de lei do OE/2017 prevê um limite de despesa para 2017 superior ao projetado no PE/2016 mas praticamente igual ao que está legalmente em vigor. O PE/2016, apresentado em abril passado, incorporou um projeto de atualização do QPPO com limites mais exigentes para o período 2017-2019, face aos aprovados pela Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, sendo que para 2017 o valor era inferior em 619 M€. Contudo, o QPPO apresentado na proposta de lei do OE/2017 define um novo limite para o ano de 2017

⁴⁵ Até ao PE/2015, apenas se registou uma revisão em baixa, no âmbito do OE/2014 (diminuição do limite para 2016).

⁴⁶ Artigo 12.º-D da LEO.

(49 358 M€).⁴⁷ Trata-se de um montante superior ao projetado no âmbito do PE/2016 (+596 M€) mas muito próximo do aprovado na referida lei (-23 M€) - ver Gráfico 9. Contudo, note-se que os limites dos agrupamentos de programas “Soberania” (+88 M€), “Social” (+56 M€) e “Segurança” (+14 M€) foram revistos em alta face aos montantes aprovados na Lei n.º 7-C/2016, embora tendo sido compensados com uma revisão em baixa do limite do agrupamento de programas “Económica” (-180 M€).⁴⁸

O limite de despesa para 2017 previsto no novo QPPO é compatível com o objetivo do défice em contas nacionais (1,6% do PIB). O Quadro 6 evidencia um exercício *Top-Down* demonstrativo da coerência entre aqueles dois referenciais. Partindo do saldo orçamental previsto em contas nacionais (-3016 M€) e tendo em consideração os ajustamentos de passagem entre óticas contabilísticas, apura-se o défice das AP em contabilidade pública (-4761 M€).⁴⁹ Uma vez definida a previsão do saldo dos subsectores da administração regional e local e da segurança social, apura-se por diferença o saldo da administração central. Em função do montante de previsão da receita fiscal e da receita não fiscal da administração central, calcula-se o valor máximo de despesa efetiva para este subsector. Por fim, o valor máximo de despesa da administração central coberta por receitas gerais⁵⁰ (49 358 M€) é apurado por diferença face à despesa financiada por receita própria.⁵¹

Quadro 6 – Do saldo em contas nacionais ao limite de despesa no QPPO para 2017 (em M€)

1. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional)	-3 016
2. Ajust. de passagem à Contabilidade Pública	-1 745
Efeito do registo segundo a especialização do exercício	-515
Impostos e contribuições sociais	-244
Juros a receber / pagar	154
Outras contas a receber (-)	0
Outras contas a pagar (+)	-425
Ajustamento de diferença de Universo	107
Outros Ajustamentos	-1 338
3. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(1)+(2)]	-4 761
a) Saldo das Adm. Regional e Local	891
b) Saldo da Seg. Social	1 092
4. Saldo da Administração Central [(3)-(a)-(b)]	-6 743
c) Receita Efetiva	58 313
Receita Fiscal	42 049
Outra Receita Corrente	14 551
Receita de Capital	1 713
d) Valor Máximo da Despesa efetiva da AC [(c)-(4)]	65 056
e) Despesa financiada por receitas próprias	15 698
5. Limite de despesa da AdC fin. por receitas gerais (QPPO) [d)-(e)]	49 358

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: AC – Administração Central.

⁴⁷ Nos termos do artigo 214.º da PPL n.º 37/XIII.

⁴⁸ Nos termos do n.º 5 do artigo 12.º-D da LEO, os limites de despesa relativos a cada agrupamento de programas são vinculativos para o segundo ano económico do QPPO (que neste caso corresponde ao ano de 2017). Porém, o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 7-C/2016, refere que o limite de despesa para 2017 é indicativo.

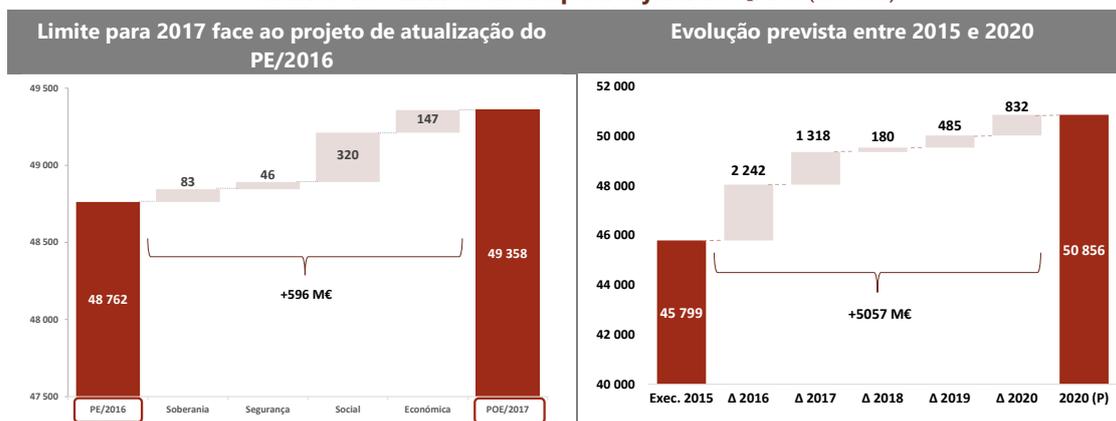
⁴⁹ Em 2017 o défice orçamental em previsto pelo MF em contas nacionais é inferior ao previsto em contabilidade pública, à semelhança do que se estima para 2016.

⁵⁰ Corresponde essencialmente a despesa financiada por impostos. O QPPO não abrange a despesa financiada por receita própria dos serviços (por exemplo, taxas). Ver, a este propósito, o [Glossário de Finanças Públicas do CFP](#).

⁵¹ Para o período 2018-2020, a informação disponível não permite avaliar a compatibilidade dos limites de despesa previstos no QPPO com os objetivos orçamentais definidos em contas nacionais. A este propósito refira-se que continua a não ser cumprido o disposto no n.º 6 do artigo 12.º-D da LEO, que determina que conjuntamente com o QPPO devem ser a publicadas as projeções de receitas gerais e receitas próprias dos organismos da administração central e do subsector da segurança social para os quatro anos seguintes.

Mais de metade do aumento do limite para 2017 face ao previsto no PE/2016 concentra-se no agrupamento de programas da área “Social”. Este agrupamento é responsável pela maior parte da despesa sujeita ao QPPO (representando cerca de 58% do total previsto para 2017) e o respetivo limite para 2017 sofreu um acréscimo de 320 M€, dos quais 171 M€ dizem respeito ao Programa “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar” e 146 M€ ao Programa “Saúde” (ver painel esquerdo do Gráfico 10). Esse aumento está em parte influenciado pelo facto de, no âmbito do PE/2016, a dotação destinada a cobrir os encargos com a reversão da redução remuneratória em 2017 ter sido integralmente imputada no Programa “Finanças”, enquanto na POE/2017 essa dotação passou a estar orçamentada nas respetivas entidades dos programas orçamentais. Por essa mesma razão, o limite do programa “Finanças” para 2017 passou a ser inferior (-187 M€), contribuindo assim para atenuar o aumento do limite no agrupamento de programas da área “Económica” (+147 M€), decorrente sobretudo das revisões no Programa “Gestão da Dívida Pública” (+323 M€) e “Economia” (+138 M€).

Gráfico 10 – Limites da despesa sujeita ao QPPO (em M€)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: “Δ” designa a variação prevista face ao ano anterior; a variação em 2017 resulta da estimativa de execução do MF para o corrente ano.

Os limites para os anos de 2018 a 2020 não sofreram alteração face ao projetado no PE/2016, implicando assim uma gestão da despesa mais exigente no período coberto pelo QPPO. Essa manutenção implica que o limite para o ano de 2018 passa a comportar um aumento de apenas 181 M€, ao invés dos 777 M€ que estavam implícitos no PE/2016. Para o período coincidente com o do QPPO 2017-19 aprovado pela Lei n.º 7-C/2016, está previsto um crescimento médio anual dos limites de despesa na ordem dos 1,1%, que compara com os 1,9% que estavam implícitos na referida Lei.

A estimativa de execução para 2016, fornecida pelo MF, aponta para que a despesa fique 362 M€ abaixo do teto aprovado na Lei n.º 7-C/2016 e mantido no PE/2016.⁵²

Caso a nova estimativa para 2016 e os limites plurianuais definidos na PPL n.º 37/XIII (Proposta de Lei do OE 2017) se concretizem, a despesa da administração central financiada por receitas gerais deverá aumentar sucessivamente nos próximos anos, estando previsto um acréscimo de 5057 M€ no quinquénio 2016-2020, dos quais 2242 M€ no corrente ano (ver painel direito do Gráfico 10).⁵³

⁵² A estimativa de execução foi fornecida pelo MF à Assembleia da República, na sequência do Requerimento n.º 35/XIII/2ª e contém uma desagregação por programa orçamental que não é integral. O CFP solicitou essa desagregação ao MF mas a informação não foi enviada, não sendo assim possível apurar os desvios estimados por programa em 2016.

⁵³ O aumento previsto face a 2015 está influenciado pela alteração metodológica de receita consignada que anteriormente era classificada em receita própria e que a partir do OE/2016 passou a ser classificada em receita geral do Estado, com um impacto na despesa financiada por receita geral na ordem dos 964 M€. Sem o efeito dessa reclassificação o aumento da despesa no ano de 2016 seria de 1278 M€.

4 ENDIVIDAMENTO, NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

4.1 ENDIVIDAMENTO E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

Ano de 2016

De acordo com o Relatório da POE/2017, o aumento da dívida direta do Estado em 2016 ficará acima do previsto no OE/2016. Segundo o MF, a dívida direta do Estado cifrar-se-á em 238,7 mil M€ no final de 2016, o que corresponde a um aumento de 12,8 mil M€ face ao final de 2015, ao valor de encaixe (Quadro 7). No OE/2016 estimava-se um aumento do endividamento líquido direto do Estado de 10,5 mil M€, sendo a estimativa para 2016 agora apresentada na POE/2017 superior em 2,4 mil M€ à previsão inicial. Esta diferença é explicada, em grande parte, pelo menor volume de amortizações antecipadas dos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI). No mesmo sentido, o maior endividamento líquido de alguns instrumentos de dívida, nomeadamente de produtos de aforro, de Bilhetes do Tesouro (BT) e duas Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) (cuja emissão não fora inicialmente prevista) também contribuiu para um maior aumento da dívida direta do Estado. Estes efeitos mais do que compensaram o menor financiamento líquido por via de Obrigações do Tesouro (4,4 mil M€ aquém do esperado no OE/2016).

Quadro 7 – Previsões para a composição do financiamento em 2016 (M€, valor de encaixe)

Composição do financiamento	2016P (OE/2016)		2016E (POE/2017)		Diferença POE/2017 vs. OE/2016	
	Saldo	Peso (%)	Saldo	Peso (%)	Valor	p.p.
CA + CT	1 700	16,3	3 500	27,3	1 800	11,0
Bilhetes do Tesouro	-221	-2,1	419	3,3	640	5,4
Obrigações do Tesouro	11 599	111,0	7 240	56,4	-4 359	-54,6
PAEF	-4 600	-44,0	-1 708	-13,3	2 892	30,7
Outra dívida	1 974	18,9	3 393	26,4	1 419	7,5
Total	10 451	100,0	12 844	100,0	2 392	

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: P = Previsão; E = Estimativa; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro; Outra dívida = CEDIC, CEDIM, outra dívida de curto prazo, outra dívida de médio e longo prazo, outra dívida não euro e fluxos de capital de *swaps*.

As necessidades brutas de financiamento do Estado na ótica da contabilidade pública para o ano corrente deverão situar-se 5,7 mil M€ acima da previsão feita no OE/2016.

Este incremento deve-se tanto a maiores necessidades líquidas de financiamento (superiores em 2,9 mil M€ face à previsão do OE/2016), como ao maior volume de amortizações e anulações de dívida fundada (+2,8 mil M€) (Quadro 8). No primeiro caso o aumento justifica-se, em parte, pelo maior défice orçamental (+0,2 mil M€), mas principalmente pela aquisição líquida de ativos financeiros acima do esperado (6,8 mil M€, face a 4,1 mil M€ no OE/2016), devido à inclusão do montante previsto para a recapitalização da CGD (2,7 mil M€). Nas amortizações, destaca-se o maior reembolso de OT, em detrimento duma menor amortização ao FMI.

Quadro 8 – Previsões para as necessidades de financiamento em 2016 (M€)

Necessidades de financiamento	2016P (OE/2016)		2016E (POE/2017)		Diferença POE/2017 vs. OE/2016	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	p.p.
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	10 224	24,0	13 140	27,2	2 916	3,2
a) Défice Orçamental	6 152	14,5	6 304	13,1	152	-1,4
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	4 072	9,6	6 836	14,2	2 764	4,6
c) Receitas de privatização	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	32 343	76,0	35 157	72,8	2 814	-3,2
d) CA + CT	660	1,6	700	1,4	40	-0,1
e) Dívida de curto prazo em euros	20 981	49,3	22 627	46,9	1 646	-2,4
f) Dívida de mlp em euros	6 608	15,5	9 991	20,7	3 383	5,2
g) Dívida em moeda não euro	4 780	11,2	2 123	4,4	-2 657	-6,8
h) Fluxos de capital <i>swaps</i> (Liq.)	-687	-1,6	-284	-0,6	403	1,0
3. Necessidades brutas de financiamento (1) + (2)	42 567	100,0	48 296	100,0	5 729	

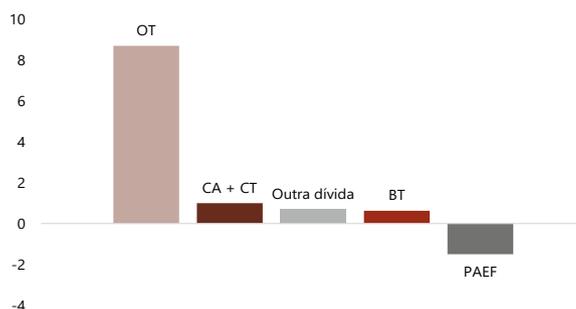
Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: P = Previsão; E = Estimativa. CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

Ano de 2017

O limite de endividamento global direto fixado para 2017 situa-se em 9,4 mil M€, face a uma estimativa para o endividamento global direto de 9 mil M€. Este consiste na soma i) do défice orçamental (em contabilidade pública) da administração central (6,7 mil M€); ii) da aquisição líquida consolidada de ativos financeiros (1,8 mil M€) e iii) das cativações abatidas à despesa da administração central (0,5 mil M€). Assim, estima-se que o endividamento líquido global direto seja inferior ao limite definido na proposta de lei do OE/2017 (n.º 1 do artigo 102.º). Os limites fixados para 2016 (8,9 mil M€) e 2017 não contemplam qualquer montante para a recapitalização da CGD, implicando um orçamento retificativo caso esta exija uma despesa com ativos financeiros que resulte num endividamento global direto superior aos limites referidos.

A confirmar-se, a previsão para a dívida direta do Estado em 2017 representa um menor acréscimo do endividamento face ao verificado em 2016. Antecipa-se que o montante da dívida direta do Estado se situe em 247,9 mil M€ no final de 2017, correspondendo a um financiamento líquido de 9,5 mil M€, ao valor de encaixe. O financiamento em 2017 será essencialmente suportado por OT, existindo, à semelhança dos anos anteriores, um aumento do saldo de Certificados de Aforro (CA) e Certificados do Tesouro (CT). Espera-se ainda um ligeiro incremento do *stock* de BT e de outra dívida de médio e longo prazo, e um contributo negativo dos empréstimos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), através de amortizações antecipadas do empréstimo do FMI no montante de 1,5 mil M€.

Gráfico 11 – Composição do financiamento em 2017 (mil M€, valor de encaixe)



Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: Outra dívida inclui CEDIC, CEDIM, outra dívida de curto prazo, outra dívida de médio e longo prazo e outra dívida não euro e fluxos de capital de swaps.

As necessidades brutas de financiamento do Estado em 2017 na ótica da contabilidade pública deverão diminuir 5,1 mil M€. Esta diminuição ficará a dever-se maioritariamente ao decréscimo das necessidades líquidas de financiamento (de 13,1 mil M€ para 9,6 mil M€), mas também à redução do volume de amortizações e anulações de dívida fundada (de 35,2 mil M€ para 33,6 mil M€).

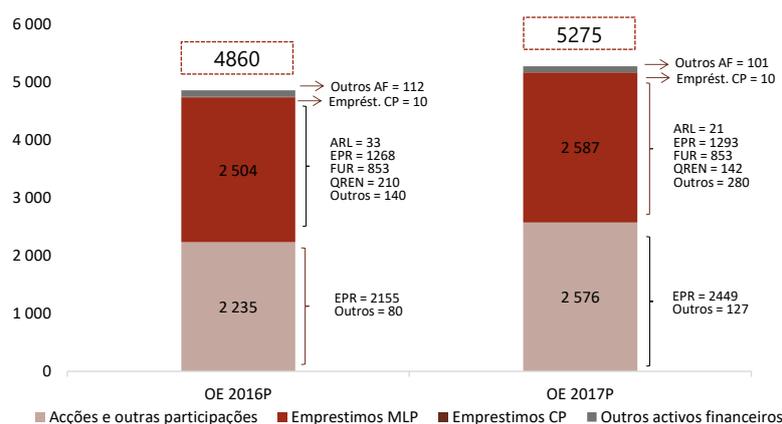
Quadro 9 – Necessidades de financiamento do Estado em 2015-2017 (M€)

Necessidades de Financiamento	2015		2016P		2017P		Var. 2016/15		Var. 2017/16	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%	Valor	%
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	11 845	21,4	13 140	27,2	9 609	22,2	1 295	10,9	-3 531	-26,9
a) Défice Orçamental	5 606	10,1	6 304	13,1	6 606	15,3	698	12,5	302	4,8
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	6 239	11,3	6 836	14,2	3 003	6,9	597	9,6	-3 833	-56,1
c) Receitas de privatização	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	43 453	78,6	35 157	72,8	33 629	77,8	-8 296	-19,1	-1 528	-4,3
d) CA + CT	746	1,3	700	1,4	2 400	5,6	-46	-6,2	1 700	242,9
e) Dívida de curto prazo em euros	20 677	37,4	22 627	46,9	22 895	53,0	1 950	9,4	268	1,2
f) Dívida de mlp em euros	13 241	23,9	9 991	20,7	7 176	16,6	-3 250	-24,5	-2 815	-28,2
g) Dívida em moeda não euro	9 423	17,0	2 123	4,4	1 501	3,5	-7 300	-77,5	-622	-29,3
h) Fluxos de capital swaps (Líq.)	-634	-1,1	-284	-0,6	-344	-0,8	350	-55,2	-60	21,1
3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)	55 298	100,0	48 296	100,0	43 237	100,0	-7 002	-12,7	-5 059	-10,5

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: P = Previsão.

Nas necessidades líquidas de financiamento, o aumento nominal do défice orçamental em 2017 é mais do que compensado pela redução da aquisição líquida de ativos financeiros, a qual é explicada maioritariamente pela recapitalização da CGD. Face ao OE/2016, prevê-se um aumento do total da despesa com ativos financeiros (+0,4 mil M€), para 5,3 mil M€, em grande parte devido à maior despesa com ações e outras participações. Nesta rubrica, o aumento é justificado pela variação das dotações de EPR (+0,3 mil M€), entre as quais se destacam a Metropolitano de Lisboa (despesa de 0,2 mil M€), a Infraestruturas de Portugal (1,1 mil M€) e a PARPÚBLICA (0,9 mil M€). Nos empréstimos de médio e longo-prazo, devem mencionar-se os fundos destinados ao Metro do Porto (0,6 mil M€), à PARVALOREM (0,4 mil M€) e ao Fundo Único de Resolução (0,9 mil M€). Note-se que a despesa para esta última entidade encontra-se orçamentada em 2016 e também na POE/2017, o que deverá ser uma indicação de que a despesa não ocorrerá no corrente ano. O incremento na despesa com ativos financeiros é compensado por receitas com i) a expectativa do reembolso de crédito garantido ao BPP (450 M€); ii) os reembolsos de empréstimos de médio e longo prazo pelos SFA, administração pública local e regional; iii) a receita de ativos recuperados por parte da Oitante e iv) a amortização de CoCos pelo BCP no montante de 750 M€.

Gráfico 12 – Despesa com ativos financeiros (M€)



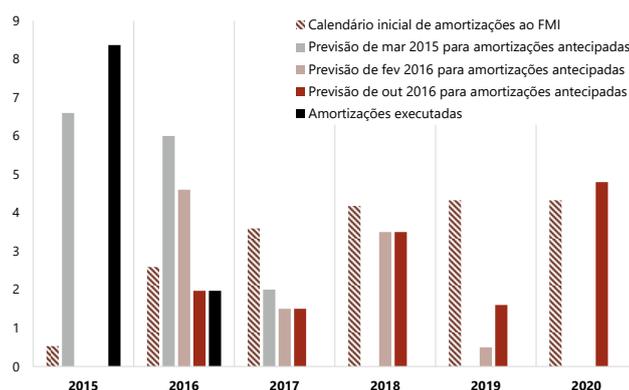
Fonte: DGO e MF. Cálculos do CFP. | Nota: P = Previsão.

As amortizações e anulações de dívida fundada deverão reduzir-se em 2017, tendo, no entanto, um maior peso nas necessidades brutas de financiamento. Espera-se uma diminuição do peso dos empréstimos do PAEF na dívida, por contrapartida do aumento do peso de OT e de outra dívida em euros (nomeadamente de OTRV). Face ao ano anterior, estão previstas menos amortizações de OT (o montante previsto é idêntico ao valor de encaixe da OT que amortiza em outubro 2017). Antecipa-se que o *stock* de BT se mantenha relativamente estável, à semelhança dos anos anteriores. Destaque ainda para o montante expressivo (2,4 mil M€) de amortização de CA e CT em 2017, que se deve à eliminação do prémio de 2,75 p.p. da taxa de remuneração dos CA, já prevista anteriormente. Deste modo, antecipa-se uma substituição de CA por CT que, ainda assim, resulta num montante global líquido de subscrição de produtos de aforro positivo. Como referido, mantém-se a expectativa formulada no OE/2016 de reembolsar 1,5 mil M€ do empréstimo do FMI em 2017.

A amortização antecipada dos empréstimos do FMI deverá prosseguir em 2017-2019, sujeita às condições de mercado. Após o desembolso da última tranche do empréstimo do FMI ao abrigo do PAEF, em 2014, o montante previsto amortizar no período 2015-20 (horizonte temporal contemplado na nota aos investidores do IGCP de outubro) era de cerca de 20 mil M€, com cerca de 3 mil M€ no biénio 2015-16.⁵⁴ No entanto, foram realizados pelo IGCP reembolsos num valor superior a 10 mil M€ durante os dois anos referidos, resultando na obrigação de amortizar um montante significativamente inferior ao inicialmente previsto nos anos subsequentes (2017-20). De destacar, ainda assim, a redução da previsão feita pelo IGCP em março de 2015 para o montante a reembolsar em 2016 (6 mil M€), face à previsão da POE/2017 (2 mil M€).

⁵⁴ Os montantes previstos no calendário inicial de amortizações podem ter sofrido alterações devido às variações cambiais.

Gráfico 13 – Amortizações do empréstimo do FMI (mil M€)



Fonte: MF e IGCP. | Notas: informação retirada dos documentos *Notes on recent economic developments*, de 17 março 2015; *Notes on the Budget Report for 2016*, de 23 de fevereiro de 2016 e *Notes on the State Budget Report for 2017*, de 21 de outubro de 2016, disponíveis no site do IGCP.

4.2 DINÂMICA DA DÍVIDA

Depois de em 2015 se ter registado uma diminuição do rácio da dívida, prevê-se que este volte a aumentar em 2016. Anticipa-se que a diminuição do rácio da dívida verificada em 2015 seja revertida em 2016, passando a dívida de Maastricht de 129% do PIB para 129,7% do PIB. Em 2017 o rácio deverá voltar a baixar, para 128,3% do PIB, sendo esperado, no entanto, um aumento de 4,5 mil M€ em termos nominais, para 244,9 mil M€. Esta previsão do MF para a evolução da dívida pública em percentagem do PIB é superior à das principais instituições internacionais para 2016 e encontra-se em linha com as mesmas para 2017.

Quadro 10 – Previsões de instituições internacionais para a dívida pública (% PIB)

Entidade	2016	2017
CE	130,3	129,5
OCDE	128,3	128,3
FMI	128,4	128,2
MF	129,7	128,3

Fontes: OCDE – *Economic Outlook No 99*, junho 2016; FMI - *World Economic Outlook*, outubro 2016; MF – POE/2017, outubro 2016; CE – *Autumn Economic Forecast*, novembro 2016.

O maior contributo para o aumento da dívida pública em 2017 continua a dever-se ao défice orçamental. Em 2016 estima-se que o défice primário contribua com 1,9 p.p. para a diminuição da dívida pública, e o crescimento do PIB com 4 p.p. Em sentido contrário, o efeito dos juros deverá aumentar a dívida em 4,3 p.p. e o ajustamento défice-dívida em 2,3 p.p. Em 2017 o maior contributo para o aumento da dívida em percentagem do PIB continuará a dever-se ao efeito dos juros (4,3 p.p.), seguindo-se o ajustamento défice-dívida (0,8 p.p.).⁵⁵ O saldo primário e o efeito do crescimento económico continuam, à semelhança de 2016, a contribuir para a diminuição do rácio da dívida (em 2,8 p.p. e 3,8 p.p., respetivamente), compensando o impacto negativo do efeito dos juros e do ajustamento défice-dívida.

⁵⁵ Nos ajustamentos défice-dívida destacam-se os ajustamentos em contas nacionais (1,7 mil M€, correspondendo a 0,9% do PIB), nomeadamente a rúbrica de regularização de dívidas a fornecedores de anos anteriores (0,3% do PIB), a recuperação de créditos garantidos (0,2% do PIB), o Fundo de Pensões (0,2% do PIB) e outros ajustamentos (0,2% do PIB).

Gráfico 14 – Evolução da dívida pública (% do PIB e p.p.)



Fonte: MF e cálculos do CFP. | Nota: o contributo do défice orçamental consiste na soma do impacto do saldo primário (-2,8 p.p.) com o efeito dos juros (+4,3 p.p.).

Em percentagem do PIB, os encargos com juros das administrações públicas deverão manter-se inalterados face a 2016, em 4,3%, sendo os efeitos *stock* e preço praticamente nulos. Em termos nominais, os juros a pagar em 2017 ascendem a 8,2 mil M€, prevendo-se um aumento de 0,2 mil M€ face a 2016. Em 2016 estima-se que os juros diminuam ligeiramente face a 2015, em 0,2 p.p. do PIB, essencialmente através da diminuição da taxa de juro implícita.

Quadro 11 – Contributos para a variação dos juros

Ano	Stock de dívida pública (% do PIB)	Stock médio de dívida pública (% do PIB)	Juros (% do PIB)	Taxa de juro implícita (%)*	Variação do peso dos juros no PIB (p.p.)	Contribuições para a Δ dos juros		
						Efeito <i>stock</i> (p.p.)	Efeito preço (p.p.)	Efeito cruzado (p.p.)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
2013	129,0	127,6	4,9	3,8	-0,03	0,36	-0,36	-0,03
2014	130,6	129,8	4,9	3,8	0,05	0,08	-0,03	0,00
2015	129,0	129,8	4,6	3,5	-0,34	0,00	-0,34	0,00
2016P	129,7	129,3	4,3	3,3	-0,23	-0,02	-0,22	0,00
2017P	128,3	129,0	4,3	3,4	0,02	-0,01	0,03	0,00

Fonte: MF. Cálculos do CFP. Fórmulas: Ano corrente= t e ano anterior= $t-1$; DP = dívida pública; **(1)**=DP/PIB; **(2)**=[$(1)_t - (1)_{t-1}$]/2; **(3)**=Juros / PIB; **(4)**=(3) $_t$ /(2) $_t$; **(5)**=[$(4)_{t-1} * ((2)_t - (2)_{t-1})$] + [$(2)_{t-1} * ((4)_t - (4)_{t-1})$] + [$((2)_t - (2)_{t-1}) * ((4)_t - (4)_{t-1})$]; **(6)**= (4) $_{t-1} * ((2)_t - (2)_{t-1})$; **(7)**=(2) $_{t-1} * ((4)_t - (4)_{t-1})$; **(8)**= ((2) $_t - (2)_{t-1}) * ((4)_t - (4)_{t-1})$.

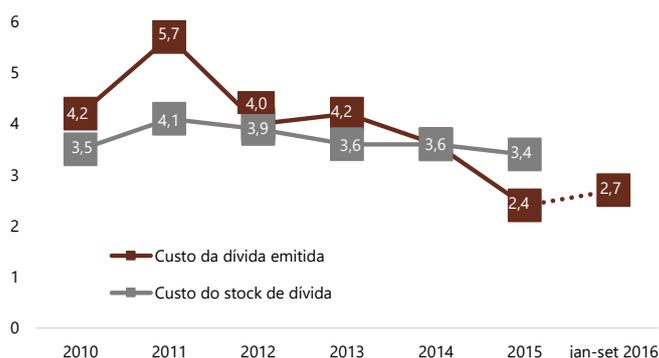
* Nota: a taxa de juro implícita aqui apresentada difere da POE/2017 na medida em que é calculada através do *stock* médio de dívida no ano corrente e ano precedente (coluna (2)), enquanto a segunda se baseia unicamente no *stock* de dívida do ano precedente. A taxa de juro implícita da POE/2017 mantém-se praticamente inalterada em 2017, em 3,5%.

Em 2016, o custo médio da dívida direta do Estado emitida⁵⁶ até ao final do terceiro trimestre foi superior ao custo no ano de 2015. O custo do *stock* da dívida direta do Estado⁵⁷ fixou-se em 3,4% em 2015, o que compara com um custo de 2,4% da dívida direta do Estado emitida nesse ano. Entre janeiro e setembro de 2016, a dívida direta do Estado emitida apresentou um custo médio de 2,7%, afigurando-se como plausível a manutenção da tendência de aumento do custo para o conjunto do ano. A dívida direta do Estado (não consolidada) representava 98% da dívida consolidada das AP no final de setembro.

⁵⁶ O custo da dívida emitida corresponde ao custo médio ponderado dos BT, OT e *Medium Term Notes* emitidos.

⁵⁷ O custo do *stock* da dívida corresponde ao rácio entre os juros do subsector Estado na ótica de Contas Nacionais e o saldo médio da dívida direta do Estado no final dos anos t e $t-1$.

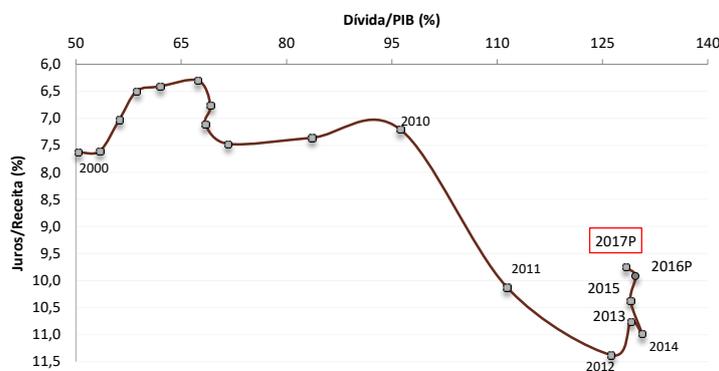
Gráfico 15 – Custo da dívida direta do Estado (%)



Fonte: IGCP e cálculos do CFP.

À semelhança de 2015, prevê-se que em 2016 e 2017 a comportabilidade da dívida evolua favoravelmente, observando-se uma diminuição do rácio dos juros sobre a receita das AP. O rácio da comportabilidade da dívida procura analisar a capacidade de um país de suportar no seu orçamento a totalidade dos encargos decorrentes da dívida. Em 2016 o rácio diminuiu, por um lado, pelo menor volume de juros pagos, mas também pelo aumento da receita das AP. Em 2017 volta a prever-se um aumento da receita⁵⁸ (80 846 M€ para 84 153 M€) que, neste caso, mais do que compensa o aumento dos encargos com juros em termos nominais (8019 M€ para 8297 M€).

Gráfico 16 – Comportabilidade da dívida



Fonte: MF. Cálculos do CFP.

A CE inclui Portugal no grupo de países que poderá enfrentar desafios significativos de sustentabilidade no médio prazo. Tendo por base o objetivo de alcançar um rácio da dívida de 60% do PIB em 2030, os riscos afiguram-se como elevados para Portugal. Para tal, seria necessário realizar um ajustamento acumulado adicional (face ao cenário de políticas invariantes) de 5,4 p.p. do PIB no saldo primário estrutural entre 2018-22 (indicador S1).⁵⁹ Por seu turno, a CE refere que em Portugal não se afiguram riscos de maior no longo prazo. O

⁵⁸ Valores não ajustados.

⁵⁹ S1: o país apresenta um risco de médio prazo baixo se o indicador for inferior a 0 p.p.; risco médio se se situar entre 0 p.p. e 2,5 p.p. e risco elevado de for superior a 2,5 p.p..

indicador que calcula o ajustamento do saldo primário estrutural necessário para estabilizar o rácio da dívida num horizonte infinito, sendo esse ajustamento mantido constante indefinidamente (S2), situa-se em 1,2 p.p. do PIB, abaixo do limite para um nível de risco médio.⁶⁰ Os cálculos do MF diferem dos da CE na medida em que consideram uma dívida superior para o ano base, bem como um maior saldo primário estrutural inicial. Assim, o S1 constante na POE/2017 indica um risco médio para o médio prazo, enquanto o S2 aponta para um baixo risco.

Quadro 12 – Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo para Portugal (p.p. do PIB)

	MF	CE
S1	2,3	5,4
S2	-0,6	1,2

Fontes: MF e CE - *Joint Report on Health Care and Long-term Care Systems and Fiscal Sustainability*, de outubro de 2016, o qual tem subjacentes as previsões de Primavera 2016 da CE e o *Ageing Report* de 2015.

⁶⁰ S2: o país apresenta um risco de longo prazo baixo se o indicador for inferior a 2 p.p.; risco médio se se situar entre 2 p.p. e 6 p.p. e risco elevado de for superior a 6 p.p..

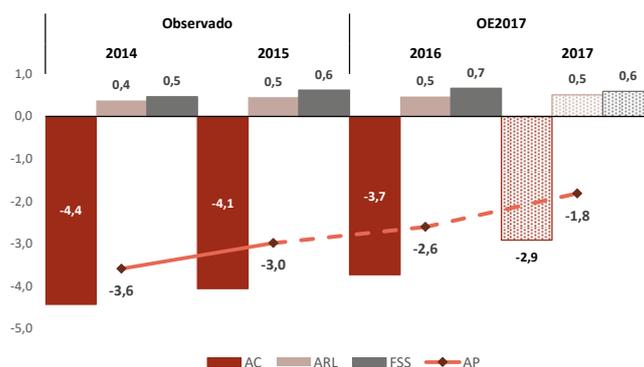
5 CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS POR SUBSECTOR

À semelhança de anos anteriores, a estimativa das Contas das AP, para o ano a que se refere e para o ano imediatamente anterior, é desagregada por subsector institucional: Administração Central (AC), Administração Regional e Local (ARL) e Fundos de Segurança Social (FSS)). Os fluxos entre subsectores (por exemplo, as transferências recebidas e as pagas, entre outros) são expurgados quando se contabiliza a receita e despesa consolidada das AP, o que justifica que a soma de receitas e despesas dos subsectores possa ser superior aos totais das AP no seu conjunto.

5.1 VISÃO COMPARADA

Os subsectores da ARL e dos FSS têm vindo a registar excedentes orçamentais desde 2013, situação que a POE/2017 prevê que se mantenha, embora com uma degradação do excedente dos FSS. O maior contributo para o défice decorre da AC, o qual, contudo, se encontra influenciado pelas transferências para os restantes subsectores. Quanto à ARL, a POE/2017 prevê um reforço do respetivo excedente em 106,9 M€, em particular da Administração Local (AL, 95,3 M€). Este reforço do superavit da ARL compensa a expectativa de degradação do excedente dos FSS. Deste modo, a redução do défice das AP é similar à redução do défice esperado para a AC.

Gráfico 17 – Contributo dos subsectores para o saldo acumulado ajustado (% do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: O total pode não corresponder à soma exata dos valores apresentados no gráfico para cada subsector devido a arredondamentos.

Em exercício similar da POE/2016 projetava-se para 2016 um défice da AC inferior em 470 M€ ao agora estimado, sendo este o maior desvio por subsector.⁶¹ A revisão da estimativa para 2016 pela POE/2017 é favorável para os FSS e ARL por comparação com o previsto no OE/2016 (em +26,9 M€ e +30,2 M€, respetivamente). O saldo estimado de 2016 (799,7 M€) para a AL é praticamente igual ao do OE/2016, apesar de diferenças em diversas rubricas da receita e da despesa, que se compensam (+274 M€ na receita, sobretudo nas outras receitas correntes, contrabalançado pela maior despesa, em igual montante, em particular do investimento).

⁶¹ O saldo do subsector para comparação, em termos ajustados, difere do apresentado pelo CFP na análise ao OE/2016, o que decorre da não concretização de medidas temporárias então consideradas (concessões da IP Telecom e da SILOPOR) e do ajustamento de valores quanto aos pagamentos à UE, que representam, em conjunto, cerca de 125 M€.

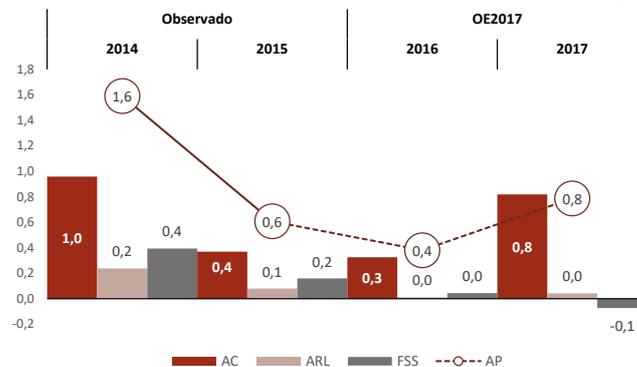
Quadro 13 – Variação do saldo (ajustado) por subsector (em M€)

OE2017			
Subsector	2016	2017	Variação 2016/2017
AC	-6 917	-5 563	1 354
AR	64	76	12
AL	800	895	95
ARL	864	971	107
FSS	1 230	1 126	-103
AP	-4 823	-3 466	1 357

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

Na POE/2017 prevê-se que seja o subsector da AC a contribuir na sua quase totalidade para a redução do défice das AP (ajustado) em 0,8 p.p. do PIB. Para a AC está prevista uma redução do défice em 1354 M€. Já para o subsector dos FSS a previsão é a de um agravamento do saldo em 103 M€, compensada pela melhoria esperada ao nível da ARL, de 107 M€, relativamente ao excedente estimado para 2016 (Quadro 13). Mesmo tida em conta a dimensão orçamental de cada subsector, o maior esforço continua a recair na AC.

Gráfico 18 – Contributo dos subsectores para a redução do défice ajustado (p.p. do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: O total pode não corresponder à soma exata dos valores apresentados no gráfico para cada subsector devido a arredondamentos.

De notar que a estrutura, tanto em termos de despesa, como de receita, difere entre subsectores. Quanto à receita, destaca-se o peso das transferências de outros subsectores das AP (especificamente da AC) no caso da AL, uma vez que as Regiões Autónomas dispõem de receitas fiscais próprias muito mais significativas (designadamente, IVA, IRC e IRS cobrado ou atribuído a esses territórios), que representam mais de metade do total da receita prevista para 2017 para a AR (53%). Nos FSS a maior componente de receita corresponde, como seria expectável, às contribuições sociais, seguida das transferências da AC sendo que, neste último subsector, 70% da receita decorre dos impostos. Quanto à despesa, as prestações sociais constituem cerca de 86% do total de despesas previstas para os FSS, notando-se um maior peso das despesas de capital na ARL quando comparada com a estrutura de despesa da AC. Este padrão não sofre alterações significativas entre os anos de 2016 e 2017, de acordo com a POE2017, com exceção da AR em que as despesas de capital aumentam o peso relativo no total

da despesa regional em 8 p.p.⁶² Na AC é de assinalar o decréscimo em 2 p.p. do peso da receita fiscal e contributiva; ainda assim esta representa 80% do total da receita do subsector. Na despesa da AC assiste-se a um contributo significativo das outras despesas correntes no sentido de agravamento do défice, que aumentam assim o seu peso na composição da despesa, caindo, por seu turno, a importância relativa da despesa com prestações sociais no subsector.

5.2 ANÁLISE DO SUBSECTOR DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Os orçamentos subnacionais, tanto das Regiões Autónomas como dos Municípios e Freguesias, sendo autónomos, são aprovados pelos respetivos órgãos deliberativos.⁶³ A estimativa para 2016 e a previsão para 2017 seguidamente analisadas correspondem às contas produzidas pelo MF no âmbito da POE/2017.

Para o ano de 2017 o MF prevê uma melhoria do excedente orçamental da Administração Regional, de 12 M€. A melhoria prevista reflete a expectativa de um aumento da receita superior ao acréscimo total da despesa da AR. Para este resultado, contribuem sobretudo, do lado da receita, as vendas de bens e serviços correntes (+56 M€), se expurgada da análise a questão de classificação contabilística a que se fez referência. O acréscimo das transferências ao abrigo da Lei das Finanças Regionais (+13,5 M€) e das transferências a pagar pela Segurança Social (+35,4 M€) influencia positivamente o saldo orçamental do subsector (tendo como contrapartida um movimento de sinal contrário na AC e nos FSS). Ao nível da despesa, prevê-se um aumento substancial do investimento e da outra despesa de capital (+ 85 M€ e +134 M€), pese embora se espere uma diminuição da receita de fundos comunitários (-14 M€). O aumento da despesa de capital é compensado, em parte, pelo decréscimo da despesa corrente (-199 M€), um terço do qual respeita a juros (-66 M€). Para o consumo intermédio encontra-se prevista uma contração da despesa em 78 M€ (-17% t.v.h.), parte da qual relativa aos encargos com as PPP regionais. De ressaltar que este é o único subsector onde existe a expectativa de uma diminuição nominal das despesas com pessoal (-22 M€). As transferências do OE ao abrigo da Lei das Finanças Regionais (492,4 M€, Quadro 2.4 da informação suplementar prestada pelo Governo à Assembleia da República quanto à POE/2017) representam um aumento de 13,5 M€, não sendo de excluir contudo que, tal como em anos anteriores, estas verbas sejam revistas (num sentido ascendente) face à atualização de variáveis determinantes para o cálculo daquela repartição (em particular quanto ao PIB nacional e de cada região). Cabe mencionar os riscos para as finanças públicas

⁶² De notar ainda uma alteração entre as "outras receitas correntes" e as "outras receitas de capital" na AR em que a primeira componente vê reforçado o seu peso na estrutura da receita regional diminuindo a importância relativa da segunda, situação que poderá decorrer de, na estimativa efetuada para 2016 pelo MF, se ter considerado como receita corrente as transferências do OE para as RA a título de repartição de solidariedade como receita de capital ao invés de as classificar como tendo natureza corrente, o que estará a ser feito na previsão para 2017.

⁶³ Ao contrário do que ocorreu com o OE2016, aprovado já no decorrer do ano a que diz respeito, ainda não se encontram aprovados os orçamentos das regiões autónomas da Madeira e dos Açores, nem a quase maioria dos orçamentos dos municípios e das freguesias. De acordo com as leis de enquadramento do orçamento de cada região autónoma (Lei n.º 28/92, de 1 de setembro e Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, respetivamente), os orçamentos regionais devem ser votados até 15 de dezembro do ano anterior àquele a que respeitam. No caso dos municípios, a aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento para o ano seguinte deve ocorrer na sessão de novembro de assembleia municipal, enquanto para as freguesias o regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) estipula que aquela ocorra na quarta sessão ordinária da assembleia de freguesia, a ter lugar em novembro ou dezembro.

regionais, embora não quantificados, que se encontram assinalados no Relatório da POE/2017 quanto as entidades públicas classificadas fora do subsector da AR (e.g. empresas públicas regionais).

Para a Administração Local, a previsão subjacente à POE/2017 sustenta a melhoria do saldo do subsector em 95 M€ numa expectativa de acréscimo da receita de capital (+214 M€), onde se incluem verbas referentes a fundos comunitários, bem como no aumento das outras receitas correntes (+342 M€). Nas outras receitas correntes encontram-se, entre outras rubricas, as transferências de natureza corrente de outros subsectores das AP, nomeadamente as do OE para municípios e freguesias, a título da participação das autarquias locais nos recursos públicos (Mapas XIX e XX anexos à POE/2017). Uma vez mais, uma proposta de OE suspende a aplicação da fórmula de cálculo dos fundos das autarquias estabelecida pela lei de financiamento do subsector (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), substituindo-a por uma decisão discricionária.⁶⁴ O exercício efetuado pelo MF para o subsector da AL inclui a previsão da diminuição da receita fiscal do subsector em 97 M€. Entre os principais impostos locais, o IMT contribuirá negativamente para esta evolução em cerca de 21 M€, existindo a expectativa de acréscimo do IMI em 14,5 M€. Refira-se que a previsão da receita total do IMI para 2017 ascende a 1548 M€, ainda assim inferior aos 1598 M€ estimados inicialmente no OE/2016. Note-se que, e de acordo com informação adicional do MF, o impacto estimado de perda de receita decorrente da diminuição da taxa máxima em sede de IMI de 0,5% para 0,45% aplicável em 2017 é de 18,9 M€, sendo que o adicional ao IMI será receita do subsector Estado. Por seu turno, espera-se que as verbas de fundos comunitários destinadas ao subsector da AL aumentem em 104 M€ (+33% t.v.h.) o que sustenta, por seu turno, as previsões quanto à despesa de investimento. Todavia, importa sublinhar as dificuldades de previsão centralizada da receita de IMI. Ao contrário do que sucedeu durante décadas, hoje não há uma única taxa incidente sobre o património imobiliário localizado num concelho. Nos últimos anos, diversas alterações legislativas complexificaram a gestão e a capacidade de previsão da receita do IMI através da possibilidade conferida às assembleias municipais de aprovarem diversas majorações e minorações à taxa deste imposto.

Na despesa da AL as variações são menos significativas por comparação com a receita, com exceção assinalável da despesa de investimento cujo aumento (+250 M€) representa mais de um terço do acréscimo do total das AP. Ainda assim, são de referir os acréscimos relativos a despesas com pessoal (+69 M€, parte do qual decorrente da extinção integral das reduções remuneratórias para 2017), consumo intermédio (+42 M€) e juros (+22 M€). É prevista uma diminuição em outras despesas correntes que, ainda assim, não se espera ser suficiente para levar a uma diminuição da despesa primária corrente. Associada à previsão de despesa com juros, poderá estar um risco que importa novamente assinalar em trabalhos do CFP e que não consta do relatório do Governo. Trata-se da reintrodução de isenções no âmbito dos empréstimos que contam para o cumprimento da regra da dívida de cada município plasmada na lei de financiamento do subsector. A lei do OE/2016 alterou aquela para excepcionar os empréstimos a contrair para financiar projetos com financiamento comunitário. A POE/2017 contempla na respetiva lei (art.º 54.º), a possibilidade, embora dentro de certas condições, de excepcionar também empréstimos destinados ao financiamento de investimentos no âmbito do Plano

⁶⁴ De acordo com informação do MF, os montantes foram calculados considerando o crescimento de cerca de 3% das transferências para municípios e freguesias. Esta mesma taxa de variação indicada pelo MF foi aplicada às transferências do OE para as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. De notar que a componente relativa às transferências de capital do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) destinado aos municípios integram a receita de capital, aumentando esta de 180,8 M€ em 2016 para 191,1 M€ em 2017.

Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020). O articulado da proposta de lei do OE/2017 contém ainda uma disposição relevante para os encargos com pessoal e a receita total. O seu art.º 205.º preconiza várias alterações ao Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais. O número máximo de dirigentes em cada município passa a estar indexado ao contributo dessa autarquia para a receita do conjunto dos 308 municípios, podendo este limite ser ultrapassado com recurso a um critério de população residente nos casos em que, no ano anterior, a autarquia não tenha pagamentos em atraso nem violação da regra da dívida. Trata-se de um mecanismo que liga despesa com pessoal a receita própria e a transferências da AC.

À semelhança da AR, é assinalado no Relatório da POE/2017 o risco decorrente de entidades e/ou operações presentemente classificadas fora do subsector da AL. Um outro risco, transversal aos diversos subsectores, mas com maior impacto naqueles onde se espera um aumento das despesas de investimento, sustentadas no acréscimo esperado quanto a verbas de fundos comunitários, como é o caso na AL, poderá decorrer da alteração introduzida pela POE/2017 (cf. seu artigo 16.º) à Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), ao vir permitir que em 2017, na determinação dos fundos disponíveis, possam ser consideradas as verbas correspondentes a 50% do valor solicitado em pedidos de reembolso de fundos comunitários, independentemente do respetivo pagamento ou reembolso pelos programas operacionais.

5.3 ANÁLISE DO SUBSECTOR DOS FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL

Para 2017 prevê-se uma degradação do saldo orçamental dos FSS em 103 M€, justificada por um aumento da despesa (+721 M€), superior ao acréscimo da receita (+617 M€).

Quadro 14 – Conta do Subsector dos Fundos da Segurança Social

	FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL			
	2016 E	2017 P	M€	%
Receita Total	24 791	25 409	617	2,5%
Receita Corrente	24 771	25 407	636	2,6%
Impostos sobre a produção e a importação	984	995	11	1,1%
Contribuições sociais	14 828	15 482	654	4,4%
Vendas e outras receitas correntes	8 957	8 928	-29	-0,3%
Vendas	17	26	10	57,1%
Outras Receitas correntes	8 940	8 902	-38	-0,4%
das quais:				
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 621	6 737	116	1,8%
Trf. extraordinária do OE p/cump. do défice do SSS	650	430	-220	-33,9%
Receita de Capital	21	2	-19	-90,0%
Despesa Total	23 562	24 282	721	3,1%
Despesa Corrente	23 525	24 239	714	3,0%
Despesas com Pessoal	271	271	0	-0,1%
Consumo Intermédio	102	140	38	37,4%
Prestações Sociais	20 189	20 840	651	3,2%
que não em espécie	20 124	20 733	609	3,0%
Pensões	16 129	16 632	503	3,1%
Prestações de desemprego e apoio ao emprego	1 572	1 467	-105	-6,7%
Prestações por doença	469	440	-28	-6,1%
Prestações por parentalidade	473	514	41	8,7%
Rendimento Social de Inserção	344	379	35	10,0%
Complemento Solidário para Idosos	203	231	28	13,7%
Abono de família	654	695	42	6,4%
Nova prestação de deficiência	0	60	60	n.a.
Outras prestações sociais	281	315	34	12,3%
em espécie	66	107	42	63,2%
Subsídios e outra despesa corrente	2 962	2 988	25	0,9%
Despesa de Capital	37	44	7	18,2%
Saldo Global	1 230	1 126	-103	-8,4%

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: E - Estimativa; P - Previsão; LBSS - Lei de Bases da Segurança Social; SSS - Sistema de Segurança Social; n.a.: não aplicável.

Na receita dos FSS, a previsão orçamental para 2017 assenta essencialmente na melhoria esperada para a atividade económica, em particular na evolução da massa salarial. De acordo com a POE/2017, a receita de contribuições sociais deverá crescer 4,4%, objetivo que não deixa de ser exigente tendo em conta que o crescimento nominal das remunerações previsto para 2017 é de 2,7%,⁶⁵ o que já reflete o acréscimo do emprego em 1,0%. Ainda no que respeita à receita, de assinalar o aumento das transferências do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) em 116 M€. Por outro lado, a melhoria do emprego deverá refletir-se igualmente numa redução da taxa de desemprego (de 11,2% em 2016 para 10,3% em 2017) com a qual se espera reduzir a despesa com prestações sociais de desemprego (em 105 M€). A taxa de redução da despesa com prestações de desemprego prevista para 2017 (-6,7%) é inferior à esperada na taxa de desemprego, resultado para o qual contribuirá a atualização do IAS, com um impacto estimado pelo MF de aumento de 5,2 M€ na despesa com as prestações de desemprego. Em virtude da evolução esperada na receita de contribuições sociais e na despesa relacionada com desemprego, a transferência do OE para compensação do défice do Sistema Previdencial deverá reduzir-se em 2016 para 430 M€, refletindo uma quebra de 34%. De acordo com a estimativa do IGFSS/MTSSS constante do relatório da POE/2017, o saldo da componente de repartição do Sistema Previdencial para 2016 deverá ser de 468 M€ prevendo-se que este aumente para 573 M€ em 2017. Esta situação representa uma melhoria pois, sem considerar a transferência extraordinária do OE, inverte-se a situação de um défice em 2016 (-182 M€) para uma situação excedentária (+143 M€).

A despesa com prestações sociais dos FSS deverá aumentar 651 M€, para o que deverá contribuir especialmente o aumento das pensões (+503 M€). O aumento das pensões reflete o aumento líquido do número de pensionistas⁶⁶ e a aplicação da regra de atualização das pensões ao abrigo da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro (reposta no final de 2015 com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2016), que em 2017 abrangerá pensões até duas vezes o valor do IAS, a que acresce a atualização extraordinária das pensões inferiores a 1,5 vezes o IAS a ocorrer em agosto de 2017, com um impacto total de despesa adicional de 187 M€. O valor do aumento das pensões integra ainda a extinção da CES com um impacto estimado de 18 M€, efeito *carry-over* de 2016. De salientar ainda o impacto de 60 M€ da nova prestação de deficiência prevista na POE/2017, a que crescem os aumentos no que se refere a outras prestações sociais, nomeadamente abono de família, RSI e CSI. O impacto em 2017 dos efeitos decorrentes das alterações introduzidas em 2016 nestes abonos é estimado no Relatório da POE/2017 em 100,9 M€. Acresce o impacto da atualização do IAS nestas prestações de 8,4 M€.

⁶⁵ Esta variação, tendo em conta que as despesas com pessoal das AP deverão aumentar 1,3%, implica que as remunerações dos restantes setores da economia cresçam cerca de 3,2% em 2017.

⁶⁶ Para 2017 o MF prevê um aumento do número de pensionistas de velhice, perspetivando-se a diminuição do número de pensões por invalidez e a manutenção do número de pensões de sobrevivência. Tomando por base estes pressupostos e os dados administrativos referidos no relatório da POE/2017 relativos (apenas) ao Sistema Previdencial, o aumento líquido do número de pensões previsto para 2017 será de 31 mil, 34 mil respeitantes a pensões de velhice.

ANEXO

Caixa 2 – Revisões entre a estimativa (ajustada) de 2016 (OE/2017) e o previsto na POE/2016

Ajustado do efeito de medidas temporárias, a revisão em alta do défice das administrações públicas para 2,6% do PIB em 2016 reflete um desvio de 0,2 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2016 (2,4% do PIB). Este desvio desfavorável é integralmente justificado pela receita, cuja estimativa aponta para um volume de receita inferior ao previsto em 762M€ (-0,2 p.p. do PIB). A receita fiscal é a principal responsável (-643M), dos quais cerca de dois terços são devidos aos impostos indiretos. A receita não fiscal com um contributo menor na explicação deste desvio (-119 M€) beneficia do comportamento mais favorável das contribuições sociais e da receita de capital, que explicam um volume de receita superior em quase 500 M€ (+0,3 p.p. do PIB) ao inicialmente previsto.

Quadro 15 – Diferença entre a estimativa 2016 e a previsão inicial do OE/2016 (ajustadas)

	2016			
	OE/2016	OE/2017	Desvio face ao OE/2016	
			M€	p.p. do PIB
Receita Total	81 344	80 582	-762	-0,2
Receita corrente	79 980	79 042	-938	-0,3
Receita fiscal	46 962	46 319	-643	-0,2
Impostos indiretos	27 760	27 354	-406	-0,1
Impostos directos	19 202	18 966	-237	-0,1
Contribuições Sociais	21 264	21 581	317	0,2
Das quais: efectivas	16 929	16 895	-34	0,0
Vendas e outras receitas correntes	11 754	11 142	-613	-0,3
Receitas de capital	1 364	1 541	177	0,1
Despesa Total	85 879	85 405	-474	0,0
Despesa Primária	77 390	77 386	-3	0,2
Despesa Corrente Primária	72 667	72 781	114	0,3
Consumo intermédio	11 525	10 591	-933	-0,5
Despesas com pessoal	20 307	20 704	396	0,3
Prestações sociais	34 608	35 113	505	0,4
que não em espécie	31 317	31 739	421	0,3
em espécie	3 291	3 374	84	0,1
Subsídios	1 132	1 108	-24	0,0
Outra despesa corrente	5 095	5 265	169	0,1
Despesas de capital	4 722	4 606	-117	0,0
FBCF	3 758	3 525	-232	-0,1
Outras despesas de capital	965	1 080	115	0,1
Juros	8 489	8 019	-470	-0,2
Saldo global	-4 535	-4 823	-288	-0,2
Saldo Primário	3 954	3 196	-758	-0,4
PIB nominal	186 327	185 267	-1 061	

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Um valor positivo/negativo na despesa corresponde a um desvio desfavorável/favorável, sucedendo o inverso relativamente à receita.

No que se refere à despesa, a revisão da estimativa deste agregado orçamental em termos nominais é explicada pela menor despesa com juros face ao previsto (-470 M€ -0,2 p.p. do PIB). A quase manutenção da despesa primária é determinada pelo menor volume de despesa com consumo intermédio (-933 M€, -0,5 p.p. do PIB) e em Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) (-232 M€; -0,1 p.p. do PIB). Estas duas componentes são determinantes para a revisão das estimativas da despesa corrente primária (+114 M€) e da despesa de capital (-117 M€). Na primeira, os desvios desfavoráveis na despesa com pessoal, nas prestações sociais e em “outra despesa corrente” são fortemente atenuados pela menor despesa estimada com consumo intermédio. Na segunda, a revisão em baixa da despesa com FBCF mais que anula o desvio desfavorável estimado pelo MF na outra despesa de capital.

Este contributo positivo da despesa, em termos nominais, para atenuar o desvio do défice orçamental, não se reflete em rácio devido à revisão em baixa do PIB nominal (-1061 M€).

Quadro 16 – Da estimativa de 2016 à previsão orçamental para 2017 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2017 (M€)

	ANO DE 2016			ANO DE 2017					
	Estimativa (Não Ajustada)	One-off	Estimativa ajustada	Carry-over de medidas de 2016	Ganhos financeiros	One-off	Novas Medidas política	Cenário macroeconómico e outros efeitos	Previsão (Não ajustada)
RECEITA	80 846	264	80 582	57	303	450	615	2 146	84 153
Receita Fiscal e Contributiva	67 900	0	67 900	-227	0	0	510	1 732	69 914
Imp. Indiretos	27 354	0	27 354	16	0	0	343	456	28 169
IVA da restauração de 23% para 13%				-175					
Introdução ao consumo do Tabaco				-100					
Contrib. Extraord. sobre o Setor Bancário				187					
Contrib. Extraord. sobre o Setor Energético				90					
Contrib. sobre a Indústria Farmacêutica				14					
Atualização de IABA							80		
Adicional ao IMI							160		
Alteração no ISP							70		
Revogação da verba 28 da TGIS							-20		
PERES							53		
Imp. diretos	18 966	0	18 966	-342	0	0	209	599	19 432
Sobretaxa de IRS				-380					
Reposição Salarial - IRS				39					
Sobretaxa de IRS (ganho pelo faseamento)							180		
PERES							47		
Emprego público: Regra 2 por 1							-18		
Contribuições Sociais	21 581	0	21 581	98	0	0	-42	677	22 313
Reposição Salarial - Contrib. Sociais efetivas				47					
Reposição Salarial - Contrib. Sociais imputadas				51					
Emprego público: Regra 2 por 1							-42		
Receita não fiscal e não contributiva	12 946	264	12 682	285	303	450	105	414	14 239
Pré Paid Margins		264							
Fundos Estruturais				285					
Dividendos do BdP					303				
Recuperação da garantia do BPP						450			
Taxas Diversas							30		
Otimização/Revisão da receita							75		
DESPESA	85 384	-21	85 405	765	-158	0	-387	1 543	87 168
Desp. Primária	77 366	-21	77 386	765	-98	0	-387	1 205	78 871
Cons. Interm.	10 591	0	10 591	0	-100	0	-290	479	10 680
Poupança com PPP rodoviárias					-100				
Congela/o nominal Cons. Interm. sem PPP							-215		
Spending Review							-75		
Desp. c/ pessoal	20 704	0	20 704	343	0	0	-164	93	20 975
Reposição Salarial - Ordenados e salários				257					
Reposição Salarial - Contrib. Sociais efetivas				10					
Reposição Salarial - Contrib. Sociais Imputadas				51					
Redução do horário de trab. dos FP p/ 35 horas				25					
Emprego público: Regra 2 por 1							-164		
Prest. Sociais	35 113	0	35 113	119	3	0	247	133	35 615
Contribuição Extraordinária de Solidariedade				18					
Alterações no Ab. família, RSI, CSI, P. Parentalid.				101					
Pressões com PPP da saúde					3				
Atualização das Pensões							187		
Nova prestação social única p/ deficientes							60		
Subsídios	1 108	0	1 108	7	0	0	0	-11	1 104
Fundos Estruturais				7					
FBCF	3 428	-98	3 525	241	0	0	0	411	4 177
Venda de F-16 à Roménia		-98		-39					
Fundos Estruturais				280					
Outra despesa	6 422	77	6 345	56	0	0	-180	101	6 321
Pagamentos one-off à União Europeia		77							
Fundos Estruturais				56					
Congelamento nominal							-180		
Juros	8 019	0	8 019	0	-60	0		338	8 297
Poupança com juros					-60				
SALDO	-4 538	285	-4 823	-707	461	450	1 002	602	-3 016

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Cenário macroeconómico incorpora os impactos da evolução macroeconómica na receita fiscal e contributiva e na despesa, bem como os restantes efeitos; *TGIS – Tabela Geral de Imposto do Selo. Para a individualização das medidas one-off ver a Caixa 1. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 17 – Conta das Administrações Públicas não ajustada (M€)

	2012	2013	2014	2015	OE/2017	
					2016	2017
Receita Total	72 189	76 787	77 196	79 004	80 846	84 153
Receita corrente	69 218	74 840	75 451	77 477	79 042	82 251
Receita fiscal	38 481	42 731	43 564	45 542	46 319	47 601
Impostos indiretos	23 340	23 320	24 561	26 104	27 354	28 169
Impostos diretos	15 141	19 411	19 003	19 438	18 966	19 432
Contribuições sociais	19 142	20 449	20 457	20 775	21 581	22 313
Das quais: efectivas	14 621	15 139	15 576	16 202	16 895	17 393
Vendas e outras receitas correntes	11 595	11 660	11 430	11 161	11 142	12 337
Receitas de capital	2 971	1 948	1 744	1 527	1 805	1 902
Despesa Total	81 719	85 032	89 598	86 825	85 384	87 168
Despesa primária	73 504	76 774	81 115	78 634	77 366	78 871
Despesa corrente primária	67 994	71 380	70 398	70 903	72 858	73 875
Consumo intermédio	9 685	9 611	9 847	10 329	10 591	10 680
Despesas com pessoal	19 688	21 317	20 515	20 273	20 704	20 975
Prestações sociais	33 010	34 785	34 088	34 637	35 113	35 615
que não em espécie	29 654	31 520	30 810	31 321	31 739	32 414
em espécie	3 356	3 265	3 278	3 317	3 374	3 201
Subsídios	1 018	1 031	1 230	1 110	1 108	1 104
Outras despesas correntes	4 592	4 636	4 718	4 554	5 342	5 501
Despesas de capital	5 510	5 394	10 717	7 731	4 508	4 996
FBCF	4 158	3 701	3 446	4 084	3 428	4 177
Outras despesas de capital	1 352	1 693	7 271	3 647	1 080	820
Juros	8 214	8 258	8 483	8 191	8 019	8 297
Saldo global	-9 529	-8 245	-12 402	-7 821	-4 538	-3 016
Saldo primário	-1 315	13	-3 919	370	3 481	5 281
Carga fiscal	53 360	57 872	59 140	61 744	63 215	64 993
Despesa corrente	76 208	79 638	78 881	79 095	80 877	82 172
Dívida Pública	212 556	219 715	226 046	231 584	240 307	244 851
PIB nominal	168 398	170 269	173 079	179 540	185 267	190 810

Fonte: INE e MF.

Quadro 18 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€)

	2012	2013	2014	2015	OE/2017	
					2016	2017
Receita Total	71 746	75 508	77 196	79 004	80 582	83 703
Receita corrente	69 033	73 560	75 451	77 477	79 042	82 251
Receita fiscal	38 296	41 686	43 564	45 542	46 319	47 601
Impostos indiretos	23 340	22 964	24 561	26 104	27 354	28 169
Impostos diretos	14 956	18 721	19 003	19 438	18 966	19 432
Contribuições sociais	19 142	20 215	20 457	20 775	21 581	22 313
Das quais: efectivas	14 621	14 905	15 576	16 202	16 895	17 393
Vendas e outras receitas correntes	11 595	11 660	11 430	11 161	11 142	12 337
Receitas de capital	2 713	1 948	1 744	1 527	1 541	1 452
Despesa Total	81 139	84 332	83 412	84 362	85 405	87 168
Despesa primária	72 924	76 074	74 929	76 171	77 386	78 871
Despesa corrente primária	67 892	71 380	70 398	70 903	72 781	73 875
Consumo intermédio	9 685	9 611	9 847	10 329	10 591	10 680
Despesas com pessoal	19 688	21 317	20 515	20 273	20 704	20 975
Prestações sociais	33 010	34 785	34 088	34 637	35 113	35 615
que não em espécie	29 654	31 520	30 810	31 321	31 739	32 414
em espécie	3 356	3 265	3 278	3 317	3 374	3 201
Subsídios	1 018	1 031	1 230	1 110	1 108	1 104
Outras despesas correntes	4 490	4 636	4 718	4 554	5 265	5 501
Despesas de capital	5 032	4 694	4 531	5 267	4 606	4 996
FBCF	4 158	3 701	3 446	3 905	3 525	4 177
Outras despesas de capital	874	993	1 085	1 363	1 080	820
Juros	8 214	8 258	8 483	8 191	8 019	8 297
Saldo global	-9 393	-8 825	-6 216	-5 358	-4 823	-3 466
Saldo primário	-1 178	-566	2 267	2 834	3 196	4 831
Carga fiscal	52 917	56 592	59 140	61 744	63 215	64 993
Despesa corrente	76 106	79 638	78 881	79 095	80 800	82 172
Dívida Pública	212 556	219 715	226 046	231 584	240 307	244 851
PIB nominal	168 398	170 269	173 079	179 540	185 267	190 810

Fonte: INE e MF.

Quadro 19 – Conta das Administrações Públicas não ajustada (em % do PIB)

	2012	2013	2014	2015	OE/2017	
					2016	2017
Receita Total	42,9	45,1	44,6	44,0	43,6	44,1
Receita corrente	41,1	44,0	43,6	43,2	42,7	43,1
Receita fiscal	22,9	25,1	25,2	25,4	25,0	24,9
Impostos indiretos	13,9	13,7	14,2	14,5	14,8	14,8
Impostos diretos	9,0	11,4	11,0	10,8	10,2	10,2
Contribuições sociais	11,4	12,0	11,8	11,6	11,6	11,7
Das quais: efectivas	8,7	8,9	9,0	9,0	9,1	9,1
Vendas e outras receitas correntes	6,9	6,8	6,6	6,2	6,0	6,5
Receitas de capital	1,8	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0
Despesa Total	48,5	49,9	51,8	48,4	46,1	45,7
Despesa primária	43,6	45,1	46,9	43,8	41,8	41,3
Despesa corrente primária	40,4	41,9	40,7	39,5	39,3	38,7
Consumo intermédio	5,8	5,6	5,7	5,8	5,7	5,6
Despesas com pessoal	11,7	12,5	11,9	11,3	11,2	11,0
Prestações sociais	19,6	20,4	19,7	19,3	19,0	18,7
que não em espécie	17,6	18,5	17,8	17,4	17,1	17,0
em espécie	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
Subsídios	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
Outras despesas correntes	2,7	2,7	2,7	2,5	2,9	2,9
Despesas de capital	3,3	3,2	6,2	4,3	2,4	2,6
FBCF	2,5	2,2	2,0	2,3	1,9	2,2
Outras despesas de capital	0,8	1,0	4,2	2,0	0,6	0,4
Juros	4,9	4,9	4,9	4,6	4,3	4,3
Saldo global	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,4	-1,6
Saldo primário	-0,8	0,0	-2,3	0,2	1,9	2,8
Carga fiscal	31,7	34,0	34,2	34,4	34,1	34,1
Despesa corrente	45,3	46,8	45,6	44,1	43,7	43,1
Dívida Pública	126,2	129,0	130,6	129,0	129,7	128,3

Fonte: INE e MF.

Quadro 20 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB)

	2012	2013	2014	2015	OE/2017	
					2016	2017
Receita Total	42,6	44,3	44,6	44,0	43,5	43,9
Receita corrente	41,0	43,2	43,6	43,2	42,7	43,1
Receita fiscal	22,7	24,5	25,2	25,4	25,0	24,9
Impostos indiretos	13,9	13,5	14,2	14,5	14,8	14,8
Impostos diretos	8,9	11,0	11,0	10,8	10,2	10,2
Contribuições sociais	11,4	11,9	11,8	11,6	11,6	11,7
Das quais: efectivas	8,7	8,8	9,0	9,0	9,1	9,1
Vendas e outras receitas correntes	6,9	6,8	6,6	6,2	6,0	6,5
Receitas de capital	1,6	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8
Despesa Total	48,2	49,5	48,2	47,0	46,1	45,7
Despesa primária	43,3	44,7	43,3	42,4	41,8	41,3
Despesa corrente primária	40,3	41,9	40,7	39,5	39,3	38,7
Consumo intermédio	5,8	5,6	5,7	5,8	5,7	5,6
Despesas com pessoal	11,7	12,5	11,9	11,3	11,2	11,0
Prestações sociais	19,6	20,4	19,7	19,3	19,0	18,7
que não em espécie	17,6	18,5	17,8	17,4	17,1	17,0
em espécie	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
Subsídios	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
Outras despesas correntes	2,7	2,7	2,7	2,5	2,8	2,9
Despesas de capital	3,0	2,8	2,6	2,9	2,5	2,6
FBCF	2,5	2,2	2,0	2,2	1,9	2,2
Outras despesas de capital	0,5	0,6	0,6	0,8	0,6	0,4
Juros	4,9	4,9	4,9	4,6	4,3	4,3
Saldo global	-5,6	-5,2	-3,6	-3,0	-2,6	-1,8
Saldo primário	-0,7	-0,3	1,3	1,6	1,7	2,5
Carga fiscal	31,4	33,2	34,2	34,4	34,1	34,1
Despesa corrente	45,2	46,8	45,6	44,1	43,6	43,1
Dívida Pública	126,2	129,0	130,6	129,0	129,7	128,3

Fonte: INE e MF.

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AIMI	Adicional ao IMI
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
AR	Administração Regional
ARL	Administração Regional e Local
BdP	Banco de Portugal
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CE	Comissão Europeia
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CT	Certificados do Tesouro
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DP	Dívida Pública
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
EUR	Euro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FR	Fundo de Resolução
FSS	Fundos de Segurança Social
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IABA	Imposto sobre o Alcool e Bebidas Alcoólicas
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto Sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
MLP	Médio e Longo Prazo
MTSS	Ministério do Trabalho e da Segurança Social
NLF	Necessidades Líquidas de Financiamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OSS	Orçamento da Segurança Social

Abreviaturas	Significado
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
Parpública	PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A.
PDE	Procedimento por Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PERES	Programa Especial de Redução de Endividamento ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público Privadas
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SS	Segurança Social
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
VPT	Valor Patrimonial Tributário

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

AGÊNCIA DE GESTÃO DA TESOURARIA E DA DÍVIDA PÚBLICA - IGCP, E.P.E. (2016), - Publicações do Boletim mensal, *Notes on recent economic developments, 2015; Notes on the Budget Report for 2016, 2016 e Notes on the State Budget Report for 2017, 2016.*

CFP (2016a), [Finanças Públicas: Situação e condicionantes 2016-2020 - Atualização.](#)

CFP (2016b), [Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento de Estado 2017.](#)

COMISSÃO EUROPEIA (2016a), [Assessment of the 2016 Stability Programme for Portugal.](#)

COMISSÃO EUROPEIA (2016b), [European Economic Forecast – Autumn 2016.](#)

COMISSÃO EUROPEIA (2016c), [Joint Report on Health Care and Long-term Care Systems and Fiscal Sustainability - outubro de 2016](#)

FMI (2016), [World Economic Outlook – outubro 2016.](#)

INE (2016), Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional - 2.º trimestre de 2016.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2016a), *Relatório do Orçamento do Estado para 2017.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2016b), [Effective Action Report 2016.](#)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2016c), [Draft Budgetary Plan 2017.](#)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2016d), [Anexo 1 – Resposta ao Requerimento 35/XIII/2.^a sobre a Proposta de Orçamento de Estado de 2017.](#)

OCDE (2016), *Economic Outlook* n.º 99 – junho 2016.



Conselho das Finanças Públicas

Praça de Alvalade, n.º 6 – 10.º, 1700-036 Lisboa, Portugal

TEL +351 211 024 400 | FAX +351 211 021 870

www.cfp.pt